



Notat

Dato: 27.08.2014
Arkivsak: 2014/10537-7
Saksbehandlar: oivbjor

Til:	Kultur- og ressursutvalet
Frå:	Fylkesrådmannen

Handlingsplan – tilskotsforvaltninga på kulturfeltet

Det vert vist til fylkestinget sitt vedtak på møte den 11.06.2014 (sak PS/22) angående framlagt rapport om forvaltningsrevisjon innafor kulturområdet. I fylkestinget sitt vedtak pkt. 8 vert fylkesrådmannen beden om å syte for å:

Laga ein handlingsplan innan 01.10.2014 som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga

Under følgjer fyrst generelle merknadar knytt til tilrådingane som er gitt. Deretter følgjer ein gjennomgang av aktuelle tiltak, gjennomføringstid og ansvarleg utførar. Avslutningsvis vert tiltaka knytt til dei einssilde tilrådingane med referanse (stikkord) til kva tiltak som vil verte sett i verk eller vurdert sett i verk.

Generelle merknadar

I samband med Regional kulturplan 2014 -2015 er det varsla ein samla gjennomgang av tilskotsfeltet. Det kan ventast ei omlegging, mellom anna for å skapa best mogleg samanheng mellom målsettingane i planen og fylkeskommunen sin bruk av tilskotsmidlar. Dette er nemnt som eit vesentleg og sjølvstendig tiltak, men vil også vere premiss og danne kontekst for dei andre tiltaka.

Midlane skal forvaltast i samsvar med lovverk/retningsliner og på ein økonomisk forsvarleg måte. Tilrådingane som gjeld forvaltningsrettslege minstekrav, er brot på eksisterande retningsliner og instruks i avdelinga. Det har vore arbeidd systematisk med å lukke desse avvika i etterkant av tildelinga i 2012 , mellom anna gjennom eit eige prosjekt (kvalitetssikringsprosjektet), etablert hausten 2013. Det er utforma generelle retningsliner for sakshandsaming av tilskotssaker og brevmalar som fyller lovkrava m.m. Saman med styrka kunnskap og fokus på feltet er stoda i dag vesentleg betre enn i 2012. Arbeidet med å sikra seg mot slike avvik held fram med høgste prioritet.

Revisor gir også tilrådingar som gjeld utforminga av retningslinjer og rutinar knytt til skildringa av føremål, rapporterings og evalueringskrav mv. Tilstrekkeleg tydelege retningslinjer og rutinar på desse felta er naudsynt for å etablera forsvarleg forvaltning. Samstundes er det viktig å vurdere tilrådingane/tiltak i ein større samanheng der kulturlivet sin eigneart, uavhengigheit og demokratiske funksjon er sentrale omsyn. Mange av dei viktigaste verdiane kulturlivet representerer lar seg vanskeleg avgrense og måle på ein objektiv og presis måte. Det kan difor vera tenleg å nytte omgrep og formuleringar som let att nok rom for desse meir subjektive kvalitetane. Vert rammene trekt for stramt, kan det til dømes stimulera til ei målforskyving i kulturlivet, der det vert lagt for stor vekt på objektive, målbare sider av verksemda/prosjekta for å oppnå fylkeskommunal finansiering.

Kva vekt dei ulike omsyna bør ha vil variere frå felt til felt. Kulturforvaltninga si utfordring er å finne eit tenleg balansepunkt for den einskilde ordning.

Tiltak:

a. *Samla gjennomgang av tilskotsfeltet i løpet av 2015*

Gjennomgangen av tilskotsverksemda kan, direkte og som ein meir undreleggjande premiss - ventast å ha tyding også for dei tilrådingane som er gitt. Det vil mellom anna vera naturleg å vurdere:

- kva målsetting og omfang/innretting tilskotsverksemda bør ha. Talet på tilskotsordningar er høgt, og for nokre av desse kjem det inn mange søknadar til kvar fordeling. Det vil til dømes vera relevant å sjå på om:
 - Ordningar bør avviklast/slåast saman,
 - Kor mange fordelingar som bør gjerast kvart år,
 - Innhaldet i retningslinene, til dømes om vilkåra for tildeling bør innehalde større grad av enkle/objektive vilkår og mindre kompliserte skjønstema,
 - Om det kan vera tenleg med delegasjon for nokre ordningar,
- Kva som er optimal arbeidsfordelinga mellom sakshandsamarar og merkantile funksjonar.
- Vurdere om dei datatekniske verkemidla kan nyttast betre/meir effektivt og om det er behov for andre/nye løysingar, kurs eller anna. Tiltaket må sjåast i samanheng med at det er nedsett ein eige arbeidsgruppe for e - forvaltning i fylkeskommunen der avdelinga er representert. Betre teknisk reiskap for sakshandsaming har vore etterspurd og det er grunn til å tru at dette kan vera eit vesentleg grep.

Tidsrom: 2015

Ansvarleg: Kultur- og idrettsavdelinga og Kultur- og ressursutvalet

b. *Utarbeiding/revisjon av nødvendige retningslinjer/malar i kvalitetssystemet.*

Generelle retningslinjer om sakshandsaming av tilskotssakar er utforma og vert gjort tilgjengeleg i Kvalitetssystemet. Retningslinjene har hovudfokus på forvaltningsrettslege krav som til dømes habilitet, utlysing, saksførebuing, grunngeving utforming av saksframlegg med meir.

Det er utarbeidd malar for tilsegnsbrev, avslag, og førebelse svar, som fyller forvaltningsrettslege krav. Både utarbeidinga av generelle retningslinjer og malar er knytt til kvalitetssikringsprosjektet, som er gjennomført. Det som står att vil verte slutført i løpet av hausten 2014. Det sentrale vil etter dette vera å sjå til at dette vert implementert tilstrekkeleg i organisasjonen. Opplæringstiltak jfr. pkt. c under er sentrale i så måte.

Tidsrom: Hausten 2014

Ansvarleg: Kultur- og idrettsavdelinga

c. *Avdelingsintern gjennomgang av og opplæring i forvaltningsrettslege rettsreglar hausten 2014/våren 2015. (eventuelt med tillegg av fylkeskommunale/eksterne kurs.)*

Det vert gjennomført systematisk intern gjennomgang av gjeldande rettsreglar og retningslinjer/rutinar med deltaking frå sakshandsamarar og involvert merkantilt personell. I utgangspunktet vert det nytta interne ressursar. Førebels er det lagt opp følgjande framdrift:

- Utforming av opplegg hausten 2014.
- Seksjonsvis gjennomgang frå medio september 2014 og ut over hausten 2014. Nærare tidspunkt vert avklart i samråd med seksjonsleiarar.

Av tema som skal takast opp kan nemnast:

- Fylkeskommunen sitt rettsgrunnlag/grunnlaget for utøving av mynde, delegasjons/fullmaktsreglement og tilhøvet mellom administrasjon og politisk nivå.
- Sentrale forvaltningsrettslege rettsreglar og omgrep (vedtak, part, kontradiksjon, innsyn, habilitet, mv),
- Særleg gjennomgang av habilitet og rutinar for dette,
- Særleg gjennomgang av krav om arkivering/journalføring
- Reglar om saksførebuing, midlertidig svar, krav til saksutgreiing, mellom anna forståing/praktisk bruk av vedtekne retningslinjer generelt og knytt til avgjerd i den einskilde sak.
- Reglar om utforming av saksframlegg, krav til grunngeving
- utforming av underrettingsbrev og krav til dette, rutinar for bruk av malar mv.
- handsaming av klage
- Krav til
 - o Rapportering og rutinar for oppfølging
 - o kontroll (oppfølging/omgjerjing/krav om tilbakebetaling
 - o Evaluering av ordningar

Tidsrom: Hausten 2014

Ansvarleg: Kultur- og idrettsavdelinga

d. *Tettare og systematisk rådgiving/oppfølging av tilskotsfeltet/tildelingar (Controllerfunksjon)*

Avdelinga vil i sterkare grad prioritera kontakt med sakshandsamarar i handsamingsfasen og i større grad medverke til at framlegg førebuing og saksframlegg vert utforma i tråd med krava. Jurist har eit tettare fokus på tildelingane, gjennomgår/evaluerar tildelingar og gir forslag til endringar/forbetringar.

Tidsrom: Er sett i verk og vil vera løpande
Ansvarleg: Kultur- og idrettsavdelinga

- e. Etablering av samarbeid med regionalavdelinga gjennom oppretting av eit samarbeidsfora.
- Identifisere aktuelle samarbeidsfelt/punkt (KUP o.a.)
 - Utarbeide ein fast møteplan
 - Arbeide med å etablere eit betre system for informasjonsflyt mellom avdelingane

Tidsrom: 2014/15

Ansvarleg: Kultur- og idrettsavdelinga

Merknader om status og tiltak knytt til dei einskilde tilrådingar

1. «*Utforme tydelegare føremål med tilskotsordningane som reflekterer korleis den enkelte ordninga skal bidra til å nå fylkeskommunale mål og strategiar på kulturområdet.*»

I Regional kulturplan går det fram at *alle tilskotsordningar i fylkeskommunen skal utformast og grunngjevast med klår forankring i dei fylkespolitiske målsettingane på kulturområdet*. I retningslinene til dei einskilde ordningane er føremålet formulert i eige punkt innleiingsvis. Vilkår og kriteria understøttar og utdjupar dette overordna føremålet. Det vil difor ofte vera klargjerande å sjå føremålsregelen i samanheng med vilkår og kriterier for skjøn.

Kravet om klar forankring vil leia til auka fokus på tydeleg formulering av føremålet med den einskilde ordning og samanhengen med fylkeskommunale prioriteringar. Samstundes er det gjerne ynskjeleg/tenleg at ordningane femner over eit vidt register av tiltak og kulturuttrykk og gjev rom for nyskapande og spanande prosjekt. Det kan då - etter tilhøva - vera rett å nytte meir skjønsprega omgrep, det kan vere riktig å sjå til at formuleringa av føremålet ikkje legg unødig strame band på bruken av midlane. Særleg gjeld dette tilskot til kunstprosjekt, der det kunstfaglege skjøn er avgjerande og det av prinsipielle omsyn vil vera viktig å sikre kunstnarleg fridom. Kor tydeleg føremålet vert utforma vil etter dette vera avhengig av ei konkret vurdering og avveging knytt til den einskilde ordning.

Tiltak:

- Samla gjennomgang av tilskotsforvaltninga

- Revisjon av retningsliner
- Gjennomgang av rettsreglar og retningsliner

2. Sikre at tilskot som blir tildelt over budsjettposten «til rådvælde» blir tildelt i samsvar med krav i forvaltningslova og sentrale forvaltningsrettslege prinsipp.

Praksis knytt til «til rådvælde» posten vil inngå i den samla gjennomgangen av kulturfeltet. Eit aktuelt utfall er at midlane på posten vert overført til eksisterande tilskottsordningar og fordelt i medhald av vedtekne retningsliner som oppfyller forvaltningsrettslege krav. Midlane kan eventuelt inngå i ein post til oppfølging av kulturplanen. I dette ligg det at opne søknadar - som ikkje passar inn under ei eksisterande tilskottsordning vil verte avvist. Det vil vera viktig at ei slik endring av praksis vert tydeleg kommunisert ut til brukarane.

Tiltak:

- Samla gjennomgang av tilskotsforvaltninga
- Utforming av retningsliner (malar er utforma)
- Gjennomgang av rettsreglar og retningsliner

3. Sikre at sakshandsaminga i samband med kulturtilskot er i samsvar med krav i forvaltningslova, herunder:

- *Sikrar at det blir sendt førebels svar jf. § 11 a, 3. ledd.*
- *Sikrar at vedtak er tilstrekkeleg grunngjeve, og at grunngjeving for vedtak er dokumentert, jf. § 24, § 25 og § 27.*
- *Sikrar at informasjon om klageåtgang er korrekt jf. § 27.*
- *Sikrar at det blir tatt kontakt med søkjar dersom det blir vurdert som aktuelt å vurdere ein søknad innanfor ei anna tilskottsordning enn den det er søkt om, jf. § 11.*

Hausten 2013 vart det etablert eit prosjekt (kvalitetsprosjektet) som mellom anna skal bidra til å sikre at sakshandsaminga er i samsvar med gjeldande rett. Det er mellom anna utarbeid generelle retningsliner som omhandlar dei aktuelle punkta, og det er utarbeid malar til dei einiskilde ordningane som skal sikre at lov og reglementskrav er stetta.

a. Sikre at det vert sendt førebels svar jfr. § 11a, 3 ledd:

At det ved nokre høve ikkje vart sendt førebels svar til søkar ved fordelingar i 2012 var eit brot på gjeldande rutinar i avdelinga. Som del av prosjektet, som nemnt over, er det utarbeid malar til kvar tilskottsordning som fyller dei formelle krava i fvl § 11 a, tredje ledd. Instruks og rettleiing er tatt inn i retningsliner for handsaming av sakar om tilskott, som er tilgjengeleg i kvalitetssystemet. Reglane om midlartidig svar og eksisterande rutinar knytt til dette vil verte del av opplæringsopplegget for sakshandsamarar og merkantilt tilsette i avdelinga.

Tiltak:

- Lokale retningsliner /malar
- Gjennomgang av rettsreglar og retningsliner
- Nærare oppfølging av avdelinga

- Gjennomgang av eventuelle tekniske løysingar

b. Sikrar at vedtak er tilstrekkeleg grunngeve, og at grunngeving for vedtak er dokumentert, jf. § 24, § 25 og § 27.

Kultur- og ressursutvalet skal grunnge sine einskildvedtak. Om Kultur- og ressursutvalet sluttar seg til rådmannen si innstilling, vil det vera innhaldet i denne som er grunngevinga. Om Kultur- og ressursutvalet sitt vedtak ikkje er i samsvar med tilrådinga eller har ei anna grunngeving, er det viktig at grunngeving vert formulert og protokollert. I tillegg til å sikra tilstrekkeleg grunngevinga i saksframlegget, er det behov for at Kultur- og ressursutvalet formulerer ei grunngeving når tilrådinga ikkje vert fylgd (eller ein ynskjer å gje ei anna grunngeving).

Kravet om grunngeving går fram både av sentrale styringsdokument og retningsliner for sakshandsaming i avdelinga. I retningslinene for avdelinga er det også gjort noko greie for bakgrunn og innhald i desse. Kravet til grunngeving og korleis ein skal utforme slik grunngeving vil inngå i opplæringa og vera fokus ved juridisk oppfølging. Det kan også vere aktuelt å utforme malar til saksframlegg for Kultur- og ressursutvalet, der grunnjevingskravet og framgangsmåten er tydeleg disponert.

Tiltak:

- Utarbeiding av retningsliner/instruks (gjennomført)
- Oppfølging av grunnjevingskravet overfor sakshandsamarar /støttepersonell og Kultur- og ressursutvalet
- Oppfølging av avdelinga

c. Sikre at informasjon om klageåtgang er korrekt jfr. §27.

For kvar ordning er det utarbeidd eigen brevmal med underretting om vedtak (tildeling/avslag) I malen er det ei eige pkt. om rett til klage med slik informasjon som går fram av forvaltningslova § 27.

Tiltak:

- Utarbeide retningsliner/malar med rett ordlyd i Kvalitetssystemet
- Gjennomgang av rettsreglar og rutinar
- Oppfølging av avdelinga

d. Sikre at det vert tatt kontakt med søkar dersom det er aktuelt å handsame ein søknad innafor ei anna ordning en det er søkt om.

Søkar som har søkt i tide skal få handsama og avgjort sin søknad innafor den ordninga det er søkt om. Avdelinga har etter 2012 gjennomført innskjerping av dette for å sjå til at søknadar ikkje vert flytta til anna ordning utan samtykke frå søkar.

Dersom det er klart at søknaden ikkje kan takast til følgje innafor ordninga det er søkt på og samstundes ligg betre til rette innafor ei anna ordning vil det vera naturleg at sakshandsamar - som ledd i rettleiingsplikta - orienterar søkar om dette. Før det er aktuelt å handsame saka under ei anna ordning, skal sakshandsamar sørgje for at:

- Søkar er tilstrekkeleg informert om vilkåra og kvifor saka ligg betre til rette innafor ei anna tilskotsordning
- Søkar skriftleg stadfester at søker ynskjer at saka vert handsama innafor denne ordninga,
- Søkar mottar brev som stadfester at søknaden vert handsama under ei anna ordning i samsvar med søkar sitt ynskje.

Tiltak:

- Utforming av retningsliner og dokumentmal
- Opplæring av sakshandsamar og støttepersonell
- Oppfølging av avdelinga

4. Sikre at dokument som er ledd i sakshandsaminga blir arkivert i samsvar med fylkeskommunen sine egne retningslinjer og § 3-18 1. ledd i forskrift om offentleg arkiv, og at inn- og utgåande dokument som er gjenstand for sakshandsaming blir journalført, jf. § 2-6 i forskrift om offentleg arkiv.

Det sentrale er her å informera sakshandsamarar og merkantilt tilsette om innhaldet i reglane, kva krav som gjeld og korleis desse skal gjennomførast. Innføringa av Ephorte har vore eit vesentleg tiltak.

Tiltak:

- Opplæring av sakshandsamarar og støttepersonell
- Oppfølging av avdelinga

5. Etablere rutinar for oppfølging av rapportering frå tilskotsmottakarar.

Rapporter frå tilsegnsmottakarar vert fylgd opp, men det er naudsynt å sørgje for at dette arbeidet vert gjort meir systematisk og målretta. Etablering av rutinar for oppfølging av rapportering vil sakleg vera knytt til dei sentrale føremåla med rapportering:

- Kontroll med om tiltaket er gjennomført/midlar er nytta i samsvar med vilkår og føresetnader.
- Som del av grunnlaget for handsaming av nye søknadar
- Som grunnlag for evaluering av ordninga.

Etablering av rutinar for oppfølging av rapportering vil vera del av den gjennomgangen av tilskotsfeltet som er varsla. Med avgrensa personalressursar må graden av oppfølging sjåast i samheng med omfang og størrelse på tilskotta som vert fordelt under dei ulike ordningane. Avdelinga forvaltar mange ordningar og for nokre av desse vert det fordelt relativt små beløp til eit høgt tal søkarar, gjerne ved to tildelingar kvart år. Ved vurderinga av oppfølgingsrutinane er det difor viktig å finne fram til eit proporsjonalt/tenleg nivå for dei ulike ordningane.

Tiltak:

- Samla gjennomgang av tilskotsfeltet
- Utforming av retningslinjer
- Opplæring av sakshandsamarar og støttepersonell
- Oppfølging av avdelinga

6. Etablere system og rutinar for samarbeidet mellom kultur- og idrettsavdelinga og regionalavdelinga når det gjeld tildeling av tilskot, samt etablere system som gjev oversikt over ulike tildelingar av tilskot og økonomisk støtte frå fylkeskommunen.

Tilhøvet til Regionalavdelinga og behovet for ei lett tilgjengeleg samla oversikt over fylkeskommunen sine tilskotsordningar og tildelingar vil vera tema ved den samla gjennomgangen av tilskotsfeltet. Det eksisterer per i dag eit samarbeid, men dette bør klargjerast og systematiserast.

Ansvarer for å etablere og gjennomføre eit slikt samarbeid ligg til begge avdelingane. Frå Kultur- og idrettsavdelinga si side vil det hausten 2014 bli tatt initiativ for å utforme og formalisera eit slikt tettare samarbeid. Som del av dette bør det vurderast å etablere eit elektronisk system som gjer ei samla oversikt over fylkeskommunal støtte lettare tilgjengeleg for sakshandsamar. I den samanheng vil prosessen som går føre i arbeidsgruppa for e- forvaltning vera sentral.

Sentrale spørsmål vil vera:

Tiltak:

- Samarbeidsforum mellom avdelingane
- Faste møter mellom direktørane
- Deltaking på/etablering av felles arenaer mot eksterne aktørar/tilskotsmottakarar
- Involvering i høve regionalt næringsforum og partnerskapet som møtest der
- Notat til fylkesrådmannen om tilhøvet mellom avdelingane, med fokus på samhandling i tilskotsforvaltning og utviklingsarbeid

7. Etablere eit system for jamlege evalueringar av dei ulike tilskotsordningane for å sikre at dei blir nytta i samsvar med føremålet.

Evalueringa av tilskotsordningar vil vera tema ved gjennomgangen av tilskotsordningane. I retningslinjer for sakshandsaminga er det tatt med at dei einskilte tilskotsordningane skal evaluerast jamleg. Kva form for evaluering, metode, omfang, hyppigheit mv bør vurderast nærare for dei einskilte ordningane og føremåla med desse. Det vil også vera viktig å sjå spørsmålet om evaluering i samanheng med vurderinga av målekriterier og rapporteringskrav. Nokre ordningar har eit føremål og innretting som legg til rette for å evaluera objektivt og kvantitativt. For ordningar med meir samansett og mindre objektivt målbart føremål er det tenleg å nytte ein meir kvalitativ/kunst/kulturfagleg metode.

Tiltak:

- Samla gjennomgang av tilskotsfeltet
- Utforming av retningslinjer/malar
- Gjennomgang av rettsreglar og retningslinjer
- Oppfølging av avdelinga

