Rogaland Revisjon

Forvaltningsrevisjon

Forholdet mellom administrasjon og politikk

Stavanger kommune, 2026

INNHOLD

Oppdraget 4

Sammendrag 5

Kommunedirektørens kommentar 14

1 Innledning 18

1.1 Rapportens oppbygging 18

1.2 Bakgrunn 18

1.2.1 Den «nye» kommuneloven og «timeglassmodellen» 19

1.3 De folkevalgtes roller 21

1.3.1 Balansering av folkevalgtrollene 22

1.4 Politikkens og administrasjonens domene 23

1.4.1 Forutsetninger for et godt samspill 25

1.5 Styringsform 26

1.5.1 Formannskapsmodellen og parlamentarisme 26

1.6 Revisjonskriterier 28

1.7 Metode 28

1.8 Organisering i Stavanger kommune 30

2 Samspillet mellom politikk og administrasjon 35

2.1 Innledning 35

2.2 Revisjonskriterier 35

2.3 Forholdet mellom politikk og administrasjon i Stavanger i perioden 2023-2026 37

2.3.1 Endringer i politisk og administrativ toppledelse 39

2.3.2 Kommunens økonomi 42

2.3.3 Enkeltsaker med betydning for tillit og behov for informasjonsflyt 46

2.3.4 Endringer i politisk styringsgrunnlag og økt politisk usikkerhet 49

2.4 Politisk styringsform i Stavanger 52

2.4.1 Utredning av styringsform i 2022 54

2.5 Resultat fra spørreundersøkelser 55

2.6 Vurderinger 59

2.7 Anbefalinger 63

3 Samspillet mellom administrasjon og politikk i HØP-prosessen 64

3.1 Innledning 64

3.2 Revisjonskriterier 65

3.3 Handlings- og økonomiplanen i Stavanger kommune 66

3.3.1 Prosess for handlings- og økonomiplanen 68

3.3.2 Budsjettprosessen med tidslinjer 69
3.3.3 Tidsplan og gjennomføring av budsjettseminarene 71
3.4 Evaluering av HØP-prosessen 74
3.4.1 Spørreundersøkelse knyttet til prosessen 74
3.4.2 Presentasjon for partiene 76
3.4.3 Spørsmål til administrasjonen 76
3.4.4 Sammenligning med andre kommuner 80
3.5 Tilbakemeldinger om samspillet i HØP-prosessen 82
3.6 Vurderinger 83
4 Oppfølging av tekstvedtak 86
4.1 Innledning 86
4.2 Revisjonskriterier 86
4.3 Bakgrunn 87
4.3.1 Oppfølging av forvaltningsrevisjonen 88
4.4 Systemer og rutiner for oppfølging av tekstvedtak 89
4.5 Statistikk 92
4.5.1 Status oppfølging av tekstvedtak 96
4.6 Tilbakemeldinger 98
4.6.1 Tilbakemeldinger fra de folkevalgte 98
4.6.2 Tilbakemeldinger fra administrasjonen 100
4.7 Tekstvedtak (case) 102
4.8 Vurderinger 105
4.9 Anbefalinger 107
5 HØP som beslutningsgrunnlag for folkevalgte 108
5.1 Revisjonskriterier 108
5.2 Kartlegging av språk i beslutningstekster 109
5.3 Spørreundersøkelse 111
5.4 Tilbakemeldinger fra intervju 114
5.4.1 Tilbakemeldinger fra de folkevalgte 114
5.4.2 Tilbakemeldinger fra administrasjonen 114
5.5 Vurderinger 115
5.6 Anbefalinger 116
6 Vedlegg 117
6.1 Anbefalinger for politisk styring i budsjett- og økonomiplanprosesser 117
7 Sentrale dokumenter og kilder 118

OPPDRAGET

Bestilling:

Kontrollutvalget i Stavanger kommune bestilte 07.04.2025 en forvaltningsrevisjon om forholdet mellom administrasjon og politikk.

Formål:

Formålet med prosjektet er å vurdere hvordan samspill og ansvarsdeling mellom folkevalgte og administrasjonen fungerer i Stavanger kommune.

Problemstillinger:

- Hvordan fungerer ansvarsdelingen og samspillet mellom folkevalgte, de folkevalgte organene og administrasjonen i sentrale beslutningsprosesser, som HØP-prosessen?
- Hvordan følges tekstvedtak i HØPen opp?
- Hvordan blir HØP-dokumentene tilpasset de folkevalgtes behov som beslutningsgrunnlag?
    - Er omfang, språk og struktur tilpasset og forståelig for de folkevalgte?

Forvaltningsrevisjonen er ledet av forvaltningsrevisor Martin Schanche-Olsen. Arbeidet og rapport er kvalitetssikret av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg, og gjennomgått av revisjonsdirektør Rune Haukaas.

SAMMENDRAG

Om prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å vurdere hvordan samspillet og ansvarsdelingen mellom folkevalgte og administrasjonen fungerer i Stavanger kommune. Prosjektet har belyst hvordan samspillet fungerer både generelt og i sentrale beslutningsprosesser, som handlings- og økonomiplanen-prosessen (HØP), hvordan tekstvedtak i HØP blir fulgt opp, og om HØP-dokumentene er tilpasset de folkevalgtes behov som beslutningsgrunnlag.

Datagrunnlaget består av dokumentgjennomgang, intervjuer med sentrale folkevalgte og representanter fra administrasjonen, samt spørreundersøkelser til medlemmene av bystyret og et utvalg av sentraladministrasjonen. Revisjonskriteriene bygger blant annet på kommuneloven, kommunale styringsdokumenter, samt relevante rapporter og studier om samspillet mellom politikk og administrasjon.

I vurderingen av samspillet mellom politikk og administrasjon er det også viktig å fremheve at de folkevalgte har flere roller som må balanseres. KS beskriver blant annet ombudsrollen, styringsrollen, lederrollen og arbeidsgiverrollen som sentrale sider ved det å være folkevalgt. Dette innebærer at folkevalgte både skal representere innbyggernes interesser, utøve politisk styring og ivareta bystyrets rolle som kommunens øverste styrings- og arbeidsgiverorgan.

Funnene i denne gjennomgangen må forstås som et øyeblikksbilde av samspillet mellom politikk og administrasjon i en periode der flere sammenfallende forhold har bidratt til å gjøre samspillet mer krevende. Dette tilsier varsomhet med å trekke for vidtrekkende eller varige slutninger om samspillet generelt, utover det funnene gir grunnlag for i den aktuelle perioden.

Hovedbudskap

- Stavanger kommune har i hovedsak etablerte strukturer for samspill mellom politikk og administrasjon. Gjennomgangen viser likevel at samspillet blir mer krevende når kommunen står i pressede situasjoner, og når roller, ansvar og forventninger ikke er tilstrekkelig avklart i praksis.
- Samspillet har vært påvirket av endringer i politisk og administrativ toppledelse, krevende økonomi, enkeltsaker som har utfordret tilliten, og et mindre forutsigbart politisk styringsgrunnlag.
- De folkevalgtes ombudsrolle blir særlig synlig i enkeltsaker og i saker med direkte betydning for innbyggere og brukergrupper. Rollen ivaretar en viktig demokratisk funksjon, men kan utfordre samspillet når den fører til tett politisk oppfølging av

enkeltsaker eller gjør det vanskeligere å stå i helhetlige prioriteringer og langsiktige omstillingstiltak. Gjennomgangen tyder på at balanseringen mellom ombudsrollen og styringsrollen har vært krevende i flere av sakene som har preget denne bystyreperioden.

- Bystyrets arbeidsgiverrolle overfor kommunedirektøren omfatter løpende oppfølging, forventningsavklaringer og tilbakemeldinger. Gjennomgangen tyder på at denne delen av arbeidsgiveransvaret i liten grad har vært satt i system

- HØP-prosessen har gode formelle rammer, men samspillet i prosessen kan bli utfordret når det politiske styringsgrunnlaget er uforutsigbart eller endres underveis.

- Oppfølgingen av tekstvedtak er blitt mer systematisk, men det er fortsatt behov for tydeligere forventningsavklaringer om status, framdrift og forutsetninger for gjennomføring.

- HØP-dokumentene er videreutviklet og gjort mer tilgjengelige, men kan fortsatt være krevende som beslutningsgrunnlag for enkelte folkevalgte.

Etter vår vurdering bør kommunen tydeliggjøre spillereglene for samhandlingen mellom politikk og administrasjon, utøve arbeidsgiveransvaret overfor kommunedirektøren mer strukturert, avklare forventninger til oppfølging av tekstvedtak og videreutvikle HØP som beslutningsgrunnlag for politiske prioriteringer og vedtak.

Sammendrag

Samspillet mellom politikk og administrasjon i Stavanger kommune har i perioden 2023–2026 vært preget av flere sentrale utviklingstrekk som samlet sett har gjort relasjonen mer krevende. Det er særlig fire forhold som ser ut til å ha hatt betydning: endring i politisk og administrativ toppledelse, en presset økonomisk situasjon, enkeltsaker som har utløst kritikk, og et skiftende og mindre forutsigbart politisk styringsgrunnlag. Samtidig bør flere av funnene ses i sammenheng med tydeligere parlamentariske trekk i den politiske praksisen.

Våre funn tyder ikke først og fremst på svikt i de formelle strukturene. Stavanger kommune har flere arenaer for dialog og informasjonsutveksling, og den uformelle kontakten mellom nåværende ordfører og kommunedirektør fremstår som god. Utfordringene oppstår særlig når rolle- og ansvarsdelingen skal praktiseres under press. Når økonomien blir strammere, enkeltsaker utfordrer tilliten, og det politiske styringsgrunnlaget blir mindre forutsigbart, blir grensene mellom politikk og administrasjon mindre entydige i praksis.

Utfordringene har særlig kommet til uttrykk gjennom økt politisk behov for kontroll, informasjon og hyppigere rapportering. Flere folkevalgte beskriver at tilliten til administrasjonen ble svekket i enkeltsaker og mot slutten av forrige kommunedirektørs periode. Rådhussaken, barnevernssakene og den krevende økonomiske situasjonen har alle bidratt til å skjerpe forventningene til informasjon, åpenhet og politisk innsyn. Samtidig peker flere på at dette også har ført til positive endringer, blant annet bedre løpende økonomirapportering, større åpenhet og tettere dialog.

Utviklingen har dermed hatt en dobbel virkning. På den ene siden har tillitsutfordringer og politisk usikkerhet bidratt til å gjøre samspillet mer krevende. På den andre siden har de samme utfordringene utløst endringer som flere folkevalgte opplever som positive. Dette gjelder særlig styrket informasjonsflyt og bedre rapportering til politisk nivå.

Spørreundersøkelsen viser samtidig et viktig spenningspunkt. De folkevalgte uttrykker i større grad høy tillit til administrasjonen enn administrasjonen uttrykker til de folkevalgte. Mens 58 prosent av de folkevalgte svarer at de har tillit til administrasjonen i stor eller svært stor grad, er tilsvarende andel i administrasjonen 29 prosent når de vurderer sin tillit til de folkevalgte. Flertallet i administrasjonen svarer i stedet at de har tillit til de folkevalgte «i noen grad». Samtidig indikerer noen av tilbakemeldingene at tettere politisk oppfølging og kontroll, som delvis kan forstås som en reaksjon på tillitsutfordringer den ene veien - også kan ha bidratt til tillitsutfordringer den andre veien.

Det kan samtidig være krevende å balansere folkevalgtrollene i ulike saker der ombudsrollen trekker de folkevalgte tett på innbyggernes eller enkeltgruppers interesser, mens behovet for overordnet styring, helhetlige prioriteringer og langsiktig omstilling i større grad krever at styrings- og lederrollen blir mer fremtredende. I slike situasjoner kan det oppstå spenninger mellom ulike hensyn. Det gjør det desto viktigere å balansere rollene på en bevisst måte.

Funnene gir videre holdepunkter for at enkelte av samspills- og tillitsutfordringene har vært knyttet til relasjonen mellom tidligere ordfører og forrige kommunedirektør. Flere folkevalgte beskriver relasjonen til forrige kommunedirektør som krevende og preget av svekket tillit mot slutten av vedkommende periode. Samtidig deler ikke alle dette synet. Tidligere kommunedirektør beskriver på sin side samspillet gjennom store deler av perioden som godt, men peker på at rolleforståelse og relasjonen til enkelte folkevalgte gjorde samspillet mer krevende mot slutten. Flere sentrale folkevalgte gir samtidig uttrykk for at tilliten til nåværende kommunedirektør er god, og at endringen i administrativ toppledelse har vært positivt for samspillet. Dette må samtidig ses i lys av at forrige kommunedirektør hadde hatt rollen i nesten ti år, mens nåværende kommunedirektør begynte i 2025. Relasjonen mellom politisk og administrativ toppledelse er dermed fortsatt i en etableringsfase.

Samtidig tyder tilbakemeldingene på at oppfølgingen av forrige kommunedirektør i liten grad var satt i system. Etter vår vurdering er dette et sentralt poeng. Bystyrets arbeidsgiverrolle handler ikke bare om å ansette kommunedirektøren, men også om hvordan vedkommende følges opp og ivaretas over tid. Det fremstår dermed som at den løpende arbeidsgiveroppfølgingen ikke har vært tilstrekkelig ivaretatt. Når det mangler faste arenaer for forventningsavklaring, tilbakemelding og dialog om rolleutøvelse - øker risikoen for at spenninger, misnøye og sviktende tillit utvikler seg uten at dette håndteres tidlig og ryddig. I forbindelse med ansettelsen av ny kommunedirektør har intensjonen vært å etablere en mer strukturert oppfølging, noe vi vurderer som positivt. Samtidig er det avgjørende at dette følges opp i praksis.

Funnene viser videre at tillitsutfordringer har påvirket hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon utøves i praksis. Samtidig tilsier funnene at utviklingen ikke kan forstås som et tillitsproblem alene. Flere informanter peker også på sterkere politisk konkurranse, større markeringsbehov og tydeligere behov for å vise politisk ansvar. Utviklingen fremstår dermed ikke bare som en respons på konkrete tillitsutfordringer, men også som uttrykk for en politisk praksis der synlighet, politiske skillelinjer og handlekraft har fått større betydning enn tidligere. Dette samsvarer med funnene i Ideas2evidence-utredningen fra 2022, der det ble beskrevet en utvikling mot sterkere posisjons- og opposisjonstrekk, økt blokkdannelse og større utfordringer knyttet til politisk ansvarliggjøring innenfor formannskapsmodellen. Våre funn peker i samme retning.

Samlet vurderer vi at Stavanger kommune har mange av de formelle strukturene som et godt samspill forutsetter. Hovedutfordringen er i mindre grad mangel på arenaer eller rutiner, og i større grad hvordan roller og ansvar praktiseres i situasjoner preget av krevende rammebetingelser. Dette gjelder særlig når politisk involvering går lenger inn i administrasjonens ansvarsområde enn administrasjonen oppfatter som naturlig, når detaljerte bestillinger fremmes uten at konsekvensene er tilstrekkelig utredet, når informasjon om vesentlige forhold ikke når politisk nivå tidlig nok, eller når politiske signaler fremstår som lite avklarte.

Vi mener derfor at kommunen bør etablere noen få, konkrete og gjensidige spilleregler for samhandlingen mellom politikk og administrasjon. Dette bør særlig gjelde situasjoner der grensene mellom politisk innflytelse og administrativt ansvar blir utydelige i praktiseringen. En slik prosess bør involvere representanter fra både flertall og mindretall, samt administrativ ledelse, og ta sikte på å avklare konkrete forventninger til informasjonsdeling, oppfølging av enkeltsaker, håndtering av uenighet om faktagrunnlag og hvordan avvik fra forventet samhandling skal håndteres.

Samtidig legger vi til grunn at slike spilleregler ikke alene kan løse alle utfordringer knyttet til politisk kultur, skiftende flertallsforhold eller ulike oppfatninger av hvordan rollene utøves. Formålet bør derfor ikke være å begrense politisk uenighet eller politisk handlingsrom, men å

tydeliggjøre forventninger til samhandlingen i situasjoner der grensene mellom politisk styring og administrativt ansvar blir krevende å praktisere.

Samspillet i HØP-prosessen

HØP-prosessen er en av kommunens viktigste styringsprosesser, og en sentral arena for samspillet mellom politikk og administrasjon. Etter vår vurdering har Stavanger kommune i stor grad etablert strukturer som er i tråd med anbefalt praksis for slike prosesser. Den formelle ansvarsdelingen er i hovedsak tydelig: Administrasjonen, under ledelse av kommunedirektøren, utarbeider forslag til HØP, formannskapet behandler saken og gir innstilling, mens bystyret sluttbehandler og vedtar planen. Kommunen har også en administrativ organisering av HØP-arbeidet, med ansvar lagt til økonomi- og organisasjonsområdet og et eget HØP-team.

Kommunen har videre lagt opp til en forutsigbar prosess. HØP-arbeidet starter med et budsjettnotat til formannskapet tidlig på året, der det orienteres om rammebetingelser, tidsplan, økonomisk situasjon og videre prosess. I tillegg har kommunen gjennomført budsjettseminarer med sentrale folkevalgte - og lagt til rette for presentasjoner, spørsmål og dialog med partiene. Særlig fremstår grepet med flere budsjettseminarer i forbindelse med HØP-prosessen 2026–2029 som vellykket. Etter vår vurdering har dette styrket informasjonsflyten og gitt de folkevalgte bedre innsikt i kommunens økonomiske situasjon, utfordringsbilde og mulige omstillingstiltak før kommunedirektørens forslag legges fram.

Samtidig viser gjennomgangen at det er forskjell på å legge til rette for politisk medvirkning og å oppnå reell politisk medvirkning i praksis. Selv om kommunen har etablert arenaer for tidlig involvering, tyder funnene på at budsjettseminarer og workshops i hovedsak har fungert som orienterings- og informasjonsarenaer. De har i mindre grad fungert som arenaer der de folkevalgte gir tydelige politiske signaler om prioriteringer og vanskelige valg underveis. Dette må ses i sammenheng med en HØP-prosess preget av krevende økonomi, skiftende politiske konstellasjoner og usikkerhet om flertallsgrunnlaget. Samt at partiene vil også ha behov for å vurdere administrasjonens forslag, avklare egne standpunkter og forhandle politisk før de viser hvilke tiltak de faktisk vil støtte. Samtidig er det nyttig for administrasjonen å få politiske signaler knyttet til hvilke omstillingstiltak som er realistiske å utrede videre.

Etter vår vurdering er utfordringen derfor ikke knyttet til den formelle rolle- og ansvarsdelingen, men til hvordan rollene utøves i praksis når kommunen står overfor krevende økonomiske prioriteringer. Funnene viser at det kan oppstå et spenningsforhold mellom administrasjonens behov for tidlige politiske avklaringer og de folkevalgtes behov for politisk handlingsrom fram til budsjettforhandlingene og sluttbehandlingen. Dette ble blant annet synlig under behandlingen av HØP 2026–2029, da «mindretallets» budsjett ble vedtatt uten at dette var signalisert på forhånd.

Utfordringen kommer også til uttrykk i overgangen fra en generell erkjennelse av omstillingsbehov til politisk tilslutning til konkrete tiltak. Funnene tyder på at det er relativt bred forståelse for at kommunen må omstille, men at det er mer krevende å få politisk tilslutning når tiltakene blir konkrete og får konsekvenser for tjenestetilbudet. Spørsmålet om reduksjon i sykehjemsplasser er et eksempel på dette: Kommunedirektørens forslag til HØP var i tråd med politisk vedtatt strategi om at Stavanger skal være en hjemmetjenestekommune, men innebar samtidig å redusere dekningsgraden fra 18,6 prosent i 2025 til 14,2 prosent i 2029 i tråd med vedtatt Plan for omsorgsbygg 2021-2034. Et konkret og merkbart tiltak innenfor et stort tjenesteområde. I den politiske behandlingen ble det ikke flertall for å gjennomføre avviklingen av sykehjemsplassene. Dette illustrerer også hvordan konkrete omstillingstiltak kan sette balansegangen mellom folkevalgtes styringsrolle og ombudsrolle på prøve.

Dersom politiske signaler kommer sent, er uklare eller endres underveis, kan administrasjonen bruke betydelige ressurser på å utrede tiltak som senere blir tonet ned, utsatt eller reversert. Hvis dette skjer gjentatte ganger, kan det svekke opplevelsen av forutsigbarhet og tilliten til omstillingsprosessen blant de ansatte. Dette kan redusere administrasjonens handlingsrom og bidra til et mer utfordrende samspill mellom administrativt og politisk nivå over tid.

Vi mener at kommunen de siste årene har styrket rapporteringen og informasjonsflyten på økonomiområdet. Hyppigere økonomirapportering og mer løpende orientering gir politisk nivå bedre mulighet til å følge utviklingen gjennom året. Dette henger også sammen med tidligere erfaringer knyttet til at informasjon om vesentlige avvik kom for sent, og at dette påvirket tilliten mellom nivåene.

Vi mener at Stavanger kommune har etablert gode formelle rammer for HØP-prosessen, og at kommunen de siste årene har styrket både informasjon, dialog og rapportering. Utfordringene synes i mindre grad å handle om mangel på arenaer, rutiner eller formell ansvarsdeling, og i større grad om de politiske forutsetningene prosessen gjennomføres innenfor. Prosessen kan legge til rette for informasjon, dialog og tidlig involvering, men kan i mindre grad kompensere for politisk uforutsigbarhet eller manglende avklaring om hvilke budsjetter og tiltak det faktisk er flertall for.

Oppfølging av tekstvedtak

Vi vurderer at Stavanger kommune har etablert et system for oppfølging av tekstvedtak som i hovedsak legger til rette for oversikt, ansvarsplassering og regelmessig rapportering. Kommunen har en egen rutine, tekstvedtakene registreres i Styringsplattformen, og det fastsettes ansvarlig tjenesteområde, kontaktperson og frist. Dette er relevante internkontrolltiltak for å redusere risikoen for at tekstvedtak blir oversett eller ikke fulgt opp.

Kommunen har også fulgt opp flere av utfordringene som ble pekt på i forvaltningsrevisjonen *Oppfølging av politiske vedtak* fra 2022, særlig behovet for bedre oversikt og mer systematisk rapportering. Tilbakemeldingene tyder på at rapporteringen har blitt mer strukturert, og at det i større grad meldes fra dersom kapasitet eller ressurser står i veien for oppfølgingen.

Samtidig viser gjennomgangen at det kan være ulike forventninger til hvilken status og virkning tekstvedtakene har. Fra politisk side kan tekstvedtak gi forventninger om at det skal skje en konkret oppfølging eller realisering av tiltaket. Fra administrativ side pekes det på at flere av tekstvedtakene i praksis ofte må forstås mer som prosessvedtak enn som beslutningsvedtak. Det vil si at de ofte må utredes, sorteres og eventuelt følges opp gjennom ordinære plan-, budsjett-, saksbehandlings- eller prosjektprosesser før de kan realiseres.

Denne forskjellen kommer også til uttrykk i forståelsen av hva som ligger i at et tekstvedtak er «ferdigstilt». Etter dagens praksis kan et tekstvedtak få grønn status og være «ferdigstilt», selv om oppfølgingen fortsetter og medfører etterfølgende aktivitet og nye saker til politisk behandling. Vi legger samtidig til grunn at denne praksisen er politisk vedtatt og innarbeidet i kommunens rutiner.

Utfordringen handler dermed ikke om at administrasjonen rapporterer feil, men om at begreper og forventninger ikke fremstår som tilstrekkelig avklart. Et tekstvedtak kan ikke alene erstatte krav til finansiering, reguleringsplan, kommuneplanavklaring, teknisk prosjektering eller annen nødvendig behandling. Dersom et tekstvedtak innebærer et nytt tiltak, økt ambisjonsnivå eller endret prosjektomfang uten at det følger midler eller nødvendige avklaringer med, kan det oppstå et misforhold mellom forventningene til oppfølging og det som faktisk er mulig å gjennomføre i praksis.

Flere folkevalgte gir uttrykk for forventninger om raskere oppfølging av tekstvedtakene. Etter vår vurdering må dette ses i sammenheng med tekstvedtakenes innhold, omfang og kompleksitet – samt med totalmengden tekstvedtak som fattes i hver HØP. Noen tekstvedtak kan følges opp relativt raskt, mens andre krever mer omfattende avklaringer. Dette gjelder særlig tekstvedtak som er krevende å gjennomføre, eller som forutsetter nærmere økonomiske, planmessige eller administrative avklaringer. Etter vår vurdering fremstår misnøye med oppfølgingen ofte som mangel på tilstrekkelig forventningsavklaringer og dialog med administrasjonen.

Vi mener at statusrapporteringen både bør være kjent, lett tilgjengelig og egnet til å avklare forventninger til videre oppfølging. Dersom statusoppdateringene ikke er like tydelige, synlige eller lett tilgjengelige for alle folkevalgte - kan det bidra til ulike forventninger til hva som er gjort, hva som gjenstår, og hvilke forutsetninger som må være på plass før vedtaket eventuelt kan gjennomføres. Vi mener ikke at det skal etableres et nytt og omfattende system for dette, men at

kommunen bør vurdere tiltak som kan redusere risikoen for at folkevalgte og administrasjonen legger ulike forventninger til grunn for oppfølgingen.

HØP som beslutningsgrunnlag

HØP skal gi de folkevalgte et faktisk og rettslig grunnlag for å fatte beslutninger om kommunens økonomi, prioriteringer og utvikling. Dokumentet skal samtidig være forståelig og tilpasset målgruppen.

Etter vår vurdering har Stavanger kommune gjort flere grep for å gjøre HØP mer tilgjengelig for de folkevalgte som beslutningsgrunnlag. Dette gjelder blant annet økt fokus på klarspråk og en reduksjon i dokumentomfanget. Administrasjonen har også lagt til rette for flere støttefunksjoner i tilknytning til HØP, blant annet gjennom økt bruk av budsjettseminarer, digitale løsninger, presentasjoner for partiene og større tilgjengelighet fra administrasjonen når det gjelder spørsmål og henvendelser.

Funnene peker dermed i retning av at kommunen arbeider aktivt med å tilpasse både prosessen og dokumentene til målgruppen. Samtidig viser både spørreundersøkelsen og intervjuene at HØP fortsatt oppleves som et krevende dokument på enkelte områder. Tilbakemeldingene er imidlertid ikke entydige.

Intervjuene med sentrale folkevalgte gir enkelte indikasjoner på at det kan være krevende å få oversikt over helheten i økonomien, det politiske handlingsrommet og sammenhengen mellom endringer og samlede rammer. Det er samtidig grunn til å være varsom med å trekke bastante slutninger om hvor utfordringene ligger, ettersom intervjuene i hovedsak er gjennomført med sentrale folkevalgte, mens spørreundersøkelsen har lav svarprosent.

Tilbakemeldingene tyder på at forståelsen av HØP varierer mellom de folkevalgte, og at dokumentet særlig kan være krevende for representanter som har mindre erfaring eller som ikke arbeider tett på budsjett- og økonomisaker. Samtidig fremhever flere at både opplæring, gjennomganger og digitale verktøy har gjort det lettere å forstå oppbyggingen av HØP enn tidligere.

Vi mener at kommunen har iverksatt relevante tiltak for å styrke HØP som beslutningsgrunnlag. Funnene gir ikke grunnlag for å peke på én entydig svakhet ved HØP-dokumentene, men tyder på at dokumentene fortsatt kan være krevende å bruke for enkelte folkevalgte. Etter vår vurdering bør kommunen derfor videreføre arbeidet med å utvikle HØP-dokumentene og tilhørende støttefunksjoner, slik at de samlet gir et tydelig, helhetlig og tilgjengelig beslutningsgrunnlag for politiske prioriteringer og vedtak.

Anbefalinger oppsummert

Rogaland revisjon anbefaler å:

- etablere noen få, konkrete og gjensidige spilleregler for samhandlingen mellom politikk og administrasjon. Inkludert å tydeliggjøre hvordan avvik fra forventet samhandling skal håndteres, og hvordan det kan legges til rette for løpende og ryddige tilbakemeldinger.

- utøve arbeidsgiveransvaret overfor kommunedirektøren på en aktiv og strukturert måte, bl.a. gjennom forventningsavklaringer og regelmessig oppfølging.

- vurdere tiltak som kan gjøre rapporteringen av tekstvedtak mer kjent og tilgjengelig for alle folkevalgte. Kommunen bør også vurdere andre tiltak som kan redusere risikoen for at folkevalgte og administrasjonen legger ulike forventninger til grunn for oppfølgingen.

- fortsette arbeidet med å utvikle HØP-dokumentene og tilhørende støttefunksjoner, slik at de samlet gir et tydelig, helhetlig og tilgjengelig beslutningsgrunnlag for politiske prioriteringer og vedtak.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektørens kommentar mottatt 14.09.2026.

Kommunedirektøren takker Rogaland Revisjon for en grundig og balansert gjennomgang av samspillet mellom politisk og administrativt nivå i Stavanger kommune.

Rapporten behandler et tema som er grunnleggende for kommunens styring og utvikling. Et godt samspill mellom politikk og administrasjon er avgjørende for både lokaldemokratiet, tjenesteutviklingen og innbyggernes tillit til kommunen.

Generelle vurderinger

Kommunedirektøren merker seg revisjonens hovedkonklusjon om at Stavanger kommune i hovedsak har etablert gode formelle strukturer og arenaer for samspill mellom politikk og administrasjon, og at utfordringene i større grad handler om hvordan roller og ansvar praktiseres.

Kommunedirektøren kjenner igjen flere av observasjonene i rapporten. Perioden som er undersøkt har vært preget av skifte av både politisk og administrativ toppledelse, økonomiske utfordringer og behov for omstilling. Vi har i tillegg hatt enkeltsaker som har bidratt til å sette tillit og rolleforståelse under press, og endringer i det politiske styringsgrunnlaget. Slike forhold påvirker naturligvis samspillet mellom politikk og administrasjon, og bidrar til å synliggjøre betydningen av tydelige roller, gode relasjoner og gjensidig tillit.

Rapporten dokumenterer også flere positive utviklingstrekk. Dette omfatter blant annet styrket økonomirapportering, økt åpenhet, tettere dialog med politiske organer, og en videreutvikling av arenaer for informasjonsdeling og politisk involvering.

Samspillet mellom politikk og administrasjon

Rapporten viser at både folkevalgte og administrasjonen opplever samspillet som gjennomgående godt, samtidig som enkelte saker og prosesser har avdekket ulike forventninger til grenseflaten mellom politisk styring og administrativt ansvar. Dette er ikke unikt for Stavanger kommune, men et kjent spenningsfelt i mange kommuner.

Spørreundersøkelsen som er gjennomført viser at både folkevalgte og administrasjonen i hovedsak opplever at det er respekt for hverandres roller, men at rolleforståelsen ikke alltid er sammenfallende. De åpne svarene peker på utfordringer i begge retninger: Enkelte folkevalgte

opplever at administrasjonen kan legge sterke føringer gjennom saksframlegg eller tolke politiske vedtak for snevert, mens administrasjonen viser til at folkevalgte i noen saker går langt inn i faglige vurderinger, eller gir for detaljerte bestillinger. Kommunedirektøren vurderer at funnene illustrerer et naturlig skjæringspunkt mellom politisk styring og administrativ faglighet, og at begge parter har et ansvar for å respektere hverandres roller og ansvar.

Rapporten viser også at de folkevalgte gjennomgående har høy tillit til administrasjonen. Når revisjonen finner at administrasjonen har noe lavere tillit til de folkevalgte, tolker kommunedirektøren dette som et resultat av ansattes bekymringer knyttet til forutsigbarhet, rolleavklaring og styring, heller enn manglende respekt for de folkevalgte eller de demokratiske prosessene.

I likhet med revisjonen understreker kommunedirektøren at funnene i undersøkelsen må tolkes med varsomhet ettersom svarprosenten er lav blant de folkevalgte, i tillegg til at antall svar varierer mellom spørsmålene.

Et godt samspill er et felles ansvar. Det forutsetter både at administrasjonen følger opp politiske vedtak, leverer faglig forsvarlige og balanserte beslutningsgrunnlag og god informasjon, og at politiske vedtak er tydelige og gjennomførbare.

Kommunedirektøren er derfor positiv til revisjonens anbefaling om å etablere noen få, konkrete prinsipper for samhandling mellom politikk og administrasjon. Dette vurderes som et konstruktivt tiltak for å styrke felles forståelse av roller, forventninger og samhandlingsformer. Folkevalgt-, leder- og ansattopplæring vil være naturlige arenaer i denne sammenheng.

Arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren

Kommunedirektøren merker seg revisjonens vurdering av at arbeidsgiveroppfølgingen av tidligere kommunedirektør i begrenset grad var systematisert.

Det er etablert en annen tilnærming ved ansettelsen av ny kommunedirektør. Gjennom bystyrets opprettelse av ansettelsesutvalget er det lagt til rette for en mer strukturert dialog om mål, forventninger, rolleutøvelse og oppfølging.

Kommunedirektøren støtter anbefalingen om en aktiv og systematisk utøvelse av arbeidsgiverrollen. Dette er i første rekke et ansvar for bystyret som arbeidsgiverorgan, men administrasjonen vil bidra til at det etableres gode og forutsigbare ordninger for oppfølging og dialog.

Handlings- og økonomiplanen (HØP) – prosess og beslutningsgrunnlag

I tillegg til at revisjonen vurderer at Stavanger kommune har etablert gode formelle rammer for handlings- og økonomiplanprosessen, mener kommunedirektøren også at det er positivt at revisjonen anerkjenner arbeidet med å gjøre handlings- og økonomiplandokumentene mer tilgjengelige.

Samtidig støtter kommunedirektøren at det fortsatt er potensial for videre utvikling. Administrasjonen vil særlig arbeide videre med tiltak som kan bidra til økt forståelse av det økonomiske handlingsrommet, konsekvenser av ulike prioriteringer, og sammenhengen mellom strategiske mål og konkrete omstillingstiltak. Arbeidet med tidlig dialog og involvering i HØP-prosessen videreføres.

For en kommune på Stavangers størrelse vil HØP være et omfattende og komplekst styringsdokument. Dette skal likevel ikke utelukke at dokumentene skal være så tilgjengelige og beslutningsrelevante som mulig.

Oppfølging av tekstvedtak

Revisjonen anerkjenner at administrasjonen har forbedret oppfølgingen av tekstvedtak siden forvaltningsrevisjonen *Oppfølging av politiske vedtak* i 2022. Samtidig registrerer kommunedirektøren at det kan være ulik forståelse av hva ferdigstillelse av et tekstvedtak faktisk innebærer. Dette kan blant annet skyldes ulike oppfatninger av tekstvedtakenes karakter og funksjon.

Mange tekstvedtak gir uttrykk for en politisk retning eller intensjon, uten at dette nødvendigvis innebærer endelig beslutning om gjennomføring. Mens noen tekstvedtak lar seg ferdigstille ved å legge fram ordinær politisk sak, vil oppfølgingen av andre tekstvedtak være avhengig av videre koordinering, budsjettmessig inndekning eller behandling i andre plan- og beslutningsprosesser. Dette gjelder særlig bygge- og anleggsprosjekter.

Kommunedirektøren vil på denne bakgrunn vurdere om begrepsbruk og statuskategorier bør justeres. Formålet er å tydeliggjøre hva som er utført og hva som eventuelt gjenstår før vedtakene kan realiseres.

Oppfølging av revisjonens anbefalinger

Kommunedirektøren vil følge opp revisjonens anbefalinger gjennom følgende tiltak:

- Initiere et arbeid for å utvikle konkrete prinsipper for samhandling mellom politikk og administrasjon
- Bidra til videre utvikling av en strukturert arbeidsgiveroppfølging av kommunedirektøren.

- Videreutvikle rapporteringen på tekstvedtak med mål om å tydeliggjøre status for oppfølgingen.
- Fortsette forbedringsarbeidet med HØP-dokumentene og tilhørende støtte- og dialogarenaer.

Rapporten gir etter kommunedirektørens vurdering et balansert bilde av både styrker og utfordringer i samspillet mellom politikk og administrasjon. Kommunen har i hovedsak gode strukturer og arenaer på plass, men samspill, tillit og rolleutøvelse krever kontinuerlig oppmerksomhet og utvikling fra begge parter.

Kommunedirektøren vil, i samarbeid med politisk nivå, bruke rapportens funn og anbefalinger som grunnlag for videre forbedringsarbeid, med mål om å styrke samspillet, tilliten og den samlede styringen av Stavanger kommune.

1 INNLEDNING

1.1 RAPPORTENS OPPBYGGING

I denne rapporten har vi sett på forholdet mellom politikk og administrasjon i Stavanger kommune. Temaet handler dels om formelle roller, ansvarslinjer og regler for hvem som har myndighet til hva. Samtidig avgjøres samspillet ikke bare av de formelle rammene, men også av tillit, forventninger, politisk kultur, informasjonsflyt og hvordan aktørene håndterer saker der grensene mellom politisk styring og administrativt ansvar blir mindre tydelige.

Innledningskapittelet er ment som en innramming av rapporten. I dette kapittelet beskriver vi noen sentrale trekk ved forholdet mellom politikk og administrasjon. Dette har også relevans for revisjonskriteriene, men er tatt med her fordi det bidrar til å gi et felles bakteppe for de senere kapitlene. Formålet er å vise hvilke rammer samspillet foregår innenfor, før rapporten går nærmere inn på hvordan dette fungerer i praksis.

Den første problemstillingen gjelder hvordan ansvarsdelingen og samspillet mellom folkevalgte, folkevalgte organer og administrasjonen fungerer i sentrale beslutningsprosesser, som HØP-prosessen. HØP er en sentral del av undersøkelsen. Samtidig indikerer funnene at samspillet i HØP-prosessen vanskelig kan vurderes isolert fra det mer generelle forholdet mellom politikk og administrasjon.

På denne bakgrunnen er den første problemstillingen behandlet i to separate kapitler. Kapittel 2 omtaler samspillet mellom politikk og administrasjon mer generelt, mens kapittel 3 ser særskilt på HØP-prosessen som en konkret arena for dette samspillet. Kapitlene belyser dermed ulike sider av problemstillingen, men bør også ses i sammenheng. De to siste problemstillingene behandles i egne kapitler. Kapittel 4 ser på hvordan tekstvedtak i HØP følges opp, mens kapittel 5 vurderer om HØP-dokumentene er tilpasset de folkevalgtes behov som beslutningstakere (innenfor rammen av at HØP er et omfattende styringsdokument for en stor kommune).

1.2 BAKGRUNN

Forholdet mellom politikk og administrasjon er en grunnpilar i det lokale demokratiet. Siden politisk og administrativ ledelse samarbeider tett i kommunal virksomhet, er det særlig viktig med tydelige ansvarslinjer og rolleavklaringer – i tillegg til god rolleforståelse i praksis. Samtidig forutsetter velfungerende lokaldemokratisk styring et godt samspill mellom de folkevalgte og

administrasjonen - basert på respekt for hverandres roller, tillit, åpenhet og tilgang til relevant informasjon.[1]

De folkevalgte er forventet å sette saker på dagsordenen, fatte vedtak og føre tilsyn med at administrasjonen følger opp disse. Administrasjonen, ledet av kommunedirektøren, har ansvar for å utrede saker, gi faglige anbefalinger og iverksette politiske beslutninger innenfor gjeldende lover, regler og økonomiske rammer. De to nivåene har prinsipielt ulike, men samtidig gjensidig utfyllende roller som begge er nødvendige for å nå et felles mål om en velfungerende kommune. I utgangspunktet skal det både være klare skiller og sammenheng mellom de ulike fasene (jf. forenklet fremstilling i tabellen under).

Figur 1. Prinsipielt skille mellom politisk og administrativt ansvar.

Oppgaver	Ansvar
1. Setter saker på dagsorden	Politisk ansvar
2. Utrede sakene	Administrativt ansvar
3. Fatte vedtak	Politisk ansvar
4. Iverksette politiske vedtak	Administrativt ansvar
5. Føre tilsyn med administrasjonen	Politisk ansvar

Skillene bygger i utgangspunktet på en grunnforståelse av at politiske oppgaver gjelder verdier, prioriteringer og fordeling, mens administrative oppgaver i større grad gjelder faglige vurderinger, organisering og iverksetting.[2] Samtidig er ikke dette skillet absolutt, og i praksis følger politiske prosesser sjelden ryddige, lineære og tydelig tidsavgrensede faser.[3][4]

1.2.1 DEN «NYE» KOMMUNELOVEN OG «TIMEGLASSMODELLEN»

Fra kommuneloven ble iverksatt i 1992 og fra ny utgave trådte i kraft i 2019 – har det blitt lagt til rette for et «*skarpere skille mellom politikk og administrasjon*» (Jacobsen et al., 2021, s. ii).

---

[1] KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-2.pdf

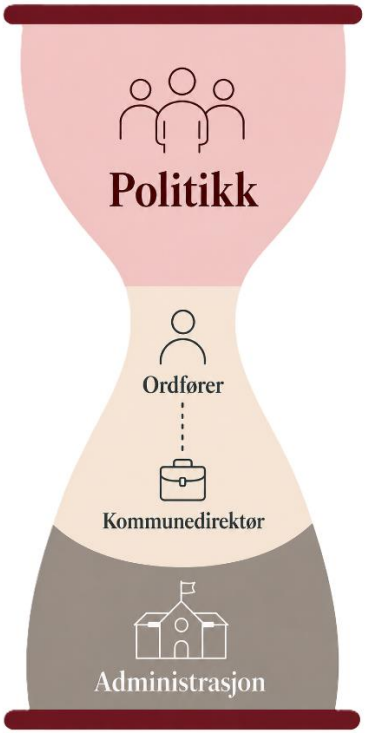
[2] Jacobsen, D. I., Baldersheim, H. & Kühn, N. S. B. (2021). Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet? How Norwegian Chief Municipality Officers handles the balance between profession and politics. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 37(4), 210–225. https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-04-04

[3] Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet?: Norske kommunedirektørers balanse mellom fag og politikk.: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift: Vol 37, No 4

[4] Christian Lo, Signy Irene Vabo, Administrasjonsparadokset. Farvel til timeglassmodellen? I A. Røiseland & S. I. Vabo (red.), Folkevalgt og politisk leder (2020), Kap. 3, s. 62–94, s. 65.

Endringer i hvordan politikk og administrasjon skulle forholde seg til hverandre, har blitt illustrert gjennom den såkalte «timeglassmodellen».

Figur 2. Timeglassmodellen[5]



Modellen illustrerer et timeglass hvor folkevalgte og administrasjonen sitter i hver sin del – og der kontakten mellom partene primært skal skje gjennom ordfører og kommunedirektør som bindeledd i midten (noe som også fremhever viktigheten av disse rollene). I utgangspunktet skal ordfører og kommunedirektør være dørvoktere for kontakten mellom politisk og administrativ sfære. De bør samtidig ha løpende kontakt og veien mellom dem bør være kort (også med tanke på fysisk plassering av kontor).[6][7]

Videre har verken ordfører, kommunestyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer formell instruksjons- eller styringsmyndighet overfor den enkelte ansatte i administrasjonen –

[5] https://www.ks.no/contentassets/242e99d0a57a4ba0a3504c0956d801f2/KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-2.pdf

[6] Ibid.

[7] Det må også nevnes at modellen har blitt kritisert for å praktiseres for strengt, og at det i noen kommuner er åpnet opp for mer utstrakt kommunikasjon mellom politikk og administrasjon enn det modellen tilsier (Lo & Vabo, 2020).

kun overfor kommunedirektøren. Tilsvarende skjer saksutredning og administrative vedtak på vegne av kommunedirektøren når vedkommende ikke utfører dette selv. Det blir derfor ofte sagt at *«kommunestyret kjenner bare kommunedirektøren»*.[8] Dette understreker kommunedirektørens rolle som administrasjonens øverste leder og et sentralt bindeledd mellom politisk og administrativt nivå.

1.3 DE FOLKEVALGTES ROLLER

De folkevalgte har også flere roller som må balanseres i utøvelsen av det lokale demokratiet. I KS' folkevalgtprogram 2023–2027, *Tillit*[9], beskrives blant annet ombudsrollen, styringsrollen, lederrollen og arbeidsgiverrollen som sentrale sider ved folkevalgtrollen.

Ombudsrollen

Ombudsrollen innebærer at folkevalgte skal være lydhøre overfor innbyggere, brukere, pårørende, ansatte og andre som tar kontakt med kommunen. Rollen handler om å fange opp behov, bekymringer og erfaringer, bidra til at ulike interesser blir hørt, og løfte fram saker som kan ha politisk betydning. Ombudsrollen er dermed en viktig demokratisk funksjon. Samtidig må rollen utøves innenfor rammene av de folkevalgtes ansvar. Det innebærer blant annet at enkelthenvendelser og enkeltsaker normalt må håndteres gjennom ordinære administrative kanaler, klageordninger og politiske behandlingsformer. Dersom ombudsrollen utøves som direkte styring av enkeltsaker eller som løpende oppfølging av administrasjonens saksbehandling, kan det utfordre skillet mellom politisk og administrativt ansvar.

Styringsrollen

Styringsrollen handler om å fatte vedtak, fastsette mål og prioriteringer, fordele ressurser og følge opp at vedtak blir iverksatt. Denne rollen utøves først og fremst gjennom kommunestyret og andre folkevalgte organer. Styringsrollen innebærer at de folkevalgte skal gi politisk retning, men ikke overta administrasjonens ansvar for faglige vurderinger, saksforberedelse, personalledelse eller iverksetting. God rolleforståelse forutsetter derfor at politiske signaler gis på en måte som kan omsettes til vedtak, planer, budsjetter eller andre formelle styringssignaler.

Lederrollen

Lederrollen innebærer at folkevalgte bidrar til å sette saker på dagsordenen, avklare politisk retning og ta ansvar for kommunens samlede utvikling. Rollen handler ikke bare om å fremme

[8] Bernt, Jan Fridthjof. Kan ikke frikoble kommunedirektøren fra den rolle og det faglige ansvaret hen har. Kommunal rapport 11.02.2025.

[9] Tillit-2023-2027-Interaktiv.pdf

enkeltsaker eller partipolitiske standpunkter, men også om å bidra til helhetlige prioriteringer, forutsigbarhet og et fungerende samspill mellom politisk og administrativt nivå. I denne rollen ligger det også et ansvar for å bidra til tydelige prosesser, ryddige forventninger og en politisk kultur som gjør det mulig å håndtere uenighet uten at rolle- og ansvarslinjene blir uklare.

Arbeidsgiverrollen

Arbeidsgiverrollen innebærer at kommunestyret har det overordnede arbeidsgiveransvaret i kommunen. Kommunestyret er arbeidsgiver for kommunedirektøren, og har ansvar for ansettelse, arbeidsavtale, forventningsavklaringer og oppfølging av kommunedirektøren. Samtidig er det kommunedirektøren som har det løpende personalansvaret for kommunens ansatte. Dette innebærer at folkevalgte organer ikke skal gå inn i personalsaker som gjelder andre ansatte i kommunen.[10]

Baldersheim m.fl. (2021) fremhever at kommunene som er gode på å ivareta arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektør, er kjennetegnet av å ha en klar struktur på hvordan den formelle arbeidsgiverrollen utøves. Samtidig er det ikke den formelle delen som er avgjørende, men hva som kommer til uttrykk i de uformelle prosessene. Erfaringer fra casekommunene viser til noen sentrale forutsetninger for at arbeidsgiverrollen skal fungere godt: For det første må ordfører og kommunedirektør avklare sine roller, men også bygge en relasjon. For det andre må de kontinuerlig håndtere utfordringer som oppstår mellom folkevalgte og administrasjon. For det tredje må de utøve et selvstendig, men gjensidig tilretteleggende lederskap.

Hvis ordfører og kommunedirektør sammen håndterer utfordringer og utøver et samordnet lederskap, bidrar dette til at kommunestyret i større grad ivaretar arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren på en god måte. Dette vil sannsynligvis også legge til rette for at kommunedirektøren utøver en god arbeidsgiverrolle overfor egen administrasjon.[11]

1.3.1 BALANSERING AV FOLKEVALGTROLLENE

Rollene må samtidig ses i sammenheng. Folkevalgte kan ikke bare forstå rollen sin som å fremme enkeltinnbyggeres eller enkeltgruppers interesser. De inngår samtidig i kommunens folkevalgte styringssystem, med ansvar for å se enkeltsaker, prioriteringer og styringssignaler i sammenheng med kommunens samlede ansvar, økonomi og rettslige rammer.

[10] KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-2.pdf

[11] Ibid.

Balanseringen av rollene kan f.eks. bli spesielt krevende i saker der folkevalgte fanger opp bekymringer eller kritikk gjennom ombudsrollen, og der oppfølgingen samtidig aktualiserer spørsmål om politisk kontroll, informasjonsbehov og grensen mot administrasjonens ansvar.[12][13] Slike saker kan gi et legitimt politisk behov om sterkere kontroll, mer detaljert informasjon eller tydeligere administrativ rapportering. Samtidig kan det oppstå rollemessige spenninger dersom oppfølgingen går langt inn i administrasjonens faglige, organisatoriske eller personalmessige ansvar.

Et viktig spørsmål i samspillet mellom politikk og administrasjon er derfor ikke bare hvordan de folkevalgte skjøtter de enkelte rollene, men hvordan rollene balanseres. Ombudsrollen kan gi viktige signaler om svakheter, risiko eller manglende tillit. Styringsrollen skal bidra til at slike signaler omsettes til politiske prioriteringer, vedtak eller kontrolltiltak gjennom folkevalgte organer. Lederrollen skal bidra til helhet, retning og forutsigbarhet. Arbeidsgiverrollen skal sikre ryddig oppfølging av kommunedirektøren og respekt for den administrative styringslinjen. Dersom rolleutøvelsen blir uklar, kan også grensene mellom politisk styring og administrativt ansvar bli mindre tydelige.

1.4 POLITIKKENS OG ADMINISTRASJONENS DOMENE

Som tidligere nevnt, er det vanskelig å trekke et klart skille mellom politikk og administrasjon. Skjæringsflaten mellom det politiske og det administrative fremstår i praksis som en sone der forholdet er overlappende, uklart, skiftende over tid og situasjonsavhengig - særlig på ledernivå, der politisk og administrativ ledelse møtes.[14]

Dette illustrerer et grunnleggende paradoks: Skillet mellom politikk og administrasjon er nødvendig, men samtidig vanskelig å opprettholde - blant annet fordi de to sfærene er avhengige av hverandre for å løse sine oppgaver.[15] Dette kan skape både handlingsrom og spenninger. Baldersheim et al. (2021) peker på at lovverket har gitt en tydeligere ramme, men at godt samspill i praksis avhenger av dialog, balansegang og samarbeid mellom aktørene, noe som vanskelig lar seg formalisere fullt ut.

---

[12] Tillit-2023-2027-Interaktiv.pdf

[13] Baldersheim Rose - Notat om folkevalgtes roller i nye kommuner_31mar15

[14] Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet?: Norske kommunedirektørers balanse mellom fag og politikk.: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift: Vol 37, No 4

[15] KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-2.pdf

Ifølge Jacobsen et al. (2021) er det noen grunnleggende utfordringer knyttet til å opprettholde et skarpt skille mellom politikk og administrasjon. Saker som i utgangspunktet fremstår som faglige eller administrative, kan bli politisert. Samtidig kan administrasjonen påvirke det politiske handlingsrommet gjennom hvordan saker utredes, hvilke hensyn som vektlegges, og hvordan vedtak iverksettes, samordnes og følges opp i organisasjonen.

Det kan i praksis også være vanskelig å trekke et klart skille mellom faglige og verdimessige vurderinger – og enkelte saker kan heller ikke alltid forstås som entydig politiske eller administrative. Det er nettopp denne erkjennelsen som ligger til grunn for Svaras (1985; 2006) inndeling av forholdet mellom politikk og administrasjon i fire ulike soner.

Figur 3. Forholdet mellom politikk og administrasjon i ulike soner[16]

Poenget er ikke bare å si *hva som er politikk* og *hva som er administrasjon*, men å vise at det finnes to yttersoner der grensene bør respekteres, og to mellomsoner der godt samspill i større grad er nødvendig. Sonene defineres av sakstyper og hvem som har hovedansvaret for disse; fra den rent politiske sonen til den rent administrative. I yttersonene er rolle- og ansvarsdelingen relativt tydelig: rene politiske saker hører til det folkevalgte nivået, mens de daglige administrative oppgavene i utgangspunktet ligger til administrasjonen. I mellomsonene ligger politikkutforming og organisasjonsutforming. Her vil ansvarsforholdene ofte være mindre tydelige. Dette gjelder særlig i saker der faglige vurderinger peker i en annen retning enn det politiske ønsket, eller der tilsynelatende «tekniske» eller «administrative» spørsmål også innebærer verdimessige prioriteringer.[17]

Når det gjelder politikkutformingen, kan f.eks. faglige analyser vise at kontantstøtteordninger har uheldige konsekvenser for integrering, selv om dette kan være politisk kontroversielt. Tilsvarende

[16] https://www.scup.com/doi/10.18261/issn.1504-2936-2021-04-04

[17] Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet?: Norske kommunedirektørers balanse mellom fag og politikk.: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift: Vol 37, No 4

kan beslutninger om organisasjonsutforming fremstå som rent tekniske og basert på effektiv ressursbruk, men samtidig innebære verdimessige prioriteringer – som for eksempel hvilke områder som gis mest oppmerksomhet. I slike situasjoner blir skillet mellom faglige vurderinger og politiske hensyn mindre klart.[18] Jacobsen et al. (2021) påpeker at forholdet mellom politikk og administrasjon i stor grad er kontekstavhengig og formes etter hvilke typer saker som er til behandling. I noen saker er det rom for samhandling og påvirkning, mens linjene i andre saker fungerer som en klar grense.

Når grenseflatene mellom politikk og administrasjon blir uklare, kan det føre til uklar ansvarsfordeling, svekket tillit og større risiko for konflikt. Politisk innblanding i administrasjonens sone kan svekke kommunedirektørens ansvar og handlingsrom i den løpende ledelsen, mens sterk administrativ innflytelse i politikkens sone kan utfordre den folkevalgte styringen. Dette kan f.eks. skje dersom enkeltpersoner går utover egen rolle, administrasjonen ikke opplever nødvendig politisk støtte i krevende saker, de politiske signalene er uklare, eller det oppstår uenighet om faktagrunnlag, prioriteringer eller oppfølging. I slike situasjoner kan det bli vanskeligere å opprettholde en tydelig rolle- og ansvarsdeling i praksis, og balansen i samspillet mellom politikk og administrasjon kan bli forstyrret.[19]

1.4.1 FORUTSETNINGER FOR ET GODT SAMSPILL

I KS-rapporten *«I samme båt – Fokus på samspillet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner»* (2003) beskrives forholdet mellom politikk og administrasjon som preget av iboende spenninger. Rapporten peker på at et godt samspill forutsetter et skifte i rolleforståelsen – fra å stå på hver sin banehalvdel til å være i samme båt. Kommunens styring og utvikling avhenger av at ulike roller virker sammen mot felles mål. Rapporten understreker samtidig at godt samspill bygger på gjensidig tillit mellom folkevalgte og administrasjon.[20]

Samtidig handler godt samspill ikke bare om tillit, men også om tydelige roller, gode strukturer og en felles samspillskultur. KS-rapporten fremhever betydningen av klar rolledeling, gode arenaer for dialog og informasjonsutveksling, samt felles spilleregler og verdier for samhandling. Relasjonen mellom ordfører og kommunedirektør trekkes særlig frem som en kjerne i samspillet, der gjensidig forståelse, tydelige forventninger og respekt for hverandres ansvar er avgjørende.

---

[18] Ibid.

[19] Se Baldersheim mfl. (2021) om balanse, tillit og rolleforståelse i samspillet mellom folkevalgte og kommunedirektør, NOU 2016: 4 om tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom politikk og administrasjon, og KS (2007) *På samme lag* om konflikter som kan oppstå når grensene mellom rollene blir uklare.

[20] *På samme lag

Dette underbygges av *Styrket lederskap i kommunal sektor – Delrapport 1* (2021), som viser at godt samspill forutsetter møteplasser hvor forholdet mellom politikk og administrasjon kan drøftes løpende. Kartleggingen av flere norske kommuner, viser at det er utstrakt kontakt mellom ordfører og kommunedirektør, med faste møter og hyppig uformell interaksjon. Samtidig fremheves det at arenaer der en bredere gruppe av politisk og administrativ ledelse møtes, i mindre grad er utbredt. Rapporten viser også at organisatoriske forhold som møteplasser kan påvirkes og tilrettelegges, mens andre forhold – som valgsyklus, politiske skifter og endringer i styringsgrunnlaget – i liten/ingen grad lar seg styre.

Videre peker rapporten på at kvaliteten på samspillet mellom ordfører og kommunedirektør i stor grad påvirkes av politisk styring og kultur. Kommunedirektører som opplever godt samarbeid mellom partiene, tydelige politiske signaler og saklig opptreden fra politikerne, rapporterer også om det beste samarbeidet med ordfører. Dette tyder på at et godt samspill på toppnivå forutsetter en politisk kultur preget av respekt og forutsigbarhet. Rapporten viser også at hyppig uformell kontakt mellom ordfører og kommunedirektør har positiv betydning for samarbeidet. Samtidig kan et for tett samspill utfordre administrativ nøytralitet, og et for stort skille svekke politisk kontroll og demokratisk ansvarlighet.

1.5 STYRINGSFORM

1.5.1 FORMANNSKAPSMODELLEN OG PARLAMENTARISME

En viktig forutsetning for samspillet mellom politikk og administrasjon er kommunens styringsform, og hvordan denne praktiseres. Styringsformen setter primært formelle rammer for samspillet, men hvordan det faktisk fungerer vil være avhengig av lokal politisk praksis og kultur.[21]

Kommuneloven åpner for to hovedmodeller for styring av norske kommuner: formannskapsmodellen og parlamentarisk styringsform. Stavanger kommune styres etter formannskapsmodellen. I denne modellen er bystyret kommunens øverste folkevalgte organ, mens formannskapet og øvrige utvalg er sammensatt slik at både politisk flertall og mindretall er representert. Modellen bygger på at politiske saker behandles i folkevalgte organer, og at kommunedirektøren leder administrasjonen, utreder saker, fremmer faglige anbefalinger og har ansvar for å iverksette politiske vedtak.

[21] Ideas2evidence, *Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av politiske styringsformer for Stavanger kommune* (2022)

Formannskapsmodellen blir ofte beskrevet som en kollegial og konsensusorientert modell. Dette innebærer ikke at formannskapsmodellen er uten politiske skillelinjer. Det kan etableres flertall og mindretall i enkeltsaker, gjennom samarbeidsavtaler, budsjettsamarbeid eller mer faste politiske konstellasjoner. Slike flertall kan også endre seg over tid og variere mellom sakstyper.

I en parlamentarisk styringsform er ansvaret organisert på en annen måte. Kommunestyret velger et byråd/kommuneråd, som leder den kommunale administrasjonen og har det løpende politiske ansvaret. Byrådet overtar dermed funksjoner som i formannskapsmodellen ligger til kommunedirektøren, blant annet innstillingsretten og det overordnede ansvaret for administrasjonen. Et sentralt formål med parlamentarisme er å tydeliggjøre hvilket politisk flertall som styrer, og hvem som har ansvar for både politiske forslag og gjennomføring av vedtak.[22]

De to styringsformene må samtidig forstås som idealmodeller. Det innebærer at en kommune formelt kan styres etter formannskapsmodellen, men samtidig ha arbeidsformer og politiske skillelinjer som i større grad ligner parlamentariske trekk. Tilsvarende kan parlamentarisk-styrte kommuner også være preget av kompromisser, forhandlinger og behov for bredere samarbeid. Det er derfor ikke bare den formelle styringsformen som har betydning for samspillet mellom politikk og administrasjon, men også hvordan modellen praktiseres lokalt.

Tabell 1. Kjennetegn ved de kommunale styringsformene.

Kjennetegn	Formannskapsmodellen	Parlamentarisme
Maktfordeling	Politisk makt fordelt mellom formannskap og kommunestyre	Byrådet styrer med støtte fra flertallet i kommunestyret
Politiske skillelinjer	Konsensusorientert, mindretallet inkluderes	Klar posisjon/opposisjon, mindretallet har mindre innflytelse
Administrativ styring	Kommunedirektøren leder administrasjonen	Byrådet leder administrasjonen
Innstillingsrett	Kommunedirektøren innstiller saker	Byrådet innstiller saker
Ansvarsfordeling	Beslutningsansvar delt mellom flere organer	Tydeligere ansvarliggjøring av byrådet
Beslutningseffektivitet	Langsommere, bredere forankring	Raskere beslutningsprosesser
Mindretallets rolle	Har innflytelse i beslutningsprosesser	Begrenset innflytelse
Kostnader	Lavere politiske driftskostnader	Høyere kostnader grunnet flere politiske stillinger[3]

[22] I dag blir alle norske kommuner styrt etter formannskapsmodellen, bortsett fra Oslo kommune som har hatt parlamentarisme siden 1986, Bergen kommune siden 2000 og Trondheim kommune siden 2024. I tillegg hadde Tromsø kommune parlamentarisme i perioden 2011-2015.

1.6 REVISJONSKRITERIER

Revisjonen er gjennomført i henhold til oppdraget og gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001, jf. NKRF 2020). En sentral forutsetning er å gjennomføre forvaltningsrevisjonen i tråd med nærmere definerte revisjonskriterier, jf. punkt 14 og 15.

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav, normer og/eller standarder, og vil bli brukt til å vurdere funn i gjennomførte undersøkelser. Kriteriene skal være utledet av autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området, for eksempel lov eller forskrift. Videre heter det at kriteriene skal være «*relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden*» (punkt 15).

Ofte vil rettsregler være kilde for revisjonskriterier, men de kan også utledes fra vedtak, statlige føringer, administrative retningslinjer eller anerkjente faglige standarder. Faglitteratur, rundskriv og veiledere kan også brukes til å utlede kriterier som reflekterer faglige forventninger eller beste praksis, jf. NKRF (2023). Noe forenklet kan vi si at revisjonskriteriene er den standarden som vi måler kommunens praksis opp mot.

Se kapittel 2-5 for nærmere utledning av revisjonskriterier til hver enkelt problemstilling.

1.7 METODE

Datagrunnlaget består av dokumentgjennomgang, intervjuer og spørreundersøkelser. Vi har også gjennomgått relevant forskning, veiledere og rapporter om forholdet mellom folkevalgte og administrasjon, kommunal styring, arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren og budsjett- og økonomiplanprosesser.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter fra Stavanger kommune, blant annet handlings- og økonomiplaner, budsjett- og økonomisaker, saker om oppfølging av tekstvedtak, delegerings- og saksbehandlingsreglement, rutiner for oppfølging av tekstvedtak, relevante møtedokumenter og rapporteringer til politisk nivå.

Dokumentgjennomgangen er brukt til å beskrive kommunens formelle organisering, roller, arenaer og prosesser, og til å vurdere om kommunen har etablert systemer, rutiner og rapportering som legger til rette for samspill, oppfølging av vedtak og et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med sentrale folkevalgte, representanter fra administrasjonen og enkelte eksterne informanter med særlig kjennskap til Stavanger-politikken og kommunens beslutningsprosesser. Alle gruppeledere og utvalgsledere ble invitert til intervju, men noen av invitasjonene ble ikke besvart.

Fra politisk nivå er det gjennomført intervjuer med ordfører, flere gruppeledere og tre utvalgsledere. Fra administrasjonen er det gjennomført intervjuer med kommunedirektør, direktører, politisk sekretariat og nøkkelpersoner med ansvar eller innsikt knyttet til HØP-prosessen og oppfølging av tekstvedtak. I tillegg er tidligere kommunedirektør intervjuet for å belyse utviklingen i samspillet over tid og gi tidligere administrativ toppledelses perspektiv på funnene.

Intervjuene har vært semistrukturerte. Det innebærer at vi har benyttet intervjuguider med felles hovedtema, samtidig som det har vært åpnet for oppfølgingsspørsmål og utdypninger. Temaene har blant annet vært rolle- og ansvarsdeling, tillit, informasjonsflyt, politisk styringsform, HØP-prosessen, tekstvedtak, beslutningsgrunnlag og mulige forbedringspunkter.

Spørreundersøkelser

Det er gjennomført to spørreundersøkelser: én til de folkevalgte i bystyret og én til et utvalg ansatte i administrasjonen.

Spørreundersøkelsen til de folkevalgte ble sendt til alle medlemmer av bystyret, totalt 67 personer. Undersøkelsen pågikk opprinnelig i perioden 05.03.2026 til 18.03.2026, men svarfristen ble utsatt til 25.03.2026 på grunn av lav svarprosent. Det ble sendt to automatiske påminnelser i Questback. Vi sendte også en epost til gruppelederne med en oppfordring til å be sine medlemmer svare. Det skal også ha blitt gitt egne oppfordringer av medlemmene i Stavanger kontrollutvalg. Svarprosenten endte på 42 prosent (N=28). Etter vår vurdering er dette lavt, særlig sett i lys av tematikken og påminnelsene som ble gitt.

Spørreundersøkelsen til administrasjonen ble gjennomført i perioden 16.03.2026 til 30.03.2026. Totalt ble 62 informanter valgt ut i samråd med administrasjonen. Undersøkelsen ble sendt til direktører, kommunalsjefer, avdelingssjefer og seksjonssjefer, samt et utvalg rådgivere.

Utvelgelsen av rådgivere ble gjort i samråd med administrasjonen og med utgangspunkt i hvilke ansatte som har hatt hyppig kontakt med politisk nivå, operasjonalisert ved antall saksfremlegg til politiske møter siste år. Administrasjonen (ved Stavanger byarkiv) søkte opp antall saksfremlegg siste år innenfor hvert tjenesteområde og utarbeidet en liste over de ti ansatte som hadde flest

saksfremlegg[23]. Ettersom omfanget av saksfremlegg varierer mellom tjenesteområdene, er enkelte tjenesteområder sterkere representert i utvalget enn andre. Det ble sendt to automatiske påminnelser. Svarprosenten var 68 prosent (N=42).

Resultatene fra spørreundersøkelsene er brukt som supplement til intervjuer og dokumentgjennomgang. Særlig resultatene fra undersøkelsen til de folkevalgte må tolkes med varsomhet på grunn av lav svarprosent. I tillegg varierer antall svar mellom spørsmålene, basert på hva informantene har ønsket å svare på - og fordi enkelte spørsmål bare var relevante for respondenter med bestemte roller eller erfaringer.

Begrepsavklaring

I rapporten skilles det mellom *fosterhjemssaken* og *barnevernssakene*. Med *fosterhjemssaken* menes den konkrete saken fra 2023 om tilbakeføring/flytting av et barn fra fosterhjem til biologisk far. Med *barnevernssakene* menes den bredere politiske og administrative oppfølgingen av barnevernsområdet i perioden, inkludert fosterhjemssaken, forvaltningsrevisjonen om barnevern og den påfølgende debatten. I denne rapporten brukes omtalen av sakene kun som kontekst for å belyse samspillet mellom politikk og administrasjon.

1.8 ORGANISERING I STAVANGER KOMMUNE

1.8.1 ADMINISTRATIV ORGANISERING

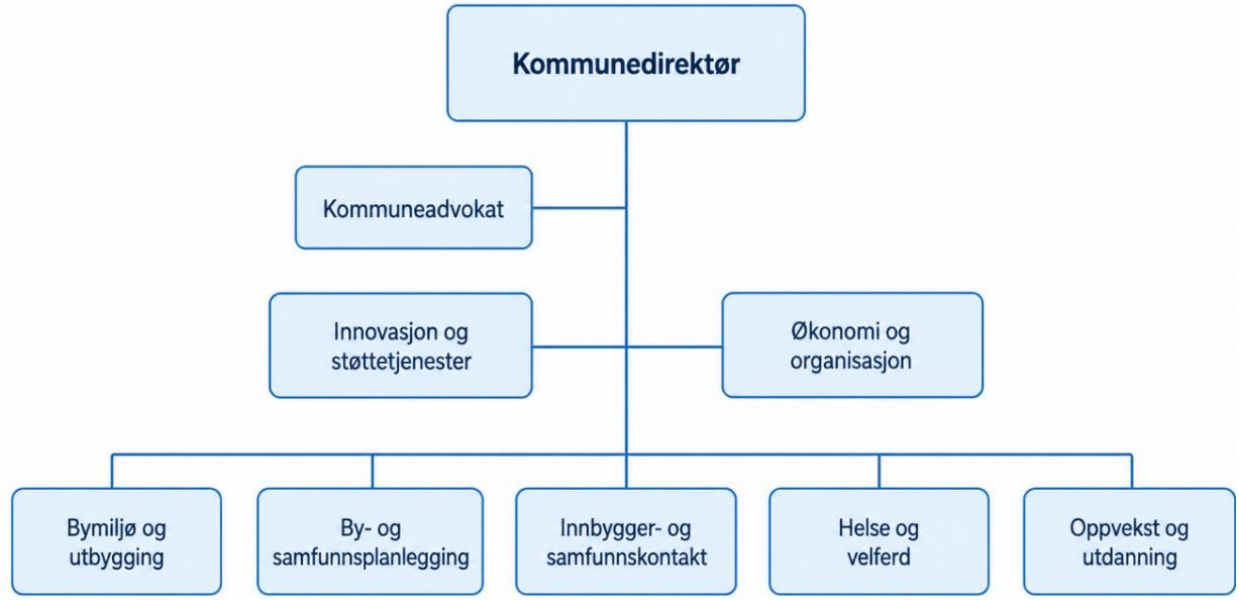
Den administrative delen ledes av kommunedirektøren. Kommunedirektøren skal sikre at administrasjonen drives i henhold til lover, forskrifter og instrukser, samt reglementer for bruk av fullmakt og at kommunen er gjenstand for kontroll.

Administrasjonsapparatet i Stavanger kommune er bygget opp av syv overordnede tjenesteområder; helse og velferd, oppvekst og utdanning, by- og samfunnsplanlegging, bymiljø og utbygging, økonomi og organisasjon, innbygger- og samfunnskontakt, og innovasjon og støttetjenester. Hvert tjenesteområde ledes av en direktør som leder en rekke avdelinger. I tjenesteområdene utføres også saksbehandling innenfor de respektive ansvars- og myndighetsområdene.

[23] En takk til Stavanger byarkiv som var til god hjelp knyttet til dette arbeidet.

Kommunedirektøren har en ledergruppe bestående av direktørene for tjenesteområdene. Ledergruppen er en arena for strategisk og helhetlig ledelse. Direktørene skal bidra til koordinering på tvers, i tillegg til at de er bindeledd mellom administrasjon og politikk.

Figur 4. Organisasjonskart Stavanger kommune.



Kilde: Stavanger kommune.

1.8.2 POLITISK ORGANISERING

De politiske organene i Stavanger kommune består av bystyret, formannskapet, kommunalutvalget (som er formannskapets arbeidsutvalg)[24], fem hovedutvalg og et kontrollutvalg.

Utover de mest sentrale organene, finnes det i tillegg flere politiske utvalg, råd og nemnder som har rådgivende eller spesialiserte roller - herunder blant annet eldreråd, råd for funksjonshemmede, og ungdommens bystyre. Utvalg med bredt geografisk eller sektorielt ansvar – slik som kommunedels- eller bydelsutvalg – er omtalt som organer med representasjon fra de ulike bydelene. Til sammen utgjør dette systemet rammen for hvordan politisk styring og beslutning skjer i Stavanger kommune.

[24] Delegeringsreglement for Stavanger kommune | Stavanger kommune

Stavanger kommune styres etter formannskapsmodellen. Det er bystyret som er det øverste organet i kommunen og som treffer vedtak på vegne av kommunen hvis ikke noe annet følger av lov. Bystyret kan delegere myndighet til å treffe vedtak i andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av lovverket. I saksbehandlings- og delegeringsreglementet til kommunen, finnes det reglement for bystyret, formannskapet, utvalgene og rådene i kommunen. Reglementene viser hvilke ansvarsområder og delegert myndighet de forskjellige politiske organene har, herunder reglene for møtevirksomheten og den politiske saksbehandlingen.

Figuren under viser den politiske organiseringen i Stavanger, med de sentrale politiske organene (bystyret og formannskapet) og de fem hovedutvalgene (inkl. arbeidsutvalg).[25][26]

Figur 5. Politisk organisering med sentrale politiske organer og hovedutvalg (med arbeidsutvalg) i Stavanger kommune per 16.02.2026.

Kilde: Delegeringsreglementet for Stavanger kommune.[27]

[25] Et arbeidsutvalg (AU) er et organ som består av noen av politikerne i et folkevalgt organ. Arbeidsutvalget forbereder saker som skal opp i det folkevalgte organet.

[26] En fullstendig oversikt over alle de folkevalgte organene i Stavanger kommune, ligger på kommunens nettsider: Folkevalgte organer i Stavanger | Stavanger kommune.

[27] *https://www.stavanger.kommune.no/politikk/reglement-og-styringsdokumenter/delegeringsreglementet-for-stavanger-kommune/#2-kapittel-2-organisering-og-oppnevning*

Nytt utvalg og organisering i 2026
I forbindelse med behandling av årsbudsjett 2026 og HØP 2026-2029 vedtok bystyret å legge ned utvalg for klima og natur. I saksframlegg om endringer i delegeringsreglementet til bystyret den 16.02.2026 (sak 27/26) – ble det endelig vedtatt å opprette et nytt utvalg for miljø og utbygging som erstattet daværende utvalg for klima og natur, og utvalg for utbygging.

I påfølgende sak ble det vedtatt at det ikke skulle foretas nyvalg av medlemmer til utvalget – men at tidligere utvalg for utbygging (dvs. medlemmene) skulle videreføres med de øvrige endringene i delegeringsreglementet som ble vedtatt.

1.8.3 MØTEPLASSER OG ARENAER FOR DIALOG

I rapporten *Styrket lederskap i kommunal sektor – Delrapport 1 (2021)* vises det til at et godt samspill og dialog forutsetter at det finnes møteplasser eller arenaer der samarbeidet kan tas opp og drøftes løpende. Det legges videre til grunn at organisatoriske forhold, som f.eks. møteplasser er noe som kan påvirkes og designes (i motsetning til andre forhold ved samspillet som er vanskeligere å påvirke).

I Stavanger kommune finnes det flere møteplasser og arenaer for dialog og informasjonsutveksling mellom politikk og administrasjon. Utover den formelle møtestrukturen i bystyret, formannskapet og hovedutvalgene, finnes det supplerende møteplasser og arenaer for dialog og informasjonsutveksling mellom politikk og administrasjon:

Gruppeledermøter

Deltakere: Ordfører, varaordfører, gruppeledere og leder politisk sekretariat. Kommunedirektøren deltok en kort periode etter februar 2026. Ordningen opphørte da det ble etablert en ny struktur for de ukentlige møtene mellom ordfører, varaordfører og administrasjonen.

Frekvens: Oppsatt hver fredag, men gjennomføres i varierende grad. Møtet i forkant av bystyret gjennomføres alltid.

Det gjennomføres alltid gruppeledermøter før møter i bystyret. Det er også lagt opp til at det skal gjennomføres faste gruppeledermøter hver uke (faste i den forstand at de står i kalenderen), men vi får opplyst at disse ofte har blitt avlyst i den senere tiden.

I utgangspunktet er gruppeledermøtene uten agenda – og der det er anledning til å snakke fritt. Ordfører orienterer hvis det er konkrete saker som er relevante å opplyse de andre folkevalgte om. Det er også en tanke om at dette skal være en kollegial arena.

Politisk sekretariat deltar også på møtene for å bidra med relevant informasjon og nødvendige avklaringer. I tillegg opplyses det om at kommunedirektøren deltok en kort periode etter februar 2026 som et tiltak for å styrke informasjonsflyten i en politisk situasjon der de ordinære arenaene ikke fullt ut fanget opp det nye budsjettflertallet. Dette skjedde etter anbefaling fra administrasjonen, basert på tilbakemeldinger og veiledning fra Statsforvalteren (som det ble tatt initiativ til etter budsjettvedtaket i desember 2025).

Møter mellom ordfører, varaordfører og administrasjonen

Deltakere: Ordfører, varaordfører, kommunedirektør, kommunedirektørens spesialrådgiver, leder for politisk sekretariat og ordførerens politiske rådgiver.

Frekvens: Hver mandag, og annenhver torsdag (samme dag som formannskapsmøtene).

Det gjennomføres også faste ukentlige møter mellom ordfører, varaordfører, kommunedirektør, kommunedirektørens spesialrådgiver, leder for politisk sekretariat og ordførerens politiske rådgiver. Møtene handler om gjensidig informasjonsutveksling, mulighet for å avklare spørsmål og hvordan man skal tolke politiske vedtak.

Fra slutten av mars 2026 deltar gruppeleder for Høyre og gruppeleder for Arbeiderpartiet på disse møtene.

Formøter/saksforberedende avklaringer i hovedutvalgene

Deltakere: Vanligvis utvalgsleder, nestleder for utvalg og administrasjonen (fagdirektør og andre aktuelle ansatte).

Frekvens: Varierer.

Praksisen i hovedutvalgene varierer noe – både knyttet til rammene for dialogen, møtearena, frekvensen og hvem som deltar. Vi får opplyst at det er vanlig med saksforberedende avklaringer i forkant av møter i alle hovedutvalgene. I tillegg har to av hovedutvalgene egne arbeidsutvalg (AU) hvor én eller to representanter utover utvalgsleder og nestleder, møter for å forberede saker som skal opp til det folkevalgte organet.

2 SAMSPILLET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON

- Hvordan fungerer ansvarsdelingen og samspillet mellom folkevalgte, de folkevalgte organene og administrasjonen i sentrale beslutningsprosesser, som HØP-prosessen?

2.1 INNLEDNING

Kommuneloven tydeliggjør ansvarsdelingen mellom politikk og administrasjon ved å klargjøre roller, ansvarslinjer og beslutningsmyndighet mellom de folkevalgte organene og kommunedirektøren. Samtidig kan ikke et godt samspill sikres gjennom lovregulering alene. For å kunne vurdere samspillet, er det derfor relevant å legge til grunn forskning og erfaringsbasert kunnskap om hva som kjennetegner god praksis i forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen.

I dette kapittelet og det påfølgende kapittelet belyses samme problemstilling, men behandler ulike sider av den. I dette kapittelet ser vi hvordan ansvarsdelingen og samspillet mellom politikk og administrasjonen fungerer i praksis. Gjennomgangen tar utgangspunkt i faktiske prosesser, herunder hvordan dialog og informasjonsutveksling foregår, og hvordan aktørene opplever samspillet. Vurderingen er ikke avgrenset til én enkelt beslutningsprosess, men omfatter samspillet mer generelt – og forhold som har bidratt til å svekke eller styrke dette.

I det neste kapittelet belyses problemstillingen videre med utgangspunkt i både de formelle rammene rundt, og praksis knyttet til handlings- og økonomiplanen (HØP). HØP-prosessen blir belyst ettersom dette er en av kommunens viktigste styringsprosesser, og en sentral arena for samspillet mellom politikk og administrasjon. Samlet gir de to kapitlene et grunnlag for å vurdere hvordan samspillet fungerer.

2.2 REVISJONSKRITERIER

I henhold til KS-rapporten *I samme båt – Fokus på samspillet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner* bør kommunen ha en tydelig og felles forståelse av rolle- og ansvarsdelingen mellom politikk og administrasjon, og denne forståelsen bør være avklart, kjent og etterleves i praksis. Rapporten peker på at samspillet kan utfordres når rolledelingen er uavklart, men at en viss grad av fleksibilitet i rolleutøvelsen er nødvendig – da med utgangspunkt i en avklart og kjent basis. Dersom «grunnfjellet» for rollebildet er flytende, vil samspillet ha et kritisk utgangspunkt. KS peker samtidig på at dette må understøttes av tydelige strukturer for

samhandling, blant annet i form av tydelige roller og ansvarslinjer, samt arenaer for dialog og informasjonsutveksling. Rapporten legger videre til grunn at det kan være til hjelp med noen enkle og felles spilleregler/verdisett for samhandlingen, samt en tydeliggjøring av hvilken adferd som forventes og ønskes dyrket frem. Ifølge KS vil *«prosessen med etablering av slike verdier erfares like viktige som selve resultatet»* - og rapporten viser videre til at mange kommuner har erfaring med lederprinsipper og forventninger internt i administrasjonen eller i politisk ledelse, men mindre erfaring med å utvikle felles spilleregler og verdigrunnlag som involverer både politisk og administrativ ledelse.

Ifølge KS-rapporten *I samme båt* og FoU-rapporten *Styrket lederskap i kommunal sektor – delrapport 2* bygger et godt samspill mellom politikk og administrasjon på tillit, åpenhet og god informasjonsflyt. Dette gjelder særlig på toppnivå, hvor klare forventninger og respekt for rollefordelingen er avgjørende. FoU-rapporten viser samtidig at kommunestyrets arbeidsgiverrolle overfor kommunedirektøren ikke bare handler om det formelle, men også om hvordan rollen utøves i praksis. Rapporten fremhever særlig betydningen av rolleavklaring, relasjonsbygging, håndtering av utfordrende situasjoner og et gjensidig tilretteleggende topplederskap mellom ordfører og kommunedirektør. Den viser også at håndteringen av arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren, har betydning for samspillet mer generelt. Videre viser FoU-rapporten at utviklingssamtaler mellom politisk ledelse og kommunedirektøren bør omfatte forventninger, arbeidsform, kommunikasjon, rolleavklaring og oppnådde resultater, og at slike samtaler bør gjennomføres minst én gang i året.

Det vises også til betydningen av en utviklet tilbakemeldingskultur. KS-rapporten peker på at løpende tilbakemeldinger er viktige for trygghet og utvikling i samspillet, og at kommuner med svak eller manglende tilbakemeldingskultur mangler et sentralt element i arbeidet med å utvikle godt samspill. Rapporten viser også til at det bør være avklart hvordan overtramp eller brudd på spillereglene skal følges opp og håndteres.

På bakgrunn av gjennomgangen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha en tydelig og felles forståelse av rolle- og ansvarsdelingen mellom politikk og administrasjon, og denne forståelsen bør etterleves i praksis.
- Kommunen bør ha avklarte spilleregler og velfungerende arenaer for dialog og informasjonsutveksling mellom politikk og administrasjon.
- Bystyret bør utøve arbeidsgiveransvaret overfor kommunedirektøren på en aktiv og strukturert måte, bl.a. gjennom forventningsavklaringer og regelmessig oppfølging.

2.3 FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON I STAVANGER I PERIODEN 2023-2026

Det har vært flere hendelser som har bidratt til å forme forholdet mellom politikk og administrasjon i Stavanger kommune de siste årene (både indirekte eller direkte). Flere av hendelsene som er omtalt på denne tidslinjen – har blitt trukket frem av informanter som sentrale for hvordan forholdet har utviklet seg de senere årene.

Det må samtidig legges til at det opplagt er flere variabler – herunder kulturelle trekk, relasjonelle forhold og andre utviklingstrekk som også har bidratt til å påvirke forholdet over tid. Noe av dette omtales andre steder i rapporten (i den grad det er relevant) – men blir ikke involvert i denne oversikten. Grunnen til det er hensynet til aktualitet og relevans for prosjektet. Sammensetningen og flertallet i bystyret er en annen enn i forrige periode – og endringer i politisk og administrativ ledelse gjør at det er hensiktsmessig å avgrense tidsrammen for analysen til perioden 2023-2026 (dvs. inneværende valgperiode).

Tabell 2. Tidslinje av konkrete hendelser som direkte/indirekte har påvirket forholdet mellom administrasjon og politikk i Stavanger 2023-2026.

Dato	Hendelse
2023	
11.09.2023	Kommunevalget 2023 – Arbeiderpartiet blir største parti foran Høyre, men borgerlig side får et knapt flertall i bystyret med 34 mot 33 representanter.
18.10.2023	Samarbeidsavtale mellom de borgerlige partiene inngås (Høyre, FrP, KrF, V og PP).
23.10.2023	Sissel Knutsen Hegdal (H) tiltrer som ordfører.
Høsten 2023	«Fosterhjemssaken» skaper stor debatt. Saken gjaldt en 11-åring i Stavanger som etter mange år i fosterhjem ble tilbakeført til sin biologiske far sommeren 2023, og som høsten 2023 utløste sterk kritikk av kommunens barnevern for mangelfull vurdering av barnets beste, medvirkning og dokumentasjon.
18.12.2023	Flertall for at Stavanger kommune skal beholde formannskapsmodellen (51 mot 16 stemmer). Endelig votering etter vedtak om utredning av innføring av parlamentarisme i 2020, rapport om styringsform fra ideas2evidence (2022), og påfølgende prøvevotering i 2022.
2024	
Mai 2024	Tertialrapporteringen viste at tjenesteområdene hadde et merforbruk på 135 millioner per 30. april. Avviksprognosen for året viste et merforbruk på 442 millioner dersom det ikke ble gjennomført kostnadsreduserende tiltak.
04.09.2024	Sissel Knutsen Hegdal går av som ordfører og blir uavhengig representant. Det knyttes usikkerhet til om det borgerlige flertallet vil holde.

Dato	Hendelse
14.10.2024	Tormod W. Losnedal (H) velges som ny ordfører.
11.11.2024	Kontrollutvalget i Stavanger behandler sak (63/24) om forvaltningsrevisjon av barnevernet. Kontrollutvalget anbefaler bystyret å fremme kritikk av administrasjonen på bakgrunn av rapporten og «svikt i å sikre barnas stemme i barnevernssaker over tid».
Des. 2024	Senterpartiet (tidligere del av «mindretallet») inngår et budsjettsamarbeid med Høyre, Venstre, KrF, Frp og Pensjonistpartiet.
16.12.2024	Senterpartiet og Hegdal (uavh.) sørger for flertall for høyresidens budsjett i Stavanger.[28]
2025	
Jan. 2025	Bystyret vedtar enstemmig kritikk mot kommuneledelsen for en rekke mangler i flere barnevernssaker.[29]
Feb. 2025	Rogaland Revisjon legger frem rapport om rådhusprosjektet. Flere av flertallspartiene i bystyret gir uttrykk for svekket tillit til administrasjonen.[30]
21.02.2025	Årsresultat 2024. Dårligste netto driftsresultatet siden 2014. Merforbruket endte på 397 millioner. Gjelden steg fra 9,13 milliarder i 2023 til 9,98 milliarder i 2024.
Mai 2025	Tertialrapporteringen varsler om merforbruk på 349 millioner og økonomiske utfordringer.
Sommer 2025	Kommunedirektør Per Kristian Vareide sier opp og fratrer sin stilling etter nær ti år i kommunen.
Okt. 2025	Kjartan Møller tiltrer som ny kommunedirektør.
Des. 2025	Behandling av HØP/budsjett: Tre alternative budsjetter fremmes. FrP får ikke flertall for sitt budsjett, bryter samarbeidet med de borgerlige og stemmer sammen med Ap og mindretallet. «Mindretallets» budsjett får flertall og vedtas.
2026	
19.01.2026	Interpellasjon i bystyret knyttet til endring av styringsmodell (på bakgrunn av budsjettbehandlingen i 2025). Ordfører støtter at Stavanger kommune bør vurdere å innføre

[28] Høyresiden i Stavanger vant – fikk flertall for budsjettet

[29] Vedtok ny gransking av barnevernet i Stavanger om to år

[30] Stavanger: Vurderer kutt i sykehjem, skole og barnehage - rådhuset blir nesten 600 millioner

Dato	Hendelse
	parlamentarisme som styringsform i neste valgperiode – og har bestilt en sak som skal til behandling.
23.02.2026	Årsresultat 2025. Merforbruket i tjenesteområdene var en stor bekymring både for kommunedirektøren og de folkevalgte. I første tertial lå kommunen an til et merforbruk på 349 millioner. Etter en kraftig snuoperasjon endte merforbruket samlet på 89 millioner[31].
Begynnelsen av 2026	Situasjonen preges av den politiske situasjonen, ettervirkninger av HØP- og budsjettbehandlingen – og usikkerhet rundt veien videre. Den beskrives av informanter som ny og ukjent for kommunen.

For å tydeliggjøre hvordan de ulike hendelsene på tidslinjen har hatt betydning for forutsetningene i samspillet og tillitsforholdet mellom politikk og administrasjon, er de gruppert i fire overordnede kategorier. Kategoriseringen er ikke ment som en uttømmende inndeling av alle forhold som påvirker relasjonen, men som et analytisk grep for å synliggjøre ulike typer utviklingstrekk i perioden.

Skillet (som ikke er absolutt, men også i noen tilfeller overlappende) går mellom endringer i politisk og administrativ toppledelse, kommunens økonomi, enkeltsaker som har hatt betydning for tillit og behovet for informasjonsflyt, og endringer i det politiske styringsgrunnlaget. Formålet med kategoriseringen er et metodisk grep for å skape en bedre forståelse av hvilke forutsetninger som har vært gjeldende i perioden, og hvordan ulike hendelser har påvirket forholdet mellom politikk og administrasjon.

2.3.1 ENDRINGER I POLITISK OG ADMINISTRATIV TOPPLEDELSE

Som nevnt i KS-rapporten innledningsvis, vil relasjonen mellom ordfører og kommunedirektør ofte kunne få stor betydning for samspillet generelt. Det legges til grunn at uavklarte forventninger eller sviktende dialog på dette nivået kan forplante seg til øvrige deler av organisasjonen.

Den nåværende bystyreperioden har vært preget av skifte i både kommunens øverste politiske og administrative ledelse. Sissel Knutsen Hegdal tiltrådte som ordfører 23.10.2023, gikk av 04.09.2024 og ble samtidig uavhengig representant. Dette innebar også at det knappe flertallet fra

[31] Økonomisk resultat 2025 | Stavanger kommune

2023 ble svekket og skapte usikkerhet om det politiske styringsgrunnlaget. Ny ordfører, Tormod W. Losnedal, ble valgt 14.10.2024.

Også på administrativt nivå skjedde det endringer. Kommunedirektør Per Kristian Vareide sa opp sin stilling sommeren 2025 etter nær ti år i kommunen, og ny kommunedirektør, Kjartan C. Møller, tiltrådte i oktober 2025. Møller kom fra stillingen som direktør for Økonomi og organisasjon (og var konstituert kommunedirektør i en kort periode) – og hadde både fartstid og kjennskap til kommunen før han ble ansatt som kommunedirektør.

Overgangen fra én ordfører til en annen vil alltid medføre endringer i styringsstil, prioriteringer og personlige relasjoner. Når det kort tid etter skjer et skifte av kommunedirektør, endres også den administrative ledelsesplattformen – og det har blitt etablert nye tillits- og samhandlingsforhold på toppen av organisasjonen.

Tilbakemeldinger fra sentrale folkevalgte

Basert på intervju med flere av gruppelederne, har endringene i politisk og administrativ toppledelse hatt betydning for samspillet. Samtidig vurderes betydningen noe ulikt. Flere informanter peker på at personlige egenskaper, lederstil og relasjonen mellom ordfører og kommunedirektør åpenbart har mye å si for hvordan samarbeidet fungerer i praksis. Enkelte mener også at endringene har hatt betydning «*i stor grad*» - og at det tidligere var en del konflikt mellom tidligere ordfører og tidligere kommunedirektør, mens dagens ordfører og kommunedirektør beskrives som «*rundere typer*». Dette mener flere også har ført til at samspillet mellom politikk og administrasjon har blitt bedre.

Særlig skifte av kommunedirektør trekkes frem som positivt av flere gruppeledere. I intervjuene blir ny kommunedirektør beskrevet som mer tilgjengelig, mindre formell, mer mottakelig og mer tillitsskapende i kontakten med politisk nivå. Flere informanter knytter dette til bedre informasjonsdeling, lavere konfliktnivå og en arbeidsform som i mindre grad skaper avstand mellom politikk og administrasjon. Enkelte peker også på at den nye kommunedirektøren fremstår som mer inkluderende og bedre forberedt i dialogen med de folkevalgte, og at dette har hatt positiv betydning for tilliten i samspillet. Det må samtidig presiseres at vedkommende er forholdsvis ny i rollen – og at forrige kommunedirektør satt i rollen i nesten ti år.

Videre opplyses det at i forbindelse med ansettelsen av ny kommunedirektør ble etablert et ansettelsesutvalg, og at intensjonen er at dette skal fungere som en mer strukturert arena for oppfølging enn tidligere. Det vises til at det i perioden med forrige kommunedirektør ikke hadde vært utviklingssamtaler eller tilsvarende arenaer for strukturert oppfølging, og at ansettelsen av ny kommunedirektør var en anledning til å få dette på plass. Ansettelsesutvalget skal ha hatt møte og lagt en plan for hvordan arenaen skal brukes, blant annet knyttet til måloppnåelse og

ansvarliggjøring for begge parter. Det fremholdes samtidig at dette også handler om å ivareta kommunedirektøren på en god måte.

Samtidig er bildet ikke entydig. Noen informanter opplyser at de i liten grad selv har merket endringer i samspillet som følge av endringene, og beskriver overgangen som relativt udramatisk og «sømløs». Andre understreker at det er vanskelig å skille virkningen av endringene i toppledelsen fra den øvrige politiske situasjonen, og at flere utviklingstrekk virker sammen. Selv om vurderingene varierer, er den generelle oppfatningen at endringene i toppledelsen (og særlig på administrativ side) har hatt betydning for samspillet mellom politikk og administrasjon.

Tilbakemeldinger fra administrasjonen

Tidligere kommunedirektør (2016–2025) beskriver samspillet mellom politikk og administrasjon gjennom store deler av perioden som «*i all hovedsak et godt samarbeid*», men opplyser samtidig at samspillet ble mer krevende mot slutten. Etter hans vurdering handlet dette i mindre grad om partipolitiske skillelinjer, og i større grad om enkeltpersoner, rolleforståelse og relasjonen mellom politisk og administrativ toppledelse i enkeltperioder. Han mener også at noe av kritikken forstås i lys av kommunedirektørens rolle. Han opplevde at administrasjonen i enkelte saker ble kritisert for å bremse eller problematisere politiske ønsker, men at dette var en del av ansvaret for å sikre at politiske ambisjoner ble håndtert innenfor lovverk, kommunale planer, økonomiske rammer og formelle vedtak. Det understrekes at kommunedirektøren skal bidra til å muliggjøre politikk, men også si imot når politiske ønsker ikke lar seg gjennomføre innenfor gjeldende rammer.

Tidligere kommunedirektør opplyser at bystyrets arbeidsgiverrolle overfor kommunedirektøren ikke var satt i system. Han hadde jevnlig dialog med ordfører, men det var ikke etablert faste medarbeidersamtaler, forventningsavklaringer eller årlige samtaler om rolle og samspill. Han peker på viktigheten av at slike avklaringer gjøres tidlig i kommunestyreperioden, og særlig ved skifte av ordfører eller politisk ledelse. Det gjelder blant annet hvordan ordfører og kommunedirektør skal arbeide sammen, hvor grensen går mellom politisk styring og administrativt ansvar, og hvordan krevende saker skal håndteres. Han mener også at fraværet av en slik struktur gjorde det vanskeligere å håndtere misforståelser og rollekonflikter før de utviklet seg.

Flere intervjuer peker også på at utviklingen må forstås i et lengre tidsperspektiv. Noen informanter beskriver at Stavanger-politikken var mer konsensuspreget før - og at formannskapsmodellen i større grad ble praktisert nærmere sin «*idealform*» for 15–20 år siden. I denne tiden fremheves et politisk klima med bredere samarbeid, mindre friksjon og en mer samlende politisk kultur og ledelse. Enkelte mener at politikken over tid har blitt mer konfliktpreget, med tydeligere skillelinjer mellom «*posisjon*» og «*opposisjon*» og med høyere terskel for å arbeide på tvers av partilinjene. Dette omtales også som en utvikling i retning av en mer hybrid og parlamentarisk tankegang innenfor formannskapsmodellen.

I forlengelsen av dette, pekes det også på at ordførerrollen ikke nødvendigvis har samme samlende funksjon som tidligere. Enkelte beskriver at tidligere ordførere (dvs. for flere perioder siden) i større grad ble oppfattet som «*ordførere for alle*», mens utviklingen over tid har gått i retning av en mer politisert rolleforståelse, der sterkere politiske konfliktlinjer også påvirker samspillet med administrasjonen. Sett i sammenheng med et knapt bystyreflertall, større politisk uro og mer markerte motsetninger, kan dette ha bidratt til mindre forutsigbarhet og mer krevende samhandlingsforhold enn det som tidligere har vært tilfelle.

Fra administrativ side omtales betydningen av toppledelsen mer forsiktig enn flere av gruppelederne, men det bekreftes samtidig at relasjonen på toppen har betydning for samspillet mellom politikk og administrasjon. Det vises til at personkjemi og den uformelle kontakten mellom ordfører og kommunedirektør «*helt klart*» spiller en rolle, samt at både en lite velfungerende relasjon og en for tett relasjon kan vanskeliggjøre samarbeidet. Kommunedirektøren mener at en god samarbeidsrelasjon forutsetter at partene kjenner hverandre godt nok, har innsikt i hverandres handlings- og tankemønstre, og har tilstrekkelig psykologisk trygghet til å ta opp både det som fungerer og det som er krevende. Han understreker samtidig at denne relasjonen ikke er statisk, men vil kunne endre seg over tid og må tåle svingninger i «*temperaturen*» på samarbeidet.

Kommunedirektøren gir også uttrykk for at hans egen rolle innebærer et særlig ansvar for å støtte ordføreren innenfor de rammene som følger av rollefordelingen. Han fremhever at det er hans ansvar å gjøre ordføreren «*så god som mulig*» (uavhengig av hvem dette er), og at dette er avgjørende for samarbeidet og for å opprettholde gode relasjoner.

Videre gir intervjuet støtte til øvrige tilbakemeldinger om at samspillet på toppen må forstås i lys av bredere politiske rammebetingelser. Kommunedirektøren mener i utgangspunktet at formannskapsmodellen gir gode rammer for samspill mellom politikk og administrasjon, men understreker at politisk uro og uklar retning svekker muligheten for å hente ut verdiene i modellen. Han peker på at administrasjonen er avhengig av at politisk nivå er tydelig på retning og prioriteringer for at samspillet skal fungere godt i praksis.

2.3.2 KOMMUNENS ØKONOMI

Flere av hendelsene i perioden knytter seg til utviklingen i kommunens økonomiske situasjon og de konsekvensene dette har hatt. Tertialrapporteringen i mai 2024 viste et merforbruk i tjenesteområdene på 135 millioner kroner per 30. april, med en prognose på 442 millioner kroner for året dersom det ikke ble iverksatt kostnadsreduserende tiltak. Årsresultatet for 2024, viste det svakeste netto driftsresultatet siden 2014, med et samlet merforbruk på 397 millioner kroner og en økning i lånegjelden fra 9,13 milliarder kroner i 2023 til 9,98 milliarder kroner i 2024. Videre ble det i tertialrapporteringen i mai 2025, på nytt varslet et betydelig merforbruk, med en prognose på 349 millioner kroner.

Den økonomiske utviklingen har vært et gjennomgående tema både for administrativ ledelse og for de folkevalgte, og har dannet et viktig bakteppe i perioden. Samtidig viste årsresultatet for 2025, at merforbruket ble redusert til 89 millioner kroner etter omfattende tiltak gjennom året. De siste årene har kommunedirektøren gjentatt behovet og viktigheten av å omstille organisasjonen – flere ganger. I forbindelse med årsresultatet for 2025 ble det også presisert at dette arbeidet ikke var over.[32]

Stavanger har tidligere vært preget av god skatteinngang og et relativt stort økonomisk handlingsrom. Enkelte eksterne informanter opplever at dette har bidratt til en politisk og administrativ kultur der kommunen i mindre grad enn andre kommuner har vært vant til å gjøre stramme prioriteringer. I forbindelse med dette, vises det til at Stavanger har hatt et forbruk som har vært deretter - og at økonomiske advarsler ikke alltid synes å ha blitt tatt fullt ut på alvor. Det legges vekt på at dette også kan ha betydning for hvordan den nåværende økonomiske situasjonen oppleves og håndteres.

Flere av informantene fremhever også at tertialrapporteringen har avdekket behovet for en annen type løpende økonomirapportering. Dette begrunnes med at de folkevalgte tidligere ikke har hatt god nok oversikt, og at styringen i praksis har skjedd med for lange intervaller mellom oppdateringene. Enkelte eksterne informanter mener samtidig at politikerne også har et ansvar, og burde etterlyst slik rapportering tidligere.

Tilbakemeldinger fra sentrale folkevalgte

Flere av intervjuene viser at kommunens økonomiske situasjon har vært et viktig element for samspillet mellom politikk og administrasjon i perioden. Særlig merforbruket i 2024 og 2025, usikkerheten knyttet til den økonomiske utviklingen og behovet for omstilling ser ut til å ha påvirket tilliten mellom nivåene, informasjonsbehovet fra politisk hold og måten administrasjonen har lagt opp rapportering og budsjettprosesser på. Flere informanter har beskrevet den økonomiske situasjonen som alvorlig.

Samtidig peker flere på at økonomisk press og omstillingsbehov også har gjort det tydeligere at det ikke lenger var tilstrekkelig å slutte seg til budskapet om omstilling på et overordnet nivå. Det vil si at de folkevalgte i større grad måtte ta stilling til konkrete og krevende forslag i HØP-prosessen, og til om administrasjonens prioriteringer var faglig godt begrunnet, politisk gjennomførbare og tilstrekkelig tydelige i sine konsekvenser.

[32] Økonomisk resultat 2025 | Stavanger kommune

Et gjennomgående trekk i flere intervjuer, er at de folkevalgte opplevde at økonomiske utfordringer og merforbruk i for liten grad ble synliggjort på et tidlig nok stadium. Flere peker på at informasjon om store avvik kom sent, og at dette gjorde det vanskelig for politisk nivå å gripe inn på et tidspunkt hvor det fortsatt var mulig å korrigere kursen. I intervjuene beskrives dette som et forhold som har hatt betydning for tilliten til administrasjonens økonomistyring, og som har bidratt til et ønske om tettere kontroll og hyppigere rapportering enn tidligere. Flere sentrale folkevalgte trekker frem dette som viktig, og viser til at politikerne må få informasjon om større avvik både tidligere og mer løpende enn det som tidligere har vært praksis.

Tilbakemeldingene viser samtidig til at administrasjonen i løpet av perioden har gjort grep for å møte dette behovet. Særlig trekkes det frem som positivt at det er etablert månedlig økonomiorientering i formannskapet, og at det i større grad gis løpende orientering om merforbruk, status på byggeprosjekter og andre forhold med stor økonomisk betydning. Dette beskrives som et viktig tillitsskapende tiltak, og som en forbedring sammenlignet med en situasjon der politisk nivå i større grad måtte styre på bakgrunn av tertialrapporter og mer sporadisk informasjon. Også de åpne budsjettseminarene i 2025 ifm. HØP løftes frem som et positivt grep. Dette begrunnes med at de bidro til å synliggjøre de økonomiske utfordringene tidligere i prosessen og har gitt de folkevalgte bedre mulighet til å forstå retning, omstillingsbehov og handlingsrom før HØP-en ble lagt frem.

Intervjuene viser også at det finnes noe ulike vurderinger av hvor godt administrasjonen har håndtert økonomiarbeidet. Enkelte informanter fremhever at administrasjonen har vært tydelig på behovet for omstilling, og gir uttrykk for at de folkevalgte i stor grad har fått nødvendige analyser og forklaringer. Andre mener at administrasjonen i enkelte situasjoner ikke har «*spilt politisk nivå gode*» nok, blant annet ved at forslag til tiltak eller innsparinger ikke alltid har fremstått som tilstrekkelig gjennomarbeidet eller helhetlig vurdert på tvers av tjenesteområdene (f.eks. ved at innsparing innen ett område, i praksis ville ført til tilsvarende økte utgifter innen et annet). Det blir også hevdet at enkelte økonomiske eller budsjettmessige grep tidligere har vært for svakt utredet eller utilstrekkelig konkretisert, noe som igjen har skapt uklarhet rundt konsekvensene av de politiske vedtakene som skulle fattes.

Et annet trekk ved tilbakemeldingene, er at den økonomiske situasjonen kan ha bidratt til å skjerpe de folkevalgtes oppmerksomhet knyttet til ressursbruken og omfanget av det som blir vedtatt. Enkelte beskriver at alvoret gjorde at de bevisst forsøkte å begrense antallet tekstvedtak (ifm. behandling av HØP 2026-2029) og heller konsentrere seg om hovedmålet om en mer bærekraftig og langsiktig økonomistyring. Andre informanter peker på at de økonomiske utfordringene har synliggjort et svakere samsvar mellom behovet for politiske prioriteringer og kommunens reelle økonomiske handlingsrom. Det legges til at når politisk nivå ikke har hatt tilstrekkelig oversikt over merforbruk og økonomiske premisser tidlig nok, har det blitt vanskeligere å gjøre informerte prioriteringer.

Tilbakemeldinger fra administrasjonen

Fra administrativ ledelse beskrives det at tilliten til administrasjonens økonomistyring hadde blitt svekket over tid. Dette knyttes til en utvikling med voksende merforbruk og et inntrykk av at administrasjonen «*halset etter*» i stedet for å være tilstrekkelig proaktiv. Dette ble beskrevet som alvorlig, og som et forhold som kom til uttrykk gjennom mer detaljorienterte vedtak i formannskapet og bystyret.

Fra administrativ side pekes det samtidig på en klar sammenheng mellom tillit og kontroll i økonomistyringen. Det beskrives at når tilliten går ned, øker graden av politisk kontroll. I Stavanger har dette kommet til uttrykk ved at politisk nivå i større grad har gått inn i områder som normalt ligger til kommunedirektørens ansvarsområde. Det blir blant annet vist til tertialbehandlingen sommeren 2025, som et eksempel på at politisk nivå trakk tilbake handlingsrom og fullmakter fra administrasjonen.[33] Dette omtales som forståelig, samtidig som det ikke nødvendigvis ville føre til bedre styring.

Intervjuet gir også støtte til de folkevalgtes beskrivelser av at økonomien har skjerpet behovet for tidligere og mer løpende informasjon. Kommunedirektøren opplyser at administrasjonen bevisst har satt inn tiltak for å styrke tilliten - særlig gjennom mer informasjon, større åpenhet og mer gjennomsiktighet. Han trekker frem månedlig orientering av økonomisk status i formannskapet som det viktigste enkeltgrepet, nettopp fordi det har gitt politisk nivå anledning til å få løpende informasjon og stille spørsmål tidligere enn gjennom den ordinære tertialrapporteringen. Han understreker også at påløpt merforbruk i tertialrapportene ofte er irreversibelt, og derfor må fanges opp tidligere.

Videre beskrives HØP-arbeidet 2025 som en prosess der administrasjonen bevisst la opp til «*ekstrem åpenhet*». Det vises til at politisk nivå i større grad ble invitert inn i administrasjonens vurderinger, hvilke ideer som lå på bordet, og hva man faktisk visste og ikke visste underveis. Etter kommunedirektørens vurdering har dette bidratt til økt innsikt, bedre forståelse og gradvis styrket tillit. Dette underbygges av de folkevalgtes beskrivelser av at åpnere prosesser og hyppigere rapportering oppleves som forbedringer i samspillet.

Fra administrativ side løftes det også frem et annet moment som nyanserer bildet: Det pekes på at utfordringene på økonomiområdet ikke bare handler om administrasjonens styring, men også om politisk vilje og evne til å følge opp omstillingsbehovene. Tilbakemeldingene er at

---

[33] Det vises her trolig til bystyrets behandling av 1. tertialrapport 2025, sak 76/25, 23. juni 2025. Bystyret vedtok da blant annet administrativ ansettelsesstopp, investeringsstans for prosjekter som ikke var under bygging, og en politisk avgrenset omdisponeringsfullmakt til kommunedirektøren. Bakgrunnen var et varslet merforbruk på 349 mill. kroner etter første tertial. Kilde: Stavanger kommune. Aftenbladet Må spare: – Kanskje godt nok må være greit.

administrasjonen i HØP har forsøkt å foreslå grep som kunne bringe kommunen i riktig retning, men at den politiske responsen i praksis ofte har vært at slike grep ikke kan gjennomføres «*akkurat i år*». Dette mener enkelte har skapt en viss resignasjon i administrasjonen knyttet til om bystyret vil eller evner å vedta de omstillingstiltakene det i stor grad er enighet om, men som samtidig er (politisk) upopulære.

2.3.3 ENKELTSAKER MED BETYDNING FOR TILLIT OG BEHOV FOR INFORMASJONSFLYT

Flere enkeltsaker har hatt betydning for tillitsforholdet mellom politisk og administrativt nivå i perioden. Særlig gjelder dette saker der politikerne har opplevd at informasjon om kritiske forhold og overskridelser har kommet for sent, eller som på andre måter har skapt usikkerhet til administrasjonens vurderinger og håndtering. Dette har blant annet kommet til syne i bystyrets enstemmige kritikk mot kommuneledelsen i januar 2025 ifm. behandling av barnevernsrapporten, og for reaksjonene som oppsto etter Rogaland Revisjons rapport om rådhusprosjektet som ble behandlet i februar 2025. Eksempler på enkelte andre saker, trekkes også frem i intervjuene som eksempler på at tilliten har blitt satt under press.

Tilbakemeldinger fra sentrale folkevalgte

Tilbakemeldingene fra de folkevalgte tyder på at særlig barnevernssakene og rådhussaken ble oppfattet som tillitsbelastende. Noen mener også at disse sakene fikk direkte betydning for tilliten til tidligere kommunedirektør. Flere informanter peker på at rådhussaken skapte problemer fordi politisk nivå opplevde at det tok for lang tid før de fikk informasjon om at ting var i ferd med å gå galt. Flere mener at informasjonsflyten om kostnadssprekk og utviklingen i prosjektet var utilstrekkelig.

Samtidig viser flere informanter til at håndteringen av barnevernssakene ikke bare handlet om svikt i administrasjonen, men også om at politikere gikk for langt inn i en enkeltsak («fosterhjemssaken»). I intervjuene beskrives dette som en situasjon der rolleforståelsen ble utfordret på begge sider.

Enkelte fremhever at folkevalgte må være særlig varsomme i saker som gjelder enkeltpersoner. Det pekes blant annet på at folkevalgte må være *«veldig bevisste»* på rollen, og at det er *«ekstremt farlig å gå inn i slike saker og love ting til pårørende»* når man ikke vet om det kan følges opp. I intervjuene understrekes det også at folkevalgte ikke må gå inn i administrasjonens saksbehandling. Enkelte peker videre på at politiske grupper bør være tilbakeholdne med å uttale seg sterkt i enkeltsaker før faktagrunnlaget er tilstrekkelig avklart, og på ikke å rette offentlig kritikk direkte mot ansatte i kommunen.

Flere av de folkevalgte trekker også frem et mer generelt poeng om at det er en tillitsutfordring å lese om alvorlige forhold i media før de er orientert av administrasjonen.

Når det gjelder rådhussaken, beskriver flere informanter den som en sak som fortsatt preger vurderingen av nye større investeringer. Det vises blant annet til at *«når man skal vedta store investeringer referer vi mye til rådhuset»*, selv om saken ikke nødvendigvis har hatt varig betydning for den enkeltes tillit til administrasjonen. Samtidig uttrykker enkelte sterkere kritikk. Enkelte beskriver rådhussaken som en «*krise*», og det pekes på at informasjonsflyten om kostnadssprekken kom for sent. Enkelte knytter også saken til en bredere utvikling der terskelen for offentlig kritikk av administrasjonen kan ha blitt lavere, særlig i betente saker.

Flere informanter viser også til jordkabelsaken som et eksempel på hvordan sterke politiske interesser og uenighet om faktagrunnlaget kan utfordre rolleforståelsen og belaste tilliten. Her beskrives det at noen folkevalgte har hatt liten tiltro til administrasjonens kostnadsanslag og opplysninger, blant annet om moms og totalpriser, og at dette har bidratt til mistenkeliggjøring av administrasjonen. Flere av informantene uttaler seg kritisk til at enkeltrepresentanter og tverrpolitiske grupperinger har investert mye i egne saksforståelser og offentlig kritisert det administrative kunnskapsgrunnlaget.

Samtidig nyanserer flere av informantene bildet, og understreker at de omtalte sakene i stor grad fremstår som unntak fra et samspill som ellers fungerer. Det vises blant annet til at det ikke er «*graverende saker*», og at samspillet på enkelte områder beskrives som *«bra – grensen til meget bra*». Flere legger også vekt på at den daglige driften ikke bør reduseres til enkeltsakene. Som én informant formulerer det, vil «*de fleste […] uansett at den helhetlige driften skal gå bra*». Enkelte er samtidig kritiske til at håndteringen av betente enkeltsaker kan gi seg utslag i en form for «*misforstått handlekraft*», der folkevalgte foreslår «*masse tiltak som ikke har praktisk nytte – men som ser fint ut utad*». I stedet fremheves viktigheten dialog og å ivareta en «*åpenhetskultur*» der ansatte og ledere tør å melde fra om vanskelige forhold tidlig, slik at situasjonen ikke «*bare blir verre – og at ingen tør å si ifra*».

I intervjuene pekes det samtidig på at tillit mellom politisk og administrativt nivå styrkes når de folkevalgte får mer relevant informasjon, og når dialogen er åpen, ærlig og løpende. Enkelte saker har likevel satt forholdet under press. I slike situasjoner fremhever enkelte at tillit først og fremst må bygges opp gjennom bedre informasjonsflyt, tydeligere rapportering og en mer systematisk dialog mellom nivåene, snarere enn gjennom tiltak som primært har symbolsk verdi. Rådhussaken trekkes i denne sammenhengen frem som et eksempel på en sak der det har vært viktig å etablere bedre rutiner for rapportering og politisk orientering.

Tilbakemeldinger fra administrasjonen

Fra administrativ side bekreftes det i hovedsak at enkeltsaker har hatt betydning for tillitsforholdet, men bildet nyanseres samtidig. Det beskrives at relasjonen over tid hadde blitt mer anstrengt, og at enkeltsakene i større grad bidro til å synliggjøre denne utviklingen - uten at de alene var forklaringen. Fra administrativ ledelse understrekes det et fortsatt godt og tillitsbasert samspill, men at det i en stor kommune naturlig vil oppstå både perioder og saker der relasjonen blir utfordret.

Når det gjelder rådhusprosjektet, pekes det fra administrativ side på at prosessene rundt rådhuset og rapporten fra Rogaland Revisjon påvirket tilliten på det aktuelle tidspunktet. Dette handlet ikke bare om tillit til at administrasjonen ivaretok sitt ansvar godt nok, men også om tillit til at politisk nivå ble orientert på et tidlig nok tidspunkt. Samtidig nyanseres bildet ved å peke på at prosjektet var preget av andre forhold (som bl.a. politiske føringer og gjennomføring under pandemien) – som også påvirket hvordan prosjektet utviklet seg.

Flere trekker også frem fosterhjemssaken som et tydelig eksempel på en enkeltsak der politisk nivå gikk tettere inn i administrativ håndtering enn det delegeringen skulle tilsi. Dette beskrives som et område der administrasjonen egentlig hadde ansvaret, men hvor politikere likevel koblet seg tett på håndteringen. Andre peker på at slike saker er krevende fordi administrasjonen ikke alltid kan forklare hele faktagrunnlaget offentlig, blant annet på grunn av taushetsplikt. Det pekes også på at politisk nivå i enkelte tilfeller gikk langt i å konkludere på et grunnlag administrasjonen mente var ufullstendig. Det legges til at politisk nivå også kan ha et legitimt behov for å følge opp alvorlige bekymringer, mens administrasjonen kan være bundet av opplysninger som ikke kan deles eller brukes til å korrigere det offentlige bilde.

Jordkabelsaken trekkes frem som et eksempel på hvordan tillitsutfordringer kan oppstå når politisk og administrativt nivå legger ulik vekt på hvilke opplysninger som skal inngå i beslutningsgrunnlaget. Administrasjonens saksframlegg beskrives som i hovedsak basert på informasjon fra Lnett, med synliggjøring av usikkerhet der den finnes. Samtidig pekes det på at enkelte folkevalgte har gjort egne undersøkelser og kommet til andre vurderinger enn administrasjonen, noe som har bidratt til «*ulike virkelighetsbeskrivelser*». Det vises til betydningen av at eventuelle mangler eller uklarheter i administrasjonens saksutredning håndteres gjennom de formelle kanalene, for eksempel ved å be om supplerende opplysninger eller sende saken tilbake. I ett av intervjuene understrekes det at administrasjonen må «*forholde oss til den formelle informasjonen og vise til kildene*», samtidig som eventuell usikkerhet må komme tydelig frem.

Det pekes også på at enkeltsaker kan utfordre grensen mellom politikk og administrasjon. Ombudsrollen fremheves som viktig, blant annet fordi innbyggerhenvendelser via politiske kanaler kan bidra til at kommunen blir oppmerksom på forhold som bør undersøkes nærmere

eller rettes opp. Samtidig beskrives ombudsrollen som «*en av de vanskelige*», fordi den lett kan gripe inn i forvaltningens ansvar for likebehandling, begrunnede vedtak og personuavhengige vurderinger. Når folkevalgte engasjerer seg sterkt i enkeltsaker, kan de i praksis bli talerør for enkeltpersoner som ønsker et annet utfall. Det kan skape forventninger om positiv forskjellsbehandling, eller om at administrasjonen skal «*fikse*» saken. Dette blir særlig krevende når politisk engasjement går fra å løfte frem en bekymring, til å legge press på utfallet av administrasjonens saksbehandling.

2.3.4 ENDRINGER I POLITISK STYRINGSGRUNNLAG OG ØKT POLITISK USIKKERHET

Etter kommunevalget 11.09.2023 fikk de borgerlige partiene et knapt flertall i bystyret med 34 mot 33 representanter. Usikkerheten om flertallet oppsto på nytt da ordføreren gikk av 04.09.2024 og meldte seg ut av partiet (og ble uavhengig representant). I desember 2024 inngikk Senterpartiet et budsjettsamarbeid med Høyre, Venstre, KrF, FrP og Pensjonistpartiet, og sikret flertall for høyresidens budsjett 16.12.2024.

I forbindelse med behandlingen av handlings- og økonomiplanen i desember 2025 ble det fremmet tre alternative budsjettforslag. Fremskrittspartiet fikk ikke flertall for eget budsjett, brøt med de øvrige borgerlige partiene (etter uenighet rundt bl.a. eiendomsskatt) og stemte sammen med Arbeiderpartiet og de øvrige «mindretalls»-partiene.[34][35] Dette medførte at «mindretallets» budsjett fikk flertall og ble vedtatt – uten at det forelå noen ny samarbeidsavtale som indikerte at dette var et varig flertall.

Den usikre situasjonen kom også til uttrykk gjennom interpellasjonen i bystyret 19.01.2026 om muligheten for overgang til en parlamentarisk styringsform. I intervjuer beskrives situasjonen ved inngangen til 2026 som ny og mindre forutsigbar for kommunen, samt en situasjon som også kunne bidra til å påvirke administrasjonens arbeid.

---

[34] Dette valget kom overraskende på de andre partiene - og indikerte derfor ikke noen samarbeidsavtale med Arbeiderpartiet (og de andre mindretalls-partiene), men ble begrunnet i en plikt til å stemme på de to gjenværende budsjettene som partiet i utgangspunktet ikke stilte seg bak.

[35] I henhold til kommuneloven §8-1 er det stemmeplikt for folkevalgte som er til stede i et møte i et folkevalgt organ. Iht. til § 11-9 skal det stemmes over forslag til økonomiplan eller årsbudsjett som helhet. Hvis det er fremmet flere alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, skal det stemmes over de to forslagene som fikk flest stemmer.

Tilbakemeldinger fra sentrale folkevalgte

Intervjuene med sentrale folkevalgte peker på at den politiske situasjonen har blitt opplevd som mindre forutsigbar enn tidligere, og at dette særlig gjelder forholdet mellom budsjettflertall, politisk ledelse og administrasjonens behov for tydelige styringssignaler. Flere beskrev en utvikling med større fare for omkamper og mer uklarhet om hvem som faktisk har styringsmakt i praksis. Samtidig som noen opplevde situasjonen som grunnleggende krevende og ny for kommunen, opplevde andre i større grad at dette vil fungere så lenge man innrettet seg etter realitetene og at budsjettvedtaket ikke (i stor grad) ble utfordret på ny.

På tross av at det har vært flere endringer i det politiske styringsgrunnlaget siden valget i 2023 – oppstod det ny usikkerhet etter budsjettbehandlingen i desember 2025. Flere informanter viser til at frykten for omkamper meldte seg umiddelbart etter budsjettvedtaket, og at det oppsto usikkerhet om hvorvidt budsjettet ville bli stående. Andre beskriver dette som en utfordring fordi administrasjonen og tjenesteområdene trenger et stabilt «*kart*» å styre etter, og at gjentatte signaler om omkamp kan virke demotiverende og skape uklarhet om hvilke vedtak som faktisk skal legges til grunn.

Flere viser videre til at det i praksis kan oppstå et misforhold mellom hvem som formelt sitter med sentrale politiske verv, og hvem som faktisk utgjør det operative flertallet. I intervjuene beskrives dette som krevende både politisk og administrativt, blant annet fordi ordfører kan komme i en situasjon der han leder kommunen uten å ha et tydelig flertall bak seg. Samtidig finnes det også mer nøkterne vurderinger. Enkelte mener at situasjonen ikke nødvendigvis er så problematisk, og at kommunen kan styre videre innenfor vedtatte rammer frem til neste budsjettbehandling - selv om ordføreren kan stå i en mer krevende situasjon fordi han ikke vet om han har flertall.

I flere intervjuer blir også den fornyede diskusjonen rundt styringsmodell trukket frem som et uttrykk for at dagens politiske situasjon utfordrer formannskapsmodellen. Flere viser til at spørsmålet om parlamentarisme særlig handler om politisk ansvar og tydeligere ansvarslinjer. Enkelte mener at dagens modell kan gjøre det mulig for partiene å støtte budsjettforlik eller enkeltvedtak, samtidig som ansvaret for upopulære konsekvenser blir mindre tydelig. Dette beskrives blant annet som at partiene kan «*dekke seg bak*» budsjettforlik, og at det blir uklart hvem som faktisk står politisk ansvarlig for vedtakene som fattes.

Andre er mer prinsipielle motstandere av parlamentarisme, men understreker likevel at dagens praksis i økende grad har tydelige trekk av parlamentarisme. Dette uten at kommunen har de institusjonelle mekanismene som følger med en slik modell (f.eks. adgang til å stille kabinettspørsmål eller frem mistillitsforslag). På tross av dette, har den politiske situasjonen likevel fått konsekvenser for noe av styringsstrukturen - både ved at utvalg for klima og natur i praksis ble lagt ned i februar 2026, og at leder for oppvekst og utdanning fra Venstre, ble erstattet

med en ny leder fra SV i april 2026.[36] Dette omtales som eksempler på at endringer i det politiske flertallsgrunnlaget også kan få organisatoriske og styringsmessige konsekvenser, selv innenfor formannskapsmodellen.

Tilbakemeldinger fra administrasjonen

Fra administrativ side gis det uttrykk for at formannskapsmodellen i utgangspunktet gir gode rammer for samspill mellom politikk og administrasjon, forutsatt at politisk nivå vet hva de vil og er tydelige på retning. Samtidig understrekes det at politisk uro og destabilisert retning svekker partenes evne til å hente ut verdiene av modellen. Det legges til at det ikke nødvendigvis er styringsformen i seg selv som er hovedproblemet, men at situasjonen (med et skiftende og mindre forutsigbart styringsgrunnlag) gjør det vanskeligere å sikre klare og stabile styringssignaler.

Flere peker på at Stavanger over tid har utviklet en politisk praksis med tydeligere parlamentariske trekk. Dette beskrives blant annet gjennom sterkere posisjon/opposisjon-tenkning, politiske plattformer og forventninger om rask oppfølging av flertallets politikk. Politiske plattformer kan gi tydelige signaler om ønsket retning, men er ikke i seg selv formelle vedtak. For administrasjonen kan dette skape et spenningsfelt mellom ønsket om å realisere politiske mål og behovet for å forholde seg til formelle og faktiske rammer (herunder å forholde seg til politiske vedtak, og ikke politiske plattformer).

Det pekes også på en utvikling der politikken i større grad kan bli «*mindre strategisk*» og mer preget av behov for «*handlekraft*» og markering i enkeltsaker. Dette kan gi et press mot mer operative politiske beslutninger, også på områder der den videre avklaringen normalt ligger til kommunedirektøren. Når politiske signaler blir mange, konkrete og kommer tett på administrasjonens oppgaver, kan grensen mellom politisk styring og administrativt ansvar bli mindre tydelig.

Flere informanter mener at dagens situasjon innebærer en risiko for redusert styrings- og gjennomføringsevne. Det vises til at det er en ny og krevende situasjon når budsjettflertallet kommer fra én politisk fløy, mens de sentrale funksjonene og vervene i stor grad er besatt av en annen. Dette beskrives som en risiko for «*vingling i ulike retninger*» politisk, og at kommunen, både på politisk og administrativt nivå, er tjent med stabilitet og forutsigbarhet. Samtidig presiserer det at utviklingen (per begynnelsen av 2026) så langt har gått bedre enn fryktet, og at situasjonen ikke nødvendigvis trenger å bli veldig krevende dersom det raskt etableres gode mekanismer for dialog og avklaring.

[36] Stavanger bystyre, Mette Vabø | Derfor mister Venstre toppvervene i Stavanger

Kommunedirektøren er spesielt opptatt av at administrasjonen i en slik situasjon, må være særlig oppmerksom på å opptre saklig, ryddig og politisk uavhengig. Andre informanter peker på at administrasjonen lett kan bli trukket inn i politisk taktikkeri - for eksempel gjennom spørsmål om når saker legges frem til politisk behandling og hvilke politiske konsekvenser det kan få.[37] F.eks. vises det til saken om fleksibelt barnehageopptak, der tidspunktet for fremleggelse kunne hatt betydning for den politiske dynamikken og muligheten for omkamp. Fra administrativ side poengteres det at administrasjonen ikke skal ta slike taktiske hensyn, men legge frem sakene når de er klare - uavhengig av hvilke politiske implikasjoner det måtte ha.

Det pekes videre på den generelle situasjonen, og til behovet for bedre arenaer for kommunikasjon og avklaring. Kommunedirektøren opplyser at han tok kontakt og opprettet dialog med Statsforvalteren etter budsjettvedtaket i 2025 for å rådføre seg om hvordan dette burde håndteres. I denne sammenhengen ble viktigheten av god kommunikasjon mellom ordfører, representanter for budsjettflertallet og administrasjonen fremhevet. Samtidig ble både møteformer og faste arenaer nevnt som mulige virkemidler for å redusere uklarhet og skape større stabilitet i samspillet.

Fra administrativ side pekes det også på en mer grunnleggende politisk utfordring i gjennomføringen av omstilling. Tilbakemeldingen er at det i stor grad finnes en felles forståelse av at kommunen står overfor langsiktige endringer og et behov for omstilling, men at uenigheten oppstår når konkrete tiltak skal vedtas og gjennomføres. Det kan bidra til resignasjon i administrasjonen dersom nødvendige grep stadig utsettes.

Selv om dette også hører hjemme under økonomikategorien, er det relevant her fordi det viser hvordan et svakt eller skiftende politisk styringsgrunnlag kan gjøre det vanskeligere å få gjennomført langsiktige omstillingsgrep som det i prinsippet er bred erkjennelse for.

2.4 POLITISK STYRINGSFORM I STAVANGER

Spørsmålet om å innføre parlamentarisme i Stavanger kommune har blitt diskutert i bystyret i flere omganger, over flere år. I 2022 bestilte kommunen en ekstern utredning av de to

[37] Tidspunkt for fremleggelse av politiske saker kan ha stor betydning på både behandlingen, utfallet og oppslutning til de politiske partiene. Dette kan også være krevende for administrasjonen å navigere fordi tidspunktet vil kunne påvirke muligheten for administrative gjennomslag – samt bidra til å skape et inntrykk av at administrasjonen også tar taktiske hensyn. F.eks. vil en sak knyttet til nedleggelse av skoler kunne være langt mer krevende å gjennomføre i et valgår enn tidlig i en valgperiode.

styringsmodellene. Rapporten satte søkelys på konsekvensene for politisk styring, administrativ organisering og økonomi, men inneholdt ikke en anbefaling om valg av styringsform.[38]

Samtidig har spørsmålet om styringsform på nytt blitt aktualisert i Stavanger. Bakgrunnen er den politiske situasjonen etter budsjettbehandlingen i desember 2025, der det oppsto et misforhold mellom den formelle politiske ledelsen og det flertallet som fikk gjennomslag for budsjettet.

Den 19. januar 2026 ble det derfor fremmet en interpellasjon i bystyret om behovet for en ny, helhetlig vurdering av styringsmodell før kommunevalget i 2027. I interpellasjonen ble det vist til at erfaringene fra den siste budsjettbehandlingen hadde synliggjort svakheter ved dagens styringsmodell, særlig når det gjaldt ansvarliggjøring, styringsevne og håndtering av mindretallssituasjoner. Det ble videre vist til at det kan være uklart for innbyggerne hvem som faktisk styrer, og hvem som kan holdes ansvarlig når viktige beslutninger fattes gjennom skiftende budsjettsamarbeid og skiftende flertall.

Den fornyede diskusjonen om parlamentarisme knyttes i intervjumaterialet til den politiske budsjettbehandlingen og spørsmålet om ansvarliggjøring. Enkelte viser til at partier i dagens modell kan støtte budsjettavtaler eller enkeltvedtak, samtidig som ansvaret for vedtakene og prioriteringene kan fremstå mindre tydelig i etterkant. Dette beskrives blant annet som at partier kan «*dekke seg bak*» budsjetter eller budsjettavtaler. Det understrekes samtidig at bakgrunnen for å foreslå overgang til en parlamentarisk modell ikke bygget på misnøye med administrasjonen. Tvert imot er opplevelsen at administrasjonen gjør et godt arbeid, og at utfordringen først og fremst ligger i at folkevalgte må ta ansvar for de vedtakene de selv fatter.

Interpellasjonen fikk støtte av ordfører. I svaret til bystyret viste ordføreren til at Stavanger gjennom mange år har vært styrt etter formannskapsmodellen, og at modellen historisk har bidratt til konsensus på tvers av politiske skillelinjer. Samtidig erkjenner ordføreren at interpellasjonen reiser viktige spørsmål om tydeliggjøring av politisk ansvar og innbyggernes forventninger til hvem som faktisk har ansvar for styring og resultater. Ordføreren opplyste at han støtter at Stavanger kommune bør vurdere å innføre parlamentarisme fra neste valgperiode, og viste samtidig til at det allerede var tatt kontakt med kommunedirektøren om å forberede en sak om styringsmodell. Det ble også vist til at kunnskapsgrunnlaget fra 2022 fortsatt vurderes som godt, men at det kan være behov for å supplere det med ny kunnskap, blant annet erfaringer fra Trondheim kommune, som innførte parlamentarisme i 2024.

[38] "Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av politiske styringsformer for Stavanger kommune" (Rapport 10:2022)

2.4.1 UTREDNING AV STYRINGSFORM I 2022

Utredningen av styringsform i 2022 kan bidra til å sette denne utviklingen inn i et bredere perspektiv. Utredningen understreker at formannskapsmodellen og parlamentarismen må forstås som idealmodeller, og at praktiseringen i realiteten er mer sammensatt (og vil kunne inneholde trekk fra begge).[39]

Et sentralt funn fra utredningen, er at lokalpolitikken i Stavanger, på samme måte som i andre store formannskapskommuner, i økende grad har utviklet seg fra et tradisjonelt skille mellom flertall og mindretall til en mer tydelig «posisjon–opposisjon»-tankegang. Dette er ikke bare et spørsmål om språkbruk, men også et uttrykk for endringer i den politiske kulturen. Utredningen viser videre til at lokalpolitikken i dag i større grad enn tidligere fungerer mer som nasjonalpolitikken, med klarere blokkdannelser og økt konkurranse mellom partiene.

I denne sammenhengen beskriver utredningen også en utvikling mot det den omtaler som «*avtaledemokrati*», der formelle og uformelle samarbeidsavtaler mellom partier i praksis kan gi styringen et mer posisjons- og opposisjonspreget innhold, selv innenfor formannskapsmodellen. Utredningen understreker samtidig at dette ikke nødvendigvis skyldes styringsformen alene, men også utviklingen i lokalpolitisk kultur og partienes måte å praktisere modellen på.

En annen sentral utfordring er at enkelte politikere ønsker å være mer involvert i administrasjonens arbeid enn det som er naturlig innenfor formannskapsmodellen. Dette kan skape uklarheter i rollefordelingen. Det vises videre til at enkelte politikere mener administrasjonen bruker for lang tid og ikke alltid følger opp politiske vedtak slik de ønsker, mens administrasjonen på sin side understreker betydningen av faglig forsvarlig saksbehandling. Videre nevnes det at noen politikere kan synes å ha manglende forståelse for hva det innebærer å være folkevalgt, noe som bidrar til ustabilitet og fragmentering i det politiske landskapet. Dette kan få konsekvenser for makt- og ansvarsfordelingen mellom politikk og administrasjon, og kan påvirke hvor effektiv og demokratisk styringsmodellen fungerer i praksis.

Utredningen viser også at tydeliggjøring av politisk ansvar er et av de mest brukte argumentene blant folkevalgte som ønsker å innføre parlamentarisme. Samtidig peker den på at ansvarliggjøring fremstår som en utfordring når en kommune i praksis styres med tydelige posisjons- og opposisjonstrekk innenfor en formannskapsmodell. Utredningen oppsummerer dette med at folkevalgte i flertall kan oppleve å bli holdt ansvarlig for forhold de ikke fullt ut kan påvirke, mens mindretallet savner mekanismer for å holde flertallet ansvarlig. Dette er i tråd med

[39] Ideas2evidence. "Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av politiske styringsformer for Stavanger kommune" (Rapport 10:2022)

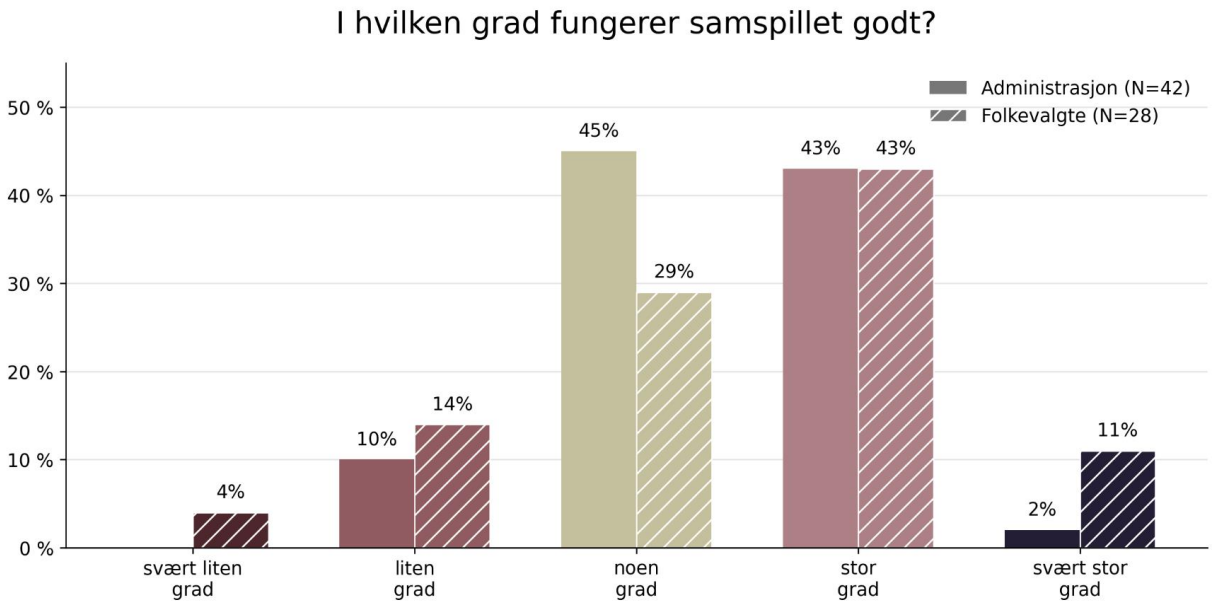
innholdet i interpellasjonen fra januar 2026, der det ble vist til mangel på tydelige ansvarslinjer og at dagens modell kan gjøre det uklart hvem som faktisk styrer.

Samtidig viser utredningen at slike spenninger ikke nødvendigvis er et uttrykk for at modellen «*svikter*», men at formannskapsmodellen i praksis kan få et mer majoritetspreget og konkurranseorientert innhold enn idealmodellen skulle tilsi. Hovedinntrykket i 2022, var at forholdet mellom folkevalgte og administrasjon i de fleste tilfeller fungerte godt og var preget av gjensidig respekt. Utredningen fremhevet likevel at konfliktnivået i stor grad ble påvirket av lokalpolitisk kultur, kanskje vel så mye som av selve styringsmodellen. Samtidig pekte den på at formannskapet fortsatt ble verdsatt av mange som en møteplass og diskusjonsarena mellom partiene, nettopp for å utvikle samarbeid og konsensus.

2.5 RESULTAT FRA SPØRREUNDERSØKELSER

I mars 2026 gjennomførte vi to spørreundersøkelser om forholdet mellom politikk og administrasjon i Stavanger kommune. Den ene ble sendt til folkevalgte (medlemmer av bystyret), og den andre til et utvalg ansatte i sentraladministrasjonen. Undersøkelsene må tolkes med noe varsomhet, blant annet pga. lav svarprosent (blant de folkevalgte) og fordi antall svar varierer mellom spørsmålene. Samtidig gir svarene et nyttig bilde av hvordan samspillet oppleves fra de to sidene.

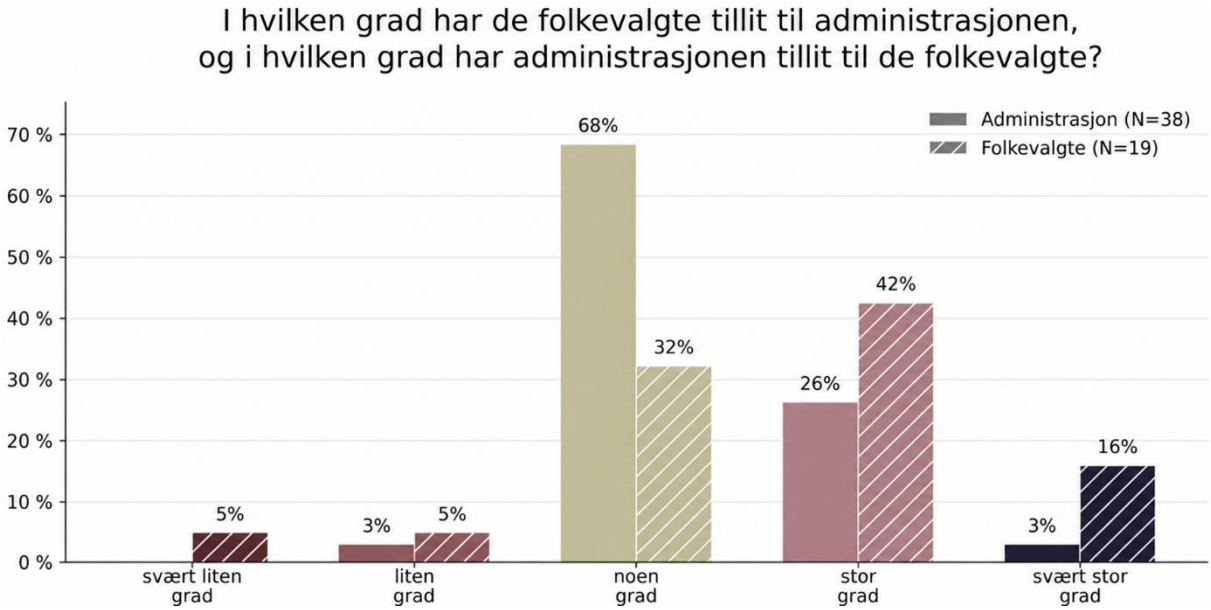
Samspillet mellom politikk og administrasjon
Tilbakemeldingene viser at samspillet i hovedsak vurderes som fungerende, men med forbedringspunkter. Blant de folkevalgte svarer 54 prosent at samspillet fungerer i stor eller svært stor grad, mens 29 prosent svarer «i noen grad». Blant administrasjonen svarer 45 prosent at samspillet fungerer i stor eller svært stor grad, og like mange svarer «i noen grad». Det er få i administrasjonen som svarer at samspillet fungerer i liten grad, mens de folkevalgte i noe større grad gir både «svært» positive og negative vurderinger.



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS 2026.

Tillitsforholdet

Når det gjelder tillit, viser spørreundersøkelsen at en større andel av de folkevalgte enn av administrasjonen svarer at de har tillit i stor eller svært stor grad. 58 prosent av de folkevalgte svarer at de har tillit til administrasjonen i stor eller svært stor grad. Blant administrasjonen svarer 29 prosent at de har tillit til de folkevalgte i stor eller svært stor grad, mens 68 prosent svarer «i noen grad».



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS 2026.

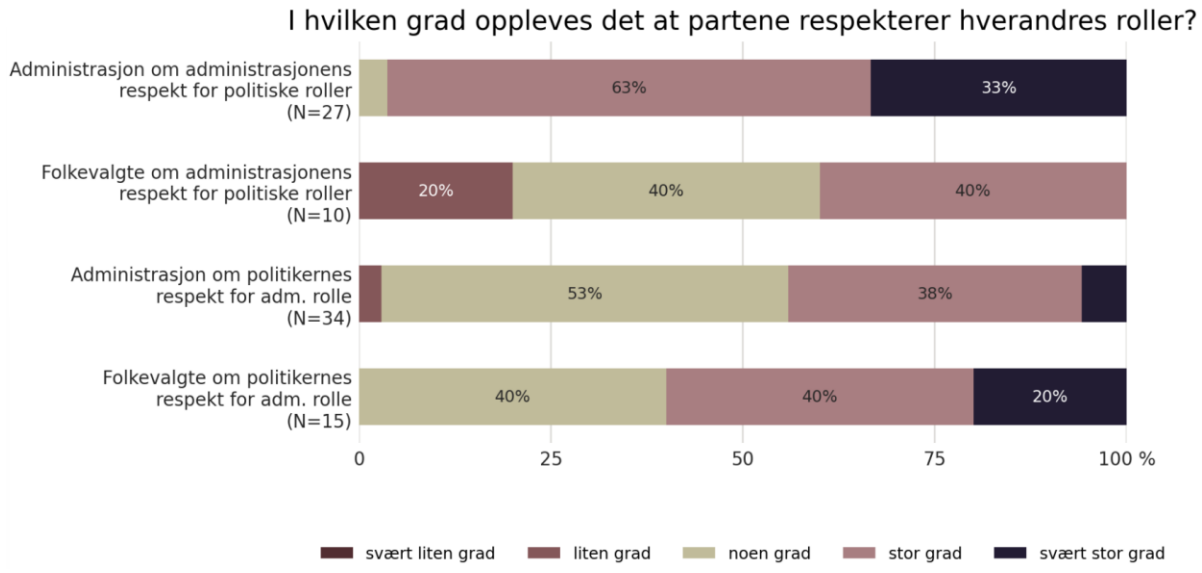
De åpne svarene gir eksempler på hva som kan påvirke tilliten. Blant de folkevalgte peker enkelte på at tilliten svekkes når saker oppleves som mangelfullt opplyst, når viktig informasjon kommer sent, eller når saksframlegg ikke oppleves som tilstrekkelig balanserte. Fra administrasjonens side pekes det blant annet på at samspillet utfordres når folkevalgte går langt inn i faglige eller administrative spørsmål, eller fremmer detaljerte bestillinger uten at konsekvensene er tilstrekkelig utredet.

Respekt for hverandres roller

Spørreundersøkelsene tyder på at begge grupper i hovedsak opplever at det finnes respekt for hverandres roller, men vurderingene er ikke sammenfallende. Administrasjonen vurderer i stor grad at den selv respekterer de politiske rollene og beslutningene. De folkevalgte gir et mer nyansert bilde, der 40 prosent svarer at administrasjonen bare «i noen grad» respekterer de politiske rollene og beslutningene.

Når administrasjonen vurderer de folkevalgtes respekt for administrasjonens faglige rolle og ansvar, er bildet også sammensatt. Flere i administrasjonen svarer «i noen grad». Dette kan tyde på at rolleforståelsen oppleves å fungere i mange saker, men at den utfordres i enkelte situasjoner.

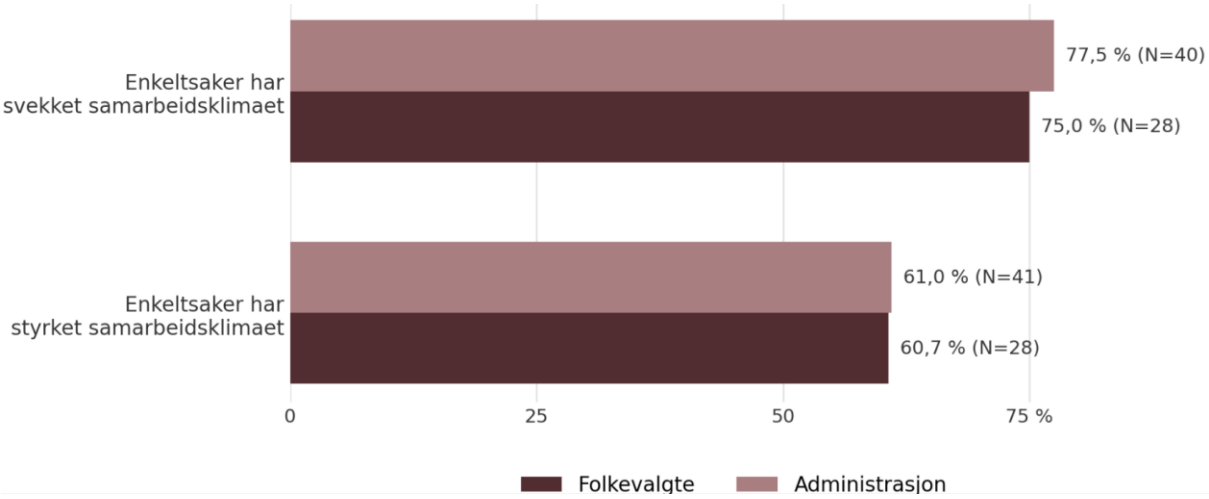
De åpne svarene peker i samme retning. Enkelte folkevalgte viser til at administrasjonen i noen saker kan oppleves å legge sterke føringer gjennom saksframlegg, tolke politiske vedtak for snevert eller ikke følge opp politiske signaler slik de folkevalgte mener var intensjonen. Enkelte i administrasjonen peker på sin side på at folkevalgte i noen saker går langt inn i faglige vurderinger, fremmer detaljerte bestillinger eller ikke tar tilstrekkelig hensyn til administrasjonens kapasitet og behov for faglig utredning.



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS 2026.

Enkeltsakers betydning for samarbeidsklimaet

Samtidig viser svarene at enkeltsaker har hatt stor betydning for samarbeidsklimaet. 75 prosent av de folkevalgte og 77,5 prosent av administrasjonen svarer at de har opplevd enkeltsaker som har svekket samarbeidsklimaet. På den andre siden, svarer ca. 61 prosent av både folkevalgte og administrasjonen at de også har opplevd enkeltsaker som har styrket samarbeidsklimaet.



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS 2026.

De åpne svarene viser at enkeltsaker særlig svekker samarbeidsklimaet når de kobles til mangelfull informasjon, opplevelse av at vedtak ikke følges opp, uenighet om faglige vurderinger eller uklar rolleforståelse. Blant sakene og sakstypene som trekkes fram av de folkevalgte, er rådhussaken, barnevern-/fosterhjemssaken, enkelte byplan- og reguleringssaker, økonomi- og prosjektstyring, oppfølging av tekstvedtak i HØP, ressursfordelingsmodell for skolene, fleksibelt barnehageopptak, demenslandsby, folkebad og saker om helse- og velferdsavvik. Flere av svarene handler ikke bare om selve sakens innhold, men om prosessen rundt saken: sen orientering, mangelfulle eller ubalanserte saksframlegg, opplevelse av trenering, eller at politikerne først blir kjent med forhold gjennom media.

Administrasjonens åpne svar peker på noen av de samme sakstypene, men fra et annet perspektiv. Her trekkes særlig plansaker, økonomi- og budsjettvedtak, HØP-prosessen, rådhussaken, eiendomsskatt, spørsmål om geografisk differensiering, gratis buss, kuttvedtak og saker med stor medieoppmerksomhet fram. Svarene viser at samarbeidsklimaet kan svekkes når administrasjonen opplever at faglige vurderinger ikke blir lest, forstått eller tillagt vekt, når politiske bestillinger blir svært detaljerte eller uklare, eller når vedtak fattes uten at konsekvenser, lovverk, økonomi eller gjennomførbarhet er tilstrekkelig avklart.

Samtidig viser undersøkelsen at enkeltsaker også kan virke tillitsbyggende. Om lag seks av ti i begge grupper svarer at de har opplevd enkeltsaker som har styrket samarbeidsklimaet. Fra de

folkevalgtes side trekkes blant annet ny byggeprosess/prosjektmodell, teater- og museumsutbygging, Kannikhøyden, gratis buss, fleksibelt barnehageopptak og saker der administrasjonen har bidratt til å utforme juridisk holdbare vedtak, fram som positive eksempler. Administrasjonen peker blant annet på ny prosjektmodell etter rådhussaken, taksering knyttet til eiendomsskatt, arbeid med heltidskultur, statusorientering om sykefravær, HØP-prosessen 2026–2029, som saker med tidlig forankring og dialog.

På tvers av svarene ser vi at flere av de samme typene saker omtales både negativt og positivt. Det avgjørende synes derfor å være hvordan saken håndteres: tidlig informasjon, åpne avklaringer, tydelig rolleforståelse, respekt for faglige og politiske vurderinger, og en prosess som gir rom for spørsmål og politisk modning, ser ut til å styrke samarbeidsklimaet. Mangelfull informasjon, mediehåndtering, opplevelse av omkamp, detaljstyring eller manglende oppfølging av vedtak ser derimot ut til å svekke det.

2.6 VURDERINGER

Samspillet mellom politikk og administrasjon i Stavanger kommune har i perioden 2023–2026 vært preget av flere sentrale utviklingstrekk som samlet sett har gjort relasjonen mer krevende. Det er særlig fire forhold som ser ut til å ha hatt betydning: endring i politisk og administrativ toppledelse, en presset økonomisk situasjon, enkeltsaker som har utløst kritikk, og et skiftende og mindre forutsigbart politisk styringsgrunnlag. Samtidig bør flere av funnene ses i sammenheng med tydeligere parlamentariske trekk i den politiske praksisen.

Sett opp mot teorien i kapittel 1 peker funnene mot et mønster der samspillet utfordres i perioder der rammevilkårene for politisk-administrativ samhandling settes under press på flere områder samtidig. Funnene tyder ikke først og fremst på svikt i de formelle strukturene, men på at samspillet blir mer sårbart når rolle- og ansvarsdelingen skal praktiseres under økonomisk press, politisk usikkerhet, svekket tillit eller skjerpede forventninger til politisk innflytelse. I slike situasjoner synes grensene mellom politikk og administrasjon å bli mindre entydige i praksis, og det kan oppstå ulike forventninger til hvor langt politisk styring skal gå og hvilken rolle de folkevalgte bør innta.

Forskning fremhever betydningen av tydelig rolleforståelse, avklarte spilleregler, gode arenaer for dialog og forutsigbare prosesser. Det har blitt etablert flere arenaer for dialog og informasjonsutveksling mellom nivåene, og den uformelle kontakten mellom nåværende kommunedirektør og ordfører fremstår som god. Etter vår vurdering er dagens utfordringer derfor i større grad knyttet til manglende avklaring og forankring av en felles praksis for hvordan rollene skal utøves når samspillet skjer innenfor komplekse og krevende rammebetingelser.

De sentrale folkevalgte gir i stor grad uttrykk for at de kjenner styringsmodellen og den formelle ansvarsdelingen mellom politikk og administrasjon. Samtidig tyder tilbakemeldingene fra

intervjuene på at denne forståelsen ikke nødvendigvis er like godt forankret i hele bystyret. Funnene tyder også på at det i krevende saker og perioder kan oppstå ulike forventninger til hvor langt den politiske involveringen skal gå. I Stavanger har dette særlig kommet til syne i enkeltsaker og i oppfølgingen av en krevende økonomisk situasjon. Dette har bidratt til både formell kritikk, og til at flere av partiene har gitt uttrykk for svekket tillit til administrasjonen. Situasjonen har også forsterket det politiske behovet for kontroll, informasjon og hyppigere rapportering. Samtidig peker flere av de folkevalgte på at dette også har ført til endringer som oppleves som positive, blant annet i form av større åpenhet og bedre løpende informasjonsflyt.

På den andre siden viser resultatene fra spørreundersøkelsen et viktig funn. De folkevalgte uttrykker i større grad høy tillit til administrasjonen enn administrasjonen uttrykker til de folkevalgte. Mens 58 prosent av de folkevalgte svarer at de har tillit til administrasjonen i stor eller svært stor grad, er tilsvarende andel i administrasjonen 29 prosent når de vurderer sin tillit til de folkevalgte. Flertallet i administrasjonen svarer i stedet at de har tillit til de folkevalgte «i noen grad». Samtidig indikerer noen av tilbakemeldingene at tettere politisk oppfølging og kontroll, som delvis kan forstås som en reaksjon på tillitsutfordringer den ene veien, også kan ha bidratt til tillitsutfordringer den andre veien.

Når politisk nivå er tettere på administrasjonen enn det som tidligere har vært praksis, kan dette være forståelig ut fra situasjonen. Samtidig viser svarene fra administrasjonen at samspillet kan utfordres dersom folkevalgte enten går utover sine roller og/eller lenger inn i administrasjonens oppgaver enn det som oppfattes som naturlig. Etter vår vurdering illustrerer dette at tillit i samspillet mellom politikk og administrasjon er gjensidig, og at tiltak som skal styrke kontroll og gjenopprette tillit på den ene siden - også kan påvirke tilliten den andre veien.

Det kan samtidig være krevende å balansere folkevalgtrollene i ulike saker der ombudsrollen trekker de folkevalgte tett på innbyggernes eller enkeltgruppers interesser, mens behovet for overordnet styring, helhetlige prioriteringer og langsiktig omstilling i større grad krever at styrings- og lederrollen blir mer fremtredende. I slike situasjoner kan det oppstå spenninger mellom ulike hensyn. Det gjør det desto viktigere å balansere rollene på en bevisst måte.

Funnene gir holdepunkter for at enkelte av samspills- og tillitsutfordringene i perioden var knyttet til relasjonen mellom politisk nivå og forrige administrative toppledelse. Flere av de intervjuede beskriver relasjonen til forrige kommunedirektør som krevende og preget av svekket tillit. Selv om ikke alle deler dette synet, tyder intervjuene likevel på at samspillet mellom politikk og administrasjon var mer anstrengt mot slutten av forrige kommunedirektørs periode. Flere sentrale folkevalgte gir samtidig uttrykk for at tilliten til nåværende kommunedirektør er god, og at endringene i administrativ toppledelse har hatt positiv betydning for samspillet. Dette må samtidig ses i sammenheng med at forrige kommunedirektør hadde hatt rollen i nesten ti år, mens

nåværende kommunedirektør begynte i 2025. Relasjonen mellom politisk og administrativ toppledelse er dermed fortsatt i en etableringsfase.

Tidligere kommunedirektør beskriver samspillet gjennom store deler av perioden som godt, men opplyser at det ble mer krevende mot slutten. Etter hans vurdering handlet dette ikke om partipolitiske skillelinjer, men om enkeltpersoner, ulik rolleforståelse og relasjonen mellom politisk og administrativ toppledelse i enkeltperioder. Han peker også på at kommunedirektøren både skal bidra til å muliggjøre politikk, samt sikre at politiske ønsker håndteres innenfor rettslige, økonomiske, planmessige og formelle rammer – og at dette noen ganger kan oppfattes som motstand mot politiske ønsker.

Samtidig tyder tilbakemeldingene på at oppfølgingen av forrige kommunedirektør ikke var satt i system, og at det har manglet faste arenaer for utviklingssamtaler, forventningsavklaring og mer strukturert dialog om rolleutøvelse. Etter vår vurdering er dette en vesentlig mangel. Bystyrets arbeidsgiverrolle handler ikke bare om å ansette kommunedirektøren, men også om hvordan vedkommende følges opp og ivaretas over tid. Det fremstår dermed som at den løpende arbeidsgiveroppfølgingen av forrige kommunedirektør i liten grad har vært ivaretatt. Når oppfølgingen i liten grad har vært formalisert, øker risikoen for at spenninger, misnøye og sviktende tillit får utvikle seg uten at det håndteres på en tidlig og ryddig måte. Dette kan ha bidratt til at samspillet ble mer krevende enn nødvendig i forrige kommunedirektørs periode. I forbindelse med ansettelsen av ny kommunedirektør ble det etablert et ansettelsesutvalg, og politisk ledelse opplyser at intensjonen har vært å etablere en mer strukturert oppfølging av vedkommende. Dette vurderer vi som positivt. Samtidig er det avgjørende at dette følges opp gjennom faste samtaler og tydelige forventningsavklaringer, og at dette arbeidet prioriteres tidlig i valgperioden og ved skifte av ordfører eller politisk ledelse.

Funnene viser videre at tillitsutfordringer har påvirket hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon utøves i praksis. Samtidig tilsier funnene at utviklingen ikke kan forstås som et tillitsproblem alene. Flere tilbakemeldinger peker også på at sterkere politisk konkurranse, større markeringsbehov og sterkere forventninger om handlekraft i enkeltsaker synes å ha hatt betydning for samspillet. Utviklingen fremstår dermed ikke bare som en respons på reelle tillitsutfordringer, men også som et uttrykk for en politisk praksis der synlighet, behovet for å vise politiske skillelinjer og politisk ansvarliggjøring har fått større betydning enn tidligere.

Dette samsvarer med flere av funnene i Ideas2evidence-utredningen fra 2022, der det ble beskrevet en utvikling mot sterkere posisjons- og opposisjonstrekk, økt blokkdannelse og større utfordringer knyttet til politisk ansvarliggjøring innenfor formannskapsmodellen. Våre funn peker i samme retning, og tyder på at samspillsutfordringene i Stavanger ikke bare må forstås i lys av krevende enkeltsaker, økonomisk press og tillitsutfordringer, men også i sammenheng med en politisk kultur som fremstår mer konkurransepreget og mindre konsensusorientert enn

tidligere. Dette illustrerer også en gradvis forskyvning i grenseflatene mellom politikk og administrasjon, som igjen kan ha bidratt til et mer krevende grunnlag for samspillet ved at det over tid kan ha oppstått ulik forståelse av hva som ligger i rollene, og hvordan de skal utøves.

Vi legger til grunn at samspillet påvirkes av flere krefter som kan være metodisk vanskelig å skille fra hverandre, samtidig som de kan virke sammen og få forsterket effekt. For eksempel kan tydeligere parlamentariske trekk i den politiske praksisen, barnevernssakene, rådhussaken og en krevende økonomisk situasjon – både hver for seg og samlet – bidra til et sterkere politisk kontrollbehov. Vi mener også at de generelle utfordringene bør forstås på bakgrunn av flere forhold som griper inn i hverandre, heller enn utslag av én enkelt årsak. Dette gjør også oppfølgingen mer krevende, fordi det ikke alltid er mulig å trekke en klar linje mellom hva som er årsak, hva som er reaksjon, og hva som er forsterkende forhold i utviklingen.

Det er likevel viktig å presisere at kommunen synes å ha mange av de formelle strukturene som et godt samspill forutsetter. Det fremstår som at politisk ledelse har som intensjon å følge opp kommunedirektøren bedre. Det er også tydelig at administrasjonen og den nye kommunedirektøren har tatt flere grep for å styrke både samspill og tillit, og at de folkevalgte i stor grad opplever disse som positive. Dette viser at utfordringer også kan bidra til å skape muligheter for forbedring – og vi mener at administrasjonen har tatt flere gode grep for å styrke det generelle samspillet.

Etter vår vurdering er hovedutfordringen i mindre grad knyttet til mangel på formelle strukturer, og i større grad til hvordan roller og ansvar praktiseres i situasjoner preget av krevende rammebetingelser. Dette gjelder særlig når kommuneøkonomien er presset, når enkeltsaker utfordrer tilliten mellom politikk og administrasjon, og når det politiske styringsgrunnlaget oppleves som skiftende eller mindre forutsigbart. I slike situasjoner kan det bli mer krevende for folkevalgte å balansere hensynet til innbyggere, partipolitiske standpunkter og behovet for overordnet styring. Samtidig kan det oppstå uklarhet når folkevalgte går langt inn i faglige eller administrative spørsmål, når detaljerte bestillinger fremmes uten at konsekvensene er tilstrekkelig utredet, når administrasjonen ikke oppleves å ha innfridd politiske forventninger, når informasjon om vesentlige forhold ikke når politisk nivå tidlig nok, eller når politiske signaler fremstår som lite avklarte.

Vi mener derfor at kommunen bør etablere noen felles spilleregler for samhandlingen mellom politikk og administrasjon. Dette gjelder særlig i situasjoner der grensene mellom politisk innflytelse og administrativt ansvar blir utydelige i praktiseringen. En slik prosess bør involvere representanter fra både flertall og mindretall, samt administrativ ledelse, og ta sikte på å avklare noen få, konkrete og gjensidige forventninger til samhandling. Det bør også tydeliggjøres hva som anses som akseptabel framferd, hvordan avvik fra dette skal håndteres, og hvordan det kan legges til rette for løpende og ryddige tilbakemeldinger. Dette kan f.eks. omfatte hvordan

folkevalgte ber om tilleggsutredninger, hvordan uenighet om faktagrunnlag håndteres, hvordan kritikk av administrasjonens arbeid tas opp, og hvordan detaljerte bestillinger vurderes opp mot faglige og administrative konsekvenser.

Samtidig tilsier funnene at en slik prosess vil kunne være krevende. Dette henger ikke bare sammen med den politiske kulturen og sterke politiske skillelinjer, men også med at det synes å foreligge ulike oppfatninger av hvilke premisser som bør ligge til grunn for samspillet. Dersom de folkevalgte i praksis legger til grunn ulike forestillinger om styringsmodell, politisk ansvar og hvor langt politisk styring skal gå, kan det gjøre det vanskeligere å enes om felles spilleregler for rolleutøvelse. Etter vår vurdering utelukker dette likevel ikke behovet for avklaringer. Det kan snarere tilsi at et eventuelt arbeid bør konsentreres om noen få, konkrete forhold knyttet til praktisk samhandling i krevende situasjoner, for eksempel informasjonsdeling, oppfølging av enkeltsaker og håndtering av uenighet om faktagrunnlag, fremfor bred enighet om styringsmodell eller politisk praksis som sådan.

2.7 ANBEFALINGER

Rogaland revisjon anbefaler kommunen å:

- etablere noen få, konkrete og gjensidige spilleregler for samhandlingen mellom politikk og administrasjon. Inkludert å tydeliggjøre hvordan avvik fra forventet samhandling skal håndteres, og hvordan det kan legges til rette for løpende og ryddige tilbakemeldinger.

- utøve arbeidsgiveransvaret overfor kommunedirektøren på en aktiv og strukturert måte, bl.a. gjennom forventningsavklaringer og regelmessig oppfølging.

3 SAMSPILLET MELLOM ADMINISTRASJON OG POLITIKK I HØP-PROSESSEN

- Hvordan fungerer ansvarsdelingen og samspillet mellom folkevalgte, de folkevalgte organene og administrasjonen i sentrale beslutningsprosesser, som HØP-prosessen?

3.1 INNLEDNING

Når det gjelder samspill i budsjett- og økonomiplanprosesser mer spesifikt, peker Telemarksforskings FoU-rapport *«Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater – Tiltak for bedre folkevalgt styring av kommunale budsjettprosesser»* på flere gjennomgående utfordringer. Undersøkelsen viser at 64 prosent av kommunestyrerepresentantene mener det hadde vært en fordel med sterkere politisk styring av budsjettprosessene. Det fremheves at de største utfordringene er at det ikke er satt av nok tid, at politikerne burde vært involvert på et tidligere tidspunkt, at budsjettdokumentene er vanskelige å forstå, og at budsjetter og økonomiplaner ikke legges fram på en måte som gjør at det er lett å se det politiske handlingsrommet.

Rapporten viser videre mangel på tydelige alternative forslag og konsekvensbeskrivelser kan begrense muligheten for reelle politiske valg. FoU-rapporten dokumenterer også at tidspunktet for politisk involvering har stor betydning: Folkevalgte som involveres sent i prosessen, rapporterer lavere tilfredshet og mindre eierskap enn de som deltar tidlig. Dette peker på at organiseringen av HØP-prosessen gjennom året er sentralt for både samspill og politisk styring.

Til sammen viser rapportene at sviktende samspill i økonomi- og planprosesser kan få konsekvenser langt utover selve budsjettbehandlingen. Undersøkelsen fra Telemarksforsking viser at kommunestyrerepresentanter som er misfornøyde med budsjettprosessene, også i mindre grad opplever innflytelse, trivsel og politisk gjennomslag. Samtidig uttrykker om lag 80 prosent behov for bedre opplæring i budsjett- og økonomiplanarbeid, særlig knyttet til kommuneøkonomi, rolleforståelse og samspill mellom politikk og administrasjon.

Dette understreker at handlings- og økonomiplanprosessen er et sentralt, men krevende samspillspunkt.

3.2 REVISJONSKRITERIER

Handlings- og økonomiplanen (HØP) er et av kommunens viktigste styringsprosesser, og en sentral arena for samspillet mellom politikk og administrasjon. Ansvarsdelingen i HØP-prosessen følger i utgangspunktet kommunelovens oppbygging, der administrasjonen utarbeider forslaget jf. kommuneloven § 13-1, mens kommunestyret har ansvaret for å behandle og vedta planen jf. § 14-2. Kapittel 14 i kommuneloven omtaler videre krav til kommunenes økonomiforvaltning. Et grunnleggende krav er at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid jf. § 14-1.

Loven sier samtidig lite om hvordan partene bør samarbeide for å sikre gode prosesser, gjensidig forståelse og felles eierskap til beslutninger. Det er imidlertid gjennomført forskning og utarbeidet rapporter (bl.a. fra KS) som sier noe om hvilke forutsetninger som bør ligge til grunn for et godt samspill. Kommunen kan dermed vurderes på bakgrunn av erfaringer den har gjort og hva som beskrives som god praksis (selv om disse ikke er juridisk bindende krav).

I dialog med Stavanger kommune, vises det til at kommunen også ser til forskning og tar i bruk anbefalinger i den grad det er aktuelt. Kommunen har blant annet vurdert læringspunkter fra Telemarksforskning sin FoU-rapport *«Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater – Tiltak for bedre folkevalgt styring av kommunale budsjettprosesser» (2024)*.[40]

Ifølge rapporten forutsetter et godt samspill tidlig politisk medvirkning, tydelig avklaring av administrasjonens og politikernes roller og oppgaver, avklarte rapporteringsrutiner og et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for politiske prioriteringer og oppfølging. I rapporten gis det også anbefalinger for hvordan kommuner kan legge til rette for bedre politisk styring og samspill i budsjett- og økonomiplanprosesser.[41] På bakgrunn av funnene, bør kommunen ha en budsjett- og økonomiplanprosess som:

- gir folkevalgte mulighet til tidlig medvirkning og politiske prioriteringer
- er forutsigbar og bygger på et kjent årshjul eller tilsvarende prosessbeskrivelse
- avklarer roller og samhandling mellom administrasjon og folkevalgte
- synliggjør økonomisk handlingsrom, alternativer og konsekvenser av ulike prioriteringer
- viser sammenhengen mellom budsjett, økonomiplan og kommunens overordnede planverk

[40] «Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater»

[41] Rapporten bygger på spørreundersøkelser i et bredt utvalg av kommuner og dybdeintervjuer i utvalgte casekommuner, og gir dermed et empirisk grunnlag for hva som kan anses som anbefalt god praksis.

- legger til rette for rapportering og politisk oppfølging gjennom året

Anbefalingene er gjengitt i forkortet form i vedlegg 6.1, og er brukt som støtte ved utledningen av revisjonskriteriene.

Samlet gir FoU-rapporten grunnlag for å vurdere om Stavanger kommune, innenfor rammene av kommuneloven, har lagt til rette for et samspill i HØP-prosessen som fremmer tidlig politisk involvering, tydelig rolleavklaring, forutsigbare prosesser og et beslutningsgrunnlag som gjør politiske valg og handlingsrom synlig for de folkevalgte.

På bakgrunn av gjennomgangen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

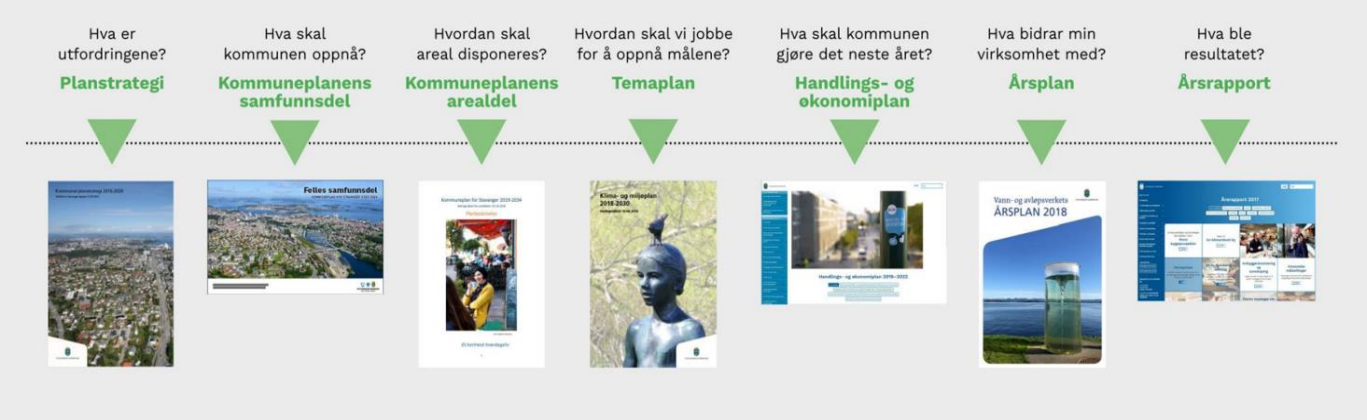
- I HØP-prosessen bør kommunen legge til rette for tidlig politisk medvirkning, tydelig avklaring av administrasjonens og politikernes roller og oppgaver, avklarte rapporteringsrutiner og et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for politiske prioriteringer og oppfølging.

3.3 HANDLINGS- OG ØKONOMIPLANEN I STAVANGER KOMMUNE

Handlings- og økonomiplanen (HØP) er et av Stavanger kommunes viktigste styringsdokumenter, og fastsetter både strategiske mål og økonomiske rammer. Planen utarbeides for en fireårsperiode og rulleres årlig.

Planen danner grunnlaget for kommunens samlede virksomhet og viser hvordan langsiktige mål og strategier skal realiseres innenfor økonomisk bærekraftige rammer. HØP utgjør også et bindeledd mellom kommuneplanens samfunnsdel, temaplaner og de årlige budsjettene, og sikrer sammenheng mellom langsiktig planlegging og årlig gjennomføring.

Figur 6. Det kommunale plansystemet - fra utfordringsbilde til plan, handling og rapportering.



Kilde: Stavanger kommune. Folkevalgtopplæring 2023.

I Stavanger kommune utarbeides forslag til HØP av administrasjonen under ledelse av kommunedirektøren. Det er avdelingen Økonomi og eierskap (som ligger under tjenesteområdet Økonomi og organisasjon) som i praksis gjør hovedarbeidet, herunder utarbeider og følger opp kommunens handlings- og økonomiplaner. Avdelingen er videre inndelt i forskjellige team som blant annet bidrar med budsjett- og økonomioppfølging sentralt og innenfor gitte tjeneste- og stabsområder. I tillegg er det et eget team, *HØP-sentralt*, som har ansvar for planlegging, koordinering og utarbeidelse av HØP i kommunen.

Administrasjonen har ansvar for å utarbeide et helhetlig og faglig fundert forslag, som bygger på nasjonale føringer, lokale planer, vedtatte strategier og politiske signaler. Kommunedirektøren legger deretter frem sitt forslag for behandling i formannskapet, som gir innstilling til bystyret. Behandlingen følger faste prosedyrer regulert i kommunens delegerings- og saksbehandlingsreglement. I henhold til kommuneloven og delegeringsreglementet er det bystyret som sluttbehandler og vedtar HØP, mens underliggende organer ikke kan fatte vedtak som går utover rammene i planen.

Samspillet mellom politikk og administrasjon er sentralt i HØP-prosessen. Administrasjonen skal bidra med faglige vurderinger, konsekvensanalyser og økonomiske beregninger som videre skal gi et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Samtidig forventes det at de folkevalgte skal bidra med politiske føringer og prioriteringer som danner retningen for planarbeidet. Dialogen mellom administrasjonen og politiske organer – særlig mellom kommunedirektøren, formannskapet og utvalg med budsjettansvar – er viktig for å sikre at planen gjenspeiler politiske mål, samtidig som den er økonomisk realistisk. I praksis skjer dette gjennom møter, budsjettseminarer og løpende kontakt i planprosessen. Dette samspillet skal i utgangspunktet bidra til at HØP blir et styringsdokument som både ivaretar kommunens økonomiske bærekraft og de folkevalgtes prioriteringer.

3.3.1 PROSESS FOR HANDLINGS- OG ØKONOMIPLANEN

Forut for arbeidet med HØP hvert år, legger kommunedirektøren frem et oppdragsnotat (budsjettnotat) til formannskapet i slutten av februar/begynnelsen av mars som er starten på budsjettprosessen. Arbeidet bygger på vedtatte planer og tidligere politiske vedtak, og HØP er dermed også en videreføring og konkretisering av allerede fastsatte prioriteringer. Budsjettnotatetene skisserer prosessen og informerer om overordnede økonomiske rammebetingelser og aktuelle frister.[42] Disse kommer frem av tabellene under (se *Tidsplan og milepæler*).

I budsjettnotatet som ble lagt frem i 2025, ble det orientert om oppdraget og informasjon om prosessen for utarbeidelse av Handlings- og økonomiplan 2026-2029. Notatet inneholdt blant annet forutsetninger, rammebetingelser, økonomiske omstillingskrav, samt tidsfrister for arbeidet.

I notatet ble det lagt til grunn at Stavanger kommune befant seg i en krevende økonomisk situasjon – og at en bærekraftig økonomisk utvikling ville kreve god økonomistyring, tydelige prioriteringer og innstramminger. Herunder ble det vist til kommuneloven § 14-2c som krever at kommunen har finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Måltallene skal være førende for de økonomiske prioriteringene. De skal bidra til å opprettholde en bærekraftig økonomisk handlefrihet på sikt. Målene kan avvike i det enkelte budsjett- eller regnskapsår, men må oppnås over tid for å skape økonomisk balanse.

De finansielle måltallene for Stavanger var på daværende tidspunkt:

- Netto driftsresultat på minimum 2 %
- Investeringsnivå lavere enn 11-12 %
- Egenfinansiering av investeringene på minimum 50 %
- Gjeldsgrad på maksimum 60 %
- Disposisjonsfond over 6 % av driftsinntektene

Årsresultatet for 2024 var det svakeste siden 2014, med et merforbruk på nær 400 millioner kroner på tjenesteområdene. I handlings- og økonomiplan for 2025–2028 var netto driftsresultat beregnet til 0,8 prosent i 2025, langt under målet på 2 prosent. Samtidig var det planlagt investeringer på rundt 7 milliarder kroner, noe som ble vurdert som lite økonomisk bærekraftig på sikt.

[42] Finn fram budsjettsiden. Økonomi og eierskap / HØP. Sist revidert 17.08.2023 (dokument 7120).

For å gjenvinne økonomisk balanse og nå de finansielle måltallene, la kommunen opp til en skjerpet omstilling i handlings- og økonomiplanen for 2026–2029. Administrasjonen la til grunn at kostnadsnivået i tjenesteområdene måtte reduseres, investeringsnivået måtte ned, og nye tiltak måtte gi effekt tidlig i planperioden. Formannskapet vedtok også, den 20. mars 2025, i sak 41/25 – *Handlings- og økonomiplan 2026-2029 – Strategiske mål, økonomiske rammer og plan for prosessen*[43] at ytterligere omstillinger skulle fordeles etter potensialet identifisert i en rapport utarbeidet av Agenda Kaupang.[44] Målet var å styrke netto driftsresultat, redusere gjeldsgraden og sikre en mer bærekraftig økonomisk utvikling.

I intervju med administrasjonen tett på HØP-prosessen, opplyses det at det har vært en modningsprosess å få både folkevalgte og deler av administrasjonen å forstå alvoret i den økonomiske situasjonen i kommunen – og herunder behovet for en omfattende omstilling. Det har derfor vært viktig for administrasjonen å legge til rette for at de folkevalgte har en helhetlig forståelse av situasjonen – og de prioriteringene som var nødt til å tas. Herunder ble særlig viktigheten av å nå de vedtatte måltallene trukket frem.

På bakgrunn av dette ble det i sak 41/25 til formannskapet også lagt til et forslag til vedtak om at *«i arbeidet med HØP 2026-2029 skal kommunedirektøren planlegge for et omstillingsnivå som sikrer at de finansielle måltallene nås i perioden»* - som ble vedtatt. Hensikten var å forankre måltallene tidlig i prosessen og for å hindre at politikerne i desember skulle vedta en HØP som på nytt ville ligge under måltallene – og utover rammene de opprinnelig hadde vedtatt. Dette tiltaket ble trukket frem som et grep administrasjonen var godt fornøyde med.

3.3.2 BUDSJETTPROSESSEN MED TIDSLINJER

I budsjettnotatet ble det også lagt opp til en tidsplan med de viktigste milepælene for arbeidet (fra innledende budsjettseminar i mars – frem til behandling av bystyret i desember). Dette for å legge til rette for tidlig medvirkning i prosessen – og for å bidra at de folkevalgte hadde tilstrekkelig med kunnskap til å vedta HØPen, samt gjort kjent med omstillingsbehovet og viktigheten av å styre etter måltallene. I Stavanger har det i nyere tid blitt lagt opp til og gjennomført både budsjettseminarer og budsjettkonferanser:

[43] https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2FB2B52403-2156-4ADD-ACC1-F9CFF378FD3B

[44] https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F1873FC74-9BA1-4EEF-A855-DD0333F75B8A

Budsjettkonferanse
Budsjettkonferansene er for administrasjonen og ansattrepresentanter. Det er flere konferanser i løpet av prosessen. Det er også ulik administrativ deltakelse på de forskjellige budsjettkonferansene – avhengig av tema.

Kommuneledelsen (KL) er alltid med – og har noen ganger med seg egne ressurspersoner.

Budsjettseminar
Budsjettseminarene er for de folkevalgte, administrasjonen, ansattrepresentanter og media.

Budsjettseminarene har fokus på å involvere og holde de folkevalgte orientert gjennom budsjettprosessen. Av de folkevalgte, er det gruppelederne og medlemmer av formannskapet som blir invitert. Det har også blitt løpende vurdert om det er ønskelig og/eller behov for å involvere flere i denne prosessen.

Hensikten med budsjettseminarene er å samles for å få en felles forståelse av kommunens økonomiske situasjon, rammebetingelser og utfordringer før selve budsjettforslaget utarbeides og legges fram. Seminarene fungerer som en arena for dialog, informasjonsdeling og drøftinger, men er ikke til for å fatte beslutninger. Seminarene skal i utgangspunktet legge grunnlaget for en mer åpen, forutsigbar og kunnskapsbasert budsjettprosess.

Tilbakemeldinger fra administrasjonen

Administrasjonen opplyser at det var særlig viktig å involvere de folkevalgte i prosessen for HØP 2026-2029 da den økonomiske situasjonen i kommunen var krevende - og fordi det var behov for å gjøre betydelige kutt i alle tjenesteområdene. I denne perioden var det også flere andre forhold som gjorde at administrasjonen var under press – og dette kom til uttrykk i både enkeltsaker, gjennom vedtak om svekket tillit til administrasjonen, samt flere grep som skulle sikre hyppigere rapportering og tettere politisk oppfølging av administrasjonen (jf. forrige kapittel). Det ble også lagt til grunn at den økonomiske situasjonen ville medføre upopulære politiske avgjørelser – og at det dermed var fornuftig å belyse situasjonen med mulige tiltak og alternativer tidlig. Involveringen var også viktig for å gi politikerne et best mulig kunnskapsgrunnlag for sine avgjørelser – og for å påse at kommunen ivaretok et forsvarlig tjenestetilbud samtidig som den ble styrt på en økonomisk bærekraftig måte.

I tillegg til tidlig og hyppig involvering i forbindelse med HØP-prosessen 2026-2029, tok også administrasjonen flere andre grep for å legge til rette for ansvarlig styring for det kommende året. Som tidligere nevnt, la administrasjonen frem en sak til formannskapet den 20. mars 2025, der formannskapet vedtok å styre etter de vedtatte økonomiske måltallene. Administrasjonen opplyser også at det har vært et bevisst valg å ofte gjenta budskap som om *«å bli likere andre*

kommuner», og at *«når Stavanger blir likere naboen på inntekt – må den også bli likere på utgift».*

På tross av at administrasjonen opplevde en relativt bred politisk forståelse av behovet for endring, viste HØP-prosessen og vedtaket for 2026–2029 at det fremdeles var vanskelig å gjennomføre langsiktige omstillingsgrep i praksis. Dette gjaldt særlig tiltak som berørte de store tjenesteområdene helse og velferd og oppvekst og utdanning. Oppsummert har kommunen de siste årene hatt en budsjettreduksjon på om lag 10 prosent på stab- og støttenivå, mens reduksjonen på de store tjenesteområdene har vært på om lag 1 prosent. De to største tjenesteområdene utgjør om lag 85 prosent av kommunens budsjett, og administrasjonen la til grunn at vesentlige omstillingsbehov derfor vanskelig kan realiseres uten tiltak som også er kontroversielle og får konsekvenser for viktige tjenestetilbud til innbyggerne. Etter administrasjonens vurdering har dette bidratt til at nødvendige grep har blitt utsatt eller tonet ned, selv i tilfeller der det i utgangspunktet var enighet om behovet for endring.

Dette har blant annet kommet til uttrykk i spørsmålet om reduksjon i sykehjemsplasser. Stavanger kommune har en politisk vedtatt strategi om å være en hjemmetjenestekommune, der målet er at flest mulig skal kunne bo hjemme lengst mulig. Samtidig har kommunen en relativt høy dekningsgrad for sykehjem, noe som etter administrasjonens vurdering ikke fullt ut harmonerer med denne strategiske retningen. I forslag til Handlings- og økonomiplan 2026–2029 foreslo kommunedirektøren høsten 2025 å redusere dekningsgraden fra 18,6 prosent i 2025 til 14,2 prosent i 2029. Forslaget innebar blant annet å avvikle sykehjemsplasser, i tråd med vedtatt Plan for omsorgsbygg 2021–2034. Kommunedirektøren viste til at avvikling kombinert med enkelte utbygginger ville gjøre at dekningsgraden gikk ned fra 18,6 prosent i 2025 til 14,2 prosent i 2029. I den politiske behandlingen ble det imidlertid ikke flertall for å gjennomføre avviklingen av sykehjemsplassene, og forslaget ble dermed reversert ved behandlingen av budsjett og HØP i desember 2025.[45]

3.3.3 TIDSPLAN OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTSEMINARENE

I forbindelse med HØP-prosessen for 2026-2029 – hadde man totalt fem budsjettseminarer, hvor det første ble arrangert den 11. mars, og det siste den 16. september – altså gjennom store deler av budsjettprosessen og tett opp til kommunedirektørens fremleggelse i desember.

På grunn av kommunevalget i 2023 ble det ikke arrangert noen budsjettseminarer ifm. HØP 2024-2027. Administrasjonen opplyser at partiene ikke prioriterte dette da de var opptatt med

[45] Kommunedirektørens forslag til Handlings- og økonomiplan 2026–2029, presentasjon 24. oktober 2025, s. 164, samt Handlings- og økonomiplan 2026–2029, Stavanger kommune, bystyrets vedtak.

valgkamp dette året. Ifm. HØP-prosessen 2025-2028 ble det opprinnelig lagt opp til tre budsjettseminarer, men ett ble avlyst.

Tidsplan HØP 2026-2029

Grunnet et krevende, men nødvendig omstillingsarbeid, ble det ifm. oppstart av HØP-prosessen for 2026-2029 lagt til grunn at tett og tidlig involvering og forankring med folkevalgte var svært viktig. I målsetningene for prosessen står det at et enda tettere samarbeid mellom administrasjon og politikk, i tillegg til en tydeliggjøring av mål, rammer og forventninger – *«vil gjøre arbeidet mer forutsigbart og gi et bedre grunnlag til politisk behandling i bystyret».*[46]

Som tidligere nevnt, ble det videre lagt opp til tre politiske budsjettseminarer, samt to såkalte «omstillingsworkshops» med de folkevalgte. Hensikten med å ha «workshops» var å invitere de folkevalgte til dialog. Administrasjonen ønsket også å bruke disse til å få tydeligere politiske signaler tidlig i prosessen, blant annet knyttet til krevende spørsmål om sykehjemsplasser. Det opplyses om at dette ikke fungerte slik man hadde håpet, og at møtene derfor i praksis ble seminarer med orientering heller enn arenaer for aktivt politisk innspill. Dette ble knyttet til at møtene var åpne, at media var til stede, og at politikerne ikke ønsket å ta upopulære standpunkter i en slik arena. «Workshop-ene» ble dermed omgjort til budsjettseminarer (tilsvarende de øvrige tre budsjettseminarene det var lagt opp til). Totalt ble det gjennomført fem budsjettseminarer i 2025.

Tillitsvalgte involveres gjennom kommunedirektørens månedlige samarbeidsmøter og virtuelle informasjonsmøter. Ansattes representanter deltar i tillegg på budsjettkonferanser og -seminar. Planen for prosessen ble behandlet og vedtatt av formannskapet den 20.03.2025 (sak 41/25).[47]

Tidsplan for arbeidet kommer frem av tabellen under:

Tabell 3. Tidsplan og milepæler for HØP 2026-2029.

Dato	Hva	Innhold
11. mars	Budsjettseminar 1	Utfordringsbildet
20. mars	Sak til formannskapet	Plan for HØP
26. mars	Omstillingsworkshop	Folkevalgte og administrasjon
25. april	Budsjettkonferanse 1	Utfordringsbildet
14. mai	Omstillingsworkshop	Folkevalgte og administrasjon

[46] Saksfremlegg

[47] https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2FB2B52403-2156-4ADD-ACC1-F9CFF378FD3B

15. mai	Kommuneproposisjonen 2026	Økonomisk opplegg for 2026
19. mai	Frist innmelding av tiltak	Innmelding av tiltak til HØP 2026–2029, herunder også omstillingstiltak
11. juni	Budsjettseminar 2	Økonomisk handlingsrom
12. juni	Sak til formannskapet	Kommunaløkonomisk analyse
17. juni	Budsjettkonferanse 2	Profil på tiltak, inntekter
03. sep.	Budsjettkonferanse 3	Prioritering
16. sep.	Budsjettseminar 3	Foreløpig profil på HØP 2026–2029
26. sep.	Budsjettkonferanse 4	Endelig administrativ beslutning
06. okt.	Statsbudsjettet 2026	
24. okt.	Fremleggelse HØP 2026–2029	
27. nov.	HØP 2026–2029	Formannskapet. Fremmer et formelt budsjettforslag
15. des.	HØP 2026–2029	Bystyret. Endelig politisk vedtak

Kilde: Stavanger kommune. Budsjettnotat 1, datert 20.03.2025. Og Handlings- og økonomiplan 2026-2029 - Strategiske mål, økonomiske rammer og plan for prosessen, datert 20.03.2025.

Tidsplan HØP 2025-2028

I HØP-prosessen for 2025-2028 ble det lagt opp til og gjennomført to budsjettseminarer og fire budsjettkonferanser. Dette var samtidig et spesielt år for Stavangerpolitikken, da skifte av ordfører tok mye av oppmerksomheten. Vi får opplyst at det nye politiske styre hadde et ønske om flere budsjettseminarer og en mer åpen prosess enn tidligere – noe som ble ytterligere gjort i forbindelse med HØP-prosessen 2026-2029.

Tidsplan for arbeidet kommer frem av tabellen under:

Tabell 4. Tidsplan og milepæler for HØP 2025-2028.

Dato	Hva	Innhold
11. mars	Budsjettkonferanse 1	Utfordringsbildet og strategiske prioriteringer
30. april	Budsjettseminar 1	
30. april	Frist for innmelding av tiltak	Drift og investering
14. mai	Revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen	De økonomiske rammene for kommunesektoren i 2025
Mai	Oppfølgings- og utfordringsdialog	Uke 20-23
14. juni	Budsjettkonferanse 2	Økonomisk status
06. sep.	Budsjettkonferanse 3	
12. sep.	Budsjettseminar 2	
27. sep.	Budsjettkonferanse 4	Endelig beslutning
07. okt.	Statsbudsjettet 2025	
25. okt.	Fremleggelse HØP 2025-2028	
21. nov.	HØP 2025-2028	Formannskapet
18. des.	HØP 2025-2028	Bystyret

Kilde: Stavanger kommune. Budsjettnotat 1 datert 05.03.2024.

Tidsplan HØP 2024-2027

Grunnet at det var kommunevalg i 2023, ble det ikke lagt opp til noen budsjettseminarer ifm. HØP-prosessen 2024-2027. I intervju får vi opplyst at politikerne ikke hadde tid til å prioritere dette – og at man da heller ikke ønsket å gjennomføre budsjettseminarer som tidligere.

Tidsplan for arbeidet kommer frem av tabellen under:

Tabell 5. Tidsplan og milepæler for HØP 2024-2027.

Dato	Hva	Innhold
25. april	Budsjettkonferanse 1	Utfordringsbildet og strategiske prioriteringer
11. mai	Revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen	De økonomiske rammene for kommunesektoren i 2024
15. mai	Frist for innmelding av tiltak	Drift og investering
Mai	Oppfølgings- og utfordringsdialog	Uke 20-23
16. juni	Budsjettkonferanse 2	Prioritering av tiltak – drift og investering
05. sep.	Budsjettkonferanse 3	
27. sep.	Budsjettkonferanse 4	Endelig beslutning
06. okt.	Statsbudsjettet 2024	
27. okt.	Fremleggelse HØP 2024-2027	
30. nov.	HØP 2024-2027	Formannskapet
18. des.	HØP 2024-2027	Bystyret

Kilde: Stavanger kommune. Budsjettnotat 1 datert 15.03.2023.

3.4 EVALUERING AV HØP-PROSESSEN

Som en del av arbeidet med HØP gjennomfører administrasjonen en årlig evaluering av prosessen. Det sendes ut en spørreundersøkelse til tjenesteområdene og svarene oppsummeres i en egen rapport som behandles av Kommuneledelsen (KL) i et møte på nyåret.

De siste tilgjengelige resultatene (ved utarbeidelse av denne rapporten) gjelder evalueringene av prosessene for HØP 2024–2027 og HØP 2025–2028 – og noen utdrag av rapporten kommer frem i gjennomgangen under.

Når det kommer til evaluering med de folkevalgte, har vi fått tilbakemelding at det sist ble gjennomført som en del av HØP-prosessen 2024-2027. Det var en kort evaluering på ca. en halvtime med tre hovedspørsmål – hvor tilbakemeldingen var behov for flere budsjettseminarer og en åpnere prosess. Det har ikke blitt gjennomført evaluering med de folkevalgte etter dette, heller ikke for HØP-prosessen 2026-2029.

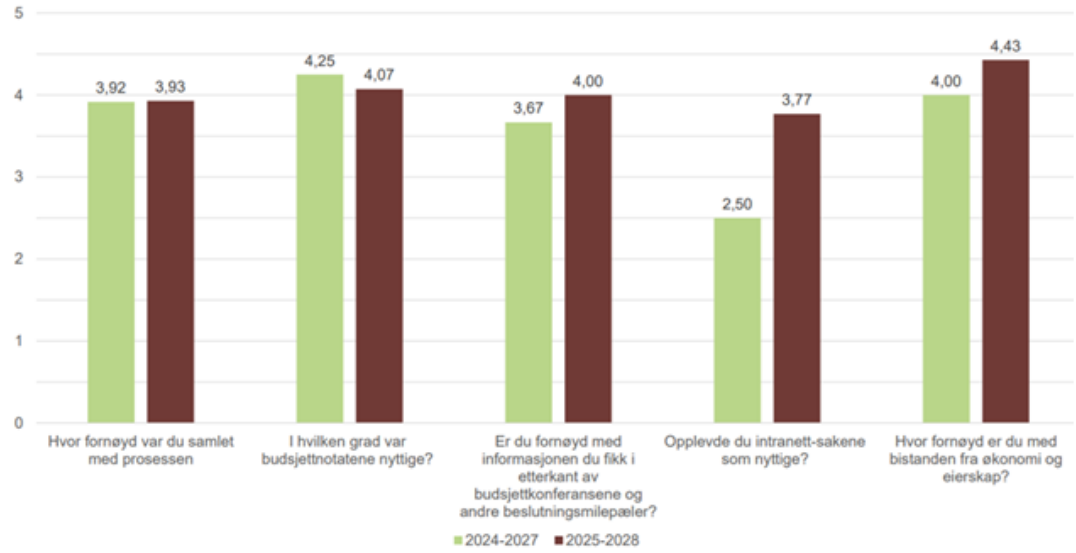
3.4.1 SPØRREUNDERSØKELSE KNYTTET TIL PROSESSEN

Tilbakemeldinger fra administrasjonen

I de overordnede tilbakemeldingene som kommer frem av figuren under, ser vi at tjenesteområdene, jevnt over, sitter igjen med et godt inntrykk av HØP-prosessene de to seneste årene (på en skala fra 1-5). Deltakerne svarer blant annet at de er godt fornøyde med prosessen totalt sett.

I snitt var deltakerne noe mer fornøyd med budsjettnotatene knyttet til HØP 2024-2027. På den andre siden oppgir de å være mer fornøyde med informasjonen de har fått i etterkant av budsjettkonferansene, og med bistanden de har fått fra økonomi og eierskap knyttet til HØP-prosessen 2025-2028. Spørsmålet knyttet til intranett-sakene har fått lavest poengsum begge årene, men fikk en vesentlig bedre poengsum (3,77) knyttet til HØP-prosessen 2025-2028.

Figur 7. Internevaluering av prosessene for HØP 2024-2027 og HØP 2025-2028. Tjenesteområdene (N = 14)



Kilde: Stavanger kommune. Evaluering Handlings- og økonomiplan 2025-2028.

I tilknytning til evalueringsarbeidet, har også informantene fått anledning til å legge igjen kommentarer i et eget tekstfelt knyttet til spørsmål om hva de er fornøyde med i årets HØP-prosess, i tillegg til hva de mener er de viktigste endringene knyttet til neste års HØP.

En del av tilbakemeldingene gjelder konkrete ting knyttet til interne forhold. Samtidig legger noen av informantene til grunn at informasjonsdelingen var god ifm. HØP-prosessen 2025-2028 – og at dette arbeidet bør fortsette og utvikle seg til å bli enda bedre. Av andre tilbakemeldinger etterlyses det likere tjenestekapitler – og en enda enklere og kortere HØP.

3.4.2 PRESENTASJON FOR PARTIENE

Kommunedirektørens forslag til HØP legges frem på høsten hvert år. I etterkant av fremleggelsen, tilbyr administrasjonen en ekstra gjennomgang av HØPen til alle partiene som er representert i bystyret. Administrasjonen opplyser at dette er et tilbud som de har hatt lenge. Denne gjennomgangen tilbys også til enkelte andre råd og utvalg,[48] men er utelatt fra vår oversikt under.

I tabellen under har vi en oversikt over de partiene som har valgt å takke ja til tilbudet om en HØP-presentasjon. Det må samtidig presiseres at dette er et frivillig tilbud til både partiene og medlemmene av partiene – og at det kan være flere grunner til at partiene ikke har hatt mulighet eller valgt å delta på disse. Tabellen under viser hvilke partier som har takket ja, ikke hvilke eller hvor mange av de folkevalgte representantene som har møtt til presentasjonen. Tabellen viser også at mønsteret i deltakelsen har vært stabilt de siste tre årene.

Tabell 6. Oversikt over hvilke partier som har takket ja til egen presentasjon av HØP fra administrasjonen, siste tre år.

Politisk parti	Deltatt HØP 2026-2029	Deltatt HØP 2025-2028	Deltatt HØP 2024-2027
Arbeiderpartiet	29.10.2025	30.10.2024	22.11.2023
Senterpartiet	05.11.2025	30.10.2024	06.11.2023
Sosialistisk venstreparti	03.11.2025	31.10.2024	06.11.2023
Venstre	26.10.2025	26.10.2024	30.10.2023
Høyre	24.10.2025	25.10.2024	27.10.2023
Miljøpartiet De Grønne			
Kristelig folkeparti			
Fremskrittspartiet			
Rødt			
Industripartiet			
Pensjonistpartiet			

Kilde: Stavanger kommune. Presentasjoner i partiene, når og hvor.

3.4.3 SPØRSMÅL TIL ADMINISTRASJONEN

Folkevalgtes mulighet til å stille spørsmål til kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan (HØP) er ikke særskilt regulert i kommuneloven. Retten følger i stedet indirekte av kommunedirektørens plikt til å sørge for forsvarlig saksutredning og å legge fram et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommuner kan i tillegg fastsette lokale

[48] Som Funksjonshemmedes råd, Eldrerådet, Innvandrerrådet, Kontrollutvalget, Ungdomsrådet, Ungdommens kommunestyre og Studentutvalget.

saksbehandlingsbestemmelser som åpner for skriftlige spørsmål til administrasjonen i forkant av behandling av saker, men disse omfatter normalt alle typer saker og er ikke spesifikt knyttet til HØP.

I praksis har mange kommuner etablert egne systemer/rutiner for å ivareta folkevalgtes behov for avklaringer i forbindelse med HØP. I Stavanger kommune skjer dette gjennom en politikermodul i det digitale verktøyet Framsikt.[49] Modulen brukes både til å stille spørsmål og til å utarbeide alternative budsjettforslag, og gir et strukturert oppsett for innmelding av spørsmål og administrasjonens skriftlige svar. Løsningen bidrar samtidig til å synliggjøre hvilke temaer de folkevalgte etterspør mer informasjon om.

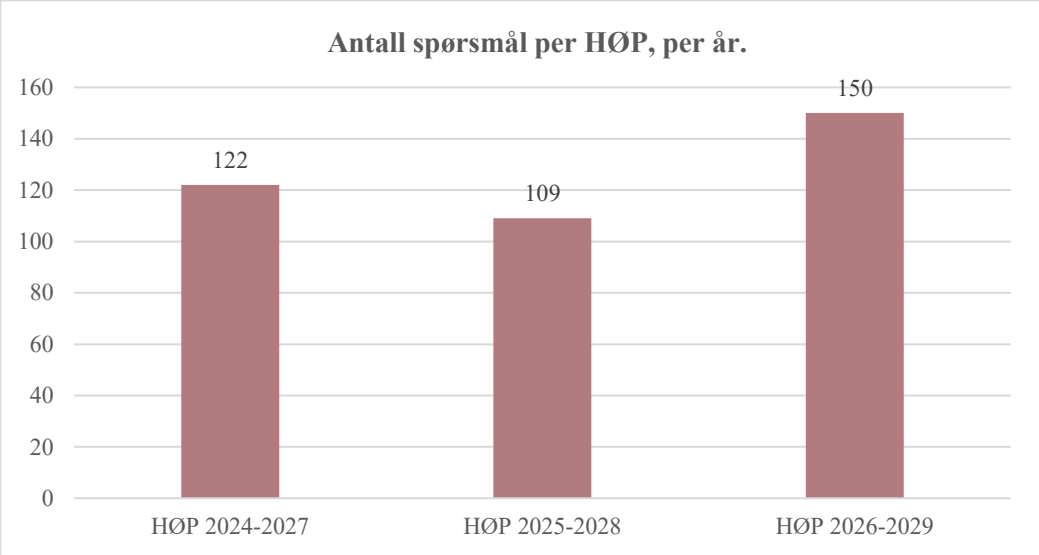
I kommunen er det etablert en egen intern «rigg» for håndteringen av spørsmålene, ettersom flere enheter og tjenesteområder kan være involvert i besvarelsene. Når spørsmål sendes inn via politikermodulen i Framsikt, publiseres de umiddelbart der, slik at det fremgår hvem som har stilt spørsmålet, innholdet i spørsmålet og tidspunktet det ble stilt. Besvarte spørsmål får et skriftlig svar og en publiseringsdato i modulen.

Når økonomi- og eierskapsavdelingen mottar et spørsmål i Framsikt, registreres det i et felles dokument som relevante ledere og rådgivere har tilgang til. Det aktuelle tjenesteområdet svarer der, og har normalt en frist på tre arbeidsdager. Deretter bruker økonomi- og eierskapsavdelingen én arbeidsdag på sammenstilling og kvalitetssikring før endelig svar publiseres.

Figuren under viser antall spørsmål som de folkevalgte har stilt gjennom Framsikt ifm. kommunedirektørens forslag til HØP, de tre siste årene. Figuren viser videre at tilsiget av spørsmål har ligget på over 100 spørsmål til hver HØP, med en økning til 150 spørsmål for HØP 2026-2029.

[49] Framsikt. Alternative budsjett, politiske spørsmål og svar - alt på ett sted

Figur 8. Antall spørsmål som de folkevalgte har stilt administrasjonen i Framsikt ifm. kommunedirektørens forslag til HØP.[50]



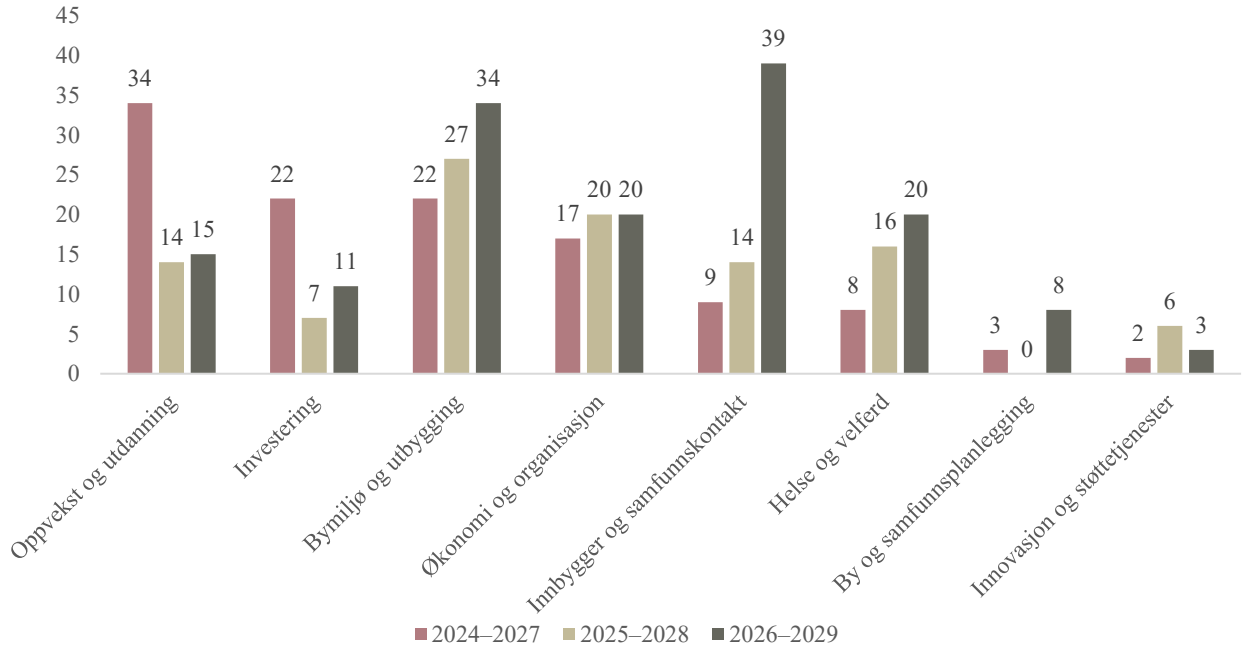
Kilde: Stavanger kommune.

Figur 6 viser videre at det er relativt små endringer i hvilke tjenesteområder det stilles spørsmål til mellom de tre HØP-periodene, og de fleste områdene går igjen hvert år. Det eneste tjenesteområdet som ikke har fått spørsmål ett av årene er By- og samfunnsplanlegging, som ikke forekommer i HØP 2025–2028.

For øvrige tjenesteområder er variasjonen først og fremst i omfanget av spørsmål. Særlig skiller Innbygger og samfunnskontakt seg ut med en markant økning i 2026–2029, mens Bymiljø og utbygging ligger høyt og øker jevnt over tid. Økonomi og organisasjon og Helse og velferd opprettholder et stabilt og høyt antall spørsmål. Oppvekst og utdanning fikk flest spørsmål til HØP 2024-2027 (34), men har hatt en nedgang til henholdsvis 14 og 15 spørsmål de to siste årene.

[50] Politiske spørsmål og svar – HØP 2026-2029. Angitt ID på 154 spørsmål er ikke riktig da enkelte tall-IDer ikke er medregnet (det er f.eks. ingen spørsmål med ID 51 og 58).

Figur 9. Antall spørsmål per tjenesteområde, per HØP, de tre siste årene.[51]



Kilde: Stavanger kommune.

I intervjuene pekes det på at den totale økningen i spørsmål kan skyldes at flere folkevalgte er koblet på prosessen, har fått mer informasjon gjennom budsjettseminarene og lurer på mer.

Når det gjelder økningen i spørsmål til tjenesteområdet Innbygger og samfunnskontakt i HØP 2026-2029, pekes det bl.a. på at de folkevalgte har vært nysgjerrige på ressursbruken pga. analyserapporten fra Agenda Kaupang (om effektiviteten i kommunens tjenester).[52]

Tilbakemeldinger fra de folkevalgte

Flere av informantene peker på at Framsikt-systemet oppfattes som et godt verktøy for å stille spørsmål til HØPen, og som en forbedring sammenlignet med tidligere praksis. Kvaliteten på svarene vurderes også gjennomgående som god. Tidligere ble spørsmål sendt per e-post, og svarene opplevdes å ha blitt distribuert mer uoversiktlig. I dagens løsning publiseres både spørsmål og svar fortløpende (og på samme sted), noe som gir bedre transparens og oversikt.

[51] Kategoriene «Spørsmål knyttet til HØP 2024–2027» og «Spørsmål knyttet til HØP 2025–2028» er utelatt fra analysen. Dette er tekniske kategorier i Framsikt med svært få spørsmål, og de forekommer ikke i alle planperioder. De regnes derfor ikke som tjenesteområder og inngår ikke i sammenligningen mellom årene.

[52] Ny økonomirapport : Stavanger bruker fremdeles mer enn andre kommuner | Stavanger kommune

Samtidig bidrar omfanget av spørsmål til økt administrativ belastning og binder betydelige ressurser i administrasjonen.

Enkelte beskriver at når spørsmålene sendes tidlig i prosessen, får også administrasjonen tilstrekkelig tid til å svare grundig. Tilbakemeldingen er at svarene oppleves som gode og nyttige. Det fremheves også at tilgjengeligheten til økonomiavdelingen har blitt betydelig bedre over tid, og at politikerne i større grad enn tidligere har fått informasjon om hvordan de kan bruke Framsikt og spørsmålsmodulen. At de folkevalgte nå blir oppfordret til å bruke hjelpemidlene (ift. at de ikke kjente til dem tidligere) beskrives som en klar forbedring – og enkelte mener at dette også har gjort de folkevalgte bedre.

Andre peker imidlertid på at selve dynamikken rundt spørsmålene kan være krevende. Det pekes på at spørsmål i HØP-prosessen ofte kan ha en strategisk eller politisk karakter, og at både formuleringene og synligheten for andre - kan påvirke hvordan de brukes politisk. Tilbakemeldingen er likevel at administrasjonen i hovedsak er gode til å *«skrelle vekk»* det politiske og svare på det faglige. Enkelte opplever samtidig at de folkevalgte ikke alltid får svar på det de egentlig ønsker svar på, f.eks. kan administrasjonen henvise til at den har rutiner fremfor å beskrive hva som skjer i praksis.

Det fremkommer også tilbakemeldinger om at responstiden tidligere har vært lang, og at svar i enkelte tilfeller har kommet tett opp mot politisk behandling. Dette har gjort det krevende å bruke svarene aktivt i det videre budsjettarbeidet. Samtidig opplever enkelte at dette har blitt noe bedre i den siste HØP-prosessen, og at administrasjonen generelt har vært flinke til å svare på spørsmål og ta imot tilbakemeldinger.

3.4.4 SAMMENLIGNING MED ANDRE KOMMUNER

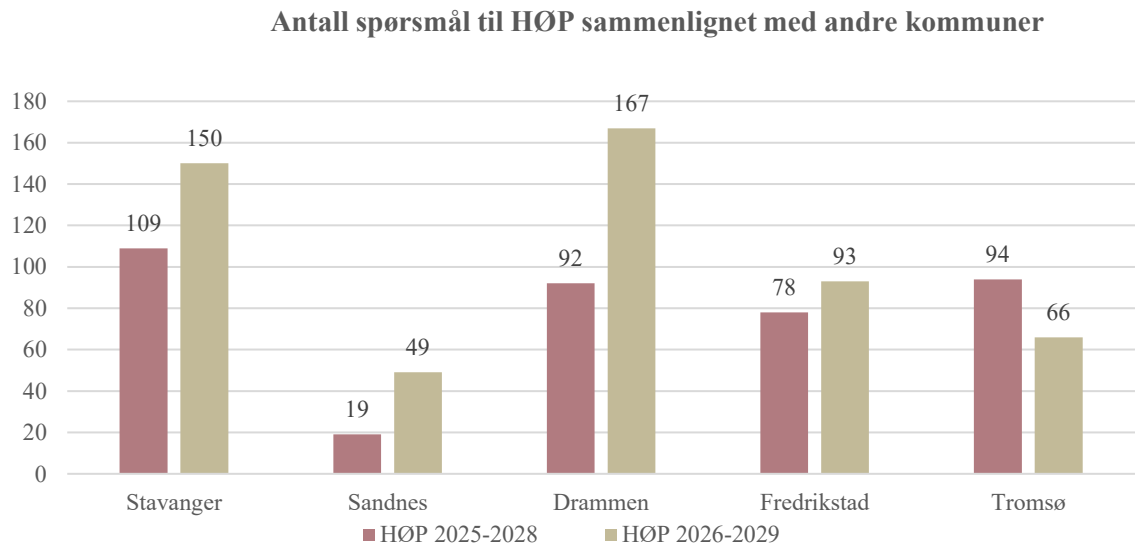
I diagrammet under har vi sammenlignet antall spørsmål til HØP (2025-2028 og 2026-2029) i Stavanger (150 123) med noen utvalgte andre kommuner. Dette er Sandnes kommune (84 908), Drammen kommune (105 452), Fredrikstad kommune (85 862), og Tromsø kommune (79 421). Bakgrunnen for denne sammenligningen, er at administrasjonen i Stavanger opplever at det må settes av en god del ressurser for å svare ut spørsmålene som kommer inn – og at det dermed er interessant å se om andelen spørsmål er like stor i andre kommuner.

Grunnen til at vi har valgt disse kommunene, er fordi at de bruker tilsvarende modul i Framsikt, at spørsmålene stilles ifm. HØP (og ikke knyttet til andre ting i tillegg), og at de også benytter seg av formannskapsmodellen. Det har ikke lykkes å finne tilsvarende tall for noen av de større kommunene. Ingen av kommunene som er valgt er like store som Stavanger, men antallet spørsmål gir likevel en pekepinn på hvor nivået ligger. Det er naturlig nok flere forskjellige grunner til at antall spørsmål varierer fra kommune til kommune. Tallene sier ikke noe om hvor

omfattende spørsmålene er, og sier heller ikke noe om hvor mye hver kommune må sette av i ressurser for å svare ut spørsmålene.

Figuren viser at Stavanger hadde nominelt flest spørsmål til HØP 2025-2028, mens Drammen hadde flest i HØP 2026-2029. I begge kommuner har det blitt stilt et likt antall spørsmål til HØP 2025–2028 og 2026–2029 til sammen (259 totalt). Fredrikstad ligger lavere, med 78 og 93 spørsmål (171 totalt), mens Tromsø har 94 og 66 spørsmål (160 totalt). Sandnes har lavest antall spørsmål i begge perioder, med 19 og 49 spørsmål (68 totalt).

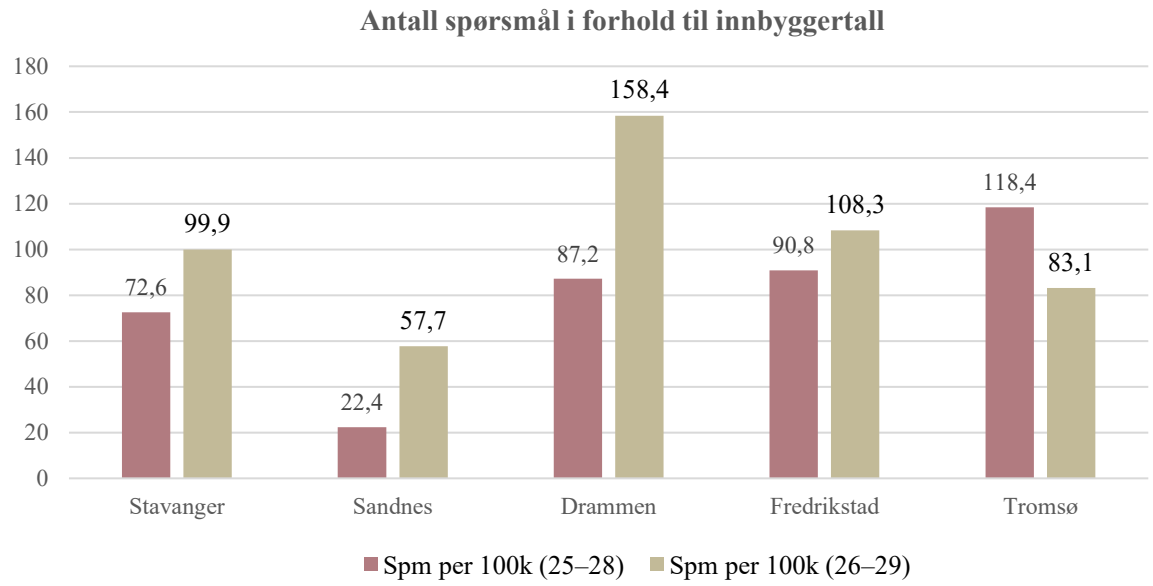
Figur 10. Antall spørsmål til HØP. Stavanger sammenlignet med andre kommuner.



Kilde: Framsikt i hver kommune.

Videre kan vi sammenligne kommunene ut fra antall spørsmål relativt til innbyggertall. Dette er en forenkling som sier lite utover det rent kvantitative, men som likevel kan fortelle noe om antallet (og noe av omfanget) av henvendelser administrasjonen må besvare i den enkelte kommune ift. størrelse. Dette er dermed kun én indikator blant flere som bør legges til grunn ved eventuelle videre sammenligninger. Det kunne videre vært sortert på antall folkevalgte i hver kommune og størrelsen på administrasjonen, men disse tallene vil samtidig være relativt til innbyggertallet.

Figur 11. Antall spørsmål til HØP 2025-2028 og 2026-2029 per 100.000 innbygger, i Stavanger og et utvalg andre kommuner.



Kilde: Framsikt i hver kommune.

Basert på denne sorteringen viser figuren at Stavanger ligger på et moderat nivå i begge HØP-periodene. I HØP 2025–2028 mottok Stavanger 72,6 spørsmål per 100 000 innbyggere. Dette økte til 99,9 spørsmål per 100 000 innbyggere i HØP 2026–2029.

Til sammenligning hadde Drammen den høyeste spørsmålsmengden målt per innbygger i HØP 2026–2029, med 158,4 spørsmål per 100 000 innbyggere. Tromsø lå høyest i HØP 2025–2028, med 118,4 spørsmål per 100 000 innbyggere, men hadde en nedgang til 83,1 i neste periode. Fredrikstad lå noe over Stavanger i begge perioder, mens Sandnes hadde det laveste nivået i begge periodene.

3.5 TILBAKEMELDINGER OM SAMSPILLET I HØP-PROSESSEN

Tilbakemeldingene fra intervjuene, er at samspillet mellom politikk og administrasjon i HØP-prosessen har blitt bedre de siste årene, særlig når det gjelder åpenhet, tidlig informasjonsdeling og de folkevalgtes mulighet til å forberede seg på krevende prioriteringer. Flere av informantene peker på at budsjettseminarene har vært et viktig grep i denne utviklingen. Seminarene beskrives som nyttige fordi de gir tidligere innsikt i kommunens økonomiske situasjon, administrasjonens vurderinger og hvilke omstillingsgrep som vurderes underveis i prosessen. Flere opplevde at prosessen rundt HØP 2026-2029 reduserte overraskelsesmomentet når kommunedirektørens forslag til HØP ble lagt fram, og at det ga et bedre grunnlag for politiske vurderinger og budsjettforhandlinger.

Enkelte eksterne informanter beskriver budsjettseminarene som et «*oppsiktsvekkende*» positivt grep. Det pekes på at administrasjonen gjennom seminarene synliggjorde forskjeller mellom Stavanger og andre kommuner, og at prosessen bidro til å gjøre kommunens økonomiske utfordringsbilde mer forståelig for både politikere og offentligheten. Dette gjorde at seminarene fungerte som en pedagogisk og nyttig prosess, blant annet fordi krevende økonomiske budskap ble presentert gradvis.

Samtidig viser intervjuene at det fortsatt er en forskjell mellom tidlig involvering og reell politisk medvirkning**.** Fra administrativ side pekes det på at det i HØP-prosessen for 2026–2029 opprinnelig var et ønske om å bruke to møter som omstillingsworkshops – der hensikten var at de folkevalgte i større grad skulle gi signaler om prioriteringer og vanskelige valg underveis. Det lot seg i liten grad realisere i praksis. Møtene ble i stedet mer orienterende seminarer enn arenaer for reell politisk avklaring. Det pekes på at dette blant annet kan ha sammenheng med at møtene var åpne, at media var til stede, og at de folkevalgte i begrenset grad ønsket å gi tydelige signaler om upopulære tiltak tidlig i prosessen.

Det er samtidig flere tilbakemeldinger som gir uttrykk for at administrasjonen bevisst har forsøkt å bruke HØP-prosessen mer pedagogisk enn tidligere. Særlig trekkes det frem at seminarene i større grad enn før har synliggjort utfordringsbildet, økonomisk handlingsrom og mulige omstillingstiltak før selve fremleggelsen av HØP. Enkelte beskriver dette som en ny og mer åpen arbeidsform, der de folkevalgte i større grad enn tidligere har fått innsikt i hvilke vurderinger administrasjonen gjør underveis. Fra administrativ side fremheves det at dette har vært viktig for å gi politikerne et best mulig kunnskapsgrunnlag i en periode med krevende økonomiske prioriteringer.

Det pekes likevel på at HØP-prosessen fortsatt oppleves som krevende når det gjelder overgangen fra en generell erkjennelse av omstillingsbehov til politisk tilslutning til konkrete tiltak. Flere mener at det synes å være en relativt bred forståelse av behovet for økonomisk omstilling, men at det er langt vanskeligere å oppnå politisk enighet når tiltakene blir konkrete og får tydelige konsekvenser for tjenestetilbudet. Dette trekkes særlig frem i tilknytning til store og politisk sensitive tjenesteområder. Fra administrativ side pekes det på at det ville vært en fordel med tydeligere politiske signaler tidligere i prosessen om hvilke typer tiltak som i praksis ikke ville være aktuelle å gjennomføre.

3.6 VURDERINGER

HØP-prosessen er en av kommunens viktigste styringsprosesser, og en sentral arena for samspillet mellom politikk og administrasjon. Etter vår vurdering har Stavanger kommune i stor grad etablert strukturer som er i tråd med anbefalt praksis for slike prosesser. Den formelle ansvarsdelingen er i hovedsak tydelig: Administrasjonen, under ledelse av kommunedirektøren,

utarbeider forslag til HØP, formannskapet behandler saken og gir innstilling, mens bystyret sluttbehandler og vedtar planen. Kommunen har også en administrativ organisering av HØP-arbeidet, med ansvar lagt til økonomi- og organisasjonsområdet og et eget HØP-team.

Kommunen har videre lagt opp til en forutsigbar prosess. HØP-arbeidet starter med et budsjettnotat til formannskapet tidlig på året, der det orienteres om rammebetingelser, tidsplan, økonomisk situasjon og videre prosess. I tillegg har kommunen gjennomført budsjettseminarer og lagt til rette for presentasjoner, spørsmål og dialog med partiene. Særlig fremstår grepet med flere budsjettseminarer i forbindelse med HØP-prosessen 2026–2029 som vellykket. Etter vår vurdering har dette styrket informasjonsflyten og gitt de folkevalgte bedre innsikt i kommunens økonomiske situasjon, utfordringsbilde og mulige omstillingstiltak før kommunedirektørens forslag legges fram.

Gjennomgangen viser samtidig at det er forskjell på å legge til rette for politisk medvirkning og å oppnå reell politisk medvirkning i praksis. Selv om Stavanger kommune har etablert arenaer for tidlig involvering, tyder funnene på at budsjettseminarer og workshops i hovedsak har fungert som orienterings- og informasjonsarenaer. De har i mindre grad fungert som arenaer der de folkevalgte gir tydelige politiske signaler om prioriteringer og vanskelige valg underveis.

Dette må samtidig ses i sammenheng med den politiske situasjonen i kommunen. HØP-prosessen for 2026–2029 fant sted i en periode med krevende økonomi, skiftende politiske konstellasjoner og usikkerhet om flertallsgrunnlaget. Det kan også være flere grunner til at de folkevalgte ikke ønsker å gi tydelige signaler om krevende eller upopulære prioriteringer tidlig i prosessen. Partiene vil også ha behov for å vurdere administrasjonens forslag, avklare egne standpunkter og forhandle politisk før de viser hvilke tiltak de faktisk vil støtte. Samtidig er det nyttig for administrasjonen å få politiske signaler knyttet til hvilke omstillingstiltak som er realistiske å utrede videre.

Etter vår vurdering er utfordringen derfor ikke knyttet til den formelle rolle- og ansvarsdelingen, men til hvordan rollene utøves i praksis når kommunen står overfor krevende økonomiske prioriteringer. Administrasjonen skal legge fram et helhetlig og faglig fundert forslag, mens de folkevalgte skal gjøre politiske prioriteringer. Funnene viser samtidig at det kan oppstå et spenningsforhold mellom administrasjonens behov for tidlige politiske avklaringer og de folkevalgtes behov for politisk handlingsrom fram til budsjettforhandlingene og sluttbehandlingen. Dette ble blant annet synlig under behandlingen av HØP 2026–2029, da mindretallets budsjett ble vedtatt uten at dette var signalisert på forhånd.

Utfordringen kommer også til uttrykk i overgangen fra en generell erkjennelse av omstillingsbehov til politisk tilslutning til konkrete tiltak. Funnene tyder på at det er relativt bred forståelse for at kommunen må omstille, men at det er mer krevende å få politisk tilslutning når

tiltakene blir konkrete og får konsekvenser for tjenestetilbudet. Dette gjelder særlig tiltak som er upopulære, berører de store tjenesteområdene og får tydelige konsekvenser for innbyggerne. Spørsmålet om reduksjon i sykehjemsplasser er et eksempel på dette: Kommunedirektørens forslag til HØP var i tråd med politisk vedtatt strategi om at Stavanger skal være en hjemmetjenestekommune, men innebar samtidig å redusere dekningsgraden fra 18,6 prosent i 2025 til 14,2 prosent i 2029 i tråd med vedtatt Plan for omsorgsbygg 2021-2034. Et konkret og merkbart tiltak innenfor et stort tjenesteområde. I den politiske behandlingen ble det ikke flertall for å gjennomføre avviklingen av sykehjemsplassene. Eksemplet viser at veien fra overordnet enighet om omstilling til politisk tilslutning til konkrete og upopulære tiltak kan være krevende. Dette illustrerer også hvordan konkrete omstillingstiltak kan sette balansegangen mellom folkevalgtes styringsrolle og ombudsrolle på prøve.

Dersom politiske signaler kommer sent, er uklare eller endres underveis, kan administrasjonen bruke betydelige ressurser på å utrede tiltak som senere blir tonet ned, utsatt eller reversert. Hvis dette skjer gjentatte ganger, kan det svekke opplevelsen av forutsigbarhet og tilliten til omstillingsprosessen blant de ansatte. Dette kan redusere administrasjonens handlingsrom og bidra til et mer utfordrende samspill mellom administrativt og politisk nivå over tid.

Vi mener samtidig at kommunen de siste årene har styrket rapporteringen og informasjonsflyten på økonomiområdet. Hyppigere økonomirapportering og mer løpende orientering gir politisk nivå bedre mulighet til å følge utviklingen gjennom året. Dette henger også sammen med tidligere erfaringer knyttet til at informasjon om vesentlige avvik kom for sent, og at dette påvirket tilliten mellom nivåene.

Vi mener at Stavanger kommune har etablert gode formelle rammer for HØP-prosessen, og at kommunen de siste årene har styrket både informasjon, dialog og rapportering. Utfordringene synes i mindre grad å handle om mangel på arenaer, rutiner eller formell ansvarsdeling, og i større grad om de politiske forutsetningene prosessen gjennomføres innenfor. Etter vår vurdering innebærer dette at det er begrenset hvor langt endringer i selve HØP-prosessen kan avhjelpe utfordringene. Prosessen kan legge til rette for informasjon, dialog og tidlig involvering, men kan i mindre grad kompensere for politisk uforutsigbarhet eller manglende avklaring om hvilke budsjetter og tiltak det faktisk er flertall for.

4 OPPFØLGING AV TEKSTVEDTAK

4.1 INNLEDNING

Tekstvedtak er politiske bestillinger, instrukser eller føringer som bystyret vedtar i forbindelse med handlings- og økonomiplanen (HØP) eller tertialrapporter. Gjennom slike vedtak gir bystyret administrasjonen oppdrag om å utrede, vurdere eller prioritere bestemte saker. Et tekstvedtak innebærer ikke nødvendigvis at et tiltak er vedtatt gjennomført.

Et sentralt tema i dette kapittelet er hvilken funksjon tekstvedtak har i kommunens styringssystem – og gjennomgangen viser at det kan være ulike forventninger til hva et tekstvedtak innebærer.

Dette kapittelet belyser følgende problemstilling:

- Hvordan følges tekstvedtak i HØPen opp?

4.2 REVISJONSKRITERIER

I henhold til kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektøren påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Med faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, menes forhold som kommunedirektøren blir kjent med etter at vedtaket er truffet, og som kan ha vesentlig betydning for om vedtaket kan gjennomføres slik det er vedtatt. Opplysningsplikten gjelder ikke enhver ny opplysning, men opplysninger som vil kunne endre organets vurdering av saken fordi de fremstår som vesentlige for vedtakets lovlighet eller forutsetninger.[53]

Kravet om at vedtak skal iverksettes «uten ugrunnet opphold» innebærer at kommunedirektøren skal sørge for at folkevalgte vedtak følges opp innen rimelig tid, og at gjennomføringen ikke utsettes uten saklig grunn. Hva som er rimelig tid må vurderes konkret ut fra vedtakets art, sakens omfang og kompleksitet, nødvendige avklaringer og kravene til forsvarlig saksbehandling.

[53] Jf. kommuneloven § 13-1 fjerde ledd og KS FoU, *Styrket lederskap i kommunal sektor – delrapport 2*.

En velfungerende internkontroll er en viktig forutsetning for å sikre at vedtak blir fulgt opp. Etter kommuneloven § 25-1 skal kommunedirektøren ha internkontroll som bidrar til å sikre at lover og forskrifter følges. Samtidig stiller ikke regelverket krav til bestemte systemer eller rutiner for oppfølging av politiske vedtak. Kommunen må derfor innrette internkontrollen ut fra egne behov og risiko. For oppfølging av tekstvedtak, bør kommunedirektørens ansvar innebære å sikre at vedtakene blir registrert, fordelt, fulgt opp og rapportert på en betryggende måte. Dette krever hensiktsmessige rutiner og internkontrolltiltak som reduserer risikoen for at vedtak blir oversett, forsinket eller fulgt opp på en annen måte enn det politiske nivået har lagt til grunn.

På bakgrunn av gjennomgangen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette.

- Administrasjonen bør ha systemer og rutiner som sikrer oppfølgingen av tekstvedtak.

4.3 BAKGRUNN

I forvaltningsrevisjonen *Oppfølging av politiske vedtak i Stavanger kommune* (Rogaland Revisjon, 2022) ble det sett nærmere på hvordan tekstvedtakene i Handlings- og økonomiplanen (HØP) ble fulgt opp. Revisjonen viste at antallet tekstvedtak hadde økt betydelig over tid – fra 69 vedtak i HØP 2018–2021 til 104 ved HØP 2021–2024. Dette hadde også økt presset på administrasjonen.

Ved behandlingen av HØP 2022–2025 ble antallet noe redusert. Samtidig økte andelen restanser, det vil si tekstvedtak som ble overført fra tidligere HØP-perioder og som fremdeles ikke stod som ferdigbehandlet i kommunens tidligere saksbehandlings- og arkivsystem Public 360. Dette kunne tyde på en viss opphopning av saker som ikke var avsluttet, og som krevde videre oppfølging fra administrasjonen. Rapporten viste også at tjenesteområdet Bymiljø og utbygging (BMU) hadde en stor andel av oppfølgingsansvaret for tekstvedtakene.

Rapporten vurderte at Stavanger kommune i hovedsak hadde tilfredsstillende systemer og rutiner for oppfølging av politiske vedtak, inkludert tekstvedtak (der det var laget en egen rutine for oppfølgingen). Ifølge rapporten hadde kommunen god kontroll med oppfølging av tekstvedtakene og få tekstvedtak hadde sin opprinnelse mange år tilbake i tid.

Likevel ble det pekt på flere utfordringer. Blant annet var det vanskelig å få full oversikt over restanser og status for vedtak som formelt stod som «*til behandling*» uten at dette nødvendigvis reflekterte aktiv oppfølging. Revisjonen anbefalte blant annet en forbedret saksregistrering for å

sikre korrekt oversikt over antall saker som har vært til behandling, tydeligere retningslinjer for hva administrasjonen skal og kan rapportere på, og vurdering av et helhetlig oppfølgingssystem for å effektivisere oppfølgingen av vedtak.

I tillegg til å undersøke hvordan administrasjonen i Stavanger kommune følger opp tekstvedtak, er det av interesse å undersøke hvordan innholdet i tekstvedtakene kvalitetssikres – og hvordan de følges opp hvis innholdet er i strid med faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket.

4.3.1 OPPFØLGING AV FORVALTNINGSREVISJONEN

Stavanger kommune opplyser at det både i forkant og etterkant av tidligere forvaltningsrevisjon er gjort flere grep for å styrke oversikten over og oppfølgingen av tekstvedtak. I andre tertial 2021 ble det vedtatt at rapportering på oppfølging av tekstvedtak fremover skulle fremmes som egen sak. Fra og med 2022 ble dagens system innført, med en årlig oppfølgingsplan og statusrapporter (rutinene er nærmere beskrevet i neste kapittel). Formålet med ordningen er å sikre at kommunen har oversikt over tekstvedtakene, og at disse følges opp på en systematisk måte.

Kommunen viser til at de første årene med denne rapporteringen bar preg av at flere tekstvedtak ble liggende over tid, særlig innen byggesaker. Også koronapandemien påvirket oppfølgingen. Dette bidro til å øke det samlede rapporteringsomfanget vesentlig. For eksempel viser kommunen til HØP 2022–2025, der det ble vedtatt 61 nye tekstvedtak i tillegg til 24 tekstvedtak fra fire tidligere HØP-er. Kommunens erfaring var at omfanget i seg selv gjorde det krevende å få oversikt, og at rapporteringen medførte betydelig merarbeid for administrasjonen.

Administrasjonen peker videre på at rapportering på tekstvedtak i utgangspunktet innebar en form for dobbeltrapportering - ettersom de fleste tekstvedtak også ble fulgt opp gjennom egne politiske saker. På denne bakgrunn ble det besluttet at tekstvedtak kan «ferdigstilles» når politisk sak er lagt frem første gang. Før tekstvedtaket ferdigstilles, og settes til grønn status i Styringsplattformen, legges det inn informasjon om hva som ble vedtatt i saken. Dette kan for eksempel være at saken tas til orientering, at den følges opp gjennom temaplan, eller at den håndteres gjennom annen type saksbehandling. Tekstvedtak som fortsatt er til oppfølging, inngår i statusrapporteringen til folkevalgte gjennom året. Administrasjonen rapporterer ikke på fremdriften av ferdigstilte tekstvedtak her (men dette fremgår av vedlegg over ferdigstilte tekstvedtak ut året). Dette innebærer at videre utvikling i tekstvedtak som er «ferdigstilt», men hvor tiltaket ikke nødvendigvis er realisert, må følges gjennom andre politiske saker eller rapporteringskanaler.

Kommunen opplyser at alle tekstvedtak fra og med 2022 er lett tilgjengelige i Styringsplattformen, med status og kommentarer. I tillegg legger direktørene frem oversikt og

informasjon om kommende saker, inkludert tekstvedtak, samt status i sine respektive politiske utvalg. Administrasjonen vurderer på denne bakgrunn at den har god oversikt over tekstvedtakene og kontroll med oppfølgingen.

Det må samtidig presiseres at de folkevalgte ikke har tilgang til Styringsplattformen eller tilsvarende interne verktøy for å følge status og kommentarer knyttet til tekstvedtakene. Styringsplattformen brukes som et virksomhetsstyringssystem for ledere i administrasjonen, og opplysningene kvalitetssikres før de legges frem for folkevalgte. Det innebærer at de folkevalgtes innsyn i oppfølgingen i hovedsak skjer gjennom sakspapirer, statusrapporteringer og eventuelle orienteringer i politiske organer.

4.4 SYSTEMER OG RUTINER FOR OPPFØLGING AV TEKSTVEDTAK

Bystyret vedtar tekstvedtak i forbindelse med årlig behandling av HØP. Kommunedirektør svarer opp ved å foreslå en plan for administrasjonens gjennomføring av tekstvedtak («oppfølgingsplan»), og rapporterer deretter på status i løpet av året. I 2026 har det blitt lagt opp til fire rapporteringer til formannskapet (januar, april, september og desember).

Bystyret har videre gitt konkrete føringer for saksbehandling og rapportering av tekstvedtak – i egne politiske saker (som er gjengitt i parentes):[54]

- Oppfølgingsplan og statusrapporter behandles i formannskapet som egne saker (jf. sak 114/21).
- Saker som er relevante for ulike kommunedeler, må også behandles i aktuelle bydels-/kommunedelsutvalg (jf. sak 34/22).
- Administrasjonen skal informere eksplisitt dersom manglende ressurser står i veien for gjennomføring av tekstvedtak (jf. sak 137/22).
- Beskrivelsen av tekstvedtak som er ferdigstilt må vurderes mer konkret beskrevet med hvilket vedtak som er fattet i saken i tillegg til å henvise leseren til politisk behandling og saksnummer (jf. sak 43/23).

Det er avdelingen Kvalitet og internkontroll som ligger under tjenesteområdet Økonomi og organisasjon, som har et overordnet ansvar for å utvikle og følge opp kommunens virksomhetsstyring, internkontroll og kvalitetsarbeid. Avdelingen har blant ansvar for de to digitale systemene – Kvalitetsportalen/Si ifra! og Styringsplattformen. Si ifra! er kommunens

[54] Handlings- og økonomiplan 2026 2029: Plan for oppfølging av tekstvedtak

avviks- og forbedringssystem, og Styringsplattformen er kommunens verktøy for virksomhetsstyring, med leders sjekkliste, tekstvedtak, statistikk og styringsinformasjon.[55]

Det er utarbeidet en egen rutine *«Saksbehandling av tekstvedtak»* (2023) som skal sikre at tekstvedtak som er vedtatt i forbindelse med handlings- og økonomiplanen, blir gjennomført i tråd med plan for oppfølging. Rutinen gjelder for kommunens administrasjon og skal sikre god kvalitet på oppfølgingen.[56]

I henhold til rutinen er det avdeling Kvalitet og internkontroll som har ansvar for koordinering og utarbeidelse av kommunedirektørens plan for oppfølging, samt rapportering til formannskapet i henhold til vedtatt årshjul. Direktør er ansvarlig for oppfølging og gjennomføring av tekstvedtak lagt til direktørens tjenesteområde. Kontaktpersoner (utpekt av direktør) skal fortløpende oppdatere status via styringsplattformen. Kvalitet og internkontroll tilrettelegger for rapportering og bistår med støtte og opplæring i styringsplattformen.

En punktvis rutine for oppfølging, følger av dokumentet og er gjengitt i tabellen under.

Tabell 7. Punktvis rutine for oppfølging av tekstvedtak.

Rutine for oppfølging:	**Ansvarlig:**
Tekstvedtakene vedtas i forbindelse med behandlingen av HØP.	Bystyret
Kvalitet og internkontroll (KI) legger tekstvedtak inn på styringsplattformen så snart de er behandlet/vedtatt (november/desember). KI utarbeider årshjul for rapportering til formannskapet.	Kvalitet og internkontroll
Kvalitet og internkontroll sender ut alle ny tekstvedtak til direktørene for ansvarspåtegning. Ansvarlig direktør setter frist for gjennomføring og saksfremleggelse i politisk utvalg (dersom aktuelt), oppnevner kontaktpersoner og angir bidragsytere. Det skal også formuleres kriterium for ferdigstillelse.	Kvalitet og internkontroll Ansvarlig direktør
Basert på tilbakemeldinger legger Kvalitet og internkontroll frem forslag til plan for KL i desember. I møtet enes direktørene om oppfølgingsansvar/fremdrift for tekstvedtak der dette er uavklart.	Kvalitet og internkontroll Kommunedirektørens ledergruppe
Oppfølgingsplan legges frem for formannskapet i januar	Kvalitet og internkontroll Kommunedirektør
Kontaktpersoner oppdaterer status fortløpende, enten når tekstvedtaket er gjennomført administrativt eller etter saksbehandling i relevant utvalg.	Kontaktperson
Dersom tjenesteområdet eller kontaktperson endres, må dette formidles internt og status i Styringsplattformen oppdateres.	Ansvarlig direktør

[55] Stavanger kommunes intranett. Kvalitet og internkontroll. Temaside hentet 11.11.2025.

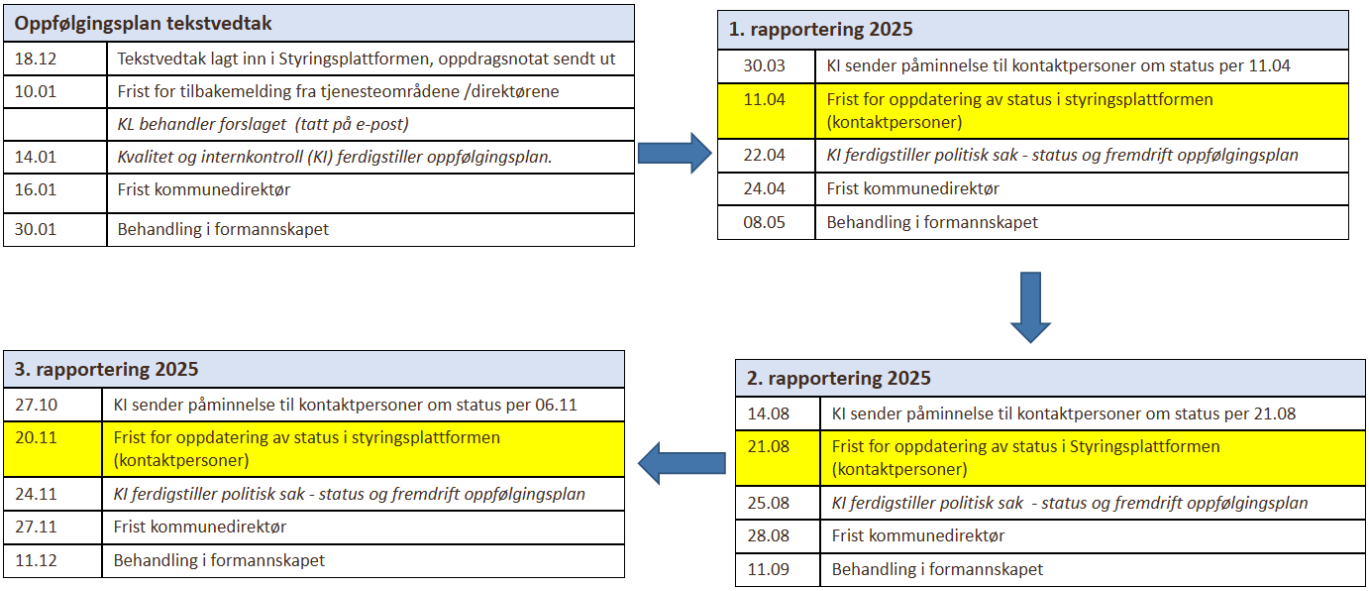
[56] Rutine: Saksbehandling av tekstvedtak. Sist godkjent 17.07.2023.

Kvalitet og internkontroll vil følge opp og purre på status ca. 14 dager før frist for oppdatering av status i Styringsplattformen iht. årshjul.	Kvalitet og internkontroll

Kilde: Saksbehandling av tekstvedtak. Stavanger kommune.

Videre følger det av rutinene, en mer teknisk gjennomgang av hvordan tekstvedtakene konkret skal følges opp via styringsplattformen. Figuren under viser videre årshjul for oppfølgingen av tekstvedtak i 2025.

Figur 12. Årshjul for oppfølging av tekstvedtak i 2025.



Oppfølgingsplan tekstvedtak	
18.12	Tekstvedtak lagt inn i Styringsplattformen, oppdragsnotat sendt ut
10.01	Frist for tilbakemelding fra tjenesteområdene /direktørene
	KL behandler forslaget (tatt på e-post)
14.01	*Kvalitet og internkontroll (KI) ferdigstiller oppfølgingsplan.*
16.01	Frist kommunedirektør
30.01	Behandling i formannskapet

1. rapportering 2025	
30.03	KI sender påminnelse til kontaktpersoner om status per 11.04
11.04	Frist for oppdatering av status i styringsplattformen (kontaktpersoner)
22.04	*KI ferdigstiller politisk sak - status og fremdrift oppfølgingsplan*
24.04	Frist kommunedirektør
08.05	Behandling i formannskapet

2. rapportering 2025	
14.08	KI sender påminnelse til kontaktpersoner om status per 21.08
21.08	Frist for oppdatering av status i Styringsplattformen (kontaktpersoner)
25.08	*KI ferdigstiller politisk sak - status og fremdrift oppfølgingsplan*
28.08	Frist kommunedirektør
11.09	Behandling i formannskapet

3. rapportering 2025	
27.10	KI sender påminnelse til kontaktpersoner om status per 06.11
20.11	Frist for oppdatering av status i styringsplattformen (kontaktpersoner)
24.11	*KI ferdigstiller politisk sak - status og fremdrift oppfølgingsplan*
27.11	Frist kommunedirektør
11.12	Behandling i formannskapet

Kilde: Stavanger kommune.

Det kan være verdt å merke seg at tekstvedtakene i styringsplattformen er merket med statuskodene rød, gul, blå og grønn jf. figuren under. Det er kontaktperson som må ta stilling til fremdrift i forbindelse med statusrapportering og velge rett statuskode. Betydningen av de ulike statuskodene er videre beskrevet under figuren.

Figur 13. Statuskoder tekstvedtak i styringsplattformen.

STATUSINFORMASJON FOR HØP TEKSTVEDTAK

BESKRIVELSE	STATUS
Ikke påbegynt/krever oppmerksomhet	
Under behandling	
Ferdigstilt	
Forskjøvet	

Kilde: Saksbehandling av tekstvedtak. Stavanger kommune.

Status rød: Alle nye tekstvedtak har status rød til det er avklart hvem som eier tekstvedtaket og det er satt på frist, kontaktpersoner osv. Etter at oppfølgingsplan er klar, betyr statuskode rød at tekstvedtaket er spesielt og må vies særlig oppmerksomhet.

Status gul: Tekstvedtak som er under behandling og i rute i henhold til plan.

Status blå: Tekstvedtak som er forskjøvet i forhold til opprinnelig plan

Status grønn: Tekstvedtak som er ferdigstilt. For rapporteringsformål regnes et tekstvedtak som «ferdigstilt» når det har gjennomgått den behandling som er vedtatt i oppfølgingsplanen. Dette innebærer at «ferdigstilt» i tekstvedtaksrapporteringen ikke nødvendigvis betyr at tiltaket er gjennomført. Et tekstvedtak kan dermed stå som «ferdigstilt» selv om oppfølgingen av tekstvedtaket fortsetter og medfører etterfølgende aktivitet og nye saker til politisk behandling.

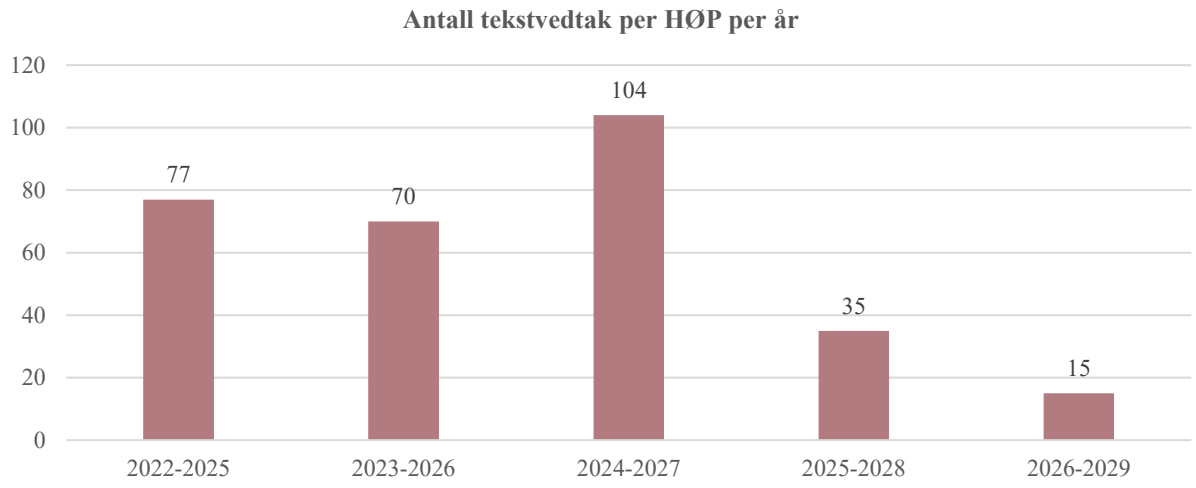
4.5 STATISTIKK

Diagrammet nedenfor viser antallet tekstvedtak per HØP per år, de siste fem årene. Oversikten inkluderer ikke antall tekstvedtak som restanse fra tidligere HØPer (slik som rapporten om oppfølging av politiske vedtak i 2022).

Oversikten viser en topp i behandlingen av HØP 2024-2027 med 104 tekstvedtak. Ved behandlingen av HØP 2025-2028 ble andelen tekstvedtak redusert med om lag en tredjedel, med 35 tekstvedtak. I HØP 2026-2029 ble det vedtatt 15 tekstvedtak. Omfanget av nye tekstvedtak er betraktelig mindre sammenlignet med 2025 – og kommunen skriver at det gir et bedre utgangspunkt for gjennomføring i 2026.[57]

[57] Handlings- og økonomiplan 2026 2029: Plan for oppfølging av tekstvedtak. Sak 10/26 til formannskapet.

Figur 14. Utvikling i antall tekstvedtak, siste fire år.



Kilde: HØP tekstvedtak oversikt. Stavanger kommune.

Bakgrunn for nedgang i vedtatte tekstvedtak i HØP 2026-2029

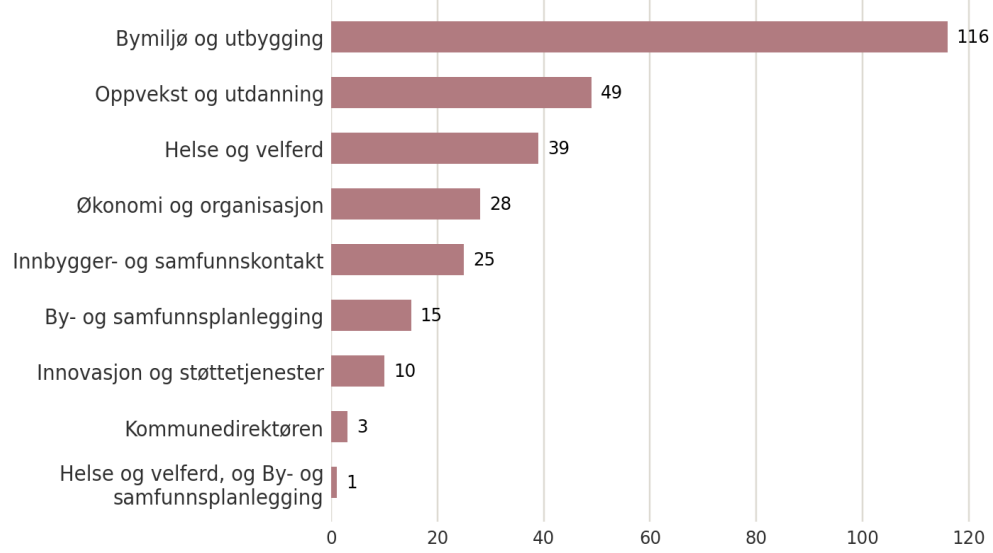
Tilbakemeldingen fra «mindretallet» som fikk budsjettflertall ved budsjettbehandlingen i desember 2025, er at reduksjonen i antall tekstvedtak var et bevisst politisk valg. Det pekes på at partiene bak budsjettet var preget av alvoret i kommunens økonomiske situasjon og hadde et tydelig mål om å prioritere tiltak som bidro til å bringe økonomien i balanse. For å sikre gjennomføringsevne og unngå at administrative ressurser ble bundet opp i oppfølging av et stort antall enkeltvedtak, ble det formidlet at antall tekstvedtak burde begrenses til et fåtall per parti.

Enkelte peker også på erfaringer fra tidligere budsjettbehandlinger, der tekstvedtak i noen tilfeller har blitt brukt til å fremme tiltak uten at de økonomiske konsekvensene har vært tilstrekkelig synliggjort. Dette mener enkelte har bidratt til å svekke den økonomiske helheten og skapt utfordringer i oppfølgingen, blant annet ved at kostnader i praksis måtte håndteres i etterkant.

Utvikling i antall tekstvedtak per tjenesteområde

I figuren under ser vi at BMU har fått ansvaret for totalt 116 tekstvedtak i tidsperioden HØP 2022-2025 til 2025-2028, noe som er over dobbelt så mange som neste tjenesteområde, Oppvekst og utdanning med 49 tekstvedtak. På tredjeplass er Helse og velferd med 39 tekstvedtak. Videre har Økonomi og organisasjon, og Innbygger- og samfunnskontakt fått henholdsvis 28 og 25 tekstvedtak de siste fire årene.

Figur 15. Totalt antall tekstvedtak per tjenesteområde fra HØP 2022-2025 til 2025-2028.

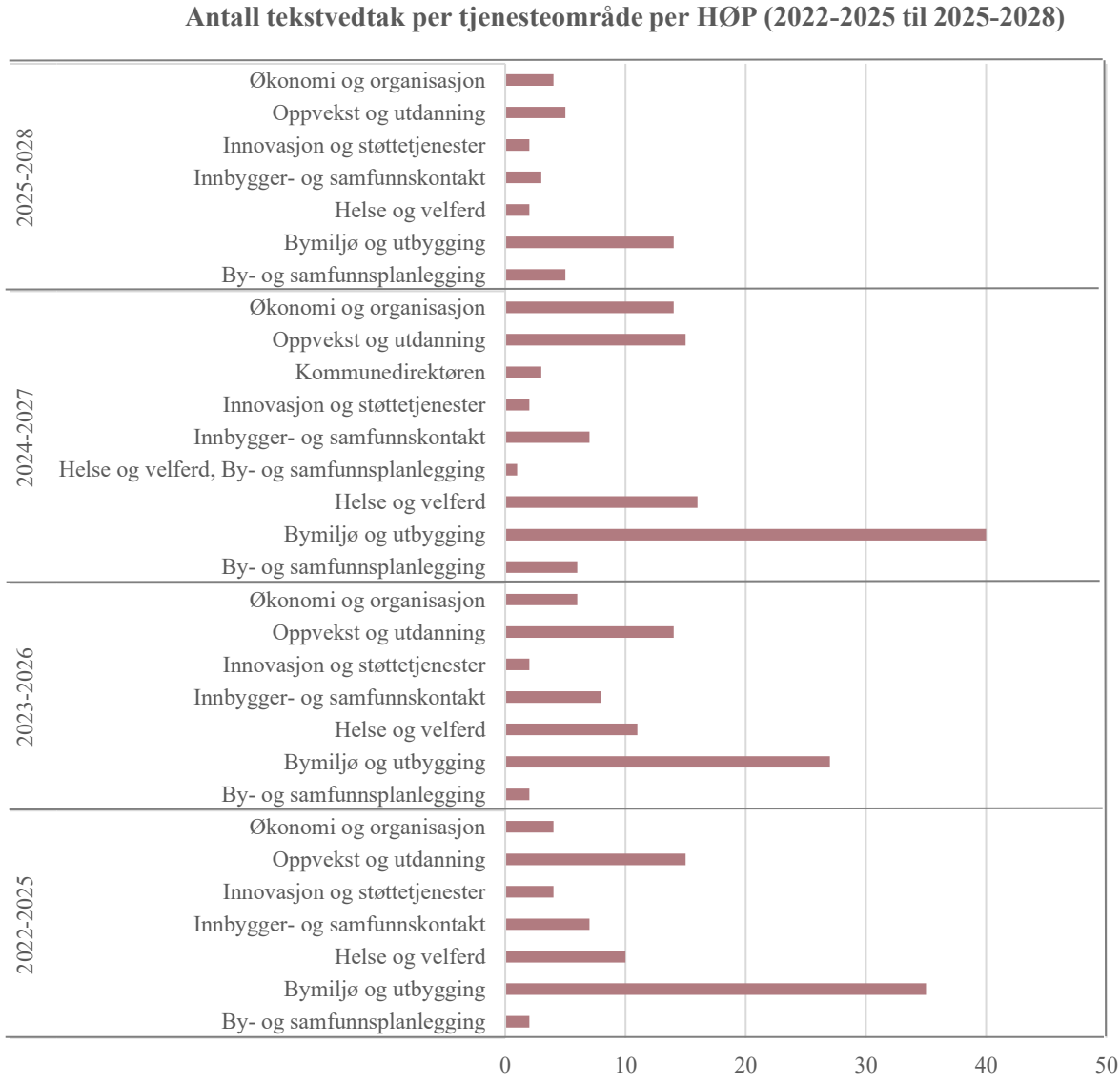


Kilde: HØP tekstvedtak oversikt. Stavanger kommune.

Videre viser figur 6 utviklingen i antall tekstvedtak per tjenesteområde, de siste fire årene. Begge figurene viser at det er tjenesteområdet BMU som har fått ansvaret for å behandle den største andelen tekstvedtak i perioden.

Fra BMU pekes det på at dette henger sammen med tjenesteområdets brede ansvar for blant annet investeringsporteføljе, bygg, anlegg, idrettsanlegg, vei, tilrettelegging og andre synlige tiltak som folkevalgte og innbyggere har et nært forhold til. Han viser til at dette gjør det naturlig at mange tekstvedtak havner hos BMU.

Figur 16. Utvikling i antall tekstvedtak, siste fire år.



Kilde: HØP tekstvedtak oversikt. Stavanger kommune.

Figurene viser kun antall tekstvedtak. De sier ikke noe om hvor omfattende vedtakene er, eller hvor mye ressurser som kreves for å følge dem opp. Dette er av betydning fordi noen tekstvedtak er korte og overordnede – og gjelder prinsipielle føringer (som f.eks. *«kommunen skal styrke innsatsen for forebygging blant barn og unge»),* mens andre er detaljerte med klare krav til utredning, rapportering eller tjenesteendringer.

Omfanget av tekstvedtak vil også kunne ha direkte betydning for ressursbruken i administrasjonen. På generelt grunnlag kan det i kommuner med mange politiske merknader av

denne typen - derfor også oppstå utfordringer med kapasitet, prioritering og oppfølging av vedtakene.

4.5.1 STATUS OPPFØLGING AV TEKSTVEDTAK

I forbindelse med statusrapportering til formannskapet om oppfølging av tekstvedtak, viser tabellene under forventet ferdigstillelse for nye og eldre tekstvedtak – i tillegg til status og plan for oppfølging per 12.01.2026.

Tabell 8. Forventet ferdigstillelse for nye og eldre tekstvedtak (per 12.01.2026).

Status	HØP 2026-2029	HØP 2025-2028	HØP 2022-2025
Total ferdigstilt pr. 12.01.2026	2		1
1. kvartal 2026	3	1	
2. kvartal 2026	7	2	
3. kvartal 2026	3		
4. kvartal			
Totalt til oppfølging	13	3	0
Totalt vedtatt	15	35	77
% ferdigstilt av total	13%	91%	100%

Kilde: Handlings- og økonomiplan 2026 2029: Plan for oppfølging av tekstvedtak. Stavanger kommune.

Tabell 9. Status og plan for oppfølging av tekstvedtak (per 12.01.2026).

HØP	Status	Tittel	Kvartal	Ny frist
2022–2025		50. Madla IL – nytt klubbhus	Q2 2023	Q4 2026
2025–2028		16. Vurdere en ordning om salg-tilbakeleie	Q3 2025	Q2 2026
2025–2028		17. Oppfølging av konsesjonsutredningene mot offentlige myndigheter	Q2 2025	Q1 2026
2025–2028		VT: Forskning, gradvis nedtrapping av avdeling	Q2 2025	Q2 2026
2026–2029		1. INP: Etterbehandling	Q1 2026	
2026–2029		2. INP: Kartlegging av KI-bruk og synliggjøring av besparelser	Q3 2026	
2026–2029		3. MDG: Foreldreveiledning	Q2 2026	
2026–2029		4. MDG: Grønn plan	Q3 2026	
2026–2029		5. AP: Behovet for kommunale barnehager	Q1 2026	
2026–2029		6. Rødt: Kommunale boliger – kommunal bostøtte	Q2 2026	
2026–2029		7. Rødt: Ansettelsesstopp oppheves – men fortsatt restriktiv praksis	Q1 2026	
2026–2029		8. SV: Bildelingsordning	Q2 2026	
2026–2029		9. Ap: Lokaler til frivillig arbeid	Q2 2026	

HØP	Status	Tittel	Kvartal	Ny frist
2026–2029		10. Rødt: Kongstein bo- og fellesskap	Q1 2026	
2026–2029		11. Boliger til personer med nedsatt funksjonsevne	Q2 2026	
2026–2029		12. Ap: Famac	Q2 2026	
2026–2029		13. Rødt: Indeksjustering av kunstnerstipend	Q2 2026	
2026–2029		14. Ap: Frida Hansens hus og identitetsbygging i Hillevåg	Q3 2026	
2026–2029		15. Bortfall av øremerkede midler	Q1 2026	

Kilde: Handlings- og økonomiplan 2026 2029: Plan for oppfølging av tekstvedtak. Stavanger kommune.

I vedlegg til saken, følger det videre en konkret statusoppdatering knyttet til hvert enkelt tekstvedtak – og hvordan det er planlagt at det skal følges opp, eller hvordan det har blitt fulgt opp. Figuren under viser tekstvedtak nr. 7 fra HØP 2026-2029 som er markert som «grønn» og ferdigstilt pga. at det er fremlagt en egen sak om dette til formannskapet (sak 204/2025).

Figur 17. Eksempel på hvordan tekstvedtak rapporteres og ferdigstilles.

Kilde: Handlings- og økonomiplan 2026 2029: Plan for oppfølging av tekstvedtak. Stavanger kommune.

4.6 TILBAKEMELDINGER

4.6.1 TILBAKEMELDINGER FRA DE FOLKEVALGTE

Tilbakemeldingene fra folkevalgte tyder på at det særlig er knyttet utfordringer til hvordan ferdigstillelse av tekstvedtak defineres og synliggjøres. Flere peker på at et tekstvedtak kan få status som «grønn» når den planlagte saksbehandlingen er gjennomført, selv om innholdet i vedtaket i praksis ikke er realisert. Dette er dog en praksis som er i tråd med vedtak 43/23 i formannskapet, og som er innarbeidet i administrasjonens rutiner (jf. gjennomgangen over).

Dette oppleves likevel som lite intuitivt fra noen av de folkevalgte, fordi vedtaket i systemet fremstår som ferdigstilt uten at tiltaket er gjennomført (og at resultatet er synlig). Dette underbygges av en opplevelse av at det over lengre tid blir lagt frem saker til politisk behandling (knyttet til enkelte tekstvedtak) uten at man opplever reell fremdrift i gjennomføringen, samtidig som vedtaket står markert i grønn og som «ferdigstilt». Enkelte opplever også at fokuset i noen av tekstvedtakene i større grad fremstår å være rettet mot formell lukking av vedtakene enn av faktisk måloppnåelse. Noen av informantene etterlyser derfor bedre oversikt over hvilke tekstvedtak som fortsatt er «i løypa», og hvor langt oppfølgingen faktisk har kommet.

Noen av informantene peker også på at graden av fremdrift og opplevelsen av lojal gjennomføring varierer mellom tjenesteområdene. Enkelte områder beskrives som lydhøre og tydelige i sin oppfølging av både tekstvedtak (og politiske vedtak mer generelt), mens andre oppleves som mer tilbakeholdne eller preget av større faglig motstand. Flere uttrykker også en opplevelse av at administrativt initierte saker prioriteres foran politiske tekstvedtak/bestillinger. Enkelte viser videre til at vedtak i noen tilfeller tolkes relativt vidt når formuleringene ikke er eksplisitte. Dette kan medføre at den administrative oppfølgingen oppleves å avvike fra den politiske intensjonen, uten at det nødvendigvis foreligger formelle avvik fra vedtakets ordlyd. Manglende dialog om tolkning i forkant trekkes frem som en mulig forklaring på slike situasjoner.

Samtidig understreker flere at utfordringene ikke utelukkende kan knyttes til administrativ praksis. Omfanget av tekstvedtak over tid, budsjettforlik med mange detaljerte bestillinger og en politisk arbeidsform preget av høy aktivitet trekkes frem som forhold som påvirker oppfølgingen. Når antallet bestillinger blir høyt og saksmengden omfattende, viser enkelte informanter til at også de folkevalgte kan miste oversikt over hva som faktisk er vedtatt og hvilke forventninger som opprinnelig lå til grunn. Enkelte mener også at bestillinger i noen tilfeller kan «forsvinne» dersom de ikke følges opp politisk over tid, og at manglende eller ufullstendige restanseoversikter kan ha bidratt til å forsterke dette.

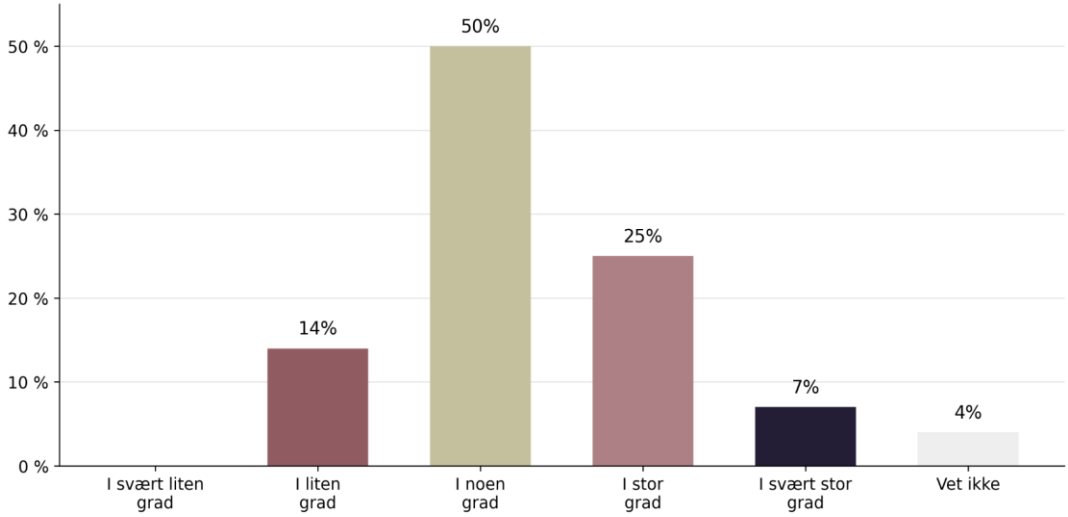
Enkelte mener også at tekstvedtak i noen tilfeller kan innebære økonomiske konsekvenser som ikke kommer tydelig frem i budsjettet. Slik tilbakemeldingen forstås, gjelder dette særlig vedtak

der det politisk gis føringer som kan medføre økte kostnader eller reduserte inntekter, uten at de økonomiske konsekvensene synliggjøres eller håndteres gjennom ordinære salderinger. Dette kan bidra til uklarhet om hvorvidt vedtaket er reelt finansiert, og om de økonomiske forutsetningene for gjennomføring er tilstrekkelig avklart.

Tilbakemelding fra spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen sendt til medlemmene av bystyret, gir de folkevalgte også uttrykk for varierende tilfredshet med administrasjonens oppfølging og rapportering av status på tekstvedtakene i HØP. På spørsmål om i hvilken grad de folkevalgte opplever at tekstvedtakene følges opp på en tilfredsstillende måte, svarer 50 prosent «i noen grad». Over 30 prosent av respondentene svarer at de *«i stor/svært stor grad»* opplever dette, mens 14 prosent svarer *«i liten grad»*.

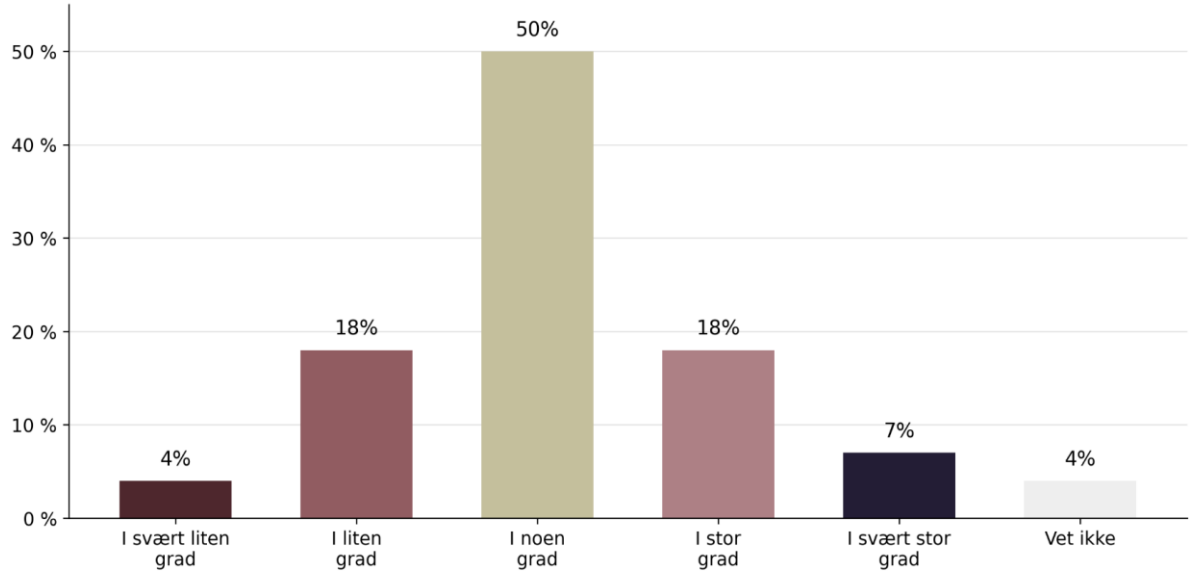
Figur 18. I hvilken grad opplever du at tekstvedtak i HØP følges opp på en tilfredsstillende måte? (N=28 bystyret)



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS 2026.

På spørsmål om i hvilken grad de folkevalgte opplever å få god informasjon om status for administrasjonens oppfølging av tekstvedtak, svarer like mange at de *«i noen grad»* er fornøyd. Samtidig svarer litt over 20% at de *«i svært liten/liten grad»* - og 25 prosent at de *«i svært stor/stor grad»* mener at de får god informasjon fra administrasjonen.

Figur 19. I hvilken grad opplever du at du får god informasjon om status for administrasjonens oppfølging av tekstvedtak? (N=28 bystyret)



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS 2026.

På oppfølgingsspørsmål til de som svarer at de er misfornøyde, gir to av respondentene uttrykk for at misnøyen skyldes at administrasjonen bruker *«veldig lang tid»* på oppfølgingen av noen av tekstvedtakene. Dette begrunnes videre med at *«administrasjonen ofte har prosjekter som de vil prioritere først»* og at dette skjer *«spesielt hvis det er saker der administrasjonen er uenige i gjennomføringen.»*

4.6.2 TILBAKEMELDINGER FRA ADMINISTRASJONEN

Administrasjonen viser til at dagens system for oppfølging av tekstvedtak ble etablert for å sikre bedre oversikt og mer systematisk rapportering. Alle tekstvedtak fra og med 2022 er registrert i Styringsplattformen, med status og kommentarer. I tillegg gis det informasjon om kommende saker, herunder tekstvedtak, i de politiske utvalgene. Administrasjonen vurderer derfor at den i dag har god oversikt over tekstvedtakene og kontroll med den administrative oppfølgingen.

Fra administrasjonen beskrives tekstvedtak som politiske bestillinger som må sorteres og følges opp gjennom riktig ordinær prosess. Det pekes videre på at tekstvedtak ikke kan gå foran andre planer eller lovpålagte prosesser. Dersom et tekstvedtak gjelder et forhold som er regulert gjennom kommuneplan, reguleringsplan eller andre formelle beslutningsprosesser, må endringer skje gjennom disse prosessene. Fra BMU opplyses det om at flere av tekstvedtakene i utgangspunktet må forstås som «prosessvedtak» og ikke «beslutningsvedtak», og at dette nødvendigvis ikke er like godt forankret hos alle folkevalgte. Økonomi pekes også på som en sentral forutsetning, herunder at det ikke alltid er bevilget tilhørende midler til å gjennomføre tekstvedtakene.

Når det gjelder de folkevalgtes tilbakemeldinger om at enkelte tekstvedtak markeres som ferdigstilt selv om tiltaket ikke er realisert, viser administrasjonen til at dette følger av både vedtak i formannskapet og gjeldende rutine. For de fleste tekstvedtak legges det frem en politisk sak som oppfølging av vedtaket. Når saken er lagt frem første gang, kan tekstvedtaket ferdigstilles i Styringsplattformen. Før vedtaket settes til grønn status, legges det inn informasjon om hva som ble vedtatt i saken, for eksempel om saken tas til orientering, følges opp gjennom årsprogram, temaplaner eller håndteres gjennom annen saksbehandling. Det opplyses om at både ferdigstilte tekstvedtak og tekstvedtak som fortsatt er til oppfølging, inngår i statusrapporteringen gjennom året. I intervju erkjennes det samtidig at det ikke er sikkert at alle folkevalgte har like god oversikt over hvor og når det rapporteres på status i tekstvedtakene – og at det dermed kan være en utfordring å vite hvor oppfølgingen skjer videre.

Administrasjonen opplyser samtidig at de aller fleste tekstvedtak fullføres innen ett år etter at vedtaket er fattet. Som eksempel viser administrasjonen til at tekstvedtak vedtatt i forbindelse med HØP 2026–2029 (selv om disse var få) i hovedsak vil bli behandlet og ferdigstilt i løpet av 2026. Samtidig viser enkelte folkevalgte til tekstvedtak som ble vedtatt for flere år siden, uten at de opplever at det skjer reell fremdrift i oppfølgingen av disse.

Enkelte nyanserer likevel bildet ved å peke på at flere av de konkrete tekstvedtakene som de folkevalgte viser til, gjelder bygg- og anleggsprosjekter innen BMU. Det understrekes at dette er prosjekter som ofte har lang tidshorisont og høy kompleksitet, og at disse ikke alltid er like «*godt egnet*» som tekstvedtak. Slike vedtak blir gjerne slått sammen i videre saksbehandling eller sett i sammenheng med andre planer/prosjekter. De kan også generere et stort antall saker over flere år. Det vises til at planer, juridiske prosesser, økonomisk usikkerhet, behov for kvalitetssikring og andre forhold kan føre til at prosjektene forskyves eller stopper opp.

Fra BMU opplever man å ha blitt bedre til å rapportere gjennom statussakene de siste årene, etter at tekstvedtakene ble lagt inn i Styringsplattformen. Det pekes også på at tjenesteområdet har blitt tydeligere på å skrive dersom det ikke er kapasitet til å følge opp alt slik det opprinnelig var tenkt.

Samtidig pekes det på at det ikke bare er å rapportere på det som følges opp, men også å synliggjøre det som ikke blir prioritert. Det vises til at kommunen nå har oversikter i Framsikt over investeringsprosjekter som ikke er tatt inn. I enkelte saker har administrasjonen utredet et prosjekt, synliggjort kostnader i en politisk sak og vist til at prosjektet må vurderes i HØP. Dersom prosjektet ikke prioriteres administrativt eller politisk, kan det likevel falle ut av den videre oppfølgingen. Det påpekes at dette ikke alltid synliggjøres godt nok, men at BMU har blitt mer bevisst på kommunikasjonen rundt slike prioriteringer.

Informantene uttrykker forståelse for at folkevalgte ønsker fremdrift i denne typen prosjekter. Samtidig peker administrasjonen på at det å holde tekstvedtak åpne over lang tid ikke

nødvendigvis er en hensiktsmessig løsning for å sikre fremdrift i komplekse saker. Tilbakemeldingen fra administrasjonen innebærer dermed at utfordringen ikke bare handler om rapporteringspraksis, men også om hvilke typer bestillinger som egner seg som tekstvedtak, og hvordan langsiktige og sammensatte prosjekter best kan følges opp politisk over tid.

Når det gjelder tekstvedtak som er uklart formulert, eller der det er usikkerhet knyttet til tolkning eller politisk intensjon – opplyser administrasjonen at dette håndteres løpende av saksbehandler for det konkrete vedtaket. Det er imidlertid ikke etablert en fast praksis for avklaring av uklare tekstvedtak spesielt, og dette trekkes frem som en generell utfordring på tvers av politiske sakstyper.

4.7 TEKSTVEDTAK (CASE)

Vi har valgt å se nærmere på tre konkrete tekstvedtak fattet i forbindelse med Handlings- og økonomiplanen (HØP), for å belyse hvordan slike vedtak følges opp av administrasjonen og hvordan konsekvenser av vedtakene synliggjøres for de folkevalgte.

Disse casene er valgt fordi de er trukket frem av folkevalgte, og fordi de illustrerer ulike sider ved oppfølgingen av tekstvedtak. Vaktmesterboligen ved St. Svithun ungdomsskole og aktivitetsparken på Finnøy belyser særlig forskjellen mellom formell lukking av et tekstvedtak og faktisk gjennomføring av tiltaket. Tekstvedtaket knyttet til rådhusprosjektet belyser på sin side at disse kan gi betydelige føringer for større investeringsprosjekter, og at ev. føringer må komme på et tidlig nok tidspunkt, samt at konsekvensene må synliggjøres tilstrekkelig for politisk nivå.

Vaktmesterboligen ved St. Svithun ungdomsskole

Vedtatt under behandlingen av HØP 2022-2025, 1. tertialrapport 2022 (tekstvedtak 22):

St Svithun ungdomsskole har i dag sprengt kapasitet i forhold til antall klasserom. Vaktmesterboligen på skoleområdet ble rehabilitert utvendig for noen år siden. Kommunestyret ber om en sak hvor det vurderes at vaktmesterboligen på skolen blir rehabilitert også innvendig slik at dette lokalet kan brukes til undervisning.

Vaktmesterboligen ved St. Svithun ungdomsskole er valgt som case fordi saken er trukket frem av enkelte som et eksempel på et tekstvedtak som har vært til politisk behandling over flere år. Det vises til at saken blant annet har bakgrunn i tekstvedtak og senere vedtak i formannskapet. Saken gjelder kartlegging av tilstand og mulig oppgradering eller annen bruk av bygget.

I Styringsplattformen er tekstvedtaket registrert som ferdigstilt. Administrasjonens statusrapportering viser til at kommunedirektøren er i gang med en gjennomgang av kommunens

formålsbygg, og at det for skolene også er planlagt en samlet gjennomgang av rehabiliteringsbehov og areal-/utvidelsesbehov. Dette skal inngå i temaplan for eiendom, med forventet ferdigstilling i 2026.

Fra BMU omtales saken som et eksempel på at tekstvedtak kan berøre tiltak som må ses i sammenheng med andre behov og prioriteringer. Det vises til at saken ble fulgt opp i samarbeid med tjenesteområdet oppvekst. Bygget ble ikke prioritert til skoleformål fra oppvekstområdet sin side, og BMU prioriterte derfor heller ikke saken som et eget tiltak. Det ble likevel lagt frem en sak om mulige alternativer for vaktmesterboligen, blant annet om bygget kunne istandsettes som klasserom eller brukes til andre formål. Det vises til at slike alternativer utløser tekniske krav og kostnader, og at eventuell videre oppfølging derfor må vurderes i HØP sammen med andre investeringsbehov. Det ble opplyst om at det ble laget en sak til politisk nivå om at dette måtte vurderes i HØP, men at det ikke ble prioritert i verken kommunedirektørens forslag eller i det som ble endelig vedtatt politisk.

Fra BMU erkjennes det samtidig at saken kunne vært lagt frem tidligere. Det vises til at de folkevalgte ikke var fornøyde da utredningen kom, og at oppfølgingen «*tok kanskje for lang tid*». Tilbakemeldingen er også at BMU tidligere ikke alltid har vært tydelige nok på å gi beskjed når omfanget av tekstvedtak og andre oppgaver har blitt for stort, men at rapporteringen har blitt mer strukturert de siste årene.

Aktivitetsparken på Finnøy

Vedtatt under behandlingen av HØP 2022-2025 (tekstvedtak 48):

Finnøy IL ønsker å etablere en aktivitetspark på den gamle tomten til Rygjabø videregående skole. Aktivitetsparken er planlagt finansiert gjennom et spleiselag av lokal dugnad fra Finnøy IL, spillemidler og støtte fra Stavanger kommune. Det bes om en sak til utvalg for kultur, idrett og samfunnsdialog der en ser på mulighetene for å få realisert en slik aktivitetspark.

Aktivitetsparken på Finnøy er valgt som case fordi saken er trukket frem av folkevalgte som et tilsvarende eksempel på et tekstvedtak som er «ferdigstilt» i Styringssystemet, men som ikke er realisert i praksis.

Saken har bakgrunn i et tekstvedtak fra behandlingen av HØP 2022–2025. Vedtaket gjaldt muligheten for å realisere en aktivitetspark på Finnøy, med utgangspunkt i initiativ fra Finnøy IL og en mulig plassering på den tidligere Rygjabø-tomten ved Finnøy sentralskule. I saksframlegget om Finnøy aktivitetspark viser administrasjonen til at tomten er kommunalt eid, men regulert til offentlig bebyggelse. Et større aktivitetsanlegg vil derfor kreve avklaringer knyttet til arealbruk og reguleringsformål.

Administrasjonen peker i saksframlegget også på at tomten må ses i sammenheng med fremtidig skolebehov på Finnøy. Rygjabø-tomten ligger ved Finnøy sentralskule, og kommunen viser til at det i forbindelse med rullering av plan for skolestruktur skal vurderes om skolen har behov for arealene. Dersom tomten ikke trengs til skoleformål, kan hele eller deler av arealet vurderes omregulert til friområde. Videre vurdering av aktivitetspark på Rygjabø-tomten foreslås derfor avventet til skolebehov og arealbruk er avklart.

Fra BMU omtales saken som et eksempel på at administrasjonen har orientert politisk nivå om hvorfor saken ikke er realisert. Samtidig som det oppleves at administrasjonen har gått langt i å forklare overfor utvalgene hvorfor saken er stanset eller avventer videre avklaringer, blant annet gjennom referatsak/orientering. Det pekes samtidig på at saken illustrerer utfordringen med at et tekstvedtak kan være tatt videre til ordinær politisk eller administrativ prosess, får status som «ferdigstilt», men uten at selve tiltaket er gjennomført i praksis.

Rehabiliteringen av Stavanger rådhus

Vedtatt under behandlingen av HØP 2021-2024:

Rådhuset er en viktig arbeidsplass, en møteplass og en arena for demokratiske prosesser. Rådhuset i Stavanger er og et bygg med viktige arkitektoniske kvaliteter som må videreføres. Samarbeidspartiene vil rehabilitere rådhuset med vekt på klima og lokal byggenæring. Prosjektet skal deles opp i delentrepriser. Dette vil gi lokale, mindre entreprenører mulighet for sysselsetting i en krevende tid. Stavanger er en kommune med ambisiøse klimamål og de samarbeidende partiene vil også stille høye krav i kommunens byggeprosjekter. Det skal tas sikte på minimum Breeam excellent standard på byggeprosjektet.

Rehabiliteringen av Stavanger rådhus er valgt som case fordi saken viser hvordan tekstvedtak kan få betydning for større investeringsprosjekter. Saken er også en av enkeltsakene som har hatt stor betydning for samspillet mellom politikk og administrasjon i Stavanger kommune nyere tid (jf. kapittel 2). Flere av informantene peker på at dette er en av enkeltsakene som har tæret mest på tilliten mellom de folkevalgte og administrasjonen de siste årene.

I forbindelse med behandlingen av HØP 2021–2024 vedtok bystyret et tekstvedtak om rådhusprosjektet. Vedtaket la blant annet føringer om at rehabiliteringen skulle gjennomføres med vekt på klima og lokal byggenæring. Det ble også lagt til grunn at prosjektet skulle deles opp i delentrepriser, og at det skulle tas sikte på minimum BREEAM Excellent-standard.

Tekstvedtaket ble senere innarbeidet i prosjektet. Rådhus-rapporten fra Rogaland Revisjon viste at føringene fikk betydning for både ambisjonsnivå, organisering og kostnadsutvikling. Det gjaldt

blant annet økte miljø- og teknologiske ambisjoner, krav til BREEAM-sertifisering, smartbygg-løsninger og fossilfri byggeplass.[58]

Fra BMU vises det til at administrasjonen tok tekstvedtaket inn i prosjekteringen, og at politisk nivå senere tok stilling til prosjektet gjennom forprosjektrapporten og kostnadsoppstillingen etter anbud. Administrasjonen mente de var tydelige på at prosjektet måtte stoppes dersom ambisjonene ble for kostbare, men at administrasjonen samtidig anbefalte å gå videre.

I ettertid vurderer BMU at administrasjonen kunne ha vært enda tydeligere på konsekvensene av tekstvedtaket i de politiske sakene. Det vises samtidig til at ny prosjektmodell skal bidra til at slike forhold i større grad henføres til tydelige beslutningspunkter tidligere i prosessen. I denne sammenhengen pekes det på at tekstvedtak må forstås som et prosessvedtak, mens det er ved konseptvalg og investeringsbeslutning at det skal tas stilling til ambisjonsnivået i prosjektet.

Saken har dermed relevans for revisjonskriteriet om at administrasjonen skal gjøre folkevalgt organ oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av et vedtak. I rådhusprosjektet ble kostnadsøkninger og prosjektutvikling lagt frem politisk, men saken viser samtidig betydningen av at sammenhengen mellom politiske føringer, ambisjonsnivå, entrepriseform, kostnad og risiko blir tydelig kommunisert. Dette gjelder særlig når et tekstvedtak ikke bare ber om en utredning, men legger konkrete føringer for et større investeringsprosjekt.

Fra BMU pekes det på at rådhusprosjektet har gitt læring for senere prosjektstyring. Tilbakemeldingen er at administrasjonen i dag ville vært tydeligere på at slike føringer må vurderes tidligere i prosjektløpet, blant annet ved beslutning om konseptvalg. Samt at nye prosjektmodeller etter rådhusrapporten skal bidra til bedre sortering av kvalitative ambisjoner, entrepriseform og andre forhold som kan ha sentral betydning for gjennomføringen.

4.8 VURDERINGER

Vi vurderer at Stavanger kommune har etablert et system for oppfølging av tekstvedtak som i hovedsak legger til rette for oversikt, ansvarsplassering og regelmessig rapportering. Kommunen har en egen rutine for saksbehandling av tekstvedtak, vedtakene registreres i Styringsplattformen, det fastsettes ansvarlig tjenesteområde, kontaktperson og frist, og status rapporteres til formannskapet gjennom året. Dette er relevante internkontrolltiltak for å redusere risikoen for at tekstvedtak blir oversett eller ikke fulgt opp.

[58] Rogaland Revisjon IKS (2025). *Rehabilitering av Stavanger Rådhus*

Vi vurderer også at kommunen har fulgt opp flere av utfordringene som ble pekt på i forvaltningsrevisjonen fra 2022, særlig behovet for bedre oversikt og mer systematisk rapportering. Tilbakemeldingene tyder også på at rapporteringen er blitt mer strukturert de siste årene, og at det i større grad meldes fra dersom kapasitet eller ressurser står i veien for oppfølging.

Samtidig viser gjennomgangen at det kan være ulike forventninger til hvilken status og virkning tekstvedtakene har. Fra politisk side kan tekstvedtak gi forventninger om at det skal skje en konkret oppfølging eller realisering av tiltaket. Fra administrasjonen pekes det at flere av tekstvedtakene i praksis må forstås mer som prosessvedtak enn som beslutningsvedtak. Det vil si at vedtakene ofte må utredes, sorteres og eventuelt følges opp gjennom ordinære plan-, budsjett-, saksbehandlings- eller prosjektprosesser før de kan realiseres.

Etter vår vurdering illustrerer dette behovet for en tydeligere avklaring av hva tekstvedtakene faktisk innebærer. Tekstvedtak kan ha ulik karakter. Noen er konkrete bestillinger om utredning eller rapportering, andre gir politiske føringer, mens enkelte kan oppfattes som beslutninger om at tiltak skal gjennomføres. Dersom denne forskjellen ikke tydeliggjøres, øker risikoen for ulik forståelse mellom folkevalgte og administrasjonen om hva som faktisk er vedtatt, hva som skal gjennomføres, og hva som først må avklares gjennom ordinære prosesser.

Denne forskjellen kommer videre til uttrykk i forståelsen av hva som ligger i at et tekstvedtak er «ferdigstilt». Dette kan fremstå lite intuitivt for noen, da man kan forvente at «ferdigstilt» og grønn status betyr faktisk gjennomføring. Etter dagens praksis kan et tekstvedtak få grønn status, selv om oppfølgingen av tekstvedtaket fortsetter og medfører etterfølgende aktivitet og nye saker til politisk behandling. Vi legger samtidig til grunn at denne praksisen er politisk vedtatt og innarbeidet i kommunens rutiner.

Utfordringen handler dermed ikke om at administrasjonen rapporterer feil, men om at begreper og forventninger ikke fremstår som tilstrekkelig avklart. Et tekstvedtak kan ikke alene erstatte krav til finansiering, reguleringsplan, kommuneplanavklaring, teknisk prosjektering eller annen nødvendig behandling. Dersom et tekstvedtak innebærer et nytt tiltak, økt ambisjonsnivå eller endret prosjektomfang uten at det følger midler eller nødvendige avklaringer med, kan det oppstå et misforhold mellom forventningene til oppfølging av vedtaket og det som faktisk er mulig å gjennomføre i praksis. Dette gjelder også der tekstvedtak har økonomiske konsekvenser som ikke er tydeliggjort i budsjettet, noe som kan skape uklarhet om vedtaket er finansiert og hvilke politiske prioriteringer som eventuelt må gjøres for å realisere det.

Flere folkevalgte gir uttrykk for forventninger om raskere oppfølging av tekstvedtakene. Etter vår vurdering må dette ses i sammenheng med tekstvedtakenes innhold, omfang og kompleksitet. Noen tekstvedtak kan følges opp relativt raskt, mens andre krever mer omfattende avklaringer.

Dette gjelder særlig tekstvedtak som er krevende å gjennomføre, eller som forutsetter nærmere økonomiske, planmessige eller administrative avklaringer. Etter vår vurdering fremstår misnøye med oppfølgingen ofte som mangel på tilstrekkelig forventningsavklaringer og dialog med administrasjonen.

Vårt poeng er derfor at statusrapporteringen både bør være kjent, lett tilgjengelig og egnet til å avklare forventninger til videre oppfølging. Dersom statusoppdateringene ikke er like tydelige, synlige eller lett tilgjengelige for alle folkevalgte - kan det bidra til ulike forventninger til hva som er gjort, hva som gjenstår, og hvilke forutsetninger som må være på plass før vedtaket eventuelt kan gjennomføres. Vi mener ikke at det skal etableres et nytt og omfattende system for dette, men at kommunen bør vurdere tiltak som kan redusere risikoen for at folkevalgte og administrasjonen legger ulike forventninger til grunn for oppfølgingen.

4.9 ANBEFALINGER

Rogaland revisjon anbefaler kommunen å:

- Vurdere tiltak som kan gjøre rapporteringen av tekstvedtak mer kjent og tilgjengelig for alle folkevalgte. Kommunen bør også vurdere andre tiltak som kan redusere risikoen for at folkevalgte og administrasjonen legger ulike forventninger til grunn for oppfølgingen.

5 HØP SOM BESLUTNINGSGRUNNLAG FOR FOLKEVALGTE

- Hvordan blir HØP-dokumentene tilpasset de folkevalgtes behov som beslutningsgrunnlag?
    - Er omfang, språk og struktur tilpasset og forståelig for de folkevalgte?

5.1 REVISJONSKRITERIER

Det er kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret for å utrede saker til politisk behandling i de folkevalgte organene i kommunen, og i henhold til kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektøren *«påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet – og at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak».*

Bestemmelsen innebærer at kommunedirektøren, som den øverste lederen av administrasjonen, har det overordnede ansvaret for at saksutredningen er forsvarlig. Hensynet til at utredningen skal gi et «faktisk og rettslig grunnlag» kom inn med den «nye» kommuneloven, og er «*ment å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne treffe beslutningene sine på best mulig grunnlag. Den er også ment å tydeliggjøre at kommunedirektøren har et selvstendig, faglig ansvar for utredningens innhold, uavhengig av om den strider mot politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger*».[59]

I henhold til språklovens § 9 skal offentlige organ kommunisere på et klart og korrekt språk som er tilpasset målgruppen. Språkrådets veileder *Klar, men aldri ferdig – En praktisk veileder i klarspråksarbeid* (2011) utdyper at klarspråk ikke bare gjelder ordvalg, men også struktur, form og omfang, og at tekstens utforming må være tilpasset målgruppen slik at de forstår innholdet (s. 8–9 og s. 72). På dette grunnlaget kan det utledes at kommunens plikt etter språkloven § 9 også innebærer at språk, form og omfang i HØP-dokumentene skal være tilpasset de folkevalgte.

Stavanger kommune har også utarbeidet egne føringer som er relevante i denne sammenhengen. Kommunens språkprofil legger vekt på at tekster skal være forståelige, presise og lette å orientere seg i[60]. Den framhever blant annet tydelig struktur, klart språk og forklaring av fagbegreper der

[59] Svar på spørsmål om tolkningen av kommuneloven - regjeringen.no

[60] Stavanger kommune. bokmal-sprakprofil.pdf

dette er nødvendig. Kommunens retningslinjer for saksframlegg bygger på de samme prinsippene[61]. Her framgår det at politiske saker skal være forståelige og nyttige for mottakerne, og at de ikke bør ha større omfang enn det som er nødvendig for å ta en god beslutning. Retningslinjene legger også vekt på at beslutningsgrunnlaget må tilpasses dem som skal lese og bruke saken.

HØP kan likevel ikke vurderes etter samme mal som ordinære saksframlegg. Dokumentet har et annet formål, et betydelig større omfang og en mer overordnet funksjon enn enkeltsaker. HØP må derfor ha en egen struktur som ivaretar planens rolle som strategisk styringsdokument. Kommunens språkprofil og retningslinjer for saksframlegg er likevel relevante som uttrykk for kommunens egne prinsipper for hvordan beslutningsgrunnlag skal utformes for folkevalgte.

Det finnes heller ingen entydig norm for når klarspråk, struktur og omfang kan anses som fullt ut tilfredsstillende i et dokument som HØP. Vurderingen vil nødvendigvis bero på et faglig skjønn. Mottakergruppen er sammensatt, og folkevalgte har ulike forutsetninger, erfaringer, informasjonsbehov og preferanser når det gjelder detaljeringsnivå og framstillingsform. Tiltak som øker nytteverdien for noen, kan samtidig redusere den for andre. De folkevalgtes behov som beslutningstakere må derfor forstås som behovet for et forsvarlig, relevant og tilgjengelig beslutningsgrunnlag – ikke som et krav om at dokumentet skal kunne fjerne all kompleksitet eller tilpasses alle individuelle kompetansenivåer.

På denne bakgrunn legger vi til grunn at HØP bør være utformet slik at dokumentet gir et forsvarlig beslutningsgrunnlag for folkevalgte, samtidig som språk, struktur og omfang i størst mulig grad gjør det mulig å orientere seg i innholdet og forstå de viktigste prioriteringene, konsekvensene og handlingsrommet.

På bakgrunn av gjennomgangen har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- HØP skal fremstilles på et klart og korrekt språk som er forståelig og tilpasset målgruppen. Dette innebærer også at struktur, form og omfang er tilpasset målgruppen, og som gir grunnlag for reelle og informerte beslutninger.

5.2 KARTLEGGING AV SPRÅK I BESLUTNINGSTEKSTER

I Stavanger kommune har det lenge pågått et arbeid med å satse på klarspråk. På kommunens intranett står det at Stavanger har prioritert å forbedre språket i brevmaler og andre standardskriv

[61] Stavanger kommune. «Retningslinjer for å skrive gode saksframlegg».

som sendes ut til innbyggerne. Det opplyses også om at flere hundre kommunale standardtekster har fått nytt og klarere språk. I tillegg har det vært arrangert skrivekurs for flere av avdelingene.[62]

Samtidig skriver kommunen at de siste årene har jobbet mye med kommunens overordnede dokumenter som planer, strategier, saksframlegg osv. I forbindelse med dette arbeidet, ble det også utarbeidet en rapport *Språket i beslutningstekster i Stavanger kommune (2018)*.[63] Rapporten tok for seg kartlegging av språket i et utvalg av beslutningstekster i Stavanger kommune – og ble blant annet basert på tekstanalyse og tilbakemeldinger fra ledere, tillitsvalgte, ansatte, politikere og journalister.

De seks hovedfunnene fra rapporten var:

1. Beslutningstekster er sentrale i kommunens arbeid med nærdemokrati, åpenhet og medvirkning. Uklart språk kan derfor være et demokratisk problem.
2. Uklart språk i beslutningsdokumenter kan føre til feil beslutninger og manglende eller feil oppfølging.
3. Uklart språk er en tidstyv.
4. Ansatte i kommunen, inkludert ledere på flere nivåer, kan ha problemer med å forstå og forklare sentrale begreper i viktige beslutningsdokumenter.
5. Funksjonen til noen av dokumentene er uklar, og språket i en del av tekstene er for lite tilpasset kunnskapsnivået til leserne.
6. Klarspråk-arbeidet i kommunen har gitt resultater – men ledelsen bør i enda større grad gå foran som gode eksempler og stille tydelige krav til klarspråk.

Av konkrete funn knyttet til kommunens saksframlegg og handlings- og økonomiplanen, mente flere av informantene at språket i saksframleggene var bedre enn i strategitekstene. Flere mente også at språket i HØP hadde blitt bedre de siste årene – samtidig som andre mente at HØPen kunne bli bedre, at dokumentet var for omfattende og at forkortelsene var vanskelige å forstå.[64]

---

[62] Kommunens kamp mot dårlig språk

[63] Nå skal språket i kommunens beslutningstekster bli bedre | Stavanger kommune

[64] 15.11.18_Beslutningstekster i Stavanger kommune_endelig med vedlegg

På et direkte spørsmål om hva innholdet i et utdrag fra HØP betydde – var det flere som kommenterte at de ikke visste hvor tallene var hentet fra – og heller ikke hva alle de økonomiske fagbegrepene betydde.[65]

Oppsummering av foreslåtte tiltak (2018)

Tiltak	Oppsummering av funn
1. Forbedre saksframlegg	Politikere og andre lesere opplevde at innføring av sammendrag gjorde tekstene lettere å forstå, men ønsket tydeligere drøfting av ulike alternative løsninger. Saksframlegg kunne bli mer presise og bedre strukturert.
2. Samskriving som arbeidsmetode	Kommunikasjonsrådgivere erfarte at samskriving, dvs. å jobbe sammen om teksten i sanntid – ga best resultater.
3. Mer kursing av skribenter	Flere informanter beskrev gode erfaringer med kurs. Kurs i klarspråk og skriveteknikk styrket kompetansen, og gjentatt opplæring hadde effekt over tid.
4. Involvering av innbyggere gjennom testing	Innbyggerinvolvering ble foreslått som et nyttig tiltak. Testgrupper og uformelle tilbakemeldinger kunne gjøre beslutningstekster enklere å forstå og mer målrettet mot brukerne.

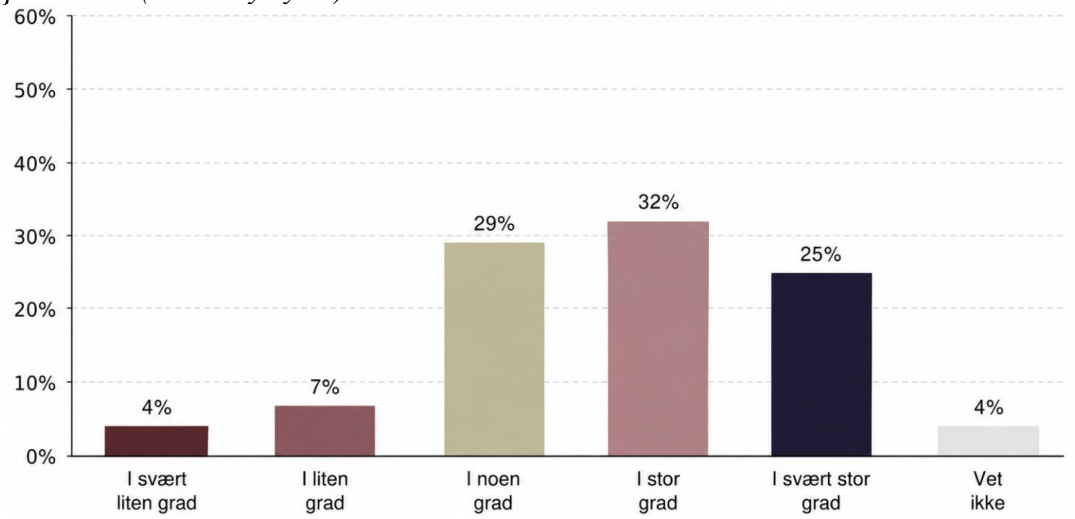
5.3 SPØRREUNDERSØKELSE

I spørreundersøkelsen til medlemmene av bystyret i Stavanger kommune, har vi stilt de folkevalgte samme spørsmål som ordlyden i kulepunktet til problemstillingen; *er omfang, språk og struktur tilpasset og forståelig for de folkevalgte?* Vi har også tatt med et eget spørsmål knyttet til forståelse av tallgrunnlaget i HØP.

Innledningsvis viser figuren under, i hvilken grad de folkevalgte opplever at administrasjonen informerer og involverer de folkevalgte godt i HØP-prosessen. Flertallet av respondentene opplever at administrasjonen i stor eller svært stor grad gjør dette. Samtidig viser enkelte fritekstsvar at møteform og tidspunkt kan påvirke reell deltakelse. Det pekes blant annet på at møter om HØP-arbeidet i økende grad legges på dagtid, noe som kan gjøre det vanskeligere for folkevalgte med ordinært arbeid å delta.

[65] Ibid.

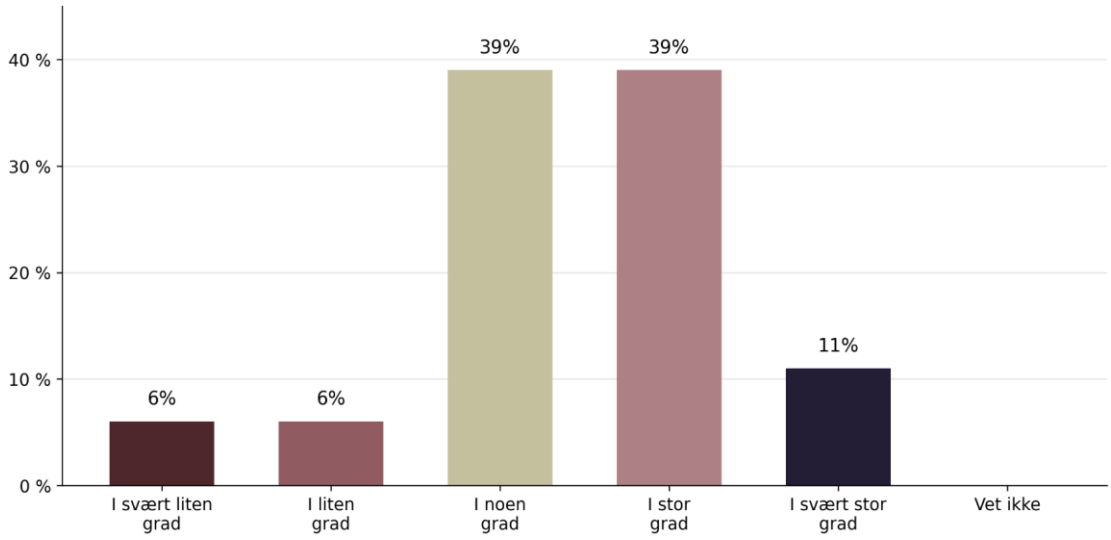
Figur 20. Jeg opplever at administrasjonen informerer og involverer de folkevalgte godt i HØP-prosessen (N=28 bystyret)



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS 2026.

Når det kommer til om HØP-dokumentene gir et tilstrekkelig grunnlag for å fatte beslutninger, svarer over 50 prosent at de gjør det i stor/svært stor grad. Nesten 40 prosent svarer at de gjør dette i noen grad, mens ca. 12 prosent svarer i liten/svært liten grad.

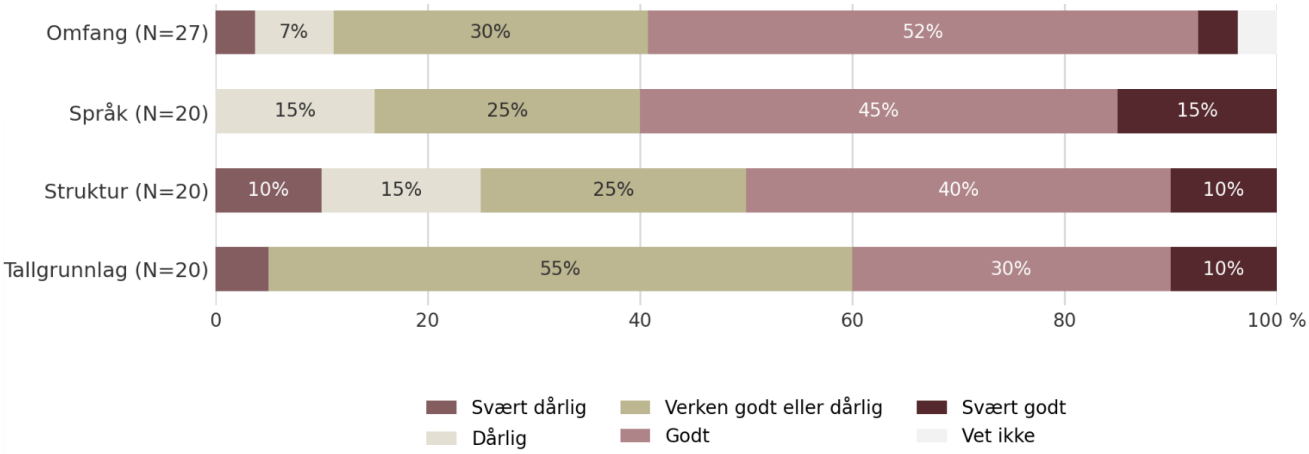
Figur 21. I hvilken grad gir HØP-dokumentet et tilstrekkelig grunnlag for å fatte beslutninger? (N=18 bystyret)



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS 2026.

Er omfang, språk og struktur tilpasset og forståelig for de folkevalgte?

Figur 22. De folkevalgtes vurdering av HØP-dokumentenes omfang, språk, struktur og tallgrunnlag.



Kilde: Spørreundersøkelse Rogaland Revisjon IKS 2026.

Spørreundersøkelsen viser at de folkevalgte vurderer HØP-dokumentene som et relativt nyttig beslutningsgrunnlag, men med enkelte forbedringsområder. Omfang og språk vurderes gjennomgående noe bedre enn struktur og tallgrunnlag.

- For omfang svarer 56 prosent at dette er godt eller svært godt, mens 11 prosent svarer dårlig eller svært dårlig.
- For språk svarer 60 prosent godt eller svært godt, mens 15 prosent svarer dårlig.
- Struktur vurderes noe svakere, med 50 prosent som svarer godt eller svært godt og 25 prosent som svarer dårlig eller svært dårlig.
- For forståelse av tallgrunnlaget svarer 40 prosent godt eller svært godt, mens 55 prosent svarer verken godt eller dårlig. Dette kan tyde på at tallgrunnlaget ikke nødvendigvis oppfattes som svakt, men at framstillingen heller ikke fullt ut gir alle folkevalgte en tydelig forståelse av økonomiske nøkkeltall, handlingsrom og konsekvenser av tiltak.

I enkelte av fritekstsvarene vises det til et behov for bedre synliggjøring av økonomiske sammenhenger og konsekvenser. En respondent viser til at det ofte oppstår misforståelser mellom politikk og administrasjon om økonomi, blant annet fordi tall oppleves som overordnede og i for liten grad brutt ned. Det etterlyses flere detaljer om hvorfor tjenester koster det de gjør, og bedre forklaringer av sammenhengen mellom ressursbruk, tjenestenivå og konsekvenser. Det gis også uttrykk for at administrasjonen i noen saker kunne vært tydeligere på både positive og negative konsekvenser og effekter av forslag og vedtak.

5.4 TILBAKEMELDINGER FRA INTERVJU

5.4.1 TILBAKEMELDINGER FRA DE FOLKEVALGTE

Intervjuene med de folkevalgte gir flere tilbakemeldinger om at HØP-dokumentene kan være krevende å bruke som beslutningsgrunnlag. Flere peker på at dokumentene i stor grad synliggjør endringer fra tidligere år, mens det i mindre grad kommer tydelig frem hva som ligger i de samlede økonomiske rammene og nivåene i tjenestene. Det blir vist til at dette gjør det vanskeligere å få oversikt over kommunens faktiske ressursbruk på ulike områder, og at det dermed også kan være krevende å se helheten i det politiske handlingsrommet. Enkelte opplyser at de derfor må stille tilleggsspørsmål for å få frem tallgrunnlag og sammenhenger som de mener burde vært lettere tilgjengelige i selve HØP-dokumentet.

Flere beskriver også dokumentene som omfattende og til dels preget av økonomifaglig språk, samtidig som noen fremhever at digitale løsninger og søkbare formater har gjort det lettere å orientere seg i materialet enn tidligere. Intervjuene tyder videre på at forståelsen av HØP varierer mellom de folkevalgte, og at dokumentene kan være særlig krevende for representanter som arbeider mindre tett på budsjett- og økonomisaker.

5.4.2 TILBAKEMELDINGER FRA ADMINISTRASJONEN

Fra administrativ side blir det opplyst at det er gjort flere grep for å gjøre HØP-dokumentene og prosessen mer tilgjengelige for de folkevalgte. Det pekes blant annet på at det brukes betydelig arbeid på å tilpasse språk og framstilling, herunder kontroll- og korrekturlesing, språklige forenklinger og reduksjon i dokumentomfang. Sistnevnte illustreres blant annet av tabellen under, som viser en betydelig reduksjon i totalt antall sider fra HØP 2024-2027 til HØP 2026-2029.

Tabell 10. Antall sider i HØP, de siste tre årene.

	HØP 2024-2027	HØP 2025-2028	HØP 2026-2029
Totalt antall sider	365	297	239
Antall sider tekst	205	158	
Antall tiltak drift (eksl. rullerte)	185	202	

Kilde: Stavanger kommune.

Administrasjonen viser også til at budsjettseminarene er styrket de siste årene for å gi de folkevalgte tidligere innsikt i utfordringsbildet, økonomisk handlingsrom og mulige omstillingstiltak før selve fremleggelsen av HØP.

I tillegg fremheves spørsmål- og svarfunksjonen i Framsikt, at det gis tilbud om presentasjoner for partiene, og økt tilgjengelighet fra økonomiavdelingen som konkrete tiltak for å støtte de

folkevalgte i arbeidet med HØP. Samtidig opplyses det fra administrativ side at HØP fortsatt er et komplekst styringsdokument, og at det er krevende å utforme dette på en måte som både ivaretar nødvendige faglige og økonomiske detaljer, samt er tilstrekkelig forståelig for alle folkevalgte. Det blir også vist til at det er forskjeller i hvor mye forkunnskap og erfaring de folkevalgte har med å lese og bruke slike dokumenter.

Felles trekk i tilbakemeldingene

Samlet beskriver både de folkevalgte og administrasjonen HØP som et omfattende og krevende dokument, samtidig som begge sider peker på at det er gjort flere grep de siste årene for å gjøre prosessen og beslutningsgrunnlaget mer tilgjengelig. Tilbakemeldingene viser særlig til økt bruk av budsjettseminarer, digitale verktøy, gjennomganger og administrativ støtte som tiltak som skal gjøre HØP lettere å forstå og bruke i den politiske behandlingen.

5.5 VURDERINGER

Etter vår vurdering tyder funnene på at Stavanger kommune har gjort flere grep for å gjøre HØP mer tilgjengelig for de folkevalgte som beslutningsgrunnlag. Dette gjelder blant annet økt vektlegging av klarspråk og en reduksjon i dokumentomfanget. I tillegg har administrasjonen lagt til rette for flere støttefunksjoner i tilknytning til HØP - blant annet gjennom økt bruk av budsjettseminarer, digitale løsninger, presentasjoner for partiene og større tilgjengelighet fra administrasjonen når det gjelder spørsmål og henvendelser. Funnene peker dermed i retning av at kommunen arbeider aktivt med å tilpasse både prosessen og dokumentene til de folkevalgte.

Samtidig viser både spørreundersøkelsen og intervjuene at HØP fortsatt oppleves som et krevende dokument på enkelte områder. Tilbakemeldingene er imidlertid ikke entydige. Mange vurderer omfang, språk, struktur og tallgrunnlag som gode eller brukbare, men det er også et betydelig innslag av mellomvurderinger og enkelte negative vurderinger. Intervjuene med sentrale folkevalgte gir indikasjoner på at det kan være krevende å få oversikt over helheten i økonomien, det politiske handlingsrommet og sammenhengen mellom endringer og samlede rammer. Det er likevel grunn til å være varsom med å trekke bastante slutninger om hvor utfordringene ligger, ettersom intervjuene i hovedsak er gjennomført med sentrale folkevalgte, mens spørreundersøkelsen har lav svarprosent.

Tilbakemeldingene tyder samtidig på at forståelsen av HØP varierer mellom de folkevalgte, og at dokumentet særlig kan være krevende for representanter som har mindre erfaring eller som ikke arbeider tett på budsjett- og økonomisaker. Samtidig fremhever flere at både opplæring, gjennomganger og digitale verktøy har gjort det lettere å forstå oppbyggingen av HØP enn tidligere. Dette viser at hvordan HØP fungerer som beslutningsgrunnlag, ikke bare handler om selve dokumentet, men også om støttefunksjonene rundt prosessen og de folkevalgtes forutsetninger for å bruke dokumentet.

Vi mener at kommunen har iverksatt relevante tiltak for å styrke HØP som beslutningsgrunnlag. Funnene gir ikke grunnlag for å peke på én entydig svakhet ved HØP-dokumentene, men tyder på at dokumentene fortsatt kan være krevende å bruke for enkelte folkevalgte. Etter vår vurdering bør kommunen derfor videreføre arbeidet med å utvikle HØP-dokumentene og tilhørende støttefunksjoner, slik at de samlet gir et tydelig, helhetlig og tilgjengelig beslutningsgrunnlag for politiske prioriteringer og vedtak.

5.6 ANBEFALINGER

Rogaland revisjon anbefaler kommunen å:

- fortsette arbeidet med å utvikle HØP-dokumentene og tilhørende støttefunksjoner, slik at de samlet gir et tydelig, helhetlig og tilgjengelig beslutningsgrunnlag for politiske prioriteringer og vedtak.

6 VEDLEGG

6.1 ANBEFALINGER FOR POLITISK STYRING I BUDSJETT- OG ØKONOMIPLANPROSESSER

Nr.	Anbefaling	Kort forklaring
1	Sørg for tidlig medvirkning i prosessen	Folkevalgte bør involveres før hovedprioriteringer og økonomiske rammer er fastlagt, slik at de får reell mulighet til å gi politiske føringer.
2	Utarbeid et årshjul for politisk behandling av budsjett- og økonomisaker	Et kjent årshjul gjør prosessen mer forutsigbar og tydeliggjør når politiske organer kan involveres og fatte beslutninger.
3	Avklar roller, oppgaver og samhandling	Kommunen bør avklare ansvarsdelingen mellom administrasjon og folkevalgte, herunder hvordan politiske føringer gis og følges opp.
4	Avklar politisk rammestyring og rapporteringsrutiner	Det bør være klart hvordan økonomiske rammer fastsettes politisk, og hvordan budsjettet rapporteres og følges opp gjennom året.
5	Sørg for oppdaterte planer og vis sammenhengen med årsbudsjettet	Budsjett og økonomiplan bør vise hvordan økonomiske prioriteringer bygger på kommunens planverk og politiske mål.
6	Arranger dialogkonferanse innen utgangen av april	En tidlig dialogkonferanse kan bidra til felles forståelse av kommunens utfordringsbilde før sentrale prioriteringer fastsettes.
7	Kombiner gjerne dialogkonferanse med folkevalgtopplæring	Opplæring kan styrke de folkevalgtes forståelse av økonomi, styringssystem og handlingsrom.
8	Arranger rammekonferanse i juni	En rammekonferanse etter kommuneproposisjonen og revidert nasjonalbudsjett kan gi grunnlag for politisk drøfting av økonomiske rammer.
9	Avklar budsjettrelaterte saker med formannskapet utover høsten	Løpende avklaringer før kommunedirektørens salderte budsjettforslag kan bidra til bedre politisk forankring.
10	Still kompetanse og ressurser til rådighet for partigruppene	Administrasjonen bør kunne gi faglig støtte til partigruppene i deres behandling av budsjettforslaget.

Kilde: Telemarksforsking/KS FoU-rapport «Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater» (2024). Tabellen er en forkortet og bearbeidet gjengivelse av rapportens anbefalinger.

7 SENTRALE DOKUMENTER OG KILDER

Lover og forskrifter

- Kommuneloven
- Lov om språk (språklova)

Forskning, teori og faglige bidrag

- Baldersheim, H. mfl. (2021). Styrket lederskap i kommunal sektor – delrapport 1. KS FoU.
- Baldersheim, H. mfl. (2021). Styrket lederskap i kommunal sektor – delrapport 2. KS FoU.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2015). Notat om folkevalgtes roller i nye kommuner.
- Bernt, J. F. (2025). Kan ikke frikoble kommunedirektøren fra den rolle og det faglige ansvaret hen har. Kommunal Rapport.
- Ideas2evidence (2022). Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av politiske styringsformer for Stavanger kommune. Rapport 10:2022.
- Jacobsen, D. I., Baldersheim, H. & Kühn, N. S. B. (2021). Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet? Norske kommunedirektørers balanse mellom fag og politikk. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 37(4), 210–225. doi:10.18261/issn.1504-2936-2021-04-04.
- Lo, C. & Vabo, S. I. (2020). Administrasjonsparadokset. Farvel til timeglassmodellen? I A. Røiseland & S. I. Vabo (red.), Folkevalgt og politisk leder, kap. 3, s. 62–94.
- Telemarksforsking/KS FoU (2024). Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater – Tiltak for bedre folkevalgt styring av kommunale budsjettprosesser.

Veiledere, standarder og andre dokumenter

- KS. I samme båt – fokus på samspillet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner.
- KS (2023–2027). Tillit – folkevalgtprogrammet 2023–2027.
- NOU 2016: 4 Ny kommunelov.
- Språkrådet (2011). Klar, men aldri ferdig – en praktisk veileder i klarspråksarbeid.

Dokumenter fra Stavanger kommune

- Delegeringsreglement for Stavanger kommune.
- Folkevalgte organer i Stavanger kommune.
- Administrativ organisering/organisasjonskart, Stavanger kommune.
- Folkevalgtopplæring 2023.
- Handlings- og økonomiplan 2024–2027.
- Handlings- og økonomiplan 2025–2028.
- Handlings- og økonomiplan 2026–2029.

- Kommunedirektørens forslag til Handlings- og økonomiplan 2026–2029, presentasjon 24. oktober 2025.
- Handlings- og økonomiplan 2026–2029 – strategiske mål, økonomiske rammer og plan for prosessen, datert 20.03.2025.
- Budsjettnotat 1, datert 15.03.2023.
- Budsjettnotat 1, datert 05.03.2024.
- Budsjettnotat 1, datert 20.03.2025.
- Evaluering Handlings- og økonomiplan 2025–2028.
- Politiske spørsmål og svar – HØP 2026–2029.
- Økonomisk resultat 2025.
- Plan for oppfølging av tekstvedtak i Handlings- og økonomiplan 2026–2029.
- Rutine: Saksbehandling av tekstvedtak. Sist godkjent 17.07.2023.
- Kvalitet og internkontroll. Temaside på Stavanger kommunes intranett, hentet 11.11.2025.
- Språkprofil for Stavanger kommune, bokmål.
- Retningslinjer for å skrive gode saksframlegg.
- Språket i beslutningstekster i Stavanger kommune (2018).
- Saksframlegg, møteprotokoller og møtedokumenter i relevante politiske saker, herunder saker om HØP-prosesser, endringer i delegeringsreglementet, oppfølging av tekstvedtak og politisk organisering.

Rapporter fra Rogaland Revisjon

- Rogaland Revisjon IKS (2022). Oppfølging av politiske vedtak i Stavanger kommune.
- Rogaland Revisjon IKS (2025). Rehabilitering av Stavanger rådhus.

Andre skriftlige kilder

- Aftenbladet. Høyresiden i Stavanger vant – fikk flertall for budsjettet.
- Aftenbladet. Vedtok ny gransking av barnevernet i Stavanger om to år.
- Aftenbladet. Stavanger: Vurderer kutt i sykehjem, skole og barnehage – rådhuset blir nesten 600 millioner.
- Aftenbladet. Må spare: – Kanskje godt nok må være greit.
- Aftenbladet. Kommunens kamp mot dårlig språk.
- Framsikt. Alternative budsjett, politiske spørsmål og svar – alt på ett sted.
- RA Stavanger. Derfor mister Venstre toppvervene i Stavanger.

Muntlige kilder

- Ordfører
- Kommunedirektør
- Tidligere kommunedirektør (2016-2025)
- Gruppeleder (H)

- Gruppeleder (Ap)
- Gruppeleder (Sp)
- Gruppeleder (V)
- Gruppeleder (INP)
- Gruppeleder (Rødt)
- Gruppeleder (FrP)
- Vikarierende gruppeleder (SV)
- To av de intervjuede gruppelederne ble også intervjuet i rollen som utvalgsleder:
    - Utvalgsleder, Utvalg for by- og samfunnsutvikling
    - Utvalgsleder, Utvalg for oppvekst og utdanning (2023-2026)
- Utvalgsleder, Utvalg for klima og natur (2023-2026)
- Direktør for innbygger- og samfunnskontakt
- Direktør for bymiljø og utbygging
- Direktør for oppvekst og utdanning
- Økonomisjef
- Leder for politisk sekretariat

Sonderingsintervjuer

- Politisk kommentator/journalist, Stavanger Aftenblad
- Politisk kommentator/journalist, RA Stavanger
- Førsteamanuensis og politisk kommentator med særlig kjennskap til lokaldemokrati og Stavanger-politikken

Ett av sonderingsintervjuene er verifisert. De øvrige sonderingsintervjuene er ikke sendt til verifisering og er primært brukt som bakgrunnsinformasjon.

Spørreundersøkelser

- Spørreundersøkelse til medlemmer av Stavanger bystyre
    - Sendt til 67 medlemmer (28 svar, svarprosent 42 %)
- Spørreundersøkelse til utvalgte ansatte i Stavanger kommune
    - Sendt til 62 ansatte i administrasjonen (42 svar, svarprosent 68 %)