



Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Kulturminneforvaltning Prosjektplan/engagement letter

Januar 2018

«Forvaltningsrevisjon av
kulturminneforvaltning -
prosjektplan»

Januar 2018

Prosjektplan utarbeidd for
Hordaland Fylkeskommune av
Deloitte AS.

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

Innhold

1.	Føremål og problemstillingar	4
2.	Revisjonskriterium	5
3.	Metode	8
4.	Tid og ressursbruk	9

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 18.12.2017, sak PS 141/17, utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av kulturminneforvaltning i Hordaland Fylkeskommune.

1.2 Føremål og problemstillingar

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

Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar:

1. Er den overordna styringa innan kulturminneforvaltninga i Hordaland fylkeskommune tilfredsstillande?

- a) I kva grad har Hordaland fylkeskommune etablert tydelege mål og planar for kulturminneforvaltninga?
- b) I kva grad blir det rapportert omkring måloppnåing og gjennomføring innan kulturminneforvaltninga?
- c) I kva grad er det gjennomført risikoanalyser knytt til det å ivareta fylkeskommunen sitt ansvar innan kulturminneforvaltninga?
- d) Er det etablert tydleg ansvars- og oppgåvedeling for dei som arbeider med kulturminneforvaltning?
- e) Har Fylkeskommunen gjort analyser for å tilpasse kapasitet og kompetanse til å følgje opp eksisterande oppgåver og nye arbeidsoppgåver som tidlegare har vore eit statleg ansvar?

2. I kva grad har fylkeskommunen etablert tilfredsstillande system og rutinar for å ivareta sitt ansvar for kulturminneforvaltning?

- a. Har fylkeskommunen tilfredsstillande retningslinjer og sakshandsamingsrutinar for å sikre sams praksis og etterleving av sentrale krav i lovverket i samband med kulturminneforvaltninga?
- b. Har fylkeskommunen etablert tydelege virkemiddel og kriterium knytt til tilskot til musea?
- c. Har fylkeskommunen sikra eigna og tilstrekkelege fora for samhandling med stat, kommunar og musea om kulturminneforvaltninga?

3. I kva grad etterlever fylkeskommunen sentrale lover, reglar og nasjonale mål i arbeidet med kulturminneforvaltninga?

- a. Er sakshandsaminga innan kulturminneforvaltning i tråd med lovverket og delegert ansvar på utvalde område?
 - i. I kva grad klarer fylkeskommunen å etterleve aktuelle tidsfristar for sakshandsaming?
 - ii. I kva grad blir fylkeskommunen sine sakshandsamingsrutinar følgt?
- b. I kva grad nyttar fylkeskommunen tilgjengelege verkemiddel for å redusere tapet av verneverdige kulturminner?
 - i. I kva grad gjev fylkeskommunen pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk jf. §17 i kulturminnelova
 - ii. I kva grad har fylkeskommunen kapasitet til å vurdere og ev. komme med motsegn i aktuelle saker frå kommunane?

2. Revisjonskriterium

2.1 Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Revisjonskriteria under er ikkje utømmende for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil særleg *Lov om kulturminner* med tilhøyrande forskrift vere sentrale kjelder for revisjonskriterium.

2.2 Lov og forskriftskrav

2.2.1 Kommuneleva

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

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

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

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

1. Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide en regional planstrategi og kan utarbeide regional plan. Regional plan skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.
2. Kommune- og fylkeskommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette framgår av økonomiplanen.

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

2.2.2 Kulturminnelova med forskrift

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.3 Plan- og bygningslova

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

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

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

2.3 Andre førande dokument

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

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

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

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

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

Stortingsmeldinga «Nye folkevalgte regioner – roller, struktur og oppgaver» (Meld. St. 22 (2015-2016)) har rådd til at den regionale kulturminneforvaltninga frå 2020 skal få overført ei rekkje nye oppgåver frå Riksantikvaren, på vilkår av at regionane byggjer opp naudsynt kompetanse og kapasitet. For regionalforvaltninga vil dei nye oppgåvene vera knytte til forvaltning av dei fleste automatisk freda kulturminna, forskriftsfreda bygg i statleg eige, all planrelatert ivaretaking av kulturminneinteressene, nye tilskotsordningar og alle verna fartøy.

2.4 Fylkeskommunale vedtak og retningslinjer

Regional Kulturplan for Hordaland 2015-2025 skal ut frå Plan- og bygningslova «legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen». I samsvar med Plan- og bygningslova omfattar planen heile kultur- og idrettsfeltet i Hordaland, også verksemd som ligg utanfor fylkeskommunen sitt ansvarsområde. Planen skal vere eit samordnande styringsdokument for alle tre forvaltingsnivåa og peike ut retninga for ein offensiv kultur- og idrettspolitik i Hordaland fylke.

Regional kulturplan omhandlar mellom anna museum og kulturminnevern i Hordaland. Planen inneheld visjon, mål og prioriteringar med innsatsområde for området. Konkrete tiltak for kulturminneforvaltninga finst i det fireårige handlingsprogrammet, som skal rullerast årleg i samband med Hordaland fylkeskommune sin budsjettprosess.

Andre relevante fylkeskommunale vedtak og retningslinjer vil bli samla inn og nytta som revisjonskriterium. Dette vil til dømes kunne inkludere delegeringsreglement for Hordaland fylkeskommune som omtalar delegasjon av mynde etter kulturminnelova og politiske vedtak knytt til kulturminneforvaltning.

3. Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

3.1 Dokumentanalyse

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

3.2 Intervju

Revisjonen ønskjer å gjennomføre intervju med utvalde personar som arbeider med kulturminneforvaltning i Hordaland fylkeskommune. Vi reknar med å gjere eit utval på om lag 6-7 personar med ansvar og oppgåver innan kulturminneforvaltninga i fylkeskommunen. Revisjonen vil også gjennomføre intervju med representant for Riksantikvaren for å få belyst samhandlinga mellom Riksantikvaren for fylkeskommunen

3.3 Stikkprøvegjennomgang

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

3.4 Statistikk

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

3.5 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuua for verifisering. Det er informasjon frå dei verifisert intervjureferata som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til fylkesrådmannen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil ble vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvalet.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

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

4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin art og planen som er lagt for korleis det skal bli gjennomført, er det stipulert at det vil ta 310 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data i høve til revisjonskriterium, utarbeiding av rapport og kvalitetssikring.

Tidsestimatet inkluderer ikkje førebuing og presentasjon av rapport i fylkestinget. Ein slik presentasjon vil bli fakturert per forbruk, opptil 6 timar.

4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil vere mars 2018 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av oktober 2018. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at fylkeskommunen sender over etterspurd dokumentasjon innan dei fristar som blir sett, at utvalde personar stillar til og verifiserer intervju.

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale mellom Hordaland fylkeskommune og Deloitte.

Bergen, 18.01.2018



Stein Ove Songstad

Oppdragsansvarleg partner



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL 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.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.