

FORVALTNINGSREVISJON
KULTURMINNEFORVALTNING

PROSJEKTPLAN



Trøndelag
fylkeskommune

NOVEMBER FR 1067

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1) Har fylkeskommunen etablert tilfredsstillende system for forvaltning av kulturminner?2) Har fylkeskommunen lagt til rette for effektiv saksbehandling i kulturminnesaker?3) I hvilken grad ivaretar fylkeskommunen sitt ansvar for veiledning og kommunikasjon med eksterne aktører? <p>Problemstillingene er utdypet i kapittel 3.2</p>
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">– Kulturminneloven– Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven– Plan og bygningsloven– Forvaltningsloven <p>Andre nasjonale og fylkeskommunale dokument med føringer for kulturminneforvaltningen</p>
Metode	<p>Metoder for innsamling og analyse av data er avhengig av hva vi ønsker svar på i problemstillingene. Det vil være nødvendig med en gjennomgang av planer, rutiner og andre styrende dokument, i tillegg til de viktigste digitale systemene som fylkeskommunen bruker i saksbehandlingen av kulturminner. Videre vil det være nødvendig å komme i kontakt med ledere og fagpersoner innenfor området, både internt og eksternt), mest sannsynlig gjennom samtaleintervju, men også andre effektive metoder.</p>
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 350 timer• Leveres innen: 30.4.2019
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Anna Ølnes anna.olnes@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeider: Johannes Nestvold</p> <p>Styringsgruppe: Eirik Gran Seim og Sunniva Tusvik Sæter</p>

	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet, jf. egenerklærings skjema.
Kontaktperson Trøndelag fylkeskommune	Fylkesrådmannen ved fylkesdirektør for plan og næring.

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og belyst med bakgrunnsinformasjon om temaet.

2.1 Bestilling

2.1.1 Risikovurdering i bestillingsdokumentene

I den overordna analysen¹ er fylkeskommunens ansvar og oppgaver beskrevet under kapittelet om plan og næring. Aktuelle utfordringer er:

- Tiltakshavere og kommuner har forventninger om rask og forutsigbar saksbehandling
- Nye, krevende oppgaver på kulturvernfeltet vil bli overført fra Riksantikvaren i 2020.

Aktuelle tiltak er:

- Følge opp aktuelle kulturminner og kulturmiljø med skjøtsel og formidling
- Øke kulturminnekompetansen i kommunene

I tillegg skal fylkeskommunen utvikle et helhetlig plansystem som gjelder for alle sektorene.

I Plan for forvaltningsrevisjon² vises det til fylkeskommunens forvaltningsmessige ansvar for de fleste kulturminner som er fredet etter kulturminneloven. Det pekes på at tiltakshavere som har behov for avklaringer om hvordan de skal forholde seg til kulturminner har behov for rask respons, enten det gjelder funn av kulturminner eller behandling av søknader om tilskudd. Ut fra dette, framgår det av planen, kan en forvaltningsrevisjon belyse om fylkeskommunens saksbehandling på kulturminneområdet er effektiv og i tråd med god forvaltningsskikk.

Kontrollutvalget behandlet en sak om bestilling av forvaltningsrevisjon av kulturminnefeltet i sak 47/18. Her framgår det at bakgrunnen for at prosjektet er prioritert forholdsvis høyt er til dels at hele forvaltningen innimellom bør revideres, dels at temaet er viktig for tiltakshavere som planlegger eller er i gang med arbeid, og som kommer i kontakt med automatisk fredete kulturminner. Dette er kulturminner som er fra før 1537.

¹ Trøndelag fylkeskommune, 'Overordna Analyse, Forvaltningsrevisjon - Utkast', 2018 <<http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2017/11/0003-Vedlegg-Utkast-til-overordnet-analyse-Trøndelag-fylkeskommune.pdf>>.

² Trøndelag fylkeskommune, 'Plan for Forvaltningsrevisjon', 2018 <<http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2017/11/0003-Vedlegg-Utkast-til-overordnet-analyse-Trøndelag-fylkeskommune.pdf>>.

Begrunnelsen for at kontrollutvalget har forvaltningsrevisjon er prioritert kulturminneforvaltning blant de to første prosjektene i plan for forvaltningsrevisjon er, slik revisor tolker det at:

- Hele forvaltningen bør innimellom være gjenstand for forvaltningsrevisjon
- Det er viktig for tiltakshavere med effektivitet og forutsigbarhet i saksbehandlingen for tiltakshavere som kommer i kontakt med automatisk freda kulturminner (kulturminner fra før 1537) er viktig for tiltakshavere.

På bakgrunn av dette foreslår kontrollutvalget i sak 47/18 at en forvaltningsrevisjon av effektiviteten i kulturminneforvaltningen kan belyse om fylkeskommunens kulturminneforvaltning overholder fristene i de ulike delene av saksbehandlingen. Den bør også belyse hvordan kulturminneforvaltningen ivaretar kommunikasjonen med øvrige myndigheter og med tiltakshavere. Et tredje moment som kan være av interesse er hvordan kulturminneforvaltningen sikrer likebehandling i saksbehandlingen.

2.2 Kulturminneforvaltning

Nasjonalt, hører kulturminnevern og kulturmiljø innunder Klima- og miljødepartementets ansvarsområder. Sammenhengen mellom kulturen og naturen beskrives slik:

Klima- og miljødepartementet har ansvar for forvaltninga av både kulturminna og naturressursane. Det gjev oss ein eineståande mogelegheit til å forvalte kulturminna som ein del av ein heilskapeleg miljø- og ressursforvaltning³.

Et kulturminne er sporene etter menneskene som har levd før oss, deres liv og virke. Kulturminner og kulturmiljø er knyttet til den materielle kulturarven, der kulturmiljø er områder der flere kulturminner inngår i en større sammenheng (by, sætergrend, fiskevær m.m.) Også naturområder med kulturhistorisk verdi kan være kulturmiljø.

Kulturminnevernet er i hovedsak regulert gjennom kulturminneloven⁴, plan- og bygningsloven⁵ og forvaltningsloven⁶.

Ansvaret for kulturminner er videre lagt til Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget.

³<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/kulturminner-og-kulturmiljo>

⁴ Klima- og miljødepartementet, 'Lov Om Kulturminner (Kulturminneloven)', 1978 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50?q=kulturminnevern>>.

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Lov Om Planlegging Og Byggesaksbehandling (Plan- Og Bygningsloven)', 2008 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-og-bygningsloven>>.

⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, 'Lov Om Behandlingsmåten i Forvaltningsaker (Forvaltningsloven)', 1967 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=Forvaltningsloven>>.

Riksantikvaren er direktorat for kulturminneforvaltning og faglig rådgiver for Klima- og miljødepartementet i utviklingen av den statlige kulturminnepolitikken. Riksantikvaren har også ansvar for at den statlige kulturminnepolitikken blir gjennomført, og har et overordnet faglig ansvar overfor bl.a. kommunene og fylkeskommunene på kulturminnefeltet.

Stortinget har besluttet at forvaltningen av de fleste automatisk fredete kulturminnene, fra før år 1537, skal overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunen. Det samme gjelder forvaltningen av vernetede fartøy, de fleste forskriftsfredete bygningene i statlig eie og tekniske og industrielle kulturminner.

2.3 Trøndelag fylkeskommunes ansvar organisering

Kulturminneforvaltningen hører til fylkesdirektøren for plan og nærings ansvarsområde.

Området er organisert i en egen seksjon for kulturminner, og ledes av en seksjonsleder. I tillegg til seksjonsleder, er det 25 andre ansatte i seksjonen⁷, inklusive midlertidig ansatte/engasjerte.

Som de andre virksomhetene i Trøndelag fylkeskommune, har også denne virksomheten vært igjennom en sammenslåingsprosess. Kulturminneseksjonen jobber med å tilpasse antall ansatte til at fylkeskommunen kan gjennomføre lovpålagte oppgaver og samtidig være i stand til å få nye oppgaver fra Riksantikvaren fra 2020. I utfordringsdokumentet⁸ trekker fylkesrådmannen fram følgende oppgaver som fylkeskommunen står overfor:

- Ordinær fredning av Britannia
- Digitalisering
- Regional kulturminneplan
- Gjøre kulturminnedata i fylkeskommunens kartverktøy mer tilgjengelig
- Effektivisering av fagområdet «Nyere tid»
- Mobilisering og samordning av aktører innen kulturminneforvaltningen
- Sørge for kompetanseutvikling i kommunene
- Bistå kommunene med utvikling av lokale kulturminneplaner
- Se arbeidet med lokale kulturminneplaner i sammenheng med regional kulturminneplan
- Bevisstgjøring gjennom formidling, skjøtsel og verdiskapningsarbeid

⁷

<https://www.trondelagfylke.no/finnansatt/?query=§ion=Avdeling%20for%20plan%20og%20n%C3%A6ring&departement=Seksjon%20kulturminner>

⁸ Trøndelag fylkeskommune, 'Overordna Analyse, Forvaltningsrevisjon - Utkast'.

I utfordringsdokumentet beskrives effektiviseringsarbeidet for fagområdet «Eldre tid (før 1537) som vellykket, og at det brukes som modell for det nasjonale arbeidet og for «nyere tid».

Utføringene er å ha kapasitet til både forvaltning/drift og utvikling/formidling/skjøtsel. Dessuten er det utfordrende å prioritere objekter og områder gjennom ny regional kulturminneplan. I forbindelse med at fylkeskommunen får nye oppgaver, er det nødvendig å bygge opp ny kapasitet fram til 2020. Dette ble også trukket fram av fylkesdirektøren i forbindelse med presentasjon av området i kontrollutvalget i januar.

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon i de to tidligere fylkeskommunene Nord- og Sør-Trøndelag.

Det ble gjennomført forvaltningsrevisjon av kulturminneområdet i Nord-Trøndelag i 2014. Anbefalingene i rapporten var at:

- *fylkeskommunen fortsatt har fokus på tiltak som kan sikre permanente forbedringer når det gjelder saksbehandlingen innenfor kulturminneområdet. Vi tenker her spesielt på saksbehandlings- og responstid*
- *fylkestingets vedtak 11/35 hva gjelder Opptrappingsplan for framtidens kulturminnevern i Nord-Trøndelag følges opp*

I Sør-Trøndelag ble det gjennomført forvaltningsrevisjon av kulturminneområdet i 2012. Her var anbefalingene:

Vi anbefaler at erfaringer fra handlingsplanen 2001-2012 tas med inn i arbeidet med og oppfølging av ny plan, ved at det legges til rette for :

- a. mer samsvar mellom forslag til tiltak og ressurser*
- b. mer involvering av politisk og administrativ ledelse i fylkeskommunen*
- c. statusvurdering underveis planperioden*

Vi anbefaler videre en gjennomgang av organiseringen av kulturminnevernet i STFK:

- d. legge til rette for mer effektive og tydelige informasjons- og beslutningslinjer*
- e. å synliggjøre rollen og oppgavene innen kulturminnevern i overordna strategier, styringskort og kvalitetssystem*

Til slutt anbefaler vi fylkesrådmannen å:

- f. å ta med erfaringer fra husnyckeln, som å etablere faste kommunekontakter i alle kommunene om kulturminnevern*

- g. videreføre positive erfaringer med veiledning og oppfølging av kommuner og eiere, og ha spesiell oppmerksomhet rundt de som mangler kunnskap og interesse for kulturminnevern*

Kontrollutvalgets bestilling ivaretar oppfølging av anbefalingene fra de to tidligere forvaltningsrevisjonene. Styrende dokument og dokumentasjon i andre kilder, tilsier at Trøndelag fylkeskommune fremdeles har utfordringer med enkelte av punktene ovenfor.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Kontrollutvalget har i sin bestilling pekt spesielt på automatisk fredede kulturminner, altså kulturminner fra før 1537. Samtidig ser vi at fylkeskommunen har oppnådd målsettinger når det gjelder digitalisering av denne typen kulturminner, med de effektene det har hatt for effektivisering og tilgjengelighet. Vi foreslår likevel å avgrense mot nyere tids kulturminner. Vi holder muligheten åpen for å ta med stående byggverk med opprinnelse fra perioden 1537-1649, som er automatisk fredet.

3.2 Problemstillinger

- 4) Har fylkeskommunen etablert tilfredsstillende system for forvaltning av kulturminner?
Herunder planverk for kulturminneforvaltning, system for saksbehandling og formidling
- 5) Har fylkeskommunen lagt til rette for effektiv saksbehandling i kulturminnesaker?
Herunder;
 - kapasitet, kompetanse og organisering av kulturminneforvaltningen
 - samordning av kulturminneforvaltningen fra de to tidligere fylkeskommunene
 - forberedt på å ta over oppgaver fra Riksantikvaren
- 6) I hvilken grad ivaretar fylkeskommunen sitt ansvar for veiledning og kommunikasjon med eksterne aktører?
Herunder tiltakshavere, kommuner, nasjonale myndigheter og interesseorganisasjoner

3.3 Overordna kriterier (kilder)

De overordna kildene som vil bli brukt til å utlede revisjonskriterier er:

- Kulturminneloven⁹
- Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven¹⁰

⁹ Klima- og miljødepartementet, 'Lov Om Kulturminner (Kulturminneloven)'.

¹⁰ Klima- og miljødepartementet, 'Forskrift Om Faglig Ansvarsfordeling (Etter Kulturminneloven)', 1979 <<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1979-02-09-8785>>.

- Plan- og bygningsloven¹¹
- Forvaltningsloven¹²

I tillegg vil rundskriv, veiledere og det fylkeskommunen selv har vedtatt av føringer for kulturminneforvaltningen være aktuelle kilder for revisjonskriterier.

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisjonen vil gjennomføre forvaltningsrevisjonen ved å skaffe gyldig og pålitelig dokumentasjon for å belyse bestillingen og problemstillingene.

Aktuelle data for å belyse problemstillingen om fylkeskommunen har etablert tilfredsstillende system, er å få innsyn i viktige elektroniske system, som er brukt i kulturminneforvaltningen i Trøndelag fylkeskommune. Her vil tilbakemeldinger fra ledere og de som bruker systemene være relevant dokumentasjon, innsamlet gjennom semistrukturerte¹³ og strukturerte¹⁴ intervju. For denne problemstillingen vil det dessuten naturlig å etterspørre planer, skriftlige regler, rutiner og rapporter, som eventuelt gir føringer for fylkeskommunens systematiske arbeid med kulturminneforvaltning.

Når det gjelder den andre problemstillingen vil det, i tillegg til metodene som er beskrevet for den første problemstillingen, være aktuelt å skaffe nøkkeltall for ressurser og saksbehandlingstid for Trøndelag fylkeskommune og eventuelt andre fylkeskommuner. Her vil det dessuten være aktuelt å få skriftlig og muntlig informasjon om hvilke organisasjonsprosesser som det har vært i forbindelse med samordning av kulturminneforvaltningen for de to tidligere fylkeskommunene. Det kan være aktuelt å gjennomføre intervju og få annen dokumentasjon fra ledelse og nøkkelpersoner hos Riksantikvaren for å få deres vurdering av eventuelle risikoer ved overføring av oppgaver til fylkeskommunen.

Når det gjelder den siste problemstillingen vil skriftlig dokumentasjon og intervjuinformasjon rettet fra eksterne aktører være aktuelt (inkl. eventuell elektronisk spørreskjemaundersøkelse).

I den grad konkrete eksempler på kulturminner vil være nødvendig dokumentasjon, kan det være aktuelt å bruke video- og fotodokumentasjon.

¹¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹² Justis- og beredskapsdepartementet.

¹³ Samtale- eller skriftlig intervju, basert på intervjuguide med spørsmål som i hovedsak er fastlagt på forhånd, men der intervjuobjektet regulerer svarene selv

¹⁴ F.eks. elektronisk spørreskjemaundersøkelse

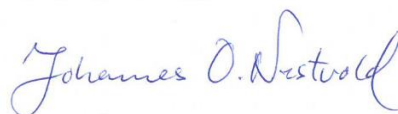
4 VURDERING AV KVALIFIKASJONER OG UAVHENGIGHET

Revisor har vurdert gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, og bekrefter at den vil bli gjennomført med nødvendige faglige kvalifikasjoner og uavhengighet (RSK 001, 7-9).

Trondheim, 12.11.2018



Oppdragsansvarlig revisor



Prosjektmedarbeider

M Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no