



Møteinnkalling
Råd for personer med funksjonsnedsettelse

Møtested: Fredrikstad rådhus, møterom Isegran
Tidspunkt: 17.11.2025 kl. 11:30

Eventuelle forfall meldes til møtesekretær Ellen Szefer, telefon 906 16 975
epost: ellsze@fredrikstad.kommune.no.
Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til
rådsleder Jan Kenrick G Jackson, epost: kenrick@jackson.kz med kopi til møtesekretær.

Fredrikstad, 11.11.2025

Jan Kenrick Glad Jackson (sign.)
leder

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
OS 29/25	Beredskap i Fredrikstad kommune - Muntlig orientering v/beredskapsleder Marius Belstad	
OS 30/25	Status ledige boliger og tomgangsleie - Muntlig orientering v/Randi Aalgaard og June Holt Andersen	
OS 31/25	Orientering fra leder, medlemmer og direktør	
OS 32/25	Orientering fra nestleder om universell utforming	
PS 27/25	Eventuelt	
PS 28/25	Fremtidig kjøkkendrift - samarbeid mellom Sarpsborg og Fredrikstad kommuner	
PS 29/25	Utvalgs- og rådsbehandling av budsjett 2026 og økonomiplan 2026 - 2029	

**OS 29/25 Beredskap i Fredrikstad kommune - Muntlig orientering
v/beredskapsleder Marius Belstad**
**OS 30/25 Status ledige boliger og tomgangsleie - Muntlig orientering v/Randi
Aalgaard og June Holt Andersen**
OS 31/25 Orientering fra leder, medlemmer og direktør
OS 32/25 Orientering fra nestleder om universell utforming
PS 27/25 Eventuelt



Saksnr.: 2025/2005
Dokumentnr.: 6
Løpenr.: 250532/2025
Klassering: 026

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	17.11.2025	28/25
Eldrerådet	18.11.2025	21/25
Partssammensatt utvalg	18.11.2025	
Helseutvalget	19.11.2025	18/25
Formannskapet	27.11.2025	
Bystyret	11.12.2025	
Arbeidsmiljøutvalg kommuneområde Helse	12.11.2025	16/25

Fremtidig kjøkkendrift - samarbeid mellom Sarpsborg og Fredrikstad kommuner

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret.

1. Sarpsborg kommune og Fredrikstad kommune etablerer et samarbeid om fremtidig kjøkkendrift, herunder produksjon og levering av mat til Sarpsborg kommune sine innbyggere.
2. Formålet med samarbeidet er; Å sikre en stabil, kostnadseffektiv og pålitelig leveranse av mat med god og nødvendig kvalitet til innbyggere i begge kommuner.
3. Samarbeidsformen kommunalt oppgavefelleskap (kommuneloven kapittel 19), uten eget rettssubjekt, legges til grunn for samarbeidet jf. punkt 1. Samarbeidet reguleres av samarbeidsavtalen som kommer frem av vedlegg 1 i saken. Det gjennomføres en evaluering senest innen ett år etter oppstart av samarbeidet.
4. Det tas sikte på oppstart 01.04.2026. Kommunedirektøren innarbeider beregnet effekt i forslag til Økonomiplan 2026-2029 med årsbudsjett for 2026.
5. Berørte medarbeidere ivaretas gjennom egne prosesser i henhold til lov- og avtaleverk. Kommunenes bestemmelser om framgangsmåte ved omorganisering legges til grunn.

Sammendrag

Det er en felles ambisjon i begge kommuner om å løse flere kommunale oppgaver i fellesskap i årene fremover.

Det er utredet et samarbeid mellom Sarpsborg kommune og Fredrikstad kommune om kjøkkendrift. Kommunedirektøren foreslår følgende formål med et samarbeid:

Å sikre en stabil, kostnadseffektiv og pålitelig leveranse av mat med god og nødvendig kvalitet til innbyggere i begge kommuner.

Det er vurdert tre modeller for organisering: vertskommunesamarbeid, kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt selskap (IKS). Kommunedirektørens anbefaling er at samarbeidet om fremtidig kjøkkendrift organiseres som et kommunalt oppgavefelleskap (KO) uten eget rettssubjekt.

Samarbeidet reguleres i sin helhet i en samarbeidsavtale; både konkrete ansvarsforhold kommunene imellom, om økonomi, brukere og medarbeidere. Dette er vurdert som mest hensiktsmessig samarbeidsmodell for begge kommuner.

I den anbefalte modellen ligger det blant annet at Fredrikstad foreslås som *kontorkommunen*¹. Fredrikstad har blant annet produksjonslokaler og bilpark tilpasset distribusjon, slik at det er naturlig at mer av administrasjon for driften tillegges Fredrikstad kommune. Et samarbeid fremfor at Sarpsborg kommune kjøper kjøkkentjenester, vil innebære reduserte utgifter i begge kommuner. Bakgrunnen for anbefalingen ligger i de konkrete oppgavene og driften som skal utføres.

Det er i dag høyere pris for middag i Sarpsborg enn i Fredrikstad. For å sikre likebehandling og forenkling foreslås det at begge kommuner innfører samme prisnivå for innbyggere som Fredrikstad har for tiden (102 kroner for middag inkludert dessert). Dette innebærer en reduksjon på 28 kroner pr middag med dessert for innbyggerne i Sarpsborg. Prisen er oppgitt før forventet prisjustering i 2026.

Anbefalingene og mulig vedtak i saken vil berøre medarbeidere, og kan medføre intern overtallighet i Sarpsborg kommune. Berørte medarbeidere vil bli ivarettatt i samsvar med de bestemmelser som gjelder for omorganisering og nedbemanning i egen kommune.

Beregningene, med utgangspunkt i regnskapstallene fra 2024, viser at et interkommunalt samarbeid om drift av produksjonskjøkkenet kan gi en årlig innsparing på om lag 7 mill. kr (helårsvirkning) for kommunene samlet. Disse beregningene er avgrenset til selve driften av kjøkkenet, inkludert levering av middager. Utviklingen i produksjonsvolum, bemanningsnivå og fremtidige investeringer er forhold som tilsier noe usikkerhet i beregningene.

For Sarpsborg kommune vil dette gi en total netto effekt på driftsrammen fra dagens nivå på 1,7 mill. kr. eksklusive eventuelle utgifter til intern overtallighet. I tillegg kommer en besparelse på om lag 3 mill. kr som kommer brukerne til gode i form av reduserte priser. Dette som følge av overgang fra levering av varm middag til nedkjølt middag som skal varmes opp.

Etablering av et oppgavefellesskap er en samarbeidsform som er ny og uprøvd for Sarpsborg og Fredrikstad kommuner. Målet er å utvikle et fellesskap rundt oppgaveløsning som på sikt kan inkludere flere oppgaver på tvers av kommunegrensene og til beste for kommunene og regionen. Ved etablering av denne første tjenesten som skal inngå i oppgavefellesskapet, vil det være mange ulike forhold som både må vurderes og utprøves, både ved etablering og etter en tids drift. Kommunedirektøren legger derfor til grunn at driftsformen evalueres etter en tid, og sees i lys av den videre utviklingen av samarbeidet.

Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Eldrerådet, Partssammensatt utvalg og Helseutvalget uttaler seg til saken.

Vedlegg

- 1 Forslag til samarbeidsavtale mellom Fredrikstad og Sarpsborg kommuner
- 2 Juridisk notat anskaffelsesloven om interkommunalt samarbeid 25.9.2025
- 3 Utredning om samarbeidsmodeller - kommuneloven 25.9.2025

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

¹ En kontorkommune i et kommunalt oppgavefellesskap vil kunne innebære at en av deltakerkommunene tar på seg den rettslige, administrative og økonomiske ansvar og er bærer av oppgavefellesskapet. Denne kommunen leverer for eksempel de nødvendige ressursene som lokaler, biler/transport, IT mv. Vil også kunne ha ansvar for å inngå kontrakter på vegne av kommunene som har avtale.

Saksopplysninger

Bakgrunn

Det er utredet et samarbeid mellom Sarpsborg kommune og Fredrikstad kommune om fremtidig kjøkkendrift. Dette kan bidra til å sikre bærekraftig utvikling, robuste fagmiljøer og effektiv ressursbruk innen tjenesten.

Sarpsborg kommunes produksjon av mat og fremtidig kjøkkendrift har tidligere vært til politisk behandling i bystyret i 2020 (sak 86/20) og i oppstartsnotat til utvalg for velferd og folkehelse 2023 ([sak 29/23](#)). Videre har underveismeldinger vært behandlet i hovedutvalg for velferd og folkehelse, sak [20/24](#) og sak [13/25](#). Det er lagt til grunn at Sarpsborg kommune ikke skal bygge nytt produksjonskjøkken, og at kok-kjøl metode skal benyttes i fremtidig matproduksjon, i samsvar med behandling av oppstartsnotat og underveismelding.

[Samarbeidsarena](#)² i kommunene Sarpsborg og Fredrikstad har pekt på nettopp fremtidig kjøkkendrift som grunnlag for et mulig fremtidig samarbeid. I møte 18.09.24 ble det gitt følgende anbefaling til kommunene; «*Det etableres en arbeidsgruppe som utreder mulighetsrommet, kostnadsberegner og kommer med konkrete anbefalinger om mulig fremtidig samarbeid innen området kjøkkendrift.*»

Kommunedirektøren foreslår at formål med samarbeidet er:

Å sikre en stabil, kostnadseffektiv og pålitelig leveranse av mat med god og nødvendig kvalitet til innbyggere i begge kommuner.

Et samarbeid vil kunne føre til:

- **God kvalitet:** Ved å samle kompetanse og sikre oppdatert kunnskap om ernæring, kan kommunene tilby gode og varierte måltider til brukerne.
- **Økt effektivitet og bedre tjenester:** Samarbeidet kan bidra til en mer effektiv matproduksjon, transportløsning og bedre utnyttelse av felles ressurser og kompetanse. Kommunene kan dele ressurser og kompetanse slik at tjenesten blir bedre for innbyggerne.
- **Sikring av kontinuitet:** Felles drift kan bidra til en mer robust og pålitelig tjenesteleveranse.
- **Reduserte utgifter:** Ved å drifte ett felles produksjonskjøkken, som kan levere mat til alle kommunale enheter i begge kommuner, vil kostnadsbesparelser kunne oppnås. Reduksjon av utgifter vil også kunne oppnås ved for eksempel å samordne innkjøp og gjennom relevante prosjekter.
- **Fremme innovasjon og utvikling:** Gjennom samarbeid kan kommunene dele erfaringer og beste praksis, noe som fremmer innovasjon og utvikling av nye løsninger. Samarbeidet kan gi positive synergieffekter i begge kommuner.

Felles mål for samarbeidet kommer frem av forslag til samarbeidsavtale i vedlegg 1.

Mandat og forutsetninger

Hvor fritt kommunene står til å organisere et interkommunalt samarbeid kommer an på hva samarbeidet går ut på. For offentlig myndighetsutøvelse og lovpålagte oppgaver er friheten til å velge organisasjonsform begrenset. Kommunene er ikke underlagt de samme

² Det er etablert en samarbeidsarena mellom Fredrikstad og Sarpsborg kommune for drøfting om forskjellig samarbeid. Det blir her utredet hvilke tjenester kommunene kan samarbeide om og det er flere prosjekter som er under arbeid. Målet med samarbeidet er å skape bedre og mer kostnadseffektive tjenester for innbyggerne i begge kommuner.

begrensingene når det gjelder innkjøp, produksjon og leveranse av mat. Dette er tjenesteyting, og ikke myndighetsutøvelse.

Å få middag hjem er ikke et enkeltvedtak om helsetjeneste. Kjøkkendrift og levering av mat er en tjenesteproduksjon som er relativ enkel og begrenset. Dette er likevel en viktig del i tjenestene fra kommunen til mange innbyggere. Matproduksjon er ikke en lovpålagt oppgave, men helse- og omsorgstjenesteloven pålegger kommunene ansvar for helse- og omsorgstjenester ved å tilby sykehjem, institusjonsplasser og helsetjenester i hjemmet. Tjenesten må anses som sentral og virksomhetskritisk uavhengig av om den leveres i egen regi, ved interkommunalt samarbeid eller kjøpes privat, og hvor levering og kvalitet er viktig.

Kommunedirektøren har utredet tre modeller for organisering: vertskommunesamarbeid, kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt selskap (IKS), og vurdert den mest hensiktsmessige organisasjonsformen.

Sentrale problemstillinger

Ved anskaffelse av tjenester på produksjon og levering av mat, vil det som utgangspunkt være en kontrakt (gjensidig bebyrdende avtale) som må følge regelverket for offentlige anskaffelser.

Kommunale samarbeidsordninger er på visse vilkår unntatt fra anskaffelsesreglene. Det må velges en samarbeidsmodell som innebærer at kommunene oppfyller kravene til unntak for offentlige anskaffelser i [anskaffelsesforskriften kapittel 3](#). Det er ikke selve samarbeidsformen, men først og fremst innholdet og realiteten i samarbeidet, som må tilfredsstille unntakene i nevnte kapittel. Se nærmere om dette i vedlegg 2.

En annen viktig problemstilling er medarbeideres rettigheter og plikter. Se eget kapittel om konsekvenser for medarbeidere.

Nedenfor følger en gjennomgang av hovedtrekkene i måter å organisere interkommunalt samarbeid på i de tre modellene som er vurdert. Kommunedirektøren har lagt vekt på å angi hvilken organisasjonsform som er mest hensiktsmessig, og anbefalingen er basert på utredningsarbeidet.

En nærmere juridisk vurdering av de ulike modellene kommer frem av vedlegg 3.

Vertskommunesamarbeid

Et vertskommunesamarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) overlater oppgaver eller delegerer myndighet til å fatte vedtak på vegne av en annen kommune (vertskommunen). Et hovedformål med etableringen av vertskommunemodellen var å tilby en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester.

Produksjon og levering av mat er ikke inn under kjerneområdet til hva modellen er tilpasset for. Regelverket for offentlige anskaffelser omfatter tjenesteproduksjonen og leveransen av mat, og vil sette de samme vilkår for lovligheten av modellen som for annet avtalebasert samarbeid, jf. anskaffelsesforskriften § 3-3.

Det vil kunne stilles spørsmål både til styringsmuligheter og om samarbeidet er i tråd med unntaket i anskaffelsesforskriften § 3-3 når det gjelder kjøkkendrift³. Det må foreligge et reelt samarbeid. Kommunedirektøren vurderer at den største utfordringen med et

³ Kjøkkendrift = anses som et produksjonsfellesskap i denne sammenheng, og ikke som offentlig myndighetsutøvelse.

vertskommunesamarbeid vil ligge i at det er et vilkår etter anskaffelsesforskriften § 3-3 at «*samtligesamarbeidspartnere bidrar med den praktiske utføringen av oppgaven samarbeidet dreier seg om*». Kravet om aktivitetsplikt vil kunne bli vanskelig å oppfylle ved denne modellen, som går ut på at samarbeidskommuner *overlater* oppgaver til vertskommunen, og som dermed utfordrer kravet et til reelt samarbeid etter anskaffelsesloven.

Modellen anses som mindre aktuell da samarbeidet vanskelig vil tilfredsstille vilkårene for unntak etter anskaffelsesforskriften. Kommunedirektøren vurderer også at fleksibiliteten i modellen er noe begrenset. Modellen anbefales ikke, sett i lys av virksomhetens art, samt kravet til aktivitetsplikt fra begge kommuner.

Samarbeid etter IKS-loven – etablering av et IKS-selskap

Modellen er godt utprøvd og er egnet ved større og mer komplekse oppgaver, og ved mere sammensatte samarbeidsområder. Modellen er også egnet dersom mange kommuner skal delta i samarbeidet. Selskapsformen er regulert i egen lov og ment å balansere behovet for politisk kontroll og hensyn til frihet for ledelsen i selskapet. IKS er et eget rettssubjekt. Selskapsformen legger i seg selv til rette for at et interkommunalt selskap etter IKS-loven kan falle inn under unntaket fra [anskaffelsesforskriften](#).

Kommunedirektøren vurderer at selskapsformen er anvendelig. Det er likevel en krevende samarbeidsmodell å drifte for den tjeneste denne saken omhandler. Kommunene må avsette mer ressurser for å kunne etablere og drifte etter denne modellen, som har en rekke lovpålagte regler. Kjøkkentjenesten er ikke en veldig kompleks eller sammensatt virksomhet, og det vil foreløpig kun være to deltakende kommuner. Det fremstår uhensiktsmessig å etablere et IKS-selskap for en så begrenset virksomhet, og med en overdimensjonert juridisk konstruksjon for produksjon og levering av mat. En slik modell vil etter kommunedirektørens vurdering fremstå som overdimensjonert sett i forhold til den tjeneste som skal produseres.

Kommunalt oppgavefellesskap (KO)

I et [brev fra kommunal- og distriktsdepartementet](#) til Samfunnsbedriftene står følgende: «Formålet med KO ([kommunalt oppgavefellesskap](#)) er å tilby kommunene en fleksibel og billig samarbeidsmodell, som kan tilpasses ulike behov. Liten grad av regulering forutsetter at kommunene har høy grad av tillit til hverandre og god dialog for å få til et vellykket samarbeid.»

Om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt eller ikke, skal fastsettes i en eventuell [samarbeidsavtale](#).

Eget rettssubjekt

At et oppgavefellesskap eller råd er et eget rettssubjekt, innebærer at det har partsevne og dermed kan få rettigheter og pådra seg plikter i henhold til rettsregler. Det vil si at samarbeidet kan forplikte seg overfor en tredjepart med krav mv. Oppgavefellesskapet vil da blant annet kunne ha arbeidsgiveransvar for eventuelle medarbeidere. For at et oppgavefellesskap skal kunne ansette personell i det egne rettssubjektet, må det følgelig opprettes og registreres i [enhetsregisteret](#) med status eget rettssubjekt.

Ikke eget rettssubjekt

Oppgavefellesskapet kan opprettes ved å etablere en samarbeidsavtale uten å være et eget rettssubjekt. En av deltakerkommunene kan ansette personellet og inngå eventuelle kontrakter. Det kan også velges en variant der personellet er ansatt i hver av kommunene.

Når samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt kan ikke samarbeidet i seg selv inngå avtaler eller forpliktelser overfor eksterne parter. Det må en av deltakerkommunene gjøre. Den kommunen som binder seg utad, og i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for

kontraktene som inngås, kalles *kontorkommunen*. Det følger av kommuneloven § 14-8 at regnskapet til oppgavefellesskap og råd som ikke er egne rettssubjekt, skal innarbeides i kontorkommunenenes samlede årsregnskap. Samarbeid som ikke organiseres som et eget rettssubjekt, egner seg best ved samarbeid av mindre omfang.

Kommunedirektøren vurderer kommunalt oppgavefellesskap som den mest anvendbare modellen. Den er godt egnet for denne type samarbeid mellom kommuner. Det er en fleksibel modell hvor samarbeidsavtalen kan skreddersys og tilpasses.

Kommunedirektøren anbefaler samarbeidsformen kommunalt oppgavefellesskap uten eget rettssubjekt. Kommuneloven § 19-4 krever at det skal opprettes en skriftligsamarbeidsavtale. Avtalen skal blant annet ha bestemmelser om oppgaver og myndighet, innskuddsplikt og andre ytelser til oppgavefellesskapet, ansvar og økonomi, brukere og medarbeidere. Kommunedirektøren har vurdert at den foreslåtte samarbeidsavtalen kan etableres innenfor rammene av anskaffelsesloven og kommuneloven. Forslag til samarbeidsavtale kommer frem av vedlegg 1. Det gjennomføres en enkel ⁴intensjons-kunngjøring før avtalen eventuelt iverksettes.

Relevante bestemmelser

Kilder:

[Lov om kommuner og fylkeskommuner kapittel 19 om oppgavefellesskap](#)
[Lov om kommuner og fylkeskommuner kapittel 20 om vertskommunesamarbeid](#)
[Lov om interkommunale selskaper, IKS-loven](#)
[Anskaffelsesloven](#)
[Anskaffelsesforskriften kapittel 3](#)
[Fagbladet LO favør om sunn mat og kok-kjøp i Løten og Stange kommune](#)
[Samarbeidsavtale etter kommunalt oppgavefellesskap](#)
[Veileder om interkommunalt samarbeid - Regjeringen](#)
[Hva skal en samarbeidsavtale fastsette?](#)
[Kommunal regnskapsstandard for interkommunalt samarbeid nr 12](#)

Nyttige kilder for mer opplysning om kok-kjøp metode:

[Produksjonsmetode | Kjøkkentjenesten | Bærum kommune](#)
[Sous-vide – Wikipedia](#)
[sous vide – Store norske leksikon](#)
[Fredrikstad kommune - Matombringing](#)
Fredrikstad kommune - [Kjøkkentjenesten-ny.pdf](#)

Konsekvenser for sosial bærekraft

Det er levekårsutfordringer og økende sosiale ulikheter i Nedre Glomma-regionen, og dette er blant annet knyttet til utdannings- og inntektsnivå. Også en del livsstilssykdommer har høyere forekomst i Nedre Glomma-regionen enn på landsbasis. Et eventuelt vedtak som innebærer endringer i leveranser og produksjon av mat vil kunne fremme sunne levevaner som et sunt kosthold og riktig ernæring. Et samarbeid mellom Sarpsborg og Fredrikstad kommuner kan bidra til å styrke regionen.

Ivaretagelse av bestemmelsene om CRPD skal oppfylles ved iverksettelse av endringer som får konsekvenser for mennesker med funksjonshindring. Endringen kan omfatte individuelle behov og økt behov for bistand til tilrettelegging og inntak av mat og eventuelt dietter. CRPD-konvensjonens hovedformål er å sikre personer med nedsatt funksjonsevne like muligheter til å realisere sine menneskerettigheter, samt å bygge ned hindre som vanskeliggjør dette.

⁴ [Intensjonskunngjøring | Anskaffelser.no](#) Dersom oppdragsgiveren mener at han har hjemmel til å inngå en kontrakt direkte, uten å kunngjøre konkurransen i samsvar med kunngjøringsreglene, kan han etter at valget av leverandør er besluttet, kunngjøre at kontrakten vil bli inngått ved en intensjonskunngjøring.

Artikkel 28 i FN-konvensjonen er blant annet relevant i denne sammenhengen og omhandler retten til en tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse. Denne artikkelen inkluderer blant annet at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til tilgang til tilstrekkelig mat og ernæring.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Beregninger viser at et interkommunalt samarbeid om drift av produksjonskjøkkenet kan gi en årlig innsparing på om lag 7 mill. kr (helårsvirkning) ⁵for kommunene samlet. Besparelsen skyldes i hovedsak reduserte bemanningsutgifter og overgang til kok–kjøl-metoden i Sarpsborg kommune, som er mer kostnadseffektiv enn dagens «kok–server»-modell. Flere måltider kan produseres og distribueres samtidig. Beregningene er basert på regnskapstall for 2024 og er avgrenset til selve driften av kjøkkenet, inkludert transportutgifter. Investeringsbehov for Sarpsborg kommune som følge av overgang til kok-kjøøl, er ikke inkludert i denne beregnede besparelsen.

Regnskapstall for 2024 for drift av produksjonskjøkkenet var:

- Fredrikstad: 16,7 mill. kr (netto)
- Sarpsborg: 12,5 mill. kr (netto)

Det ble i 2024 produsert om lag 627 000 middager, hvorav ca. 261 000 i Sarpsborg og 366 000 i Fredrikstad.

Fredrikstad kommune har i dag ca. 12 årsverk og Sarpsborg kommune har ca. 15 årsverk i bemanningsplan for kjøkkendrift, inkludert ledelse og transport. En ny bemanningsplan viser behov for ca. 15 årsverk totalt for å betjene begge kommunene, hvorav 8 årsverk kokk med fagbrev. Dette betyr en samlet økning på 3,5 årsverk fra nåværende nivå i Fredrikstad. Dette gir en samlet innsparing, men innebærer også en intern overtallighet på om lag 11–12 årsverk i Sarpsborg kommune.

Regnskapstallene for 2024 sammenlignet med beregnet drift i nytt samarbeid viser et lavere utgiftsnivå. Relevante tilleggsutgifter til FDV, administrasjon, transport og kapital er inkludert i beregningene. Nåværende utgifter (regnskapstall for 2024):

Sarpsborg		Fredrikstad	
Utgifter og inntekter	Regnskap 2024	Utgifter og inntekter	Regnskap 2024
Lønn - drift	11 001 268	Lønn - drift	9 076 818
Driftsutgifter - drift	10 328 278	Driftsutgifter - drift	12 902 648
Kjøp av tjenester - drift	113 383	Overføringsutgifter - drift	45 742
Overføringsutgifter - drift	379	Salgsinntekter - drift	10 704 046
Salgsinntekter - drift	11 883 787	Refusjonsinntekter - drift	829 236
Refusjonsinntekter - drift	618 918	FDV	2 773 784
Uttrekk av catering	21 174	Administrasjonskostnad	2 475 325
FDV	550 000	Kapitalkostnader	1 000 000
Administrasjonskostnad	2 268 850	Totalt	16 741 035
Transportkostnad	695 572		
Totalt	12 476 200		

Beregning ved nytt samlet produksjonskjøkken og skisse til utgiftsfordeling:

⁵ I beregningene for den årlige innsparingen på 7 mill. kr ligger regnskapstallene for 2024 til grunn. Det har blant annet vært reduksjoner i antall sykehjemsplasser som gjør at budsjettet for 2025 er lavere enn for 2024. Dermed er også innsparingen som er oppgitt for netto effekt innsparing på driftsrammen 2025 lavere. Saken har pågått over tid og regnskapet for 2024 har vært beregningsgrunnlaget.

Sammenlagt produksjonskjøkken		Skisse til utgiftsfordeling felles kjøkkendrift (2024-tall)			
Utgifter og inntekter	Estimat	Artsgruppe	Artsgruppe navn	Fredrikstad	Sarpsborg
Lønn - drift	11 535 789	10	Lønn - drift	6 784 103	4 751 685
Driftsutgifter - drift	22 126 789	11	Driftsutgifter - drift	12 902 648	9 224 141
Overføringsutgifter - drift	45 742	14	Overføringsutgifter - drift	26 673	19 069
Refusjonsinntekter - drift	- 829 236	17	Refusjonsinntekter - drift	- 487 667	- 341 569
Salgsinntekter - drift	- 18 594 881	16	Salgsinntekter - drift	- 10 704 046	- 7 890 835
Administrasjonskostnad	3 680 083		Administrasjonskostnader	2 164 227	1 515 856
FDV	3 138 253		FDV	1 845 581	1 292 672
Kapitalkostnader	1 000 000		Kapitalkostnader	588 092	411 908
Totalt	22 102 539		Totale kostnadsramme	13 119 611	8 982 928
			Besparelse	3 621 424	3 493 272

Kommunedirektøren har lagt til grunn at driftsutgiftene (som ikke omfatter lønnsutgifter) følger produksjonsvolumet. Når produksjonen øker med om lag 70 prosent, øker driftsutgiftene tilsvarende. Beregningene er utført med «antall middager» som grunnlag, da dette er den klart største driveren for utgifter til mat.

Det er videre lagt til grunn at salgsinntektene øker med volumet fra Sarpsborg kommune, og at prisene harmoniseres med nivået i Fredrikstad. Dette gir en reduksjon i Sarpsborg sine inntekter på rundt 34 prosent. I beregningene er de nevnte inntektene slått sammen med Fredrikstad kommune sine salgsinntekter for 2024. Lønnsutgiftene viser et større innsparingspotensial enn driftsutgiftene, ettersom antall årsverk ikke øker proporsjonalt med produksjonsvolumet.

Det foreslås en tredelt fordelingsmodell:

1. **Variable utgifter** (råvarer, emballasje, produksjonsrelaterte utgifter samt variabel lønn og andre utgifter direkte knyttet til produksjonsvolum) fordeles mellom kommunene i forhold til faktisk produksjonsvolum, målt i antall middager levert til hver kommune. Dette er valgt fordi volumet er den største driveren for slike utgifter.
2. **Faste utgifter** (fastlønn, refusjoner, administrasjon, kompetanseutvikling, ledelse, forvaltning, vedlikehold, forsikring, IKT, kapitalkostnader og øvrige overhead-kostnader) fordeles mellom kommunene i forhold til innbyggertall. Dette er valgt for å gjenspeile den langsiktige størrelsen på kommunen og sikre en stabil og rettferdig fordeling over tid.
3. **Inntekter** (salgsinntekter) fordeles mellom kommunene i samsvar med de inntekter som den enkelte kommune selv mottar.

Fordelingsmodellen vil kunne sikre at utgifter knyttet til produksjonsvolum belastes kommunen som bruker mest, mens faste utgifter fordeles stabilt over tid, og inntektene beholdes ved den enkelte kommune. Modellen sikrer også at utgifter som varierer med produksjonsvolum belastes den kommunen som benytter tjenesten mest, faste utgifter fordeles på en forutsigbar måte og inntektene tilfaller den kommunen som faktisk mottar denne egenandelen fra innbyggere.

Ut fra beregningene vil Fredrikstad og Sarpsborg kommune oppnå en tilnærmet lik økonomisk gevinst. Den økonomiske besparelsen gjelder i hovedsak:

- Stordriftsfordeler og lavere enhetsutgifter pr. middag.
- Reduserte faste utgifter til lønn, administrasjon, ledelse og FDV.
- Bedre utnyttelse av eksisterende produksjonskapasitet i Fredrikstad.

Utviklingen i produksjonsvolum, bemanningsnivå og fremtidige investeringer er forhold som tilsier noe usikkerhet i beregningene. Likevel gir analysen et tydelig bilde av at begge kommuner vil ha økonomiske gevinster av samarbeidet. Utgiftene til intern overtallighet er ikke inkludert i beregningene. Kommunedirektøren anbefaler at Sarpsborg kommune selv dekker utgiftene til eventuell overtallighet som ikke kan håndteres gjennom innplassering i

ledige stillinger. Estimatet som presenteres gjelder derfor den samlede langsiktige og varige besparelsen ved felles drift.

Som følge av blant annet volumendringer vil tallene være noe annerledes enn i beregningene som er basert på 2024-tall. For Sarpsborg kommune er det ikke et mulig alternativ å videreføre eksisterende drift. Uten en samarbeidsavtale med Fredrikstad kommune må Sarpsborg kommune enten kjøpe tjenesten eller investere i nytt produksjonskjøkken.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Samarbeidet innebærer at kommunene sammen skal sikre ernæringsriktig sammensatt mat med oppdatert kunnskap innen fagfeltet. Oppgavefellesskapet er en støttetjeneste i deltakerkommunenes offentlige helse- og omsorgstilbud, og er å anse som en virksomhetskritisk tjeneste til innbyggerne.

Middagslevering til heldøgnsinstitusjoner og hjemmeboende i Sarpsborg kommune vil endres som følge av endret driftsform. Fremover vil maten bli levert én gang per uke, i stedet for daglig. Dette innebærer at måltidene må oppbevares med tilstrekkelig kjøling frem til de skal spises, og varmes opp før servering. For hjemmeboende vil maten leveres kald, og innbyggere får selv bestemme når de ønsker å spise. De vil også få mulighet til å velge middager fra en [meny](#). Ved heldøgnsinstitusjoner vil maten fortsatt bli servert på avdelingene, men den vil nå varmes opp lokalt, i stedet for å bli levert varm fra produksjonskjøkkenet i Sarpsborg. Dersom innbyggere har behov for helse- og omsorgstjenester ut over det å bestille og få levert mat, gjelder ordinær søknadsprosess i den enkelte kommune.

Kommunedirektøren anbefaler at det innføres felles priser for innbyggerne i begge kommuner. I dag er prisen i Fredrikstad 102 kroner for middag inkludert dessert (87 kr for middag og 15 kroner for dessert). I Sarpsborg er tilsvarende pris 130 kroner for middag inkludert dessert. Differansen mellom kommunene er dermed 28 kroner per middag med dessert. For å sikre likebehandling og forenkling foreslås det at begge kommuner innfører samme prisnivå som i Fredrikstad kommune pr. tiden. Prisene er oppgitt før forventet prisjustering i 2026. Fredrikstad kommune har pr tiden alternative priser med abonnement som kan leses [her](#) og for Sarpsborg kommune kan prisene leses [her](#).

Innføring av ny metode ble tidligere behandlet i politisk sak i bystyret (Sarpsborg kommune) i sak 86/20. Ved mottakskjøkken og ved heldøgnsinstitusjoner i Sarpsborg legges det egen plan for forberedelsene og mottak av mat etter ny metode i samråd med Fredrikstad kommune. I forkant av behandlingen i hovedutvalg for velferd og folkehelse i Sarpsborg kommune i 2024 ble det gjennomført en risikovurdering av tjenestekvalitet og HMS. Fredrikstad kommune har godt etablerte systemer for kontinuerlig kvalitetsforbedring, herunder om sikkerhet, smitte og for oppfølging av tjeneste-, HMS-avvik og klager. Mangler eller klager på mat tas opp ved produksjonskjøkkenet i Fredrikstad dagen etter rapporterte klager for lærling og forbedring.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Det er utført en forenklet beregning av utslippet av CO₂-ekvivalenter (CO₂e) ved dagens produksjonsmetode og kok-kjøll metoden. Utslipptet fra kok-kjøll metoden vil avhenge av om platen forbrennes (kastes som rest) eller gjenvinnes etter bruk. Det er derfor beregnet to ulike scenarioer for dette alternativet. Det er usikkerhet knyttet til utslippet fra levering, da fremtidige kjøreruter ikke er spesifisert. Et estimat for utslippene er gitt i tabellen under. Alle verdier er gitt per porsjon mat.

•

Dagens løsning i

Kok-kjøll produksjon der platen

Kok-kjøll produksjon der platen

	<i>Sarpsborg</i>	<i>gjenvinnes</i>	<i>forbrennes</i>
<i>Produksjon</i>	1 g CO ₂ e	10 g CO ₂ e	10 g CO ₂ e
<i>Levering</i>	27 g CO ₂ e	10 g CO ₂ e	10 g CO ₂ e
<i>Avfall</i>		6 g CO ₂ e	19 g CO ₂ e
<i>Totalt</i>	28 g CO ₂ e	26 g CO ₂ e	39 g CO ₂ e

Kok-kjøøl metoden har et høyere utslipp knyttet til produksjonen enn dagens løsning, hovedsakelig på bakgrunn av plastinnpakningen. Kok-kjøøl-metoden har også et vesentlig utslipp knyttet til avfallshåndtering. Her er ikke transport til forbrenning/gjenvinning beregnet inn. Ved dagens løsning er det leveringen som står for de største utslippene. Bilparken vil elektrifiseres over tid, og utslippene knyttet til levering vil da gå mot null. På sikt vil derfor dagens løsning være den beste løsningen for miljøet. Dette fordi det er her produksjonsutslippet er lavest og det ikke er utslipp knyttet til avfallshåndtering.

Ved en kok-kjøøl metode bør det gjennomføres tiltak for å gjenvinne høyest mulig andel av plastforpakningen og dermed få ned klimapåvirkningen på denne løsningen.

Ansattes medbestemmelse

Utredningsarbeidet har så langt vært inndelt i to hovedfaser; del en med utredning om mulig valg av samarbeidsmodell og del to; utarbeidelse og gjennomføring av prosess for berørte medarbeidere. I del to av prosessen følges retningslinjer for omstilling og omorganisering i begge kommuner. Kommunedirektøren i hver av kommunene har ansvar for gjennomføring av endringsprosessen med de berørte medarbeiderne, etter en eventuell politisk beslutning av felles oppgaveløsning. Bestemmelser om medvirkning vil ivaretas i prosessen.

Kommunedirektøren har behandlet saken i møte om medbestemmelse i Sarpsborg kommune 28.04.2025, og det er gjennomført informasjon og innledende drøfting i møte med Fagforbundet og Delta den 09.05.25. Det er gjennomført ytterligere møter med tillitsvalgte og hovedverneombud. Sarpsborg kommunens overordnede arbeidsmiljøutvalg (HAMU) og sentralt medbestemmelsesmøte drøftet saken i eget møte den 17.09.2025, og det er plan om sak i partssammensatt utvalg 14. november 2025.

I Fredrikstad kommune ble det våren 2025 gjennomført et felles informasjonsmøte for alle ansatte og ansattes representanter, i forkant av politisk behandling av saken som ble lagt fram i mai/juni måned. Personalet er videre holdt løpende orientert om utvikling i saken i de faste møteforaene virksomheten gjennomfører. Saken har også vært regelmessig tema i virksomhetens ledermøter. Saken skal videre legges fram i kommuneområdets arbeidsmiljøutvalg (KAMU) 12.11.25. Den blir drøftet i møte med aktuelle arbeidstakerorganisasjoner 12.11.25 og framlagt i kommunens partssammensatte utvalg 18.11.25.

Det tas sikte på samordning av sakene så langt det er mulig i begge kommuner. Ved beslutning av aktuelle samarbeidstiltak forutsettes ivaretagelse av rettigheter og plikter for medvirkning. Kommunene skal sikre at informasjon, samarbeid og drøftinger med berørte tillitsvalgte ivaretas.

Medarbeideres representanter har vært involvert i arbeidsgruppen. Innspillene som er meldt fra medarbeideres representanter er at anbefalt modell virker hensiktsmessig og at tillitsvalgte tilslutter seg sakens innhold og anbefaling. Tillitsvalgte er opptatt av ivaretagelse av medarbeidere ved endring og arbeidsplassene i Sarpsborg kommune.

Det er igangsatt informasjonsmøter og kartleggingsarbeid for alle berørte medarbeidere i Sarpsborg kommune. Det tas også sikte på å igangsette felles møtepunkter for å bygge felles kultur ved eventuell beslutning om samarbeid.

Vurdert for uttalelser i råd og utvalg

Saken legges frem til uttalelse i råd for personer med funksjonsnedsettelse og i elderrådet, samt i Helseutvalget og partssammensatt utvalg.

Vurdering

Felles kjøkkendrift er den første oppgaven som planlegges inn i et oppgavefellesskap mellom Fredrikstad og Sarpsborg kommuner. Ambisjonene er å utvikle denne arbeidsformen videre, og over tid. Det gjør at kommunene også kan ha noen utfordringer som må løses. Kommunedirektøren vurderer at et interkommunalt samarbeid om produksjon og levering av mat bør rigges som et sterkt og forutsigbart samarbeid gjennom utvikling.

Beregningene viser at et samarbeid om drift av produksjonskjøkkenet kan gi en årlig innsparing på om lag 7 mill. kr (helårsvirkning) for kommunene samlet. Fordelingsmodellen som foreslås og beregningene som er gjort viser at Fredrikstad og Sarpsborg vil oppnå tilnærmet lik økonomisk gevinst av tiltaket. Beregningene er basert på regnskapstall for 2024 og er avgrenset til selve driften av kjøkkenet, inkludert transportutgifter.

Kommunene har egne rutiner for håndtering av medarbeidere enten det er ved salg/konkurransetsetting av kommunens tjenester, eller ved enkelte samarbeidsmodeller mellom kommuner. Fredrikstad kommune har allerede gjennomført omstilling og effektivisering i forbindelse med innføring av kok-kjøl metoden. Kommunedirektøren anbefaler derfor at Sarpsborg kommune bærer interne overtallighetskostnader ut over de årsverk som kommunen innplasserer i ny bemanningsplan for kjøkkentjenesten med Fredrikstad kommune som kontorkommune.

Kommunedirektøren har vurdert at bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse ([Arbeidsmiljøloven kap. 16](#)) ikke kommer til anvendelse ved opprettelse av et kommunalt oppgavefellesskap uten eget rettssubjekt (se avsnitt om utredning av samarbeidsformer). Disse bestemmelsene vil imidlertid kunne ligge til grunn ved opprettelse av et eget rettssubjekt ved kommunalt oppgavefellesskap. Reglene kan komme til anvendelse når en virksomhet, eller en betydelig del av en tjeneste overdras til en annen arbeidsgiver/annen juridisk virksomhet. Bestemmelsen regulerer medarbeideres rettigheter ved overføring av tjenester/oppgaver til ny virksomhet.

Alternative løsninger

Alternativ løsning for Fredrikstad kommune er å videreføre dagens drift uten en samarbeidsmodell med Sarpsborg kommune.

Samarbeidsavtalen mellom Fredrikstad og Sarpsborg kommune om kjøkkentjenester er vurdert i forhold til beslutning om varighet. Økonomiske og strategiske hensyn gir ulike anbefalinger.

Alternativ 1: 10 års avtaletid. Fordelen med en 10 års avtale er økonomisk forutsigbarhet, rettferdig kostnadsdeling og lav risiko. Lang bindingstid gir stabilitet og reduserer risiko og harmoniserer med avskrivningsregler. Dette vil gi forutsigbar drift.

Alternativ 2: 5 år + opsjoner. Fordelen med kortere avtaletid er større fleksibilitet og mulighet for justering og evaluering. Dette kan være en fordel, da samarbeidsformen er ny og uprøvd. Opsjoner gir mulighet for videreføring ved vellykket samarbeid

Konklusjon

Sarpsborg kommune og Fredrikstad kommune etablerer et samarbeid om fremtidig kjøkkendrift slik det framkommer i saken.

Kommunedirektøren har vurdert hva som bør være bindingstiden i selve avtalen mellom kommunene. Det har vært vurdert to alternativer; en avtale over 5 år med opsjoner og en 10 års avtale. En kortere avtale (5 år + opsjoner) kan vurderes som hensiktsmessig da dette er en ny og uprøvd samarbeidsmodell, der det kan være hensiktsmessig å kunne gjøre raskere justeringer.

Likevel anbefaler kommunedirektøren at avtaletiden settes til 10 år. Dette er i tråd med økonomiavdelingens anbefaling og sikrer et bærekraftig og forutsigbart samarbeid mellom kommunene. Dette gir nødvendig økonomisk forutsigbarhet, rettferdig kostnadsdeling og lav risiko for tidlig uttrekken. Lang bindingstid harmonerer med investeringens levetid og gir stabile rammer for drift og planlegging.

Samarbeidsavtale
Nedre Glomma kjøkkendrift
Kommunalt Oppgavefelleskap

Innhold

§ 1 Oppgavefellesskapets navn, deltakere og kontorkommune	3
§ 2 Juridisk status	3
§ 3 Oppgavefellesskapets formål.....	3
§ 4 Oppgavefellesskapets oppgaver.....	4
§ 5 Myndighet.....	4
§ 6 Deltakerens ansvar	5
§ 7 Kontorkommunens og dennes oppgaver	5
§ 8 Representantskapets sammensetning.....	5
§ 9 Representantskapets møter.....	5
§ 10 Representantskapets kompetanse	6
§ 11 Styret.....	7
§ 12 Daglig leder	8
§ 13 Bemanning	9
§ 14 Økonomisk ansvar	9
§ 15 Deltakerkommunenenes innskuddsplikt, eiendomsrett og ansvarsandel for fellesskapets forplikter.....	10
§ 16 Oppgavefellesskapets myndighet til å ta opp lån.....	11
§ 17 Rapportering til deltakerkommunene	11
§ 18 Endringer i samarbeidsavtalen	11
§ 19 Inntreden	11
§ 20 Bindingstid og uttreden	11
§ 21 Oppløsning.....	13
§ 22 Tvist.....	13
§ 23 Ikrafttreden	13
§ 24 Signatur.....	13

§ 1 Oppgavefellesskapets navn, deltakere og kontorkommune

Nedre Glomma kjøkkendrift Kommunalt Oppgavefellesskap (KO) er et interkommunalt samarbeid etablert med hjemmel i lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 19. Nedre Glomma kjøkkendrift KO (NGK KO) har følgende deltakerkommuner:

Fredrikstad kommune

Sarpsborg kommune

Fredrikstad kommune er kontorkommune. Kjøkkenet har sin forretningsadresse (Tomteveien 49, 1618 Fredrikstad) i Fredrikstad kommune.

§ 2 Juridisk status

Nedre Glomma kjøkkendrift KO er ikke et eget rettssubjekt.

§ 3 Oppgavefellesskapets formål

Oppgavefellesskapet skal sikre en stabil, kostnadseffektiv og pålitelig produksjon, samt næringsmiddelsikker transport av leveransen til mottakerne. Et samarbeid skal sikre god og ernæringsriktig sammensatt mat med oppdatert kunnskap innen fagfeltet ernæring. Det fordrer høy kompetanse og et godt faglig miljø.

Oppgavefellesskapet er en støttetjeneste i deltakerkommunenes offentlige helse- og omsorgstilbud og er å anse som en virksomhetskritisk tjeneste i deltakerkommunenes offentlige helse- og omsorgstjenestetilbud til innbyggerne jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 jf. § 1-1.

Samarbeidet skal ikke drive kommersiell forretningsvirksomhet ved å tilby tjenester/aktiviteter til markedet. Samarbeidet kan likevel tilby tjenester/aktiviteter som oppgavefellesskapet omfatter til andre enn deltakerkommunene/oppdragsgiverne. Slik aktivitet må utgjøre mindre enn 20 prosent av den totale aktiviteten, jf. anskaffelsesloven og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-3.

Oppgavefellesskapet skal forvalte, tilgjengeliggjøre og formidle kunnskap og rådføre deltakerkommunene i ernæringsfaglige spørsmål og andre relevante spørsmål.

Nedre Glomma kjøkkendrift KO skal sikre en effektiv organisering og samordning av kjøkkendrift. Oppgavefellesskapet skal legge til rette for og arbeide mot felles mål om:

- **God kvalitet:** Ved å samle kompetanse og sikre oppdatert kunnskap om ernæring, skal samarbeidet bidra til at kommunene kan tilby gode og varierte måltider til brukerne.
- **Økt effektivitet og bedre tjenester:** Samarbeidet skal bidra til en mer effektiv matproduksjon, transportløsning og bedre utnyttelse av felles ressurser og kompetanse. Kommunene skal dele ressurser og kompetanse slik at tjenesten blir bedre for innbyggerne.

- **Sikring av kontinuitet:** Felles drift skal bidra til en mer robust og pålitelig tjenesteleveranse.
- **Reduserte utgifter:** Drift av ett felles produksjonskjøkken, som leverer mat til alle kommunale enheter i deltakerkommunene, skal ha som mål å oppnå kostnadsbesparelser. Oppgavefellesskapet skal også ha som mål å redusere utgifter ved eksempelvis å samordne innkjøp og gjennom andre relevante prosjekter/saker.
- **Fremme innovasjon og utvikling:** Samarbeidet skal bidra til deling av erfaringer og beste praksis, og fremme innovasjon og utvikling av nye løsninger. Samarbeidet skal bidra til positive synergieffekter i begge kommuner.

§ 4 Oppgavefellesskapets oppgaver

Nedre Glomma kjøkkendrift KO skal produsere og levere/transportere mat med god og riktig kvalitet til deltakerkommunenes beboere på kommunale institusjoner, bofellesskap og omsorgssentre, og til hjemmeboende innbyggere og andre som har vedtak om eller behov for levering av mat etter nærmere retningslinjer.

Deltakerkommunene skal bidra til felles planlegging og gjennomføring av tjenesteytelsen og samarbeidet.

Deltakerkommunen Sarpsborg skal administrere og fasilitere kompetanseheving, opplæring og informasjon innen ernæring og andre relevante fagfelt for oppgavefellesskapet. I tillegg skal deltakerkommunen Sarpsborg utarbeide kompetansepakker og prosedyrer.

Deltakerkommunen Sarpsborg har administrativt ansvar for å innkalle til samarbeidsforumet i samråd med styret.

Hver deltakerkommune bidrar med ansatte inn i oppgavefellesskapet.

§ 5 Myndighet

Oppgavefellesskapet skal styres etter representantskapets til enhver tid vedtatte rammer. Representantskapets rammer fastsettes av deltakerkommunenes vedtatte rammer.

Oppgavefellesskapet kan ikke forplikte kommunene ut over representantskapets vedtatte rammer.

Oppgavefellesskapet har ikke myndighet til å fatte enkeltvedtak. Vedtak om helse- og omsorgstjenester fattes av den deltakerkommunen innbyggeren tilhører.

Deltakerkommunene står rettslig og økonomisk ansvarlig for, og må tre inn i alle disposisjoner oppgavefellesskapet foretar seg. Kontorkommunen inngår kontrakter, og er den som binder seg utad på vegne av oppgavefellesskapet. Kontorkommunen er i hovedsak rettslig og økonomisk ansvarlig for kontraktene som inngås.

Forvaltningsloven, offentleglova og kommuneloven gjelder for oppgavefellesskapet.

§ 6 Deltakerens ansvar

Hver enkelt deltakerkommune har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av samarbeidets forpliktelser overfor kreditorer. Til sammen skal andelene utgjøre oppgavefellesskapets samlede forpliktelser.

§ 7 Kontorkommunens og dennes oppgaver

Kontorkommunen skal yte sekretariatfunksjon for representantskapet og administrative tjenester til oppgavefellesskapet som økonomi og regnskap, arkiv, innkjøp og andre nødvendige støttetjenester. Arkivansvaret gjelder også dersom oppgavefellesskapet oppløses.

Ved innkjøp til oppgavefellesskapet skal kontorkommunens avtaler benyttes. Kontorkommunens kostnader knyttet til innkjøp skal fordeles i tråd med det økonomiske ansvaret angitt i § 14.

Kontorkommunen skal sørge for oppgavefellesskapets årsbudsjett- og regnskap, med mindre vilkårene for unntak fra kravet om eget årsbudsjett- og regnskap er oppfylt, jf. forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning §§ 8-3 og 8-4. Kontorkommunen skal innarbeide oppgavefellesskapets årsregnskap i sitt samlede/konsoliderte årsregnskap, jf. kommuneloven § 14-6, jf. § 14-8.

Kontorkommunen velger og er ansvarlig for revisor.

Kontorkommunens kostnader knyttet til ansvaret, skal fordeles mellom deltakerkommunene, angitt i § 14 Økonomisk ansvar.

§ 8 Representantskapets sammensetning

Representantskapet er øverste organ i Nedre Glomma kjøkkendrift KO og velges av kommunestyrene i deltakerkommunene etter reglene om valg i kommunelovens kapittel 7.

Kommunestyret i hver deltakerkommune velger minst to medlemmer og to varamedlemmer til representantskapet for fire år, sammenfallende med den kommunale valgperioden. Valgte medlemmer og varamedlemmer har virketid i hele valgperioden. For øvrig gjelder reglene i kommuneloven § 19-3.

Representantskapet velger selv sin leder og nestleder etter reglene i kommuneloven kap. 7. Vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerkommunenes representanter, der kommunene har hvert sitt verv for en periode på to år.

§ 9 Representantskapets møter

Representantskapet skal avholde møte minst to ganger i året. Ekstraordinært møte skal også avholdes når representantskapets leder, to representantskapsmedlemmer eller en av deltakerkommunene ber om det.

Møter ledes av representantskapets leder, eventuelt nestleder i leders fravær. Møteleder er ansvarlig for at det føres møteprotokoll. Protokollene oversendes deltakerkommunene.

Skriftlig innkalling til møte må sendes ut med minst to uker varsel før møtedato. Sakliste skal følge innkallingen og sendes også til de respektive deltakerkommunene.

Den enkelte deltakerkommune dekker selv utgifter til egen representant i representantskapet.

Møter avholdes ved fysisk oppmøte, men kan avholdes ved fjernmøte/digitalt, herunder slik at én eller flere medlemmer deltar i møtet digitalt.

§ 10 Representantskapets kompetanse

Representantskapet skal behandle følgende saker som gjelder oppgavefellesskapet:

- Vedta årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning/årsmelding.
- Vedta plan- og budsjettramme, evt. handlingsplan, for virksomheten de påfølgende 4 år.
- Velge leder og nestleder til representantskapet.
- Velge leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer til styret.
- Innkomne saker fra styret, daglig leder eller deltakerkommunene.
- Vedta reglement for egen og underordnede styringsorganers virksomhet.
- Behandle vesentlige endringer i økonomiske forhold og andre vesentlige forhold i samarbeidsavtalen, inkludert obligatorisk innhold etter kommuneloven § 19-4 fjerde ledd og opptak av nye kommuner til oppgavefellesskapet, og fremme dette som innstilling til deltakerkommunenes kommunestyre for endelig behandling og vedtak.
- Etablering og oppløsning av underordnede styringsorganer.
- Årlig evaluering av samarbeidet.
- Avtalens varighet og utløsning av opsjon.
- Eventuelt tilsette daglig leder.
- Vedta endelig fastsettelse av pris på mat (egenbetalingshefte/gebyrhefte) fra styret og fremme dette, evt. med endringer, som forslag til endelig vedtak i deltakerkommunenes kommunestyre.

Representantskapet er beslutningsdyktig når minst halvparten av alle medlemmene, evt. varamedlem for medlemmet, er til stede.

Representantskapet kan endelig vedta ordinære saker nevnt i kulepunktene over og endringer i andre deler av samarbeidsavtalen som *ikke* gjelder økonomiske rammer og andre vesentlige forhold, inkludert obligatorisk innhold og opptak av nye deltakerkommuner. Slike ordinære saker avgjøres med alminnelig flertall etter votering i representantskapet.

Representantenes stemmer teller likt. Ved stemmelikhet har leder, evt. nestleder i leders fravær, dobbeltstemme.

Representantskapet kan vedta innstilling, med enstemmighet, om endringer i økonomiske rammer og andre vesentlige endringer i samarbeidsavtalen, inkludert obligatorisk innhold og opptak av nye kommuner til oppgavefellesskapet, til deltakerkommunenes kommunestyre.

Representantskapet er ansvarlig for at oppgavefellesskapet til enhver tid følger gjeldende lover og forskrifter og drives mest mulig kostnadseffektivt i tråd med formål og oppgaver.

§ 11 Styret

Representantskapet kan etablere et styre til styring av oppgavefellesskapet. Opprettes et styre skal leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer i styret være administrativt ansatte i deltakerkommunene. Medlemmer bør først og fremst være direktør, kommunalsjef, virksomhetsleder eller avdelingsleder. Representantskapet kan foreta nytt valg og suppleringsvalg av styrets medlemmer etter fire (4) år.

Opprettes et styre, skal styret være ansvarlig for oppgavefellesskapets drift og organisering av virksomheten, og for at gjeldende lover og forskrifter følges og at oppgavefellesskapet drives mest mulig kostnadseffektivt. Styret er underordnet representantskapet som har instruksjonsrett overfor styret.

Det er et mål at et styre skal opprette og organisere et samarbeidsforum for deltakerkommunene.

Opprettes et styre, skal styret behandle følgende saker som gjelder oppgavefellesskapet:

- Vedta årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning/årsmelding, og fremme dette som forslag til endelig vedtak i representantskapet. Årsbudsjett og årsregnskap skal være innenfor rammene som er vedtatt av representantskapet og kommunestyret i deltakerkommunene.
- Vedta plan- og budsjetttramme for virksomheten de påfølgende 4 år, og fremme dette som forslag til endelig vedtak i representantskapet.
- Vedta budsjettforslag for neste år, og fremme dette som forslag til endelig vedtak i representantskapet. Forslaget skal ikke gå ut over budsjetttrammene som ligger i rammeplan.
- Vedta fastsettelse av pris på mat (egenbetalingsheftet), og fremme dette som forslag til representantskapet.
- Vedta innstilling om årlig evaluering utført av styret og/eller samarbeidsforumet, og fremme dette til endelig behandling i representantskapet.
- Retningslinjer og instruksjer.

- Innkomne saker.

Et styre skal avholde møter ved behov, men minst fire ganger i året. Styrets leder, eventuelt nestleder i leders fravær, eller daglig leder, innkaller til styremøter. Det innkalles skriftlig til møte minst 10 dager før møtedato.

Styremøter ledes av styreleder, evt. nestleder i leders fravær, og avholdes ved fysisk oppmøte. Styremøte kan også avholdes som fjernmøte/digitalt møte. Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av alle medlemmene, evt. varamedlem for medlemmet, er til stede. Saker avgjøres med alminnelig flertall etter votering i styret.

Styremedlemmenes stemmer teller likt. Ved stemmelikhet har styreleder, evt. nestleder i leders fravær, dobbeltstemme. Styreleder, evt. nestleder, er ansvarlig for at det føres møteprotokoll.

Den enkelte deltakerkommune dekker utgifter til eget styremedlem.

Hvis oppgavefellesskapet skal ha en daglig leder, fastsetter styret hvem som skal fungere som daglig leder i samråd med kontorkommunen. Opprettes et styre skal styret føre tilsyn med daglig leder og påse at virksomheten drives i samsvar med samarbeidsavtalen, vedtatte budsjetter og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av representantskapet.

Daglige praktiske avgjørelser som er nødvendig, eventuelt tidssensitive eller kritiske, for oppgavefellesskapets virksomhet, men som ikke har vesentlige store økonomiske-, personal-, organisatoriske- eller faglige konsekvenser e.l., som ellers måtte innstilles til representantskapet, kan fattes av daglig leder alene eller styret og daglig leder i samråd.

§ 12 Daglig leder

Oppgavefellesskapet kan ha en daglig leder.

Daglig leder skal være ansatt i kontorkommunen, og bør være i en egen stilling som daglig leder eller som ved siden av stilling som kommunalsjef, virksomhetsleder eller avdelingsleder. Arbeidssted skal i hovedsak være på kjøkkenets forretningsadresse.

Ansettes en daglig leder, skal personen være ansvarlig for den daglige ledelsen av oppgavefellesskapet. Daglig leder er underordnet representantskapet og et eventuelt styre, og skal følge de retningslinjer og pålegg som representantskapet, eller et styre, gir. Daglig leder skal holde styret orientert om alle forhold av betydning for virksomheten i oppgavefellesskapet. Daglig leder skal bistå styret i rapporteringen til representantskapet.

Ansettes en daglig leder, skal personen administrere og lede den daglige virksomheten i oppgavefellesskapet, og har ansvar for at arbeidsoppgavene utføres etter gjeldende lover, forskrifter, bestemmelser, retningslinjer og etter de vedtak som er fattet av representantskapet og styret. Daglig leder er de øvrige ansattes nærmeste faglig overordnede i den daglige virksomheten.

Daglig leder kan gis anvisningsmyndighet.

Daglig leder er styrets sekretær og saksbehandler, eventuelt også representantskapets sekretær og saksbehandler med mindre annet er bestemt i representantskapet, ved møter. Daglig leder kan ikke være medlem av representantskapet. Daglig leder kan være medlem av styret, og har tale- og forslagsrett, men har ikke stemmerett.

§ 13 Bemanning

Tiltredelse av denne avtalen medfører ingen endringer i deltakerkommunenes arbeidsgiveransvar eller personalforvaltning. Hver kommune beholder fullt ansvar for sine ansatte, herunder blant annet styringsrett, oppfølging av sykefravær, håndtering av arbeidsrettslige spørsmål, HMS, varsling, tillitsvalgtordningen og vernetjenesten, samt øvrige plikter etter arbeidsmiljøloven.

Samarbeidet forutsetter at det til enhver tid er forsvarlig bemanning til å utføre tjenestene som omfattes av avtalen. Dersom en eller flere ansatte slutter, går over i annen stilling, blir sykmeldt eller det oppstår tilsvarende situasjoner, er det kommunen som opplever slik bemanningsendring, som har ansvaret for å rekruttere eller på annen måte sikre bemanning på avtalt nivå for den aktuelle perioden.

§ 14 Økonomisk ansvar

1. Fordeling av kostnader og inntekter

- a) Variable kostnader (råvarer, emballasje, innkjøp, produksjonsrelaterte utgifter samt lønn og andre utgifter direkte knyttet til produksjonsvolum) fordeles mellom kommunene i forhold til faktisk produksjonsvolum, målt i antall middager levert til hver kommune foregående år.
- b) Faste kostnader (fastlønn, administrasjon, innkjøp, kompetanseheving, ledelse, forvaltning, vedlikehold, forsikring, IKT, kapitalkostnader og øvrige overhead-kostnader) fordeles mellom kommunene i forhold til innbyggertall. Ved utarbeidelse av budsjett for et nytt år, brukes innbyggertallet per 1. januar året før budsjettåret (eksempel: budsjett 2026 baseres på innbyggertall per 1. januar 2025). Ved faktureringen i januar året etter, brukes det samme innbyggertallet som budsjettet ble laget med.
- c) Inntekter (salgsinntekter) fordeles mellom kommunene i samsvar med de inntekter som den enkelte kommune selv mottar. Refusjoner motregnes mot den kostnadsposten de gjelder.

2. Budsjett

Kontorkommunen utarbeider hvert år innen utgangen av oktober et estimert budsjett for påfølgende budsjettår. Budsjettet skal spesifisere forventede variable og faste kostnader samt forventede inntekter

Deltakerkommunene skal innen fastsatt frist levere nødvendige data om forventet

produksjonsvolum, inntekter og øvrige forhold av betydning for budsjettarbeidet. Budsjettarbeidet gjennomføres i samarbeid mellom partene, og det ferdige budsjettforslaget oversendes deltakerkommunene for gjennomgang og planlegging.

3. Fakturering

Deltakerkommunene faktureres én gang årlig i januar, basert på faktisk regnskap for foregående år. Deltakerkommunene skal sikre korrekt regnskapsføring ved å periodisere (forhåndspostere) henholdsvis inntekt og utgift i regnskapsåret fakturaen gjelder for.

4. Avvik i løpet av driftsåret

Dersom det i løpet av driftsåret oppstår vesentlige avvik fra budsjett (resultatavvik større enn 5 prosent), skal kontorkommunen uten ugrunnet opphold varsle deltakerkommunene. Partene skal da drøfte nødvendige tiltak.

5. Endringer i forutsetninger

Dersom det skjer vesentlige endringer i produksjonsvolum, innbyggertall, inntektsgrunnlag, lov- og regelverk eller andre forhold som har betydelig innvirkning på de økonomiske forutsetningene i avtalen, skal deltakerkommunene ta initiativ til å reforhandle dette avtalepunktet for å sikre en rettferdig og balansert kostnads- og inntektsfordeling.

Økonomiske forhold, regnskapsføring og fordeling av kostnader og inntekter i dette oppgavefellesskapet skal til enhver tid følge Kommunal regnskapsstandard nr. 12 (KRS 12) for interkommunale samarbeid. Ved endringer i samarbeidets omfang, investeringer eller uttreden skal regnskapsmessige konsekvenser vurderes og dokumenteres i henhold til gjeldende standard.

§ 15 Deltakerkommunenes innskuddsplikt, eiendomsrett og ansvarsandel for fellesskapets forplikter

Hver enkelt deltakerkommune beholder sin eiendomsrett/eierskap til egne materielle og immaterielle eiendeler og rettigheter, som ikke er skapt i fellesskap som en del av oppgavefellesskapet, ved inntreden-, underveis- og uttreden av oppgavefellesskapet.

Materielle og immaterielle eiendeler og rettigheter skapt eller anskaffet av deltakerkommunene i fellesskap som en del av oppgavefellesskapet, tilfaller kontorkommunen, men kan benyttes av alle deltakerkommunene så lenge oppgavefellesskapet består.

Når det gjelder ansvarsdelen har deltakerkommunene ubegrenset økonomisk ansvar for sin del av oppgavefellesskapets forpliktelser. For øvrig gjelder kommuneloven § 19-2.

Deltakerkommunene skal ikke betale inn innskudd ved etablering av oppgavefellesskapet eller underveis, men er forpliktet til å opptre i samsvar med kostnadsfordelingen fastsatt i den økonomiske modellen i § 14.

Ansvarsandelen skal være lik kostnadsfordelingen fastsatt i den økonomiske modellen i § 14.

§ 16 Oppgavefellesskapets myndighet til å ta opp lån

Oppgavefellesskapet har ikke myndighet til å ta opp lån, stille garanti, stille som garantist eller på annen måte avtale økonomiske forpliktelser på vegne av oppgavefellesskapet.

§ 17 Rapportering til deltakerkommunene

Oppnevnes styre i oppgavefellesskapet skal styret årlig rapportere til representantskapet om oppgavefellesskapets virksomhet. Representantskapet kan fastsette hva rapporten skal inneholde. Styret skal også årlig rapportere til deltakerkommunene.

§ 18 Endringer i samarbeidsavtalen

Endring av forhold i samarbeidsavtalen som nevnt i kommuneloven § 19-4 fjerde ledd krever at kommunestyret i samtlige deltakerkommuner gjør likelydende vedtak etter innstilling fra representantskapet eller en av deltakerkommunene.

Øvrige forhold i samarbeidsavtalen, som ikke er vesentlige, kan endres av representantskapet.

§ 19 Inntreden

Samtlige deltakerkommuner må være enige hvis nye kommuner skal kunne tre inn i oppgavefellesskapet. Ingen kommuner kan kreve å få bli med. Kommunestyrene i samtlige deltakerkommuner, inkludert den nye deltakerkommunen, må vedta endringer i samarbeidsavtalen.

Eksisterende deltakerkommuner må vedta nødvendige endringer i samarbeidsavtalen, blant annet tilføre navn på kommunen som trer inn i § 1. Kommunen som trer inn i oppgavefellesskapet må vedta samarbeidsavtalen for første gang i sin helhet.

§ 20 Bindingstid og uttreden

Samarbeidsavtalen gjelder fra og med (01.04.2026/01.05.2026/Dato for ikrafttreden) til og med 31.12.2036. Avtalen er bindende for samtlige deltakerkommuner i denne tidsperioden.

Deltakerkommunene har en gjensidig utømmelig opsjon på å forlenge samarbeidsavtalen med inntil to (2) år for hver gang på samme vilkår, dersom samtlige parter skriftlig bekrefter dette senest seks (6) måneder før avtalens utløp.

Utløsning av opsjon krever behandling og vedtak om innstilling fra representantskapet, til deltakerkommunenes kommunestyre for endelig vedtak.

Dersom opsjon utløses, skal samarbeidsavtalen revideres og vedtas av kommunestyret i samtlige deltakerkommuner. I tillegg skal det utarbeides et tilleggsdokument til samarbeidsavtalen som beskriver eventuelle justeringer i økonomi, organisering og ansvar.

En deltakerkommune kan etter utløpet av bindingstiden med ett (1) års skriftlig varsel si opp samarbeidsavtalen og tre ut av oppgavefellesskapet med virkning fra 01. januar det påfølgende året. Kommunestyret må vedta uttreden og oppsigelse av samarbeidsavtalen. Skriftlig varsel skal sendes til representantskaper og øvrige deltakerkommuner. Representantskapet har ansvar for å koordinere arbeidet med å gjennomføre uttreden.

Dersom en deltakerkommune sier opp samarbeidsavtalen og trer ut av oppgavefellesskapet, skal den deltakerkommunen kompensere gjenværende deltakerkommune(r) for:

a. Gjenstående investeringer (kapitalkostnader): Uttredende deltakerkommune skal dekke sin forholdsmessige andel av gjenstående låneforpliktelser/kapitalkostnader knyttet til investeringer som er foretatt for samarbeidet, herunder maskiner, utstyr og bygningsmessige tilpasninger. Beregningen skal ta utgangspunkt i faktisk restgjeld/kapitalkostnader på uttredelsestidspunktet.

b. Tapte stordriftsfordeler: Uttredende deltakerkommune skal kompensere for dokumenterte merkostnader som oppstår som følge av at samarbeidet opphører, herunder økte enhetskostnader ved redusert produksjonsvolum.

c. Omstillingskostnader: Uttredende deltakerkommune skal dekke sin forholdsmessige andel av dokumenterte omstillingskostnader hos den parten som viderefører virksomheten, herunder kostnader til personaltilpasninger, organisasjonsendringer og andre direkte økonomiske konsekvenser av uttreden.

Deltakerkommunen som trer ut av oppgavefellesskapet, kan ikke kreve å få med seg materielle eller immaterielle eiendeler og rettigheter, eller økonomiske midler, som er en del av oppgavefellesskapet.

Deltakerkommunen som trer ut av oppgavefellesskapet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene oppgavefellesskapet har på det tidspunktet deltakerkommunen trer ut. Ved uttreden skal uttredende deltakerkommune også dekke sin forholdsmessige andel av eventuelle påløpte, men ikke betalte forpliktelser, samt uopptjent inntekt eller avsatte midler knyttet til virksomheten frem til uttredelsestidspunktet.

§ 21 Oppløsning

Oppgavefellesskapet skal oppløses dersom samtlige deltakerkommuner er enige om det eller dersom minst to deltakerkommuner trer ut av oppgavefellesskapet. Dersom samtlige deltakerkommuner krever det samtidig eller dersom minst to deltakerkommuner trer ut, kan oppgavefellesskapet søkes oppløst. Representantskapet skal behandle sak om oppløsning, der samtlige representanter må delta, og enstemmig vedta innstilling til deltakerkommunenes kommunestyre for endelig vedtak.

Deltakerkommunene kan ikke søke om oppløsning av oppgavefellesskapet før etter utløpet av bindingstiden.

Ved en eventuell oppløsning av oppgavefellesskapet, skal materielle og immaterielle eiendeler og rettigheter beholdes av den deltakerkommunen som brakte med seg eiendelene og rettighetene inn i oppgavefellesskapet, forutsatt at det ikke er skapt i fellesskap som en del av oppgavefellesskapet. Materielle og immaterielle eiendeler og rettigheter skapt i fellesskap som en del av oppgavefellesskapet, skal ved oppløsning, tilfalle kontorkommunen.

Deltakerkommunene fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene oppgavefellesskapet hadde på det tidspunktet samarbeidet ble oppløst.

Ved en eventuell oppløsning av oppgavefellesskapet, skal ansatte beholde sitt arbeidsforhold i den kommunen de er ansatt i på oppløsningstidspunktet.

§ 22 Tvist

Tvist om forståelse av samarbeidsavtalen skal forsøkes løst gjennom dialog og forhandlinger mellom deltakerkommunene.

Dersom deltakerkommunene ikke finner en løsning, skal tvisten søkes løst ved mekling. En uhildet mekler godkjent av Advokatforeningen eller annen godkjent mekler skal benyttes. Hvis tvisten vedvarer etter gjennomført mekling, kan hver av deltakerkommunene bringe tvisten inn for de ordinære domstolene med kontorkommunens verneting som domstol.

§ 23 Ikrafttredden

Samarbeidsavtalens ikrafttredelse forutsetter at alle kommunestyrer i deltakerkommunene har vedtatt at oppgavefellesskapet skal opprettes og vedtatt denne samarbeidsavtalen. Samarbeidsavtalen trer i kraft 01.04.2026/01.05.2026, med mindre annet er bestemt av kommunestyret i deltakerkommunene.

Samarbeidet som reguleres i avtalen skal evalueres etter ett års drift og senest innen 01.06.2027. Ved utsettelse av oppstart skal valueringen gjennomføres som et alternativ senest innen 08.09.2027.

§ 24 Signatur

Kommune	Organisasjons	Navn og stilling	Sted	Dato	Signatur
---------	---------------	------------------	------	------	----------

	nummer				
Fredrikstad	940 039 541				
Sarpsborg	938 801 363				

Vedlegg 2 - Juridisk notat om interkommunalt samarbeid om kjøkkendrift etter anskaffelsesregelverket

Innhold

Vedlegg 2 - Juridisk notat om interkommunalt samarbeid om kjøkkendrift etter anskaffelsesregelverket	1
Innledning.....	2
Bakgrunn.....	2
Utredning om tre utvalgte samarbeidsmodeller	3
Mandat og forutsetninger.....	3
Generelt	4
Vurdering	5
Rettslig utgangspunkt.....	5
Unntak	5
Konklusjon	12
Bakgrunn for anbefaling om kommunalt oppgavefellesskap uten eget rettssubjekt	12

Innledning

Bakgrunn

Fredrikstad og Sarpsborg kommune vurderer et framtidig felles interkommunalt samarbeid om felles kjøkkendrift. Et samarbeid kan bidra til å sikre en bærekraftig utvikling av tjenestetilbudet, skape robuste fagmiljøer og effektivisere ressursbruken innenfor tjenesten. Samarbeidet vil kreve en viss omstilling i de to kommunene.

Matproduksjon og framtidig kjøkkendrift i Sarpsborg kommune har tidligere blitt tatt opp til politisk behandling i bystyret i 2020, og i sak 29/23 og 20/24 i Hovedutvalg for velferd og folkehelse. Det er lagt til til grunn at Sarpsborg kommune ikke skal bygge nytt produksjonskjøkken og at kok-kjøl-metoden skal legges til grunn i framtidig matproduksjon.

Samarbeidsarena for kommunene Sarpsborg og Fredrikstad har pekt på kjøkkendrift som grunnlag for et mulig framtidig samarbeid. I møte 18.09.2024 ble følgende anbefaling gitt til kommunene; *«Det etableres en arbeidsgruppe som utreder mulighetsrommet, kostnadsberegner og kommer med konkrete anbefalinger om mulig framtidig samarbeid innen området kjøkkendrift.»*

Kommunedirektør foreslår at formålet med samarbeidet skal være: Å sikre en stabil, kostnadseffektiv og pålitelig leveranse av mat med god og nødvendig kvalitet til innbyggere i begge kommuner. Et samarbeid om kjøkkendrift vil kunne føre til:

- **God kvalitet:** Ved å samle kompetanse og sikre oppdatert kunnskap om ernæring, kan kommunene tilby gode og varierte måltider til brukerne.
- **Økt effektivitet og bedre tjenester:** Samarbeidet kan bidra til en mer effektiv matproduksjon, transportløsning og bedre utnyttelse av felles ressurser og kompetanse. Kommunene kan dele ressurser og kompetanse slik at tjenesten blir bedre for innbyggerne.
- **Sikring av kontinuitet:** Felles drift kan bidra til en mer robust og pålitelig tjenesteleveranse.
- **Reduserte utgifter:** Ved å drifte ett felles produksjonskjøkken, som kan levere mat til alle kommunale enheter i begge kommuner, vil kostnadsbesparelser kunne oppnås. Reduksjon av utgifter vil også kunne oppnås ved for eksempel å samordne innkjøp og gjennom relevante prosjekter.
- **Fremme innovasjon og utvikling:** Gjennom samarbeid kan kommunene dele erfaringer og beste praksis, noe som fremmer innovasjon og utvikling av nye løsninger. Samarbeidet kan gi positive effekter i begge kommuner.

Utredning om tre utvalgte samarbeidsmodeller

Mandat og forutsetninger

En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Fredrikstad og Sarpsborg kommune ble etablert i desember 2024, med første møte avholdt 09.01.2025.

En del av arbeidsgruppens mandat er knyttet til juridiske problemstillinger og mulige samarbeidsformer-/modeller:

«Arbeidsgruppen skal identifisere, vurdere og avklare aktuelle juridiske problemstillinger i tre mulige samarbeidsformer om videre kjøkkendrift. Arbeidsgruppen skal utrede mulighetsrommet og kostnadsberegne samarbeidsformene:

- a. *Kommunalt oppgavefellesskap*
- b. *Vertskommunesamarbeid*
 - i. *Administrativt vertskommunesamarbeid*
 - ii. *Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd*
- c. *Interkommunalt selskap.»*

Hvor fritt kommunene står til å organisere et interkommunalt samarbeid beror på hva virksomheten faktisk går ut på. For offentlig myndighetsutøvelse og lovpålagte oppgaver er friheten til å velge organisasjonsform svært begrenset. Kommunedirektøren vurderer at kommunene ikke er underlagt disse begrensingene når det gjelder innkjøp, produksjon og leveranse av mat. Produksjon og levering av mat er drift og organisering av tjenesteyting, en støttetjeneste, og ikke myndighetsutøvelse, herunder fattes det ikke enkeltvedtak eller forskrift. Å få middag hjem er ikke et enkeltvedtak om helsetjeneste, men likevel en viktig del i tjenestene fra kommunen til mange innbyggere. Matproduksjon er ikke en lovpålagt oppgave, men helse- og omsorgstjenesteloven pålegger kommunene ansvar for helse- og omsorgstjenester ved å tilby sykehjem, institusjonsplasser og helsetjenester i hjemmet. Tjenesten må anses som en sentral og virksomhetskritisk støttetjeneste uavhengig av om den leveres i egen regi, ved interkommunalt samarbeid eller kjøpes privat, og hvor levering og kvalitet er viktig.

Kommunedirektøren vurderer at et interkommunalt samarbeid om produksjon og levering av mat bør rigges som et robust og forutsigbart samarbeid. Et samarbeid påvirker medarbeidere og innebærer både utgifter og inntekter som skal fordeles mellom kommunene. Kjøkkendrift og levering av mat er en tjenesteproduksjon som er relativ enkel og begrenset. Mulighetene for endringer og justeringer bør ivaretas dersom samarbeidsform og organisering besluttet.

Kommunedirektøren har utredet tre modeller for organisering: vertskommunesamarbeid, kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt selskap (IKS), og vurdert den mest hensiktsmessige organisasjonsformen.

Generelt

Etablering av interkommunalt samarbeid må vurderes konkret i hvert tilfelle. Sarpsborg og Fredrikstad kommuner har stor frihet til å organisere samarbeidet, men er underlagt regler som begrenser denne friheten, og da særlig hva gjelder innhold. Selv om kommunene oppfatter ordningen som et rent samarbeid kan realiteten være at det er utveksling av ytelser («et kjøp») som må følge reglene om offentlige anskaffelser.

Kommuneloven § 17-1 tredje ledd presiserer at *«hvorvidt et samarbeid omfattes av reglene om offentlige anskaffelser må vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser»*. Kommunale samarbeidsordninger er på visse vilkår unntatt fra anskaffelsesreglene. Dette er i hovedsak regulert i forskrift om offentlige anskaffelser kapittel 3. Disse reglene utgjør en viktig rammebetingelse-/begrensning for kommunenes frihet til å etablere samarbeid på tjenesteområdet. Dersom kommunen anskaffer tjenester på produksjon og levering av mat, vil det som utgangspunkt være en kontrakt (gjensidig bebyrdende avtale) som må følge regelverket for offentlige anskaffelser. Anskaffelsesregelverket gjelder også mellom kommuner.

Det må velges en samarbeidsmodell som innebærer at kommunene i det interkommunale samarbeidet om kjøkkendrift oppfyller vilkårene for unntak fra anskaffelsesregelverket i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) kap. 3.

Det er ikke selve samarbeidsformen-/modellen, men først og fremst innholdet og realiteten i samarbeidet, som er avgjørende for om samarbeidet om kjøkkendrift oppfyller unntakene i FOA kap. 3.

Det vises til juridisk notat om interkommunalt samarbeid om kjøkkendrift etter kommuneloven. I notatet har kommunedirektør v/arbeidsgruppen foretatt en vurdering av hvilken samarbeidsmodell som er mest hensiktsmessig med tanke på dagens situasjon og hvordan en felles kjøkkendrift mellom kommunene i framtiden på en best mulig måte kan organiseres og gjennomføres. På bakgrunn av vurderingen anbefaler kommunedirektøren at samarbeidet organiseres i et kommunalt oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt.

Vilkårene for unntak fra anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften må være oppfylt ved opprettelsen av anbefalt samarbeidsmodell, og før kjøkkendriften igangsettes. Dersom unntaksvilkårene i FOA § 3-3 ikke er oppfylt, og deltakerkommunene samarbeider og inngår kontrakt knyttet til kjøkkendriften, som har en verdi som overstiger kunngjøringspliktig terskelverdi uten å ha gjennomført en anskaffelse, kan

det utgjøre en ulovlig direkte anskaffelse. Direkte ulovlig anskaffelser kan sanksjoneres av klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) eller Domstolen, etter klage eller søksmål fra fysiske eller private juridiske personer.

Vurdering

Rettslig utgangspunkt

Anskaffelsesloven (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) gjelder når kommunen som oppdragsgiver, *«inngår vare-, tjeneste- (...) kontrakter, (...) med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva.»*, jf. LOA § 2 og FOA § 1-1.

Kontrakt er definert som en *«gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører»*, jf. FOA § 4-1 bokstav a.

Anskaffelsesloven og forskriften gjelder også for kontrakter som inngås mellom kommuner.

Kjøkkendrift, herunder produksjon og transport av mat, er en tjenestekontrakt, jf. FOA § 4-1 bokstav c. Estimert verdi på kjøkkendriften, basert på budsjett og regnskap fra begge kommuner, er ca. 5 000 000 – 15 000 000 MNOK.

Det er klart at en eventuell tjenestekontrakt om kjøkkendrift mellom kommunene i utgangspunktet vil være omfattet av loven og forskriften. Verdien overstiger EØS-terskelverdien, som gjør den kunngjøringspliktig, jf. FOA § 5-1 (3), jf. § 5-3 (1) og del III.

Unntak

Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke på samarbeidsavtaler mellom flere oppdragsgivere selv om kontrollkriteriet ikke er oppfylt, såkalt horisontalt offentlig-samarbeid¹. Bakgrunnen for unntaket er at det offentlige skal stå fritt til å organisere sin virksomhet på en måte som den finner mest hensiktsmessig for å løse sine lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver.

Offentlige myndigheter kan organisere samarbeidsstrukturen uavhengig av hvordan man har valgt å formalisere samarbeidsorganene², eks.

vertskommunesamarbeidsmodell, kommunalt oppgavefellesskap eller IKS. Unntaket er utviklet i EU-domstolens praksis, med utspring i sak C-480/06 *Stadtreinigung Hamburg*.

Saken gjaldt et samarbeid mellom et avfallshåndteringsselskap – eid av byen Hamburg og fire omkringliggende kommuner om avfallshåndtering. Kommunene hadde ikke tilstrekkelig kontroll over avfallshåndteringsselskapet som kreves etter kontrollkriteriet utviklet av EU-domstolens tidligere praksis. Domstolen kom allikevel til at samarbeidet

¹ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, pkt. 4.4, DFØ, 2025.

² Fortalen til direktiv 2014/24/EU, premiss 33.

kunne inngås mellom partene uten at anskaffelsesregelverket kom til anvendelse, med bla. begrunnelse om at *«fællesskabsretten ikke indeholder en forpligtelse for offentlige myndigheder til, med henblik på i fællesskab at sikre deres public service-opgaver, at anvende en særlig retlig form»*.

Det er imidlertid gjort et unntak fra anskaffelsesloven og forskriften i FOA § 3-3 for samarbeidsavtaler:

«Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke for kontrakter som inngås utelukkende mellom to eller flere oppdragsgivere, og som etablerer eller gjennomfører et samarbeid

- a. Som har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål,*
- b. Som blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser og*
- c. Der mindre enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter, blir utført for andre enn oppdragsgiverne.»*

Hovedspørsmålet er om samarbeidet om kjøkkendrift mellom Fredrikstad og Sarpsborg kommune oppfyller vilkårene i unntaket om samarbeidsavtaler, og dermed er unntatt fra anskaffelsesloven og forskriften.

Vilkårene må være oppfylt i hele kontraktperioden/samarbeidsperioden.

Samarbeidet må gjennomføres på en måte som hindrer at noen private aktører blir stilt i en fordelaktig posisjon i forhold til sine konkurrenter³. Kontrakter om ytelser som samarbeidspartene inngår med tredjepersoner må kunngjøres på vanlig måte etter anskaffelsesregelverket.

Det er klart at ingen private aktører får en fordel av det horisontale samarbeidet om kjøkkendrift mellom kommunene. Produksjon, kostnader, transport og «salg» av mat til innbyggerne osv. er regulert av samarbeidsavtalen, også for å sikre nettopp at den aktuelle tjenesteytelsen ikke tilgodeser noen private aktører.

Det er klart at en samarbeidsavtale om kjøkkendrift mellom oppdragsgiverne Fredrikstad og Sarpsborg kommune *«inngås utelukkende mellom to (...) oppdragsgivere eller flere oppdragsgivere»*. Det kan ikke utelukkes at flere omkringliggende kommuner som oppdragsgiver vil tilslutte seg det kommunale oppgavefellesskapet i framtiden, spesielt dersom samarbeidet kan vise til effektivisering av driften og reduserte utgifter for Fredrikstad og Sarpsborg. Både Fredrikstad og Sarpsborg har i dag samarbeidsavtaler på andre områder med andre omkringliggende kommuner.

³ Fortalen til direktiv 2014/24/EU, premiss 31 og 33, sak C-386/11 *Piepenbrock*, avsnitt 37, og sak C-796/18 *ISE*, avsnitt 63-65 og 76.

Spørsmålet er om samarbeidsavtalen mellom Fredrikstad og Sarpsborg kommune etablerer eller gjennomfører et «samarbeid».

Ordinære vare- og tjenestekjøp omfattes ikke av unntaket. Eksempelvis vil en kommune som forsyner (rent salg-kjøp av en tjeneste) en annen kommune med renholdstjenester eller strøm, ikke falle inn under unntaket om horisontalt samarbeid.

I fortalen til anskaffelsesdirektivet står det at samarbeidet må være basert på en samarbeidsmetode, dvs. et samarbeidende konsept. Ikke alle deltakerne må påta seg å utføre den kontraktsmessige hovedforpliktelsen, så lenge deltakerne er forpliktet til å bidra til en felles gjennomføring av den aktuelle offentlige tjenesteytelsen⁴. Deltakernes ytelser trenger ikke være identiske – kan også være komplementære.

I EU-domstolens sak C-429/19 *Remondis II* fremgår det at samarbeidet må være *reelt*, og at en ren kostnadsdekning fra den ene partens side ikke er tilstrekkelig⁵ til å oppfylle dette vilkåret. DFØ og Nærings- og fiskeridepartementet tolker vilkåret slik at det kan være oppfylt hvor enkelte deltakere deltar aktivt i samarbeidets styrende organer uten å delta i den faktiske utførelsen av den aktuelle tjenesteytelsen som er gjenstand for samarbeidet.

I *Remondis II*-saken klaget et privat avfallsselskap på en kontrakt inngått mellom to offentlige oppdragsgivere i Tyskland knyttet til behandling av restavfall. Bakgrunnen for kontrakten var at tre distrikter i Tyskland med lovpålagt ansvar for avfallsbehandling innenfor sine geografiske områder hadde etablert et selskap («Sammenslutningen») som skulle utføre avfallsbehandling på vegne av distriktene. Sammenslutningen inngikk en avtale om behandling av ca. 20 prosent av restavfallet som de hadde ansvar for, med et annet offentlig distrikt som hadde utstyr som Sammenslutningen selv ikke hadde. Det var inngått en avtale mellom partene hvor Sammenslutningen skulle betale for tjenestene etter en selvkostmodell.

Domstolen mente at avtalen ikke tilfredsstilte vilkåret om *reelt* samarbeid. De viste bl.a. til ordlyden i fortalen premiss 33 tredje avsnitt om at samarbeidet bør baseres på en samarbeidsmetode, og mente at dette underbygger at det er et krav om et reelt samarbeid. Domstolen mente at i en samarbeidsavtale fastsetter oppdragsgiverne behovet og hvordan dette kan løses i fellesskap. I motsetning til en vanlig kontrakt hvor oppdragsgiver vanligvis fastsetter dette før anskaffelsen. En samarbeidsavtale hviler på en felles strategi hvor oppdragsgiverne forener krefter for å levere offentlige tjenester. Det at en part i samarbeidet kun bidrar med kostnadsdekning er ikke tilstrekkelig. Domstolens betraktninger er fulgt opp i senere avgjørelser⁶.

⁴ Fortalen til direktiv 2014/24/EU, premiss 33.

⁵ Sak C-429/19 *Remondis II*, avsnitt 28 og 29, og KOFA-2017/107.

⁶ Forente saker C-383/21 og C-384/21 *Sambre & Biesme*, avsnitt 77-87.

I juridisk litteratur er det vist til at EU-Kommisjonen har presisert at et reelt samarbeid karakteriseres ved avtalepartenes deltakelser og gjensidige forpliktelser, og at det skal føre til gjensidige synergieffekter, i motsetning til en vanlig kontrakt, hvor en av partene utfører en bestemt oppgave mot vederlag. Kommisjonen har også lagt til grunn at det ikke er et krav om at hver samarbeidspartner deltar likt i utførelsen av samarbeidet, men at alle samarbeidspartnere må bidra aktivt i samarbeidet⁷.

På en side vil det at Sarpsborg kommune, som i nær framtid ikke lengre vil ha et operativt produksjonskjøkken, og derfor er en av grunnene til at det er ønskelig å inngå et samarbeid, men at det i praksis vil kunne bli slik at Sarpsborg mottar produsert mat fra kommunekjøkkenet i Fredrikstad kommune mot betaling av faktura, taler mot at samarbeidsavtalen etablerer eller gjennomfører et «samarbeid».

På den andre siden skal det samarbeidende konseptet bestemt i samarbeidsavtalen gå ut på at begge kommuner er forpliktet til å bidra med en eller flere ting/tiltak til felles gjennomføring av kjøkkendriften. Fredrikstad kommune bidrar med bl.a.

kjøkkenpersonell, utstyr, kjøretøy og lokaler. Sarpsborg kommune bidrar med bl.a. kjøkkenpersonell, representanter i styrende organer i oppgavefellesskapet, ansvar for samarbeidsforumet og kompetanseheving/kurs. Sarpsborg påtar seg kanskje ikke å gjennomføre den kontraktsmessige hovedforpliktelsen, men er likevel forpliktet til å gjennomføre kontraktsmessige og komplementære sekundærforpliktelser-/ytelser i felles gjennomføring av kjøkkendriften. Kommunenes forpliktelser går langt utover ren kostnadsdekning. I samarbeidsavtalen har kommunene klarlagt et behov for felles kjøkkendrift og fastsatt hvordan behovet kan løses i fellesskap gjennom gjensidige ressurser. Samarbeidsavtalen inneholder felles formål og oppgaver/strategi som forener kommunenes krefter og ressurser for å levere offentlige tjenester i form av produksjon av mat til innbyggerne i begge kommuner. Dette taler for at samarbeidsavtalen etablerer eller gjennomfører et «samarbeid».

Samarbeidsavtalen mellom Fredrikstad og Sarpsborg kommune etablerer eller gjennomfører et «samarbeid».

Spørsmålet videre er om samarbeidet har til formål å sikre at «*offentlige oppgaver*» blir utført for å oppnå et «*felles mål*».

I fortalen til anskaffelsesdirektivet er det sagt at samarbeidet både kan omfatte oppgaver som er lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver som oppdragsgiver selv velger å utføre⁸. Det omfatter også støttetjenester, f.eks. regnskaps-, IKT-, og kantinetjenester,

⁷ Karnov lovkommentar til forskrift om offentlige anskaffelser § 3-3, s. 47, Trine Ottervik og Oda Hellenes Ekre, 16.02.2023.

⁸ Fortalen til direktiv 2014/24/EU, premiss 33 første avsnitt.

hvis støtteaktiviteten bidrar til en reell utførelse av den offentlige tjenesteytelsesoppgave som er gjenstand for samarbeidet⁹.

Samarbeidet om de offentlige oppgavene må bli utført for å oppnå et felles mål.

I EU-domstolens sak *Stadtreinigung Hamburg* godtok domstolen at samarbeid om kommunal avfallshåndtering falt utenfor anskaffelsesreglene¹⁰.

I EU-domstolens sak *Azienda* godtok ikke domstolen at samarbeidet falt utenfor anskaffelsesreglene. Samarbeidet gjaldt helsemyndigheter i Lecce-provinsen i Italia som betalte et universitet for å gjennomføre undersøkelser av sårbarhet for jordskjelv for noen sykehus. Oppdraget som skulle utføres handlet primært om aktiviteter som vanligvis ble utført av ingeniører og arkitekter, og ble ikke ansett som vitenskapelig forskning (som kunne vært et felles mål)¹¹. Samarbeidet gjaldt ikke en offentlig oppgave for å oppnå et felles mål.

I juridisk litteratur er det vist til at vilkåret er formulert i direktiv 2014/24/EU art. 12 nr. 4 bokstav a, slik at formålet med samarbeidet må være å sikre at «de offentlige tjenester, som de skal udøve» leveres med henblikk på å oppfylle et mål som partene har felles¹². Partene har fleksibilitet med hensyn til hvilke offentlige oppgaver samarbeidet skal omfatte. Oppgavene kan være lovpålagte eller ikke-lovpålagte. Det er ikke et krav om at de respektive partenes offentlige oppgaver er identiske, så lenge de komplementerer hverandre. Det virker heller ikke være et krav til at oppgavene som samarbeidet omfatter, må gjelde tjenesteytelser direkte til offentligheten, jf. KOFA-2017/107. At «offentlige oppgaver» kan omfatte støttetjenester er lagt til grunn av Næringsdepartementet i veileder og av EU-domstolen i sak C-796/18 ISE, avsnitt 60 flg., under forutsetning av at støtteaktiviteten bidrar til en reell utførelse av den offentlige tjenesteytelsesoppgave som er gjenstand for samarbeidet.

Vilkåret om «felles mål» må vurderes opp mot at partene i samarbeidet må ha til formål å opprette et samarbeid, eks. i sak C-386/11 *Piepenbrock* hvor en avtale om at flere kommuner overførte rengjøringsoppgaver til en annen kommune, ikke ble ansett å ha til formål å opprette et samarbeid. Domstolen fant i saken at det her var snakk om å overføre ansvar for utførelsen av tjenester fra én offentlig aktør til en annen. Kjernen i vilkåret virker å være at partene må ha et felles mål, dvs. at begge har en interesse i samarbeidet for å sikre at deres felles eller komplementære offentlige oppgaver utføres på en hensiktsmessig måte¹³.

⁹ Sak C-796/18 *ICE*, avsnitt 62.

¹⁰ Sak C-480/06 *Stadtreinigung Hamburg*

¹¹ Sak C-159/11 *Azienda*, avsnitt 37.

¹² *Karnov lovkommentar til forskrift om offentlige anskaffelser* § 3-3, s. 48-49, Trine Ottervik og Oda Hellenes Ekre, 16.02.2023.

¹³ Forente saker C-383/21 og C-384/21 *Sambre & Biesme*, avsnitt 82-84.

Det er klart at kjøkkendrift, herunder produksjon og transport av mat til brukere på kommunenes helse- og omsorgsinstitusjoner og trengende hjemmeboende innbyggere, er en støttetjeneste til lovpålagt og virksomhetskritisk grunnleggende helse- og omsorgstjenester kommunen er pliktig til å yte til sine innbyggere. Kjøkkendrift er nært beslektet til kantinetjenester som deler liknende karakter og art. Kjøkkendrift som støtteaktivitet vil bidra til en reell utførelse av den offentlige tjenesteytelsesoppgave – kjøkkendrift – som er gjenstand for samarbeidet.

Kommunal avfallshåndtering er tidligere godtatt som et unntak fra anskaffelsesreglene. Avfallshåndtering er i hovedsak håndtert og organisert av offentlige myndigheter, ofte kommuner eller fylker/regioner, som har en lokal/regional tilhørighet og kunnskap om geografien og hvor målet er å sikre gjenvinning og forhindre forurensning. Samtidig pekes det på at avfallshåndtering i utgangspunktet også kan konkurranseutsettes og gjennomføres av private avfallshåndteringsleverandører.

Som nevnt over skal den offentlige oppgaven – kjøkkendrift – utføres for å oppnå et felles mål om å ivareta plikten til å levere nødvendige helse- og omsorgstjenester til innbyggerne i kommunen. Oppgaven er en støttetjeneste i kommunenes offentlige helse- og omsorgstilbud og er å anse som en virksomhetskritisk tjeneste i kommunenes offentlige helse- og omsorgstjenestetilbud til innbyggerne, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1, jf. § 1-1.

Samarbeidet har til formål å sikre at «*offentlige oppgaver*» blir utført for å oppnå et «*felles mål*».

Spørsmålet videre er om samarbeidet blir utført «*utelukkende av hensyn til offentlige interesser*».

En naturlig forståelse av ordlyden er at formålet med samarbeidet ikke kan være å drive forretningsvirksomhet, når det kun er offentlige interesser som skal ivaretas. Samtidig åpner vilkåret i FOA § 3-3 bokstav c for at det kan være rom for en viss aktivitet i markedet.

I fortalen til anskaffelsesdirektivet følger det at vilkåret også gjelder enhver finansiell transaksjon mellom oppdragsgiverne. Departementet og DFØ tolker ordlyden i fortalen slik at formålet med samarbeidet ikke kan være at noen av deltakerne får en fortjeneste av samarbeidet, og at det er ment å avgrense mot ordinære tjenestekjøp. Ifølge DFØ må det være rom for at betaling mellom deltakerne i samarbeidet til en viss grad kan gå utover ren kostnadsdekning, f.eks. at overskudd investeres i tjenesten som samarbeidet gjelder.

Eksempelvis vil ikke vilkåret være oppfylt der samarbeidende oppdragsgivere bygger et avfallsforbrenningsanlegg som har kapasitet som overstiger deres behov, med mål om å selge den ledige kapasiteten på det åpne markedet. I det tilfellet vil ikke samarbeidet

kun være ledet av hensyn til offentlige interesser. I motsatt fall er det akseptabelt at det selges «tilfeldig» overkapasitet, forutsatt at aktivitetsvilkåret er oppfylt.

I KOFA-sak 2017/107 samarbeidet Ruter AS og fire andre kollektivtransportaktører. Aktørene hadde inngått en samarbeidsavtale om tjenester for billettsalg, betaling av billetter og billettkontroll. Ruter skulle bidra med en eksisterende billettapplikasjon som skulle videreutvikles og tilpasses de øvrige partene.

Klager hevdet at samarbeidet ikke oppfylte vilkåret om «utelukkende av hensyn til offentlige interesser». Utvikling av en IT-løsning for billettsalg og betaling av billetter er en oppgave som flere andre private aktører kan utføre.

KOFA konkluderte med at kollektivtransporttilbud er en offentlig oppgave, og at utvikling og videreutvikling av betalingsløsninger for dette kollektivtransporttilbudet da måtte anses som «aktiviteter i forbindelse med gjennomførelsen» av disse aktivitetene. Det gjaldt også løsninger som gjorde det enklere for reisende å kjøpe billetter for reiser gjennom ulike regioner. Klagers anførsel om at dette ikke var en offentlig oppgave, og øvrige anførsler, førte ikke frem. Vilkårene for samarbeid unntatt anskaffelsesregelverket, her forsyningsforskriften § 3-3 – tilsvarende vilkår i FOA § 3-3, var oppfylt.

Formålet med samarbeidet om kjøkkendrift er ikke å drive forretningsvirksomhet. Dette er fastsatt i samarbeidsavtalen. Produsert mat som er en del av kjøkkendriften skal leveres til innbyggere i kommunen som mottar helse- og omsorgstjenester eller er trengende hjemmeboende, mot betaling til selvkost, dvs. at kommunene ikke vil få en særlig fortjeneste av samarbeidet, og om fortjeneste skjer vil dette dekke ekstraordinære, uventede eller løpende kostnader eller investeres i tjenesten som samarbeidet gjelder. All kapasitet i samarbeidet benyttes i gjennomføringen av kjøkkendriften, og ikke til salg i det åpne markedet. Når kollektivtransporttilbud som skal tjene publikums behov for transport er en offentlig oppgave, vil kjøkkendrift som produserer og transporterer mat til brukere og hjemmeboende i kommunene også måtte være en offentlig oppgave, og som er «aktiviteter i forbindelse med gjennomførelsen» av disse offentlige aktivitetene.

Samarbeidet blir utført av «utelukkende av hensyn til offentlige interesser».

Til slutt er spørsmålet om «*mindre enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter blir utført for andre enn oppdragsgiverne*».

Kun aktiviteten som det konkrete samarbeidet gjelder skal tas med i vurderingen. Det skal ikke inkluderes andre typer aktiviteter som deltakerne eventuelt utfører i det åpne markedet innenfor andre områder. Beregningen av prosentvise aktiviteten er regulert i FOA § 3-4.

Aktivitetene som samarbeidet omfatter er kjøkkendrift, herunder produksjon og transport av mat til innbyggere i kommunene. Aktiviteter som er en del av dagens kjøkkendrift vil bli videreført i samarbeidet. Aktivitetene vil i større grad enn 80 prosent av det som samarbeidet omfatter, fortsatt bli utført for oppdragsgiverne.

Mindre «enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter blir utført for andre enn oppdragsgiverne».

Konklusjon

Etter en konkret helhetsvurdering av ovennevnte mener kommunedirektøren at samarbeidet om kjøkkendrift mellom Fredrikstad og Sarpsborg kommune oppfyller vilkårene i unntaket om samarbeidsavtaler, og dermed er unntatt fra anskaffelsesloven og forskriften.

Bakgrunn for anbefaling om kommunalt oppgavefellesskap uten eget rettssubjekt

Kommunedirektøren har utredet og vurdert tre alternative samarbeidsmodeller, og hvilken av disse som er mest hensiktsmessig for det aktuelle samarbeidet om kjøkkendrift. Kommunedirektøren har i tidligere politisk sak anbefalt at samarbeidet bør organiseres i et kommunalt oppgavefellesskap (KO). Det ble pekt på at oppgavefellesskapet kanskje bør organiseres i et eget rettssubjekt, men samtidig tatt forbehold om at endringer i anbefalingen kan skje ved endelig sluttbehandling fordi en rekke daværende uavklarte spørsmål i saken og hvordan et samarbeid skal reguleres i en samarbeidsavtale, først etter den politiske saken og inn mot sluttbehandling har blitt besvart og avgjort.

En stor del av grunnen til at kommunedirektøren anbefaler at samarbeidet organiseres som et kommunalt oppgavefellesskap ikke som et eget rettssubjekt, er på bakgrunn av nærmere utredning og bistand fra KS Advokatene. Kommunedirektøren har hatt møte med KS Advokatene hvor de to kommunene har fått nærmere veiledning om både samarbeidsmodellene etter kommuneloven, og anskaffelsesregelverket knyttet til unntaket vurdert over.

På bakgrunn av veiledning fra KS Advokatene og egen nærmere utredning som belyser en rekke viktige grunner for hvorfor KO ikke som et eget rettssubjekt er den mest hensiktsmessige samarbeidsmodellen, anbefaler kommunedirektøren en mindre kompleks, mer hensiktsmessig og fleksibel samarbeidsmodell som et KO ikke som et eget rettssubjekt faktisk er, regulert gjennom en samarbeidsavtale. En viktig grunn er at personell/medarbeidere som vil bli en del av oppgavefellesskapet slipper å gjennomgå virksomhetsoverdragelse, og i stedet kan beholde sitt arbeidsforhold med sine respektive kommuner slik som i dag. En annen viktig grunn er at det å opprette et eget rettssubjekt, som vil få arbeidsgiveransvar og lønns- og pensjonsansvar, samt kunne

stå selvstendig rettslig og økonomisk ansvarlig, med handlefrihet til å utøve aktivitet i strid med samarbeidskommunenes mål, hensikt og ønsker om et felles kjøkkensamarbeid. Det vil bli vanskeligere for eierkommunene å styre det selvstendige rettssubjektet som har ansatt egen daglig leder, styre m.fl., og rettssubjektet vil videre være en unødvendig kompleks og forretningsmessig ineffektiv og tungrodd struktur for et såpass begrenset tjenestesamarbeid som det kjøkkendrift er. En organisering av felles kjøkkendrift gjennom et oppgavefellesskap ikke som et eget rettssubjekt er vurdert og anbefalt, fordi det vil være den mest hensiktsmessige og praktiske løsningen for å organisere et slikt samarbeid om kjøkkendrift som en administrativ støttetjeneste sammenlignet med andre samarbeidsmodeller nevnt i kommuneloven. Organiseringen er effektiv, fleksibel og lite byråkratisk. Oppfølgingen fra deltakerkommunene relatert til daglig drift kan gjerne skje direkte fra relevant fagenhet i kommunen, gjennom et styre, uten nærmere administrasjon og større kostnader.

Dato: 25. september 2025 – vedlegg i politisk sak

Vedlegg 3 Utredning om samarbeidsmodeller og vurdering etter kommuneloven

Utredning om tre utvalgte samarbeidsmodeller Mandat og forutsetninger

Hvor fritt kommunene står til å organisere et interkommunalt samarbeid beror på hva virksomheten faktisk går ut på. For offentlig myndighetsutøvelse og lovpålagte oppgaver er friheten til å velge organisasjonsform svært begrenset. Kommunedirektøren vurderer at kommunene ikke er underlagt disse begrensningene når det gjelder innkjøp, produksjon og leveranse av mat. Produksjon og levering av mat er drift og organisering av tjenesteyting, og ikke myndighetsutøvelse. Å få middag hjem er ikke et enkeltvedtak om helsetjeneste, men likevel en viktig del i tjenestene fra kommunen til mange innbyggere. Matproduksjon er ikke en lovpålagt oppgave, men helse- og omsorgstjenesteloven pålegger kommunene ansvar for helse- og omsorgstjenester ved å tilby sykehjem, institusjonsplasser og helsetjenester i hjemmet. Tjenesten må anses som sentral og virksomhetskritisk uavhengig av om den leveres i egenregi, ved interkommunalt samarbeid eller kjøpes privat, og hvor levering og kvalitet er viktig.

Kommunedirektøren vurderer at et interkommunalt samarbeid om produksjon og levering av mat bør rigges som et robust og forutsigbart samarbeid. Et samarbeid påvirker medarbeidere og innebærer både konkrete bidrag inn i samarbeidet, og med utgifter og inntekter som skal fordeles mellom kommunene. Kjøkkendrift og levering av mat er en tjenesteproduksjon som er relativ enkel og begrenset. Mulighetene for endringer og justeringer bør ivaretas dersom samarbeidsform og organisering besluttet.

Kommunedirektøren har utredet tre modeller for organisering: vertskommunesamarbeid, kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt selskap (IKS), og vurdert den mest hensiktsmessige organisasjonsformen.

Generelt

Etablering av interkommunalt samarbeid må vurderes konkret. Sarpsborg og Fredrikstad kommuner har stor frihet til å organisere samarbeidet, men er underlagt regler som begrenser denne friheten, og da særlig hva gjelder innhold. Selv om kommunene oppfatter ordningen som et rent samarbeid kan realiteten være at det er utveksling av ytelser («et kjøp») som må følge reglene om offentlige anskaffelser. Kommunaloven § 17-1 tredje ledd presiserer at *«hvorvidt et samarbeid omfattes av reglene om offentlige anskaffelser må vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser»*.

Kommunale samarbeidsordninger er på visse vilkår unntatt fra anskaffelsesreglene. Dette er i hovedsak regulert i forskrift om offentlige anskaffelser kapittel 3. Disse reglene utgjør en viktig rammebetingelse-/begrensning for kommunenes frihet til å etablere samarbeid på tjenesteområdet. Dersom kommunen anskaffer tjenester på produksjon og levering av mat, vil det som utgangspunkt være en kontrakt (gjensidig bebyrdende avtale) som må følge regelverket for offentlige anskaffelser.

Sentrale problemstillinger

Det må velges en samarbeidsmodell som innebærer at kommunene oppfyller kravene til unntak for offentlige anskaffelser i [anskaffelsesforskriften kapittel 3](#). Det er ikke selve samarbeidsformen, men først og fremst innholdet og realiteten i samarbeidet, som må tilfredsstille unntakene i nevnte kapittel.

En annen viktig problemstilling er medarbeideres rettigheter og plikter. Se eget kapittel i saksfremlegget om vurdering av konsekvenser for medarbeidere.

Nedenfor følger en gjennomgang av hovedtrekkene i måter å organisere interkommunalt samarbeid på, i tre modeller. Vertskommunesamarbeid, kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt selskap IKS.

Kommunedirektøren har lagt vekt på å angi hvilken organisasjonsform som er mest hensiktsmessig for den aktuelle tjenesten, og hvilke rettsspørsmål som oppstår for det aktuelle samarbeidstiltaket. Kommunedirektørens anbefaling er basert på utredningsarbeidet.

De ulike modellene

Vertskommunemodellen

- Rettslig grunnlag er [kommuneloven kapittel 20](#).
- Modellen er utformet med tanke på samarbeid mellom to eller flere kommuner om løsning av oppgaver som er lovpålagte, som for eksempel innen barnevern, skole, helse, landbruk mv.
- Samarbeidet består av én vertskommune, og en eller flere samarbeidskommuner.
- I en slik samarbeidsform overlates selve utførelsen av oppgavene med tilhørende beslutningsmyndighet til *vertskommunen*.
- Det formelle (rettslige) ansvaret tilligger fortsatt *samarbeidskommunen*.
- Samarbeidet er avtalebasert og de overordnede rammene vedtas av kommunestyret.
- Loven åpner for betydelig styrings- og påvirkningsmyndighet fra deltakerkommunene.
- Det er to samarbeidsordninger; *administrativt vertskommunesamarbeid* og *vertskommune m/nemnd*.

Et hovedformål med etableringen av vertskommunemodellen var å tilby en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om de lovpålagte og mer individrettede tjenestene. Det skulle etableres en modell som skulle gjøre det forsvarlig og overføre beslutningsmyndighet til et interkommunalt samarbeid, også når det er snakk om offentlig myndighetsutøvelse. Ved vertskommunesamarbeid oppstår ikke et nytt rettssubjekt. Samarbeidet går ut på at samarbeidskommunene overtar oppgaver og beslutningsmyndighet til vertskommunen.

Produksjon og levering av mat er ikke inn under kjerneområdet til hva modellen er tilpasset, men den utelukker heller ikke at vertskommunemodellen kan brukes på denne typen samarbeid.

Vurdering:

Når samarbeidet går ut over det som er primærformålet til modellen, og for eksempel innebærer utveksling av mer tjenesterettet virksomhet, vil regelverket for offentlige anskaffelser sette de samme vilkår for lovligheten av modellen som for annet avtalebasert samarbeid jf. anskaffelsesforskriften § 3-3.

Det vil kunne stilles spørsmål både til styringsmuligheter og om samarbeidet er i tråd med unntaket i anskaffelsesforskriften § 3-3 når det gjelder kjøkkendrift. Det må foreligge et reelt

samarbeid. Kommunedirektøren vurderer at den største utfordringen med et vertskommunesamarbeid vil ligge i at det er et vilkår etter anskaffelsesforskriften § 3-3 at «*samtligje samarbeidspartnere bidrar med den praktiske utføringen av oppgaven samarbeidet dreier seg om*». Kravet om aktivitetsplikt vil kunne bli vanskelig å oppfylle ved denne modellen, som går ut på at samarbeidskommuner overlater oppgaver til vertskommunen. Modellen anses ikke som relevant og aktuell ved hensynet til unntak fra anskaffelsesloven når den anvendes på bruk av tjenesteproduksjon, slik som kjøkkendrift og leveranse av mat. Kommunedirektøren vurderer også at fleksibiliteten i modellen er noe begrenset.

Modellen anbefales ikke, sett i lys av virksomhetens drift og art, samt kravet til aktivitetsplikt fra begge kommuner. Kjøkkendrift er heller ikke å anse som myndighetsutøvelse.

Samarbeid etter IKS-loven – etablering av et IKS-selskap

- Rettsgrunnlag er Lov om interkommunale selskaper ([IKS-loven](#)).
- Selskapsformen er utviklet for samarbeid om oppgaver av mere omfattende (større og flere tjenester) og for samarbeid med mer forretningspreget karakter.
- Selskapsavtalen danner grunnlaget for samarbeidet.
- Etablering av IKS-selskap vil være eget rettssubjekt og skal registreres som eget selskap og egen virksomhet.
- Deltakerkommunene har ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser, fordelt etter brøk/andel.
- Styres og ledes gjennom representantskap, styre og daglig leder.

Det finnes mange IKS-selskap og modellen er godt utprøvd. Kommunedirektørene vurderer at modellen er egnet ved større og mer komplekse oppgaver som krever spesialisert kompetanse, og ved mere sammensatte samarbeidsområder. Modellen er også egnet dersom mange kommuner skal delta i samarbeidet på grunn av egen lov med ganske omfattende regulering som forebygger juridisk tvil. Selskapsformen er ment å balansere behovet for politisk kontroll og hensyn til frihet for ledelsen i selskapet.

IKS er et eget rettssubjekt og forholdet og aktuell samarbeidsform må vurderes nærmere opp imot unntaket i [anskaffelsesforskriften jf. § 3-1 og § 3-2](#). Uten å gå nærmere inn på det, legger selskapsformen i seg selv til rette for at et interkommunalt selskap etter IKS-loven kan falle inn under unntaket for vertikalt samarbeid etter nevnte forskrift.

Vurdering:

Kommunedirektøren vurderer at selskapsformen er anvendelig. Det er likevel en krevende samarbeidsmodell å drifte for den tjeneste saken omhandler. Kommunene må også avsette mer ressurser for å kunne etablere og drifte etter denne modellen. Tjenesten er ikke en veldig kompleks eller sammensatt virksomhet, og det vil foreløpig kun være to deltakende kommuner. Det fremstår u hensiktsmessig å etablere et IKS-selskap for en så begrenset virksomhet, og med en «overdimensjonert» juridisk konstruksjon for produksjon og levering av mat.

Kommunalt oppgavefelleskap (KO)

- Rettsgrunnlag er [kommuneloven kapittel 19](#).
- Utviklet særlig for felles oppgaveløsning og tjenesteyting.

- Kan brukes på både enkle og mer omfattende samarbeid, lovpålagte og ikke-lovpålagte.
- Samarbeidet fastsettes i en samarbeidsavtale jf. kommuneloven [§ 19-4](#).
- Kan reguleres i sin helhet gjennom en samarbeidsavtale (ikke eget rettssubjekt), men kan avtales og etableres som et eget rettssubjekt. God fleksibilitet til å tilpasse avtalen og samarbeidsmodellen.

I et [brev fra kommunal- og distriktsdepartementet](#) til samfunnsbedriftene står følgende: «Formålet med KO ([kommunalt oppgavefellesskap](#)) er å tilby kommunene en fleksibel og billig samarbeidsmodell, som kan tilpasses ulike behov. Liten grad av regulering forutsetter at kommunene har høy grad av tillit til hverandre og god dialog for å få til et vellykket samarbeid.» Om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt eller ikke, skal fastsettes i en eventuell [samarbeidsavtale](#).

Kommunedirektøren vurderer at samarbeid med KO som eget rettssubjekt eller ikke, har betydning i flere sammenhenger.

Som eget rettssubjekt:

At et oppgavefellesskap eller råd er et eget rettssubjekt, innebærer at det har partsevne og dermed kan få rettigheter og pådra seg plikter i henhold til rettsregler. Det vil si at samarbeidet kan forplikte seg overfor en tredjepart med krav mv. Oppgavefellesskapet vil da blant annet kunne ha arbeidsgiveransvar for eventuelle medarbeidere. For at et oppgavefellesskap skal kunne ansette personell i det egne rettssubjektet, må det følgelig opprettes og registreres i [enhetsregisteret](#) med status eget rettssubjekt. Selv om et samarbeid opprettes som et eget rettssubjekt, kan deltakerkommunene bestemme at personell som arbeider inn mot samarbeidet, skal være ansatt i en av deltakerkommunene, og ikke i samarbeidet. Dette er vurdert etter reglene om samarbeid etter anskaffelsesforskriften § 3-1 utvidet egenregi jf. § 3-2 Felles kontroll.

Ikke eget rettssubjekt

Oppgavefellesskapet kan opprettes ved å etablere en samarbeidsavtale uten å være et eget rettssubjekt. Dette innebærer at deltakerkommunene står rettslig og økonomisk ansvarlig for, og derfor må tre inn i, alle disposisjoner oppgavefellesskapet foretar seg. En av deltakerkommunene kan ansette personellet og inngå eventuelle kontrakter. Personellet kan også på den annen side være ansatt i hver av kommunene.

Når samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt kan ikke samarbeidet i seg selv inngå avtaler eller forpliktelser overfor eksterne parter. Det må en av deltakerkommunene gjøre. Den kommunen som binder seg utad, og i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for kontraktene som inngås, kalles *Kontorkommunen*. Se note i saksfremlegget. Hvilken av deltakerkommunene som skal være kontorkommune bør framgå av samarbeidsavtalen. Det følger av kommuneloven § 14-8 at regnskapet til oppgavefellesskap og råd som ikke er egne rettssubjekt, skal innarbeides i kontorkommunenes samlede årsregnskap.

Samarbeid som ikke organiseres som et eget rettssubjekt, egner seg best ved samarbeid av mindre omfang. Dersom det for eksempel trengs få personellressurser inn i samarbeidet, kan det være lite effektivt om samarbeidet selv ansetter personell og har arbeidsgiveransvar, med alle oppgavene det medfører. Dette er relevant for samarbeid som ikke er et eget rettssubjekt, da selve oppgavefellesskapet ikke har juridisk kapasitet til å handle på egenhånd.

Vurdering

Kommunalt oppgavefellesskap er vurdert som den mest anvendbare modellen. Den er godt egnet og designet for denne type samarbeid mellom kommuner. Det er en fleksibel modell hvor samarbeidsavtalen kan skreddersys og tilpasses.

Forholdet til anskaffelsesregelverket er også vurdert konkret innenfor rammen av avtalen som er foreslått. Forslag til samarbeidsavtale kommer frem av vedlegg 1 til saksfremlegget. Kommunalt oppgavefellesskap som i sin helhet reguleres av en samarbeidsavtale uten eget rettssubjekt anses som en sikker og hensiktsmessig modell for samarbeid mellom Fredrikstad og Sarpsborg kommune. Samarbeidsavtalen inneholder både konkrete ansvarsforhold kommunene imellom, og om økonomi, brukere og medarbeidere.

Kommunedirektøren har også vurdert at den foreslåtte samarbeidsavtalen kan etableres innenfor rammene av anskaffelsesloven og kommuneloven.

25. september 2025 – vedlegg i politisk sak



Saksnr.: 2025/19615
Dokumentnr.: 14
Løpenr.: 284612/2025
Klassering: 100

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	17.11.2025	29/25
Fredrikstad ungdomsråd	17.11.2025	25/25
Eldrerådet	18.11.2025	22/25
Partssammensatt utvalg	18.11.2025	
Helseutvalget	19.11.2025	17/25
Oppvekstutvalget	19.11.2025	36/25
Samfunnsutvalget	19.11.2025	44/25
Teknisk utvalg	19.11.2025	16/25

Utvalgs- og rådsbehandling av budsjett 2026 og økonomiplan 2026 - 2029

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler råd og utvalg å fatte følgende vedtak:

1. Kommunedirektørens forslag til budsjett 2026 og økonomiplan 2026 – 2029 tas til orientering.

Saksopplysninger

I henhold til kommuneloven § 14-3 og 4 skal bystyret vedta økonomiplan for de neste fire årene og årsbudsjettet for det kommende året, før årsskiftet.

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise bystyrets prioriteringer og bevilgninger, og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens økonomi, og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

Kommunedirektøren la fram sitt forslag til budsjett 2026 og økonomiplan 2026–2029 i formannskapetets møte den 30.10.2025. Formannskapet skal behandle forslaget den 27.11.2025 og gi sin innstilling til bystyret, som har møte den 11.12.2025.

Link til kommunedirektørens forslag til budsjett 2026 og Økonomiplan 2026–2029, datert 30.10.2025: [Budsjett 2026 og Økonomiplan 2026-2029](#)

Kommunedirektørens forslag til budsjett 2026 og økonomiplan 2026–2029 inneholder kommunedirektørens samlede forslag til Fredrikstad kommunes årsbudsjett for 2026 og økonomiplan for perioden 2026–2029. Økonomiplanen utgjør kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse, og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Fredrikstad kommune utarbeider en økonomiplan med budsjett for fire år, hvor første år er årsbudsjettet.

I henhold til § 14-3 i kommuneloven skal innstillingen til økonomiplan og årsbudsjett, med alle forslag til vedtak som foreligger, offentliggjøres minst 14 dager før bystyret behandler den.

Kommunedirektørens forslag ble lagt ut til offentlig ettersyn i oktober, og formannskapetets innstilling til bystyret legges ut til ettersyn i november.

Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Fredrikstad ungdomsråd, eldrerådet, partssammensatt utvalg, helseutvalget, oppvekstutvalget, samfunnsutvalget og teknisk utvalg får med denne saken orientering om kommunedirektørens forslag til budsjett 2026 og økonomiplan 2026–2029.

Eventuelle uttalelser sendes videre til formannskapet.

Vedlegg

1. **Error! Hyperlink reference not valid.**Kommunedirektørens budsjettpresentasjon i formannskapet 30.10.2025**Error! Hyperlink reference not valid.**
2. Fellesuttalelse til budsjett 2026 fra hovedsammenslutningene i Fredrikstad kommune
3. Uttalelse til budsjett 2026 fra Arbeidsmiljøutvalget (AMU)



Budsjett 2026 og økonomiplan 2026-29

Presentasjon i formannskapet
torsdag 30. oktober 2025





Agenda

- Innledning ved kommunedirektøren
- Hovedpunkter i økonomien i planperioden
- Gjennomgang av kommuneområdene
- Praktisk informasjon til slutt



Verden, Europa og Norge – hvor er vi nå?

- Fortsatt krig og politisk uro
- Økt flyktningestrøm og ulikheter
- Fortsatt høy prisvekst og svakere nedgang i renter
- Klima- og miljøendringer som gir behov for økt beredskap
- Kamp om de kloke hodene og hendene
- Varierende effekt og løsninger av digitale og helhetlig arbeidsprosesser i offentlig sektor
- Statlig overstyring over lokaldemokratiet
- Redusert økonomisk handlingsrom over år



Gjeld på 9,5 mrd
øke den med 1 mrd i 2026



Tydelig prioritering av forsvaret
i årets statsbudsjett



Økonomisk innstramming i kommune-
Norge etter pandemien



Individuelle rettigheter
istedenfor kollektive

Den perfekte høststormen?



Høyt utenforskap



Økt statlig overstyring



Flere eldre enn yngre i 2026



Innbyggerutvikling i Fredrikstad 2025

Befolkning



Kilde
[Befolkning, Statistisk sentralbyrå](#)



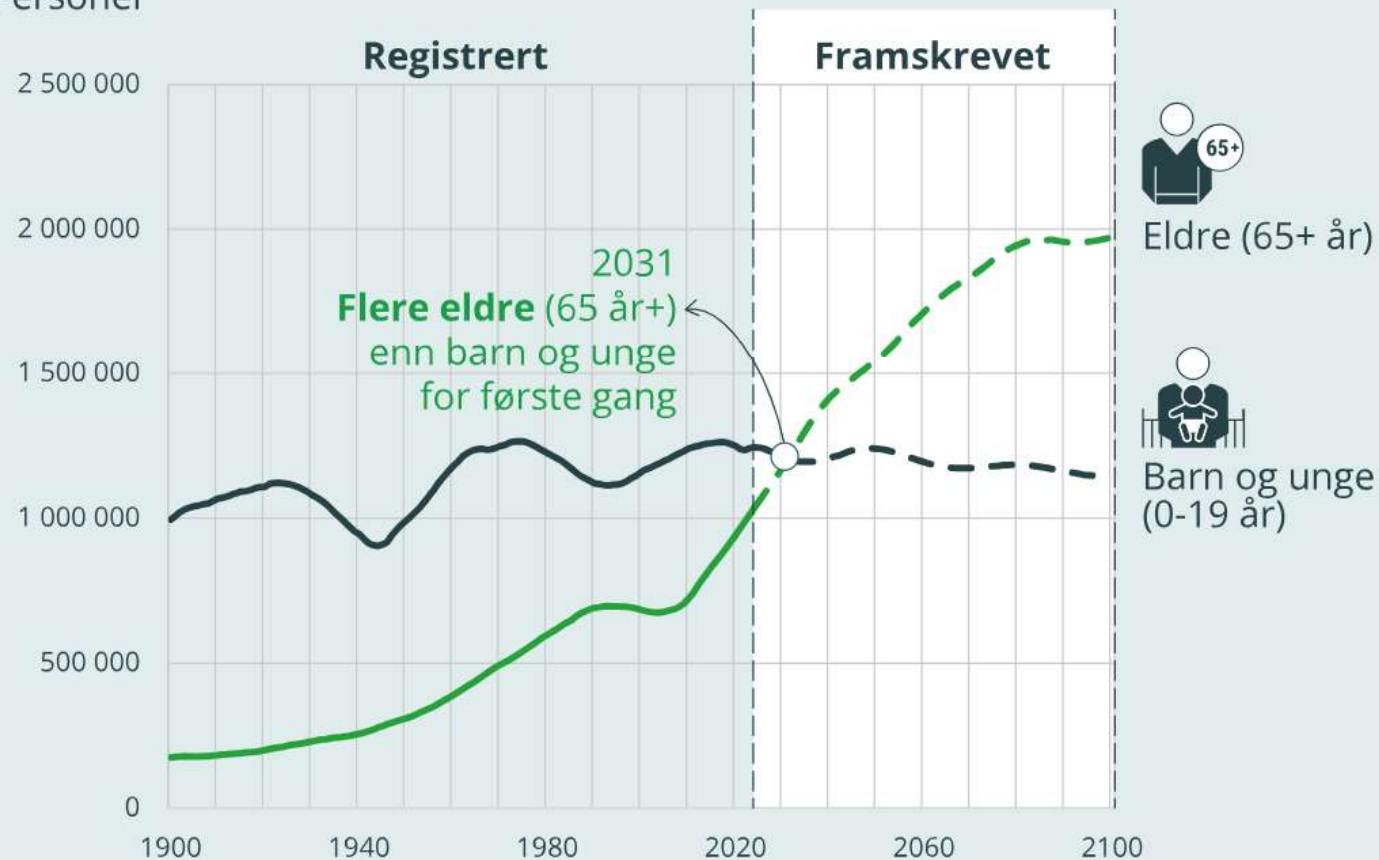
Forventet utvikling





Flere eldre enn barn og unge

Folkemengden i to aldersgrupper
Hovedalternativet (MMM)
Personer



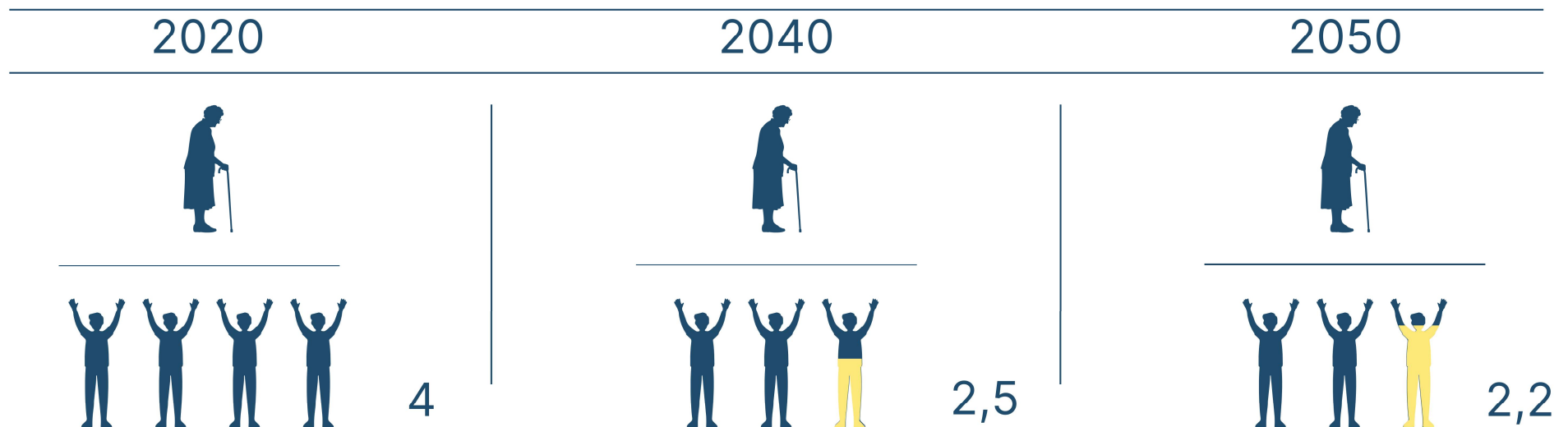
Allerede i 2026 vil det være flere eldre over 65 år enn yngre under 18 år i Fredrikstad

Kilde: www.ssb.no/folkfram



Færre yrkesaktive per pensjonist

Aldersbæreevne i Norge - Antall yrkesaktive bak hver pensjonist i 2020, 2040 og 2050.





Et budsjett som ruster Fredrikstad for framtida

- Orden i økonomien
- Gode oppvekstsvilkår
- Flere i arbeid
- Omsorg på nye måter

«Gjennom ansvarlige valg og gode prioriteringer skal vi sammen bygge et sterkere og mer inkluderende Fredrikstad for alle som bor her, og for kommende generasjoner»



Orden i økonomien

Styrket økonomisk
handlingsrom i årene
som kommer

- Handlingsregel
- For å kunne levere
tilstrekkelige tjenester
på langt sikt



Foto: Trine Sirnes



Foto: Ida Christin Foss

Barn

Barns første ti år legger grunnlaget for resten av livet.

- Tidlig innsats
- Vedlikehold av skolebygg

Flere i arbeid

Arbeid gir ikke bare inntekt, men også mening i hverdagen, tilhørighet og styrket livskvalitet

- Snuplassen
- Ungdomsgarantien
- Fredrikstad Ung Satsing
- På vei mot fagbrev



Foto: Sverre Jarild



Omsorg på nye måter

Bort fra tunge institusjonstjenester og over til fleksible, tilpassede tjenester i hjemmet.

- Bo trygt hjemme
- Aldersvennlig by
- Helseteknologi



Foto: Sverre Jarild



Det er nok av utfordringer!

- Økte finansutgifter
- Økt press på tjenestene - underfinansiert fra staten
- Barn og unge med særskilte behov
- Sekundærflytting av flyktninger
- Utgifter som må reduseres
- Effektivisering og arealoptimalisering
- Behov for økt kommunalt samarbeid



FREDRIKSTAD KOMMUNE

Skriv hva du trenger hjelp med

[Forside](#) / [Nyheter](#) / Statsforvalteren gir 1,5 millioner kroner til samarbeidsprosjekter

Fredrikstad og Sarpsborg signerer intensjonsavtale om kommunesamarbeid

Ordførerne Arne Sekkelsten i Fredrikstad og Magnus Arnesen i Sarpsborg signerte i dag intensjonsavtale for et forsterket samarbeid mellom de to kommunene.



Ordfører i Sarpsborg, Magnus Arnesen og ordfører i Fredrikstad, Arne Sekkelsten.



Hovedpunkter i økonomien

- Rammevilkår og budsjettforutsetninger
- Investeringer i planperioden
- Nødvendige tilpasninger i drift i 2026
- Utvikling i driften for perioden 2027-29





Rammevilkår og budsjettforutsetninger

Forutsetninger **utenfor** kommunens påvirkning:

- Statsbudsjettets økning i frie inntekter – realvekst 28,9 millioner
- Forventet lønnsvekst på 3,7 prosent
- Forventet prisvekst på 3,3 prosent
- Styringsrente som reduseres 4 prosent til 3,5 prosent i slutten av 2026
- Endring i pensjonskostnader med 55 millioner fra 2025 videreføres
- Statlig refusjon av ressurskrevende brukere fra 80-90 prosent
- Nye oppgaver eller krav som pålegges kommunene med delvis finansiering



Rammevilkår og budsjettforutsetninger

Forutsetninger **innenfor** kommunens påvirkning

- Avkastning og bruk av avkastning fra likviditetsfondene
 - Fra 116 millioner i 2025 til 113 millioner i 2026 grunnet lavere markedsrente
 - Anbefaler fremdeles en forsiktig aksjefondsandel, lavere enn 40 prosent
- Forventning til utbetaling eller utbytte fra eierinteresser
 - Borg Havn IKS uavklart, 0 i budsjettet utbetaling
 - Frevar KF anmodes om en utbetaling på 8 millioner
 - Isegran Eiendom AS bes om et utbytte på minimum 5 millioner
 - Østfold Energi AS varsler et utbytte på 6 millioner
- Gebyrinntekter innenfor og utenfor selvkostområdene





Rammevilkår og budsjettforutsetninger

Forutsetninger **innenfor** kommunens påvirkning:

- Eiendomsskatt ved promillesats og bunnfradrag
 - Vedtatt promillesats utgjør 3,2 på privateiendom og 6,4 på næringseiendom
 - Bunnfradraget er vedtatt skal være 1 million
 - Maksimal promillesats på 4, respektive 7 utgjør en merinntekt på 70 millioner
 - Fjernet bunnfradrag utgjør 130 millioner, halvert bunnfradrag utgjør 65 millioner
- Renter og avdrag som konsekvens av vedtatte investeringer
 - Renteutgifter øker i planperioden fra 390 millioner til 500 millioner
 - Avdragene øker i planperioden fra 358 millioner til 495 millioner
 - For 2026 øker summen av renter og avdrag med cirka 104 millioner



Rammevilkår og budsjettforutsetninger

Forutsetninger **innenfor** kommunens påvirkning

- Handlingsregelen og krav til vekst i disposisjonsfond
 - Gradvis vekst i disposisjonsfondet mot minimum 450 millioner
 - Netto driftsresultat skal utgjøre 1,43% i 2026
 - Avkastningskravet justert for vedtatt vedlikehold av skoler
 - Budsjettert avkastning utgjør etter justering 98 millioner



- Tilpasning av tjenester i kommuneområdene



Endringer i 2026 mot prognose i 2025

(Tall i millioner kroner)

2026

Realvekst i frie inntekter 28,9

Vekst i eiendomsskatt 2,0

Reduserte renteinntekter 13,2

Reduserte utbetalinger og utbytte 23,8

Redusert avkastning likviditetsfond 2,6

Økte renteutgifter og avdrag 103,2



Sum redusert handlingsrom i tjenestene 111,9



Investeringer i planperioden

(tall i 1000 kroner)

	2026	2027	2028	2029
Større rammefinansierte				
- Arena Fredrikstad	200 000	278 000	274 600	0
- FMV vest	80 000	150 000	62 871	0
- Lunde skole	70 000	30 500	0	0
- Brannstasjon	45 300	15 000	0	0
- Gudeberg og Prestelandet skole	31 600	14 000	0	0
- Bjørneklova barnehage	30 000	71 200	0	0
- Øvrige rammefinanserte	427 478	341 771	469 230	311 983
Sum rammefinansierte	884 378	900 471	806 701	311 983
Selvfinansierende	179 000	23 000	35 100	25 100
Selvkostområdene	342 800	366 700	472 000	446 000
Sum investeringer	1 406 178	1 290 171	1 313 801	783 083
Renteutgifter (ekskl. Husbanken, FREVARKF)	353 843	386 721	420 040	417 871
Avdrag	400 333	430 305	461 916	495 144
Sum kapitalkostnader	754 177	817 026	881 956	913 015
Vekst i kapitalkostnader	103 177	62 849	64 930	31 059
Lånegjeld (ekskl. Husbanken, FREVARKF)	7 997 818	8 591 523	9 154 754	9 264 589
Lånegjeld i % av brutto driftsinntekter	86,2 %	92,2 %	98,2 %	98,8 %



Utvikling i driften for økonomiperioden

	Regnskap 2024	Oppr. Budsjett	Prognose	Budsjett	Budsjett	Budsjett	Budsjett
(Tall i 1000 kroner)	2024	2025	2025	2026	2027	2028	2029
Frie inntekter	5 675 788	6 176 643	6 304 936	6 564 394	6 617 994	6 672 666	6 728 431
Eiendomsskatt	337 256	340 000	343 000	345 000	346 000	300 000	300 000
Andre driftsinntekter	27 706	9 000	15 000	13 683	12 808	11 937	11 094
Sum driftsinntekter	6 040 750	6 525 643	6 662 936	6 923 077	6 976 802	6 984 603	7 039 525
Sum netto driftsutgifter	5 622 968	5 847 222	6 089 992	6 174 804	6 157 066	6 079 652	6 062 549
Renteinntekter	82 942	70 810	73 454	62 580	56 700	56 500	56 500
Utbytte og overføringer	24 790	24 000	45 500	21 700	21 700	21 700	21 700
Avkastning fond	74 348	116 565	116 565	113 990	115 350	121 290	127 537
Renteutgifter	354 355	380 251	390 249	448 119	473 816	504 732	499 777
Avdrag	345 032	383 643	357 993	400 333	430 305	461 916	495 144
Sum Netto finansutgifter	517 307	552 519	512 723	650 182	710 371	767 158	789 184
Netto driftsresultat	- 99 526	125 903	50 221	98 091	109 365	137 792	187 792



Oppsummering 1/2

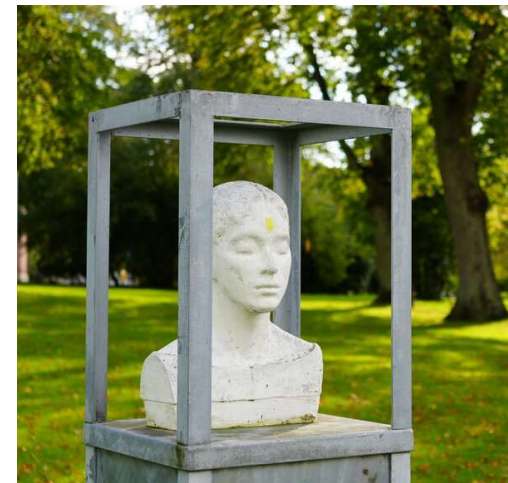
- Beskjeden realvekst i frie inntekter i årene som kommer
 - Forutsatt vekst på cirka 0,8% årlig i perioden
- Inntekspotensialet i økt eiendomsskatt ikke hensyntatt
 - Reduksjon i eiendomsskatt på 40 millioner fra 2028 ligger fast
- Sterk vekst i investeringer gjennom hele økonomiplanperioden
 - 4,8 milliarder kroner
 - Renter og avdrag vokser fra 750 millioner i 2025 til 1000 million per år i 2029





Oppsummering 2/2

- Krav til vedvarende omstilling de neste 4 årene
 - Ytterligere reduksjoner i områdene fra 6 174 millioner i 2026 til 6 062 millioner i 2029
 - Reelle 2026 kroner
 - Ingen hensyn til brukervekst
- God balanse i økonomien innen utgangen av perioden
 - Møter minimum disposisjonsfond på 450 millioner og 1,75% avkastning i 2028-28





Press på kommuneområdene i 2026

Det legges fram forslag om tiltak til på totalt **219** millioner kroner for politisk behandling.

Videre gjennomføres administrative tiltak og omprioriteringer som ikke krever politisk behandling, men som er inkludert i budsjettet for 2026.

Tiltak knyttet til bemanning

- 60–70 % av tiltakene gjelder bemanning
- Dette utgjør **129–151 millioner kroner** av det totale beløpet
- Forventet reduksjon er **150–180 årsverk**



Helse



Nøkkeltall

Befolkning

- 80 år eller eldre: 5,10 %
- 67 år eller eldre: 18,41 %

Ansatte i helse- og omsorgstjenester

- 81,0 % av årsverkene utføres av ansatte med helsefaglig utdanning.

Tjenester til eldre

- 10,1 % av innbyggere 67 år eller eldre mottar hjemmetjenester.
- 3,8 % mottar institusjonstjenester.

Kommunens utgifter

- 3,11 mrd. kroner brukt på helse og omsorg.
- 36 221 kroner per innbygger.

Brukere fordelt på kjønn og alder:

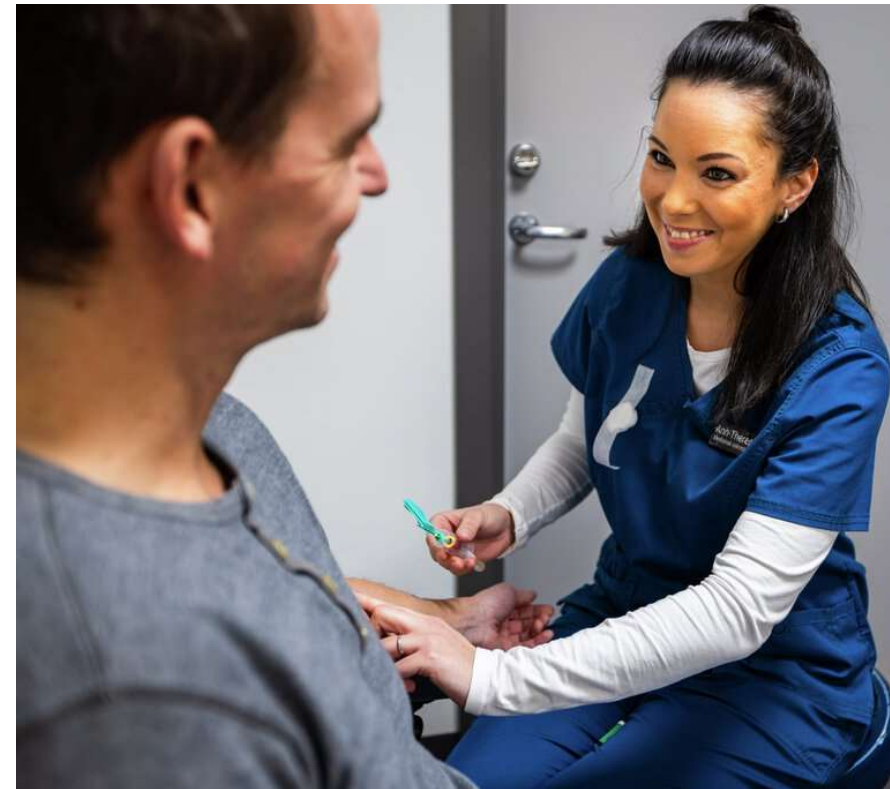
Alder	Menn	Kvinner	Alle
0-17 år	473	397	870
18-29 år	377	378	755
30-49 år	635	763	1398
50-66 år	579	724	1303
67-74 år	294	383	677
75-79 år	285	378	663
80-84 år	274	473	747
85-89 år	245	475	720
90 år og over	169	436	605
Totalt	3331	4407	7738
Snittalder	52	59	56



Hva skal Helse lykkes med i perioden?

Rettferdig fordeling og prioritering

- Tjenester fordeles basert på individuelle behov, ikke geografisk tilhørighet eller tidligere praksis for fordeling mellom grupper
- Prioriteringer skal være transparente og faglig forsvarlige
- Resursene skal brukes på tjenester som fungerer
- Systematisk arbeid med rettferdig fordeling styrker tilliten til tjenestene

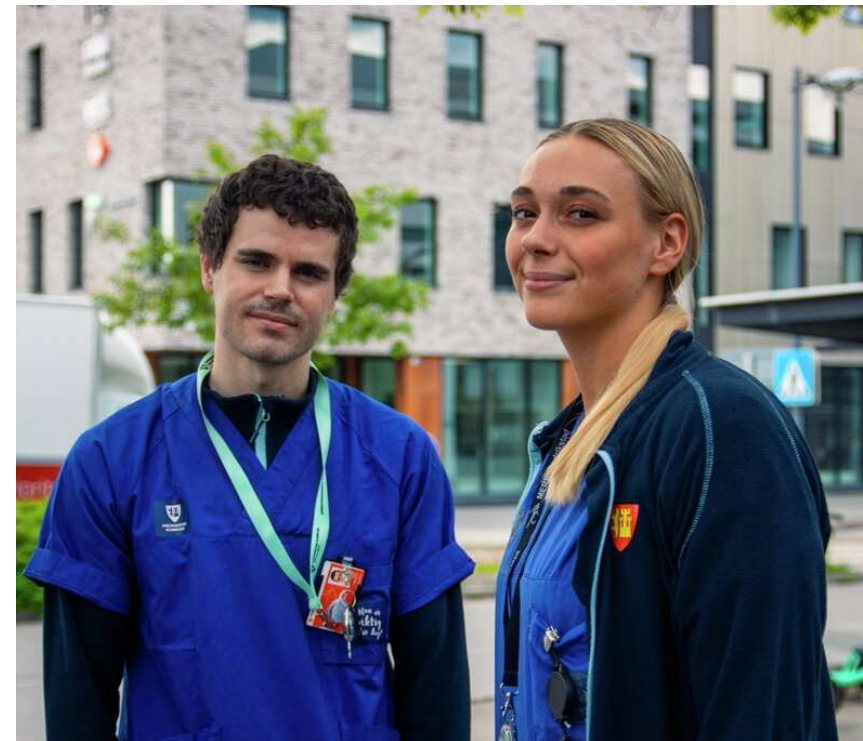




Hva skal Helse lykkes med i perioden?

Fleksibel arbeidsstyrke

- Vi bruker ansattes kompetanse på en fleksibel og bærekraftig måte
- Arbeidsbelastningen fordeles jevnt for å unngå overbelastning i enkelte grupper
- Variasjon og påvirkningsmuligheter i arbeidshverdagen, gjennom forskjellige turnusordninger, øker motivasjon og reduserer sykefravær





Tiltak for balanse i budsjettet

Kostnadsbesparende tiltak:

- Boliggjøring - reduksjon av heldøgns plasser og korttids plasser (18 korttids plasser og 75 langtids plasser)
 - Rolvsøy og Fjeldberg sykehjem foreslås avviklet.
 - 28 nye heldøgns plasser planlegges i Borgarveien 3 fra 2027
 - Vedtatt styrking av hjemmetjenesten utgår
- Dag- og aktivitetstilbud i demensomsorgen reduseres
 - Inn på tunet og dagaktivitet på Helseparken
- Reduksjon av lavterskeltilbud innen psykisk helse og friskliv
 - Fredrikstadhjelpa, Rask psykisk helsehjelp, Frisklivscentralen og Grønlien
- Reduksjon i administrative stillinger og lederstillinger
- Optimalisert bemanningsplanlegging og økt nærvær



Ikke funnet rom for i årsbudsjettet

I tillegg til tiltakslisten med innsparingstiltak:

- Planlagt styrking av hjemmesykepleien
- Brukervekst
- Etablering av brukerrom
- Ytterligere satsing på helseteknologi





Samfunn

Foto: Trine Simes



Nøkkeltall i perioden

NAV

2024

- 1178 ledige pr måned (2,9%)
- 3354 mottakere av sosialhjelp
- Utbetalt sosialhjelp i 2024: 237 165 000

2025

- 1283 ledige pr måned (3.1%)
- 2945 mottakere pr september (samme som 2024)
- Utbetalt sosialhjelp per september 2025:
- 171 122 000

Bolig

- 1048 boliger totalt
- 77 tomme boliger
- Tomgangsleie per 15.10 er 7,35 %
- Mål om 6,3 % per 1.11
- 196 personer på venteliste

Kultur

Netto driftsutgifter til kultur per innbygger

- Fredrikstad: ca. 1 950 kr
- Nasjonalt snitt: ca. 2 550 kr

Bibliotekutgifter per innbygger

- Fredrikstad: 370 kr
- Nasjonalt snitt: 480 kr

Kulturskole – andel barn 6–15 år

- Fredrikstad: 14 %
- Nasjonalt snitt: 18 %

Idrett

26,3 % er aktive medlemsskap.
Opp fra 24,8 % i 2023.



Kommuneområde Samfunn

Hva skal kommuneområdet lykkes med i perioden?

- Flere i arbeid og reduksjon i Navs kostnader
- Gode arenaer for inkludering og samhandling
- Bedre og riktigere boliger, og mindre tomgangsleie



Foto: Trine Simes



Nødvendige tiltak for å tilpasse driften

- Redusere tomgangsleie
- Samhandling akuttbolig
- Lavere utbetaling av sosialhjelp ved å redusere satsen med 5 %
- Redusere antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet
- Avvikle publikumsbading ved Gaustadbadet
- Avvikle utleie av Glemmenhallen til lag og foreninger
- Reduksjon og avvikling av kulturtilbud, og aktiviteter knyttet til Folkehelse og frivillighet
- Årsverksreduksjon NAV og Fredrikstad Internasjonale Skole og eventuelt kultur





Ikke funnet rom for i årsbudsjettet

- Redusert betaling for større idrettsarrangementer
- Forvaltningskostnader til kommuneområde Teknisk for meråpne skoler
- Økt bemanning på Gressvik bibliotek
- Ulike ønskede kulturtiltak

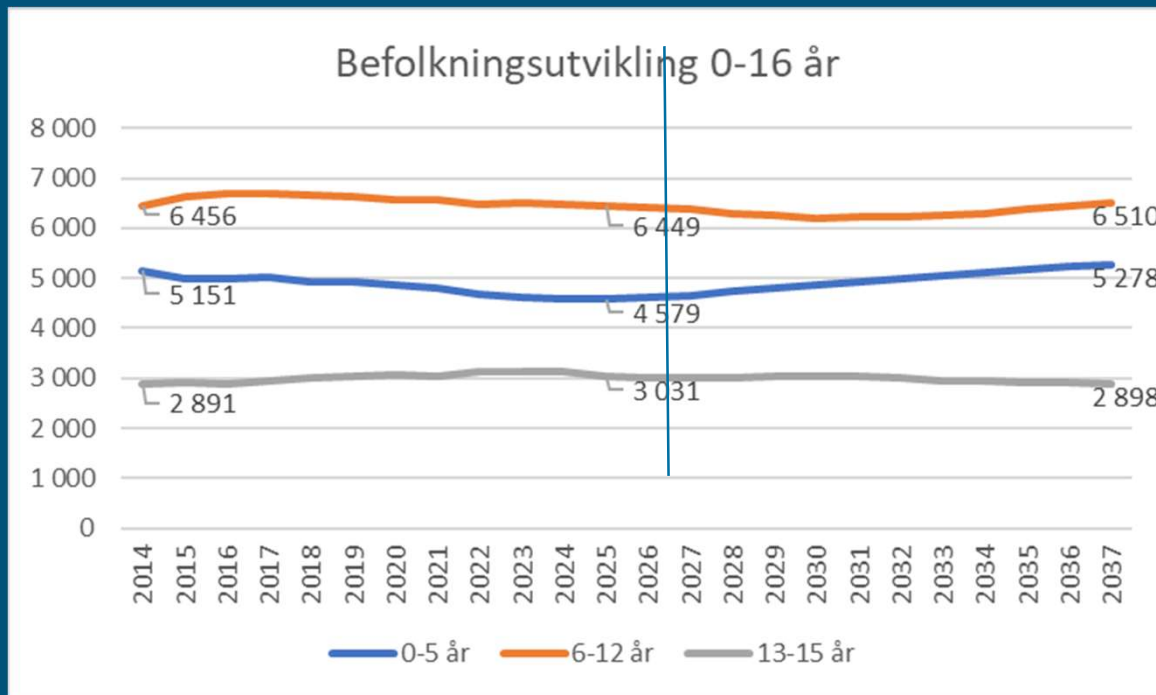




Foto: Trine Sirnes

Oppvekst

Nøkkeltall for Oppvekst



- 18% av barn i vedvarende lavinntekt
- 3 688 barn i barnehage (93,6%)
- 8 911 elever i kommunale grunnskoler
- 2 490 barn i SFO
- Andel barn i barnevernet er noe redusert (3,4% i 2024)
- Økning i antall brukere med avlastningstiltak og økning i ressursinnsats

Hva skal Oppvekst lykkes med i perioden?

Kvalitet i de grunnleggende tjenestene

- Prioritere de 10 første årene
- Læringsmiljøprosjektet og Team skolemiljø som styrker trygghet og trivsel
- Nettressurser og læringsløyper som støtter utviklingsarbeid i barnehage og skole.
- Satsing på språk og lesing gjennom Bokstart og Polylino.
- Systematisk arbeid med kvalitet og utvikling av et helhetlig system for oppfølging.





Hva skal Oppvekst lykkes med i perioden?

Systematisk arbeid med tidlig innsats og forebygging

- Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.
- Tverrfaglige team i barnehage og skole som sikrer koordinert innsats.
- Videreutvikling av arenaer for dialog som «En vei inn» og dialogkafé for barnehagene.



Hva skal Oppvekst lykkes med i perioden?

Nye og innovative tiltak

- 4-årskontroll i barnehage – et samarbeid mellom helsestasjon og barnehage som gir bedre kvalitet på oppfølgingen
- Arbeid med tjenesteforløp for barn med sammensatte behov, der erfaringer brukes på tvers av tjenester
- Områdesatsing og Aktiv Oppvekst som styrker samarbeid mellom skole, nærmiljø og foreldre
- Cicignon-nærmiljøskole og praktiske opplæringsløp for ungdomsskoleelever
- Bruk av velferdsteknologi



Tiltak for å tilpasse driften

Barnehage

- Nedleggelse av Torsnes barnehage (august 2026)
- Nedbemanning i barnehageområdet

Skole

- Nedleggelse av Borge skole og Nylende skole
- Fjerne styrkningsressurs for 1.–4. trinnselever i SFO
- Fjerne styrkningsressurs til skoler som tar imot elever fra andre nærskolers
- Avslutte tilbudet om skolehager, Ungt entreprenørskap og avtalen med Inspiria
- Økt SFO-pris
- Utsette innkjøp av skolebøker for elever på 3.–10. trinn

Tiltak for å tilpasse driften

Kompetanse og utvikling

- Ingen fra oppvekst deltar i videreutdanning (barnehage og skole)

Støtte- og oppfølgingstjenester

- Nedbemanning av barneverntjenesten
- Nedbemanning av psykisk helse (BUF-hjelpe)
- Nedbemanning av ergo-/fysioterapitjenesten
- Fjerne helsesykepleierressurs i videregående skole
- Nedbemanning i Pedagogisk psykologisk senter
- Redusert innleie og vikarer for barn med store atferdsutfordringer/ autisme
- Ingen avlastningstilbud på helligdager for barn og unge og pårørende
- Nedleggelse av fire fritidsklubbtilbud



Ikke funnet rom for i årsbudsjettet

- Det er ikke lagt inn økning til brukervekst / omfang av behov
- Øke bemanningen i skolehelsetjenesten og ergo/fysio til nærmere norm
- Det er ikke lagt inn økt bemanning i barnehage





Foto: Sverre Jarild

Teknisk

Nøkkeltall



Eiendom:

- Antall kvm formålsbygg 440 440
- Vedlikeholdsbehov: 2 mrd kroner
- Antall skoler: 31
- Antall svømmebasseng: 5
- Antall barnehager: 20
- Antall offentlige bad: 2

Samferdsel

- Km kommunale veier: 460
- Vedlikeholdsetterslep vei: 617 MNOK
- Antall LED gatelys skiftet : 9 500
- Antall fergepassasjere: 1.48 millioner
- Antall rutetabelltimer: 30 000
- 10 ferger (4 på el), 6 i daglig drift

Renovasjon:

- 86 % fornøyde abonnenter
- 15 000 tonn avfall i året, næringsandel 3500 tonn årlig
- Hytterenovasjon: 4 325 hytter
- Gjenvinningsgrad: 32 %.

Park og grønt

- Lekeplasser og aktivitetsparker: 63
- Ballplasser: 50
- Statlig sikrede friluftslivsområder: 41
- Kommunale friluftslivsområder: 26
- Antall km Glommastien: 24,4 km
- Antall km Kyststien: ca 165 km
- Antall km lysløyper: 23,4 km
- Strandrydding, antall ryddeaksjoner: 97

Brannvesenet

- Utrykninger/oppdrag 1264
- Gjennomført tilsyn: 227
- Antall ildsteder: 40 748
- Gjennomførte branntilsyn i boliger hittil i år: 7 014
- Gjennomførte feiinger hittil i år: 836

Vann og avløp

- Antall abonnenter: 45 000
- Antall km vannledninger: 710
- Antall km spillvannsledninger: 510
- Antall km overvannsledninger: 400
- Antall km avløp-fellesledninger: 150
- Antall pumpestasjoner avløp: 180
- Antall trykkøkingsstasjoner drikkevann: 26
- Antall rutinemessige vannprøver drikkevann/år: 424
- Lekkasjeprosent drikkevann (2024): 27%
- Mengde transportert drikkevann/døgn: ca. 40 000 m³



Hva skal Teknisk lykkes med i perioden?

Forvaltning og drift av kommunal infrastruktur er avgjørende for et velfungerende tjenestetilbud i kommunen, og påvirker sektorer som skole, barnehage, helse, omsorg, kultur, idrett samt park- og grøntområder

- Økt satsning på vedlikehold av skolebygg
- Arealoptimalisere – avskaffe arealer kommunen ikke trenger og samt utnytte arealene vi skal bruke – utvikle eiendomsstrategi
- Fornye vann og avløpsnett, optimalisere drift og fjerne fremmedvann
- Planlegge for å kunne håndtere klima og overvannsproblematikk
- Energieffektivisering – reduksjon av forbruket med 30 % innen 2030



Nødvendige tiltak for å tilpasse driften

- Fjerne gratisparkering (8 MNOK)
- Redusere tjenestenivå forvaltning (1,7 MNOK)
- Endre bildelingstjeneste (1,3 MNOK)
- Redusere støtte løypegjengen (0,2 MNOK)
- Behovsjusteringer og mindre tiltak (3,2 MNOK)



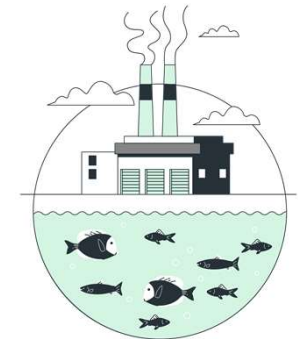
Ikke funnet rom for i årsbudsjettet

- Verdibevarende vedlikehold for hele porteføljen av formålsbygg for å forhindre ytterligere vedlikeholdsetterslep
- Tilstrekkelig vedlikehold av kommunale veier for å forhindre ytterligere etterslep
- Styrkning av driftsbudsjett veilys for å sikre stabil drift
- Etablering av reservestyrke brannvesenet





Kommuneområde Teknisk







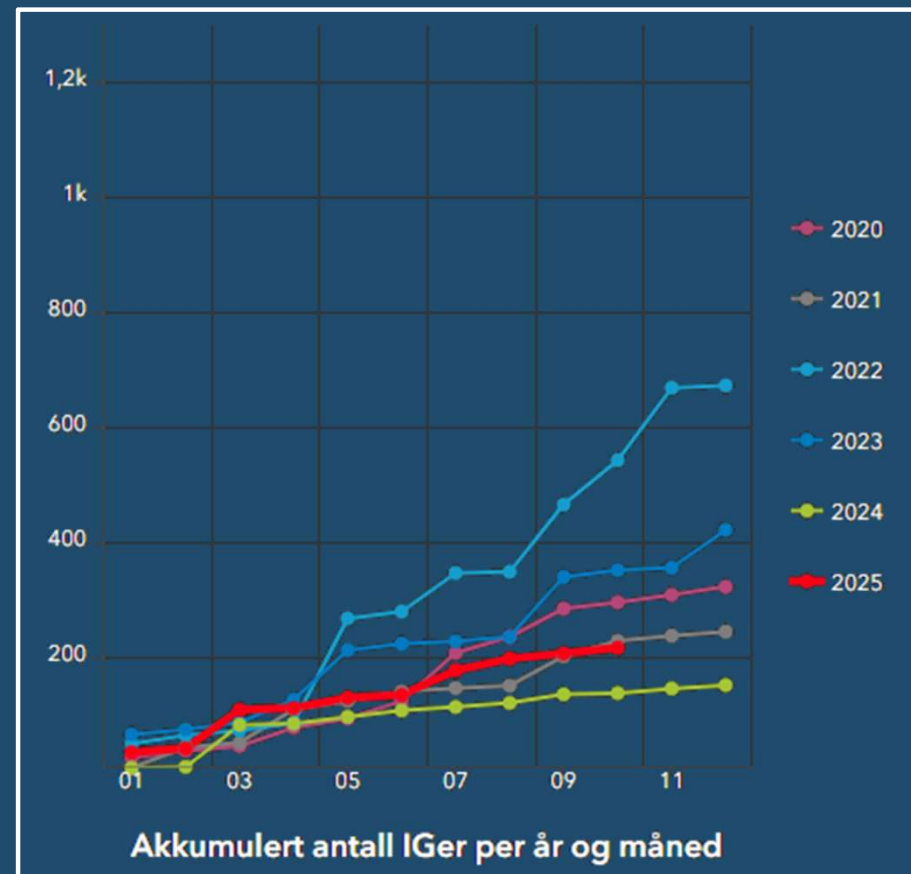
Nøkkeltall

720

byggesaker pr
september '25

49

planer til
behandling pr
september '25





Hva skal Byutvikling lykkes med i perioden?

- Klimavennlige valg og redusert klimaavtrykk
- En attraktiv by med gode byrom – 60/30/10
- Utvikle infrastrukturen for gående, syklende, kollektivtrafikk og bilister – Bypakke Nedre Glomma
- Sikre dyrkbar mark - matvaresikkerhet og naturmangfold
- Ivareta kulturarven
- Bærekraftig utnyttelse av arealer
- Øke kvaliteten i saksbehandlingen.



Foto: Trine Sirnes



Tiltak for å tilpasse driften

- Ansettelseskontroll og streng budsjettoppfølgning knyttet til drift og tiltak
- Aktivitet på alle områder kan opprettholdes, men lovpålagte oppgaver vil måtte prioriteres.

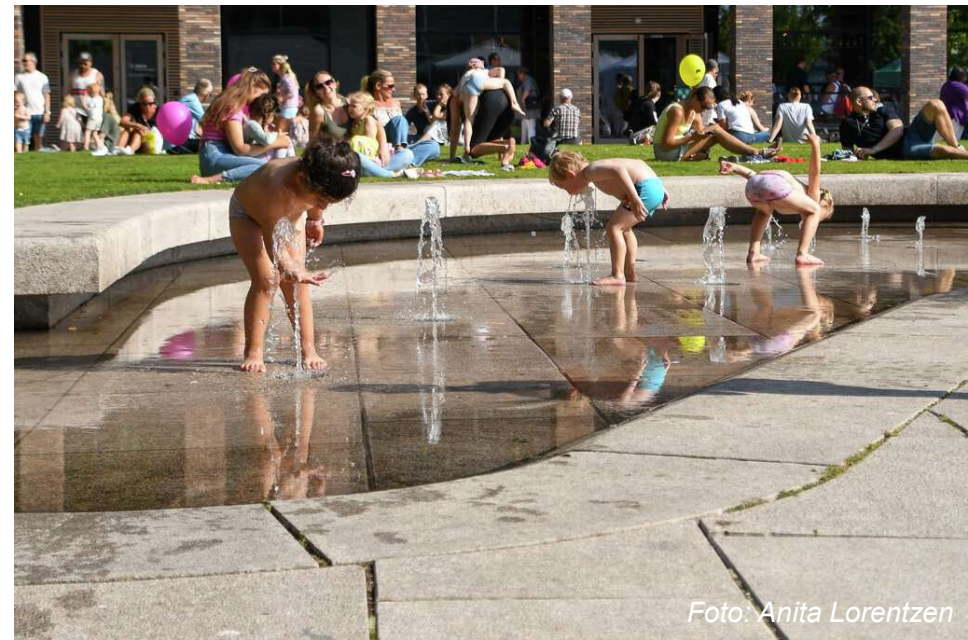


Foto: Anita Lorentzen

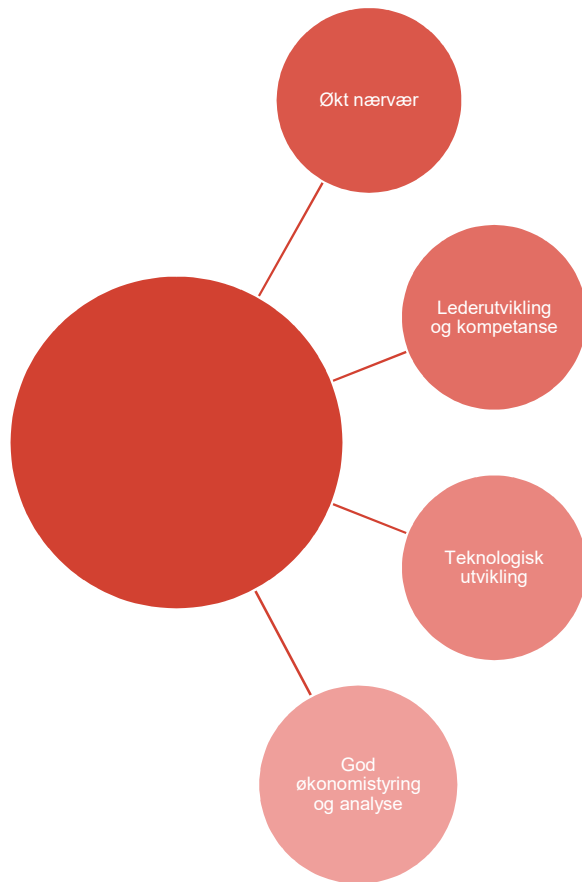


Oppdrag





Hva skal vi lykkes med i 2026?



- Raskere og mer effektive anbudsprosesser.
- Implementering av nytt ERP-system
- Utvidet administrativt samarbeid med Sarpsborg kommune
- Tilstrekkelig kapasitet innen HR til å håndtere omstilling og nedbemanning
- Utvikle ledere og beholde ansatte med kritisk kompetanse.
- Kommunikasjon mot innbyggere og ansatte





Nøkkeltall 2025 – utvalgte områder

Kommunikasjon:

Mediehenvendelser: 553
Nyhetssaker til nettside: 275
Nyhetssaker til intranettet: 292
Innlegg på sosiale medier: 832

Kommuneadvokaten:

Prosessoppdrag: 37
Internt råd og veiledning : 185

Arkivet:

Inngående dokumenter i status J: 93 105
Utgående dokumenter i status J: 124 645
Notater i status J: 46 306
Innsynskrav i status J: 1593

Anskaffelse:

Avtaler og rammeavtaler som forvaltes: 390
Anskaffelser på gjeldende anskaffelsesplan: 115
Journalførte innsynskrav: 204

Lønn, Fakturering og innkreving:

10900 Lønnsslipper pr. Mnd. / 680 for Hvaler
291 748 fakturaer på til sammen kr. 1 558 081 769,-
17 430 purringer på til sammen kr. 113 801 831,-

Innbyggerdialog:

Besvarte samtaler: 37702
Betjent i skranke: 6000
Produserte nøkkelkort: 1134



Nødvendige tiltak for å tilpasse driften til økonomiske rammer

- Ikke ansettelse i ledige stillinger etter at personer har sluttet i 2025, tilsvarende ca. 4,5 millioner kroner.
- Reduksjon i årsverk tilsvarende ca. 3,2 millioner kroner.
- Avvikle intern bedriftshelsetjeneste og anskaffe ekstern BHT.
- Si opp avtale med DigiViken





Fredrikstad kommune



Fredrikstad kommune
5 150 årsverk



Innbyggere
86 090



Økonomi
8.5 milliarder



Lag og foreninger
550



Boliger
39 923



Bærekraftsmål
17



Hvilke muligheter har vi når alt er blygrått?

- Det er fortsatt penger og ansatte til å levere tjenester
- Alle innbyggerne har ressurser
- Ett rikt og innholdsrikt foreningsliv som vil bidra
- Nesten alle kan og vil mestre egne liv – hele livet
- En teknologisk utvikling vi må ta del av – nå!
- Politikerne må 'løpe' til regjering/storting og hindre/avvikle statlig detaljstyring
- Dialog med innbyggerne er politikernes – hjelp oss!



Politikermodul i Framsikt

Link til politikermodul: [Mitt budsjettforslag](#)

- Opplæring i bruk av modul:
 - 3. november 1200-1330 Formannskapssalen

Kontaktperson for brukertilgang:
eyskle@fredrikstad.kommune.no





Frister for budsjettbehandlingen

Dato	Hendelse
Torsdag 30. okt	Budsjettforslag legges fram
Tirsdag 11. nov	Frist for partigruppene, via gruppelederne, for å sende inn spørsmål
Tirsdag 18. nov	Frist for kommunedirektør for å svare på innsendte spørsmål
17., 18. og 19. nov	Råd og utvalg uttaler/innstiller til formannskapet i sak om budsjett og økonomiplan 2026–2029
Fredag 21. nov	Frist for partigruppene, via gruppeledere, å sende inn forslag til kvalitetssikring
Tirsdag 25. nov	Frist for kommunedirektør for kvalitetssikring av forslag
Torsdag 27. nov	Formannskapsmøte – Formannskapets budsjettinnstilling legges ut til høring og offentlig ettersyn
Torsdag 11. des	Vedtak i bystyret



Rådgivning fra Økonomi

Følgende tidspunkt er holdt av:

Dag og dato	Tid
Mandag 17.11	08:30 – 10:30
Mandag 17.11	12:00 – 14:00
Tirsdag 18.11	08:30 – 10:30
Tirsdag 18.11	12:00 – 14:00
Onsdag 19.11	08:30 – 10:30
Onsdag 19.11	12:00 – 14:00

Bookes ved å sende e-post til tridah@fredrikstad.kommune.no



Ett siste innspill til politikerne

Hva er det reelle handlingsrommet i fremlagt drifts- og investeringsbudsjett?

Hvilke tiltak ønsker dere å legge inn i budsjettet og hva vil det kreve av dere, ref. hvordan finne inndekning?

Oppfordrer til en kraftig reduksjon i antallet verbalforslag - det er *ikke* kapasitet til utredning i ett så krevende omstillingsår

Takk for oppmerksomheten



FREDRIKSTAD KOMMUNE

Fellesuttalelse fra hovedsammenslutningene i Fredrikstad kommune vedrørende budsjett 2026

Fagforeningene og deres hovedsammenslutninger har bidratt med innspill til drøfting av budsjett for de ulike kommuneområdene. Vi ønsker i tillegg å komme med en felles overordnet drøftingsuttalelse til Bystyret i forbindelse med kommende budsjettforhandlinger. Budsjett 2026 vil utvilsomt bli utfordrende og svært krevende, og både innbyggere og ansatte innenfor alle kommuneområder i Fredrikstad kommune vil rammes bredt og hardt.

For ansatte vil de overordnede og mest merkbare og alvorlige konsekvensene bli:

- Endringer i arbeidsoppgaver og omorganiseringer
- Økt arbeidspress og økte fleksibilitetskrav
- Overtallighet, omstillinger og oppsigelser
- Økning i vold-, trussel- og trakasseringshendelser, spesielt der ansatte møter innbyggere/brukere i førstelinjen, og særlig innen Oppvekst og Helse

Sannsynlige sekundærkonsekvenser av de ovennevnte punktene er:

- Svekkete arbeidsmiljøer i kommunens virksomheter
- Brudd på lover og forskrifter (eks brudd på bemanningsnormer)
- Redusert bemanning og redusert kvalitet på tjenestetilbud
- Økning i sykefravær både på kort og lang sikt

Hovedsammenslutningene forventer at bystyret setter seg godt inn i hva som er den reelle risikoen for tjenestesvikt, og hva som vil bli langsiktige konsekvenser av kuttene som er foreslått. I flere tilfeller er det ikke bare snakk om å nedjustere kvalitet på tjenestene, men også å fjerne tjenester. Hovedsammenslutningene vil også understreke at flere av risikofaktorene ved Budsjett 2026 kan forsterke hverandre dersom det kuttet samtidig på ulike tjenesteområder.

- Hovedsammenslutningene er sterkt kritiske til at man fortsatt kan foreslå å prioritere penger til ishall fremfor penger til lovpålagte tjenester, forebygging og vedlikehold. Dersom det nå faktisk vedtas å kutte i lovpålagte tjenester og forebyggende tiltak, samtidig som man setter av penger til å drifte en eliteinstitusjon, så vil dette være et stort steg mot kraftigere classeskiller i Fredrikstad kommune, og enda et steg nærmere ROBEK. Det er i budsjettforslaget skissert mulige nedbemanninger i kommunen. Mange virksomheter sliter allerede med underbemanning, og en frustrasjon over å ikke ha tilstrekkelig ressurser til å hjelpe innbyggerne. Det vil for de fleste oppleves tungt og absurd om kutt gjør at ansatte sies opp og tjenester nedskaleres, samtidig som vi prioriterer midler til å bygge Arena Fredrikstad.
- Hovedsammenslutningene er også kritiske til at man med en så trang økonomi som nå, velger å prioritere en oppgradering av 5. etasje i Rådhuset til 45 millioner, fremfor å bevilge nok midler til å sikre opprettholdelse av lovpålagte tjenester og

forebyggende tiltak for barn og ungdom. Selv om det mest ideelle kan være å iverksette en oppgradering av 5. etasje allerede i 2026, vil det å innfri lovkrav i forhold til bemanningsnormer etc. trumfe denne oppgraderingen.

- De foreslåtte kuttene vil medføre risiko for større utgifter på sikt. Eksempler på dette kan være økt sykefravær i organisasjonen, økning i ungt utenforskap med tilhørende sosioøkonomiske konsekvenser, eller at heiser og ventilasjonsanlegg får kortere levetid og bygg forfaller pga. redusert vedlikehold.
- Hovedsammenslutningene forventer at det i budsjettforslaget gis mulighet til å sette seg inn i risiko for at underfinansierte sektorer i realiteten kan medføre lovbrudd. Vi forventer at dersom det kuttes i lovpålagte og forebyggende tjenester, så tar også politikere ansvar. Man skal ikke i neste omgang skylde på skoler, sykehjem eller administrasjonen for at tjenester og resultater ikke er gode nok.

Avslutningsvis vil hovedsammenslutningen uttrykke en sterk bekymring for at primærkonsekvenser av budsjettforslaget, som *redusert bemanning, overtallighet, økt arbeidspress* på ansatte og *svekkete arbeidsmiljøer* vil føre til en signifikant *økning i sykefravær* i store deler av organisasjonen.

UNIO

LO Kommune

YS

Akademikersammenslutningen



UTTALELSE OM BUDSJETT 2026 FRA ARBEIDSMILJØUTVALGET (AMU)

Fredrikstad kommune står foran betydelige endringer i 2026 som følge av stramme økonomiske rammer, demografiske endringer og behov for omstilling. Arbeidsmiljøutvalget (AMU) ønsker med dette å gi en samlet uttalelse til budsjettet som legges frem fra Kommunedirektøren, med særlig fokus på konsekvenser for ansatte og arbeidsmiljø.

1. Generelle betraktninger

AMU erkjenner at kommunen må tilpasse driften til nye økonomiske realiteter, inkludert et forventet innsparingsbehov på ca. 200 millioner kroner. Dette innebærer omfattende tiltak som vil berøre organisering, bemanning og tjenestetilbud i alle kommuneområder.

Endringene gir samtidig en bekymring for konsekvenser for ansatte ute i drift. Bekymringen gjelder både for de som blir berørt av nedbemanning direkte, og for de ansatte som er igjen. Det er ansatte som har direkte tjenesteleveranse. Kommunen må ha fokus på hvordan dette slår inn for dem. AMU viser til en viss uro for tempo for gjennomføring, og hvordan kommunen skal klarer å imøtekomme behov innenfor psykososiale og fysiske belastninger i miljø som følge av endringene.

AMU må følge nøye med på overholdelse av arbeidsmiljøloven og at kommunen fortsatt skal være en helsefremmende arbeidsplass. Det er i konsekvensen under ulike tiltak pekt på at ansatte må være omstillingsvillige og at det vil medføre mulig overtallighet.

Det er en bekymring knyttet til at ansatte kan oppleve faglig stress og arbeidsrelatert stress. Kommunen må ha særlig oppmerksomhet på hvordan ansatte skal kunne stå i situasjoner ut mot innbyggerne og potensielt økt fare for vold og trusler pga. nedgang i tjenestetilbudet.

Kommunen må jobbe med økt forståelse for dette hos innbyggere og sørge for god kommunikasjon i flere kanaler ut i samfunnet, noe som blir ekstremt viktig.

Det vises til at det særlig må være oppmerksomhet på situasjoner der oppgavene øker uten å få tilført ressurser. Det må også være fokus på lederne som skal stå i et stort press. Det må legges til rette for godt samspill mellom partene, og at endringene gjøres som et lag og sammen med tillitsvalgte og vernetjeneste. Velfungerende HMS grupper blir viktig.

2. Konsekvenser for ansatte

Tiltakene som foreslås i drøftingsnotatene innebærer blant annet:

- Reduksjon i bemanning, overtallighet og omorganisering av oppgaver
- Økt behov for omstilling og kompetanseutvikling
- Usikkerhet knyttet til fremtidige roller og arbeidsvilkår
- Økt arbeidspress på ansatte

AMU understreker viktigheten av at omstillingsprosessene skjer i tett dialog med tillitsvalgte og med tydelig informasjon til berørte ansatte. Det må sikres tilstrekkelig tid og ressurser til omstilling, og kommunen må legge til rette for støtteordninger og veiledning underveis.

En mulig konsekvens av de ovennevnte punktene (reduisert bemanning, økte krav til omstillingsevne, overtallighet og økt arbeidspress på ansatte) kan være økt sykefravær, og AMU vil følge nøye med på dette.

3. Arbeidsmiljø og HMS

Endringer i organisering og arbeidsoppgaver kan påvirke trivsel, motivasjon og psykososialt arbeidsmiljø. AMU presiserer at det skal gjennomføres risikovurderinger i forkant av større endringer, og at HMS-tiltak prioriteres. Det bør også vurderes hvilke konkrete HMS tiltak som kan gjøres overordnet og særlig i de virksomhetene som skal gjennom omstilling.

4. Medvirkning og forankring i AMU

AMU ber om at arbeidsmiljøutvalgetene holdes fortløpende orientert om alle endringer, og gis reell mulighet for å følge opp endringsprosessene.

Det presiseres at det må gjennomføres risikoanalyser og at bedriftshelsetjenesten kobles på. I tillegg er det svært viktig at vernetjenesten involveres og holdes informert.

5. Avslutning

AMU støtter kommunens mål om orden i økonomien og bærekraftig utvikling, men understreker at dette må skje med respekt for de ansatte og med ivaretagelse av et godt arbeidsmiljø.

Det er en bekymring for at det skal gjennomføres så mange prosesser parallelt. Det er videre en bekymring for omfanget av oppgavene som er igjen på ansatte etter endringene.

Det oppfordres til åpenhet, involvering og ansvarlig ledelse i den videre prosessen.

Uttalelsen ble enstemmig vedtatt 27.10.2025

