

Forvaltningsrevisjon | Sogn og Fjordane fylkeskommune Kulturminneforvaltning

Prosjektplan/engagement letter



Innhold

| | |
|--|----------|
| 1. Føremål og problemstillinger | 3 |
| 1.1 Bakgrunn | 3 |
| 1.2 Føremål og problemstillinger | 3 |
| 2. Revisjonskriterium | 5 |
| 2.1 Lov og forskriftskrav | 5 |
| 2.1.1 Kommunelova | 5 |
| 2.1.2 Kulturminnelova med forskrift | 5 |
| 2.1.3 Plan- og bygningslova..... | 6 |
| 2.2 Andre førande dokument..... | 6 |
| 2.3 Kommunale vedtak og retningsliner | 7 |
| 3. Metode | 8 |
| 3.1 Dokumentanalyse..... | 8 |
| 3.2 Intervju | 8 |
| 3.3 Elektronisk spørjeundersøking | 8 |
| 3.4 Stikkprøvegjennomgang..... | 8 |
| 3.5 Statistikk | 8 |
| 3.6 Verifiseringsprosessar | 8 |
| 4. Tid og ressursbruk | 9 |
| 4.1 Nøkkelpersonell..... | 9 |
| 4.2 Tidsbruk..... | 9 |

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling frå kontrollutvalet 26. januar 2016 i KU-sak 6/16 utarbeidd prosjektplan for forvaltningsrevisjon av kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet vil vere å vurdere om kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune er organisert på ein føremålstenleg måte og å undersøke i kva grad fylkeskommunen utfører oppgåver i tilknytning til kulturminneforvaltninga i tråd med mål, regelverk og fylkeskommunale vedtak.

Med bakgrunn i føremålet er det formulert 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 reguleringsplaner og kommunedelplanar
3. I kva grad har fylkeskommunen etablert **tilfredsstillande system og rutinar** for å ivareta sitt ansvar for kulturminneforvaltning?
 - a. Er det etablert tydleg 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 kulturminner?
 - 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 plan- og byggesaker (dispensasjonssaker) frå kommunane?
 - b. I kva grad følgjer fylkeskommunen opp eigne sentrale mål og vedtak i arbeidet med kulturminneforvaltninga?

- a) 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?

2. Revisjonskriterium

2.1 Lov og forskriftskrav

2.1.1 Kommuneleva

Kommuneleva omtaler administrasjonssjefen sine oppgaver og mynde. I § 23 står det at:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Å setje mål for aktivitetar og tenester og følgje desse opp, er ein vel kjend metode for å sikre styring og kontroll i verksemder.¹

Kommuneleva omhandlar vidare kommunal og fylkeskommunal planlegging. I § 5 står det mellom anna følgjande:

«1. Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide en regional planstrategi og kan utarbeide regional plan. Regional plan skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.

2. Kommune- og fylkeskommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette framgår av økonomiplanen.»

I stortingsmeldinga «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 2012-2013) blir det vist til at fylkeskommunane har ei viktig rolle som regional planmynde å leggje til rette for ei langsiktig og heilskapleg utvikling og forvaltning på tvers av ulike sektorar og politikkområde. Vidare kan fylkeskommunen gjennom rolla som kulturminneforvaltar leggje til rette for at kulturminner blir ein viktig ressurs og premissleverandør i den regionale utviklinga.

2.1.2 Kulturminnelova med forskrift

Lov om kulturminner med forskrift dannar grunnlaget for fylkeskommunen sine oppgaver i kulturminneforvaltninga. I § 1 er lova sitt formål omtalt, og her går følgjande fram:

«Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.»

Lova omhandlar mellom anna automatisk freda kulturminner (Kap. II), lause kulturminner (Kap. III) og freding ved enkeltvedtak (Kap. V)

Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminnelova omhandlar fordeling av fagleg og geografisk ansvar innan kulturminneforvaltninga. I § 1, 2. ledd i forskrifta er det lista opp ni paragrafer i kulturminnelova der fylkeskommunen har mynde til å ta avgjersle. Dette gjeld mellom anna følgjande §§:

¹ Se f.eks. COSO- rammeverket: «Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk», 2005

- § 3 - avgjere om marka over eit automatisk freda kulturminne framleis kan nyttast beite og om jordarbeid kan komme i konflikt med automatisk freda kulturminne,
- § 9 – motta planer om og gje uttale om tiltak som kommer inn under reglane om undersøkingsplikt
- § n11 - søkje etter, registrere og vedlikehalde mv. automatisk freda kulturminne, med unntak av automatisk freda kulturminne frå middelalder (...)
- § 17 - undersøke og gi pålegg om istandsetting ved forsømt vedlikehald av freda byggverk, og oppfølging av pålegg (med enkelte unntak).
- § 18 - motta melding om freda byggverk som er skada ved brann eller anna ulykke, og avgjere om det skal settast i stand eller gjenreisast (med enkelte unntak).

Kulturminnelova § 9 omhandlar frist på tre månader for ansvarleg forvaltningsorgan til å gjere undersøkingar knytt til om tiltak kan verke inn på automatisk freda kulturminne. I § 18 i kulturminnelova står det vidare at:

«Blir fredet byggverk m.v. skadet ved brann eller annen ulykke, skal eier eller bruker melde fra til vedkommende myndighet så snart som mulig. Denne avgjør innen 6 uker om kulturminnet skal istandsettes eller gjenreises. Fristen kan forlenges av departementet.»

2.1.3 Plan- og bygningslova

Kommunane har ansvaret for kulturminner av lokal og regional verdi og kan nytte plan- og bygningsloven som verkty i dette arbeidet.² Som regional kulturminnemynde, har fylkeskommunen motsegnrett til reguleringsplaner og kommunedelplaner etter plan- og bygningslova³. Av § 5-2 i plan- og bygningsloven går det fram at planforslag som etter lova skal sendast på høyring, mellom anna skal sendast til alle statlege, regionale og kommunale myndigheiter som blir råka av forslaget.

Av § 5-4 går det vidare fram statlege og regionale organ kan fremme motsegn til forslag til kommuneplanen sin arealdel og reguleringsplan «i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.» Dette gjer at fylkeskommunen har høve til å sikre kulturminneinteresser i dei planer som blir utarbeidd etter plan- og bygningslova i kommunane.

I §5-4 står det vidare at «Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes.»

2.2 Andre førande dokument

Det er ein nasjonal målsetting å redusere tapet av verneverdige kulturminne, jf. Nasjonalt miljømål 2.1.⁴ Riksantikvaren peiker på at ein for å nå dette målet, må ein ha oversikt over desse kulturminna i kommunen.

I stortingsmeldinga «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 2012-2013) blir det peika på at fylkeskommunen sine fagfolk i kulturminneforvaltninga er rådgjevarar for kommunane og andre som ønskjer rettleiing og at dei samarbeider tett med Riksantikvaren.

«Lokale kulturminneplanar» er ei satsing frå Sogn og Fjordane fylkeskommune på utvikling av lokale kulturminneverdiar. Av nettsidene til fylkeskommunen går det fram at Sogn og Fjordane fylkeskommune samarbeider med Riksantikvaren om satsinga, som rettar seg direkte mot kommunane og deira arbeid med forvaltning av kulturminneverdiar. Riksantikvaren bidrar med støtte til registrering av lokale kulturminner, og Sogn og Fjordane fylkeskommune bidrar med kompetanse, ressursar og økonomisk tilskot til registrerings- og planarbeid:

Ein kulturminneplan er kommunen si oversikt over viktige kulturminne og kulturmiljø i kommunen og inneheld ein plan for forvaltninga av desse. Kommunane definerer sjølve kva kulturminne som er verneverdige og som skal inngå i deira kulturminneplan. Riksantikvaren peikar på at kommunane gjennom arbeidet med å lage ein kulturminneplan, får sett temaet på den politiske dagsorden og aktualisert kulturarven si rolle i

² «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 2012-2013) s 68

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Rundskriv H-2/14.

⁴ <http://www.miljostatus.no/nasjonale-mal/kulturminne-og-kulturmiljo/mal-2.1/>

samfunnsutviklinga. Ein kulturminneplan skal gje kommunen kunnskap om lokalhistoria og prioritere kulturminna som ein vil ta vare på for framtida.

Av informasjon på Riksantikvaren sine nettsider går det fram at målet er at 90 % av alle kommunane i landet skal ha stadfesta planar med eit særskild fokus på kulturminne innan 2020.

2.3 Kommunale vedtak og retningsliner

Relevante fylkeskommunale vedtak og retningsliner vil bli samla inn og nytta som revisjonskriterium. Dette vil til dømes kunne inkludere delegeringsreglement for Sogn og Fjordane fylkeskommune som omtaler delegasjon av mynde etter kulturminnelova og politiske vedtak knytt til kulturminneforvaltning.

3. Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak vil bli gjennomgått og brukt som revisjonskriterium. Vidare vil informasjon om system og rutinar og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. bli samla inn og analysert. Aktuelle dokument kan vere mål og planar for kulturminneforvaltninga, rapportering på måloppnåing, rutinar for samarbeid mellom fylkeskommunen og andre aktørar mv. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert opp mot revisjonskriteria.

3.2 Intervju

Revisjonen ønskjer å gjennomføre intervju med utvalde personar som arbeider med kulturminneforvaltning i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Vi reknar med å gjere eit utval på om lag 4-6 personar med ansvar og oppgåver innan kulturminneforvaltninga i fylkeskommunen. Revisjonen vil også gjennomføre intervju med representant for Riksantikvaren for å få belyst samhandlinga mellom Riksantikvaren for fylkeskommunen

3.3 Elektronisk spørjeundersøking

Vi vil sende ut ei spørjeundersøking til alle kommunar i fylket for å få informasjon om korleis samarbeidet mellom Sogn og Fjordane fylkeskommune og kommunane fungerer når det gjeld kulturminneforvaltning.

3.4 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen vil gjennomføre åtte stikkprøver av vedtak fylkeskommunen har fatta innanfor område fylkeskommunen har mynde til å fatte vedtak. Stikkprøvene vil representere eit utval av ulike sakstypar.

3.5 Statistikk

Revisjonen vil nytte statistikk frå Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) for å belyse fylkeskommunen sine utgifter til kulturminnevern.

3.6 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuja for verifisering. Det er informasjon frå det verifiserte intervjuet som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til rådmannen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til rådmannen for uttale. Rådmannen sin uttale vil bli vedlagt den endelege rapporten.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Prosjektleiari for prosjektet vil vere manager Kari Gåsemyr. I tillegg vil seniorkonsulent Iver Fiksdal delta i prosjektet. Dei vil saman gjere operativt arbeid i form av dokumentinnsamling, gjennomføring av intervju og spørjeundersøking, analysearbeid og utarbeiding av rapport. Stein Ove Songstad vil vere ansvarleg partner på oppdraget.

4.2 Tidsbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin art og planen som er lagt for korleis det skal bli gjennomført, er det stipulert at det vil ta 356 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data i høve til revisjonskriterium, utarbeiding av rapport og kvalitetssikring.

Tidsestimatet inkluderer ikkje førebuing og presentasjon av rapport i fylkestinget. Ein slik presentasjon vil bli fakturert per forbruk, opptil 8 timar.

Prosjektet kan startast opp i løpet av mars 2016 og kan sendast til kontrollutvalet ved sekretariatet innan 1.september 2016. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at fylkeskommunen innan rimeleg tid stiller dokumentasjon tilgjengeleg, at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju og at spørjeundersøking til kommunar i fylket blir svara på innan rimeleg tid.

Fakturering av kostnadane ved prosjektet vil skje i høve til avtale.

Bergen, 23.02.2016



Stein Ove Songstad, ansvarleg partner

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.