



SAKSBEHANDLER
Kaare Stang

VÅR REF.
22/03594-2

Juridisk seksjon

DERES REF.
2022/1272 - 1 FD
V I 2 / VEEN

VÅR DATO
22.11.2022

DERES DATO
12.09.2022

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

Forsvarsdepartementet
Pb 8126 Dep
0032 OSLO

Høring – Fremtidig forvaltning av forsvarssektorens eiendommer, rapport utarbeidet av Forsvarsbygg

Vi viser til Forsvarsdepartementets brev av 12. september 2022 med høring om Forsvarsbyggs rapport om fremtidig forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer.

Rapportens punkt 4.1. Sektoransvaret

I rapporten konstateres det (side 25) at alle «statlige sektorer har et ansvar for å ivareta kulturminneverdiene innenfor sin sektor».

Riksantikvarens merknad

Riksantikvaren er i likhet med utvalget opptatt av at det statlige sektoransvaret videreføres. Prinsippet om sektoransvar på miljøfeltet ble fastsatt i Stortingsmelding 46 (1988–89) *Miljø og utvikling*, og i Stortingsmelding 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. I St. meld. nr. 58, kapittel 13 ble kulturminnefeltet presentert som ledd i en samlet miljøpolitikk. Ved behandling av sistnevnte stortingsmelding våren 1998 sluttet Stortinget seg til dette.

I stortingsmelding nr 16 (2019-2020) *Nye mål i kulturminnepolitikken* (avsnitt 10.3.2, side 77 første spalte) er det tydelig fastslått at sektoransvaret for kulturminner skal videreføres: «Sektoransvaret er bærebjelken for samarbeid på miljøområdet i offentlig sektor. Ansvar er nedfelt i 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*. Miljømyndighetene har ansvar for å koordinere regjeringens arbeid med å fastsette og følge opp nasjonale miljømål innenfor sektorene i staten, mens arbeidet med å nå miljømål skjer i regi av alle de ansvarlige sektormyndighetene. Sektoransvaret innebærer at hver sektor både har ansvar for å ta vare på egne kulturminner og kulturmiljøer og at de tar hensyn til kulturmiljø i sin virksomhet». I behandling av stortingsmeldingen, Innst. 379 S (2019-2020), sluttet flertallet i Stortinget seg til dette, og ansvarsprinsippet er derfor fortsatt gjeldende.

Riksantikvaren merker seg at utvalget så tydelig understreker at det statlige sektoransvaret videreføres i framtiden. Dette prinsippet gjelder for forvaltning av kulturhistoriske eiendommer i alle departement. Vi mener at det er viktig at Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg beholder eier- og forvalteransvaret for forsvarsanleggene, og at disse ikke flyttes til et annet statlig organ utenfor Forsvarsdepartementets ansvarsområde. Forsvarsdepartementet la selv i 1993 frem St.meld. nr. 54 (1992–1993) Nasjonale festningsverk. I denne stortingsmeldingen ble det konstatert at kulturminnevern er et sektorovergripende ansvar som Forsvaret må ta sin del av (stortingsmeldingens side 16). Forsvarsdepartementet trakk her opp grunnleggende retningslinjer for forvaltning av de nasjonale festningsverkene. Synet på sektoransvaret som Forsvarsdepartementet fremmet i denne stortingsmeldingen, bør fortsatt være gjeldende.

Rapportens punkt 4.2. Statlig eierskap

I rapportens punkt 4.2 om de 14 nasjonale festningene blir det vurdert at festningene er av særlig nasjonal kulturhistorisk betydning og dette tilsier i hovedsak at de bør forbli i statlig eie. (rapportens side 27 første spalte).

Riksantikvarens merknad

Riksantikvaren understreker at de nasjonale festningene bør være eiet av staten ettersom de er helt sentrale nasjonale kulturminner og kulturmiljøer fra forsvaret av Norge. Konkret kulturminnefaglig regelmessig tilsyn og overvåking, rask oppfølging ved skader og likeartet verneforvaltning av disse komplekse kulturminnene er nødvendig. Ivaretagelsen av disse kulturminnene krever et tungt felles kompetansemiljø som etter vårt syn best sikres gjennom statlig eie.

Rapportens 5.6.2 Tilstandsgrad og vedlikeholdsetterslep

Rapporten (side 38) viser til at i perioden etter 2015 har tilstandsgraden på hele eiendomsporteføljen blitt stadig dårligere. I snitt har denne gått fra en teknisk tilstandsgrad (TG) på bygningsmassen på 1,3, som anses som et akseptabelt tilstandsnivå, til dagens nivå på TG 1,42.

Riksantikvarens merknad

Det er foruroligende at vedlikeholdsetterslepet i perioden 2016 frem til 2021 har steget med 152 millioner kroner, cirka 22 millioner kroner per år. Riksantikvaren mener at det fremover er viktig å sikre mer solid grunnfinansiering for jevnlig vedlikehold av festningsanleggene med bygninger. For staten er dette økonomisk fordelaktig i et langsiktig perspektiv ettersom manglende vedlikehold på grunn av manglende bevilgninger innebærer at det i fremtiden må tas

langt større økonomiske krafttak fordi forfall akselerer over tid. Riksantikvaren vil påpeke at de 14 festningsanleggene sammen med de mest sentrale eldre kirkene, er blant landets aller viktigste kulturminner.

To representative og ferske eksempler hvor Riksantikvaren nylig har uttrykt bekymring, er det akselererende forfallet ved samtlige porter til festningsanlegget i Gamlebyen, Fredrikstad, og akutt forfall ved Kadettbrakka i Stavern (verneregistrering; inventarnummer 0021).

Rapportens punkt 5.5 - Økonomiske rammer

I rapporten (side 33 f.f.) heter det at det i 2011 ble innført krav fra Forsvarsdepartementet om økt grad av selvfinansiering ved innføring av en egen styringsparameter hvor 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.

Det opplyses at nåværende finansieringsmodell for festningene medfører at det økonomiske gapet mellom selvfinansiering (leieinntekter) og reelt behov, bevilges av Forsvarsdepartementet gjennom årlig budsjettprosess. Det opplyses også at frem til 2016 var det årlige bevilgningsnivå cirka 100 millioner kroner. I årene etter 2016 har nivået gradvis blitt redusert og årlig bevilgning for årene 2021 og 2022 er på 23,6 millioner kroner. Det har ifølge rapporten i liten grad vært mulig å kompensere redusert bevilgning med økt grad av selvfinansiering. Utredningen peker på enkelte løsninger for å avhjelpe virkninger av festningenes manglende finansiering, blant annet tiltak for å øke nivået på selvfinansieringen.

Riksantikvarens merknad

Riksantikvaren mener at det er foruroligende at vedlikeholdsetterslepet perioden 2016 frem til 2021 har steget med 152 millioner kroner, 22 millioner kroner per år. Fremover mener vi at det må sikres en mer solid grunnfinansiering for jevnlig vedlikehold av festningsanleggene med bygninger.

Riksantikvaren er kjent med at det i 2011 ble innført strengere krav fra Forsvarsdepartementet om delvis økt selvfinansiering ved gradvis økning av vedlikeholdsinnsats på festningene uten økning i driftstilskudd. Gjennom effektivisering av drift og økning av sivile leieinntekter, har Forsvarsbygg tilfredsstilt kravet. Ved utløpet av 2016 utgjorde samlet resultatforbedring 56,1 millioner kroner mot et totalt resultatkrav på 50 millioner kroner.

Forsvarsbygg leier i dag ut festningene til større konserter, TV-arrangementer og andre evenementer. I rapporten side 35 står det: «Underfinansieringen kryss-subsidieres av den operative delen av sektorens portefølje».

Dagens vedlikeholdsinnsats på festningene ivaretar ikke sektorens ansvar for å bevare og unngå tap av nasjonens kulturarv over tid. Dette er ikke i samsvar med vedtatte politiske mål om at fredede og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skulle være sikret og ha et ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020.

Riksantikvaren er bekymret for tilstandsgraden ved festningene og forsvarsanleggene. Vi vil understreke at det går en tålegrense for hvor mye annen bruk og slitasje festningene tåler. I dag utsettes de for omfattende ekstern bruk på grunn av høye inntjeningskrav. Dette gjelder bl.a. større TV- og konsertarrangementer som arrangeres på Fredriksten, Oscarsborg, Kristiansten og Akershus festning. Dette har en rekke positive effekter som sikrer tilgjengeliggjøring og kulturelle opplevelser. Samtidig innebærer arrangementene mye tung transport, logistikk og store publikumsmasser. Over tid kan dette medføre volum- og trykkbelastning og ny slitasje på anleggene. Kravet til økt delvis egenfinansiering må i langt større grad enn i dag videre avveies mot den belastning og slitasje som slik utleie og bruk medfører.

Frem til 2016 var det årlige bevilgningsnivået cirka 100 millioner kroner for forvaltning og løpende vedlikehold av festningsanleggene. Dette var en forutsigbar og langsiktig finansiering som også innebar en fornuftig ressursfordeling.

Riksantikvaren vil påpeke at det må være et statlig økonomisk hovedansvar å sikre festningene og verneverdige batterier et nødvendig løpende vedlikehold.

En ny organiseringsmodell vil ikke avhjelpe det store økonomiske etterslepet for manglende utført vedlikehold. Riksantikvaren ser imidlertid at systemet med internfakturerings og høye krav til egenfinansiering kan medføre at de øvrige enhetene og seksjonene i forsvarssektoren ikke bruker sine konsulenter på kulturminnefaget når de burde søke slik kompetanse og råd. Saken om hugst på kulturmiljøet og krigsminnet Trandumskogen er et eksempel på dette, jf. sluttrapporten fra 1. oktober 2021, hvor det blant annet ble pekt på at manglende samhandling var hovedårsaken til de påførte skadene på kulturmiljøet (sluttrapporten, kapittel 19.2). Modellen med egenfinansiering kan også medføre prioriteringer som ikke sikrer langsiktighet og ivaretagelse av kulturminnene som forsvarssektoren har ansvar for.

Rapportens punkt 8 - Vurdering av aktuelle organisasjons-/forvaltningsmodeller

Under punkt 8 i rapporten (side 57 f.f.) er utvalgets vurdering av aktuelle løsningsmodeller for organisering og forvaltning av den kulturhistoriske eiendomsmassen i statens eie.

Riksantikvarens merknad

Riksantikvaren støtter utvalgets alternativ 1 med videreføring og forbedring av O-alternativet med dagens organisering. Vi er enig i utvalgets beskrivelser i rapporten om at det er etablert gode samarbeidsløsninger med Forsvaret som bidrar til å synliggjøre Forsvarets historiske betydning for festningsporteføljen. Det er etablert strategier for profilering av hvert enkelt festningsverk som både synliggjør forsvarshistorisk sammenheng og nasjonal betydning og bruk.

Forsvarsbygg har forvaltet festningene og forsvarsbygninger og anlegg på en faglig tilfredsstillende måte i en lang periode siden Forsvarsbygg ble etablert i 2002. Det har også vært et godt samarbeid med kulturmiljøforvaltningen. Det er over tid bygd opp et solid faglig miljø og en god fagkompetanse på forvaltning og antikvarisk restaurering i Forsvarsbygg som ikke bør brytes opp og endres.

Riksantikvaren er enig i presiseringen (under punkt 8.3. på side 59) om at alternativ 1 forutsetter at festningsporteføljen forvaltes som en egen portefølje med gitte budsjetttrammer. Ansvaret for bruk av vedlikeholdsmidler til verdibevaring og ansvaret for at festningene brukes forsvarlig bør samles i en organisatorisk enhet.

Riksantikvaren støtter derfor Alternativ 1 – videreføring og forbedring av O-alternativet med dagens organisering.

Rapportens punkt 7.5. Økonomiske rammer og finansiering

På side 53 i rapporten står det at graden av selvfinansiering i dag ikke er tilstrekkelig for å dekke det totale behovet. I fremtiden må også forvaltningen av porteføljen baseres på en delt finansiering mellom selvfinansiering og statlig bevilgning. Med utgangspunkt i at samfunnsoppdraget videreføres på dagens nivå anses det ifølge rapporten å være behov for å etablere et årlig finansieringsgrunnlag for hele festningsporteføljen i størrelsesorden 230 millioner kroner.

Riksantikvarens merknad

Riksantikvaren mener at en nødvendig løsning fremover ligger i en langsiktig forutsigbar og høyere statlig finansieringsgrad. Dette gjelder uavhengig av hvor i staten ansvaret for

festningene ligger. Denne omfattende utfordringen er ikke av en slik art at staten kan organisere seg bort fra den.

Basert på et reelt totalbehov på 230 millioner kr per år (i nåverdi) til forvaltning, drift og vedlikehold, er kravet til selvfinansierungsgrad urealistisk høyt. I rapporten vises det til at med beregning av behov på kr 230 millioner per år til festningsanleggene, ligger selvfinansierungsgraden reelt under 50 % med dagens modell (rapportens side 53).

Det er i denne sammenheng problematisk at Forsvaret har en organisering/budsjettering som gjør at man ikke har investeringsmidler til disse eiendommene. I noen tilfeller gjør dette at eiendomsobjekter som egentlig kunne ha vært til utleie ikke leies ut fordi Forsvarsbygg ikke har midler til å sette dem i stand på forhånd.

Riksantikvaren vil også bemerke at salg av kulturminner til private innebærer at finansieringen av vedlikehold og istandsetting overføres til private og til Klima- og miljødepartementets tilskuddsposter og privates økonomi. Sektorprinsippet skal sørge for at de statlige sektorene tar ansvar for sine «egne» kulturminner og sektorene har selv vært med på å velge ut kulturminnene som representerer deres område.

Kommunal- og distriktsdepartementet og Statsbygg anvender i hovedsak prinsippet om kostnadsdekkende husleie av statlig eiendom. Riksantikvaren mener at dette er en mulig løsning også for Forsvarsbygg, men uansett om dette blir innført, foreligger det et betydelig etterslep i vedlikehold av festningene. Det vil den kostnadsdekkende husleien ikke kunne dekke opp. Det må derfor et eget økonomisk løft til gjennom statlige ekstrabevilgninger til istandsetting.

Vennlig hilsen

Turid Kolstadløkken (e.f.)
avdelingsdirektør

Anne-Judith Munthe-Kaas

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Klima- og miljødepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 OSLO