

Høringssvar fra tillitsvalgte i Skien kommune

Til: Prosjektledelsen for utredning om interkommunalt samarbeid

Fra: Hovedtillitsvalgte i Skien kommune. Fagforbundet, Utdanningsforbundet, NITO og Akademikerne.

Dato: 18. Juni 2026

1. Innledning

Vi viser til sluttrapporten “Utredning av interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i Grenland”, og takker for en grundig prosess. Rapporten er omfattende og kunnskapsbasert, og den løfter frem relevante analyser av både behov, mulige gevinster og kjente utfordringer ved et slikt samarbeid. De positive motivene som rapporten fremhever – som robusthet, kompetansemiljøer og bedre ressursutnyttelse – er mål vi deler. Intensjonen om å styrke fagmiljøene og sikre kvalitet på sikt støttes, så lenge dette skjer på et godt grunnlag. På et generelt grunnlag er vi positivt til faglig og tettere samarbeid mellom kommunene. Samtidig ønsker vi å gi noen konstruktivt kritiske innspill ut fra de ansattes og Skien kommunes perspektiv.

Aller først vil vi understreke at rapporten selv er tydelig på at den ikke utgjør noe vedtak, men et grunnlag for videre vurdering. Det gjenstår viktige avklaringer før man kan ta stilling til et eventuelt samarbeid. Våre kommentarer nedenfor fokuserer nettopp på områder som vi mener krever ytterligere utredning eller vurdering før kommunene fatter prinsippvedtak og forplikter seg videre.

2. Manglende grunnlagsdata for gevinstvurdering – hva har Skien å tjene?

Rapporten indikerer et effektiviseringspotensial på 3–9 årsverk samlet for regionen over flere år, hvis man lykkes med full standardisering. Samtidig fremkommer det at hver kommune isolert sett driver temmelig effektivt allerede – bemanningsnivåene i lønn, regnskap og arkiv ligger nært snittet for tilsvarende kommuner. Dette betyr at Skien kommune i dag ikke har påviste ineffektiviteter å hente ut internt, utover en mulig stordriftseffekt ved å se regionen under ett. Spørsmålet for oss i Skien blir derfor: Har vi faktisk noe å vinne på å gå inn i et slikt samarbeid?

Per nå opplever ikke Skien kritiske kapasitets- eller kvalitetsproblemer i disse funksjonene. Vår lønns-, regnskaps- og arkivtjeneste leverer høyt på kvalitet og frister, og vi har allerede noen av regionens største og mest robuste fagmiljøer. De primære utfordringene vi ser – som økende kompleksitet i regelverk, digitalisering og rekruttering – er felles for alle kommuner og må uansett håndteres. Vi savner imidlertid drøfting av alternative tiltak innenfor dagens organisering som kunne gjøre oss bedre rustet, eksempelvis økt regionalt faglig samarbeid uten full organisasjonsintegrasjon.

Videre er gevinstanslaget i rapporten svært overordnet. Rapporten fremhever selv at beregningen er indikativ og ikke et komplett beslutningsgrunnlag. Anslaget på 2,7–8,1 mill. kr/år er basert på ren volumbetraktning – en teoretisk stordriftsfordel – og forutsetter betydelig harmonisering før gevinster kan tas ut. Det mangler detaljert kost/nytte-analyse som tar hensyn til omstillingskostnader, integrasjonskostnader og langsiktige driftsutgifter ved et felles samarbeid. For Skien kommune er det avgjørende å vite nettoeffekten: Vil våre innsparinger stå i forhold til investeringen og innsatsen vi må legge ned? Per nå gir ikke rapporten oss et tydelig

svar på dette. Vi anbefaler derfor at et mer robust beslutningsgrunnlag utarbeides – inkludert realistiske beregninger av både gevinster og kostnader (for eksempel kostnader ved eventuelle systemendringer, samkjøring av rutiner, opplæring og administrative grensesnitt). Uten dette vil en eventuell beslutning hvile på for mange antakelser.

Et relatert poeng er at gevinstene kan være skjevt fordelt. Rapporten peker på at robusthetsbehovet er mest påtrengende i de små kommunene, mens gevinster for større kommuner som Skien vil være mer indirekte og langsiktige. Dette underbygger vår bekymring for at Skien kan bli den parten som investerer mye uten å oppleve tilsvarende uttelling. Vi ønsker en klargjøring av hva som vil være konkrete gevinster for Skien – utover “robusthet” og “langsiktig utviklingskraft” som er viktige, men abstrakte begreper. En mulighet er å utrede en slags “worst-case / best-case”-analyse for Skien: Hva hvis realiserte gevinster blir i nedre sjikt (3 årsverk), mens omstillingskostnadene blir høyere? Hva er da risikoen for at Skien ender opp med netto økte kostnader eller tapt kapasitet? Slike scenarier bør belyses.

3. Stort omfang av ikke-utredede forhold: Kompleks infrastruktur og integrasjoner

Vi merker oss at rapporten selv peker på flere viktige momenter den ikke har behandlet inngående eller som må utredes nærmere i et forprosjekt. Dette gjelder særlig teknisk og organisatorisk infrastruktur: En rekke systemintegrasjoner, grensesnitt mot IT, HR og linjeorganisasjon samt interne styrings- og kontrollrutiner vil bli påvirket av et interkommunalt samarbeid. Rapporten erkjenner at systemulikheter og behov for harmonisering er kritisk, men detaljer rundt hvordan dette kan løses er utsatt til en senere fase. På møte med tillitsvalgte ble det nevnt at selv om systemene kan være like, blir de brukt i ulik grad og på ulike måter. Fra et ansatt- og driftsståsted ser vi med uro på at så mange nøkkelspørsmål er utsatt til etter et prinsippvedtak, i stedet for å avklares før politikerne skal vurdere om dette er veien å gå.

Kort sagt savner vi dybdeanalyse av “det maskinrommet” som må til for at seks kommuner skal fungere med felles drift av disse viktige funksjonene. Vi tilrår på det sterkeste at mye av dette utredes i forkant av en politisk prinsippbeslutning, eventuelt som en del av beslutningsgrunnlaget til politikerne, slik at man vet hva man går til.

4. Gevinstrealisering vs. risiko og belastning – en stor kommune sitt perspektiv

Rapporten er nøktern om at de økonomiske gevinstene ikke vil komme umiddelbart. Vi vil understreke betydningen av å være realistisk på tidsbruk og gevinstrealisering. Etablering av et felles organ vil bety omfattende omstilling, og som rapporten anerkjenner vil man få betydelige overgangskostnader og varige koordineringsutfordringer. Som stor kommune med et velfungerende driftsapparat frykter vi at belastningen i oppstarten kan bli større for oss, og at man undervurderer “pukkelkostnaden”. Det betyr ikke bare økonomiske kostnader, men også økt arbeidsmengde og stress for de ansatte som skal holde daglig drift i gang mens nye systemer, rutiner og samarbeidsformer implementeres. Dette fremgår delvis i rapportens omtale av overgangsrisiko, men bør løftes tydeligere frem fra Skien sitt ståsted.

Et konkret moment er at rapportens gevinstanslag (3–9 årsverk spart) ikke tar høyde for at en felleisløsning krever mer byråkrati. Et interkommunalt samarbeid trenger egen ledelse, styre,

flere møteplasser osv., og kan gi en permanent merbyrde i form av koordinering. Rapporten peker riktig på at regionens samlede volum først gir effektiviseringsmulighet når man ser alle seks under ett, men føyer til at det må nyanseres fordi interkommunal organisering i seg selv skaper mer kompleksitet enn én kommune. Vi deler dette poenget: Noe av stordriftsgevinsten risikerer å bli spist opp av nye grensesnitt mellom samarbeidsenheten og hver enkelt kommune.

Videre opplever vi at risikobildet må konkretiseres bedre, sett fra en stor kommune. Hvilke tiltak tenker man for å unngå at Skien blir en “motor” som må dra det tyngste lasset i oppstartsfasen? Hvordan skal man fordele kostnader og innsats rettferdig? Rapporten foreslår at kostnadsfordeling må være rettferdig og basert på klare prinsipper, men det er fortsatt uklart om de foreslåtte nøklene (innbyggertall, transaksjonsvolum etc.) vil gi Skien en rimelig andel av gevinsten i forhold til innsats. Skien er den største aktøren og vil ha mest å investere (tid, personell, kompetanse) i en slik endring. Det må derfor sikres at Skien ikke subsidierer de andre ved at gevinster i hovedsak realiseres i mindre kommuner, mens vi får mesteparten av implementeringskostnadene. Vi etterlyser en prinsipiell diskusjon om dette scenarioet. I informasjonsmøte så ble det nevnt at det kan være interessant å se på løsninger som ikke nødvendigvis bruker innbyggertall eller antall oppgaver som fordelingsnøkkel.

Når det gjelder gevinstuttak, vil vi fremheve at rapporten presiserer at eventuelle bemanningsreduksjoner bør skje gradvis og via naturlig avgang – altså ikke gjennom brå nedbemanninger som kan true kvalitet og arbeidsmiljø. Dette er svært viktig for de tillitsvalgte. Skien kommune må ikke budsjettere inn gevinster før de faktisk er realisert, og man må ha en plan for aktiv gevinstrealisering som ikke går på bekostning av ansatte (ingen “ostehøvelkutt” på forhånd). Vi ønsker forsikringer om at kost/nytte skal følges opp tett, og at man har mulighet til å rekalkulere eller avbryte hvis gevinstene viser seg uoppnåelige eller risikoene eskalerer.

5. Ansatte, fagmiljø og kompetanse – ivaretagelse og involvering

De ansatte og deres kompetanse er “limet” som holder disse administrative funksjonene i gang. Uten erfarne medarbeidere med lokalkunnskap ville ikke lønn, regnskap og arkiv i dag fungert så bra som de gjør. Det viktigste perspektivet for oss er derfor hvordan et fremtidig samarbeid vil påvirke våre ansatte i Skien, fagmiljøene de tilhører, og muligheten for å beholde og utvikle kompetansen. Et interkommunalt samarbeid kan bidra til profesjonalisering og styrkede fagmiljøer, men samtidig kan det føre til redusert lokal forankring og mindre nærhet til egen organisasjon.

På den positive siden kan et større felles fagmiljø by på nye karrieremuligheter, mer samarbeid og trygghet, noe flere kan verdsette. Samtidig finnes det naturlig nok en uro blant medarbeidere når man snakker om sammenslåing av funksjoner: Hvor skal arbeidsplassene lokaliseres? Hva skjer med min stilling? Vil jeg få ny arbeidsgiver? Dette kan skape uklarhet om ansvarslinjer, medbestemmelse og partsforhold. Det er derfor helt nødvendig at arbeidsgiverforhold og medbestemmelsesarenaer avklares tidlig i prosessen, og forankres tydelig.

Rapporten adresserer dette delvis; det påpekes at ansatte kan oppleve både muligheter og usikkerhet, og at god involvering blir kritisk. Vi kan ikke annet enn å sterkt understreke betydningen av tidlig, reell involvering av alle berørte ansatte og deres tillitsvalgte i utforming av en fellesløsning. Dette gjelder både i en forprosjektfase og ved eventuell implementering.

Videre er kompetanseoverføring og bevaring et tema. Skien har bygd opp solide fagmiljøer i disse funksjonene over år. En samlokalisering eller ny organisering kan medføre at noen nøkkelpersoner velger å ikke bli med over (f.eks. pga. reisevei eller preferanse for dagens organisasjon). Vi må bestrebe at ingen ansatte “mistes” unødvendig i prosessen. Fagmiljøene i Skien representerer en betydelig kompetanseklynge som også de andre kommunene vil være avhengige av i et samarbeid. Samtidig vil fagmiljøet slutte å være en integrert del av Skien kommune, og man kan frykte at Skien som organisasjon taper intern kompetanse på sikt hvis forvaltningsmiljøene løsrives. Sentraliseringen kan altså svekke lokalkunnskapen og øke avstanden mellom støttefunksjoner og tjenesteområdene. Dette kan påvirke kvaliteten på tjenestene og samhandlingen internt i kommunen.

Et konkret eksempel er arkivtjenesten: Arkiv er tett knyttet til styring, kvalitetssikring og lovverk i kommunen. Dersom arkivpersonalet organiseres eksternt, må man passe på at Skien ikke mister grep om helheten i sin dokumentflyt og informasjonssikkerhet.

Vi vil også påpeke viktigheten av at tillitsvalgte har en formell plass i den videre prosessen, noe rapporten heldigvis også fremhever som en suksessforutsetning. I en slik omstilling bør det etableres faste møteplasser mellom prosjektledelse og tillitsvalgte for å drøfte problemstillinger som oppstår. I tillegg ønsker vi at det defineres klare HR-prinsipper for de ansatte: for eksempel at ingen skal sies opp som følge av samarbeidet, at naturlig avgang benyttes for eventuelle reduksjoner, og at ansattes rettigheter knyttet til arbeidssted, vilkår og tjenestetilhørighet blir ivare tatt på beste måte.

6. Behov for ytterligere utredninger og klare beslutningspunkter

Til slutt vil vi oppsummere våre anbefalinger for veien videre før politisk behandling:

- Supplerende utredninger: Før politikerne tar stilling (prinsipielt) i høst, bør det innhentes flere avklaringer. Vi nevner særlig: teknisk og digital integrasjonsanalyse, en utfyllende business case med scenarioer for gevinster/kostnader, og konsekvensvurdering for ansatte (herunder kompetanse- og miljøbevaring). Sentrale spørsmål i kapittel 8.4 i rapporten – som styringsmodell, tjenestekatalog, lokalisering – bør være utredet på et visst nivå allerede nå (om enn ikke i detalj). Dette for å gi politikerne i Skien et tryggere grunnlag.
- Tydelige beslutningspunkter og kontrollpunkter: Vi støtter rapportens skisserte faser, men vil legge vekt på at hver fase må være et reelt valgpunkt. Dersom det i forprosjekt (fase 3) avdekkes at forutsetningene for suksess ikke er til stede (f.eks. uforholdsmessig høye kostnader eller store ulemper), må kommunene ha anledning til å revurdere. Et prinsippvedtak nå bør derfor rammesettes tydelig som ikke bindende for gjennomføring, men kun for utredning av et konkret forslag. I Skien sin interne prosess må alle sider belyses, og det bør også klargjøres hvilke minimumskrav Skien har for å gå videre til faktisk etablering.
- Forankring i hele organisasjonen: Vi anbefaler at også linjeledere og brukere av disse støttefunksjonene (f.eks. kommunalsjefer, enhetsledere) involveres i en høringsrunde før prinsippvedtaket. De er avhengig av at lønn, regnskap og arkiv fungerer sømløst, og deres vurderinger av service- og kvalitetsbehov lokalt er relevante. Denne høringen har primært involvert støttefunksjonene selv; vi savner at “kundene” i organisasjonen også høres.

Avslutningsvis: Tillitsvalgte i Skien kommune erkjenner de store samfunnsmessige driverne rapporten beskriver – trangere økonomi, færre hender og økende krav – og vi er åpne for at nye samarbeidsformer kan være et virkemiddel for å møte fremtiden. Samtidig mener vi at Skien kommune må gå inn i et slikt samarbeid med åpne øyne, etter en nøktern vurdering av hva vi risikerer og hva vi kan vinne. Vi etterspør derfor tydeligere svar på de ubesvarte spørsmålene, slik at politikerne og organisasjonen kan gjøre et informert valg.

Vi takker for muligheten til å komme med dette høringsinnspillet, og stiller oss gjerne til disposisjon for videre dialog eller arbeidet med å konkretisere løsninger som ivaretar både regionens behov og Skien kommunes ansatte og interesser.

Høringssvar – regnskap og innføring

1. Innledning

Vi viser til sluttrapporten vedrørende *Utredning av interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i Grenland for lønn, dokumentsenderet og regnskap* av 24.05.2026.

Formålet med dette høringssvaret er å gi en faglig vurdering av foreslåtte løsninger, med særlig fokus på kvalitet, effektiv ressursutnyttelse, robusthet og kompetanseheving.

I Skien kommune er regnskap og innføring nært knyttet sammen med hensyn til arbeidsoppgaver. Avdeling for regnskap og innføring består per i dag av 15 ansatte, inkludert leder. Regnskap består av 8 personer og 7,4 årsverk. Innføring består av 6 personer og 4,5 årsverk. Totalt har avdelingen 12,9 årsverk per i dag, inkludert leder.

2. Overordnede vurderinger

Vi stiller oss positive til intensjonen om økt samarbeid av regnskapsfunksjonen i Grenlands kommunene, da vi ser at det kan gi flere positive effekter. Det avgjørende vil være hvordan samarbeidet organiseres og gjennomføres. Et tettere samarbeid kan på sikt gi:

- Mer robuste fagmiljø
- Styrket kompetansedeling på tvers av kommuner
- Lik praksis i Grenlandskommunene

Samtidig er det avgjørende at følgende forhold ivaretas:

- Tydelig ansvars- og rollefordeling
- Nærhet til tjenesteområdene og brukerne
- God internkontroll og sporbarhet i prosesser
- Lik forståelse og bruk av fagsystemer

Vi vil understreke at organiseringen av regnskapsoppgaver varierer betydelig mellom kommuner. Dette kan gjøre harmonisering både krevende og ressurskrevende.

3. Vurdering av regnskapsfunksjonen

Regnskapsfunksjonen i Skien kommune har blitt betydelig effektivisert siden 2014, blant annet gjennom digitalisering, standardisering og bruk av flere moduler i Visma.

Vi ønsker å fremheve at regnskap hadde 13 årsverk ved overgangen til Visma 1. januar 2014 mot 7,4 årsverk per i dag.

I den forbindelse bemerkes det også at det er oppgitt feil årsverk for Skien kommune på rapportens side 95. Korrekt tall er 7,4 og ikke 8,9.

Sammenlignet med de store referansekommunene i rapporten, se side 95, fremstår tjenesten allerede som effektiv. Når man justerer for innbyggertall, ligger Skien kommune her rett under gjennomsnittlig bemanning. Dette indikerer at ytterligere stordriftsgevinster vil være begrenset.

Vi kan heller ikke se at det er hensyntatt risiko og konsekvenser om prosjektet ikke gir forventet resultat.

Vi mener det er utfordrende å sammenligne flere mindre kommuner med én større kommune, da:

- Hver kommune fortsatt må levere egne lovpålagte oppgaver (årsregnskap, mva-oppgaver, rapportering)
- Antall bankkonti, avstemminger og remitteringer øker med antall kommuner
- Kompleksiteten i koordinering og kontroll øker betydelig

Dette kan føre til at forventede effektiviseringsgevinster blir redusert eller uteblir.

I tillegg kan man ikke se bort fra

- Risiko for økt byråkrati og lengre beslutningslinjer
- Potensiell svekkelse av fagkompetanse og lokal kunnskap
- Økte krav til koordinering, systemforvaltning og datakvalitet
- Overgangskostnader kan bli betydelige (systemtilpasning, opplæring og kulturbygging)

4. Vurdering av innfordringsfunksjonen og fakturering-utelatt

I høringsuttalelsen er fakturering, i betydningen utfakturering, og innfordring utelatt.

Fakturering (utfakturering) er i dag en integrert del av regnskapsfunksjonen og krever god kompetanse innen blant annet:

- Kontering
- Merverdiavgift

I Skien kommune er koblingen mellom regnskap og innfordring sterk, og flere arbeidsprosesser er gjensidig avhengige. En oppsplitting kan føre til:

- Tap av faglig helhet og kompetanse
- Økt sårbarhet i mindre fagmiljøer
- Flere grensesnitt og større risiko for feil
- Svekket effektivitet i oppfølging av krav

Innfordring er viktig for kommunens likviditet, og krever tett oppfølging og lokalkunnskap.

Det er også viktig å nevne at vi frem til høringsrapporten ble fremlagt, hadde blitt informert om at innfordring var en del av Grenlandssamarbeidet.

5.Vurdering

Regnskap og innfordringsfunksjonen i Skien kommune er per i dag effektiv og velfungerende og tjenestene kan vise til gode resultater. Som den største kommunen i Grenland vurderes det at tjenestene vil kunne fortsette å fungere selvstendig og med tilfredsstillende resultat med den organiseringen vi har per i dag. I tillegg er det tradisjonelt de største kommunene som vil tjene minst på et samarbeid med andre kommuner, samt være den kommunen som vil bidra mest med kompetanse og arbeidstimer.

Å skille ut innfordring og fakturering ansees som lite hensiktsmessig og vil kun svekke både regnskap og innfordring, da disse tjenestene har overlappende arbeidsoppgaver ved siden av hvert sitt særlige fagområde.

Vi anser dessuten at rapporten er for generell, og vid i sin vurdering og at det vil være behov for ytterligere utredning for å kunne sikre at tjenestene fortsatt kan leveres med et godt resultat. Formålet med et samarbeid mellom Grenlandkommunene er å øke robustheten, effektiviteten og faglig utveksling. Da vi står overfor flere kommende endringer, som blant annet effektivtetsendringer i fagsystemene og økt bruk av kunstig intelligens, mener vi at tidspunktet for en sammenslåing ikke er det rette.

6. Anbefalinger

Vi anbefaler at det utarbeides en mer konkret og differensiert analyse før det tas beslutning om etablering av samarbeid.

Denne bør inkludere:

- Sammenlignbare nøkkeltall mellom kommunene
- Konkrete gevinstberegninger
- Risikoanalyse (økonomi, kvalitet, kompetanse)
- Konsekvensanalyse
- Vurdering av alternative samarbeidsformer

Dersom Grenlandssamarbeidet videreføres, anbefales følgende:

- Gradvis implementering over tid
- Harmonisering av systemer, rutiner og praksis før sammenslåing
- Nærhet til lokale enheter og kunder
- Ikke skille ut fakturering og innfordring
- Prioritere standardisering der dette gir reell gevinst
- Sikre god internkontroll og kvalitetssikring

- Utarbeide en konkret plan for gevinstrealisering

Øvrige forhold som bør utredes

- Hvorvidt det er mer effektivt at småkommunene i Grenland utvikler et samarbeid seg imellom.
- Hvordan reelle stordriftsfordeler faktisk kan realiseres

Det bemerkes også at fagpersoner i Skien kommune ikke har vært involvert i utredningen, noe som bør hensyntas før en endelig beslutning fattes.

7. Avslutning

Skien kommune er i dag godt organisert, med et robust fagmiljø innen regnskap og innfordring.

Vi stiller oss positive til videre dialog og utredning, men mener beslutningsgrunnlaget per i dag ikke er tilstrekkelig utredet til å anbefale etablering av et felles samarbeid i sin foreslåtte form.

Høringssvar fra Lønn

1. Innledning

Det vises til fremlagt utredning om fremtidig organisering av administrative funksjoner i Grenland.

Lønnsfunksjonen ønsker med dette å bidra med en faglig vurdering av lønnsområdet, basert på erfaringer fra dagens drift, kompleksiteten i lønnsarbeidet og en samlet vurdering av muligheter og risikoforhold.

Utredningen gir et godt overordnet bilde av utfordringsbildet fremover, herunder behovet for robuste administrative tjenester. Samtidig vurderes den som for overordnet til å gi et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for lønnsområdet.

Særlig vurderes det at følgende forhold må konkretiseres tydeligere før det kan tas stilling til videre retning:

- kvalitet i lønnsgrunnlaget
- rolle og ansvar i lønnsprosessene
- forutsetninger for gevinstrealisering
- sammenligningsgrunnlag mellom kommunene, utredningen sier ingenting om hvilke oppgaver som utføres på den enkelte lønnsenhet i de ulike kommunene
- samspillet mellom organisering og teknologisk utvikling

2. Overordnet vurdering

Utredningen er strategisk relevant, men gir et begrenset operativt beslutningsgrunnlag for lønnsfunksjonen.

Det er vår vurdering at organisatoriske endringer alene ikke vil gi forventede gevinster. Innen lønn er gevinstpotensialet i stor grad avhengig av kvalitet i grunnlag, tydelige prosesser og rolleavklaringer.

Følgende forutsetninger vurderes som særlig kritiske:

- høy kvalitet i grunnlagsdata
- tydelig internkontroll
- god samhandling med virksomhetene
- tilstrekkelig forståelse for lokale forhold

Dersom disse forholdene ikke ivaretas, vurderes det som risiko for redusert kvalitet og økt ressursbruk.

3. Sentrale vurderinger fra lønnsperspektiv

3.1 Effektivisering forutsetter sammenlignbarhet

Det er usikkert i hvilken grad kommunene i dag er direkte sammenlignbare når det gjelder:

- oppgaveportefølje
- kontrollnivå
- ansvarsdeling mellom lønn, HR og virksomhet

Uten et felles og etterprøvbart sammenligningsgrunnlag er det risiko for at beslutninger tas på et forenklet grunnlag.

Det anbefales derfor å gjennomføre en strukturert sammenligning av lønnsfunksjonene, uavhengig av valgt organisasjonsmodell.

3.2 Kvalitet i lønnsgrunnlaget er avgjørende

En betydelig del av lønnsarbeidet består av kontroll og korrigering av grunnlagsdata.

Organisatoriske endringer alene vil ikke løse utfordringer knyttet til datakvalitet. Økt avstand til virksomhetene kan tvert imot føre til:

- lavere kvalitet i registreringer
- økt behov for kontroll
- mer etterarbeid

Dette vurderes som en sentral risiko for både kvalitet og effektivitet.

3.3 Nærhet til virksomhetene

Dagens kvalitet er tett knyttet til løpende dialog, veiledning og oppfølging av ledere.

Økt organisatorisk avstand kan påvirke kvalitet i registreringer og øke behovet for korrigeringer.

Forutsetning for gevinst er derfor at støtteprosesser og samhandling styrkes vesentlig.

3.4 Harmonisering og system

Harmonisering av systemer og praksis vil være ressurskrevende og innebærer:

- tilpasninger i HRM-systemer
- harmonisering av kodeverk
- gjennomgang av integrasjoner
- vurdering av masterdata og systemroller

Dette representerer både en gjennomføringsrisiko og et viktig premiss for gevinstrealisering.

3.5 Teknologisk utvikling og timing

Teknologisk utvikling, herunder økt bruk av automatisering og kunstig intelligens, vil påvirke lønnsfunksjonen betydelig fremover.

Det vurderes som viktig at:

- organisering sees i sammenheng med forventet systemutvikling
- behovet for ressurser vurderes i lys av fremtidig arbeidsform
- timing for strukturelle grep vurderes nøye

Feil timing kan innebære at man organiserer seg for en struktur som raskt endrer seg.

3.6 Rolle og ansvar i lønnsfunksjonen

Det er avgjørende å avklare hvilken rolle lønnsfunksjonen skal ha fremover:

- et teknisk produksjonsledd, eller
- en faglig funksjon med ansvar for kontroll og etterlevelse av lov- og avtaleverk

Denne avklaringen har stor betydning for:

- organisering
- kompetansebehov
- ressursbruk
- risiko for feilutbetalinger
- kontakt med kommunalområdene

4. Samlet vurdering

Mulige gevinster ved samarbeid er blant annet:

- styrket robusthet
- bedre samordning
- økt utviklingskapasitet

Samtidig vurderes gevinstene som:

- betinget av flere forutsetninger
- avhengige av harmonisering
- langsiktige

Mulige risikoforhold:

- svekket datakvalitet
- økt avstand til virksomhetene
- økt kontrollbehov
- høy gjennomføringskostnad

5. Anbefaling

Før videre beslutninger anbefales det å:

- styrke kvalitet i lønnsgrunnlaget
- avklare rolle- og ansvarsdeling
- konkretisere gevinst og kostnadsbilde
- gjennomføre sammenligning av lønnsfunksjonene
- vurdere teknologisk utvikling og timing

Det anbefales at disse forholdene avklares før det tas stilling til organisasjonsmodell.

6. Avslutning

Det anbefales at det utarbeides et mer konkret og operativt beslutningsgrunnlag før videre beslutninger fattes.

Videre arbeid bør baseres på:

- realistiske forutsetninger
- tydelige prioriteringer
- dokumenterbare gevinster
- en balansert vurdering av risiko

Dette vurderes som særlig viktig innen lønnsområdet, hvor kvalitet, korrekt utbetaling og internkontroll er avgjørende.

Høringsuttalelse fra Skien kommunes dokumentsenter/arkiv

Innledning

Som leder for Skien kommunes dokumentsenter og arkivtjeneste ønsker jeg å gi et faglig basert innspill til «Utredning av interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i Grenland – Lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv». Innledningsvis vil jeg anerkjenne den grundige arbeidsprosessen og det omfangsrike datagrunnlaget rapporten bygger på. Utredningen belyser viktige motiver for samarbeid, som å sørge for faglig robusthet, effektivisering og utviklingskraft i fremtiden.

Fordelene for de små kommunene er etter vår forståelse betydelige, særlig når det gjelder faglig robusthet og utviklingskraft. Men dette behovet kan også bli aktuelt for Skien kommune i fremtiden. Vi utvikler og drifter i dag godt - med 0,7 færre årsverk enn sammenlignbare kommuner, og vi er godt i gang med å automatisere manuelt arbeid. I tillegg har vi til nå ikke opplevd utfordringer med rekruttering og heller ikke med turnover. Dette kan imidlertid endre seg de neste 3-5 år på grunn av økte forventninger til tjenesteleveranse av dokumentforvaltning samtidig som vi skal effektivisere.

Vi stiller oss derfor positive til utredning av et interkommunalt samarbeid, men vi stiller oss kritiske til om et kommunalt oppgavefellskap er det riktige virkemiddelet for å møte fremtidens krav og behov. Nedenfor utdypes våre viktigste innvendinger punktvis, med henvisninger til rapportens funn og prinsipper i arkiv- og kommunelovgivningen. Avslutningsvis skisserer vi alternative tilnærminger som bør vurderes før en beslutning om å følge rapportens anbefaling om et interkommunalt oppgavefelleskap tas, og før et forprosjekt etableres.

1. Kompleksiteten i et oppgavefellskap undervurderes

Etter vår vurdering er den anbefalte modellen – et kommunalt oppgavefellesskap som samler lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv – ikke tilstrekkelig forankret i arkivfaglige, juridiske og økonomiske realiteter. Vi mener at en av hovedpremissene for økonomisk måloppnåelse er misvisende og feil. I rapporten sammenlignes de seks Grenlandskommunene med én stor kommune som f.eks Stavanger, Kristiansand og Drammen og som ut ifra innbyggertallet kan vise til at den drifter med færre årsverk enn Grenlandskommunene samlet sett. Rapporten skisserer videre et mulig realiseringsnivå med 9 årsverk mindre og en indikativ årlig gevinst på 8,1 mill kr/år, dersom vi går sammen i interkommunalt oppgavefellskap. Dette kunne ha medført riktighet ved en kommunesammenslåing av Grenlandskommunene som dermed ville blitt én organisasjon. En hoved forutsetning for effektivisering er harmonisering, noe rapporten nettopp peker på som en sentral suksessfaktor (jf. kap. 5.4.5).

Men Dokumentasjonsforvaltning har ikke de samme forutsetningen for å kunne standardisere forenkle og harmoniserer så lenge kommunene er organisert ulikt. Selv om vi bruker det samme sakarkivsystemet, er oppbygningen i systemet tilpasset den enkelte kommune, som har organisert seg på ulike måter. Det er nettopp her dokumentasjonsforvaltning skiller seg fra andre fagområder. De seks kommuner er alle arkivpliktige separate enheter med krav og plikter som er forankret i lovverk knyttet mot kommunens egen kontekst. Et felles dokumentsenter må i praksis betjene seks selvstendige kommuner, dvs. seks separate juridiske enheter med hver sine delegasjonsreglementer, egne kommunale arkivorganer,

dokumentasjonsplaner(arkivplaner), varierende fagsystemporteføljer og ulik praksis for dokumentfangst og arkivering. Her kan det være verdt å merke seg at Grenlandskommunene, ved anskaffelsen av P360 i 2013, prøvde å samkjøre rutinene uten å lykkes. Etter anskaffelsen av nytt sakarkivsystem for Grenlandskommunene har kommunene gått bort fra å ha felles rutiner, men har beholdt jevnlig samarbeidsmøter hvor Skien kommune har forvalteransvaret. Kompleksiteten i ulik organisering undervurderes i rapporten. Selv om det påpekes at harmonisering av systemer og prosesser er kritisk (jf. kap. 5.3.4), gis det ikke en tilstrekkelig konkret drøfting av hvor krevende det vil være å samkjøre seks ulike arkivregelverk og rutiner. Vår erfaring er at arkivfeltet er mer krevende å harmonisere enn det rapporten antyder, ettersom lokale dokumentasjonsplaner og rutiner reflekterer hver enkelt kommunes organisering og prioriteringer. **Det er med andre ord viktig å merke seg at en interkommunal arkivtjeneste ikke vil være det samme som ett samlet arkiv for 125 000 innbyggere, slik rapportens ressursanalyse impliserer ved å betrakte regionen som én kommune.**

Sammenligningen mellom Grenland (som samarbeid) og en enkelt bykommune av tilsvarende størrelse blir dermed metodisk svak, fordi en interkommunal løsning ikke eliminerer de separate rettssubjektene og deres lovpålagte arkiv (tvert imot kan et felles organ introdusere et ekstra juridisk nivå). Denne nyansen er ikke tilstrekkelig reflektert i rapporten og vil kunne redusere stordriftsberegningen betydelig.

Med en vanskelig og krevende (kanskje umulig) juridisk og metodisk harmonisering i forkant risikerer vi at et felles arkivmiljø må administrere omfattende forskjeller, noe som vil forringe effektiviteten. Rapporten foreslår å avklare juridiske forhold «særlig arkiv» først i et senere forprosjekt (kap. 8.4). Etter vårt syn burde slike avklaringer vært en premiss før anbefaling om felles dokumentsentre og ikke en ettertanke. **Det fremstår for oss som et paradoks at det søkes å effektivisere samtidig som rammebetingelsene og strukturen gjøres vesentlig mer komplekst.**

2. Teknologisk fragmentering – seks (eller sju) tenants hemmer samordning

En annen kritisk forutsetning for et vellykket arkivsamarbeid er håndtering av de digitale plattformene. I dag opererer Grenland-kommunene i separate digitale miljøer – i praksis hver sin Microsoft 365-tenant med eget autentiseringsdomene. Et felles dokumentsentre vil måtte forholde seg til alle disse. Det kan innebære at arkivmedarbeidere må veksle mellom inntil seks ulike IT-miljøer og pålogginger for å løse oppgaver på tvers, eventuelt også et eget sjuende miljø for selve samarbeidsorganet. En slik teknisk fragmentering vanskeliggjør sømløs samhandling og effektiv informasjonsutveksling, noe erfaringen fra Kongsbergregionen har bekreftet. Det er påfallende at rapporten ikke utdyper disse utfordringene. Kunnskapsgrunnlaget (kap. 5.3.4) fremhever riktignok viktigheten av harmoniserte systemer før samarbeid, men vi savner en konkret vurdering av hvordan ulike systemporteføljer, separate sak-/arkivsystemer og separate autentiseringsregimer skal forenes i praksis. Uten en felles digital plattform og helhetlig tilgangsstyring risikerer man at et interkommunalt dokumentsentre påføres betydelige merutfordringer i hverdagen, noe som kan undergrave effektiviseringsgevinstene.

3. Personvern og informasjonssikkerhet – uavklarte utfordringer

Dokumentasjonsforvaltning innebærer håndtering av store mengder sensitive opplysninger (personalsaker, klientdokumentasjon, helseopplysninger, mv.). Rapporten adresserer ikke

tilstrekkelig hvordan personvern og informasjonssikkerhet skal ivaretas i et felles dokumentsenter som betjener flere kommuner. Et sentralt spørsmål er tilgangsstyring: Skal felles dokumentsenterpersonell ha innsyn i alle kommunenes arkiver og sensitive dokumenter? Hvordan sikre at akkurat rett person i felles enhet får tilgang kun til det som er nødvendig for sin oppgave? Per i dag er hver kommune behandlingsansvarlig for sine data og opererer med egne regimer for tilgang. I et interkommunalt oppsett må slike grenser defineres svært nøye. Ellers risikerer man situasjoner hvor ansatte på Dokumentsenteret urettmessig kan få innsyn i nabokommunens personsensitive opplysninger. Vi merker oss at rapporten planlegger å avklare slike juridiske spørsmål i et forprosjekt (kap. 8.4), men vi mener sterkt at personvern- og sikkerhetsimplikasjoner må belyses grundig før en beslutning om samarbeid fattes. Dette inkluderer bl.a. risikovurderinger for konfidensialitet, tydelige databehandlingsavtaler mellom kommunene og tekniske mekanismer for å isolere data per kommune. Uklart ansvar og manglende avklaring av disse forholdene gjør at en interkommunal arkivløsning fremstår prematur slik det er presentert nå.

4. Kost - nytte

Harmonisering av systemene vil koste Grenlandskommunene store summer. I Skien kommune har vi alene 130 fagsystemer. For å kunne kvantifisere at de positive konsekvensene overgår de negative kostnadene for Grenlandskommune bør dette sees nærmere på. Vi anbefaler derfor at det gjøres en grundig kost – nytte analyse på området før det besluttet å gå videre i prosessen.

5. Erfaringer fra kommuner om administrativ oppgaveløsning gjort i tilsvarende skala?

Ved gjennomgang av rapportens litteraturliste, har vi merket oss at det ikke foreligger noen erfaringer fra interkommunalt oppgavesamarbeid i denne størrelsesorden i Norge. Der hvor flere småkommuner har gått sammen om ett felles dokumentsenter i et vertskommunesamarbeid kan det derimot vises til positive resultater. Når det gjelder steder hvor flere småkommuner har tilsluttet seg én større vertskommune, som f.eks i Kongsbergregionen kan man foreløpig heller ikke vise til faktiske resultater som robusthet, utviklingskraft og effektivisering. Når det gjelder effektivisering tok Kongsbergregionen ut en estimert gevinst, ved å kutte årsverk før de startet opp, og før vertskommunesamarbeidet faktisk kunne vise til reelle resultater. Etter vårt kjennskap har heller ikke Kongsbergregionen klart å harmonisere hverken systemer eller rutiner.

Ut ifra et faglig ståsted er det i tillegg vanskelig å se hvilke synergieffekter det vil oppnås ved at tre helt forskjellige fagområdene skal gå sammen til ett administrativt oppgavefelleskap. Det foreligger slik vi ser det ingen dokumentasjon eller erfaringer som viser at et slikt samarbeid har lyktes, annet enn at man teoretisk håper på et mulig potensial. Til forskjell fra lønn og regnskap har arkiv- og dokumentasjonsforvaltningen en særskilt rolle som er **dypt integrert i kommunenes kjerneoppgaver**. Arkivtjenesten er tett vevd inn i saksbehandling, offentlighet/innsyn, løpende journalføring og dokumentfangst fra en lang rekke fagsystemer. Arkiv er dermed fundamentalt for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet, kommunenes demokratiske innsynsrett og samfunnets kollektive hukommelse. **Det er ikke en rendyrket transaksjonsorientert støttefunksjon, slik lønn og regnskap i større grad er.** Derfor må man være særlig varsom med å overføre generelle effektiviseringsantakelser direkte til dokumentasjonsforvaltningen. Etter vårt skjønn bygger rapportens anbefalinger om et felles dokumentsenter på overordnede antakelser om stordriftsfordeler, mens den faktiske gjennomførbarheten på arkivområdet er avhengig av omfattende forarbeid: harmonisering,

standardisering, felles plattform og felles regelverk. Vi savner at rapporten i større grad **differensierer mellom teoretisk stordriftspotensial og praktisk realiserbare innen arkivfeltet.**

6. Vertskommunemodell versus oppgavefellesskap – myndighetsutøvelse i arkivtjenesten

Rapporten anbefaler en modell med **kommunalt oppgavefellesskap** med administrativt styre (jf. kap. 8.2). Vi anerkjenner at denne styringsformen kan gi alle deltakerkommuner innflytelse og likeverdighet i samarbeidet. Samtidig vil et oppgavefellesskap være en selvstendig enhet adskilt fra kommunenes ordinære organisasjon, noe som kan skape avstand mellom arkivtjenesten og kjernevirksomheten i hver kommune (mer om dette i neste punkt). Et annet viktig moment er at et kommunalt oppgavefellesskap **ikke kan utøve selvstendig offentlig myndighet** på vegne av deltakerkommunene uten særskilt lovgrunnlag (jf. kommuneloven kap. 19). **For arkivfunksjonen er dette avgjørende, ettersom behandling av innsynskrav etter offentleglova er å anse som myndighetsutøvelse.** Rapporten anerkjenner da også at dette må løses særskilt dersom arkivtjenesten inngår i et oppgavefellesskap (kap. 7.1.2). Alternativet er et **vertskommunesamarbeid**, som etter kommuneloven kan etableres med utvidet oppgaveansvar for vertskommunen. I en vertskommuneløsning kan deltakerkommunene delegerer myndighet til vertskommunen slik at denne kan fatte vedtak på deres vegne, noe som blant annet vil gjøre håndtering av innsynsbegjæringer enklere og klarere juridisk. Vertskommunemodellen gir i utgangspunktet også mer **klare linjer for ansvar og styring**, og synes utviklet nettopp for oppgaver hvor myndighetsutøvelse står sentralt (jf. kommuneloven kap. 20). Samtidig er vi klar over at et vertskommunesamarbeid kan oppleves som mindre likeverdig, med en risiko for skjev rollefordeling mellom verten og deltakerne (rapporten peker f.eks. på fare for asymmetri hvis én kommune får en dominerende rolle, jf. kap. 7.1.1). **Etter vårt syn bør likevel kommunene utrede nærmere om arkivfunksjonen heller kan organiseres som et eget vertskommunesamarbeid.** Vi foreslår at det kjøres en pilot hvor 2-3 kommuner går sammen for å avklare detaljer i forholdet til kost-nytte.

7. Risiko for byråkratisering – uklarhet i grensesnitt og behov for SLA-er

I forlengelsen av forrige punkt peker vi på faren for mer **administrativt byråkrati og kompliserte grensesnitt** mellom kommunene og en interkommunal arkivenhet. Når man oppretter en ny, felles organisasjon, vil behovet for formelle avtaler, tjenestebeskrivelser og rutineavklaringer øke. Dette kan medføre økt **administrativ overhead**, et større søkelys på formelle tjenestenivåavtaler (SLA) og potensielt lengre beslutningsveier selv for mindre justeringer. Tradisjonelt har arkivtjenesten kunnet tilpasse seg raskt gjennom direkte dialog med kommunens interne fagavdelinger. Dette har også vært en forutsetning for at Dokumentsenteret i Skien kommune allerede har kunnet gevinstrealisere i form av reduksjon i årsverk. I et interkommunalt regime kan derimot selv mindre endringer kreve koordinering på tvers og formell avklaring mellom flere parter, noe som kan forsinke forbedringer og komplisere problemløsning. Rapporten berører slike utfordringer ved interkommunalt samarbeid generelt (jf. kap. 5.3.2 om koordineringskostnader), men vi skulle gjerne sett en mer konkret vurdering av hvordan man skal unngå unødig byråkratisering av arkivfunksjonen.

8. Risiko for tap av robusthet, rekruttering og kompetanse

Dokumentsenteret i Skien kommune har i dag et sterkt fagmiljø med lavt sykefravær og turnover. Dokumentsenteret har heller ikke opplevd utfordringer når det gjelder rekruttering. Rapporten viser i liten grad til erfaringer og litteratur som er gjort hos større vertskommuner/ eller kommuner i større interkommunale oppgavefelleskap når det gjelder dette punktet. Et dokumentsenter som leverer godt når det gjelder robusthet, rekruttering og kompetanse har gode muligheter til å utvikle seg faglig som igjen påvirker medarbeidernes jobbtilfredshet. Dette er med på å skape en attraktiv arbeidsplass. På samme måte som det motsatte kan føre til høyere sykefravær, tap av kompetanse og turnover. Det finnes i dag mange private aktører i Grenland som innen det arkivfaglige miljøet blir sett på som attraktive arbeidsgivere. Disse vil på lik linje med Grenlandskommunene konkurrere om de samme kandidatene.

Forutsetninger for et vellykket arkivsamarbeid

Dersom man likevel skulle gå videre med interkommunalt dokumentsentersamarbeid, vil vi understreke enkelte sentrale forutsetninger som må være oppfylt for å sørge for forsvarlig drift:

- **Full harmonisering av systemer og prosesser:** Som rapporten selv påpeker (kap. 5.4.3), det må oppnås reell standardisering av sak-/arkivsystemer, arbeidsprosesser og rutiner samt felles arkivplanverk før en eventuell samorganisering. Uten en slik harmonisering i forkant vil eventuelle gevinster mest sannsynlig utebli.
- **Tydelige juridiske rammer og ansvarsavklaringer:** Kommunene må på forhånd avklare alle juridiske spørsmål rundt arkivansvar, dataeierskap, delegasjon av myndighet og innsynsrettigheter i et felles dokumentsenter. Det må sikres at den interkommunale enheten har nødvendige fullmakter og robuste ordninger som er lovlig holdbare (f.eks. mtp. arkivlova, kommuneloven og personvernforordningen). Uavklarte juridiske spørsmål kan i verste fall undergrave hele samarbeidet.
- **Solid personvern og informasjonssikkerhet:** Tekniske og organisatoriske tiltak må etableres for å beskytte informasjonen i arkivene. Strengt tilgangskontroller, logging og mekanismer for å hindre utilsiktet innsyn på tvers av kommuner er nødvendig. Dette vil kreve tid og betydelig kompetanse å få på plass.
- **Bevaring av faglig forankring i kommunene:** Dersom et felles dokumentsenter etableres, bør man sikre mekanismer for å opprettholde nær kontakt og forankring i hver enkelt kommune. For eksempel kan det vurderes å ha dedikerte arkivkontakter per kommune, eller delvis desentraliserte ressurser knyttet til fellesenheten. Dette vil motvirke at dokumentsenteret blir isolert fra brukernes hverdag og behov.
- **Grundig kost/nytte-vurdering av arkivfunksjonen:** Vi anbefaler at det utarbeides en egen, detaljert cost-benefit-analyse for arkivtjenesten isolert, før det tas noen beslutning om felles løsning. Denne bør inkludere de særegne kostnadene ved arkivsamarbeid (f.eks. dataflytting, integrasjon av systemer, rutineharmonisering, opplæring) og justere de antatte økonomiske gevinstene i rapporten med et realistisk blikk på gjennomførbarheten.
- **Lokal tilstedeværelse versus stordriftsfordeler – en motsetning?** Rapporten forutsetter at et felles dokumentsenter skal bevare lokal tilstedeværelse i hver kommune. Etter vårt syn svekker denne forutsetningen mulighetene for reell gevinstrealisering og stordriftsfordeler. Hensikten

med å samle arkivtjenestene i én enhet er å oppnå stordrift via samordning og skala. Rapporten understreker også at regionens samlede ressursbruk i dag er høyere enn i sammenlignbare enkeltkommuner nettopp fordi funksjonene er fragmentert på seks organisasjoner. Det påpekes at «det eksisterer en strukturell terskel for effektivisering så lenge funksjonene er organisert kommunevis» (kap. 6.2.3). Vi er derfor bekymret for at ved å opprettholde parallelle kontormiljøer i hver kommune, vil man i praksis videreføre fragmenteringen.

De potensielle gevinstene med felles organisering – som reduksjon i dobbeltarbeid, økt fleksibilitet i ressursbruk og økt spesialisering – kan dermed bli sterkt redusert. For å realisere stordriftsfordelene fullt ut mener vi at en **større grad av konsolidering** er nødvendig (for eksempel gjennom digital samlokalisering), noe rapporten ikke går tilstrekkelig i dybden på.

Oppsummerende vurdering og anbefaling

Oppsummert mener vi at rapportens anbefalte modell – et flerfunksjonelt oppgavefellesskap som inkluderer dokumentsender/arkiv – **ikke er tilstrekkelig moden eller hensiktsmessig per i dag**. Arkiv- og dokumentasjonsforvaltning har unike krav som **ikke er fullt ut ivare tatt** i den foreslåtte løsningen. Vi frykter at man risikerer å **ikke realisere de tiltenkte gevinstene på arkivområdet**, samtidig som nye utfordringer og økt kompleksitet introduseres. På nåværende tidspunkt anbefaler vi at videre prosess for et felles dokumentsender/arkiv enten **utsettes inntil nødvendige forutsetninger er på plass** (full harmonisering, juridiske avklaringer og tekniske løsninger), og at man **vurderer alternative samarbeidsformer som i større grad tar hensyn til arkivtjenestens egenart og myndighetsbehov**. Avslutningsvis vil jeg understreke at Skien kommunes dokumentsender/arkiv støtter intensjonen om å styrke samarbeid der det kan gi klare gevinster. Samtidig må **man ivareta arkivets samfunnsrolle, rettssikkerhet og effektivitet**. Et interkommunalt samarbeid om dokumentasjonsforvaltning må bygges på solide faglige og juridiske premisser for å lykkes. Vi oppfordrer derfor til en kritisk gjennomgang av de arkivfaglige forutsetningene i det videre arbeidet, slik at eventuelle samarbeidsløsninger blir både **robuste, effektive og juridisk holdbare** før endelige beslutninger fattes. Med de justeringer og utredninger vi har foreslått, vil kommunene ha et bedre grunnlag for å beslutte en organisasjonsform som både ivaretar arkivfunksjonens egenart og samtidig fremmer effektiv ressursutnyttelse i Grenland.

Høringsinnspill til sluttrapport - fra Innovasjon og digitalisering (ID-sjef)

«Utredning av interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i Grenland – Lønn, regnskap og dokumentcenter/arkiv»

Innledning Som innovasjon- og digitaliseringssjef i Skien kommune, med ansvar for dokumentcenter/arkiv, IT-drift samt informasjonssikkerhet og personvern, ønsker jeg med dette å avgi et samlet høringsinnspill på vegne av de nevnte fagområdene i Skien kommune.

Først vil jeg anerkjenne utredningens grundige prosess og omfattende datagrunnlag. Rapporten belyser viktige føringer og drivkrefter for tettere samarbeid mellom Grenland-kommunene, og løfter frem sentrale suksessfaktorer som harmonisering av systemer og prosesser, tydelig styring og felles formål, samt viktigheten av tillit og involvering. Rapporten beskriver også relevante utfordringer som koordineringskostnader, implementeringsrisiko og behov for systemharmonisering ved et interkommunalt samarbeid.

Vi støtter intensjonen om å styrke robuste fagmiljøer, øke effektiviteten og redusere sårbarhet gjennom samarbeid. Samtidig vil vi tydelig påpeke at våre fagområder ser flere kritiske forhold som utredningen ikke har behandlet tilstrekkelig. Dette gjelder spesielt dokumentasjonsforvaltning/arkiv og informasjonssikkerhet/personvern. Vår hovedanbefaling er at dokumentcenter/arkiv bør etableres som et separat vertskommunesamarbeid, heller enn å inngå i et flerfunksjonelt kommunalt oppgavefellesskap, da arkivfunksjonen er fundamentalt annerledes og mer kompleks juridisk og faglig enn lønn og regnskap.

Under følger våre samlede faglige vurderinger, først knyttet til dokumentasjonsforvaltning og arkivtjeneste, deretter informasjonssikkerhet og personvern, før vi til slutt oppsummerer våre anbefalinger og konklusjon.

Dokumentcenter/arkiv – ansvar, organisering og faglige krav

Arkivfunksjonen er myndighetsutøvelse og krever tydelig juridisk forankring:

Arkiv- og dokumentasjonsforvaltning er en lovpålagt kjerneoppgave for kommunene som er nært knyttet til offentlig myndighetsutøvelse, blant annet gjennom behandling av innsynskrav etter offentleglova. I dagens situasjon er arkivtjenesten i hver kommune integrert i linjeorganisasjonen, og sikrer kommunens egne rettslige forpliktelser i tråd med arkivlova og offentleglova. Utredningen anbefaler en modell der dokumentcenter/arkiv inngår i et felles kommunalt oppgavefellesskap (kap. 8.2), men erkjenner samtidig at avgivelse av offentlig myndighet (for eksempel vedtak om innsyn) ikke uten videre kan overlates til et kommunalt oppgavefellesskap. Et kommunalt oppgavefellesskap (jf. kommuneloven kap. 19) er en selvstendig enhet som ikke kan utøve selvstendig offentlig myndighet på vegne av deltakerkommunene uten særskilt lovhjemmel. En slik hjemmel finnes per i dag ikke for kommunale oppgavefellesskap på arkivområdet, og utredningen foreslår først å avklare slike forhold i et senere forprosjekt.

Etter vårt syn burde disse kritiske juridiske avklaringene vært en forutsetning før man anbefaler et felles arkivsamarbeid, ikke en ettertanke i et forprosjekt.

Vertskommunemodellen (jf. kommuneloven kap. 20) fremstår som et bedre alternativ for arkivtjenesten, da den tillater delegasjon av myndighetsutøvelse til en vertskommune. I et vertskommunesamarbeid kan én kommune få ansvar for å håndtere innsynsbegjæringer og andre myndighetsoppgaver på vegne av de andre kommunene på en lovlig og entydig måte. Vi er klar over de potensielle utfordringer med vertskommunemodellen (f.eks. risiko for asymmetri i styringsstrukturen dersom én kommune får en dominerende rolle). Likevel mener vi at arkivfunksjonen bør organiseres som et eget vertskommunesamarbeid for å sikre nødvendig juridisk klarhet og tydelige ansvarlinjer for offentlig myndighetsutøvelse (særlig innsynsbehandling), heller enn å bli innlemmet i en flerfunksjonell enhet hvor slike linjer risikerer å bli uklare.

Seks kommuner med hver sine arkiver – undervurdert kompleksitet:

For arkivfunksjonen er det ikke tilstrekkelig belyst i utredningen hvor faglig og teknisk krevende det vil være å samordne seks separate arkivpliktige enheter i en felles organisasjon. Selv om utredningen påpeker at system- og prosessharmonisering er en kritisk suksessfaktor (kap. 5.4.3), undervurderes omfanget av slike tiltak på arkivfeltet. Hver av de seks kommunene har i dag sine egne arkivplaner, lokale rutiner og tekniske systemer for dokumenthåndtering. Et felles dokumentsenter må i praksis betjene seks ulike organisasjoner, hver med sine varierende fagsystemer, arkivnøkler og interne praksiser. Det vil i realiteten bety at den nye enheten skal forvalte seks separate arkiver, eventuelt et syvende arkiv for selve det interkommunale organet. Sammenligningene i rapporten mellom Grenland som samlet region og én stor kommune (125 000+ innbyggere) tar ikke fullt hensyn til dette, fordi et interkommunalt arkivsamarbeid ikke vil eliminere de selvstendige rettssubjektene med sine separate arkiver.

Stordriftsberegningene i utredningen risikerer derfor å bli misvisende for arkivfeltet, ettersom de forutsetter en forenklet virkelighet med ett felles arkivmiljø som ikke reflekterer den juridiske realiteten.

Teknologisk fragmentering og tilgangsstyring:

Et relatert og svært viktig moment er den tekniske plattformen. Grenland-kommunene opererer i dag med separate digitale miljøer, i praksis hver sin M365-tenant med egne autentiseringsdomener. Dersom man etablerer et interkommunalt dokumentsenter uten å harmonisere IKT-plattformene, vil arkivmedarbeidere potensielt måtte veksle mellom inntil seks ulike driftsmiljøer, systeminstanser og innlogginger for å kunne utføre oppgaver på tvers av kommunene. Slik teknisk fragmentering hemmer effektiv samhandling og informasjonsflyt, og vil kunne skape en lite hensiktsmessig arbeidshverdag for de ansatte. Vi noterer oss at rapporten generelt fremholder behovet for harmonisering av systemer i forkant av samarbeid, men savner en konkret vurdering av hvordan man i praksis skal løse det komplekse bildet med ulike sak-/arkivsystemer og

separate IT-domener i seks kommuner. Etter vårt syn er dette et av de mest krevende aspektene ved et felles arkiv – et aspekt som burde være tydelig analysert før man konkluderer med at et felles dokumentsenter er riktig vei å gå.

Faglig integrasjon og risiko for avstand til kjernevirksomheten:

Arkivtjenesten har en integrert støttefunksjon som jobber tett på kommunens saksbehandlere og tjenesteområder i den daglige driften. Dersom den organiseres i en separat interkommunal enhet, er det en reell risiko for at avstanden til det lokale fagmiljøet øker. Arkivtjenesten kan bli oppfattet som «ekstern» i forhold til den kommunale kjernevirksomheten den skal støtte. Dette kan medføre at smidigheten i tjenesten reduseres, ettersom tilpasninger og justeringer i rutinene vil kreve formelle prosesser på tvers av kommuner, fremfor direkte dialog internt. Rapporten berører generelt slike koordineringsutfordringer ved interkommunalt samarbeid (kap. 5.3.2 og 5.3.4), men vi hadde ønsket en mer spesifikk drøfting av hvordan et felles dokumentsenter kan opprettholde nærhet til brukerne i hver kommune og unngå unødig byråkratisering av arkivfunksjonen.

Stordriftsfordeler vs. lokal tilstedeværelse:

En grunnleggende ambisjon i utredningen er å hente ut stordriftsfordeler ved å samle funksjoner i en felles enhet. Samtidig forutsetter rapporten at et felles dokumentsenter skal bevare lokal tilstedeværelse i hver kommune. Vi deler rapportens vurdering av at dagens fragmenterte struktur i Grenland skaper ineffektiv ressursutnyttelse – som det sies i utredningen, «det eksisterer en strukturell terskel for effektivisering så lenge funksjonene er organisert kommunevis» (kap. 6.2.3). Nettopp derfor er vi bekymret for at dersom man opprettholder parallelle kontormiljøer i samtlige kommuner, selv innen en felles organisasjon, så vil man i praksis videreføre fragmenteringen. De potensielle gevinstene ved samordning – f.eks. reduksjon av dobbeltarbeid, økt fleksibilitet ved ressursdisponering og større rom for spesialisering – kan bli vesentlig redusert dersom dokumentsenteret ikke konsolideres i større grad. For å realisere stordriftsfordelene må man derfor være villig til å samordne tjenester og ressurser mer helhetlig, bl.a. gjennom digital konsolidering av arbeidsprosesser og kanskje tettere fysisk samarbeid enn det rapporten forutsetter.

Informasjonssikkerhet og personvern – mangler i utredningen og nødvendige avklaringer

Behandlingsansvar og personvernrettslige rammer: Utredningen legger opp til felles systemer og prosesser på tvers av kommunene, noe som innebærer behandling av store mengder personopplysninger i et felles miljø. Likevel mangler utredningen konkrete avklaringer rundt behandlingsansvar – det er ikke tydelig gjort rede for om deltakerkommunene skal være felles behandlingsansvarlige (GDPR art. 26), eller om det skal etableres et databehandlerforhold (art. 28) til et interkommunalt organ. Dette er helt grunnleggende juridiske forutsetninger for lovlig behandling av personopplysninger.

Uten en eksplisitt avtale om behandlingsansvar, risikerer man både uklar ansvarsfordeling og brudd på personvernregelverket.

Vi etterlyser derfor en tydelig modell for behandlingsansvar som en forutsetning for et eventuelt samarbeid, i tråd med personvernforordningens krav.

Tilgangsstyring og dataminimering:

Et interkommunalt samarbeid vil medføre at ansatte kan få tilgang til personopplysninger fra andre kommuner enn sin egen, dersom ikke strenge tiltak på plass. Utredningen beskriver felles system og drift, men analyserer ikke hvordan man skal håndtere behovet for dataseparasjon og minimal tilgang (minste privilegium prinsippet) på tvers av kommunegrenser. For eksempel: Skal en ansatt i et felles dokumentsender eller felles drift kunne ha innsyn i nabokommunens arkivsystemer og personregistre, eller må tilgang begrenses ut fra tjenstlig behov? Dette er en av de største praktiske risikoene for brudd på taushetsplikt og personvern ved et felles system. Løsningen krever en avansert og robust tilgangsstyringsmodell (IAM/RBAC) som spesifiserer at brukere bare kan se data de har et legitimt tjenstlig behov for. Manglende konkretisering av slike tiltak i utredningen er bekymringsfullt, da svakheter her kan medføre alvorlige personvernbrudd.

Konsentrasjonsrisiko og felles driftsmiljø:

På informasjonssikkerhetsområdet medfører sentralisering en kjent utfordring: økt konsentrasjonsrisiko. Én feil eller én sikkerhetshendelse i et felles system kan få konsekvenser for samtlige deltagende kommuner samtidig. Utredningen fremhever riktignok at større fagmiljøer kan gi robusthet, men den vurderer ikke eksplisitt den økte konsekvensen av en enkeltfeil i et konsolidert miljø – for eksempel at et alvorlig sikkerhetsbrudd vil ramme alle seks kommunene samtidig. På samme måte gjør et felles system de samlede dataene til et mer attraktivt mål for angrep, noe som krever høyere beredskap og forebyggende sikkerhetstiltak enn i dagens situasjon. I sum stiller en slik konsentrert drift langt strengere krav til sikkerhetsarkitektur og kontrollmekanismer, for eksempel innen logging, nettverkssegmentering og beredskap for sikkerhetsbrudd. Arkivansvar og internkontroll: Informasjonsstyring og arkiv må ses i sammenheng, ettersom et interkommunalt dokumentsender vil håndtere data fra flere kommuner med ulike arkivverdier og innsynsregimer. Utredningen undervurderer potensielle arkivmessige og rettslige konsekvenser, som hva som skjer med forvaltningen av historiske arkiver, innsynsbegjæringer og bevaring/kassasjon.

Uten klar avklaring av arkivansvar risikerer man brudd på arkivlovens krav og komplikasjoner i å ivareta offentlighetens rett til innsyn. Videre er det uklart hvordan internkontroll skal håndteres i et felles samarbeid. Utredningen peker på behovet for harmonisering, men beskriver ikke konkrete systemer for felles internkontroll eller måling av etterlevelse. Mangel på felles internkontrollrutiner sikrer dårligere sporbarhet,

svak revisjonsmulighet og høyere risiko for avvik. For å lykkes må samarbeidet ha et integrert internkontrollsystem fra dag én.

Mangler ved utredningens grunnlag: Samlet sett mener vi at utredningens behandling av informasjonssikkerhets- og personvernsspørsmål er for overfladisk, og bør suppleres med et omfattende forarbeid før beslutningsgrunnlag anses tilstrekkelig. Utredningen overser bl.a. behovet for tidlig klargjøring av behandlingsansvar, utbredte krav til tilgangsstyring på tvers, analyse av integrasjoner og dataflyt og risikovurdering av en slik konsentrert løsning. Uten en slik grunnlagsanalyse risikerer man å treffe vedtak på sviktende premisser, spesielt gitt at personvernregelverket krever innebygd personvern og tydelig definert styring i en fellesløsning.

Anbefalinger og kritiske forutsetninger

Etabler dokumentsenderet som eget vertskommunesamarbeid: På bakgrunn av vurderingene over anbefaler vi at arkiv- og dokumentsenderfunksjonen etableres som et eget samarbeid i vertskommunemodell, adskilt fra lønn og regnskap. Dette vil gi en organisering som er bedre tilpasset arkivfunksjonens egenart – med klare ansvarslinjer for myndighetsutøvelse, robust juridisk forankring og bedre mulighet for særskilt styring av arkiv- og innsynsprosesser på tvers av kommunene. Lønn og regnskap kan eventuelt gå videre i et felles samarbeid som foreslått i utredningen, men arkiv/dokumentsender bør holdes utenfor et flerfunksjonelt oppgavefellesskap for å sikre at viktige arkivfaglige og personverntekniske hensyn ivaretas fullt ut. Dersom kommunene likevel ønsker å realisere et interkommunalt arkivsamarbeid, må følgende forutsetninger være oppfylt før etablering:

- Tydelig avklart behandlingsansvar: Kommunene må i forkant bli enige om en klar modell for behandlingsansvar i henhold til GDPR (f.eks. felles behandlingsansvar, eller databehandleravtale med én ansvarlig part), slik at ansvar for personopplysninger er entydig og lovlig definert.
- Avklart arkivansvar og myndighetsutøvelse: All juridisk ansvarsdeling for arkivfunksjonen må forankres tydelig. Det må klargjøres hvordan innsyn etter offentleglova, klagebehandling og arkivansvar utøves i samarbeid, med nødvendige delegasjoner eller lovhjemler på plass.
- Prinsipper og løsning for tilgangsstyring: Det må utformes et avansert tilgangsstyringsregime (IAM/RBAC) som sikrer at ansatte i en felles enhet kun har tilgang til de opplysninger hver enkelt trenger for sine oppgaver i den enkelte kommune. Data fra de ulike kommunene må være logisk atskilt og beskyttet mot uautorisert innsyn.
- Felles internkontroll og avvikshåndtering: Etabler en helhetlig internkontrollstruktur som dekker alle samarbeidende kommuner. Ansvar og prosedyrer for avvikshåndtering og melding av sikkerhetsbrudd må defineres tydelig på tvers av kommunene, slik at alle vet hvem som skal varsle og håndtere uønskede hendelser.

- Gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) og DPIA: Før oppstart må det gjennomføres en grundig personvernkonsekvensvurdering (DPIA) for å identifisere og mitigere risikoer ved sammenslåingen. Det bør også kartlegges dataflyt og integrasjoner i detalj for å sikre at ingen data kommer på avveie.
- Full harmonisering av systemer og rutiner før oppstart: Som rapporten selv påpeker, er reell standardisering av sak-/arkivsystemer, arbeidsprosesser og rutiner en forutsetning for å lykkes. All nødvendig teknisk og metodisk harmonisering – inkl. en helhetlig digital plattform for dokumenthåndtering – må gjennomføres i forkant. Uten dette vil gevinster utebli og risikoen øke betraktelig.
- Styrket informasjonssikkerhets- og personvernkompetanse: I et felles samarbeid bør man etablere en tydelig sentral funksjon for informasjonssikkerhet og personvern, med tilstrekkelige ressurser til å følge opp internkontroll, avvik og kontinuerlig risikostyring i den nye enheten.
- Bevaring av lokal forankring og brukerfokus i arkivtjenesten: For å motvirke avstand til kommunenes kjernevirksomhet, foreslår vi mekanismer som dedikerte arkivkontakter per kommune eller delvis desentraliserte ressurser tilknyttet den felles enheten. Slik kan dokumentsenteret fortsatt betjene hver kommune med forståelse for lokale behov og prosesser.

Avsluttende vurdering

Vi vil understreke at et interkommunalt samarbeid kan gi betydelige gevinster i form av styrket robusthet, økt kompetansemiljø og på sikt bedre ressursutnyttelse. Samtidig innebærer en slik samling av funksjoner også en betydelig konsentrasjon av oppgaver og risiko på én felles enhet. Vår samlede vurdering er at arkiv- og dokumentasjonsforvaltning har særegne juridiske og praktiske utfordringer som ikke er fullt ut ivaretatt i utredningens anbefalte modell. Som det står nå, er ikke utredningen tilstrekkelig som beslutningsgrunnlag for verken arkiv/dokumentsenter eller informasjonsforvaltning uten et grundigere forarbeid på disse områdene. Vi anbefaler derfor at kommunene enten utsetter etablering av et felles dokumentsenter/arkiv inntil nødvendige forutsetninger (som beskrevet over) er på plass, eller omskalerer samarbeidet ved å la arkivtjenesten inngå i et eget samarbeid utenfor det flerfunksjonelle oppgavefellesskapet. På den måten kan man bevare arkivets samfunnsrolle, rettssikkerhet og effektivitet, samtidig som man realiserer samarbeidets gevinster på en trygg og bærekraftig måte. Et interkommunalt samarbeid om dokumentasjonsforvaltning kan lykkes, men det må bygges på solide faglige, juridiske og tekniske premisser.

Skien, 4. juni 2026

Oppvekst sitt svar på høring

«Utredning av interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i Grenland»

Oppvekst støtter anbefalingen om at kommunene i Grenland går videre i arbeidet med sikte på å etablere et interkommunalt samarbeid om lønn, regnskap og dokumentsenter/arkiv.

Vi støtter videre at alle funksjonene samles i en felles samarbeidsstruktur (flerkulturelt samarbeid). Vi mener at forutsetningen for å få til en sammenlåing av flere arbeidskulturer og utvikling av tjenestene er at de samlokaliseres. Vi stiller oss undrende til om det er mulig å få til et slikt samarbeid uten at de er samlet i ett fellesskap.

Oppvekst støtter også at det bør være et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom kommunene. Rapporten peker på at en eventuell gevinstrealisering ikke vil oppnås med en gang, og at vi må forvente investerings- og etableringskostnader i omstillingsfasen, det rapporten kaller «pukkelkostnader». Skien kommune bør allikevel kunne forvente en gevinstrealisering. Som den største kommunen i samarbeidet er vi robuste nok til å kunne rekruttere fagpersonell, og ha et godt fagmiljø. Av tabellene i 6.2.1 og 6.2.2 ser vi at Skien kommune bruker flere årsverk på disse tjenestene enn sammenlignbare kommuner. Spesielt på lønn ligger Skien alene på nivå med Drammen kommune, og bruker flere årsverk enn Kristiansand kommune. Dette er kommuner som har over 100 000 innbyggere.

Vi støtter også at samarbeidet organiseres som et kommunalt oppgavefellesskap, og overlater til det videre arbeidet med å sette styringsform og struktur.

Høringsuttalelse – informasjonssikkerhet og personvern

Utredning av interkommunalt samarbeid om administrative funksjoner i Grenland

1. Kort oppsummering

Utredningen gir et godt grunnlag for vurdering av organisatoriske og økonomiske gevinster ved interkommunalt samarbeid. Samtidig er vurderingen av informasjonssikkerhet og personvern mangelfull.

Det foreslåtte samarbeidet innebærer behandling av store mengder personopplysninger på tvers av kommuner, men utredningen:

- mangler tydelig avklaring av behandlingsansvar
- analyserer ikke tilgangsstyring mellom kommuner
- undervurderer arkivmessige og rettslige konsekvenser
- adresserer ikke konsentrasjonsrisiko ved felles drift

Konklusjon:

Utredningen er ikke tilstrekkelig som beslutningsgrunnlag uten et eget, grundig arbeid med informasjonssikkerhet, personvern og styring.

2. Identifiserte hovedrisikoer

Risikoområde	Scenario	Sannsynlighet	Konsekvens
Behandlingsansvar	Uklart om kommunene er felles behandlingsansvarlige eller om IKS er databehandler	Høy	Høy
Tilgangsstyring	Ansatte får tilgang til personopplysninger fra andre kommuner uten tjenstlig behov	Høy	Høy
Konsentrasjonsrisiko	Felles løsning gir én hendelse med konsekvens for alle kommuner	Middels	Svært høy
Arkiv og innsyn	Feil håndtering av journalføring, innsyn og bevaring	Middels	Høy
Integrasjoner	Feil i dataflyt mellom systemer medfører datalekkasjer	Middels	Høy
Internkontroll	Manglende felles styrings- og kontrollsystem	Høy	Middels
Avvikshåndtering	Uklart ansvar for varslings og håndtering av brudd	Middels	Høy

3. Kritiske mangler i utredningen

3.1 Manglende avklaring av behandlingsansvar

Utredningen beskriver styring på overordnet nivå, men gir ingen konkret analyse av:

- hvem som er behandlingsansvarlig
- hvorvidt det foreligger felles behandlingsansvar (GDPR art. 26)
- om samarbeidet er en databehandlerrelasjon (art. 28)

Dette er en grunnleggende forutsetning for lovlig behandling av personopplysninger.

3.2 Utilstrekkelig vurdering av tilgangsstyring

Utredningen forutsetter felles systemer og arbeidsprosesser, men uten å analysere:

- hvordan data skal separeres mellom kommuner
- hvordan prinsippet om minste privilegium skal ivaretas

Dette representerer den største praktiske risikoen for brudd på taushetsplikt og konfidensialitet.

3.3 Arkiv og dokumentforvaltning er undervurdert

Arkiv omtales som en sentral funksjon, men uten:

- avklaring av eierskap til dokumentasjon
- håndtering av innsynsbegjæringer
- ansvar for bevaring og kassasjon

Dette kan gi direkte brudd på arkivloven og offentlighetsloven.

3.4 Manglende vurdering av konsentrasjonsrisiko

Utredningen vektlegger robusthet gjennom større fagmiljøer, men vurderer ikke:

- økt konsekvens ved feil
 - økt attraktivitet som mål for angrep
-

3.5 Mangelfull analyse av integrasjoner og dataflyt

Kompleksiteten i systemlandskap og integrasjoner er beskrevet, men:

- dataflyt er ikke kartlagt
 - kontrollmekanismer er ikke definert
-

3.6 Fravær av konkret internkontrollmodell

Utredningen peker på behov for harmonisering, men beskriver ikke:

- hvordan internkontroll skal etableres
- hvordan etterlevelse skal måles og revideres

4. Faglig vurdering (dybde)

Etablering av et interkommunalt samarbeid innebærer en overgang fra separate behandlingsmiljøer til en konsolidert modell med felles prosesser, systemer og personell.

Dette medfører:

Økt kompleksitet i behandlingsansvar

Flere aktører vil samtidig være involvert i behandlingen av de samme opplysningene. Uten tydelig regulering av ansvar vil det oppstå:

- uklar ansvarsdeling
- risiko for manglende etterlevelse av registrertes rettigheter
- svak håndtering av avvik

Betydelig utfordring knyttet til tilgangsstyring

For å oppnå effektiv drift vil ansatte ha behov for tilgang på tvers av kommuner. Dette er i direkte konflikt med:

- prinsippet om dataminimering
- behovet for kommunespesifikk taushetsplikt

Dette krever avansert rolle- og tilgangsstyring som ikke er beskrevet.

Høy systemisk risiko

Samling av funksjoner gir færre hendelser, men vesentlig større konsekvenser ved feil:

- datalekkasjer vil omfatte flere kommuner samtidig
- feil i systemer eller integrasjoner får større nedslagsfelt

Arkiv som myndighetsutøvelse

Arkivfunksjonen innebærer rettslige forpliktelser som ikke kan delegeres uten klare rammer:

- feil håndtering av innsyn kan få rettslige konsekvenser
- ansvar for dokumentasjon må være entydig plassert

Internkontroll som kritisk suksessfaktor

Uten et felles, operasjonalisert internkontrollsystem vil samarbeidet ha:

- svak sporbarhet
- mangelfull revisjon
- høy risiko for avvik

5. Konkrete anbefalinger

5.1 Må avklares før etablering

- Tydelig modell for behandlingsansvar (GDPR art. 26/28)
 - Avklaring av arkivansvar og myndighetsutøvelse
 - Prinsipper og løsning for tilgangsstyring mellom kommuner
 - Ansvar og prosess for håndtering av avvik og sikkerhetsbrudd
-

5.2 Krav til forprosjekt

- Gjennomføring av personvernkonsekvensvurdering (DPIA)
 - Kartlegging av dataflyt og integrasjoner
 - Etablering av felles tilgangsmodell (IAM/RBAC)
 - Definisjon av sikkerhetsarkitektur (logging, segmentering, kryptering)
 - Etablering av felles internkontrollsystem
-

5.3 Kritiske suksessfaktorer

- Tydelig styringsmodell med entydig ansvar
 - Harmonisering av systembruk og prosesser
 - Sterk sentral funksjon for informasjonssikkerhet og personvern
 - Regelmessig revisjon og rapportering til deltakerkommunene
-

6. Avsluttende vurdering

Det foreslåtte samarbeidet kan gi betydelige gevinster, men innebærer også en vesentlig konsentrasjon av risiko.

Det bør etableres et eget spor for sikkerhet og personvern som grunnlag for videre beslutning.

Skien 2026-06-19,

Grim Eide

Fung. Informasjonssikkerhets koordinator

ITG