

KOMMUNALØKONOMISK SVERMANALYSE · REVIDERTE 2025-TALL · 16.06.2026

Levanger kommune

Tom sparekonto, femdoblet rente — en kommune på kanten

Behovskorrigert KOSTRA-analyse av en gjeldstynget innherredskommune som — uten finansbuffer, med tomt disposisjonsfond, femdoblete renteutgifter og eiendomsskatten allerede i bruk — har endt med strukturelt driftsunderskudd og budsjettsprekke særlig i helse og velferd. Ett funn binder bildet sammen: et statlig tilsyn ved Staup helsehus avdekket lovbrudd som bekrefter at de store omsorgstjenestene drives på sparebluss under reelt behov.

1,6 %

disposisjonsfond (VISER 2025) — i praksis tomt; kommunens egen sparekonto sto på ≈0 ved utgangen av 2024 (kap. 4)

121,9 %

netto lånegjeld — høyt mot nabokommunene; renteutgiftene femdoblet seg fra 35 til 163 mill (2019→2024) (kap. 4)

–50,0 mill

pleie og omsorg under behov (2025) — kommunens dypeste avvik, og dypere enn i 2024; bekreftet av tilsynslovbrudd (kap. 3)

2,1 %

netto driftsresultat (VISER 2025) — men 2024 var et bunnår med NDR –3,1 % (–72,1 mill) og 13,4 mill udekket merforbruk fremført (kap. 4)

Hovedår 2025 (reviderte KOSTRA-tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Kommunenr 5037 (Trøndelag), ~21 000 innbyggere (folketall-nevner 2025 = 20 807). SSB revidert 16.06.2026. Alle markeringer: **VISER** = tall med kilde · **TOLKNING** = vurdering. Språkregel: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsing».

Sammendrag for kommunestyret: tom buffer, høy gjeld, omsorg på sparebluss

VISER Levanger driver i 2025 de store tunge tjenestene **under behovsnivå**: pleie og omsorg –50,0 mill, grunnskole –32,7 mill, kommunehelse –28,8 mill, og administrasjon –13,1 mill. Over behov ligger **barnevern +18,9 mill, barnehage +15,0 mill og sosial +11,3 mill** — men alle tre er *avtagende* fra 2024. Finansielt er bildet anstrengt: disposisjonsfond bare 1,6 %, netto lånegjeld 121,9 %, og netto driftsresultat 2,1 % i 2025 — etter et bunnår 2024 med NDR –3,1 % (–72,1 mill) og 13,4 mill udekket merforbruk fremført til 2025.

TOLKNING Levanger er en gjeldstynget innherredskommune der soliditeten er **driftsbåren, ikke finansbåren**. Det finnes ingen energi- eller finansbuffer å lene seg på; det lave VISER-nivået gjenspeiler et reelt strukturelt driftsunderskudd. Renteutgiftene femdoblet seg fra 35 til 163 mill (2019→2024), og eiendomsskatten er **allerede i bruk på alle eiendommer** — inntektssiden er utnyttet, så tilpasningen må skje på utgiftssiden. At pleie/omsorg og kommunehelse ligger langt under behov, men likevel sprenger budsjettet, er **indikasjon på underdekning, ikke effektiviseringsmargin**: kommunen har lagt et stramt budsjett under behov, men klarer ikke å drifte innenfor det fordi reelt behov stiger.

2024 → 2025-utviklingen. Behovsbildet på de tunge tjenestene er blitt *dypere*: pleie og omsorg gikk fra –42,7 til –50,0 mill under behov, kommunehelse fra –26,3 til –28,8, administrasjon fra –12,3 til –13,1. Grunnskolen ble noe mindre stram (–38,5 → –32,7). **Sektorene over behov trekker motsatt vei** — barnevern falt fra +27,1 til +18,9, sosial fra +22,9 til +11,3 og barnehage fra +19,9 til +15,0. Levanger driver altså stadig mer disiplinert på de store tjenestene, mens overforbruket avtar. 2025 er hovedåret; 2024 vises som sammenligning.

AVVIK MOT BEHOV, MILL KR/ÅR	PLO	GRUNNSK.	BARNEH.	KOM.HELSE	SOSIAL	BARNEV.	ADM.
2024 (revidert)	–42,7	–38,5	+19,9	–26,3	+22,9	+27,1	–12,3
2025 (revidert)	–50,0	–32,7	+15,0	–28,8	+11,3	+18,9	–13,1

Hovedbildet i fem punkter

- Tom buffer, driftsbåren soliditet.** Disposisjonsfond tappet til ≈0 (31.12.24), 13,4 mill udekket merforbruk fremført, NDR –72,1 mill i 2024 — ingen finansreserve å lene seg på (kap. 4).
- Renteeksplosjon driver gjelden.** Renteutgiftene femdoblet seg fra 35 til 163 mill (2019→2024); netto lånegjeld 121,9 %, høyt mot nabokommunene (kap. 4).
- Omsorg på sparebluss.** PLO –50,0 mill og kommunehelse –28,8 mill under behov; statlig tilsyn ved Staup helsehus fant to lovbrudd (kap. 2–3).
- Inntektssiden er brukt opp.** Eiendomsskatt på alle eiendommer (takster 2023, 10 år) — tilpasning må skje på utgiftssiden (kap. 5).
- Gevinst 24/7 skal snu skuta** — bred politisk oppslutning, mål om ~200 mill disposisjonsfond og +3 % NDR, men gapet er fortsatt stort (kap. 5).

Det viktigste skillet i rapporten. Levanger har ikke primært et utgiftsproblem på velferdstjenestene — der drives det meste under behov. Spørsmålet kommunestyret bør stille er todelt: **hvor reell** er ROBEK-risikoen når disposisjonsfondet er tomt og 13,4 mill udekket merforbruk er fremført, og **hva** sikrer forsvarligheten i omsorgstjenestene som tilsynet allerede har funnet lovbrudd i, samtidig som de drives langt under behov. Med eiendomsskatten allerede i bruk er det få inntektshåndtak igjen — derfor er Gevinst 24/7-omstillingen avgjørende.

Sammenligningsgrunnlag for PLO-brutto: nabokommunene i Innherred/Trøndelag. Behovskorrigerings mot Grønt hefte-kriteriene. Kapittel 6 dokumenterer metode, kilder og forbehold — herunder ærlig om hva som ikke ble verifisert (binære kilde-PDF-er).

1 · Det behovskorrigerte bildet: tunge tjenester under behov, tre sektorer over

VISER Korrigert for utgiftsbehovet i inntektssystemet (Grønt hefte) driver Levanger i 2025 de fire tyngste sektorene under behovsnivå, mens tre mindre sektorer ligger over — men alle tre er avtagende:

SEKTOR	AVVIK MILL 2025	AVVIK MILL 2024	RETNING
Pleie og omsorg	-50,0	-42,7	under behov, dypere
Grunnskole	-32,7	-38,5	under behov, noe mindre stram
Kommunehelse	-28,8	-26,3	under behov, dypere
Administrasjon	-13,1	-12,3	under behov, dypere
Barnehage	+15,0	+19,9	over behov, avtagende
Sosial	+11,3	+22,9	over behov, sterkt avtagende
Barnevern	+18,9	+27,1	over behov, avtagende

2025 hovedår (reviderte tall, kommunekonsern); 2024 som sammenligning. Forventet = behovsindeks × landssnitt; negativt avvik = under behovsnivå. Folketall-nevner 2025 = 20 807. Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582.



TOLKNING Mønsteret er ikke bredt overforbruk: de fire tyngste sektorene drives under behov, og pleie/omsorg, kommunehelse og administrasjon *dypere* enn i 2024. De tre sektorene over behov (barnevern, barnehage, sosial) er alle på vei nedover — konsistent med innstramning under Gevinst 24/7. «Ostehøvel» er derfor feil verktøy på de tunge tjenestene — den høvler i sektorer som allerede ligger under behovsnivå, der ytterligere kutt er kapasitetsrisiko, ikke en indikasjon på effektiviseringspotensial. Det reelle spørsmålet er konsentrert til finanssiden (kap. 4) og til om de over-behov-sektorene er styrbare eller behovsdrivne (kap. 3).

To kvalitative forbehold til behovsbildet. Drift under behov kan være villet effektivitet *eller* underdekning. Levangers årsberetning 2024 er eksplisitt på det siste: «relativt store overskridelser ... særlig innen helse og velferd, hvor kommunen ikke har klart å redusere driftsnivået tilfredsstillende» kombinert med «økende behov» — altså budsjettsprekk fordi det stramme budsjettet ligger under reelt

behov. Grunnskolen leverer samtidig solide resultater (grunnskolepoeng 41,2; gruppestørrelse 17,0), som trekker i retning av nøktern, men fungerende drift på det området.

2 · Pleie og omsorg: dypest under behov — og tilsynet bekrefter sparebluss

VISER Levangers PLO-brutto er **35 415 kr/innb** i 2025. Behovskorrigert ligger PLO 50,0 mill under behov — kommunens dypeste avvik (kap. 1). Strukturen er tungt vridd mot hjemmebaserte tjenester:

PLO-STRUKTUR 2025	KR/INNB	ARTER / NØKKELTALL 2025	VERDI
SUM PLO brutto	35 415	Lønn, kr/innb	28 264
— Institusjon (253+261)	7 061	Kjøp fra private, kr/innb	3 645
— Hjemmebaserte (254+257+258)	25 828	Refusjon ressurskrevende, kr/innb	5 846
herav funksjon 257	13 975	Brutto per institusjonsplass, kr	2 862 749
		Andel 80+ langtidsopphold	2,0 %

Landssnitt PLO netto (Landet uten Oslo): 2024 27 195 → 2025 28 582. Folketall-nevner 2025 = 20 807.

TOLKNING To trekk peker seg ut. For det første en **sterk vridding mot hjemmebaserte tjenester** (25 828 kr/innb, herav funksjon 257 alene 13 975) og en svært lav andel langtidsopphold for de eldste (2,0 % av 80+). For det andre er institusjonsdriften **dyr per plass** (~2,86 mill/plass) ved få plasser — forenlig med tunge brukere og en struktur der få, ressurskrevende institusjonsbeboere trekker enhetskostnaden opp. Den høye refusjonen for ressurskrevende brukere (5 846 kr/innb) demper netto. Et drifts- og enhetskostnadspotensial kan finnes i institusjons-/hjemmemiksen, men gulvet er forsvarlighetskravet — og tilsynsfunnene under viser at gulvet allerede er nært.

Statlig tilsyn Staup helsehus (Statsforvalteren, rapport 7. mars 2024): TO lovbrudd. Tilsynet konkluderte med brudd på kvalitetsforskriften § 3 og legemiddelhåndteringsforskriften § 4. Konkrete funn: manglende rutiner for tannhelse, utilstrekkelig kartlegging av ernæringsstatus, fallrisiko kartlegges ikke ved inntak, ingen utpekt faglig rådgiver for legemiddelhåndtering, sykehjemslege i vikariat og svak medisinsk faglig oppfølging. Dette treffer *nettopp* PLO-området der Levanger ligger dypest under behov — konsistent med en tjeneste som drives med tynne ressurser og mangelfull internkontroll. Det er den kvalitative bekreftelsen på at avviket er underdekning, ikke effektiviseringsmargin. (Forbehold: sykefravær per sektor er ikke tallfestet i grunnlaget — kommunens samlede legemeldte sykefravær er 7,9 % mot landssnitt 7,7 %; se kap. 6.)

3 · Barnevern, sosial og barnehage over behov — behovsrevet, ikke raushet

VISER Tre sektorer ligger over behovsnivå i 2025: barnevern +18,9 mill, barnehage +15,0 mill og sosial +11,3 mill. Alle tre er **avtagende** fra 2024 (henholdsvis +27,1, +19,9 og +22,9). Dette står i kontrast til de tunge tjenestene, som drives langt under behov.

TOLKNING Det finnes **ingen Levanger-spesifikk kilde** som forklarer akkurat hvorfor disse ligger over behov (se hull, kap. 6) — tolkningen under er derfor strukturell, ikke dokumentert lokalt:

1. **Barnevern (+18,9 mill)**. Gjennomgående en sektor der få barn med tunge tiltak (institusjon, fosterhjem, kjøp av private tiltak) raskt driver kostnaden over behovsindeksen. Bør tolkes som behovs-/tiltaksdrevet, ikke som generell raushet.
2. **Sosial/NAV (+11,3 mill)**. Over behov begge år, men sterkt avtagende (+22,9 → +11,3). Nedgangen 2024→2025 er konsistent med innstramming under Gevinst 24/7. Ingen Levanger-spesifikk kilde forklarer nivået — tolkes forsiktig.
3. **Barnehage (+15,0 mill)**. Over behov, men avtagende fra +19,9. Det landsdekkende mønsteret er at barnehage svinger med kapasitets- og strukturvalg; ingen lokal forklaringskilde funnet.

Avstemming: «merforbruk i helse/velferd» vs. «under behov i VISER». Årsberetningen 2024 peker på at merforbruket satt *nettopp i helse og velferd* — men dette er regnskapsavvik mot **budsjett**, ikke et VISER-behovsavvik. At helse/velferd sprenger budsjettet betyr ikke at sektoren ligger over behov; tvert imot ligger pleie/omsorg + kommunehelse samlet langt *under* behov i VISER. Den sammenhengende tolkningen: Levanger har lagt et stramt budsjett (under behov), men klarer ikke å drifte innenfor det fordi det reelle behovet stiger — altså **underdekning som gir budsjettoverskridelser, ikke villet effektivitet med margin**.

LAG 1 Gulvene er rettighetslovgivningen. Barnevern og sosialhjelp er rettighetsbaserte; nivået kan ikke fritt kuttes ned mot behovsindeksen. En eventuell indikasjon på effektiviseringspotensial ligger ikke i ytelsesnivået, men i å redusere de bakenforliggende driverne (tiltaksmiks, kvalifisering, arbeidsretting) der kommunen faktisk har handlingsrom — og nedgangen 2024→2025 tyder på at noe av dette allerede skjer gjennom Gevinst 24/7.

Hvorfor dette ikke er hovedfunnet. I motsetning til en del andre kommuner er ikke over-behov-sektorene Levangers signatur — de er avtagende og delvis behovsdrevne. Levangers signatur er *finanssiden*: tom buffer, femdoblet rente og utnyttet inntektsside (kap. 4). Det er der ROBEK-risikoen og det reelle handlingsromsproblemet ligger.

4 · Finans: driftsbåren soliditet, tom buffer og femdoblet rente

% AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER	2025 (VISER)	REFERANSE / KOMMENTAR
Netto driftsresultat	2,1	men 2024 var bunnår: -3,1 % (-72,1 mill)
Disposisjonsfond	1,6	i praksis tomt; ≈0 ved utgangen av 2024 (årsberetning)
Netto lånegjeld	121,9	HØYT mot nabokommunene Stjørdal/Melhus
Sykefravær (legemeldt)	7,9	landssnitt 7,7 % — marginalt over

Reviderte tall (KOSTRA, kommunekonsern). VISER 2025-tall vs. kommunens egne 31.12.2024-tall — ulik dato/år forklarer differansene (se avstemming under).

Avstemming av soliditeten — det viktigste finanstallet. VISER viser disposisjonsfond **1,6 %** og NDR **2,1 %** for 2025. Kommunens egen årsberetning sier disposisjonsfondet sto på **≈0 kr (0,0 %)** per 31.12.2024, NDR var **-3,1 % (-72,1 mill)**, og regnskapet ble avlagt med **13,4 mill udekket merforbruk** fremført til 2025. Differansen skyldes ulik dato/år — 2024 var et bunnår, og 2025 viser delvis gjenoppbygging — *ikke* en reell motstrid. Begge tallsett peker uansett på **svært lav soliditet**. Soliditeten er **driftsbåren, ikke finansbåren**: det finnes ingen energi-/finansbuffer å lene seg på (det lille NTE-kraftfondet er marginalt og dekker ikke driftsgapet). Med tomt fond og 13,4 mill fremført merforbruk er **ROBEK-risikoen reell** — men formell ROBEK-innmelding er ikke bekreftet i kildene (se kap. 6).

VISER Renteutgiftene steg fra **35 mill til 163 mill (2019→2024)** — nær en femdobling. Med netto lånegjeld 121,9 % legger rente- og avdragsutgiftene beslag på en stor andel av de frie inntektene. Store investeringer er planlagt 2025–2026 (ny skole på Åsen, ny institusjon på Staup), som vil presse gjeld og rentebelastning videre.

TOLKNING Driveren bak Levangers krise er **ikke skattesvikt, men struktur**: et driftsunderskudd som har bygd seg opp over år, forsterket av renteeksplosjonen. Eiendomsskatten er allerede i bruk (kap. 5), så inntektshåndtaket er trukket. Det betyr at hele tilpasningsbyrden hviler på utgiftssiden og Gevinst 24/7-omstillingen — i en situasjon der de tunge tjenestene allerede ligger under behov og et tilsyn har funnet lovbrudd. Det er en smal sti.

Den ærlige lesningen. Levanger er en av de mest anstrengte økonomiene i denne analyseserien: tom buffer, høyest gjeld mot nabokommunene, og en signaturkrise som er driftsbåren. «1,6 % fond» og «2,1 % NDR» i VISER må leses sammen med kommunens eget bunnår 2024 — de skjuler ikke et reserverlager, men en kommune som så vidt har begynt å snu fra et underskudd.

5 · Handlingsrom: utnyttet inntektsside, all byrde på Gevinst 24/7

VISER Levanger **har eiendomsskatt på alle eiendommer** — nye takster ble fastsatt i februar 2023 og gjelder i 10 år (avløste takster fra 2012). Inntektssiden er dermed i hovedsak utnyttet. Omstillingsprogrammet **Gevinst 24/7** er igangsatt med bred politisk oppslutning og månedlig rapportering; målet er ~200 mill disposisjonsfond ($\approx 7\%$) og $+3\%$ NDR (≈ 75 mill).

TOLKNING I motsetning til rike randkommuner med en frivillig avstått eiendomsskatt har Levanger **i liten grad et ubrukt inntektshåndtak å trekke i** — tilpasningen må skje på utgiftssiden. Det gjør situasjonen kvalitativt strammere: når inntektssiden er tømt og de tunge tjenestene allerede ligger under behov, er det få «enkle» grep igjen. Gevinst 24/7 rapporteres å «begynne å gi resultater» (nedgangen i over-behov-sektorene 2024→2025 er konsistent med dette), men veien tilbake til 7% fond og $+3\%$ NDR er **svært lang**.

Inntektssiden: eiendomsskatt

GREP	LAG	STATUS	FRIKSJON
I1 Eiendomsskatt — allerede i bruk på alle eiendommer (takster 2023, 10 år)	Inntekt	innført / utnyttet	—

TOLKNING Det reelle valget for Levanger står derfor **ikke** mellom å hente nye inntekter eller kutte, slik det gjør i en rik kommune uten eiendomsskatt. Det står mellom (a) å lykkes med Gevinst 24/7 og bygge buffer tilbake over tid, eller (b) å risikere ROBEK med tilhørende statlig styring. Med store investeringer (Åsen skole, Staup institusjon) foran i 2025–2026 og en femdoblet rentebyrde er handlingsrommet minimalt — kommunens samlede inntekter/utgifter er ~2,5 mrd med liten handlefrihet.

Handlingsromslogikken. De tunge velferdstjenestene gir lite ytterligere potensial uten kapasitetsrisiko (de ligger alt under behov, og tilsynet har funnet lovbrudd i omsorg). Inntektssiden er utnyttet. Det gjenstår derfor i praksis ett spor: målrettet omstilling gjennom Gevinst 24/7, holdt opp mot forsvarlighetsgulvet i omsorgstjenestene. Dette er et **strukturelt** problem, ikke et identifiseringsproblem — og det krever tid, politisk disiplin og at investeringsporteføljen ikke sprenger rentebanen ytterligere.

6 · Metode, kvalitetssikring og forbehold

VISER / TOLKNING-sillet

Gjennom hele rapporten skiller vi **VISER** (tall med kilde) fra **TOLKNING** (vurdering). De behovskorrigerte avvikene, PLO-drill-down, finansindikatorene og tilsynsfunnene er VISER. Forklaringen på over-behov-sektorene, avstemmingen mellom kommunens 2024-tall og VISER 2025, og vurderingen av om drift under behov er villet effektivitet eller underdekning er TOLKNING. Språkregelen er konsekvent: «indikasjon på effektiviseringspotensial» — aldri «sløsning».

Kilder

- **SSB / KOSTRA** — reviderte 2025-tall, kommunekonsern (publisert 16.06.2026); behovskorrigerte avvik, PLO-funksjons- og artsdata, finansindikatorer.
- **Grønt hefte (KDD)** — utgiftsbehov/kostnadsnøkler for behovskorrigeringen.
- **Levanger kommunes årsberetning 2024** (Konsek Trøndelag) — NDR -72,1 mill, disposisjonsfond ≈0, 13,4 mill udekket merforbruk, merforbruk «særlig innen helse og velferd».
- **Helsetilsynet / Statsforvalteren i Trøndelag** — tilsyn Staup helsehus (rapport 7. mars 2024: to lovbrudd, kvalitetsforskrift § 3 + legemiddelforskrift § 4).
- **ilevanger / kommunens nettsider** — Gevinst 24/7-omstillingen, renteutvikling (35→163 mill), eiendomsskatt på alle eiendommer (takster 2023).

Forbehold og hull (ærlig om hva som ikke ble verifisert)

1. **Sektorvise kronebeløp per rammeområde 2024** lot seg ikke hente — årsberetnings-PDF-en (5,2 MB) var binær/ikke maskinlesbar. Merforbruket «særlig innen helse og velferd» er kvalitativt bekreftet, ikke tallfestet per sektor.
2. **Sykefravær per sektor er ikke tallfestet** — kun samlet legemeldt 7,9 % (landssnitt 7,7 %). Enhetskostnadsdriverne i PLO er derfor indikative.
3. **Over-behov-sektorene** (barnevern, sosial, barnehage): ingen Levanger-spesifikk kilde forklarer nivået — forklaringene i kap. 3 er strukturell tolkning, ikke dokumenterte lokale fakta.
4. **ROBEK-status:** med 13,4 mill udekket merforbruk og tomt disposisjonsfond er ROBEK-risikoen reell, men formell innmelding er ikke bekreftet i de hentede kildene.
5. **Forvaltningsrevisjoner** (Konsek/Revisjon Midt-Norge): plan og møteinnkallinger var binære PDF-er. Eneste verifiserte bestilling er informasjonssikkerhet (nov. 2025); WeCare-tilsynet (2022) er kun registrert, ikke gjennomgått.

Hva analysen bevisst ikke gjør. Den anbefaler ikke flat ostehøvel i de tunge tjenestene som alt ligger under behov (kapasitetsrisiko, ikke potensial), den leser ikke 2025-VISER som tegn på at krisen er over (2024 var bunnåret), og den tolker ikke over-behov-sektorene som lokal raushet. Hovedfunnet — en driftsbåren krise med tom buffer, femdoblet rente og utnyttet inntektsside — og hovedbekreftelsen — tilsynslovbruddet ved Staup som viser at omsorgen drives på sparebluss — er rapportens to viktigste lesninger.

Kilder: SSB/KOSTRA (reviderte 2025-tall, kommunekonsern, publisert 16.06.2026) · Grønt hefte 2025/2026 (KDD) · Levanger kommunes årsberetning 2024 (Konsek Trøndelag) · Helsetilsynet/Statsforvalteren i Trøndelag (Staup helsehus, rapport 7. mars 2024) · ilevanger og kommunens egne nettsider/rapporter. Hovedår 2025; 2024 som sammenligning. Analysen følger VISER/TOLKNING-sillet og språkregelen om «effektiviseringspotensial».