

Forvaltningsrevisjon | Hordaland
fylkeskommune
Vedtaksoppfølging, kunstnarbustad i Spania



«Vedtaksoppfølging, kunstnarbustad i
Spania»

November 2015

Rapporten er utarbeidd for Hordaland
fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00

Innhold

Samandrag	4
1 Innleiing	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Føremål og problemstillingar	6
1.3 Metode	6
1.4 Revisjonskriterium	7
2 Om tenesteområdet	8
2.1 Kultur og idrettsavdelinga	8
3 Oppfølging av vedtak om tilskot til kunstnarbustad i Spania	9
3.1 Problemstilling	9
3.2 Revisjonskriterium	9
3.3 Datagrunnlag	9
3.4 Vurdering	13
4 System og rutinar for handsaming av politiske vedtak	15
4.1 Problemstilling	15
4.2 Revisjonskriterium	15
4.3 Datagrunnlag	16
4.4 Vurdering	19
5 Konklusjon og anbefalingar	20
Vedlegg 1: Høringsfråsegn	22
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	23
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	25

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av vedtaksoppfølging i kultur- og idrettsavdelinga. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke korleis vedtak knytt til leilegheit i Covarrubias, Spania, er følgt opp. Vidare er føremålet å kartlegge og vurdere system og rutinar for iverksetting, gjennomføring og oppfølging av politiske vedtak i kultur- og idrettsavdelinga.

Forvaltningsrevisjonen viser at vedtaka om tildeling av tilskot til rehabilitering og innreiing av bustad i Covarrubias er følgt opp, og midlane er utbetalt og nytta i samsvar med føremålet for tildelinga.

Føresetnaden i sak 222/07 om å inngå ein samarbeidsavtale for kulturutveksling er ikkje følgt opp på ein tilfredsstillande måte og ein avtale er enno ikkje på plass. Fylkesrådmannen har heller ikkje lagt fram forslag til kriterium og rammer for utvekslingsordninga i tråd med føresetnadane i sak 200/11. Dette inneber at bustaden, som har stått klar til bruk frå juni 2013, ikkje kjem kunstnarar i Hordaland til gode.

Undersøkinga viser at det er fleire årsaker til at arbeidet med å få realisert ein samarbeidsavtale har trekt ut. Desse er:

- Dei involverte aktørane i denne saka har hatt ulike og dels uklare forventningar til kva rolle dei skulle ha i ei utvekslingsordning og korleis utvekslingsordninga skal praktiserast.
- I åra etter at tilskotet blei vedteke, har kultur- og idrettsavdelinga endra strategi og involverer seg no i mindre grad direkte og operasjonelt i kulturprosjekt, mellom anna i samband med utveksling av kunstnarar. Dette har samanheng med at det har skjedd ei profesjonalisering og ein auke i omfanget av utvekslingar, og ein auke i forventningar til fagleg innhald i utvekslingsprogram.
- Uventa problem av lokalpolitisk og prosessmessig art, som gjorde at Kristinastiftelsen brukte lang tid på å få på plass ein avtale med Covarrubias kommune om bruksrett til bustaden.
- Manglande avklaring/aksept av bustad/lokale i Bergen/Hordaland som skal nyttast i utvekslingsordninga.
- Kultur- og idrettsavdelinga har liten erfaring med den kunstnargruppa som kan nytta seg av tilbodet.

Revisjonen registrerer at tilskotet blei utbetalt til mottakar før formalitetar knytt til disponering av bustaden var avklart. Utbetalinga utgjorde på det tidspunktet ein risiko for at pengar blei nytta til å setja i stand ein bustad som kunstnarar i Hordaland ikkje kunne få nyttiggjera seg.

Revisjonen meiner det ikkje er tilfredsstillande at det tilskotet, som var tilbakebetalt frå venneforeininga, blei utbetalt til Kristinastiftinga utan at det blei gjort ei vurdering av kvifor det ikkje hadde lukkast å få til formaliserte samarbeidsavtalar som styret i venneforeininga kunne slutta seg til. Vidare, at kultur- og idrettsavdelinga ikkje etterspurde nærare opplysningar om tilstanden på bustaden. Revisjonen meiner også det er kritikkverdig at kultur- og idrettsavdelinga utbetalte tilskotet til Kristinastiftelsen utan at dette blei politisk handsama.

Etter revisjonen si vurdering har kultur- og idrettsavdelinga skissert ein truverdig framdriftsplan for å få avslutta saka. Revisjonen stiller likevel spørsmål ved kvifor det ikkje på eit tidlegare tidspunkt vart utarbeidd og realisert ein slik plan.

Undersøkinga viser at kultur- og idrettsavdelinga har tatt i bruk sak/arkivsystem, inklusive vedtaksoppfølgingsmodulen i tråd med overordna krav, retningsliner og føringar i fylkeskommunen. Kultur- og idrettsavdelinga har i liten grad nytta dei moglegheitene som ligg i sak/arkivsystemet, mellom anna som eit ledd i å forenkla og effektivisere kontroll og oppfølging av sakshandsaming og vedtaksoppfølging.

Avdelinga har etablert tilfredsstillande rutinar for å dokumentere og kontrollere at vilkår for tildeling av tilskot er oppfylt. Det er derimot ikkje etablert rutinar som sikrar at eventuelle vilkår, som skal vera innfridd før utbetaling av tilskot, faktisk er innfridd.

Det er ikkje utarbeidd faste rutinar for administrativ rapportering av status på saker under arbeid og vedtak til oppfølging. Rapportering og oppfølging skjer i dialog mellom leiarar og sakshandsamarar. Det er positivt at kultur- og idrettsavdelinga ønskjer å etablera formaliserte prosedyrar for å sikre ein meir systematisk gjennomgang og rapportering av status på saker som er under arbeid.

Fylkeskommunen har ikkje faste rutinar for når administrasjonen skal rapportere til politisk nivå, til dømes ved forseinkingar knytt til effektivering av vedtak. Det blir gjort konkrete vurderingar i kvar einskild sak om politisk nivå skal informerast eller ikkje. Manglande rutinar sikrar ikkje ei lik og systematisk rapportering til politisk nivå om status og eventuelle avvik på saker og vedtak som er under arbeid.

Revisjonen vil rå til at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Følgjer opp handlingsplanen som kultur- og idrettsavdelinga har lagt for å få avslutta fylkesutvalssakene 222/07 og 200/11.
2. Utarbeider skriftlege rutinar for administrativ oppfølging og rapportering av saker og vedtak under arbeid.
3. Utarbeider rutinar som sikrar at eventuelle vilkår, som må vera innfridd før utbetaling av tilskot, er innfridd.
4. Utarbeider skriftlege rutinar for rapportering til politisk nivå om status og avvik på saker/oppfølging av vedtak.
5. Utarbeider retningsliner for registrering av fristar og anna styringsinformasjon i sak/arkivsystemet som eit ledd i å effektivisere og styrke arbeidet med oppfølging av saker.
6. Utarbeider krav til dokumentasjon av habilitetsvurderingar.

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

I sak til fylkesutvalet 26.3.2015 om gjestebustader og ordningar knytt til Hordaland fylkeskommune vart det mellom anna gjeve ei orientering om kunstnar-/kulturarbeidarleilighet i Covarrubias. Det kom fram i saka at prosjektet hadde stått på vent i fleire år. På bakgrunn av opplysningane i saka gjorde fylkesutvalet 26.3.2015 vedtak om å be kontrollutvalet sjå på oppfølginga av tidlegare vedtak knytt til kunstnarbustad i Covarrubias, Spania.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke korleis vedtak knytt til leilegheit i Covarrubias, Spania, er følgt opp. Vidare har føremålet vore å kartlegge og vurdere system og rutinar for iverksetting, gjennomføring og oppfølging av politiske vedtak i kultur- og idrettsavdelinga.

Følgjande problemstillingar er undersøkt:

1. Korleis er vedtaka i fylkesutvalssakene 222/07 og 200/11 følgt opp, og kvifor er ikkje bruksavtale med stiftinga inngått?
2. I kva grad har kultur- og idrettsavdelinga nytta vedtekne system og rutinar for iverksetting, gjennomføring og oppfølging av politiske vedtak?
 - a. I kva grad sikrar rutineane at føresetnader knytt til utbetaling av tilskot og liknande vert innfridd før utbetaling?
 - b. I kva grad gjev sak/arkivsystemet informasjon om restansar og status på vedtak?
 - c. Er det rutinar for rapportering internt i kultur- og idrettsavdelinga og i fylkeskommunen om oppfølging av vedtak?
 - d. Er det etablert rutinar for status- eller avviksrapportering på vedtak til politisk nivå?

1.3 Metode

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

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet juni til november 2015.

1.3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har fått tilsendt og har gjennomgått dokumentasjon knytt til fylkesutvalssak 222/07¹ og sak 200/11², løyving av midlar til husvære i Covarrubias i Spania. Dette omfattar saksframlegg, møtereferat, e-postar, brev og rapportar. Revisjonen har også gjennomgått aktuell informasjon i handbøker knytt til sak/arkivsystemet, samt fullmakts- og delegasjonsreglement.

1.3.2 Intervju

For å få utfyllande informasjon om korleis vedtaka er følgt opp, har revisjonen gjennomført intervju med fylkesdirektør for kultur, seksjonsleiar, stabsleiar og seniorrådgjevar i kultur- og idrettsavdelinga. I intervju blei dei også gjeve utfyllande informasjon om sakshandsamingsrutinar, vedtaksoppfølging og avviksrapportering.

¹ Vedtak i sak 222/07, fylkesutvalet, Hordaland fylkeskommune, 20.09.2007.

² Vedtak i sak 200/11, fylkesutvalet, Hordaland fylkeskommune, 13.10.2011

1.3.3 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til intervjuobjekta for verifisering. Det er informasjon frå det verifiserte intervjuet som vil bli nytta i rapporten. Rapporten er sendt til fylkesrådmannen for verifisering og uttale. Fylkesrådmannen sin uttale er vedlagt den endelege rapporten.

1.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriterium er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderast opp mot. Kriteria er utleda frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommunelova og fylkesutvalssakene 222/07 og 200/11. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema og i vedlegg 2 til rapporten.

2 Om tenesteområdet

2.1 Kultur og idrettsavdelinga

Kultur- og idrettsavdelinga er organisert med ei stabseining og fem seksjonar. Dei fem seksjonane er; Fylkesarkivet, Fylkeskonservatoren, Fylkesbiblioteket, Kunst- og kulturformidling, og Idrett og friluftsliv. Leiarane for seksjonane har ansvar for dei faglege-, administrative- og personalmessige oppgåvene i einingane.

Kultur- og idrettsavdelinga har mellom anna ansvar for kunst- og kulturformidling og administrerer over 20 tilskotsordningar, mellom anna ålmenne kulturføremål, born og unge, kulturinstitusjonar og innvandrorganisasjonar. Avdelinga har også ansvar for utviklingsarbeid knytt til institusjonar, og til store og små kulturtiltak i frivillig og profesjonell regi, mellom anna ved å kople partnarar, utvikle og støtte internasjonalt samarbeid mellom regionar. Det blir også lagt vekt på å mobilisere fleire aktørar i fylket til å ta del i internasjonale aktivitetar, auke internasjonal kompetanse og gje ungdom høve til internasjonal erfaringsutveksling.

I regional kulturplan for Hordaland 2015-2025³ går det fram at kultur- og idrettsavdelinga vil bidra med kompetanse, og vere med å opne dører for internasjonale samarbeidsprosjekt og partnarship. Utvikling og etablering av gjestekunstnarordningar og tilrettelegging for utveksling av kulturaktørar er eit viktige element i internasjonaliseringa både av enkeltkunstnarar, kunstmiljø og lokalsamfunn. Hordaland fylkeskommune har gjennom mange år utvikla venskap og samarbeid med fleire europeiske regionar.

Kultur- og idrettsavdelinga er sekretariat for kultur- og ressursutvalet. Kultur- og ressursutvalet har ansvar for kultur, areal og miljø, og skal arbeide med overordna politikktutforming og prioritere tenestetilbodet. Utvalet gjev tilråding til fylkesutvalet i planleggings- og økonomisaker, som årsbudsjett og økonomiplan. Utvalet har vedtaksrett i saker som gjeld fordeling av budsjetterte tilskots- og stønadsmidlar innan saksfeltet, og i ei rekkje plansaker. Fylkesdirektør for kultur og idrettsavdelinga er alltid representert på politiske møte i kultur- og ressursutvalet, fylkesutvalet og fylkestinget.

³ Hordaland fylkeskommune, Regional kulturplan Hordaland 2015-2025.

3 Oppfølging av vedtak om tilskot til kunstnarbustad i Spania

3.1 Problemstilling

Korleis er vedtaka i fylkesutvalssakene 222/07 og 200/11 følgt opp, og kvifor er ikkje bruksavtale med stiftinga inngått?

3.2 Revisjonskriterium

I samsvar med kommunelova § 23⁴ skal administrasjonssjefen (fylkesrådmannen) skal sjå til at dei sakene som blir lagt fram for folkevalgte organ, er forsvarlig utgreia, og at vedtak blir sett i verk.

Vedtak i fylkesutvalssak 222/07

«Fylkesutvalet løyver kr 200.000 til etablering og istandsetting av eit husvære i Covarrubias med føremål kulturutveksling mellom Hordaland og Covarrubias.

Fylkesutvalet føreset at stiftinga inngår ein samarbeidsavtale med Hordaland fylkeskommune om kulturutveksling.»

Vedtak i fylkesutvalssak 200/11

«Fylkesutvalet løyver kr 30.000 til Prinsesse Kristinastiftinga til utstyr og inventar til husvære for utveksling i Covarrubias

Fylkesrådmannen legg fram forslag til kriteria og rammer for ordninga, og forslag til samarbeidsavtale med Prinsesse Kristinastiftinga.»

For utfyllande informasjon om revisjonskriteria viser vi til vedlegg 2.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Bakgrunn for saka

I landsbyen Covarrubias i Spania, som er ein av dei best bevarte middelalderbyane i Spania, ligg sarkofagen med dei jordiske leivningane etter prinsesse Kristina. Ho var dotter av Håkon Håkonsson, og gifta seg med den spanske prinsen don Filipe i 1258. Til minne om prinsesse Kristina gav Tønsberg by ei statue av prinsesse Kristina til Covarrubias kommune. Prinsesse Kristinastiftelsen (heretter Kristinastiftelsen) blei oppretta i 1992 av den norske ambassadøren og sju representantar for norske firma i Spania. Føremålet med Kristinastiftelsen er å halde ved like statuen av prinsesse Kristina i Covarrubias, samt å betre spansk-norske relasjonar gjennom kulturelle aktivitetar og arrangement.

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107, § 23 Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

I 2002 blei Prinsesse Kristinas venneforeining (heretter venneforeininga) oppretta, på oppmoding frå Kristinastiftelsen i Madrid. Venneforeininga, som er lokalisert i Bergen, har som hovudføremål å stå for innsamling av midlar i Noreg til Kristinastiftelsen.

Kristinastiftelsen fekk i 2007 tilbod frå Covarrubias kommune, om å disponera vederlagsfritt ein liten bustad til bruk for gjestekunstnarar og kulturarbeidarar. Tilbodet frå kommunen føreset at bustaden blir nytta i ei kulturutveksling, og at utvekslinga blir administrert av Kristinastiftelsen.

Bustaden som kommunen tilbydde, var i dårleg stand, og måtte renoverast. På grunnlag av mellom anna kontakt mellom venneforeininga og politisk nivå i Hordaland fylkeskommune, søkte venneforeininga Hordaland fylkeskommunen hausten 2007 om midlar til å setja i stand bustaden.

3.3.2 Søknad og utbetaling av tilskot

Søknaden frå venneforeininga om tilskot til å setja i stand bustaden i Covarrubias blei handsama i fylkesutvalet og det blei gjort vedtak i sak 222/07 om å løyva 200.000 NOK til føremålet. Føresetnaden var at Kristinastiftelsen inngår ein samarbeidsavtale om kulturutveksling med fylkeskommunen. Kultur- og idrettsavdelinga opplyser at det ikkje blei sett andre vilkår for utbetaling av midlane ut over at dei skal gå til å setja i stand bustaden det var søkt midlar til, og at dette skal kome kulturlivet i Hordaland til gode.

Kultur- og idrettsavdelinga opplyser om at dei har tolka føresetnaden om at det blir inngått ein samarbeidsavtale som ein føresetnad for å fatte positivt vedtak om løyving, og ikkje som eit vilkår som måtte vera innfridd før utbetaling av tilskotet. Den 10.01.2008 utbetalte fylkeskommunen dei løyvde midlane til venneforeininga. Venneforeininga informerte fylkeskommunen skriftleg om at pengane ville bli ståande på konto til alle formalitetar knytt til bustaden i Covarrubias var på plass. Kulturavdelinga hadde på dette tidspunktet sendt venneforeininga eit utkast til samarbeidsavtale, men avtaleutkastet blei aldri signert.

Kultur- og idrettsavdelinga opplyser at tilskotet blei dekkja av posten «til rådvelde» for fylkesutvalet, og at tilskotet difor ikkje blei handsamsama etter dei retningslinjer og prosedyrar som gjeld for tilskot knytt til dei ordinære tilskotsordningane som kultur- og idrettsavdelinga administrerer.

3.3.3 Bruksavtale for kunstnarbustaden

Utvekslingsordninga som var planlagt for bustaden skulle administrerast av Kristinastiftelsen, som difor måtte inngå ein bruksavtale for bustaden med Covarrubias kommune. Etter at fylkeskommunen hadde løyvd midlar, starta Kristinastiftinga og venneforeininga opp ein prosess for å få i stand ein bruksavtale.

Av formelle og politiske grunnar i Covarrubias kommune blei det nødvendig med ei meir omfattande handsaming av saka. Venneforeininga informerte difor i januar 2008 kultur- og idrettsavdelinga om at det var ueinigheiter mellom Kristinastiftelsen og Covarrubias kommune om varigheita på bruksretten til leilegheita i Spania, og at forhandlingane difor tok lengre tid enn forventa.

I korrespondansen mellom Kristinastiftelsen og venneforeininga i mars 2009 blei venneforeininga informert om at Kristinastiftelsen hadde kome til einigheit med Covarrubias kommune om bruksretten på leilegheita. Det går fram av korrespondansen at Kristinastiftelsen hadde fått overført bruksretten til bustaden for ein periode på 10 år, med ein lovbestemt fortrinnsrett til å vidareføra bruksretten for nye 10 år.

3.3.4 Overføring av tilskotet til Kristinastiftelsen

I april 2010 sender venneforeininga ein statusrapport til Hordaland fylkeskommune om prosjektet for istandsetjing av bustaden i Covarrubias. Der opplyser dei at Kristinastiftelsen har inngått ein bruksavtale med Covarrubias kommune, men at leigeprosessen ikkje var i samsvar med det som var førespegla overfor Hordaland fylkeskommune. Venneforeininga opplyste at dei heller ikkje hadde klart å få i stand eit tettare samarbeid og ein meir formalisert samarbeidsavtale med Kristinastiftelsen og andre involverte partar. I tillegg hadde leiaren i venneforeininga i samband med eit møte i Covarrubias registrert at standarden på bustaden i Spania hadde forverra seg betrakteleg, mellom anna på grunn av ein større vannlekkasje. Venneforeininga presiserte i rapporten at det ikkje hadde lykkast å få til formaliserte samarbeidsavtalar på ein måte som styret i foreininga kunne slutte seg til. Venneforeininga gav også uttrykk for at det ikkje lenger var mogleg å få rehabilitert bustaden innanfor dei

kostnadsrammene dei hadde kalkulert med. Av desse grunnane hadde styret i venneforeininga konkludert med at prosjektet ikkje let seg realisere etter dei retningslinene dei opphavelag hadde tenkt seg. Venneforeininga betalte difor den 14.6.2010 attende dei løyvde midlane på 200.000 NOK til fylkeskommunen. Venneforeininga blei seinare (i 2012) lagt ned.

I mars 2011 tok Kristinastiftelsen kontakt med fylkeskommunen for å undersøke i kva grad midlane som blei løyvd i 2007 framleis var tilgjengelege. Kultur- og idrettsavdelinga stadfesta at vedtaket frå 2007 sto ved lag, og løyvinga på 200.000 NOK som var betalt tilbake frå venneforeininga i 2010, blei i mars 2011 utbetalt til Kristinastiftelsen. Ved utbetaling av tilskotet blei det presisert at pengane skulle gå til å sette i stand bustaden i Covarrubias i samsvar med vedtaket i fylkesutvalet frå 2007.

I intervju med leiargruppa i kultur- og idrettsavdelinga går det fram at utbetalinga av midlane i 2011 til Kristinastiftelsen vart gjort på grunnlag av vedtaket frå 2007, og at utbetalinga ikkje blei politisk handsama. Kultur- og idrettsavdelinga tar sjølvkritikk på at det ikkje vart lagt fram ei melding til fylkesutvalet om at tilskotet var tilbakebetalt, eller fatta nytt politisk vedtak om utbetaling av pengane til Kristinastiftelsen. Dei opplyser at dette er vanleg prosedyre i dag. Kultur- og idrettsavdelinga understrekar likevel at det i vedtaket står at midlane er løyvde til eit konkret føremål (å setja i stand bustaden), og ikkje til ein namngjeven mottakar (venneforeininga). Avgjerda om å utbetala midlane til Kristinastiftelsen var basert på at føremålet med prosjektet var det same, og at dette føremålet ville bli ivaretatt også når Kristinastiftelsen blei direkte mottakar av pengane.

3.3.5 Istandsetjing av bustaden

Etter at tilskotet til å setja i stand kunstnarbustaden i Covarrubias var utbetalt til Kristinastiftelsen i mars 2011 blei arbeidet raskt sett i gang. Kristinastiftelsen gjennomførte saman med fylkesordføraren 17. september 2011 ei befarang av bustaden. Etter befaringa sende Kristinastiftelsen eit brev 29.9.11 til kultur- og idrettsavdelinga der dei oppsummerte status for kunstnarbustaden. Det går fram at arbeidet med rehabiliteringa var avslutta innanfor budsjettert kostnadsramme, og det var mellom anna lagt nye golv og sett inn nye vindauge i leilegheita. I tillegg går det fram at leilegheita var oppgradert med nye rør, nye straumledningar, bad, og at det var tilrettelagt for kjøkken.

I brevet går det også fram at det som står att før bustaden kan bli nytta i utvekslingsaugemed er kvitevarar, kjøkkenutstyr, møblar og lysarmatur. Kristinastiftelsen søker om 47.417 kroner til dekkinga av kostnader til slikt utstyr og inventar. Søknaden blir lagt fram i fylkesutvalssak 200/11, og fylkesutvalet gjorde 23.6.2011 vedtak om å løyva 30.000 kroner til utstyr og inventar.

I mars 2012 mottar kultur- og idrettsavdelinga eit skriv frå Kristinastiftelsen der det blir opplyst at bustaden no er utstyrt med kjøkkenmøblar og kvitevarar, og at innkjøp av resterande møblar og lysarmatur står att, men er nært føreståande. I juni 2013 blir avdelinga informert om at leilegheita er fullstendig sett i stand og møblert, og klar til å bli tatt i bruk. Kostnadsoversikt og kvitteringar var vedlagt skrevet frå stiftinga i 2013.

3.3.6 Samarbeidsavtale

I vedtaket om tildeling av midlar til rehabilitering av bustaden i Covarrubias, og i vedtaket om løyving til utstyr og inventar var det sett som føresetnad at Kristinastiftelsen inngår ein samarbeidsavtale om kulturutveksling med Hordaland fylkeskommune. I saksframlegget i sak 222/07 er fylkeskommunen si rolle formulert på følgjande måte:

«Det er viktig for Hordaland fylkeskommune å sikra at slik kulturutveksling kjem kulturlivet til gode, og at utvekslinga er tufta på kriteria som sikrar at kulturutvekslinga vert ålment tilgjengeleg for kulturarbeidarar i fylket. Det må stillast som føresetnad for eventuell løyving, at det vert inngått ein bruksavtale mellom Hordaland fylkeskommune og stiftinga.»

Kort tid etter at det var løyvd midlar til kunstnarbustaden vart det, den 11.10.2007, haldt eit møte mellom venneforeininga og kulturavdelinga. I møtet blei premissar for samarbeidet og prioriterte aktivitetar framover, drøfta. I referat frå møtet går det fram at:

«Kristinastiftelsen/venneforeininga ønskjer å kanalisere utvekslinga og samarbeidet med HFK for å gje prosjektet eit meir offisielt preg og tilføre større kompetanse.»

Hordaland Fylkeskommune er einaste norske part i denne leilegheita (husvære i Covarrubias). Så vi vart einige om at det ikkje var behov for å lage nokon konkret avtale om tidsbruken el. Dette får ein kome tilbake til etter kvart om pågangen skulle bli stor.

Hordaland fylkeskommune stiller seg positiv til at kunstnarar/kulturarbeidarar frå Covarrubias kan bruke tilsvarande bustader/lokalitetar i Hordaland, slik som Ambrosia Tønnessen-huset.

Vi vil seinare lage meir formelle avtalar om samarbeid (for eksempel 2-årsavtalar med fornying).

Tveit har fått godkjenning for at han kan forhandle og ha kontakt med kommunen i Covarrubias med premissane at samarbeidet mellom Kristinastiftelsen og HFK er formalisert og at våre husvære er tilgjengeleg for kulturarbeidarar/kunstnarar frå Covarrubias.»

I etterkant av møtet sender kultur- og idrettsavdelinga eit oversyn over tentative lokalitetar i Bergen/Hordaland, mellom anna Ambrosiahuset, til venneforeininga og til Covarrubias kommune. Kultur- og idrettsavdelinga opplyser at dei aldri fekk tilbakemelding på oversynet over moglege lokalitetar.

I samband med utbetaling av tilskotet i januar 2008 vart det utarbeidd eit utkast til samarbeidsavtale. Kultur- og idrettsavdelinga opplyser at dei ikkje fekk tilbakemelding frå venneforeininga på utkastet til samarbeidsavtale, og avtalen blei aldri formalisert.

I perioden 2012 – 2014 går det fram av mellom anna e-post- korrespondanse at Kristinastiftelsen gjentekne gonger etterspør ein samarbeidsavtale for utveksling av kunstnarar. Førespurnadene blir ikkje svart på av kultur- og idrettsavdelinga. Avdelinga erkjenner at dei ikkje har klart å følge opp saka godt nok og at det har trekt ut å få på plass ein samarbeidsavtale. Avdelinga peikar på at det var fleire grunnar til dette og nemner mellom anna følgjande forhold:

- Det tok det svært lang tid å få på plass ein bruks-/disposisjonsavtale for bustanden mellom Kristinastiftelsen og Covarrubias kommune.
- Manglande tilbakemelding på aktuelle lokalitetar i Hordaland for kulturutveksling, og på utkast til samarbeidsavtale.
- Avdelinga hadde i denne periode stort arbeidspress, noko som ytterlegare førte til at saka drukna i andre saker og ikkje blei prioritert høgt nok.
- Etter at venneforeininga i Bergen blei nedlagd og Kristinastiftelsen tok over, blei kommunikasjonen meir krevjande, mellom anna på grunn av stor geografisk avstand.
- Kultur- og idrettsavdelinga opplevde det også som eit problem at Kristinastiftelsen hadde ønskje om at fylkeskommunen skulle ta ein meir aktiv del i prosjektet enn det kultur- og idrettsavdelinga var rusta for.
- Avdelinga opplyser at dei primært skal ha ei rolle som tilretteleggjar, og i intervju blir det presisert at operasjonelle aktivitetar i slike saker hovudsakeleg må utførast av personar og organisasjonar som har kunnskap og kompetanse på feltet.
- Kultur- og idrettsavdelinga hadde vanskar med å forankre saka i kulturlivet i Bergen, og med å finne partnarar som var interessert i prosjektet.

Kultur- og idrettsavdelinga opplyser at avdelinga, på det tidspunktet vedtaket om løyving til kunstnarbustaden i Spania vart gjort, var mykje meir direkte og operasjonelt involvert i kulturprosjekt, mellom anna i samband med utveksling av kunstnarar. Dei etterfølgjande åra skjedde det ei profesjonalisering og ein auke i talet på kunstnarar som reiste ut som ein del av ei utvekslingsordning. Globaliseringa av kunstnarfeltet medførte også at kunstnarar som er ein del av eit utvekslingsprogram har forventningar til eit solid fagleg innhald.

Kultur- og idrettsavdelinga ønskjer å leve opp til dei standardane som no er gjeldande, og avdelinga er oppteke av at ordninga skal tilfredsstillе dagens krav og forventningar hos dei aktuelle kunstnargruppene, kulturarbeidarar og forskarar. I intervju med leiargruppa i kultur- og idrettsavdelinga blir det peika på at Covarrubias er ein liten landsby, og at ein samarbeidsavtale, ut i frå omsynet til kulturarbeidarane, bør omfatta eit større geografisk område, til dømes regionen Burgos.

Kultur- og idrettsavdelinga opplyser at denne saka skil seg noko frå andre typar kulturutvekslingar som avdelinga har erfaring med. Dei fleste utvekslingsordningane er knytt til visuell kunst, og leilegheita i Covarrubias er ikkje godt

eigna for denne type kunstnarar. Leilegheita eignar seg betre for forfattarar, og fylkeskommunen har liten erfaring med kulturutvekslingar med denne kunstnargruppa.

3.3.7 Status for saka i dag

Kultur- og idrettsavdelinga presiserer at dersom saka hadde kome opp i dag hadde ho blitt handsama annleis. Dei ville ha starta arbeidet med å finne ein aktuell samarbeidspartner, og ikkje tatt saka vidare før ein hadde ein partner i Hordaland som kunne vere ein del av ein utvekslingsavtale.

Kultur- og idrettsavdelinga ønskjer å finne ei god løysing og få avslutta saka. Det er utfordrande å få avslutta denne saka, mellom anna fordi Kristinastiftelsen held til i Spania, og dette gjer det krevjande å få etablert ein tenleg dialog og finna passande møtetider. Leilegheita i Spania er ferdigstilt, men ikkje i bruk til det tiltenkte føremålet. Fylkeskommunen har også vedtatt å sei opp avtalen med Ambrosiahuset.

Det vert arbeidd med å finne ein ekstern partner som kan gå inn i eit direkte samarbeid med Kristinastiftelsen. Norsk forfattarsentrum Vestlandet, eventuelt norsk faglitterær forfattarforeining, har blitt foreslått som ein god samarbeidspartner for Kristinastiftelsen med tanke på den praktiske gjennomføringa av ei utvekslingsordning.

Kultur- og idrettsavdelinga skisserer vidare følgjande framdriftsplan:

1. Få bekrefta at det stadig er interesse, samt at det er eit mottakarapparat i Covarrubias for norske kulturarbeidarar. Dette vilkåret er i følgje avdelinga oppfylt.
2. Finne ei eigna bustad for spanske kulturarbeidarar som vil vitje Hordaland. Her har kultur- og idrettsavdelinga starta ein dialog med Bergen Bymuseum, samt undersøkt om ein kan nytte nokon av muset sine eigedommar, til dømas Ambrosiahuset eller ein eigedom på Gamle Bergen til dette føremålet.
3. Finne ein operatør som kan administrere ordninga på vegne av HFK. Kultur- og idrettsavdelinga er i dialog med Forfattarsentrum Vestlandskontoret om dette, som gjerne vil administrere ei slik ordning, etter nærare avtale med HFK.
4. Utarbeide eit budsjett for ordninga. Dette må gjerast i samarbeid med alle dei tre ovannevnde aktørane.
5. Politisk handsaming.

Kultur- og idrettsavdelinga opplyser om at målet er å få gjennomført denne prosessen raskt, slik at ordninga kan setjast i verk like over nyttår.

3.4 Vurdering

Vedtaket om tildeling av tilskot til rehabilitering og innreiing av bustad i Covarrubias er følgd opp, og midlane er utbetalt og nytta i samsvar med føremålet for tildelinga. Føresetnader i sak 222/07 og sak 200/11 om å inngå ein samarbeidsavtale og utarbeide kriterium for utvekslingsordninga er ikkje følgd opp på ein tilfredsstillande måte og enno ikkje på plass. Dette inneber at bustaden, som har stått klar til bruk frå 2013, ikkje kjem kunstnarar i Hordaland til gode.

Undersøkinga viser at dei involverte aktørane i denne saka har hatt ulike og dels uklare forventningar til kva rolle dei skulle ha i ei utvekslingsordning. Dette synes å ha ført til uklarheit om korleis partane skulle involvera seg i ulike fasar og aktivitetar i prosessen. Kultur- og idrettsavdelinga burde tidleg i prosessen tatt initiativ til å få avklart forventningar, rollar, ansvar og aktivitetar som var naudsynt for å få realisert ei tenleg utvekslingsordning.

Undersøkinga viser at det er fleire årsaker til at arbeidet med å få realisert ein samarbeidsavtale har trekt ut. Mellom anna oppstod det uventa problem av lokalpolitisk og prosessmessig art, som gjorde at Kristinastiftelsen brukte lang tid på å få på plass ein avtale med Covarrubias kommune om bruksrett til bustaden. Vidare har kultur- og

idrettsavdelinga liten erfaring med den kunstnargruppa som kan nyttas seg av tilbodet, og avdelinga hadde ønskt å få ein utvekslings-/samarbeidsavtale på plass med regionen Burgos.

Revisjonen har merka seg at det i åra etter at tilskotet blei vedteke, har skjedd ei profesjonalisering, auka omfang av utvekslingar og auka forventningar til fagleg innhald i utvekslingsprogram. Etter revisjonen si vurdering kan dette ha stilt kultur- og idrettsavdelinga overfor vanskelege avvegingar når det gjeld å inngå ein samarbeidsavtale om utveksling som kanskje ikkje ville vera tilfredsstillande for dagens kunst- og kulturarbeidarar.

Det er utilfredsstillande at manglande avklaring av bustad/lokale i Bergen/Hordaland, og korleis utvekslingsordninga skal praktiserast, har ført til at kunstnarbustaden i Spania ikkje har blitt nytta i ei utvekslingsordning for kunstnarar etter at den vart ferdig i juni 2013.

Revisjonen registrerer at tilskotet blei utbetalt til mottakar før formalitetar knytt til disponering av bustaden var avklart. Det var difor i utgangspunktet ein risiko for at pengar blei nytta til å setja i stand ein bustad som kunstnarar i Hordaland ikkje kunne få nyttiggjera seg.

Revisjonen meiner det er kritikkverdig at kultur- og idrettsavdelinga utbetalte tilskotet til Kristinastiftelsen utan at dette var politisk handsama. Revisjonen meiner vidare at det ikkje er tilfredsstillande at tilskotet blir utbetalt til Kristinastiftinga utan at det blei gjort ei vurdering kva konsekvensar konklusjonane til styret i venneforeininga, om at det ikkje hadde lukkast å få til formaliserte samarbeidsavtalar som styret i foreininga kunne slutta seg til, kunne ha for den planlagde utvekslingsordninga. Kultur- og idrettsavdelinga etterspurde heller ikkje nærare opplysningar om tilstanden på bustaden for å vurdere om Kristinastiftelsen hadde tilstrekkeleg finansiering til å rehabilitera bustaden.

Etter revisjonen si vurdering har kultur- og idrettsavdelinga skissert ein truverdig framdriftsplan for å få avslutta saka. Revisjonen stiller likevel spørsmål ved kvifor det ikkje på eit tidlegare tidspunkt vart utarbeidd og realisert ein slik plan.

4 System og rutinar for handsaming av politiske vedtak

4.1 Problemstilling

I kva grad har kultur- og idrettsavdelinga nytta vedtekne system og rutinar for iverksetting, gjennomføring og oppfølging av politiske vedtak?

- I kva grad sikrar rutinane at føresetnader knytt til utbetaling av tilskot og liknande vert innfridd før utbetaling?
- I kva grad gjev sak/arkivsystem informasjon om restansar og status på vedtak?
- Er det rutinar for rapportering internt i kultur- og idrettsavdelinga og i fylkeskommunen om oppfølging av vedtak?
- Er det etablert rutinar for status- og avviksrapportering på vedtak til politisk nivå?

4.2 Revisjonskriterium

I følgje kommunelova § 23 skal administrasjonssjefen (fylkesrådmannen) sjå til at alle saker som skal leggjast fram for folkevalgte organ, er forsvarleg utgreia, og sørge for at administrasjonen driv i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar.

Hordaland fylkeskommune tok i bruk nytt sak/arkivsystem i 2014. I «handbok for møte- og utvalsbehandling⁵» går det fram korleis sak/arkivsystemet skal nyttast for å handtera administrasjon av utval, innkalling og utsending av politiske møtedokument, samt melding om vedtak, møteprotokoll og liknande.

Det er også utarbeidd «Saksbehandlingshandbok Hordaland fylkeskommune⁶» som inneheld rettleiing i bruken av systemet, rutinar for sakshandsaming og vedtaksoppfølging, og instruksjonar om korleis leiarar skal involverast i sakshandsamingsprosessen.

Ved handsaming av rapport om vedtaksoppfølging gjorde fylkestinget 13.3.2013 vedtak om at fylkesrådmannen skulle syta for å:

1. Etablere oversikt over vedtak som er fatta i politiske organ som enkelt kan gje administrasjonen og politikarar informasjon om status for gjennomføring/effektivering.
2. Utarbeide rutinar for arbeidet med iverksetting, gjennomføring og oppfølging av politiske vedtak, herunder etablere rutinar for status- eller avviksrapportering til politisk nivå.

For meir utfyllande informasjon om revisjonskriteria viser vi til vedlegg 2.

⁵ Handbok for møte- og utvalsbehandling, Hordaland fylkeskommune, administrasjonsseksjonen, 23.05.2014.

⁶ Sakbehandlingshandbok Hordaland fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, revidert 05.09.2014.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Sak/arkivsystem

I intervju blei det opplyst at kultur- og idrettsavdelinga tok i bruk nytt sak/arkivsystem i 2014. Etter overgangen til nytt saks-/arkivsystem har kultur- og idrettsavdelinga fått ansvar for fleire arbeidsoppgåver knytt til arkivsaker, noko som har medført organisatoriske endringar. Mellom anna er ansvaret for dagleg arkiv (dokumentsenteret) slått saman med ansvaret for depot (fylkesarkivet), og den nye eininga har fått namnet «fylkesarkivet». Kultur- og idrettsavdelinga har i oktober/november 2015 fått systemansvar for sak/arkivsystemet.

I det nye systemet er fleire delar av sakshandsamingprosessen digitalisert, og systemet inneheld ein modul/funksjonalitet for vedtaksoppfølging. Alle funksjonalitetar i sak/arkivsystemet er enno ikkje tatt i bruk fullt ut.

Ved innføring av sak/arkivsystemet blei det utarbeidd saksgangar/saksløyper for ei rekkje sakstypar. Desse skal sikra effektiv og kontrollert saksflyt frå sakshandsamar til direktør i avdelingane, og på tvers av avdelingar. Nokre av saksløypene er framleis under evaluering. Kultur- og idrettsavdelinga er opptatt av å få gode saksløyper, også på tvers av avdelingar, som tilfredsstillar krav i reglement og anna regelverk.

Det har vore tekniske problem knytt til den delen av sak/arkivsystemet som skal handtere vedtaksoppfølging. Kultur- og idrettsavdelinga opplyser om at dette har blitt utbetra ved siste oppdatering av systemet, og at det er lagt opp rutinar for å følgje opp vedtak. Det blei vidare opplyst at det vil bli større fokus på leiarane si rolle i samband med vedtaksoppfølging.

4.3.2 Rutinar for registrering, melding og iverksetting av vedtak

I «Handbok for møte- og utvalsbehandling» går det fram korleis det elektroniske sakshandsamingssystemet skal nyttast for å registrera vedtak, gje melding om vedtak og registrera oppfølging av dei einskilde politiske utvalssakene. Systemet gjev oversyn over alle saker som har blitt handsama i dei ulike politiske organa. For kvar sak blir saksutgreiing, forslag til innstilling eller vedtak og protokoll (møtebok) arkivert.

I intervju med leiargruppa i kultur- og idrettsavdelinga blir det opplyst at avdelinga kan få melding om saker/vedtak frå kultur- og ressursutvalet, fylkesutvalet og fylkestinget som dei skal følgja opp. Etter at saksframlegg har vore oppe til handsaming og det er gjort endeleg vedtak, skal melding om vedtak ekspederast til partar/andre mottakarar i saka. Dei politiske sekretariata har ansvar for å sende melding om vedtak. Dette blir gjort ved å opprette eit partsbrev.

Dei politiske sekretariata er under endring og skal samlast i eit felles overordna sekretariat for alle politiske organ. Kultur- og idrettsavdelinga har planar om å etablera ein back-up i ein overgangsperiode til den nye organiseringa har sett seg, der dei vil gå igjennom protokollane for dei ulike utvala og kvalitetssikra informasjonen i sak/arkivsystemet.

Sakbehandlingshandbok Hordaland fylkeskommune inneheld rutinar for sakshandsaming, reglar og rutinar for registrering i sak/arkivsystemet, vedtaksoppfølging og prosedyrar for leiargodkjenning av dokument som inngår i sakshandsamingprosessen.

Kultur- og idrettsavdelinga opplyser at dei ikkje har skrivne rutinar for korleis politiske saker skal fordelast i avdelinga. I praksis er det det faglege innhaldet i saka som er avgjerande for kven saka blir fordelt til. Dette følgjer lineansvaret, der det er seksjonsleiar som bestemmer kven som skal ha ansvar for dei einskilde sakene. 90 prosent av sakene vil følgje sakshandsamar si portefølje og ansvarsområde. Kultur- og idrettsavdelinga praktiserer prinsippet om fullført sakshandsaming, som inneber at saksansvarleg skal halde i og følgje opp saker dei har fått tildelt, frå A til Å. I sak/arkivsystemet blir det registrert kven som er ansvarleg for dei ulike sakene. Dette gjer at det er enklare for fylkesarkivet å registrere brev og andre innkomande dokument på rett sakshandsamar/sak.

Kultur- og idrettsavdelinga jobbar i tillegg på tvers av team og avdelingar. I store og komplekse saker som involverer fleire avdelingar vil det normalt bli registrert fleire sakshandsamarar på same sak.

Før sakshandsaminga tek til må sakshandsamar klarleggja om saka er kome til rett instans, og ta stilling til spørsmål om habilitet. I intervju med leiargruppa i kultur- og idrettsavdelinga blir det opplyst at alle sakshandsamarar blir gjort merksam på at dei skal følgje reglementet knytt til habilitet, og at ansvaret for å melde frå om inhabilitet ligg hos den enkelte tilsette. Kultur- og idrettsavdelinga har ikkje etablert rutinar som dokumenterer uavhengigheit og inhabilitet i samband med sakshandsaminga. Det blir opplyst at dette ikkje hadde vore praktisk mogleg i avdelinga, sidan saksomfanget er så stort.

I nokre få tilfelle blir saker fordelt til fleire/andre sakshandsamarar undervegs i saksgangen. Dette kan mellom anna skuldast at opphavleg sakshandsamar av ulike årsaker ikkje har moglegheit/tid til å følgje opp saka. Opphavleg sakshandsamar vil framleis stå som ansvarleg for saka, sjølv om eventuell ny sakshandsamar blir registrert på same sak.

Leiargruppa i kultur- og idrettsavdelinga opplyser at dei har faste møte der dei diskuterer korleis arbeidsfordelinga fungerer, og at leiarane kvalitetssikrar og følgjer opp sakene gjennom heile sakshandsamingsprosessen. Denne leiaroppfølginga blir logga og rapportert i dokumentflyten i sak/arkivsystemet, men kjem ikkje fram i saksdokumentet. Seksjonsleiar kan velje å registrere seg som sakshandsamar i tillegg til den sakshandsamaren saka er tildelt.

4.3.3 Vilkår for tildeling av tilskot

Seksjon for kunst- og kulturformidling har ansvar for saksførebuing, samt å gje innstilling til kultur- og ressursutvalet i saker om tildeling av tilskot innanfor alle dei tilskotsordningane som kultur- og idrettsavdelinga administrerer. Kultur- og idrettsavdelinga har faste kriterier og krav til dokumentasjon av søknader for alle faste tilskotsordningar. Søknadsskjema og anna dokumentasjon på alle tilskotsordningane er knytt opp mot dei respektive sakene om tildeling av tilskot som er registrert i sak/arkivsystemet. I saker det er sett vilkår for tildeling vil dette vere registrert i systemet, og det vil ikkje bli fatta vedtak før vilkåra er på plass.

I samband med vedtak om tildeling av tilskot blir det i tildelingsbrev til søkerane stilt krav til rapportering om bruken av midlane/tilskotet. Dette inneber normalt at søkerane må stadfeste/dokumentere at midlane er nytta til det føremålet dei er tildelt. Det blir ikkje sett andre krav eller føresetnader for utbetaling av tilskot.

Krava til rapportering varierer for dei ulike tilskotsordningane, men omfattar i hovudsak krav om halvårsrapportering eller rapportering ved prosjektslutt. Ansvarleg sakshandsamar er involvert i arbeidet, mellom anna med å kvalitetssikre innhaldet i tildelingsbrev, og å følgja opp at tilskotet blir nytta i samsvar med dei vilkåra som er sett. Sakshandsamar sitt ansvar for prosessar i sakshandsaminga går fram av retningslinene for sakshandsaming. Vilkår som er sett ved tildeling av tilskot blir kvalitetssikra ved at seksjonsleiar og avdelingsleiar signerer tildelingsbrev.

Både kultur- og ressursutvalet og fylkesutvalet disponerer ein budsjettpost, «til rådvelde», som det ikkje er definert eit formelt føremål med. Det er heller ikkje definert kva rådveldeposten kan nyttast til, og utvala kan såleis fritt disponere midlane innan tildelte fullmakter. I praksis blir «til rådvelde»-posten mellom anna nytta til tilskot til ulike føremål på bakgrunn av innkomne søknadar. Sidan det ikkje føreligg retningsliner for bruken av midlar som er til rådvelde for utvala, blir ikkje rutinane som gjeld for dei faste tilskotsordningane i kultur- og idrettsavdelinga nytta.

Fylkesutvalet disponerer ein «til rådvelde»-konto som er større enn rådveldekontoen kultur- og ressursutvalet har til disposisjon, og langt fleire søknadar blir difor sendt til fylkesutvalet. Mange av desse søknadane burde etter kultur- og idrettsavdelinga si vurdering ha blitt sendt til kultur og ressursutvalet. Kultur- og idrettsavdelinga uttrykkjer skepsis til «til rådvelde»-posten, sidan det er mykje uklarheit knytt til bruken av midlane. «Til rådvelde»-posten har i praksis i stor utstrekning blitt nytta som ei tilskotsordning. I sak 4/13 i kultur- og ressursutvalet blei det vedteke at utvalet sin rådveldekonto som hovudregel skal sjåast i samanheng med andre stønadsordningar. Kultur- og idrettsavdelinga har lagt opp til å handsame tildelingar frå rådveldekontoen på same måte som dei faste tilskotsordningane dei forvaltar.

4.3.4 Oppfølging av vedtak

Sak/arkivsystemet inneheld ein vedtaksoppfølgingsmodul⁷ som ikkje blei tatt i bruk før i 2015. Kultur- og idrettsavdelinga opplyser at dette hovudsakeleg har samband med at det har vore tekniske problem knytt til vedtaksoppfølgingsmodulen, men at dette blei utbetra ved oppgradering av systemet i 2015.

Fylkeskommunen innførte i samband med nytt sak/arkivsystem ei rekkje nye rutinar for sakshandsaming. Mellom anna blir vedtak i politiske organ sendt elektronisk frå utvalsssekretær til ansvarleg sakshandsamar. Det er mogleg å setja frist for oppfølging ved oversending av vedtak til sakshandsamar, men dette blir i liten grad gjort.

Sakshandsamar som får melding om vedtak er ansvarleg for å registrera alle vedtak som treng oppfølging i vedtaksoppfølgingsmodulen. Sakshandsamar må søke fram saksmappa med saksframlegg i sak/arkivsystemet, og registrere vedtaket som «nytt» under fana «vedtak» i vedtaksoppfølgingsmodulen. Ansvarleg sakshandsamar, og eventuelt frist for oppfølging, skal samstundes registrerast i vedtaksoppfølgingsmodulen.

Frå intervju går det fram at det varierer i kva grad det blir sett tidsramme og/ eller forslag til frist for iverksetting i sakene. Dette har mellom anna samband med at oppfølging av vedtak ofte er påverka av ytre faktorar, og at det er store variasjonar med omsyn til kva det vil krevja av arbeid å effektuera dei einskilde vedtaka. Vedtak som gjeld godkjenning av retningsliner, reglement og liknande trer normal i kraft i det vedtaket er gjort og oppgåva til administrasjonen er berre å distribuere retningsliner og reglement til partar som bør kjenne til vedtaket. Andre vedtak kan innebere at det må utførast eit planarbeid, ei utgreiing eller at det må gjerast endringar i til dømes organisering. Nokre saker må, på grunn av fristar i regelverk eller avtalar med eksterne partar, vere utgreia innan ein fastsett dato, til dømes høyringsuttale, motsegn i plansaker ol.

I intervju blir det også trekt fram at ein del saker har ein naturleg årleg/tilbakevendande syklus. Kultur- og idrettsavdelinga opplyser i intervju at de har utarbeidd eit årshjul som viser oversyn over saker av tilbakevendande karakter, og fristar for når slike saker skal handsamast i politiske organ. Årshjulet og møteplanen for dei politiske utvala og fylkestinget fungerer i praksis som fristar og interne målsettingar for når saker skal vera klare for politisk handsaming. Desse interne fristane blir ikkje registrert i sak/arkivsystemet. Kultur- og idrettsavdelinga opplyser at dette ikkje blir gjort på grunn av at fristane ofte blir endra undervegs. Registrering av interne fristar i vedtaksoppfølgingsmodulen ville resultert i mange avviksmeldingar.

Systemet gjer det mogleg for sakshandsamar og leiar å få oversyn over status på vedtak, dvs. saker som er utført og saker som er under oppfølging. Av intervju går det fram at fylkeskommunen per i dag ikkje har nokon praksis for å registrere framgangen i sakshandsaminga i vedtaksoppfølgingsmodulen. Oversyn over saker under oppfølging gjev såleis ingen informasjon om kor langt arbeidet med saka/vedtaket er kome eller kva arbeid/oppgåver som står att. Dersom leiarar treng informasjon om kor langt det er jobba med ei sak må dei ta kontakt med sakshandsamar. Kultur- og idrettsavdelinga opplyser at det blir halde møte mellom leiarar og sakshandsamarar kvar veke for å drøfte utviklinga i saksporteføljen. Seksjonsleiar har ansvar for å følgje opp dei einskilde sakshandsamarane. I denne samband blir det også diskutert kva prioriteringar sakshandsamar skal gjere når saksmengda er stor. Kultur- og idrettsavdelinga opplyser at dei ønskjer å kartleggje om dei nyttar alle funksjonalitetar i sak/arkivsystemet for å ha kontroll og styring med saksporteføljen.

Når sakshandsamar har følgd opp vedtaket blir saka registrert med status «F-Ferdig/Iverksatt» i vedtaksoppfølgingsmodulen. Det kan også registrerast merknader til saka for å forklara korleis vedtaket er utført. Oversyn frå vedtaksoppfølgingsmodulen viser at det ikkje er registrert merknader til nokon av vedtaka som er registrert med status «F-Ferdig/Iverksatt».

Kultur- og idrettsavdelinga har ikkje skriftlege rutinar for korleis vedtak blir følgd opp, men avdelinga gjev uttrykk for at dei har etablert ein god praksis for oppfølging, og at dei ikkje ser behov for skriftlege rutinar knytt til dette.

4.3.5 Administrativ rapportering om status

Det er ingen krav til å registrere oppdatert informasjon i sak/arkivsystemet om kva aktivitetar som er gjennomført, milepælar, eller status på saker. Det er heller ikkje utarbeidd rutinar for administrativ rapportering av status på saker under arbeid og på vedtak til oppfølging. Seksjonsleiarar har tilgang til alle saker innan sitt ansvarsområde, og skal

⁷ Utskrift frå Hordaland fylkeskommune sitt system for vedtaksoppfølging, rapport generert 18.08.2015.

følgje opp status på sakene med sakshandsamar. Det er opp til den einskilde seksjonsleiar å etablera rutinar for rapportering og oppfølging av sakshandsaminga i sine einingar.

Leiargruppa i kultur- og idrettsavdelinga gjev uttrykk for at dei ønskjer å etablera formaliserte prosedyrar for å sikre ein meir systematisk gjennomgang av status på saker som er under arbeid. Dei presiserer at dei har fokus på leiaransvaret i avdelinga, og at dei vurderer rutinar for leiaroppfølging av saker som eit viktig tiltak.

4.3.6 Rapportering til politisk nivå

Av intervju går det fram at fylkeskommunen per i dag ikkje har rutinar for rapportering av status på alle saker/vedtak til politisk nivå. Det blir vidare opplyst at den samla vedtaksmenga er stor, og at sakstypar og tidspunkt for større saker som skal handsamast politisk, jamleg vil bli lagt fram for fylkesutvalet til orientering. I intervju blir det vist til at politikarane blir orientert om iverksetting av vedtak gjennom årsmeldingane i fylkeskommunen.

4.4 Vurdering

Undersøkinga viser at kultur- og idrettsavdelinga har tatt i bruk sak/arkivsystem, inklusive vedtaksoppfølgingsmodulen i tråd med overordna krav, retningslinjer og føringar i fylkeskommunen.

Kultur- og idrettsavdelinga har ikkje fullt ut nytta dei moglegheitene som ligg i sak/arkivsystemet, inklusive vedtaksoppfølgingsmodulen. Mellom anna blir det ikkje registrert fristar eller kommentarar til saker under arbeid og kommentarar til vedtak som er effektuert. Revisjonen meiner at bruk av desse funksjonalitetane kunne forenkla og effektivisert kontroll og oppfølging av sakshandsaming og vedtak.

Det er ikkje utarbeidd rutinar for administrativ rapportering av status på saker under arbeid og vedtak til oppfølging. Det er positivt at seksjonsleiarane kvar veke følgjer opp utviklinga i saksporfølgen i møte med sakshandsamarane. Etter revisjonen si vurdering ville kultur- og idrettsavdelinga få eit betre grunnlag for å gjennomføra ei meir målretta oppfølging av sakshandsaminga dersom det vart registrert fristar og kommentarar på dei einskilde sakene i sak/arkivsystemet. Det er positivt at leiargruppa i kultur- og idrettsavdelinga gjev uttrykk for at dei ønskjer å etablera formaliserte prosedyrar for å sikre ein meir systematisk gjennomgang av status på saker som er under arbeid.

Kultur- og idrettsavdelinga har ikkje etablert rutinar som dokumenterer uavhengigheit og habilitet i samband med sakshandsaminga. Det er etter revisjonen si vurdering særst viktig at vurderingar av habilitet blir dokumentert for å unngå at det kan stillast spørsmål ved sakshandsamars uavhengigheit og for å unngå tap av omdømme. Det er derfor viktig at fylkeskommunen stiller krav om at habilitetsvurderingar alltid skal dokumenterast.

Avdelinga har etablert tilfredsstillande rutinar for å dokumentera og kontrollera at vilkår for tildeling av tilskot er oppfylt. Det er ikkje etablert rutinar som sikrar at eventuelle vilkår, som må vera innfridd før utbetaling av tilskot, faktisk er innfridd. Ved utbetaling av tilskot frå dei ordinære tilskotsordningane tek fylkeskommunen atterhald om at midlar som ikkje vert nytta i samsvar med føremålet for tildelinga, kan krevjast tilbakebetalt. Ved utbetaling av tilskot tildelt frå posten «til rådvælde» blir det ikkje tatt slikt atterhald. Fylkeskommunen har difor ikkje formelt sikra seg at slike tilskot blir nytta i samsvar med føresetnadene for løyvinga.

Fylkeskommunen har ikkje faste rutinar for når administrasjonen skal rapportere til politisk nivå, til dømes ved forseinkingar knytt til effektivering av vedtak, men det blir gjort konkrete vurderingar i kvar einskilde sak om politisk nivå skal informerast eller ikkje. Fylkeskommunen har heller ikkje etablert rutinar for status- og avviksrapportering til politisk nivå i samsvar med vedtaket i fylkestinget 13.3.2013. Manglande rutinar inneber at det er ikkje etablert ei føreseieleg, lik og systematisk rapportering til politisk nivå om status og eventuelle avvik på saker og vedtak som er under arbeid.

5 Konklusjon og anbefalingar

Forvaltningsrevisjonen viser at vedtaket om tildeling av tilskot til rehabilitering og innreiing av bustad i Covarrubias er følgt opp og midlane er utbetalt og nytta i samsvar med føremålet for tildelinga.

Føresetnader i sak 222/07 og sak 200/11 om å inngå ein samarbeidsavtale og utarbeide kriterium for utvekslingsordninga er ikkje følgt opp på ein tilfredsstillande måte, og desse føresetnadane er enno ikkje på plass. Dette inneber at bustaden, som har stått klar til bruk frå juni 2013, ikkje kjem kunstnarar i Hordaland til gode.

Konklusjonen byggjer mellom anna på følgjande observasjonar:

- Involverte aktørar har hatt ulike og dels uklare forventningar til kva rolle dei skulle ha i ei utvekslingsordning.
- Det blei ikkje etablert arenaer for samhandling og dialog undervegs i prosessen.
- Manglande kapasitet og prioritering av saka i kultur- og idrettsavdelinga.
- Endringar i krav og forventningar til organisering og fagleg innhald i utvekslingsprogram etter at tilskotet til kunstnarbustad blei vedteke, noko som har konsekvensar for korleis ein samarbeidsavtale bør utformast.
- Fylkeskommunen har ikkje klart å finna ein eigna bustad i Hordaland som kan nyttast i kulturutvekslinga.
- Tilskotet blei utbetalt før det formelt var signert ein avtale mellom Kristinastiftelsen og Covarrubias kommune om bruks-/disposisjonsrett til bustaden.
- Fylkesutvalet blei ikkje orientert om status i saka eller involvert i samband med at tilskotet blei tilbakebetalt og utbetalt til annan mottakar (Kristinastiftelsen).
- Tilskotet blei utbetalt til Kristinastiftinga utan at det vart gjort ei vurdering årsaker til og konsekvensar av at venneforeininga betalte attende tilskotet, og utan at kultur- og idrettsavdelinga etterspurde nærare opplysningar om tilstanden på bustaden.

Etter revisjonen si vurdering har kultur- og idrettsavdelinga skissert ein truverdige framdriftsplan for å få avslutta saka. Revisjonen stiller likevel spørsmål ved kvifor det ikkje på eit tidlegare tidspunkt vart utarbeidd og realisert ein slik plan.

Undersøkinga viser at kultur- og idrettsavdelinga har tatt i bruk sak/arkivsystem, inklusive vedtaksoppfølgingsmodulen i tråd med overordna krav, retningsliner og føringar i fylkeskommunen. Kultur- og idrettsavdelinga har i liten grad nytta dei moglegheitene som ligg i sak/arkivsystemet, inklusive vedtaksoppfølgingsmodulen, mellom anna som eit ledd i å forenkla og effektivisera kontroll og oppfølging av sakshandsaminga.

Avdelinga har etablert tilfredsstillande rutinar for å dokumentera og kontrollera at vilkår for tildeling av tilskot er oppfylt, men det er ikkje etablert rutinar som sikrar at eventuelle vilkår, som må vere innfridd før utbetaling av tilskot, faktisk er innfridd.

Det er ikkje utarbeidd faste rutinar for administrativ rapportering av status på saker under arbeid og vedtak til oppfølging. Rapportering og oppfølging skjer i dialog mellom leiarar og sakshandsamarar. Det er positivt at kultur- og idrettsavdelinga ønskjer å etablere formaliserte prosedyrar for å sikre ein meir systematisk gjennomgang og rapportering av status på saker som er under arbeid.

Fylkeskommunen har ikkje faste rutinar for når administrasjonen skal rapportere til politisk nivå, til dømes ved forseinkingar knytt til effektivering av vedtak. Det blir gjort konkrete vurderingar i kvar einskilde sak om politisk nivå skal informerast eller ikkje. Manglande rutinar sikrar ikkje ei lik og systematisk rapportering til politisk nivå om status og eventuelle avvik på saker og vedtak som er under arbeid.

Revisjonen vil tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Følgjer opp handlingsplanen som kultur- og idrettsavdelinga har lagt for å få avslutta fylkesutvalssakene 222/07 og 200/11.
2. Utarbeider skriftlege rutinar for administrativ oppfølging og rapportering av saker og vedtak under arbeid.
3. Utarbeider rutinar som sikrar at eventuelle vilkår, som må vera innfridd før utbetaling av tilskot, er innfridd.
4. Utarbeider skriftlege rutinar for rapportering til politisk nivå om status og avvik på saker/oppfølging av vedtak.
5. Utarbeider retningsliner for registrering av fristar og anna styringsinformasjon i sak/arkivsystemet som eit ledd i å effektivisere og styrke arbeidet med oppfølging av saker.
6. Utarbeider krav til dokumentasjon av habilitetsvurderingar.

Vedlegg 1: Høringsfråsegn



Deloitte - Hoff, Gunnar (NO - Bergen)

Dato: 17.11.2015
Vår ref.: 2015/6312-7
Saksbehandlar: pereker
Dykkar ref.:

Unnateke offentleggjering OFFL § 5

Rapport etter forvaltningsrevisjon til verifisering og høyring

Vi viser til oversending dagsett 3. november 2015 av framlegg til rapport etter forvaltningsrevisjon.

De ber om at me tek stilling til 1) eventuelle feil i dei opplysingane som kjem fram i datagrunnlaget i rapporten, og 2) fylkesrådmannen sine kommentarar til vurderingar og forslag til tiltak.

Fylkesrådmannen har vurdert materialet og konkludert slik: Etter vårt syn er rapporten dekkande og basert på eit fornuftig faktagrunnlag. Når det gjelder framlegg til tiltak for kunstnarbustad og vedtaksoppfølging kan vi i hovudsak slutte oss til desse. Fylkesrådmannen har ingen vidare merknader.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Per Morten Ekerhovd
konst fylkesdirektør kultur og idrett

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Oppfølging av vedtak i fylkesutvalet

Fylkesutvalet sitt vedtak i sak 222/07 og sak 200/11 knytt til løyving av midlar til istandsetting av husvære for kulturutveksling mellom Hordaland og Covarrubias i Spania, utgjer revisjonskriteria for revisjonen av desse sakane.

Vedtak i sak 222/07

Fylkesutvalet løyver kr 200.000 til etablering og istandsetting av eit husvære i Covarrubias med føremål kulturutveksling mellom Hordaland og Covarrubias
Fylkesutvalet føreset at stiftinga inngår ein samarbeidsavtale med Hordaland fylkeskommune om kulturutveksling.

I vedtaket i sak 200/11

løyver fylkesutvalet kr 30.000 til Prinsesse Kristinastiftelsen til utstyr og inventar til husvære for utveksling i Covarrubias. Vedtaket konstaterer at fylkesrådmannen skal legge fram forslag til kriterium og rammer for ordninga, og forslag til samarbeidsavtale med Prinsesse Kristinastiftelsen.

Fokuset i revisjonen vil vera å undersøka i kva grad løyvingane er nytta til føremålet og om føresetnaden om å inngå ein samarbeidsavtale som grunnlag for kulturutveksling, er realisert.

Vedtak skal følgjast opp, det går fram av kommunelova § 23 at administrasjonssjefen (i fylkeskommunen; fylkesrådmannen) har ansvar for at vedtak blir følgt opp:

«[Administrasjonssjefen] skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.»

I delegasjonsreglementet for fylkeskommunen går det fram at fylkesrådmannen skal syta for at vedtak gjort av folkevalde organ vert gjort kjende og/eller sette i verk, og at dei vilkåra, påboda og reglane som organet fastset, vert følgde.

System og rutinar for sakshandsaming

I Hordaland fylkeskommune sitt delegasjonsreglement inngår reglement for sakshandsaming som gjeld for folkevalte organ i fylkeskommunen. I reglementet er fylkesrådmannen sitt ansvar for saksførebuing, iverksetting og oppfølging av vedtak omtala:

Fylkesrådmannen skal syta for at sakene er forsvarleg utgreidde og at dei inneheld forslag til innstilling eller vedtak. Sak med forslag til enkeltvedtak må innehalda grunngjeving i samsvar med reglane i forvaltningslova.

Hordaland fylkeskommune tok i bruk nytt sak/arkivsystem i 2014 som skal nyttast av alle einingane. I «handbok for møte- og utvalsbehandling» går det fram sak/arkivsystemet skal nyttast for å handtera administrasjon av utval, innkalling og utsending av politiske møtedokument, samt melding om vedtak, utforming og distribusjon av møteprotokoll og liknande.

Det er også utarbeidd «Saksbehandlingshandbok Hordaland fylkeskommune» som inneheld rettleiing i bruken av systemet, rutinar for sakshandsaming og vedtaksoppfølging, og instruksjonar om korleis leiarar skal involverast i sakshandsamingsprosessen.

I følge kommunelova § 23 skal administrasjonssjefen (fylkesrådmannen) sjå til at alle saker som skal leggjast fram for folkevalgte organ, er forsvarleg utgreia, og sørge for at administrasjonen driv i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar.

System og rutinar for vedtaksoppfølging og rapportering

I Hordaland fylkeskommune sitt delegasjonsreglement går det fram at fylkesrådmannen skal syta for at vedtak gjort av folkevalde organ vert gjort kjende og/eller sette i verk, og at dei vilkåra, påboda og reglane som organet fastset, vert følgde.

Ved handsaming av rapport om vedtaksoppfølging gjorde fylkestinget 13.3.2013 vedtak om at fylkesrådmannen skulle syta for å:

1. Etablere oversikt over vedtak som er fatta i politiske organ som enkelt kan gje administrasjonen og politikarar informasjon om status for gjennomføring/effektivering.
2. Utarbeide rutinar for arbeidet med iverksetting, gjennomføring og oppfølging av politiske vedtak, herunder etablere rutinar for status- eller avviksrapportering til politisk nivå.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Regelverk

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107, § 23 Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

Dokumentasjon frå Hordaland fylkeskommune

- «Handbok for møte- og utvalsbehandling», Hordaland fylkeskommune, administrasjonsseksjonen, 23.05.2014.
- Sakbehandlingshandbok Hordaland fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, revidert 05.09.2014.
- Handbok – Bruk av Ephorte Outlook, revidert 07.05.2015.
- Fullmaktsreglement for Hordaland fylkeskommune, 28.01.2008, revidert 01.06.2015.
- Delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune, 13.06.2007, revidert 11.06.2014.
- Vedtak i sak 222/07, fylkesutvalet, Hordaland fylkeskommune, 20.09.2007.
- Vedtak i sak 200/11, fylkesutvalet, Hordaland fylkeskommune, 13.10.2011
- Saksprotokoll i fylkesutvalet, Hordaland fylkeskommune, 26.03.2015.
- Utskrift frå Hordland fylkeskommune sitt system for vedtaksoppfølging, rapport generert 18.08.2015.
- Diverse e-postkorrespondanse i tilknytning til sak 222/07 og sak 200/11.
- Hordaland fylkeskommune, Regional kulturplan Hordaland 2015-2025.

Nettressursar

- www.hordaland.no

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.

© 2015 Deloitte AS