
Saksnr: 2022/84313-2
Saksbehandlar: Hallvard Trohaug

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for kultur, idrett og inkludering		26.10.2022
Fylkesutvalet		08.11.2022

Høyring - forvalting av forsvarssektoren sine kulturhistoriske eigedomar**Forslag til innstilling/vedtak**

1. Fylkesutvalet sluttar seg til Forsvarsbygg si tilråding om framtidig forvaltning av forsvarssektoren sine kulturhistoriske eigedommar.
2. Fylkesutvalet ser det som tenleg at alternativ 1 vert lagt til grunn. Dette inneber at festningsporteføljen framleis skal vere eigd av Forsvaret, med Forsvarsdepartementet som ansvarleg departement og Forsvarsbygg som forvaltar innanfor ein ny tilpassa modell, der dei kulturhistorisk viktige eigedomane er skilt ut som ein eigen eining med eige budsjettkapittel.
3. Fylkesutvalet ber Forsvarsdepartementet om å syte for tilstrekkeleg finansiering til at sektoren sine kulturminne kjem opp på eit akseptabelt vedlikehaldsnivå. Det må òg løyvast midlar for å styrke museal formidling på festningseigedomane og gjere det mogeleg å utvikle dei vidare som arena for kulturoppleving og rekreasjon.

Samandrag

Forsvarsdepartementet har i brev datert 12.09.2022 sendt Forsvarsbygg sin rapport med utgreiing av framtidig forvaltning av forsvarssektoren sine kulturhistoriske eigedomar på høyring. Hovudføremålet med utgreiinga er å gje eit kunnskapsgrunnlag for å vurdere alternative løysningar til dagens forvaltning av dei kulturhistoriske eigedomane i forsvarssektoren. I rapporten er det utgreidd moglege alternativ for organisering, eigarskap og forvalting av eigedomane, inkludert å ta vare på dei militærhistoriske verdiane. Rapporten er utarbeidd av ei tverrsektoriell arbeidsgruppe leia av Forsvarsbygg og med representantar frå Kultur- og likestillingsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Riksantikvaren og Statsbygg.

To kulturhistoriske forsvarseigedomar i Vestland er omtalt i rapporten: Bergenhus festning og Herdla kystfort/torpedobatteri.

Rune Haugsdal
fylkesdirektørPer Morten Ekerhovd
avdelingsdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Vedlegg

- 1 Høring av rapport om fremtidig forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer.PDF
- 2 Rapport Forsvarsbygg - Fremtidig forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer.PDF
- 3 Vedlegg til rapport - Faktagrunnlag festningsporteføljen.PDF
- 4 Liste over høringsinstanser.PDF

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Kulturhistoriske eigendomar i statleg eige utgjer omlag 1 560 000 kvadratmeter bygningsmasse fordelt på 3800 bygningar og anlegg. Forsvarssektorens del av dette er omlag 620 000 kvadratmeter (970 bygningar). Dette gjer Forsvarsbygg til ein betydeleg forvaltar av norsk kulturarv og kulturmiljø.

Dei 14 nasjonale festningsverka utgjer brorparten av den kulturhistoriske eigedomsmassen til sektoren og representerer den største, tematisk samanhengande delen av kulturhistoriske eigendomar i statleg eige. Festningsverka har stor nasjonal verdi gjennom tilknyttinga til markante hendingar i Noregs historie, saman med statsmakta sitt virke og militærvesenet sin betydning for samfunnsutviklinga og nasjonsbygginga.

I eit supplerande tildelingsbrev gav Forsvarsdepartementet i august 2021 Forsvarsbygg eit oppdrag og mandat for å greie ut moglege alternativ for organisering, eigarskap og forvaltning av dei kulturhistoriske eigedomane til forsvarssektoren, inkludert å ta vare på av dei militærhistoriske verdiane. Hovudføremålet med utgreiinga er å gje eit tilstrekkeleg kunnskapsgrunnlag for å vurdere alternative løysingar til dagens forvaltning av forsvarssektoren sine kulturhistoriske eigendomar. I kunnskapsgrunnlaget skal det sjåast på om forvaltning av desse eigedomane kan handterast betre av aktørar utanfor forsvarssektoren og/eller i andre organisasjonsformer.

Det vart opprette av ei tverrsektoriell arbeidsgruppe under leiing av Forsvarsbygg. Arbeidsgruppa vart konstituert i møte 23. september 2021 med desse representantane:

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

Arbeidsgruppa hadde 13 møte og leverte rapport til Forsvarsdepartementet 17. juni 2022.

Rapporten vart sendt på høyring 12.09.2022 med høyringsfrist 14.11.2022.

Vedtakskompetanse

Det følgjer av reglement for fylkesutvalet punkt 7 i Reglement *for folkevalde organ og delegering* at: «fylkesutvalet gir på vegner av Vestland fylkeskommune uttale i alle høyringssaker, med unntak av dei sakene kor hovudutvala kan gi høyringsuttale (sjå punkt 3 i reglementa for hovudutvala.)»

Vurderingar og verknader

Dagens forvaltning

Forsvaret har over tid redusert nærværet sitt på festningane og i dag står dei meir fram som nasjonale kulturminne, enn som forsvarsanlegg. Det har vore særleg viktig for forsvarssektoren å legge til rette for at anlegga er opne og tilgjengelege for publikum. Fleire av anlegga har museal formidling og blir nytta som rekreasjonsområde og arena for ulike kulturarrangement.

Forsvarsbygg sitt samfunnsoppdrag

Forsvarsbygg vart oppretta i 2002 for å ha ansvaret for forvaltninga av forsvarssektoren sine eigendomar, bygg og anlegg. Forsvarsbygg sitt samfunnsoppdrag knytt til festningane har lege fast i ei årrekke og er mellom anna omtalt i langtidsplanen for Forsvaret 2017–2020 og i tildelingsbrev til Forsvarsbygg.

Samfunnsoppdraget knytt til festningane blir i rapporten omtalt på følgande måte:

- A. Ivareta dei nasjonale festningsverka slik at den kulturhistoriske kvaliteten sikrast og gjerast synleg. I dette ligg ansvar for kulturminnevern, vedlikehald, forvaltning og formidling.
- B. Gjere festningsverka tilgjengelege for ålmenta, slik at historisk kunnskap formidlast, viktigheita av eit forsvar gjerast synleg og for å bidra til forsvarsviljen i samfunnet.

- C. Legge til rette areal forsvarssektoren ikkje lenger har behov for til nye, sivile føremål gjennom samarbeid med eksterne aktørar og leigetakarar.

I 2017 omorganiserte Forsvarsbygg forvaltninga av festningane ved å innlemme festningsporteføljen i Forsvarsbyggs eksisterande regionstruktur. Formålet var å effektivisere verksemda gjennom synergjar med forvaltninga av den ordinære porteføljen. Geografisk plassering blei førande for kva region anlegget skulle forvaltast av. Samla midlar til drift og vedlikehald prioriterast etter same kriteria uavhengig av om det er til operative behov eller for å ta vare på kulturhistorisk eigedomar, bygningar og anlegg. Dagens praksis gir ikkje tydelege føringar for å oppfylle samfunnsoppdraget for festningane.

I Vestland er det to militærhistoriske anlegg i porteføljen:

Bergenhus

Bergenhus festning har historie frå mellomalderen til i dag som kyrkjeleg, kongeleg og militært senter og er eit samansett kulturmiljø med mellomalderbygningar, festningsanlegg, nyare bygningar og parkanlegg. Håkonshallen og Rosenkrantzårnet er viktige symbolbygningar frå 1200-tallet. I løpet av 1600-tallet blei festningen utbygd og var på sitt mest fullstendige rundt 1700, med Bergenhus og den delen som utgjer Sverresborg som ein samla festning. Bergenhus vart sterkt øydelagt i ei eksplosjonsulykke under andre verdskrig, men anlegget blei gjenoppbygd og omfattande restaurert i åra etter krigen.

Bygningsmassen er i hovudsak i bruk av Forsvaret. Festningen er og svært godt besøkt av turistar og området nyttast mykje av byens befolkning som rekreasjonsområde. Festningen er og ein viktig kulturarena, med Koengen som arena for store konserter. Bergenhus festning har delt forvaltning; Statsbygg forvaltar Håkonshallen, Rosenkrantzårnet, Stallbygningen, nedre del av Portkastellet og Jørgen Hanssons ringmur. Bymuseet i Bergen driv formidlingsarbeid på denne delen av eigendomen. Forsvarsbygg forvaltar grunnen, andre bygg og utomhusanlegg. På Koengen eig og energiselskapet Eviny og Bane Nor deler av areala.

Dei delane av festningen som ikkje er automatisk freda vart freda etter forskrift i 2006.

Herdla torpedobatteri

Herdla torpedobatteri ligg på øya Herdla nordvest for Askøy, ca. 30 km i luftlinje frå Bergen mellom Hjeltefjorden og Herdla fjorden. Anlegget blei etablert av den tyske okkupasjonsmakta under andre verdskrig. Etter krigen blei det overteke av det norske Forsvaret og modernisert i fleire omgangar, sist i samband med ei større opprusting av kystforta frå slutten av 1980-tallet. Frå 2001 blei fortet teke ut av bruk. I samband med avvikling vart anlegget valt ut for vern saman med fire andre anlegg for å representere historia til kystkystartilleriet under den kalde krigen. Torpedobatteriet vart freda etter forskrift i 2015.

Herdla torpedobatteri drives i dag som museum med formidling om den kalde krigens historie. Det er Museum Vest som har ansvar for formidling og dagleg drift. Anlegget forvaltast av Forsvarsbygg.

Bymuseet i Bergen og Museum Vest sender eigne uttalar til høyringsfristen 14.11.2022.

Vurderingskriteria

Mandatet til gruppa framhevar at det grunnleggande vurderingstemaet er kva løysning som er det beste for samfunnet og som best fører til at eigedomane kan bevarast og vidareutviklast som kulturmiljø og arenaer for kulturopplevingar.

Arbeidsgruppa si tilråding:

Ei grunnleggande utfordring for forvaltninga av festningsporteføljen er at ho er underfinansiert. Framtidig organisering bør sikre ei økonomisk ramme som er tilstrekkeleg til å ta vare på porteføljen sitt behov for verdibevaring og utvikling. Dette inneberer midlar til dagleg drift, nødvendig innhenting av vedlikehaldsetterslep, og at festningane kan vidareutviklast som kulturmiljø og arenaer for kulturopplevingar. Uansett val av løysningsmodell må staten sikre finansiering av kostnadene ved å ta vare på dei kulturhistoriske og arkitektoniske kvalitetar til festningane.

Avgjerande for vurderinga er kva løysningsalternativ staten totalt sett vurderer som best for å ivareta festningsporteføljen. Det viktigaste kriteriet er at det sikrast ein langsiktig og føreseieleg finansiering.

Vidare blir det lagt vekt på om løysninga legg til rette for at festningane bevarast og vidareutviklast som kulturmiljø og arenaer for kulturopplevingar.

Løysningsalternativa er prioritert i denne rekkefølga:

Alternativ 1: Forsvarsdepartementet er ansvarleg – Forsvarsbygg forvaltar i ein ny tilpassa modell.

Alternativ 2: Kommunal- og distriktsdepartementet er ansvarleg – Statsbygg forvaltar festningsporteføljen.

Alternativ 4: Ansvarleg departement og forvaltar definerast for kvar enkelt festning.

Alternativ 0: Forsvarsdepartementet ansvarleg – Forsvarsbygg forvaltar – som no.

Følgande alternativ er ikkje tatt med i sluttvurderinga:

Alternativ 3: Ein ny statleg eining som eigendomsforvaltar for ein samla portefølje.

Grunngjeving:

ALTERNATIV 1 | Prioriterast fordi det i motsetnad til dagens situasjon inneber ein langsiktig, føreseieleg og kostnadsdekkande finansieringsmodell. Løysinga gir moglegheit til å bygge vidare på historisk eigarskap og etablert kompetanse. Løysninga legg til rette for at festningane bevarast og vidareutviklast som kulturmiljø og arenaer for kulturopplevingar. Alternativet vil gi naudsynt sikkerheit for ei god, heilskapleg og samla framtidig forvaltning av festningsporteføljen.

ALTERNATIV 2 | Prioriterast høgt fordi det som alternativ 1 inneber ein langsiktig, føreseieleg og kostnadsdekkande finansieringsmodell. Løysinga prioriterast bak alternativ 1 fordi det ikkje er klart kven som skal ha ansvaret for bruken av festningane og korleis kostnadsdekkande leige skal finansierast. Alternativet vil kunne innebere ein samla porteføljeforvaltning, men heilskapen for den enkelte festning vil kunne kompliserast gjennom ulike statlege leigetakarar. Løysinga legg difor ikkje på same måte som alternativ 1 til rette for at festningane bevarast og vidareutviklast som kulturmiljø og arenaer for kulturopplevingar.

ALTERNATIV 4 | Prioriterast bak alternativa 1 og 2 fordi løysinga ikkje gir sikkerheit for at alle av eigedomane i porteføljen blir inkludert i ein langsiktig, føreseieleg og kostnadsdekkande finansieringsmodell. Samtidig føreset alternativet ein prosess der behovet til festningane vil måtte definerast opp mot statens ambisjon for den enkelte festningen. Sjølv om løysinga inneber at føresetnaden om ein heilskapleg og samla porteføljeforvaltning ikkje førast vidare, vert det lagt til rette for at dei mest sentrale festningane bevarast og vidareutviklast som kulturmiljø og arenaer for kulturopplevingar.

ALTERNATIV 0 | Prioriterast som eit siste alternativ fordi det ikkje inneberer ein langsiktig, føreseieleg og kostnadsdekkande finansieringsmodell. Dagens situasjon er at det vert tilført for lite pengar til verdibevaring av porteføljen. Ei vidareføring av dagens tilstandsutvikling vil føre med seg stor risiko for varig tap av kulturminneverdiar. I hovudsak forvaltast festningsporteføljen i dag som ein integrert del av forsvarssektorens eigendomsportefølje. Dette legg ikkje til rette for ein heilskapleg og samla porteføljeforvaltning og at festningane vidareutviklast som kulturmiljø og arenaer for kulturopplevingar.

ALTERNATIV 3 | Inngår ikkje i sluttvurderinga då det ikkje vart vurdert å ha ein tilstrekkeleg overordna forankring, verken fagleg eller på annan måte, til at arbeidsgruppa fant det realistisk å gå vidare med alternativet.

ALTERNATIV 5 | Moglegheit for ikkje statleg eigarskap av eigendomar som blir forvalta som ein del av festningsporteføljen. Kulturhistoriske eigendomar som ikkje er vurdert til å vere av så stor nasjonal betydning at dei fortsett må vere i statleg eige blir vurdert avhenda til andre eigarar. I Vestland gjeld dette Herdla kystfort/torpedobatteri.

I 2009 kontakta Forsvarsdepartementet Askøy kommune om ein eventuell overdraging av Herdla torpedobatteri til kommunen. Askøy kommune takka nei, med den grunngjevinga at dei ser at anlegget vil vere best tent med å vere i Forsvaret sitt eigarskap og forvaltast saman med dei andre forsvarshistoriske anlegga.

Forsvarsdepartementet gjekk ikkje vidare med avhendinga av Herdla, eller dei tre andre freda kystforta. Desse vil framleis bli forvalta som ein del av festningsporteføljen.

Fylkesdirektøren sin vurdering:

Fylkesdirektøren ser at dagens forvaltningsmodell for Forsvaret sine kulturhistoriske eigedomar ikkje er optimal. Mellom anna er festningsporteføljen underfinansiert, med det resultatet at det er eit stort vedlikehaldsetterslep.

Med bakgrunn i den utgreiinga som ligg føre er fylkesdirektøren sin vurdering at den beste løysinga er at Forsvarsbygg framleis forvaltar festningsporteføljen, men at han blir skilt ut som eigen eining med eit eige budsjettkapittel. Dette er ein naturleg vidareføring av det sektoransvaret som Forsvaret har for sine egne kulturminne. Denne organiseringa vil og styrke og vidareføre det viktige kompetansemiljøet innanfor bygningsvern som Forsvarsbygg har bygt opp. Dette vil vere viktig både for bevaringa av Forsvaret sine kulturminne, og for andre eigarar og forvaltarar av kulturminne, som nyttar denne kompetansen.

Fylkesdirektøren understrekar at det er viktig at festningsporteføljen får ein finansiering som gjer det mogeleg å få desse viktige kulturminna opp på eit akseptabelt vedlikehaldsnivå. Det er og naudsynt at det vert sett av resursar til at festningsanlegga kan utviklast vidare til å bli meir ope for publikum og som arena for historieformidling og kulturopplevingar. Her er det viktig å bygge vidare på og styrke det arbeidet som musea gjer i dag.

Bergenhus

Bergenhus har i dag ei delt forvaltning mellom Statsbygg, som forvaltar dei kulturhistoriske bygningane, og Forsvarsbygg som forvaltar det resterande anlegget og bygningane. Bergenhus er ein av få festningsanlegg som har militær aktivitet. Etter fylkesdirektøren sin vurdering bør det arbeidast for å finne andre lokalitetar for den militære aktiviteten. Dette for at Bergenhus kan utvikle det fulle potensialet som rekreasjonsområde for Bergens befolkning og arena for historieformidling og kulturopplevingar. Dette vil og ta i vare Noreg sin forplikting i høve Haag-konvensjonen til ikkje å nytte kulturminne til militære føremål.

Herdla torpedobatteri

Herdla torpedobatteri er viktig i formidlinga av den kalde krigen sin historie. Noko som er blitt svært aktuelt med hendingane den siste tida. Museum Vest har ansvaret for formidlinga av denne historia og det er etter fylkesdirektøren sin vurdering viktig at finansieringa av vedlikehaldet og drifta av det komplekse anlegget blir styrka, slik at museet kan ta i mot publikum og formidle denne viktige historia på ein god og trygg måte. Fylkesdirektøren er samd med Askøy kommune i at det beste er at det er forsvaret som er eigar av anlegget, slik at drifta av det kan dra nytte av den militærhistoriske- og kulturminnefaglege kompetansen i sektoren.

Til orientering har administrasjonen vore i kontakt med både Bymuseet og Museum Vest. Dei vil sende egne uttaler til høyringsframlegget.

Økonomi:

Forvaltningsansvaret når det gjeld dispensasjonsmynde etter kulturminnelova ligg hos regional kulturmiljømynde. Ressursbehovet vil i stor grad avhenge av omfanget av dispensasjonssøknader framover. Dette arbeidet vil måtte handterast innanfor dei ordinære rammene.

Så lenge dei to anlegga i Vestland, Bergenhus og Herdla torpedobatteri, er i statleg eige, vil ikkje endringar i forvaltninga av eigedomane gje Vestland fylkeskommune auka utgifter. Staten har eit ansvar for å ta vare på og sikre sine eigedomar og dei kulturhistoriske verdiane dei representerer. Så lenge desse anlegga er statseigde vil dei heller ikkje påverke dei fylkeskommunale tilskotsordningane til kulturminne og kulturmiljø.

Folkehelse:

Festningsområda er mykje nytta til rekreasjon og auka tilgjenge for publikum vil vere positivt i eit folkehelseperspektiv.

Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 (Regional planstrategi):

Bevaring av kulturminne og kulturmiljø er med på å støtte opp om FN sine berekraftsmål både når det gjeld klima, miljø og sosial dimensjon.

Ein auka bruk av Bergenhus festning til sivile føremål, som til dømes festivalar og andre arrangement vil gje positive ringverknader for lokalt næringsliv og organisasjonsliv.

Konklusjon

Fylkesdirektøren visar til vurderingane over og rår til at fylkesutvalet sluttar seg til Forsvarsbygg sin tilråding om framtidig forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eigedommar, og at det vert gjort vedtak i tråd med tilråding.