

Tilsynsrapport frå Riksantikvaren

Tilsyn av Sogn og Fjordane fylkeskommunes forvaltning av statlege tilskotsmidlar frå kapittel 1429 post 71 - Tilskot til freda kulturminne i privat eige og kulturmiljø og kulturlandskap

Tilsynet frå Riksantikvaren for forvaltninga av tilskotsmidlar frå statsbusjettet kap. 1429 post 71 hjå Sogn og Fjordane fylkeskommune vart halde 3. og 4. september 2018 i Førde. Tilsynsrapporten er utarbeid av fagdirektør Iver Schonhowd og seniorrådgjevar Leif Anker hjå Riksantikvaren.

1. Innleiing

Tilskotsordninga er knyta til Bevaringsprogrammet for freda bygningar i privat eie (FRIP), og utgjer en stor del av Riksantikvarens (RA) budsjett. I tildelingsbrevet frå Klima- og miljødepartementet til Riksantikvaren for 2018 var tilskotet ca. 152 millionar kroner.

Riksantikvaren er forvaltar for fleire tilskotsordningar. Kapittel 1429 post 71 er ein statleg tilskotspost som er delegert regionalt til fylkeskommunane. Dei skal forvalte tilskotet i tråd med det statlege økonomiregelverket (*Bestemmelser om økonomistyring i staten* kap. 6.2.2.2). Dette inneberer at fylkeskommunen skal forvalte og rapportere tilskotsposten i tråd med regelverket for den enkelte post, jf også Klima- og miljødepartementets årlege tilskotsrundskriv, *Rundskriv T-1/17 Tilskotsordningar for 2018*, og Klima- og miljøverndepartementets budsjett Prop 1 S KLD (2017-2018).

Fylkeskommunen skal rapportere på tilskotsposten til Riksantikvaren.

Bevilgningsreglementets § 10 gjer Riksantikvaren høve til å kontrollere at tilskotet blir brukt etter føresetnadene. Riksrevisjonen har tilsvarande høve heimla i lov om riksrevisjon av 7. mai 2004 § 12.

Riksrevisjonens *Revisjonsrapport for 2014 av 12. mai 2015 om tilskudd fra Klima- og miljødepartementet og underliggende virksomheter* er gjort offentleg i Riksrevisjonens *Dokument 1* for 2014. Rapporten viser fleire manglar ved forvaltninga av tilskot hjå Riksantikvaren og to fylkeskommunar si forvaltning av tilskot på kap. 1429 post 71.

Det ble på bakgrunn av funna til Riksrevisjonen, samt erfaringar med Riksantikvarens tilsyn i åtte fylkeskommuner i 2015, 2016 og 2017, avgjort at Riksantikvaren skulle føre tilsyn etter *Bevilgningsreglementets* § 10 ved tre fylkeskommunar i 2018. Riksantikvarens tilsynsbesøk ved Sogn og Fjordane fylkeskommune blei gjennomført 25. juni 2018.

2. Mål og omfang

Målet med Riksantikvarens tilsyn var å etterrøkte om fylkeskommunen gjev og fylgjer opp tilskot etter Stortingets vedtak og føresetnader, Finansdepartementets reglement og *Bestemmelser for økonomistyring i staten*, samt Klima- og miljødepartementets rundskriv T-1/17.

Problemstillinga blir derfor: Blir tildeling og oppfølging av tilskot over kapittel 1429 post 71 gjort i samsvar med Stortingets vedtak og føresetnader, Finansdepartementets reglement og *Bestemmelser for økonomistyring i staten*, samt Klima- og miljødepartementets rundskriv T-1/17.

3. Kriteriar

For å sikre korrekt sakshandsaming ved tildeling og utbetaling av tilskot skal tilskotsforvaltar ha etablert system, rutinar og tiltak som mellom anna skal forebygge, openberre og rette feil og manglar. Tiltaka skal mellom anna medverke til å sikre rett handsaming av søknadar, irekna dokumentasjon av utrekning, jf. *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt 6.3.8.1

Handsaming av søknadar skal fylgje reglane i forvaltingslova. Det går fram av forvaltingslova § 23 at enkeltvedtak skal være skriftlege. Forvaltningsorganet skal grunngje avgjerda samstundes med vedtaket, jf. § 24.

I følgje punkt 6.3.8.2 i *Bestemmelser om økonomistyring i staten* skal tilskotsforvaltar kontrollere opplysningane mottakaren sender inn som har betydning for tilskotsforvaltars rekning av tilskot og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenterast på tilfredsstillande vis. Kontrollen skal passast til den einskilde tilskotsordninga og skal vurderast i samsvar med målet for ordninga. Kontrollen skal ha eit rimeleg omfang i forhold til nytta og kostnadene ved kontrollen.

Ifølgje punkt 6.3.8.2 i *Bestemmelser om økonomistyring i staten* skal tilskotsforvaltar også kontrollere rapportar som tilskotsmottakaren sender inn om nådde mål. Av punkt 6.3.6 i *bestemmelsene* gjeng det fram at tilskotsforvaltar skal hente inn rapportar frå tilskotsmottakar som gjer det mogeleg å verdsetje graden av nådde mål. Kriteria i enkeltvedtaket skal være så konkret og klårt forma ut at ein kan fylgje dei opp utan urimeleg store kostnader. Den som får tilskot må bli pålagd å sende inn rapport i samsvar med disse kriteria. Krava til rapportering skal ikkje ha større omfang enn det som er rimeleg i ljøs av den nytta mottakar har av tilskotet. Det skal òg tas omsyn til den praktiske utsikten kvar einskild mottakar har for å skaffe opplysningar. Rapporteringa frå tilskotsmottakar kan bli erstatta eller fylt ut med opplysningar frå andre kjelder om disse frir inn krava til opplysning.

Søklarar som får innvilga tilskot skal ha brev om tilskot (enkeltvedtak), jf. *Reglement for økonomistyring i staten* § 8 og *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt 6.3.3. brev med Tilskotsbrevet med mogelege vedlegg skal skildre;

- formål og kva tiltak som er føresett for bruken av tilskotet
- tilskotssum
- ordning for utbetaling
- vilkår for bruken av midla og mogeleg frist for mottakaren til godta vilkåra
- krav til rapportering
- kontrolltiltak som kan bli satt i verk, med tilvising til *Bevilgningsreglementet* § 10 annet ledd
- mogelege reaksjonsformer dersom mottakar bryter med føresetnadene for tilskotet

Etter *Bevilgningsreglementet* § 10 andre lekken ledd skal det tas atterhald om høve for tilskotsforvaltaren til å føre kontroll med at midla er nytta etter føresetnadene ved tilskot til

offentleg eller privat verksemd som elles ikkje ligg under statleg kontroll,. Etter *Bestemmelsene for økonomistyring i staten* punkt 6.3.8.2 skal tilskotsforvaltar sjå etter risiko for uregelrette tilhøve.

Av *Reglement for økonomistyring* i staten § 4 b) går det fram alle verksemdar mellom anna skal sikra at verksemda driv i samsvar med gjeldande lovar og reglar, også krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk åtferd.

4. Metode

Valet av tilsyn ved Trøndelag, Sogn og Fjordane og Akershus fylkeskommunar i 2018 ble tatt av Riksantikvaren. Valet ble gjort etter ein enkel vurdering av viktigskap og risiko. Det blei gjort tilsyn ved Vest-Agder, Troms og Møre og Romsdal fylkeskommunar i 2017, det blei gjort i Finnmark, Hordaland og Rogaland fylkeskommunar i 2016, medan det blei gjort tilsyn ved Østfold og Oppland fylkeskommune i 2015.

Problemstillinga er svara på ved å gå gjennom stega for handsaming av tilskot på kap. 1429 post 71 ved Sogn og Fjordane fylkeskommune, jf. godkjend referat frå Riksantikvarens vitjing med tilsyn 3. og 4. september 2018. Problemstillinga blei svara på vidare ved allment å gå gjennom funna frå Riksrevisjonen i 2014, forutan å gå gjennom tre konkrete saker: Askelund futegard, Heimdalstrand og Kaupanger hovudgard. Til slutt i tilsynsvitjinga gjekk Riksantikvaren gjennom gjeldande formalia og reglar som skildra i andre avsnitt i punkt 1 Innleiing, samt i punkt 3 Kriteriar.

5. Funn

- Fylkeskommunen skriv årleg brev med opplysning om tilskotsordninga og søknadsskjema til alle private eigarar av freda bygningar. Opplysning om tilskotsordninga, høve til å søkje, utlysing av midlar og tilvising til søknadsskjema ligg på fylkeskommunens heimesider. Dette dekkjer for kravet om at søknadsfristen skal kunngjerast for å nå heile målgruppa for tilskotsordninga, jf. *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 6.3.2.
- Søknadsskjema på nett manglar opplysningar om mva, org.nr., og revisor.
- Prioriteringa av tilskotsmidlane frå post 71 blir handsama politisk, men utan at fageige tilrådingar blir overprøvd. Aktiviteten i kulturminneseksjonen er godt forankra politisk.
- Gjennomgåande blir det gjort eit svært godt arbeid med tilskotsforvaltninga og oppfylginga av tiltak, særleg i ljøs av personalressursane.
- Fylkeskommunen har utarbeidd ein mal for rapportering av tiltak som sendes eigar. Malen er svært godt laga for formålet.
- Organiseringa av tilskotshandsaminga verkar svak og sårbar. Etter saksmengda i dag synast talet sakshandsamarar å være vel knapt med berre éin handsamar på tilskot og dispensasjon og éin på rådgjeving og oppfylging av tiltak. Nokre saker er òg svært krevjande å fylgje opp.
- Fylkeskommunen har rutinar for handsaming av tilskot på kap. 1429 post 71, men det er uklart om dei er skriftlege jf. punkt 6.3.8.1 og 6.3.8.2 i *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fylkeskommunen har etter tilsynsvitjinga opplyst at desse no er nedfelt skriftleg i eit samla dokument.
- Prioriteringar – søknader, prosess og bruk av skjønn er i ein viss grad dokumentert med opplysningar i elektronisk skjema arkivert med saksreferanse. Bruken av skjønn og

grunngeving ved rekning av tilskot blir ikkje dokumentert i sakshandsaminga. Tilrådinga er at dette blir gjort og lagt ved den einskilde saka jf. punkt 6.3.8.1 i *Bestemmelser om økonomistyring i staten*.

- Det ser ikkje ut å være ført eller journalisert rapporter frå synfaringar, møtereferat eller telefonnotat. Det er ein veikskap i sakane i tilsynet at kommunikasjon med eigar ikkje er dokumentert anna enn søknadar og brev med vedtak. Dokumentasjon av prioriteringsprosessen, oppstartsmøter og kontroll er mangelfull og må betrast.
- Brev med vedtak manglar mykje i skildring av vilkår for tilskot. Allment forma vedtak om tilskot til fleire objekt samstundes og med allmenne vilkår gjer det vanskeleg å kontrollere bruken av tilskotet av di det ikkje blir eintydig kva tiltak som er gjeve tilskot og kva konkrete vilkår som er knytt til tilskotet. Tilvising til dispensasjonsvedtak og vilkåra der er ikkje tilstrekkeleg. Vedtak må ha:
 - Grunngeving for størrelse på egenandel
 - Betre konkretisering av vedtak og begrunnelser
 - Eitt tilskot for kvart einskilde kulturminne
- Det er i nokon grad betalt ut midlar i større prosjekter utan at det ligg føre tilfredsstillande mellombels årsrapportering, sluttrapportering og/eller økonomirapportering. Det manglar òg rekneskapsvedlegg i nokre samanhengar. Før sluttutbetaling av de einskilde tilskotta skal det ligge føre sluttrapport for tiltaka som har fått tilskott og fullstendig rekneskap m/vedlegg. Fylkeskommunen bør endre rutine for utbetaling i samsvar med *Bestemmelser om økonomistyringen i staten*.
- Tilskot er betalt ut utan eller med mangelfull kontroll av rekneskapsvedlegga. Det rådes til at det lagast rutine for slik kontroll.
- Det er restansar på utbetaling av vedtekne tilskot utover to år. Fylkeskommunen må få retta dette. Vedtak om tilskot gjeld budsjettåret og fylkeskommunen kan forlengja tilskottet inntil eitt år etter søknad. Dersom tilskot ikkje blir betalt ut innan fristen faller det bort og skal fordelast om.
- Fylkeskommunen betalar som arbeidsregel ut forskot på tilskot samstundes som ein vesentleg del haldast att til sluttutbetaling. Tilskot skal betalast ut så nær tida for oppgjer som mogleg. Det skal ikkje brukast for å regulere likviditeten til tilskotsmottakaren, jf *Bestemmelser om økonomistyring i staten* 6.3.5.
- Fylkeskommunen rådes til å be om særattestasjon frå revisor på økonomirapportering i saker der tilskot har gått over fleire år og med fleire tiltak samstundes, eller der ein elles meiner det kan være naudsynt, jf. *Bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 6.3.8.
- Fylket har mange eldre tilstandsregistreringer og høg del objekt med ukjend tilstand (TG 9). Fylkeskommunen er klar over målet med maks. 3 % TG 9 sommaren 2019 og ynskjer å fylgje opp etterslepet av bygg med ukjend eller for gamal TG. Ved tilsynet låg det ikkje føre handfaste planar for korleis dette skal løysast anna enn som eit allment mål. Fylkeskommunen rådes til å utarbeide slik plan og sette av ressursar til å arbeide med han så raskt råd er.

6. Konklusjon

Riksantikvarens tilsyn i Sogn og Fjordane fylkeskommune har dekkja av fleire manglar i rutinar og i forminga av tilskotsbrev i forvaltninga av midlane over post 71. *Reglement og bestemmelser for*

økonomistyring i staten må etterlevast i større mon. Tilskot er eit viktig verkemiddel. Riksantikvaren har for å nå måla med å setta i stand og halde ved like freda bygg i privat eige. Ein meir effektiv forvaltning av tilskot vil verke med å nå måla våre mål og skape dei samfunnsmessige resultatane vi søker.

Sogn og Fjordane fylkeskommune må utbetra manglane ved tilskotsforvaltninga si slik funna våre visar. Riksantikvaren ber om at det settast i verk tiltak som sikrar at tilskotsforvaltninga i Sogn og Fjordane oppfyll krava i *Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten*, samt Klima- og miljødepartementets årlege rundskriv om tilskot, Rundskriv T-1/16 (for 2017).

Riksantikvaren merkar seg den positive responsen tilsynet vårt har fått frå Sogn og Fjordane fylkeskommune jf. svaret med kommentarar til utkastet vårt til referat.

Riksantikvaren setter frist til 26. april 2019 for å melde utbetring med tiltak, både dei som er gjennomførte og dei som er påbyrja.

Iver Schonhowd
(sign.)

Leif Anker
(sign)