



FORSVARSBYGG

WWW.FORSVARSBYGG.NO

Et kunnskapsgrunnlag

FREMTIDIG FORVALTNING
AV FORSVARSSEKTORENS
KULTURHISTORISKE EIENDOMMER

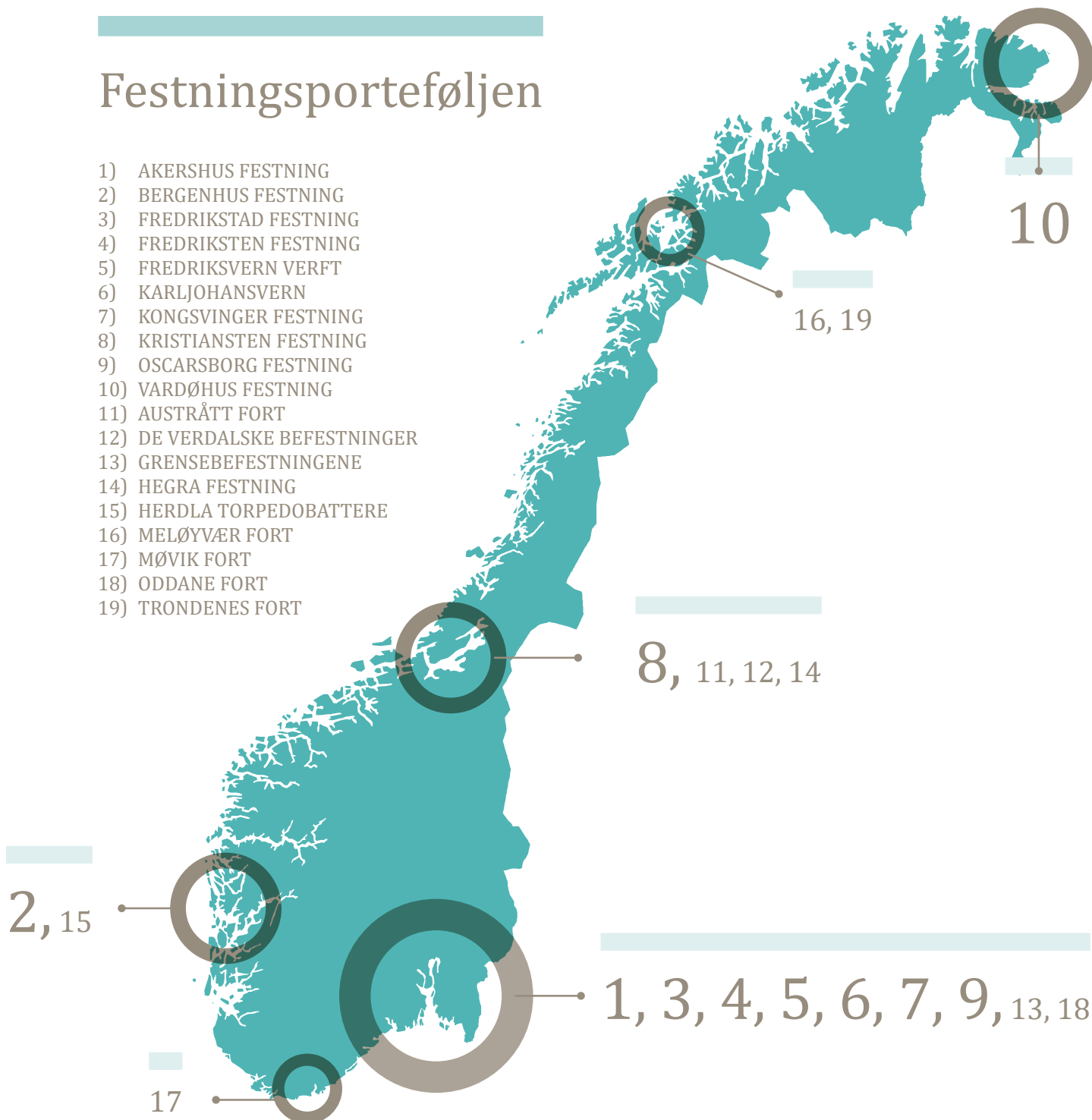
FORSVARSBYGG | JUNI 2022

1. INNLEDNING	8
1.1 NÆRMERE OM MANDATET	9
2. SAMMENDRAG	11
2.1 ANBEFALING	13
3. FORSVARSSEKTORENS KULTURHISTORISKE EIENDOMMER	15
3.1 GENERELT	15
3.2 FORVALTNINGEN AV EIENDOMMENE – SAMFUNNSOPPDRAGET	15
3.3 AVGRENSNING AV PORTEFØLJEN	16
3.4 KULTURHISTORISKE EIENDOMMER SOM UTREDES VIDERE	17
3.4.1 Generelt	17
3.4.2 Akershus festning	18
3.4.3 Bergenhus festning	18
3.4.4 Fredrikstad festning – Gamlebyen	19
3.4.5 Fredriksten festning	19
3.4.6 Fredriksvern verft	19
3.4.7 Karljohansvern	19
3.4.8 Kongsvinger festning	20
3.4.9 Kristiansten festning	20
3.4.10 Oscarsborg festning	20
3.4.11 Hegra festning	21
3.4.12 De verdalske befestninger	21
3.4.13 Vardøhus festning	21
3.4.14 Austrått fort	22
3.4.15 Møvik fort	22
3.4.16 Trondenes fort	22
3.4.17 Grensebefestningene	22
3.4.18 Herdla torpedobatteri	23
3.4.19 Meløyvær fort	23
3.4.20 Oddane fort	23
4. SEKTORANSVARET	25
4.1 SEKTORANSVARET – GENERELT	25
4.2 STATLIG EIERSKAP	25
4.3 SEKTORANSVARET NÅR STATEN OVERFØRER EIERSKAPET TIL ANDRE	27

5. GRUNNLAG FOR DAGENS FORVALTNING	30
5.1 SEKTORENS FORVALTNINGSANSVAR	30
5.2 FORVALTNING AV FESTNINGSPORTEFØLJEN – ROLLER OG ANSVAR I SEKTOREN	30
5.3 FORVALTNING I REGI AV FORSVARSBYGG	31
5.4 SAMARBEIDSLØSNINGER MED AKTØRER UTENFOR SEKTOREN	32
5.5 ØKONOMISKE RAMMER	33
5.6 FINANSIERINGSGRUNNLAG, TILSTAND OG VERDIBEVARING	34
5.6.1 Festningsøkonomi i tall	35
5.6.2 Tilstandsgrad og vedlikeholdsetterslep	38
5.6.3 Potensial for økt selvfinansiering	39
5.6.4 Finansiering gjennom samarbeidsløsninger	41
5.6.5 Modeller for beregning av leie i forsvarssektor og sivil sektor	42
5.7 DAGENS KOMPETANSESITUASJON	42
6. ANDRE STATLIGE EIENDOMSFORVALTERE	45
6.1 NORGE	45
6.1.1 Statens husleieordning – Statsbygg	45
6.1.2 Selvførvaltende universiteter	45
6.1.3 Opplysningsvesenets fond (OVF)	46
6.2 SVERIGE	46
6.3 DANMARK	47
6.4 FINLAND	48
7. FORUTSETNINGER FOR VALG AV ORGANISASJONSLØSNING	50
7.1 KRITERIER FOR VALG AV MODELL	50
7.2 OPPGAVER OG ROLLER	51
7.3 KOMPETANSE	52
7.4 HAAG-KONVENSJONEN	52
7.5 ØKONOMISKE RAMMER OG FINANSIERING	53
8. VURDERING AV AKTUELLE LØSNINGSMODELLER	57
8.1 PRINSIPMODELLER – FESTNINGSPORTEFØLJEN	57
8.2 ALTERNATIV 0: FD ansvarlig / Forsvarsbygg forvalter (som nå)	57
8.3 ALTERNATIV 1: FD ansvarlig / Forsvarsbygg forvalter – med tilpasninger	59
8.4 ALTERNATIV 2: KDD ansvarlig / Statsbygg forvalter hele festningsporteføljen	61
8.5 ALTERNATIV 3: En ny statlig enhet som eiendomsforvalter for en samlet portefølje	63
8.6 ALTERNATIV 4: Eiendomsforvalter defineres for hver enkelt festning	63
8.7 ALTERNATIV 5: Mulighet for ikke statlig eierskap	64
9. VEDLEGG	67
10. SLUTTNOTER	67

Festningsporteføljen

- 1) AKERSHUS FESTNING
- 2) BERGENHUS FESTNING
- 3) FREDRIKSTAD FESTNING
- 4) FREDRIKSTEN FESTNING
- 5) FREDRIKSVERN VERFT
- 6) KARLJOHANSVERN
- 7) KONGSVINGER FESTNING
- 8) KRISTIANSTEN FESTNING
- 9) OSCARSBORG FESTNING
- 10) VARDØHUS FESTNING
- 11) AUSTRÅTT FORT
- 12) DE VERDALSKE BEFESTNINGER
- 13) GRENSEBEFESTNINGENE
- 14) HEGRA FESTNING
- 15) HERDLA TORPEDOBATTERE
- 16) MELØYVÆR FORT
- 17) MØVIK FORT
- 18) ODDANE FORT
- 19) TRONDENES FORT



1) AKERSHUS FESTNING | *Oslo*
Forsvarets hovedsete, nasjonalt monument og levende byområde



2) BERGENHUS FESTNING | *Bergen*
Kongesete og kulturpark



3) FREDRIKSTAD FESTNING | *Gamlebyen*
Byfestningen – Festningsbyen



4) FREDRIKSTEN FESTNING | *Halden*
Nasjonal grensevakt og
regional kulturarena



5) FREDRIKSVERN VERFT | *Stavern*
Marineverft og kompetansebase



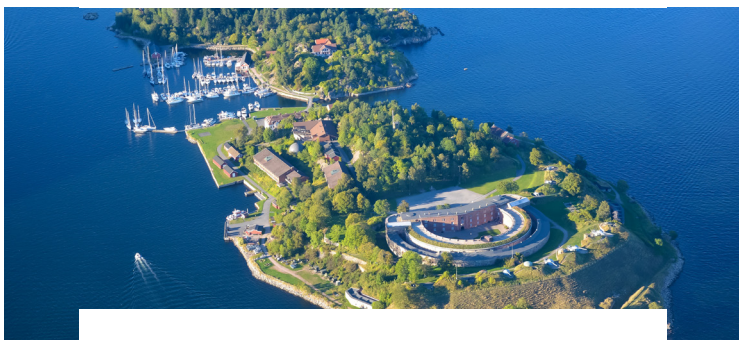
6) KARLJOHANSVERN | *Horten*
Marinesamfunn og
teknologisk banebryter



7) KONGSVINGER FESTNING | *Kongsvinger*
Kulturfestningen i grenseland



8) KRISTIANSTEN FESTNING | *Trondheim*
Byens vokter og kulturpark



9) OSCARSBORG FESTNING | *Drøbak*
Frihetssymbol og fjordarena



10) VARDØHUS FESTNING | *Vardø*
Verdens nordligste festning

NYTT LIV
PÅ HISTORISK
GRUNN



A large, light gray, stylized number '1' with a teal outline, serving as a background for the chapter title.

KAPITTEL 1

Innledning

1. Innledning

I et supplerende tildelingsbrev ga Forsvarsdepartementet i august 2021 et oppdrag til Forsvarsbygg. Tildelingsbrevet angir oppdrag og mandat for å utrede mulige alternativer for organisering, eierskap og forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer inkludert ivaretagelse av den militærhistoriske verdien. Hovedhensikten med utredningen er å gi et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere alternative løsninger til dagens forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer. I kunnskapsgrunnlaget skal det ses på om forvaltning av disse eiendommene kan håndteres bedre av aktører utenfor forsvarssektoren og/eller i andre organisasjonsformer.

Mandatet innebar opprettelse av en tverrsektoriell arbeidsgruppe under ledelse av Forsvarsbygg. I tillegg til Forsvarsbygg skulle Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Riksantikvaren og Statsbygg inngå i arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen har avholdt 13 møter og leverte sin rapport til Forsvarsdepartementet 17. juni 2022.

Det er etablert et sekretariat i Forsvarsbygg for å bistå arbeidsgruppen. Sekretariatet har bestått av Atle Eliassen, Trond Halfdan Bergan, Torill Astrup Svenning og Camilla Furuseth Simensen. Annichen Røed Piene har bistått med layout.

De viktigste referansedokumentene er synliggjort som en sluttnote i dokumentet.^A

Arbeidsgruppen ble konstituert i møte 23. september 2021 med følgende representanter:

Marte Oftedal	Forsvarsbygg (leder)
Jo Eystein Lindberg	Kommunal- og distriktsdepartementet
Stein Sægrov	Kultur- og likestillingsdepartementet
Beate Bomann-Larsen	Statsbygg
Ingrid Djupedal	Riksantikvaren

1.1 Nærmere om mandatet

Mandatet beskriver utredningsoppdraget som følger:

- Se på alternativer til dagens organisering, eierskap og forvaltning av kulturhistoriske eiendommer som i dag er forvaltet av forsvarssektoren både innenfor og utenfor rammene av gjeldende sektoransvar.
- Beskrive omfanget og lokalisering av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer som ikke lenger har direkte betydning for Forsvarets operative evne/virksomhet, være seg festninger, grensefestninger, andre større anlegg eller enkeltbygninger.
- Utrede mulige alternativer for organisering, eierskap og forvaltning av disse kulturhistoriske eiendommene, herunder alternative statlige forvaltningsmodeller og muligheter for samarbeidsløsninger.
- Belyse konsekvenser og forutsetninger for en vellykket oppgradering og ivaretagelse av de kulturhistoriske eiendommene ved de forskjellige alternativene.
- Belyse muligheter for finansiering, herunder selvfinansiering gjennom aktiviteter.
- Belyse ivaretagelse av sektoransvaret slik det er nedfelt i kongelig resolusjon om Overordna føresegner om forvaltning av statlege kulturhistoriske eignedomar.
- Belyse hvordan man eventuelt kan sikre finansiering innenfor rammen av sektorprinsippet, selv om man eksempelvis avhender eiendommer eller velger andre organisasjonsformer.
- Anbefale en fremtidig løsning for ivaretagelse av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer.

Mandatet gir i tillegg følgende føringer for vurderingen av de enkelte løsningsalternativ:

- «Det skal legges til grunn at bevaring av vår kulturarv er en verdi som utgjør en viktig ressurs for samfunnet i dag og med tanke på bevaring for kommende generasjoner.»
- Staten skal være sitt ansvar bevisst og finne de løsningene som er til det beste for samfunnet og som best fører til at eiendommene kan bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturoplevelser.
- Statens eiendommer skal forvaltes på en slik måte at de kulturhistoriske og arkitektoniske kvalitetene til bygningene tas vare på og blir synliggjort.
- Bør innebære flere virkemidler, enn dagens løsning, for å løfte den generelle tilstanden til eiendommene, skape grunnlag for større inntekter, og/eller legge til rette for ny aktivitet.
- Ivaretagelse av sektoransvaret for festningene bør ikke måtte prioriteres opp mot forsvarssektorens primære oppgaver.
- Gi rom for en avgrensning hvor kulturhistoriske eiendommer som har betydning for Forsvarets operative evne og/eller virksomhet fortsatt skal forvaltes av forsvarssektoren.
- Løsningen skal fortsatt bidra til å synliggjøre Forsvarets historiske betydning og militærvesenets rolle for å bygge Norge, både bokstavelig og institusjonelt, gjennom generasjoner.
- Muligheter for finansiering, herunder selvfinansiering gjennom utleie og aktiviteter.



KAPITTEL 2

Sammendrag

2. Sammendrag

Forsvarsdepartementet ga i august 2021 et oppdrag til Forsvarsbygg om å utrede mulige alternativer for organisering, eierskap og forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer inkludert ivaretagelse av den militærhistoriske verdien. Hovedhensikten med utredningen er å gi et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere alternative løsninger til dagens forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer. Som en grunnleggende forutsetning skal det legges til grunn at bevaring av vår kulturarv er en verdi som utgjør en viktig ressurs for samfunnet i dag og med tanke på bevaring for kommende generasjoner. Utredningen ble gjennomført av en tverrsektoriell gruppe med representanter fra KUD, KDD, Statsbygg, Riksantikvaren og Forsvarsbygg.

Utredningen tar utgangspunkt i forsvarssektorens totale portefølje av kulturhistorisk bygningsmasse på cirka 620 000 kvadratmeter. Det er enighet om at kulturhistoriske bygg som er integrert i operative, militære etablissement/leirer fortsatt skal forvaltes av Forsvarsbygg. Hovedfokus for utredningen er fremtidig organisering av den resterende del av den kulturhistoriske porteføljen. Denne omtales i utredningen som festningsporteføljen, og utgjør cirka 290 000 kvadratmeter og består av 14 nasjonale festningsverk¹, 19 grensebefestninger og tre nyere, mindre anlegg. Utredningsmandatet forutsetter at bygg innenfor festningsporteføljen som har betydning for Forsvarets operative evne og/eller virksomhet fortsatt skal forvaltes av forsvarssektoren. Utredningen synliggjør at dette kan gjelde så mye som 60 000 kvadratmeter og at største delen av dette ligger på Akershus festning.

I tillegg til en kort presentasjon i utredningen, er det utarbeidet et vedlegg hvor beskrivelse av eiendommene i festningsporteføljen utdypes.

Betydningen av sektoransvaret diskuteres og det slås fast at ansvaret gjelder eiendom staten selv eier. De 14 nasjonale festningene vurderes å være en særlig nasjonal kulturhistorisk betydning som tilsier at de bør forbli i statlig eie². Noen eiendommer som inngår i porteføljen, primært grensebefestninger anses ikke å være av en slik særlig betydning at det bør forutsettes fortsatt statlig eie.

Oppdraget med å forvalte festningsporteføljen beskrives, både den primære oppgaven med å sikre kulturhistoriske verdier, og å utvikle eiendommene for allmennheten som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser. Status for samt siste års utvikling av forvaltningen beskrives med utgangspunkt i finansieringsgrunnlag, tilstand, verdibevaring, kompetanse og utvikling av arenaer for kultur, næring og opplevelser. Hvordan forvaltningen av kulturhistoriske bygg organiseres i andre statlige sektorer samt hvordan dette ivaretas i andre land er beskrevet. Beskrivelsen av organiseringen i andre land begrenses til eksempler som oppfattes som relevant for vurderingen av fremtidig løsning for festningsporteføljen. Som en følge av at festningsporteføljen i hovedsak forutsettes eid av staten vil ikke løsninger basert på organisering i form av selskap, stiftelser eller fond som utgangspunkt være interessant for festningsporteføljen. For de eiendommene som ikke behøver å være en del av festningsporteføljen er det ingen formelle begrensninger utover at nye eiere/forvaltere anses som en god løsning for å ivareta aktuelle kulturhistoriske eiendommer.

Forsvarssektorens forvaltning av festningsporteføljen er tuftet på erkjennelsen av festningenes kultur- og militærhistoriske betydning. Etter etableringen av Forsvarsbygg i 2002 var det et stort fokus på å forvalte de nasjonale festningsverkene som en egen portefølje med tydelige ambisjoner for både å sikre kulturhistoriske verdier og å utvikle festningene som kulturarenaer for allmennheten.

I perioden etter 2015 har tilstandsgraden på festningsporteføljen blitt stadig dårligere og har gått fra en teknisk tilstandsgrad (TG) på bygningsmassen på 1,3, som anses som et akseptabelt tilstandsnivå³, til dagens nivå på TG 1,42. Vedlikeholdsetterslepet har i fem års-perioden frem til 2021 økt med 152 millioner kroner, det vil si 22 millioner kroner per år.

Finansieringsmodellen for festningene innebærer at gapet mellom selvfinansiering (egne leieinntekter) og reelt behov, bevilges av Forsvarsdepartementet gjennom den årlige budsjettprosessen. Fram til 2016 var det årlige bevilgningsnivået cirka 100 millioner kroner og framsto som forutsigbart og i samsvar med finansieringsmodellen. I årene etter 2016 ble nivået gradvis redusert og årlig bevilgning for årene 2021 og 2022 er på 23,6 millioner kroner. Det har i liten grad

1) Jf. St meld 54 hvor de 14 nasjonale festningsverkene beskrives.

2) Jf. pkt. 4.2 der det fremgår at det er eiendommer nevnt i St. meld. 54 hvor viktigheten av fortsatt statlig eierskap bør kunne vurderes.

3) Jf. pkt. 5.6.2 og spesielt fotnote 41.

vært mulig å kompensere redusert bevilgning med økt grad av selvfinansiering. Utredningen peker på mulige grep for å avhjelpe virkningene av festningenes manglende finansiering, herunder tiltak for å øke graden av selvfinansiering.

Den primære forutsetning for valg av fremtidig organisering av festningsporteføljen er hva som samlet sett er best for staten. De to viktigste vurderingskriteriene er at kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter skal ivaretas på en god måte og at festningene skal bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser. Kompetanse er i denne sammenheng beskrevet som et viktig virkemiddel, men ut over å konstatere at aktuell kompetanse i stor grad finnes i dagens Forsvarsbygg vil konkrete løsninger måtte avklares i prosessen rundt å operasjonalisere en fremtidig organiseringsløsning. Det viktigste virkemiddelet for en bærekraftig organisering er imidlertid en langsiktig og forutsigbar finansiering. Muligheten for en god finansieringsmodell er derfor et gjennomgående vurderingstema.

Utdyping av hvert enkelt alternativ for fremtidig organisering av festningsporteføljen samt vurderingen av om de anses bedre eller dårligere enn alternativ 0 fremgår av kapittel 8. Som del av opplistingen av løsningsalternativ fremgår også de viktigste kriteriene for alternativet.

ALTERNATIV 0 | FD ansvarlig / Forsvarsbygg forvalter – som nå

Dagens situasjon er at det tilføres for lite penger til verdibevaring av porteføljen. En tilstrekkelig finansiering er basert på årlige bevilgninger og må prioriteres opp mot sektorens øvrige oppgaver. Festningsporteføljen forvaltes i dag som en integrert del av forsvarssektorens øvrige eiendomsportefølje.

ALTERNATIV 1 | FD ansvarlig – Forsvarsbygg forvalter i en ny tilpasset modell

Alternativet forutsetter at festningsporteføljen forvaltes som en selvstendig portefølje hvor resultatansvar og nødvendig budsjett disponeringsfullmakt legges til en definert organisatorisk enhet. Porteføljen må ha en finansieringsmodell som fremstår som langsiktig og forutsigbar og som tydelig synliggjør kostnadene sektoren har knyttet til å ivareta festningene. Primært bør det vurderes en spesialtilpasset husleiemodell for festningsporteføljen.

ALTERNATIV 2 | KDD ansvarlig / Statsbygg forvalter festningsporteføljen

Hvis porteføljen forutsettes å inngå i Statsbyggs ordinære leiemodell innebærer alternativet en sikker finansiering. En forutsetning om finansiering gjennom årlige bevilgninger vil medføre en større grad av uforutsigbarhet. Alternativet innebærer en oppsplitting av festningsporteføljen mellom flere statlige brukere. For noen av festningene kan museer som inngår i det nasjonale museumsnettverket bli brukere via KUD som garantist. For andre festninger vil FD være en mulig bruker. For noen festninger fremstår det per i dag ingen aktuelle statlige brukere. Forutsetningen om at Forsvarsbygg fortsatt skal forvalte bygg som er operativt viktige for Forsvaret vil uansett medføre en oppsplitting av ansvaret for en del av festningene.

ALTERNATIV 3 | En ny statlig enhet som eiendomsforvalter for en samlet portefølje

Alternativet inngår ikke i sluttvurderingen fordi det ikke ble ansett å være en tilstrekkelig overordnet forankring, hverken faglig eller på annen måte, til at arbeidsgruppen fant det realistisk å gå videre med alternativet. Selv om denne utredningen har valgt å ikke detaljtrrede muligheten for å etablere en egen organisatorisk statlig enhet for å forvalte festningsporteføljen, jf. pkt. 7.5 og 8.5, så vil en slik organisatorisk løsning kunne vurderes videre som en intern prosess i forsvarssektoren.

ALTERNATIV 4 | Ansvarlig departement og forvalter defineres for hver enkelt festning

Alternativet innebærer en oppsplitting av festningsporteføljen mellom flere statlige forvaltere. Primært vil dette være et spørsmål om å fordele festningene mellom Forsvarsbygg og Statsbygg. For noen festninger fremstår museumsorganisasjoner under KUD som aktuelle brukere. For andre festninger er det ikkepekt på aktuelle brukere/ansvarlige. Forutsetningen om at Forsvarsbygg fortsatt skal forvalte bygg som er operativt viktige for Forsvaret vil medføre en ytterligere oppsplitting av ansvaret for den enkelte festning. Flere finansieringsmodeller vil her være aktuelle, men det forutsettes prosesser og avtaler som uansett sikrer en kostnadsdekkende leie/finansiering.

2.1 Anbefaling

En grunnleggende utfordring for forvaltning av festningsporteføljen er at den er underfinansiert. Fremtidig organisering bør sikre en økonomisk ramme som er tilstrekkelig til å ivareta porteføljens behov for verdibevaring og utvikling. Dette innebærer midler til daglig drift (FDVU), nødvendig ivaretagelse av vedlikeholdsetterslep, samt at festningene kan videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser. Uansett valg av løsningsmodell må staten sikre finansiering av kostnadene med å ta vare på festningenes kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter.

Avgjørende for vurderingen er hvilket løsningsalternativ staten totalt sett vurderer som best for å ivareta festningsporteføljen. Det viktigste kriterium er at det sikres en langsiktig og forutsigbar finansiering. Deretter legges det vekt på om løsningen legger til rette for at festningene bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser.

Løsningsalternativene er prioritert som følger:

ALTERNATIV 1	FD ansvarlig – Forsvarsbygg forvalter i en ny tilpasset modell.
ALTERNATIV 2	KDD ansvarlig /Statsbygg forvalter festningsporteføljen.
ALTERNATIV 4	Ansvarlig departement og forvalter defineres for hver enkelt festning.
ALTERNATIV 0	FD ansvarlig – Forsvarsbygg forvalter – som nå.

Begrunnelse

ALTERNATIV 1 | Prioriteres fordi det i motsetning til dagens situasjon innebærer en langsiktig, forutsigbar og kostnadsdekkende finansieringsmodell. Den gir mulighet til å bygge videre på historisk eierskap og etablert kompetanse. Løsningen legger til rette for at festningene bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser. Alternativet anses å gi nødvendig sikkerhet for en god, helhetlig og samlet fremtidig forvaltning av festningsporteføljen.

ALTERNATIV 2 | Prioriteres høyt fordi den i likhet med alternativ 1 innebærer en langsiktig, forutsigbar og kostnadsdekkende finansieringsmodell. Alternativet prioriteres bak alternativ 1 fordi det ikke fremstår

som klart hvem som skal ha ansvaret for bruken av festningen og hvordan kostnadsdekkende leie skal finansieres. Alternativet vil kunne innebære en samlet porteføljeforvaltning, men helheten for den enkelte festning vil kunne kompliseres gjennom forskjellige statlige leietagere. Løsningen legger derfor ikke på samme måte som alternativ 1 til rette for at festningene bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser.

ALTERNATIV 4 | Prioriteres bak alternativene 1 og 2 fordi det ikke gir en sikkerhet for at samtlige av eiendommene i porteføljen blir inkludert i en langsiktig, forutsigbar og kostnadsdekkende finansieringsmodell. Samtidig forutsetter alternativet en prosess hvor festningenes behov vil måtte defineres opp mot statens ambisjon for den enkelte festning. Selv om alternativet innebærer at forutsetningen om en helhetlig og samlet porteføljeforvaltning ikke videreføres, legges det til rette for at i hvert fall de mest sentrale festningene bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser.

ALTERNATIV 0 | Prioriteres som et siste alternativ fordi det ikke innebærer en langsiktig, forutsigbar og kostnadsdekkende finansieringsmodell. Dagens situasjon er at det tilføres for lite penger til verdibevaring av porteføljen. En videreføring av dagens tilstandsutvikling vil medføre stor risiko for varig tap av kulturminneverdi. I hovedsak forvaltes festningsporteføljen i dag som en integrert del av forsvarssektorens øvrige eiendomsportefølje. Dette legger ikke til rette for en helhetlig og samlet porteføljeforvaltning og at festningene videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser.

Det vises til presentasjonen av alternativ 3 i sammendraget. Forsvarsdepartementet bør vurdere en videre intern prosess knyttet til om en selvstendig organisatorisk enhet i forsvarssektoren er en aktuell videreutvikling av løsningsalternativ 1.

Det fremgår at noen eiendommer, som i dag er en del av festningsporteføljen, ikke har en særlig kulturhistorisk betydning som tilsier at de fortsatt bør forbli i statlig eie. Det anbefales at disse eiendommene forblir i festningsporteføljen inntil det lykkes å overdra forvaltningsansvaret for eiendommen til en ny eier.

A large, light gray, stylized number '3' graphic is positioned in the background, partially overlapping the text. It has a thick, rounded appearance with a thin teal outline.

KAPITTEL 3

Forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer

3. Forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer

3.1 Generelt

Kulturhistoriske eiendommer i statlig eie utgjør samlet cirka 1 560 000 kvadratmeter bygningsmasse fordelt på 3800 bygninger og anlegg⁴. Forsvarssektorens andel av dette er cirka 620 000 kvadratmeter (970 bygninger). Dette gjør Forsvarsbygg til en betydelig forvalter av norsk kulturarv og kulturmiljø⁵.

De 14 nasjonale festningsverkene utgjør majoriteten av sektorens kulturhistoriske eiendomsmasse og representerer den største, tematisk sammenhengende delen av kulturhistoriske eiendommer i statlig eie. Festningsverkene har betydelig nasjonal verdi gjennom sin tilknytning til markante historiske begivenheter i vår historie samt statsmaktens virke og militærvesenets betydning for samfunnsutviklingen og nasjonsbyggingen.

I overordnede retningslinjer er det definert hva som menes med begrepet statlige kulturhistoriske eiendommer:

«Med statleg kulturhistorisk eigedom meiner ein i denne samanheng bygning eller gruppe av bygningar med naturleg tilhøyrande uteområde, eigd av rettssubjektet staten, som anten er:

- A. freda i medhald av kulturminnelova,
- B. administrativt freda (statlege kulturminne som er listeførte i Fortidsminneforeninga sine årbøker 1933/34),
- C. regulert til bevaring etter plan- og bygningslova,
- D. del av ein sektors landsverneplan som er godkjend av Riksantikvaren,
- E. vurdert av eigedomsforvaltaren og/eller Riksantikvaren til å vere ein kulturhistorisk eigedom.»

Forsvarssektoren var tidlig ute med å utarbeide en landsverneplan for sine eiendommer. På 1990-tallet ble det gjennomført en omfattende kartlegging og vurdering av verneverdige bygninger og anlegg

4) Oversikt er hentet fra kulturminnedatabasen Askeladden (e-post fra Riksantikvaren 30.5.2022) supplert med bygninger i Forsvarsbygg sin portefølje som ikke er registrert i Askeladden.

i porteføljen. Landsverneplan for Forsvaret (2000) var et nybrottsarbeid innenfor kulturmiljøfeltet i Norge og arbeidet ble en forløper til det senere prosjektet «Statens kulturhistoriske eiendommer⁵» der alle departementer ble pålagt å utarbeide tilsvarende planer. Landsverneplan for Forsvaret var grunnlag for fredningen av den delen av sektorens portefølje som lå utenfor festningene. Forsvarssektoren har senere supplert verneplanen med et utvalg anlegg knyttet spesielt til den kalde krigen⁶.

Arbeidet med separate, mer detaljerte, verneplaner for de 14 nasjonale festningsverkene ble ferdigstilt av Forsvarsbygg i 2006. Verneplanene gir en samlet dokumentasjon, beskrivelse og oversikt over verneverdier for hver av festningene, og danner grunnlag for Riksantikvarens fredningsvedtak for de enkelte anleggene. Verneplanene er førende for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av festningene⁷.

Parallelt med utarbeiding av landsverneplan og verneplaner for sektorens kulturhistoriske eiendommer har Forsvarsbygg fra slutten av 1990-tallet etablert et relativt stort, tverrfaglig kompetansemiljø for kulturminneforvaltning. Kompetansemiljøet er også en ressurs for andre statlige virksomheter, blant annet Statsbygg, Statens vegvesen og Universitetet i Oslo.

3.2 Forvaltningen av eiendommene – Samfunnsoppdraget^c

Forvaltningen av statlige kulturhistoriske eiendommer er regulert gjennom en rekke lover, forskrifter og sentrale føringer. De fleste av disse er generelle, men det er også spesielle retningslinjer⁸ knyttet til forvaltningsoppfølgingen av de nasjonale festningsverkene. Det generelle oppdraget for alle kulturhistoriske eiendommer er å ivareta eiendommene slik at den kulturhistoriske kvaliteten sikres og synliggjøres. I dette ligger ansvar for kulturminnevern, forvaltning, drift og vedlikehold.

Spesielt for de nasjonale festningsverkene er at det er gitt et oppdrag om å tilgjengeliggjøre dem for

5) Prosjektet *Statens kulturhistorisk eiendommer* ble etablert i 2003 og koordinerte sektorens arbeid med landsverneplaner og registrering av alle statens bygninger med hensyn til verneverdi (Riksantikvaren i brev av 1.11.2012.)

6) Prosjektet «Den kalde krigens kulturminner Anbefaling om vern av Langtidslaget Kystartilleri (LLKA)» (2010) og «Landsverneplan fase 2» (2016/2021).

7) Sektorens verneplaner er tilgjengelige på www.verneplaner.no.

8) Jf. Prop 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft* pkt. 9.4.3 samt *Forsvarssektorens retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg* (FDREBA) pkt. 8.3.

allmennheten, slik at historisk kunnskap formidles, viktigheten av et forsvar synliggjøres og som bidrag til forsvarsviljen i samfunnet. Som en del av dette inngår tilrettelegging av arealer forsvarssektoren ikke lengre har behov for til nye, sivile formål gjennom samarbeid med leietakere og andre eksterne aktører. Målsettingen er å holde bygningsmassen i hevd, utvikle nye publikumstilbud og styrke festningenes evne til selvfinansiering gjennom leieinntekter og sivile bidrag til drift og vedlikehold. Basert på beliggenhet og faktisk utleiepotensial har dette spesiell relevans for 10 av de 14 nasjonale festningsverkene, med hovedvekt på festningsverkene i de store byene.

Dagens forvaltning av festningsporteføljen har mange fellestrekk med eiendomsforvaltning i en ordinær, statlig eiendomsportefølje. Den skiller seg imidlertid ut ved at den i større grad også innbefatter ansvar og oppgaver knyttet til forvaltning av sivile leieforhold, kulturminneforvaltning; antikvarisk vedlikehold, forvaltning av fredningsbestemmelser, verneplaner og skjøtselsplaner. Forvaltningen av festningsporteføljen kjennetegnes ved betydelige innslag av forretningsdrift, der sivil utleie utgjør festningenes største inntektsgrunnlag.

Ivaretagelse av eiendommenes verdighet og om-dømme som militærhistoriske kulturminner er også en sentral oppgave som krever oppmerksomhet i det daglige samarbeidet med leietakere, arrangører, publikum og leverandører. Til samfunnsoppdraget hører også vertskapsoppgaver, samhandling med stedlige kommandanter og utstrakt kontakt med venneforeninger, media og lokalsamfunn. Det store innslaget av sivile leietakere på festningene fordrer også en forretningsmessig tilnærming og prosedyrer / verktøy som skiller seg fra de som ellers benyttes i den militære delen av porteføljen.

Det vises til pkt. 5.3 hvor samfunnsoppdraget presenteres.

3.3 Avgrensning av porteføljen

Som utgangspunkt omfatter utredningen samtlige kulturhistoriske eiendommer som forvaltes av forsvarssektoren. Totalt utgjør forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer cirka 970 bygninger / 620 000 kvadratmeter. Mandatet sier ikke noe direkte om hvordan kulturhistoriske eiendommer som ligger integrert i aktive etablissement/leirer skal ivaretas. Det anses ikke hensiktsmessig – hverken fra et forvaltningsmessig eller et sikkerhetsmessig aspekt – å vurdere andre forvaltningsløsninger enn at eiendommene fortsatt skal forvaltes av Forsvarsbygg. Dette innebærer at cirka 520 bygg / 330 000 kvadratmeter ikke vil inngå som en del av den videre utredningen.

Resterende del av porteføljen utgjør da cirka 450 bygninger / 290 000 kvadratmeter og omtales i det følgende som festningsporteføljen.

Som nevnt i pkt. 1.1 forutsetter mandatet at det gis rom for en avgrensning, hvor kulturhistoriske eiendommer som har betydning for Forsvarets operative evne og/eller virksomhet, fortsatt skal forvaltes av forsvarssektoren. Forsvarsbygg har i samråd med Forsvarsstaben utarbeidet et forslag til hvilke konkrete eiendommer som, uavhengig av fremtidig organisatorisk løsning for festningene, skal forvaltes av Forsvarsbygg. Samlet areal utgjør cirka 60 000 kvadratmeter bygningsareal innenfor festningene. Se oversikt på neste side. Utredningen tar utarbeidet forslag til etterretning, men er klar over at det er stor usikkerhet knyttet til at oppfølging vil kreve en videre prosess internt i Forsvaret.

Av forsvarssektorens totale portefølje av kulturhistoriske bygg er det i henhold til ovenstående cirka 230 000 kvadratmeter bygningsmasse som er aktuell for å inngå i utredningens vurdering av en ny forvaltningsmodell. Avgrensningen vil være avhengig av valg av løsningsalternativ, jf. kapittel 8. Eiendommene som er inkludert i dette arbeidet, er nærmere beskrevet i vedlegg.

Aktuelle avgrensninger på festningene

AKERSHUS FESTNING	Det etableres et skille mellom ytre og indre festning hvor forsvarssektoren fortsatt bør forvalte ytre festningsområde; øst for Kongensgate. For én bygning på indre del bør flytting av Forsvarets virksomhet vurderes, eventuelt tilrettelegges for fortsatt forvaltning av forsvarssektoren.
KARLJOHANSVERN	Vealøs, Mellomøya og Østøya forutsettes fortsatt forvaltet av forsvarssektoren. Det kan være grunn til også å vurdere om bygg som brukes av Forsvarets logistikkorganisasjon og Forsvarets Forskningsinstitutt også bør inngå.
BERGENHUS FESTNING	Enkelte bygninger på indre festning forutsettes fortsatt forvaltet av forsvarssektoren. Virksomhetens bruk av bygningene begrenser annen bruk av festningen. Forsvarsdepartementet bør vurdere om det bør iverksettes en prosess for å se på en alternativ lokalisering.
TRONDENES FORT	Det fredete området er integrert i Forsvarets aktive etablissement og det forutsettes derfor fortsatt forvaltning av forsvarssektoren.

3.4 Kulturhistoriske eiendommer som utredes videre

3.4.1 Generelt

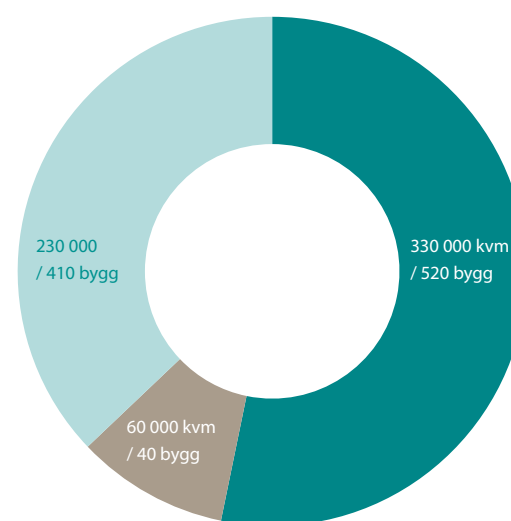
Festningsporteføljen omfatter 14 nasjonale festningsverk, 19 grensebefestninger i tidligere Østfold og Akershus og tre nyere anlegg. Porteføljen utgjør cirka 290 000 kvm. I porteføljen inngår også 127 000 kvadratmeter festningsmurer og 4 500 daa park- og rekreasjonsområder. Cirka 210 000 kvadratmeter av porteføljen er fredet eller i verneklasse 1 eller 2^D, mens cirka 80 000 kvadratmeter er uten vern. Flere av bygningene uten vern er likevel beliggende innenfor fredningsområde eller i bygninger med andre former for vern.

Om lag 128 000 kvadratmeter av festningsporteføljen er i bruk i forsvarssektoren. Omfanget av utleie til sivile leietakere er cirka 93 000 kvadratmeter.

Om lag 60 000 kvadratmeter av porteføljen består av arealer / anlegg / fortifikasjoner som av ulike årsaker ikke gir leieinntekter. Cirka 35 000 kvadratmeter av disse kan utvikles slik at de tilfredsstillende krav til utleie, der tilrettelegging vil kreve tilgang på utviklingsmidler.

Kulturhistoriske eiendommer i forsvarssektoren

620 000 KVADRATMETER FORDELT PÅ 970 BYGG



- Integrert i aktive leire – skal fortsatt forvaltes av forsvarssektoren (330 000 kvm / 520 bygg)
- Deler av festningsporteføljen som er operativt viktig for Forsvaret – skal fortsatt forvaltes av forsvarssektoren (60 000 kvm / 40 bygg)
- Festningsporteføljen – hvor annen forvalter enn forsvarssektoren kan vurderes (230 000 / 410 bygg)

Følgende eiendommer vil bli nærmere omtalt:

Anlegg omtalt i St.meld 54 (1992–1993)

Nasjonale festningsverk:

- Akershus festning
- Bergenhus festning
- Fredrikstad festning
- Fredriksten festning
- Fredriksvern verft
- Karljohansvern verft
- Kongsvinger festning
- Kristiansten festning
- Stjør- og Verdalske befestninger (med Hegra festning)
- Oscarsborg festning
- Vardøhus festning
- Austrått fort
- Møvik fort
- Trondenes fort

Øvrige anlegg føyet til porteføljen i etterkant av St.meld 54:

- Grensebefestningene
- Meløyvær fort
- Herdla torpedobatteri
- Oddane fort

Nedenfor følger en kort omtale⁹ av alle anleggene med profil¹⁰, kort historikk, dagens bruk. Se vedlegg for mer utfyllende presentasjon.

3.4.2 AKERSHUS FESTNING

Forsvarets hovedsete, nasjonalt monument og levende byområde

Akershus festning har bygninger og anlegg fra middelalderen og frem til vår tid. Festningen har en særlig posisjon som nasjonalmonument på grunn av sin plassering i hovedstaden og lang historie knyttet til konge- og statsmakt. Håkon 5. Magnusson anla middelalderborgen omkring år 1300 som sete for kongens representanter. På 1600-tallet ble borgen bygget om til et renessanseslott omgitt av en bastionfestning. Akershus ble nedlagt som operativt forsvars-

9) Utfyllende historikk og beskrivelse for alle anlegg finnes i Forsvarsbyggs verneplaner for de enkelte anleggene (www.verneplaner.no).

10) I arbeidet med å skape nytt liv på historisk grunn er det for alle de nasjonale festningsverkene utarbeidet en egen profil som reflekterer både historie og ønsket utviklingsretning. Profilen brukes aktivt i kommunikasjonen med festningens mange interessenter.

verk på midten av 1800-tallet, og ble da et militært hovedkvarter, skole, depot- og forlegningsområde. Akershus festnings rolle under den andre verdenskrig har gitt festningen en spesiell plass i det norske folks bevissthet.

Festningen er i dag hovedsete for Forsvaret og en stor arbeidsplass med kontorer, undervisningslokaler og museer. Akershus festning er en av Oslos største turistattraksjoner og store deler av festningen er i bruk som et attraktivt område for rekreasjon og opplevelse for byens befolkning.

3.4.3 BERGENHUS FESTNING

Kongesete og kulturpark

Bergenhus festning har historie fra middelalderen til i dag som kirkelig, kongelig og militært senter og er et sammensatt kulturmiljø med middelalderbygninger, festningsanlegg, nyere bygninger og parkanlegg. Håkonshallen og Rosenkrantzårnet er viktige symbolbygninger fra 1200-tallet. I løpet av 1600-tallet ble festningen utbygget og var på sitt mest fullstendige rundt 1700, med Bergenhus og den delen som utgjør Sverresborg som en samlet festning. Bergenhus ble sterkt ødelagt under en eksplosjonsulykke under annen verdenskrig, men anlegget ble gjenoppbygget og omfattende restaurert i årene etter krigen.

Bygningsmassen er i hovedsak i bruk av Forsvaret. Festningen er også svært godt besøkt av turister og området benyttes mye av byens befolkning som rekreasjonsområde. Festningen er også en viktig kulturarena, med Koengen som arena for store konserter. Bergenhus festning har delt forvaltning; Statsbygg forvalter Håkonshallen, Rosenkrantzårnet, Stallbygningen, nedre del av Portkastellet og Jørgen Hanssons ringmur. Bymuseet i Bergen driver formidlingsarbeid på denne delen av eiendommen. Forsvarsbygg forvalter grunnen, øvrige bygg og utendørsanlegg. På Koengen eier også energiselskapet Eviny og Bane Nor deler av arealene.

3.4.4 FREDRIKSTAD FESTNING – GAMLEBYEN

Byfestningen

Gamlebyen ble anlagt som by i 1567. Planene for permanent befestning av byen ble approbert i 1663, og arbeidet med befestningene startet opp. Festningen ble tegnet av Willem Coucheron etter prinsippene i det gammelnederlandse bastionsystem, med dype bastioner omkranset av en bred, vannfylt vollgrav. Festningsstrukturen har vært lite endret siden, derfor fremstår Fredrikstad festning i dag som en av de mest intakte festningsbyer i Nord-Europa.

Gamlebyen er en levende bydel med boliger, kultur og næring og er et populært reise- og besøksmål, både i regionen og i nasjonal målestokk. Forsvarsbygg forvalter hele festningsanlegget som omkranser byen, og en del bygninger. Staten v/Forsvarsbygg er den største forvalter av bygningsmasse i Gamlebyen, og samarbeider med Fredrikstad kommune som også er en stor grunneier og forvalter. Dessuten finnes også et stort antall private gårdeiere. Forsvarsbyggs bygninger er i hovedsak leid ut til museum, næring og ulike kulturaktiviteter.

3.4.5 FREDRIKSTEN FESTNING

Nasjonal grensevakt og regional kulturarena

Byggingen av Fredriksten festning (Halden kommune) startet i andre halvdel av 1600-tallet. Da Karl XII angrep i 1716, var festningen utbygget med flere forsvarslinjer utenfor indre festning, deriblant Gyldenløve, Stortårnet og Overberget. I årene før unionsoppløsningen i 1905 ble festningen modernisert og utstyrt med blant annet nye kanoner, det gjorde den til den sterkeste av alle grensebefestningene. Etter unionsoppløsningen ble festningen nedlagt som aktiv festning, men bevart som historisk minnesmerke og benyttet av Forsvaret som standkvarter for ulike avdelinger.

Det er ulike næringsvirksomheter på festningen knyttet til turisme og besøkende. Fredriksten festning museum i indre festning. Anlegget er et viktig og

populært område for rekreasjon og kulturaktiviteter. Fredriksten er en av syv festninger med kommandant som Forsvarets representant på festningen, med hovedansvar for militære kulturaktiviteter, seremonier og representasjon.

3.4.6 FREDRIKSVERN VERFT

Marineverft og kompetansebase

Fredriksvern verft (Larvik kommune) ble påbegynt i 1750 og var Norges første befestede verft fra seilskute-tiden. Det meste av bygninger og festningsverk var ferdig allerede i 1758. Opprinnelig bestod anlegget av et befestet verft med forterreng, en garnisonsby utenfor vollene med ytre befestning og tre blokkhus og fra 1751 Stavern Fort (1689, Citadellet) og tilliggende øyer. Utenfor vollene ble det blant annet bygget en garnionskirke, flere barakker, bakeri, garnions-hospital med mer som i dag er en del av Stavern by. Etter unionsoppløsningen i 1814 fikk anlegget status som Norges hoved marinebase. Med sin opprinnelige funksjon som verft, flåtestasjon og senere Norges første utdanningssted for sjøoffiserer, har verftet hatt en sentral rolle og posisjon for fremveksten av Norge som ledende sjøfartsnasjon.

Dagens bruk er todelt, i hovedsak retter aktiviteten innenfor vollene seg mot kultur og opplevelsesnæringer og anlegget utenfor vollene retter seg mot kompetanseetater innen beredskap, sikkerhet og redning (Politihøgskolen/Justissektorens kurs- og øvingssenter).

3.4.7 KARLJOHANSVERN

Marinesamfunn og teknologisk banebryter

Karljohansvern, opprinnelig Horten Værft, ble etablert i 1818 etter beslutning om at dette skulle bli den nye hovedbasen for marinen. Anlegget ble utviklet med et separat drifts/verftsområde og et område med delvis sivil bebyggelse på utsiden, marinesamfunnet. Karljohansvern er et sammensatt kulturmiljø med arkitektur, teknologi, militær aktivitet og fortifikasjoner.

Karljohansvern er i dag arena for en rekke kulturaktiviteter og opplevelser. Forsvaret er fremdeles tilstede på Karljohansvern og er representert med flere virksomheter, i samspill med at området benyttes for rekreasjon og kulturtiltak. Marinemuseet og Preus fotomuseum holder til i Magasin A. Bygningsmassen har en fragmentert eierstruktur, en stor del av bygningsmassen som opprinnelig var militær er avhendet til private gjennom de siste 20 år.

3.4.8 KONGSVINGER FESTNING

Kulturfestningen i grenseland

Festningen ble etablert i 1682, og er det best bevarte barokke anlegget blant festningsverkene. I tillegg til det sentrale anlegget består eiendommen av flere skanser og Vardåsen fort som ble oppført i 1903 i forkant av unionsoppløsningen. Vardefortet består av et fjellanlegg med to betongstøpte kanonstillinger med kommandoplass, omgitt av skyttergrav og pigg-trådsperring.

Kongsvinger festning er et viktig reiselivsmål og en populær kulturarena i regionen. Festningen har et unikt hotell med tilhørende restaurant, Kongsvinger Festningsmuseum, Norsk Fengselsmuseum og Anno museum. Kommandantstillingen på Kongsvinger ivaretas på deltid av sjef for Forsvarets Veteransenter på Bæreia.

3.4.9 KRISTIANSTEN FESTNING

Byens vokter og kulturpark

Kristiansten festning ble ferdigstilt i 1684. Festningen ble bygget som en «tårnfestning» omgitt av utenverker, der den store, karakteristiske donjonen (tårnet) utgjør kjernen. Kristiansten ble oppført for å hindre en fiende i å sette seg fast på den strategisk viktige høyden øst for byen. Til tross for beslutning i 1816 om nedleggelse er Kristiansten festning fortsatt den mest intakte tårnfestningen i landet, og en markant og viktig del av Trondheims bybilde.

Indre festning har i dag museum i Donjonen og serveringslokaler i Kommandantboligen. I tillegg til festningsvollene har festningsparken på østsiden store grøntarealer som benyttes som rekreasjonsområde for byens befolkning, dessuten til konsertarena, festivaler og mange andre store og små aktiviteter. Festningen har kommandant i 20 prosent stilling som innehas av sjef Forsvarets høgskole Luftkrigsskolen. Kommandanten har ansvar for å ivareta de militære oppgavene knyttet til blant annet flaggtjenesten, saluttstasjonen og de militærhistoriske interessene/utstillingene på festningen. Rustkammeret (Forsvarsmuseet i Trondheim) ivaretar historieformidlingen i form av utstillinger i Donjonen.

3.4.10 OSCARSBERG FESTNING

Frihetssymbol og fjordarena

Oscarsborg festning (Frogn kommune) er et av våre yngste festningsverk, bygget etter det montalembertske prinsipp; et hesteskoformet anlegg med loddrette granittvegger. Hovedfortet stod ferdig i 1853, flere batterier og den undersjøiske sjetéen ble bygget frem mot århundreskiftet. Oscarsborg festning omfatter også anlegg på Håøya, Bergholmen og på fastlandet på begge sider.

Oscarsborg festning er et sentralt militærhistorisk minnesmerke, et viktig reiselivsmål og en populær kulturarena i regionen. Festningen er spesielt kjent for innsatsen ifm hendelsene 9.april 1940. Festningens største aktør er hotellet med kurs- og konferansefasiliteter, men anlegget har også en populær gjestehavn, Oscarsborg festnings museum og Kystartillerimuseet og flere arealer som hvert år benyttes til kunstutstillinger og ulike publikumsaktiviteter. Festningen er også arena for store utendørs kulturarrangementer.

3.4.11 HEGRA FESTNING¹¹

Forsvarsvilje og motstandskraft

Hegra festning (Stjørdal kommune) ble bygget fra 1908 til 1910 og skulle sammen med De verdalske befestninger verne mot angrep fra Sverige. Anlegget, som ligger delvis i innsprengt i fjell, har til sammen 350 meter med ganger, tunneler og oppholdsrom. Det er tre kommandotårn for flatbaneskyts og delvis overdekte skyttergraver rundt hele anlegget. Den opprinnelige bygningsmassen knyttet til fortet er borte, men enkelte bygninger er gjenreist i nyere tid. Hegra festning har særlig betydning knyttet til 1940, da anlegget ble tatt i bruk av major Hans Reidar Holtermann da tyskerne rykket inn på Værnes. Holtermanns plan var å bruke fortet til mobilisering, men han og hans 250 soldater ble der og kjempet mot overmakten i tre uker. Da styrken kapitulerte om morgenen 5. mai, var all annen motstand i Sør-Norge opphørt og fortet nærmest tomt for forsyninger.

Hegra festning er i dag museum, kulturarena og friluftsområde, og er i dag den best besøkte turistattraksjonen i Stjørdal kommune. Selskapslokaler og kafedrift er i samarbeid med en lokal kommersiell virksomhet. Omvisninger, historieformidling og museumsdrift utføres av Hegra festnings venner, med støtte fra Stjørdal museum og Forsvarsmuseet Rustkammeret.

3.4.12 DE VERDALSKE BEFESTNINGER

Grensefestning og våpenteknologi

De Stjør- og Verdalske befestninger ble bygget i 1908–11, etter at Norge etter unionsoppløsningen måtte legge ned alle grensebefestninger sør for Kongsvinger. Våpnene fra disse festningene ble etter 1905 disponert til forsvar av Midt-Norge. De verdalske befestninger utgjør, sammen med Hegra, De Stjør- og verdalske befestninger som sammen skulle hindre svensk invasjon fra øst i Trøndelag. De verdalske

befestninger består av to fjellgallerier, Søndre og Nordre Galleri sprengt inn i fjellet på hver sin side av elva Inna. I tillegg er det et stjerneformet blokkhus oppe på berget like ovenfor Vaterholmen. Festningen ble nedlagt i midten av 1930-åra. I 1966 ble portene sveiset igjen og hengebruer og trapper fjernet. Fra 1990-årene ble det utført et omfattende arbeid av frivillige for å gjøre festningsanleggene tilgjengelig for publikum.

Anlegget er i dag delvis avstengt på grunn av HMS-hensyn som følge av manglende vedlikehold. Det arbeides med fjellsikring og gjenoppbygging. Søndre galleri er delvis åpent, og omvisninger mm utføres av egen venneforening. Det er et samarbeid med Verdal kommune om drift av uteområder.

3.4.13 VARDØHUS FESTNING

Verdens nordligste festning

Vardøhus festning ble bygget mellom 1734 og 1738. Den står i dag nesten slik den opprinnelig ble bygget med form som en åttekantet stjerne med bastioner og er typisk for datidens anlegg. Befestningen ved Vardøhus har tradisjoner helt tilbake til tidlig 1300: Det første festningsverk ble anlagt som et borganlegg av Haakon V. Magnusson i 1302–1307 og ble opprinnelig bygget for å markere Danmark-Norges suverenitet i nordområdene. Festningen har en unik posisjon som verdens nordligste festning på en øy i Barentshavet, i Vest-Europas eneste by i arktisk klimasone. Vardøhus har aldri vært noe sterkt militært anlegg, men symbolverdien som «flaggposten mot øst» har vært viktig.

Forsvaret er eneste leietaker på festningen og har kommandant i hundre prosent stilling. I tillegg er det fire soldater som avtjener 6 måneders førstegangstjeneste. Festningen benyttes for rekreasjon, reiseliv/turisme og kulturarrangementer.

11) I St.meld 33 Kultur å forsvare (2008–2009) ble det stadfestet at Hegra festning sammen med Verdalske befestninger utgjør den historiske enheten Stjør- og Verdalske befestninger.

3.4.14 AUSTRÅTT FORT

Atlanterhavsvollens kulturminner

Austrått fort –Batterie Örland – er ett av de store kystartilleribatteriene som ble bygget av okkupasjonsmakten under annen verdenskrig, og ble påbegynt 1942. Fortene er viktige elementer i Atlanterhavsvollen, den sammenhengende forsvarslinjen tyskerne bygget langs kysten fra Frankrike til Nord-Norge for å forhindre alliert landgang. I Norge er det bevart tre unike anlegg som er de eneste gjenværende batteriene i linjen der skytset fortsatt er bevart i sine stillinger. Trippelkanonen på Austrått sto opprinnelig på slagskipet Gneisenau. De tre store kanonfortene ble overtatt av det norske kystartilleriet etter krigen, men mot slutten av 1950-tallet ble det tatt initiativ til å bevare dem som museale anlegg. Den daglige drift av museet på Austrått fort og formidlingsvirksomheten ivaretas av Fosen krigshistoriske samlinger i samarbeid med Ørland kommune. Austrått fort ligger i tilknytning til Austråttlunden med et stort biologisk mangfold.

3.4.15 MØVIK FORT

Atlanterhavsvollens kulturminner

Møvik fort (Kristiansand kommune) – Batterie Vara – er ett av de store kystartilleribatteriene som ble bygget av okkupasjonsmakten under annen verdenskrig, og ble påbegynt 1941. Fortene er viktige elementer i Atlanterhavsvollen, den sammenhengende forsvarslinjen tyskerne bygget langs kysten fra Frankrike til Nord-Norge for å forhindre alliert landgang. I Norge er det bevart tre unike anlegg som er de eneste gjenværende batteriene i linjen der skytset fortsatt er bevart i sine stillinger. I tillegg til den store 38 cm-kanonen er også landets største kasematt del av anlegget. Møvik fort ble overtatt av det norske kystartilleriet etter krigen, men mot slutten av 1950-tallet ble det tatt initiativ til bevaring som museale anlegg. Fortet ble pusset opp, og er i dag et godt bevart anlegg, der den store museumskanonen (38 cm) er største attraksjon. Fortets ammunisjonsjernbane er reetablert, og i 2021 ble det bygget et nytt besøksenter.

Møvik fort er et godt besøkt turistmål og rekreasjonsområde. Fortet drives som museum i regi av Vest-Agder-museet.

3.4.16 TRONDENES FORT

Atlanterhavsvollens kulturminner

Trondenes fort er ett av de store kystartilleribatteriene som ble bygget av okkupasjonsmakten under annen verdenskrig, og ble påbegynt 1942. Fortene er viktige elementer i Atlanterhavsvollen, den sammenhengende forsvarslinjen tyskerne bygget langs kysten fra Frankrike til Nord-Norge for å forhindre alliert landgang. I Norge er det bevart tre unike anlegg som er de eneste gjenværende batteriene i linjen der skytset fortsatt er bevart i sine stillinger. Trondenes fort er det største fortet med fire 40,5 cm-kanoner bevart. De tre store kanonfortene ble overtatt av det norske kystartilleriet etter krigen, men mot slutten av 1950-tallet ble det tatt initiativ til bevaring som museale anlegg. Til tross for at det store fjernkampbatteriet ligger inne i en aktiv militærleir, arrangerer Visit Harstad¹² omvisninger for publikum i sommersesongen.

3.4.17 GRENSEBEFESTNINGENE

Grensebefestningene ble etablert i årene 1898-1905 og omfatter 19 anlegg langs grensen mot Sverige og langs den såkalte «Glommalinjen» i tidligere Østfold og Akershus. Dette er et system av befestningsanlegg bygget like før og etter 1900. Grensebefestningene var en viktig faktor da krig ble unngått i 1905, og er et fysisk uttrykk med stor symbolverdi for viljen til selvstendighet Norge viste. Grensebefestningene er ulike i utforming og tilgjengelighet. Mange er kun enkle standplasser med brystvern av naturstein, jord og grus, mens andre er mer avanserte anlegg som Fossum brogalleri som er innskutt i fjellet med haller og skyteskår.

Noen anlegg ligger nært inntil boområder og er i daglig bruk for rekreasjon, som Gråkollbatteriet ved Spydeberg. Noen anlegg, som Bjørnåsbatteriet i Moss, er populære som turmål med utsiktspunkt for lokalbefolkningen. Andre anlegg er ganske lite tilgjengelige

¹²) Visit Harstad er et regionalt salgs- og markedsføringselskap for Sør-Troms og Ofoten.

for publikum. Forsvarsbygg forvalter anleggene på vegne av staten, men samarbeider med kommuner og lokale lag og foreninger for å sikre at anleggene holdes i hevd. Den operative forvaltningen er for de fleste anlegg overtatt av lokalkommunene etter at Forsvarsbygg i forbindelse med 100-årsmarkeringen i 2005 hadde stått for en opprydding og sikring av anleggene. For de fleste anlegg ble det inngått avtaler for den daglige forvaltning, drift og vedlikehold. Kommunen har rett til å benytte området og anleggene vederlagsfritt og ivaretar daglig drift og skjøtsel.

3.4.18 HERDLA TORPEDOBATTERI

Herdla fort / torpedobatteri (Askøy kommune) ble etablert i 1940 med flyplass og kystfort/torpedobatteri for den tyske okkupasjonsmakten. Ved krigens slutt ble fortet vurdert som av stor betydning for beskyttelsen av innseilingen til Bergen fra nord og overtatt av det norske Kystartilleriet. Torpedobatteriet ble modernisert i flere omganger under den kalde krigen, siste gang i sammenheng med den store opprustingen av undervannsforsvar til mine- og torpedobatteriene i perioden 1987–1995. Fortet består av i alt ni objekter – herunder torpedohall, kommandoplass og diverse radar/sensorer. Herdla er et unikt eksempel på siste generasjons faste/stasjonært kystartillerianlegg.

Anlegget har i tillegg historisk dybde helt fra minelegging rundt år 1900 i forbindelse med Bergen festning via tysk torpedobatteri frem til den sto ferdig operativt i 1995. Herdla var det første anlegget i Norge som ble bygget om til nytt konsept med undervannsutskyting og første anlegg hvor man brukte nye torpedomodeller i 1999. Fredet i 2015.

Herdla torpedobatteri er i dag museum. Det skal i henhold til fredningen bevarer fullt intakt sammen med et forterreng med luftvern og nærforsvar. Flyplassområdet er bevart som militærhistorisk landskap. Museum Vest står for formidlingen på Herdla fort.

3.4.19 MELØYVÆR FORT

Meløyvær fort (Harstad kommune) bygget i 1983–89 er et kystfort utstyr med tre 120 mm tårnkanoner og representerer et unikt eksempel på siste generasjon av faste kystartillerifort som hadde som oppgave å sikre innseiling mot Indre Troms og Harstad. Anlegget fremstår som et fullt utbyggt stridsanlegg, autentisk

og i god stand med betydelige miljøkvaliteter, og hadde altså en svært viktig militær strategisk betydning. De tre kanonene og kommandoplassen utgjorde sammen med omkringliggende områder med diverse nærforsvars- og luftvernstillinger en fortifikatorisk helhet. Anlegget representerer også statens enorme satsingen på invasjonforsvaret under den kalde krigen. Fredet i 2013. Fortet forvaltes / drives i dag som museum. Sør-Troms Museum står for formidlingen på Meløyvær.

3.4.20 ODDANE FORT

Oddane fort (Larvik kommune) ble etablert av okkupasjonsmakten som kystbatteri i april 1941 for å dekke innløpene til Skien, Porsgrunn og Larvik. Rett etter krigen ble fortet overtatt av det norske kystartilleriet og var fram til 2001 et av flankefortene i innseilingen til Oslofjorden. Fra 1949 ble fortet bemannet med HV-personell og brukt til årlige øvelser. Oddane fort var i hele perioden etter 2. verdenskrig et mobiliseringsfort uten fast bemanning. Fortet representerer et typisk tysk fort fra 2. verdenskrig og fremstår som et av de mest autentiske. Anlegget ble tilpasset og oppgradert under den kalde krigen i regi av det norske forsvaret.

Fortet ligger på privat grunn, og er ikke til vanlig åpent for publikum, kun avtalte guidete turer, korttidskontrakter for eksempel i forbindelse med filminnspillinger. Fortet har egen venneforening som etter avtale bistår Forsvarsbygg med forefallende vedlikehold av bygninger og utstyr.

A large, light gray, stylized number '4' is centered on the page. It has a thin teal outline. The number is composed of a vertical stem, a horizontal bar, and a diagonal stroke that meets the top of the stem.

KAPITTEL 4

Sektoransvaret

4. Sektoransvaret

4.1 Sektoransvaret – generelt

Alle statlige sektorer har et ansvar for å ivareta kulturminneverdiene innenfor sin sektor. Prinsippet om sektoransvar på miljøfeltet ble fastsatt gjennom St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport* og i St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. I St. meld. nr. 58 ble kulturminnefeltet presentert som ledd i en samlet miljøpolitikk. Ved behandlingen våren 1998 sluttet Stortinget seg til dette. Videre konstateres det i St. meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* at statlige myndigheter har ansvaret for å sikre at hensynet til kulturminner og kulturmiljøer blir tatt vare på i deres virksomhet, og at sektorene har ansvaret for myndighetsutøvelse og relevante virkemidler¹³. Sektoransvaret for å ivareta egne kulturminner er senest stadfestet i St. meld. nr. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken*.

Sektorprinsippet står sentralt i norsk miljøvernpolitikk¹⁴. Den enkelte sektor har et ansvar for at kulturminner knyttet til sektorens virksomhet blir bevart samt at andre vedtatte målsetninger for kulturminnevern følges opp. En nasjonal verneplan eller landsverneplan er sektorens og Riksantikvarens felles vurdering og forpliktelse av hvilke kulturminner innenfor sektoren som skal vernes.

Sektorprinsippet er ikke til hinder for at eiendommer kan overføres fra en statlig sektor til en annen¹⁵. Det er den sektor som har eiendommen i sin portefølje som har ansvaret for å ivareta statens samlede forpliktelser i tillegg til ivaretakelse av kulturminner på miljøfeltet generelt omfatter dette at statlig eiendom holdes i stand og forvaltes kostnadseffektivt slik at verdi opprettholdes og brukerbehov møtes¹⁶. Sektorprinsippet innebærer også kravet til tilstrekkelig statlig styring og kontroll når eiendommer med kulturminneverdi leies ut til andre aktører. Dette er en problemstilling som anses spesielt aktuell hvis eiendomsforvalter leier ut til private aktører, jf. pkt. 4.3.

13) Jf. St.meld. nr. 33 (2008–2009) pkt. 3.4. hvor det fastslås at ansvaret for forvaltningen av Forsvarets kulturhistoriske eiendommer, herunder festningsverkene, tilligger staten ved Forsvarsdepartementet.

14) St. meld. nr. 58 (1996–97) og kgl. res. fra 2006 om statens kulturhistoriske eiendommer.

15) Avhendingsinstruksen.

16) *Forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer* (overordnede retningslinjer gitt i kgl.res. av 15.08.2006).

Hvordan den enkelte sektor finansierer forvaltningen av sine kulturhistoriske eiendommer anses ikke å være et sentralt tema knyttet til sektorprinsippet. Her står man i utgangspunktet fritt, for eksempel til å bli enige om at også andre statlige sektorer skal bidra. Det avgjørende for sektoransvaret er at den kulturhistoriske porteføljen rent faktisk forvaltes på en bærekraftig måte og ikke hvordan forvaltningen finansieres. Forståelsen av sektorprinsippet er ikke endret eller utfordret i stortingsvedtak eller andre prosesser etter 2006. Tvert imot anses prinsippet å være godt forankret i statlig sektor.

4.2 Statlig eierskap^E

Mandatet for utredningen fastsetter at man skal «Se på alternativer til dagens organisering, eierskap og forvaltning av kulturhistoriske eiendommer som i dag er forvaltet av forsvarssektoren både innenfor og utenfor rammene av gjeldende sektoransvar.» Gjeldende vedtak og føringer vil i stor grad påvirke utforming av mulige løsningsmodeller og anbefalinger av organisasjonsform. Det vises i til foregående kapittel om sektoransvaret og hva som her fremgår om bakgrunnen for dagens praksis knyttet til ønske om statlig eierskap for enkelte eiendommer. Dette utredningsarbeidet har ikke funnet grunn til å utfordre gjeldende kriterier for statlig eierskap, men forholdt seg til disse.

Ved utskillelsen av eiendom fra Statsbygg til Statens utleiebygg AS ble det i St.prp. nr. 84 (1998–1999) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*, trukket en grense mellom formålsbygg som staten fremdeles skulle eie, og konkurransebygg, som ble foreslått skilt ut fra staten. Det ble etablert fem kategorier som skulle omfattes av begrepet formålsbygg. En av disse kategoriene var kulturhistoriske bygninger, der særlige nasjonale, kulturelle eller historiske hensyn tilsier at de bør være i statlig eie.

I en utredning fra 2002¹⁷ ledet av daværende Arbeids- og administrasjonsdepartement (i dag KDD), ble det foreslått kriterier for statlig eierskap av kulturhistoriske eiendommer. Utredningsarbeidet hadde deltakelse fra flere departementer, Riksantikvaren, Statsbygg, Forsvarsbygg og Norsk Museumsutvikling, og dannet et viktig bakteppe da kgl.res. om statens kulturhistoriske eiendommer ble vedtatt i 2006.

17) 2002: Forprosjekt – Statens kulturhistoriske eiendommer Politikk for eierskap og forvaltning (Arbeids- og adm. departementet).

I forprosjektrapporten, fremgår følgende:

«Statlig eierskap for utvalgte kulturhistoriske eiendommer er begrunnet i ønsket om å sikre kontroll over eiendommene. I dette ligger at staten skal sikre at forvaltning, drift, utvikling og bruk skal skje på en slik måte at eiendommens egenart og antikvariske verdier ikke blir forringet. I noen tilfeller vil det statlige eierskap også være begrunnet ut fra tilgjengelighet for allmennheten.»

«Kriteriene for at en eiendom skal være i statlig eie er:

- Eiendommen er fredningsverdig etter kulturminneloven, jf. Riksantikvarens vernekriterier
- Eiendommen representerer kulturminner eller –miljøer av særlig stor verdi innenfor en av de nedenstående kategoriene:
- – Kulturminner og –miljøer som opprinnelig er etablert for et statlig formål og som har spilt en sentral rolle gjennom Norges historie, under fremveksten av nasjonalstaten eller ved utviklingen av det offentlige Norge.

Dette gjelder blant annet:

- sentrale byggverk for statlig styring og administrasjon
- sentrale festningsverk og forsvarseiendommer
- sentrale eiendommer med en funksjon knyttet til justis-, vitenskapelig- og kulturell sektor
- statens kongelige eiendommer

Formålet med å opprettholde statlig eierskap for utvalgte eiendommer er å:

- tydeliggjøre statens kulturhistoriske profil nasjonalt og internasjonalt
- synliggjøre, dokumentere og sikre kulturminner og –miljøer knyttet til det offentlige virksomhet
- kontrollere bruken og utviklingen av eiendommene
- legge til rette for at eiendommene kan gjøres tilgjengelige for allmennheten
- ivareta spesielle behov med hensyn til forvaltning og vedlikehold

«Staten har et klart behov for tilstrekkelig kontroll over disse eiendommene. Forprosjektet kan vanskelig se at en organisering av eierskapet for statens utvalgte kulturminner og kulturmiljøer gjennom stiftelse, aksjeselskap eller statsforetak vil kunne tilfredsstillende dette behovet.»

Kriteriene for statlig eierskap ble ikke videre utredet etter forprosjektrapporten i 2002.

Problemstillingen hvorvidt enkelte kulturhistoriske eiendommer bør eies av staten, anses å ha en klar sammenheng med hvordan sektorprinsippet skal forstås. Det ble i 2006, samtidig med at forståelsen av sektorprinsippet ble utdypet, gitt føringer for statlig forvaltning av kulturhistoriske eiendommer. I kapittel 1.3 i veilederen som omhandler eierskap fremgår følgende i forbindelse med presiseringen av et behov for en felles forvaltningsstrategi for statens kulturhistoriske eiendommer:

«Men ei rekkje av dei statlege kulturhistoriske eigedommane er så viktige at det tilseier at staten bør oppretthalde ein direkte eigarskap til desse. For mange av eigedommane vil eit reindyrka kommersielt fokus fort komme i konflikt med eigedommens verne- og symbolverdiar. Det er likevel viktig òg å utvikle det kommersielle potensialet eigdommen har, men det må heile tida skje innanfor rammer der omsynet til antikvariske verdiar, symbolverdiar og bygningens verdigheit kjem i første rekkje.»

Mange av statens kulturhistoriske eigedommar er med andre ord av ein slik karakter at ein direkte statleg eigarskap blir å tilrå. Det kan vere av omsyn til kontroll med bruken, av tryggingssyn eller ut frå eit ønske om direkte politisk innverknad på utviklinga av eigdommen. Sal eller utskiljing av statens kulturhistoriske eigedommar til eigne rettssubjekt bør derfor ikkje skje utan at desse forholda er nøye vurderte. Allereie ved ei eventuell overføring av eigedommane til statlege føretak eller aksjeselskap, vil det vere opp til styre/føretaksmøte/generalforsamling kva for strategiar som skal følgjast vidare.»

I Riksantikvarens kriterier for å beholde forvaltningsansvaret for visse eiendommer etter regionreformen 1.1.2020¹⁸ heter det blant annet at Riksantikvaren kan beholde ansvaret for eiendommer som er særlig viktige for landets kulturhistorie, som betraktes som viktige nasjonale symboler eller er knyttet til statsmakten og til utøvelse av statlige funksjoner som er sentrale for landet. Eierskap til eiendommene er imidlertid ikke vurdert som en del av Riksantikvarens kriterier.

¹⁸ Frem til 2020 hadde Riksantikvaren forvaltningsansvaret for alle kulturminner i statlig eie.

På bakgrunn av ovenstående anses festningsporteføljen å være av en slik betydning at den i hovedsak skal forbli i statlig eie^f. Dette innebærer at det som hovedregel heller ikke skal avhendes deler av en festning. Enkelte steder kan det imidlertid ikke utelukkes at et bygg eller eiendom ikke har en vesentlig kulturhistorisk sammenheng med den øvrige festningen og derfor kan vurderes avhendet.

Enkelte eiendommer som i dag inngår i festningsporteføljen anses ikke å være av en slik særlig betydning at det bør forutsettes fortsatt statlig eie. Dette er eiendommer som ikke er omtalt i St.meld. 54, men som er tilført porteføljen i ettertid. Anleggene det dreier seg om er ikke like store og komplekse som flertallet av de 14 nasjonale festningsverkene. KUD ønsker å få frem at det er eiendommer nevnt i St.meld 54 hvor viktigheten av fortsatt statlig eierskap bør kunne vurderes. Møvik fort og Austrått fort for nevnes her som eksempler på eiendommer hvor museer i det nasjonale museumsnettverket bør kunne vurderes som eiere.

For følgende eiendommer i dagens festningsportefølge kan avhending vurderes:

GRENSEBEFESTNINGENE – dette omfatter 19 mindre anlegg alle med ett unntak i tidligere Østfold fylke. Anleggene er fra perioden omkring 1905, og har vesentlig historisk betydning i forbindelse med unionsoppløsningen. Anleggene er i hovedsak enkle stillinger, brystvern mv som de fleste steder inngår i et friluftsområde. Det er ikke bygninger knyttet til anleggene, og videre forvaltning krever derfor i hovedsak kun regelmessig skjøtsel og vedlikehold. De 19 anleggene utgjør historisk og samlet en enhet som del av en forsvarslinje, men ligger likevel spredt. Samlet forvaltning er derfor av mindre betydning for formidling, opplevelse og forståelse av sammenhengene.

HERDLA TORPEDOBATTERI – anlegget er fra perioden 1940–45 og 1980-tallet. Anlegget er relativt avgrenset, de fredete objektene og installasjonene har alle sammenheng med anlegg i fjell og omkringliggende område. Torpedobatteriet er fredet som kulturminne fra den kalde krigen, og forutsettes bevart og formidlet som et musealt anlegg.

MELØYVÆR FORT – Anlegget er fra 1980-tallet, og fredet som kulturminne fra den kalde krigen. Også her er anlegget relativt avgrenset, med et begrenset antall objekter og installasjoner. Meløyvær fort forutsettes bevart og formidlet som et musealt anlegg.

ODDANE FORT – Anlegget er fra andre verdenskrig, med senere tilpasninger av det norske forsvaret. Fortet er fredet som kulturminne med betydning knyttet til historien fra andre verdenskrig og etterkrigstiden, og har bygninger og installasjoner innenfor et relativt avgrenset område.

Selv om det ikke bør kreves statlig eierskap så er aktuelle eiendommer utvilsomt viktige nasjonale kulturhistoriske eiendommer. Det er derfor viktig at eiendommenes potensial som kulturbærere vektlegges dersom staten vurderer avhending. Tilgjengelighet for allmennheten vil her være et sentralt tema. Det vil derfor være behov for at staten stiller klare krav for videre forvaltning samt mulighet for oppfølging av at kravene etterleves inngår i vurderingen av om eiendommen skal selges. Dette tilsier at kjøpere med offentlig tilknytning¹⁹ bør foretrekkes.

Dette innebærer at det åpnes opp for muligheten til å redusere dagens festningsportefølge ved at noen eiendommer går ut av statlig eie.

4.3 Sektoransvaret når staten overfører eierskapet til andre

I forbindelse med at avhendingen av Den Gamle Krigsskolen i Tollbugata 10 ble behandlet i Stortinget ble det stilt spørsmål om hvor langt sektoransvaret strekker seg når kulturhistoriske eiendommer selges ut av staten. I prop. 1 S (2021–2022) for Forsvarsdepartementet vises det til dette utredningsarbeidet.

«Forsvarsdepartementet har igangsatt et tverrsektorielt arbeid for å utrede fremtidig ivaretagelse av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer, inkludert eventuell støtte/tilskudd til eiendommer som tidligere har vært i sektorens eie. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med saken på egnet måte»

Av Stortingets vedtak fremgår følgende²⁰:

«Stortinget ber regjeringen utrede og avklare hvorvidt eventuelle fremtidige tilskudd og/eller driftsmidler til Stiftelsen Den Gamle Krigsskole i forbindelse med bygningsmassen i Tollbugata 10 i Oslo bør utløses via Kulturdepartementet.»

19) Eksempelvis kommunal, eller fylkeskommunal tilknytning; herunder museer som inngår i KUDs finansieringsordning

20) Vedtak nr. 1187, 9. juni 2021. For Tollbugata 10 er dette ivare tatt, da bygningen er fredet siden 06.05.2004.

Det fremgår videre av Forsvarsdepartementets merknad til vedtaket at sektoransvaret innebærer at det skal tas stilling til om en fredet eller vernet eiendom har en nasjonal betydning som tilsier at den fortsatt skal være i statlig eie. Hvis det besluttes at avhending kan skje, skal staten ved avhending sørge for eiendommen gjennom passende klausulering²¹.

Den prinsipielle problemstillingen Forsvarsdepartementet ønsker at utredningen skal belyse oppfattes å være hvem i staten som i ettertid er ansvarlig for å behandle behov for tilskudd til kulturhistoriske eiendommer som staten har solgt. Det er også naturlig å kommentere hvilket ansvar staten har for å følge opp slike eiendommer i ettertid.

Som nevnt over har staten ved avhending av en kulturhistorisk eiendom plikt til å sikre nødvendig klausulering for å ivareta gitte føringer. Dette skal sikre at ny eier må ivareta vern i sin videre forvaltning.

Dersom ikke annet fremgår av avtalen vil ansvaret for oppfølging av avtalen fra statens side ligge til den som har inngått avtalen på vegne av staten. Dersom det i forbindelse med avhendingen ikke er inngått avtalerettslige forpliktelser som tilsier noe annet, innebærer avhendingen at staten er fritatt for alle forpliktelser.

Dersom det i ettertid oppstår en situasjon med stor risiko for varig tap av kulturhistorisk verdi så vil staten på eget initiativ kunne ta opp spørsmålet om å iverksette avhjelpende tiltak. Et slik tiltak kan eksempelvis være å gå inn med økonomisk støtte/tilskudd, men det kan også være et forslag om at staten skal kjøpe tilbake eiendommen. Tiltaket vil som hovedregel²² være begrunnet i statens overordnede ansvar for å sikre kulturmiljøverdier og vil være et politisk vedtak. Dette tilsier at statens faglige ansvar for oppfølging av kulturhistorisk eiendom som er utenfor statens eie, bør følges opp av Klima- og miljødepartementet som har et hovedansvar for strategi- og politikkutvikling for kulturminner og kulturmiljø.

21) Veiledning til *Forvaltning av statens kulturhistoriske egedomar* (2006)

22) Delvis unntak dersom sentral eller regional vernemyndighet beslutter tiltak innenfor eget ansvar og økonomisk handlingsrom.

KAPITTEL 5

Grunnlag for dagens forvaltning

5. Grunnlag for dagens forvaltning

5.1 Sektorens forvaltningsansvar

Forsvaret har over tid redusert sin tilstedeværelse på festningene og i dag fremstår anleggene mer som nasjonale kulturminner enn forsvarsanlegg. Arealer som er frigitt av Forsvaret har bare i liten grad vært aktuelle for andre statlige virksomheter med unntak av Justis – og beredskapsdepartementet som leier større deler av Fredriksvern verft.

Festningene er knyttet til statsmaktens virke og markante begivenheter i vår historie, og det har vært viktig for forsvarssektoren å legge til rette for at anleggene er åpne og tilgjengelige for publikum så langt det er forenlig med Forsvarets virksomhet.

Forsvarsdepartementet har fremhevet sektorens ansvar for å ta vare på festningsporteføljen, men har i flere sammenhenger pekt på utfordringer og prioriteringskonflikt mellom sektorens samfunnsoppdrag og god forvaltning av kulturminner. Allerede i St.meld. nr. 54 (1992-1993) *Nasjonale festningsverk* beskrev departementet hvordan åpning av festningsanleggene for økt sivil bruk ville gjøre det nødvendig å gjennomføre kostnadskrevenne utbedringer av bygninger og anlegg, ut over de rammene sektoren hadde til rådighet. For å tilrettelegge festningene for ny sivil, bruk tok departementet til orde for å styrke samarbeidet med det sivile samfunnet, næringsliv, kommuner, frivillige organisasjoner og foreninger. Prioriteringskonflikt mellom militære formål og kulturhistoriske eiendommer var også tema i St.prp. nr. 77 (2000–2001) *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning* – ett av de sentrale dokumentene som lå til grunn for etableringen av etaten Forsvarsbygg i 2002.

Forutsetning om ny og økt sivil bruk av statlige kulturminner ble senere også uttrykt i veileder til Kongelig resolusjon av 15.08.2006 om *Overordna føresegner om forvaltning av statlege kulturhistoriske eignedomar*. Det er i veilederens punkt 1.3 pekt på at det er «viktig óg å utvikle det kommersielle potensialet eignedommen har, men det må heile tida skje innanfor rammer der omsynet til anti-kvariske verdier, symbolverdier og bygningens verdigheit kjem i første rekke.» Sektoren har basert på dette utviklet kriterier og vurderingstema for sivil bruk som ivaretar krav til verdighet og de kulturhistoriske verdier.

Også i St.meld. nr. 33 (2008-2009) *Kultur å forsvare*, ble det understreket at sektoren er avhengig av samarbeid med sivile aktører for å kunne finansiere forvaltning og bruk av festningsanleggene. Det ble pekt på potensial for videreutvikling som kan gi økt aktivitet. Regjeringen la også vekt på at

«Aktiv bruk er det beste vern. De nasjonale festningsverkene skal ivaretas gjennom tilstandsbasert vedlikehold, i tråd med retningslinjene for forvaltningen av statens kulturhistoriske eiendommer. Festningene skal ivaretas som nasjonalsymboler, slik at de fremstår med verdighet på kulturminnenes premisser. Bruk og utvikling skal forsterke anleggenes egenart og karakter, og det militære særpreget skal ivaretas. Festningene skal foredles slik at de blir attraktive arenaer for næringsvirksomhet og gode formidlere av kultur og opplevelser for allmennheten, samtidig som den kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteten bevares. Utviklingen må dessuten være i samsvar med Forsvarets planer og behov. En slik utvikling krever en god og enhetlig styring ...»

St. melding nr. 54 sammen med øvrige vedtak og føringer beskrevet ovenfor, samt St.prp. nr. 7723 og Innst. S. nr. 343 (2000-2001) om samme tema ble sentrale forutsetninger for sektorens forvaltning av festningsporteføljen under ambisjonen «Nytt liv på historisk grunn». Sektoren skal på vegne av staten også sørge for at festningene er åpne og tilgjengelige for allmenheten.

5.2 Forvaltning av festningsporteføljen – roller og ansvar i sektoren

Forsvarsdepartementet var også før opprettelsen av Forsvarsbygg i 2002 øverste forvaltningsmyndighet for eiendom i forsvarssektoren. Forvaltningen av eiendom, bygg og anlegg var før 2002 delegert til etaten Forsvarets bygningstjeneste. Operativt forvaltningsansvar for festningene var tillagt Forsvarets organisasjon gjennom lokale forvaltningsenheter.

St.prp. nr. 77 og vedtaket i Innst. S. nr. 343 (2000-2001) innførte en tydelig rolledeling for å skille forvaltning av eiendom, bygg og anlegg fra primæroppgavene til departementet og virksomhetene i sektoren innenfor best mulig totaløkonomi.

23) St. prop 77 (2000-2001) *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*.

Det ble innført internhusleieordning²⁴ i sektoren for å synliggjøre ressursbruk knyttet til bruk av eiendom, bygg og anlegg, samt gi insentiv til å vurdere arealbruk opp mot behov og å kunne frigjøre midler til mer prioriterte oppgaver. Forsvarsbygg har siden opprettelsen i 2002 i all hovedsak hatt ansvar for sektorens oppgaver knyttet til forvaltning av festningene.

Forsvaret har i dag fast militær tilstedeværelse på syv av totalt 14 festningsverk. Det finnes kommandanter på festningene Akershus, Bergenhus, Fredriksten, Kongsvinger, Kristiansten, Oscarsborg og Vardøhus. Kommandantene er forsvarssjefens og Forsvarets øverste militære representant på festningene, og har i dag bl.a. i oppgave å ivareta og legge til rette for militære seremonier samt profilere etaten Forsvaret. I følge Forsvarssjefens instruks til undergitte sjefer i kraft pr 1.1.2022 skal kommandantene «*bidra til videreutvikling av festningene som arenaer for kulturell aktivitet og møteplass mellom Forsvaret og det sivile samfunn.*» Forsvarets kommandantskap er i dag del av Forsvarets fellestjenester (FFT²⁵).

5.3 Forvaltning i regi av Forsvarsbygg

Forsvarsbygg skal gjennom vedtatt forvaltnings- og leiemodell for sektoren og i tråd med sektorinterne retningslinjer²⁶ ivareta eiers interesser og ansvar for forvaltning av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg. Forsvarsbyggs samfunnsoppdrag knyttet til festningene har ligget fast i en årrekke og er blant annet beskrevet i langtidsplanen for Forsvaret 2017–2020²⁷ samt i tildelingsbrev til Forsvarsbygg²⁸.

Samfunnsoppdraget knyttet til festningene kan beskrives på følgende måte:

- A. Ivareta de nasjonale festningsverkene slik at den kulturhistoriske kvaliteten sikres og synliggjøres. I dette ligger ansvar for kulturminnevern, vedlikehold, forvaltning og formidling. I hovedsak omfatter dette samme type oppgaver som for forvaltning av øvrig eiendomsportefølje – men med spesielt fokus på forhold som anti-kvarisk vedlikehold, forvaltning av lokale

fredningsbestemmelser og verneplaner. Det legges vekt på aktiv bruk av festningene i form av utleie til ulike sivile aktører som kan fylle festningene med et tilbud som trekker besøkende. Aktiviteten skal balanseres for å ivareta festningenes verdighet og omdømme som militære kulturminner og det er dialog med leietakere, Forsvaret/Kommandantskap, arrangører, publikum og leverandører.

B. Gjøre festningsverkene tilgjengelige for allmenheten, slik at historisk kunnskap formidles, viktigheten av et forsvar synliggjøres og for å bidra til forsvarsviljen i samfunnet.

Festningene er synlige identitetsbærere og viktige for formidling av militær, nasjonal, regional og lokal historie samt viktige som reisemål/destinasjoner for kultur og opplevelser. Det er derfor mange ulike interessenter å forholde seg til – media, lokalsamfunn, kommuner, venneforeninger mv.

Oppdraget om å holde festningene åpne og tilgjengelige for allmenheten krever at anlegg med uteområder driftes slik at publikums sikkerhet ivaretas. I tillegg må det tilrettelegges for universell tilgjengelighet, skilting, informasjonsmateriell, offentlige toaletter, tilrettelegging av uteområder i tillegg til lokalt samarbeid med museer og serveringstilbud.

C. Tilrettelegge arealer forsvarssektoren ikke lengre har behov for til nye, sivile formål gjennom samarbeid med eksterne aktører og leietakere.

Det er en viktig og helt sentral samfunnsoppgave å tilrettelegge festningene for ny sivil bruk. Bruk er i praksis ofte det beste vern. Økt sivil utleie der dette er mulig, styrker og møter målsettingen om økt selvfinansiering som igjen reduserer behov for statlige bevilgninger. Tilrettelegging for ny bruk krever målrettet markedsarbeid og et nært samarbeid med kultur-, nærings- og reiselivsaktører. Utleie til sivile tilligger ikke sektorens primær-oppgaver. Prioriteringsutfordringer mot Forsvarets operative behov begrenser og reduserer Forsvarsbyggs muligheter til å utvikle arealene til sivile leietakere. I praksis skytes det inn relativt lave beløp fra offentlig side i samarbeidsløsninger med private. Begrenset nivå på midler til utvikling for ny bruk fra statens side gir

24) Jf. pkt. 5.6.5. Modellen var ment å være kostnadsdekkende, men har endret seg og kan i dag ikke sies å være kostnadsdekkende. Jf. sluttnote I.

25) FFT er en av 13 driftsenheter under forsvarssjefen og Forsvarsstabens.

26) Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet EBA.

27) Prop. 151 S (2015-2016) *Kampkraft og bærekraft*

28) Tildelingsbrev for 2017–2020.

lavere fremtidig inntektsstrøm på leieinntekter. I tillegg til kompetanse på forvaltning har Forsvarsbygg et aktivt fagmiljø bestående av antikvarer, arkitekter, naturvitere, markedsførere mv. Oppgavene knyttet til oppfølging av samfunnsoppdrag for forvaltning av festningene utføres av Forsvarsbyggs festningsforvaltere og destinasjonsutviklere⁶ i samarbeid med fagmiljøer innenfor natur- og kulturminneforvaltning og personell ansvarlig for verdibevaringstiltak²⁹.

I 2005 ble det opprettet en organisatorisk enhet i Forsvarsbygg med ansvar for forvaltning, bevaring og utvikling av de nasjonale festningsverkene til levende kulturarner for Forsvaret og samfunnet for øvrig. Enheten hadde et helhetlig ansvar for forvaltning, utleie av areal, koordinering av aktiviteter og arrangement, samlet profilering utad og kontakt mot sivile myndigheter. Cirka 55 årsverk var direkte knyttet til forvaltning av festningsporteføljen. Festningene var organisert i distrikter med resultatansvar og hver festning hadde en festningsforvalter³⁰ med personalansvar, fullmakter og ansvar for eget koststed. I tillegg tilbød enheten tjenester knyttet til kulturminnerådgivning - både internt i sektoren og til sivil sektor.

Forsvarsdepartementet utarbeidet i juni 2015 en rapport som fulgte opp en utredning fra McKinsey & Company Inc. Departementet anbefalte at det ble vurdert om det var formålstjenlig at forvaltningen av de nasjonale festningsverkene lå i forsvarssektoren eller om overføring av forvaltningen til en annen statlig instans burde vurderes. Det ble også reist spørsmål ved om gjeldende organisering kunne effektiviseres ved å slå sammen forvaltningsmiljøer for å skape større synergier med forvaltning av sektorens eiendomsportefølje.

- D. Forsvarsbygg omorganiserte forvaltningen av festningene i 2017 ved å innlemme festningsporteføljen i Forsvarsbyggs eksisterende regionstruktur. Formålet var å effektivisere virksomheten gjennom synergier med forvaltningen av den ordinære porteføljen. Geografisk plassering ble førende for hvilken region anlegget skulle forval-

tes av. Personell ble overført regionale enheter i tillegg til at budsjett- og resultatansvar ble integrert i den enkelte region. Festningsforvalterne ble en del av regionene og utvikling og forvaltning av festningene ble mer fragmentert. Rådgivningsmiljøet for kulturminneforvaltning ble flyttet til faglig ressursenhet sentralt i Forsvarsbygg. Effektene av omorganiseringen er ikke evaluert etter omlegging i 2017.

Samlede midler til drift og vedlikehold prioriteres etter samme kriterier uavhengig av om det er til operative behov eller til ivaretagelse av kulturhistorisk EBA. Dagens praksis gir ikke tydelige føringer for ivaretagelse av samfunnsoppdraget for festningene. Ansvar for samfunnsoppdraget om åpne og tilgjengelige festninger er heller ikke tydelig organisatorisk plassert.

At festningene i liten grad forvaltes som en egen portefølje er en konsekvens av at festningsforvaltere er plassert relativt langt ute i organisasjonsstrukturen. Dette kan ha bidratt til at Forsvarsbygg ikke i tilstrekkelig grad har klart å se et helhetlig perspektiv ved planlegging, vurdering og koordinering av utvikling og verdibevaringstiltak for denne delen av eiendomsporteføljen.

5.4 Samarbeidsløsninger med aktører utenfor sektoren

«Forvaltningen av festningene er basert på bevilgninger over statsbudsjettet samt utleie av areal på markedsmessige prinsipper. For å kunne finansiere fremtidig bruk av anleggene er Forsvaret avhengig av samarbeid med sivile aktører. Aktuelle samarbeidspartnere kan være kommuner, fylkeskommuner, frivillige organisasjoner, kulturinstitusjoner og lokalt næringsliv» (Sitat St.meld. nr. 33 (2008–2009) Kultur å forsvare)

For å tilrettelegge for ny sivil bruk har sektoren samarbeidet med ulike private aktører. Forsvarsbygg har over år jobbet for å få opp besøkstallene til festningene som gir økt etterspørsel og betalingsvilje for lokaler. Lokaler på festningene kan være svært attraktive, men forhold som areal- og energieffektivitet sammenlignet med nyere bygg kan begrense mulighetene. Eksempler på vellykket utvikling i samarbeid med private aktører er Festningen restaurant og Kulturhuset Høymagasinet på Akershus

29) Verdibevaring: planlegging og prosjektgjennomføring av drift, vedlikehold, komponentutskiftning og fornyelsesprosjekter for eksisterende bygg og anlegg.

30) Se nærmere i pkt. 5.7.

festning samt samarbeidprosjekt med Sparebankstiftelsen for flere av festningene. Det vil ofte være nødvendig med vedlikeholdstiltak før slike løsninger kan iverksettes, samt utvidede fullmakter til tilrettelegging utover det som finnes i dag. Det må også være rimelig balanse mellom leieprisnivå i lokalmarked og investeringsomfang. I praksis innebærer dette at det er krevende å få til sivile investeringer i utviklingsprosjekter på festninger uten sentral beliggenhet.

Forsvarsdepartementet presenterte i St. meld. 54 et initiativ til et tettere samarbeid med daværende Kulturdepartementet og Miljøverndepartementet med formål å tilrettelegge festningene for nye kulturaktiviteter og bedre tilgjengeligheten slik at publikum kunne oppleve festningene som kulturmiljøer. Da regjeringen på begynnelsen av 1990-tallet bevilget midler til en omfattende restaurering av Fredrikstad festning, var dette på bakgrunn av et slikt tverrdepartementalt samarbeid. Ut over dette finnes få spor av tilsvarende samarbeidsmodeller.

Kulturvirksomheten i forsvarssektoren har tradisjonelt omfattet de nasjonale festningsverkene, Forsvarets museer og Forsvarets Musikkorps. Det ble i St. meld. 23 (2020–2021) *Musea i samfunnet – Tillit, ting og tid* anbefalt at museene skulle overføres Kulturdepartementet innen 2024 og dette ble fulgt opp med beslutning fra Stortinget i 2021. Festningene og forsvarsmuseene har delvis sammenfallende oppdrag knyttet til forvaltning og formidling av Forsvarets militærkulturelle arv og utfyller hverandre som viktige arenaer for formidling av forsvarshistorien. Potensialet for å øke kvaliteten på historieformidling vurderes som viktig i samarbeid med Forsvarets museer uavhengig av om samarbeidet i fremtiden skjer på tvers sektorgrenser.

Det vises for øvrig til pkt. 5.6.4 hvor det er redegjort for et finansieringssamarbeid mellom forsvarssektoren og KUD for Forsvarets musikkorps.

Når det gjelder OPS lignende løsninger – offentlig/privat samarbeid - se også punktene 5.6.3 og 5.6.4.

5.5 Økonomiske rammer

I årene fra etableringen i 2002 og frem til 2009 hadde Forsvarsbygg et strategisk fokus på forretnings- og markedsorientering i tråd med utvikling i eiendomsbransjen. Disse rammebetingelsene endret seg

gradvis og Forsvarsbygg gikk i 2010 over til å bli et ordinært bruttobudsjettert forvaltningsorgan. Bruttoprinsippet medfører at Stortinget bevilger utgifter og inntekter hver for seg. Virksomheten har begrensede fullmakter til omdisponering av midlene utover det som fremkommer av vedtak og særskilte årlige fullmakter. Forsvarsbygg har over flere år hatt merinntektsfullmakt ved salg av varer og tjenester mot tilsvarende merutgifter på driftskapittel 1710, post 01.

Utviklingen etter 2010 gikk i tydelig retning av Forsvarsbyggs virksomhet som et viktig virkemiddel for å understøtte sektorens behov for eiendom, bygg og anlegg i fred, krise og krig. I likhet med den øvrige kulturvirksomheten i sektoren har det blitt gradvis vanskeligere for festningene å oppnå prioritet i kampen om begrensede budsjettmidler. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon vil gi økt press for å styre begrensede tilgjengelige ressurser mot primærvirksomheten. Utviklingen vil dermed over tid kunne bidra til å sette forvaltning og verdibevaring av festningene under ytterligere press.

Det ble allerede i St. meld. nr. 54 pekt på ressursprioriteringskonflikter og behov for å øke inntekter ved sivil bruk av festningene. I tillegg til bevilgninger til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) ble det over tid stilt krav om økt grad av selvfinansiering. Begrepet selvfinansiering handler om festningenes inntjening for å dekke porteføljens samlede FDV-kostnader med lavest mulig årlig tildeling fra Forsvarsdepartementet. Porteføljens evne til å dekke fremtidige utviklings- og fornyelsesbehov inngår ikke i krav til egeninntjening, men dekkes gjennom tildeling av investeringsmidler til prioriterte prosjekter.

Det ble i 2011 innført krav fra departementet om økt grad av selvfinansiering ved innføring av et styringsparameter der målet var gradvis økning av vedlikeholdsinnsats på festningene uten økning i driftstilskudd. Forsvarsbygg oppfylte kravet gjennom effektivisering av drift og økning av sivile leieinntekter. Ved utløpet av 2016 utgjorde akkumulert resultatforbedring 56,1 millioner kroner mot et samlet resultatkrav på 50 millioner kroner.

I løpet av årene 2011–2017 ble mye av potensialet for økt egeninntjening hentet ut. Da Forsvarsdepartementet i 2017 gjennomførte ytterligere budsjettkutt, hadde Forsvarsbygg få virkemidler å møte utviklingen med så lenge det ikke ble tilført midler for å utvikle porteføljen til ny bruk. Samtidig som bevilgningen for

gjennomføringsåret 2019 ble ytterligere redusert, ble kravet til økt grad av selvfinansiering skjerpet. I gjeldende langtidsplan for forsvarssektoren (Prop. 14 S 2020–2021) fremgår krav om økt grad av selvfinansiering slik: «Forsvarsbygg skal videreutvikle festningsverkernes evne og forutsetninger for selvfinansiert virksomhet, herunder innretning av forvaltning og eierskap til festningsverkene.»

Det er et viktig premiss at festningene kan vurderes som én portefølje når det gjelder økonomi. Denne tilnærmingen lå til grunn da festningene ble forvaltet i en egen enhet, og gjorde det mulig å benytte inntekter fra festninger som genererer overskudd til festninger med lave inntekter. Dette var et viktig grep fordi festningene har ulike forutsetninger for å generere inntekter (anleggets størrelse og tilgjengelige bygninger/arealer, geografisk plassering, befolkningsgrunnlag mv).

I tillegg har bygninger uten vern, som ligger tilknyttet festningene, vært viktige for å sikre inntekter for festningsforvaltningen.

Et eksempel er Justis- og beredskapsdepartementets leie av lokaler for Politihøgskolen på og ved Fredriksvern verft. Det anses som en viktig suksessfaktor for stabil økonomi og ivaretagelse av festningene at bygg og anlegg tilknyttet samme anlegg forvaltes samlet³¹.

Negativ tilstandsutvikling på festningene har direkte sammenheng med manglende ressurser til verdivarmering. Situasjonen er kjent i sektoren og over tid har det vært ønskelig å vurdere om det finnes andre og bedre løsninger for forvaltning og ivaretagelse av festningsporteføljen. Et flertall i utenriks- og forsvarskomiteen fremmet i Innst. 7 S (2020–2021) en anmodning til Forsvarsdepartementet om å initiere en stortingsmelding som belyser hvordan kulturhistoriske eiendommer «uten betydning for Forsvarets operative evne, kan overføres fra Forsvarets budsjetter til for eksempel Kulturdepartementet, eller andre alternativer til dagens forvaltning».

5.6 Finansieringsgrunnlag, tilstand og verdivarmering

Ressursbehov til festningene avhenger til enhver tid av porteføljens størrelse, tilstand og ambisjonsnivå.

31) Ref. pkt. 7.2 hvor helhetlig og samlet forvaltning beskrives nærmere.

Dagens ambisjonsnivå for forvaltningen innebærer at festningene skal ivaretas slik at verneverdi ikke går tapt samt at festningenes historiske betydning formidles og allmenheten har tilgang til rekreasjon- og kulturopplevelser. Et eventuelt økt ambisjonsnivå, for eksempel for å forbedre den tekniske tilstanden, vil gi økte kostnader i tillegg til at behov for midler til utvikling for ny bruk står i direkte sammenheng til eventuell økt grad av selvfinansiering.

Det foreligger i dag ingen nøyaktig oversikt over kostnader knyttet til dagens forvaltning av festningene. Årsakene til dette er bl.a. at prinsippet om porteføljetilnærming³² i sektoren har fått annen innretning etter 2017 samt at koststedstruktur ble endret. Dette medfører at det ikke fullt ut er mulig å spore ressursbruk knyttet til festningsporteføljen³³. Dersom det i fremtiden blir aktuelt å vurdere annen finansieringsform eller mer autonom økonomimodell for festningsforvaltningen, må mer nøyaktige kostnadstall beregnes.

Kostnadsdekkende leie for forsvarssektoren omfatter kostnadsartene Forvaltning (F), Drift (D), Vedlikehold (V), Utvikling hjemlet i offentlige krav og påbud (U) og Anskaffelseskostnader (kapitalslit beregnet som lineær avskrivning av bygge- eller fornyelseskostander over byggets faktiske levetid)³³. Det følger av EBA-rammeavtale mellom Forsvarsbygg og brukerne i sektoren at kapitalslit ikke skal inngå som en del av leien, men finansieres direkte av Forsvarsdepartementet som fornyelse/ investering.

Det er ved utarbeidelse av estimat for totale ressursbehov lagt til grunn at kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold inkludert komponentutskiftning dekkes. Ivaretagelse av kulturhistoriske eiendommer forutsetter i utgangspunktet at komponenter i bygget vedlikeholdes løpende for best mulig å sikre verneverdi over tid. Det er i begrenset grad tatt høyde for at registrert vedlikeholdsetterslep kan hentes inn over tid, mens større vedlikeholds- og komponentutskiftningsprosjekter (som for eksempel kostnader til fornyelse av infrastruktur el) forutsettes finansiert direkte via sektorens investeringsplan som i dag.

De siste årenes negative utvikling i tilstandsgrader og vedlikeholdsetterslep medfører et økende innslag av ikke planlagt/oppdukkende vedlikehold, med den

32) Porteføljetilnærming innebærer at det ikke foreligger et gårdsregnskap på bygningsnivå, men mye av økonomien er registrert på hele anlegg (leir- ev festningsnivå) eller regionsnivå.

33) jf. FDREBA kapittel 5 og NS 3454.

risikoen dette innebærer for årlige kostnadssvingninger. Systematisk vedlikehold over tid er mer kostnads-effektivt enn dagens situasjon og kan sikre et verdi-bevarende vedlikehold.

Det er per i dag estimert et totalt ressursbehov til forvaltning, drift og vedlikehold av festningsporteføljen på cirka 230 mill pr år. Dette inkluderer oppdrag for åpne og tilgjengelige festninger, utearealer, festningsmurer samt drift og vedlikehold av arealer som ikke kan leies ut. Det er forutsatt at festningsporteføljen vurderes som en økonomisk helhet samt at ikke-vernede bygninger som ligger i tilknytning til festninger inngår i porteføljen og inntektsgrunnlaget.

De driftstilskudd som overføres i dag er ikke tilstrekkelige til å ivareta oppdraget fra departementet på festningene. Underfinansieringen kryssubsidieres av den operative delen av sektorens portefølje³⁴. Dagens vedlikeholdsinnsett på festningene ivaretar ikke sektorens ansvar for å bevare og unngå tap av nasjonens kulturarv over tid. Det er heller ikke i samsvar med politiske mål om at «fredede og fredningsverdige kulturminner og kultur- miljøer skal være sikret og ha et ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020³⁵».

5.6.1 Festningsøkonomi i tall

Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av porteføljen finansieres i dag gjennom en kombinasjon av:

- a) Normtallsbasert leie¹ fra sektoren
- b) Inntekter fra sivil sektor (husleie, arrangementer, kortidsutleie, parkering med mer).
- a) Ordinære driftstilskudd fra Forsvarsdepartementet¹
- b) Midler fra Forsvarsdepartementet til komponentutskiftning, fornyelse og annet.

Kostnadsdekkende leie defineres som den leie som er nødvendig for å opprettholde bruksverdien av eiendomsporteføljen. Det er gjennom ulike vurderinger³⁶ fastslått at ressurser til verdibevaring av hele sektorens eiendomsportefølje er underfinansiert. Normtallsbasert leie fra sektoren anses ikke tilstrekkelig for

å opprettholde bruksverdien over tid. Merkostnader forbundet med å vedlikeholde fredede kulturhistoriske bygninger med antikvariske materialer og metoder er ikke hensyntatt.

Festningsporteføljen har en større andel areal som ikke kan leies ut – arealene krever likevel midler til drift og vedlikehold. I rapport fra 2015 utarbeidet på vegne av Forsvarsdepartementet³⁷ fremgår et estimert årlig bevilgningsbehov til festningsporteføljen på cirka 100 millioner kroner for å dekke behovet for drift og investering / utskifting av eiendom, bygg og anlegg som ikke har andre inntektskilder^k. Beløpet er i senere rapporter oppdatert og indeksregulert slik at det per 2020 ble estimert årlig behov for tilførsel av drifts- og investeringsmidler i størrelsesorden 135 millioner kroner.

34) I praksis har det ordinære driftstilskuddet hatt karakter av «underskuddsdekning» for festningene, med formål å dekke forvaltning, drift, vedlikehold og forsyning på ikke utleid areal, underfinansiering av normtallsleie på EBA utleid til sektoren samt kostnader for tilrettelegging av festningene for publikum.

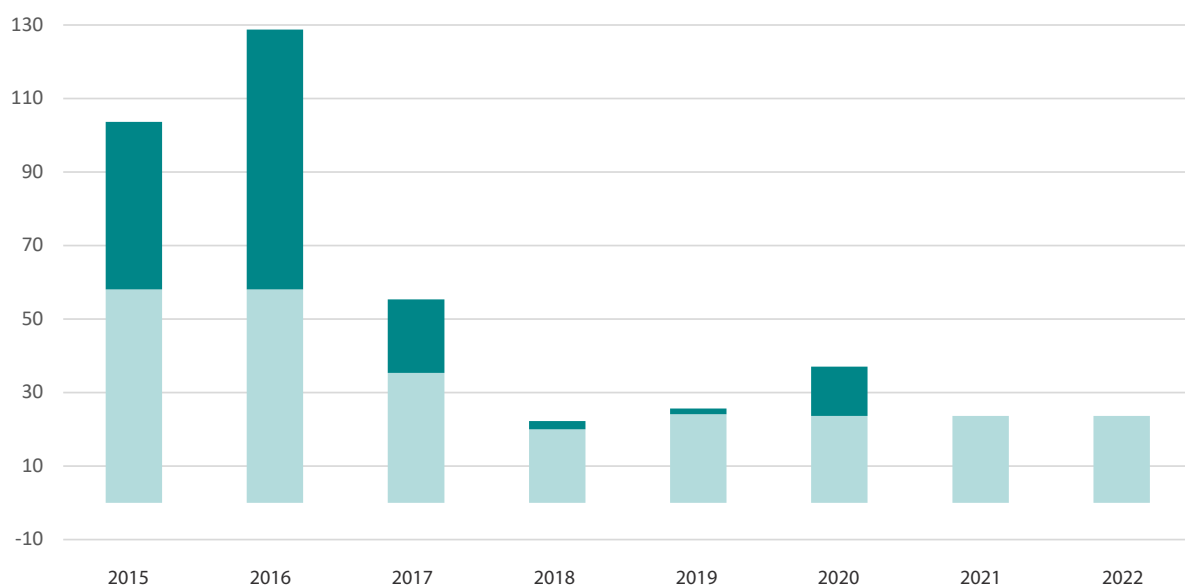
35) St. meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøstandard og St.prp. nr. 48 (2007–2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier.

36) Blant annet rapport fra FFI 18/00498 «Brukes det nok ressurser til verdibevaring av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg.

37) Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey & Company Inc (Forsvarsdepartementet 2015)^a.

Utvikling i driftstilskuddet i perioden 2015–2021

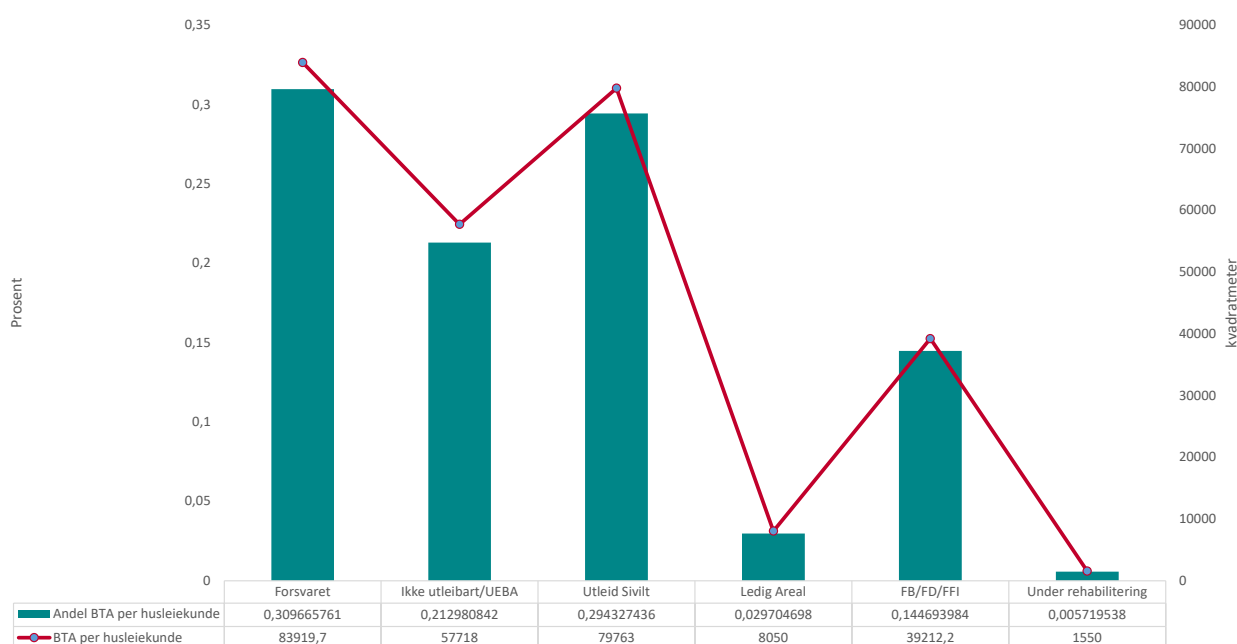
ALLE TALL I MILLIONER KRONER, IKKE INFLASJONSJUSTERT



Tabellen viser at ressurser til å ivareta festningsporteføljen over tid har blitt kraftig redusert. Det er ikke i samme periode registrert større endringer i sammensetning for porteføljen eller endret ambisjonsnivå for forvaltningen. Det må dermed legges til grunn at mangel på ressurser er hovedårsaken til økte anmerkingskostnader og stadig større vedlikeholdsetterslep. Underdekningen er estimert til cirka 110 mill årlig for 2021 og 2022.

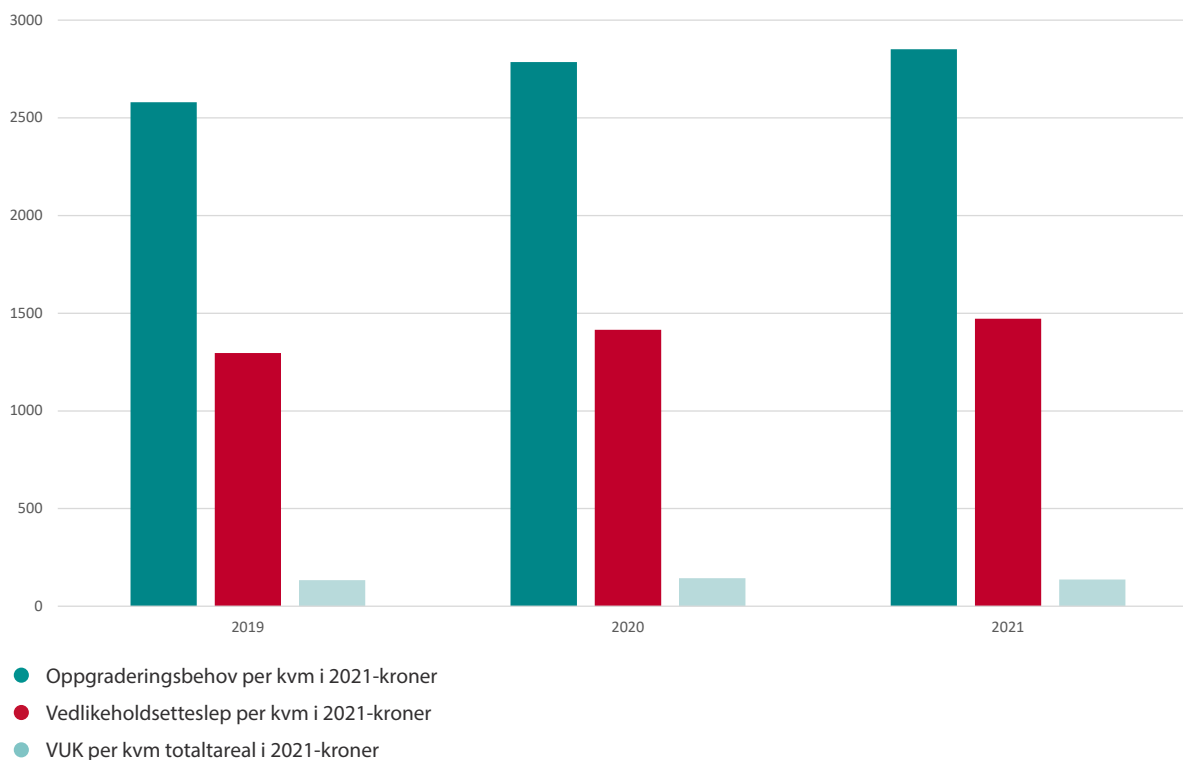
- Investeringsmidler til komponentutskifting, fornying og lignende
- Ordinært driftstilskudd fra Forsvarsdepartementet

Ved utgangen av 2021 var fordeling for leietakere/arealer slik for festningsporteføljen:



- Andel BTA per husleiekunde
- BTA per husleiekunde

Forholdet mellom behov og midler



Oversikt over husleieinntekter for utleie av festninger fra sektoren og sivile leietakere – forvaltning og drift av utleide arealer. Tall i millioner kroner.

	2020	2021
Normtallsbasert leie fra sektor	39,6	41,1
Inntekter fra sivil sektor	42,6	50,5
Totalt	82,2	91,6

TILSKUDDSBEHOV	MILL KR
Vedlikehold	45
Forvaltning og drift arealer uten leieinntekt	15
Forsyning arealer uten leieinntekt	6
Tilrettelegging av festningene for publikum	12
Komponentutskiftning	57
Sum tilskuddsbehov	135

Samlet finansieringsbehov for festningsporteføljen er estimert slik:

FINANSIERING	MILL KR
Normtallsbasert leie fra sektor	40
Inntekter fra sivil sektor	45
Andre sivile inntekter	10
Tilskudd*	135
Sum totalbehov	230

* Tilskuddsbehov som fremstilt i budsjettinnspill for 2023 (2020-kroner)³⁸:

38) Behovet for tilskudd er ikke inflasjonsjustert etter de ble beregnet i 2020.

5.6.2 Tilstandsgrad og vedlikeholdsetterslep

Tilstandsregistrering skjer i samsvar med NS 3424. I forbindelse med registreringene gjøres det en vurdering av alvorlighetsgrad og konsekvenser for bygningselementer samt hvor mye det haster med utbedring. Det estimeres hva det vil koste å bringe ulike bygningselementer tilbake til et definert referansenivå³⁹. Kostnader for ivaretagelse av byggets oppgraderingsbehov og vedlikeholdsetterslep gir sammen med fastsatt tilstandsgrad (TG) en indikasjon på utvikling for enkeltbygg samt aggregert tilstandsutvikling for porteføljen. Oppgraderingsbehov er beregnede kostnader ved å oppgradere til TG 1, mens vedlikeholdsetterslep uttrykker et avvik/svikt som oppstår når planlagt vedlikehold og fornyelse over tid ikke er tilstrekkelig til å opprettholde definert referansenivå. Forsvarssektorens totale portefølje av kulturhistoriske eiendommer består av cirka 970 bygg (hvorav 33 bygg med samlet areal på cirka 9 500 kvadratmeter er under avhending). Totalt areal er cirka 620 000 kvadratmeter som utgjør cirka 15 prosent av den totale eiendomsporteføljen. Av Forsvarsbyggs tilstandsanalyserapport (2021) fremgår at arealvektet tilstandsgrad er 1,458 i 2021. Arealvektet alder på bygningene er beregnet til 118 år.

Det er cirka 330 000 kvadratmeter av porteføljen av kulturhistoriske bygninger som fortsatt skal forvaltes av sektoren og som ikke er definert som del av festningsporteføljen, jf. kapittel 3. Denne delen av sektorens kulturhistoriske eiendommer består av cirka 520 bygg. Arealvektet tilstandsgrad er 1,442 og arealvektet alder er beregnet til 69 år.

Festningsporteføljen består av cirka 450 bygg med et totalt areal på cirka 290 000 kvadratmeter. Arealvektet gjennomsnittlig alder er 204 år. 94 prosent av festningsporteføljen er tilstandsregistrert, og arealvektet tilstandsgrad er 1,42. Tilstandsgrad for bygg i festningsporteføljen er bedre enn for øvrig vernet bygningsmasse og har samme tilstandsnivå som den ordinære porteføljen. Tilstandsutviklingen for festningsporteføljen viser imidlertid en jevn forverring fra 2016 der arealvektet tilstandsgrad på byggene har gått fra 1,30 til 1,42. Dette må anses å være en alvorlig forverring over et relativt avgrenset tidsrom, og antas å ha sammenheng med reduksjon i tilskudd.

I tillegg til bygninger i festningsporteføljen inngår uteareal i form av 127.000 kvadratmeter festningsmurer og 4.500 dekar park- og rekreasjonsområder. Arealvektet tilstandsgrad for uteareal har også hatt en jevn forverring fra 2016 fra 1,55 til 1,65 i 2021.

I perioden 2008-2014 fikk Forsvarsbygg ekstra bevilgninger til vedlikeholdstiltak. Det ble i dette tidsrommet brukt tilsammen 500 millioner kroner primært for å sikre bygninger og festningsmurer i tillegg til ordinære vedlikeholdsmidler. Dette førte til en tydelig forbedring av tilstanden for porteføljen i perioden.

Erfaringstall viser at de reelle kostnadene for oppgradering og vedlikeholdsetterslep er omtrent 1,6 ganger høyere enn registrerte / beregnede kostnader fra tilstandsregistrering (relaterer seg til prosjekterings-, gjennomførings- og usikkerhetskostnader, eller kostnader for å oppfylle nye tekniske og/eller brukerkrav). I tillegg kommer sterk økning i byggekostnadsindekser den senere tid.

I perioden fra 2015 til 2021 har registrert vedlikeholdsetterslep for festningsporteføljen økt med cirka 152 millioner kroner. Vedlikeholdsetterslepet for uteareal⁴⁰ (herunder festningsmurer) utgjør den største delen med 107 millioner kroner. Gjennomsnittlig årlig forverring av tilstanden til festningsporteføljen er cirka 22 millioner kroner⁴⁰ og antas å ha en sterk sammenheng med reduksjon i bevilgning til utskiftning, drift og vedlikehold.

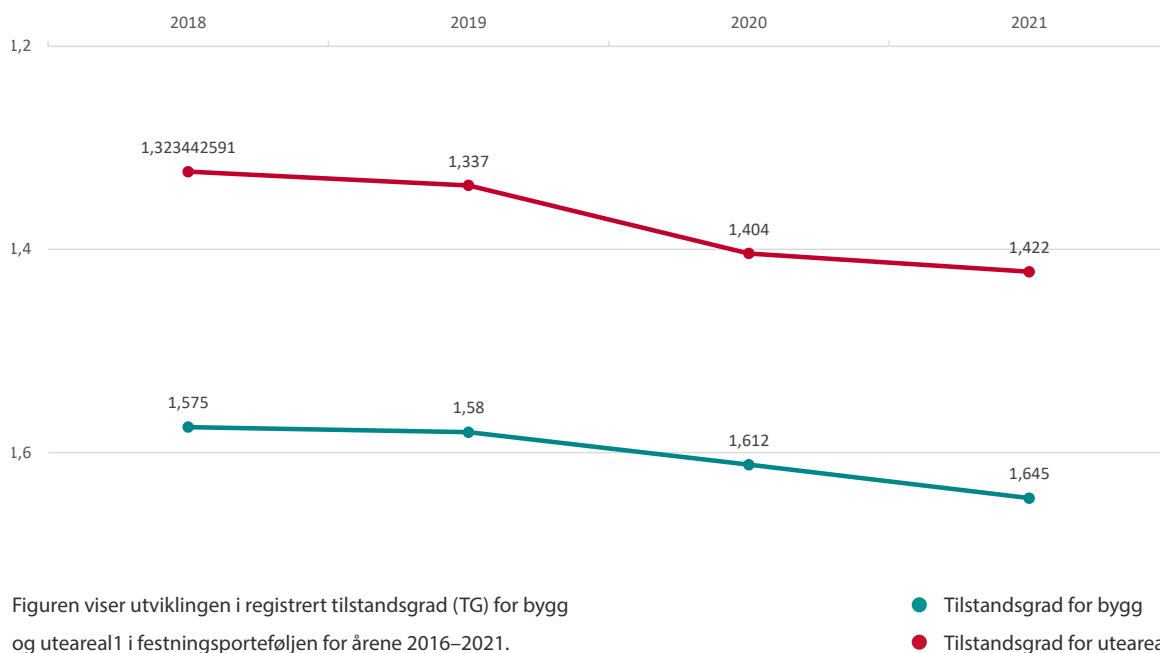
Interne vurderinger og prognoser tilsier at sektoren må subsidiere festningsporteføljen med betydelige midler fra primærporteføljen for å klare oppdraget fra departementet. Dette er bekreftet i flere utredninger og omfanget øker over tid.

Mangelen på øremerkede midler til festningsporteføljen i dag utgjør den altoverskyggende utfordringen for forvaltningen av festningene. Det anbefales at nødvendige grep tas for å avhjelpe virkningene av festningenes manglende finansiering, se nærmere under pkt. 7.5.

39) Referansenivå er definert i Forsvarsbyggs verdibevaringsstrategi. NS 3424 er lagt til grunn som modell for tilstandsregistrering.

40) Forsvarsbyggs tilstandsanalyserapport (2021) viser en økning i etterslep på bygninger fra 2019-2021 på i overkant av 50 millioner kroner.

Utvikling i tilstandsgrad



1) I festningsporteføljen registreres også tilstanden på et utvalg festningsanlegg (spesielle anlegg), slik som antikvariske festningsmurer, broer, tunneller, kasematter og voller.

Beregnet utvikling i vedlikeholdsetterslep på festningene i perioden 2015–2021

ALLE TALL I MILLIONER KRONER OG AVRUNDET TIL NÆRMESTE MILLION

ETTERSLEP FOR KATEGORI	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BYGG	354	365	360	342	344	390	399
UTEAREAL	253	263	263	283	285	334	360
SUM	607	628	623	625	629	724	759

5.6.3 Potensial for økt selvfinansiering

Forsvaret er i moderne tid i mindre grad til stede på festningene. I tråd med utviklingen har sektorens oppdrag om å legge til rette for ny sivil bruk blitt stadig viktigere. Selvfinansiering handler om festningenes evne til å dekke porteføljens samlede kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold med lavest mulig årlig tilskudd fra Forsvarsdepartementet. Det stilles krav om å utnytte det kommersielle potensial

eiendommene har, men hensynet til kulturhistoriske verdier, symbolverdi, samt festningenes verdighet skal likevel alltid komme i første rekke.

Økte inntektskrav fra sivil bruk av festningene er sammen med reduserte bevilgninger sentrale utviklingstrekk for perioden fra 2011 og frem til i dag. Manglende ressurser til festningene påvirker ikke bare ivaretagelse av porteføljens tilstand, men reduserer også mulighetene for å skaffe inntekter gjennom sivil utleie.

Nasjonale festningsverk er over tid utviklet til attraktive arenaer for historie- og kulturopplevelser, reiseliv og rekreasjon der utleie og aktiviteter bidrar med inntekter til sektoren. Besøkstallene til festningene er økt og dette bidrar til økt etterspørsel og betalingsvilje for lokaler. Lokaler på festningene kan være svært attraktive - men det må også tas hensyn til at forhold som leietakeres krav til areal- og energieffektivitet og krav til standard i sammenligning med nyere bygg på sikt kan gi lavere etterspørsel.

Det er per i dag cirka 60 000 kvadratmeter som er definert som ikke utleibart areal. Omtrent halvparten av dette arealet anses å ha potensial for ny bruk under forutsetning av midler til utvikling. Stabil tilgang på midler for utvikling til ny sivil bruk vurderes som en kritisk suksessfaktor for ytterligere økt grad av selvfinansiering.

A. Reell kostnadsdekkende leie for ivaretagelse av forvaltning, drift og vedlikehold av porteføljen og samfunnsoppdrag om åpne og tilgjengelige festninger.

Det er en kritisk suksessfaktor for å ivareta samfunnsoppdraget og mulighet for økt grad av selvfinansiering at det finnes en kostnadsdekkende leiemodell som sikrer forutsigbar ressurstilgang for forvaltning av statlig eiendom.

Dersom festningsporteføljen også i fremtiden skal forvaltes av forsvarssektoren, bør det vurderes om porteføljen bør løftes ut av sektorens husleiemodell og gis leienivå på markedsmessige vilkår. Markedsmessige vilkår for alle leietakere på festningene vil styrke porteføljens evne til selvfinansiering betydelig.

B. Autonomi, forutsigbar økonomi samt fullmakter knyttet til virksomhet.

Det er viktig at ivaretagelse av festninger sikres langsiktig og forutsigbar økonomi som også ivaretar behov for midler til utvikling for ny sivil bruk og finansiering av fornyelse.

Det er videre en viktig forutsetning for økt innføringsevne at det fremkommer et tydelig og helhetlig ansvar for beslutninger samt rammebetingelser som kan sikre at festningsporteføljen forvaltes og utvikles samlet og koordinert og hvor det er mulig å fordele kostnader og inntekter mellom enkeltfestninger.

C. Endret leiemodell dersom forsvarssektoren skal være forvalter av bygg og grunneiendom i fremtiden.

Det anbefales at det vurderes om husleiemodellen for sektoren ikke bør gjelde for festningsporteføljen. Uansett valg av fremtidig organisatorisk løsning for forvaltning av festningene, anbefales det at Forsvarsdepartementet tar stilling til om festningsporteføljen skal tas ut av leiemodellen. Normtallsbasert leie fra leietakere i sektoren er ikke kostnadsdekkende. Husleiemodellen er begrunnet i behov for enhetlig forvaltning av eiendom, bygg og anlegg ment å dekke primærvirksomhetens behov der hensikten er å skape økt forsvarsevne. Det virker ikke logisk at modellen skal benyttes for eiendommer uten operative funksjoner der det er gitt konkrete oppdrag om mer selvstendig økonomi uten subsidiering fra aktiv portefølje. Spesielt i de store byene resulterer dagens modell i en sterkt subsidiert leie. Eksempelvis vurderes markedsleienivået for Akershus festning å være 5–7 ganger høyere enn dagens internleie. Markedsleie vil bidra til at inntekspotensialet for festningene øker med titalls millioner og i vesentlig grad redusere behovet for bevilgninger.

D. Økning av netto inntekter fra sivil utleie.

Arealer leies ut til sivile på tidsbestemte kontrakter og til markedspris det til enhver tid har vært mulig å oppnå i markedet. Leieinntektene varierer, noe som både kan skyldes at lokaler vurderes som utidsmessige og lite areal-/energieffektive samt at vedlikeholdsstandard vurderes som lav. Krav om offentlige brukstillatelser kan medføre at leietakere må bære ansvar og risiko for lokalenes egnethet for egne bruksformål. Forsvarsbyggs interne utredning indikerer et potensial for inntektsøkning fra sivil utleie av bygg, uten investeringer fra eiers side. Samme utredning påviste også potensial for en vesentlig økning av nettoinntekter fra arenautleie (korttidsutleie og arrangementer). Begge potensialer forutsetter at det arbeides profesjonelt og målrettet med sivil avtaleforvaltning og utleie.

E. Eiendomsutvikling i samarbeid med andre offentlige og private aktører.

Det anslås at 10–12 000 kvadratmeter kan utvikles for ny bruk i samarbeid med private aktører med en netto, årlig resultatforbedring for festningsporteføljen i størrelsesorden fem millioner kroner.

Utviklings samarbeid med private aktører vil i tillegg kunne øke netto leieinntekter fra allerede utleide arealer. I dagens situasjon er det svært liten mulighet til å bruke utviklingsmidler for å øke inntjeningssevnen og der festningsporteføljens utviklingsbehov prioriteres opp mot operative behov, vil også økonomisk lønnsomme prosjekter ha vanskeligheter med å nå opp.

Tilgjengelige midler til utvikling for ny bruk er en kritisk suksessfaktor for økt inntjeningssevne på festningene, jf. kapittel 7. Det bør vurderes hvordan staten vil innrette tilrettelegging for ny bruk. I praksis vil staten ofte som minimum gjennomføre enkelte vedlikeholdstiltak mens hovedtyngden av investering bæres av privat investor. Det bidrar til at samfunnsøkonomisk formål med tilrettelegging for ny bruk kan ivaretas, og gir staten lavere leieinntekter på sikt.

Det har som følge av ressursprioritering tidligere vært et større fokus på å utnytte det totale potensialet i festningsporteføljen for selvfinansiering og utviklingen av tilbudet til publikum. Selv om dette er områder som har vært noe nedtonet de siste årene, så finnes det i forsvarssektoren både kompetanse og et erfaringer knyttet til denne type eiendomsutvikling som det kan bygges videre på.

F. Potensial for avhending.

Det vises her til pkt. 8.3 hvor det fremgår at eventuelt potensial for avhending må vurderes ut ifra hva som er best for festningsporteføljen og at avhendingsinntekten må komme festningsporteføljen til gode.

5.6.4 Finansiering gjennom samarbeidsløsninger

Kulturdepartementet og Forsvarsdepartementet inngikk i forbindelse med behandlingen av langtidsplan for forsvarssektoren 2017–2020 en budsjettavtale om at 40 prosent av samlede utgifter til fire av korpene i Forsvarets musikk skal finansieres av Kulturdepartementet med 50 millioner kroner per år.

Under ledelse av Forsvarsdepartementet ble det i 2019 utarbeidet en rapport⁴¹ av en arbeidsgruppe bestående av representanter for Forsvarsdepartementet, Kulturdepartementet og Forsvaret. Tema var eventuell mulighet for at kommuner og fylkeskommuner kunne bidra med driftsstøtte for å finansiere deler av virksomheten til Forsvarets musikk i og med at store deler av disse aktivitetene er direkte innrettet mot et sivilt publikum. Det ble ikke anbefalt at kommuner og fylkeskommuner bør pålegges å bidra med driftsstøtte – statlig virksomhet forutsettes finansiert med statlige midler.

Samfunnsoppdraget om åpne og tilgjengelige festninger er i enda større grad innrettet mot et sivilt publikum enn for Forsvarets musikk. Dersom statlig eierskap til bygninger opprettholdes vil denne type samarbeidsløsninger skje i form av delte bevilgninger over statsbudsjettet der staten ikke oppnår økonomisk effekt. Statlig prioritering av behov kan ivaretas ved budsjettjusteringer. Dette vil også gi tydeligere ansvars- og styringslinjer for statlig oppfølging og kontroll fra departementenes side.

Kommuner og fylkeskommuner bør ikke pålegges å bidra til finansiering av statlig eiendom dersom statlig eierskap for bygningene opprettholdes i fremtiden. Det kan imidlertid være deler av porteføljen som ikke forutsetter statlig eierskap, og hvor det kan være aktuelt med kommunal og fylkeskommunal forvaltning og ansvar.

I oppfølgingen av museumsutredningen⁴² kan det være aktuelt å vurdere om roller som eiendomsforvalter eller virksomhetsansvarlig for organisasjoner under KUD eller i regi av fylkeskommuner/kommuner kan være aktuelt for én eller flere av festningene. Når alternativ som kun omfatter noen få utvalgte festninger vurderes, vil man få en oppsplitting av festnings-

41) Utredning om mulig delfinansiering fra kommuner og fylkeskommuner av FMUS' virksomhet. Forsvarsdepartementet og Kulturdepartementet, 23. januar 2019.

42) Meld. St. 23 (2020-2021) – *Musea i samfunnet*.

porteføljen og vil også risikere en sterk svekkelse av porteføljens selvfinansieringspotensiale, jf. 8.5 og 8.6.

Offentlig privat samarbeid (OPS) lignende løsninger har i en del tilfeller blitt vurdert som virkemiddel i tilfeller hvor det ikke har vært mulig innenfor festningsporteføljens økonomi og skaffe tilgjengelig midler til utvikling av enkeltbygg. I praksis er dette bare mulig i situasjoner hvor det er et sivilt/kommersielt marked som ønsker å benytte et bygg innenfor festningsporteføljen. Felles for alle OPS avtaler er at leietaker gis anledning til å finansiere utviklingstiltak og at han kompenseres/tilbakebetales i form av en redusert leie. Selv om kontraktuelle forhold til leietaker kan bli utfordrende og løsningen innebærer en redusert innteksstrøm til porteføljen, så anses gjennomførte OPS løsninger som vellykkede. Spesielt fordi bygget da kan utvikles til en bruk som gir synergier også for resten av festningen og fordi man får oppgradert tilstanden til bygget. Eksempler på bruk av OPS lignende løsninger er Festningen restaurant og Høymagasinet på Akershus festning samt Fredriksten festningshotell.

5.6.5 Modeller for beregning av leie i forsvarssektor og sivil sektor

Både i sivil sektor (Statsbygg) og i forsvarssektoren (Forsvarsbygg) er det utarbeidet kostnadsdekkende⁴³ leiemodeller som skal sikre synliggjøring av kostnader og at det er en forutsigbar ressurstilgang for statlig forvaltning av fast eiendom. Kostnadsdekkende leie kan defineres som: *den minimumsleie en må ha for å dekke de reelle kostnadene, herunder anskaffelses- og restkostnader (kapitalkostnader) og FDVU-kostnader.*⁴⁴

I Statsbyggs modell er kostnadsdekkende leie basert på årlig husleie over en gitt leietidsperiode. Årskostnadene består her av to hovedkomponenter; FDVU-kostnader og kapitalkostnader. FDVU-kostnadene beregnes med utgangspunkt i levetidskostnadene (LCC-kostnadene) dvs. nåverdien av de forventede årlige kostnadene til FDVU i leiekontraktens løpetid. Kapitalkostnadene - forrentning og avskrivning av investert kapital - beregnes med utgangspunkt i leieobjektets markedsverdi. Årskostnadene, det vil si kostnadsdekkende leie, fås ved å legge levetidskostnader og kapitalkostnader ut som en annuitet over leieperioden. Avskrivninger estimeres under hensyn til leieobjektets antatte restverdi ved leieforholdets utløp.

43) Det vises til pkt. 5.6.1 og sluttnote K hvor det stilles spørsmål om FDVU delen av forsvarssektorens leiemodell er reelt kostnadsdekkende.

44) «Byggordboka» – Norges bygg- og eiendomsforenings ordbok på nett.

Forsvarsbyggs leiemodell er basert på erfaringsmessige normtall for årlige FDVU-kostnader. Normtallene er fastsatt på porteføljenivå for ulike kategorier bygg og reguleres årlig med forsvarsindeksen. Normtallsleien er regulert slik at den skal reflektere deler av forventede levetidskostnader, men det er i begrenset grad foretatt LCC-beregninger av enkeltbygg. I tillegg til normtallsleien betaler sektorens brukere et mindre leieelement til komponentutskiftning (større vedlikeholdsoppgaver). Forsvarssektoren ivaretar for øvrig løpende kapitalslit gjennom å bevilge egne midler til komponentutskiftning samt gjennom fornyelsesprosjekt som inngår i den ordinære investeringsplanen. Det er følgelig store forskjeller mellom de to leiemodellene, både mht. leiefastsettelsen og leienivå. Begrepet «kostnadsdekkende leie» i sivil offentlig sektor og i forsvarssektoren representerer ikke de samme kostnadene.

5.7 Dagens kompetansesituasjon

I Forsvarsbygg er det utviklet kompetanse over mange år for å ivareta festningene som fredede kulturminner, men også for å utvikle festningene som åpne og tilgjengelige anlegg og arenaer for formidling av historie og ulike kulturuttrykk. Forsvarsbygg har utviklet en modell for å skape nytt liv på de nasjonale festningsverkene, der økt selvfinansiering har vært viktig over tid. Kompetanse knyttet til eiendomsforvaltning, utvikling av området som en destinasjon og håndtering av sivil utleie er sentralt. Inntekter fra sivile leietakere har blitt festningenes største inntektskilde. Et miljø og en kultur for innovasjon har vært avgjørende i denne utviklingen. Dette gjelder både internt i Forsvarsbygg og i nettverket lokalt rundt hver festning.

Forsvarsbygg er helt avhengig av god samhandling med sine interessenter (se figur) for å utvikle festningene. På vegne av Forsvarsbygg som forvalter og tilrettelegger har Festningsforvalter en sentral rolle på den enkelte festning. Han/hun er navet i det lokale nettverket som er unikt for den enkelte festning og gir liv og energi til innovasjon. Festningsforvalterne har ulik kjernekompetanse og stor nytte av å arbeide tett sammen og utveksle erfaringer. Samtidig samarbeider de tett med spesialkompetansen som fins i Forsvarsbygg; kulturminneforvaltning, miljø, drift- og vedlikehold, destinasjons- og eiendomsutvikling, kommunikasjon, økonomi og juridisk kompetanse. Forvalterne forholder seg også til svært ulike

interessenter lokalt og må utvise stor forståelse for en rekke fagområder; reiseliv og kultur, planprosesser, bærekraft, vertskapsrollen, allmenhetens interesser, forholdet til media, utleie, eiendomsinvestorer, arrangement og stedsutvikling. Ulike interesser må balanseres innenfor verdighetsprinsippet.

Organisering av kulturminnefaglig kompetanse i Forsvarsbygg er delt ved at spisskompetansen er skilt ut fra den ordinære forvalterlinjen i en egen enhet hvor faget står sterkt. Driftsorganisasjonen har ansvaret for forvaltningen av festningene, men støtter seg faglig på kulturminneenheten. Dette er en ordning som fungerer bra, men som kan være utfordrende. Spesielt gjelder dette når mål og rammebetingelser for sektorens primærportefølje krever at denne skal prioriteres på bekostning av festningsporteføljen; eksempelvis ved å selge deler av festningene for å innfri kravet til økte avhendingsinntekter. Kompetansen i kulturminneavdelingen spenner bredt, fra teknisk bygningsvern til langsiktige vernestrategier og dialog med kulturmiljømyndighetene. Dette er en kompetanse som er etterspurt utenfor Forsvarsbygg, og tilbyr også tjenester til aktører utenfor forsvarssektoren.

Mandatet poengterer at festningene skal videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser. Forsvarsbygg har i dag medarbeidere med forretnings- og markedsmessig utviklingskompetanse som kjenner festningene og som har erfaring med å balansere samfunnsoppdrag og forretningsmessige prioriteringer. Dette miljøet bør videreutvikles uavhengig av fremtidig organisering av festningsporteføljen. Utfordringen knyttet til utviklingen av festningene anses primært å være et spørsmål om økonomisk og formelt handlingsrom. Sistnevnte kanskje spesielt knyttet til samarbeidsløsninger med private, jf. pkt. 5.4.

Interessentkart



A large, stylized number '6' is the central graphic element. It is composed of a thick, light grey outer ring and a thin, teal inner outline. The number is positioned on the left side of the page, with the text 'KAPITTEL 6' and the main title 'Andre statlige eiendomsforvaltere' overlaid on it.

KAPITTEL 6

Andre statlige eiendomsforvaltere

6. Andre statlige eiendomsforvaltere

6.1 Norge

6.1.1 Statens husleieordning – Statsbygg

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har det overordnede ansvaret for eiendommene som inngår i statens husleieordning og forvaltes av Statsbygg. Husleieordningen ble innført i 1992 og innebærer at Statsbygg inngår leieavtale om kostnadsdekkende leie med de enkelte statlige virksomhetene for de lokalene de disponerer. Bruker dekker husleien over sitt driftsbudsjett. Per i dag utgjør eiendomsmassen cirka 2,6 millioner kvadratmeter som fordeler seg på cirka 2 300 bygninger i Norge (inkludert Svalbard) og cirka 170 bygninger i utlandet. Porteføljen omfatter også bygninger med vern. Statsbygg tar hånd om forvaltning, drift og vedlikehold. Statens husleieordning har vært et viktig virkemiddel for å sikre verdibevarende vedlikehold av eiendomsmassen. Se nærmere om sammenligning av statens husleieordning og Forsvarsbyggs modell under pkt. 5.6.5.

Statens husleieordning er basert på verdibevarende vedlikehold og kostnadsdekkende husleie (summen av de totale kostnadene staten har for eiendommen i leiekontraktens løpetid). Kostnadselementene i leien er tomteverdi, investeringskostnad med renter, periodisert forvaltning, drift og vedlikehold (FDV). Det beregnes kapitalverdi basert på eiendommens markedsverdi (antatt salgsverdi), eller endelig byggekostnad hvis det er nybygg. I tillegg kommer FDVU-kostnader beregnet til leieavtalens løpetid (som regel 20 år). Til avkortning kommer eiendommens restverdi etter leiekontrakten er gått ut – hva eiendommen kan selges for ved utløp av kontrakt etter 20 år – før kostnaden beregnes over hele leieperioden. Kapitalelementet (avskrivninger og renter) utgiftsføres videre hos Statsbygg og kommer til inntekt i Finansdepartementet. Avkastningskravet er satt til fire prosent. Statens husleieordning skiller mellom bruker og eiendomsforvalter og legger til rette for at brukeren kan innrette sin virksomhet omkring kjerneoppgavene, samtidig som et spesialisert eiendomsmiljø ivaretar eiendommen. Ordningen er vurdert som en suksess.⁴⁵

Statsbygg forvalter en rekke kulturhistoriske bygninger. Mange av dem inngår i statens husleieordning. I tillegg ligger enkelte kulturhistoriske eiendommer uten ordinære brukere på kapittel 531 Eiendommer til kongelige formål og kapittel 533 Eiendommer utenfor husleieordningen. Kapittel 533 er skilt ut for å synliggjøre kostnader samt unngå krysssubsidiering fra leieinntekter på kapittel 2445 Statsbygg. 533-porteføljen utgjør cirka 32 000 kvadratmeter bygningsmasse og store uteområder. Kapittel 533 er bruttobudsjettet, og et godt vedlikehold av eiendommene forutsetter tilstrekkelig årlige bevilgninger. For en tiårsperiode er det overført 35 millioner årlig fra kapittel 2445.

Statsbyggs formål er bl.a. å forvalte lokaler for virksomheter i statlig sivil sektor. Utleie til aktører utenfor rettssubjektet staten ligger utenfor Statsbyggs formål.

6.1.2 Selvførvaltende universiteter

Universitets- og høyskolesektoren har ulike forvaltningsmodeller. Høyskolene er forvaltet av Statsbygg og inngår i statens husleieordning og/eller leier i markedet. De største universitetene er dels selvførvaltende, dels i statens husleieordning og dels i leiemarkedet.

Prosessen for å etablere internutleie for selvførvaltende virksomheter kom for alvor i gang omkring år 2000. Riksrevisjonen påpekte i Dokument 3:4 (2012–2013) at internhusleieordningene ved de selvførvaltende universitetene i for liten grad ga økonomisk forutsigbarhet for å sikre verdibevarende vedlikehold av universitetenes bygningsmasse. Kunnskapsdepartementet (KD) initierte evaluering av husleieordningene.

Selvfovalt eiendom er forvaltet av den virksomheten som er bruker av eiendommen. For universitets- og høyskolesektoren ble det fra 01.01.2018 av Kunnskapsdepartementet innført et felles prinsipp for fastsettelse av leie for selvførvaltede lokaler kalt fellesmodellen. Fellesmodellen bygger på prinsippene fastsatt av norsk standard NS 3454 og forutsetter at det ikke gis full husleiekompensasjon slik at bruker må tilpasse bruk innenfor rammen av bevilgning. Fellesmodellen ble innført med den hensikt å opprettholde tilstandsgraden på universitets- og høyskolebygg samt å synliggjøre kostnadene forbundet med forvaltning, drift og vedlikehold.

Det er cirka 50 prosent av universitetenes totale forvaltede areal som har vern. Universitet i Oslo (UiO) har høyest andel av verneverdig portefølje blant

⁴⁵ Se Rådgivende ingeniørers forening (2021) *State of the nation – Norges tilstand 2021*.

universitetene. UiO finansierer forvaltning, drift og vedlikehold av sin eiendomsvirksomhet gjennom en internhusleieordning som er felles for alle de fem selvforvaltende universitetene. I tillegg har styret disponert penger til større investeringsprosjekter samt mottatt delfinansiering via oppgraderingstilskudd via KD/statsbudsjettet.

I en selvforvaltet modell dekkes FDVU over gjeldende driftsbudsjett. Det er også enkelte kostnadsposter som ikke påløper for dette forvaltningsregimet. Ved et statlig finansiert nybygg vil det for institusjonen medføre løpende kostnader til drift og vedlikehold, men normalt ikke medføre kapitalkostnader. Midler til å sikre et hensiktsmessig nivå for eiendomsforvaltning vil i de fleste tilfeller allokere av bruker selv over enhetens samlede bevilgede midler. For endringer i lokaler må de selvforvaltede institusjonene selv fremskaffe hele investeringsbeløpet før prosjektet kan starte, mens man i husleieordningen kun trenger å fremskaffe midler til en økt husleie (ordningen for brukerfinansierte byggeprosjekter, tidligere «kurantordningen»).

De største forskjellene i økonomistyringen mellom de to forvaltningsmodellene i sivil sektor ligger primært i at statens husleieordning priser kapitalkostnadene samt at bruker selv (selvforvaltet areal) styrer over sitt samlede budsjett, og hvilke midler som skal anvendes til eiendomsforvaltning mot andre områder. Midler for å ta igjen vedlikeholdsetterslep vil typisk komme som satsingsmidler fra styret, men kan også bevilges over statsbudsjettet. Andre kilder til inntekter, som salg av eiendom, kan også være aktuelt. Det legges til grunn at satsingsmidler ikke inkluderes i internhusleien.

6.1.3 Opplysningsvesenets fond (OVF)

OVF ble opprettet i 1821. Fondet er hjemlet i Grunnloven § 116 og ble i 1996 regulert i egen lov. Fondet var i 2020 underlagt Barne- og familiedepartementet. Fondets verdier består av fast eiendom og verdipapirer. Fondet har ingen ansatte, men drift, forvaltning og utvikling av fondets verdier finner sted i et eget forvaltningsorgan som har 61 årsverk, samt ansatte i datterselskaper. Totalt hadde OVF-konsernet cirka 100 årsverk i 2020. Fondets virksomhet skal komme Den norske kirke til gode. Dette skjer gjennom å holde boliger for prester og ved å yte pengestøtte i form av ulike tilskudd. Fondet skal dessuten ivareta sin store portefølje av kulturhistoriske viktige bygninger.

6.2 Sverige

Forvaltning av statlig eide kulturhistoriske forsvarsanlegg er delt mellom Statens fastighetsverk (SFV) og Fortifikasjonsverket.

Statens fastighetsverk

SFV er sentral forvaltningsmyndighet under Finansdepartementet der Regjeringen oppnevner virksomhetens styre og vedtar ansettelse av generaldirektør. SFV har ansvar for forvaltning av en del av statens eiendom og skal på oppdrag fra Regjeringen sørge for forvaltning, nybygging, ombygging og avhending (www.sfv.se). SFV forvalter eiendommer der det forutsettes langsiktig statlig eierskap for spesielle formål, har stor kulturhistorisk verdi samt eiendommer som staten har et særskilt ansvar for fordi de har tilhørt kongemakten. SFV forvalter cirka 2 300 eiendommer med mer enn 4 000 bygninger. Bygningene med tilhørende utearealer er felles nasjonal arv – av 276 såkalte byggnadsminnen forvalter SFV totalt 188. I tillegg forvaltes grunneiendom tilsvarende 1/7 av Sveriges totale landareal samt 1700 øyer.

SFV har i hovedsak to former for leiefastsetting for bruk av eiendommer – markedsleie og såkalte bidragsfastigheter. Bidragsfastigheter er viktige kulturhistoriske eiendommer der leieinntektene ikke på lang sikt kan dekke kostnadene. Bidragsfastigheter finansieres derfor gjennom tilskudd fra staten (ifølge årsrapport SFV 2021 var kostnadene totalt 415 millioner svenske kroner hvorav tilskudd utgjorde cirka SEK 341 millioner. Ordningen med bidragsfastigheter omfatter cirka 1000 bygg samt en del utearealer og et hundretalls anlegg; som for eksempel de kongelige slott, flere slottsparker, festninger, ruiner og kloster.

Det fremgår av årsrapport for 2021 at SFV i budsjettinnspill og underlag til Regjeringen de siste årene har gjort oppmerksom på at bevilgningsnivå ikke gjør det mulig å forvalte kulturhistoriske eiendommer slik at mål kan opprettholdes. Det pekes på at kombinasjonen av et over tid økende antall eiendommer inn i porteføljen samt mer omfattende lovkrav og økte ambisjoner for forvaltningen, har gjort at evnen til å ivareta eiendommene innenfor gjeldende regelverk og vernebestemmelser er ytterligere redusert. SFV beskriver at det er spesielt utfordrende å gjøre tiltak for ivaretagelse av kulturhistoriske verdier samt oppfylle lovkrav til eiere av fast eiendom.

Fortifikasjonsverket

Fortifikasjonsverkets hovedoppdrag er å forvalte statens operative forsvarseiendommer. Oppdraget innebærer drift og vedlikehold av store garnisoner, utearealer og bygninger. Oppdraget omfatter videre nybygg, ombygging samt avhending dersom eiendommene ikke lenger trengs til forsvarsformål. Fortifikasjonsverket skal kun forvalte kulturhistoriske bygg/kulturmiljøer som det svenske forsvaret har behov for eller som ikke kan avhendes fordi de ligger inne i områder som forsvaret fortsatt har behov for.

Det er presisert i oppdraget at Fortifikasjonsverket «ska i allt vårt arbete ta hänsyn till fastigheternas hållbarhets- och kulturvärden». Fortifikasjonsverket forvalter drøyt 300 bygninger som klassifisert som «statliga byggnadsminnen» som utgjør cirka 4,5 prosent av total portefølje. Kulturmiljøet er viktig for det svenske Forsvaret som har en egen arkitekturpolicy som fremhever vekten av kameratskap, symboler, tradisjoner og historie som viktig for Forsvaret som arbeidsgiver. Det understrekes at virksomheten skal «ge utrymme för traditionsbärande och historiska objekt integrerat i nyproduktion». I daglig virksomhet må avveininger mellom kulturhistoriske verdier og virksomhetsbehov for Forsvaret foretas der hensynet til Forsvarets virksomhet veier tungt.

Fortifikasjonsverket anvender en husleieleiemodell for forsvarsrelaterte myndigheter hvor de har en kostnadsbasert husleie i henhold til avgiftsforordningen. Leieinntekter kommer tilnærmet i sin helhet fra største leietaker som er det svenske Forsvaret. Fortifikasjonsverket har ansvar for å budsjettere for behov relatert til vernebestemmelser for kulturhistoriske eiendommer. I utgangspunktet skal nivå på behov for midler til ivaretagelse tilpasses for økte kostnader til drift og vedlikehold av kulturminner, men det kan være krevende å håndtere prioritering mellom ulike krav.

Det ble tidligere avsatt rundt 20–30 mill SEK per år til «eftersatt underhåll för statliga byggnadsminnen eller andra kulturhistoriskt värdefulla byggnader», men dette gjøres ikke lenger da tilstand for de fleste kulturhistoriske eiendommene er på et rimelig nivå.

6.3 Danmark

Det er flere aktører for ivaretagelse av statlige eiendommer; Slots- og Kulturstyrelsen er organisert under Kulturministeriet. De ivaretar en stor andel kultur-

historiske eiendommer og er organisert med fire avdelinger (Center for slotte og haver, Center for restaurering og prosjekter, Center for kunst og biblioteker og Center for kulturarv).

Forsvarsministeriets eiendomsstyrelse forvalter Forsvarets eiendommer og har kulturminner i sin portefølje, blant annet det store festningsanlegget Kastellet i København. Freia eiendom er et aksjeselskap som utvikler og avhender statlig eiendom.

Slots- og Kulturstyrelsen

Slots- og Kulturstyrelsen arbeider for å bevare og beskytte den danske kulturarv. Virksomheten drifter og utvikler statens slott, hager og kultureiendommer (inkludert festninger) samt gir faglig rådgiving og ivaretar ordning for tilskuddsmidler til privatpersoner, organisasjoner og institusjoner. Slots- og Kulturstyrelsen koordinerer utleie av bygg og hageanlegg – primært til næringsdrivende og offentlige institusjoner for å ivareta formål om bruk, vedlikehold og formidling av anlegg med kulturhistorisk verdi.

I tillegg til forvaltning av egne eiendommer så har Slots- og Kulturstyrelsen ansvar for utvendig drift og vedlikehold av bygninger for en rekke kulturinstitusjoner – totalt driftes og vedlikeholdes cirka 30 eiendommer – slott, hager og severdigheter. Til sammen utgjør eiendommene cirka 800 000 kvadratmeter bygg og 500 hektar hageanlegg. Porteføljen omfatter UNESCOs verdensarv i Danmark.

Virksomheten knyttet til eiendomsforvaltning er i hovedsak finansiert gjennom bevilgning fra staten. Det er i årsrapport for 2021 spesifisert kostnader til slotts- og eiendomsvirksomhet på cirka 84 mill opp mot bevilgning på 85 millioner. Det er ikke oppgitt nivå på øvrige kostnader knyttet til forvaltningen, men totalt for året ligger bevilgning til all virksomhet i Slots- og Kulturstyrelsen i størrelsesorden 331 millioner kroner mot inntekt på 162 millioner kroner (inkluderer tilskudd til ulike ordninger som forvaltes på vegne av staten).

Forsvarsministeriets eiendomsstyrelse

Forsvarsministeriets eiendomsstyrelse forvalter Forsvarets eiendommer og har kulturminner i sin portefølje, blant annet det store festningsanlegget Kastellet i København.

6.4 Finland

Senatti – Senate properties

Fra 1.1.1999 ble eiendomsforvaltningen av en større andel statlige eiendommer omorganisert til et statlig eid foretak. Virksomheten fikk 1.3.2001 navnet Senaatti ("Senate Properties") og har ansvar for å administrere, utvikle og leie ut den finske statens eiendommer (se www.senaatti.com). Brukere er hovedsakelig universiteter og høyere utdanningsinstitusjoner, statlige myndigheter, länsstyrelsene, departementene, forskningsinstitutter, kulturelle institusjoner, fengsler og forsvarsadministrasjon. Defence property Finland – er et datterselskap under Senate som forvalter og drifter Forsvarets operative eiendommer.

Senaatti forvalter rundt 9000 bygninger og har ansvar for mer enn 500 vernede bygninger. Det er et tett samarbeid om ivaretagelse av kulturhistoriske eiendommer sammen med finske Museiverket.

Senaatti er et statlig «affärsverk», opprettet med hjemmel i egen lov for slike foretak, og ivaretar statens eierrolle og forvaltningen legger til grunn et langsiktig statlig eierskap. Rammebetingelser fastsettes av Riksdagen i forbindelse med årlige budsjetter (mål, avkastningskrav og øvre ramme investeringer). Leien fastsettes på porteføljenivå for den aktuelle porteføljen (for eksempel forsvarseiendommer) og dekker kostnader til drift og forvaltning inkludert eventuelle merkostnader knyttet til kulturhistoriske bygninger.

Oppdraget er å forvalte og utvikle statlig eiendom samt ivareta kulturhistoriske eiendommer. Senaatti har autonomi for egne midler innenfor rammen av bevilgninger og har i tillegg mulighet til å finansiere prosjekter ved lån fra det finske Finansdepartementet.

Senaatti utvikler også eiendommer som ikke lenger brukes av offentlige organisasjoner for salg i det kommersielle markedet. Ved salg av kulturhistoriske eiendommer utarbeider Museiverket vernebestemmelser for bygningen som deretter kan omsettes fritt i det åpne markedet.

KAPITTEL 7

Forutsetninger for valg av organisasjons- løsning

7. Forutsetninger for valg av organisasjonsløsning

7.1 Kriterier for valg av modell

Mandatet gjengitt i pkt. 1.1 gir en rekke kriterier for vurderingen av de enkelte løsningsalternativ. Mandatet fremhever imidlertid at det grunnleggende vurderingstema er hvilken løsning som er det beste for samfunnet og som best fører til at eiendommene kan bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser. Som et generelt sam-mendrag av viktige kriterier kan også nevnes Kommunal- og moderniseringsdepartementets strategi for bygg og eiendom⁴⁶. Her fremgår det:

«God forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer inneber jamleg vedlikehald, men også at dei er i bruk. «Vern gjennom bruk» er eit viktig prinsipp i kulturmiljøforvaltninga. Vidare bruk og gjenbruk er viktige verkemiddel for å vareta kulturmiljøomsyn, klima- og andre miljøomsyn. Det skal leggst til rette for at eigedommane er attraktive å bruke. Det er viktig at vernemyndigheiter, bygningsmyndigheiter og forvaltarar har eit godt samarbeid, slik at nødvendige funksjonelle og tekniske endringar gjer det mogleg framleis å kunne bruke dei.»

Utredningen har valgt å dele vurderingen av hvert enkelt alternativ inn i 3 hovedtema med undertema. I hovedsak er alle tema hentet direkte fra mandatet. I løpet av gruppens arbeid er det imidlertid kommet opp noen forhold som er av en slik betydning at vi har valgt å synliggjøre de spesielt. Eksempelvis er kompetansebehov med som et hovedtema, jf. pkt. 5.7 og 7.3, samt behovet for en helhetlig og samlet forvaltning som et undertema, jf. pkt. 7.2.

Temaene har en rekke innbyrdes sammenhenger og avhengigheter som i nødvendig grad vil komme fram i vurderingen. Et gjennomgående tema er økonomiske rammer og spørsmål om finansiering. For å gjøre vurderingene opp mot hver enkelt modell enklere, er

økonomi og finansiering diskutert generelt i pkt. 7.5. Samme valg er gjort for tema kompetanse, jf. pkt. 7.3. For å sikre en felles tilnærming struktureres vurderingen av løsningsalternativene i 3 hovedtema, jf. kapittel 8.

a) Kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter skal tas vare på.

- Tilstanden på porteføljen skal være tilfredsstillende
- Ivareta verneverdi skal være et hovedfokus

b) Festningene skal bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser.

- Åpne og tilgjengelige for allmennheten.
- Bidra til å synliggjøre Forsvarets historiske betydning
- Videreutvikles slik at de kulturhistoriske og arkitektoniske kvalitetene blir synliggjort.
- Muligheten for utvikling av festningene/-porteføljen

c) Andre forutsetninger for valg av organisasjonsløsning.

- Oppgaver og roller (jf. pkt. 7.2)
- Kompetanse (jf. pkt. 7.3)
- Haag konvensjonen (jf. pkt. 7.4)
- Økonomiske rammer og finansiering (jf. pkt. 7.5)

Rekkefølgen på hovedtemaene reflekterer også hvilke kriterier gruppen mener er viktigst å ivareta. Kriterium a) er viktigst og deretter b). Det er imidlertid en innbyrdes avhengighet mellom både a) og b) og flere av temaene under c). Spesielt kan økonomiske rammer og finansiering samt kompetanse nevnes som viktige virkemidler.

a) og b) anses som spesielt viktige kriterier fordi de oppfattes som essensielle ift. samfunnsoppdraget, jf. pkt. 3.2. a) fremstår som viktigst fordi en manglende oppfølging vil kunne føre til en irreversibelt tap av verneverdi.

At eiendommer som har betydning for Forsvarets operative evne og/eller virksomhet fortsatt skal forvaltes av Forsvarsbygg inngår som en forutsetning i samtlige prinsippmodeller. En konsekvens av denne forutsetningen er at den, for alle modeller hvor andre forvaltere aktuelle, svekker muligheten for en samlet forvaltning av festningene.

⁴⁶ Ei berekraftig, kostnadseffektiv og samordna bygg- og eigedomsforvaltning (Kommunal- og moderniseringsdepartementets strategi av 2021).

7.2 Oppgaver og roller

Det er primært rollene som eiendomsforvalter og som bruker/leietaker som fremstår som sentrale for å vurdere en fremtidig organisering av festningsporteføljen. Eiendomsforvalter har ansvaret for å forvalte, drifte, vedlikeholde og utvikle eiendommene i samsvar med definerte rammeforutsetninger. Bruker er en statlig virksomhet eller en virksomhet utenfor staten som betaler leie til eiendomsforvalteren for å benytte eiendommen til sitt formål. Statens husleieordning er et eksempel på en slik modell, der Statsbygg er eiendomsforvalter og ulike statlige virksomheter i sivil sektor er bruker. Det vil i dette tilfelle være brukeren som har oppgaven med å sørge for åpne og tilgjengelige festninger. Hvis det er aktuelt med en ikke statlig leietaker vil et departement måtte gå inn som garantist, jf. kapittel 4.

Med «helhetlig forvaltning» menes at den enkelte festning forvaltes under ett samlet forvaltningsregime som har ansvaret for både å ivareta tilstanden på porteføljen (FDVU) og at festningene er åpne og tilgjengelige for allmennheten. Med «samlet forvaltning» menes at hele festningsporteføljen ivaretas av samme forvalter.

Graden av helhetlig og samlet forvaltning vil bli vurdert som et kriterium ved anbefaling av modell. Å ikke lengre se på de nasjonale festningsverkene som en samlet portefølje vil innebære et brudd med den praksis som ble initiert og etablert i etterkant av St. meld. 54. At de nasjonale festningsverkene forvaltes som en enhet gir sikkerhet for enhetlig og god statlig styring og at synergier i porteføljen, både innenfor økonomi og på andre områder, kan utnyttes på en best mulig måte.

At det er flere statlige eiendomsforvaltere inne på samme festning skjer i dag, om enn i liten målestokk. Både på Bergenhus og på Fredriksvern er det enkeltbygg som forvaltes av Statsbygg. En modell som i større grad enn dagens situasjon forutsetter delt forvaltning ansees ikke som noen god løsning. Det antas at en slik delt løsning totalt sett vil være fordyrende for staten og bidra til parallelle og mer fragmenterte kompetansemiljøer.

Om det velges en løsningsmodell hvor festningsporteføljen fortsatt skal forvaltes av forsvarssektoren bør det, både for Bergenhus og Fredriksvern, vurderes om det er mulig å samle alle bygninger innenfor samme

område hos én statlig forvalter. Forutsetningen bør da være at dagens bruk sikres gjennom en leietaker som betaler en kostnadsdekkende leie, jf. dagens utleie av deler av bygningsmassen på Fredriksvern til justissektoren. Arbeidsgruppen har ikke vurdert denne muligheten nærmere.

For alle løsningsmodeller som forutsetter en annen statlig forvalter enn i dag, vil det i hht. mandatet kunne være enkeltbygg som fortsatt skal forvaltes av forsvarssektoren fordi virksomheten i byggene er viktige for sektorens operative virksomhet⁴⁷. For festningene Akershus og Karljohansvern vil det innebære at det ikke vil være mulig med en helhetlig forvaltning og totalt sett vil det ikke kunne være en samlet forvaltning av hele porteføljen. Problemstillingen omfatter også Bergenhus, men i såpass begrenset omfang at det bør kunne løses gjennom en omlokalisering av militær virksomhet⁴⁸.

En viktig forutsetning for de nasjonale festningsverkene er at det er gitt føringer utover de føringer som gjelder for statlige kulturhistoriske eiendommer generelt. Det er stilt krav om bruk og utvikling slik at festningene fremstår som attraktive arenaer som er tilgjengelige for allmennheten, og at festningene ivaretas og synliggjøres som militærhistoriske identitetsbærere, jf. pkt. 3.2. Det medfører at det må stilles krav til bruker at denne oppgaven ivaretas uansett hvilken modell som velges.

Forsvarets kommandantskap er omtalt under pkt. 5.2. Fast militær tilstedeværelse er knyttet opp mot forsvarssektorens helhetlige og samlede forvaltningsansvar for festningsporteføljen. Hvis forvaltningen av festningene, helt eller delvis, overlates til ny forvalter forutsettes det at denne, i samråd med Forsvarsdepartementet, vurderer om aktuelle ordninger skal/kan videreføres.

Utviklingen mot mindre tilstedeværelse fra Forsvaret og økt bruk til sivile formål skaper tidvis stor friksjon mellom bruksformål. Sektorens behov for skjerming oppleves som begrensende både for allmenhetens tilgang samt for tilrettelegging for økt utleie/aktiviteter. I hovedsak gjelder dette i dag for Akershus og Bergenhus festning.

47) Jf. pkt. 3.3.

48) Dersom Håkonshallen og Rosenkrantzårnet på bergenhus skal overføres til Forsvarsbygg, forutsetter dette at leietageren, Bymuseet i Bergen, blir tilført økte midler til å håndtere en slik ny forvaltningssituasjon.

7.3 Kompetanse

I «Strategi for bygg og eiendom i statleg sivil sektor»⁴⁹ er det gjort generelle betraktninger rundt statens behov for å ta vare på og utvikle kompetansemiljø for å styrke den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen. Her framgår det at det ikke er vurdert som ressurseffektivt å ha mange parallelle fagmiljø. Samtidig skal fagmiljøene ha «riktig kompetanse, vere fagleg oppdaterte og basere seg på beste praksis og eit dokumentert kunnskapsgrunnlag».

Fagkunnskap om kulturminner og kulturmiljøer og hvordan de skal bevares og forvaltes som del av en samfunnsmessig utvikling, inngår som del av dette kompetansebehovet. Det finnes ingen egen utdanning som dekker hele dette feltet, men vanlige fagbakgrunner vil være kulturhistorisk-, arkitektfaglig-, planfaglig- eller konservatorutdanning.

Forsvarsbygg har unik kompetanse på helhetlig forvaltning av festningene. For løsningsmodeller hvor festningsporteføljen fortsatt skal forvaltes av forsvarssektoren er dette miljøet viktig å beholde og utvikle. Om porteføljen helt eller i hovedsak skal forvaltes av Statsbygg må det vurderes om det er grunnlag for en videreføring av salg av tjenester til ulike forvaltere av kulturhistorisk eiendom, eller om man må dimensjonere kompetansen ut i fra porteføljen av kulturhistoriske eiendom som blir igjen i sektoren.

Staten har flere kompetansemiljø i tilknytning til forvaltning av kulturhistoriske bygninger og anlegg, men i hovedsak er dette små miljøer som er spesialisert mot egen portefølje. Ivaretagelse av kompetanse for å dekke statens egne behov for robuste fagmiljøer på disse områdene blir dermed et viktig element når man skal vurdere mulige løsningsmodeller.

Det er viktig at kompetansemiljøene har en størrelse som gir grunnlag for en faglig utvikling og at de har en organisering som gjør dem i stand til å påvirke sentrale beslutninger om etatens kulturminneforvaltning. Små fagmiljøer og spredt aktivitet uten faglige bånd til en sentral enhet vil vanskelig gi et tilfredsstillende resultat i forhold til spesielle kulturminner og kulturmiljøer.

49) Ei berekraftig, kostnadseffektiv og samordna bygg- og eigedomsforvaltning (Kommunal- og moderniseringsdepartementets strategi av 2021).

Fra veileder til Kgl.res av 2006, «Forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer»:

«Flere statlege aktørar har kulturminnefagleg kompetanse om bygg og eiendom. Riksantikvaren utgjer det sentrale kompetansesenteret når det gjeld statens kulturhistoriske eigedomar. Riksantikvaren er også myndigheitsutøvar på området. Forsvarsbygg har ei eiga kompetanseining innan kulturminnevern, og har gjort et omfattande arbeid med landsverneplan for Forsvaret. Statsbygg har ei eiga faggruppe som arbeider med kulturminnevern. Det vert tilrådd at ein byggjer vidare på desse miljøa, slik at andre statlege eigedomsforvaltarar, brukarar og leigetakarar kan søkje råd og hjelp der. Det er eit stort behov for oppbygging av kompetanse i samband med det arbeidet som skal gjerast for å følgje opp denne forvaltningsstrategien. Særleg gjeld dette arbeidet med utforming av landsverneplanar og forvaltningsplanar.»

Selv om det er flere eiendomsforvaltningsmiljø i statlig sektor så er det relativt få som fremstår som tunge kompetansemiljøer, særlig på kulturminnefeltet. Det er viktig at det finnes noen store robuste miljøer som kan beholde/utvikle kompetanse og kan tilby støtte ved ulike behov i statlig sektor, også utover egen virksomhet. Kompetansemiljøet i Forsvarsbygg har gjennom mange år gitt bistand til andre statlige sektorer når det gjelder landsverneplaner, forvaltningsplaner og vedlikeholdsprosjekter. Ivaretagelse av kompetanse for å dekke statens egne behov blir dermed et viktig element når man skal vurdere mulige løsningsmodeller.

7.4 Haag-konvensjonen

Haag-konvensjonen (1954)⁵⁰, som gjelder i væpnet konflikt, definerer kulturminner som fast og rørlig eiendom av stor betydning for ethvert folks kulturarv. Det følger av dette at Norge er forpliktet til å beskytte kulturminner både i fred og i væpnet konflikt. Det antas at festningene har en tilstrekkelig betydning som nasjonal kulturarv til å være omfattet av konvensjonen, jf. kapittel 4 om hvilke eiendommer som har en nasjonal betydning som tilsier at de bør være i statlig eie. Riksantikvaren kommenterer forsvarssektorens forhold til Haag-konvensjonen i brev av 11. mars 2021 knyttet til en konkret sak på Bergenhus.

50) Unescos konvensjon om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt (1954).

«Norge ratifiserte konvensjonen og første protokoll i 1961, jf. St.prp. nr. 114 (1958) Om samtykke til å ratifisere konvensjonen om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle væpnet konflikt av 14. mai 1954. I 2016 ratifiserte Stortinget Haag-konvensjonens annen protokoll, som gir forsterket beskyttelse for særlig viktige kulturminner. Blant annet måtte partene endre nasjonal lovgivning for å legge straffeansvar til ved overtredelse av utvalgte konvensjonsbestemmelser. Formålet med Haag-konvensjonen er å hindre at kulturminner blir brukt som militære mål i en væpnet konflikt. Statspartene forplikter seg derfor til å avstå fra å benytte egne kulturminner militært, og i konflikter utenlands krever konvensjonen at man unnlater å skade andre lands, inkludert fiendens, kulturminner. For okkupasjonsmakter ligger det også et krav i at man ikke bare skal avstå fra å skade kulturminnene man kontrollerer man skal også aktivt sikre kulturminnene mot ødeleggelse, hærværk og tyveri.

Plassering av operative funksjoner i fredete bygninger gjør dem til mer sårbare mål i væpnede konflikter. Riksantikvaren styrer ikke bruken av fredete kulturminner og foruten dispensasjonsbehandling knyttet til endringer har vi liten innsikt i daglig bruk av Forsvarets fredete bygninger. På generelt grunnlag anmoder derfor Riksantikvaren om at Forsvarsbygg vurderer nøye hvilke funksjoner som legges i eller ved fredete kulturminner og kulturmiljøer.

Ved å øke militær aktivitet på- og nær et fredet kulturminne nærmer man seg kjernen i Haag-konvensjonen. Norge har forpliktet seg til å gjøre det vi kan for å styrke beredskapen rundt kulturminnene for å unngå at de blir angrepsmål i krig. Det er viktig å understreke at Haag-konvensjonen også gjelder i fredstid, så vel som i krig og konflikt.»

Uavhengig av fremtidig organisatorisk løsning legges det til grunn at Haag-konvensjonen følges opp slik at virksomheten på festningene ikke anses å være i konflikt med konvensjonens krav.

7.5 Økonomiske rammer og finansiering

Uansett valg av løsningsmodell for festningsporteføljen er det en forutsetning at modellen innebærer tilstrekkelige økonomiske rammer til å ivareta samfunnsoppdraget⁵¹ på en god måte. Dette innebærer å ta

vare på festningenes kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter, at en akseptabel tilstandsgrad opprettholdes samt at festningene bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser. I tillegg må dagens vedlikeholdsetterslep ivaretas.

Det vises til kapittel 5 foran hvor dagens finansieringsmodell for festningsporteføljen fremgår. Graden av selvfinansiering er i dag ikke tilstrekkelig til å dekke det totale behovet. Også i fremtiden må derfor forvaltning av porteføljen baseres på en delt finansiering mellom selvfinansiering og statlig bevilgning. Med utgangspunkt i at samfunnsoppdraget videreføres på dagens nivå anses det å være et behov for å etablere et årlig finansieringsgrunnlag for hele festningsporteføljen i størrelsesorden 230 millioner kroner.

Basert på et totalbehov på 230 millioner kroner per år er dagens selvfinansieringsgrad mindre enn 50 prosent. Det er et visst potensial for å øke selvfinansieringsgraden⁵² gjennom å oppgradere arealer på festningene som i dag ikke er mulig å leie ut. Uansett valg av modell bør det etableres incitament som sikrer en slik utvikling.

Festningsporteføljen «subsidiertes» i dag ved at det benyttes leieinntekter fra den ordinære porteføljen til å finansiere prekære vedlikeholdstiltak⁵³. Forholdet fremstår som en direkte konsekvens av at festningsporteføljen forvaltes som en integrert del av den ordinære porteføljen. Selv ved en videreføring av dagens løsning (0-alternativet, se nedenfor), bør dette grensesnittet formaliseres. Valg av andre løsningsalternativ for fremtidig organisering innebærer at prioriteringsutfordringen mellom porteføljene enten forsvinner eller blir synliggjort som en formalisert prosess.

Løsningsalternativ 2 innebærer at hele festningsporteføljen leies ut til en bruker som betaler en kostnadsdekkende leie. Det bør vurderes om alternativ 1 bør innrettes på samme måte. Intern statlig «leietaker» vil da kunne være en resultatenheter i Forsvarsbygg. Både for løsningsalternativ 1 og 2 bør det utarbeides LCC⁵⁴ baserte husleiemodeller som er reelt kostnadsdekkende. Ved å bruke Statsbyggs leiemodell ville dette primært bestå i å innarbeide gode normtall for vedlikehold av murer og uteområder.

52) Jf. pkt. 5.6.3 vedrørende potensial for selvfinansiering.

53) Jf. pkt. 5.6.2 vedr. tilstandsgrad og vedlikeholdsetterslep.

54) Levetidskostnader. Jf. NS 3454.

51) Jf. pkt. 3.2 hvor innholdet i samfunnsoppdraget utdypes.

En kostnadsdekkende leiemodell innrettet mot én statlig leietaker vil være en langsiktig og forutsigbar modell som ikke vil være i et konstant prioriteringspress i kampen om årlige midler. Oppfølging av de delene av behovet som ikke dekkes av en leiemodell forutsettes ivaretatt gjennom krav til selvfinansiering i form av sivile leieinntekter. Behov som kan dekkes inn gjennom selvfinansiering er midler til å administrere åpne og tilgjengelige festninger, midler til utvikling av festningene for å øke utleie- og selvfinansieringsgrad og antagelig også midler til over tid å håndtere eksisterende vedlikeholdsetterslep.

Sektorintern leie vil som utgangspunkt inngå i inntektsgrunnlaget, men bør som forutsetning motregnes i form av et tilsvarende inntektskrav. Dette for å hindre at det betales to ganger for den samme tjenesten. Det bør vurderes om departementet har mulighet til å justere inntektskravet og i stedet benytte deler av interne leieinntekter til å avhjelpe eksisterende vedlikeholdsetterslep.

Inntektene i en kostnadsdekkende leiemodell, enten det er statens husleieordning eller Forsvarsbyggs, vil antagelig ikke være tilstrekkelig til å håndtere dagens vedlikeholdsetterslep. Forutsatt kostnadsdekkende leie er imidlertid store deler av etterslepet av en slik art at det kan reduseres over tid. Bevilgningsbehovet bør utredes spesielt uansett valg av løsningsalternativ.

En forutsetning for å sikre tilstrekkelig synliggjøring og selvstendighet er at det opprettes et eget budsjettkapittel under Forsvarsdepartementet. Ansvaret for oppfølging av porteføljen legges til en organisasjonsenhet som gis nødvendige fullmakter og autonomi innen aktuelle resultatområder. Bruker og forvalterfullmakter kan håndteres som en helhet og modellen anses å gi gode insentiver for å følge opp eiers krav; eksempelvis om økt inntjening. Modellen vil kunne innebære flere virkemidler enn dagens løsning for å løfte den generelle tilstanden til eiendommene, skape grunnlag for større inntekter, og legge til rette for ny aktivitet.

En annen type delt løsning er at det er flere eiendomsforvaltere inne på samme festning. Dette skjer i dag på Bergenhus og er prinsipielt mulig. Som det fremgår av pkt. 8.4 anbefales imidlertid ikke en slik løsning.

Uavhengig av hvilket departement som dekker kostnadene bør det være et krav om at ressursbruken skal kunne dokumenteres. Om løsningsalternativ 1 eller 2 velges, jf. kapittel 8, vil dette kravet gjelde både på porteføljenivå og for hver enkelt festning. Eventuelt bør det her vurderes om det kan opprettes et eget budsjettkapittel for å sikre at økonomien holdes adskilt fra øvrig porteføljeforvaltning.

Om det for løsningsalternativ 1 ikke er ønskelig å utvikle en egen kostnadsdekkende leiemodell for festningsporteføljen bør det, for å sikre nødvendig synliggjøring, uansett vurderes å opprette et eget kapittel etter mønster fra Statsbyggs 533 kapittel. For løsningsalternativ 1 og 2 bør det også vurderes om dagens fullmakter er tilstrekkelige for en helhetlig styring av porteføljen. Bl a bør det vurderes om det er mulig at også inntekter ved salg av deler av en festning kan øremerkes brukt til å utvikle festningsporteføljen. I denne sammenheng bør det også vurderes om det er spesielle grep som kan gjøres for å gjøre OPS⁵⁵ til et enklere virkemiddel å benytte.

Mandatet ønsker også belyst hvordan man eventuelt kan sikre finansiering innenfor rammen av sektorprinsippet, selv om man eksempelvis avhender eiendommer eller velger andre organisasjonsformer. Denne problemstillingen faller i hovedsak bort for den delen av festningsporteføljen hvor den særlige kulturhistoriske betydningen er av en slik karakter at festningen fortsatt bør være i statlig eie. For den delen av porteføljen hvor avhending kan være en mulighet vises til pkt. 4.3 hvor det konkluderes med at sektoransvaret opphører ved avhending og at spørsmålet om senere støtte vil være et politisk spørsmål. Hvis forutsetning om støtte inngås før avhending vil spørsmål omkring støtten i ettertid være et rent avtalerettslig forhold. At støtten på avtaletidspunktet, før avhending skjer, kan sees på som en oppfølging av sektorprinsippet anses ikke å være en relevant problemstilling i denne sammenheng.

Hvis ansvaret for festningsporteføljen fortsatt skal ivaretas av forsvarssektoren er det opp til FD å vurdere behovet for å synliggjøre et eventuelt behov for økte bevilgninger til Stortinget. Selv om denne utredningen har valgt å ikke detaljutrede muligheten for å etablere en egen organisatorisk enhet for forvaltning

55) Offentlig, privat samarbeid, jf. også pkt. 5.6.4.

av festningsporteføljen, jf. pkt. 8.5, så vil en slik organisatorisk løsning kunne vurderes videre som en intern prosess i forsvarssektoren. Forutsetningsvis da i form av å opprette en ny selvstendig enhet i sektoren. En gjennomgang av hvilke organisatoriske muligheter som vil være hensiktsmessig vil da være et hovedfokus^M.

A large, light gray, stylized number '8' is centered on the page. It is composed of two overlapping circles. The top circle is slightly offset to the left, and the bottom circle is slightly offset to the right, creating a central void. The number is rendered with a thin, dark teal outline.

KAPITTEL 8

Vurdering av aktuelle løsningsmodeller

8. Vurdering av aktuelle løsningsmodeller

8.1 Prinsippmodeller – festningsporteføljen

Prinsipielle løsninger

ALTERNATIV 0	FD ansvarlig / Forsvarsbygg forvalter (som nå)
ALTERNATIV 1	FD ansvarlig / Forsvarsbygg forvalter med tilpasninger
ALTERNATIV 2	KDD ansvarlig / Statsbygg forvalter hele festningsporteføljen
ALTERNATIV 3	En ny statlig enhet som eiendomsforvalter for en samlet portefølje
ALTERNATIV 4	Eiendomsforvalter defineres for hver enkelt festning
ALTERNATIV 5	Mulighet for ikke-statlig eierskap

Under kapittel 4 fremkommer det at arbeidsgruppen ikke ser det som hensiktsmessig å endre forutsetningen om at eiendommene som St meld 54 peker ut som nasjonale festningsverk skal eies og forvaltes av staten. Dette innebærer at dagens festningsportefølje omfatter både eiendommer som anbefales videreført med forutsetning om at staten skal være eier samt noen eiendommer som ikke anses å ha den samme betydningen i nasjonal sammenheng som de nasjonale festningsverkene. Løsningsmodell 5 er bare aktuell for sistnevnte kategori av eiendom, jf. pkt. 4.2 hvor grunnlaget for oppdelingen er beskrevet.

Når det gjelder kriterier som de aktuelle organiseringsalternativene skal vurderes mot vises det til pkt. 7.1. Det er ikke hensiktsmessig med en uttømmende vurdering av alle forhold knyttet til hvert enkelt alternativ. Fokus vil være, med utgangspunkt i dagens situasjon (0-alternativet), å vurdere kriterier og forhold som skiller alternativene fra hverandre og som gir grunnlag for å prioritere alternativene opp mot hverandre.

8.2 ALTERNATIV 0

FD ANSVARLIG / FORSVARSBYGG FORVALTER (SOM NÅ)

0-alternativet er detaljert beskrevet i utredningen, jf. spesielt kapittel 5. Det fremheves at dagens situasjon er tuftet på en lang tradisjon basert på erkjennelsen av festningenes kulturhistoriske betydning og at sektoren selv ønsker å være den i staten som har ansvaret for anleggene. Dette ble ikke minst synliggjort i 1993 gjennom at Forsvarsdepartementet utarbeidet en stortingsmelding om de nasjonale festningsverkene⁵⁶.

Her skriver departementet blant annet følgende om de sentrale festningsverkene:

De skiller seg ut som de mest betydelige ved at de har vært av betydning for norsk rikspolitisk historie, ved at de har vært knyttet til statsmaktens virke, og at de er knyttet til markante begivenheter i vår historie.»

⁵⁶ St. meld. nr. 54 (1992–93). Innst S. nr. 82 (1993–94).

I meldingen omtaler departementet sin egen oppfølgingsambisjon som følger:

«Forsvarsdepartementet vil i budsjettsammenheng sørge for vern og vedlikehold av våre festningsverk. Forsvarsdepartementet vil fortsatt søke å tilrettelegge for miljø- og kulturaktiviteter for publikum på festningene ved å stille anleggene til disposisjon for slike aktiviteter.» ... «Det er departementets forutsetning at den fremtidige tilrettelegging for større sivil bruk av våre festninger skal utføres innenfor de budsjettmessige rammer som til enhver tid blir gjort gjeldende for Forsvaret, såfremt ikke helt bestemte politiske avgjørelser tilsier noe annet».

Forsvarsdepartementet har i tiden etter St.meld. 54 fulgt opp meldingens ambisjoner. Spesielt fremheves perioden etter opprettelsen av Forsvarsbygg i 2002 og frem til 2017 som en periode hvor det ble etablert en spesialkompetanse og et forvaltningsregime spesielt innrettet mot å ivareta festningsporteføljen. Forskjellige forhold⁵⁷ har ført til at oppfølgingen av festningsverkene de siste årene ikke har hatt det samme fokus og dette har medført en utvikling av porteføljen som gir grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som er nødvendig for å sikre en god fremtidig forvaltning av festningsporteføljen.

For å sikre en felles tilnærming struktureres vurderingen av løsningsalternativene i tre hovedtema – a), b) og c).

a) Kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter skal tas vare på

Som beskrevet under pkt. 5.6.2 har de siste års utvikling av tilstanden på porteføljen vært negativ. Vedlikeholdsetterslepet øker årlig med cirka 20 millioner kroner og er per 2021 beregnet til cirka 760 millioner kroner. Med dagens ressurstilgang oppfattes det som svært utfordrende å ivareta vedlikeholdet på et tilfredsstillende nivå. En videreføring av dagens økonomiske rammer for verdibevaringen vil medføre risiko for varig tap av verneverdi.

b) Festningene skal bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser

Manglende økonomiske rammer anses over tid også å ville true ambisjonen om åpne og tilgjengelige festninger. Dette knyttes både til redusert utadrettet

virksomhet og til at områder vil kunne bli stengt på grunn av dårlige festningsmurer. Det foreligger i dag få muligheter til å utvikle nye deler av porteføljen for utleie. Det er også risiko for at dagens utleiegrad reduseres fordi tilstanden på porteføljen forverres. Totalt sett innebærer det at det vil bli vanskelig å opprettholde dagens nivå av selvfinansiering.

Det er i dag lite fokus på oppdraget om å videreutvikle festningene som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser. Oppdraget er videreført med basis i tidligere års etablerte praksis, men det oppfattes å være lite samlet fokus i organisasjonen på hvordan festningsporteføljen skal videreutvikles og hvordan selvfinansieringsgraden kan økes.

Det er i dag etablert samarbeidsløsninger med Forsvaret som skal bidra til å synliggjøre Forsvarets historiske betydning for festningsporteføljen⁵⁸. Det er etablert strategier for profilering av hvert enkelt festningsverk som både synliggjør forsvarshistorisk sammenheng og nasjonal betydning og bruk⁵⁹. Eksempelvis nevnes i Akershus festnings profil «Forsvarets hovedsete, nasjonalt monument og levende byområde» og i Fredriksten festnings profil «Nasjonal grensevakt og regional kulturarena».

Som det fremgår av pkt. 5.2 er det mest sentrale sektorinterne samarbeidet ordningen med kommandanter på syv av de 14 nasjonale festningsverkene. Kommandantene er Forsvarets øverste representant på festningene og har som en hovedoppgave å ivareta festningene som arenaer for militærkulturell aktivitet.

Ordningen har i praksis vist seg utfordrende når Forsvarets virksomhet oppfattes å være i strid med Forsvarsbyggs ønske om bruk og utvikling av festningene. Dette er et internt sektorproblem som det bør være mulig å løse; om nødvendig med departementets hjelp. Utgangspunkt må være at festningene representerer en portefølje som ikke er i sektoren med hovedformål å dekke sektorens eget arealbehov⁶⁰, men et oppdrag sektoren er gitt om at de nasjonale festningene skal bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser. Der Forsvarets bruk oppfattes som ikke å være forenlig med dette oppdraget bør aktuell Forsvarsvirksomhet lokaliseres

⁵⁷ Jf. kapittel 5.

⁵⁸ Jf. pkt. 5.2 vedrørende vedrørende roller og ansvar i forsvarssektoren.

⁵⁹ Jf. pkt. 3.2 samt vedlegg med faktabeskrivelse der profil for hver festning er gjengitt.

⁶⁰ Jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002) – Forsvarsdepartementet

et annet sted⁶¹. Hvis sektoren skal lykkes med samfunnsoppdraget må resultatansvaret for festningene være samlet ett sted^N.

c) Andre forutsetninger for valg av organisasjonsløsning, jf. kapittel 7

Dagens organisering av festningsporteføljen tilfredsstiller langt på vei kravene til helhetlig og samlet forvaltning slik de går frem av pkt. 7.2. Hensikten med en helhetlig forvaltning blir imidlertid ikke utnyttet fordi forvaltningen i hovedsak skjer som en integrert del av forvaltningen av den ordinære eiendomsporteføljen. Når festningsporteføljen i liten grad organiseres og styres som en selvstendig portefølje medfører det at eiers oppfølgingskrav⁶² i liten grad adresseres og følges opp. Det medfører også at ressursbruk og økonomi for festningsporteføljen er vanskelig og til dels umulig å dokumentere.

Forsvarsbygg forutsettes i dag å selge eiendom som sektoren ikke lenger har bruk for for å dekke et inntektskrav fra eier. At inntektskravet innfris, er en forutsetning for en fullfinansiering av sektorens investeringsplan. Det er viktig at salgspotensial for eiendom som inngår i festningsporteføljen ikke vurderes på lik linje med øvrig portefølje. I og med at festningsporteføljen forvaltes som en helintegrert del av sektorens eiendomsportefølje er det utfordrende å nå frem med argumentasjon om hva som isolert sett er best for festningsporteføljen.

Også for 0-alternativet er det en forutsetning at modellen innebærer tilstrekkelige økonomiske rammer til å ivareta samfunnsoppdraget⁶³ på en god måte. Som nevnt har dette blant annet resultert i redusert tilstand og et økt vedlikeholdsetterslep. Konsekvensen kunne imidlertid vært verre hvis festningsporteføljen ikke hadde blitt forvaltet som en del av totalporteføljen. Porteføljen subsidieres i dag ved at det benyttes leiemidler fra den ordinære porteføljen til å finansiere prekære vedlikeholdstiltak.

Bortsett fra to mindre unntak på Bergenhus og Fredriksvern⁶⁴ er i dag festningsporteføljen samlet under Forsvarsbygg som eneforvalter. En slik samling vil kunne være et godt utgangspunkt for synergier

knyttet til en enhetlig utvikling, selvfinansiering og forvaltning av porteføljen. Også her anses manglende styringsmessig fokus at dette potensialet ikke utnyttet godt nok i dag.

Som det fremgår av pkt. 5.7 og 7.3 er organiseringen av kulturminnefaglig kompetanse i dag delt ved at spisskompetansen er skilt ut fra den ordinære forvalterlinjen i en egen kulturminneenhet som er del av et etterspørselsstyrt ressurscenter. Den kulturminnefaglige kompetansen i Forsvarsbygg ansees som sterk og er en kompetanse som også tilbyr tjenester til aktører utenfor forsvarssektoren. Uansett valg av fremtidig organisering av festningsporteføljen vil forsvarssektoren forvalte mer enn 300 000 kvm kulturhistoriske bygninger. Dagens kompetansemiljø for kulturminner bør videreføres uavhengig av valg av modell, men vil selvfølgelig bli påvirket dersom festningsporteføljen overføres til Statsbygg.

8.3 ALTERNATIV 1

FD ANSVARLIG / FORSVARSBYGG FORVALTER – MED TILPASNINGER

Det vises til beskrivelsen av 0-alternativet i foregående pkt. Det er naturlig at alternativ 1 har som utgangspunkt hvordan 0-alternativet kan forbedres. Også alternativ 1 vil ha som grunnlag den historiske erkjennelsen av at forsvarssektoren ser det som naturlig å ha et ansvar for å forvalte festningsporteføljen. Alternativ 1 forutsetter at festningsporteføljen forvaltes som en egen portefølje med gitte budsjettammer. Dette ved at ansvaret for bruk av vedlikeholdsmidler til verdbeholding samt at festningene benyttes som forutsatt, samles i en organisatorisk enhet. Noen nærmere tanker omkring en slik organisering er skissert i pkt. 7.5. Forslaget om å definere en egen kostnadsdekkende leiemodell, samt synliggjøring gjennom et eget budsjettkapittel for festningsporteføljen nevnes spesielt.

En slik leiemodell vil gi økonomisk forutsigbarhet og langsiktighet og være et viktig virkemiddel for å videreutvikle festningsporteføljen.

Hvis det ikke er ønskelig å utvikle en egen kostnadsdekkende leiemodell for festningsporteføljen bør det, for å sikre nødvendig synliggjøring, vurderes å

61) Det vises til Rammeavtale-EBA som definerer prosess ved uenighet. Om nødvendig avgjør departementet.

62) Jf. Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet EBA pkt. 8.3

63) Jf. pkt. 3.2 hvor innholdet i samfunnsoppdraget utdypes.

64) Jf. pkt. 7.2.

opprette et eget kapittel etter mønster fra Statsbyggs 533 kapittel, jf. pkt. 7.5. Kapittel 533 er skilt ut for å synliggjøre kostnader samt å unngå det som ble ansett som uheldig subsidiering fra Statsbyggs ordinære husleieinntekter. Det vises imidlertid til erfaringene fra Sverige og at fullfinansiering over tid av en bevilgningsfinansiert løsning er utfordrende, jf. pkt. 6.2 og 8.5. Dette samsvarer også med arbeidsgruppens oppfatning og erfaring.

En innvending mot dagens situasjon (alt. 0) er at det oppfattes som utfordrende å prioritere ressurser til festningsporteføljen opp mot sektorens primære oppgaver. Tilstrekkelige økonomiske rammer er imidlertid både en forutsetning og en utfordring uansett hvilken statlig enhet som forvalter festningsporteføljen. Den daglige prioriteringsutfordringen i alt. 1 vil kunne løses ved at det øremerkes midler til festningsporteføljen gjennom en egen leiemodell. Finansieringen vil da være en modellforutsetning og ikke være avhengig av en årlig budsjettprosess. Noen organisatoriske og budsjettmessige forhold rundt en slik ordning er skissert i pkt. 7.5.

For å sikre en felles tilnærming struktureres vurderingen av løsningsalternativene i tre hovedtema – a), b) og c).

a) Kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter skal tas vare på

Organisering av festningsporteføljen som en egen resultatansvarlig organisatorisk enhet i Forsvarsbygg med ansvar både for prioritering av verdibevaringsmidler og hvordan festningene benyttes, vil være et godt utgangspunkt for å sikre at kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter tas vare på. En LCC basert kostnadsdekkende leiemodell for festningsporteføljen forutsettes å være tilpasset eiers ambisjonsnivå for forvaltning av porteføljen. Den totale økonomimodellen vil være basert på inntektene fra leiemodellen, men vil gjennom selvfinansiering kunne ha et potensiale for å avhjelpe behov knyttet til dagens vedlikeholdsetterslep, jf. pkt. 7.5 hvor modellen utdypes. En løsning som i størst mulig grad sikrer at kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter tas vare på er ansett som det viktigste kriteriet for en fremtidig organisering av festningsporteføljen, jf. pkt. 7.1.

b) Festningene skal bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser

Den totale økonomimodellen, som beskrives under bokstav a), vil gjennom eierstyring av selvfinansierte inntekter også ha et potensial for å finansiere kostnader knyttet til å bevare og videreutvikle festningene som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser. Slik utvikling må være bærekraftig, både i tråd med Forsvarssektorens felles klima og miljøstrategi,^{65[1]} og Nasjonal reiselivsstrategi mot 2030^[2].

Alternativ 1 forutsettes også å videreføre dagens etablerte samarbeidsløsninger med Forsvaret for å bidra til å synliggjøre Forsvarets historiske betydning for festningsporteføljen. Likeledes vil det kunne bygges videre på tidligere arbeidet med å etablere profiler for hvert enkelt festningsverk som både synliggjør forsvarshistorisk sammenheng og nasjonal betydning og bruk.

I pkt. 8.2 bokstav b) er det synliggjort at det i dag kan være utfordrende for Forsvarsbygg, som ansvarlig for festningsporteføljen, å håndtere situasjoner hvor Forsvarets virksomhet vurderes å være i konflikt med samfunnsoppdraget⁶⁶.

At sektoren her finner en løsning antas å være spesielt viktig for å lykkes med løsningsalternativ 1.

c) Andre forutsetninger for valg av organisasjonsløsning, jf. kapittel 7

Dagens organisering av festningsporteføljen tilfredsstiller langt på vei kravene til helhetlig og samlet forvaltning slik de går frem av pkt. 7.2. I pkt. 7.5 fremgår det at en forutsetning for alt 1 er at ansvaret for oppfølging av porteføljen legges til en organisatorisk enhet som gis nødvendige fullmakter og autonomi innen aktuelle resultatområder. I samme punkt skisseres hvordan en ny økonomimodell kan innrettes. Disse to tiltakene vil kunne avhjelpe de svakheter ved dagens organisering og oppfølging som det pekes på i pkt 8.2. Å forvalte festningsporteføljen som en

[1] Miljøstrategi Forsvarsbyggs (2020–2024) under satsingsområde 3 om å ta samfunnsansvar; «Vi skal sikre at kulturhistoriske verdier ikke går tapt og at festningene skal utvikles som bærekraftige destinasjoner».

[2] Nasjonal reiselivsstrategi gjelder for sivile leietakere på festningene som driver innen opplevelsesnæringene.

65) Forsvarsetatenes anbefaling til klima- og miljøstrategi for forsvarssektoren 20.12.21. FD har tatt anbefalingen til etterretning og har bedt etatene utgi strategien som et felles dokument som gjelder hele forsvarssektoren.

66) Jf. pkt. 3.2 hvor samfunnsoppdraget beskrives.

egen portefølje vil gi større rom for innovasjon. Fram mot 2030 (ref. FNs bærekraftmål) skal utviklingen av festningene være bærekraftig, både sosialt, miljømessig og økonomisk.

Som beskrevet i pkt. 8.2 er dagens kompetanse-situasjon et godt utgangspunkt for at forsvarssektoren fortsatt skal forvalte festningsporteføljen. Det er etablert en betydelig spisskompetanse på forvaltning av kulturhistorisk eiendom og det selges allerede slike tjenester til offentlige etater utenfor forsvarssektoren; herunder til Statsbygg. Muligheten for å ytterligere å utvikle dette i retning av et statlig kompetansesenter bør vurderes.

Det kan også vurderes om ikke spisskompetansen for forvaltning av kulturhistorisk eiendom organisatorisk eller på annen måte kan knyttes tettere opp mot festningsporteføljen. Dette slik at inntektene fra eksternt salg kan benyttes til å ivareta festningsporteføljen. Styrking av selvfinansieringsgrunnlaget vil ytterligere styrke muligheten for å ivareta alle festningsrelaterte behov innenfor den nye økonomimodellen; eksempelvis å finansiere vedlikeholdsetterslep.

Under pkt. 8.2 fremgår det at begrunnelsen for avhending av bygg som inngår i festningsporteføljen ikke nødvendigvis er basert på hva som er best for festningsporteføljen. Løsningsalternativ 1 forutsetter at ansvaret for festningsporteføljen er organisatorisk samlet. Det forutsettes at Forsvarsbyggs interne fullmakter til å fremme salg av deler av festningsporteføljen til Forsvarsdepartementet legges til denne enheten.

Som en del av foreslått ny økonomimodell bør det vurderes om inntektene, ved eventuelle salg av deler av porteføljen, kan tilbakeføres til porteføljen som en del av det totale selvfinansieringsgrunnlaget. At inntekter fra salg av festningsporteføljen reinvesteres i den aktive porteføljen er en følge av festningsporteføljen ikke er skilt ut som en egen portefølje. Dette vil ikke lengere være en naturlig løsning hvis festningsporteføljen skiller ut.

Som det fremgår av kapittel 5 kan valget om ikke å forvalte festningsporteføljen som en egen portefølje fremstå som en oppfølging av McKinsey-rapportens forslag om å skape større synergier mot forvaltningen av den ordinære eiendomsporteføljen. Forsvarsbygg har her lyktes med oppfølgingen når det gjelder å fjerne overlappende operative kompetansmiljø.

Å forvalte og synliggjøre festningsporteføljen som et eget resultatområde bør ha som forutsetning at operativ eiendomsforvaltning utføres med de samme organisatoriske ressurser som ivaretar Forsvarsbyggs øvrige eiendomsportefølje.

8.4 ALTERNATIV 2

KDD ANSVARLIG / STATSBYGG FORVALTER HELE FESTNINGSPORTEFØLJEN

Å overføre forvaltningen av festningsporteføljen til Statsbygg krever en politisk beslutning. Eiendommene vil deretter bli forvaltningsoverført^o til Statsbygg. Som beskrevet i pkt. 6.1 forvalter Statsbygg en rekke kulturhistoriske bygninger utenfor den ordinære husleieordningen gjennom et eget kapittel 533. Kapittel 533 er basert på årlige bevilgninger og oppfattes å være underfinansiert.

I praksis er det ønskelig for Statsbygg å vurdere portefølje som eventuelt overføres fra andre sektorer for å sikre at finansiering av forvaltning, drift og vedlikehold samt eventuelt oppgradering av etterslep får «riktig inngangsverdi» ved overføring. Statsbygg og KDD vurderer per i dag at å sikre årlig bevilgning for en betydelig større portefølje ved en eventuell overføring av festningsporteføljen til kapittel 533 som lite realistisk. Ved en overføring vil dekning av alle kostnader til oppgradering/innhenting av etterslep og riktig fastsatt nivå for FDVU være en forutsetning.

En overføring av festningsporteføljen til Statsbygg med forutsetning om finansiering over kapittel 533 er mulig, men anses å være et dårligere alternativ for staten enn å opprette et tilsvarende kapittel under Forsvarsdepartementet, jf. pkt. 8.3. For at alternativ 2 skal fremstå som bedre enn 0-alternativet med hensyn til forutsigbare økonomiske rammer, forsettes festningsporteføljen å bli en del av Statsbyggs ordinære husleieordning og at den ikke overføres til 533-kapittelet.

Leieinntektene i Statsbyggs leiemodell vil antagelig ikke være tilstrekkelig til å håndtere dagens vedlikeholdsetterslep, jf. pkt. 7.5. Både Statsbygg og KDD fremhever at det er en tydelig forutsetning for

alternativ 2 at håndteringen av hvordan etterslepet skal dekkes er avklart.

Statsbyggs husleieordning er kostnadsdekkende for alle FDVU og K⁶⁷ relaterte kostnader ved bygget. Det forutsettes at samtlige kostnadselementer knyttet til eiendomsforvaltning av festningsporteføljen kan innarbeides som en del av Statsbyggs leiemodell. For å ta eiendom inn under Statens husleieordning forutsettes en statlig leietaker. Å overta en leieportefølge med sivile kommersielle leietakere oppfattes i dag å ligge utenfor Statsbyggs definerte formål og vil derfor antagelig kreve en justering av formålet.

For å sikre en felles tilnærming struktureres vurderingen av løsningsalternativene i tre hovedtema – a), b) og c).

a) Kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter skal tas vare på

Forutsatt at festningsverkene inngår som del av Statsbyggs kostnadsdekkende leiemodell vil alle kostnader for å ta vare på festningenes kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter være dekket. Å innfri dette vurderingskriteriet anses som det absolutt viktigste for valget av fremtidig organisering av festningsporteføljen, jf. pkt. 7.1.

Statsbygg har utvilsomt kompetanse til å ivareta en slik oppgave. Det må også forutsettes at den kulturminnefaglige spisskompetansen som Forsvarsbygg har opparbeidet fortsatt vil være tilgjengelig i en slik modell.

b) Festningene skal bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser

Det forutsettes at kravet om at festningene skal bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser vil gjelde selv om festningene overføres til KDD.

For at festningsporteføljen skal inngå i Statsbyggs husleiemodell kreves det en statlig leietaker som kan betale en kostnadsdekkende leie samt påta seg ansvaret med å bevare og videreutvikle festningene som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser. Den eneste statlige leietaker som fremstår som aktuell er KUD. KUD vil i så fall være formell leietaker og garantist for at leien betales, mens bruken av

festningene, herunder å ivareta sivile leiekontrakter, vil skje gjennom det nasjonale museumsnettverket.

Forsvarets museer vil være en del av nevnte nasjonale museumsnettverk, noe som vil innebære gode muligheter for å synliggjøre Forsvarets historiske betydning gjennom festningsverkene. Festningene og forsvarsmuseene har delvis sammenfallende oppdrag knyttet til forvaltning og formidling av Forsvarets militærkulturelle arv og utfyller hverandre som viktige arenaer for formidling av forsvarshistorien. Potensial for å øke kvalitet på historieformidling vurderes som viktig i samarbeid med Forsvarets museer uavhengig av om samarbeidet i fremtiden skjer på tvers av sektorgrenser, jf. pkt. 5.3.

Behovet for kompetanse som er nødvendig for å forvalte festningene speiles i dag gjennom funksjonen til festningsforvalter. Som det fremgår i pkt. 5.7 samarbeider festningsforvalter tett med spesialkompetansen som finnes i Forsvarsbygg innenfor områdene kulturminneforvaltning, miljø, drift- og vedlikehold, destinasjons- og eiendomsutvikling, kommunikasjon, økonomi og juridisk kompetanse. Forvalterne forholder seg også til svært ulike interesser lokalt og må utvise stor forståelse for en rekke fagområder; reiseliv og kultur, planprosesser, bærekraft, vertskapsrollen, allmenhetens interesser, forholdet til media, utleie, eiendomsinvestorer, arrangement og stedsutvikling. Dette er en helhetskompetanse som er bygd opp over lang tid og som det vil være ressurskrevende å bygge opp. Deler av kompetansen finnes nok innenfor museumsnettverket, men det virker lite realistisk å tro at en ambisiøs og enhetlig oppfølging av festningsverkene på en enkel måte kan bygges opp omkring dette alternativet.

c) Andre forutsetninger for valg av organisasjonsløsning, jf. kapittel 7

Alt 2 innebærer ikke en helhetlig forvaltning. At det er eiendomsforvalter som både har ansvaret for å prioritere vedlikeholdsmidler og også har ansvaret for at alle tiltak er kulturminnefaglig forsvarlig, vil kunne oppleves som begrensende for leietager/bruker som vil utvikle virksomheten på festningene. Erfaringer tilsier at det også raskt vil bli diskusjoner omkring bruksbelastning og type bruk basert på at bruker/leietaker ønsker maksimal virksomhet og selvinntjening mens eiendomsforvalters hovedfokus vil være å ikke ta noen risiko på at de kulturhistoriske eiendommene blir skadelidende. Løsningen antas å innebære at

67) Forvaltning, drift og vedlikehold samt kapital (kapitalslit). Jf. NS 3454.

spørsmålet om selvfinansiering og eventuell eierstyring av denne blir en sak for leietaker (KUD) og bruker.

Uansett valg av fremtidig organiseringsløsning forutsettes det at bygninger som har betydning for Forsvarets operative evne og/eller virksomhet, fortsatt skal forvaltes av forsvarssektoren. Dette er en problemstilling som primært berører 3 festninger; Akershus, Karljohansvern og Bergenhus. Som nevnt i pkt. 7.2 og 7.5 anses en modell som forutsetter i enda større grad enn dagens modell, en delt forvaltning ikke som noen god løsning⁶⁸. Løsningen vil kunne gi uklare styringslinjer, vil være vanskelig å administrere, ikke minst knyttet til felles infrastruktur, og vil redusere muligheten for helhetlig forvaltning. Det antas også at en slik delt løsning totalt sett vil være fordyrende for staten.

Når det gjelder ivaretagelsen av det samlede kompetansebehov vises til det som ble sagt innledningsvis i dette punktet. Statsbygg har god kompetanse som eiendomsforvalter. Innenfor det kompetanseområde som skal til for å ivareta åpne og tilgjengelige festninger for allmennheten med stor grad av utleie til sivile leietakere, vil det utvilsomt være kompetansebehov som det vil være både tid- og ressurskrevende å utvikle på en god måte.

8.5 ALTERNATIV 3

EN NY STATLIG ENHET SOM EIENDOMSFORVALTER FOR EN SAMLET PORTEFØLJE

Sverige har valgt å skille ut kulturhistoriske eiendommer i Statens fastighetsverk. Store deler av den kulturhistoriske porteføljen er bevilgningsfinansiert. Statens fastighetsverk rapporterer at denne delen av porteføljen er underfinansiert og at det er spesielt utfordrende å gjøre tiltak for ivaretagelse av kulturhistoriske verdier samt oppfylle lovkrav til eiere av fast eiendom, jf. pkt. 6.2.

Alternativet innebærer at det også i Norge etableres en ny etat med spesielt formål å forvalte kulturhistorisk eiendom. Selv om alternativet vil være en videreføring i tråd med forslag i «Forprosjekt» fra 2002⁶⁹, så anses

⁶⁸) Jf. også pkt. 3.3.

⁶⁹) Statens kulturhistoriske eiendommer: Politikk for eierskap og forvaltning (Arbeids- og adm. Dep. 2002).

det ikke å finnes tilstrekkelig overordnet forankring, hverken faglig eller på annen måte, til at arbeidsgruppen finner det realistisk å gå videre med alternativet. Erfaringene fra Sverige oppfattes ikke å være et viktig argument for å etablere en lignende ordning i Norge.

8.6 ALTERNATIV 4

EIENDOMSFORVALTER DEFINERES FOR HVER ENKELT FESTNING

Alternativ 4 innebærer en oppsplitting av festningsporteføljen mellom flere statlige forvaltere. Primært vil dette være et spørsmål om å fordele festningene mellom Forsvarsbygg og Statsbygg. Også andre statlige etater har spisskompetanse på forvaltning av kulturhistorisk eiendom⁷⁰. Det er imidlertid ingen andre statlige etater som har et formål som gjør det naturlig å løfte dem fram som reelle alternativ.

Kriteriene for å fordele festningene til henholdsvis Statsbygg eller Forsvarsbygg er ikke diskutert i detalj. Det antas imidlertid at volum og type forsvarsrelatert virksomhet vil være et vurderingstema, jf. pkt. b) nedenfor. Et annet vurderingstema som er trukket frem er at enkelte festninger har et stort museums-potensial og at disse kan forvaltes av Statsbygg med KUD som statlig garantist og et museum som leietager.

I og med at alternative forvaltere er begrenset til Forsvarsbygg og Statsbygg vil løsningsalternativ 4 i mange sammenhenger bli en kombinasjon av alternativ 0/1 og alternativ 2.

For å sikre en felles tilnærming struktureres vurderingen av løsningsalternativene i tre hovedtema – a), b) og c).

a) Kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter skal tas vare på

Både Statsbygg og Forsvarsbygg har god eiendomsfaglig kompetanse på kulturhistoriske bygg og vil kunne forvalte festningene slik at kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter tas vare på.

⁷⁰) Det har f.eks vært diskutert om Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider. (NDR) kunne ha forvaltet Kristiansten, jf. pkt. 6.1.

Forutsetning om tilstrekkelige økonomiske rammer vil være tilfredsstillt for alle festninger som inngår i Statsbyggs husleieordning, jf. pkt. 8.4.

For festninger som skal forvaltes av Forsvarsbygg vil det måtte etableres en kostnadsdekkende finansiering. Det bør også vurderes om andre elementer fra løsningsalternativ 1 bør implementeres.

b) Festningene skal bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser

Løsningen innebærer at festningene ikke vil bli forvaltet som en samlet portefølje og vil være et brudd på den praksis som ble initiert og etablert i etterkant av St. meld. 54, jf. pkt. 7.2. Det forutsettes at kravet om at festningene skal bevares og videreutvikles som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser vil gjelde uavhengig av valg av forvalter. Det vil imidlertid være opp til eier og forvalter å vurdere hvordan dette kravet skal følges opp. Et eventuelt ønske om at forsvarssektoren skal bidra til å synliggjøre Forsvarets historiske betydning også for festninger som forvaltes av Statsbygg, vil kreve en avtale mellom sektorene.

c) Andre forutsetninger for valg av organisasjonsløsning, jf. kapittel 7

Det forutsettes at bygninger som har betydning for Forsvarets operative evne og/eller virksomhet, fortsatt skal forvaltes av forsvarssektoren. Dette er en problemstilling som primært berører tre festninger; Akershus, Karljohansvern og Bergenhus⁷¹. Forsvarets tilstedeværelse på disse festningene vil lett kunne bli dimensjonerende for festningene som åpne kulturmiljøer for allmennheten. Enten bør forsvarssektoren fortsatt forvalte disse festningene eller så bør en geografisk oppdeling av festningene vurderes, jf. pkt. 3.3.

Uansett er forutsetningen om forsvarssektorens fortsatte forvaltning en kompliserende faktor som vil redusere muligheten for helhetlig forvaltning. Løsningen innebærer risiko for uklare styringslinjer og utfordringer eksempelvis knyttet til felles infrastruktur.

71) Jf. pkt. 3.3.

8.7 ALTERNATIV 5

MULIGHET FOR IKKE STATLIG EIERSKAP

I pkt. 4.2 er det begrunnet hvilke eiendommer som har en særlig kulturhistorisk betydning i nasjonal sammenheng som tilsier at de fortsatt bør forbli i statlig eie og hvilke eiendommer med mindre betydning hvor annet eierskap kan vurderes. Anleggene det dreier seg om er ikke like store og komplekse som de 14 nasjonale festningsverkene. Eiendommer i sistnevnte kategori, som i dag forvaltes som en del av festningsporteføljen, er⁷²:

GRENSEBEFESTNINGER | 19 grensebefestninger; etablert i årene 1898–1905 hvorav 18 er i tidligere Østfold fylke og en i tidligere Akershus fylke. Totalt cirka 430 daa grunneiendom.

Grensebefestningene er i hovedsak enkle stillinger, brystvern mv som de fleste steder inngår i et friluftsområde. Det er ikke bygninger knyttet til anleggene. For de fleste anlegg er det inngått avtaler med respektive kommuner om daglig forvaltning, drift og vedlikehold. Kommunen har rett til å benytte området og anleggene vederlagsfritt og ivaretar daglig drift og skjøtsel. Anleggene medfører minimal ressursbruk fra forsvarssektoren. Det bør imidlertid initieres en dialog mot kommunene om overføring av eierskap.

HERDLA FORT | Anlegget er fra perioden 1940–45 og 1980-tallet. Totalt ni bygg/objekter over/under bakken. Tomtegrunn cirka 42 da. Forsvarsbygg betaler for vedlikehold og drift, mens Museum Vest har ansvaret for formidlingen på fortet.

MELØYVÆR FORT | Anlegget er fra 1980-tallet. Totalt 4 bygg/objekter over/under bakken. 900 daa grunneiendom. Forsvarsbygg betaler for vedlikehold og drift, mens Sør-Troms Museum har ansvaret for formidlingen på fortet.

ODDANE FORT | Anlegget er fra andre verdenskrig, med senere tilpasninger. Totalt 50 bygg/objekter over/under bakken. 2449 kvadratmeter bygningsmasse, 290 daa grunneiendom (leid grunn).

72) Viser til KUDs presisering i pkt. 4.2 om at noen eiendommer omtalt i St.meld 54 bør kunne vurderes overført til ikke-statlige eiere.

For disse tre anleggene har Forsvarsbygg gjennom prosesser for utvidet offentlig avklaring⁷³ undersøkt mulig statlig eller kommunal interesse for å overta eierskap til de fredete anleggene. Dette har ikke resultert i interesse fra kommunal eller annen offentlig side for å overta eiendommene.

På grunn av anleggenes vernestatus og forutsetning om museal formidling er salg i det åpne marked vurdert som lite hensiktsmessig. Forsvarsbygg har derfor ikke lyktes med å avhende eiendommene ut av statlig eie. For løsningsalternativ hvor forsvarssektoren fremdeles skal forvalte hele eller deler av festningsporteføljen anbefales at ansvaret for aktuelle eiendommer forblir i forsvarssektoren.

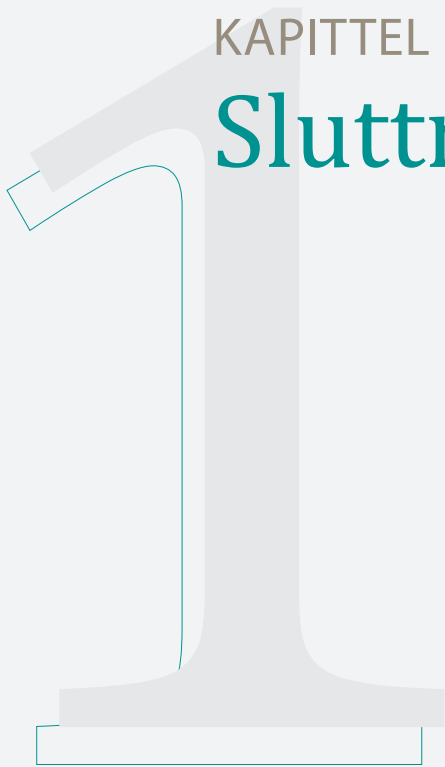
Hvis ansvaret for festningsporteføljen overføres til Statsbygg bør det vurderes om ikke aktuelle eiendommer fremdeles skal være en del av porteføljen. Uansett fremtidig organisatorisk løsning for festningsporteføljen så bør arbeidet med å finne gode fremtidige forvaltningsløsninger for disse eiendommene fortsette.

73) Forsvarsbygg saksnr 2012/3754 (Herdla fort), 2012/3640 (Oddane fort) og 2012/3743 (Meløyvær fort).



KAPITTEL 9

Vedlegg



KAPITTEL 10

Sluttnoter



9. Vedlegg

Faktagrunnlag per festning er utarbeidet som eget dokument.

10. Sluttnoter

A | REFERANSER OG LITTERATUR

Stortingsdokumenter

- a) St.meld. nr. 46 (1988–89) Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport
 - b) St.meld. nr. 54 (1992–1993) Nasjonale festningsverk
 - c) St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling
 - d) St.prp. nr. 84 (1998–1999) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS. Innst. S. nr. 81 (1999–2000)
 - e) Prop. nr. 77 (2000–2001) Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning. Innst. S. nr. 343 (2000–2001)
 - f) St. meld. nr. 16 (2004–2005) Leve med kulturminner
 - g) St. meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøstandard
 - h) Prop. nr. 48 (2007–2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier. Jf. Prop. 73 S (2011–2012) Innst. S. nr. 318 (2007–2008)
 - i) Prop. 73 S (2011–2012) Et forsvar for vår tid. Innst. 388 S (2011–2012)
 - j) St.meld. nr. 33 (2008–2009) Kultur å forsvare
 - k) Prop. nr 151 S (2015–2016) Kampkraft og bærekraft Innst. 62 S (2016–2017)
 - l) Meld. St. 16 (2019–2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken
 - m) Prop. 14 S (2020–2021) Evne til forsvar – vilje til beredskap Langtidsplan for forsvarssektoren. Innst. 87 S (2020–2021)
 - n) Meld. St. 23 (2020–2021), Musea i samfunnet. Tillit, ting og tid. Innst. 573 S (2020–2021)
 - o) Prop. 1 S (2021–2022)
- eigedommar (overordnede retningslinjer gitt i kgl.res. av 15.08.2006)
 - f) Statens kulturhistoriske eiendommer (veileder fra Riksantikvaren, se <https://www.riksantikvaren.no/veileder/bakgrunn-for-ske/>)
 - g) Retningslinjer for tjenestefeltet eiendommer, bygg og anlegg (2010) (FDREBA)
 - h) Den kalde krigens kulturminner – anbefaling om vern av langtidslagret kystartilleri (2010)
 - i) Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren (2012–2013)
 - j) Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren (McKinsey & Company 2015)
 - k) Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey & Company Inc (Forsvarsdepartementet 2015)
 - l) Landsverneplan for Forsvaret fase 2 (2016/2021)
 - m) Brukes det nok ressurser til verdibevaring av forsvarssektorens EBA, FFI 18/00498
 - n) Utredning om mulig delfinansiering fra kommuner og fylkeskommuner av FMUS' virksomhet. (Forsvarsdepartementet og Kulturdepartementet, 23. januar 2019)
 - o) Festningenes evne til selvfinansiering (Forsvarsbygg internrapport, mai 2021)
 - p) Forsvarsbyggs årlige tilstandsanalyserapport (2021)
 - q) Ei berekraftig, kostnadseffektiv og samordna bygg- og eigedomsforvaltning (Kommunal- og moderniseringsdepartementets strategi av 2021)
 - r) Slots- og Kulturstyrelsen årsrapport (Danmark, 2021)
 - s) Forsvarsetatenes anbefaling til klima- og miljøstrategi for forsvarssektoren (20.12.21)
 - t) Statens faststighetsverk årsredovisning (2021)
 - u) Forsvarsetatenes anbefaling til klima- og miljøstrategi for forsvarssektoren (20.12.21)

Rettledninger, rapporter og annet

- a) Unescos konvensjon om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt (1954) (Haag-konvensjonen)
- b) Instruks om avhending av statlig eiendom (Kgl.res. av 19. desember 1997)
- c) Landsverneplan for Forsvaret (2000)
- d) Statens kulturhistoriske eiendommer: Politikk for eierskap og forvaltning (AAD 2002)
- e) Forvaltning av statens kulturhistoriske

B | Fra mandatet: «Kulturminneloven fastslår den nasjonale forpliktelsen til å ta vare på norsk kulturarv og identitet. Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Med kulturmiljø menes områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng. Med meld. St. 16 (2019–2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold ble kulturmiljøbegrepet også innført som samlebetegnelse når feltet omtales som helhet.»

C | Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) som er statens fagorgan for økonomistyring, definerer «samfunnsoppdrag» som følger: «En statlig virksomhet skal løse et bestemt samfunnsoppdrag eller formål på oppdrag fra overordnet myndighet, og er politisk bestemt. Dette utgangspunktet legger rammer for utformingen av og innholdet i strategier i statlig sektor. Statlige virksomheters strategiarbeid skiller seg derfor fra strategiarbeid i private virksomheter som friere kan endre sine målsettinger.»

D | Verneklasse 1: Bygninger eller anlegg som er vurdert å være i fredningsklasse. Disse forutsettes fredet og skal behandles som fredet. Verneklasse 2: For verneverdige eiendommer, tilsvarende verneklasse 2 i en landsverneplan, gjelder kravene i plan- og bygningsloven og de retningslinjer som er nedfelt i hver enkelt landsverneplan. Hver enkelt etat/eiendomsforvalter må selv se til at retningslinjene i forhold til kulturhistorisk verdi blir fulgt opp.

E | Utgangspunktet for samtlige eiendommer som inngår i denne utredningen er at det i dag er staten som er eier. Endring av eierskap innebærer overføring av hjemmel for en eiendom til et annet rettssubjekt. Endring av ansvarsforhold internt i staten vil ikke være endring av eierskap, men kun en intern justering av hvordan staten ønsker å fordele ansvar og oppgaver. Jf. Avhendingsinstruksen.

I regjeringens retningslinjer for forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer forutsettes det at ansvaret for eiendommer som staten selv eier skal ligge hos en statlig eiendomsforvalter. Ansvaret for forvaltningen av Forsvarets kulturhistoriske eiendommer, herunder festningsverkene, er tillagt eksempelvis staten ved Forsvarsdepartementet.

F | I forbindelse med vurderingen av behovet for statlig eierskap ble det diskutert om ikke-statlige eiere kunne aksepteres under forutsetning av at Riksantikvaren gis et utvidet tilsynsansvar for porteføljen. Arbeidsgruppen konkluderte med at en slik ordning ikke oppfattes som realistisk, bl.a. fordi et slikt ansvar ikke er forenlig med Riksantikvarens overordnede rådgiverrolle.

G | Destinasjonsutvikling går ut på å arbeide systematisk med å utvikle reiselivsproduktet ved et reisemål eller en destinasjon. Dette arbeidet skjer i samarbeid med offentlige aktører og næringslivet for å utvikle et helhetlig reiselivsprodukt.

H | En svakhet ved vurderingen av samlet ressursbehov for festningsporteføljen er at den i stor grad bygger på estimater fra 2016 da porteføljen ennå hadde et eget budsjett. Behovet for ordinære driftstilskudd som den gang ble beregnet, baserte seg på at andre kostnader, som forvaltning og drift av bygg utleid til sektoren, ble dekket gjennom nøkkeltallsleien. I dag vet vi ikke lengre om dette er tilfellet fordi det er umulig å påvise hvilke forvaltnings- og driftskostnader som relaterer seg spesifikt til festningsporteføljen.

Estimatene for vedlikehold og komponentutskifting er erfaringsmessige gjennomsnittstall. De siste årenes negative utvikling i tilstandsgrader og vedlikeholdsetterslep tilsier at det må påregnes større innslag av ikke planlagt / oppdukkende vedlikehold, med den risikoen dette innebærer for årlige kostnadssvingninger. I en ideell verden burde festningsforvaltningen ha adgang til å bygge opp en reserve for å kunne møte slike svingninger.

I | De senere års fall i tilstandsgrad for hele forsvarssektorens eiendomsportefølje har avdekket at forutsetningen om at leien er kostnadsdekkende ikke holder mål. Primært er dette knyttet til forutsetningen om at utskifting av bygningselementer, med kortere levetid enn selve bygget, opprinnelig ble forutsatt finansiert som investering, men nå anses som en driftskostnad, jf. NS 3454.

Kostnadsdekkende leie omfatter kostnadsartene Forvaltning (F), Drift (D), Vedlikehold (V), Utvikling hjemlet i offentlige krav og påbud (u) og Anskaffelseskostnader (kapitalslit beregnet som lineær avskrivning av bygge- eller fornyelseskostnader over byggets faktiske levetid), jf. FDREBA kapittel 5 og NS 3454. Det følger av EBA-rammeavtalene mellom Forsvarbygg og brukerne i sektoren at kapitalslit ikke skal inngå som en del av leien, men finansieres direkte av Forsvarsdepartementet som fornyelse/investering.

J | Ordinære driftstilskudd er ikke tilstrekkelige til å ivareta oppdraget fra departementet på festningene. Underfinansieringen dekkes p.t. derfor opp gjennom overføringer fra den operative del av Forsvarets portefølje. Tradisjonelt har det ordinære driftstilskuddet hatt karakter av en «underskuddsdekning» for festningene, med formål å dekke forvaltning, drift, vedlikehold og forsyning på ikke utleid areal, underfinansiering av nøkkeltallsleie på EBA utleid til sektoren samt kostnader for tilrettelegging av festningene for publikum.

K | Dagens økonomimodell gjør det ikke mulig å innhente oppdaterte, sikre estimater for festningsporteføljens finansieringsbehov. Dette skyldes i hovedsak begrensninger i oversikten over porteføljens samlede kostnader. Organisasjonsmessige endringer etter 2017 begrenser også overføringsverdien av kostnadsdata fra tidligere år.

L | Kategorien uteareal avspeiler for en stor del vedlikeholdsetterslepet for fortifikasjoner, murer, voller og lignende anlegg. At etterslepet for denne kategorien har økt vesentlig mer enn etterslepet for bygg kan sees i sammenheng med at vedlikehold av fortifikasjoner, murer og voller hovedsakelig har vært finansiert gjennom komponentutskiftningsmidler der reduksjonene i de siste fire årene har vært særlig store.

M | I arbeidet med å finne en organisatorisk løsning for Forsvarets muséer ble forskjellige løsninger innenfor sektoren vurdert. Alternative tilknytningsformer ble her utredet opp mot bl a mulighet for bruttobudsjettering og merinntektsfullmakt. Utredningen skjedde i samarbeid med Difi som anbefalte organisering som et nettobudsjettert forvaltningsorgan med styre. Dette er et arbeid som det bør bygges videre på hvis sektoren ønsker å videreutvikle løsningsalternativ 1.

Det vises til kapittel 6, avsnitt om selvforvaltende statlige enheter og at det her er gitt mulighet for nettobudsjettering. Nettobudsjettering vil være viktig for at festningsporteføljen selv skal kunne benytte inntekter fra salg av rådgivningstjenester (kompetanse) og eventuelle inntekter fra avhending.

Det vises også til kapittel 6 hvor organiseringen av Opplysningsvesenets fond (OVF) fremgår. OVF er et «særlovsforetak» med rammebetingelser spesielt designet for formålet med fondet; som blant annet er å ivareta kulturhistorisk eiendom. Selv om fondet organisatorisk ikke er en del av staten som juridisk person, så er statsrådets styring og kontroll av fondet av en slik karakter at det bør vurderes som en løsning innenfor sektoransvaret.

Vurderingen vil også kunne ta opp muligheten for at festningsporteføljen gis mulighet til lånefinansiering av investeringstiltak gjennom ordningen med brukerfinansierte byggeprosjekter (tidligere kurantprosjekt). Et krav for å kunne inngå i ordningen er en reell kostnadsdekkende leie som også inkluderer kapitalslit.

(Kurantprosjektordningen innebærer mulighet for Statsbygg til å lånefinansiere byggetiltak for brukere som inngår i statens leiemodell.)

N | For festninger hvor det er besluttet at Forsvarets virksomhet skal være på festningen, og hvor det er nødvendig å ivareta behov som kan være dimensjonerende for «samfunnsoppdraget», så må det inngås sektorinterne avtaler hvordan dette skal ivaretas. Enkelte steder kan det være nødvendig å beslutte at for deler av festningen skal sektorens interne virksomhetsbehov prioriteres. Akershus ytre festning og deler av Karljohansvern kan her være mulige eksempler.

O | Gjennom å være organisert som en forvaltningsbedrift anses Statsbygg som en del av statens forretningsdrift. Det vil derfor kunne bli et spørsmål om det skal betales vederlag i form av markedspris, jf. instruksens pkt. 1.3. Spørsmålet anses å ligge utenfor utredningens temaområde. Jf. Avhendingsinstruksen, ref. sluttnote A bokstav b.

