

Rapport

HALDEN KOMMUNE

18.12.2025

Forvaltningsrevisjon

Helse og mestring i endring: Effektene av innsparingstiltak

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen.....	3
3	Fremgangsmåte	4
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	4
3.2	Om revisjonskriterier	4
3.3	Revisjonsmetoder	5
4	Tiltak for å redusere merforbruk	7
4.1	Innledning	7
4.2	Datagrunnlag	7
4.2.1	Bakgrunn	7
4.2.2	Iverksatte tiltak.....	8
4.2.3	Rapportering til kommunestyret – Tertialrapporter 2024 - 2025	13
4.3	Konklusjon	15
5	Kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven.....	16
5.1	Revisjonskriterier	16
5.2	Datagrunnlag	18
5.2.1	Gjennomgang av tiltak.....	18
5.2.2	Gjennomgang av vedtak i forbindelse med nedleggelsen av avdeling E Solheim	19
5.3	Vurderinger	22
5.3.1	Gjennomgang av tiltak.....	22
5.3.2	Gjennomgang av vedtak i forbindelse med nedleggelsen av avdeling E Solheim	24
5.4	Konklusjon og anbefalinger	26
6	Kilder.....	27
7	Vedlegg	28
7.1	Kommunedirektørens uttalelse	28

1 SAMMENDRAG

Revisjonens fremgangsmåte

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen beskrevet hvilke tiltak Halden kommune iverksatte for å redusere merforbruket i Helse og mestring som ble rapportert i kommunens årsmelding for 2023. Revisjonen har også beskrevet hvilken økonomisk effekt disse tiltakene har hatt. I tillegg til dette har revisjonen vurdert i hvilken grad har de iverksatte tiltakene påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. Revisjonen har gjennomført dokumentanalyser (inkludert regnskapsanalyser), intervjuer og mappegjennomgang.

Revisjonens funn og konklusjoner

Våre undersøkelser viser at det ble iverksatt en rekke tiltak i 2024 for å redusere merforbruket i Helse og mestring. Disse tiltakene omfatter ansettelsesbrems, avvikling av ordningen med ferietilskudd for personer med utviklingshemming og endring i betalingssatser for fysioterapi. I tillegg til dette effektiviserte man de hjemmebaserte tjeneste ved å innføre e-lås og digitale kjørelister. Avdeling E ved Solheim senter ble lagt ned. Seks plasser ble flyttet til Bergheim, og tiltaket ga en dokumentert innsparing på 4,9 millioner kroner. Oppfølgingsboligene for psykisk helse gjennomførte kutt tilsvarende 0,7 årsverk, noe som ga en innsparingseffekt på om lag kr 700 000. Legevakten etablerte bakvaksordning uten tilførte midler og effektiviserte driften gjennom inntektsoptimalisering og omdisponering av leger. Forvaltningsenheten reduserte ett årsverk ved naturlig avgang, noe som ga økt belastning for ansatte, men minimal påvirkning for brukerne. I Bo- og miljøarbeidertjenesten ble innsparingskravet møtt gjennom økte inntekter, turnusjusteringer, reduksjon i nattevakter, samt kutt i vikarbruk og leasingkostnader.

Basert på de innsamlede data er det revisjonens syn at innsparingstiltakene i Helse og mestring i hovedsak ble iverksatt i tråd med politiske vedtak. Rapporteringen til kommunestyret har vært jevn og forklarende. Flere enkelttiltak har levert budsjettert innsparing (bl.a. ansettelsesbrems, avvikling av ferietilskudd, bakvaksordning legevakt og strukturelle endringer i Bo- og miljøarbeidertjenesten). Likevel ble samlet måloppnåelse for 2024 lavere enn forutsatt, primært på grunn av forsinket implementering av vedtatte tiltak og overvurdert årseffekt for enkelte av de vedtatte tiltakene. Omleggingen av Solheim avd. E ga dokumenterte besparelser, men besparelsene som kom frem i regnskapet for 2024 var under budsjettmål.

Revisjonens overordnede vurdering av de iverksatte tiltakene er at de i liten grad har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven.

Ansettelsesbremsen vurderes som forsvarlig håndtert, men innebærer risiko for økte ventetider og redusert tjenestekapasitet. Revisjonen anbefaler bruk av nøkkeltallsindikatorer for å overvåke effektene. Avviklingen av ferietilskudd til personer med utviklingshemming og justering av egenbetaling for fysioterapi vurderes som lovmessig uproblematisk. Innføring av e-lås og digitale kjørelister vurderes å ikke svekke lovoppfyllelsen og kan gi bedre tjenestekvalitet, men økt tidsusikkerhet for brukerne bør følges opp med kontrolltiltak.

Nedleggelsen av avdeling E ved Solheim, og flytting av seks plasser til Bergheim, vurderes ikke å ha redusert tjenestekvaliteten for berørte pasienter. Revisjonen peker likevel på at kommunen står foran en betydelig demografisk utfordring med økning i antall eldre og må sikre tilstrekkelig institusjonskapasitet fremover. De reduksjoner som ble gjennomført i Forvaltningsenheten førte etter revisjonen syn ikke til at kommunen kom i strid med lovverket, men tiltaket førte til økt belastningen på ansatte. Strukturelle endringer i Bo- og miljøarbeidertjenesten, justering av støttekontaktordningen og nedleggelsen av Team for innovasjon og digitalisering anses gjennomført uten negative konsekvenser for brukerne eller lov-etterlevelsen. Den særskilte gjennomgangen av saksnummer 98962 viser at kommunen har håndtert omleggingen ved Solheim på en formelt og faglig forsvarlig måte. Saksbehandlingen fremstår som korrekt og komplett etter forvaltningslovens krav. Dette innebærer at saksbehandlingen er godt dokumentert og at det er gjennomført reell brukermedvirkning og forsvarlige faglige vurderinger.

Revisjonens samlede vurdering er at tiltakene ikke har medført uforsvarlig tjenesteyting, og at kommunen har opprettholdt sine lovpålagte forpliktelser overfor brukerne. Samtidig registrerer revisjonen enkelte risikoområder knyttet til blant annet bemanningsreduksjoner, økt tidsvindu i hjemmetjenesten og redusert kapasitet innen psykisk helse. Disse forholdene bør følges opp systematisk for å sikre at tjenestekvaliteten ikke svekkes over tid.

Med bakgrunn i revisjonens vurderinger og konklusjon anbefales det at Halden kommune:

- a) utvikler og implementerer et sett med styringsindikatorer for å overvåke effekten av ressurs-reducerende tiltak
- b) sikre tydelig oppfølging og evaluering av endringer i hjemmetjenesten etter innføring av e-lås og digitale kjørelister

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF¹, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Halden kommune i sak 2024/98, 19.09.2024. Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 13.05.2025. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

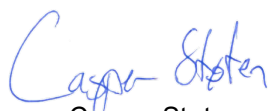
Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mai - desember 2025. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdte et avsluttende møte med administrasjonen 05.12.25 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet ble rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse er lagt ved rapporten i kapittel 7.1.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen. Casper Støten har deltatt som oppdragsansvarlig revisor. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kommunens kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 18. desember 2025



Casper Støten
oppdragsansvarlig revisor



Frank Willy Vindløv Larsen
utførende forvaltningsrevisor

¹ NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Hvilke tiltak er iverksatt for å redusere merforbruket i Helse og mestring og hvilken økonomisk effekt har disse tiltakene hatt?

Problemstillingen er deskriptiv og avgrenses med dette til å beskrive de tiltak, og de økonomiske effekter disse har hatt, for å redusere merforbruket i Helse og mestring som ble rapportert i kommunens årsmelding for 2023.

Problemstilling 2: I hvilken grad har de iverksatte tiltakene påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven?

Basert på den kartleggingen av iverksatte tiltak som ble gjort under problemstilling 1, har revisjonen under problemstilling 2 gjennomført undersøkelser for å kontrollere om et utvalg av tiltakene har ført til at tjenesteproduksjonen kommer i strid med helse- og omsorgstjenesteloven.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse, inkludert regnskapsanalyse
- Intervjuer
- Mappegjennomgang

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet har kommunedirektørens tertialrapporter til kommunestyret og dokumenter vedrørende kommunens saksbehandling av søknad om institusjonsplass, vært sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen og hentet ut fra kommunens hjemmeside. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 6.

Intervjuer

Det er gjennomført syv intervjuer:

- Direktør Helse og mestring
- Assisterende direktør Helse og mestring
- Enhetsleder Helsehus
- Enhetsleder Forvaltningsenheten
- Enhetsleder Bo- og miljøarbeidertjenesten for personer med funksjonsnedsettelse
- Enhetsleder Rus- og psykisk helse
- Enhetsleder Hjemmebaserte tjenester

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Mappegjennomgang

De aller fleste av de tiltak som er beskrevet i denne rapporten var utformet på en slik måte at man vanskelig kunne spore eventuelle negative konsekvenser for enkeltbrukere. Basert på samtale med direktør for Helse og mestring konkluderte revisjon med at det enkelttiltaket som potensielt hadde de mest inngripende konsekvensene for enkeltbrukere var nedleggingen av avdeling E ved Solheim Senter. Dette berørte seks brukere. Revisjonen har fått opplyst at man gjennomførte samme saksbehandlingssprosess for alle de seks brukerne det gjaldt. Revisjonen har valgt å gå inn å kontrollere saksbe-

handlingen i en av disse sakene, for å vurdere om saksbehandlingen kan gi indikasjoner på at nedleggelsen av avdeling E har ført til at pasienttilbudet for de brukerne det gjaldt, har kommet i strid med bestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven.

De relevante dokumenter er anonymisert, slik at revisjonen kun har forholdt seg til saksnummer. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. Lesere av denne rapporten kan ta kontakt med Østre Viken kommunerevisjon dersom de ønsker mer informasjon om hvordan vi behandler personopplysninger.

Vurdering av dataenes troverdighet

Revisjonen gjennomførte syv intervjuer med sentrale ledere i Halden kommune. Revisjonens opplevelse er at intervjuobjektene forklarte bakgrunn og innhold for de enkelte tiltakene på en gjennomgående klar og etterrettelig måte. Det er også revisjonens vurdering at intervjuobjektene vurderte måloppnåelsen for de ulike tiltakene på en nøktern og ærlig måte. Revisjonen mener at de gjennomførte intervjuer ga oss pålitelig og troverdig informasjon.

Revisjonen har gjennomgått relevant dokumentasjon og mener denne gjennomgangen bygger opp under de vurderinger og konklusjoner vi har truffet. Kun seks pasienter ble berørt av nedleggelsen av avdeling E Solheim. Revisjonen fikk oversendt vedtakene for en av disse pasientene. I og med at det ble fulgt samme fremgangsmåte for alle pasienter, mener vi gjennomgangen av denne ene mappen i tilstrekkelig grad underbygger vurdering og konklusjon.

Revisjonen mener at innhentede data er relevante og tilstrekkelige for å svare ut problemstillingen og revisjonskriteriene.

Faktautkastet ble sendt til kommunen for faktaverifisering 31.10.2025. Kommunen fikk da mulighet til å gjennomgå og kvalitetssikre faktaene i rapporten.

4 TILTAK FOR Å REDUSERE MERFORBRUK

Problemstilling 1:

Hvilke tiltak er iverksatt for å redusere merforbruket i Helse og mestring og hvilken økonomisk effekt har disse tiltakene hatt?

4.1 Innledning

Problemstillingen er deskriptiv og avgrenses med dette til å beskrive de tiltak, og de økonomiske effekter disse har hatt, for å redusere merforbruket i Helse og mestring som ble rapportert i kommunens årsmelding for 2023. I og med at problemstillingen er deskriptiv så utledes det ikke revisjonskriterier til denne problemstillingen.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Bakgrunn

Ved fremleggelsen av budsjett og økonomiplan for 2024-2027 opplyste kommunedirektøren at den økonomiske situasjonen for Halden kommune var krevende. Denne vurderingen baserte seg blant annet på at det for driftsåret 2023 var avdekket et stort merforbruk innenfor sektoren Helse og mestring. Merforbruket for 2023, hele kommunen sett under ett, ble estimert til å være om lag 90 millioner kroner. Helse og mestrings andel av dette merforbruket ble anslått til å være om lag 75 millioner kroner. Kommunedirektøren opplyste at det var igangsatt en tjenestegjennomgang i Helse og mestring. Dette arbeidet startet opp i 2023 og ble videreført inn i 2024. Målet for denne gjennomgangen var kostnadsbesparelser på kort og lang sikt.

For sektoren Helse og mestring foreslo kommunedirektøren i alt følgende 10 tiltak (i tillegg til dette kom sektorenes andel av kommunestyrets vedtak om ansettelsesbrems):

- a) Andel av tiltak ansettelsesbrems
- b) Avvikling av ordningen med ferietilskudd for personer med utviklingshemming
- c) Betaling fysioterapi
- d) e-Lås, Digitale kjørelister og effektivisering hjemmebaserte tjenester
 - o Team for innovasjon og digitalisering – effektivisere 5 %
- e) Omlegging av avdeling E Solheim senter
- f) Oppfølgingsbolig for psykisk helse
- g) Opprette bakvaksordning ved legevakten for Aremark og Halden i henhold til akuttmedisinfor-skriften
- h) Reduksjon årsverk Forvaltningsenheten
 - o Støttekontakter økt timepris og inkludering av utlegg og kjøring
- i) Strukturelle endringer Bo - og miljøarbeidertjenesten

I sak PS 85/2024 «Budsjett 2024 – Revidering», som ble behandlet i kommunestyret 20.juni 2024, opplyste kommunedirektøren at merforbruket i sektor Helse og mestring for regnskapsåret 2023 til slutt utgjorde om lag 100 millioner kroner.

4.2.2 Iverksatte tiltak

a) Ansettelsesbrems

Det politiske flertallet i Halden vedtok at det skulle innføres det som ble kalt «ansettelsesbrems³». I dette lå det at ingen stillinger som var blitt ledige som følge av naturlig avgang skulle utlyses og besettes før det var blitt gjort en grundig vurdering av behovet for å ansette personer i stillingen. Vurderinger som skulle gjøres var blant annet om det var behov for stillingen, om arbeidsoppgavene kunne løses ved hjelp av ny teknologi, eller om arbeidsoppgavene kunne løses ved hjelp av organisatoriske endringer, eventuelt om ansatte andre steder i organisasjonen kunne overta oppgavene. Disse vurderingene skulle gjøres av det enkelte tjenestested i samråd med sentraladministrasjonen. Innsparingsmålet for dette tiltaket ble satt til kr 1,5 millioner kroner.

Direktør Helse og mestring har opplyst at dette tiltaket innebar at man skulle holde tilbake stillinger der dette var forsvarlig. Han har videre opplyst at det er vanskelig å holde tilbake stillinger i virksomheter som benytter seg av turnusarbeid. Effekten av dette så man hovedsakelig blant ansatte som kun arbeidet på dagtid. Direktøren opplyser at i forbindelse med omstillingsarbeidet etablerte HR-avdelingen i Halden kommune et personalteam som fikk i oppgave å vurdere overtallighet, omplassering av ansatte også videre. Direktøren opplyser at dette tiltaket ble iverksatt i tråd med vedtak og at det er rapportert at innsparingsmålet ble nådd.

b) Avvikling av ordningen med ferietilskudd for personer med utviklingshemming

Enhetsleder for forvaltningsenheten har informert revisjonen om at dette var et tiltak som i sin tid ble fremmet politisk. Det ble fra politisk nivå uttrykt et ønske om å etablere en ordning hvor personer med utviklingshemming kunne søke om ferietilskudd. Vedtaket ble gitt høy politisk prioritet. Ordningen ble innført og var i drift i noen få år. Det viste seg etter en tid at de avsatte midlene til ordningen ikke ble benyttet fullt ut. Med bakgrunn i dette la forvaltningsenheten frem forslag om at ordningen med ferietilskudd skulle avvikles. En avvikling av dette tiltaket ble anslått å gi en innsparingseffekt på kr. 400 000.

Enhetsleder opplyser at det ble lite politisk debatt knyttet til dette innsparingsforslaget, og innsparings tiltaket ble vedtatt i tråd med administrasjonens forslag. Ordningen har ikke vært etterspurt i etterkant av avviklingen. Før saken ble endelig politisk behandlet i kommunestyret var forslaget om avviklingen av tiltaket oppe til behandling i råd for funksjonshemmede og eldrerådet. Enhetsleder opplyser at man realiserte den forventede innsparingseffekten. Det er også hennes vurdering at dette ikke var et innsparingstiltak som kom i strid med lovverket.

c) Betaling fysioterapi

Dette tiltaket gjaldt innføring av egenbetaling for kommunale fysioterapitjenester, både ved individuell og gruppebehandling. Innsparingskravet var estimert til kr 1 000 000. Direktør Helse og mestring har opplyst om at kommunen ikke klarte å realisere dette innsparingskravet fullt ut. Dette setter direktøren i sammenheng med forsinket oppstart av tiltaket. Direktøren sier at man i etterkant ser at innsparingsmålet realistisk sett burde vært satt lavere.

Revisjonen har fått opplyst at kommunen har egne rutiner for årlige oppdatering av satser for egenbetaling. En del av disse rutinene innebærer at kommunen blir varslet av Helfo om endring i regelverk og takster, slik at kommunen gjøre de nødvendige endringer i egne systemer.

³ [Budsjettvedtak 2024 - Halden kommune](#)

d) e-Lås, digitale kjørelister og effektivisering hjemmebaserte tjenester

e-Lås

Halden kommune vedtok innføring av elektronisk dørlås (e-lås) i hjemmesykepleien fra 2024. Det ble lagt inn investeringsmidler til dette tiltaket i budsjettet. Formålet med dette tiltaket var å effektivisere tjenesten og øke tryggheten for brukere og ansatte. E-lås gir ansatte i hjemmesykepleien digital adgang til brukernes hjem, og eliminerer behovet for fysiske nøkler. Dette reduserer responstiden, spesielt ved utrykning til trygghetsalarmer, og minimerer behovet for å hente nøkler fra basen.

Innføringen av e-Lås omfattet i første omgang tjenestemottakere som hadde trygghetsalarm, med mål om gradvis utvidelse til brukere med hjemmesykepleie utover tre måneder. Løsningen er gratis for brukerne, og e-låsen eies og vedlikeholdes av kommunen. All bruk av e-lås blir loggført, og sikkerhet og personvern er vektlagt. Fysiske nøkler, som var i bruk i tidligere, vil fortsatt oppbevares som reserveløsning.

Enhetsleder for hjemmebaserte tjenester har informert revisjonen om at innføring av digital nøkkelhåndtering (e-Lås) ble gjort som et effektiviseringstiltak. Installeringen av disse låsene ble først påbegynt i 2025. Enhetsleder opplyser at per juni 2025 er det installert låser hos alle brukere av trygghetsalarm, om lag 560 brukere. Ytterligere 3-400 brukere vil få e-lås installert etter hvert. Investeringskostnaden har vært ca. 4,3 millioner kroner for brukerne av trygghetsalarmer. Det er estimert at kostnaden for de resterende vil være på 2,3 millioner kroner. For budsjettåret 2025 er det lagt inn en effektiviseringsgevinst på 1,5 millioner kroner i budsjettet.

På spørsmål fra revisjonen om hvordan man har til hensikt å spare penger med dette tiltaket opplyser enhetsleder at man vil bremse kostnadsveksten ved at man kan gi tilbud til flere brukere med samme bemanning. Enhetsleder gir uttrykk for at hun håper at tiltaket vil gi innsparinger inneværende budsjettår (2025).

Enhetsleder forteller at innsparingstiltaket «Digitale kjørelister» dreier seg om innføring av systemet «Spider». Dette er et system for elektronisk ruteplanlegging og utarbeidelse av arbeidslister for hjemmetjenesten. Systemet er integrert i Halden kommunes journal- og turnussystem. Målet er å effektivisere ressursbruken, øke forutsigbarheten for pasientene og gi de ansatte bedre oversikt. Planen har vært å frigjøre ansatte til annet arbeid gjennom innføringen av dette systemet. Enhetsleder opplyser at man begynte innføring av og opplæring i systemet i uke 42 (2024). Hun forteller at de var fullt ut operative i begynnelsen av 2025. Investeringskostnaden var på 1,3 millioner kroner.

Enhetsleder opplyser videre at det har vært, og fremdeles er, enkelte utfordringer knyttet til innføring og bruk av systemet. Hun forteller at det er vanskelig å anslå presist hvor store innsparinger man har hatt, eller kan vente å få. Dette fordi man må se forventet økonomisk innsparing opp imot kravet om 55 % «ansikt til ansikt tid». Dette kravet innebærer at ansatte i hjemmetjenesten skal bruke minst 55 % av sin arbeidstid ute hos pasienter og brukere. Per i dag møter hjemmetjenesten dette kravet, i henhold til beregninger som er gjort av økonomiavdelingen i Halden kommune.

Revisjonen får opplyst at når det gjaldt det generelle innsparingskravet for hjemmetjenesten så handlet dette om å øke «ansikt til ansikt tiden», det vil si tiden kommunalt ansatte bruker ute hos pasienter og brukere. Sagt på en annen måte så skulle man øke omsorgskapasiteten i tjenesten.

Enhetsleder opplyser at kommunen ikke oppnådde forventet innsparingseffekt av disse tiltakene i 2024, men at man forventer effekt i 2025.

Når det gjelder **effektiviseringskravet på 5 % for «Team innovasjon og digitalisering»** forteller enhetsleder at dette teamet ble lagt ned 1.5.2024. Den opprinnelige tanken med effektiviseringskravet var at kommunen skulle redusere lisenskostnader med 5 %. I og med at det ble tatt en beslutning om å legge ned teamet fikk man en innsparingseffekt. Enhetsleder understreker at man også lå i rute til å nå innsparingsmålet da teamet ble nedlagt.

e) Omlegging av avdeling E Solheim senter

I kommunedirektørens budsjettforslag for 2024 begrunnes dette tiltaket med at avdeling E ikke oppfyller sine målsetninger. Årsaken er at de fysiske forholdene fortsatt ikke er tilfredsstillende, selv om det er gjort investeringer for å forbedre dem. Det pekes videre på at pasientsammensetningen ikke var i tråd med målsetningen. Erfaringen var at pasienter ikke flyttet ut når behovet for forsterkning avtok. Kommunedirektøren viste videre til at det er lite økonomisk bærekraftig å drifte en avdeling på seks plasser så isolert som ved avdeling E. Dette ble igjen begrunnet med at det er utfordrende å utnytte ressursene effektivt, i og med at avdelingen ligger isolert til.

Revisjonen har av assisterende direktør Helse og mestring fått opplyst at Solheim senter tidligere var organisert med en av avdelingsleder og 5 teamledere. Avdelingslederen hadde personalansvar og ansvar for oppfølging av sykemeldte. Teamlederne hadde ansvar for den daglige driften. Hver av teamlederne hadde ansvar for 10 pasienter, med unntak av avdeling E hvor teamleder hadde ansvar for 6 pasienter. Avdelingene var bemannet med 3 ansatte på dagtid og to på kveldstid. På avdeling E var bemanningen 3 på dagtid og 3 på kveldstid. På nattevakt var det 3 hjelpepleiere (1 nattevakt på 20 pas. på avd. A/B og 1 nattevakt på 20 pas. på avd. C/D, samt 1 nattevakt på 6 pas avd. E) og 1 sykepleier på vakt. Sykepleieren ambulerte på alle avdelingene.

Etter at avdeling E ble lagt ned i 2024 har man omorganisert driften ved Solheim. Nå er det to avdelingsledere, som har ansvar for 20 pasienter hver.

De 6 plassene som ble lagt ned på Solheim ble flyttet til Bergheim, avdeling 1 a. Denne forsterkede avdelingen er bemannet med tre ansatte på dagtid og 3 på kveldstid. På spørsmål fra revisjonen bekrefter enhetsleder at nedleggingen av avdelingen på Solheim fikk som konsekvens at man fikk en reduksjon i antallet sykehjemsplasser i Halden kommune. På spørsmål fra revisjonen om man av regnskapene kan se om denne omorganiseringen fikk de økonomiske konsekvensene man ønsket, så viser assisterende direktør til regnskapene for Solheim og Bergheim, for perioden 2023-2024.

Tabell 1 Regnskap 2023 - 2024

	Regnskap 2023	Regnskap 2024
Solheim avd. E	9,5 millioner (budsjett 7,5 millioner)	3,5 millioner (6 mnd. drift)
Bergheim avd. 1abc (25 senger)	20,9 millioner	22,2 millioner
Totalt	30,4 millioner	25,5 millioner

Basert på disse regnskapstallene fremkommer det at man fikk en innsparing på kr 4,9 millioner kroner ved å flytte 6 plasser fra Solheim til Bergheim. I tillegg til dette er Halden kommune av den oppfatning at dette tiltaket ga en effektiviseringsgevinst som ikke kommer frem i regnskapet. Dette skyldes at Bergheim 1 a ble omgjort til robust enhet og nå yter tjenester til 8 pasienter. Innsparingen som kommer frem i regnskapet (4,9 millioner kr) og denne effektiviseringsgevinsten er begrunnelsen for at man mener at innsparingskravet på 6,5 millioner kroner er oppnådd.

De ansatte på den nedlagte avdelingen ved Solheim ble plassert i andre vakante stillinger i kommunen. Ingen ansatte mistet jobben som en konsekvens av denne nedleggelsen. Enhetsleder opplyser at begrunnelsen for nedleggingen av avdeling E ved Solheim knyttet seg til kommunens økonomiske situasjon. Halden kommune har hatt høy dekning når det gjelder langtidsplasser i sykehjem. Avdeling E ved Solheim var en dyr avdeling å drifte slik den var organisert tidligere.

På spørsmål fra revisjonen om i hvilken grad nedleggelsen av avdeling E har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven, svarer enhetsleder at den enkelte pasient har fått pleie og omsorg i henhold til det som er nedfelt i vedtak for den enkelte. Det er hennes vurdering at nedleggelsen av avdeling E ikke har ført til dårligere tilbud for den enkelte pasient. Enhetsleder viser til at man per i dag har et mer omfattende tilbud om avlastning i forhold til dagsenterplasser enn man hadde tidligere. Noe som er viktig for den enkelte pasient, men også svært viktig for de nærmeste pårørende.

f) Oppfølgingsbolig for psykisk helse

Enhetsleder rus og psykisk helse opplyser at med bakgrunn i det store merforbruket man hadde hatt i Helse og mestring, fikk alle enhetene i kommunalavdelingen et innsparingskrav for budsjettåret 2024. For enhet rus og psykisk helse resulterte dette i en redusert stillingsressurs i avdeling oppfølgingsbolig for psykisk helse på kr 700 000.

Opprinnelig var man blitt forelagt et innsparingskrav på kr 1 000 000. Når innsparingskravet endte på kr 700 000 hadde det sin årsak i et opprinnelig anslag om at en nedgang på et årsverk ville gi en innsparingseffekt på kr 1 000 000. I og med at de ansatte ved oppfølgingsboligene går i turnus så kunne man ikke fjerne hele årsverket. Helgeturnusen utgjør om lag 30 % av årsverket. Følgelig endte man på et innsparingskrav tilsvarende 70 % stilling, noe som ble anslått å utgjøre kr 700 000.

På tidspunktet innsparingskravet ble vedtatt, hadde to ansatte i enheten sagt opp sine stillinger. Innsparingskravet ble håndtert ved at man ikke erstattet disse to stillingene fullt ut. De to nevnte ansatte sluttet i sine stillinger 1. februar 2024. Enheten fikk altså nær helårseffekt av tiltaket. Selv om man ikke fikk full effekt av dette tiltaket isolert sett, leverte enheten tjenester innenfor de vedtatte budsjettrammer for 2024. Innsparingskravet ble altså møtt, men enhetsleder opplyser at det faglige nivået på tjenesten ble redusert, blant annet ved at fokuset på rehabilitering ble redusert.

Enhetsleder opplyser at innsparingsforslaget, og konsekvensene av dette, ble behandlet i medbestemmelsesmøter med de tillitsvalgte. Dette er dokumentert i referater fra medbestemmelsesmøter. Brukerne var ikke involvert i utformingene av endringene.

Enhetsleders oppfatning er at innsparingstiltaket i 2024 ikke førte til brudd på lovverk, men som tidligere nevnt ble den faglige kvaliteten på tilbudet, for eksempel med hensyn til rehabilitering, redusert. I denne forbindelse pekes det på at den enkelte bruker har vedtak som er blitt fulgt opp, noe som sikrer at den enkelte har fått de tjenester man har krav på i henhold til lovverket.

g) Opprette bakvaksordning ved legevakten for Aremark og Halden i henhold til akuttmedisinforskriften

Enhetsleder har opplyst at for budsjettåret 2024 ble det vedtatt at enhet Helsehus skulle opprette bakvaksordning ved legevakten for Aremark og Halden i henhold til akuttmedisinforskriften. Dette tiltaket ble estimert å ha en kostnad på kr 4 300 000. Enheten ble ikke tilført midler for å iverksette tiltaket, som innebar at det skulle iverksettes innenfor tildelte rammer. Følgende effektiviseringstiltak ble iverksatt på legevakten for å opprette bakvaksordningen:

- **Inntektsoptimalisering** – bakvaksordning og utrykning på vakt gir mer-inntekter til legevakten (egenandeler og refusjon fra Helfo)
- **Bakvaksordningen ble iverksatt gradvis.** Det vil si at legevakten ble bemannet med 1 ekstra lege til utrykning, men ved fravær ble det ikke leid inn lege.
- **Omdisponering av deler av stillingene til fast ansatte leger.** Dette innebar at man dekket daglegeberedskapen ved legevakten med fast ansatte fastleger ved Stangeberget legesenter (kommunalt fastlegekontor) og LIS leger (turnusleger), slik at man ikke måtte kjøpe tjenester fra privatpraktiserende fastleger. Disse representerer en høyere kostnad for kommunen fordi privatpraktiserende fastleger får både kompensasjon og praksiskompensasjon, det vil si at de får kompensasjon for å dekke utgifter ved legesenteret når de er fraværende, noe som er regulert i avtale med KS og Legeforeningen.

Tiltaket skulle altså gi en effektiviseringsgevinst på 4,3 millioner kroner. Bakgrunnen for tiltaket var at legevakten i Halden skulle innfri kravene i akuttmedisinforskriften, noe legevakten ikke klarte på en tilfredsstillende måte, på grunn av minimumsbemanning med kun 1 lege på vakt. Ved nødvendig utrykning sto legevakten uten legedekning.

Tiltaket er nå gjennomført i henhold til vedtak og innenfor de rammer som ble gitt. Enhetsleder opplyser at det er et kontinuerlig fokus på effektivisering og inntektsoptimalisering. Hun opplyser at kommunen vil få levert legevaktbil i begynnelsen av august 2025. Dette vil bidra til å effektivisere og kvalitetssikre driften av legevakten.

h) Reduksjon årsverk Forvaltningsenheten

Enhetsleder ved Forvaltningsenheten har opplyst revisjonen om at dette tiltaket ble gjennomført i 2024 ved hjelp av naturlig avgang. Den aktuelle stillingen var delt i to (50 % merkantil og 50 % saksbehandlerressurs). Enhetsleder opplyser at enheten har klart å håndtere nedgangen i saksbehandlerressurs. Dette tiltaket har gitt størst belastning for de ansatte og har i liten eller ingen grad påvirket brukerne. Revisjonen får opplyst at i løpet av 2025 vil saksbehandlingsressursen bli økt med to stillinger, i tillegg til at avdelingen skal styrkes med en helsejurist.

Forvaltningsenheten har også ansvar for tiltaket «**Støttekontakter økt timepris og inkludering av utlegg og kjøring**». Dette var et tiltak som innebar en justering av de kostnader som brukerne selv måtte betale i forbindelse med bruk av støttekontakt. Enhetsleder forteller at tiltaket er gjennomført med få eller ingen protester fra brukernes side.

i) Strukturelle endringer Bo - og miljøarbeidertjenesten

Vedtaket innebar at man skulle gjennomføre «Strukturelle endringer i Bo- og miljøarbeidertjenesten». Enhetsleder ved Bo- og miljøarbeidertjenesten for personer med funksjonsnedsettelser opplyste at det opprinnelige innsparingskravet på kr 2 890 000 kroner, ble endret til kr 2 710 000. En vesentlig del av enhetens tilnærming til innsparingskravet gikk på inntektsoptimalisering av dagsentertjenesten. Det ble investert i maskiner og utstyr for økt vedproduksjon. I tillegg ble det lagt inn inntekt for utleie av lokaler. En stilling ved dagsentertjenesten ble heller ikke besatt, uten at dette gikk ut over tjenestetilbudet til brukerne. I tillegg til dette ble det gjennomført turnusjusteringer ved tre avdelinger. Et eksempel på dette var for eksempel at en ansatt ble satt opp på en langvakt istedenfor to korte vakter. Dette fikk som konsekvens at virksomheten kunne klare seg med mindre overlapping. Det ble kuttet ett nattevaktsteam ved avlastningsboligen (gikk fra 2 til 1 nattevakt). Enheten sa også opp en leasingavtale på en bil. Disse tiltakene, i tillegg til at man hadde restriktiv vikarbruk, gjorde at innsparingskravet ble møtt.

Enhetsleder opplyser at ingen brukere har blitt negativt påvirket av disse strukturelle endringene og at ingen lovbestemmelser er brutt.

4.2.3 Rapportering til kommunestyret – Tertialrapporter 2024 - 2025

Kommunedirektøren har i tertialrapporter til kommunestyret holdt den politiske ledelsen orientert om fremdrift og måloppnåelse for de vedtatte innsparinger i sektor Helse og mestring.

Økonomirapport 1. tertial 2024 (PS 82/20249, behandlet i kommunestyret 20.06.2024)

I første tertialrapport for 2024 rapporterer kommunedirektøren at kommunen har adressert utfordringene i sektor Helse og mestring etter en plan som hadde fire spor. For det første arbeidet kommunen med å effektivisere driften i sektoren. For det andre skulle man gjennomgå sektorens eiendeler for om mulig realisere eiendeler og gjennom dette redusere gjeld. Det tredje sporet handlet om at man gjennomførte en gjennomgang av sektoren ved hjelp av konsulentselskapet Agenda Kaupang. Det siste sporet handlet om at man skulle redusere dekningsgrader og kapasitet i sektoren.

Kommunedirektøren understreket i denne rapporten at effektivisering av drift, samt gjennomgangen av hele sektoren i samarbeid med Agenda Kaupang, skulle gjennomføres før man reduserte dekningsgrader og kapasitet.

I rapporten viser kommunedirektøren til at han tidligere hadde varslet ubalanse i de økonomiske prognosene i størrelsesorden 28 – 38 millioner kroner. I økonomirapporten for mars 2024, ga kommunedirektøren uttrykk for at dette nærmet seg kritisk nivå i forhold til gjenværende tid av året, med hensyn til å oppnå ønsket økonomisk effekt av iverksatte og planlagte tiltak.

I første tertialrapport melder kommunedirektøren om 13 millioner kroner i avvik mot justert budsjett for kommunens sykehjem og manglende effekt av tiltak på 5 millioner kroner i hjemmebaserte tjenester. Kommunedirektøren rapporterer at pleiefaktoren på sykehjemmene var redusert til et nivå som er i tråd med måltall som fremkom i rapporten som ble utarbeidet av Agenda Kaupang. Til tross for dette hadde man altså et avvik i forhold til prognosene på kr 13 millioner kroner. Dette skyldtes avvik i bruk av lønnsmidler, samt at man hadde budsjettet brukerbetalingen for høyt. Bo- og miljøarbeidertjenesten leverte tjenester i henhold til prognoser. Det samme gjaldt for Forvaltningsenheten, Rus og Psykisk helse, samt Halden helsehus. Hjemmesykepleien rapporterte som tidligere nevnt manglende effekt av tiltak i størrelsesorden 5 millioner kroner.

Økonomirapport 2. tertial 2024 (PS 138/2024), behandlet i kommunestyret 31.10.2024

I 2. tertialrapport rapporteres det at Helse og mestring driftes i henhold til prognosene i revidert budsjett. Følgende ble rapportert for hver av de 10 tidligere nevnte tiltak, samt sektorens andel av kommunestyrets vedtak om ansettelsesbrems.

Andel av tiltak ansettelsesbrems

Dette tiltaket, med et innsparingskrav på kr 1,5 millioner kroner, ble rapportert å være ferdigstilt i tråd med vedtatt budsjett.

Avvikling av ordningen med ferietilskudd for personer med utviklingshemming

Ordningen med ferietilskudd for personer med utviklingshemming ble rapportert å være nedlagt. Det ble ikke utbetalt ferietilskudd i 2024. Innsparingen ble rapportert å være kr 400 000.

Betaling fysioterapi

Dette tiltaket ble iverksatt i april 2024. Konsekvensen av dette var at man ikke fikk den effekten av tiltaket som forutsatt i budsjettet. Innsparingskravet var på kr 1 million. I tertialrapporten rapporteres det et avvik på kr 730 000.

e-Lås, Digitale kjørelister og effektivisering hjemmebaserte tjenester

Dette tiltaket hadde en forventet effekt i 2024 på fem millioner kroner. Kommunedirektøren rapporterer at en styrkning av dette prosjektet med fem millioner dekker opp for manglede årseffekt. Tiltaket ble opplyst å fremdeles være under arbeid.

Omlegging av avdeling E Solheim senter

Dette tiltaket ble rapportert å være ferdigstilt med effekt for 2. halvår 2024. Innsparingsmålet i vedtatt budsjett var 6,5 millioner kr. Årsprognosen ble i tertialrapporten satt til ca. 2,7 millioner. Det ble altså rapportert et forventet avvik i henhold til budsjett på i overkant av 3,7 millioner kroner.

Oppfølgingsbolig for psykisk helse

Innsparingskravet på kr 700 000 rapporteres å være innfridd, gjennom at det er innarbeidet ny turnusordning i oppfølgingsbolig.

Opprette bakvaksordning ved legevakten for Aremark og Halden i henhold til akuttmedisinforskriften

Dette tiltaket ble rapportert som ferdig. Det opplyses at opprettelse av vaktordning til legevakt er lagt inn i prognosene på dette tidspunkt.

Reduksjon årsverk Forvaltningsenheten

Innsparingskravet på kr 1 million, som skulle håndteres ved reduksjon i antall årsverk ved Forvaltningsenheten, rapporteres å være ferdigstilt ved at det ikke ble satt inn vikar for nestleder og en ansatt som er i permisjon.

Strukturelle endringer Bo - og miljøarbeider tjenesten

De strukturelle endringene i Bo- og miljøarbeider tjenesten ble rapportert å være ferdigstilt. Budsjettet innsparing av dette tiltaket var på kr 2,89 millioner kroner. Årsprognosen viser en innsparing på kr 2,71 millioner.

Støttekontakter økt timepris og inkludering av utlegg og kjøring

Dette tiltaket rapporteres å være gjennomført ved at nye timesatser ble gjort gjeldende fra 01.01.2024. Dette medførte økte inntekter på kr 50 000.

Team for innovasjon og digitalisering – effektivisere 5%

Innsparingskravet på kr 600 000 er oppnådd ved at man har redusert kostnader til lisenser.

Økonomirapporten for 2. tertial 2024 viser at stort sett alle vedtatte innsparingstiltak var gjennomført i tråd med budsjettvedtaket. Total forventet innsparing var ca. 19 millioner kroner, men denne rapporten viste at prognosen for 2024 var 9,5 millioner kroner i innsparinger. Avviket på ca. 9,5 millioner skyldtes i hovedsak at man ikke fikk de ønskede effekter av tiltakene knyttet E-lås, digitale kjørelister og effektivisering av hjemmebaserte tjenester, samt at man ikke fikk full effekt av omleggingen av avdeling E ved Solheim senter.

Økonomirapport 3. tertial 2024 (PS 39/2025), behandlet i kommunestyret 27.03.2025

I 3. tertialrapport for 2024, hvor man rapporterte på regnskapstall for hele driftsåret, ble det rapportert et merforbruk i Helse og mestring på 16,4 millioner kroner. Kommunedirektøren opplyste at 10 millioner kroner av dette merforbruket skyldtes at kommunen fikk lavere tilskudd for ressurskrevende tjenester, fordi man valgte å bruke premiefond for å redusere pensjonskostnadene for kommunen.

Når det gjelder de 10 innsparingstiltakene vi allerede har nevnt, varslet kommunedirektøren noen endringer i rapporten for 3. tertial. Rapportert avvik i forhold til vedtatt innsparing har økt til 11,1 millioner kroner. En viktig årsak til denne økningen er at tiltaket «E-lås, kjørelister og effektivisering hjemmebaserte tjenester» ikke fikk den innsparingseffekten i 2024 som man budsjetterte med. Opprinnelige innsparingskrav var 10 millioner kroner. Årsprognosen presentert i 3. tertial er på 2,5 millioner kroner, man har altså et forventet avvik på 7,5 millioner kroner.

Årsmelding 2024 Halden kommune (PS 71/2025), behandlet i kommunestyret 17.06.2025

Det fremkommer ikke ytterligere opplysninger knyttet til gjennomføringen av de enkelte prosjekter i «Årsmelding 2024». Kommunalavdeling Helse og mestring gjør opp regnskapet for 2024 med et merforbruk på 16,4 millioner kroner⁴.

4.3 Konklusjon

Innsparingstiltakene i Helse og mestring er i hovedsak iverksatt i tråd med politiske vedtak, og rapporteringen til kommunestyret har vært jevn og forklarende. Flere enkelttiltak har levert budsjettert innsparing (bl.a. ansettelsesbrems, avvikling av ferietilskudd, bakvaksordning legevakt og strukturelle endringer i Bo- og miljøarbeidertjenesten). Likevel ble samlet måloppnåelse for 2024 lavere enn forutsatt, primært på grunn av forsinket implementering av vedtatte tiltak og overvurdert årseffekt for enkelte av de vedtatte tiltakene. Omleggingen av Solheim avd. E ga dokumenterte besparelser, men besparelsene som fremkom i regnskapet for 2024 var under budsjettmål.

Samlet gjør dette at kommunalavdelingen Helse og mestring avsluttet 2024 med et merforbruk på 16,4 mill. kr. Datagrunnlaget gir ikke indikasjoner på lovbrudd i tjenesteleveransen, men det er registrert risiko for faglig kvalitetsreduksjon i oppfølgingsbolig psykisk helse.

⁴ Årsmelding 2024 Halden kommune, s. 62

5 KOMMUNENS ETTERLEVELSE AV HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN

Problemstilling 2: I hvilken grad har de iverksatte tiltakene påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven?

5.1 Revisjonskriterier

Ifølge Helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1 er lovens formål blant annet å:

- a) forebygge, behandle og tilrettelegge for mestring av sykdom, skade, lidelse og nedsatt funksjonsevne,
- b) sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre,
- c) sikre tjenestetilbudets kvalitet og et likeverdig tjenestetilbud,
- d) sikre nødvendig opplæring av pasient, bruker og pårørende, samt sikre at tilbudet er tilpasset den enkeltes behov og
- e) sikre at tjenestetilbudet tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet og verdighet.

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 skal virksomheter som yter helse- og omsorgstjenester etablere systemer for innhenting av pasienters og brukeres erfaringer og synspunkter.

Ifølge Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 3-2 skal brukere ha den informasjon som er nødvendig for å få innsikt i sin helsetilstand og innholdet i helsehjelpen, samt for å kunne ivareta sine rettigheter. Ifølge § 3-3 skal brukerens nærmeste pårørende ha informasjon om brukerens helsetilstand og helsehjelp som ytes, dersom brukeren samtykker til det eller forholdene tilsier det.

I henhold til forvaltningslovens (fvl.) § 1 er formålet med loven er å sikre at offentlige myndigheter treffer korrekte, rettferdige og etterprøvbare vedtak, samt at parten får anledning til å ivareta sine interesser. I henhold til fvl. § 16, skal partene varsles og gis mulighet til å uttale seg før et vedtak treffes. Dette gjelder særlig når vedtaket kan få negative konsekvenser for parten.

Forvaltningen skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Dette innebærer å innhente nødvendige fakta, dokumentasjon og faglige vurderinger, jf. fvl § 17.

Parten har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter før vedtak fattes, med mindre det foreligger lovlig unntak (f.eks. taushetsplikt), jf. fvl. §§ 18–19.

I henhold til fvl. §§ 24–25 skal enkeltvedtak begrunnes, slik at parten forstår hvorfor vedtaket er formulert slik det er gjort. Dette innebærer at parten skal opplyses om:

- De regler vedtaket bygger på,
- De faktiske forhold som er lagt til grunn, og
- Hovedhensynene ved forvaltningens skjønnsutøvelse.

Forvaltningslovens § 27 sier parten skal underrettes skriftlig om vedtaket så snart som mulig, og informasjonen skal inneholde:

- Resultatet,
- Begrunnelse (hvis ikke gitt tidligere), og
- Opplysninger om klageadgang, klagefrist og klageinstans.

Jamfør forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 6 bokstav g, skal kommunen ha oversikt over avvik, herunder uønskede hendelser, evalueringer, klager, brukererfaringer, statistikk, informasjon og annet som sier noe om virksomheten overholder helse- og omsorgslovgivningen, inkludert om tjenestene er faglig forsvarlige og om virksomheten arbeider systematisk for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.

Revisjonskriterier

- Kommunen skal sikre brukermedvirkning i beslutningsprosesser som påvirker tjenestetilbudet.
- Kommunen skal gi skriftlig forhåndsvarsel før vedtak treffes, og parten skal gis rimelig frist og reell mulighet til å uttale seg.
- Kommunen skal gi en skriftlig og tilstrekkelig begrunnelse som viser faktagrunnlag, lovhjemmel og hovedhensyn bak vedtaket.
- Kommunen skal skriftlig informere parten om vedtaket, begrunnelsen og klageretten, inkludert klagefrist og klageinstans.
- Kommunen skal sikre systematisk oppfølging slik at effektene av endringer som kan påvirke tjenestekvalitet og lovpålagte forpliktelser overvåkes og håndteres forsvarlig.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Gjennomgang av tiltak

For sektoren Helse og mestring foreslo kommunedirektøren i alt 10 tiltak. I tillegg til dette kom sektor-
enes andel av kommunestyrets vedtak om ansettelsesbrems.

1) Andel av tiltak ansettelsesbrems

Direktør for helse og mestring har gitt uttrykk for at det ikke foreligger noen indikasjoner på at de iverk-
satte tiltakene har ført til at tjenesteproduksjonen i kommunalområdet ikke er forsvarlig. Hans oppfatning
er at Halden den kommune yter nødvendige og forsvarlige tjenester.

2) Avvikling av ordningen med ferietilskudd for personer med utviklingshemming

Enhetsleder for Forvaltningsenheten opplyser at de iverksatte tiltak for 2024 ikke har påvirket kommu-
nens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven.

3) Betaling fysioterapi

Enhetsleder for Helsehus har opplyst at de iverksatte tiltakene ved enhet ikke har påvirket tjenestetilbu-
det i negativ retning. Enhetsleder har tvert imot opplyst at fysioterapitjenesten er styrket med ett årsverk.

4) e-Lås, Digitale kjørelister og effektivisering hjemmebaserte tjenester

Enhetsleder for hjemmebaserte tjenester vurderer at innføringen av digitalisert nøkkelhåndtering ikke
har forringet tjenestekvaliteten til brukerne av hjemmetjenester. Heller ikke bruken av planleggingsverk-
tøyet «Spider» har forringet tjenestekvaliteten. Forutsigbarheten for brukerne har kanskje blitt noe re-
dusert, i og med at tidsvinduet for når brukeren får besøk av hjemmetjenesten har økt noe. Fleksibiliteten
for hjemmetjenesten har blitt bedre, noe som fører til bedre tjenester for byens innbyggere totalt sett.

5) Omlegging av avdeling E Solheim senter

Assisterende direktør peker på at den enkelte pasient har fått pleie og omsorg i henhold til det som er
nedfelt i vedtak for den enkelte pasient. Nedleggingen av avdeling E ved Solheim har ikke ført til dårli-
gere tilbud for den enkelte pasient. Antakelig tvert imot, er hennes vurdering. Hun peker i denne sam-
menheng på at man per i dag har et mer omfattende tilbud om avlastning i forhold til dagsenterplasser
enn man hadde tidligere. Dette er viktig for den enkelte pasient, men også svært viktig for de nærmeste
pårørende.

6) Oppfølgingsbolig for psykisk helse

Enhetsleder for Rus og psykisk helse er av den oppfatning at innsparingstiltaket i 2024 ikke har ført til
brudd på lov eller forskrift. Det pekes i denne sammenheng på at den enkelte bruker har vedtak som er
fulgt opp, noe som sikrer at den enkelte bruker har fått de tjenester de har krav på i henhold til lovverket.
Når dette er sagt er det enhetsleders syn at kvaliteten på tjenestetilbudet blir lavere når man reduserer
stillingsressursen, f.eks. i forhold til rehabilitering.

7) Opprette bakvaksordning ved legevakten for Aremark og Halden i henhold til akuttmedisin-forskriften

Enhetsleder for Helsehuset har opplyst at enheten leverer tjenester av god kvalitet og at helse- og omsorgstjenesteloven etterleves i tjenestene etter at tiltakene er iverksatt.

8) Reduksjon årsverk Forvaltningsenheten

Enhetsleder for Forvaltningsenheten opplyser at de iverksatte tiltak for 2024 ikke har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven.

9) Strukturelle endringer Bo - og miljøarbeidertjenesten

Enhetsleder for Bo- og miljøarbeidertjenesten opplyser at ingen brukere har blitt negativt påvirket av disse strukturelle endringene. Ingen lover er brutt i forbindelse med de tiltak som er iverksatt.

10) Støttekontakter økt timepris og inkludering av utlegg og kjøring

Enhetsleder for Forvaltningsenheten opplyser at de iverksatte tiltakene for 2024 ikke har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven.

11) Team for innovasjon og digitalisering – effektivisere 5%

Enhetsleder for Hjemmebaserte tjenester har opplyst at «Team innovasjon og digitalisering» ble lagt ned 1.5.2024. Den opprinnelige tanken var at man skulle redusere lisenskostnader med 5 %. I og med at man la ned teamet fikk man en innsparingseffekt. Tiltaket har ikke hatt påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven.

5.2.2 Gjennomgang av vedtak i forbindelse med nedleggelsen av avdeling E Solheim

Enkeltvedtaket som hver enkelt pasient/bruker får i forbindelse med søknad om tjenester er styrende for de tjenester som kommunen leverer til den enkelte. For å gjøre en vurdering av i hvilken grad nedleggelsen av avdeling E ved Solheim har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven har revisjonen gjennomgått vedtak. Seks plasser ble nedlagt ved Solheim. Revisjonen har av assisterende direktør Helse og mestring fått opplyst at disse pasientene/brukerne fikk nye vedtak etter flytting fra Solheim til Bergheim. Revisjonen har gjennomgått en av disse pasientsakene for å danne seg et bilde av om tjenestetilbudet til den enkelte ble påvirket av denne omleggingen i tjenestetilbudet.

5.2.2.1 Saksnummer 98962

a) Saksdokument – Tildeling av langtidsplass i institusjon Solheim Senter

Saksdokumentet er et enkeltvedtak om innvilgelse av langtidsplass i institusjon ved Solheim Senter, Halden kommune. Dato for søknad og tidspunkt for vedtak fremgår av dokumentet. Det opplyses videre om at formålet med saksbehandlingen har vært å vurdere søkers behov for heldøgns omsorg.

Det fremgår av saksdokumentet at enkeltvedtaket er fattet med hjemmel i Lov om pasient- og brukerrettigheter § 2-1 a, andre ledd, og Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-2 nr. 6 bokstav c. Disse lovhenvisingene gir kommunen plikt til å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester, herunder plass i institusjon, til personer med dokumentert behov.

Det fremgår av saksdokumentet at søknaden om langtidsplass ble innvilget. Begrunnelsen av vedtaket bygger på kartlegging av funksjonsnivå og vurdering under opphold ved institusjonen, som konkluderte med behov for permanent sykehjemsplass. Det fremgår at vedtaket kan revurderes dersom behovet endres, og at overføring til annen institusjon kan bli aktuelt.

De økonomiske rammene knyttet til vedtaket om tildeling av langtidsplass i institusjon er også beskrevet. Det opplyses om at brukerens egenbetaling vil fastsettes i tråd med forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester og Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 11-2. Ettersom brukeren ikke hadde hatt korttidsopphold i 60 døgn samme år, ble det gitt en betalingsfri måned fra innflyttingsdato.

Videre fremgår det at kommunen kan innvilge fradrag for dokumenterte boutgifter (husleie, strøm og forsikring) i inntil tre måneder, jf. Halden kommunes retningslinjer til vederlagsforskriften § 5 fjerde ledd. Det stilles krav om at nødvendige opplysninger og dokumentasjon skal sendes innen fire uker, ellers kan kommunen beregne vederlag basert på siste tilgjengelige ligningsdata og informasjon fra NAV.

I vedtaket informeres søker om rett til innsyn etter forvaltningsloven § 18, samt klageadgang etter pasient- og brukerrettighetsloven §§ 7-2 til 7-5. Det informeres om at en eventuell klage skal fremsettes skriftlig til kommunen, som i et slikt tilfelle vil foreta ny vurdering før klagen eventuell oversendelse til Statsforvalteren i Oslo og Viken. Klagefristen opplyses å være fire uker.

I tillegg til dette informeres det om at brukeren har til å be om utsatt iverksetting av vedtak, jf. forvaltningslovens § 42 og at brukeren har rett til dekning av saksomkostninger dersom vedtak endres til gunst for parten, jf. forvaltningslovens § 36.

I saksdokumentet informeres det også om at søkers bistandsbehov er registrert i IPLOS, som er et nasjonalt helseregister. Bruker informeres om retten til innsyn og kontroll med registrerte opplysninger.

b) Forhåndsvarsel om endring av tjenestetilbud

Dette dokumentet er et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 om mulig endring av tjenestetilbud for bruker med langtidsplass i institusjon ved Solheim Senter, avdeling E. Det opplyses i dokumentet at bakgrunnen for varslet er Halden kommunestyres vedtak fattet 14.12.2023 om å avvikle langtidsavdelingen ved Solheim Senter. Dette gjør det nødvendig for kommunen å omgjøre eksisterende vedtak om institusjonsplass. Varslet er sendt til brukerens verge og viser til tidligere vedtak om langtidsplass.

I dette brevet til bruker opplyses det om at det er behov for å gjøre et omgjøringsvedtak av pågående tjenestetilbud. Brukeren opplyses om at omgjøring av vedtak uten klage er hjemlet i forvaltningslovens § 35, femte ledd. Brukeren, og dennes pårørende/verge, inviteres til samtale. Brukeren blir informert om at ny institusjonsplass ikke vil innebære endringer i tjenestetilbudet. Videre opplyses det om at overgang til ny institusjonsplass vil foregå i nært samarbeid med bruker og dennes pårørende/verge. Det blir gitt informasjon om at brukeren, eller pårørende/verge har rett til å uttale seg utover det som frem i kommer samtalen de er invitert til.

Forhåndsvarselet informerer om hvor brukerens rettighet som tjenestemottaker er hjemlet (Lov om pasient- og brukerrettigheter § 2-1 a). Det opplyses også at regler om saksbehandling følger blant annet av Forvaltningsloven.

c) Vedtak om langtidsplass i institusjon (omgjøringsvedtak)

I dette dokumentet opplyses det at det er fattet nytt enkeltvedtak og at brukeren er innvilget langtidsplass i institusjon ved Bergheim Bo- og Aktivitetssenter, avdeling 1 ABC.

Saken bygger på tidligere saksbehandling:

- Opprinnelig innvilget vedtak om langtidsplass ved Solheim Senter
- Forhåndsvarsel om endring tjenestested
- Journalopplysninger i fagprogrammet Gericca

Det vises også til individuell samtale der verge, enhetsleder sykehjem og konsulent fra Forvaltningsenheten var til stede. I forhåndsvarselet ble det som tidligere nevnt opplyst om mulighet for å uttale seg ut over det som fremkom under samtalen. Ved utløp av frist hadde Halden kommune ikke mottatt noen ytterligere uttalelse vedrørende saken.

Dokumentet redegjør for hjemmelsgrunnlaget for vedtaket. Det vises følgende lovbestemmelser:

- Lov om pasient- og brukerrettigheter (pbrl.) § 2-1 a, andre ledd, som gir rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen.
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (khol.) § 3-2 nr. 6 bokstav c, som pålegger kommunen å tilby institusjonsplass.
- Forvaltningsloven § 35 femte ledd, som gir kommunen adgang til å omgjøre vedtak uten klage når det foreligger nye forhold.

Det opplyses at overflytningsdato ikke er fastsatt, men at bruker og verge vil bli varslet når flytting nærmer seg. Det opplyses videre om at brukerens bistandsbehov vil bli vurdert fortløpende. Vedtaket kan endres dersom behovet endres, tjenestetilbudet omorganiseres eller settes ut på anbud. Formålet med institusjonsoppholdet er å sikre heldøgns pleie og omsorg i tråd med faglige vurderinger.

På samme måte som i det opprinnelige vedtaket om langtidsplass ved Solheim, så redegjøres det for de økonomiske rammene for vedtaket, samt brukerens rettigheter til innsyn og klageadgang. Assisterende direktør for Helse og mestring har opplyst at det ikke har kommet inn noen klager fra brukere eller pårørende som følge av flyttingen av pasienter/brukere fra Solheim til Bergheim.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Gjennomgang av tiltak

For sektoren Helse og mestring foreslo kommunedirektøren i alt 10 tiltak. I tillegg til dette kom sektorenes andel av kommunestyrets vedtak om ansettelsesbrems.

1) Andel av tiltak ansettelsesbrems

Basert på intervjuet med direktør for helse og mestring, hvor det fremkommer at det ikke foreligger noen indikasjoner på at de iverksatte tiltakene knyttet til ansettelsesbrems har ført til at tjenesteproduksjonen ikke er forsvarlig, vurderer revisjonen at det foreligger en ledelsesmessig vurdering av forsvarlighet i tråd helse- og omsorgslovens § 1-1.

Revisjonen vil likevel peke på at det kan knytte seg risiko til denne type tiltak. Ansettelsesbrems kan slå ut i økte ventetider, avlyste/utsatte tjenester også videre. Dersom det ikke allerede er gjort kan man vurdere å utarbeide et sett med nøkkeltallsindikatorer, for eksempel for dekningsgrad, ventetider, fristbrudd også videre, for gjennom dette å skaffe seg et enda tydeligere bilde av hvilke effekter et slikt tiltak har på tjenesteproduksjonen.

2) Avvikling av ordningen med ferietilskudd for personer med utviklingshemming

Med bakgrunn i enhetsleder for Forvaltningsenheten sin vurdering av at dette tiltaket ikke har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven, samt opplysningene om at ordningen ikke har vært etterspurt i etterkant av avviklingen, er det revisjonens vurdering at dette tiltaket ikke har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven.

3) Betaling fysioterapi

I forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester står det i § 11 at «Egenandelen skal i det enkelte tilfelle svare til forskjellen mellom den honorarsats som til enhver tid gjelder etter avtale mellom staten og (...) Norsk Fysioterapeutforbund/Norsk Manuellterapeutforening/Privatpraktiserende Fysioterapeuters Forbund, og folketrygdens refusjonssats. Gitt den forutsetning at egenbetalingssatsene for fysioterapi ikke er motstrid med forskriftskravet som referert, er det revisjonens vurdering at dette tiltaket ikke har påvirket kommunens etterlevelse av lovverket. Revisjonens vurdering baserer seg også på enhetsleder for Helsehus sine opplysninger om at de iverksatte tiltakene, etter hennes vurdering ikke har påvirket tjenestetilbudet i negativ retning. Enhetsleder har tvert imot påpekt at fysioterapitjenesten er styrket med ett årsverk.

4) e-Lås, Digitale kjørelister og effektivisering hjemmebaserte tjenester

Basert på de innsamlede data er det revisjonens vurdering at innføringen av e-lås og digitale kjørelister ikke har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven. Revisjonen er av den oppfatning at dette tiltaket, på et overordnet nivå, kan føre til bedre tjenester totalt sett. Dette forutsetter at de effektiviseringsgevinster som kan trekkes ut av tiltaket kommer brukerne av hjemmebaserte tjenester til gode. Revisjonen registrer likevel at forutsigbarheten for den enkelte bruker kan ha blitt redusert, i og med at tidsvinduet for når brukeren får besøk av hjemmetjenesten har økt noe. For å sikre at tiltaket ikke går ut over kvaliteten for den enkelte bruker kan kommunen iverksette kontrolltiltak. Det kan for eksempel innebære å sette terskler for «tidsvindu-avvik», måle presisjon for oppmøte fra hjemmetjenesten sin side, gjennomføre undersøkelser av brukertilfredshet også videre. Resultatene av denne type kontroller bør behandles som en del av kommunens kontinuerlige kvalitetsarbeid.

5) Omlegging av avdeling E Solheim senter

Revisjonen viser i denne sammenheng til gjennomgang av enkeltsak i kapittel 5.3.2. Basert på denne gjennomgangen og de opplysninger og vurderinger som er innhentet gjennom intervjuer, er det revisjonens vurdering at dette tiltaket ikke har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven i negativ retning. I denne vurderingen ligger det en oppfatning av at tiltaket ikke har ført til et kvalitetsmessig redusert tilbud for de pasientene som allerede mottok tjenester av kommunen.

Det ligger utenfor denne forvaltningsrevisjonsrapporten å vurdere hvorvidt en reduksjon av antallet institusjonsplasser i eldreomsorgen er tilpasset den økningen i antall eldre som vi vet norske kommuner står overfor de nærmeste årene. Revisjonen finner det likevel riktig å peke på at også Halden kommune står foran en sterk økning i antall eldre over 80 år. Det å etablere den rette sammensetningen av langtids- og korttidsplasser i institusjon og hjemmebasert omsorg vil være en av kommunens viktigste oppgaver. Retten til sykehjemsplass eller opphold i tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, er presisert i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1e første ledd. Der heter det at pasient eller bruker har rett til sykehjemsplass dersom dette etter en helse- og omsorgsfaglig vurdering er det eneste kommunale tilbudet som kan sikre pasienten og brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Kommunens plikt til å tilby slike tjenester er presisert helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2a første ledd. I disse tilfellene må pasienten eller brukeren tildeles plass og kan ikke settes på venteliste.

6) Oppfølgingsbolig for psykisk helse

Med bakgrunn i de vurderinger som er gjort av enhetsleder for Rus og psykisk helse er revisjonen av den oppfatning at dette innsparingstiltaket ikke har ført til at kommunen bryter helse- og omsorgstjenesteloven. Sentralt i revisjonens vurdering er opplysningene om at enhet Rus og psykisk helse har fulgt opp hver enkelt brukes vedtak for å sikre at brukerne får de tjenestene de har krav på. Revisjonen legger merke til enhetsleders syn på at kvaliteten på tjenestetilbudet blir lavere når man reduserer stillingsressursen, f.eks. i forhold til rehabilitering. Dette er en vurdering som revisjonen deler.

7) Opprette bakvaksordning ved legevakten for Aremark og Halden i henhold til akuttmedisin-forskriften

Enhet Helsehuset opprettet en bakvaksordning for legevakten i Aremark og Halden i 2024. Tiltaket ble iverksatt for å imøtekomme kravene i akuttmedisinforskriften. Enheten ble ikke tilført midler for å realisere tiltaket. De nødvendige ressurs ble skaffet til veie gjennom inntektsoptimalisering, omdisponering av stillinger til fast ansatte leger, samt at bakvaksordningen ble innført gradvis. Enhetsleders vurdering er at helse- og omsorgstjenesteloven etterleves i tjenestene etter at tiltakene er iverksatt.

Revisjonens vurdering er at dette tiltaket ikke har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven i negativ grad.

8) Reduksjon årsverk Forvaltningsenheten

Dette tiltaket ble iverksatt ved hjelp av naturlig avgang. Enhetsleder for Forvaltningsenheten vurderer at de iverksatte tiltak for 2024 ikke har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven. Dette var et tiltak som førte til større arbeidsbelastning for de ansatte og hadde i liten eller ingen grad påvirkning for brukerne. Revisjonen får opplyst at i løpet av 2025 vil saksbehandlingsressursen bli økt med to stillinger, i tillegg til at avdelingen skal styrkes med en helsejurist. Revisjonen forstår denne økningen i saksbehandlerressurs som et tiltak for å møte reelle behov i Forvaltningsenheten. Det har ikke vært mulig for revisjonen, med de tilgjengelige data, å si noe konkret om hvorvidt nedgangen i

saksbehandlingsressurs i 2024 førte til at kommunen på noe tidspunkt kom i strid med helse- og omsorgslovgivningen. Revisjonens vurdering er, med bakgrunn i de økninger i saksbehandlerressurser som er tildelt Forvaltningsenheten, at tiltaket i 2024 uansett ikke har hatt noen varig negativ effekt på kommunens overholdelse av helse- og omsorgsloven.

9) Strukturelle endringer Bo - og miljøarbeidertjenesten

En vesentlig del av dette tiltaket gikk på inntektsoptimalisering av dagsentertjenesten. Dette innbefattet investeringer i maskiner og utstyr for økt produksjon og inntekter for utleie av lokaler. Det ble også gjennomført turnusjusteringer. Enhetsleder for Bo- og miljøarbeidertjenesten har opplyst at ingen brukere har blitt negativt påvirket av disse strukturelle endringene og at ingen lover er brutt i forbindelse med de tiltak som er iverksatt. Revisjonens vurdering er at dette tiltaket ble gjennomført uten at det påvirket kommunens oppfyllelse av kravene i helse- og omsorgstjenesteloven.

10) Støttekontakter økt timepris og inkludering av utlegg og kjøring

Dette var et tiltak som innebar en justering av de kostnader som brukerne selv måtte betale i forbindelse med bruk av støttekontakt. Revisjonens vurdering er at tiltaket ikke påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven.

11) Team for innovasjon og digitalisering – effektivisere 5%

«Team innovasjon og digitalisering» ble lagt ned 1.5 2024. Den opprinnelige tanken var at man skulle redusere lisenskostnader med 5 %. I og med at man la ned teamet fikk man en innsparingseffekt. Revisjonens vurdering er at tiltaket ikke har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven.

5.3.2 Gjennomgang av vedtak i forbindelse med nedleggelsen av avdeling E Solheim

Enkeltvedtaket som hver enkelt pasient/bruker får i forbindelse med søknad om tjenester er styrende for de tjenester som kommunen leverer til den enkelte. For å gjøre en vurdering av i hvilken grad nedleggelsen av avdeling E ved Solheim har påvirket kommunens etterlevelse av helse- og omsorgstjenesteloven har revisjonen gjennomgått vedtak. Seks plasser ble nedlagt ved Solheim. Revisjonen har av assisterende direktør Helse og mestring fått opplyst at disse pasientene/brukerne fikk nye vedtak etter flytting fra Solheim til Bergheim. Revisjonen har gjennomgått en av disse pasientsakene for å danne seg et bilde av om tjenestetilbudet til den enkelte ble påvirket av denne omleggingen i tjenestetilbudet.

5.3.2.1 Saksnummer 98962

a) Saksdokument – Tildeling av langtidsplass i institusjon Solheim Senter

Revisjonens vurdering er at dokumentet fremstår som et fullstendig og formelt korrekt enkeltvedtak i samsvar med forvaltningslovens krav. Det går tydelig frem hvilket formål saksbehandlingen har hatt, og vedtaket viser til korrekt hjemmel i både pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 nr. 6 bokstav c, som er relevante for innvilgelse av institusjonsplass.

Begrunnelsen for vedtaket bygger på dokumentert kartlegging og vurdering av funksjonsnivå, og saksframstillingen viser at kommunen har sørget for at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 17. Begrunnelsen oppfyller også kravene etter §§ 24–25, ved at den viser både faktiske forhold og rettslig grunnlag for avgjørelsen.

Brukeren er informert om klagerett, frister og klageinstans i tråd med forvaltningsloven § 27, og det gis opplysninger om rett til innsyn, utsatt iverksetting og dekning av saksomkostninger. Dette viser at kommunen etterlever kravene om rettssikkerhet og etterprøvbarehet.

Videre er økonomiske forhold og vederlagsberegning gjort rede for på en tydelig måte, med henvisning til lov- og forskriftsverk samt kommunale retningslinjer. Dette styrker vedtakets transparens og forståelighet for bruker.

b) Forhåndsvarsel om endring av tjenestested

Revisjonens vurdering er at dokumentet fremstår som et korrekt utformet forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16, utstedt i forkant av en omgjøring av eksisterende vedtak. Det fremgår tydelig at bakgrunnen for endringen er et politisk vedtak om avvikling av langtidsavdeling ved Solheim Senter.

Bruker og verge er varslet om den planlagte endringen. De er også invitert til samtale, og gitt mulighet til å uttale seg. Dette oppfyller kravene til forsvarlig saksbehandling og medvirkning. Varslet inneholder også informasjon om lovgrunnlaget og sikrer at bruker får innsikt i egen situasjon og mulighet til å ivareta sine interesser.

At varslet viser til pasient- og brukerrettighetsloven og forvaltningsloven, samt presiserer at tjenestetilbudet ikke vil endres i omfang eller innhold, bidrar til å redusere usikkerhet og sikre brukermedvirkning i prosessen.

c) Vedtak om langtidsplass i institusjon (omgjøringsvedtak)

Dette dokumentet fremstår som et gyldig enkeltvedtak fattet på korrekt rettslig grunnlag. Hjemlene i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a, helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 nr. 6 bokstav c og forvaltningsloven § 35 femte ledd er etter revisjonens syn riktig anvendt, og saksgrunnlaget bygger på tidligere vedtak, forhåndsvarsel og journalopplysninger.

Det fremgår at det er avholdt samtale med verge og representanter fra kommunen, og at det var anledning til ytterligere uttalelser. Dette viser at brukeren har fått reell mulighet til å medvirke, jf. forvaltningsloven §§ 16–17.

Vedtaket oppfyller kravene til begrunnelse etter §§ 24–25, ved at både faktiske forhold, vurderinger og hjemmelsgrunnlag fremgår. Opplysninger om innsyn, klageadgang og økonomiske forhold er i tråd med § 27, og vedtaket gir et klart bilde av rettigheter og plikter.

Det fremgår at kommunen har informert om videre prosess, herunder varsling før flytting og fortløpende vurdering av bistandsbehov. Dette viser at kommunen ivaretar både brukerrettigheter og hensynet til forsvarlig tjenesteyting etter helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1 bokstav c–e.

Revisjonens gjennomgang av saksnummer 98962 viser at Halden kommune i denne saken har overholdt kravene i helse- og omsorgslovgivningen og forvaltningsloven. Saksbehandlingen fremstår som systematisk, og i tråd med god forvaltningsskikk. Revisjonen legger i sin vurdering vekt på at kommunen har:

- gitt skriftlig forhåndsvarsel med reell uttalelsesmulighet,
- gitt skriftlig og tilstrekkelig begrunnede vedtak,
- informert om klageadgang, frister og instans, og dokumentert både faglige vurderinger og lovgrunnlag på en tilfredsstillende måte.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonens gjennomgang av de foreslåtte og iverksatte tiltakene innen sektoren Helse og mestring, samt den særskilte vurderingen av vedtak i forbindelse med nedleggelsen av avdeling E ved Solheim, viser at Halden kommune i all hovedsak har etterlevd kravene i helse- og omsorgstjenesteloven og relevant regelverk.

Gjennomgangen av tiltakene viser at:

- De fleste tiltakene er gjennomført uten at tjenestetilbudet til brukere er redusert i innhold eller faglig kvalitet.
- Enhetsledere og tjenesteansvarlige har gjort faglige vurderinger som samlet sett underbygger at forsvarlighetskravet i helse- og omsorgstjenesteloven er ivaretatt.
- Der tiltak har medført økt arbeidsbelastning eller risiko for kvalitetstap, har kommunen enten iverksatt kompenserende tiltak eller planlagt ressursøkning i etterkant (f.eks. i Forvaltningsenheten).

Den særskilte gjennomgangen av saksnummer 98962 viser at kommunen har håndtert omleggingen ved Solheim på en formelt og faglig forsvarlig måte. Saksbehandlingen fremstår som korrekt og komplett etter forvaltningslovens krav. Dette innebærer at saksbehandlingen er godt dokumentert og at det er gjennomført reell brukermedvirkning og forsvarlige faglige vurderinger.

Revisjonens samlede vurdering er at tiltakene ikke har medført uforsvarlig tjenesteyting, og at kommunen har opprettholdt sine lovpålagte forpliktelser overfor brukerne. Samtidig registrerer revisjonen enkelte risikoområder knyttet til blant annet bemanningsreduksjoner, økt tidsvindu i hjemmetjenesten og redusert kapasitet innen psykisk helse. Disse forholdene bør følges systematisk for å sikre at tjenestekvaliteten ikke svekkes over tid.

Med bakgrunn i revisjonens vurderinger konklusjon anbefales det at Halden kommune:

- utvikler og implementerer et sett med styringsindikatorer for å overvåke effekten av ressursreducerende tiltak
- sikre tydelig oppfølging og evaluering av endringer i hjemmetjenesten etter innføring av e-lås og digitale kjørelister

6 KILDER

Dokumentasjon fra Halden kommune

- Budsjet 2024 med økonomiplan
- Budsjet 2024 – Revideringer
- Oversikt over innsparingstiltak
- Økonomirapport mars 2025
- Økonomirapport november 2024
- Økonomirapport oktober 2024
- Økonomirapport september 2024
- Økonomirapport 3. tertial 2024
- Rapport 1. tertial 2024
- Rapport 3. tertial 2024
- Rapport 1. tertial 2025
- Rapport 2. tertial 2025
- Økonomirapport juli 2025
- Kvalitetsstandarder i helsetjenesten – Halden kommune
- Rutine for personalteam
- Dokumenter knyttet til saksnr. 98962
- Agenda Kaupang (2024) Tjenestegjennomgang Helse- og mestring – Halden kommune
- Rutiner for Nytt år, Gerica
- Drift årshjul, Gerica

Lover og forskrifter

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

7 VEDLEGG

7.1 Kommunedirektørens uttalelse

Revisjonen mottok per e-post 16.12.2025 følgende uttalelse til rapporten fra kommunedirektøren i Halden kommune:

«Først og fremst vil vi takke for god dialog og prosess gjennom arbeidet.

Helse og mestring planlegger nå å etablere aktivitetsnøkkeltall (KPI) i hele sektoren med forankring i vedtatte planer, strategier og sentrale standarder. Regelmessig oppfølging vil følge ordinær rapportering i Halden kommune.

KPI'er deles i tre hovedkategorier

- **Strukturindikatorer:** Ressurstall, antall årsverk, faglig kompetanse.
- **Prosessindikatorer:** Aktivitet i pasientforløp, ventetider, antall konsultasjoner.
- **Resultatindikatorer:** Helseutfall, bruker-/pasienttilfredshet, sikkerhet.

Metodikk som balansert målstyring for kobling mellom strategiske mål og indikatorer legges til grunn for hver KPI.

Framsikt vil bli brukt som visuelt dashbord og rapportering

Indikatorene brukes som grunnlag for kontinuerlig kvalitetsforbedring, tverrfaglige team/koordinerings-team bruker KPI-er som styringsverktøy ved justering av tiltak.

Revurdere og utvikle indikatorer ved behov, og innføring av nye for å sikre at indikatorene er relevante, gyldige og i samsvar med strategiske mål og praksis.»