

Tidlig innsats

Levanger kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med prosjektet er å undersøke om kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter knyttet til tidlig avdekking og oppfølging av barn med særlige behov, og om det blir gitt spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring i tråd med vedtak. Prosjektet skal også belyse hvordan kommunen ivaretar rollen som barnehagemyndighet, herunder kravet om likebehandling av private og kommunale barnehager, samt om barnehager og skoler har nødvendig kompetanse til å identifisere og følge opp barn med særlige behov.

PROBLEMSTILLINGER

1. Sikrer kommunen tidlig avdekking av fremmedspråklige barn med særlige behov
 - følger kommunen lovkravene for saksgang knyttet til spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole?
2. Ivaretar kommunen som barnehagemyndighet kravet om likebehandling av private og kommunale barnehager?
3. Sikrer kommunen at barnehager og skoler har tilstrekkelig kompetanse til å identifisere, følge opp og tilrettelegge for barn med særlige behov?
4. Sikrer kommunen at spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole gjennomføres i tråd med vedtaket?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: inntil 400 timer

Rapport til sekretær: Våren 2026

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Cathrine Berg-Mortensen

cathrine.mortensen@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 97795080

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Levanger kommune bestilte den 06.25.2025, sak 29/25 en forvaltningsrevisjon innenfor området tidlig innsats i skole og barnehage. Prosjektet er prioritert som neste prosjekt i Plan for forvaltningsrevisjon.

Under behandling av saken står det følgende:

Utvalget ønsker at den første problemstillingen ser særskilt på fremmedspråklige barn med særlige behov. Utvalget diskuterte om kommunen som tilsynsmyndighet likebehandler barnehagene, eksempelvis ved godkjenning av årsplan for barnehagene.

I plan for forvaltningsrevisjon står det følgende under forslag til tema/vikling/innretning:

Manglende avdekking og oppfølging av barn med særlig behov tidlig, kan gi konsekvenser for det enkelte barnets videre utvikling og muligheter i livet. Når det fattes enkeltvedtak, har kommunen plikt til å gi tjenester i samsvar med vedtaket. Eksempler på problemstillinger:

- *Har kommunen rutiner som fanger opp barn med særlig behov tidlig?*
- *Hvordan sikrer kommunen nok og rett kompetanse på dette tjenesteområdet?*
- *Hvordan etterleves regelverket for vedtak om tjenester til barn med særlig behov*

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Barn under opplæringspliktig alder har etter barnehageloven § 31¹ rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov. Formålet er å gi tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring, blant annet språklige og sosiale ferdigheter (Barnehageloven, 2005, § 31). For barn i grunnskolen er det fastsatt i opplæringsloven § 11-6² at elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Denne bestemmelsen trådte i kraft 1. august 2024 og erstattet tidligere regler om spesialundervisning (Opplæringsloven, 2023, § 11-6).

Tidlig innsats er løftet frem som et sentralt prinsipp i begge lovverk. Regjeringen har i forarbeidene til både barnehageloven og opplæringsloven lagt vekt på at tidlig avdekking og

¹ [Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Kapittel VII. Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. - Lovdata](#)

² [Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) - Lovdata](#)

oppfølging av barn med særlige behov har stor betydning for barnets utviklingsmuligheter (Prop. 67 L (2022–2023)³; Prop. 103 L (2015–2016⁴)). Dersom rettighetene ikke oppfylles, kan det innebære brudd på lovkrav og ha konsekvenser for barnets videre læring og deltakelse. Dette er særlig aktuelt for fremmedspråklige barn, ettersom språkbarrierer kan føre til at behov avdekkes senere (Utdanningsdirektoratet, 2022)⁵.

Kommunen har i tillegg en rolle som barnehagemyndighet. Etter barnehageloven § 11⁶ skal kommunen likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører myndighetsoppgaver. Dette omfatter blant annet tilsyn og godkjenning av årsplaner (Barnehageloven, 2005, § 11). For å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet stiller bestemmelsen krav om at oppgavene som barnehagemyndighet organiseres adskilt fra kommunens oppgaver som barnehageeier. Dette er fremhevet i både lovtekst og veiledere fra Utdanningsdirektoratet (Udir, 2021)⁷.

Tilgang på kompetanse er avgjørende for at lovkravene skal oppfylles. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) er sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole, jf. barnehageloven § 33⁸ og opplæringsloven § 11-7⁹. PPT skal i tillegg bidra med kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehager og skoler. Utdanningsdirektoratet (2023)¹⁰ peker på at mangel på spesialpedagogisk kompetanse i barnehage og skole er en utfordring som kan få konsekvenser for kvaliteten på tilbudet til barn med særlige behov.

På denne bakgrunn er det relevant å undersøke hvordan kommunen arbeider for å ivareta fremmedspråklige barn med særlige behov, hvordan kommunen ivaretar kravet om likebehandling av private og kommunale barnehager i rollen som barnehagemyndighet, og hvordan kommunen sikrer kompetanse og ressurser knyttet til spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole. Problemstillingene er dermed forankret i lovverket og i føringer som fremhever barns rettigheter, kommunens plikter og betydningen av tidlig innsats.

³ [Prop. 57 L \(2022–2023\) - regjeringen.no](#)

⁴ [Prop. 103 L \(2015–2016\) - regjeringen.no](#)

⁵ [Minoritetsspråklige barn | udir.no](#)

⁶ [Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Lovdata](#)

⁷ [Kommunens rolle som barnehagemyndighet | udir.no](#)

⁸ [Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Kapittel III. Godkjenningsplikt og oppgavefordeling - Lovdata](#)

⁹ [Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) - Lovdata](#)

¹⁰ [Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis | udir.no](#)

2.3 Kommunens organisering

I Levanger kommune er kommunedirektøren øverste administrative leder. Under kommunedirektøren er det fire kommunalsjefer med ansvar for helse og oppvekst, samfunnsutvikling, økonomi, organisasjon og HR. Sektoren for helse og oppvekst omfatter de kommunale barne- og ungdomsskolene, de kommunale barnehagene samt pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barneverntjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Levanger kommune har totalt 18 barnehager, hvorav 7 er kommunale og 11 er private. Kommunen har videre åtte kommunale skoler. I tillegg kommer Levanger voksenopplæring og to private grunnskoler: Markabygda Montessoriskole og Vårtun kristne oppvekstsenter.

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

5. Sikrer kommunen tidlig avdekking av fremmedspråklige barn med særlige behov
 - følger kommunen lovkravene for saksgang knyttet til spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole?
6. Ivaretar kommunen som barnehagemyndighet kravet om likebehandling av private og kommunale barnehager?
7. Sikrer kommunen at barnehager og skoler har tilstrekkelig kompetanse til å identifisere, følge opp og tilrettelegge for barn med særlige behov?
8. Sikrer kommunen at spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole gjennomføres i tråd med vedtaket?

3.2 Avgrensing

Problemstillingene er avgrenset slik at revisjonen retter seg mot kommunens ansvar og oppgaver, ikke den enkelte barnehages eller skoles interne praksis.

Problemstilling 1 omfatter kommunens arbeid med å avdekke fremmedspråklige barn med særlige behov. Undersøkelsen avgrenses til barnehage og grunnskole, og vil ikke omfatte videregående opplæring. Det ses på barn i alderen barnehagealder og grunnskolealder, men ikke på spesialpedagogisk hjelp til barn som ikke går i barnehage. Revisjonen vil se på rutiner, saksgang og oppfølging i tråd med lovkrav, men ikke på den faglige kvaliteten i den pedagogiske hjelpen utover det som fremgår av vedtakene.

Problemstilling to avgrenses til kommunens oppgaver som barnehagemyndighet. Det innebærer en vurdering av om kommunen ivaretar kravet til likebehandling av private og kommunale barnehager. Problemstillingen omfatter ikke barnehagenes interne organisering eller drift.

Problemstilling tre gjelder kommunens ansvar for å sikre tilstrekkelig kompetanse og ressurser knyttet til barn med særlige behov i barnehage og grunnskole. Undersøkelsen vil omfatte kommunens systemer, organisering og bruk av ressurser til spesialpedagogisk hjelp i barnehage og individuelt tilrettelagt opplæring i skole. Problemstillingen omfatter ikke andre støtteordninger som transport eller helsetjenester, og den vil ikke vurdere enkeltansattes arbeid.

Problemstilling 4 vil omhandle om kommunen sikrer at spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring i skole gjennomføres i tråd med vedtaket. Undersøkelsen avgrenses til et utvalg vedtak for barn (uavhengig av bakgrunn) i barnehage og elever i skole, og vil vurdere om disse blir fulgt opp i samsvar med vedtakene. Revisor vil ikke vurdere kvaliteten på hjelpen, effekten av tiltakene eller elevens læringsutbytte.

3.3 Kilder til kriterier

Følgende kilder er aktuelle for utledning av revisjonskriterier:

- Barnehageloven
- Rammeplan for barnehage
- Opplæringsloven
- Forvaltningsloven
- Rundskriv fra Utdanningsdirektoratet
- Kvalitetsvurderingssystemet
- Veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging (Utdanningsdirektoratet)
- Veileder om spesialpedagogisk hjelp (Utdanningsdirektoratet)
- Barneombudets rapporter og veiledninger
- FN-konvensjonen om barns rettigheter (Barnekonvensjonen)

3.4 Metoder for innsamling av data

Det planlegges å benytte flere kilder for å belyse problemstillingene og gi et tilstrekkelig grunnlag for vurderingene.

Dokumentanalyse

Det vil bli innhentet og gjennomgått relevante kommunale planer, strategier og rutiner for tidlig innsats i barnehage og skole. Analysen kan omfatte kompetanseplaner, prosedyrer for kartlegging og oppfølging, maler og styringsdokumenter knyttet til samarbeid med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Det kan også innhentes statistikk og styringsdata, eksempelvis antall og andel barn som mottar tidlig innsats, henvisningsrater til PPT og tidsintervaller fra identifisering av behov til iverksetting av tiltak. Formålet er å se på hvordan kommunen har etablert systemer og rutiner i tråd med gjeldende krav.

Saksgjennomgang

Det vil bli gjennomført en saksgjennomgang som en del av datainnsamlingen. Formålet er å belyse hvordan kommunen behandler enkeltsaker og følger opp vedtak i praksis. For problemstilling 1 vil saksgjennomgangen omfatte hele saksgangen fra henvisning til vedtak.

For problemstilling 4 vil saksgjennomgangen omfatte et bredere utvalg vedtak for barn i barnehage og elever i skole, med sikte på å undersøke hvordan vedtakene blir fulgt opp i praksis.

Intervjuer

Det planlegges å gjennomføre semistrukturerte intervjuer med eksempelvis

- styrere i et utvalg kommunale barnehager
- rektorer ved et utvalg kommunale grunnskoler
- ansatte med oppgaver knyttet til kartlegging og oppfølging (for eksempel spesialpedagoger eller ressurspersoner)
- representanter for PPT
- administrativ ledelse på kommunalt nivå (oppvekst, barnehage og skole)

Intervjuene vil bli gjennomført digitalt. Intervjuguider vil utarbeides med utgangspunkt i problemstillingene og kan inneholde spørsmål om rutiner for tidlig identifisering, kompetansetiltak og prosesser frem til eventuell henvisning.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Cathrine Berg-Mortensen
Prosjektmedarbeider	Merete M. Montero
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold
Kvalitetssikrer	Eirik Gran Seim

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	06.05.2025
Prosjektplan til sekretær	26.08.2025
Oppstartsmøte	September 2025
Datainnsamling ferdig	Februar 2026
Rapport til uttalelse	Mars 2026
Rapport til sekretær	Våren 2026

Mo i Rana 26.08.2025

Cathrine Berg-Mortensen

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

RmRevisjon
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Prosjektnr: 1357	Kommune: Levanger
------------------	-------------------

Hovedreferanse:

Kommuneloven § 24-4

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3

ISA 200 - Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4

ISA 220 - Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13

ISA 300 - Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6

Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Standard for eierskapskontroll RSK 002 pkt. 3

Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utførelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke yttet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke yttet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Sted: Mo i Rana Dato: 25.08.25

Rolle: Oppdragsansvarlig

Navn: Cathrine Berg Mortensen

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7716 Steinkjer

post@revisjonmidt-norge.no
907 30 300

www.revisjonmidt-norge.no
Kontonummer: 4270.18.38658
Org.nr: 929 90 2310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

• CATHRINE BERG-MØRTENSEN, 25.08.2025

Forsølet av





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no