

Tilsynsrapport fra Riksantikvaren

Tilsyn av Hordaland fylkeskommunenes forvaltning av statlige tilskuddsmidler fra kapittel 1429 post 79 - Tilskot til verdsarven og kapittel 1429 post 71 - Tilskot til freda kulturminne i privat eie og kulturmiljø og kulturlandskap

1. Innledning

Tilskuddsordningene er knyttet opp til Bevaringsprogrammene for verdensarven og for freda bygninger i privat eie (FRIP), og utgjør en stor andel av Riksantikvarens budsjett. I Riksantikvarens tildelingsbrev for 2016 utgjorde tilskuddene ca. 52 millioner kroner (post 79) og ca. 122 millioner kroner (post 71).

Riksantikvaren er tilskuddsforvalter for flere tilskuddsordninger. Kapittel 1429 postene 71 og 79 er statlige tilskuddsposter som er delegert regionalt til (bl.a.) fylkeskommunen som skal forvalte tilskuddene i tråd med Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten (jf. 6.2.2.2) Dette innebærer at tilskuddspostene skal forvaltes og rapporteres på i tråd med regelverket for den enkelte post som også reflekteres i Klima- og miljødepartementets årlige tilskuddsrundskriv, Rundskriv T-1/15 Tilskotsordninger for 2016 og Klima- og miljøverndepartementets budsjett Prop 1 S KLD (2015-2016).

Fylkeskommunen skal rapportere på tilskuddspostene til Riksantikvaren.

Bevilgningsreglementets § 10 gir Riksantikvaren adgang til å føre kontroll med at tilskuddene brukes etter forutsetningene. Riksrevisjonen har tilsvarende kontrolladgang hjemlet i lov om riksrevisjon av 7. mai 2004 § 12.

Riksrevisjonens rapport for 2014 av 12. mai 2015 om tilskudd fra Klima- og miljødepartementet og underliggende virksomheter er offentliggjort i Riksrevisjonens Dokument 1 for 2014. Rapporten viser flere mangler ved tilskuddsforvaltningen hos Riksantikvaren og ved to fylkeskommuners forvaltning av tilskudd på kap. 1429 post 71.

Det ble på bakgrunn av Riksrevisjonens funn, samt erfaringer med Riksantikvarens tilsyn i 2015, besluttet at Riksantikvaren skulle føre tilsyn etter bevilgningsreglementets § 10 ved tre fylkeskommuner i 2016. Riksantikvarens tilsynsbesøk ved Hordaland fylkeskommune ble gjennomført 09. – 10. mai 2016.

2. Mål og omfang

Målet med Riksantikvarens tilsyn var å undersøke om fylkeskommunen tildeler og følger opp tilskudd etter Stortingets vedtak og forutsetninger, Finansdepartementets reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten, samt Klima- og miljødepartementets rundskriv T-1/15.

Problemstillingen blir derfor: Blir tildeling og oppfølging av tilskudd over kapittel 1429 post 71 og 79 gjennomført i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, Finansdepartementets reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten, samt Klima- og miljødepartementets rundskriv T-1/15.

3. Kriterier

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd skal tilskuddsforvalter ha etablert system, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler (internkontroll). Tiltakene skal blant annet bidra til å sikre korrekt søknadsbehandling, herunder dokumentasjon av beregning, jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 6.3.8.1

Behandlingen av søknader skal følge reglene i forvaltningsloven. Det framgår av forvaltningsloven § 23 at enkeltvedtak skal være skriftlige. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes, jf. § 24.

Ifølge punkt 6.3.8.2 i Bestemmelser om økonomistyring i staten skal tilskuddsforvalter kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og skal vurderes i forhold til målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.

Ifølge punkt 6.3.8.2 i Bestemmelser om økonomistyring i staten skal tilskuddsforvalter også kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen. Av punkt 6.3.6 i bestemmelsene fremgår at tilskuddsforvalter skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene i enkeltvedtaket skal være så konkret og presist utformet at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessig store kostnader. Tilskuddsmottakere må pålegges å sende inn rapport i henhold til disse kriteriene. Kravene til rapportering skal ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet. Det skal også tas hensyn til de praktiske mulighetene som hver enkelt mottaker har for å fremskaffe informasjon. Rapportering fra tilskuddsmottaker kan erstattes eller suppleres med informasjon fra andre kilder hvis disse gir relevant og tilfredsstillende informasjon.

Søkere som får innvilget tilskudd skal motta tilskuddsbrev (enkeltvedtak), jf. Reglement for økonomistyring i staten § 8 og Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 6.3.3.

Tilskuddsbrevet med eventuelle vedlegg skal beskrive;

- formål og hva slags tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til
- tilskuddsbeløp
- utbetalingsordning
- eventuelle vilkår for bruken av midlene og eventuell frist for mottakeren til å akseptere vilkårene
- krav til rapportering
- kontrolltiltak som kan bli iverksatt, med henvisning til bevilgningsreglementet § 10 annet ledd
- mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene for tilskuddet

Av bevilningsreglementet § 10 annet ledd, fremgår det at ved tilskudd til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.

Ifølge Bestemmelsene for økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2 skal tilskuddsforvalter kartlegge risiko for uregelmessigheter.

Av Reglement for økonomistyring i staten § 4 b) fremgår at alle virksomheter blant annet skal sikre at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd.

4. Metode

Valget av tilsyn ved Finnmark, Hordaland og Rogaland fylkeskommune i 2016 ble tatt av Riksantikvaren. Østfold og Oppland fylkeskommune ble gjenstand for tilsyn i 2015. Valget ble gjort etter en enkel vesentlighets- og risiko-vurdering.

Problemstillingen er besvart ved en gjennomgang av tilskuddsprosessen på kap. 1429 post 71 og 79 ved Hordaland fylkeskommune, jf. verifisert referat fra Riksantikvarens tilsynsbesøk den 09. - 10. mai 2016, og Hordaland fylkeskommunes tilbakemelding på referatet ble ytterligere gjennomgått med begge parter til stede i et eget møte ved Riksantikvaren den 09. nov. 2016. Problemstillingen ble videre besvart ved en generell oppfølging av Riksrevisjonens funn fra revisjon for 2014 (Oppland og Vest-Agder fylkeskommune), samt gjennomgang av to konkrete saker; «Bugården på Bryggen» (post 79) og «Reperbanen i Sandviken». Til slutt i tilsynsbesøket gikk Riksantikvaren gjennom gjeldende formalia og regler som beskrevet i andre avsnitt i punkt 1 Innledning, samt i punkt 3 Kriterier.

5. Funn

Riksantikvaren har i forbindelse med tilsynet gjort følgende funn:

Prosjekt Bryggen (post 79)

1. Manglende dokumentasjon av fylkeskommunes kostnadskontroll/vurdering på prosjektenes kostnadsoverslag jf. punkt 6.3.8.1 og 6.3.8.2 i Bestemmelser om økonomistyring i staten.
2. De byggfaglige og antikvariske vurderingene av prosjektene har en stor økonomisk konsekvens. Riksantikvaren har fått Hordalands uttalte vurdering av det generelle kostnadsnivået for arbeider på bryggen, men ber likevel om at fylkeskommunen ser på flere mulige kostnadsreducerende tiltak.

I statens økonomireglement kapittel V Kontroll (§§ 14 – 16) skisseres kravene til intern kontroll (ved fylkeskommunen), fylkeskommunens kontroll av tilskuddsmottakere, samt evalueringer. Et viktig virkemiddel for å utøve nødvendig kontroll, er å identifisere risikofaktorer og korrigerende tiltak gjennom risikovurderinger.

3. Manglende dokumentasjon/korrespondanse på merkostnader i løpet av prosjektperioden. Dette ble presisert og på ny etterlyst i møtet av den 09. nov. 2016.
4. Manglende kostnadskontroll ved rapportering/anmodning om utbetaling, jf. 6.3.8.2 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Riksantikvaren presiserer at det var vanskelig å

følge kostnader fra søknad (regneark) til anmodning om utbetaling og delrapportering på den utvalgte saken. Det gjør det vanskelig for fylkeskommunen å utøve den nødvendige kontrollen før utbetaling.

5. Fylkeskommunen bruker detaljerte regneark for å følge opp søknader og prosjektene. I vårt tilsyn fikk vi se mange ulike arbeidsversjoner av regnearket for ett år. Riksantikvaren har ikke noe å utsette på det, men vil anbefale at det gjeldende regnearket (vedtatte beløp) blir lagret i fylkeskommunens arkivsystem, og at eventuelle korrigeringer (med begrunnelser) også arkiveres, jf. 6.3.8.1 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. På vårt tilsyn ønsket Riksantikvaren å se a) hva er det gitt tilskudd til, b) progresjon og c) hva utbetales på hvilken dokumentasjon. Dette syntes ikke å være godt nok dokumentert for Riksantikvaren.

Post 71 - FRIP

6. Fylkeskommunen kan ikke dokumentere sine rutiner for tilskudd på kap. 1429 post 71 jf. punkt 6.3.8.1 i Bestemmelser om økonomistyring i staten.
7. Manglende kostnadskontroll ved rapportering/anmodning om utbetaling. Bilagene ser ikke ut til å «matche» vedtaket/tiltaket som det er gitt tilskudd til. Jf. punkt 6.3.8.1 i Bestemmelser om økonomistyring i staten.

Ellers merket Riksantikvaren seg at arbeidet i Hordaland vitnet om at mye av tilskuddsforvaltningen er bra og i orden, selv om dokumentasjon og kontroll virket noe mangelfull.

6. Konklusjon

Riksantikvarens tilsyn i Hordaland fylkeskommune avdekket flere mangler ved fylkeskommunens kontroll/dokumentasjon av kontroll i forbindelse med forvaltningen av midler over post 79 og 71. Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten må i større grad etterfølges. Tilskudd er et viktig virkemiddel Riksantikvaren har for å nå målene for verdensarven og istandsetting og vedlikehold av fredete hus i privat eie. En mer effektiv forvaltning og bedre kontroll av tilskudd vil bidra til å nå våre mål og skape de samfunnsmessige resultater vi søker.

Hordaland fylkeskommune må utbedre manglene som våre funn viser ved sin tilskuddsforvaltning. Riksantikvaren vil særlig følge opp Prosjekt Bryggen, og vil i den sammenheng skrive et eget brev til Hordaland fylkeskommune. Riksantikvaren ber om at det iverksettes tiltak som sikrer at tilskuddsforvaltningen i Hordaland oppfyller kravene i Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten, lov om offentlige anskaffelser, samt Klima- og miljødepartementets årlige tilskuddsrundskriv, Rundskriv T-1/16 (for 2017).

Frist for å melde utbedrende tiltak, gjennomførte og påbegynte, til Riksantikvaren er innen 15. desember 2016.