

Arkivsak-dok. 24/17147-28
Saksbehandler Line Jeanette Svendsen

Saksgang Samarbeidsarena for Sarpsborg og Fredrikstad kommuner	Møtedato 17.06.2026	Sak nr. 8/26
--	-------------------------------	------------------------

Hjemmehjelp - fritt brukervalg og vurdering av konkurranseutsetting

Kommunedirektørens forslag til beslutning:

1. Fredrikstad og Sarpsborg kommuner nedsetter en arbeidsgruppe med representanter fra begge kommuner som skal vurdere alternative modeller for samarbeid om organisering av praktisk bistand, hjemmehjelp med sikte på å møte fremtidens tjenestebehov, sikre kvalitet i tjenestene og legge til rette for utvikling av flere og bedre tilbud til brukerne.
2. Vurderingen skal omfatte vurdering av konkurranseutsetting av tjenesten.
3. Det utarbeides mandat for arbeidsgruppens arbeid.
4. Saken legges frem for politisk behandling i begge kommuner høst 2026 og foreslått prosess i saken følges.

Vedlegg:

Vedlegg 1 Saksutskrift - Fritt brukervalg for praktisk bistand, hjemmehjelp Sarpsborg
Vedlegg 2 ny rapport om interkommunalt samarbeid helse og omsorg KS FOU

Sammendrag:

Sak om mulig samarbeid med Fredrikstad kommune fremmes på bakgrunn av bystyrets vedtak i Sarpsborg 16.04.2026: «Sarpsborg kommune skal utrede alternative modeller for organisering av praktisk bistand, hjemmehjelp med sikte på å møte fremtidens tjenestebehov, sikre kvalitet i tjenestene og legge til rette for utvikling av flere og bedre tilbud til brukerne. Utredningen skal omfatte muligheter for samarbeid, da spesielt samarbeid med Fredrikstad kommune, samt vurdering av konkurranseutsetting av tjenesten.»

Kommunedirektøren foreslår å nedsette en arbeidsgruppe med representanter fra begge kommuner som utreder alternative modeller for samarbeid om organisering, samt en vurdering av mulig konkurranseutsetting av tjenesten hjemmehjelp. Det foreslås videre at formålet med samarbeidet er; å sikre kvalitet i leveranser av hjemmehjelpstjenester, samt en mer kostnadseffektiv drift slik at kommunen kan møte fremtidens tjenestebehov for hjemmehjelp. Valgfrihet for innbyggere som er i behov av tjenesten skal vektlegges. Det tas sikte på en grov tidsplan for arbeidet frem mot endelig politisk behandling i bystyrene høst 2026.

I utredningen må det vurderes interkommunale samarbeidsmodeller innenfor rammene av regler for unntak i anskaffelsesregelverket¹. Medarbeideres rettigheter og plikter må også vurderes; herunder om det foreligger en virksomhetsoverdragelse². Kommunedirektøren ser hen til utredningen i tre modeller som ble gjennomført ved saken om fremtidig kjøkkendrift;

¹ [anskaffelsesforskriften kapittel 3](#)

² [Arbeidsmiljølovens bestemmelser i kap 16 og kommunenens retningslinjer](#)

- vertskommunesamarbeid
- kommunalt oppgavefellesskap
- interkommunalt selskap IKS

Kommunene har allerede etablert et samarbeid om fremtidig kjøkkendrift. I tillegg er det en pågående politisk sak om samarbeid om vaskeritjenester. Disse tjenestene er i dag organisert under samme virksomhet i Fredrikstad kommune. Det vil være naturlig, som en del av vurderingene, også å utrede et alternativ om utvidelse av allerede etablert oppgavefellesskap jf. Nedre Glomma Kjøkkendrift.

Utredning:

Hensikten med en eventuell innføring av **fritt brukervalg** for hjemmehjelp er å gi innbyggerne valgfrihet i valg av tjenesteyter. Ordningen innebærer at brukerne selv kan velge mellom kommunens hjemmehjelptjeneste og ulike godkjente leverandører. Videre vil en slik ordning legge til rette for at brukerne kan bytte leverandør dersom dette skulle være ønskelig.

Erfaringene fra kommuner er i hovedsak at ordningen med fritt brukervalg for hjemmehjelp har fungert forholdsvis godt sett i et brukers perspektiv. Dette gjelder særlig kommuner som har driftet en slik ordning over tid.

Tilbakemelding fra brukere er ofte at de har hatt positive erfaringer med ordningen. Samtidig varierer ordningene mellom kommuner når det gjelder avtaler, pris og antall tilbydere. Flere kommuner peker også på at et visst volum av brukere med behov for hjemmehjelp er nødvendig for å sikre stabil og effektiv drift over tid. Erfaringer fra andre kommuner viser også at bytte av leverandører kan medføre økt administrativ belastning for kommunen blant annet knyttet til kontroll, kartlegging og oppfølging. Dette innebærer økte utgifter og bruk av ressurser til saksbehandling og administrasjon.

Erfaringene fra storbykommunene som for eksempel Oslo og Bergen kan ikke uten videre overføres til Sarpsborg eller Fredrikstad kommune, særlig når det gjelder markedets størrelse og potensiale for flere private leverandører.

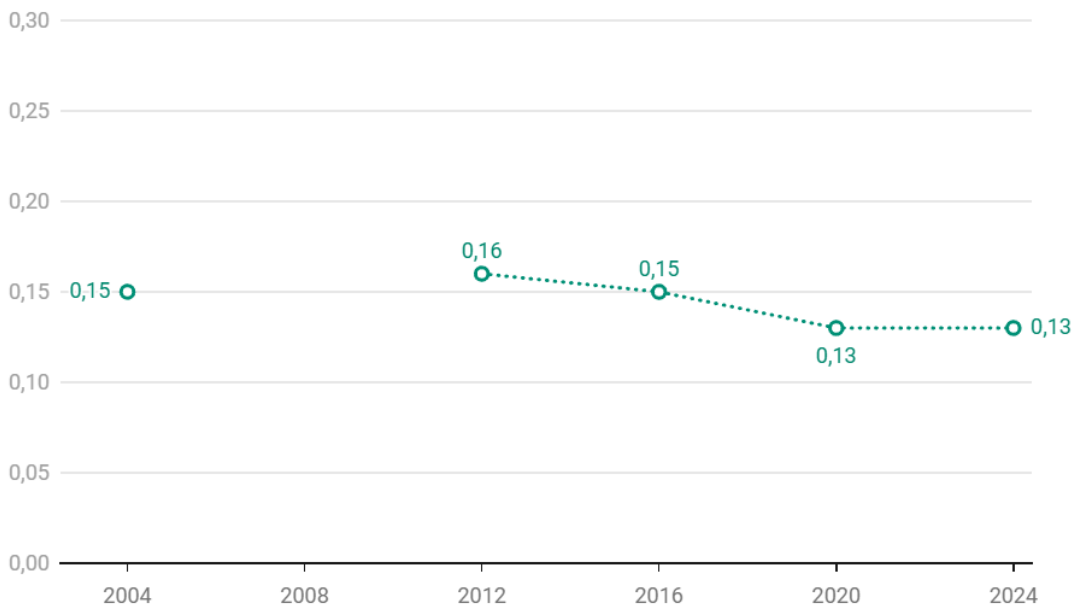
Det er utredet at en eventuell innføring av fritt brukervalg i Sarpsborg kommune vil kunne medføre økte utgifter og et mer varierende ressursbehov i kommunens tjenester. En eventuell innføring av fritt brukervalg vil berøre kommunenes medarbeidere og vil kunne innebære økte utgifter til intern overtallighet. Det har vært stor usikkerhet i å anslå økonomiske konsekvenser ved fritt brukervalg. Et estimat så langt for Sarpsborg kommune tilsier en engangsutgift for oppstart på 0,7 mill. kr og en årlig merutgift på om lag 1,5 millioner kroner til bestillertjeneste og avtaleoppfølging. De totale merutgiftene må beregnes på nytt ved et eventuelt samarbeid med Fredrikstad og Sarpsborg kommune. Se vedlegg 1 om kommunedirektørens vurderinger så langt i arbeidet med saken.

Konkurransetsetting innebærer at offentlige tjenester legges ut på anbud, der det offentlige fortsatt finansierer tjenestene, mens private aktører står for utførelsen. En eventuell konkurranseutsetting av tjenesten hjemmehjelp kan være et virkemiddel for å møte økende etterspørsel, ettersom kommunen i fremtiden vil oppleve større press på ressurser. Kommunene kan stå bedre rustet til å møte fremtidens behov forutsatt at tjenestene organiseres mer effektivt og ressurser utnyttes bedre ved en eventuell konkurranseutsetting.

Samtidig kan en slik løsning gi innbyggerne større valgfrihet. Økt konkurranse kan også bidra til høyere kvalitet og videre utvikling av tjenestene. Mer om konkurranseutsetting³

Utvikling i konkurranseutsetting i kommunene over tid

Indeksverdi på omfang av konkurranseutsetting i kommunene 2004-2024. Brudd i tidslinjen i 2008 skyldes mangelfulle svar fra det året.



Indeksen er basert på selvrapportering fra kommunene på om de har innført konkurranseutsetting innen 15 ulike tjenesteområder som spenner fra tekniske tjenester som vann og renovasjon, til velferdstjenester som grunnskoleundervisning og pleie og omsorgstilbud. Indeksen varierer mellom 0 og 1, hvor 0 betyr ingen konkurranseutsetting på noen av tjenesteområdene, mens 1 betyr konkurranseutsetting på alle tjenesteområder. For en nærmere beskrivelse av konstruksjonen av indeksen, se [rapporten](#).

Grafikk: NIBR • Kilde: Organisasjonsdatabasen 2004-2024 • Last ned data • Laget med [Datawrapp](#)

Ulike former for kjøp av kommunale helse og omsorgstjenester

[Veileder for innføring av brukervalg i kommunal tjenesteyting](#)⁴ (utgitt av Kommunal og moderniseringsdepartementet) vektlegger at det er viktig å være oppmerksom på skillet mellom brukervalg, konkurranseutsetting og privatisering.

Privatisering: betyr at kommunen overlater ansvaret til private, slik at kommunen ikke har ansvaret for tjenesten. Dette er ikke aktuelt for lovregulerte kommunale helse- og omsorgstjenester, da kommunens «sørge- for» ansvaret i helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 3 er et juridisk hinder mot privatisering.

Konkurranseutsetting: innebærer at driften/utførelsen av en kommunal tjeneste utsettes for konkurranse gjennom anbudsprosesser. Kommunen åpner for at eksterne aktører konkurrerer med kommunens egne virksomheter om å drive tjenesten gjennom anbudsprosesser. Kommunen har som nevnt ovenfor ansvaret for tjenesten. Konkurranseutsetting kan foregå ved at deler av en tjeneste legges ut på tilbud hvor en leverandør vinner et tilbud. Flere aktører konkurrerer på for eksempel pris og kvalitet hvor det er en tilbyder som vinner tilbudet. En annen form for konkurranseutsetting er at det inngås

³ <https://organisasjonsdatabasen.no/temasider/konkurranseutsetting/>

⁴ [Veileder for innføring av brukervalg i kommunal tjenesteyting](#)

likelydende avtaler med flere leverandører, hvor det ved utlysning er fastsatt pris slik at det konkurreres på kvalitet. Dersom kommunene beslutter at tjenesten skal konkurranseutsettes må regelverket for anskaffelser følges.

Brukervalg: betyr at det er brukeren selv som velger tjenesteyter blant de aktørene som kommunen har godkjent eller har inngått avtale med. Kommunen har fortsatt ansvar for tjenesten. Kommunen kan selv være en tjenesteyter som brukerne kan velge. Brukervalg innebærer konkurranse mellom aktørene hvor det er den enkelte bruker som velger leverandør, og ikke kommunen som ved annen form for konkurranseutsetting. Kommunen har det overordnede ansvaret for tjenestene uavhengig av hvem som utfører tjenestene på vegne av kommunen. Det innebærer blant annet at kommunen har ansvar for kvaliteten i tjenesten og for utmålingen av hvor mye tjenester som skal ytes.

Kommunen må kunne ta over driften av tjenesten dersom andre aktører av ulike grunner ikke kan tilby tjenesten lenger. Dette ansvaret er forankret både i kommuneloven og i helse- og omsorgstjenesteloven.

I veilederen utgitt av Kommunal og moderniseringsdepartementet (se fotnote 1) vises det til ulike premisser som må ligge til grunn for innføring av fritt brukervalg.

Tidsplan og prosess for gjennomføring

Det tas sikte på en grov tidsplan for arbeidet frem mot endelig politisk behandling i bystyrene høst 2026/12. november 2026. Det forutsettes at medvirking/medbestemmelse ivaretas jf. bestemmelser i begge kommuner.

- | | |
|---|---------------------------|
| ➤ Samarbeidsmøter i administrasjonen i begge kommuner | juni, august og september |
| ➤ Møter i arbeidsgruppen i begge kommuner | juni – november |
| ➤ Medvirking og behandling i partssammensatt utvalg | august – september |
| ➤ Ny oppdatert sak i samarbeidsarena | 18. september |
| ➤ Formannskapet i begge kommuner | november |
| ➤ Bystyret i begge kommuner | 12. november |

Ved etablering av framtidig interkommunalt samarbeid vil det være en viktig suksessfaktor å følge anbefalt prosess i hovedtrekk⁵:

FASE 1 – Hvorfor samarbeide

- Steg 1: Avklare behov i Fredrikstad og Sarpsborg kommuner
- Steg 2: Avklare omfang og form
- Steg 3: Vurdere fordeler/ulempes
- Vurdere orientering/underveismelding til politisk nivå

FASE 2 – Hvordan samarbeide

- Kort om modeller
- Steg 4: Etablere kriterier
- Steg 5: Avklare konsekvenser
- → Saksframlegg politisk i begge kommuner

FASE 3/Sluttbehandling:

- Anbefalt modell/modeller
- Kostnadsfordeling
 - Prinsipper

⁵ [utkast rapport BDO](#)

- Eksempler/alternativer til beslutning

En slik gjennomføring vil kunne sikre at begge kommuner er omforent om formålet med samarbeidet og at innhold og tidsplan er forankret.



Figur 1: Prosess for å etablere et interkommunalt samarbeid. Kilde: BDO.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Økonomiske konsekvenser må vurderes på nytt ved et eventuelt samarbeid med Fredrikstad kommune. Eventuelle merutgifter må vurderes som nytt tiltak i årsbudsjettene, avhengig av oppstartsdato.

Kommunedirektøren har i april grovt beregnet de økonomiske konsekvensene for eventuell innføring av fritt brukervalg i Sarpsborg kommune; «Det er stor usikkerhet i å anslå økonomiske konsekvensene da det ikke er funnet tilstrekkelige grunnlagstall om økonomiske konsekvenser i offentlige publiserte tall så langt. Vurderingene tar utgangspunkt i Sarpsborg kommune sine erfaringer med fritt brukervalg BPA og erfaringstall fra andre kommuner om fritt brukervalg hjemmehjelp. Beregningene er basert på eksempler og estimater. Anslag baserer seg kun på de erfaringstall kommunen har fått tilgang til. Et estimat så langt tilsier en årlig merutgift på om lag 1,5 millioner kroner og en engangsutgift for oppstart på 0,7 millioner kroner.»

Miljø:

Kan medføre økt omfang av kjørte kilometer. Mer om konsekvenser for miljø utredes nærmere.

Folkehelse:

CRPD-bestemmelsene gir personer med funksjonsnedsettelse rett til å leve selvstendig og delta fullt ut i samfunnet (artikkel 19). Praktisk bistand er ofte et viktig verktøy for å kunne oppnå rettigheten i artikkel 19. Artikkel 20–23 om mobilitet, ytringsfrihet, privatliv, respekt for hjem og familie er også relevant i arbeidet med rettigheter til praktisk bistand.

Kommunen skal legge til rette for å sikre likeverd og deltakelse. Et eventuelt vedtak om fritt brukervalg, som innebærer endringer i hvem som gir tjenesten praktisk bistand som hjemmehjelp, vil i utgangspunktet ikke bety endringer som skulle påvirke CRPD i stor grad. Likevel kan valgfrihet i seg selv bidra til en bedre opplevelse av et mer selvstendig liv.

Ivaretagelse av bestemmelsene om CRPD skal oppfylles ved iverksettelse av endringer som får konsekvenser for mennesker med funksjonshindring. Endringen kan omfatte individuelle behov. 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. Artikkel 28 er også relevant i denne sammenhengen og omhandler retten til en tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse.