

Prosjektplan

Fritidsbeboere og kommunale tjenester

Flatanger kommune



1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

| | |
|----------------------------------|--|
| Problemstilling | <ol style="list-style-type: none">1. Ivaretar kommunens planverk behovene for tjenester og beredskap knyttet til fritidsbebyggelse og fritidsbeboere?2. Er de kommunale tjenestene dimensjonert for fritidsbebyggelsen og fritidsbeboerne?3. Blii adgangen til å kreve eiendomsskatt og betaling for tjenestene utnyttet innenfor rammen av regelverket? |
| Kilder til kriterier | <ul style="list-style-type: none">• Kommuneloven• Plan- og bygningsloven• Forskrift om kommunal beredskapsplikt• Departementets veileder om planlegging av fritidsbebyggelse• Særlover for kommunale tjenester• Eiendomsskatteloven• Selvkostforskriften |
| Metode | <ul style="list-style-type: none">• Dokumentgjennomgang• Intervju |
| Tidsplan | <ul style="list-style-type: none">• 275 timer• Planlagt oppstart: 15.05.2023• Levering til sekretær innen 15.10.2023 |
| Oppdragsansvarlig revisor | Forvaltningsrevisor Leidulf Skarbø, leidulf.skarbo@revisjonmidtnorge.no |
| Kontaktperson | Kommunedirektøren i Flatanger kommune eller den han gir oppgaven til |

2 MANDAT

I dette kapitlet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Flatanger kommune bestilte i sak 23/22 i møtet den 24. november 2022 en forvaltningsrevisjon om temaet «fritidsbebyggelse, -beboere og kommunale tjenester». Bestillingen var forankret i kommunens plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024. Det ble bedt om en prosjektplan til kontrollutvalgets møte i mars 2023.

I saksutredningen til kontrollutvalgets bestilling ble det lagt vekt på at kommunen har mange fritidseiendommer sammenlignet med antall fastboende, og at fritidsinnbyggerne vil ha behov for ulike kommunale tjenester. Kommunens evne til å yte disse tjenestene kan bli satt under press, men samtidig ble det pekt på at fritidsinnbyggerne kan være en ressurs for kommunen, og at hytteeierne betaler eiendomsskatt.

Under kontrollutvalgets behandling kom følgende innspill til problemstillinger:

- Har kommunen oversikt over fritidsbeboere og deres behov for kommunale tjenester?
- Er kommunens tjenester dimensjonert for antall fritidsbeboere, ressurser, spesielt helse og omsorg, og tekniske tjenester?
- Greier kommunen å følge opp bygningskontroll, m.v., lovkrav vedrørende fritidsbebyggelse?
- Kommunal vannforsyning, kapasitet til fritidsboliger
- Kommunens inntekter vedrørende fritidseiendommer
- Med fritidsbeboere menes også de som oppholder seg i kommunen på camping, apartments, utleiehytter, turister m.v.
- Brann og redning, risiko og kostnader m.v. vedrørende fritidsbeboere
- Frivillighetens bidrag vedrørende fritidsbeboere

2.2 Bakgrunn

Flatanger kommune har mange fritidsbygg i forhold til innbyggertallet. Ifølge Statistisk Sentralbyrå¹ har Flatanger 724 fritidsboliger. Sammenlignet med innbyggertallet er dette det femte høyeste nivået i Trøndelag fylke, og på nivå med Røros.

Tabell 1. Kommuner i Trøndelag med høyest andel fritidsboliger i forhold til innbyggertall

| | Fritidsboliger | Innbyggere | Fritidsboliger per innbygger |
|------------------|----------------|--------------|------------------------------|
| Tydal | 1 605 | 750 | 2,14 |
| Røyrvik | 430 | 441 | 0,98 |
| Rennebu | 2 174 | 2 443 | 0,89 |
| Lierne | 1 133 | 1 309 | 0,87 |
| Flatanger | 724 | 1 101 | 0,66 |
| Røros | 3 661 | 5 572 | 0,66 |

Kilde: SSB. Data per 1. januar 2022.

De 724 fritidsboligene består av 521 hytter og 203 helårsboliger og våningshus som blir benyttet som fritidsbolig². Fritidsboligene i Flatanger består i større grad enn hos andre kommuner av bygninger som har blitt omdisponert fra helårsboliger. Flatanger har det høyeste nivået i Trøndelag sammenlignet med innbyggertallet for denne undergruppen av fritidsboliger.

Antall fritidseiendommer gir ingen fullgod indikasjon på antall personer som oppholder seg i kommunen. For i tillegg kommer besøkende som bor i ulike utleieenheter, på campingplasser og ved gjestebrygger. Selv om vi ikke har sammenlignende data om omfanget, kan det være grunn til å tro at Flatanger også har høyt nivå for denne gruppen.

For de fleste kommunale oppgavene er det sammenfall mellom hvor innbyggerne er folkeregistrert og hvor de får tjenestene. Men det finnes vesentlige unntak. Ifølge helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige tjenester. Dette gjelder ikke bare akutte helsetjenester gjennom legevakten, men også hjemmesykepleie. I tillegg vil fritidseiendommer legge beslag på tjenester innen plan- og byggesaksbehandling, renovasjon, vann- og avløpstjenester og brannforebygging. Trafikk fra fritidsbeboere og besøkende bidrar til økt vedlikeholdsbehov for kommunale veier, bruer og kaianlegg. Kommunene opplever gjerne økt forventningspress på tilrettelegging av kultur- og fritidsformål.

¹ Tabell 03174. Eksisterende bygningsmasse. Fritidsbygg etter bygningsmasse.

² SSB: Tabell 11200

Det kommunale beredskapsansvaret er ikke bare knyttet til faste innbyggere, men alle som oppholder seg i kommunen. Tilreisende søker gjerne opplevelser som kan være risikopregede, slik som havfiske, klatring og sjøsport. Stor trafikk på dårlige veier kan også være en risikofaktor.

Antall fritidsbeboere og besøkende er ikke jevnt fordelt over året. Dette skaper utfordringer for dimensjoneringen av de kommunale tjenestene. Å bygge kapasitet som er dimensjonert for toppbelastningen i sommerhalvåret vil skape store praktiske og økonomiske utfordringer.

I det kommunale inntektssystemet blir det ikke tatt hensyn til hvor mange som oppholder seg i kommunen. Innbyggertilskuddet, inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen mellom kommunene bygger bare på antall faste innbyggere. Både turistkommuner og studentkommuner har tatt til orde for at dette ikke fanger opp det faktiske utgiftsbehovet. Så langt har det ikke vært vilje til å endre systemet. I mai 2020 ble det nedsatt et utvalg for å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet. Utvalget la vekt på at det bare er ufrivillige kostnader kommunene skal kompenseres for, og i sin anbefaling³ fra august 2022 heter det:

«Kommunene legger i stor grad selv til rette for å ta imot gjensteinnbyggere i sin kommune. Særlig vil utvalget peke på at et høyt antall fritidsboliger i kommunen er noe kommunen selv påvirker, siden det er opp til den enkelte kommune å avgjøre om det skal legges til rette for utbygging av hytteområder i kommunen. Etter utvalgets vurdering er det ikke rimelig å legge til grunn at en høyt antall fritidsboliger, og dermed også økt etterspørsel etter kommunale tjenester fra fritidsinnbyggere, er en ufrivillig kostnadsulempe for kommunen.»

I sin begrunnelse pekte utvalget også på at kommunene har adgang til å ta betaling for fritidseiendommer etter selvkostreglene, og at eiendomsskatt er en mulig måte å øke inntektene på.

Regjeringen vurderer nå ulike former for besøksbidrag for reiselivsdestinasjoner, - også kalt turistskatt. Det er bebudet at de vil sette i gang pilotprosjekter i år, og at det vil bli fremmet forslag om innretning i statsbudsjettet for 2024⁴. Det gjenstår å se om dette vil få noen betydning for finansieringen av de kommunale tjenestene som besøkende nyter godt av.

³ NOU 2022: 10, s. 236

⁴ Regjeringen.no: Pressemelding av 19.01.2023

3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapitlet vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene som skal besvares. Kilder for revisjonskriterier vil bli gjennomgått, og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Temaet for denne forvaltningsrevisjonen er Flatangers rolle som gjestekommune for fritidsbeboere og besøkende. Formålet er å finne ut om kommunens planverk tar høyde for at kommunen har et stort innslag av fritidsbeboere, om kapasiteten for tjenestene er dimensjonert for dette, og hvor vidt kommunen tar seg betalt for tjenestene.

Fritidsbebyggelsen har effekter for hele lokalsamfunnet, og ikke bare den kommunale organisasjonen. Revisjonen vil ikke undersøke virkningene for lokalsamfunnet som helhet, men avgrense seg til Flatanger kommune som organisasjon. De kommunale tjenestene som vil bli undersøkt vil bli avgrenset til de mest sentrale kommunale oppgavene som fritidsbeboerne nyter godt av.

3.2 Problemstillinger

1. Ivaretar kommunens planverk behovene for tjenester og beredskap knyttet til fritidsbebyggelse og fritidsbeboere?
2. Er de kommunale tjenestene dimensjonert for fritidsbebyggelsen og fritidsbeboerne?
3. Blir adgangen til å kreve eiendomsskatt og betaling for tjenestene utnyttet innenfor rammen av regelverket?

Under den første problemstillingen vil det bli undersøkt om kommunen har den nødvendige oversikten over eksisterende og fremtidig behov for tjenester til fritidsbeboere, og om dette blir reflektert i ressursplanleggingen. Vi vil også undersøke om risikoforholdene har blitt hensyntatt i kommunens overordnede beredskapsarbeid.

Under den andre problemstillingen vil revisjonen se nærmere på dimensjoneringen av legevakt, hjemmesykepleie og tekniske tjenester, herunder VAR-sektoren, plan- og byggesaksarbeidet, brannvesen og veivedlikehold. Vi vil mellom annet undersøke om plan- og byggesaksenheten har kapasitet til å følge opp de lovpålagte oppgavene knyttet til fritidsbebyggelse, og hvordan den kommunale vannforsyningen er dimensjonert.

Under den tredje problemstillingen vil revisjonen først undersøke hvorvidt kommunen utnytter potensialet for kostnadsdekning gjennom egenbetaling og eiendomsskatt. Dette vil bli gjort

rent beskrivende uten bruk av revisjonskriterier, ettersom beslutningen er overlatt til det lokalpolitiske skjønnnet. Deretter vil revisjonen undersøke om kommunens inntektsordninger er utformet i tråd med regelverket. Denne delen vil bli knyttet opp til revisjonskriterier.

3.3 Kilder til kriterier

Ifølge kommunelovens § 14-1 skal kommunen utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling. Etter plan- og bygningslovens §§ 11-2 skal kommuneplanen ha en langsiktig samfunnsdel som gir et grunnlag for planer og virksomhet, og oppfølgingen skal vises i en fireårig handlingsdel. Den kommunale beredskapsplikten er hjemlet i sivilbeskyttelseslovens § 14 og en egen forskrift. Disse lovbestemmelsen vil bli brukt som utgangspunkt for revisjonskriterier for om kommunens planverk ivaretar hensynene til fritidsbebyggelse og fritidsbeboere.

Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet en veileder om kommunal planlegging av fritidsbebyggelse⁵, hvor det gis råd og føringer for hvordan kommunen bør ivareta oppgaven sin. Veileder vil bli brukt som kilde for mer konkrete kriterier for hvordan kravene i plan- og bygningsloven bør ivaretas.

Revisjonskriterier knyttet til dimensjonering av tjeneste vil bli utledet fra bestemmelser i de særlovene og forskriftene som regulerer den enkelte tjeneste, mens kriterier knyttet til inntekter vil bli utledet fra selvkostforskriften og eiendomsskatteloven.

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisjonen vil basere faktafremstillingen på dokumentgjennomgang og intervjuer. Revisjonen vil etterspørre dokumenter som er relevante for kommunens kunnskapsgrunnlag, herunder om det er gjennomført «hytteundersøkelser» eller andre analyser som forteller om fritidsinnbyggernes behov for kommunale tjenester. I tillegg vil vi undersøke omtale og strategier i kommuneplanen, og om behovene er fulgt opp med tiltak i handlingsplaner, økonomiplaner og årsbudsjett. Vi vil også undersøke kommunens overordnede ROS-analyse, samt retningslinjene for kommunens eiendomsskatteordning og innretningen for selvkosttjenestene.

Revisjonen vil intervju kommunale ledere som kan fortelle om hvilket kunnskapsgrunnlag de har om behovene, hvordan dette blir ivaretatt under oppgaveløsningen, og hvordan kostnadene for tjenester til fritidsinnbyggere blir håndtert.

⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022): Rettleiar om planlegging av fritidsbustader

3.5 Organisering, tid og ressurs

Oppdragsansvarlig revisor er Leidulf Skarbø, og prosjektmedarbeider Mette Sandvik. Ytterligere to medarbeidere vil delta i teamet som kvalitetssikrere. Tidsbruken har en øvre ramme på 275 timer. Frist for levering av endelig rapport til sekretær er satt til 15. oktober 2023.


Oppdal, 6. februar 2023

Leidulf Skarbø
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Direkte ☎ 918 96 030 eller ✉ lsk@revisjonmidtnorge.no

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

| | |
|--|-------------------------------|
|  | |
| Prosjekt nr: FR 1241 | Kommune: Flatanger kommune |
| Vurdering av uavhengighet - revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Fritidsbeboere og kommunale tjenester | |

| |
|---|
| Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 – Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 – Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8 |
|---|

| | |
|---|---|
| Ansettelsesforhold: | <i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i> |
| Medlem i styrende Organer | <i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i> |
| Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit | <i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i> |
| Nærstående | <i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i> |
| Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet | <i>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</i> <i>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.</i> <i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i> |
| Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver | <i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i> |
| Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige | <i>Undertegnede opptrer ikke som fullmektig for ovenfor nevntekommune.</i> |
| Andre særegne forhold | <i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i> |

Oppdal, 23.01.2023


Leidulf Skarbø
oppdragsansvarlig revisor

MRevisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no