

REVISORS RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Levanger kommune

2024



OPPSUMMERING

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering danner grunnlag for kontrollutvalgets arbeid med *plan for forvaltningsrevisjon* og *plan for eierskapskontroll*. Revisors vurderinger er kategorisert i fargene rød, gul og grønn, hvor rød er områder som revisor vurderer å ha høy risiko og vesentlighet. I denne rapporten er bare rød og gule områder presentert.

Tabellen under oppsummerer revisors risikovurderinger for Levanger kommune.

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Rekruttering og vikarbruk	ROS og beredskap
Informasjonssikkerhet	Internkontroll
Økonomisk bærekraft	HMS og sykefravær
Tidlig innsats i barnehage og skole	Åpenhet i forvaltningen
Barnehagemyndighet og tilsyn	Realistisk økonomiplanlegging
Barnevernstjenesten	Offentlige anskaffelser
Demensomsorg	Taushetsplikt og personvern
Utenforskap	Læringsresultat
Klima og miljø	Omfang av spesialundervisning
	Tildeling av tjenester
	Bruk av tvang
	Helseplattformen
	Legetjenester
	Integrering av flyktninger
	Vedlikeholdsetterslep
	Brannvesen
	Næring, skog- og landbruk
	Generell eierstyring
	Leva-Fro AS
	Proneo AS
	Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS
	Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS
	Nord-Trøndelag Krisesenter IKS

1 INNLEDNING

Kontrollutvalget i kommunen skal utarbeide en *plan for forvaltningsrevisjon* (kommunelovens § 23-3 andre ledd) og en *plan for eierskapskontroll* (kommunelovens § 23-4 andre ledd). Revisors risiko- og vesentlighetsanalyse er et innspill til kontrollutvalgets arbeid med disse planene. Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering er en invitasjon til en dialog om risikoområder i kommunen og bør suppleres med vurderinger fra kommuneorganisasjonen og kontrollutvalget selv. Vurderingen av risiko er basert på sannsynlighet for at noe inntreffer og mulig konsekvens, og disse er påpekt kort i teksten. Det er lagt vekt på å framstille risikovurderingene på en enkel måte, og risikoer som revisor har funnet uvesentlig er ikke tatt med. Denne risiko- og vesentlighetsvurderingen er sett fra revisors perspektiv og andre kan ha andre vurderinger basert på sin kunnskap om kommunen.

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering er basert på erfaringer fra revisjonsarbeidet i kommunen, data fra eksterne kilder og årlige kontaktmøter med kommunen.

Denne rapporten er delt inn i seks områder. Disse er:

- Kommuneorganisasjon
- Økonomi
- Oppvekst og utdanning
- Helse og velferd
- Samfunnsutvikling
- Eierskap

Området eierskap handler om kommunens eierstyring generelt og eierstyring av ulike selskaper. Forvaltningsrevisjon i selskaper omtales innenfor de områdene hvor de naturlig hører hjemme. Vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefelleskap beskrives under kommuneorganisasjon, mens tjenestene som leveres omtales innenfor de enkelte områdene.

2 KOMMUNEORGANISASJONEN

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Rekruttering og vikarbruk	ROS og beredskap
Informasjonssikkerhet	Internkontroll
	HMS og sykefravær
	Åpenhet i forvaltningen

Rekruttering og vikarbruk

Generelt er det en kamp om arbeidskrafta, og kommunen kan oppleve utfordringer med å rekruttere nok og rett kompetanse. Når kommunen ikke klarer å løse rekrutteringsproblemene settes det i verk tiltak som fører til høyere kostnader og mindre stabilitet i bemanningen, eksempelvis bruk av vikarbyråer. Levanger kommune har betydelige vikarkostnader. En annen konsekvens av rekrutteringsutfordringene er at kommunen står i fare for å mangle kompetanse og kapasitet til å få utført nødvendige tjenester. Turnover og vakanse i viktige stillinger skjer med jevne mellomrom, og kan gi konsekvenser i form av manglende kontinuitet og at taus kunnskap i organisasjonen forsvinner.

Informasjonssikkerhet

Sannsynligheten for ondsinnede handlinger mot IKT-systemer er økende i samfunnet. Kommunene er komplekse organisasjoner som er avhengig av IKT på de fleste områder. Hvis IKT-systemet rammes av en hendelse som setter det ut av funksjon, er konsekvensen at kommunens virksomhet blir skadelidende på ulike måter. Økende grad av digitalisering gir effektive løsninger, men det er sannsynlig at bevisstheten omkring IKT-sikkerhet kanskje ikke er til stede i hele organisasjonen, med eksempelvis den konsekvens at brukere trykker på en lenke som gir uvedkommende tilganger. IKT-sikkerhet er relatert til personvernforordningen og håndtering av personopplysninger, eksempelvis med den konsekvens at personopplysninger kommer på avveie.

ROS og beredskap

Formålet med sivilbeskyttelsesloven er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur. Sivilbeskyttelsesloven § 14 krever at kommunen skal utarbeide en helhetlig ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse) og § 15 sier at det skal utarbeides en beredskapsplan basert på ROS. Kommunen står overfor ulike potensielle utfordringer og hendelser, som det bør tas høyde for i ROS. Det er et krav at beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang per år, samt at kommunen skal sørge for at planen jevnlig blir øvet. Ifølge avviksmærknad i Statsforvalterens tilsyn med Levanger kommunes beredskapsarbeid i 2022 hadde ikke kommunen en oppdatert ROS-analyse. Loven stiller også krav til

beredskapsplanens innhold, blant annet kriseledelse og varslingslister. Ulike utfordringer og hendelser vil også oppstå i framtida. ROS og beredskapsarbeidet er et tiltak for å redusere mulige konsekvenser av hendelser.

Internkontroll – system og implementering

Formålet med kravet om internkontroll i kommuneloven § 25 -1 er å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert. Dette krever at kommunedirektøren har et system for internkontroll, som sikrer at eksempelvis oppvekstsektoren rapporterer om de faktiske forhold i sektoren og jevnlig evaluerer og korrigerer egen praksis. Revisor erfarer at Levanger er blant flere kommuner som ikke har implementert et tilfredsstillende internkontrollsystem, noe som øker sannsynligheten for at det kan få alvorlige konsekvenser for både tjenestemottakerne og kommunen. Bevissthet og kultur rundt avvik og oppfølging av avvik som grunnlag for læring og forbedring er sentralt i et internkontrollsystem.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS) og sykefravær

Sykefraværet i Levanger kommune har over tid vært på nesten 10 prosent. Sykefravær medfører en stor kostnad, og i tillegg gir det en risiko for at tjenestene ikke vil bli bemannet med riktig og tilstrekkelig kompetanse. Sykefraværet kan påvirke kontinuitet, effektivitet og være en belastning for brukere og kollegaer. Det kan medføre at det ikke er nok personell i skolen til å gi spesialundervisning, at saksbehandling blir forsinket og at andre ansatte må jobbe overtid med den belastningen det kan medføre. Sykefravær som kan relateres til arbeidsmiljøet er særlig kritisk i denne sammenhengen, og hvor arbeidsgiver har et særskilt ansvar. Helse, miljø og sikkerhet er også et tema knyttet til vold i både oppvekst- og helsesektoren.

Åpenhet i forvaltningen

En åpen forvaltning bidrar til å styrke lokaldemokratiet, gir mulighet til å kontrollere hva forvaltningen driver med, gir den enkelte innsyn i egne saker, og kan bidra til mer kostnadseffektiv saksbehandling. Levanger kommune har prestert svakt i Kommunal Rapport og Pressens offentlighetsutvalg sine undersøkelser om åpenhet. Kommunens egen borgerundersøkelse viste at innbyggernes opplevelse av å bli lyttet til ble vurdert som lav. Det er en generell risiko i kommunene at reglene for journalføring ikke følges når korrespondanse skjer via epost, SMS og andre digitale kanaler. Konsekvensene av manglende journalføring og høye terskler for innsyn kan bli at innbyggerne får svekket muligheten til å ivareta sine rettigheter, og at kommunens rolle som demokratisk arena ikke fungerer godt nok. I tillegg kan ressurser som medgår til håndtering av innsynsbegjæringer vært løst mer kostnadseffektivt.

3 ØKONOMI

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Økonomisk bærekraft	Realistisk økonomiplanlegging
	Offentlige anskaffelser

Økonomisk bærekraft

En bærekraftig økonomi betyr at kommunen må evne å holde stabil tjenesteproduksjon over tid. Denne evnen kan måles gjennom størrelsen på kommunens netto driftsresultat, lånegjeld og disposisjonsfond i forhold til inntektene. De tre indikatorene viser at Levanger kommune ikke tilfredsstillende betingelsene for en økonomisk bærekraftig utvikling. Dersom økonomistyringen fortsetter i samme retning, må kommunen før eller siden foreta kraftige kutt i bevilgningene til tjenesteproduksjon. En høy lånegjeld øker i tillegg risikoen for at rentesjokk kan få store økonomiske konsekvenser. Kommunene er pålagt å fastsette finansielle måltall å styre etter. Risikoen for å komme i et økonomisk uføre øker dersom det ikke er fastsatt tydelige og konkrete regler for hvordan kommunedirektør og kommunestyre skal forholde seg til de vedtatte måltallene når økonomiplanen skal behandles.

Realistisk økonomiplanlegging

Økonomiplanen skal ifølge kommuneloven vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp, og være realistisk og fullstendig. Realisme innebærer at det er samsvar mellom mål, behov, aktivitet og ressurser. I dette ligger det at bevilgningsplanene må reflektere forventede endringer i utgiftsbehov, eksempelvis som følge av endret alderssammensetning hos befolkningen. Prognosene for Levanger tyder på en kraftig økning i de eldste aldersgruppene i årene som kommer, samtidig som antallet i de yngste gruppene avtar. Dersom det skal bli mulig å frigjøre midler fra sektorer med avtakende behov, vil det kreve strukturelle endringer. I økonomiplanen for 2024-2027 er det lagt inn betydelige rammereduksjoner innen oppvekst, men det er ikke laget noen forpliktende plan for hvilke strukturelle endringer som skal utløse besparelsene. Det er dermed en risiko for at økonomiplanen ikke har en realistisk finansiering av utgiftsøkningene til eldreomsorgen.

Offentlige anskaffelser

Regelverket omkring offentlige anskaffelser er komplekse, noe som krever kompetanse og internkontroll ved kjøp av varer og tjenester. Dersom dette ikke er på plass, er det risiko for at det blir foretatt ulovlige direkteanskaffelser eller andre brudd på regelverket. Klagenemnda for offentlige anskaffelser kan bøtelegge kommunen for slike brudd. Feil tildelinger kan også føre til dyre rettssaker, negativ omtale, og prosjekter som må utsettes fordi det må gjennomføres ny konkurranse. Det har også som konsekvens at tilbyderne ikke får oppdrag fordi regelverket

ikke er fulgt. Steinkjer er med i samarbeidet Innherred Anskaffelser. Det er effektivt og mindre sårbarhet i å samarbeide, samtidig som det fordrer god kommunikasjon og opplæring mellom samarbeidet og kommuneorganisasjonen.

4 OPPVEKST OG UTDANNING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Tidlig innsats i barnehage og skole	Taushetsplikt og personvern
Barnehagemyndighet og tilsyn	Læringsresultat
Barnevernstjenesten	Omfang av spesialundervisning

Tidlig innsats i barnehage og skole

Det er generell sannsynlighet for at barn med særlige behov i barnehager og skoler ikke fanges opp tidlig, eller at avdekkede utfordringer ikke følges opp med tilpassede tiltak. PP-tjenesten rapporterer om høyt antall henvisninger med påfølgende kapasitetsproblem, hvor mange barn blir stående på venteliste¹. Dersom det fattes enkeltvedtak, har skoler og barnehager plikt til å yte tjenester i samsvar med vedtaket. Manglende avdekking og oppfølging kan gi konsekvenser for det enkelte barn sin videre utvikling og muligheter i livet. Kommunen kan også bli stilt til ansvar for ikke å ha gitt tilstrekkelig opplæring.

Barnehagemyndighet og tilsyn

I Levanger er det mange private barnehager. § 11 i barnehageloven krever likebehandling mellom private og kommunale barnehager, og stiller krav om å organisere oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier. Det er sannsynlig at oppgavene som barnehageeier og barnehagemyndighet ikke er tilstrekkelig adskilt, med den konsekvens at kommunale og private barnehager ikke likebehandles. Dette kan ha konsekvenser for barnehagemyndighetens tilsyn med barnehageeier. Ifølge Utdanningsdirektoratet sin statistikkbank gjennomførte ikke Levanger kommune noen barnehagetilsyn i treårsperioden 2021-2023. Dette tilsier at det er en risiko for at kommunens ikke ivaretar sitt lovpålagte tilsynsansvar for å sikre barnehager med høy kvalitet, og konsekvensen kan bli at avvik ved den enkelte barnehage ikke blir avdekket.

Barnevernstjenesten

Sammenlignet med KOSTRA-gruppen og landsgjennomsnittet har Levanger stor andel barn både med meldinger og tiltak. Samtidig er antall barn per årsverk i barnevernet vesentlig

¹ Kilde: Levanger kommune, årsberetning 2022.

høyere enn gjennomsnittet. Barnevernstjenesten rapporterer² om stort omfang av bekymringsmeldinger, og at det er en svært høy andel fristoverskridelser på undersøkelser. «*Rapporten beskriver en situasjon der alle barn i Levanger som har behov for det, ikke får rett hjelp eller oppfølging av barnevernstjenesten til rett tid*», heter det. Eksterne tilsyn har avdekket lovbrudd for oppfølging av barn i fosterhjem. Kombinert med høyt sykefravær, tilsier dette høy risiko for at oppgavene ikke blir løst tilfredsstillende. Svikt i barnevernstjenesten kan få alvorlige konsekvenser for sårbare barn, og kan også få store økonomiske konsekvenser for kommunen.

Taushetsplikt og personvern

Revisor erfarer at flere kommuner ønsker å øke det tverrfaglige samarbeidet rundt barn og ungdom. Dette kan øke sannsynligheten for at personvern og taushetsplikt ikke blir ivaretatt. Tydelige retningslinjer og rutiner for ivaretagelse av personvern og taushetsplikt er viktig for å redusere konsekvenser som kan oppstå som følge av tverrfaglig samarbeid. Brudd på personvern og taushetsplikt kan få store konsekvenser for den enkelte, og kan påføre kommunen tap av omdømme og erstatningsansvar.

Læringsresultat

Kommunen skal etter § 17-12 i ny opplæringslov «*arbeide for å halde ved lag og heve kvaliteten på grunnskoleopplæringa*». Elevresultatene ved slutten av skoleforløpet er sentrale indikatorer for hvilken læringseffekt opplæringen har gitt. Sammenligninger for nasjonale prøver på 8. trinn, samt grunnskolepoeng og standpunktkarakterer for 10. trinn viser at Levanger gjennomgående ligger noe under lands- og fylkesgjennomsnittet³. Selv om en stor del av resultatforskjellene mellom kommuner og skoler kan forklares med forskjeller i elevgrunnlaget, utgjør skolens bidrag en viktig forklaringsfaktor. Mangelfullt fokus og systematisk arbeid rundt læringseffekten til opplæringstilbudet innebærer en risiko for at elever som kommer ut fra grunnskolen i Levanger stiller svakere ved overgangen til videregående skole enn elever fra andre kommuner. Dette kan få konsekvenser for frafall og den enkeltes forutsetninger i sitt videre utdanningsløp.

Omfang av spesialundervisning

Spesialundervisning er en form for tilpasset opplæring der elever med særskilte behov gis en individuell rett gjennom enkeltvedtak om ekstra tilrettelegging. I skoleåret 2023-2024 har 295 av 2.510 elever i grunnskolen i Levanger spesialundervisning. En andel på nesten 12 prosent er svært høyt sammenlignet med andre kommuner. Forskjellene har vedvart over flere år, noe

² Tilstandsrapport for perioden andre halvår 2022 og første halvår 2023. Enhet barn og familie, Barnevernstjenesten

³ Kilde: www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole

som kan indikere at det ikke er egenskaper med elevgrunnet som er årsaken. Sammenligningene viser også at det gjennomsnittlige timetallet per elev som får spesialundervisning er relativt lavt. Tallene kan tyde på en lav terskel for å sette inn tiltak gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning, og at det er en risiko for at andre former for tilpasset undervisning ikke blir tilstrekkelig vurdert. Dette kan både påvirke kommunens kostnadseffektivitet og den enkelte elevs opplevelse av utenforskap.

5 HELSE OG VELFERD

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Demensomsorg	Tildeling av tjenester
Utenforskap	Bruk av tvang
	Helseplattformen
	Legetjenester

Demensomsorg

Antallet eldre øker framover, og mange av disse kan bli rammet av demenssykdom. Kommunene er i ulik grad forberedt på dette. Det krever blant annet tilrettelegging med ulike boformer, dagaktivitetstilbud, og spesialkompetanse hos ansatte. Det er sannsynlig at kvaliteten i demensomsorgen både innen hjemmetjeneste og institusjon blir utfordret. Utfordringene er knyttet til å ivareta ulike behov, grader og typer av demenssykdom samt bruk av tvang. Konsekvensen er at brukerne ikke får tilstrekkelige tjenester som er tilpasset deres livssituasjon, og for kommunen kan konsekvensen være at ressursene brukes lite effektivt.

Utenforskap (tverrsektoriell risiko)

Flere og flere faller utenfor i samfunnet, og det er sannsynlig at kommunen ikke klarer å være i forkant og jobbe forebyggende. Det er blant annet et økende behov for psykisk helsehjelp. Det er økt sannsynlighet for fattigdom blant barn og voksne, herav flere som har behov for sosialhjelp. Mangel på boliger for vanskeligstilte og økte priser på leiemarkedet rammer også mange av de som faller utenfor utdanning og arbeidsliv. Utenforskap kan medføre mange ulike konsekvenser, eksempelvis kommunens ansvar for sosialhjelp, men også konsekvenser i form av uro i lokalmiljøet og kriminalitet, samt den enkeltes muligheter i samfunnet. Kultur- og idrettstilbud i samarbeid med frivillig sektor kan være et bidrag for å redusere sannsynligheten for at noen faller utenfor.

Tildeling av tjenester

Det er sannsynlig at det kan oppstå konflikt mellom den enkeltes rett til forsvarlige tjenester og hensynet til å overholde knappe budsjettammer, og at saksbehandlingen ikke tilfredsstill

kravene etter Forvaltningsloven. Tildeling av tjenester skal skje som enkeltvedtak, hvor det på grunnlag av behovskartlegging, brukermedvirkning og forsvarlighetsvurderinger gis en individuell rett til tjenester. Selv om det skal gjøres individuelle vurderinger, må tjenestetildelingen være likeverdig. Dersom behovene ikke blir vurdert opp mot kommunale tildelingskriterier, er det risiko for usaklig forskjellsbehandling. Det er også risiko for at rutinene under saksbehandlingen ikke tilfredsstillende forvaltningskravene, noe som kan få konsekvenser for den enkeltes rettssikkerhet og livskvalitet.

Bruk av tvang

Tvangsbruk er regulert av en rekke lover, og skal sikre forsvarlige tjenester innenfor lovlige grenser. Tvang forekommer relativt hyppig i helse- og omsorgstjenestene, og det skal fattes enkeltvedtak om planlagt tvangsbruk. Bruk av tvang i nødsituasjon skal dokumenteres og meldes til Statsforvalteren umiddelbart. Dette stiller særskilt høye krav til kommunens interne kontrollsystem. En konsekvens av manglende vedtak er at vurderingen bak bruk av tvang ikke dokumenteres og i verste fall ikke gjøres. Dette kan videre gi grobunn for en praksis med økende bruk av tvang.

Helseplattformen

Levanger kommune tok i bruk Helseplattformen i februar 2023. Kommunen har et eget ansvar for å sikre at løsningen de har anskaffet ivaretar personvernet, at den fungerer godt nok for helsepersonellet og andre brukere, og at løsningen ikke gir uønskede konsekvenser for tjenestemottakere og pasienter. Ifølge statusrapportering til kommunestyret i oktober 2023 har innføringen vært mer krevende og kompleks enn forventet. Det ble blant annet pekt på feil i selve løsningen, store muligheter for feilregistreringer, samt mangelfull opplæring og oppfølging. Legemiddelhåndtering og problem med den elektroniske meldingsflyten ble trukket frem. Svikt i legemiddelhåndtering og meldingsutveksling kan ha store konsekvenser for pasientene, og kan innebære brudd på forsvarlighetskravet i helse- og omsorgstjenesteloven. Evnen hos Helseplattformen AS til å sikre sikker og stabil drift er en betydelig risikofaktor, og det er også stor risiko for at fremtidige driftskostnader kommer på et høyere nivå enn forutsatt.

Legetjenester

Det er stor knapphet på allmennpraktiserende leger i kommunesektoren, og på samme måte som mange andre kommuner sliter Levanger med å få stabil legebemannning. Kommunen har ansvaret for å sikre at alle innbyggere har plass på fastlegeliste, og å sørge for at tilbudet ivaretas av vikarer dersom legehjemler står uten fast bemanning. Innleie av legevikarer er særdeles kostnadskrevenende. Hovedvekten av legene i Levanger er private næringsdrivende med kommunalt driftstilskudd, og de skal i utgangspunktet dekke alle kostnader med praksisen

selv. I kampen om leger har kommunene uthullet dette prinsippet gjennom ulike former for subsidiering. Konsekvensen av dette kan bli en ukontrollert kostnadsspiral. Til tross for ulike stimuleringsordninger har Levanger tidvis hatt fastlegelister uten lege, noe som kan få helsekonsekvenser for de som blir berørt.

6 SAMFUNNSUTVIKLING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Klima og miljø	Integrering av flyktninger
	Vedlikeholdsetterslep
	Brannvesen
	Næring, skog- og landbruk

Klima og miljø

Klima og miljø gir kommunen ulike utfordringer innenfor teknisk sektor, eksempelvis utfordringer som følge av ekstremvær. Det kan være ulik vektning av klima- og miljøhensyn, samt potensiale for motstrid mellom ulike hensyn som klima- og miljø, samiske rettigheter, jordvern og behovet for samfunnsutvikling. Klima- og miljøplanleggingen har innvirkning på annet planverk og har betydning for sektorovergrepene forvaltning, blant annet i arealplanlegging, beredskap knyttet til infrastruktur, vann- og avløpsforvaltning og drift og vedlikehold av kommunal eiendom. Kommunen kan bli stilt til ansvar dersom klima- og miljøhensyn ikke blir hensyntatt blant annet i arealplanlegging og byggesaksbehandling. På den andre siden kan kommunen få gunstigere lånefinansiering dersom kriteriene for grønne lån blir innfridd.

Integrering av flyktninger

De siste årene har kommunen tatt imot et økende antall flyktninger. Kvalifisering av flyktninger til jobb og utdanning er viktig for å unngå utenforskap. Egne regler og krav for ukrainske flyktninger kompliserer arbeidet for de som skal ivareta introduksjon og opplæring. Høyt mottak av flyktninger setter press på en rekke tjenester hvor det er risiko for at kapasiteten blir sprengt. Tilbudet av egnede boliger i Levanger er begrenset, og det samme er muligheten for å finne egnede arbeidsplasser. Hvis kommunen ikke lykkes med integreringsarbeidet, kan flyktningene ende opp som sosialmottakere i stedet for å bidra som skattebetalere.

Vedlikeholdsetterslep

Kommuner mangler ofte gode systemer for vedlikehold innen vann og avløp, eiendomsforvaltning og samferdsel. Vedlikeholdsetterslepet på disse områdene er i dag omfattende, og har konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet. En stor bygningsmasse og mye

veg som skal vedlikeholdes belaster kommunens økonomi. Alle innbyggere i kommunen skal motta trygt og godt vann, noe som stiller krav til distribusjonsnettet, kontroll av vannkilder/høydebasseng og behovet for en reservevannkilde. Svikter tilførselen av trygt vann kan det få konsekvenser for liv og helse. Hovedutfordringene for avløp er relatert til ledningsnettet, rensing og overvannsproblematikk. Konsekvensene av svikt i avløpssystemet er forurensning. Manglende systematikk i verdibevarende vedlikehold kan få store økonomiske konsekvenser på lengre sikt.

Brannvesen

Brann- og redningstjenesten har ansvar for å ivareta både forebyggende og akutte oppgaver, noe som krever tilstrekkelig internkontroll, rutiner for forebyggende arbeid, HMS og kompetanseheving. Etter at samarbeidet med Verdal om tjenesten opphørte, har det blitt utredet løsninger for regionalt samarbeid. Konklusjonen ble at Levanger brann- og redningstjeneste fortsatt skal være organisert som en enhet i kommunen. Små fagmiljø med utstrakt bruk av deltidsmannskap kan være sårbart både innen kompetansekrav, forebyggende arbeid og større hendelser. Konsekvenser av svikt innenfor brann og redning kan være stor dersom liv og verdier ikke blir tilstrekkelig sikret.

Næring, skogbruk og landbruk

Kommunen har ansvar etter lovverk som regulerer næringsvirksomhet, herunder jordbruk og skogbruk. Interessekonflikter mellom miljøhensyn, jordvern og utbygging er sannsynlig. Slik interessekonflikter må kommunen håndtere, og ulike utfall har ulike konsekvenser for videre utvikling. Klima- og miljøutfordringer og den risikoen det innebærer både for næringsvirksomhet og som en konsekvens av næringsvirksomhet er problemstillinger som kommunen blir stilt overfor. Kommunen har ansvar for saksbehandling på ulike områder og det kan skje saksbehandlingsfeil eller manglende oppfølging av saker, eksempelvis innenfor konsesjonsbehandling.

7 EIERSTYRING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
	Generell eierstyring
	Leva-Fro Holding AS
	Proneo AS
	Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS
	Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS
	Nord-Trøndelag Krisesenter IKS

Levanger kommunes eierskap

Aksjeselskap	Andre selskapsformer
Leva-Fro Holding AS	Konsek Trøndelag IKS
Levanger Camping Drift AS	Innherred interkommunale legevakt IKS
Levanger Rådhus AS	Interkommunalt arkiv Trøndelag IKS
Proneo AS	Innherred renovasjon IKS
Fiborgtangen Vekst AS	Trondheim Havn IKS
Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS	Nord-Trøndelag Krisesenter IKS
Torsbustaden Skisenter AS	Levanger kommuneskoger BA
Regionalt Pilgrimssenter Stiklestad AS	Levanger arena KF
Stiklestad Nasjonale Kultursenter AS	Revisjon Midt-Norge SA
Trøndelag reiseliv AS	Digitale Innherred KO
Vulusjøen Løypekjøring AS	LL Biblioteksentralen
Innherred Biovarme AS	Coop Midt-Norge SA
Oi Mat og Drikke AS	Coop Frosta BA
Helseplattformen AS	Markabygda Vassverk SA
	AL Ekne Vassverk
	Boligbyggelaget Midt
	Innherred Seniorforum BA
	Paul Okkenhaug-selskapet SA

Kilder: Note 6 i Levanger kommunes regnskap for 2023 og Levanger kommunes eierskapsmelding 2021

Generell eierstyring

Kommuneloven § 26-1 sier at kommunen minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Bestemmelsen stiller også krav til eierskapsmeldingens innhold, hvor det blant annet skal fremgå hva som er kommunens formål med å eie det enkelte eierskap og hvilke generelle styringsprinsipper som er gjeldende. Det overordnede ansvaret for eierstyring ligger hos kommunestyret, og eierskapsmeldingen er det viktigste styringsverktøyet. Gjeldende eierskapsmelding for Levanger kommune ble vedtatt av kommunestyret i februar 2022. Det er en risiko for at styringsprinsippene ikke er tilstrekkelig forankret hos dagens representanter. Det er også en risiko for at bestemmelsene i eierskapsmeldingen ikke følges opp av de som er oppnevnt som eierrepresentanter. Konsekvensene av dette kan bli at kommunens eierinteresser ikke blir underlagt tilfredsstillende folkevalgt styring og kontroll, og at kommunestyret ikke holdes oppdatert og informert om hva som foregår i selskapene kommunen eier.

Leva-Fro Holding AS

Holdingselskapet eies med 80 prosent av Levanger kommune og 20 prosent av Frosta kommune, og virksomheten skjer gjennom fire datterselskaper. Selskapet er organisert i en konsernstruktur for å tilfredsstille NAV sine betingelser til attføringsbedrifter. Primærformålet med selskapet er å skape varige arbeidsplasser for yrkeshemmede, og fungerer dermed som et viktig sosialpolitisk verktøy for kommunen. Dette betyr at selskapsforvaltningen og samhandlingen med kommunen er av kritisk betydning for hvordan denne målgruppen ivaretas. For selskaper hvor kommunen både er eier og oppdragsgiver for tjenester kan det være utfordrende å holde de to rollene klart adskilt fra hverandre. Eierstyring gjennom et holdingsselskap har et svært indirekte preg, hvor eierens mulighet til å styre virksomhet som ligger i datterselskap er sterkt begrenset. Dette kan komme i konflikt med hva som er politisk ønskelig. Kommunestyret fastsatte i oktober 2023 en egen eierstrategi for selskapet. I en eierskapskontroll kan det blant annet undersøkes om strategien blir fulgt opp i den løpende eierstyringen. Med tanke på den store betydningen selskapet har for kommunens tjenesteapparat, kan en eierskapskontroll kombineres med en forvaltningsrevisjon av selskapet.

Proneo AS

Levanger kommune eier 13 prosent av aksjene i selskapet, som har til formål å bidra til nyskaping, utvikling og vekst for næringslivet i regionen. Selskapet fungerer dermed som et ledd i kommunens næringsarbeid. Det kommunale perspektivet blir også ivaretatt gjennom Verdal og Stjørdal kommune sitt eierskap, men Siva og store næringsaktører har til sammen aksjemajoriteten. I kommunens eierskapsmelding er det fremhevet at selskapet er av de største innovasjonsselskapene i landet, og at dette gir fordeler ved lokalisering av nye bedrifter på Innherred. Med en liten eierandel i et aksjonærfellesskap med store, profesjonelle aktører, er det risiko for at kommunen ikke utøver tilstrekkelig aktiv eierstyring i forhold til selskapets betydning for lokalsamfunnet. Det er også risiko for at kommunestyret ikke får tilstrekkelig informasjon og innsikt i selskapets virksomhet, eller at mandatet til eierrepresentanten i generalforsamlinger ikke er godt nok forankret. Kommunen må følge anskaffelsesreglene når det kjøpes tjenester fra selskapet, og det er risiko for at dette ikke etterleves. Dette er aktuelle tema som kan bli undersøkt i en eierskapskontroll.

Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk AS

Levanger kommune eier 11,34 prosent av selskapet sammen med 18 andre kommuner i tidligere Nord-Trøndelag fylke. Som følge av fylkessammenslåingen, ble eierskapet overdratt til kommunene. Selskapet er organisert som konsern, hvor de ulike virksomhetene er lagt til datterselskap. Kommunene eier morselskapet, som utøver eirollen overfor datterselskapene og leverer konserntjenester. En konsernorganisering innebærer en generell risiko for at den

store graden av indirekte styring går utover hensynet til folkevalgt styring og kontroll over eierinteressene. De kommunale eierne har laget en felles Eiermelding for selskapet. Dokumentet klargjør overordnede formål med eierskapet, og gir eiersignaler som skal være førende for strategiske valg og videre utvikling. Kommunene har også inngått en gjensidig avtale om utbyttepolitikk. I eierskapsmeldingen til Levanger kommune er det i den strategiske vurderingen lagt vekt på utviklingen av de kritiske samfunnstjenestene som selskapet leverer. «Det er viktig med tett kontakt mellom eierne slik at den felles Eierpolicyen vedlikeholdes og utvikles», heter det. Gjennom en eierskapskontroll kan det bli undersøkt om kommunen utøver en Eierstyring som harmonerer med de føringene som er gitt.

IKA Trøndelag IKS (Interkommunalt Arkiv Trøndelag)

Selskapet eies av 36 trønderske kommuner og fylkeskommunen, og ivaretar oppgavene med å oppfylle arkivlovens krav og regler. IKA Trøndelag har funksjon som depot for eiernes papirbaserte og elektroniske dokumenter, og skal sørge for at materiellet blir gjort tilgjengelig. Selv om arbeidet er satt bort til et frittstående selskap, har kommunen fremdeles det overordnede arkivansvaret. Ansvar for egne arkiver gjelder også etter at de er overført til depot. Dette tilsier at selskapsforvaltningen og internkontrollen hos IKA Trøndelag IKS er en risikofaktor som Eierkommunene bør ha bevissthet om. En forvaltningsrevisjon av selskapets virksomhet er mest aktuell dersom dette kan utføres i samarbeid med andre eiere. En forvaltningsrevisjon kan eventuelt kombineres med eierskapskontroller for den enkelte kommune.

Nord-Trøndelag Krisesenter IKS

Kommunene skal sørge for at det finnes et krisesentertilbud for personer som er utsatt for vold og trusler i nære relasjoner. Levanger har valgt å legge tjenesten til et interkommunalt selskap. Selskapet eies av 22 kommuner, hvor Levanger kommune har en andel på 13,5 prosent. Å legge virksomhet til selvstendige selskaper, kan gå på bekostning av hensynet til overordnet styring og kontroll med sårbare velferdstjenester. Konsekvensen av mangelfull Eierstyring kan bli at kommunen ikke får tilstrekkelig informasjon om tjenestene til å vurdere om de er tilstrekkelige, eller at selskapet utvikler seg i en retning som ikke er i Levanger kommunes interesse. En eierskapskontroll kan eventuelt kombineres med en forvaltningsrevisjon av selskapet i samarbeid med andre eiere.