

Forvaltningsrevisjonsrapport - Fritidsbeboere og kommunale tjenester

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Flatanger kommune

Møtedato

01.11.2023

Saknr

22/23

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/240 - 11

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapport - Fritidsbeboere og kommunale tjenester.
2. Saken oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:
 1. *Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport - Fritidsbeboere og kommunale tjenester til orientering*
 2. *Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp rapportens anbefalinger:*
 -
 -
3. *Kommunestyret ber kommunedirektøren gi kontrollutvalget skriftlig rapport innen 01.10.24 på hvordan anbefalingene i pkt. 2 er fulgt opp*

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon - Fritidsbeboere og kommunale tjenester

Saksopplysninger

Kommunelovens § 23-3 sier at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Kommunestyret behandlet plan forvaltningsrevisjon i sak 155/20.

Kontrollutvalget gjorde så slikt vedtak i sak 23/22 den 24.11.22:

- 1) *Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon på "fritidsbebyggelse, -beboere og kommunale tjenester"*
- 2) *Kontrollutvalget gir innspill på følgende 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, vedr. fritidsbebyggelse?*
 - *Kommunal vannforsyning, kapasitet til fritidsboliger?*
 - *Kommunens inntekter vedr. fritidseiendommer*
 - *Med fritidsbeboere menes også de som oppholder seg i kommunen på camping, apartemens, utleiehytter, turister m.v.*
 - *Brann og redning, risiko og kostnader m.v. vedr. fritidsbeboere*
 - *Frivillighetens bidrag vedr. Fritidsbeboere*
- 3) *Revisjonen bes utarbeide prosjektplan til kontrollutvalgets møte i mars 2023.*

Ut fra planen gjorde kontrollutvalget slik bestillingsvedtak i sak 08/23:

1. *Kontrollutvalget godkjenner prosjektplan datert 06.02.23.*
2. *Rapporten forventes levert 15.10.23 og innenfor den angitte ressursbruk på 275 timer.*
3. *Kontrollutvalget bes å bli orientert underveis for å kunne ta stilling til evt. behov for endringer i prosjektplanen m.v.*

Endelig rapport ble oversendt 04.10.23. Rapporten besvarer følgende problemstillinger, jfr. vedtatt prosjektplan:

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?

Rådmannen har avgitt høringssvar, jfr. rapportens vedlegg 2. Revisor har som følge av høringssvaret justert rapporten slik som beskrevet i kap. 1.5.

Revisor har innhentet data gjennom intervjuer, dokumentundersøkelser og gjennomgang av statistikk. Nærmere beskrivelse og vurdering av metode er beskrevet i kap. 1.4.

Samlet sett vurderer revisor at metode og informasjonen som tilstrekkelig for å svare på problemstillingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er prosjektet avgrenset til kommunen som organisasjon. De kommunale tjenestene er videre avgrenset til de mest sentrale kommunale oppgavene som fritidsbeboerne nyter godt av. Fritidsinnbyggere og besøkende sine oppfatninger om de kommunale tjenestene er ikke undersøkt. Rapporten er avgrenset til spørsmålet om hvor vidt kommunen sørger for å ha et kunnskapsgrunnlag om tjenestebehovet.

Ivaretar kommunens planverk behovene for tjenester og beredskap knyttet til fritidsbebyggelse og fritidsbeboere?

Flatanger har et svært stort omfang av helårsboliger som benyttes til fritidsformål og det er fastsatt egne retningslinjer for behandlingen av søknader om omdisponering.

Revisor vurderer at omfanget av fritidsbebyggelsen og effektene for kommunale tjenester i liten grad er omtalt i kommuneplanens samfunnsdel. Dette ser de i sammenheng med at kommuneplanens samfunnsdel for 2010-2020 vier liten oppmerksomhet til kommunal tjenesteyting generelt.

Etter revisors vurdering tilsier omfanget av fritidsbebyggelsen at mål og strategier i kommuneplanen blant annet bør bygge på et kunnskapsgrunnlag om tjenestebehovet til fritidsbeboerne. Verken det overordnede planverket eller sektorplanene bygger på et kunnskapsgrunnlag om tjenestebehovet for denne brukergruppen. Økt kunnskapsgrunnlag kunne f. eks. fremskaffes gjennom en hytteundersøkelse.

Økonomiplanen har ikke særskilt omtale eller spesifikke tiltak om tjenester for fritidsbeboere og besøkende. Revisjonen tolker som et uttrykk for, og tilfredsstillende begrunnelse, for at administrasjonen isolert sett betrakter tjenestetilbudet for fritidsinnbyggere som ikke en hovedutfordring/ behov for særskilte tiltak i økonomiplansammenheng. Kommuneplanens arealdel angir områder og planbestemmelser for ny fritidsbebyggelse, men berører i liten grad behovene for kommunal infrastruktur.

Revisjonens konklusjon er at planverket i liten grad tar for seg tjenester knyttet til fritidsbebyggelse og fritidsbeboere, samt at beredskapsplanene ansees som tilfredsstillende.

Er de kommunale tjenestene dimensjonert for fritidsbebyggelsen og fritidsbeboerne?

Revisjonen har ikke funnet noen indikasjoner på at kommunen bryter lovkravet om å gi forsvarlige helsetjenester til fritidsbeboere og besøkende. Det er imidlertid grunn til å tro at bruksfrekvensen for moderne fritidsboliger øker og dermed helsetjenestebehovet.

Sesongsvingningene er en utfordring for kommunens helsetjenester, men så langt er det funnet tilfredsstillende løsninger. Innenfor de tekniske tjenestene bidrar merbelastningen til å forsterke utfordringer for vannforsyning, kontroll av avløpsanlegg, byggesakskontroll, samt drift og vedlikehold av samferdselsanlegg. Å sikre tilstrekkelig og godt drikkevann fremstår som en utfordring både for helårs- og fritidsboliger. Gjennom finansiell støtte og kommunal overtakelse har kommunen engasjert seg for å bidra til bedre løsninger for den private vannforsyningen.

Kommunen fører ikke fullstendig tilsyn med private avløp fra fritidsboliger og har ikke hatt kapasitet til å føre tilstrekkelig tilsyn på byggesaksområdet. Revisjonen har merket seg som positivt at det er planlagt å tilføre tjenesten en ny stilling.

Merbelastningen fra tilreisende medvirker til at kommunen har utfordringer med vedlikeholdet av grusveier, broer og kaier. I forhold til innbyggertallet har Flatanger svært lange strekk av kommunale grusveier som skal driftes og vedlikeholdes. Driftsutgiftene per kilometer er langt lavere enn hos gjennomsnittet i andre kommune.

Revisjonen baserer konklusjonen på den samlede behovsdekningen for fastboende og besøkende innen det enkelte tjenesteområde. Konklusjonen er at tjenestene fra Flatanger kommune til en viss grad er dimensjonert for merbelastningen. Det er imidlertid et fellestrekk for de aktuelle tjenestene at kommunen mangler, eller ikke nyttiggjør seg data om hvilken merbelastning det dreier seg om.

Blir adgangen til å kreve eiendomsskatt og betaling for tjenestene utnyttet innenfor rammen av regelverket?

Markedsverdi er som regel høyere enn foretatt takstverdi. Kommunen takserte eiendommene i 2012 og i kommunestyrets sak 17/2021 den 22.04.2021 ble det vedtatt at takstene skulle kontorjusteres fra 1. januar 2023. Økningen kan ikke utgjøre mer enn 10 prosent av den opprinnelige taksten for hvert år etter utløpet av tiårsfristen. I kommunestyrets sak 22/2023 den 20.04.2023 ble virkningstidspunktet vedtatt iverksatt fra 1. januar 2025 med en prosentsats som skal vedtas av kommunestyret sammen med årsbudsjettet for 2025. Eiendomsskattegrunnlaget er satt til 70 prosent av takstene, skattesatsen er satt til maksimalnivået på 4 promille og som maksimalt er tillatt med de eksisterende takstene.

Det foreligger selvkostkalkyler på gebyrbelagte tjenester som benyttes av fritidsbeboere og kommunen har etter revisjonens vurdering tilfredsstillende dokumentasjon av selvkost på de tjenestene som er underlagt selvkostforskriften. Gebyrene på den enkelte selvkosttjeneste er over tid ikke høyere enn kostnadene. Det er ikke utarbeides separate selvkostkalkyler for hhv. helårs- og fritidseiendommer og ettersom kalkylene settes opp i tråd med regelverket og innarbeidet praksis i kommunesektoren, har revisjonen likevel ikke noen merknader til måten kommunen gjør det på.

Kommunen mangler prinsippvedtak om hvor stor andel av kostnadene som skal dekkes av gebyrer og har en praksis hvor udekket underskudd på vann, avløp og feiing blir fremført for senere inndekning. Dette forutsetter at det finnes et kommunalt prinsippvedtak om at gebyrene over tid skal gi full dekning for kostnadene. Ettersom kommunen mangler et slikt vedtak, er ikke regnskapspraksisen i overensstemmelse med regelverket.

Eiendomsskatten tar utgangspunkt i takster fra 2012 som ikke reflekterer dagens markedsverdi på fritidseiendommene og kommunen fremfører underskudd på vann, avløp og feiing til tross for at det ikke er fattet prinsippvedtak om full kostnadsdekning. Med unntakene konkluderer revisjonen med at eiendomsskatteordningen, saksbehandlingsgebyr og eiendomsgebyr praktiseres innenfor rammen av regelverket.

Ut fra sine funn, vurderinger og konklusjoner har revisor slike anbefalinger:

- *Å bygge planverket på et bedre kunnskapsgrunnlag om behovet for kommunale tjenester og infrastruktur for fritidsbeboere.*
- *Å fatte prinsippvedtak om hvor stor andel av kostnadene eiendomsgebyrene for vann, avløp og feiing skal dekke.*

Vurdering

Sekretariatet viser til fremlagte rapport og er av den oppfatning at den svarer ut problemstillingene i prosjektplanen.

Rapporten viser at kommunens planverk i liten grad tar for seg tjenester til fritidsbebyggelse/-beboere og at det kan være behov for et bedre kunnskapsgrunnlag. Sekretariatet merker seg imidlertid på den annen side de betraktninger som gjøres vedr. økonomiplanen.

Videre fremkommer det at tjenestene til en viss grad er dimensjonert for brukergruppen, men at dette kan bli utfordret på sikt. Fritidsbebyggelsen forsterker utfordringene vedr. kommunal infrastruktur. Vedrørende gebyr for selvkostregulerte tjenester viser sekretariatet til revisors konklusjon om nødvendig prinsippvedtak.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å slutte seg til den fremlagte rapport og at saken oversendes kommunestyret med innstilling på å ta forvaltningsrevisjonsrapporten til orientering , be kommunedirektøren følge opp rapportens anbefalinger i innstillingens pkt. 2 og at han innen 01.10.24 gi skriftlig rapport til kontrollutvalget på hvordan anbefalingene er fulgt opp.