



Vår ref. 26/20808 - 1
Saksbehandler Karin Gundersen
Finnerud
Dato 10.09.2026

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
103/26	Bystyret	17.09.2026
	Bystyret	

Prinsipiell tilslutning til interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i Grenland

Bystyret 17.09.2026

Behandling

Odin Adelsten Bohmann (Ap) fremmet følgende utsettelsesforslag:

Saken utsettes da høringsuttalelsene fra ansatte ble gjort kjent 0930 for bystyrets medlemmer idag (17.09.26)

Votering:

Forslag fremmet av Bohmann (Ap) ble enstemmig vedtatt.
Kommunedirektørens innstilling ble ikke votert over.

BYST - 103/26 vedtak

Saken utsettes da høringsuttalelsene fra ansatte ble gjort kjent 0930 for bystyrets medlemmer idag (17.09.26).

Kommunedirektørens innstilling

1. Skien kommune slutter seg prinsipielt til rapportens anbefalte retning om å arbeide videre med sikte på å etablere et interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i Grenland.
2. Skien bystyre gir kommunedirektøren i oppdrag å utarbeide forslag til intensjonsavtale og mandat for et felles forprosjekt.
3. Valg av organisering skal bygge på prinsippet om at dette skal gi gevinst for alle og gi kraft til å ta ut potensialet på de parameterne som er lagt til grunn. Felles IT systemer legges til grunn interkommunalt samarbeid.
4. Et eventuelt endelig forslag om etablering av et samarbeid legges frem som sak for bystyret.

Sammendrag av saken

Kommunene i Grenland står overfor langsiktige utfordringer knyttet til demografisk utvikling, tilgang på arbeidskraft, økonomisk handlingsrom og økende krav til kvalitet, digitalisering, dokumentasjon og internkontroll. Samtidig må kommunene sikre at tilgjengelige ressurser benyttes på en måte som understøtter gode tjenester til innbyggerne.

Det er gjennomført en utredning av mulighetene for interkommunalt samarbeid om de administrative funksjonene lønn, regnskap og dokumententer/arkiv. Utredningsrapporten følger som vedlegg til saken.

Utredningen viser at kommunene i dag ivaretar sine oppgaver innen de tre funksjonsområdene og oppfyller lovpålagte krav. Samtidig peker rapporten på utfordringer knyttet til sårbarhet, rekruttering, kompetanse, utviklingskapasitet og framtidige ressursbehov. Rapporten peker videre på at et interkommunalt samarbeid kan gi gevinster i form av større og mer robuste fagmiljøer, økt utviklingskapasitet, bedre utnyttelse av kompetanse og teknologi samt et potensial for mer effektiv ressursutnyttelse over tid.

Samtidig viser både rapporten og høringsinnspillene at det fortsatt er behov for nærmere avklaringer knyttet til blant annet organisering, styring, lokalisering, harmonisering av arbeidsprosesser og systemer, arbeidsgiverforhold, kostnadsdeling og gevinstrealisering før kommunene eventuelt kan ta stilling til etablering av et samarbeid.

Saken gjelder ikke etablering av et interkommunalt samarbeid. Saken gjelder om kommunene skal arbeide videre med et felles forprosjekt som skal gi et mer konkret beslutningsgrunnlag for en eventuell framtidig etablering.

Bakgrunn for saken

Kommunedirektørene i Grenland besluttet høsten 2025 å utrede muligheten for interkommunalt samarbeid om de administrative funksjonene lønn, regnskap og dokumententer/arkiv. Bakgrunnen var et ønske om å undersøke hvordan kommunene best mulig kan møte framtidige utfordringer og krav knyttet til effektiv drift, kapasitet, kompetanse, rekruttering og digitalisering.

Prosjektet har vært gjennomført som et samarbeid mellom de seks kommunene i Grenland. Utredningen bygger blant annet på analyser av samfunnsutviklingen i regionen, intervjuer med ledere, ansatte, tillitsvalgte og verneombud, nøkkeltall fra kommunene i Grenland og sammenlignbare kommuner, samt forskning og erfaringer fra andre kommuneregioner.

Sluttrapporten ble ferdigstilt våren 2026. Rapporten har deretter vært behandlet administrativt i kommunene og sendt på høring til berørte fagmiljøer, tillitsvalgte og vernetjenesten. Kommunedirektørkollegiet i Grenland behandlet rapporten og høringsinnspillene i august 2026 og besluttet å legge fram saken til politisk prinsippbehandling i by- og kommunestyrene i Grenland.

Saksfremstilling

Kommunene i Grenland, på lik linje med kommunesektoren ellers, står overfor langsiktige utfordringer knyttet til demografisk utvikling, tilgang på arbeidskraft, kompetansebehov og økonomisk bærekraft. Befolkningsutviklingen innebærer at andelen innbyggere i yrkesaktiv alder forventes å bli redusert, samtidig som behovet for kommunale tjenester øker. Dette vil

stille kommunene overfor krevende prioriteringer og økte krav til effektiv ressursutnyttelse i årene som kommer.

Samtidig øker kravene til kvalitet, dokumentasjon, internkontroll, informasjonssikkerhet og regelverksetterlevelse innen administrative støttefunksjoner. Oppgavene innen lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv blir mer komplekse, samtidig som digitalisering, automatisering, systemintegrasjoner og utviklingen i teknologiske løsninger stiller økte krav til kompetanse og utviklingskapasitet. For å møte framtidige utfordringer må kommunene ikke bare ivareta stabile driftsoppgaver, men også ha kapasitet til kontinuerlig forbedring, utvikling av arbeidsprosesser og bedre utnyttelse av digitale løsninger og systemer.

Utredningen viser at kommunene i dag løser sine oppgaver innen lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv på en måte som sikrer løpende drift og oppfyllelse av lovpålagte krav. Samtidig peker rapporten på at kapasiteten innen flere av fagområdene i stor grad er bundet opp til den daglige driften. I flere kommuner er handlingsrommet for utviklingsarbeid, digitalisering, kompetanseutvikling og systematisk forbedring av arbeidsprosesser begrenset.

Utredningen viser videre betydelige forskjeller mellom kommunene når det gjelder størrelsen på fagmiljøene, kapasitet og robusthet. I flere av kommunene i Grenland er funksjonene organisert med få ansatte og høy grad av personavhengighet, og i enkelte kommuner vurderes bemanningen å ligge nær et minimumsnivå for å ivareta løpende drift og lovpålagte oppgaver. Dette gjør fagmiljøene sårbare ved fravær, turnover eller bortfall av nøkkelkompetanse, og kan samtidig begrense evnen til å håndtere nye krav, arbeidsoppgaver og utviklingsbehov. Rekruttering til spesialiserte fagområder oppleves allerede som krevende i flere kommuner, og denne utfordringen forventes å øke i årene framover.

Rapporten peker samtidig på at utfordringsbildet ikke bare handler om robusthet. For flere av de større kommunene er utviklingskapasitet og effektivisering vel så sentrale temaer. Administrative støttefunksjoner må ha kapasitet til å arbeide systematisk med digitalisering, standardisering, automatisering og forbedring av arbeidsprosesser. På denne bakgrunn vurderer rapporten at et interkommunalt samarbeid kan gi et potensial for gevinster på flere områder.

For de mindre kommunene trekkes særlig økt robusthet, redusert sårbarhet og tilgang til større fagmiljøer fram. For de større kommunene framheves muligheten for økt utviklingskapasitet, sterkere spesialisering og mer systematisk forbedringsarbeid. På tvers av kommunene peker rapporten på at felles organisering kan gi bedre utnyttelse av samlet kompetanse og kapasitet, samt et potensial for mer effektiv drift gjennom harmonisering av arbeidsprosesser, standardisering og økt spesialisering. Rapporten peker også på muligheter for effektivisering gjennom felles forvaltning, drift og utvikling av sentrale IT-systemer, felles systemkompetanse og reduksjon av dobbelfunksjoner på tvers av kommunene. Som følge av dette beskriver rapporten et langsiktig potensial for redusert ressursbehov dersom identifiserte gevinster realiseres over tid.

Samtidig understreker rapporten at slike gevinster forutsetter omfattende forberedelser, videre utredning og avklaringer. Dette gjelder blant annet harmonisering av systemer og arbeidsprosesser, organisering og styring, arbeidsgiveransvar, lokalisering, kostnadsfordeling og gevinstrealisering. Rapporten peker også på flere forhold som kan gjøre etablering av et interkommunalt samarbeid krevende. Dette omfatter blant annet behovet for omfattende harmonisering av systemer og arbeidsprosesser, risiko for økt avstand mellom støttefunksjonene og tjenesteområdene, spørsmål knyttet til lokalkunnskap og nærhet til brukerne av tjenestene, samt usikkerhet knyttet til om og når identifiserte gevinster kan realiseres.

Høringsinnspillene gir i hovedsak støtte til rapportens beskrivelse av utfordringsbildet og behovet for å vurdere framtidige løsninger. Samtidig understrekes betydningen av å ivareta ansatte, arbeidsmiljø og kompetanse gjennom en eventuell omstillingsprosess. Flere høringsinstanser peker også på behovet for ytterligere vurderinger av blant annet

økonomiske gevinster og kostnader, organisering, styring, lokalisering og juridiske forhold før kommunene eventuelt tar endelig stilling til etablering av et samarbeid.

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

Kommunedirektørens vurdering og konklusjon

Kommunedirektøren vurderer at utredningen gir et godt kunnskapsgrunnlag om status, utfordringer og utviklingsmuligheter innen lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv i Grenlandskommunene. Utredningen viser at kommunene i dag ivaretar sine oppgaver innen de tre funksjonsområdene og oppfyller lovpålagte krav. Samtidig synliggjør den variasjoner i robusthet, kapasitet og utviklingsevne mellom kommunene, samt utfordringer knyttet til rekruttering, kompetanse, sårbarhet og framtidige ressursbehov.

Kommunedirektøren legger til grunn at kommunene i årene framover vil måtte gjennomføre betydelige omstillinger som følge av demografisk utvikling, skjerpede økonomiske rammer og økende krav til kvalitet, digitalisering og effektiv ressursbruk. I en slik situasjon vurderes det som nødvendig å undersøke hvordan administrative støttefunksjoner kan organiseres på en måte som både sikrer robuste fagmiljøer og bidrar til økt utviklingskapasitet, effektivisering og bedre ressursutnyttelse.

Kommunedirektøren viser til at utredningen peker på et potensial for gevinster gjennom tettere samarbeid mellom kommunene. For de mindre kommunene er økt robusthet og redusert sårbarhet de viktigste potensielle gevinstene. For de større kommunene i Grenland er potensialet i større grad knyttet til mer effektiv ressursutnyttelse, økt utviklingskapasitet, spesialisering, standardisering og bedre utnyttelse av teknologi og systemer. Videre synliggjør utredningen et langsiktig potensial for effektivisering og gevinstrealisering gjennom harmonisering av arbeidsprosesser, felles systemforvaltning og mer samordnet oppgaveløsning. Samlet vurderes det å være et potensial for å styrke kommunenes evne til å møte framtidige utfordringer gjennom et tettere samarbeid om disse funksjonene.

Kommunedirektøren legger samtidig til grunn at det er et reelt alternativ å videreføre dagens organisering, der hver kommune fortsatt ivaretar lønns-, regnskaps- og arkivfunksjonene hver for seg (nullalternativ). Dette alternativet innebærer at kommunene beholder dagens organisering, styring og nærhet til funksjonene. Samtidig vurderer kommunedirektøren at utfordringene som er beskrevet i utredningen knyttet til sårbarhet, rekruttering, kompetanse, utviklingskapasitet og behovet for effektivisering ikke vil bli mindre dersom kommunene fortsetter å løse oppgavene hver for seg. Kommunene vil da i hovedsak måtte håndtere disse utfordringene innenfor egne rammer og fagmiljøer. Nullalternativet innebærer også at eventuelle gevinster knyttet til større fagmiljøer, økt utviklingskapasitet, mer samordnet systemforvaltning og potensialet for effektivisering gjennom regional samhandling i begrenset grad vil kunne realiseres.

Kommunedirektørkollegiet i Grenland behandlet både utredningsrapporten og høringsinnspillene i sitt møte 25. august, og vurderer at kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig til at kommunene bør arbeide videre med saken. Samtidig viser både rapporten og høringsinnspillene at det fortsatt er sentrale spørsmål som må avklares før kommunene eventuelt kan ta endelig stilling til etablering av et interkommunalt samarbeid. Dette gjelder

blant annet organisasjonsform, styringsmodell, lokalisering, arbeidsgiveransvar, harmonisering av systemer og arbeidsprosesser, økonomiske konsekvenser, gevinstrealisering og forhold knyttet til ansatte og arbeidsmiljø. Kommunedirektørene vurderer derfor at det ikke foreligger et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å ta stilling til etablering av et samarbeid på nåværende tidspunkt.

På denne bakgrunn anbefaler kommunedirektøren at Skien kommune går videre med et felles forprosjekt om interkommunalt samarbeid innen lønn, regnskap og dokumentserver/arkiv. Et slikt forprosjekt vil kunne gi kommunene et mer konkret og helhetlig beslutningsgrunnlag, herunder forslag til organisering, styring, økonomiske modeller og gevinstrealisering, samt vurderinger av konsekvenser for ansatte, tjenestekvalitet, effektivitet og kommunenes samlede utviklingskapasitet.

Et eventuelt forslag om etablering av samarbeid må legges fram som egen sak for politisk behandling etter at forprosjektet er gjennomført og kommunene har fått et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å ta stilling til videre organisering.

Vedlegg

Utredning av interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i
Grenland_sluttrapport 02.06.2026