

Forbregdsmyra

Verdal kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon/undersøkelse

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Kontrollutvalget ber om en helhetlig gjennomgang av Forbregdsmyra med søkelys på økonomi, tjenestetilbud og ansatte/turnover.

PROBLEMSTILLINGER

1. Har kommunen i tilstrekkelig grad ivaretatt krav til beslutningsgrunnlag og forsvarlig økonomisk styring i planlegging, gjennomføring og avvikling av prosjektet Forbregdsmyra?
2. Har kommunen ivaretatt brukerne som har bodd på Forbregdsmyra sine rettigheter?
3. Er ansatte ivaretatt i tråd med sentrale krav i arbeidsmiljøloven?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 400 timer

Rapport til sekretær: 16. februar 2026

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Sunniva Tusvik Sæter

sts@revisionmidtnorge.no

Tlf. 47 63 77 14

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Verdal kommune bestilte den 28.04.2025, sak 20/25 en helhetlig gjennomgang av Forbregdsmyra i henhold til kommunestyrets vedtak punkt 3 sak 21/2025. Kontrollutvalget ba Revisjon Midt-Norge SA vurdere hvilken form prosjektet best kan løses gjennom, forvaltningsrevisjon eller undersøkelse. Kontrollutvalget ba Revisjon Midt-Norge utarbeide et forslag til prosjektplan med blant annet problemstillinger, avgrensninger, metode, ressursbruk og leveringstidspunkt, til neste møte.

Det vises til kommunestyrets sak 21/2025 der kommunestyret i punkt 3 gjorde slikt vedtak:

Kommunestyret bestiller en helhetlig gjennomgang av Forbregdsmyra av kontrollutvalget. Gjennomgangen skal gjelde fra planlagt kjøp til antatt driftsopphør. Spesielt bør kontrollutvalget se på:

- Økonomien i prosjektet
- Er brukernes rettigheter og behov ivaretatt av kommunen?
- Ivaretagelse av ansatte og turnover.

Dette vedtaket er en bestilling fra kommunestyret til kontrollutvalget om en helhetlig gjennomgang av Forbregdsmyra.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Om småbruket og tjenestetilbudet på Forbregdsmyra

Småbruket (Forbregdsmyra 165) og kårhuset (Forbregdsmyra 167) på Forbregdsmyra i Verdal kommune har i en periode vært lokasjonen for kommunens bo- og aktivitetssenter for mennesker med komplekse rus- og psykiske lidelser. Kommunestyret har vedtatt å avvikle tilbudet, og nå ønsker kommunestyret en helhetlig gjennomgang av hva som har skjedd.

Verdal Boligselskap (VBS) kjøpte småbruket på Forbregdsmyra på oppdrag fra Verdal kommune i 2021. Verdal kommune leier eiendommene av VBS. Formålet med kjøpet var å etablere et bo- og aktivitetssenter for personer med komplekse rus- og psykiske lidelser. Småbruket består av trønderlån og vinkelfjøs. VBS kjøpte også nabobygget, «kårhuset», i 2022. De ulike delene brukes til forskjellige aktiviteter for beboere og ansatte, inkludert omsorgsboliger, arbeids- og aktivitetssenter (ATA-senter), kantine og møtevirksomhet.

Kommunens tjenestetilbud vil heretter omtales som «Forbregdsmyra». Vi vil i dette prosjektet undersøke aktiviteten på Forbregdsmyra – både kjøp av eiendommene og tjenestetilbudet.

I 2025 besluttet kommunestyret at aktiviteten på Forbregdsmyra skal avvikles, og det ble tematisert alternativ lokalisering for ATA-senteret, samt eventuelt å selge eiendommen fra VBS sin portefølje når ny plassering er funnet. Beslutningen om avvikling ble tatt etter vurderinger knyttet til økonomi, behovet for spesialiserte tjenester, samt kravene til forsvarlig drift av tiltaket. Kommunen har vurdert at det finnes andre, mer kostnadseffektive løsninger for å gi tjenestene til målgruppen.

I Verdal kommune sin kommunale planstrategi 2024-2027 og planprogram for revidering av kommuneplanens samfunnsdel 2024-2030 er det et tydelig fokus på bærekraftig økonomi. Det framgår også hvordan den demografiske utviklingen setter press på kommuneøkonomien og helse- og velferdstjenestene. Rekruttering og arbeidskraft er et prioritert tema i planstrategien, der det påpekes at kommunen står overfor rekrutteringsutfordringer. Dette er nært knyttet til temaet bemanning og turnover som kan belyses i revisjonen, spesielt innen helse- og velferdstjenester, og hvordan kommunen forholder seg til disse utfordringene. Det beskrives et økt behov for helse- og omsorgstjenester og at dette krever tilpasning av eksisterende tjenester og ressurser.

Økonomi

Når det gjelder økonomiske estimater, viser kommunens egne beregninger at drift av Forbregdsmyra i egenregi for to beboere har kostet kommunen ca. 8,3 millioner kr i 2024, med en døgnpris på omtrent 12 000 kr per bruker. Ved kjøp av tjenester til de samme brukerne i 2024, ville kommunen i henhold til egne beregninger hatt en årlig utgift på ca. 6,3 millioner kroner, med en snitt døgnpris på i overkant av 8 500 kr per bruker. Ved utvidelse av tilbudet til fire beboere kan det ifølge beregningene oppnås stordriftsfordeler, og de årlige kostnadene vil utgjøre cirka 9,2 millioner kr, med en døgnpris på 6 331 kr per bruker. Ved kjøp av tjenester til fire brukere vil den årlige kostnaden i henhold til kommunens beregninger være 12 millioner kr og en døgnpris på 8 258 kr per bruker. Ytterligere utvidelse av tilbudet i egenregi, fra fire til seks brukere, gir iht. kommunens beregninger en årlig kostnad på ca. 11,7 millioner kr, med en døgnpris på 5 367 kr per bruker. Kjøp av tjenester til brukerne av private tjenesteleverandører har ifølge kommunen en årlig estimert kostnad på 17 millioner kr, og en døgnpris på 7 791 kr per bruker.

Kommunen beskriver hvordan investeringer og drift ved Forbregdsmyra har vært økonomisk utfordrende, og det er vurdert at det ikke er økonomisk lønnsomt å videreføre tiltaket i dagens form. Kommunens vurdering er at midlertidige løsninger for brukere som trenger døgn tjenester

kan løses i andre kommunale tilbud eller gjennom kjøp av tjenester fra private aktører, i påvente av et mer bærekraftig og økonomisk forsvarlig tilbud.

Riksrevisjonen har nylig rettet kritikk mot refusjonsordningen for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester, som er en tilskuddsordning for kommunene. Riksrevisjonen har anbefalt at Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) bør gjennomgå og forbedre ordningen, inkludert bedre veiledning for kommunene og deres revisorer. Det kan komme endringer i ordningen. Det er også vurdert interkommunalt samarbeid som en løsning, men det er usikkerhet knyttet til de praktiske og økonomiske utfordringene ved et slikt samarbeid.

Tjenestetilbudet

Tjenestetilbudet ved Forbregdsmyra ble etablert i 2022 som et tiltak for målgruppen med rus- og psykiske helseutfordringer. Målgruppen er en av de mest sårbare gruppene i samfunnet. Behovene deres for helsetjenester, bolig og aktivitetstjenester krever en helhetlig tilnærming, og det er behov for flere aktører som samarbeider for å tilby et omfattende og koordinert tilbud. Forbregdsmyra hadde kun to omsorgsboliger, noe som begrenset muligheten til å tilby tjenester til flere brukere samtidig. Kommunen beskriver at det ble vanskelig å oppnå stordriftsfordeler som kunne redusere kostnadene per bruker.

Tjenestetilbudet på Forbregdsmyra ble organisert i ulike deler:

- Omsorgsboliger: Kårhuset ble brukt som to omsorgsboliger for personer med rus- og psykiske helseutfordringer. Her har beboerne fått støtte og tilpassede tjenester for å kunne bo selvstendig, men med nødvendig hjelp til daglige aktiviteter.
- ATA-senteret: Den nyeste delen av fjøset ble tilrettelagt for å huse ATA-senteret, som har tilbudt aktivitet, arbeidstrening og sosial støtte til personer med rus- og psykiske helseproblemer. Tjenestene har fokusert på å gi brukerne verktøy og støtte for å delta i arbeidslivet eller tilpassede aktiviteter.
- Fellestjenester: Trønderlåna ble brukt til møtevirksomhet, matlaging og kantine, og skapte et sosialt miljø for beboerne, der de kunne delta i felles aktiviteter og måltider.

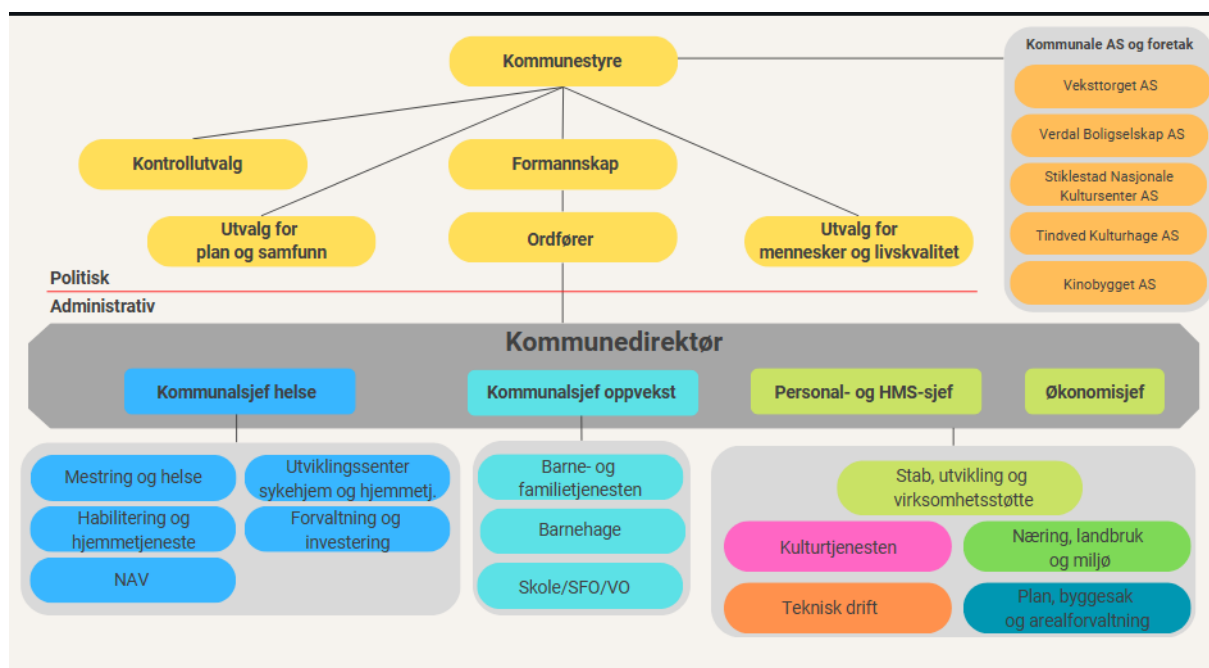
Ansatte

Ved Forbregdsmyra ble det rekruttert et team på 10,66 årsverk, som har vært ansvarlige for den daglige driften og oppfølgingen av brukerne. De ansatte har hatt en variert bakgrunn innen helse- og omsorgssektoren, inkludert spesialister på rus- og psykisk helse. Bemanningen har vært organisert i en medlevertturnus, der ansatte har arbeidet tett med beboerne. Det har vært nødvendig for å tilby kontinuerlig oppfølging til brukere med store og sammensatte behov.

Selv om det ifølge kommunen har vært tilstrekkelig bemanning for de to brukerne som har vært i tilbudet, har det vært utfordrende å opprettholde samme nivå av kvalitet og sikkerhet med det begrensede antallet boligenheter. For flere brukere som potensielt kunne tas inn, ville det vært behov for økt bemanning for å ivareta sikkerheten og kvaliteten på tjenestene. Det har vært utfordringer knyttet til turnover blant de ansatte. Jobben med ressurskrevende brukere kan være krevende både fysisk og emosjonelt, og den høye belastningen kan føre til utbrenthet og mistriivsel. Det har vært nødvendig med tiltak for å opprettholde et godt arbeidsmiljø og støtte de ansatte i deres rolle.

2.3 Kommunens organisering

Verdal kommune er organisert med fire kommunalsjefer, hvor stab er underlagt personal- og HMS-sjef. Kommunens (administrative) organisasjonskart er gjengitt i figur 2. Nivået under kommunalsjefer er virksomhetsledere og videre avdelingsledere.



Figur 2. Organisasjonskart (administrativ) Verdal kommune

Det kommer ikke tydelig fram av organisasjonskartet hvor Forbregdsmyra er organisatorisk plassert. Bokførte kostnader i regnskapet er lagt til avdeling psykisk helse under hjemmetjenester. Revisor har ikke kontaktet kommunen i forbindelse med denne prosjektplanen for å få klarhet i organisatorisk plassering av aktiviteten på Forbregdsmyra.

3 UNDERSØKELSE ELLER FORVALTNINGSREVISJON

Tematikken i prosjektet, som «økonomien i prosjektet», «brukernes rettigheter» og «ivaretagelse av ansatte og turnover», hvor lov- og regelverksoppfølging er avgjørende for å trekke konklusjoner, taler for at forvaltningsrevisjon vil være den mest hensiktsmessige metoden. Forvaltningsrevisjon gir en grundig og systematisk tilnærming som er nødvendig for å vurdere overholdelse av regelverk og kontrollere om de opprinnelige forutsetningene er blitt fulgt.

Selv om forvaltningsrevisjon er det mest naturlige valget, kan vi gjennomføre prosjektet som en undersøkelse, samtidig som metodevalget beskrevet i prosjektplanen fortsatt vil bli benyttet. En undersøkelse gir større fleksibilitet i tilnærmingen, ettersom det muliggjør leveranse av delrapporter og gir muligheten til å prioritere og undersøke temaene i ønsket rekkefølge. Vi kan begynne med økonomi, deretter tjenestetilbudet, og til slutt ansatte, og justere søkelys underveis basert på funnene.

Revisor anbefaler at prosjektet gjennomføres som en forvaltningsrevisjon, da dette gir klare rammer for hva som undersøkes (opp mot kriteriene). Det vil også være hensiktsmessig å levere alle problemstillinger samtidig, da det kan dukke opp informasjon knyttet til en problemstilling som kan ha innvirkning på dataomfanget i andre problemstillinger. Revisor åpner opp for at man underveis i prosjektet kan vurdere å gjøre om elementer av prosjektet til en undersøkelse for å ta inn elementer som ikke omfattes av kriteriene, dersom dette er hensiktsmessig for prosjektet som helhet. Dette vil skje i dialog med kontrollutvalget.

4 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

4.1 Problemstillinger

1. Har kommunen i tilstrekkelig grad ivaretatt krav til beslutningsgrunnlag og forsvarlig økonomisk styring i planlegging, gjennomføring og avvikling av prosjektet Forbregdsmyra?
 - Fikk kommunestyret fremlagt et forsvarlig og realistisk økonomisk beslutningsgrunnlag for vedtak om etablering av Forbregdsmyra?
 - Ble økonomistyringen i prosjektet gjennomført i tråd med vedtak, anbefalinger og krav til prosjektstyring- og oppfølging?
 - Fikk kommunestyret rapportering og beslutningsgrunnlag for styring og oppfølging av økonomien knyttet til Forbregdsmyra?
 - Fikk kommunestyret fremlagt et forsvarlig og realistisk økonomisk beslutningsgrunnlag for vedtak om avvikling av Forbregdsmyra?
2. Har kommunen ivaretatt brukerne som har bodd på Forbregdsmyra sine rettigheter?
 - Har kommunen sikret brukernes rett til medvirkning i beslutninger som påvirker deres livssituasjon, inkludert valg av boform, tjenestetilbud og aktivitetstilbud?
 - Får brukerne det tilbudet som er definert i individuell plan og/eller behandlingsplan?
 - Er det benyttet tvang, og er dette i samsvar med krav i lovgivningen?
 - Har det vært tilstrekkelig antall og faglig kvalifisert bemanning i tilbudet, inkludert fremlagt politiattest?
3. Er ansatte ivaretatt i tråd med sentrale krav i arbeidsmiljøloven?
 - Har det blitt utført systematisk arbeid for å sikre at arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet er i samsvar med arbeidsmiljøloven kapittel 3?
 - Har sentrale krav til arbeidsmiljø blitt ivaretatt i samsvar med arbeidsmiljøloven kapittel 4 om krav til arbeidsmiljøet?
 - Har arbeidstidsordninger vært i samsvar med sentrale krav i arbeidsmiljøloven kapittel 10 om arbeidstid?

4.2 Avgrensning

Prosjektet avgrenses til å gjelde aktiviteten i forkant av og underveis i bruken av Forbregdsmyra. Revisor vil ikke undersøke andre elementer av Verdal kommunes arbeid med

rus og psykisk helse enn det som kan knyttes direkte til aktiviteten på Forbregdsmyra. Vi undersøker kommunens praksis ved Forbregdsmyra og hvordan dette dokumenteres. Revisor har derfor ikke planlagt å snakke med brukere eller deres pårørende.

4.3 Kilder til kriterier

- Grunnloven
- Menneskerettsloven
- Forvaltningsloven
- Arbeidsmiljøloven (kapittel 3, 4 og 10)
- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Helsepersonelloven
- Refusjonsordninger
- Kommuneloven (kapittel 14)
- Riksrevisjonens rapporter
- KOSTRA (Kommunal Statistikk og Rapportering)
- Helsedirektoratets retningslinjer og anbefalinger
- Verdal kommunes egne vedtak, planer og rapporter knyttet til Forbregdsmyra
- Brukermedvirkning, tilbakemeldinger og eventuelle tilsynssaker/klager
- Regnskapsrapporter
- Kommunehelsetjenestens rapporter og evalueringer

4.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil benytte flere metoder for datainnsamling:

Dokumentgjennomgang

Dokumentgjennomgang vil være en sentral metode i gjennomføringen. Dette innebærer en grundig gjennomgang av relevante økonomiske og organisatoriske dokumenter som årsrapporter, regnskaper, budsjetter, avvik og andre rapporter. Dette inkluderer også en sammenligning av kostnader knyttet til brukerne før og underveis i tilbudet ved Forbregdsmyra, samt en gjennomgang av refusjonene fra staten for ressurskrevende brukere før og under prosjektet. Videre vil relevante dokumenter knyttet til tjenestetilbudet, som vedtak, handlingsplaner og individuelle planer for brukere, bli gjennomgått for å vurdere om brukernes rett til informasjon og medvirkning har blitt ivaretatt. Dokumentene knyttet til bruk av tvang vil også bli vurdert for å sikre at prosedyrer har vært i tråd med lovgivning, særlig med tanke på tvangstiltak i helse- og omsorgstjenester. For bemanning vil gjennomgang av bemanningsdokumenter som stillingsplaner, turnusplanlegging, personalrapporter, mulig

journalgjennomgang og årsrapporter være aktuelt. Det vil gi informasjon om hvorvidt antallet ansatte har vært tilstrekkelig for å møte behovene til brukerne, og om bemanningen har vært i samsvar med de opprinnelige planene og budsjettene for prosjektet. Økonomiske rapporter vil også bli vurdert for å vurdere bemanningskostnader og eventuelle avvik fra de opprinnelige budsjettforutsetningene.

Intervju

Intervjuer vil være en viktig metode for alle tre temaene – økonomi, tjenestetilbud og bemanning. Intervjuer med økonomiansvarlige og ledelsen vil gi innsikt i hvordan økonomiske beslutninger har blitt tatt, hvilke utfordringer som har oppstått i gjennomføringen, og hvordan bemanningen har vært organisert i forhold til de økonomiske rammer og behovene. Intervjuer med ansatte, brukere og pårørende vil gi innsikt i hvordan brukermedvirkning har blitt praktisert i beslutningsprosesser, inkludert valg av boform, tjenestetilbud og aktivitetstilbud, og hvordan kommunen har ivarettatt brukernes rettigheter i samsvar med lovgivningen. Intervjuene vil også belyse hvordan tvang har blitt håndtert, dersom det har vært aktuelt. Når det gjelder bemanning, vil intervjuer med ansatte og ledelse belyse utfordringene knyttet til rekruttering og turnover. Dette vil gi en forståelse av hvordan bemanningen har vært tilpasset behovene til brukerne, og i hvilken grad arbeidsforholdene har påvirket stabiliteten i prosjektet.

Om metodebruken

Dokumentgjennomgang kan gi et begrenset og statisk bilde, da den ikke nødvendigvis fanger de praktiske utfordringene som har oppstått i den daglige driften. Intervjuer kan gi innsikt i menneskelige og organisatoriske aspekter, men de er subjektive og kan påvirkes av deltakerens perspektiv og intervjuers gjennomføring. Intervjuene vil gi mulighet for å få en dypere forståelse og innsikt i hvordan arbeidet på Forbregdsmyra har vært.

Valgte metoder kan gi en god innsikt, men de er ikke uten begrensninger. Revisor vurderer likevel at disse dataene vil gi en helhetlig vurdering av hvordan økonomistyring, tjenestetilbud og bemanning har blitt håndtert, og hvordan disse elementene har påvirket gjennomføringen og stabiliteten i prosjektet. Dersom revisor vurderer at det er nødvendig, vil det bli gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte i prosjektet.

5 PROSJEKTORGANISERING

5.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Sunniva Tusvik Sæter
Prosjektmedarbeider	Grethe Gilstad
Kvalitetssikrer	Tor Arne Stubbe
Kvalitetssikrer	Margrete Haugum

5.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	28.04.2025
Prosjektplan til sekretær	30.06.2025
Oppstartsmøte	August 2025
Datainnsamling ferdig	Desember 2025
Rapport til uttalelse	Januar 2026
Rapport til sekretær	16. februar 2026

Stjørdal 30.06.2025

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor