

Tildeling av avlastningstiltak til foreldre med særlig tyngende omsorgsarbeid

Levanger kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

FR1403

2026

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Levanger kommune sikrer at tildeling av avlastningstiltak til foreldre med særlig tyngende omsorgsarbeid skjer i samsvar med regelverket, herunder kravet til likebehandling.

PROBLEMSTILLING

- Sikrer Levanger kommune at tildeling av avlastningstiltak til foreldre med særlig tyngende omsorgsarbeid skjer i samsvar med regelverket?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: inntil 350 timer

Rapport til sekretær: innen 15.04.2027

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Merete M. Montero

merete.montero@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 476 38 548

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for kontrollutvalgets bestilling, bakgrunnen for prosjektet og kommunens organisering av det undersøkte området.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Levanger kommune bestilte i møte 19. mai 2026, sak 29/26, en forvaltningsrevisjon av avlastningstiltak til foreldre med særlig tyngende omsorgsarbeid. Bestillingen tar utgangspunkt i område nummer tre i Plan for forvaltningsrevisjon.

Ved behandlingen av bestillingssaken vedtok kontrollutvalget følgende formål for forvaltningsrevisjonen:

«Formålet med forvaltningsrevisjonen er å sikre at regelverket for tildeling av avlastningstiltak følges samt at likebehandling skjer.»

2.2 Om avlastningstiltak

Avlastningstiltak inngår i kommunens ansvar overfor personer som utfører særlig tyngende omsorgsarbeid. Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6 skal kommunen tilby nødvendig pårørendestøtte, blant annet i form av opplæring og veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønad. Bestemmelsen angir hvilke former for pårørendestøtte kommunen minst skal ha tilbud om til denne gruppen.

Formålet med avlastningstiltak er blant annet å hindre overbelastning hos omsorgsyteren, gi mulighet til nødvendig fritid og ferie og legge til rette for deltakelse i vanlige samfunnsaktiviteter. Avlastning kan organiseres på ulike måter og gis i eller utenfor hjemmet og i eller utenfor institusjon. Tilbudet skal være faglig forsvarlig, individuelt tilrettelagt og koordinert med andre hjelpetiltak. Det må ivareta både omsorgsyterens behov for avlastning og omsorgsmottakerens behov for et forsvarlig tilbud i avlastningsperioden.

Om omsorgsarbeidet kan anses som særlig tyngende, må avgjøres etter en konkret vurdering. Relevante momenter er blant annet omsorgsarbeidets omfang og varighet, den fysiske og psykiske belastningen, om arbeidet skjer regelmessig eller periodevis, om omsorgsyteren har en lovbestemt omsorgsplikt og om omsorgsarbeidet medfører inntektstap. Foreldre til barn under 18 år har en lovbestemt omsorgsplikt. Ved vurderingen må det derfor tas hensyn til hvilke omsorgsoppgaver som overstiger det som normalt følger av foreldreansvaret.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6 gir ikke den pårørende rett til en bestemt type tjeneste eller en bestemt organisering av tilbudet. Kommunen må foreta en konkret vurdering av hva som er nødvendig og forsvarlig i den enkelte saken. Ved utformingen av tilbudet skal det

legges stor vekt på hva omsorgsyteren og personen som mottar omsorg mener jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1.

Den som utfører særlig tyngende omsorgsarbeid, kan etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-8 kreve at kommunen treffer vedtak om hvorvidt det skal settes i verk tiltak for å lette omsorgsbyrden, og hva tiltakene i så fall skal bestå i. Bestemmelsen gir i seg selv ikke rett til en bestemt tjeneste, men gir rett til en avgjørelse som kan påklages. Formålet er blant annet å styrke rettssikkerheten og hindre at søknader blir liggende ubehandlet fordi kommunen ikke har et egnet tilbud.

For tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6 som forventes å vare lenger enn to uker, gjelder forvaltningsloven kapittel IV og V om saksforberedelse og vedtak, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-7 andre ledd. Saksbehandlingen må blant annet oppfylle kravene til utredning, begrunnelse og underretning. I tillegg gjelder pasient- og brukerrettighetslovens regler om medvirkning og klage.

Når avgjørelsen berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Vurderingen må være konkret og individuell og ta utgangspunkt i det enkelte barnets situasjon og behov. I saker om avlastning må kommunen også identifisere og vurdere interessene til andre barn i familien som blir berørt av avgjørelsen. Generelle antakelser om hva som vanligvis er best for barn, kan ikke erstatte en vurdering av de konkrete forholdene i saken.

Kommunens skjønnsutøvelse er begrenset av det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Prinsippet innebærer at likeartede saker skal behandles likt, med mindre kommunen kan vise til saklige og relevante grunner for ulik behandling. Kravet til likebehandling innebærer ikke at alle søkere skal tildeles samme type eller omfang av avlastning. Avgjørelsene må likevel bygge på relevante hensyn som anvendes på en konsekvent måte, og forskjeller i resultatet må kunne begrunnes i dokumenterte forskjeller mellom sakene.

2.3 Kommunens organisering og lokale rammer

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.

Avlastningstjenestene i Levanger kommune er organisert innenfor kommunalsjefområdet helse og oppvekst.

Forvaltning helse og omsorg¹ er kommunens kontaktpunkt for innbyggere og samarbeidspartnere som søker om, eller ønsker informasjon om, helse- og omsorgstjenester. Avdelingen behandler blant annet søknader om avlastning, og fatter vedtak. Levanger kommune har etablert veiledende tjenestebeskrivelser og tildelingskriterier for kommunale helse- og omsorgstjenester, datert september 2025.

Koordinerende enhet er organisert som en del av Forvaltning helse og omsorg. Enheten har et overordnet ansvar for å ivareta innbyggernes rett til individuell plan, koordinator og barnekoordinator. Ansvarer gjelder personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Koordinerende enhet skal også legge til rette for brukermedvirkning og samhandling mellom ulike sektorer og tjenestenivåer. Dette kan være relevant for familier som mottar avlastning samtidig som barnet eller den unge mottar andre kommunale eller statlige tjenester.

Levanger kommune tilbyr avlastning til barn og unge gjennom Regnbuen barne- og avlastningsbolig². Regnbuen har som mål å gi avlastning til foreldre og pårørende som har særlig tyngende omsorgsoppgaver. Tilbudet omfatter både avlastning i institusjon og avlastning organisert som privat avlastning.

Avlastning i institusjon gjennomføres ved Regnbuen barne- og avlastningsbolig, som er en døgnbemannet tjeneste for barn og unge med ulike bistandsbehov. Privat avlastning kan organiseres som besøkshjem, og kommunen opplyser at pårørende fortrinnsvis finner besøkshjem selv for sitt barn.

Levanger kommune har i Samfunnsanalyse og kunnskapsgrunnlag 2025³ rapportert om en økning i bruken av avlastningstjenester for barn og unge. Fra 2019 til 2023 økte antallet barn med avlastning i institusjon fra 12 til 28. Det registrerte antallet timer økte i samme periode fra 28 288 til 64 480 timer per år, som tilsvarer en økning på 128 prosent målt mot 2019.

¹ [Forvaltning helse og omsorg - Levanger kommune](#)

² [Regnbuen barne- og avlastningsbolig - Levanger kommune](#)

³ <https://www.levanger.kommune.no/planer-og-styringsdokumenter/kommunens-planer/samfunnsanalyse-og-kunnskapsgrunnlag/>

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstilling

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling er det utarbeidet følgende problemstilling:

- **Sikrer Levanger kommune at tildeling av avlastningstiltak til foreldre med særlig tyngende omsorgsarbeid skjer i samsvar med regelverket?**

For å besvare problemstillingen vil revisor undersøke både kommunens systemer for tildeling av avlastningstiltak og hvordan disse fungerer i praksis. Det kan blant annet være aktuelt å se på:

- kommunens organisering, ansvarsfordeling, rutiner, kriterier og kontrolltiltak på området
- hvordan kommunen kartlegger og utreder omsorgsarbeidet, søkeres behov og familiens samlede situasjon
- om vedtakene bygger på konkrete, individuelle og helhetlige vurderinger, og om medvirkning og barnets beste ivaretas
- om vedtakene er tilstrekkelig begrunnet, og om innholdet og omfanget av tjenesten framgår tydelig
- om kommunen har en praksis som legger til rette for likebehandling, herunder om relevante vurderingstemaer anvendes på en konsekvent måte
- hvordan kommunen evaluerer, revurderer og forbedrer tildelingspraksisen, blant annet på bakgrunn av klager, omgjøringer og avvik

Kravet til likebehandling inngår som en del av regelverket og de forvaltningsrettslige kravene til kommunens skjønnsutøvelse. Likebehandling innebærer ikke at alle søkere skal få samme type eller omfang av avlastning. Tildelingen skal bygge på konkrete og individuelle vurderinger. Undersøkelsen vil derfor rette seg mot om kommunen har systemer som legger til rette for en enhetlig praksis, og om praksis viser at relevante og saklige vurderingstemaer anvendes på en konsekvent måte.

Opplistingen er ikke uttømmende. Innretningen av undersøkelsen kan bli justert på bakgrunn av informasjon som kommer fram under gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

3.2 Avgrensing

Revisor avgrenser forvaltningsrevisjonen til Levanger kommunes system og praksis for tildeling av avlastningstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6 første ledd nummer 2. Undersøkelsen omfatter avlastning i institusjon, privat avlastning og eventuelle andre former for avlastning som kommunen tildeler etter denne bestemmelsen.

Undersøkelsen retter seg mot kommunens saksbehandling fra søknad til vedtak, samt eventuell klagebehandling knyttet til vedtakene. Dette omfatter blant annet mottak og behandling av søknader, kartlegging, utredning, vurdering, begrunnelse og vedtak. Revisjonen omfatter ikke kommunens oppfyllelse eller iverksetting av vedtakene, og heller ikke den praktiske gjennomføringen av avlastningstjenestene.

Kontrollutvalgets vedtak gjelder avlastningstiltak til foreldre med særlig tyngende omsorgsarbeid. Undersøkelsen avgrenses derfor til saker der barnets foreldre søker om avlastning på grunn av omsorgen for barn og unge under 18 år. Saker som gjelder fosterforeldre, andre pårørende eller ektefeller og partnere til personer med omfattende omsorgsbehov, inngår ikke i forvaltningsrevisjonen.

Andre former for pårørendestøtte, som opplæring og veiledning eller omsorgsstønad, undersøkes ikke som selvstendige tjenester. Det kan likevel være relevant å se om kommunen har vurdert slike tiltak som alternativ eller supplement til avlastning som ledd i behandlingen av den enkelte søknaden.

Undersøkelsen vil kunne omfatte førstegangssøknader, søknader om videreføring eller endring av eksisterende tilbud, avslag, delvise innvilgelser og klagesaker, i den grad dette er relevant for å besvare problemstillingen. Den nærmere sammensetningen av saker som gjennomgås, beskrives under metode.

Revisor vil ikke vurdere kvaliteten på avlastningstjenestene. Bemanning, turnus, kompetanse, arbeidsmiljø, fysiske lokaler og det faglige innholdet i avlastningstilbudet vil derfor ikke bli undersøkt som selvstendige temaer. Slike forhold vil bare bli omtalt dersom de har betydning for kommunens vurderinger i tildelingsprosessen.

Revisor vil ikke innhente erfaringer direkte fra foreldre eller barn. Brukermedvirkning vil bli undersøkt gjennom den dokumentasjonen som foreligger i sakene, og eventuelt gjennom kommunens systemer for å innhente, dokumentere og bruke erfaringer fra foreldre og barn.

Revisor vil heller ikke vurdere om kommunens helse- og omsorgsfaglige skjønn representerer den best mulige løsningen for den enkelte familien. Undersøkelsen vil rette seg mot om skjønnets bygger på et tilstrekkelig faktisk grunnlag, om relevante hensyn er vurdert, om utenforliggende hensyn er unngått, og om kommunens konklusjoner er forsvarlige og tilstrekkelig begrunnet.

3.3 Kilder til kriterier

Revisjonskriterier er de kravene, normene og standardene som kommunens praksis skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene vil bli utledet med utgangspunkt i følgende kilder:

- helse- og omsorgstjenesteloven
- pasient- og brukerrettighetsloven
- forvaltningsloven
- Grunnloven § 104, barnekonvensjonen og menneskerettsloven
- forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
- Helsedirektoratets veileder for saksbehandling av tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven
- Helsedirektoratets pårørendeveileder
- relevant praksis og uttalelser fra Sivilombudet
- ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, herunder krav til forsvarlig saksbehandling, saklig skjønnsutøvelse og forbud mot usaklig forskjellsbehandling
- Levanger kommunes egne rutiner, tjenestebeskrivelser og tildelingskriterier, i den grad disse er i samsvar med overordnet regelverk og uttrykker krav kommunen har stilt til egen praksis

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Det planlegges å benytte dokumentanalyse, intervjuer, gjennomgang av enkeltsaker og analyse av tilgjengelig statistikk og oversiktsdata. Opplysninger fra ulike datakilder vil bli sammenholdt for å gi et mest mulig pålitelig og dekkende grunnlag for å besvare problemstillingen.

Dokumentanalysen vil omfatte relevant dokumentasjon om kommunens organisering, saksbehandling, tildelingspraksis, internkontroll og kvalitetsarbeid. Det kan også være aktuelt å analysere oversikter over blant annet søknader, vedtak, saksbehandlingstid og klager.

Revisor planlegger intervjuer med relevante ledere og ansatte som har ansvar for saksbehandling, tildeling, internkontroll eller kvalitetsarbeid på området. Intervjuene skal blant

annet bidra til å belyse kommunens organisering, arbeidsprosesser, skjønnsutøvelse og arbeid med å sikre en forsvarlig og enhetlig praksis. Revisor vil ikke gjennomføre intervjuer med foreldre eller barn.

Gjennomgang av enkeltsaker vil være en sentral metode for å undersøke kommunens faktiske saksbehandling og tildelingspraksis. Saksgjennomgangen avgrenses til saker der barnets foreldre har søkt om avlastning på grunn av særlig tyngende omsorgsarbeid. Saker som gjelder fosterforeldre eller andre pårørende, vil ikke inngå. Det tas sikte på å sette sammen et utvalg som belyser variasjonen i sakene kommunen har behandlet. De samme sentrale vurderingstemaene vil så langt som mulig bli undersøkt i alle sakene som inngår i gjennomgangen.

Revisor vil undersøke brukermedvirkning gjennom den dokumentasjonen som foreligger i sakene, og eventuelt gjennom kommunens systemer for å innhente, dokumentere og bruke erfaringer fra foreldre og barn. Revisor vil ikke innhente erfaringer direkte fra foreldre eller barn.

Hvilken tidsperiode saksgjennomgangen skal omfatte, vil bli vurdert etter at revisor har fått oversikt over antallet og sammensetningen av aktuelle saker. Det kan være nødvendig å gå flere år tilbake i tid for å få et tilstrekkelig og variert datagrunnlag. Valg av tidsperiode, utvalg og presentasjon av funn vil også bli tilpasset hensynet til at enkeltpersoner og familier ikke skal kunne gjenkjennes i rapporten.

Ved gjennomgang av enkeltsaker kan revisor i hovedsak vurdere de opplysningene og vurderingene som er dokumentert. Dersom undersøkelsen bygger på et utvalg av saker, vil funnene ikke nødvendigvis være statistisk representative for alle saker kommunen har behandlet. Opplysninger fra dokumenter, intervjuer, statistikk og enkeltsaker vil derfor bli vurdert samlet. Taushetsbelagte og personidentifiserbare opplysninger vil bli behandlet i samsvar med kravene til taushetsplikt, personvern og informasjonssikkerhet.

Revisor vil ved behov tilpasse det metodiske opplegget underveis for å sikre et tilstrekkelig og relevant datagrunnlag.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Merete M. Montero
Prosjektmedarbeider	Trine Holter
Kvalitetssikrer	Björg Langset Flotve
Kvalitetssikrer	Eirik Gram Seim

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	19.05.2026
Prosjektplan til sekretær	17.08.2026
Oppstartsmøte	Innen 15.10.2026
Datainnsamling ferdig	Innen 01.03.2027
Rapport til uttalelse	Innen 15.03.2027
Rapport til sekretær	Innen 15.04.2027

Trondheim 07.07.2026

Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Revisjon
Midt-Norge
Bidrar til forbedring

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Avlastningstiltak

Prosjektnr: FR1403	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: Trondheim Dato: 24.06.26

Rolle: Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Navn: Merete M. Montero

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7716 Steinljer

post@revisjonmidt norge.no
907 30 300

www.revisjonmidt norge.no
Kontonummer: 4270.18.38658
Org.nr: 919 90 2310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

• MERETE MYKLEBUST MONTERO, 24.06.2026

Forseglet av



Posten Bring



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no