



På oppdrag for samarbeidsarenaen for Sarpsborg og  
Fredrikstad kommuner, oppdatert mai 2026

## Utredning av samarbeid om administrative tjenester

oslo**economics**

**Tittel:** Utredning av samarbeid om administrative tjenester

**Utarbeidet av:** Oslo Economics

**Oppdragsgiver:** Samarbeidsarena Sarpsborg og Fredrikstad kommuner

**Publisert:** Mars 2026

**Rapportnummer:** 2026-23

**Kontaktperson:** Marit Svensgaard / Partner

**E-post:** [msv@osloeconomics.no](mailto:msv@osloeconomics.no)

**Tel:** +47 982 63 985

**Foto/illustrasjon forside:** iStock/valilung

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>4</b>
<b>1. Bakgrunn og mandat</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Mandat	5
1.3 Metode	5
1.4 Leseveiledning	5
<b>2. Overordnet vurdering av grunnlag for samarbeid</b>	<b>6</b>
2.1 Vurderingskriterier	6
2.2 Vesentlighet	6
2.3 Likhet i behov	7
2.4 Lokal styring og kontroll	8
2.5 Strategisk betydning	9
2.6 Samlet vurdering	9
<b>3. Virkninger av samarbeid om utvalgte tjenester</b>	<b>10</b>
3.1 Kostnadsgevinster som følge av stordriftsfordeler	10
3.2 Kvalitative gevinster	11
3.3 Omstillingskostnader	12
3.4 Anbefaling og behov for avklaringer	12
<b>4. Referanser</b>	<b>14</b>

# Sammendrag

*Fredrikstad og Sarpsborg kommuner har opprettet en samarbeidsarena for å utforske mulighetene for økt samarbeid mellom kommunene. Målet er å skape bedre og mer kostnadseffektive tjenester for innbyggerne i begge kommuner.*

*På oppdrag for samarbeidsarenaen, har Oslo Economics utredet potensialet for å samarbeide om administrative støttefunksjoner, herunder arkiv, IT-tjenester og digitalisering, kommunikasjon, økonomi og regnskap samt HR og organisasjonsutvikling. Utredningen er basert på innhenting av data om ressursbruk til disse tjenestene i hver av kommunene, dialog med representanter for samarbeidsarenaen og Oslo Economics' kunnskap om interkommunalt samarbeid. Vi har gjort vurderinger av egnethet ved samarbeid opp mot følgende kriterier: tjenestens vesentlighet (antall årsverk), likhet i behov blant brukere av tjenesten, behovet for lokal styring og kontroll over tjenesten samt strategisk betydning. I lys av kriteriene, vurderer vi at det er størst potensial for samarbeid om arkiv, IT-drift og -support, i tillegg til økonomi- og regnskapsfunksjon, herunder lønnsutbetaling, regnskapsføring og fakturering.*

*Vi har foretatt en overordnet vurdering av virkningene av å samarbeide om de nevnte tjenestene i form av kostnadsgevinster og kvalitative gevinster. Det er vanskelig tallfeste nøyaktig hvor store kostnadsbesparelsene vil være ved samarbeid om administrative støttefunksjoner, men erfaringstall tilsier et potensial på 10–30 prosent (NIVI Analyse, 2023, s. 76). Potensialet vil være avhengig av tilstanden på eksisterende systemer, grad av standardisering og hvordan tjenestene er organisert i dag. Samarbeid om både arkiv, IT og økonomi/regnskap, vil i første omgang gi en reduksjon i faste systemkostnader og på sikt kunne muliggjøre mer effektive arbeidsprosesser som følge av digitalisering og økt spesialisering og arbeidsdeling. Gevinster av stordriftsfordeler kan enten tas ut gjennom lavere kostnader (færre årsverk for å levere de samme tjenestene) eller kvalitative gevinster i form av økt robusthet ved fravær, lavere nedetid på tjenestene, økt tilgjengelighet på brukerstøtte og større rom for forbedrings- og utviklingsarbeid.*

*Det vil være omstillingskostnader forbundet med å inngå samarbeid på tvers av kommunegrensen. Vi kan ikke si noe presist om hvor store omstillingskostnadene vil være, før det er avklart hvordan et eventuelt samarbeid vil foregå i praksis. Typiske omstillingskostnader kan være tilpasninger i fagsystemer, inkludert migrering av data, standardisering av prosesser og rutiner og opplæringskostnader. Normalt vil omstillingskostnadene være mindre enn gevinstene som oppnås gjennom samarbeid.*

*Vi anbefaler at Fredrikstad og Sarpsborg i første omgang prioriterer å inngå et samarbeid om lønnsutbetaling og regnskapsføring. Etersom Fredrikstad allerede utfører disse tjenestene for Hvaler kommune, fremstår det som mest hensiktsmessig å undersøke om Fredrikstad kan overta nevnte tjenester for Sarpsborg. Deretter bør det gjøres nærmere undersøkelser av mulighetene for å opprette et større IKT-samarbeid mellom Fredrikstad og Sarpsborg, og eventuelt andre omkringliggende kommuner.*

# 1. Bakgrunn og mandat

*Fredrikstad og Sarpsborg kommuner ønsker å samarbeide om flere tjenester for å øke kvalitet og kostnadseffektivitet. Oslo Economics har utredet potensialet for samarbeid om administrative støtte-tjenester, blant annet arkiv, IT-tjenester og økonomi og regnskapsfunksjon.*

## 1.1 Bakgrunn

Sarpsborg og Fredrikstad kommuner etablerte i april 2024 en politisk samarbeidsarena for å drøfte hvilke tjenester de kan samarbeide om. Målet er å skape bedre og mer kostnadseffektive tjenester for innbyggerne i begge kommuner.

Bakgrunnen for samarbeidet er at begge kommuner står overfor demografiske endringer, økonomiske utfordringer og har behov for tilgang til kompetansemiljøer som hver kommune alene ikke kan opprettholde (Fredrikstad kommune, 2025).

## 1.2 Mandat

Oslo Economics har på oppdrag for samarbeidsarenaen utredet mulighetene for å samarbeid om administrative tjenester i Fredrikstad og Sarpsborg. Oppdraget har vært avgrenset til oppgaver som berører stabs- og støttetjenester i sentral-administrasjonen i de to kommunene. I Fredrikstad omfatter dette enhetene som er organisert under *Direktør for Organisasjon og økonomi*, ekskl. anskaffelser og kommuneadvokaten. I Sarpsborg er gjennomgangen begrenset til kommuneområdet *Fellesfunksjoner*, bestående av de underliggende virksomhetene *HR, Stabstjenester, Økonomi og Digitalisering*. Utredningen omfatter ikke anskaffelser, etter ønske fra oppdragsgiver.

Det finnes en andre rekke områder som det kan være relevant for Fredrikstad og Sarpsborg å samarbeide om, for eksempel kjerneoppgaver knyttet til skole, barnehage og eldreomsorg. Disse områdene er heller ikke omfattet av utredningen.

Oppdraget er gjennomført i perioden januar–mars 2026, og innenfor en økonomisk ramme på 100 000 kroner ekskl. mva. Tidsperioden og den økonomiske rammen har begrenset muligheten for dyptgående analyser. Utredningen peker på et mulighetsrom for samarbeid om administrative støttefunksjoner, og det vil kreve ytterligere utredningsarbeid for å

beslutte hvordan et slikt samarbeid skal foregå i praksis.

## 1.3 Metode

Som et grunnlag for å gjøre gode vurderinger, har vi kartlagt ressursbruk, i form av antall årsverk og antall ansatte, innenfor de nevnte enhetene i hver kommune, samt omfanget av samarbeid om disse tjenestene med andre kommuner. Følgende administrative kategorier er kartlagt:

- Dokumentasjonshåndtering/arkiv
- IT-tjenester
  - Informasjonssikkerhet og personvern
  - IT-drift
  - IT-support
  - IT-utvikling/digitalisering og innovasjon
- Kommunikasjon
- Økonomi og regnskap
  - Lønnsutbetaling
  - Regnskapsføring
  - Fakturering og innkreving, inkl. eiendomsskatt
  - Business controlling, rapportering og analyse av økonomidata
- HR og organisasjon
  - Ansettelse og personalsaker
  - Organisasjons- og kompetanseutvikling
- Sekretariat for politisk ledelse

Utredningen baserer seg ellers på dialog med aktører i Fredrikstad og Sarpsborg kommuner og Oslo Economics' erfaring og kunnskap om interkommunalt samarbeid.

Oslo Economics står for vurderingene i denne rapporten. Vi tar likevel forbehold om at samarbeid kan skje på mange ulike måter, og at effektene av samarbeid i stor grad vil avhenge av den konkrete innretningen på samarbeidet. Denne innretningen er ukjent på tidspunktet for utredningen.

## 1.4 Leseveiledning

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- I kapittel 2 gjør vi en overordnet vurdering av grunnlaget for å samarbeide om de definerte tjenestene basert på gitte kriterier.
- I kapittel 3 går vi nærmere inn på virkningene av å samarbeide om utvalgte tjenester og gir vår anbefaling om hvilke tjenester det bør prioriteres å samarbeide om på kort sikt.

## 2. Overordnet vurdering av grunnlag for samarbeid

*Det kan være fornuftig å samarbeide om administrative oppgaver hvis tjenesten har betydelig ressursbruk i dag, er relativt lik på tvers av kommunene, behovet for lokal styring og kontroll er lavt og tjenesten har begrenset strategisk betydning. Basert på disse kriteriene, vurderer vi at det kan være godt grunnlag for å samarbeide om arkiv, IT-tjenester og økonomi og regnskap.*

I dette kapitlet gjør vi en overordnet vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig å samarbeide om de definerte tjenestene, basert på identifiserte vurderingskriterier og innsamlede data.

### 2.1 Vurderingskriterier

Vurderingen av samarbeid er gjort etter følgende kriterier:

- Vesentlighet
- Likhet i behov
- Lokal styring og kontroll
- Strategisk betydning

**Vesentlighet** tar utgangspunkt i antall årsverk som medgår til tjenesten i dag. Jo flere årsverk som medgår, jo mer vesentlig er det å vurdere å samarbeide om tjenestene fordi potensialet for gevinster delvis er en funksjon av antall årsverk. Hvis tjenesten kun omfatter et fåtall årsverk og ansatte, er potensialet for økonomiske besparelser begrenset, og vesentligheten derfor lav.

For å kunne samarbeide om en tjeneste, er det en forutsetning at det er en viss grad av **likhet i behovet** til brukerne av tjenesten. Hvis behovet blant brukerne er relativt likt, vil tjenesten kunne standardiseres og utføres likt på tvers av de to kommunene, noe som muliggjør stordriftsfordeler. Hvis det derimot er stor variasjon i brukernes behov, vil det kunne tilsi at det er lite hensiktsmessig å samarbeide om tjenesten. I utgangspunktet har kommuner overordnet sett relativt like behov, siden kommunene leverer de samme tjenestene til innbyggerne.

<sup>1</sup> Fredrikstad og Sarpsborg hadde henholdsvis om lag 86 000 og 60 000 innbyggere per 1. januar 2025 (SSB-tabell 01223).

<sup>2</sup> Andre kommuner med byarkiv inkluderer Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Trondheim. Status

**Lokal styring og kontroll** handler om kommuneledelsens behov for å styre og ha kontroll over tjenesten på daglig basis. I dette ligger det at ledelsen har behov for å prioritere knappe ressurser til ulike formål basert på løpende behov som oppstår. Et stort behov for lokal styring og kontroll, kan isolert sett tilsi at samarbeid om tjenesten er lite egnet.

**Strategisk betydning** handler om hvorvidt tjenesten er et virkemiddel for kommuneledelsen for å oppnå kommunemål og løse samfunnsflokke. Dersom dette er tilfelle, vil det være større behov for å ha kontroll på tjenesten, og større sannsynlighet for at kommunenes behov ikke er sammenfallende. Tjenester som er tett knyttet opp mot politikkutforming og politikkgjennomføring er gjerne eksempler på denne typen tjenester.

I Tabell 2-1 har vi oppsummert vurderingene av grunnlaget for samarbeid basert på de fire kriteriene vesentlighet, likhet i behov, lokal styring og kontroll og strategisk betydning. I det videre går vi nærmere gjennom hvert enkelt kriterium og vurderingene som ligger til grunn.

### 2.2 Vesentlighet

I det videre sammenligner ser vi på ressursbruken på de ulike tjenestene og sammenligner antall årsverk mellom Fredrikstad og Sarpsborg. Selv om en kommune bruker færre årsverk på en tjeneste i forhold til en annen kommune, er det ikke gitt at den ene er mer effektiv enn den andre. Ressursbruken vil blant annet være avhengig av antall brukere som tjenesten betjener, antall innbyggere i kommunen<sup>1</sup> og ambisjonsnivået for tjenesten.

#### Dokumentasjonsbehandling/arkiv

Blant de ulike tjenestene, peker dokumentasjonsbehandling/arkiv seg ut som tjenesteområdet med størst ressursbruk (40 årsverk). Ressursbruken er klart størst i Fredrikstad, som drifter sitt eget byarkiv<sup>2</sup>, og har status som bevaringsinstitusjon. *Byarkivet* understøtter hele kommunen, tillegg til flere kommunalt eide selskaper, og funksjonen har et arkivfaglig samarbeid med Hvaler kommune. Informanter i Fredrikstad kommune viser til at antall ansatte ved *Byarkivet* er ventet å øke i tiden

som byarkiv gir mulighet for å søke om arkivutviklingsmidler fra Nasjonalarkivet, som et vanlig kommunalt arkiv ikke kan motta.

fremover grunnet salg av tjenester til andre kommuner og intern omorganisering i kommunen.

I Sarpsborg er lignende tjenester lagt til fellesfunksjonen *Digitalisering*, og ressursbruken er langt mindre. Forklaringen kan delvis være at Sarpsborg er omfattet av det interkommunale arkiv-samarbeidet i Arkiv Øst, som Fredrikstad ikke er en del av.

Fredrikstad har sitt eget arkivdepot fra da rådhuset ble bygget og har derfor ikke hatt behov for tjenestene til Arkiv Øst. Et eventuelt medlemskap i Arkiv Øst er anslått å koste 1,5 millioner kroner, og gitt at Fredrikstad ikke har behov for depotplass, har kommunens vurdering vært at de ikke er tjent med å gå inn i Arkiv Øst. Summen av øvrige årsverk til dokumentasjonshåndtering og arkiv kan tilsi et potensial for samarbeid.

### IT og digitalisering

Det er betydelig ressursbruk på IT-drift, -support og -utvikling i begge kommuner, og tilsynelatende noe mer i Fredrikstad. Forskjellen vises ved IT-utvikling/digitalisering og innovasjon, der Fredrikstad har 18,3 årsverk og Sarpsborg har 9 årsverk. I Fredrikstad er denne tjenesten hovedsakelig lagt til enheten *Teknologi*, mens den i Sarpsborg ligger til virksomheten *Digitalisering*.

Fredrikstad drifter i dag Hvaler kommunes IT-løsning fullt og helt, herunder drift av serverpark, nettverk, infrastruktur og IT-support, i tillegg til personvernombud. Hvaler kommune har ingen egne IT-ansatte. Sarpsborg kommune leverer IT-tjenester innenfor drift og support til Halden og Skiptvedt kommuner.

Både Fredrikstad og Sarpsborg har med andre ord erfaring med å levere IT-tjenester til omkringliggende kommuner. Denne erfaringen og summen av årsverk til IT tilsier isolert sett et potensial for samarbeid mellom Fredrikstad og Sarpsborg.

### Kommunikasjon

Både Fredrikstad og Sarpsborg har vesentlig ressursbruk til kommunikasjon. I Fredrikstad er ressursbruken om lag likt fordelt mellom enheten *Kommunikasjon* som blant annet driver medie-håndtering og har redaktøransvar for kommunens nettsider og enheten *Tjenesteutvikling og analyse* som har ansvar for innbyggerdialog. I Sarpsborg er ressursbruken til kommunikasjon noe større enn i Fredrikstad, hvor flere årsverk til innbyggerdialog kan synes å forklare forskjellen.

Summen av årsverk til kommunikasjon i de to kommunene, tilsier isolert sett et potensial for samarbeid.

### Økonomi og regnskap

Tjenestene knyttet til lønnsutbetaling, regnskapsføring og fakturering er organisert innenfor *Finans og regnskap* i Fredrikstad og er i Sarpsborg delt mellom virksomhetene *HR*, som betaler ut lønn, og *Økonomi*, som fører regnskap og arbeider med budsjett, analyse og rapportering. Dette er tjenester som typisk kan leveres av én og samme organisatoriske enhet ettersom tjenestene er relativt standardiserte, særlig lønnsutbetaling, regnskapsføring og fakturering. Det er en vesentlig ressursbruk til tjenestene i begge kommuner, hvilket isolert sett gir et potensial for samarbeid.

### HR og organisasjon

Det er relativt begrenset med ressursbruk til tjenestene definert under HR og organisasjon i begge kommuner. Fredrikstad ser ut til å ha noe større ressursbruk knyttet til ansettelse og personalsaker sammenlignet med Sarpsborg. Sett opp mot de andre tjenesteområdene er det betydelig lavere ressursbruk og vesentligheten vurderes derfor som mindre.

### Sekretariat for politisk ledelse

Sekretariat for politisk ledelse innebærer relativt få årsverk i begge kommuner og vurderes derfor som lite relevant å samarbeide om.

## 2.3 Likhet i behov

Graden av likhet i behov vil typisk variere på tvers av tjenestene. Dokumenthåndtering/arkiv innebærer ansvar for kommunens sentrale post- og arkivfunksjoner og håndtering av all post – elektronisk og papir – til og fra kommunen. Tjenesten er kjennetegnet ved høy grad av likhet i behov og kan derfor være godt egnet å samarbeide om. Derfor er det også mange eksempler, både i privat og offentlig sektor, på felles tjenestесenter for dokumenthåndtering, som dekker flere virksomheter.

Tjenester innenfor IT og digitalisering er også kjennetegnet ved høy grad av likhet i behov med unntak av deler av IT-utvikling og digitalisering/innovasjon, der behovet vil kunne variere avhengig av hvor langt fremme den enkelte kommune er kommet i arbeidet digitalisering og i hvilken grad det prioriteres. IT-drift og IT-support er også et vanlig samarbeidsområde, både for kommuner, statlige virksomheter og bedrifter.

De fleste tjenestene innenfor økonomi og regnskap er vurdert å ha høy grad av likhet i behov. Dette er

Tabell 2-1: Oppsummert vurdering av grunnlag for samarbeid per tjenesteområde

Kategori	Tjeneste	Vesentlighet (årsverk)			Likhet i behov*	Lokal styring og kontroll*	Strategisk betydning*	Grunnlag for samarbeid*	
		Sum	Fredrikstad	Sarpsborg					
	Dokumentasjonshåndtering/arkiv	40	28,1	11,7	Høy	Lav	Lav	Høy	
IT og digitalisering	Informasjonssikkerhet og personvern	5	3,5	1,8	Høy	Lav	Middels	Middels	
	IT-drift	22	9,5	12,0	Høy	Lav	Lav	Høy	
	IT-support	11	7,5	3,5	Høy	Lav	Lav	Høy	
	IT-utvikling/digitalisering og innovasjon	27	18,3	9,0	Middels	Lav	Høy	Middels	
	Kommunikasjon (intern og eksternt)**	31	12,4	18,8	Lav	Middels	Høy	Middels	
Økonomi og regnskap	Lønnsutbetaling	14	7,5	6,0	Høy	Lav	Lav	Høy	
	Regnskapsføring	17	10,5	6,5	Høy	Lav	Lav	Høy	
	Fakturering og innkreving, inkl. eiendomsskatt	17	13,4	3,5	Høy	Lav	Middels	Høy	
	Business controlling /rapportering /analyse av økonomidata	22	12,4	10,0	Middels	Lav	Middels	Middels	
HR og organisasjon	Ansettelse, personalsaker	15	10,5	4,0	Lav	Middels	Middels	Middels	
	Organisasjons- og kompetanseutvikling	9	4,3	5,0	Lav	Høy	Høy	Lav	
	Sekretariat for politisk ledelse	8	5,5	2,5	Lav	Høy	Høy	Lav	

Kilde/Note: Kartlegging av ressursbruk og Oslo Economics' vurderinger. Sum årsverk er avrundet til nærmeste hele tall.

\*Vurdert etter en tredelt skala (lav, middels og høy).

\*\*Kommunikasjon består av både innbyggerdialog og «ordinær» kommunikasjonsavdeling, som utgjør henholdsvis 13 og 5,8 årsverk i Sarpsborg og 6,3 og 6,1 årsverk i Fredrikstad.

standardiserte tjenester som leveres i alle kommuner og som det også er svært vanlig å samarbeide om (særlig i privat sektor). Unntaket er business controlling, der behovet for rapportering og analyse trolig vil kunne variere i noe større grad. Utrulling av virksomhetsstyringsystemet Framsikt i begge kommuner, kan likevel muliggjøre et potensial for samarbeid også om virksomhetsstyring og økonomisk analyse.

Øvrige tjenester (kommunikasjon, HR og organisasjon og sekretariat for politisk ledelse) er kjennetegnet ved lav likhet i behov, der oppgavene som utføres i mindre grad følger gjentakende prosesser og muligheten for standardisering er mindre.

## 2.4 Lokal styring og kontroll

Vi vurderer at dokumentasjonshåndtering/arkiv, IT-tjenester, digitalisering og økonomi/regnskap i begrenset grad krever lokal styring og kontroll. Målet med tjenestene og hvordan de skal leveres, kan formuleres i overordnede styringsdokumenter og den daglige driften kan settes ut til en tredjepart

uten at kommuneledelsen har behov for å gjøre hyppige endringer på kort varsel.

Det finnes flere eksempler på interkommunale samarbeid som Fredrikstad og Sarpsborg deltar i:

- Fredrikstad drifter i sin helhet IT-løsningen til Hvaler kommune
- Sarpsborg leverer IT-tjenester innen drift og support til Halden og Skiptvedt
- Samtlige kommuner i Østfold, utenom Fredrikstad, og Østfold fylkeskommune, benytter felles arkivdepot for langtidsoppbevaring av arkiver (>25 år) gjennom det interkommunale selskapet *Arkiv Øst*
- Fredrikstad har et arkivfaglig samarbeid med Hvaler kommune

De nevnte samarbeidene indikerer at det er mulig og ønskelig å samarbeide om flere typer tjenester, og behovet for lokal styring og kontroll trolig er begrenset i disse tjenestene.

Innenfor kommunikasjon og deler av HR og organisasjon, vil det kunne være et ønske fra ledelsen å prioritere ressursene der behovet er

størst på daglig basis. Nevnte tjenester er også kjennetegnet ved at de innebærer tett samhandling og koordinering med ledelsen, til dels også den politiske ledelsen, og at ledelsen derfor vil ønske å ha tjenestene tett på seg, enten gjennom fysisk tilstedeværelse, direkte styring i linjen eller begge deler.

## 2.5 Strategisk betydning

Administrative støttefunksjoner har generelt lav strategisk betydning for kommunen. Det kan likevel være noen nyanser. Vi vurderer at arkiv og IT-tjenester generelt har lav strategisk betydning, med unntak av IT-utvikling og digitalisering/innovasjon som kan være tett koblet til organisasjons- og tjenesteutvikling, effektivisering og realisering av politiske mål. I møte med demografiske endringer, herunder flere eldre og færre yrkesaktive, kan digitalisering og innovasjon være viktige strategiske virkemidler for kommunene.

Kommunikasjon kan også ha høy strategisk betydning for kommunen ettersom tjenesten brukes aktivt for å formidle politiske prioriteringer og beslutninger, håndtere kriser og krevende saker samt å understøtte endrings- og omstillingsprosesser.

Økonomi og regnskap har generelt lav strategisk betydning, med unntak av business controlling og rapportering basert på økonomidata som bidrar til å opplyse strategiske beslutninger og brukes aktivt av ledelsen for å sikre god styring. Denne tjenesten vurderes å ha middels strategisk betydning.

Tjenestene under HR og organisasjon vurderes å ha middels til høy strategisk betydning. Ansettelse og personalsaker kan være tett koblet til arbeidsgiverpolitikk og ledelse, men er samtidig delvis preget av standardiserte prosesser, for eksempel i forbindelse med ansettelse, med mindre strategisk betydning.

Sekretariat for politisk ledelse er en kjernefunksjon for utøvelse av demokratisk styring og er tett koblet

til politiske prosesser, prioriteringer og lokal kontekst. Tjenesten har derfor høy strategisk betydning i kommunen. Samarbeid om en slik sekretariatsfunksjon kan føre til tap av demokratisk og politisk kontroll, og er derfor lite hensiktsmessig.

## 2.6 Samlet vurdering

Vår samlede vurdering er at det ligger godt til rette for samarbeid om felles sak-arkivfunksjon, de fleste IT-tjenestene og økonomi- og regnskapsfunksjonen. Tjenestene innebærer hver for seg et betydelig antall årsverk og er kjennetegnet ved like behov blant brukerne, lavt behov for lokal styring og kontroll og lav strategisk betydning.

Dokumentasjons håndtering/arkiv er i utgangspunktet en egnet tjeneste å samarbeide om. Ettersom Fredrikstad i dag har sitt eget Byarkiv og Sarpsborg kjøper langtidsoppbevaring fra Arkiv Øst, vurderer vi det som mest aktuelt å samarbeide om den operative daglige dokumenthåndteringen i sak-arkivsystemet, fordi det finnes et godt samarbeid om langtidsoppbevaring/ historisk arkiv.

Det kan også vært verdt å vurdere samarbeid om IT-utvikling og digitalisering/innovasjon, samt business controlling, grunnet summen av årsverk til disse tjenestene, men her vil trolig behovene i større grad være forskjellig mellom kommunene og det kan være av større strategisk betydning å beholde tjenestene i egen kommune. Kommunikasjon er vurdert til å være *middels* egnet for samarbeid grunnet høy vesentlighet, men lav likhet i behov og høy strategisk betydning.

Deler av prosessene innenfor HR, knyttet til ansettelse og krevende personalsaker kan det være grunnlag for å samarbeide om, og derfor er denne kategorien gitt vurderingen *middels* samlet sett. Vi vurderer at det er lite grunnlag for å samarbeide om organisasjons- og kompetanseutvikling og sekretariat for politisk ledelse.

## 3. Virkninger av samarbeid om utvalgte tjenester

*Samarbeid om arkiv, IT-tjenester og økonomi- og regnskapsfunksjon kan gi lavere kostnader som følge av stordriftsfordeler og kvalitative gevinster i form av økt robusthet og kvalitet gjennom spesialisering og arbeidsdeling. Samtidig vil det være omstillingskostnader forbundet med å inngå samarbeid, men disse vil normalt være mindre enn gevinstene som oppnås på sikt.*

I dette kapitlet beskriver vi virkningene av å samarbeide om de utvalgte tjenestene, herunder sak-arkivfunksjon, IT (drift og support) og økonomi- og regnskap (lønnsutbetaling, regnskapsføring og fakturering/innkreving). Med virkninger sikter vi til hvilke stordriftsfordeler som kan oppnås ved å samarbeide og hvordan kvaliteten på tjenestene kan bli påvirket. De to forholdene henger delvis sammen, ettersom stordriftsfordeler kan mulig- gjøre spesialisering og gi økt robusthet ved fravær blant de ansatte, og kan dermed gi høyere kvalitet på tjenestene. Vi beskriver i tillegg mulige omstillingskostnader forbundet med å inngå samarbeid og gir en anbefaling om hvilke tjenester det bør prioriteres å samarbeide om på kort sikt.

### 3.1 Kostnadsgevinster som følge av stordriftsfordeler

I økonomisk teori viser begrepet stordriftsfordeler til en kostnadsstruktur der langsiktige gjennomsnittskostnader per produserte enhet faller når produksjonsvolumet øker. Denne effekten oppnås typisk fordi de faste kostnadene forbundet med å levere tjenesten kan fordeles på flere produserte enheter og fordi større produksjon bidrar til spesialisering og arbeidsdeling, samt teknologisk og organisatorisk effektivisering som først er lønnsomt ved større volum.

Å etablere og drifte en moderne IT-plattform er et eksempel på en tjeneste med stordriftsfordeler. Tjenesten har høye faste kostnader til servere, lagring, sikkerhet, strøm og kjøling og svært lave eller ubetydelig variable kostnader avhengig av antall brukere av plattformen. Jo flere brukere av IT-plattformen, jo lavere blir kostnaden per bruker. Derfor har skytjenester vokst frem, der store serverparker betjener et betydelig antall brukere.

Det er vanskelig tallfeste nøyaktig hvor store kostnadsbesparelsene vil være ved samarbeid om administrative støttefunksjoner, men erfaringstall tilsier et potensial på 10–30 prosent «forutsatt strukturelle grep i kombinasjon med langsiktig avtalebasert omstilling» (NIVI Analyse, 2023, s. 76). Nedenfor går vi nærmere inn på mulige stordriftsfordeler innenfor de ulike tjenesteområdene.

#### IT-tjenester

Kommunale IT-tjenester er preget av høye faste kostnader grunnet kostbare plattformer og lisenser og krav til sikkerhet, beredskap og redundans. Lisenser betales enten per bruker eller basert på virksomhetens størrelse. Det er derfor ikke gitt at samarbeid vil medføre lavere kostnader til lisenser ber bruker, men samtidig kan en større enhet oppnå forhandlingsmakt og dermed lavere priser.

Når flere kommuner deler systemkostnader, faller ofte gjennomsnittkostnaden per bruker eller per arbeidsplass. IT-drift og support, og til dels informasjonssikkerhet, krever i økende grad spesialisert og løpende oppdatering av kompetanse, hvilket er enklere å oppnå med større fagmiljøer.

Fredrikstad og Sarpsborg har henholdsvis 17 og 15,5 årsverk til IT-drift og -support i dag, og leverer i dag tjenester til henholdsvis Hvaler og Halden og Skiptvedt. Hvis disse ressursene samles i én enhet, er det trolig mulig å oppnå stordriftsfordeler der gevinstene enten kan tas ut gjennom reduserte kostnader eller kvalitative gevinster omtalt nærmere under. Eventuelle kostnadsgevinster vil ikke være umiddelbare, men kreve systematisk arbeid med gevinstrealisering over tid for å bli realisert.

#### Sak-arkivfunksjon

Fredrikstad bruker i dag 28 årsverk på dokumentasjonshåndtering/arkiv, herunder 3,4 årsverk til historisk arkiv som det trolig er lite aktuelt å samarbeide om i dag, siden Fredrikstad har sitt eget depot og Sarpsborg kjøper denne tjenesten fra Arkiv Øst. Ser vi bort fra historisk arkiv, er ressursbruken i Fredrikstad hovedsakelig på daglig arkiv (16,7 årsverk) og systemforvaltning av arkiv (4,4 årsverk). Sarpsborgs ressursbruk er til sammenligning 11 årsverk på dokumentasjons- håndtering og arkiv.

Det er trolig mest hensiktsmessig å samarbeide om den daglige sak-arkivfunksjonen. Et slikt samarbeid kan være godt tilrettelagt for stordriftsfordeler. Gjennom et samarbeid kan det benyttes et felles

arkivsystem (selv om det kan være behov for to adskilte «installasjoner»), med like rutiner på tvers av kommunegrensene.

Det finnes relativt begrenset med dokumentasjon på innsparingspotensialet ved samarbeidet med felles sak-arkivfunksjon. Det er likevel mange kommuner som har slike samarbeid i dag. Kommunene i Indigo-samarbeidet og de interkommunale selskapene Glåmdal Brannvesen, Hias og GIVAS har opprettet et etableringsprosjekt med mål å ha felles sak-arkivløsning i 2027.<sup>3</sup> Samarbeidet innebærer én felles løsning for saksbehandling, dokumentasjonsforvaltning og arkiv. Målet med den nye løsningen er blant annet effektivisering og standardisering av arbeidsprosesser og rutiner og felles forvaltning og støtte, som reduserer kostnader og sikrer lik praksis.

I en tidligere evaluering av et statlig tjenestesenter for dokumenthåndtering, har Oslo Economics funnet effektiviseringsgevinster ved samarbeid som er i størrelsesorden 30 prosent. Dette er i stor grad muliggjort gjennom utvikling av rutiner, spredning av bestep praksis og bruk av digitale hjelpemidler.

### Økonomi og regnskap

Fredrikstad og Sarpsborg bruker i dag i sum 47 årsverk på lønnsutbetaling, regnskapsføring og fakturering og innkreving. I tillegg følger det faste kostnader til fagsystemene som brukes og diverse andre driftskostnader. I Fredrikstad er økonomi- og regnskapsfunksjonen samlet i én enhet (*Finans og regnskap*), mens den i Sarpsborg er spredt mellom to enheter, der *Økonomi* har ansvar for regnskapsføring og fakturering (innkreving er konkurranseutsatt), og *HR* har ansvar for lønnsutbetaling.

I utgangspunktet er en økonomi og regnskapsfunksjon godt tilrettelagt for stordriftsfordeler. Et samarbeid vil gi grunnlag for felles lønns- og regnskapssystemer, med færre integrasjoner og mindre parallell drift. Innsparing gjennom interkommunalt samarbeid om økonomi og regnskapsfunksjon er i liten grad godt dokumentert, men NIVI Analyse (2023) viser til at erfaringer fra interkommunalt samarbeid i Trøndelag tilsier en potensiell innsparing på 10–30 prosent ved samarbeid om slike støttefunksjoner.

Agder kommunale støttetjenester (AKST), som er et samarbeid mellom Arendal og Grimstad, er et konkret eksempel på innsparing ved samarbeid om administrative støttefunksjoner. Etableringen av AKST bidro til at de samme oppgavene innen lønn,

regnskap, arkiv og dokumentcenter kunne ivaretas med 34 årsverk sammenlignet med 43 årsverk, da kommunene utførte oppgavene hver for seg (NIVI Analyse, 2024).

Fredrikstad bruker i dag 8 årsverk til å betale ut lønn til om lag 7 300 ansatte i egen kommune og Hvaler kommune. Det gir et forholdstall på 980 ansatte per årsverk til lønnsutbetaling.<sup>4</sup> I Sarpsborg er tilsvarende forholdstall 1 029 ansatte per årsverk (6 175 ansatte betjenes av 6 årsverk). Begge kommuner virker å være på nivå med store private virksomheter, og fremstår i så måte som relativt effektive i sine lønnsfunksjoner (Deloitte, 2025).

### Samlet potensial for kostnadsgevinster

Som en tommelfingerregel regner vi med at det over noe tid oppstår et potensial for kostnadsreduksjon på 10–20 prosent samlet for de administrative tjenestene vi anbefaler å samarbeide om. Potensialet kan være større dersom flere kommuner inkluderes i samarbeidet. 10–20 prosent gevinst utgjør i størrelsesorden 11–22 frigjorte årsverk. Med en tenkt gjennomsnittlig personal-kostnad for administrative årsverk på 1,0 millioner kroner, tilsvarer dette 11–22 millioner kroner i årlige besparelser for de to kommunene samlet.

## 3.2 Kvalitative gevinster

Samarbeid om administrative støttefunksjoner slik som sak-arkiv, IT og økonomi og regnskap kan gi en rekke kvalitative gevinster.

For det første vil samling av fagmiljøer gi tjenestene økt robusthet ved sykdom og fravær eller oppsigelser blant de ansatte. I praksis innebærer dette at tjenestene i mindre grad blir påvirket ved fravær fordi det er flere ansatte som kan dekke opp for hverandre. For eksempel vil flere ansatte med overlappende kompetanse kunne håndtere kritiske oppgaver selv ved uforutsett fravær, noe som sikrer kontinuitet i tjenesteleveransen.

Videre kan større fagmiljøer også tilrettelegge for spesialisering og arbeidsdeling blant de ansatte i større grad enn i dag. Spisskompetanse, der én ansatt får omfattende trening med en bestemt type problemstillinger, gir erfaring og legger til rette for høy kvalitet. På den måten kan funksjonene også bli mindre avhengige av å kjøpe tjenester fra eksterne leverandører, og dermed drive mer effektivt.

et forholdstall på over 1000 ansatte per årsverk, og at teknologiselskaper har de mest effektive lønnsfunksjonene der hvert årsverk betjener over 2000 ansatte.

<sup>3</sup> Se nærmere omtale her: Alle kommunene velger felles sak- og arkivløsning | Indigo IKT

<sup>4</sup> Tall fra Deloitte's globale sammenligning av lønnsfunksjoner viser at store globale selskaper typisk har

Med dagens organisering er det sannsynlig at mye av kapasiteten i IT-avdelingene er bundet opp i dag-til-dag drift og support (brukerstøtte). Et samarbeid om IT-tjenester kan bidra til å skape et tydeligere skille mellom daglig drift og langsiktig strategisk utvikling, og frigjøre kapasitet til forbedring, automatisering og digitalisering. Større IT-miljøer kan i større grad forsvare investeringer i moderne sikkerhetsløsninger og dermed bedre IT-sikkerhet.

På IT-området finnes det er en rekke eksempler på samarbeid både på kommunalt og statlig nivå, som det er mulig å hente erfaringer fra:

- IKT Agder IKS er et interkommunalt IKT-selskap eid av 14 kommuner i Agder og Agder fylkeskommune og leverer tjenester til mer enn 52 000 brukere (IKT Agder, 2026)
- Kommunalt eide Ikomm AS (Ikomm AS, 2026) betjener 13 kommuner spredt rundt på Østlandet, deriblant Indre Østfold. Ikomm leverer også tjenester til private kunder.
- NHN har etablert et felles tjenestesenter for den sentrale helseforvaltningen som blant annet leverer IKT-tjenester (brukerstøtte, drift, forvaltning, beredskap, m.m.).

Andre mulige kvalitative gevinster kan være redusert nedetid på tjenestene, bedre tilgjengelighet på brukerstøtte og raskere og mer presise leveranser som følge av økt kompetanse blant de ansatte.

### 3.3 Omstillingskostnader

Det vil være omstillingskostnader forbundet med å innføre samarbeid om de nevnte tjenestene. Vi kan ikke si noe presist om hvor store omstillingskostnadene vil være, før det er avklart hvordan et samarbeid vil organiseres og gjennomføres i praksis. Normalt vil omstillingskostnadene være mindre enn gevinstene som oppnås gjennom samarbeid, som en følge av at omstillingskostnadene påløper bare én gang, mens de reduserte driftskostnadene oppstår alle år etter at omstillingen har skjedd. Nedenfor omtaler vi hvilke type kostnader det kan dreie seg om.

#### Systemkostnader

I den grad kommunene bruker ulike fag- og IT-systemer vil det være behov for at disse harmoneres på tvers. Mulige kostnader kan inkludere:

- Migrering av data mellom systemer hvis datakvaliteten varierer eller systemene er lite kompatible
- Utvikling av integrasjoner mellom fagsystemer

- Oppgradering eller utskiftning av programvare
- Tilpasning av infrastruktur og sikkerhetsløsninger

#### Ulik praksis på økonomi og regnskap

Når det gjelder økonomi- og regnskapsfunksjon, vil det kunne være forskjeller mellom kommunene når det kommer til:

- Bilagsføring
- Lønnsrutiner
- Faktureringsprosesser
- Rapporteringsrutiner
- Interne kontrollsystemer

Det vil derfor kunne være kostnader knyttet til å kartlegge forskjeller mellom kommunene på dette området og strømlinjeforme prosesser og rutiner på tvers. Først når prosessene er harmonisert, oppstår grunnlag for stordriftsfordeler.

#### Personellkostnader

Videre vil de ansatte som blir berørt være nødt til å lære seg nye systemer, rutiner og arbeidsprosesser og potensielt nye samarbeidsformer. Dette vil innebære kostnader til kursing, opplæringstid og trolig midlertidig lavere produktivitet i en overgangsperiode. Det vil antagelig også være behov for å etablere nye roller, og ansette personer i disse rollene.

### 3.4 Anbefaling og behov for avklaringer

Vi anbefaler at Fredrikstad og Sarpsborg i første omgang prioriterer å inngå et samarbeid om lønnsutbetaling og regnskapsføring. Ettersom Fredrikstad allerede utfører disse tjenestene for Hvaler kommune, fremstår det som mest hensiktsmessig å undersøke om Fredrikstad kan overta nevnte tjenester for Sarpsborg.

Deretter bør det gjøres nærmere undersøkelser av mulighetene for å opprette et større IKT-samarbeid mellom Fredrikstad og Sarpsborg, og eventuelt andre kommuner i regionen. Samtidig bør det vurderes samarbeid om dokumenthåndtering.

Det kan være fordelaktig å ikke innføre for mange endringer samtidig. Det er derfor vi anbefaler å begynne med samarbeid om én funksjon. Erfaringer fra dette samarbeidet kan gi viktig læring for kommende samarbeid.

Før det kan inngås et formelt samarbeid, er det en rekke forhold som bør avklares. For det første bør det undersøkes om det er hensiktsmessig å inkludere andre omkringliggende kommuner i samarbeidet. I den sammenheng bør det gjøres en

vurdering av hvordan tjenesten leveres i dag, og hvorvidt det er mest effektivt å drive i egenregi eller om tjenesten helt eller delvis kan konkurranseutsettes. Videre må det besluttes hvilken samarbeidsform som er ønskelig å benytte. Typisk eksempler er kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap (IKS).

## 4. Referanser

- Deloitte. (2025). *2025 Payroll Benchmarking Survey*. Deloitte. Hentet fra <https://www.deloitte.com/content/dam/assets-zone3/us/en/docs/services/consulting/2024/us-2025-payroll-benchmarking-survey.pdf>
- Fredrikstad kommune. (2025). *Fredrikstad og Sarpsborg signerer intensjonsavtale om kommunesamarbeid*. Hentet Mars 5, 2026 fra <https://www.fredrikstad.kommune.no/nyheter/fredrikstad-og-sarpsborg-signerer-intensjonsavtale-om-kommunesamarbeid/>
- Ikomm AS. (2026, Mars 13). *ikomm.no*. Hentet fra <https://www.ikomm.no/>
- IKT Agder. (2026, Mars 13). Hentet fra [ikt-agder.no](https://www.ikt-agder.no/): <https://www.ikt-agder.no/>
- NIVI Analyse. (2023). *Interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal*. NIVI Rapport 2023:3. Utarbeidet på oppdrag for Statsforvalteren i Møre og Romsdal. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/de3d65c488eb4ee9818b2b8b925c8561/interkommunalt-samarbeid-i-more-og-romsdal-20-des-2023.pdf>
- NIVI Analyse. (2024). *Interkommunalt samarbeid i Agder*. NIVI Rapport 2024:2. Utarbeidet på oppdrag av Statsforvalteren i Agder. Hentet fra [https://www.statsforvalteren.no/contentassets/9fc7d7c213c04dabbab6691da89a90b9/nivi\\_rapport-2024\\_2-interkommunalt-samarbeid-i-agder\\_4-okt-2024e.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.statsforvalteren.no/contentassets/9fc7d7c213c04dabbab6691da89a90b9/nivi_rapport-2024_2-interkommunalt-samarbeid-i-agder_4-okt-2024e.pdf?utm_source=chatgpt.com)

oslo**economics**

[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)

E-post og telefon:  
[post@osloeconomics.no](mailto:post@osloeconomics.no)  
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7A  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo