



Vår ref. 26/10759 - 1
Saksbehandler Iren Cecilie Hagen
Dato 27.04.2026

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
38/26	Rådet for personer med funksjonsnedsettelse	18.05.2026
27/26	Eldrerådet	18.05.2026
40/26	Ungdomsrådet	18.05.2026
17/26	Flerkulturelt utvalg	18.05.2026
30/26	Utvalg for teknisk sektor	19.05.2026
	Utvalg for helse og mestring	
22/26	Utvalg for inkludering, frivillighet og kultur	21.05.2026
24/26	Utvalg for oppvekst	21.05.2026
	Partssammensatt utvalg	
26/26	Formannskapet	26.05.2026
	Bystyret	

Vurdering av fremtidig politisk organisering i Skien kommune

Ordførers innstilling

1. I henhold til vedtatt innsparing innen området politisk organisering på kr. 3,5 mill. i Handlingsplan og økonomiplan 2026-2029, vedtas en reduksjon i antall medlemmer i bystyret og øvrige folkevalgte organ, med virkning fra kommende kommunestyreperiode 2027-2031.
2. Antall representanter i bystyret fra 2027 reduseres til 45 medlemmer. Antallet medlemmer i utvalgene reduseres til 9. Antall utvalg reduseres til 3.

Bakgrunn for saken

Når en kommunestyreperiode går mot slutten, gir overgangen til en ny periode anledning til å vurdere om den politiske organiseringen fortsatt er hensiktsmessig. Dette gjelder også bystyret og folkevalgte organs størrelse og sammensetning, sett i lys av kommunens innbyggertall, oppgaver, arbeidsform og behov for effektiv og legitim demokratisk styring.

Bystyret vedtok 11.12.2025 i sak 171/25 Handlingsprogram og økonomiplan 2026-2029 en innsparing på kr 3,5 mill. for området politisk organisering fra år 2028.

I forkant av kommunestyrevalget i 2027 er det derfor nødvendig med en sak som belyser om Skien kommune bør videreføre dagens antall medlemmer av bystyre og andre folkevalgte organ, vurdere en reduksjon, eller se på alternative løsninger for den politiske

organiseringen. Eventuelle endringer i antall medlemmer må i henhold til kommuneloven § 5-5 vedtas innen utgangen av nest siste året i valgperioden. Et tidlig vedtak er også nødvendig for å kunne legges til grunn for partienes nominasjonsprosesser.

Formålet med saken er å gi bystyret et helhetlig og nøytralt grunnlag for å vurdere bystyrets størrelse, herunder konsekvenser for demokrati, representasjon, styring, arbeidsbelastning og økonomi.

Saksfremstilling

Lovgrunnlag og nasjonale føringer

Kommuneloven gir rammene for kommunens politiske organisering. Etter kommuneloven § 5-5 fastsetter bystyret selv hvor mange medlemmer det skal ha, innenfor lovens minimumsgrenser som varierer etter innbyggertall. For Skien kommune, med om lag 56.000 innbyggere, er minimumskravet 35 medlemmer.

Bystyret er kommunens øverste organ og står fritt til å organisere folkevalgte organer og andre kommunale organer innenfor lovens rammer, jf. kommuneloven kapittel 5. Loven åpner også for delegering av myndighet til andre folkevalgte organer, ordfører eller kommunedirektør, innenfor fastsatte rammer.

Det finnes ingen nasjonale anbefalinger om «riktig» antall bystyremedlemmer. Kommunal- og distriktsdepartementet og KS legger til grunn at kommunene selv må finne en balanse mellom representativitet, arbeidsbelastning og effektiv politisk styring.

Forskning og utviklingstrekk

Forskning på lokaldemokrati (se under) viser at norske kommuner står overfor flere felles utfordringer:

- rekruttering til politiske verv er mer krevende enn tidligere
- arbeidsmengden og kompleksiteten i sakene øker
- færre deler på det politiske arbeidet

Studien *Lokalvalgene 2023: maktforskyvning og normalisering* peker på at politisk makt i større grad konsentreres i formannskap og lederverv, og at lokalpolitikken i økende grad ligner nasjonal politikk. Dette gir gevinst i form av tydeligere ansvarslinjer, men kan utfordre idealet om bred deltakelse og nærhet.

KS' rapport *Status kommune 2025 – Der folk bor* viser at demografiske endringer, strammere økonomi og økt oppgavekompleksitet stiller større krav til kommunenes styringskapasitet, samtidig som hensynet til legitimitet og innbyggernes tillit fortsatt er sentralt.

Erfaringer fra andre kommuner

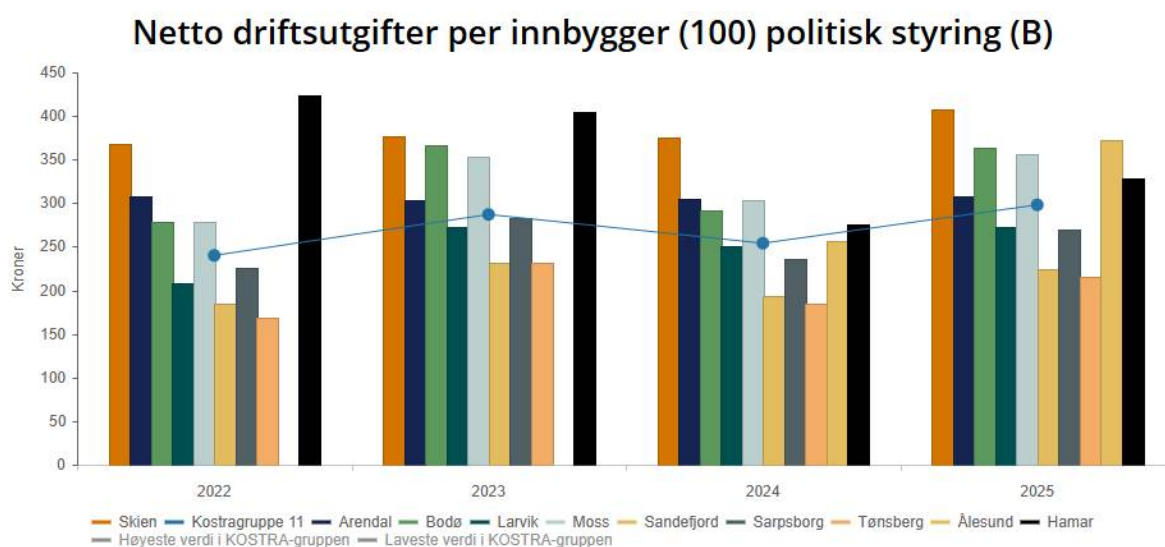
Flere kommuner har de senere årene vurdert eller gjennomført endringer i antall kommunestyremedlemmer. Erfaringene viser at motivasjonen ofte er sammensatt, og kan knyttes til:

- ønske om mer effektiv styring
- reduksjon av møte- og administrasjonsbelastning
- behov for tydeligere politiske roller
- behov for økonomiske innsparinger

Samtidig understrekes det i mange kommuner at reduksjon i antall medlemmer alltid innebærer en avveining mellom effektivitet på den ene siden og på den andre siden demokratisk representativitet og bredde. Kommuner som har lyktes godt med endringer, har ofte hatt grundige prosesser, tydelige kriterier og kombinert strukturelle endringer med tiltak for å styrke medvirkning og dialog.

Sammenliknbare kommuner

For å vurdere bystyrets størrelse i Skien kommune, er det relevant å se på hvordan kommuner med tilsvarende innbyggertall har organisert seg. Derfor er det naturlig å benytte Kostra (Kommune-stat-rapportering), som grupperer kommunene etter folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter. Skien er i Kostragruppe 11 sammen med 9 andre kommuner. Sammenlikninger viser noe variasjon både i kommunestyrenes størrelse og i forholdet mellom innbyggere og representanter



	2022	2023	2024	2025
Skien	368	377	375	407
Kostragruppe 11	240	287	254	298
Arendal	308	303	305	308
Bodø	279	366	292	364
Larvik	208	272	251	273
Moss	278	353	304	356
Sandefjord	184	232	193	225
Sarpsborg	226	283	236	269
Tønsberg	169	231	185	215
Ålesund			256	372
Hamar	423	404	275	328

Tabell 1

Tabell 1 viser netto driftsutgifter per innbygger for politisk styring i Kostragruppe 11, og inkluderer alle utgifter knyttet til politisk styring, herunder bevertning, arrangementer og godtgjøring. I 2024 og 2025 var Skien kommune høyest i gruppen med henholdsvis kr. 375 og kr. 407 per innbygger. Gjennomsnittet var kr. 254 i 2024 og kr. 298 i 2025.

I henhold til kommuneloven § 8-4 fastsetter kommunestyret selv forskrift om godtgjøring. I vedlegg 2 er det sammenfattet en oversikt over regelverket for godtgjøring av folkevalgte i Kostragruppe 11. Oversikten viser det samlede kostnadsbildet med hensyn til hvordan kommunene har innrettet ordninger for fast godtgjøring, dekning av tapt arbeidsfortjeneste og møtegodtgjøring. Det er variasjoner mellom kommunene når det gjelder de enkelte elementene. Skien ligger imidlertid så vidt mye høyere på kostnader til politikk enn gjennomsnittet at det er grunn til å tro at forklaringen på nivået både kan ligge i antall representanter og i godtgjøringsnivået.

Bystyret i Skien vedtok 18.09.2025 i sak 104/25 forskrift om politisk godtgjøring. I vedtaket legges til grunn at forskriften skal legges frem til behandling i forkant av ny valgperiode. Dersom vedtatt innsparing innen politisk styring ikke oppnås gjennom strukturendringene, vil det være behov for ytterligere inndekning. I dette ligger også justering av nivået på godtgjøringer til folkevalgte. Saken legges fram for bystyret til ny behandling i samsvar med vedtaket i sak 104/25, dvs innenfor det neste året.

Skien kommune – politisk organisering og behov for reduksjon

Skien kommune styres etter formannskapsmodellen, med et bystyre på 55 medlemmer, formannskap på 13 medlemmer og 4 faste folkevalgte organ med 13 medlemmer. I tillegg har Skien lokalutvalg som i dag er høringsinstanser inn mot den politiske styringsprosessen.

Antall representanter i bystyret

Skien er i dag den kommunen med flest representanter i kommunestyret sammenliknet med kommuner i kommunegruppe 11. Gjennomsnittet i Kostragruppe 11 (ti kommuner) er 45 representanter i kommunestyret. Skien trekker snittet opp, så uten Skien vil snittet i kommunegruppen være 43 representanter. Skien er videre den kommunen med færrest antall innbyggere per representant i kommunestyret. Vi har med andre ord flere representanter i kommunestyret både i faktisk antall og relativt med hensyn til representativitet av befolkningen.

Kommune	Ant. medlemmer i kommunestyret	Ant. innbyggere pr. 01.01.26	Ant. innbyggere pr. representant i bystyret
Bodø	39	53 638	1 375
Arendal	39	46 603	1 195
Larvik	41	49 022	1 196
Sarpsborg	43	60 614	1 410
Tønsberg	43	60 246	1 401
Sandefjord	45	67 062	1 490
Nordre Follo	47	65 354	1 391
Ålesund	47	59 663	1 269
Moss	49	53 207	1 086
Skien	55	56 906	1 035
Gjennomsnitt	45	57 232	1 285

Partifordeling og konsekvenser ved ulike setetall

For å vise hvordan partifordelingen kunne sett ut ved ulike størrelser på bystyret, er det gjort illustrative beregninger basert på resultatet fra kommunestyrevalget 2023. Beregningene viser at endringer i antall medlemmer i liten grad påvirker det overordnede politiske styrkeforholdet, men kan ha betydning for representasjonen til noen av partiene.

Beregningene er gjort på bakgrunn av modell for modifisert Sainte-Laguë, jfr. valgloven kapittel 11.

Mandater	55	49	45	39	35
Høyre	13	11	10	9	8
AP	13	11	10	9	8
FrP	9	8	7	7	6
SV	4	3	3	3	3
INP	3	3	3	3	2
Rødt	3	3	3	2	2
KrF	3	3	3	2	2
SP	3	3	2	2	2
MDG	2	2	2	1	1
V	1	1	1	1	1
ND	1	1	1	0	0
Konservativt	0	0	0	0	0
Liberalistene	0	0	0	0	0

Tabell 3. Tabellen viser antatt representanter per parti ved representantfordeling i Skien bystyre basert på valgresultat i 2023.

Hvis en eksempelvis tar utgangspunkt i gjennomsnittlig antall medlemmer i Kostragruppe 11, og at antallet medlemmer i Skien reduseres fra 55 til 45, skjer følgende:

- 8 av reduksjonen på 10 medlemmer går fra de tre største partiene
- Den siste delen av reduksjon på 2 går fra hhv SV og SP. Dette betyr i antall at reduksjonen basert på simulering fra 2023 valget er blokknøytralt i forhold til dagens bystyre
- For de øvrige 7 partiene som er i bystyret i dag vil det ikke være noen endring med hensyn til antall medlemmer

Hvis en eksempelvis tar utgangspunkt i gjennomsnittlig antall medlemmer i Kostragruppe 11, og at antallet medlemmer i Skien reduseres fra 55 til 39, skjer følgende:

- 10 av reduksjonen på 16 medlemmer går fra de tre største partiene
- SV, SP, Rødt og KrF mister 1 medlem hver. Dette betyr i antall at reduksjonen basert på simulering fra 2023 valget viser noe nedgang for dagens opposisjonspartier
- ND og MDG mister 1 medlem hver. INP ligger stabilt med samme antall medlemmer.

Utvalg

For å oppnå ønsket effekt av vedtatt innsparing innen politisk styring, bør en reduksjon i bystyrets størrelse også innebære en vurdering av omfang og sammensetning av øvrige folkevalgte organ. Endringer i bystyrets størrelse vil dessuten kunne påvirke balansen i den politiske organiseringen, og det er derfor behov for å vurdere tilsvarende reduksjon eller tilpasning av øvrige folkevalgte organ. Dette gjelder både for bystyret, formannskapet, utvalgene og medvirkningsorganene (rådene).

Dagens fire politiske utvalg har 13 medlemmer. Før 2015 hadde utvalgene i Skien 11 medlemmer. Det er ingen føringer i kommuneloven på antall medlemmer i utvalgene, med unntak av formannskapet, som må ha minimum 5 medlemmer. Utover det står kommunestyret i utgangspunktet fritt til å bestemme både om det skal opprettes hovedutvalg, hvilke hovedutvalg, hvor mange medlemmer hvert utvalg skal ha.

Økonomi – godtgjøring og drift (basert på regnskap 2025)

Kategori	Kostnad (kr)	Merknad
Bystyremedlem	181 368	Inkl. gruppeledergodtgjøring, ekskl. ordfører og varaordfører
Formannskap – medlem	102 900	Ekskl. ordfører og varaordfører
Utvalgsmedlem	105 864	Gjennomsnitt ved 13 medlemmer
Medlem rådene	13 153	Gjennomsnitt per medlem
Utvalg – totale kostnader		
UTS	1 769 297	13 medlemmer
UOPP	1 220 430	13 medlemmer
UHM	1 269 054	13 medlemmer
UIFK	1 246 056	13 medlemmer
Gjennomsnitt (UOPP, UHM, UIFK)	1 245 180	Tilsvarende 6 representanter i bystyret (økning fra 39 til 45)
Gjennomsnitt (alle utvalg)	1 376 209	—

Tabell 4.

Tabell 4 gir en oversikt over kostnader til politisk godtgjøring og drift basert på regnskapstall for 2025. Den viser årlig kostnad per bystyremedlem, medlem av formannskapet og utvalgsmedlem, samt totale kostnader for de enkelte utvalgene (UTS, UOPP, UHM og UIFK), beregnet med 13 medlemmer i hvert utvalg. Videre vises gjennomsnittlig kostnad for tre av utvalgene (UOPP, UHM og UIFK).

Gjennomsnittlig tilsvarende kostnaden for et av utvalgene seks ekstra medlemmer i bystyret.

Kostnad pr. medlem av eldreråd, rådet for personer med funksjonsnedsettelse, ungdomsråd og flerkulturelt utvalg tilsvarende kr 13.153.

	Politisk organisering	Kostnad inkl. sosiale utg.	Øvrige tiltak/inndekning	Innsparing
Alt. 0	Bystyret 55 medl. 4 utvalg à 13 medl.	19 700 000	-	-
Alt. 1	Bystyret 39 medl. 4 utvalg à 9 medl.	16 400 000	200 000 (innsparing bevertn.)	3 500 000
Alt. 2	Bystyret 45 medl. 4 utvalg à 9 medl.	17 100 00	350 000 (innsparing bevertn.) <u>550 000 (1 valgdag mindre)</u> 900 000	3 500 000
Alt. 3	Bystyret 45 medl. 3 utvalg à 9 medl.	16 500 000	300 000 (innsparing bevertn.)	3 500 000

Tabell 5.

Tabell 5 viser de tre alternativene for innsparing på området politisk organisering. Utgifter til godtgjøring i dag utgjør ca. kr. 19,7 mill. per år.

Alternativ 1 – 39 medlemmer og innsparing bevertning

I første alternativ er bystyret redusert til 39 medlemmer og 4 utvalg med 9 medlemmer hver. For å oppnå vedtatt innsparing for dette alternativet, må i tillegg utgifter til bevertning reduseres med kr. 200 000. Administrasjonen er i gang med å se på organisering av innkjøp av bevertning.

Alternativ 2 – 45 medlemmer, innsparing bevertning og en valgdag mindre

I andre alternativ er bystyret redusert til 45 medlemmer og 4 utvalg med 9 medlemmer hver. For å oppnå målet her forutsettes det en øvrig innsparing på ca.kr. 900 000. Det foreslås å redusere bevertning med ca. kr. 350 000 og at antall valgdager reduseres fra to til en (kr. 550 000 per regnskapsår).

Alternativ 3 – 45 medlemmer og 3 utvalg, innsparing bevertning

I tredje alternativ er bystyrets medlemmer også redusert til 45 medlemmer, men det foreslås å redusere fra 4 til 3 utvalg. En slik reduksjon vil i tillegg forutsette en innsparing for bevertning på ca. kr. 300 000.

Særskilt om partssammensatt utvalg (PSU)

Dagens PSU er sammensatt av de 13 medlemmene i formannskapet og 5 representanter for hovedsammenslutningene totalt 18 medlemmer. Dette er det største utvalget i Skien, og det er også forholdsmessig stort sammenliknet med andre kommuner. Ordfører mener det vil være hensiktsmessig å gjøre en egen vurdering av dagens organisering av partssammensatt utvalg, slik at antall representanter harmoniseres med det man faller ned på i de øvrige utvalgene. Minimumskravet til antall representanter i PSU i henhold til kommuneloven § 5-11 er kun at det skal være et flertall som representerer arbeidsgiver. Eksempler på annen organisering av partssammensatt utvalg finnes bl.a. i Sandefjord kommune og i Kragerø

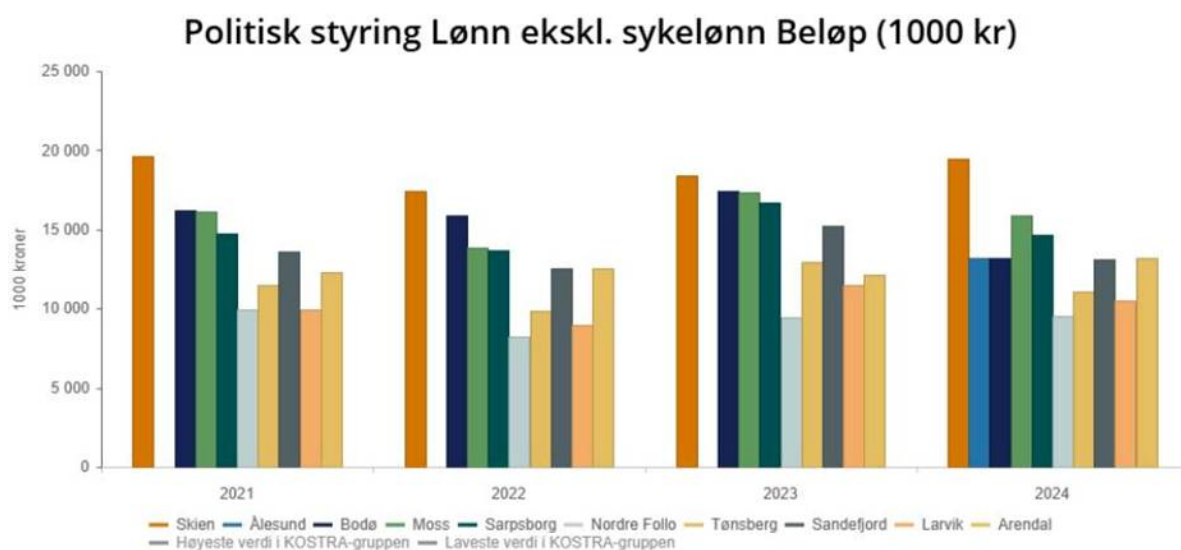
kommune.

Sandefjord kommune har et eget partssammensatt utvalg (administrasjonsutvalg) sammensatt av fem representanter fra arbeidsgiversiden oppnevnt blant formannskapets medlemmer og to representanter for arbeidstakerorganisasjonene.

Kragerø kommune har også valgt å organisere partssamarbeidet i et eget administrasjonsutvalg. Utvalget i Kragerø består av fem medlemmer, fordelt på tre folkevalgte representanter og to representanter for arbeidstakerorganisasjonene.

Særskilt om lokalutvalg

Det pågår en særskilt prosess der en politisk oppnevnt arbeidsgruppe ser på fremtidig organisering av lokalutvalgene. Det forventes en innstilling fra arbeidsgruppen høsten 2026.



	2021	2022	2023	2024
Skien	19,598	17,429	18,395	19,500
Ålesund	0	0	0	13,230
Bodø	16,170	15,880	17,452	13,166
Moss	16,093	13,839	17,346	15,864
Sarpsborg	14,735	13,679	16,733	14,664
Nordre Follo	9,911	8,237	9,465	9,489
Tønsberg	11,473	9,894	12,935	11,097
Sandefjord	13,613	12,544	15,247	13,084
Larvik	9,946	8,995	11,471	10,505
Arendal	12,269	12,553	12,120	13,162

Tabell 6

Tabell 6 viser utvikling i godtgjøring til folkevalgte i perioden 2021-2024. I 2024 var gjennomsnittet for Kostragruppe 11 kr. 13,37 mill. For Skien er kostnaden kr. 19,5 mill.

Effekten av saken

Perspektiv	Negativ	Nøytral	Positiv	Ikke relevant
Konsekvens for klima på kort og lang sikt		X		
Konsekvens for miljøet på kort og lang sikt		X		
Økonomiske konsekvenser i et langt perspektiv			X	
Konsekvens for folkehelsen		X		

Tabell 7. En reduksjon i godtgjøring vil føre til noe reduserte kostnader på lang sikt.

Ordførers vurdering og konklusjon

Vurderingen av bystyrets størrelse berører grunnleggende spørsmål om hvordan det lokale demokratiet i Skien skal fungere. Et større bystyre gir bredere representasjon, flere innganger til politisk deltakelse og større mangfold. Et mindre bystyre kan bidra til mer konsentrert politisk arbeid, tydeligere ansvar og økt effektivitet. Samtidig er det vist i saken at Skien har flere representanter i bystyret enn samtlige andre kommuner i kommunegruppe 11, og 10 flere representanter i bystyret enn gjennomsnittet i denne gruppen. Ordførers vurdering er at det lite som tyder på at disse kommunene skiller seg vesentlig fra Skien eller at det er særskilte trekk ved Skien som begrunner at Skien har en langt høyere representativitet med hensyn til antall medlemmer pr innbygger enn disse kommunene.

Samtidig vedtok bystyret 11.12.2025 i sak 171/25 Handlingsprogram og økonomiplan 2026-2029 en innsparing på kr 3,5 mill. for området politisk organisering fra år 2028. Innsparingen vil bli sammenfallende med ny valgperiode og nødvendiggjør en vurdering av kostnader som politisk organisering medfører.

Med bakgrunn i dette anbefaler ordfører en reduksjon av antall medlemmer i bystyret og utvalg tilsvarende vedtatte innsparinger. Ordfører anbefaler saksfremleggets alternativ 3 med reduksjon av antall representanter i bystyret til 45 medlemmer. Antallet medlemmer i utvalgene reduseres til 9. Antall utvalg reduseres til 3.

Uavhengig av valgt størrelse kan man møte enkelte utfordringer gjennom alternative tiltak, som:

- justering av møte- og utvalgsstruktur
- tydeligere delegering
- styrking av medvirkningsarenaer
- bedre opplæring og støtte til folkevalgte

Referanser

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)

[Lokalvalgene 2023: maktforskyvning og normalisering | Cappelen Damm Forskning](#)

[Status Kommune 2025: Der folk bor - Hjem](#)

Vedlegg

Kostragruppe 11, oversikt brutto driftsutgifter politisk styring

Kostragruppe 11, oversikt rettighet fast godtgjøring, møtgodtgjørelse og tapt arbeidsfortjeneste