Grenlandssamarbeidet
IPR

Sluttrapport

Utredning av interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i Grenland

Lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv

Grenlandssamarbeidet
IPR

Forord

Kommunene i Grenland står, i likhet med resten av kommunesektoren, i et spenningsfelt mellom økende forventninger og strammere rammebetingelser. På denne bakgrunnen besluttet kommunedirektørene i Grenlandskommunene å utrede om tettere interkommunalt samarbeid om de administrative funksjonene lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv kan bidra til mer effektiv bruk av ressurser, større kapasitet og kompetanse, redusere sårbarhet og styrke robusthet, og sikre tilstrekkelig kvalitet og utviklingskraft.

Utredningen bygger på et bredt kunnskapsgrunnlag, herunder nøkkeltall, samfunnsanalyse, intervjuer med ansatte og ledere i de seks kommunene, samt relevant forskning og erfaringer fra andre samarbeidsprosjekter. Rapporten beskriver dagens situasjon, peker på utfordringer og sårbarheter, og drøfter forutsetninger for videre utvikling og samarbeid.

Takk til alle ledere, ansatte, tillitsvalgte og verneombud som har delt erfaringer, vurderinger og innspill underveis. Deres bidrag har vært avgjørende for arbeidet.

Jeg håper rapporten er et godt grunnlag for videre prosess og beslutninger.

Porsgrunn, 24. mai 2026

Erik Magnussen

Prosjektleder

Innhold

Forord 1
Sammendrag 7
Bakgrunn, mandat og formål 7
Befolkningsutvikling, demografi og arbeidsmarkedsintegrasjon i Grenland 7
Dagens situasjon 8
Fremtidige utfordringer 9
Funn fra forskning og erfaringer fra andre regioner 9
Samlet analyse – strukturelle forutsetninger, motiver og gjennomførbarhet 10
Organisering, lokalisering og kostnadsfordeling 12
Oppsummering og anbefalt retning 14
1 Innledning 16
1.1 Bakgrunn og kontekst 16
1.2 Formål med utredningen 16
1.3 Avgrensning 17
1.4 Leseveiledning 17
2 Metode og datagrunnlag 19
2.1 Analyse av samfunnsutviklingen i Grenland 19
2.2 Nøkkeltall 19
2.3 Intervjuer 19
2.4 Litteraturgjennomgang 20
2.5 Metodiske begrensninger 20
3 Befolkningsutvikling, demografi og arbeidsmarkedsintegrasjon i Grenland 22
3.2 Befolkningsvekst i Grenland frem til i dag 22
3.3 Befolkningsutvikling fremover i tid 23
3.4 Utvikling i arbeidsstyrken 27
3.5 Forsørgerbyrde 27
3.6 Pendlingsmønstre og bo- og arbeidsmarkedsintegrasjon i Grenland 28
3.6.1 Nærmere om pendlingsmønstre og arbeidsmarkedsintegrasjon i Grenland 31
3.7 Oppsummering 31
4 Dagens situasjon – regnskap, lønn og dokumentsenter/arkiv i Grenland 33

4.1 Innledning, avgrensning og metodisk tilnærming 33
4.2 Lønn 33
4.2.1 Organisering og bemanning 33
4.2.2 Hovedoppgaver og ansvarsområder 34
4.2.3 Systemer, digitale verktøy og arbeidsprosesser 35
4.2.4 Kvalitet – hva fungerer godt, og hva oppleves som mer utfordrende 35
4.2.5 Robusthet, rekruttering og kompetanse 36
4.2.6 Utfordringer og endringer fremover i tid 37
4.3 Regnskap 37
4.3.1 Organisering og bemanning 38
4.3.2 Hovedoppgaver og ansvarsområder 38
4.3.3 Systemer, digitale verktøy og arbeidsprosesser 39
4.3.4 Kvalitet – hva fungerer godt, og hva oppleves mer utfordrende 39
4.3.5 Robusthet, rekruttering og kompetanse 40
4.3.6 Utfordringer og endringer fremover i tid 41
4.4 Dokumentsenter/arkiv 41
4.4.1 Organisering og bemanning 42
4.4.2 Hovedoppgaver og ansvarsområder 42
4.4.3 Systemer, digitale verktøy og arbeidsprosesser 43
4.4.4 Kvalitet – hva fungerer godt, og hva oppleves mer utfordrende 43
4.4.5 Robusthet, rekruttering og kompetanse 44
4.4.6 Utfordringer og endringer fremover i tid 45
4.5 Oppsummering 46
5 Samarbeidsmuligheter og -utfordringer: Hva sier litteraturen? 47
5.1 Formål, avgrensning og analytisk tilnærming 47
5.2 Motiver og dokumenterte gevinster ved interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner 47
5.2.1 Effektiv ressursutnyttelse 47
5.2.2 Robuste fagmiljøer og redusert sårbarhet 48
5.2.3 Kompetanse og spesialisering 49
5.2.4 Utviklingskapasitet og digitalisering 50

5.2.5 Rekrutteringskraft og attraktivitet 51
5.3 Utfordringer, begrensninger og risiko ved interkommunalt samarbeid 51
5.3.1 Demokratisk styring, ansvar og maktforskyvning 52
5.3.2 Koordineringskostnader og organisatorisk kompleksitet 53
5.3.3 Pukkelkostnader og implementeringsrisiko 53
5.3.4 Systemulikheter og harmonisering 54
5.3.5 Konsekvenser for ansatte og fagmiljø 54
5.4 Betingelser for å lykkes – når fungerer interkommunalt samarbeid best? 55
5.4.1 Felles problemforståelse og tydelig formål 55
5.4.2 Tydelig styring og forpliktende organisering 56
5.4.3 Reell harmonisering av systemer og arbeidsprosesser 56
5.4.4 Profesjonell etableringsfase og aktiv gevinstrealisering 56
5.4.5 Tillit, involvering og langsiktighet 57
5.5 Oppsummering 57
6 Analyse av samarbeidsmuligheter i Grenland 58
6.1 Utgangspunkt for vurderingene 58
6.2 Strukturelle forutsetninger i Grenland 58
6.2.1 Intern struktur og asymmetri mellom kommunene 58
6.2.2 Samlet volum og sammenlikning med referansekommuner 60
6.2.3 Indikativ økonomisk ramme: Gevinstpotensial og kostnadsbilde 61
6.3 Samarbeidsmotiver i Grenland 65
6.3.1 Robusthet – et felles mål, men et asymmetrisk behov 65
6.3.2 Rekrutteringskraft – regional utvikling og nasjonale rammebetingelser 66
6.3.3 Effektivisering – strukturelt potensial og organisatoriske forutsetninger 66
6.3.4 Utviklingskapasitet- koordinert kraft eller fortsatt fragmentering? 67
6.3.5 Samlet vurdering av samarbeidsmotiver i Grenland 68
6.4 Risiko og gjennomførbarhet i Grenland 69
6.4.1 Styring, ansvar og asymmetri 70
6.4.2 Koordineringskostnader og overgangsbelastning 71
6.4.3 Harmonisering av systemer og arbeidsprosesser 72
6.4.4 Organisasjon, kultur og ansatte 72

6.4.5 Samlet vurdering av risiko og gjennomførbarhet 73
7 Organisering, lokalisering og kostnadsfordeling 74
7.1 Organiseringsformer 74
7.1.1 Vertskommunesamarbeid 74
7.1.2 Kommunalt oppgavefellesskap 75
7.1.3 Unifunksjonelle og flerfunksjonelle samarbeid 76
7.1.4 Samlet vurdering 76
7.2 Lokalisering 77
7.3 Kostnadsfordeling 78
7.3.1 Etableringskostnader og løpende driftskostnader 79
7.3.2 Sammenheng mellom kostnadsfordeling og gevinstrealisering 79
7.3.3 Avsluttende vurdering 80
7.4 Oppsummering 80
8 Anbefalinger og konklusjoner 82
8.1 Rekapitulering av hovedfunn 82
8.1.1 Strukturelle rammebetingelser og fremtidig samarbeidsbehov 82
8.1.2 Hovedfunn fra dagens organisering: Kvalitet, robusthet og kompetanse 82
8.1.3 Strukturelle forskjeller og terskler for effektivisering 83
8.1.4 Effektiviseringspotensial gjennom samlet volum 83
8.1.5 Asymmetri i motiver, gevinster og omstillingskostnader 84
8.1.6 Flerfunksjonelt versus fragmentert samarbeid 84
8.1.7 Samlet vurdering av hovedfunnene 85
8.2 Anbefalt retning 85
8.3 Forutsetninger for å lykkes – et godt grunnarbeid 87
8.4 Skisse for videre prosess 88
Fase 1: Administrativ behandling og avklaring i kommunedirektørkollegiet 89
Fase 2: Politisk prinsippbehandling 89
Fase 3: Intensjonsavtale og forprosjekt 89
Fase 4: Etablering og innfasing 90
Referanser 91
Vedlegg 93

Vedlegg 1 Årsverk per funksjon. Kommunene i Grenland, relevante referansekommuner og gjennomsnitt for relevante referansekommuner 93

Vedlegg 2 Årsverk per funksjon. Kommunene i Grenland, relevante referansekommuner for Grenland som helhet og gjennomsnitt for relevante referansekommuner 95

Vedlegg 3 Intervjuguider 96

Stabsledere, ledere og fagpersoner 96

Tillitsvalgte og verneombud 97

Sammendrag

Bakgrunn, mandat og formål

Kommunene i Grenland står, som kommunesektoren ellers, i et spenningsfelt mellom økende forventninger, krav og strammere rammebetingelser.

På denne bakgrunnen besluttet kommunedirektørene i 2025 å utrede muligheten for et interkommunalt samarbeid om de administrative funksjonene lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv.

Formålet har vært å få et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere om samarbeid kan gi mer effektiv bruk av ressurser, større og mer robuste fagmiljøer og bedre utviklingskraft framover. Utredningen er ikke et vedtak om samarbeid, men grunnlag for videre vurdering.

Arbeidet bygger på en kombinasjon av datakilder: analyser av samfunnsutviklingen i Grenland, nøkkeltall, intervjuer med ansatte og ledere i kommunene, samt gjennomgang av forskning og erfaringer fra andre regioner.

Befolkningsutvikling, demografi og arbeidsmarkedsintegrasjon i Grenland

Vurderinger av interkommunalt samarbeid kan ikke gjøres isolert fra den overordnede samfunnsutviklingen i regionen. Kapittel 3 i rapporten viser at står foran tydelige og langsiktige demografiske endringer.

Siden 2000 har regionen hatt moderat befolkningsvekst, men svakere enn landet som helhet og med store forskjeller mellom kommunene: Skien og Porsgrunn har vokst, mens flere av omlandskommunene har hatt svak vekst eller nedgang. Framskrivinger mot 2050 viser at folketallet trolig vil stagnere eller falle, samtidig som antallet personer i yrkesaktiv alder går ned. Forsørgerbyrden øker betydelig, og færre yrkesaktive må bære kostnadene for en større eldre befolkning. Dette vil presse både økonomi og tilgang på arbeidskraft.

Pendledata viser samtidig at Grenland fungerer som ett felles arbeidsmarked. Omtrent 84 prosent av regionens arbeidstakere jobber innenfor Grenland, med særlig sterk mobilitet mellom Skien og Porsgrunn. Rekruttering og mobilitet skjer i stor grad regionalt.

Strukturelt har Grenland dermed både et økende press på kapasitet og et regionalt arbeidsmarked som gir handlingsrom for mer helhetlig organisering, særlig for administrative funksjoner som ikke er direkte stedbundne (krever nærhet til bruker/innbygger).

Samlet sett peker tunge samfunnsmessige utviklingstrekk i retning av økt behov for effektiv ressursbruk, sterkere fagmiljøer og løsninger som gir større robusthet over tid.

Dagens situasjon

Kapittel 4 beskriver dagens situasjon for de tre funksjonene, basert på intervjumaterialet. Utredningen viser at alle tre funksjoner, lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv, i dag «leverer» i alle seks kommuner.

Lønn utbetales korrekt og til rett tid. Regnskapene avlegges i tråd med krav og frister. Journalføring og dokumenthåndtering skjer innenfor lovens rammer. Det er ikke avdekket systematiske kvalitetsavvik som tilsier at dagens organisering ikke fungerer.

Samtidig avdekker gjennomgangen tydelige strukturelle forskjeller mellom kommunene.

De største kommunene har større fagmiljøer, flere årsverk og noe tydeligere intern arbeidsdeling. Dette gir bedre forutsetninger for overlapp, håndtering av fravær og perioder med høy belastning, samt en viss grad av spesialisering. Det gir også større handlingsrom for utviklingsarbeid parallelt med drift.

I de mindre kommunene består funksjonene av få årsverk med bred oppgaveportefølje. Robustheten er i større grad knyttet til enkeltpersoners erfaring og fleksibilitet. Fravær, permisjoner eller utskifting kan raskt gi økt sårbarhet og belastning. Handlingsrommet for systematisk forbedringsarbeid og kompetanseutvikling er mer begrenset.

Et gjennomgående trekk på tvers av funksjonene er at kvalitet i stor grad sikres gjennom manuell kontroll, korrigering og oppfølging i grenseflatene mot linjeorganisasjonen. Tidvis betydelig kapasitet går med til å kontrollere og rette opp grunnlagsdata fra virksomhetene, og til veiledning. Dette gir stabile leveranser, men binder samtidig opp ressurser som ellers kunne vært brukt til utvikling og effektivisering.

Når det gjelder hovedsystemer, er kommunene relativt like, men med noe ulik bruk og oppsett. Forskjellene ligger dermed i mindre grad i teknologi, og i større grad i kapasitet og kompetanse til å utnytte systemene fullt ut.

Fremtidige utfordringer

Intervjuene peker nokså samstemt på at kompleksiteten innen alle tre funksjoner øker.

Innen lønn handler dette om sammensatte arbeidstidsordninger, regelverksendringer, refusjonsordninger og integrasjoner mot ulike fagsystemer. Innen regnskap øker kravene til dokumentasjon, sporbarhet og rapportering. Innen arkiv skjerpes kravene til etterlevelse, samtidig som dokumentasjon skapes i et stadig mer komplekst og digitalt systemlandskap.

Ny arkivlov, økende krav til internkontroll og mer omfattende digital samhandling endrer også arkivfunksjonens rolle – fra primært registrerende til i større grad å være kravstillende og kontrollerende i kommunens digitale infrastruktur.

Samtidig vil presset på arbeidskraft og kompetanse øke. Rekruttering beskrives allerede som krevende i enkelte kommuner, særlig når det gjelder kandidater med kombinasjon av fagkompetanse og systemforståelse. Kompetanse bygges i stor grad gjennom praksis og intern opplæring, noe som forutsetter stabilitet og kapasitet.

Spørsmålet blir da om dagens organisering gir tilstrekkelig robusthet og utviklingskraft til å møte fremtidens krav.

Funn fra forskning og erfaringer fra andre regioner

Gjennomgangen av forskning, offentlige utredninger og evalueringer i kapittel 5 viser at interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner begrunnes særlig med behovet for å styrke robusthet, kompetanse og effektiv ressursbruk i møte med økende kompleksitet og strammere rammebetingelser.

Litteraturen som er gjennomgått viser at interkommunalt samarbeid kan gi et potensial for gevinster, særlig knyttet til mer effektiv ressursutnyttelse, mindre sårbarhet, styrket kompetanse og spesialisering, økt utviklingskapasitet og bedre rekrutteringskraft. Slike gevinster følger ikke automatisk av å etablere et samarbeid, og effektene varierer med oppgaveområde, kontekst og hvordan samarbeidet faktisk organiseres og drives.

Kunnskapsgrunnlaget peker på flere typer utfordringer og risikoer som må håndteres: styring og kontroll kan bli mer indirekte, samarbeid kan medføre varige koordineringskostnader og organisatorisk kompleksitet, og etablering vil ofte innebære pukkelkostnader og implementeringsrisiko. Videre fremheves systemulikheter og behovet for harmonisering som en særlig kritisk faktor, både for effektiv drift og for å kunne realisere utviklingsgevinster. Litteraturen løfter også frem at samarbeidsløsninger kan ha konsekvenser for ansatte og lokale fagmiljø.

Samlet gir gjennomgangen et tydelig bilde av at interkommunalt samarbeid først og fremst må forstås som et virkemiddel som kan gi økt måloppnåelse under bestemte forutsetninger. På tvers av kildene fremstår fem forutsetninger som særlig viktige: felles problemforståelse og tydelig formål, tydelig styring og forpliktende organisering, reell harmonisering av systemer og arbeidsprosesser, en profesjonell planlegging og etablering med aktiv gevinstrealisering, samt tillit, involvering og langsiktighet i samarbeidet.

Samlet analyse – strukturelle forutsetninger, motiver og gjennomførbarhet

I kapittel 6 settes funnene i de foregående kapitlene sammen i en helhetlig vurdering av hvorvidt og hvordan interkommunalt samarbeid om regnskap, lønn og dokumentsenter/arkiv kan være hensiktsmessig i Grenland.

Strukturelle forutsetninger i Grenland og effektivitet

Årsverksoversikter innen de tre funksjonene viser store variasjoner mellom kommunene i Grenland.

I de største kommunene, særlig Skien og Porsgrunn, er funksjonene organisert i større fagmiljøer med flere ansatte innen hver funksjon. I de mindre kommunene er bemanningen vesentlig lavere. I enkelte tilfeller dekker én eller få personer hele funksjonsområder.

Det strukturelle utgangspunktet i Grenland er dermed asymmetrisk.

Når hver kommunes årsverk sammenlignes med årsverk i referansekommuner av lik størrelse, ligger årsverksressursene gjennomgående ganske nært snittet for referansekommunene.

Dette er et sentralt funn. Det peker mot at det ikke finnes stort potensial for ytterligere effektivisering innenfor rammene av den enkelte kommune. Funnet indikerer altså at den enkelte kommune ikke driver ineffektivt, men at en minimumsbemanning kreves i hver kommune for å ivareta lovpålagte oppgaver.

Bildet endrer seg når Grenland behandles som én enhet. Regionen har drøyt 125 000 innbyggere og disponerer totalt 83,4 årsverk innen de tre funksjonene. Sammenlignbare enkeltkommuner av tilsvarende størrelse har i snitt betydelig lavere samlet ressursbruk i form av årsverk på alle tre funksjoner. Volumavvik fremkommer dermed først når seks separate organisasjoner betraktes samlet og sammenliknes med kommuner av tilsvarende størrelse. Dette indikerer at fragmentert organisering kan innebære et høyere samlet

ressursbehov enn en mer samlet struktur. Sammenligningen med store bykommuner må også nyanseres ved at et eventuelt interkommunalt samarbeid innebærer økt kompleksitet knyttet til koordinering, styring og lokale tilpasninger sammenlignet med én samlet kommuneorganisasjon.

På bakgrunn av dette volumavviket er det laget en enkel, indikativ økonomisk ramme som viser størrelsesorden på et mulig gevinstuttak over tid. Rammen er ikke en full «business case», men en illustrasjon basert på årsverksforskjellene når Grenland ses som én enhet. Med en forenklet årsverkskostnad på 0,9 mill. kr og gradvis realisering over 3–5 år, tilsvarer dette et mulig gevinstrom i størrelsesorden 3-9 årsverk, dvs. om lag 2,7-8,1 mill. kr per år. Gevinstene forutsetter harmonisering og standardisering av systembruk og arbeidsprosesser, og de må ikke forstås som umiddelbare budsjettkutt. Samtidig må gevinstpotensialet ses opp mot etableringskostnader og varige koordineringskostnader ved samarbeid. I tillegg kan et felles fagmiljø gi gevinster gjennom mer samlet systemforvaltning, mer samordnede anskaffelser og mindre behov for parallelle leder- og funksjoner, men dette må avklares nærmere i et eventuelt forprosjekt.

Samlet viser strukturanalysen følgende:

Kommunene i Grenland har store forskjeller i fagmiljøenes størrelse og robusthet (også målt i årsverk)

- Hver kommune ligger relativt nært sine referansekommuner, men regionen samlet bruker flere ressurser i form av årsverk enn sammenliknbare enkeltkommuner
- Det eksisterer en strukturell terskel for effektivisering så lenge funksjonene er organisert kommunevis.
- Et felles samarbeid vil i teorien kunne utløse stordriftsfordeler som ikke lar seg hente ut i dagens fragmenterte struktur.
- Indikativ økonomisk ramme tilsier et mulig gevinstrom på 3–9 årsverk (ca. 2,7–8,1 mill. kr/år) over 3–5 år, forutsatt harmonisering og standardisering.

Samarbeidsmotiv i Grenland oppsummert

Robusthet fremstår først og fremst presserende for de minste kommunene. Der fagmiljøene er små, er avhengigheten av enkeltpersoner stor. For de store kommunene handler robusthet mer om kapasitet til utvikling og spesialisering enn om grunnleggende driftssikkerhet.

Rekrutteringskraft vurderes som en langsiktig utfordring. Demografi og arbeidsmarked peker i retning av økt press på kompetanse. Mindre fagmiljøer vil være mest utsatt, mens større fagmiljøer i en felles struktur antas å være mer attraktive.

Effektivisering vurderes som mulig, men betinget av harmonisering og organisering. Som vist i analysen av årsverk er potensialet ikke stort i hver kommune for seg - med dagens organisering, men betydelig når regionen ses samlet.

Utviklingskapasitet trekkes frem som en mulig strategisk gevinst. Et felles fagmiljø kan gi større kraft i digitalisering, systemforvaltning og prosessutvikling enn seks separate miljøer med begrenset kapasitet hver. Dette har også betydning for videre effektivisering.

Samlet sett viser analysen at det finnes et rasjonelt grunnlag for samarbeid i Grenland. Motivasjonen er imidlertid ikke likt fordelt. Der sårbarheten er størst, er også den potensielle gevinsten mest direkte. For større kommuner er motivene i større grad knyttet til langsiktig utvikling, koordinering og effektivitet.

Risiko og gjennomførbarhet

Når det gjelder utfordringer og risikoer ved samarbeid, fremstår følgende momenter som relevant.

- **Styring og ansvar:** Samarbeid om interne administrative funksjoner er mindre politisk sensitivt enn tjenester til innbyggerne, men krever tydelige styringsstrukturer, særlig pga. asymmetrien mellom kommunene.
- **Koordineringskostnader:** All integrasjon medfører overgangsbelastning. Uten tydelig ledelse og prosjektkapasitet kan etableringsfasen bli krevende.
- **Harmonisering av systemer og arbeidsprosesser:** Selv om hovedsystemene er like, er oppsett og praksis ulike. Reelle gevinster forutsetter standardisering av både systemer og arbeidsprosesser.
- **Organisatorisk endring:** Ansatte kan oppleve usikkerhet, men også muligheter for større fagmiljøer og tryggere arbeidsvilkår. God kommunikasjon og involvering er kritisk.

Samlet peker analysen av risiko og gjennomførbarhet på at risikoen i hovedsak bør være håndterbar, men at planlegging og gjennomføring krever tydelig styring, forankring og god prosessledelse, og tilstrekkelig med ressurser.

Organisering, lokalisering og kostnadsfordeling

I kapittel 7 drøftes hvordan et eventuelt interkommunalt samarbeid kan organiseres, uten å anbefale én konkret løsning. Formålet er å synliggjøre hvilke prinsipielle valg kommunene må

ta stilling til, og hvilke konsekvenser ulike modeller kan ha for styring, legitimitet og gjennomførbarhet.

Organiseringsformer

Vertskommunemodellen og kommunalt oppgavefellesskap fremstår som de to mest relevante alternativene for organisering av eventuelle samarbeid om lønn, regnskap og dokumensenter/arkiv.

Vertskommunemodellen innebærer at én kommune påtar seg ansvar for å levere tjenesten på vegne av de øvrige. Modellen kan være relativt enkel å etablere, men kan samtidig skape en asymmetrisk struktur der vertskommunen får en dominerende rolle. Dersom ulike funksjoner legges til ulike vertskommuner, kan dette føre til fragmentering og økt kompleksitet i styring og samordning.

Kommunalt oppgavefellesskap fremstår som en mer helhetlig modell, særlig dersom målet er å samle flere funksjoner i én felles organisasjon med felles ledelse og styring. En slik modell kan gi klarere styringslinjer og større grad av likeverdighet mellom deltakerkommunene, men krever samtidig mer omfattende etableringsarbeid og tydelig avklaring av ansvar, fullmakter og eierstyring.

Valg av modell handler derfor ikke bare om juridisk form, men om hvordan kommunene ønsker å balansere hensyn til styring, likeverdighet, effektivitet og langsiktig utvikling.

Lokalisering og kostnadsfordeling

Videre drøftes prinsipielle spørsmål knyttet til fysisk lokalisering og kostnadsfordeling.

Gitt at funksjonene i stor grad er digitalt basert og ikke stedbundne, finnes det flere mulige løsninger: full samlokalisering, desentralisert organisering med faglig samling under én ledelse, eller hybride løsninger med kombinasjon av fysisk tilstedeværelse og digitale arbeidsformer.

Pendledataene og arbeidsmarkedsintegrasjonen i Grenland tilsier at regional organisering er gjennomførbar, men variasjonene i intern integrasjon mellom kommunene peker samtidig mot behov for fleksibilitet. Lokalisering kan få betydning både for rekruttering, medarbeidertilfredshet og opplevd nærhet til egen kommune. Kapittelet understreker derfor at lokalisering bør vurderes både ut fra faglige, organisatoriske og politiske hensyn.

Når det gjelder kostnadsfordeling, forutsettes en modell som oppleves rettferdig, forutsigbar og transparent. Mulige fordelingsnøkler kan baseres på innbyggertall, transaksjonsvolum, faktisk bruk, eller kombinasjoner av disse. Valg av modell vil påvirke hvordan gevinster og kostnader fordeles mellom kommunene, og kan ha betydning for både legitimitet og langsiktig bærekraft. Det understrekes at kostnadsfordeling ikke bare er et teknisk spørsmål, men et sentralt styringsspørsmål som må avklares tydelig før etablering.

Oppsummering og anbefalt retning

Med utgangspunkt i hovedfunnene anbefales det at kommunene i Grenland går videre med sikte på å etablere et interkommunalt samarbeid om lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv.

Videre foreslås følgende overordnede rammer:

- alle tre funksjoner samles i én felles samarbeidsstruktur (flerfunksjonelt samarbeid).
- samarbeidet etableres som et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom kommunene.
- samarbeidet organiseres som et kommunalt oppgavefellesskap med et administrativt styre.

Denne modellen vurderes som den mest egnede fordi den gir alle seks kommuner innflytelse, tydeligere felles styring og bedre forutsetninger for strategisk utvikling enn et vertskommunesamarbeid. Et oppgavefellesskap legger også til rette for at funksjonene kan utvikles som én helhetlig enhet, i stedet for gjennom tre separate samarbeidsløp, noe som reduserer fragmentering og styringsmessig kompleksitet.

Formålet med et slikt samarbeid bør være bredere enn effektivisering alene. Hovedvekten ligger på å skape mer robuste fagmiljøer, styrket kompetanse, økt utviklingskraft og langsiktig effektiv ressursbruk. Et større samlet miljø gir bedre mulighet til spesialisering, mer systematisk forbedringsarbeid og bedre utnyttelse av digitale løsninger. Økonomiske gevinster forventes primært på sikt, som følge av harmonisering, bedre arbeidsprosesser og naturlig avgang – ikke som umiddelbare kutt.

Forutsetninger for å lykkes

Utredningen understreker at etablering av et samarbeid vil kreve et godt grunnarbeid, i form av en prosess som må planlegges og gjennomføres godt.

Følgende forhold fremheves som særlig viktige:

- En tydelig og felles problemforståelse mellom kommunene.
- Klare styringslinjer og avklarte fullmakter.
- Harmonisering av arbeidsprosesser og systembruk før eller i etableringsfasen.
- Realistisk tidsplan og tilstrekkelig prosjektkapasitet.
- Aktiv involvering av ansatte og tillitsvalgte.
- En bevisst strategi for gevinstrealisering.

Skisse for videre prosess

Dersom kommunedirektørkollegiet ønsker å følge anbefalt retning, kan følgende overordnede skisse til prosess brukes som utgangspunkt. Skissen til prosess er nærmere omtalt i kapittel 8.4.

- **Fase 1: Administrativ behandling**
    - Kommunedirektørkollegiet får rapporten til behandling og drøfting
    - Intern prosess i hver kommune. Egne vurdering av rapporten samt egne forutsetninger og motivasjon
    - Kommunedirektørkollegiet møtes på nytt. Vurderer samlet retning, identifiserer eventuelle forhold som bør belyses nærmere, og avklarer om saken skal løftes til politisk prinsippbehandling
- **Fase 2: Politisk prinsippvedtak**
    - Saken legges fram i kommunestyrene for et vedtak om å utrede samarbeid videre i fellesskap (ikke etablering). Dette gir politisk mandat og rammer for neste steg.
- **Fase 3: Intensjonsavtale og forprosjekt**
    - Kommunene inngår intensjonsavtale og gjennomfører et tidsavgrenset forprosjekt som avklarer bl.a. styringsmodell, tjenestekatalog og grensesnitt, system- og prosessharmonisering, lokalisering, kostnadsfordeling, juridiske forhold (særlig arkiv), milepæler og plan for gevinstrealisering. Resultatet er et helhetlig beslutningsgrunnlag.
- **Fase 4: Etablering og innfasing**
    - Kommunestyrene tar endelig stilling. Ved positivt vedtak etableres enheten (organisasjonsform, ledelse, avtaler), og funksjonene fases inn samlet eller trinnvis.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og kontekst

Kommunesektoren står i en situasjon med økende krav til effektiv tjenesteproduksjon, samtidig som ressursgrunnlaget er under press. Demografiske endringer, økt konkurranse om kompetanse og rask teknologisk utvikling påvirker kommunenes evne til å levere stabile og kvalitetssikre administrative funksjoner. Flere kommuner opplever at små og sårbare fagmiljøer gjør det krevende å sikre kontinuitet, utviklingskraft og tilstrekkelig robusthet over tid.

Generalistkommuneutvalget har pekt på interkommunalt samarbeid som et nødvendig virkemiddel for å ivareta og videreutvikle tjenestetilbudet i et generalistkommunesystem. Kommunene i Grenland har lang tradisjon for samarbeid på tvers av kommunegrenser, innen både tjenesteproduksjon og utviklingsprosjekter.

Med dette som bakgrunn besluttet kommunedirektørkollegiet i Grenlandssamarbeidet i 2025 å igangsette en utredning av samarbeidsmuligheter innen tre administrative funksjoner:

- Regnskap
- Lønn
- Dokumentsenter/arkiv

Mandatet til kartleggingsgruppen ble først vedtatt 23. mai 2025, med oppdrag om å definere funksjonsområdet for administrative funksjoner. Den 12. september 2025 besluttet kommunedirektørkollegiet at utredningen skulle omfatte de tre funksjonene ovenfor, og at arbeidet skulle gi et kunnskapsgrunnlag for å vurdere om samarbeid kan bidra til bedre kvalitet, mer effektiv ressursbruk og sterkere og mer robuste fagmiljøer i regionen.

1.2 Formål med utredningen

Formålet med prosjektet er å undersøke om samarbeid om regnskap, lønn og dokumentsenter/arkiv kan:

- gi mer effektiv bruk av ressurser,
- bidra til større kapasitet og kompetanse,
- redusere sårbarhet og styrke robusthet,
- sikre tilstrekkelig kvalitet og utviklingskraft, og
- opprettholde god administrativ styring og kontroll i hver kommune.

1.3 Avgrensning

Utredningen omfatter tre administrative funksjoner: regnskap, lønn og dokumentsenter/arkiv.

Kort oppsummert omfatter lønn lønnskjøring, refusjoner og tilhørende oppfølging. Regnskap omfatter løpende regnskapsføring, avstemminger, periode- og årsregnskap, merverdiavgift og rapportering, inkludert fakturamottak, men ikke utgående fakturering og innfordring. Dokumentsenter/arkiv omfatter forvaltningen av kommunens dokumentasjon gjennom hele livssyklusen, fra mottak, skanning og journalføring, til offentliggjøring, innsynsbehandling og endelig arkivering eller deponering samt arkivfaglig ansvar.

Andre administrative funksjoner, som HR, IT, anskaffelser eller økonomistyring, inngår ikke i denne utredningen. Grenseoppganger opp mot slike funksjoner blir likevel omtalt der det er relevant.

Videre er utredningen avgrenset til analyser, vurderinger og anbefalinger. Utredningen skal gi styringsgruppen et kunnskapsgrunnlag, før videre beslutningsprosesser. Utredningen i seg selv innebærer med andre ord ikke noen beslutning om etablering av samarbeid, eller ikke.

1.4 Leseveiledning

Rapporten er strukturert som følger.

Kapittel 2 beskriver hvordan utredningen er gjennomført, hvilke datakilder som ligger til grunn og hvilke metodiske avgrensninger som gjelder.

Kapittel 3 presenterer sentrale samfunnsmessige utviklingstrekk som påvirker kommunenes behov og rammevilkår: befolkningsutvikling, arbeidsstyrke, forsørgerbyrde og arbeidsmarkedsintegrasjon. Kapittelet gir en felles kontekst for vurdering av fremtidige behov for robusthet, kapasitet og kompetanse.

Kapittel 4 gir en kartlegging av organisering, bemanning, systemlandskap og opplevde utfordringer i regnskap, lønn og dokumentsenter/arkiv, slik situasjonen er i dag.

Kapittel 5 oppsummerer funn fra nasjonale utredninger og evalueringer av interkommunalt samarbeid. Her belyses motiver, gevinster og kjente utfordringer, og hvilke forutsetninger som må være til stede for å lykkes.

Kapittel 6 setter funnene fra kapittel 3, 4 og 5 i sammenheng. Kapittelet vurderer om samarbeidsmotiver som robusthet, rekruttering, effektiv ressursutnyttelse og utviklingskapasitet fremstår relevante for Grenland. Det drøfter også risiko,

styringsutfordringer og gjennomførbarhet, og gir en helhetlig vurdering av hvordan samarbeid kan slå ut i praksis.

Kapittel 7 presenterer aktuelle samarbeidsmodeller etter kommuneloven, diskuterer prinsipielle valg om styring og organisering, og skisserer overordnede prinsipper for lokalisering og kostnadsdeling. Kapittelet trekker ikke konklusjoner, men synliggjør mulighetsrom og mulige konsekvenser av ulike valg.

Kapittel 8 sammenfatter hovedfunnene og gir en anbefalt retning for det videre arbeidet. Kapittelet bygger på analysene i de foregående kapitlene og tydeliggjør hvilke forhold som bør avklares og vurderes nærmere før kommunene kan ta endelige beslutninger om et eventuelt samarbeid.

2 Metode og datagrunnlag

For å etablere et godt og sammenliknbart bilde av dagens situasjon i kommunene i Grenland, samt et balansert bilde av mulige gevinster og utfordringer ved et potensielt interkommunalt samarbeid, bygger utredningen på en kombinasjon av ulike datakilder. Dette kapitlet redegjør for disse.

2.1 Analyse av samfunnsutviklingen i Grenland

Sentrale trekk ved samfunnsutviklingen i Grenland er analysert ved bruk av datakilder som SSBs befolkningsframskrivinger, Telemarksforskings scenariomodeller og pendledata fra Regionalanalyse.no. Disse kildene gir et robust og sammenlignbart kunnskapsgrunnlag for å beskrive demografiske utviklingstrekk, arbeidsstyrke og bo- og arbeidsmarkedsintegrasjon i Grenland.

2.2 Nøkkeltall

For å kunne vurdere hvilket strukturelt utgangspunkt kommunene i Grenland har, er det innhentet oversikt over årsverk fra alle seks kommuner innenfor de tre funksjonene som inngår i utredningen.

Lederressurser er inkludert forholdsmessig der de er knyttet til funksjonen, mens overordnet administrativ ledelse ikke er medregnet.

Analysen av årsverk belyser tre forhold: intern fordeling av kapasitet mellom kommunene sammenliknet med relevante referansekommuner, samlet volum i regionen og hvordan Grenland samlet står seg sammenliknet med relevante referansekommuner (større enkeltkommuner). Dette gir et viktig bilde av hvordan funksjonene står seg både hver for seg og som potensiell «en organisasjon» i et samarbeid. Hensikten har altså vært å danne et faktagrunnlag som kan brukes til å vurdere:

- Omfang, kapasitetsnivå og sårbarhet/robusthet i hver kommune
- Mulige stordriftsfordeler ved samarbeid

2.3 Intervjuer

Det har blitt gjennomført til sammen 43 intervjuer, med:

- Ledere/fagansvarlige for regnskap, lønn og dokumentsenter/arkiv og deres ledere
- Fagpersoner i noen kommuner
- Tillitsvalgte og verneombud

Intervjuene har hatt som formål å få fram vurderinger av:

- Dagens drift, organisering og systembruk
- Kvalitet, kapasitet, kompetanse og sårbarhet
- Fremtidige utfordringer og utviklingsbehov
- Potensielle gevinster og risikoer ved samarbeid
- Forutsetninger for å lykkes med et interkommunalt samarbeid
- Synspunkter på mulige samarbeidsmodeller

Det er benyttet semistrukturerte intervjuguider, som følger vedlagt rapporten. Intervjuene er gjennomført av prosjektleder, med praktisk bistand fra kartleggingsgruppen.

2.4 Litteraturgjennomgang

For å sette funnene i Grenland inn i en kontekst er det gjort en gjennomgang av relevant litteratur, herunder:

- Utredning av samarbeid og evalueringer av samarbeid fra andre kommuneregioner
- Forskning og analyser av interkommunalt samarbeid
- Relevante offentlige dokumenter, herunder veiledere, NOU-er og analyser fra departementer, KS og Statsforvalteren

Gjennomgangen har bidratt til identifisering av typiske gevinster og utfordringer ved samarbeid, læringspunkter fra andre regioner og kommuner, vurdering av hva som kjennetegner vellykkede samarbeidsmodeller, og en bedre forståelse av hvilke grep som bør være på plass for at samarbeid skal fungere i praksis.

Det bør nevnes at dette ikke er en uttømmende gjennomgang av all litteratur om interkommunalt samarbeid. Det ville ikke vært mulig å gjennomføre innenfor rammen av dette prosjektet.

2.5 Metodiske begrensninger

Som ved de fleste utredninger av denne typen er det enkelte forhold som det tas forbehold om:

- Befolkningsframskrivinger er usikre og modellavhengige, og faktiske utviklingsbaner kan avvike fra scenariene som legges til grunn. Pendledata viser strukturelle mønstre,

men fanger ikke nødvendigvis opp lokale forhold eller kvalitativ innsikt om årsaker til mobilitet.
- Intervjuene gir viktige vurderinger, men representerer subjektive oppfatninger som må sammenholdes med øvrige datakilder.
- Sammenlikning av årsverk på tvers av kommuner har metodiske begrensninger fordi kommuner kan organisere oppgaver, ansvar og stillingsinnhold ulikt, selv innen samme funksjon. Tallene gir derfor et nyttig, men ikke et fullkomment bilde av reelle kapasitetsforskjeller.

Disse forholdene er håndtert ved å legge vekt på mønstre og hovedtendenser fremfor enkeltobservasjoner.

3 Befolkningsutvikling, demografi og arbeidsmarkedsintegrasjon i Grenland

Kommunenes ansvar for tjenester og oppgaver er i stor grad knyttet til befolkningens størrelse og alderssammensetning. Endringer i folketall og demografi påvirker derfor både tjenestebehov og ressursbruk direkte, og legger viktige rammer for kommunenes økonomiske og administrative handlingsrom.

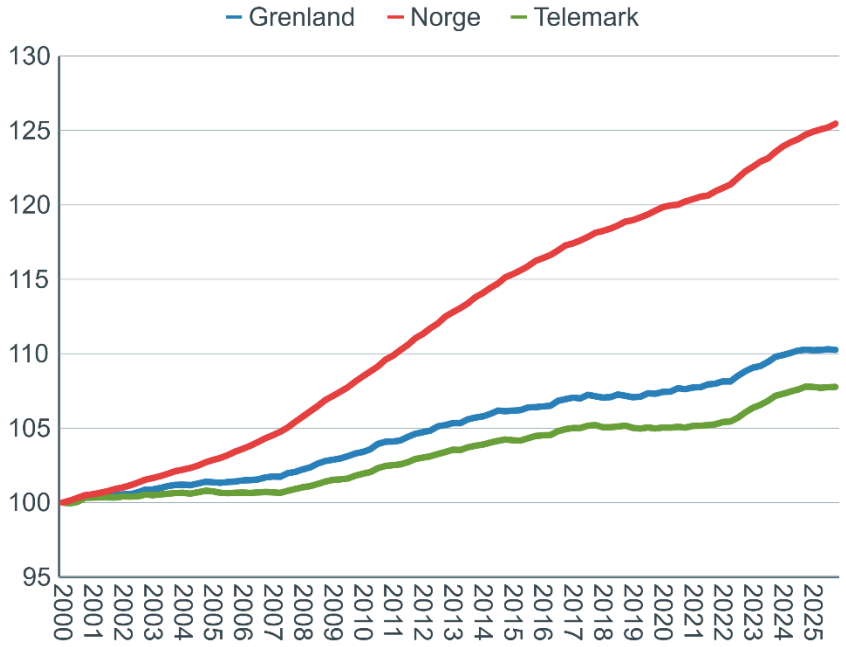
Befolkningsutviklingen har også mer indirekte konsekvenser. Kommuner med befolkningsnedgang møter andre utfordringer enn kommuner med vekst, blant annet når det gjelder tilgang på arbeidskraft, kompetanse og evne til å opprettholde robuste fagmiljøer.

På denne bakgrunnen innledes kapitlet med en samlet framstilling av hovedtrekkene i befolknings- og demografiutviklingen i Grenland, etterfulgt av scenarier for utviklingen frem mot 2050. Avslutningsvis belyses pendlingsmønstre og graden av bo- og arbeidsmarkedsintegrasjon i regionen.

Disse utviklingstrekkene gir viktige føringer for hvilke prioriteringer kommunene i Grenland må gjøre fremover, og utgjør et sentralt bakteppe for vurderinger av interkommunalt samarbeid.

3.2 Befolkningsvekst i Grenland frem til i dag

I figuren under ser vi utviklingen av folketallet i Grenland siden år 2000. Utviklingen er indeksert, slik at nivået i 2000 = 100. På den måten kan vi også sammenlikne med utviklingen i Telemark som helhet og med utviklingen i landet som helhet.



Figuren viser at Grenland (blå søyle) har hatt en samlet befolkningsutvikling på rett over 10 prosent siden år 2000 (10,3 prosent). Det er høyere enn befolkningsutviklingen i Telemark som helhet (grønn søyle) i samme periode (7,8 prosent), men samtidig langt svakere enn befolkningsutviklingen i landet som helhet (rød søyle) (25,5 prosent).

Det er til dels stor variasjon mellom kommunene i Grenland. Sterkest vekst siden år 2000 har det vært i Skien (14,8 prosent) og Porsgrunn (13,7 prosent), etterfulgt av Siljan med 4,9 prosent. Bamble har hatt en svak positiv befolkningsvekst (0,81 prosent), mens Kragerø og Drangedal har hatt negativ befolkningsutvikling, dvs. en nedgang i folketallet på henholdsvis 2,5 og 3 prosent.

3.3 Befolkningsutvikling fremover i tid

Telemarksforsking har videre utarbeidet scenarier for utvikling i folketall og demografi i Grenland frem mot 2050. Scenarioene er et supplement til SSBs befolkningsframskrivinger, og bygger på de nasjonale forutsetningene fra SSB, men med en alternativ modell for beregning av innenlands flytting mellom kommuner. Formålet er å synliggjøre mulighetsrommet for lokal påvirkning av befolkningsutviklingen gjennom attraktivitet for bosetting og næringsliv.

Alle scenariene til Telemarksforsking legger til grunn at den nasjonale veksten i folketallet blir som i hovedalternativet til SSB fra 2024. Både SSBs og Telemarksforskings

befolkningsframskrivinger er forbundet med usikkerhet, men representerer samtidig det beste tilgjengelige kunnskapsgrunnlaget for langsiktig kommunal planlegging.

Telemarksforsking opererer med fire scenarier for befolkningsutvikling i Grenland frem mot 2050: Lav, nøytral, høy og historisk.

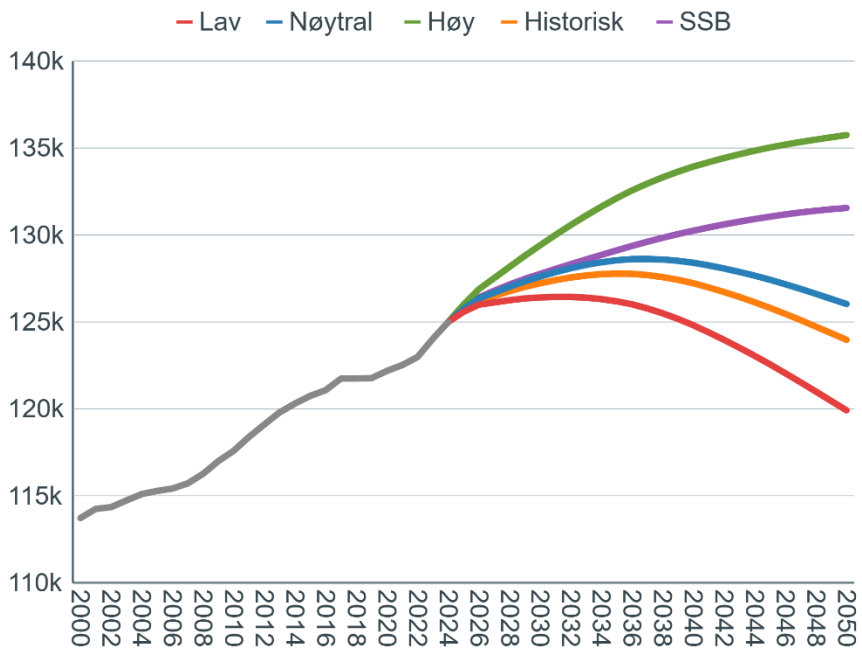
Høyscenariet (grønn graf) viser utviklingen dersom Grenland har høy attraktivitet for både bosetting og næringsliv i perioden. Attraktivitetsverdiene er satt slik at Grenland er mer attraktive enn 80 prosent av kommune-Norge for både bosetting og næringsliv.

Lavscenariet (rød graf) viser utviklingen dersom Grenland har lav bostedsattraktivitet og lav næringsattraktivitet. Attraktivitetsverdiene er her satt slik at kommunene i Grenland samlet sett er mindre attraktive enn 80 prosent av kommunene for både bosetting og næringsliv.

Nøytralscenariet (blå graf) innebærer at den framtidige attraktiviteten til Grenland er nokså nøytral (blå graf), altså en utvikling der Grenland er helt på snittet av norske kommuner hva gjelder attraktivitet. Dette er ifølge Telemarksforsking det mest sannsynlige scenariet for fremtidig befolkningsutvikling.

Historisk-scenariet innebærer at attraktiviteten for Grenland blir den samme i framtiden som gjennomsnittet for de siste ti årene (oransje graf).

SSBs siste framskriving for Grenland, publisert juni 2024, er også lagt inn (lilla graf).



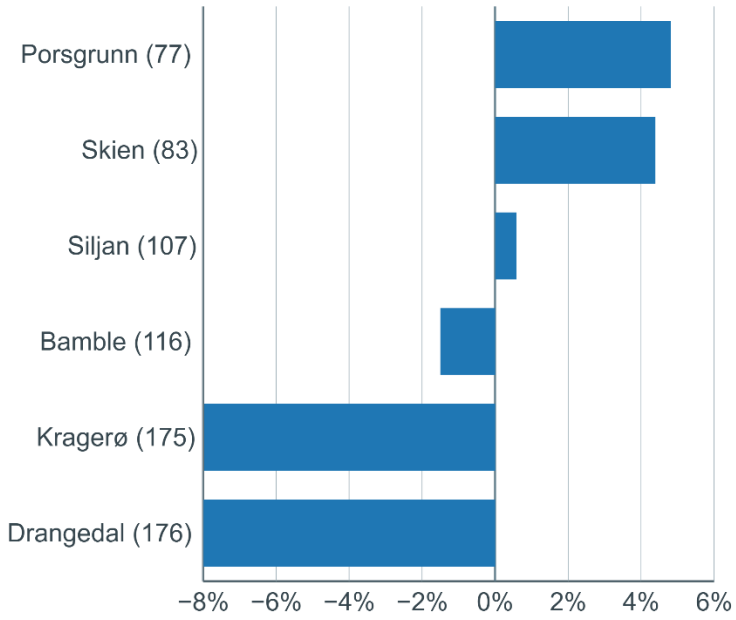
Figur 1 Antall innbyggere i Grenland i Telemarksforskings ulike scenarier frem mot 2050 samt SSBs framskriving. Kilde: Telemarksforsking/SSB

Med nøytral attraktivitet, som ifølge Telemarksforsking er det mest sannsynlige scenariet, vil folketallet i Grenland øke fram til 2036, for deretter å synke frem mot 2050. Det vil da være 126 033 innbyggere i Grenland i 2050, litt flere enn i 2025 da det var 125 746.

Skulle Grenland klare å få høy bostedsattraktivitet, vil folketallet kunne øke til 135 749 innbyggere i 2050. Det er potensialet for vekst dersom en lykkes med å skape høy attraktivitet for bosetting og næringsliv.

Med lav attraktivitet kan det bli nedgang til under 120 000 innbyggere i Grenland i 2050. SSBs framskriving er ganske lik scenariet med nøytral attraktivitet de første årene, men har høyere vekst etter 2035.

Figuren under viser prognoser for befolkningsvekst frem mot 2050 per kommune i Grenland, gitt nøytralscenariet til Telemarksforsking.

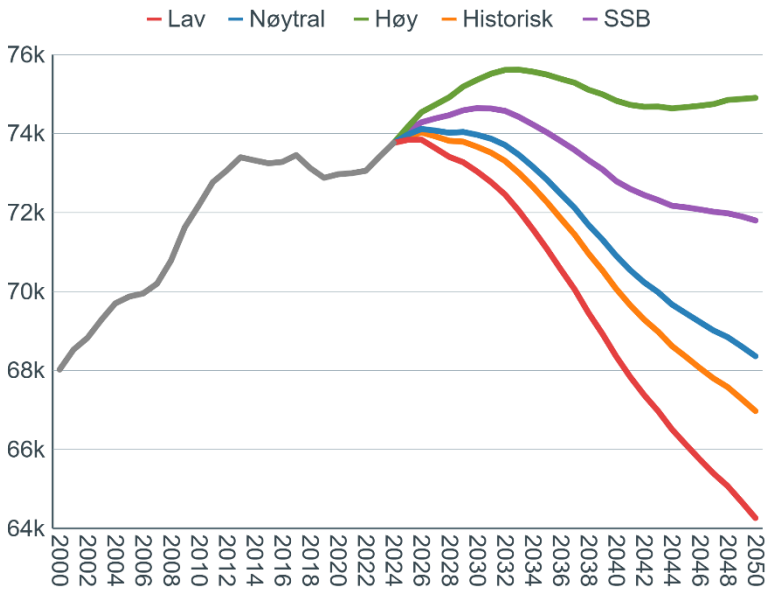


Figur 2 Prosentvis befolkningsendring fra 2020 til 2050 i nøytralscenario. Kilde: Telemarksforsking/Regionalanalyse.no

I nøytralscenariet er både Porsgrunn og Skien ventet å få en moderat befolkningsvekst, med henholdsvis 4,8 prosent og 4,4 prosent. Også Siljan er her ventet å få en svak befolkningsvekst i perioden, med 0,6 prosent. Bamble, Kragerø og Drangedal er ventet å få en befolkningsnedgang i samme periode, med henholdsvis -1,5 prosent, -8 prosent og -8 prosent.

3.4 Utvikling i arbeidsstyrken

Figuren under viser utviklingen i antall innbyggere i aldersgruppen 20-66 år frem mot 2050, der vi finner arbeidsstyrken, gitt de ulike scenariene beskrevet i forrige avsnitt.



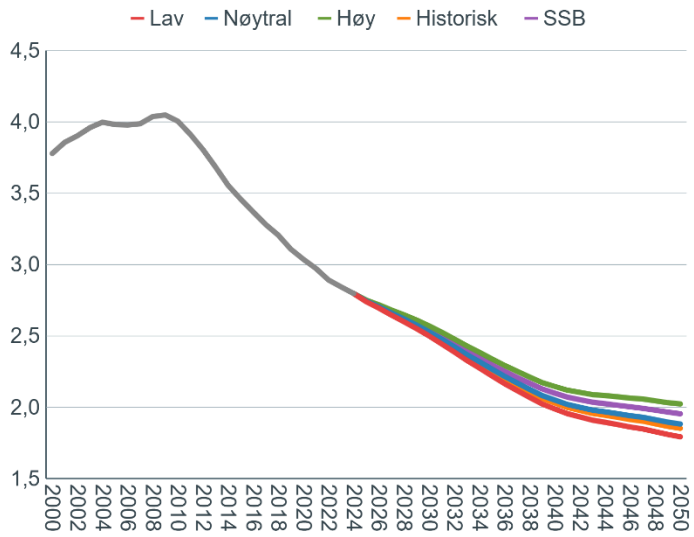
Figur 3 Antall innbyggere i aldersgruppen 20-66 år i ulike scenarier samt SSBs framskriving. Kilde: Telemarksforsking/Regionalanalyse.no

Ifølge SSB var det i 2025 74 084 personer i aldersgruppen 20-66 år i Grenland.

Legger vi høyscenariet til grunn (grønn graf), vil folketallet i denne aldersgruppen være noe høyere i 2050 enn i 2025. Sett bort fra høyscenariet, vil folketallet i denne aldersgruppen på et tidspunkt gå ned, men hvor stor nedgangen blir varierer litt mellom de ulike alternativene. Legger vi nøytralscenariet til grunn vil det være en nedgang på ca. 7,7 prosent i denne aldersgruppen i Grenland fra 2025 til 2050 (til 68 361 innbyggere).

3.5 Forsørgerbyrde

Forsørgerbyrde er et begrep på antall personer 20-66 år per person over 66 år i et gitt samfunn (antall personer i yrkesaktiv alder per pensjonist). Når forsørgerbyrden øker, betyr det at færre yrkesaktive skal finansiere og bemanne tjenester for flere. Figuren under viser forsørgerbyrden for Grenland frem mot 2050, gitt ulike attraktivitetsscenarier.



Figur 4 Forsørgerbyrden ved ulike attraktivitetsscenarier i Grenland. Kilde: Telemarksforsking/Regionalanalyse.no

Som figuren viser, var det i 2009 over 4 personer i alderen 20-66 for hver person over 66 år i Grenland. Siden 2009 har dette tallet blitt mindre og mindre. I starten av 2022 var tallet sunket til 2,9 personer i arbeidsfør alder per person over 66 år i Grenland. Uavhengig av hvilket scenario vi legger til grunn, vil forsørgerbyrden øke i årene som kommer. I 2050 anslås forsørgerbyrden til et sted mellom 1,7 og 1,9 personer i alderen 20-66 for hver person over 66 år. I nøytralscenariet vil forsørgerbyrden være på 1,9 i 2050.

3.6 Pendlingsmønstre og bo- og arbeidsmarkedsintegrasjon i Grenland

Utover folketall og demografisk utvikling, er data om pendling av relevans for en utredning om interkommunalt samarbeid. Dette for å kunne si noe om interaksjon på tvers av kommunegrenser, og hvordan og på hvilke måter de seks kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion.

Dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, tilsier dette at det blir lettere å hente ut potensielle gevinster av et eventuelt interkommunalt samarbeid. Motsatt; Dersom det er mye pendling fra kommunene og ut av regionen, er det et signal om at innbyggerne i liten grad finner arbeid internt i Grenland – og må søke seg til omkringliggende kommuner og regioner. Det vil kunne være et argument for at kommunene bør bruke tilgjengelige virkemidler for å bygge opp sterke fagmiljøer og attraktive arbeidsplasser innad i egen region. Dette for å forhindre at enda flere arbeidsplasser på sikt forsvinner ut av regionen.

Tabellen under viser pendlingsmatriser for de seks kommunene i prosent, dvs. hvor stor andel av arbeidstakere bosatt i de seks kommunene som har sitt arbeidssted i henholdsvis egen kommune, de fem andre kommunene i Grenland og utenfor Grenland.

Tabell 1 Pendlingsmatrise. Andel arbeidstakere bosatt i den enkelte kommune i Grenland som har sitt arbeidssted i bostedskommune, nabokommune i Grenland og utenfor Grenland. Tall i prosent.

Bosted \ Arbeidssted	Porsgrunn	Skien	Siljan	Bamble	Kragerø	Drangedal	**Utenfor**
Porsgrunn	49,7	26,2	0,1	6,3	0,4	0,1	17,3
Skien	17,6	65,6	0,4	2,0	0,2	0,1	14,1
Siljan	10,6	41,9	26,1	1,1	0,3	0,0	20,1
Bamble	24,3	14,1	0,0	44,6	1,2	0,1	15,7
Kragerø	4,4	4,1	0,0	2,7	70,6	1,9	16,3
Drangedal	6,2	7,4	0,0	1,9	9,2	55,2	20,1

Som det fremgår av matrisen, varierer pendlingen mellom kommunene nokså betydelig.

Siljan er den kommunen i Grenland med desidert lavest «egendekning» av arbeidsplasser (og dermed mest utpendling). Av arbeidstakere bosatt i Siljan, jobber 26,1 prosent i egen kommune. 41,9 prosent pendler til en jobb i Skien, og 10,6 prosent pendler til en jobb i Porsgrunn. Ellers er det få innbyggere i Siljan som pendler til en jobb i en av de øvrige kommunene i Grenland, men 20,1 prosent pendler til en jobb utenfor Grenland.

Kragerø er kommunen med høyest «egendekning». Av arbeidstakere bosatt i Kragerø, jobber hele 70,6 prosent i egen kommune. Samtidig ser vi at Kragerø har nokså lite pendling til de øvrige kommunene i Grenland. 16,3 prosent av arbeidstakere bosatt i Kragerø pendler til en jobb utenfor Grenland.

Blant arbeidstakere bosatt i Skien, jobber 65,6 prosent i egen kommune, 17,6 prosent pendler til Porsgrunn og 14,1 prosent pendler ut av Grenland. Det er nokså lite pendling fra Skien til arbeidsplasser i de øvrige kommunene i Grenland.

Om lag halvparten av arbeidstakere bosatt i Porsgrunn, jobber også i kommunen. Samtidig er det en god del utpendling til Skien (26,2 prosent) og noe til Bamble (6,3 prosent). 17,3 prosent av arbeidstakere bosatt i Porsgrunn pendler ut av Grenland.

44,6 prosent av arbeidstakere bosatt i Bamble, jobber også i kommunen. Bamble har en utpendling på 24,3 prosent til Porsgrunn og 14,1 prosent til Skien. Ellers er det lite utpendling fra Bamble til andre kommuner i Grenland. 15,7 prosent av arbeidstakere bosatt i Bamble, pendler ut av Grenland.

Drangedal har en «egendekning» på 55.2 prosent. 9,2 prosent av arbeidstakere bosatt i Drangedal pendler til en jobb i Kragerø, 7,4 prosent til en jobb i Skien og 6,2 prosent til en jobb i Porsgrunn.

Tabellen under viser – oppsummert – hvor mange arbeidstakere som er bosatt i den enkelte kommune i Grenland, som også jobber i en kommune i Grenland, og hvor mange som pendler ut av Grenland. Kolonnen «Grenland samlet» (markert med fet skrift) viser pendlemønstrene vektet etter antall sysselsatte bosatt i hver kommune.

Tabell 2 Pendlingsmatrise. Andel arbeidstakere bosatt i den enkelte kommune i Grenland som har arbeidssted i Grenland og arbeidssted utenfor Grenland. Tall i prosent.

		Arbeidssted	
		Jobber i Grenland (%)	Jobber utenfor Grenland (%)
Bosted	Porsgrunn	82,7 %	17,3 %
	Skien	85,9 %	14,1 %
	Siljan	79,9 %	20,1 %
	Bamble	84,3 %	15,7 %
	Kragerø	83,7 %	16,3 %
	Drangedal	79,9 %	20,1 %
	Grenland	**84 %**	**16 %**

Som tabellen viser, er det i Grenland totalt sett om lag 57 000 sysselsatte innbyggere (innbyggere som er i jobb). Av disse er det om lag 84 prosent (ca. 48 100) som har sitt arbeid i regionen, mens 16 prosent (9 100) pendler ut av Grenland. Tabellen viser også at ingen av kommunene i Grenland har mer enn drøyt 20 prosent utpendling fra Grenland.

3.6.1 Nærmere om pendlingsmønstre og arbeidsmarkedsintegrasjon i Grenland

Pendledataene viser at Grenland i stor grad fungerer som et integrert og funksjonelt arbeidsmarked, der arbeidskraft og kompetanse i hovedsak er regional. Rekruttering, mobilitet og tilgang på kompetanse skjer på tvers av kommunegrensene, og kommunene konkurrerer i en viss grad om samme arbeidskraft.

Når arbeidsmarkedet er regionalt, tilsier dette at også deler av den kommunale administrasjonen kan organiseres og utvikles i et regionalt perspektiv, særlig for likeartede oppgaver som ikke krever nærhet til innbyggere, og der volum og spesialisering gir stordriftsfordeler.

Samtidig nyanserer pendlingsmønstrene mellom enkeltkommuner bildet av Grenland som et fullt integrert bo- og arbeidsmarked noe. Den interne pendlingen i Grenland er mest omfattende mellom de største og mest sentrale kommunene i Grenland, og inn mot disse, mens enkelte kommuner har mer konsentrerte pendlemønstre og relativt begrenset direkte pendling mot mye av regionen. Grenland kan derfor beskrives som et funksjonelt arbeidsmarked, men med interne tyngdepunkt og ulik grad av kobling mellom kommunene.

Disse variasjonene har betydning for vurderingen av interkommunalt samarbeid. Pendlemønstrene understøtter nytten av samarbeid på tvers av kommunegrensene, særlig innen funksjoner og oppgaver der arbeidsmarkedet er regionalt. Samtidig tilsier ulik geografisk integrasjon internt i regionen at samarbeid bør organiseres med rom for fleksibilitet, for eksempel gjennom kombinasjoner av fysisk samlokalisering, lokal tilstedeværelse og hybride arbeidsformer.

3.7 Oppsummering

Kapittel 3 viser at Grenland står overfor tydelige og langsiktige strukturelle endringer knyttet til befolkningsutvikling, demografi og arbeidsmarked, som samlet sett har betydning for vurderinger av interkommunalt samarbeid.

Siden 2000 har Grenland hatt moderat befolkningsvekst, sterkere enn Telemark samlet, men svakere enn landsgjennomsnittet. Utviklingen varierer betydelig mellom kommunene, med vekst i Skien og Porsgrunn og svak eller negativ utvikling i flere av de øvrige kommunene. Framskrivingene mot 2050 viser at samlet folketall trolig vil flate ut eller falle svakt, samtidig som forskjellene mellom kommunene kan øke.

Samtidig forventes en nedgang i arbeidsstyrken og en markant økning i forsørgerbyrden. Færre yrkesaktive per eldre innbygger innebærer økt press på økonomi, arbeidskraft og

tjenestekapasitet. Kommunene må dermed håndtere større oppgavepress med relativt færre tilgjengelige ressurser. Også fremover ventes Skien og Porsgrunn å ha moderat vekst, mens flere av kommunene vil oppleve befolkningsnedgang. Dette forsterker utfordringene knyttet til ulik bæreevne og kapasitet i kommunene.

Pendledataene viser at Grenland i stor grad fungerer som et felles og funksjonelt arbeidsmarked, selv om graden av integrasjon varierer internt i regionen. Om lag 84 prosent av de sysselsatte innbyggerne i Grenland arbeider innenfor regionen, og pendlingen er særlig sterk mellom de største og mest sentrale kommunene. Arbeidskraft og rekruttering er i stor grad regional.

Samlet sett peker tunge utviklingstrekk i retning av et behov for effektiv ressursbruk og mer helhetlige løsninger. Kommunene i Grenland vil måtte håndtere økende oppgavepress med færre tilgjengelige ressurser og en mer krevende rekrutteringssituasjon. Interkommunalt samarbeid fremstår som et relevant virkemiddel, særlig innen spesialiserte administrative funksjoner som ikke krever umiddelbar nærhet til innbyggere og brukere. Samtidig tilsier variasjoner i pendling og geografisk integrasjon at samarbeidsmodeller bør utformes med rom for fleksibilitet, lokale tilpasninger og hybride arbeidsformer.

4 Dagens situasjon – regnskap, lønn og dokumentsenter/arkiv i Grenland

4.1 Innledning, avgrensning og metodisk tilnærming

Kapitlet gir en beskrivende framstilling av dagens situasjon for funksjonene lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv i kommunene i Grenlandssamarbeidet. Hensikten er å etablere et grunnlag for de videre vurderingene av potensielle gevinster og utfordringer ved samarbeid.

Fremstillingen bygger på intervjumaterialet. Forskjellene som beskrives i kapitlet må ses i lys av betydelige variasjoner i kommunestørrelse i Grenland. De største kommunene har større fagmiljøer og høyere volum, mens de minste kommunene har små og mer sårbare miljøer. Dette utgjør et viktig analytisk bakteppe for vurderingene videre.

Kapitlet er strukturert funksjonsvis og avsluttes med en samlet oppsummering.

4.2 Lønn

Lønnsfunksjonen omfatter administrasjon av lønn og andre godtgjørelser, herunder forberedelse, gjennomføring og kontroll av lønnskjøring, årlige lønnsjusteringer og pensjonsrelaterte utbetalinger. I tillegg inngår administrasjon og kontroll av arbeidstid og fravær, oppfølging av sykepengerefusjon og andre refusjonsordninger samt håndtering av reise og utlegg.

Oppgavene er i stor grad transaksjonsbaserte og regelstyrte, men kompleksiteten er betydelig. Kommunene er store og sammensatte organisasjoner med ulike arbeidstidsordninger, turnus, deltidsstillinger, vikarbruk og omfattende pensjons- og refusjonsordninger. Dette stiller høye krav til korrekt registrering, systematikk og kvalitet i underlaget for lønnskjøring, både hos medarbeidere, ledere og i lønnsfunksjonen.

4.2.1 Organisering og bemanning

Lønnsfunksjonen er organisert relativt likt i de fleste kommunene i Grenland. I fem av seks kommuner er lønn plassert under HR eller en felles HR-/personalenhet. Dette begrunnes med tette grenseflater mot regelverk, fravær, permisjoner og tariffspørsmål. Informantene beskriver at denne organiseringen gir korte avstander mellom fagområdene og legger til rette for samhandling i saker som krever både system- og regelverkskompetanse.

Porsgrunn skiller seg ut ved at lønn er organisert sammen med økonomifunksjonene. Intervjuene viser likevel at samarbeidet med HR fungerer godt også her, og organiseringen oppleves ikke som til hinder for nødvendig samhandling.

Bemanningen varierer betydelig mellom kommunene, i tråd med størrelse og lønnsvolum. Til dels Porsgrunn, men særlig Skien har betydelig større fagmiljøer enn de andre kommunene. Dette gir bedre forutsetninger for noe spesialisering, overlapp og håndtering av perioder med høy belastning, selv om også disse kommunene beskriver kapasitetsutfordringer.

I de mindre kommunene består lønnsfunksjonen av få årsverk, gjerne kombinert med HR-oppgaver. Denne organiseringen gir breddekompetanse og god oversikt over lønns- og personalområdet, men innebærer samtidig høy personavhengighet. I flere kommuner er leder også involvert i det operative lønnsarbeidet.

4.2.2 Hovedoppgaver og ansvarsområder

Kjerneinnholdet i lønnsfunksjonen er i stor grad sammenfallende på tvers av kommunene i Grenland. Lønnsfunksjonen har ansvar for lønnskjøring, kontroll og kvalitetssikring av lønnsgrunnlag, oppfølging av fravær og permisjoner, refusjonshåndtering samt veiledning overfor ledere i virksomhetene. Oppfølging av sykepengerefusjon innebærer både korrekt registrering av fravær, innsending av refusjonskrav og løpende avstemming mot mottatte utbetalinger. Arbeidet er regelstyrt og forutsetter høy grad av presisjon i både registrering og kontroll, samt god forståelse av tariffavtaler, regelverk og lokale praksiser.

En sentral del av lønnsfunksjonens ansvarsområde er også knyttet til offentlig kontroll og rapportering, som er tett integrert i de ordinære arbeidsprosessene. Lønnsfunksjonen har et særskilt ansvar for å sikre at kommunen til enhver tid rapporterer korrekte og fullstendige opplysninger om lønn og arbeidsforhold, og at avvik fanges opp og følges opp. Dialog og veiledning overfor ledere er derfor en viktig del av arbeidet, særlig knyttet til korrekt registrering og praktisering av regelverk og lokale ordninger. En betydelig del av innsatsen går med til kontroll og avklaring av feil og mangler i grunnlagsdata fra linjen. Dette arbeidet er avgjørende for kvalitet, etterlevelse og tillit, men er samtidig lite synlig og ressurskrevende. Lønnsfunksjonen fungerer dermed som et sentralt kontroll- og kvalitetssikringsledd mellom virksomhetene, fagsystemene og endelig lønnsutbetaling.

4.2.3 Systemer, digitale verktøy og arbeidsprosesser

I tabellen under vises grunnsystem for lønn i den enkelte kommune.

Tabell 3 Lønnssystem i den enkelte kommune i Grenland

Bamble	Drangedal	Kragerø	Porsgrunn	Siljan	Skien
Visma	Visma	Visma	Agresso	Visma	Visma

Fem av seks kommuner benytter Visma som hovedsystem. Porsgrunn skiller seg ut ved å bruke Agresso. Uavhengig av grunnsystem, er lønnsarbeidet tett koblet til en rekke fagsystemer i tjenesteområdene, og korrekt lønnsutbetaling forutsetter data fra flere kilder.

Intervjuene viser at systemene i hovedsak oppleves som stabile og funksjonelle, og dekker de formelle kravene til lønnskjøring og rapportering. Samtidig beskrives systemlandskapet som komplekst, og effektiv bruk forutsetter betydelig systemkompetanse og forståelse for regelverk og lokale ordninger.

Det er variasjon mellom kommunene i hvor langt man har kommet i digitalisering av lønnsrelaterte prosesser. Noen beskriver høy digital modenhet og aktiv bruk av systemfunksjonalitet, mens andre beskriver parallelle manuelle og digitale arbeidsformer. I de minste kommunene trekkes små fagmiljøer og begrenset kapasitet frem som viktige forklaringer på at potensialet i systemene i mindre grad tas ut.

På tvers av kommunene fremstår lønnsarbeidet som delvis automatisert, men fortsatt avhengig av manuell kontroll og etterarbeid, særlig i grenseflatene mot linjen.

Flere informanter peker også på at systemforvaltning har blitt en viktigere del av lønnsfunksjonens oppgaver, blant annet knyttet til integrasjoner og systemoppgraderinger. Slike oppgaver er ofte konsentrert hos få personer, noe som gir effektiv håndtering, men samtidig øker sårbarheten.

4.2.4 Kvalitet – hva fungerer godt, og hva oppleves som mer utfordrende

Intervjuene gir et gjennomgående bilde av at lønnsleveransene i Grenland holder god kvalitet. Korrekt og rettidig lønnsutbetaling fremstår som et absolutt krav, og dette prioriteres høyt i alle kommunene. Det beskrives en sterk kultur for å sikre at feil rettes raskt, og at ansatte opplever trygghet knyttet til lønnsutbetalingene.

Flere informanter peker på at kvaliteten i lønnsarbeidet i stor grad er et resultat av kompetanse og erfaring hos medarbeiderne. Regelverksforståelse, kjennskap til lokale avtaler og praksis, samt tett dialog med linjeledere trekkes frem som sentrale forutsetninger.

Samtidig viser intervjuene at kvalitet i betydelig grad sikres gjennom kontroll og etterarbeid. Det brukes mye tid på å kontrollere og korrigere grunnlagsdata fra linjen, blant annet knyttet til arbeidstid, fravær og variable tillegg. Dette gir gode leveranser, men er samtidig ressurskrevende.

4.2.5 Robusthet, rekruttering og kompetanse

4.2.5.1 Robusthet og sårbarhet i fagmiljøene

Det er tydelige forskjeller i robusthet mellom kommunene. I de største kommunene gir større fagmiljøer bedre forutsetninger for intern overlapp, noe spesialisering og håndtering av fravær. Samtidig pekes det også her på sårbarhet knyttet til nøkkelkompetanse.

I de mindre kommunene er lønnsfunksjonen gjennomgående mer personavhengig. Få årsverk og brede oppgaveporteføljer innebærer at fravær eller utskifting raskt kan få konsekvenser for leveranseevne og arbeidsbelastning. I flere tilfeller har ledere eller andre måttet bidra operativt for å sikre kontinuitet.

Rekruttering beskrives som tidvis krevende i alle kommunene, men kan variere fra utlysning til utlysning. Et gjennomgående trekk er likevel at ferdig utviklet kompetanse i lønnsfaget i kommunal sektor sjelden finnes i markedet, og at kompetanse i stor grad må bygges gjennom opplæring og praksis. Kandidater rekrutteres derfor gjerne på potensial. Konkurransen om kandidater med system- og regelverkskompetanse oppleves som økende.

Intervjuene tyder ikke på høy turnover over tid, men overgangsfaser beskrives som særlig krevende, spesielt i de minste fagmiljøene. Dette kan for eksempel være ved pensjonering, permisjoner eller midlertid fravær. Sårbarheten knytter seg dermed mindre til løpende utskifting og mer til perioder der nøkkelkompetanse forsvinner samtidig som opplæring av nye medarbeidere er tidkrevende.

Høy driftsbelastning begrenser handlingsrommet for kompetanseoverføring og utvikling. Dette gjelder særlig i små fagmiljøer, men også i større kommuner der spesialisert kompetanse er konsentrert hos få medarbeidere.

4.2.6 Utfordringer og endringer fremover i tid

Intervjuene peker på økende kompleksitet i både regelverk, avtaleverk og rapporteringskrav, samtidig som toleransen for feil er lav.

Ytterligere effektivisering trekkes frem som både en mulighet og en utfordring. Det forutsetter både kompetanse og kapasitet til utviklingsarbeid, noe som kan være krevende i en arbeidshverdag dominert av løpende leveranser.

Rekruttering og kompetanseutvikling løftes også frem som sentrale utfordringer fremover. Flere gir uttrykk for at behovet for medarbeidere med systemkompetanse, i tillegg til kompetanse på lønnsfaget, er økende. Spesialkompetanse på kompliserte områder som f.eks. sykefraværsoppfølging blir også nevnt av flere.

Grenseflatene mot linjeorganisasjonen trekkes frem som en vedvarende utfordring. Varierende kvalitet på registreringer og ulik kompetanse ute i organisasjonen, krever veiledning og oppfølging, og bidrar til merarbeid i lønnsfunksjonen.

Samlet sett beskrives en funksjon som leverer stabile og korrekte tjenester i dag. Større fagmiljøer i de største kommunene gir bedre forutsetninger for å håndtere økt kompleksitet og utviklingsbehov parallelt med drift. I de mindre kommunene håndteres tilsvarende utfordringer av få medarbeidere, noe som i større grad begrenser handlingsrommet for systematisk forbedringsarbeid og langsiktig kompetansebygging.

4.3 Regnskap

Regnskapsfunksjonen omfatter den løpende og operative håndteringen av kommunens økonomiske transaksjoner. Det innebærer å kontrollere bilag, føre regnskap løpende, gjøre avstemminger og sikre at tallene er korrekte.

Videre inngår inngående fakturabehandling, herunder registrering av leverandører, mottak og oppfølging av fakturaer, bistand til og gjennomføring av kontering, håndtering av fakturaflyt og tilganger, remittering samt behandling av krediteringer og avregninger.

Funksjonen har også ansvar for periodeavslutninger, årsoppgjør og lovpålagt regnskapsrapportering.

Regnskapsfunksjonen er dermed sentral for å sikre etterlevelse av regelverk, økonomisk kontroll og et pålitelig grunnlag for videre økonomistyring.

Utgående fakturering, innfordring og inkasso inngår som nevnt i kapittel 1 ikke i utredningen.

4.3.1 Organisering og bemanning

Regnskapsfunksjonen i Grenland er organisert som en sentral administrativ funksjon under økonomiområdet i alle kommunene. Informantene beskriver dette som hensiktsmessig, blant annet fordi det gir korte avstander mellom regnskap og økonomiledelse, og bidrar til helhet i den økonomiske oppfølgingen.

Bemanningen varierer betydelig mellom kommunene, i tråd med forskjeller i størrelse og oppgaveomfang. Skien og Porsgrunn har de største regnskapsmiljøene, noe som gir bedre forutsetninger for intern arbeidsdeling og en viss grad av spesialisering. I de mindre kommunene består funksjonen av små fagmiljøer med få årsverk, der den enkelte medarbeider dekker et bredere spekter av oppgaver. I flere av disse kommunene deltar økonomisjefen selv aktivt i det operative regnskapsarbeidet.

Forskjellene i størrelse gir ulike rammebetingelser for robusthet. Større fagmiljøer gir noe større rom for overlapp og håndtering av arbeidstopper, mens små miljøer er mer personavhengige og sårbare ved fravær eller utskifting.

4.3.2 Hovedoppgaver og ansvarsområder

Regnskapsfunksjonen har ansvar for kommunens løpende regnskapsføring. Dette inkluderer bokføring, avstemminger, merverdiavgift, oppfølging av balanseposter, rapportering og årsoppgjør. Funksjonen sørger for at regnskapsgrunnlaget er korrekt og kvalitetssikret før det legges fram for politiske organer og eksterne aktører.

I alle kommunene inngår fakturamottak og behandling av inngående fakturaer som en del av ansvarsområdet. Regnskap utfører kontroll, kontering, avviksoppfølging og veiledning av virksomhetene for å sikre riktig håndtering og god etterlevelse i fakturaflyten. Arbeidsdelingen mellom regnskap og virksomheter varierer noe mellom kommunene.

Regnskapsfunksjonen bidrar også til den periodiske økonomirapporteringen gjennom året, som tertialrapporter og årsregnskap. Selv om funksjonen i hovedsak har en utførende og kontrollerende rolle, er den viktig for å sikre kvalitet og sammenheng i kommunens økonomiske styringsinformasjon.

I flere kommuner fører regnskapsfunksjonen også regnskap for tilknyttede enheter og samarbeid, som kirkelige fellesråd, kommunale foretak og interkommunale ordninger. Omfanget varierer, men inngår som en del av den samlede porteføljen.

4.3.3 Systemer, digitale verktøy og arbeidsprosesser

Tabellen under viser kommunenes grunnsystem på regnskapsområdet per i dag.

Tabell 4 Regnskapssystem i den enkelte kommune i Grenland

Bamble	Drangedal	Kragerø	Porsgrunn	Siljan	Skien
Visma	Visma	Visma	Agresso	Visma	Visma

Fem av seks kommuner bruker Visma, mens Porsgrunn benytter Agresso. Flere kommuner har gjennomført systemskifte de senere årene, noe som beskrives som ressurskrevende i overgangsperioder, men nødvendig for å sikre fremtidsrettede løsninger.

Systemene legger i stor grad føringer for hvordan arbeidsprosessene organiseres og gjennomføres i praksis.

Regnskapsgrunnlag mottas gjennom integrasjoner mot ulike fagsystemer, noe som gir automatisert dataflyt. Samtidig forutsetter dette kontroll, avstemming og kvalitetssikring i regnskapsfunksjonen.

Digitale løsninger for fakturamottak og inngående fakturabehandling er etablert som normal praksis i alle kommunene. Likevel er manuelle vurderinger knyttet til kontering, merverdiavgift og avvikshåndtering fortsatt en integrert del av arbeidet.

Samlet sett arbeider regnskapsfunksjonene i et digitalt systemlandskap med høy grad av standardisering, men manuelt kontroll- og avstemmingsarbeid utgjør fortsatt en betydelig og ressurskrevende del av oppgavene.

4.3.4 Kvalitet – hva fungerer godt, og hva oppleves mer utfordrende

Intervjuene gir et gjennomgående bilde av at regnskapsfunksjonene i de seks kommunene leverer regnskap med tilfredsstillende kvalitet. Regnskapene beskrives som korrekte, rapporteringen skjer i tråd med krav og frister, og funksjonene ivaretar sitt ansvar for kontroll og etterlevelse. Erfaringer fra årsoppgjør og dialog med revisor trekkes frem som støtte for dette bildet.

Flere informanter peker på at kvaliteten i regnskapsarbeidet i stor grad er et resultat av systematisk kontroll, avstemming og faglige vurderinger. En betydelig del av arbeidstiden går med til å kvalitetssikre og korrigere regnskapsgrunnlag fra organisasjonene. Dette bidrar til stabile og pålitelige leveranser, men er samtidig ressurskrevende.

Utviklingsarbeid og forbedringstiltak gjennomføres i varierende grad og må balanseres tett mot behovet for stabil drift. Omfanget og formen på dette arbeidet varierer mellom kommunene, fra mer planlagt forbedringsarbeid til enkeltstående tiltak utløst av konkrete behov, som systemskifter eller organisatoriske endringer.

4.3.5 Robusthet, rekruttering og kompetanse

Som for lønnsfunksjonen, varierer robustheten i regnskapsfunksjonen tydelig mellom kommunene. Større fagmiljøer gir bedre forutsetninger for intern overlapp, en viss grad av spesialisering og håndtering av arbeidstopper. Samtidig er også disse miljøene sårbare for tap av nøkkelkompetanse, eksempelvis innen årsoppgjør, merverdiavgift og systemforvaltning.

I de mindre kommunene er regnskapsfunksjonen mer personavhengig. Få årsverk og brede oppgaveporteføljer innebærer at fravær eller utskifting raskt kan få direkte konsekvenser for kapasitet og fremdrift. Robustheten her opprettholdes i stor grad gjennom fleksibilitet og ekstra innsats fra nøkkelpersoner.

Kompetanse handler for det første om regnskapsfaglig kompetanse, som innebærer kommunalt regelverk, merverdiavgift, balanseføring og årsoppgjør. I tillegg beskrives god systemforståelse som viktig, for å kunne bruke økonomisystemet riktig, og følge opp kontroller og avvik. Analytiske ferdigheter, praktisk erfaring og innsikt i kommunens økonomi og organisering. Endelig beskrives veiledningsevner som viktig, siden mye av kvaliteten i regnskapet avhenger av god dialog og riktig håndtering ute i organisasjonen.

Opplæring skjer hovedsakelig gjennom praksisnær opplæring og sidemannsarbeid. Denne modellen fungerer godt i stabile miljøer, men er tidkrevende og sårbar ved høy arbeidsbelastning.

Rekruttering beskrives som varierende. Det kan være mange søkere til stillinger, men få med relevant kommunal regnskapserfaring. Nyansatte må derfor ofte bruke tid på å bygge nødvendig system- og regelverkskompetanse. I større kommuner gir bredere fagmiljøer noe bedre forutsetninger for intern kompetansedeling, mens små miljøer i større grad er avhengige av enkeltpersoners erfaring.

Samlet sett varierer den strukturelle robustheten mellom kommunene i Grenland, og forskjellene kan i hovedsak knyttes til størrelse, bemanning og muligheten for intern overlapp og erfaringsdeling.

4.3.6 Utfordringer og endringer fremover i tid

Regnskapsfunksjonen møter økende krav til dokumentasjon, sporbarhet og etterlevelse. Målet er at regnskapet til enhver tid gir et korrekt og etterprøvbart bilde av kommunens økonomi.

Digitalisering gir både muligheter og belastning. Standardisering og automatisering kan effektivisere og redusere manuelt arbeid, men systemendringer, oppgraderinger og integrasjoner krever kapasitet til planlegging, testing og opplæring.

Variasjon i kvalitet på regnskapsgrunnlag og ulik økonomiforståelse i linjen innebærer et betydelig behov for kontroll, avklaringer og veiledning. Regnskapsfunksjonen må fylle både rollen som kontrollinstans og som støtte for budsjettansvarlige.

Kompetanse og kapasitet blir avgjørende. Behovet øker for medarbeidere med kombinasjon av systemkompetanse, regelverksforståelse og helhetlig økonomiblikk.

Oppsummert gir intervjuene et inntrykk av at regnskapsfunksjonen leverer i dag, men vil fremover være avhengig av tilstrekkelig kapasitet, riktig kompetanse og tilstrekkelig organisatorisk robusthet for å møte økte krav og videre utvikling. Utslagene varierer mellom kommunene. Større fagmiljøer har bedre forutsetninger for å håndtere utvikling parallelt med drift, mens mindre kommuner i større grad må prioritere hardt, noe som kan begrense systematisk forbedringsarbeid og langsiktig kompetansebygging.

4.4 Dokumentsenter/arkiv

Dokumentsenter- og arkivfunksjonen har et overordnet ansvar for kommunens dokumentforvaltning. Funksjonen skal sikre at saksbehandling og beslutninger er sporbare, etterprøvbare og tilgjengelige i tråd med gjeldende lov- og regelverk. Dette omfatter journalføring av inngående og utgående korrespondanse, korrekt arkivering i tråd med gjeldende regelverk, samt tilrettelegging for innsyn og tilgjengelighet i samsvar med blant annet offentlighetslovens bestemmelser. Arkivområdet er dermed både en operativ funksjon og en sentral kontroll- og rettssikkerhetsfunksjon i kommunen.

Området er regulert av et omfattende lovverk, herunder arkivloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven og personopplysningsloven. Fra 2026 trer ny arkivlov i kraft, med skjerpede krav til etterlevelse og mulighet for sanksjoner ved brudd. Samtidig åpner lovendringen for større fleksibilitet i valg av tekniske løsninger, noe som kan påvirke organisering og arbeidsformer fremover.

4.4.1 Organisering og bemanning

Funksjonen er i alle kommunene organisert sentralt, typisk under service-, stabs- eller fellestjenesteområder. Organiseringen varierer noe mellom kommunene. I noen er dokumentsenter og arkiv samlet i egne enheter, mens funksjonen i andre inngår i bredere service- eller fellestjenestemiljøer. Variasjonen reflekterer i hovedsak kommunestørrelse og administrative strukturer. Arkivets rolle er ellers tverrgående og retter seg mot hele organisasjonen.

Bemanningen varierer betydelig. Skien og Porsgrunn har større fagmiljøer med flere årsverk og tydeligere intern arbeidsdeling. Dette gir bedre forutsetninger for både oppgaveoverlapp og spesialisering innen arkivfaglige oppgaver, systemforvaltning og veiledning.

I de mindre kommunene er funksjonen bemannet med få årsverk, ofte med brede oppgaveporteføljer og i noen tilfeller kombinert med andre administrative oppgaver. Bemanningen er i hovedsak dimensjonert for løpende drift, med begrenset overlapp og liten buffer ved fravær eller økt arbeidsbelastning. Dette gir ulike rammebetingelser for robusthet og utviklingskapasitet mellom kommunene.

4.4.2 Hovedoppgaver og ansvarsområder

Dokumentsenter- og arkivfunksjonen har et helhetlig ansvar for kommunens dokumentasjons- og arkivforvaltning.

Kjerneoppgavene omfatter mottak, journalføring og kvalitetssikring av inngående og utgående dokumenter, publisering og kontroll av offentlige postlister samt løpende oppfølging av journalføringsplikten i organisasjonen.

Funksjonen har også ansvar for arkivfaglige rammer og styringsdokumenter, herunder arkivplaner, rutiner og retningslinjer for dokumenthåndtering, samt bortsetting og langtidsbevaring av arkivmateriale. Intervjuene gir inntrykk av at det er varierende grav av papirarkiv i kommunene. Flere av kommunene arbeider med digitalisering og skanning av eldre papirarkiver og dokumentasjon som tidligere har vært lagret lokalt i virksomhetene. IKA Kongsberg leverer deponeringstjenester til alle kommunene i Grenland.

En sentral del av arbeidet er veiledning og opplæring av saksbehandlere og ledere. Arkivfunksjonen skal sikre at regelverk og rutiner forstås og etterleves i hele organisasjonen. Denne rollen beskrives som avgjørende for kvaliteten i kommunens samlede dokumentforvaltning, men også som ressurskrevende.

4.4.3 Systemer, digitale verktøy og arbeidsprosesser

Tabellen under viser kommunenes sak- og arkivsystem.

Tabell 5 Sak-/arkivsystem i den enkelte kommune i Grenland

Bamble	Drangedal	Kragerø	Porsgrunn	Siljan	Skien
Acos WebSak+	Acos WebSak+	Acos WebSak+	Acos WebSak+	Acos WebSak+	Acos WebSak+

Alle seks kommuner benytter ACOS WebSak+, som legger føringer for dokumentflyt, journalføring og arkivering. Flere kommuner benytter Documaster som arkivkjerne for fagsystemer. Strategi varierer mellom kommunene, noe som kan påvirke hvordan dokumentfangst og systemintegrasjoner håndteres i praksis.

Digital dokumentfangst og elektronisk journalføring er etablert som normal praksis. Samtidig oppstår mye arkivpliktig dokumentasjon i ulike fagsystemer ute i organisasjonen. Arkivfunksjonen har derfor en viktig rolle i å sikre at relevant dokumentasjon fanges opp og inngår i kommunens samlede arkiv.

Intervjuene viser videre at en del av arbeidet består i kontroll og kvalitetssikring av journalføring og metadata, blant annet klassifisering, saksstruktur og vurdering av offentlighet. Digitalisering innebærer ikke fullt ut automatiserte prosesser; manuell kontroll og oppfølging er fortsatt en integrert og ressurskrevende del av arbeidet.

Forskjellene mellom kommunene knytter seg i liten grad til tekniske løsninger, og i større grad til kapasitet til systematisk utviklingsarbeid. I større kommuner beskrives noe større handlingsrom for forbedringsarbeid, mens mindre kommuner i større grad er bundet til løpende drift.

Forskjellene mellom kommunene knytter seg i liten grad til tekniske løsninger, og i større grad til kapasitet til systematisk utviklingsarbeid. De tre største kommunene beskriver her noe større handlingsrom for forbedringsarbeid, mens de mindre kommunene i større grad er bundet til løpende drift.

4.4.4 Kvalitet – hva fungerer godt, og hva oppleves mer utfordrende

Intervjuene gir et samlet bilde av at dokumentsenter- og arkivfunksjonen leverer forsvarlig og lovmessig kvalitet innenfor gjeldende rammer. Kvalitet forstås primært som korrekt journalføring, etterlevelse av arkivregelverket og publisering av postlister i tråd med lovkrav.

Kvaliteten er i stor grad knyttet til arkivfaglig kompetanse, erfaring og lokalkunnskap. Kjennskap til organisasjonens saksflyt og arbeidsformer er særlig viktig i grenseflatene mot linjeorganisasjonen.

Samtidig sikres kvalitet i betydelig grad gjennom løpende kontroll, korrigering og oppfølging. I flere kommuner er kapasiteten i hovedsak bundet opp i daglig journalføring og kvalitetssikring, med begrenset handlingsrom for systematisk forbedringsarbeid eller proaktiv utvikling av rutiner.

I enkelte kommuner beskrives situasjonen slik at hoveddelen av kapasiteten brukes til å sikre daglig postregistrering og publisering av postlister. Funksjonen er i praksis dimensjonert for å ivareta minimumskravene til journalføring og etterlevelse, mens mer systematisk arkivfaglig utviklingsarbeid, forbedring av rutiner og proaktiv veiledning av organisasjonen må nedprioriteres.

Der det har vært mulig å arbeide mer systematisk med veiledning og forbedring, beskrives dette som bidrag til mer ensartet praksis og redusert behov for etterarbeid. Slike forbedringer forutsetter imidlertid stabil bemanning og kapasitet utover daglig drift.

4.4.5 Robusthet, rekruttering og kompetanse

Robustheten i dokumentsenter- og arkivfunksjonen varierer betydelig mellom kommunene i Grenland, på samme måte som innen lønn og regnskap.

I de større kommunene beskrives arkivmiljøene som relativt robuste i strukturell forstand. Flere medarbeidere og tydeligere rollefordeling gir forutsetninger for å håndtere ferieavvikling, fravær og perioder med høy arbeidsbelastning. Samtidig peker også disse kommunene på sårbarhet knyttet til spesialisert arkivfaglig kompetanse og nøkkelroller, særlig der systemforvaltning eller arkivfaglig ansvar er konsentrert hos få personer.

I de mindre kommunene fremstår dokumentsenter- og arkivfunksjonen som klart mer personavhengig. Få årsverk og bred oppgaveportefølje innebærer begrenset buffer for fravær eller utskifting. Intervjuene viser at funksjonen her i stor grad er dimensjonert for å sikre daglig journalføring og etterlevelse av minimumskrav, og at avvik fra normalsituasjon raskt gir økt arbeidsbelastning og sårbarhet.

Rekrutteringssituasjonen beskrives litt ulikt. Enkelte kommuner opplever den senere tiden å ha hatt godt søkergrunnlag, og funnet gode kandidater med både arkivfaglig og IT-faglig kompetanse. Samtidig beskriver flere kommuner rekruttering som krevende. I flere av de mindre kommunene knyttes rekrutteringsutfordringene særlig til begrenset søkergrunnlag og små fagmiljøer. Også i enkelte av de større kommunene beskrives konkurranse om

kandidater med arkivfaglig kompetanse, særlig der stillingene innebærer systemansvar eller faglig ledelse.

Når det gjelder turnover, gir intervjuene samlet sett et bilde av relativt stabil bemanning over tid. Samtidig beskrives enkeltperioder i flere kommuner, både større og mindre, med utskifting, sykefravær eller midlertidige løsninger som krevende.

4.4.6 Utfordringer og endringer fremover i tid

Først og fremst løftes skjerpede krav til etterlevelse og dokumentasjon frem i intervjuene, og arkivfunksjonens betydning for rettsikkerhet og internkontroll. Den nye arkivloven er et eksempel.

Informantene beskriver en utvikling der dokumentsenter- og arkivfunksjonen i økende grad blir en del av kommunens digitale grunnmur. Dokumentasjon skapes i dag i et mangfold av systemer og kanaler – fra søknadsportaler og e-post til spesialiserte fagsystemer og digitale dialogflater. Flere peker på at arkivutfordringen fremover ikke først og fremst handler om journalføring i ett system, men om å sikre helhetlig dokumentfangst på tvers av arbeidsprosesser og teknologiske plattformer.

Det forventes en videre utvikling mot tettere integrasjoner mellom sak-/arkivsystemer og fagsystemer, og mer automatisert dokumentfangst. Informantene fremhever at dette gir et betydelig effektiviseringspotensial, men samtidig øker kravene til struktur, metadata og kvalitetssikring. Arkivkompetansen beskrives derfor som avgjørende, men med en endret rolle: fra manuell registrering og produksjon til kravstilling, styring, kontroll og faglig kvalitetssikring. Flere understreker behovet for at arkiv involveres tidlig i anskaffelser og systemutvikling, slik at dokumentasjonsplikten bygges inn i fremtidens løsninger.

Informantene peker videre på at utfordringene i grenseflaten mot linjeorganisasjonen vil vedvare. Varierende forståelse for arkivplikt og journalføringskrav blant ledere og ansatte, krever tydelige rutiner og kapasitet til veiledning og oppfølging.

Rekruttering og kompetanseutvikling trekkes også frem som et viktig tema i årene som kommer. Flere peker på at rekruttering er tidvis krevende i dag, samtidig som behovet for medarbeidere med en kombinasjon av arkivfaglig forståelse, digital innsikt og evne til å arbeide på tvers av fagområder, vil øke.

4.5 Oppsummering

Gjennomgangen av lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv viser tre funksjoner som i dag leverer stabile og forsvarlige tjenester innenfor gjeldende rammer. Kvaliteten fremstår som god, og leveransene oppfyller lov- og regelverkskrav. Dette gjelder særlig kjerneoppgavene: korrekt og rettidig lønnsutbetaling, pålitelig regnskapsrapportering og lovmessig journalføring og dokumenthåndtering.

Samtidig avdekker intervjuene tydelige strukturelle forskjeller mellom kommunene. De største kommunene har større fagmiljøer og noe bedre forutsetninger for intern arbeidsdeling, overlapp og håndtering av arbeidstopper. I de mindre kommunene er funksjonene gjennomgående mer personavhengige og sårbare for fravær eller utskifting. Robustheten varierer dermed i hovedsak med størrelse og kapasitet, snarere enn med teknologiske løsninger.

Når det gjelder grunnsystem, fremstår kommunene relativt like. Innen lønn og regnskap benytter de fleste Visma som grunnsystem, mens alle seks kommuner bruker samme sak-/arkivsystem. Forskjellene ligger dermed i mindre grad i valg av systemer, og i større grad i kapasitet til å utnytte systemene og arbeide systematisk med forbedring og utvikling.

Et gjennomgående trekk på tvers av funksjonene er at kvalitet i stor grad sikres gjennom manuell kontroll, korrigering og oppfølging i grenseflaten mot linjeorganisasjonen. Betydelig kapasitet går med til å kvalitetssikre grunnlagsdata. Handlingsrommet for systematisk utviklingsarbeid er varierende og ofte begrenset av løpende driftskrav, spesielt i de mindre kommunene.

Samlet sett beskrives tre funksjoner som fungerer i dag, men hvor strukturell robusthet og evne til å håndtere økt kompleksitet og utviklingsbehov parallelt med stabil drift, varierer.

5 Samarbeidsmuligheter og -utfordringer: Hva sier litteraturen?

5.1 Formål, avgrensning og analytisk tilnærming

Dette kapitlet redegjør for sentrale perspektiver og funn fra forskning, offentlige utredninger og evalueringer av interkommunalt samarbeid, med særlig relevans for samarbeid om administrative funksjoner som regnskap, lønn og dokumentsenter/arkiv. Kapitlet etablerer et grunnlag for den videre vurderingen av samarbeid i Grenland.

Kapitlet er bygget opp som følger. Først presenteres argumenter og vurderinger knyttet til potensielle gevinster ved interkommunalt samarbeid. Deretter behandles utfordringer og risikofaktorer. Avslutningsvis sammenfattes sentrale betingelser som litteraturen peker på som relevante for vurderinger av denne typen samarbeid.

Det bør nevnes at dette ikke er en uttømmende gjennomgang av all litteratur om interkommunalt samarbeid. Det ville ikke vært mulig å gjennomføre innenfor rammen av dette prosjektet.

5.2 Motiver og dokumenterte gevinster ved interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner

5.2.1 Effektiv ressursutnyttelse

Administrative funksjoner fremheves i flere utredninger som særlig egnet for samarbeid (PwC, 2025a; Vinsand, 2021; Vinsand, 2024; Brandtzæg mfl., 2018). Begrunnelsen er at slike funksjoner i stor grad består av standardiserbare og volumavhengige oppgaver, og i mindre grad krever fysisk nærhet til brukere. Når flere kommuner samler disse funksjonene, kan faste kostnader knyttet til systemer, ledelse og kompetanse fordeles på et større volum (PwC, 2025a; Brandtzæg mfl., 2019).

Evalueringen av Agder kommunale støttetjenester (AKST) er et av få empiriske eksempler på realiserte effektivitetsgevinster. Her ble bemanningen redusert med om lag 21 prosent samtidig som antall transaksjoner økte (Grindland & Mortensen, 2019; NIVI, 2024). Gevinstene knyttes til tydeligere funksjonsdeling, standardisering av arbeidsprosesser og bedre systemutnyttelse, og illustrerer at effektivisering ikke bare handler om færre årsverk, men om økt produktivitet. Ifølge Vinsand (2024) er effektiviseringsgevinsten i dag oppe i om lag 30 prosent.

Litteraturen understreker samtidig at effektiviseringspotensialet er betinget av digital modenhet og harmonisering av systemer og arbeidsprosesser (PwC, 2025a; Vinsand, 2024; Brandtzæg mfl., 2019). Uten slik harmonisering vil skalafordeler være begrensede, slik blant annet utredningen av felles dokumentsenter i Værnesregionen peker på (PwC, 2025b).

Større fagmiljøer kan også gi mer hensiktsmessig bruk av kompetanse. Arbeidsoppgaver kan differensieres slik at spesialkompetanse benyttes der den gir størst verdi, og behovet for kjøp av ekstern bistand kan reduseres (PwC, 2025a; Brandtzæg mfl., 2019). I tillegg kan tydeligere rollefordeling og funksjonsdeling gi bedre forutsetninger for robuste kontrollrutiner, noe som først og fremst representerer en kvalitetsgevinst, men også kan ha indirekte effektivitetsvirkninger (PwC, 2025a; Styringsgruppa 4Lister, 2023).

Vinsand (2024) anslår et generelt effektiviseringspotensial på mellom 10 og 30 prosent innen administrative funksjoner, samtidig som det understrekes at gevinster normalt realiseres gradvis gjennom harmonisering og naturlig avgang, ikke som umiddelbare budsjettkutt.

I et bredere styringsperspektiv viser Generalistkommuneutvalget og Menon at små og perifere kommuner i gjennomsnitt har større utfordringer med lovoppfyllelse og administrativ kapasitet. Effektiv samorganisering av funksjoner kan dermed indirekte styrke kommunenes samlede styringskapasitet og rettssikkerhet (Menon, 2022; NOU 2023:9).

5.2.2 Robuste fagmiljøer og redusert sårbarhet

Redusert sårbarhet fremstår som det mest gjennomgående motivet for interkommunalt samarbeid i kunnskapsgrunnlaget. Samtidig varierer betydningen av dette motivet med kommunestørrelse.

Generalistkommuneutvalget (NOU 2023:9), Menon (2022) og Blåka mfl. (2023) peker på at små kommuner generelt har svakere forutsetninger for å opprettholde stabile og kompetente fagmiljøer over tid. Små administrative enheter er ofte bemannet med få ansatte, noe som gir høy personavhengighet og begrenset organisatorisk redundans. Dette kan påvirke både kontinuitet, regelverksetterlevelse og evne til å håndtere uforutsette hendelser.

Flere konkrete utredninger illustrerer dette poenget. I en utredning fra Indre Namdal beskriver PwC (2022) små og sårbare fagmiljøer som en sentral utfordring, særlig innen økonomi og administrative funksjoner. Tilsvarende peker Telemarksforskings utredning for Solør-kommunene (Brandtzæg mfl., 2020) og utredningen om felles dokumentsenter i Værnesregionen (PwC, 2025b) på at større og mer samlet organisering kan redusere

personavhengighet og legge til rette for overlappende kompetanse, tydeligere arbeidsdeling og mer systematisk internkontroll.

I dette perspektivet kan interkommunalt samarbeid forstås som en strukturtilpasning som gjør det mulig for små kommuner å opprettholde generalistkommunerollen. Større fagmiljøer gir bedre forutsetninger for kompetansedeling, faglig sparring, spesialisering og kontinuitet ved fravær og turnover.

For større kommuner er robusthetshensynet mindre dominerende. Blåka mfl. (2023) viser at større bykommuner i mindre grad går inn i samarbeid av kapasitets- eller sårbarhetshensyn, og i større grad motiveres av regional samordning, fagutvikling og strategisk rolleutøvelse. Samtidig viser erfaringene fra AKST (Grindland & Mortensen, 2019) og PwCs analyser (2025a) at også større enheter kan oppnå økt fleksibilitet og mer robust ressursdisponering gjennom samling av administrative funksjoner.

Robusthetsgevinsten fremstår dermed som asymmetrisk: størst der utgangspunktet er små og personavhengige miljøer, men ikke irrelevant for større kommuner.

For vurderingen av samarbeid i Grenland innebærer dette at betydningen av robusthetsargumentet må vurderes kontekstuelt, i lys av størrelse, bemanning og eksisterende organisering i den enkelte kommune.

5.2.3 Kompetanse og spesialisering

Et sentralt motiv for interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner er muligheten for å styrke kompetansegrunnlaget og legge til rette for mer systematisk spesialisering.

Generalistkommuneutvalget (NOU 2023:9) peker på at økende kompleksitet i kommunale oppgaver stiller høyere krav til faglig kapasitet og kontinuerlig kompetanseutvikling. Interkommunalt samarbeid kan i denne sammenheng forstås som en struktur for å håndtere økende behov for spesialisering innenfor rammene av generalistkommunesystemet.

Flere utredninger viser at små administrative miljøer ofte mangler kapasitet til å bygge og vedlikeholde spisskompetanse innen regelintensive områder som merverdiavgift, refusjonsordninger og økonomiregelverk (PwC, 2022; PwC, 2025a). Samling av funksjoner kan legge til rette for tydeligere arbeidsdeling, mer målrettet kompetanseutvikling og mindre fragmentering av fagansvar.

Evalueringen av AKST illustrerer dette ved at mer systematisk oppfølging av sykepenge- og foreldrepenge-refusjoner bidro til økte refusjonsinntekter (Grindland & Mortensen, 2019).

Dette viser hvordan spesialisering og profesjonalisering kan gi konkrete økonomiske effekter, ikke bare organisatoriske forbedringer.

Samtidig understreker litteraturen at slike gevinster ikke er automatiske. Effekten av samarbeid avhenger av organisering, styringsstruktur og graden av reell integrasjon mellom deltakerkommunene. Samarbeid som forblir fragmentert, eller der fagmiljøene ikke samles i praksis, kan gi begrensede kompetansegevinster (Blåka, 2024).

Samlet indikerer kunnskapsgrunnlaget at interkommunalt samarbeid kan styrke kompetanse og spesialisering innen regnskap, lønn og dokumentsenter, særlig der dagens fagmiljøer er små og generalistpreget. For større kommuner kan gevinstene i større grad ligge i videreutvikling av spisskompetanse og mer systematisk kvalitetsforbedring.

5.2.4 Utviklingskapasitet og digitalisering

Flere av utredningene peker på at interkommunalt samarbeid ikke bare handler om effektiv drift, men også om evne til utvikling og omstilling. Kommunekommisjonen understreker at kommunesektoren står overfor betydelige omstillingsbehov som følge av demografiske endringer, strammere økonomisk handlingsrom og økende krav til kvalitet og effektivitet (NOU 2026:1). I denne sammenheng blir kapasitet til kontinuerlig forbedring, digitalisering og prosessutvikling en sentral forutsetning for bærekraftig drift.

Små administrative miljøer har ofte begrenset kapasitet til systematisk utviklingsarbeid ved siden av løpende drift. Når bemanningen er knapp, prioriteres daglig saksbehandling og lovpålagte oppgaver, mens prosessforbedring, systemutvikling og digitalisering nedprioriteres (PwC, 2022; NOU 2026:1). Over tid kan dette svekke både effektivitet og kvalitet.

Erfaringene fra AKST viser hvordan samling av funksjoner kan legge til rette for mer helhetlige arbeidsprosesser og bedre utnyttelse av digitale løsninger gjennom integrasjon av systemer og standardisering av rutiner (Grindland & Mortensen, 2019). Tilsvarende peker utredningen av felles dokumentsenter i Værnesregionen på at tydelig organisering av utviklings- og internkontrollfunksjoner kan styrke systematisk oppfølging av arkivlov, offentlighet og personvern (PwC, 2025b).

Samtidig understrekes det i litteraturen at heller ikke denne typen gevinster «kommer av seg selv», men avhenger av styring, organisering og grad av reell integrasjon mellom deltakerkommunene (Blåka, 2024; PwC, 2022). Uten harmonisering av rutiner og felles systemløsninger vil potensialet for videre digitalisering og forbedring være begrenset.

Samlet indikerer kunnskapsgrunnlaget at interkommunalt samarbeid kan styrke utviklingskapasiteten innen regnskap, lønn og dokumentsenter, særlig der dagens miljøer har begrenset rom for systematisk forbedringsarbeid. Gevinstene forutsetter imidlertid tydelig organisering, ledelse og vilje til standardisering.

5.2.5 Rekrutteringskraft og attraktivitet

Tilgang på kvalifisert arbeidskraft fremstår som en av de mest langsiktige utfordringene for kommunesektoren. Kommunekommisjonen, Demografiutvalget og Generalistkommuneutvalget peker på at demografisk press, skjerpede kompetansekrav og et strammere arbeidsmarked vil gjøre det mer krevende å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft i årene som kommer (NOU 2026:1; NOU 2020:15; NOU 2023:9).

Flere utredninger viser at små og fragmenterte fagmiljøer kan fremstå som mindre attraktive for søkere, blant annet fordi stillingene ofte er smalt organisert og kan gi begrenset rom for faglig utvikling (PwC, 2022; Brandtzæg mfl., 2019; Vinsand, 2021). Interkommunalt samarbeid kan legge til rette for større fagmiljøer, tydeligere spesialisering og mer stabile, hele stillinger. Slike miljøer fremheves som mer attraktive i et konkurransepreget arbeidsmarked (NOU 2023:9; PwC, 2025; Borge mfl., 2017).

Samarbeid kan også redusere uhensiktsmessig konkurranse mellom nabokommuner om den samme begrensede arbeidskraften. Uten samarbeid kan kommuner i samme region konkurrere om de samme kandidatene, noe som kan presse lønnsnivået opp uten å styrke den samlede kompetansen regionalt (NOU 2023:9; Vinsand, 2024).

Samlet indikerer kunnskapsgrunnlaget at interkommunalt samarbeid kan styrke rekrutteringskraften innen administrative funksjoner, særlig der fagmiljøene er små og sårbare. Effekten vil imidlertid variere med regional kontekst, organisering og graden av reell integrasjon mellom deltakerkommunene.

5.3 Utfordringer, begrensninger og risiko ved interkommunalt samarbeid

Det er hittil presentert funn og argumenter fra litteraturen om interkommunalt samarbeid som peker på et potensial for gevinster knyttet til blant annet effektiv ressursutnyttelse, robuste fagmiljøer og styrket utviklingskapasitet. Samtidig er det flere utredninger som understreker at effektene varierer betydelig mellom sektorer, oppgavetyper og kontekster, og at samarbeid representerer et virkemiddel snarere enn en universell løsning (NOU 2023:9; NOU 2026:1; Blåka, 2024). Litteraturen peker på at interkommunalt samarbeid kan medføre nye styringsmessige, økonomiske og organisatoriske utfordringer.

I de kommende avsnittene, gjøres det rede for sentrale begrensninger og risikomomenter slik de fremkommer i kunnskapsgrunnlaget.

5.3.1 Demokratisk styring, ansvar og maktforskyvning

Utredningene nevnt i forrige avsnitt tyder på at de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid først og fremst er knyttet til politisk-administrativ styring. Både Generalistkommuneutvalget og Kommunekommisjonen peker på at interkommunalt samarbeid innebærer en forskyvning av beslutningsmyndighet fra det enkelte kommunestyret til felles styringsorganer eller vertskommuner (NOU 2023:9; NOU 2026:1). Når oppgaver organiseres utenfor kommunens ordinære linjeorganisasjon, kan den folkevalgte styringen fort bli mer indirekte.

Begreper som fragmentering, uthuling, større avstand, ansvarsforvitring og mindre oversikt over den samlede kommunale oppgaveløsningen og tjenesteutførelsen går igjen i litteraturen. I tilfeller der det opprettes nye enheter, ofte med egne styrer, vedtekter, budsjetter og ansatte, fragmenteres de kommunale styringsprosessene. Nye beslutningsnivåer oppstår, og endrer direkte styringsmuligheter, både administrativt og politisk. Det kan medføre problemer knyttet til oversikt, og dermed også til kontroll og styring (Jacobsen mfl., 2022).

Opprettelsen av interkommunale samarbeidsordninger kan dessuten svekke forholdet mellom velger og representant. De som sitter i styrer og råd for interkommunale samarbeid, er i beste fall utpekt av de folkevalgte, og kan dermed ikke holdes direkte ansvarlig gjennom valgkanalen. For innbyggere kan det også fort bli uklart hvem som faktisk står til ansvar for prioriteringer og kvalitet i tjenestene.

I vertskommunesamarbeid kan det oppstå asymmetrier mellom kommunene. Deltakerkommuner kan oppleve vertskommunens politiske og økonomiske prioriteringer som utfordrende. Deltakerkommunen risikerer å miste politisk styring og kontroll (demokratisk underskudd) fordi myndighet flyttes til en annen kommunes administrasjon. De mister også ofte intern fagkompetanse, noe som gjør det vanskelig å være en profesjonell bestiller og kontrollør av tjenesten eller oppgaven.

Menon og Lund (2025) viser at slike asymmetrier kan påvirke både opplevd legitimitet og reell innflytelse i samarbeidet. Blåka (2024) understreker at styringsstruktur og design av samarbeidet har avgjørende betydning for hvordan slike utfordringer håndteres.

Selv om administrative funksjoner i mindre grad er politisk synlige sammenliknet med innbyggerrettede tjenesteområder, berører de sentrale spørsmål om økonomistyring,

rettssikkerhet og etterlevelse av lovverk. Tydelig rolle- og ansvarsavklaring fremstår derfor som en grunnleggende forutsetning for å sikre både effektivitet og demokratisk legitimitet.

5.3.2 Koordineringskostnader og organisatorisk kompleksitet

Selv om interkommunalt samarbeid kan redusere sårbarhet og gi stordriftsfordeler, kan det samtidig introdusere nye og varige koordineringskostnader. Kommunekommisjonen viser til at samarbeid mellom flere selvstendige kommuner innebærer behov for løpende samordning av prioriteringer, budsjett og praksis (NOU 2026:1). Dette kan medføre økt tidsbruk til møter, rapportering og administrativ forankring.

Generalistkommuneutvalget beskriver risiko for fragmentering og «lappeteppeorganisering» dersom kommuner inngår i mange parallelle og unifunksjonelle samarbeid (at man oppretter ett og ett samarbeid per oppgave, tjeneste eller funksjon (NOU 2023:9). En slik struktur kan gjøre den samlede styringen mer uoversiktlig og krevende å koordinere. Blåka (2024) peker tilsvarende på at effektene av samarbeid avhenger av graden av integrasjon; fragmenterte løsninger kan øke kompleksiteten og svekke gevinstpotensialet.

Koordineringskostnader kan bestå av både formelle og uformelle elementer: forhandlinger om prioriteringer, håndtering av uenighet, tilpasning til ulike lokale behov og løpende avklaringer om ansvar og fullmakter. Slike kostnader kan være vanskelig å tallfeste, men kan over tid utgjøre en betydelig administrativ belastning.

Nettoeffekten av samarbeid vil dermed avhenge av om eventuelle reduserte driftskostnader overstiger koordineringskostnader som oppstår.

5.3.3 Pukkelkostnader og implementeringsrisiko

Etablering av interkommunale løsninger innebærer som regel en fase med midlertidig økt ressursbruk før eventuelle gevinster kan realiseres. Flere utredninger peker på betydningen av såkalte pukkelkostnader i etablerings- og implementeringsfasen (PwC, 2022; Grindland & Mortensen, 2019; PwC, 2025b; Brandtzæg mfl., 2020).

Disse kan omfatte prosjektorganisering, kartlegging og harmonisering av rutiner, tilpasning eller utskifting av IT-systemer, opplæring av ansatte og utvikling av nye styrings- og rapporteringslinjer. I overgangsperioden kan det oppstå midlertidig dobbeltarbeid og redusert produktivitet.

Kommunekommisjonen understreker at omstillingsprosesser i kommunesektoren krever betydelig administrativ og ledelsesmessig kapasitet (NOU 2026:1). Dersom etableringsfasen

undervurderes, kan det føre til forsinkelser, økte kostnader og svekket legitimitet for samarbeidet.

Erfaringer fra AKST viser at effektiviseringsgevinster kan realiseres, men først etter en fase med systematisk standardisering og organisatorisk modning. Gevinster materialiseres derfor ofte over tid, ikke umiddelbart.

5.3.4 Systemulikheter og harmonisering

Flere utredninger fremhever forskjeller i IKT-systemer, rutiner og arbeidsprosesser mellom kommunene som en sentral barriere for effektiv drift i interkommunale løsninger (PwC, 2022; Grindland & Mortensen, 2019; PwC, 2025b; Brandtzæg mfl., 2020; Brandtzæg mfl., 2019; Brandtzæg & Aastvedt, 2020). Uten felles systemløsninger og standardiserte arbeidsprosesser kan samarbeid føre til parallelle strukturer, manuelt merarbeid og begrenset effektivisering.

Systemulikheter kan gi økt behov for manuell dataoverføring, svake integrasjoner mellom fagsystemer og sak/arkiv, samt økt risiko for feilregistrering og dokumentasjonstap. Dette reduserer effektiviteten og begrenser fleksibel ressursbruk på tvers av deltakerkommunene.

Litteraturen understreker derfor at harmonisering av systemer og arbeidsprosesser er en forutsetning for å realisere stordriftsfordeler. Når kommunene bruker like systemer og følger like rutiner, kan oppgaver fordeles mer fleksibelt, sårbarhet ved fravær reduseres og grunnlaget for arbeidsdeling, spesialisering og digitalisering styrkes.

Kildematerialet peker videre på at felles anskaffelser og etablering av en felles digital plattform kan styrke både innkjøpsmakt og langsiktig utviklingskapasitet. Samtidig innebærer slik harmonisering betydelige overgangskostnader. Systemtilpasninger, oppbygging av felles systemforvaltning og opplæring kan medføre en midlertidig økning i kostnader og ressursbruk før gevinstene realiseres.

Økt standardisering kan også redusere lokal fleksibilitet. Kommunekommisjonen peker på at samarbeid kan begrense handlingsrommet for den enkelte kommune (NOU 2026:1). For administrative funksjoner kan dette innebære at lokale praksiser må avvikles for å hente ut stordriftsfordeler, noe som kan påvirke opplevd nærhet og lokal tilpasning.

5.3.5 Konsekvenser for ansatte og fagmiljø

Interkommunalt samarbeid kan ha konsekvenser for ansatte og lokale fagmiljø. Flere utredninger viser at organisatoriske endringer påvirker arbeidsforhold,

kompetanseforvaltning og organisasjonskultur, ikke bare struktur og styring (NOU 2023:9; Blåka, 2024).

For kommuner som ikke er vertskommune, kan samarbeid innebære sentralisering av arbeidsplasser og overføring av funksjoner ut av egen organisasjon. Dette kan redusere lokal kompetanse og svekke opplevd kontroll over oppgaveløsningen (NOU 2023:9). Når ressurser og ansatte flyttes til en interkommunal enhet, kan det gjenværende fagmiljøet i kommunen bli mindre og mer sårbart. Dette kan svekke intern samhandlingskapasitet og redusere den uformelle dialogen mellom funksjoner og tjenesteområder (NOU 2026:1).

For ansatte kan samarbeid medføre endret organisatorisk tilhørighet, nye arbeidsformer og potensielt lengre reisevei. Slike endringer kan skape usikkerhet, særlig i overgangsfasen. Litteraturen peker her på at tydelig ledelse og involvering er avgjørende for å redusere motstand og risiko for kompetanselekkasje i slike omstillingsprosesser (Brandtzæg mfl., 2020; PwC, 2022; Grindland & Mortensen, 2019).

Som nevnt tidligere i litteraturgjennomgang, kan større interkommunale fagmiljø gi styrket faglig fellesskap, økt spesialisering og mer systematisk kompetanseutvikling (Blåka, 2024). Slike gevinster forutsetter imidlertid reell integrasjon og felles praksis. Uten dette kan samarbeidet forbli fragmentert og mindre effektivt (Menon & Lund, 2020).

5.4 Betingelser for å lykkes – når fungerer interkommunalt samarbeid best?

På tvers av generelle analyser og konkrete utredningsprosjekter fremkommer det noen gjennomgående betingelser som øker sannsynligheten for at samarbeid faktisk gir ønsket effekt. Disse handler om formål, styring, harmonisering, gjennomføringsevne og relasjoner.

5.4.1 Felles problemforståelse og tydelig formål

Samarbeid fungerer best når det bygger på en delt og konkret problemforståelse. Flere kilder peker på at samarbeid som etableres uten en tydelig og felles erkjennelse av utfordringsbildet, ofte får svakere forankring og mindre langsiktighet (NIVI 2009; NIVI 2021; Blåka, 2024).

Et tydelig definert formål bidrar til å avklare ambisjonsnivået: Er målet primært robusthet, kvalitet, effektivisering eller utviklingskapasitet? Der kommunene har ulike forventninger til hva samarbeidet skal levere, øker risikoen for uenighet og fragmentering. Klare mål og avklarte prioriteringer fremstår derfor som en grunnleggende forutsetning.

5.4.2 Tydelig styring og forpliktende organisering

En gjennomgående konklusjon i både generelle analyser og konkrete utredninger er at samarbeid krever tydelig styringsstruktur og avklarte roller (NOU 2023:9; Menon & Lund, 2020; PwC 2025). Dette omfatter klare beslutningslinjer, definerte fullmakter, faste rapporteringsrutiner, en egnet organisasjonsform (vertskommune, oppgavefellesskap mv.) og en gjennomarbeidet samarbeidsavtale.

Samarbeid fungerer best når det er forankret både politisk og administrativt, og når toppledelsen aktivt følger opp utviklingen. Uklare styringslinjer eller manglende eierskap kan over tid svekke både effektivitet og legitimitet.

5.4.3 Reell harmonisering av systemer og arbeidsprosesser

Flere utredninger peker på at harmonisering av systemer og rutiner er en sentral forutsetning for å realisere gevinster (PwC 2022; PwC 2025; Grindland & Mortensen, 2019; Værnesregionen, 2025; Brandtzæg mfl., 2020). Uten felles IKT-løsninger og standardiserte arbeidsprosesser blir fleksibel ressursbruk, arbeidsdeling og digitalisering vanskelig å gjennomføre i praksis.

Harmonisering legger grunnlaget for effektivisering gjennom automatisering og bedre utnyttelse av kompetanse. Samtidig krever dette tydelige beslutninger om felles standarder og en forpliktende plan for gjennomføring. Samarbeid som opprettholder parallelle systemer og praksiser, vil i mindre grad hente ut stordriftsfordeler.

5.4.4 Profesjonell etableringsfase og aktiv gevinstrealisering

Erfaringer fra konkrete samarbeidsprosjekter viser at en godt gjennomført etableringsfase er avgjørende (PwC 2022; PwC 2025; AKST-evalueringen). Dette innebærer dedikert prosjektledelse, realistisk håndtering av overgangskostnader og tydelig plan for gevinstrealisering.

Gevinster oppstår sjelden av seg selv. De forutsetter systematisk oppfølging, tydelige måleindikatorer og aktiv styring over tid. Samarbeid som etableres uten tilstrekkelig prosjektorganisering eller oppfølging, risikerer å bli en ny driftsstruktur uten tydelig utviklingsretning.

5.4.5 Tillit, involvering og langsiktighet

Relasjonelle forhold fremheves i flere studier som en viktig, men ofte undervurdert suksessfaktor (NIVI 2009; Menon & Lund, 2020; PwC 2025). Samarbeid forutsetter gjensidig tillit, vilje til kompromiss og aksept for at gevinster ikke nødvendigvis fordeles likt i alle faser.

Involvering av ansatte og tillitsvalgte i etableringsfasen fremstår som særlig viktig for å redusere motstand og usikkerhet. Samarbeid som preges av kortsiktige løsninger eller hyppige reforhandlinger, har større risiko for ustabilitet.

5.5 Oppsummering

Litteraturen som er gjennomgått i dette kapitlet viser at interkommunalt samarbeid kan gi et potensial for gevinster, særlig knyttet til mer effektiv ressursutnyttelse, mindre sårbarhet, styrket kompetanse og spesialisering, økt utviklingskapasitet og bedre rekrutteringskraft. Samtidig understrekes det at slike gevinster ikke følger automatisk av å etablere et samarbeid, og at effektene varierer med oppgaveområde, kontekst og hvordan samarbeidet faktisk organiseres og drives.

Kunnskapsgrunnlaget peker på flere typer utfordringer og risikoer som må håndteres: demokratisk styring og ansvar kan bli mer indirekte, samarbeid kan medføre varige koordineringskostnader og organisatorisk kompleksitet, og etablering vil ofte innebære pukkelkostnader og implementeringsrisiko. Videre fremheves systemulikheter og behovet for harmonisering som en særlig kritisk faktor, både for effektiv drift og for å kunne realisere digitaliserings- og utviklingsgevinster. Litteraturen løfter også frem at samarbeidsløsninger kan ha betydelige konsekvenser for ansatte og lokale fagmiljø, og at dette kan påvirke både stabilitet, kompetanse og legitimitet.

Samlet gir gjennomgangen et tydelig bilde av at interkommunalt samarbeid først og fremst må forstås som et virkemiddel som kan gi økt måloppnåelse under bestemte forutsetninger. På tvers av kildene fremstår fem betingelser som særlig viktige: felles problemforståelse og tydelig formål, tydelig styring og forpliktende organisering, reell harmonisering av systemer og arbeidsprosesser, en profesjonell etableringsfase med aktiv gevinstrealisering, samt tillit, involvering og langsiktighet i samarbeidet.

Kunnskapsgrunnlaget fra dette kapitlet anvendes i analysene som følger i de neste kapitlene, der situasjonen i Grenland vurderes i lys av både muligheter og utfordringer, og der aktuelle veivalg for et eventuelt samarbeid løftes fram.

6 Analyse av samarbeidsmuligheter i Grenland

6.1 Utgangspunkt for vurderingene

Formålet med dette kapitlet er å analysere hvilke gevinster, muligheter og utfordringer et interkommunalt samarbeid om lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv kan innebære for kommunene i Grenland. Analysen bygger på strukturelle utviklingstrekk fra kapittel 3, kartleggingen av dagens organisering i kapittel 4 og kunnskapsgrunnlaget fra kapittel 5. Vurderingene er struktur- og kontekstbaserte, og utgjør ikke økonomiske beregninger eller anbefaling av en konkret modell.

Kapitlet vurderer i hvilken grad sentrale samarbeidsmotiver – som robusthet, effektiv ressursutnyttelse, kompetanseutvikling, utviklingskapasitet og rekruttering – gjør seg gjeldende i Grenland, og hvordan eventuelle gevinster og risikoer kan slå ut gitt regionens forutsetninger. Det legges særlig vekt på å belyse både fellestrekk og asymmetrier mellom kommunene, ettersom dette påvirker gjennomførbarhet og samarbeidsdynamikk.

Kapitlet er strukturert i tre deler: en analyse av strukturelle forutsetninger, en vurdering av samarbeidsmotiver og en gjennomgang av risiko og gjennomførbarhet, før det avsluttes med en samlet vurdering.

6.2 Strukturelle forutsetninger i Grenland

For å kunne vurdere hvilke gevinster, muligheter og utfordringer et interkommunalt samarbeid kan innebære, må det først klargjøres hvilket strukturelt utgangspunkt kommunene i Grenland har. Analysen nedenfor belyser tre forhold: intern fordeling av kapasitet mellom kommunene, samlet volum i regionen og hvordan Grenland samlet står seg sammenliknet med større enkeltkommuner.

Formålet er ikke å konkludere om samarbeid bør etableres, men å tydeliggjøre det strukturelle utgangspunktet for den videre analysen.

6.2.1 Intern struktur og asymmetri mellom kommunene

Tabellen under viser årsverk per funksjon i hver kommune, og samlede årsverk per kommune i Grenland.

Tabell 6 Årsverk per funksjon og samlet årsverksbruk i Grenlandskommunene

Kommune	Lønn	Regnskap	Dokumentsenter/arkiv	Sum årsverk
Skien	14	8,9	10,6	33,5
Porsgrunn	5	7,1	8,5	20,6
Bamble	2,8	3,7	3,5	10
Kragerø	3	2,8	2,7	8,5
Drangedal	1,8	4	2	7,8
Siljan	1	1	1	3

Årsverksoversikten viser betydelige forskjeller mellom kommunene i Grenland.

I de største kommunene, særlig Skien og Porsgrunn, er funksjonene organisert i større fagmiljøer med flere ansatte innen hver funksjon. I de mindre kommunene er bemanningen vesentlig lavere. I enkelte tilfeller dekker én eller få personer hele funksjonsområder. Forskjellene i størrelse innebærer at kapasitet og intern fleksibilitet er ulikt fordelt i regionen.

Det strukturelle utgangspunktet i Grenland er dermed asymmetrisk. Størrelsen på fagmiljøet varierer betydelig mellom kommunene.

Tabellen under viser avvik i årsverk for den enkelte kommune i Grenland sammenliknet med referansenivået i sammenliknbare kommuner. En mer detaljert oversikt over sammenlikningskommunene ligger i vedlegg 1.

Tabell 7 Avvik i årsverk per funksjon sammenlignet med referansekommuner

Kommune	Regnskap	Lønn	Dokumentsenter/arkiv
Skien	+0,3	+5,9	-0,7
Porsgrunn	-0,4	-0,2	+1,5
Bamble	-0,4	+0,7	+0,7
Kragerø	-0,1	+0,5	-0,4
Drangedal	+1	+0,1	-0,1
Siljan	-0,8	-0,3	-0,8

Ser vi på avvikene mot referansekommuner på kommunenivå, ligger de fleste Grenlandskommunene gjennomgående relativt nær sine referansekommuner. Det finnes enkelte større avvik, først og fremst lønnsfunksjonen i Skien, som har nesten seks årsverk mer enn snittet for referansekommunene. Gjennomgående er det likevel ikke store positive eller negative avvik for de fleste kommunene.

Bemanningsnivået isolert sett med andre ord stort sett nær det man finner i sammenliknbare kommuner.

6.2.2 Samlet volum og sammenlikning med referansekommuner

Når kommunene i Grenland betraktes samlet, utgjør regionen 125 439 innbyggere. Totalt har kommunene 83,4 årsverk innen regnskap, lønn og dokumentsenter/arkiv.

Tabellen under viser samlet årsverk per funksjon i Grenland, sammenlignet med gjennomsnittet for relevante referansekommuner med om lag samme innbyggertall.

Tabell 8 Årsverk per funksjon. Grenland samlet, referansekommuner og gjennomsnittlig årsverk per funksjon i referansekommuner

	Innbygger-tall	Regnskap	Lønn	Dokumentsenter/ arkiv
Sum årsverk kommunene i Grenland	**125 439**	**28,8**	**26,3**	**28,3**
Stavanger	150 838	13,5	23	39
Bærum	132 966	22,7	25,8	18,5
Kristiansand	118 412	19	11,1	17,5
Drammen	105 800	15,7	14,6	24,3
Asker	101 061	7,5	8	20,8
Snitt årsverk sammenliknings-kommuner	**121 815**	**15,7**	**16,5**	**24**

Grenland har til sammen 125 439 innbyggere, mens snittet for sammenlikningskommunene er 121 815 innbyggere, altså tilnærmet samme størrelse.

Ser vi summen av årsverk i Grenland opp mot snittet for referansekommunene, er bildet som følger:

- **Regnskap:** 28,8 årsverk i Grenland mot 15,7 i snitt for referansekommunene
- **Lønn:** 26,3 årsverk i Grenland mot 16,5 i snitt for referansekommunene
- **Dokumentsenter/arkiv:** 28,3 årsverk i Grenland mot 24 i snitt for referansekommunene

Sammenlikningen viser at Grenland samlet benytter flere årsverk enn gjennomsnittet av sammenliknbare kommuner innen alle tre funksjoner, og spesielt innen regnskap og lønn.

Dette må imidlertid ses i sammenheng med funnene i kapittel 6.2.1. Når kommunene vurderes hver for seg, ligger de fleste Grenlandskommunene relativt nær sine respektive referansekommuner. Med unntak av enkelte større avvik, og da først og fremst lønnsfunksjonen i Skien, er det gjennomgående begrensede forskjeller på kommunenivå.

Volumavviket fremkommer dermed først når seks separate organisasjoner betraktes samlet og sammenliknes med kommuner av tilsvarende størrelse. Dette indikerer at fragmentert organisering kan innebære et høyere samlet ressursbehov enn en mer samlet struktur.

Samtidig må tallene tolkes med varsomhet. Hver kommune må opprettholde en viss minimumsbemanning for å sikre drift av funksjonene, uavhengig av størrelse. Men nettopp slike strukturelle terskler kan begrense handlingsrommet for effektivisering innenfor den enkelte kommune isolert sett. Videre kan variasjoner i tjenestenivå, oppgaveomfang som ikke er fanget opp, eller bruk av eksterne tjenester bidra til å forklare deler av forskjellene.

Volumforskjellen kan derfor ikke alene tolkes som ineffektivitet, men illustrerer at organiseringen av samlet volum kan ha betydning for ressursnivået.

Sammenligningen med store bykommuner må også nyanseres ved at et eventuelt interkommunalt samarbeid innebærer økt kompleksitet knyttet til koordinering, styring og lokale tilpasninger sammenlignet med én samlet kommuneorganisasjon.

6.2.3 Indikativ økonomisk ramme: Gevinstpotensial og kostnadsbilde

Formålet med dette delkapitlet er å gi en indikativ økonomisk ramme som oversetter strukturanalysen i forrige delkapittel til et mulig gevinstpotensial i størrelsesorden, og samtidig tydeliggjør forskjellen mellom (a) engangskostnader i etableringsfasen, (b) varige koordineringskostnader ved samarbeid, og (c) mulige varige driftsgevinster over tid.

Gevinstene må forstås som betinget av harmonisering, standardisering og aktiv gevinstrealisering, og de må ikke forveksles med forventning om umiddelbare budsjettkutt.

Utgangspunkt: strukturelt volumavvik og «gevinstrom»

Strukturanalysen viser at Grenland samlet bruker 83,4 årsverk innen lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv, mens gjennomsnittet for sammenliknbare kommuner av tilsvarende størrelse er 56,2 årsverk. Differansen utgjør dermed om lag 27,2 årsverk.

Som nevnt i 6.2.2 fremkommer volumavviket først når seks separate organisasjoner ses samlet, og indikerer at fragmentert organisering kan innebære et høyere samlet ressursbehov enn en mer samlet struktur, blant annet fordi hver kommune må opprettholde en viss minimumsbemanning for å sikre drift og etterlevelse.

Det er samtidig viktig å understreke at volumavviket ikke alene kan tolkes som ineffektivitet. Det representerer et teoretisk rom for mer rasjonell organisering av samlet volum, men hvor mye som i praksis kan realiseres avhenger av hvordan samarbeidet organiseres og gjennomføres, og særlig av graden av harmonisering av systemer og arbeidsprosesser.

Indikativt gevinstpotensial: intervall og tidshorisont

For å unngå urealistiske forventninger opereres det med et intervall for mulig realisering over en tidshorisont på 3-5 år. Dette er i tråd med rapportens øvrige vurderinger av at gevinster normalt realiseres gradvis gjennom harmonisering, bedre prosesser og naturlig avgang, og ikke som «år 1-kutt».

Som et illustrativt intervall kan følgende realiseringsnivåer benyttes:

- Lav realisering: ca. 10 % av strukturelt rom (≈ 3 årsverk)
- Middels realisering: ca. 20 % (≈ 6 årsverk)
- Høy realisering: ca. 30 % (≈ 9 årsverk)

Med en forenklet årsverkskostnad på 0,9 mill. kr per årsverk gir dette følgende indikative årlige størrelsesordener:

Tabell 9 Illustrasjon av størrelsesorden for mulig gevinstuttak ved reell samorganisering og harmonisering over tid

Realiseringsnivå	Reduksjon (årsverk)	Indikativ årlig gevinst
Lav	Ca. 3	≈ 2,7 mill. kr/år
Middel	Ca. 6	≈ 5,4 mill. kr/år
Høy	Ca. 9	≈ 8,1 mill. kr/år

Disse over er ikke et anslag på budsjettkutt, men en illustrasjon av størrelsesorden for mulig gevinstuttak ved reell samorganisering og harmonisering over tid, slik også litteraturgjennomgangen og analysene i rapporten understreker.

Engangskostnader og varige koordineringskostnader

Som vist i kapittel 5 vil etablering av et interkommunalt samarbeid innebære etablerings- og overgangskostnader (pukkelkostnader) og mer varige koordineringskostnader.

Overgangskostnader kan omfatte prosjektorganisering, harmonisering av rutiner og arbeidsprosesser, juridiske avklaringer, opplæring, endringsledelse og teknisk tilrettelegging (inkludert integrasjoner, migrering/konfigurasjon og testing). I etableringsfasen kan det oppstå midlertidig dobbeltarbeid og redusert produktivitet før eventuelle gevinster kan realiseres.

Etableringskostnader vil variere med modellvalg, ambisjonsnivå og tempo, og bør derfor beregnes og budsjetteres nærmere i et eventuelt forprosjekt.

Varige koordineringskostnader følger av at flere kommuner skal styre, prioritere og videreutvikle funksjoner og oppgaver i fellesskap. Kunnskapsgrunnlaget i rapporten peker på at slike koordineringskostnader kan bestå av økt tidsbruk til møter, rapportering, forhandlinger om prioriteringer, håndtering av uenighet og løpende avklaringer om ansvar og fullmakter. Kostnadene er vanskelig å tallfeste presist, men må tas med i vurderingen av hva som kan realiseres som netto gevinst.

Koordineringskostnader reduserer ikke nødvendigvis gevinstpotensialet i seg selv, men vil typisk binde noe kapasitet både i den felles enheten og hos deltakerkommunene. Dette

understreker betydningen av tydelige styringsstrukturer, klare prioriteringsmekanismer og effektive beslutningsprosesser for å begrense varige friksjonskostnader.

Andre potensielle gevinstkilder utover direkte årsverkseffektivisering

Det indikative gevinstrommet over tar utgangspunkt i mulig effektivisering i årsverksbruk innen kjerneoppgavene lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv. I tillegg peker både kunnskapsgrunnlaget og rapportens øvrige analyser på at et interkommunalt samarbeid kan gi ytterligere strukturelle gevinster som ikke fanges direkte i årsverksintervallet, særlig knyttet til ledelse, anskaffelser og systemforvaltning.

1. Redusert ledelses- og støtteadministrasjon

Dagens organisering innebærer at hver kommune har egne ledelses- og koordineringsroller innen funksjonene. En samlet enhet kan i prinsippet redusere behovet for parallelle leder- og koordineringsressurser, forutsatt at funksjonene faktisk samles under én styrings- og ledelsesstruktur.

2. Mer effektiv systemforvaltning og færre parallelle roller

Rapporten beskriver at systemforvaltning, integrasjoner og oppgraderinger i dag ofte er konsentrert hos få personer og at behovet for systemkompetanse er økende. Et felles fagmiljø kan samle systemkompetanse, redusere dobbeltarbeid og gi mer robust forvaltning, og samtidig styrke kapasitet til standardisering og digital forbedring. Slike effekter fremstår i rapportens kunnskapsgrunnlag som en viktig forutsetning for produktivitetsgevinster over tid.

3. Stordriftsfordeler i anskaffelser og drift av systemer

Et samarbeid kan gi mer samordnede anskaffelsesløp, færre parallelle prosesser og bedre utnyttelse av samlet innkjøpsmakt knyttet til lisensavtaler, integrasjoner og oppgraderinger. Dette kan gi lavere totalkostnad eller mer funksjonalitet per krone, men bør kartlegges nærmere i et forprosjekt.

Samlet sett representerer disse punktene et tilleggsmessig potensial som kan komme på toppen av årsverksgevinster, men som samtidig forutsetter harmonisering og tydelig styring for å realiseres.

Forutsetninger for gevinstuttak og vurdering av nettoeffekt

Et eventuelt gevinstuttak forutsetter:

- harmonisering av systemer og arbeidsprosesser,
- tydelige styringslinjer og prioriteringsmekanismer,
- standardisering, arbeidsdeling og felles praksis,
- tilstrekkelig prosjekt- og gjennomføringskapasitet i etableringsfasen, og
- aktiv gevinstrealisering over tid.

Uten slike grep vil parallelle arbeidsformer og varige koordineringskostnader kunne redusere eller utsette realiserbare gevinster, slik rapporten også løfter frem i omtalen av risiko og gjennomførbarhet (kapittel 6.4).

6.3 Samarbeidsmotiver i Grenland

6.3.1 Robusthet – et felles mål, men et asymmetrisk behov

Gitt det strukturelle utgangspunktet i kapittel 6.2, fremstår robusthet som det mest nærliggende motivet for interkommunalt samarbeid i Grenland. Samtidig viser analysen at behovet for robusthet ikke er likt fordelt mellom kommunene. Motivet er felles i form, men asymmetrisk i styrke.

Strukturanalysen i 6.2 viser betydelige forskjeller i størrelse på fagmiljøene innen regnskap, lønn og dokumentsenter/arkiv. I enkelte kommuner er miljøene små og i stor grad personavhengige, mens andre har større enheter med større overlapp i kompetanse og bredere intern arbeidsdeling. Konsekvensene av fravær, turnover eller arbeidstopper vil dermed kunne slå ulikt ut.

Intervjumaterialet understøtter dette bildet. Særlig mindre miljøer beskrives som sårbare ved fravær og arbeidstopper. Robusthet knyttes her både til kapasitet og overlappende kompetanse. I større kommuner omtales robusthet i større grad som fleksibilitet, spesialisering og kapasitet til utviklingsarbeid ved siden av drift.

Litteraturen om interkommunalt samarbeid peker på redusert sårbarhet som et gjennomgående motiv, særlig i mindre kommuner (NOU 2023:9; Menon, 2022; Blåka mfl., 2023). Samling av funksjoner kan gi overlappende kompetanse, tydeligere arbeidsdeling og større organisatorisk redundans.

Samlet sett fremstår robusthet som et reelt og strukturelt begrunnet motiv i Grenland. Drivkraften er imidlertid ulikt fordelt. For kommuner med små og personavhengige miljøer kan samarbeid fremstå som et virkemiddel for å sikre kontinuitet. For større kommuner er gevinsten i større grad knyttet til fleksibilitet og spesialisering enn til grunnleggende driftsstabilitet.

6.3.2 Rekrutteringskraft – regional utvikling og nasjonale rammebetingelser

Mens robusthet i hovedsak beskriver dagens sårbarhet i fagmiljøene, handler rekruttering om bærekraft over tid. Spørsmålet er ikke bare om funksjonene er tilstrekkelig bemannet i dag, men om de vil være det i møte med de utviklingstrekkene som er beskrevet for Grenland i kapittel 3 og for kommunesektoren som helhet i kapittel 5.

Kapittel 3 viser at Grenland står overfor demografiske endringer, økende forsørgerbyrde og potensielt et mer krevende arbeidsmarked. Samtidig viser kapittel 5 at kommunesektoren nasjonalt står overfor skjerpede kompetansekrav, økt digitalisering og strammere økonomiske rammer. Rekruttering er dermed både en regional og en nasjonal strukturutfordring.

Intervjumaterialet viser at rekruttering oppleves som krevende i flere av kommunene, om enn i ulik grad. Utfordringene varierer mellom funksjoner og mellom små og større kommuner. Konsekvensene av rekrutteringssvikt vil imidlertid kunne slå ulikt ut, avhengig av størrelsen på fagmiljøet og graden av personavhengighet.

Litteraturen peker på at større og mer spesialiserte fagmiljøer kan ha større attraktivitet i et konkurransepreget arbeidsmarked (PwC, 2022; Brandtzæg mfl., 2019; NOU 2023:9). Interkommunalt samarbeid kan i denne sammenheng forstås som en mulig strategi for å samle kapasitet, tydeliggjøre spesialisering og styrke faglige utviklingsløp.

Samtidig vil samarbeid i seg selv ikke endre de overordnede arbeidsmarkedsforholdene i regionen. Et regionalt samarbeid kan styrke fagmiljøenes robusthet og attraktivitet, men vil ikke nødvendigvis øke den totale tilgangen på relevant arbeidskraft.

6.3.3 Effektivisering – strukturelt potensial og organisatoriske forutsetninger

Effektiv ressursutnyttelse fremheves i litteraturen som et sentralt motiv for interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner. Særlig standardiserbare og volumavhengige

oppgaver kan i teorien gi grunnlag for stordriftsfordeler dersom funksjonene samordnes og arbeidsprosesser harmoniseres.

Strukturanalysen i kapittel 6.2 viser at Grenland samlet har et høyere ressursvolum enn gjennomsnittet av sammenliknbare kommuner innen regnskap, lønn og dokumentsenter/arkiv. Samtidig ligger de fleste kommunene hver for seg relativt nær sine respektive referansenivåer. Volumavviket oppstår dermed først når seks separate organisasjoner ses under ett.

Dette indikerer at fragmentert organisering kan innebære et høyere samlet ressursbehov enn en mer samlet struktur. Hver kommune må opprettholde en viss minimumsbemanning for å sikre drift av funksjonene, uavhengig av størrelse. Slike strukturelle terskler kan innebære at det er begrenset rom for ytterligere effektivisering innenfor den enkelte kommune isolert sett.

Et større samlet volum kan derimot gi andre skalaeffekter, ved at funksjonene organiseres i ett større fagmiljø fremfor flere parallelle minimumsenheter. Samling av kapasitet kan gi grunnlag for tydeligere arbeidsdeling og spesialisering, og potensielt redusere behovet for overlappende minimumsbemanning i hver kommune.

Intervjumaterialet viser samtidig at effektivisering ikke fremstår som den primære drivkraften for samarbeid i regionen. Informantene fremhever i større grad robusthet, kompetanse og utviklingskapasitet. Det uttrykkes få forventninger om umiddelbare budsjettkutt. Samtidig pekes det på at harmonisering av systemer og arbeidsprosesser over tid kan gi mer effektiv oppgaveløsning.

Litteraturen understreker at eventuelle produktivitetsgevinster forutsetter reell integrasjon. Samlokalisering eller formell sammenslåing er ikke tilstrekkelig i seg selv. Uten standardisering av arbeidsprosesser, felles systemplattform og samordnet styring kan koordineringskostnader redusere eller nøytralisere forventede gevinster. Erfaringer fra tidligere samarbeid viser at effektiviseringsgevinster ofte realiseres gradvis gjennom naturlig avgang, tydelig arbeidsdeling og langsiktig styring.

Effektivisering fremstår dermed som et mulig, men betinget motiv for samarbeid i Grenland. Potensialet er strukturelt til stede, men realiseringen avhenger av organisasjonsmodell, gjennomføringskraft og grad av harmonisering. Dette omtales nærmere i neste avsnitt.

6.3.4 Utviklingskapasitet- koordinert kraft eller fortsatt fragmentering?

Interkommunalt samarbeid må vurderes ikke bare ut fra effektiv drift i dag, men også ut fra evnen til utvikling og omstilling over tid. Kapittel 3 viser at Grenland står overfor

demografiske og arbeidsmarkedsmessige endringer, mens kapittel 5 peker på økende krav til digitalisering, effektivisering og kvalitet i kommunesektoren samlet. I dette bildet blir utviklingskapasitet en sentral faktor.

Strukturanalysen i kapittel 6.2 viser at regionen samlet har et betydelig volum, men at kapasiteten er fordelt på seks separate organisasjoner. Utviklingsarbeid skjer i alle kommunene, men er ulikt fordelt og i noen grad personavhengig.

Intervjumaterialet indikerer at utviklingsoppgaver i mindre kommuner ofte må håndteres parallelt med løpende drift, og at kapasiteten til systematisk forbedringsarbeid kan være begrenset. I større kommuner finnes det i større grad rom for spesialisering, men også her konkurrerer utviklingsarbeid med daglig oppgaveløsning.

Et interkommunalt samarbeid kan, gitt riktige forutsetninger, gi grunnlag for mer koordinert utviklingskraft. Samling av fagmiljøer kan legge til rette for tydeligere prioritering mellom drift og utvikling, mer spesialiserte roller innen systemforvaltning og digital forbedring, og større gjennomføringskraft i anskaffelser og implementering.

Samtidig er dette potensialet betinget. Uten felles systemplattform, harmoniserte arbeidsprosesser og tydelig styring kan utviklingsarbeidet forbli parallelt og fragmentert, også innenfor en samarbeidsstruktur.

6.3.5 Samlet vurdering av samarbeidsmotiver i Grenland

Analysen i kapittel 6.3 viser at det finnes flere rasjonelle motiver for interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i Grenland. Samtidig varierer styrken og karakteren av motivene mellom kommunene.

Robusthet fremstår som det mest strukturelt forankrede motivet. Strukturanalysen i kapittel 6.2 viser betydelige forskjeller i størrelse på fagmiljøene og ulik grad av personavhengighet. For kommuner med små og sårbare miljøer vil samarbeid kunne bidra til økt kontinuitet og overlappende kompetanse. For større kommuner er robusthetsgevinsten mindre knyttet til grunnleggende driftsstabilitet og mer til fleksibilitet og spesialisering. Motivet er dermed felles i form, men asymmetrisk i styrke.

Rekruttering representerer et mer langsiktig og fremoverskuende hensyn. Regionale utviklingstrekk og nasjonale rammebetingelser tilsier at konkurransen om relevant kompetanse kan tilta over tid. Små og personavhengige miljøer vil være mer utsatt for rekrutteringssvikt, mens større kommuner i større grad utfordres på spisskompetanse og

utviklingskraft. Samarbeid kan styrke fagmiljøenes attraktivitet, men vil ikke i seg selv endre de overordnede arbeidsmarkedsforholdene.

Effektivisering fremstår som et mulig, men betinget motiv. Hver kommune ligger i hovedsak nær sine respektive referansenivåer, noe som tilsier begrenset handlingsrom for ytterligere effektivisering innenfor den enkelte kommune isolert sett. Samtidig viser strukturanalysen at Grenland samlet har et høyere ressursvolum enn sammenliknbare enkeltkommuner. Dette indikerer at fragmentert organisering kan innebære strukturelle terskler, og at et eventuelt effektiviseringspotensial primært er knyttet til organisering av samlet volum. Realisering av slike gevinster forutsetter imidlertid reell integrasjon av systemer, arbeidsprosesser og styring.

Utviklingskapasitet representerer et strategisk potensial. Regionen samlet har et betydelig volum, men kapasiteten er i dag fordelt på seks organisasjoner. Samling av funksjoner kan gi mer koordinert gjennomføringskraft, særlig innen systemforvaltning og digital utvikling. Gevinsten er imidlertid avhengig av harmonisering og tydelige prioriteringer, og er ikke automatisk.

Samlet sett viser analysen at det finnes et rasjonelt grunnlag for samarbeid i Grenland. Motivasjonen er imidlertid ikke likt fordelt. Der sårbarheten er størst, er også den potensielle gevinsten mest direkte. For større kommuner er motivene i større grad knyttet til langsiktig utvikling, koordinering og effektivitet.

Dette asymmetriske motivbildet har betydning for gjennomførbarheten av et eventuelt samarbeid. Ulike kommuner kan ha ulik risikoforståelse og ulike forventninger til gevinst, noe som kan påvirke både tempo, ambisjonsnivå og organisasjonsvalg i en videre prosess.

6.4 Risiko og gjennomførbarhet i Grenland

Kapittel 6.3 viser at det finnes flere rasjonelle motiver for interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i Grenland. Samtidig er motivene ulikt fordelt mellom kommunene, og flere av gevinstene er betinget av organisering, integrasjon og langsiktig oppfølging.

Spørsmålet er dermed ikke bare om samarbeid kan være hensiktsmessig, men om og hvordan det kan gjennomføres på en måte som realiserer gevinster og samtidig håndterer risiko.

Utredningen dreier seg om interne administrative funksjoner, ikke innbyggerrettede tjenester. Den politiske sensitiviteten bør derfor lavere enn ved samarbeid om

kjerneoppgaver. Samtidig berører funksjonene økonomistyring, rettssikkerhet, internkontroll og digital infrastruktur – områder som er fundamentale for kommunenes samlede virksomhet. Risikoen knytter seg derfor primært til styring, koordinering, systemharmonisering og organisatorisk gjennomføringsevne.

Erfaringer fra andre regioner viser at interkommunale samarbeid sjelden mislykkes fordi motivene er svake, men fordi styringslinjer, ansvar, kostnadsdeling og prioriteringer ikke er tilstrekkelig avklart. Dette danner bakteppet for vurderingen nedenfor.

6.4.1 Styring, ansvar og asymmetri

Samarbeid om administrative funksjoner innebærer et grunnleggende styringsdilemma. Økt integrasjon kan gi tydeligere faglig ansvar og bedre ressursutnyttelse eller effektiv oppgaveløsning, men kan samtidig oppleves som redusert lokal kontroll mindre direkte påvirkning. Balansen mellom effektivitet og styring er derfor sentral for både legitimitet og langsiktig stabilitet.

Den direkte politiske styringsutfordringen fremstår som begrenset sammenlignet med samarbeid om innbyggerrettede tjenester. Funksjonene er interne, og kommunestyrenes rolle vil i hovedsak være knyttet til økonomiske rammer og kostnadsdeling. Samtidig kan spørsmål om lokalisering og kostnadsfordeling fort bli politisk relevante, selv om det er snakk om interne administrative oppgaver.

Den mest sentrale risikodimensjonen knyttet til styring, er likevel administrativ snarere enn demokratisk. Her er det også snakk om seks kommuner med ulik størrelse, ulikt behovsbilde og sannsynligvis ulik motivstyrke som skal forholde seg til én felles organisering. Asymmetrien forsterker behovet for tydelig og forutsigbar styringsstruktur.

For noen kommuner er robusthet og kontinuitet det mest presserende motivet. For andre er utviklingskapasitet og effektivisering viktigere. Dersom styringsmodellen ikke balanserer slike ulike forventninger, kan det over tid oppstå ubalanse i opplevd innflytelse og ansvar.

En felles organisering vil også typisk innebære harmonisering av tjenestenivå og arbeidsmåter. Kommuner som i dag har et høyere eller mer tilpasset tjenestenivå kan oppleve endringer, og i noen tilfeller redusert fleksibilitet. Slike forskjeller kan skape forventningsgap dersom nivå og leveranse ikke avklares tydelig i forkant.

Oppsummert knytter risikoen seg særlig til:

- Uavklarte fullmakter og beslutningslinjer
- Uklar kostnadsfordeling

- Utydelige mekanismer for prioritering av utviklingsløp
- Svake rapporterings- og oppfølgingsstrukturer

Kommunene har allerede en rekke samarbeid om oppgaver og tjenester. Enda viktigere: Man har et strategisk samarbeid på administrativt nivå (Grenlandssamarbeidet oppgavefellesskap). Dette bør gi et institusjonelt utgangspunkt for samordnet administrativ styring. Erfaringer fra andre regioner at samarbeid kan utvikle seg til en organisatorisk enhet med svak kobling til eierkommunenes behov – en «butikk i butikken» – dersom dialog, rapportering og forankring ikke er systematisert.

6.4.2 Koordineringskostnader og overgangsbelastning

Interkommunalt samarbeid innebærer økt organisatorisk kompleksitet. Der seks kommuner tidligere har styrt og prioritert hver for seg, vil en felles organisering kreve løpende koordinering av behov, tempo og prioriteringer.

Pukkelkostnader følger med alle større organisasjonsendringer. Etableringsfasen vil medføre overgangskostnader. Harmonisering av arbeidsprosesser, avklaring av rollefordeling, etablering av styringsstruktur og tilpasning av budsjettmodeller er tidkrevende prosesser som krever dedikert prosjektkapasitet. I denne fasen kan produktiviteten midlertidig reduseres, samtidig som organisasjonen bruker ressurser på omstilling fremfor utvikling.

Det vil også kunne oppstå grensesnittutfordringer. Dersom enkelte funksjoner samordnes, mens andre fortsatt organiseres parallelt, kan ansvar og forventninger bli uklare. Dette gjelder særlig i skjæringspunktene mellom felles funksjoner og den enkelte kommuneorganisasjon.

En felles organisering vil videre innebære løpende økte koordineringsbehov. Asymmetrien mellom kommunene kan påvirke både tempo og forventninger. Større kommuner kan ha større intern kapasitet til å håndtere omstilling, mens mindre kommuner kan være mer sårbare for midlertidige belastninger.

Koordineringskostnader er en naturlig konsekvens av integrasjon. Risikoen ligger primært i å undervurdere omfanget av etableringsarbeidet eller å legge for høye forventninger til umiddelbare gevinster. Et annet viktig spørsmål blir om de mer langsiktige koordineringskostnadene står i rimelig forhold til de langsiktige gevinstene.

6.4.3 Harmonisering av systemer og arbeidsprosesser

Realisering av gevinster forutsetter tilstrekkelig harmonisering av systemer og arbeidsprosesser. Organisatorisk samling alene gir ikke effektivisering dersom systembruk, integrasjoner og praksis forblir fragmentert.

I Grenland er hovedsystemene innen regnskap og lønn i stor grad sammenfallende, noe som gir et relativt gunstig utgangspunkt. Samtidig varierer oppsett, integrasjoner og praksis. Innen arkivområdet er hovedsystemet likt, men systemlandskapet for dokumentfangst og integrasjoner er mer komplekst.

Harmonisering handler derfor ikke bare om valg av hovedsystem, men om felles prinsipper for bruk, integrasjon og systemforvaltning. Uten tydelige beslutninger om standardisering kan en felles organisering fortsatt preges av parallell praksis og vedvarende kompleksitet.

Den teknologiske gjennomførbarheten fremstår samlet sett som håndterbar. Risikoen ligger først og fremst i manglende prioritering av harmonisering og i parallelle utviklingsløp som videreføre dagens fragmentering.

Samtlige kommunene i Grenland, med unntak av Porsgrunn, deltar per i dag i IT-samarbeidet i Grenland (ITG). Denne utredningen omhandler hverken organiseringen av dagens IT-samarbeid i Grenland i dag, eller hva et IT-samarbeid bør være i Grenland fremover. Det bør likevel påpekes at en mest mulig helhetlig regional samordning av digital drift og utvikling vil kunne fungere som en støttestruktur for samarbeid om administrative funksjoner.

6.4.4 Organisasjon, kultur og ansatte

Samarbeid vil innebære organisatorisk og kulturell omstilling. Fagmiljøene er i dag integrert i egne kommuneorganisasjoner, og særlig innen regnskap og lønn er dialogen med virksomheter og ledere ofte nær.

Endringer i lederstruktur, faglig tilhørighet og arbeidsdeling kan påvirke opplevelsen av nærhet og trygghet, selv om arbeidsplassene opprettholdes lokalt. Premisset om lokal tilstedeværelse reduserer en sentral risikodimensjon, men endrer ikke behovet for aktiv kulturbygging og tydelig kommunikasjon.

Intervjumaterialet viser samtidig at små og personavhengige miljøer kan innebære høy individuell belastning og faglig isolasjon. Samarbeid kan i dette perspektivet gi økt robusthet, større faglig fellesskap og bedre mulighet for spesialisering.

Risikoen knytter seg dermed primært til endringsprosessen og til opplevd usikkerhet. Tydelig kommunikasjon om mål, tempo og forventede gevinster, samt bred involvering av ansatte og tillitsvalgte, vil være avgjørende for legitimitet og gjennomførbarhet.

6.4.5 Samlet vurdering av risiko og gjennomførbarhet

Risikoene er i hovedsak styrings- og prosessrelaterte. De knytter seg til styringsklarhet, koordineringskostnader, systemharmonisering og organisatorisk gjennomføring – i mindre grad til prinsipielle demokratiske utfordringer eller rent tekniske barrierer.

Analysen i kapittel 6.3 viser at motivbildet er asymmetrisk. For noen kommuner er robusthet og kontinuitet den primære drivkraften, mens andre i større grad er opptatt av utviklingskapasitet og koordinering. Denne asymmetrien representerer i seg selv en gjennomføringsrisiko. Ulike forventninger til tempo, ambisjonsnivå og gevinst kan påvirke både beslutningsprosesser og opplevelse av legitimitet over tid.

Videre vil en felles organisering innebære økte koordineringsbehov. Der seks kommuner tidligere har gjort prioriteringer hver for seg, vil et samarbeid kreve løpende avklaringer av tjenestenivå, ressursbruk og utviklingsretning. Slike koordineringskostnader er en naturlig del av integrasjon, men kan redusere effektiviseringsgevinster dersom styringsstruktur og beslutningsprosesser ikke er tydelig utformet.

Samtidig viser strukturanalysen at regionen samlet har et volum som gir potensial for både styrket robusthet, mer koordinert utviklingskraft og effektivisering. Risikoen ligger derfor ikke primært i mangel på rasjonelt grunnlag for samarbeid, men i gjennomføringen. Uklare mål, utydelig kostnadsmodell eller manglende harmonisering kan redusere eller utsette gevinstrealisering.

Den mest sentrale gjennomføringsforutsetningen fremstår som tydelig og forutsigbar styring kombinert med realistiske forventninger. Et eventuelt samarbeid bør etableres med klare prinsipper for prioritering, kostnadsdeling, tjenestenivå og rapportering. Videre må overgangsfasen planlegges med tilstrekkelig kapasitet og en realistisk fremdrift.

7 Organisering, lokalisering og kostnadsfordeling

Basert på vurderingene i kapittel 6 er det klart at et samarbeid vil kreve en organisasjonsmodell som gir tydelig styring, forutsigbarhet og likeverdig deltakelse mellom kommunene. Samtidig må modellen kunne håndtere regionale forskjeller i størrelse, behov og motivasjon.

Et samarbeid innebærer også avklaringer om lokalisering og kostnadsfordeling – forhold som både administrativt og politisk kan ha stor betydning for oppslutning og gjennomførbarhet. I dette kapitlet drøftes mulige organisasjonsmodeller og prinsipper for disse spørsmålene. Konkrete valg og detaljerte løsninger behandles ikke her, men må eventuelt utredes videre i en etableringsfase.

7.1 Organiseringsformer

Kommuneloven gir kommunene betydelig organisasjonsfrihet ved interkommunalt samarbeid. Valg av modell får likevel betydning for bl.a. styring, ansvarsforhold og fleksibilitet. For samarbeid om administrative funksjoner fremstår særlig vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap som aktuelle alternativer. Det er derfor disse to modellene som diskuteres i det videre.

7.1.1 Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid (kommuneloven kapittel 20) innebærer at en eller flere kommuner delegerer utførelsen av oppgaver til én vertskommune. Modellen kan benyttes både for lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse og for frivillige oppgaver.

Vertskommunemodellen kjennetegnes særlig ved:

- Én kommune fungerer som tjenesteleverandør, mens øvrige kommuner er samarbeidspartnere.
- Kommunestyrene i deltakerkommunene delegerer myndighet ved å instruere egen kommunedirektør om å delegere videre til kommunedirektøren i vertskommunen.
- Det inngås en samarbeidsavtale etter kommuneloven § 20-4, vedtatt av kommunestyrene.
- Vertskommunen har arbeidsgiveransvar og sørger for bemanning og daglig drift.

Modellen gir klare styringslinjer og entydig arbeidsgiveransvar. Den er operativt gjennomførbar og gir direkte adgang til å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak. Dette kan være relevant der samarbeidet omfatter oppgaver med offentlig myndighetsutøvelse.

Samtidig innebærer modellen en asymmetrisk styringsstruktur. Vertskommunen får en sentral rolle, mens øvrige kommuners innflytelse i større grad skjer indirekte gjennom avtale og eierdialog. Over tid kan dette skape uklarhet om prioriteringer og ansvar, særlig dersom samarbeidets omfang øker eller omfatter flere funksjoner.

7.1.2 Kommunalt oppgavefellesskap

Kommunalt oppgavefellesskap (kommuneloven kapittel 19) er en samarbeidsform utviklet for kommuner som ønsker å løse oppgaver i fellesskap innenfor en mer likeverdig struktur. Modellen er særlig brukt for produksjons- og støtteoppgaver som ikke innebærer selvstendig myndighetsutøvelse.

Oppgavefellesskap kjennetegnes blant annet ved:

- Deltakende kommuner opptrer som likeverdige samarbeidspartnere.
- Det inngås skriftlig samarbeidsavtale etter kommuneloven § 19-4, med fastsatte minimumskrav.
- Det etableres et politisk valgt representantskap som øverste organ.
- Det kan opprettes et (administrativt) styre for den løpende virksomheten.
- Oppgavefellesskapet kan organiseres som eget rettssubjekt eller som del av en vertskommune (hovedkontorkommune).
- Arbeidsgiveransvaret kan legges til en av deltakerkommunene eller til et eget rettssubjekt.

Oppgavefellesskap kan ikke gis selvstendig myndighet til å treffe enkeltvedtak på vegne av deltakerkommunene uten særskilt rettslig grunnlag. For arkivfunksjonen representerer dette et juridisk avklaringspunkt, ettersom behandling av innsynsbegjæringer innebærer myndighetsutøvelse.

Modellen gir betydelig fleksibilitet med hensyn til organisering, arbeidsgiveransvar og styringsstruktur. Den legger til rette for høy grad av eierstyring og felles prioriteringer, og gir rom for å samle flere funksjoner innenfor én organisatorisk ramme.

7.1.3 Unifunksjonelle og flerfunksjonelle samarbeid

Dagens interkommunale samarbeid er i stor grad organisert som unifunksjonelle samarbeid, det vil si at hvert samarbeid omfatter ett avgrenset tjeneste- eller oppgaveområde, eksempelvis brannvesen, revisjon eller legevakt. Denne modellen har vært praktisk og formålstjenlig der oppgavene er klart avgrenset og har liten systemmessig eller organisatorisk sammenheng med andre funksjoner.

Generalistkommuneutvalget peker imidlertid på at et økende antall parallelle og separate samarbeid kan gi koordinerings- og styringsutfordringer. Fragmenterte strukturer kan redusere oversikt og helhetlig prioritering, og dermed svekke både demokratisk og administrativ styring. Når enkeltoppgaver organiseres i separate samarbeid, kan det også oppstå bindinger som gjør det vanskeligere å omprioritere ressurser på tvers av oppgaveområder.

Utvalget anbefaler derfor at kommuner i større grad, der det er mulig, samler flere oppgaver innenfor ett felles og mer stabilt samarbeid – et såkalt flerfunksjonelt samarbeid. En slik modell kan redusere koordineringskostnader, forenkle styringslinjer og gi mer helhetlig utvikling over tid.

Administrative funksjoner som lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv har flere fellestrekk som gjør dem egnet for slik samorganisering. Funksjonene er i stor grad transaksjonsbaserte og systemavhengige, og de er ikke stedbundne. Funksjonene deler ofte teknologiske plattformer og arbeidsprosesser, hvilket taler for at de i større grad kan, og bør ses i sammenheng organisatorisk.

Et flerfunksjonelt samarbeid kan dermed bidra til å:

- redusere fragmentering og parallelle styringsstrukturer
- legge til rette for samordnet prioritering og utvikling
- styrke fagmiljø og robusthet på tvers av funksjoner
- redusere koordinerings- og styringskostnader over tid

Spørsmålet om unifunksjonelt versus flerfunksjonelt samarbeid er derfor ikke kun et organisatorisk valg, men et strategisk valg knyttet til styring, robusthet og langsiktig utviklingskapasitet.

7.1.4 Samlet vurdering

Vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap er begge rettslig gjennomførbare samarbeidsformer, men representerer ulike styringslogikker.

Vertskommunemodellen er enkel og operativ, og særlig egnet der det er behov for klar myndighetsutøvelse og entydig ansvar.

For samarbeid om flere administrative funksjoner samtidig kan modellen imidlertid innebære utfordringer. Dersom lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv organiseres som separate vertskommunesamarbeid, og med ulike vertskommuner, fører dette fort til unødig fragmentering og parallelle styringsstrukturer. En slik løsning fremstår som lite hensiktsmessig ettersom funksjonene iallfall delvis henger sammen gjennom felles systemer og arbeidsprosesser, og det vil være behov for koordinert utvikling og prioritering på tvers.

En ytterligere utfordring er at vertskommunemodellen i praksis gir en asymmetrisk styringsstruktur, der vertskommunen får en dominerende rolle, mens deltakerkommunenes innflytelse blir mer indirekte. Dette kan gjøre styring, prioritering og ansvarslinjer mindre tydelige over tid.

Oppgavefellesskap fremstår i denne sammenhengen som bedre tilpasset et flerfunksjonelt og helhetlig samarbeid. Modellen gir en mer likestilt styringsstruktur og legger til rette for samordnet prioritering, felles utvikling og langsiktig stabilitet. Den gir også større fleksibilitet for justering av omfang og organisering over tid, for eksempel dersom det senere vurderes å inkludere flere administrative funksjoner.

For samarbeid om sentraladministrative funksjoner, fremstår oppgavefellesskap samlet sett som den mest hensiktsmessige organiseringsformen.

Samtidig må det tas høyde for at arkivfunksjonen innebærer elementer av myndighetsutøvelse, herunder behandling av innsynsbegjæringer og andre enkeltvedtak. Vertskommunemodellen gir direkte adgang til å delegere slik myndighet. Dersom arkiv inngår i et oppgavefellesskap, må det derfor avklares hvordan nødvendig myndighetsutøvelse skal håndteres rettslig og organisatorisk.

Utredningen konkluderer ikke med endelig valg av organisasjonsform, men vurderingen tilsier at kommunalt oppgavefellesskap fremstår som best egnet dersom målet er et helhetlig og langsiktig samarbeid om lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv, som også er fleksibelt med tanke på senere utvidelser eller endringer i samarbeidsbehov.

7.2 Lokalisering

Lokalisering er ofte et sensitivt tema i vurderinger av interkommunale samarbeid. I dette prosjektet ligger det som premiss at arbeidsplasser skal kunne opprettholdes lokalt i den enkelte kommune. Dette reduserer betydningen av fysisk flytting som risikofaktor.

Tre prinsipielle lokaliseringsmodeller kan likevel skisseres (Brandtzæg mfl., 2020):

- **Samlokalisering:** Hele fagmiljøet samles på ett sted
- **Funksjonsdeling:** Ulike funksjoner lokaliseres med hovedkontor i ulike kommuner
- **Desentralisert modell:** Hver funksjon har tilstedeværelse i alle kommuner

Samlokalisering gir størst potensial for stordriftsfordeler og faglig integrasjon. En desentralisert modell ivaretar i størst grad lokal tilstedeværelse, men kan begrense muligheten for å realisere samlede gevinster, herunder stordriftsfordeler og et samlet interkommunalt fagmiljø.

Premisset om at arbeidsplasser skal kunne opprettholdes lokalt i den enkelte kommune, tilsier i denne sammenheng en desentralisert tilnærming. Samtidig bør det være en form for hovedkontor. Med dagens digitale samhandlingsløsninger bør hybride løsninger være aktuelle, for eksempel gjennom et hovedkontor kombinert med lokale kontordager og fleksible arbeidsformer. Det bør samtidig legges til rette for noe fysisk oppmøte ved et hovedkontor, særlig i forbindelse med kurs, felles utviklingsarbeid og lignende. Pendlemønstre i regionen tilsier også at en slik modell kan være praktisk gjennomførbar.

7.3 Kostnadsfordeling

Fordeling av kostnader mellom deltakerkommunene kan være et krevende spørsmål i etablering av interkommunale samarbeid. Selv om de samlede gevinstene kan fremstå betydelige, kan uenighet om fordelingsnøkkel svekke både fremdrift og legitimitet. Valg av modell bør derfor bygge på tydelige prinsipper og være tilpasset både samarbeidsform og tjenestenes karakter.

En hensiktsmessig kostnadsfordelingsmodell bør (Brandtzæg og Thorstensen, 2022, PwC, 2025a):

- være forutsigbar og enkel å administrere
- oppleves som rimelig og legitim
- reflektere kommunenes størrelse og økonomiske bæreevne
- ha sammenheng med faktisk belastning på tjenesten
- gi riktige insentiver for effektiv drift og gevinstrealisering

Det bør også skilles mellom etableringskostnader og løpende driftskostnader, da disse kan ha ulik karakter og tidshorisont.

7.3.1 Etableringskostnader og løpende driftskostnader

Etableringskostnader vil typisk omfatte prosjektledelse, harmonisering av systemer og arbeidsprosesser, juridiske avklaringer og eventuell omstilling. Disse kostnadene er midlertidige og investeringstunge, og kan fordeles etter en annen nøkkel enn ordinær drift.

Etableringskostnader kan fordeles etter en lik andel per kommune, etter innbyggertall, eller en tidsavgrenset overgangsmodell før varig fordelingsnøkkel trer i kraft.

I etableringsfasen kan det være hensiktsmessig å prioritere forutsigbarhet og lav økonomisk risiko for deltakerkommunene, for å senke terskelen for deltakelse.

Når det gjelder kostnader for løpende drift av felles funksjoner, er det flere alternative fordelingsmodeller:

1. **Lik fordeling per kommune:** Alle kommuner betaler samme beløp. Modellen er enkel, men tar i liten grad hensyn til volum og størrelse.
2. **Fordeling etter innbyggertall:** En mye brukt modell som gir en forholdsmessig fordeling basert på kommunestørrelse.
3. **Fordeling etter faktisk volum eller uttak av tjenester:** Eksempelvis antall lønnsslipper, fakturaer eller journalposter. Modellen gir høy grad av treffsikkerhet, men kan være mer administrativt krevende.
4. **Fordeling etter økonomisk bæreevne (inntektsnivå):** En modell der kommuner med sterkere økonomi bærer en relativt større andel. Dette kan bidra til opplevd rettferdighet, men kan samtidig oppfattes som omfordelende.
5. **Kombinasjonsmodeller:** Den mest brukte løsningen i praksis er en kombinasjon av fast grunnandel per kommune og en variabel andel etter innbyggertall eller volum. En slik modell ivaretar både likhetsprinsippet og hensynet til belastning på tjenesten.

For administrative funksjoner som i stor grad er volumdrevne og ikke stedbundne, fremstår kombinasjonsmodeller som særlig relevante.

7.3.2 Sammenheng mellom kostnadsfordeling og gevinstrealisering

Kostnadsfordelingsmodellen bør også ses i sammenheng med hvordan effektiviseringsgevinster skal håndteres. Dersom samarbeidet gir reduserte kostnader gjennom stordrift, standardisering og harmonisering, bør det avklares om:

- gevinster automatisk reduserer kommunenes årlige bidrag
- deler av gevinsten skal reinvesteres i utvikling, digitalisering og kvalitetsforbedring
- det etableres en mekanisme for periodisk justering av fordelingsnøkkelen

Tydelige avklaringer på dette punktet vil bidra til langsiktig stabilitet og redusere risiko for senere omkamp.

7.3.3 Avsluttende vurdering

Det finnes trolig ingen modell for fordeling av kostnader som fullt ut vil oppleves som 100 prosent rettferdig for alle kommuner. Valg av kostnadsfordeling vil alltid innebære avveininger mellom enkelhet, presisjon og fordelingsvirkninger. Gjennomgangen av litteratur i dette prosjektet, tilsier at en kombinasjonsmodell, forankret i tydelige prinsipper, ofte vil kunne gi best balanse mellom rettferdighet og administrativ håndterbarhet.

En klar vilje til samarbeid og felles forståelse av målsettingen vil imidlertid være viktigere enn den eksakte fordelingsnøkkelen. En hensiktsmessig kostnadsfordelingsmodell bør derfor understøtte, ikke overskygge, samarbeidets hensikt og motiver.

Utover å påpeke dette, tas det ikke denne utredningen stilling til konkret kostnadsfordelingsmodell ved et eventuelt samarbeid. Valg av modell bør avklares i en eventuell etableringsfase, og ses i sammenheng med organisasjonsform, ambisjonsnivå og forventet gevinstrealisering. Valg av modell for kostnadsfordeling bør også forankres politisk og være tydelig regulert i samarbeidsavtalen.

7.4 Oppsummering

Kapittelet har drøftet alternative organiseringsformer, prinsipper for lokalisering og modeller for kostnadsfordeling ved et eventuelt interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner.

Når det gjelder organiseringsform, viser gjennomgangen at både vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap er rettslig gjennomførbare modeller, men at de representerer ulike styringslogikker.

Vertskommunemodellen gir klare styringslinjer og egner seg der myndighetsutøvelse står sentralt, men kan føre til fragmentering og asymmetrisk styring.

Oppgavefellesskap fremstår som bedre tilpasset et helhetlig og flerfunksjonelt samarbeid, særlig når målet er samordnet utvikling, robusthet og langsiktig stabilitet. Arkivfunksjonens elementer av myndighetsutøvelse representerer samtidig et juridisk avklaringspunkt som må håndteres særskilt.

Drøftingen av unifunksjonelle versus flerfunksjonelle samarbeid understreker at organiseringen ikke kun er et teknisk spørsmål, men et strategisk valg. Samling av flere administrative funksjoner innenfor én felles struktur kan redusere fragmentering, styrke styringsevnen og legge til rette for mer helhetlig prioritering og utvikling.

Når det gjelder lokalisering, viser gjennomgangen at det foreligger ulike prinsipielle modeller med ulike konsekvenser for faglig integrasjon og realisering av stordriftsfordeler. Premisset om at arbeidsplasser skal kunne opprettholdes lokalt tilsier en desentralisert tilnærming, men hybride løsninger med en form for hovedkontor kan bidra til å balansere hensynet til lokal tilstedeværelse og behovet for faglig samling.

Kostnadsfordeling fremstår som et sentralt, men krevende spørsmål. Det finnes ingen modell som fullt ut vil oppleves som rettferdig for alle. En kombinasjonsmodell – basert på fast grunnandel og variabel andel etter størrelse eller volum – fremstår som særlig relevant for volumdrevne funksjoner. Samtidig bør valg av modell ses i sammenheng med håndtering av etableringskostnader og fremtidig gevinstrealisering.

Utredningen gir dermed en faglig vurdering av retning og prinsipielle løsninger, men tar ikke stilling til konkrete valg av organisasjonsform, lokalisering eller kostnadsfordelingsmodell. Slike avklaringer forutsetter videre politisk og administrativ behandling i en eventuell etableringsfase.

8 Anbefalinger og konklusjoner

8.1 Rekapitulering av hovedfunn

8.1.1 Strukturelle rammebetingelser og fremtidig samarbeidsbehov

Utredningen viser at kommunene i Grenland står overfor langsiktige strukturelle endringer som vil påvirke både tjenesteyting og administrativ organisering. Demografiske framskrivninger peker mot økende forsørgerbyrde og relativ nedgang i yrkesaktiv befolkning. Samtidig forventes økte krav til dokumentasjon, digitalisering, etterlevelse av regelverk og effektiv ressursbruk.

Disse utviklingstrekkene medfører betydelige omstillingsbehov i de store innbyggerrettede tjenesteområdene. I en slik situasjon fremstår det som strategisk viktig at kommunene også vurderer hvordan mer «innoverrettede» administrative funksjoner organiseres og rigges mest mulig hensiktsmessig og effektivt, slik at disse bidrar til nødvendig omstilling og utvikling.

Samlet sett peker tunge utviklingstrekk i retning av et behov for effektiv ressursbruk og mer helhetlige løsninger. Kommunene i Grenland vil måtte håndtere økende oppgavepress med færre tilgjengelige ressurser og en mer krevende rekrutteringssituasjon.

8.1.2 Hovedfunn fra dagens organisering: Kvalitet, robusthet og kompetanse

Intervjuene viser at lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv i stort leverer stabile og forsvarlige tjenester i alle kommunene. Kjerneoppgavene ivaretas, og det er ikke grunnlag for å hevde at dagens organisering er uforsvarlig eller ikke fungerer etter hensikten.

Samtidig avdekker intervjuene betydelige strukturelle forskjeller mellom kommunene. Robustheten varierer i hovedsak med størrelse og kapasitet. Større fagmiljøer gir bedre forutsetninger for overlapp, spesialisering og håndtering av fravær og arbeidstopper, mens mindre fagmiljøer er mer personavhengige og sårbare i overgangsfaser.

Rekruttering og kompetansebygging fremstår som et gjennomgående tema. Spesialisert kommunal kompetanse innen lønn, regnskap og arkivfaget er i begrenset grad tilgjengelig i markedet og må i stor grad utvikles gjennom praksis og intern opplæring. Systemkompetanse og digitale ferdigheter er også et økende behov. Dette aktualiserer et strategisk spørsmål: I stedet for at kommunene hver for seg konkurrerer om begrenset spesialkompetanse, kan samling av fagmiljøene bidra til å styrke regionens samlede attraktivitet og evne til å utvikle og beholde kompetanse over tid.

Intervjuene viser også at handlingsrommet for systematisk utviklingsarbeid ofte er begrenset av løpende driftskrav, særlig i små fagmiljøer. Forskjellene mellom kommunene knytter seg i mindre grad til valg av systemer, og i større grad til kapasitet til å utnytte dem og arbeide systematisk med forbedring og utvikling.

8.1.3 Strukturelle forskjeller og terskler for effektivisering

Strukturanalysene viser at hver enkelt kommune må opprettholde en viss minimumsbemanning for å håndtere lovpålagte oppgaver, internkontroll og daglig drift. Dette skaper strukturelle terskler som begrenser muligheten for ytterligere effektivisering innenfor den enkelte kommune isolert sett.

De større kommunene har gjennomgående større fagmiljøer og noe større handlingsrom, men også her er bemanningen i stor grad tilpasset løpende drift. I de mindre kommunene er funksjonene gjennomgående små og mer personavhengige. Samlet innebærer dette at potensialet for effektivisering innenfor eksisterende kommunestrukturer fremstår begrenset.

8.1.4 Effektiviseringspotensial gjennom samlet volum

Når Grenland samlet (om lag 125 000 innbyggere) sammenliknes med jevnstore kommuner, fremkommer et tydelig mønster: Sammenliknbare kommuner har gjennomgående færre årsverk innen lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv enn Grenland samlet.

Dette tyder på at det finnes et strukturelt effektiviseringspotensial som i liten grad kan tas ut innenfor dagens fragmenterte organisering, men som kan utløses gjennom samorganisering og økt samlet volum.

Erfaringer fra andre regioner underbygger dette. Evalueringen av Agder kommunale støttetjenester (AKST) viser at samling av administrative funksjoner kan gi reduksjon i årsverk samtidig som produktiviteten øker, blant annet gjennom harmonisering av arbeidsprosesser, mer spesialisering og bedre utnyttelse av samlet kapasitet.

Samtidig må det understrekes at gevinster normalt ikke realiseres umiddelbart. Det må regnes med en etableringsfase med økt arbeidsbelastning og midlertidige omstillingskostnader.

På bakgrunn av strukturanalysen er det derfor laget en enkel, indikativ økonomisk ramme (kap. 6.2.3) som viser størrelsesorden på et mulig gevinstuttak over tid. Med en forenklet årsverkskostnad på 0,9 mill. kr og gradvis realisering over 3-5 år, tilsvarer dette om lag 3-9 årsverk, dvs. 2,7-8,1 mill. kr per år.

Gevinstene forutsetter harmonisering og standardisering av systembruk og arbeidsprosesser, og må realiseres aktivt over tid. De må derfor ikke forveksles med umiddelbare budsjettkutt, men vurderes opp mot både etableringskostnader og varige koordineringskostnader ved samarbeid. I tillegg kan et mer samlet fagmiljø gi gevinster gjennom mer effektiv systemforvaltning, mer samordnede anskaffelser og mindre behov for parallelle leder- og støttefunksjoner, men dette må avklares nærmere i et eventuelt forprosjekt.

8.1.5 Asymmetri i motiver, gevinster og omstillingskostnader

Motivasjon og forventede gevinster vil variere mellom kommunene. For mindre kommuner fremstår redusert sårbarhet og styrket robusthet som særlig sentrale gevinster. For større kommuner kan motivasjonen i større grad være knyttet til effektivisering, spesialisering og utviklingskapasitet.

Også omstillingskostnader og risiko kan oppleves ulikt. Ikke alle kommuner vil oppleve samme type eller samme omfang av gevinst, og tempoet i en eventuell etableringsprosess kan vurderes forskjellig.

Etablering av samarbeid må derfor håndtere asymmetri i forventninger og utgangspunkt. En vellykket prosess forutsetter tydelig felles målforståelse og realistiske forventninger til både gevinster og risiko.

8.1.6 Flerfunksjonelt versus fragmentert samarbeid

Generalistkommuneutvalget og annen forskning peker på at mange parallelle, unifunksjonelle samarbeid kan skape koordinerings- og styringsutfordringer. Fragmenterte samarbeidsstrukturer kan svekke oversikt og gjøre helhetlig prioritering vanskeligere.

Utredningen viser at administrative funksjoner har betydelig systemmessig og organisatorisk sammenheng. De er i hovedsak lite stedbundne, transaksjonsbaserte, regelbundne og avhengige av digital infrastruktur.

I lys av dette fremstår en etablering av et flerfunksjonelt samarbeid, der flere administrative funksjoner samles i én struktur, som mer hensiktsmessig enn etablering av separate, parallelle samarbeid.

8.1.7 Samlet vurdering av hovedfunnene

Utredningen gir ikke grunnlag for å si at dagens organisering er uforsvarlig eller at kommunene ikke ivaretar sine lovpålagte oppgaver innen lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv på en forsvarlig måte.

Robusthetsargumentet er imidlertid tydelig. Særlig de mindre kommunene er sårbare ved fravær, utskifting og tap av nøkkelkompetanse. Det finnes også et effektiviseringsargument. Analysen av årsverk viser at dagens struktur gir begrenset rom for videre effektivisering innenfor hver enkelt kommune, og at regionen samlet sett fremstår mindre effektivt organisert enn jevnstore kommuner. Et større samlet volum gir over tid mulighet for mer rasjonell ressursbruk. Erfaringer fra andre regioner viser at det er mulig å kombinere effektivisering med økt produktivitet og sterkere fagmiljøer når funksjoner samles og systembruk og arbeidsprosesser samordnes.

Utviklingsperspektivet er minst like viktig. Små og fragmenterte fagmiljøer har begrenset kapasitet til å arbeide systematisk med utvikling samtidig som de ivaretar daglig drift. Risikoen er at utviklingsarbeid skjer reaktivt og i ulik takt, og at kommunene hver for seg bruker ressurser på parallelle og delvis overlappende prosesser. Et samlet, flerfunksjonelt samarbeid gir bedre forutsetninger for å bygge utviklingskapasitet på tvers av kommunene og styrke regionens samlede gjennomføringsevne.

Samtidig vil gevinster, motivasjon og omstillingskostnader oppleves ulikt. Ikke alle kommuner vil ha samme type eller samme omfang av gevinst, og etableringsfasen vil kreve både tid og ressurser. Dette forutsetter tydelig felles målforståelse, realistiske forventninger og bevisst håndtering av ulikheter i utgangspunkt.

Samlet sett peker hovedfunnene i retning av at samarbeid, særlig i en flerfunksjonell og helhetlig modell, fremstår som et strategisk grep for å styrke regionens samlede administrative kapasitet. Alternativet er videre utvikling innenfor seks separate strukturer, med begrenset handlingsrom for effektivisering og svakere forutsetninger for felles utviklingskraft. I lys av de strukturelle utfordringene regionen står overfor, fremstår et helhetlig samarbeid som det mest robuste alternativet på lengre sikt.

8.2 Anbefalt retning

Med utgangspunkt i hovedfunnene anbefales det at kommunene i Grenland går videre med sikte på å etablere et interkommunalt samarbeid om lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv.

Videre foreslås følgende overordnede rammer:

- alle tre funksjoner samles i én felles samarbeidsstruktur (flerfunksjonelt samarbeid).
- samarbeidet etableres som et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom kommunene.
- samarbeidet organiseres som et kommunalt oppgavefellesskap med et administrativt styre.

Begrunnelsen for dette er tredelt.

For det første vil et flerfunksjonelt samarbeid redusere risikoen for fragmentering og parallelle styringslinjer. Lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv er interne administrative funksjoner med betydelig faglig og operativ sammenheng, og det er derfor hensiktsmessig å se dem i én samlet struktur. Funksjonene er i liten grad stedbundne, og preges av regelstyrte og transaksjonsbaserte oppgaver. Per i dag er det også relativt stor systemlikhet i Grenland (på et overordet nivå), noe som gir gode forutsetninger for et felles samarbeid.

For det andre gir et oppgavefellesskap en mer balansert og likestilt styringsmodell enn et vertskommunesamarbeid, og legger bedre til rette for felles prioritering, samordnet utvikling og langsiktig stabilitet. Dette vurderes som særlig viktig i et samarbeid mellom seks kommuner med ulik størrelse og administrativ kapasitet.

For det tredje bør hovedformålet med et slikt samarbeid ikke være kortsiktig innsparing, men å styrke robusthet, utviklingskraft og langsiktig effektivitet. Et samarbeid vil gjøre det mulig å bygge større og mer kompetente fagmiljøer, skape nødvendig utviklingskapasitet og forbedre kommunenes evne til å håndtere både økte krav, og de langsiktige demografiske endringene med økende forsørgerbyrde, relativ nedgang i den yrkesaktive befolkningen og økt konkurranse om arbeidskraft og kompetanse.

Etablering av separate, unifunksjonelle samarbeid for hver enkelt funksjon vurderes som mindre hensiktsmessig, ut fra både hensynet til god styring, fleksibilitet og helhetlig utvikling.

Arkivfunksjonens myndighetsutøvelse må avklares juridisk i etableringsfasen. Dette gjelder særlig behandling av enkeltvedtak og innsynsbegjæringer, som må organiseres i tråd med lovverket innenfor den valgte samarbeidsmodellen.

Anbefalingen innebærer at retningen for det videre arbeidet fastsettes nå. Mer detaljerte avklaringer om blant annet lokalisering, kostnadsfordeling, implementering og gevinstrealisering må utredes og besluttes i den videre prosessen (jf. kapittel 8.4).

8.3 Forutsetninger for å lykkes – et godt grunnarbeid

Utredningen viser at valg av organisasjonsform alene ikke er nok for at et samarbeid skal fungere godt. Dersom kommunene ønsker å gå videre, er det noen viktige forutsetninger som må være på plass.

Tydelig forankring og felles mål

Samarbeidet må være godt forankret både politisk og administrativt. Kommunene må være enige om formål, ambisjonsnivå og hvilke gevinster man forventer. Det bør også avklares om samarbeidet primært skal styrke robusthet, effektivisering, utviklingskapasitet, eller en kombinasjon. Målene bør være konkrete og målbare, slik at både måloppnåelse og gevinstrealisering kan følges opp over tid.

Håndtering av ulikhet i størrelse, motivasjon og kultur

Kommunene har ulike forutsetninger og ulikt utgangspunkt. Størrelse, organisering, motivasjon og mulig gevinst varierer. Det må derfor tas høyde for at ikke alle fagmiljøer opplever de samme fordelene ved et samarbeid.

Slike forskjeller må håndteres åpent. Tydelig kommunikasjon, god forankring i fagmiljøene og arbeid med felles kultur er viktig for å skape tillit og stabilitet. Retningslinjer for omorganisering i Grenlandssamarbeidet legger enkelte føringer for involvering og medvirkning i en eventuell videre prosess.

I tillegg må prinsipper for hvordan beslutninger tas, hvordan prioriteringer gjøres og hvordan eventuelle gevinster fordeles, oppleves rettferdige og forutsigbare. Dette er en forutsetning for langsiktig legitimitet.

Klart og forpliktende avtaleverk

Samarbeidsavtalen må regulere oppgaver, styringsstruktur, roller, arbeidsgiveransvar, rapportering og kostnadsfordeling. Den bør også beskrive hvordan uenighet skal håndteres og hvordan samarbeidet kan justeres over tid.

God rapportering til kommunestyrene er viktig for demokratisk kontroll og for at politikerne får nødvendig innsikt i hvordan samarbeidet fungerer. Her er prinsipper for eierstyring relevante.

Realistiske forventninger og aktiv gevinstrealisering

Selv om det kan være et effektiviseringspotensial over tid, må kommunene være forberedt på en etableringsfase med ekstra arbeidsbelastning og midlertidige pukkel- og harmoniseringskostnader.

Innsparinger bør tas ut gjennom gradvis harmonisering, bedre ressursutnyttelse og naturlig avgang, ikke gjennom raske kutt.

Gevinster kommer ikke automatisk. De krever aktiv styring, felles utvikling av rutiner og arbeidsprosesser, og samordnet forvaltning av digitale løsninger og infrastruktur.

Helhetlig organisering og tydelig ledelse

For å oppnå utviklings- og effektivitetsgevinster bør samarbeidet organiseres helhetlig og flerfunksjonelt. Fragmenterte løsninger gir mindre mulighet for samkjørt systemutvikling, kompetansedeling og prioritering.

Klare styringslinjer, tydelige roller og samlet utviklingsansvar er viktig for retning og framdrift.

Realistisk framdrift og tilstrekkelig kapasitet

Videre utredning og eventuell etablering krever tid, ressurser og aktiv deltakelse fra alle kommunene. Dette er nødvendig både for et godt beslutningsgrunnlag og for å sikre reell forankring.

Hvis arbeidet gjøres parallelt med full drift og uten ekstra kapasitet, øker risikoen for både slitasje og et dårlig resultat.

En realistisk framdriftsplan med tydelige milepæler og ansvar er derfor avgjørende. Samtidig må planleggingen være grundig nok, men uten å bli så omfattende at prosessen stopper opp. Erfaringer fra andre samarbeid viser at planleggingsfaser ofte tar tid. En god balanse mellom grundighet og fremdrift, bli dermed viktig.

8.4 Skisse for videre prosess

Dersom kommunedirektørkollegiet ønsker å følge anbefalt retning, kan følgende overordnede skisse til prosess brukes som utgangspunkt. Retningslinjer for omorganisering i Grenlandssamarbeidet legger føringer for slike prosesser, uten at denne er gjennomgått i detalj i denne utredningen.

Fase 1: Administrativ behandling og avklaring i kommunedirektørkollegiet

- Kommunedirektørkollegiet får rapporten til behandling og drøfting.
- Hver kommune gjennomfører en intern administrativ prosess og gjør egne vurderinger av rapporten samt egne forutsetninger, motivasjon, risikovilje og ambisjonsnivå.
- Kommunedirektørkollegiet møtes på nytt for å vurdere samlet retning, identifisere eventuelle forhold som bør belyses nærmere, og avklare om saken skal løftes til politisk prinsippbehandling

Fase 2: Politisk prinsippbehandling

- Dersom kommunedirektørkollegiet vurderer at det er hensiktsmessig å gå videre, legges saken frem for politisk prinsippbehandling i kommunestyrene.
- Vedtaket gjelder ikke etablering av samarbeid, et prinsippvedtak gir nødvendig politisk forankring og tilslutning før kommunene forplikter seg til videre ressurskrevende utredning i fellesskap.

Fase 3: Intensjonsavtale og forprosjekt

- Etter politiske prinsippvedtak utarbeider kommunene en felles intensjonsavtale som beskriver formål, ambisjonsnivå og omfang, organisering, arbeidsform og medvirkning og involvering av ansatte og tillitsvalgte.
- Intensjonsavtalen gir mandat til et felles forprosjekt, som bør organiseres med tydelig prosjektledelse og representasjon fra alle kommunene.
- I forprosjektet gjøres mesteparten av «avklaringsjobben». Her utvikler kommunene beslutningsgrunnlaget som trengs for å kunne ta stilling til en eventuell etablering. De følgende punktene er ikke nødvendigvis uttømmende.
- Et forprosjekt bør gi en grundigere kartlegging og vurdering av arbeidsprosesser, systemporteføljer, sårbarhet, kompetanse-, ressurs- og kostnadsvurderinger
- Det bør avklares en tjenestekatalog og tydeliggjøres grensesnitt mot linjeorganisasjonene, inkludert roller og forventninger til kommunene som bestillere og samarbeidets enhet som utfører.
- Forprosjektet bør også konkretisere og gi anbefalinger om:
    - Styringsmodell og organisering av et framtidig samarbeid
    - Innhold i en samarbeidsavtale
    - Prinsipper for kostnadsfordeling
    - Mulige løsninger for lokalisering innenfor gjeldende premisser

- Overordnet plan for etablering og iverksetting av samarbeidet (hvilke beslutninger som gjenstår, hva som må avklares før etablering, hvordan implementering bør organiseres)

Fase 4: Etablering og innfasing

- Etter fullført forprosjekt vil kommunene ha et solid informasjonsgrunnlag for videre administrativ og politisk behandling.
- Dersom forprosjektet og administrativ ledelse i kommunene anbefaler etablering, behandler kommunestyrene saken på nytt. Politikken tar da stilling til om et formelt samarbeid skal etableres.
- Selve etableringen kan organiseres som et gjennomføringsprosjekt, der kommunene realiserer de organisatoriske, juridiske og operative rammene som er foreslått i forprosjektet. Dette vil typisk innebære ansettelse av leder, etablering av nødvendig leder- og styringsstruktur, organisatoriske avklaringer og implementering av felles prosesser, systemer og arbeidsformer, men detaljene fastlegges i forprosjektet.
- Innfasing av funksjonene skjer med utgangspunkt i anbefalingene fra forprosjektet. Den kan være trinnvis eller samlet, avhengig av vurdert modenhet, risiko og omfang. Formålet her er å sikre en kontrollert etablering av samarbeidet, der styring, kapasitet og kvalitet ivaretas i tråd med kommunenes behov og de rammene som er besluttet politisk.

Referanser

Borge, L. E., Brandtzæg, B., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen R. J., og Vinsand, G. (2017). Nullpunktsmåling: Hovedrapport. Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF), NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforsking.

Blåka, S. (2024). Behovet for interkommunalt samarbeid i Norge – en kunnskapsoppsummering. NORCE Norwegian Research Centre.

Blåka, S., Brandtzæg, B. A., Leknes, E., & Magnussen, E. (2023). Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet. Rapport 3-2023. NORCE Helse og samfunn.

Brandtzæg, B., og Thorstensen, A. (2022). Kostnadsfordeling for interkommunalt samarbeid. TF-notat nr. 4/2022

Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Groven, S., Thorstensen, A., & Møller, G. (2019). Utredning om små kommuner (TF-rapport nr 473). Telemarksforsking.

Brandtzæg, B. A., & Aastvedt, A. (2020). Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner (TF-rapport nr. 549). Telemarksforsking.

Brandtzæg, B. A., Magnussen, E., & Lie, K. (2020). Utredning av interkommunalt samarbeid mellom Grue, Våler og Åsnes kommuner (TF-rapport nr. 554). Telemarksforsking.

Frisvoll, S., Gjertsen, A., Farstad, M. og Sivertsvik, R. M. (2017). Evaluering av styring og ledelse i Værnesregionen. Norsk senter for Bygdeforskning og Nordlandsforskning.

Grindland, F., & Mortensen, B. (2019). Benchmark av Agder kommunale støttetjenester (AKST).

Generalistkommuneutvalget. (2023). Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger (NOU 2023: 9). Kommunal- og distriktsdepartementet.

Kommunekommisjonen. (2026). En bærekraftig kommunesektor: Kommunekommisjonens første delutredning. (NOU 2026:1). Kommunal- og distriktsdepartementet.

Menon Economics & Lund, H. (2020). Forsterkede interkommunale samarbeid og kommunedelsutvalg – drøfting av modellene. Rapport utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

PwC (2022). Mulighetsrom for interkommunalt samarbeid i Indre Namdal. Utredning på oppdrag for Statsforvalteren i Trøndelag.

PwC (2025a). Felles administrativ oppgaveløsning i Vestfold. Utredning for kommunene Larvik, Sandefjord og Holmestrand og Vestfold fylkeskommune.

PwC (2025b). Utredning av felles dokumentasjonssenter i Værnesregionen. Prosjektrapport.

Styringsgruppa 4Lister (2023). 4Lister – Utredning av mulighetene for felles interkommunal løsning innenfor regnskap, lønn, arkiv og sentralbord.

Vinsand, G. (2021). Interkommunalt samarbeid i Trøndelag (NIVI Rapport 2021:1). Utarbeidet på oppdrag av Statsforvalteren i Trøndelag.

Vinsand, G. / NIVI Analyse (2024). Interkommunalt samarbeid i Agder (NIVI Rapport 2024:2). Utarbeidet på oppdrag av Statsforvalteren i Agder.

Vedlegg

Vedlegg 1 Årsverk per funksjon. Kommunene i Grenland, relevante referansekommuner og gjennomsnitt for relevante referansekommuner

	Innbyggertall	Regnskap	Lønn	Dokumentsenter/ arkiv
SKIEN	**56 879**	**8,9**	**14**	**10,6**
Sarpsborg	60 386	8,8	13	12,7
Tønsberg	59 933	4,2	8,8	11
Bodø	53 701	14	6	14,6
Moss	52 920	3	7	10
Lørenskog	50 817	9,5	5,8	8,4
Snitt årsverk referansekommuner		**8,6**	**8,1**	**11,3**
	Innbyggertall	**Regnskap**	**Lønn**	**Dokumentsenter/ arkiv**
PORSGRUNN	**37 392**	**7,1**	**5**	**8,5**
Karmøy	43 870	6,8	5,5	6,3
Øygarden	40 105	9	5,6	12
Haugesund	38 441	9	7	6,3
Molde	33 134	7,5	4	6,5
Ringsaker	36 025	5	4	4
Snitt årsverk referansekommuner		**7,5**	**5,2**	**7**
	Innbyggertall	**Regnskap**	**Lønn**	**Dokumentsenter/ arkiv**
BAMBLE	**14 295**	**3,7**	**2,8**	**3,5**
Verdal	15 447	4,3	2,1	3
Eigersund	15 490	3,63	3	3
Modum	14 746	5	2	3,4
Strand	13 869	5	2	3,4
Gran	13 679	4,5	1,5	2,2
Hustadvika	13 499	2	2	2
Snitt årsverk referansekommuner		**4,1**	**2,1**	**2,8**
	Innbyggertall	**Regnskap**	**Lønn**	**Dokumentsenter/ arkiv**
KRAGERØ	10 427	**2,8**	**3**	**2,7**

Ørsta	11 057	4,1	3	2,8
Lyngdal	10 781	2,5	3	3
Sula	9 809	2,5	2,5	3
Farsund	9 795	2,6	3	4,7
Enebakk	11 579	3	1	2
Snitt årsverk referansekommuner		**2,9**	**2,5**	**3,1**
	Innbyggertall	**Regnskap**	**Lønn**	**Dokumentsenter/ arkiv**
DRANGEDAL	**4 048**	**4**	**1,8**	**2**
Åmot	4 186	3,5	1,5	2
Etne	4 106	3,8	1,6	2,5
Evje og Hornnes	3 829	2,6	1,3	1,3
Hemnes	4 475	2,5	1,5	3
Hol	4 530	2,5	2,5	1,5
Snitt årsverk referansekommuner		**3**	**1,7**	**2,1**
		Regnskap	**Lønn**	**Dokumentsenter/ arkiv**
SILJAN	**2 381**	**1**	**1**	**1**
Karasjok	2 522	2,5	1,5	3
Vik	2 538	1,8	1,5	2
Krødsherad	2 247	1	1	1
Rennebu	2 530	2	1,2	1,3
Snitt årsverk referansekommuner		**1,8**	**1,3**	**1,8**

Vedlegg 2 Årsverk per funksjon. Kommunene i Grenland, relevante referansekommuner for Grenland som helhet og gjennomsnitt for relevante referansekommuner

		Regnskap	Lønn	Dokumentsenter/arkiv
Skien	56 879	8,9	14	10,6
Porsgrunn	37 392	8,1	5	8,5
Bamble	14 295	3,7	2,8	3,5
Kragerø	10 427	2,8	3	2,7
Drangedal	4 050	4	1,8	2
Siljan	2 396	1	1	1
Sum årsverk kommunene i Grenland	**125 439**	**29,8**	**26,3**	**28,3**
Stavanger	150 838	13,5	23	39
Bærum	132 966	22,7	25,8	18,5
Kristiansand	118 412	19	11,1	17,5
Drammen	105 800	15,7	14,6	24,3
Asker	101 061	7,5	8	20,8
Snitt årsverk referansekommuner		**15,7**	**16,5**	**24**

Vedlegg 3 Intervjuguider

Stabsledere, ledere og fagpersoner

Del 1: Status og utviklingstrekk

Formål: *Få oversikt over dagens organisering, drift og utfordringer.*

1. Hvordan er funksjonen organisert og bemannet?
2. Hva er hovedoppgavene og ansvarsområdene deres?
3. Hva fungerer godt, og hva er mer krevende i dagens drift?
4. Hvordan vurderes kvaliteten og robustheten i fagmiljøet?
5. Hvilke systemer og digitale verktøy bruker dere?
6. Hva vet du om ressursbruk og kostnadsnivå?
7. Hvilke utfordringer og endringer ser du fremover for funksjonen?

Del 2: Samarbeidsmuligheter og -utfordringer

Formål: *Undersøke mulige gevinster og utfordringer ved samarbeid.*

8. Finnes det samarbeid med andre kommuner i dag? Hvordan fungerer det?
9. Hva slags fordeler ser du ved et mulig samarbeid i Grenland?
10. Hva slags ulemper, utfordringer eller bekymringer tenker du at kan oppstå?
11. Hva må være på plass for at samarbeid skal fungere godt?

Del 3: Samarbeidsmodeller og praktisk organisering

Formål: *Utforske hvordan et samarbeid kan rigges i praksis.*

12. Hvordan bør et samarbeid rigges for å fungere godt?
13. Hva er viktig for at ansatte og ledere fortsatt skal få god støtte?
14. Hva tenker du om desentraliserte løsninger og samhandling på tvers?
15. Hvordan kan styring, eierskap og rettferdig kostnadsfordeling ivaretas?
16. Andre innspill du mener prosjektet bør ta med seg?

Tillitsvalgte og verneombud

Del 1: Status og utfordringer i dag

Formål: *Få et bilde av dagens situasjon for ansatte og arbeids- og fagmiljø*

1. Hvordan opplever dere situasjonen for ansatte i funksjonene lønn, regnskap og arkiv i dag?
2. Hvordan er kapasitet og kompetanse i fagmiljøene?
3. Finnes det sårbarhet eller personavhengighet?
4. Hvordan fungerer samhandlingen med andre deler av kommunen?
5. Hvilke utfordringer ser dere fremover?

Del 2: Samarbeidsmuligheter og -utfordringer

Formål: *Kartlegge holdninger til interkommunalt samarbeid og mulige konsekvenser for ansatte*

6. Har dere erfaring med samarbeid med andre kommuner fra før?
7. Hvilke fordeler og gevinster ser dere ved et eventuelt samarbeid?
8. Hva slags bekymringer har dere, for eksempel knyttet til arbeidsmiljø, ledelse eller avstand?
9. Hvordan tror dere ansatte vil oppleve et samarbeid?
10. Hva må være på plass for at samarbeid skal fungere godt og skape trygghet?

Del 3: Organisering og medvirkning

Formål: *Få innspill til hvordan samarbeid kan organiseres med godt partssamarbeid*

11. Har dere innspill til hvordan et samarbeid bør organiseres?
12. Hva er viktig for at ansatte fortsatt skal få god støtte i hverdagen?
13. Hva tenker dere om at ansatte jobber desentralisert (i ulike kommuner)?
14. Hvordan kan informasjon og medvirkning ivaretas godt gjennom prosessen?
15. Er det andre innspill dere vil gi prosjektet med videre?