

Saksbehandlar: Einar Ulla, Sekretariat for kontrollutvala
Sak nr.: 16/1691-6

Forvaltningsrevisjon - Kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune - rapport

**Kontrollsjefen rår kontrollutvalet til å gje slik tilråding:
Kontrollutvalet rår fylkestinget til å gjere slikt vedtak:**

1. Fylkestinget tek rapporten etter gjennomført forvaltningsrevisjon av kulturminneforvaltninga til etterretning.
2. Fylkestinget ber fylkesrådmannen:
 - a. Gjennomføre risikoanalyse for å kartlegge kva kulturminne av regional verdi som eventuelt står i fare for å gå tapt. Basert på ei slik analyse kan fylkeskommunen vurdere om det er kulturminne som bør følgjast særskilt opp.
 - b. Betre rapporteringa knytt til kulturminneforvaltninga for å sikre:
 - i. Informasjon om omfanget av vesentlege oppgåver fylkeskommunen eventuelt ikkje lukkast med å gjennomføre eller strevar med å gjennomføre
 - ii. Informasjon om avvik i høve til måloppnåing
 - c. Bidra til å sikre sams praksis, kvalitet og effektiv sakshandsaming ved evaluering av eksisterande malar og rutinar.
 - d. Utarbeide skriftlege rutinar som sikrar kvalitet i arbeidet med kulturminneforvaltninga
3. Fylkestinget ber fylkesrådmannen rapportere status på oppfølginga til kontrollutvalet innan utgangen av 2017

Vedlegg:

- Rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon av kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune

Andre dokument som ikkje ligg ved:

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Føremålet med denne forvaltningsrevisjonen var å få vurdert om kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune er organisert på ein føremåltlenleg måte og å få undersøkt i kva grad fylkeskommunen utførar oppgåver i tilknytning til kulturminneforvaltninga i tråd med mål, regelverk og fylkeskommunale vedtak.

Rapporten viser at kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune fungerer godt. Både kommunane og Riksantikvaren gjev fylkeskommunen mange gode tilbakemeldingar i høve til korleis det vert arbeidd innan kulturminneområdet. Kommunane gjev særleg gode tilbakemeldingar når det gjeld kulturminnefagleg rettleiing.

Det er i rapporten ikkje avdekka avvik i høve etterleving av lov og regleverk.

Rapporten viser at det er kapasitetsmessige utfordringar knytt til oppgåver som skal gjennomførast, noko fylkeskommunen sjølv peikar på til dømes i budsjettet for 2017. Riksantikvaren og kommunane som ynskjer rettleiing gjev også uttrykk for at dei opplever at kapasiteten er pressa.

Revisor vurderer at mangelfulle system til å halde oversikt medfører at fylkeskommunen ikkje har tilstrekkeleg oversikt over omfanget og konsekvensane dei opplevde kapasitetsutfordringane har, at uklare prioritering kan føre til risiko for tap av kulturminne av regional verdi, og at det kan vere behov for ytterlegare malar knytt til kulturminneteamet sitt arbeid for å sikre rett referanse til lovverk og lik praksis i høve til kva moment som skal vurderast.

Revisor meiner også at det er viktig å få på plass rutinar for kvalitetssikring som omtalar kva som skal kvalitetssikrast og kven som skal stå for kvalitetssikringa.

Fylkesrådmannen har hatt rapporten til høyring, og har i sin høyringsuttale mellom anna gjeve uttrykk for at to av tilrådingane kan takast ut. Revisor har, på bakgrunn av høyringsuttalen, endra på den første av tilrådingane fylkesrådmannen ville ta ut, medan den andre står ved lag. Høyringsuttalen til fylkesrådmannen er vedlagt rapporten som vedlegg nr. 1.

2. Bakgrunn for saka

Fylkestinget vedtok 11.06.2014 revidert plan for forvaltningsrevisjon 2012–2016 i FT-sak 4/14. I planen var forvaltningsrevisjon av kulturminnevern prioritert som prosjekt nr. 8.

Kontrollutvalet vedtok 26. januar i KU-sak 6/16 å gje kontrollutvalsleiar og kontrollsjef fullmakt til å bestille forvaltningsrevisjon av kulturminnevern slik at utvalet kunne få ein prosjektplan til handsaming i møte 3. mars. Kontrollsjefen hadde i arbeidet med bestillinga kontakt med kulturavdelinga for å få innspel til prosjektet. Det kom, i samtale med fylkesdirektør for kultur og fylkeskonservator, fram forslag om å endre prosjektet frå kulturminnevern til kulturminneforvaltning for å få ei litt breiare tilnærming til temaet.

Bestilling av forvaltningsrevisjon av kulturminneforvaltninga vart sendt Deloitte 11. februar. Prosjektplan mottok sekretariatet 23. februar.

Revisor skisserte i prosjektplanen føremål og problemstillingar slik dei var framstilt i bestillinga. Det vart gjort endringar med omstrukturering og operasjonisering av problemstillingane. Kontrollutvalet godkjende prosjektplanen 3. mars 2016 slik den var framlagd av revisor, men med eit tillegg der utvalet ba revisor om å vurdere om tenesta vert utført på ein føremålstenleg og effektiv måte. Det vart i bestillinga breidt om at prosjektet skulle ferdigstillast innan 1. september 2016, noko revisor stadfesta i prosjektplanen med atterhald om at fylkeskommunen skaffar til veie etterspurd dokumentasjon innan rimeleg tid og at utvalde personar stiller til intervju og verifiserer intervjureferat innan fastsette fristar. Prosjektet skulle vore ferdig hausten 2016, men er forsinka på grunn av sjukdom hjå revisor.

Ferdig rapport er motteken 19. april, og saka vert sendt ut til kontrollutvalet parallelt med utsending til fylkestinget, slik at alle politikarane skal få høveleg med tid til å sette seg inn i rapporten før møta i kontrollutvalet og fylkestinget.

3. Vurderingar

Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen var å få vurdert om kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune er organisert på ein føremålstenleg måte og å få undersøkt i kva grad fylkeskommunen utfører oppgåver i tilknytning til kulturminneforvaltninga i tråd med mål, regelverk og fylkeskommunale vedtak.

Det vart med bakgrunn i føremålet og bestillinga frå kontrollutvalet utarbeidd følgjande problemstillingar:

1. Er kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune organisert på ein føremålstenleg måte?
 - a) I kva grad har Sogn og Fjordane fylkeskommune etablert tydelege mål og planar for kulturminneforvaltninga?
 - b) I kva grad har fylkeskommunen gode system for å sikre samsvar mellom budsjetterte midlar og fylkeskommunale mål og planar for kulturminneforvaltninga?
2. Har fylkeskommunen etablert god samhandling med relevante aktørar?
 - a) I kva grad har fylkeskommunen etablert tydelege retningslinjer for samarbeid med relevante aktørar innan kulturminneforvaltninga?
 - b) I kva grad opplever kommunane at samhandlinga med fylkeskommunen er tilfredsstillande når det gjeld
 - i. rettleiing innan kulturminneområdet, særleg knytt til lokale kulturminneplanar
 - ii. fylkeskommunale motsegner knytt til reguleringsplanar og kommuneplanar
3. I kva grad har fylkeskommunen etablert tilfredsstillande system og rutinar for å ivareta sitt ansvar for kulturminneforvaltning?
 - a) Er det etablert tydeleg ansvars- og oppgåvedeling for dei som arbeider med kulturminneforvaltning?
 - b) Har fylkeskommunen etablert tilfredsstillande sakshandsamingsrutinar for å sikre sams praksis og etterleving av sentrale krav i lovverket i samband med kulturminneforvaltninga?
4. I kva grad etterlever fylkeskommunen sentrale lover, reglar og nasjonale mål i arbeidet med kulturminneforvaltninga?
 - a) I kva grad nyttar fylkeskommunen tilgjengelege verkemiddel for å redusere tapet av verneverdige kulturminne?
 - i. I kva grad gjev fylkeskommunen pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk jf. §17 i kulturminnelova
 - ii. I kva grad har fylkeskommunen kapasitet og kompetanse til å vurdere og ev. komme med motsegn i aktuelle plansaker og uttale i byggesaker (dispensasjonssaker) frå kommunane?
 - b) I kva grad følgjer fylkeskommunen opp egne sentrale mål og vedtak i arbeidet med kulturminneforvaltninga?
 - c) Er sakshandsaminga innan kulturminneforvaltning i tråd med lovverket og delegert ansvar på utvalde område?
 - i. I kva grad klarer fylkeskommunen å etterleve aktuelle tidsfristar for sakshandsaming?
 - ii. I kva grad blir fylkeskommunen sine sakshandsamingsrutinar følgt?

Metode

Revisor har nytta dokumentanalyse, intervju, spørjeundersøking, stikkprøvekontroll og innhenting av statistiske data ved gjennomføring av prosjektet.

Fem tilsette i fylkeskommunen som arbeider med kulturminneforvaltning vart intervjuet i tillegg til to frå Riksantikvaren.

Revisor sendte ut spørjeundersøking til alle dei 26 kommunane i fylket for å få informasjon om samarbeidet mellom fylkeskommunen og den einkilde kommune.

Det vart gjennomført stikkprøvekontroll i 11 saker fylkeskommunen har handsama innanfor kulturminneområdet.

Revisor har nytta statistikk frå KOSTRA for å belyse fylkeskommunen sine utgifter til kulturminnevern.

Revisjonskriterium

I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommunelova, kulturminnelova med forskrift, plan- og bygningslova, samt førande dokument frå Riksantikvaren. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og samla i vedlegg 2 til rapporten.

Revisor sine vurderingar og tilrådingar

Revisor skriv innleiingsvis i rapporten at kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune fungerer godt. Både kommunane og Riksantikvaren gjev fylkeskommunen mange gode tilbakemeldingar i høve til korleis det vert arbeidd innan kulturminneområdet. Kommunane gjev særleg gode tilbakemeldingar når det gjeld kulturminnefagleg rettleiing.

Undersøkinga som revisor har føreteke viser samtidig at fylkeskommunen har kapasitetsmessige utfordringar knytt til oppgåver som skal gjennomførast. Dette vert også peika på av fylkeskommunen sjølv, eksempelvis i budsjettet for 2017. Riksantikvaren og kommunar som ynskjer rettleiing viser også til at dei opplever at kapasiteten er pressa.

Etter revisor si vurdering medfører mangelfulle system til at fylkeskommunen ikkje har tilstrekkeleg oversikt over kva omfang og konsekvensar dei opplevde kapasitetsutfordringane har.

Revisor peikar også på at undersøkinga viser at det er risiko for tap av kulturminne av regional verdi på grunn av manglande prioritering trass i at det er satsa mykje på å få på plass lokale kulturminneplanar i kommunane.

Revisor tilrår i rapporten fylkeskommunen å setje i verk følgjande tiltak:

1. Vurderer å gjennomføre ei risikoanalyse for å kartlegge kva kulturminne av regional verdi som eventuelt står i fare for å gå tapt. Basert på ei slik analyse kan fylkeskommunen vurdere om det er kulturminne som bør følgjast særskilt opp.
2. Betre rapporteringa knytt til kulturminneforvaltninga ved å sikre at rapporteringa
 - gir informasjon om omfanget av vesentlege oppgåver fylkeskommunen eventuelt ikkje lukkast med å gjennomføre eller strevar med å gjennomføre
 - gir informasjon om avvik i høve til måloppnåing.
3. Gjennomgår og evaluerer eksisterande rutinar og malar, for å bidra til å sikre sams praksis, kvalitet og effektiv sakshandsaming.
4. Utarbeider skriftlege rutinar som omtaler kva saker som skal kvalitetssikrast og av kven for å sikre at kvalitetssikring alltid blir gjennomført når dette er nødvendig.

Fylkesrådmannen sine kommentarar i høyringsuttalen

Fylkesrådmannen skriv i sin uttale mellom anna at tiltak nr. 1 i tilrådingane om *å sikre at det blir tydeleg kva kulturminne av regional verdi som skal prioriterast for at dei ikkje skal gå tapt* kan takast ut då det verken i lov eller forskrift i dag vert stilt krav om at fylkeskommunen skal utarbeide oversikt av den typen revisor tilrår, og at dette vil vere eit omfattande arbeid som må utførast i nært samarbeid med kommunane.

Fylkesrådmannen viser til eigen rapport, KOSTRA-rapportering og den årlege tilbakemeldinga via Riksantikvaren sitt prioriteringsbrev i si vurdering av at tiltak nr. 2 i revisor sine tilrådingar kan takast ut.

Høyringsuttalen frå fylkesrådmannen er vedlagt rapporten som vedlegg nr. 1.

Revisor har i sin gjennomgang av høyringsuttalen kome med merknadar som er vedlagt i rapporten som vedlegg nr. 2, og skriv mellom anna at tiltak nr. 1 er endra på bakgrunn av fylkesrådmannen sin høyringsuttale. Dei øvrige tiltaka står som opphavleg føreslegne. Revisor har i merknadane forklart bakgrunnen for å halde på tiltak nr. 2.

Kontrollsjefen sine vurderingar

Revisor har, etter kontrollsjefen si vurdering, svart på føremålet og problemstillingane som kontrollutvalet vedtok 3. mars 2016 i KU-sak 13/16. Kontrollutvalet vedtok i saka at spørsmål om tenesta vart utført på ein føremålstenleg og effektiv måte skulle vurderast i tillegg til dei problemstillingane som stod i prosjektplanen. Dette har revisor vurdert, og det kjem fram innleiingsvis rapporten sin konklusjon.

4. Konklusjon

Revisor har, via innhenting av informasjon, vurdering av denne informasjonen opp mot aktuelle revisjonkriteria og opp mot høyringsuttalen til fylkesrådmannen, kome fram til ei tilråding med fire tiltak.

Kontrollsjefen har, på bakgrunn av rapporten etter den gjennomførde forvaltningsrevisjonen med høyringa frå fylkesrådmannen, utarbeidd ei tilråding til kontrollutvalet i tre punkt.