Bærekraftig forvaltning av infrastruktur for kulturformidling

Organisering, styring og finansiering

osloeconomics

ARBEIDSGIVERFORENINGEN SPEKTER

Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Spekters sektorråd kultur

Arbeidsgiverforeningen Spekter er en av Norges ledende arbeidsgiverforeninger for private og offentlige eide virksomheter som til sammen har om lag 200.000 ansatte. Medlemmene er virksomheter som bærer et utpreget samfunnsoppdrag, eller som gjennom sin forretningsdrift og sine leveranser bidrar til at andre løser sitt samfunnsoppdrag. Spekter er dominerende innen sektorene helse, samferdsel og kultur.

Spekters sektorråd Kultur er et rådgivende organ for Spekters styre og administrasjon i alle saker av sektorpolitisk karakter. Sektorrådet legger til rette for påvirkning i forhold til myndighetene og rammebetingelsene innen kultursektoren.

Bærekraftig forvaltning av infrastruktur for kulturformidling/07_2014
© Oslo Economics 2014

Innhold

1. Spekters kulturbyggprosjekt 5

2. Organisering av kulturinstitusjonene 6

2.1 Mange forvaltningsmodeller 6

2.2 Uensartet organisering av byggforvaltningen 8

2.3 Presentasjon av utvalgte kulturinstitusjoner 10

3. Styring av investering i og forvaltning av kulturbygg 19

3.1 Styringsverktøy 19

3.2 Styringssignaler fra Stortingsmeldinger 19

3.3 Styringssignaler fra ny regjering 20

3.4 Statlige tilskudd rettet mot investeringer 20

3.5 Økt fokus på vedlikehold fra Kulturdepartementet 21

3.6 Varierende oppfølging av mål og rapportering 21

4. Finansiering av kultursektoren 23

4.1 Finansieringskanaler 23

4.2 Kultur på Statsbudsjettet øker 24

4.3 FDV som salderingspost? 29

4.4 Vedlikeholdsetterslep gir finansieringsbehov 31

4.5 Deler av sektoren er underfinansiert 33

4.6 Overinvestering i kommunale kulturhus 33

4.7 Statlige tilskudd til kommunene rettet mot investeringer 38

5. Balanse mellom kulturvirksomhet og god forvaltning av bygningsmasse 39

5.1 Dilemma 39

5.2 Fokus på kjerneoppgaver 39

5.3 Nedvurdering av økonomi og administrasjon 39

5.4 Vente og se før det tas tak i vedlikeholdsetterslepet 39

6. Vurdering av ulike modeller 40

6.1 Finnes det en ideell forvaltningsmodell? 40

6.2 Ulike løsninger i praksis 40

6.3 Statsbyggmodellen og andre forvaltningsmodeller 42

6.4 Vurderinger fra KMPG og Riksrevisjonen av Statsbyggmodellen 44

6.5 Fordeler og ulemper med modellene 45

6.6 Samlet vurdering for valg av forvaltningsmodell 47

Sammendrag og konklusjoner

Kartlegging av bygg til kulturformål viser at det er et stort vedlikeholdsetterslep i sektoren, og at etterslepet øker. Årsakene til dette etterslepet synes å være svak styring av byggforvaltningen, et for lavt bevilgningsnivå over tid, finansieringsordninger som kanaliserer ressurser til nybygg i stedet for vedlikehold og ansvarspulverisering.

Oslo Economics har i nært samarbeid med Spekter utarbeidet denne rapporten om kulturbygg på oppdrag fra Spekters sektorråd for kultur. Bakgrunnen er en økende bekymring for at dagens praksis for investering, drift og vedlikehold ikke gir en bærekraftig infrastruktur til kulturformål.

Organisering

Kulturinstitusjonene preges av uensartet organisering både av virksomhetene og byggforvaltningen. Dette er ofte tradisjonelt betinget og kan gi fleksibilitet ved at hver institusjon kan ha en modell som er optimal for egen virksomhet. Samtidig er ikke nødvendigvis modellene valgt ut ifra dagens behov, og de kan være mer krevende å styre sektoren.

Styring

Kulturdepartementets styring av kulturinstitusjonene og kulturbyggene er preget av økt fokus på forvaltning av bygningsmassen. Dette er tydeliggjort ved klare målsetninger og rapporteringskrav.

Gjennom prosjektet er det likevel dannet et inntrykk av at det er noe å gå på for oppfølgingen av mål og rapportering. Det tar derfor tid før bedre styringssignaler slår ut i bedre vedlikehold og forvaltning.

Kulturdepartementets styring av kulturbygg i kommunal sektor, der departementet ikke har direkte instruksjonsmyndighet, skjer på et mer overordnet plan. Her er hovedvirkemidlet statlige tilskudd til investeringer, forutsatt at det er en plan for drift og vedlikehold.

For at styringssignalene skal virke etter hensikten må de også være konsekvente over tid slik at man unngår uheldige spillsituasjoner og ansvarspulverisering. For virksomhetene kan det være en strategisk mulighet å utsette vedlikehold i påvente av større løft på investeringssiden. Det kan være lettere å få tilført friske finansielle midler til en større investering enn å få årlige midler til vedlikehold.

Finansiering

Offentlige midler til kultur har økt vesentlig de siste årene, og en av fem offentlige kulturkroner går til kulturbygg. Investeringsmidlene er anslagsvis ti ganger så store som midlene til vedlikehold. Det har bygget seg opp et vedlikeholdsetterslep i sektoren, som er grovt anslått til mellom 6 og 13 milliarder kroner. Vedlikeholdet i kultursektoren er derfor underfinansiert.

Samtidig er det tegn på at det investeres for intensivt i kommunale kulturhus. Kulturdepartementet har antakelig noe av ansvaret her ved at de kanaliserer tilskudd til investering, men ikke til drift og vedlikehold av byggene eller til å fylle husene med kulturelt innhold.

Dilemmaet kulturvirksomhet kontra byggforvaltning

I offentlig norsk kulturliv har det i en lengre periode vært tendens til prioritering av kunstnerisk/kulturell virksomhet foran langsiktig forvaltning av infrastruktur. Antakelig er noe av årsaken at økonomi- og administrasjonskompetanse har vært undervurdert i kultursektoren, samtidig som sektoren er preget av sterk kulturfaglig kompetanse.

Ulempen er at vedlikeholdsetterslepet øker slik at verdier forringes. På lengre sikt kan dette gå utover kunstnerisk virksomhet, publikumsopplevelser og muligheten til å drive forskning og formidling.

Hvilken strategi som skal velges for å ta igjen forsømt vedlikehold synes imidlertid uklart for mange kulturvirksomheter, og det kan ha etablert seg en såkalt «vente og se-holdning». I praksis betyr dette at man fortsetter å gjøre det aller mest nødvendige i påvente av krav og/eller midler utenfra, altså fra Kulturdepartementet. Verdibevarende byggforvaltning krever kontinuerlig avsetning til dette formålet. En del institusjoner har nok aldri kommet opp på et bærekraftig tilskuddsnivå og evner ikke å sette av tilstrekkelige midler. For andre institusjoner kan det være manglende prioritering innenfor «tilstrekkelige» rammer ettersom det

alltid vil være sterke incentiver til å prioritere den kunstneriske/kulturfaglige virksomheten for ledelsen. En fordel med Statsbyggmodellen er at den tvinger fram at kostnaden ved verdibevarende vedlikehold synliggjøres og prioriteres.

Valg av modell for byggforvaltning

En ideell forvaltningsmodell er en modell som både gir optimale rammer for den kulturelle kjernevirksomheten og en verdiutviklende forvaltning av infrastrukturen. Spørsmålet er om den ideelle modellen finnes.

Vi har vurdert fire mulige forvaltningsmodeller ved å se på konsekvenser for den kulturelle kjernevirksomheten og byggforvaltningen:

- Statsbygg forvalter byggene
- Virksomhetene eier byggene selv
- Privat eiendomsforvalter eier byggene
- Et nyopprettet «Kulturbygg AS» eier byggene

Resultatet av vurderingen er for det første at det synes lite å vinne ved å opprette en nytt «Kulturbygg AS» sammenlignet med Statsbyggmodellen, mens det er fare for økt byråkratisering og manglende stordriftsfordeler. Det forutsetter imidlertid at Statsbygg videreführer sin oppbygging av kulturkompetanse og at driftsavtalen er godt tilrettelagt med et personale som har god forståelse for kulturvirksomhetenes driftsmessige utfordringer.

Den tradisjonelle modellen der virksomhetene selv eier byggene er fleksibel i daglig drift, men er krevende fordi ansvaret for byggene kan havne i skvis mellom Kulturdepartementet og virksomhetene. Det kan derfor for de fleste virksomhetene være hensiktsmessig å flytte ansvaret for eiendomsforvaltningen til annen eier, enten offentlig eller privat.

Valget mellom privat eiendomsforvalter eller Statsbygg er ikke åpenbar. Begge bør fortsatt brukes, avhengig av type virksomhet. Privat eiendomsforvalter kan gi bedre resultater med hensyn til kostnader og fremdrift, mens Statsbygg kan gi bedre resultater med hensyn til kvalitet. Statsbygg er derfor mest aktuell for virksomhetene med mest kompliserte bygningsmessige behov.

1. Spekters kulturbyggprosjekt

Spekter har en rekke medlemsvirksomheter innenfor kultursektoren. Det er en økende bekymring for at dagens praksis for investering, drift og vedlikehold ikke gir en bærekraftig infrastruktur til kulturformål. Spekters sektorråd for kultur har derfor tatt initiativ til en kartlegging av:

- Ulike modeller for eierskap, finansiering og styring av kulturbygg
- Status for investeringer i nye kulturbygg, og drift og vedlikehold av nye og gamle kulturbygg
- I hvilken grad ulike modeller gir en bærekraftig forvaltning av bygningsmassen og egnede rammer for kunstnerisk og kulturfaglig virksomhet

Oslo Economics har i samarbeid med Spekter innhentet informasjon, gjennomført intervjuer og utarbeidet analyser.

Fase 1 var et datainnsamlings- og analysearbeid som ble startet i september 2013 og avsluttet med at fakta og modeller ble diskutert i Spekters sektorrådsmøte 25. oktober 2013.

I fase 2, på vinteren 2014, har vi gått dypere inn i de ulike utfordringene som ulike typer kulturinstitusjoner står overfor, hvilke modeller som synes å være særlig egnet og hvorfor samme løsning ikke synes å være hensiktsmessig for alle institusjoner.

I fase 2 har vi intervjuet representanter for utvalgte kulturinstitusjoner, samt byggforvaltningskompetanse representert ved Statsbygg, som grunnlag for en vurdering av de ulike modellenes egnethet. I tillegg ble datainnhentings- og analysearbeidet videreført og sammenfattet dette i denne rapporten.

Vi har belyst ulike dilemmaer knyttet til investeringer og drift opp mot den kunstneriske virksomheten, samt beskrevet konsekvenser av ulike forvaltningsmodeller for bærekraft (drift og vedlikehold) og den kunstneriske virksomheten. I tillegg har vi sett på modellene i forhold til de funksjoner kulturbygg har som signalbygg, plattform for kulturformidling og møteplass i utvidet betydning.

2. Organisering av kulturinstitusjonene

2.1 Mange forvaltningsmodeller

Kulturinstitusjonene er i dag organisert og finansiert på en rekke ulike måter. Ofte er det historiske årsaker som har bestemt dagens forvaltningsmodeller. Valg av forvaltningsmodell har likevel konsekvenser for hvordan virksomhetene og sektoren styres. Dette gjelder ikke bare den kunstneriske virksomheten, men også forvaltningen av bygningsmasse (i betydning investering, drift og vedlikehold).

De vanligste forvaltningsmodellene er presentert i Tabell 1. Her fremkommer også eksempler på kulturinstitusjoner som benytter seg av de ulike modellene.

Tabell 1 Forvaltningsmodeller i kultursektoren

Forvaltningsmodell	Eksempler	Uavhengighet fra sentralforvaltning
Forvaltningsorganer Juridisk og økonomisk en del av staten. Kan ikke ta opp lån.	Riksteatret, Statsbygg	I utgangspunktet liten uavhengighet. Departementet har instruksjonsmyndighet.
Offentlige ikke-kommersielle selskaper Egne rettssubjekter på utsiden av forvaltningen. Eiermajoritet hos stat, fylkeskommuner og kommuner.	Nationaltheatret, Den Norske Opera og Ballett, Den Nationale Scene	Noe større uavhengighet. Er både finansielt avhengig og eierstyrt.
Private ikke-kommersielle selskaper Selskaper som drives med spesifikke formål i tillegg til forretningsmessige mål.	Det Norske Teatret, Bergens Teater og Det Dramatiske Selskab (Den Nationale Scenes hus)	Noe større uavhengighet. Er finansielt avhengig.
Stiftelser Selveiende institusjoner.	Astrup Fearnley museet, Nobels fredssenter, Norsk folkemuseum	Noe større uavhengighet. Er ofte finansielt avhengig.
Private kommersielle selskaper Selskaper som drives med forretningsmessige mål.	Latter, Folketeatret	I utgangspunktet helt uavhengig.

Modellene i Tabell 1 skiller seg fra hverandre i hvor nært de er knyttet til sentralforvaltningen (Regjering og departement).

Modellene i Tabell 1 kan kombineres i ulike løsninger, som vist i Tabell 2. Ansvarsområdene omfatter alt fra eierskap, finansiering og styring av både kulturell kjernevirksomhet og bygg, til faktisk utføring.

Tabell 2 Prinsipielle modeller for fordeling av ansvar

Ansvarsområde	Offentlig egenregi	Offentlig tjenesteyter	Privat kommersiell	Privat ideell
Eierskap				
- Til virksomheten				
- Til bygget				
Finansiering				
- Av virksomheten				
- Av bygget				
Styring				
- Av virksomheten				
- Av bygget				
Utfører				
- FDV				
- Publikumstjenester				
- Fagtekniske tjenester				

I kultursektoren er det dermed mulighet for et mangfold av modeller. I praksis utnyttes også dette mulighetsrommet, noe som potensielt har fordeler:

- Fleksibilitet – hver institusjon kan ha en modell som er optimal for egen virksomhet
- Raskere tilpasning under endrede rammevilkår

Samtidig er det også noen fallgruver/ulemper:

- Vanskeligere å utnytte eventuelle stordrifts- og samarbeidsfordeler, både økonomisk, kulturelt/kunstnerisk og kompetansemessig
- Mindre oversikt over sektoren
- Mer krevende å styre sektoren, og å gi institusjonene gode rammevilkår når hver institusjon er «unik»

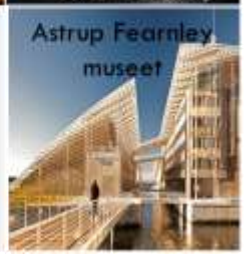
2.2 Uensartet organisering av byggforvaltningen

Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) er et betegnelse for aktiviteter og kostnader som eksisterer gjennom byggets levetid. Organisering av FDV-ansvaret kan variere ut ifra om virksomheten eier og/eller leier bygget og om bygget driftes selv eller av andre.

Vi har identifisert relativt stor variasjon i forvaltningsmodeller innen byggforvaltningen. Her har forholdene eie/leie, drifte selv/kjøpe tjenester stått sentralt.

Tabell 3 viser noen eksempler fra norsk kultursektor på løsninger for eie eller leie av bygg. Tabellen viser kombinasjoner av om virksomheten er offentlig eid eller privat eid/stiftelse og om virksomheten eier eller leier av det offentlige eller det private.

Tabell 3 Eksempler på ulike løsninger for å eie eller leie bygg

	Eget bygg	Leie bygg av offentlig	Leie av bygg av privat ideell	Leie bygg av privat kommersiell
Offentlig eid virksomhet (eier)	Kilden (IKS)	Den Norske Opera & Ballett	Den Nasjonale Scene	Teater Ibsen
Privat eid virksomhet/ Stiftelse (eier)	Latter	Riksscenen	Ikke identifisert	 Astrup Fearnley museet

Den mest vanlige organisering er at virksomheten eier bygget selv, men det finnes også flere eksempler på virksomheter som leier bygget:

- Kulturinstitusjonene Nationaltheatret, Det Norske Teater, Kilden og Hålogaland Teater er eksempler på virksomheter som eier bygget selv
- Den Norske Opera & Ballett leier bygget av Statsbygg. Samme Statsbygg-modell er vedtatt for Nytt Nasjonalmuseum som skal bygges på Vestbanen i Oslo.
- Den Nationale Scene leier av Bergens Teater og Det Dramatiske Selskab til en leie på 200 000 kr pr. år.
- Teater Ibsen leier av Bratsberg Eiendom, som er en privat grunneier og eiendomsutvikler.
- Riksscenen for nasjonal og internasjonal folkemusikk, joik og folkedans leier av Schous kulturbryggeri, som er et prosjekt i Oslo kommune. Bygget er imidlertid eid av KLP Eiendom, som er kommersiell.

Tabell 4 viser eksempler på ulike kulturvirksomheter sine løsninger for FDV-ansvar. Her illustreres kombinasjoner der virksomheten eier/leier bygg og der de selv tar hånd om drift av bygget.

Tabell 4 Eksempler på løsninger for FDV-ansvar

	Eier bygget selv	**Leier bygget**
Drifter bygget selv	Nationaltheatret Latter Det Norske Teatret	Den Nationale Scene Chat Noir (interiør og teknisk)
Andre drifter bygget	Hålogaland Teater	Teater Ibsen Stavanger symfoniorkester Astrup Fearnley-museet Chat Noir (eksteriør) Den norske opera og ballett Nasjonalmuseet

Note: Det finnes flere nyanser i hver kategori – særlig ansvarsfordeling mellom teknisk og bygningsmessig FDV

Det mest utbredte er at eieren av bygget også tar hånd om driften av bygget, men her finnes det unntak:

- Hålogaland teater har avtale med Statsbygg om regelmessig gjennomgang av byggets drift og tilstand.
- Den Nationale Scene har ansvar for drift og vedlikehold selv om virksomhetene ikke eier bygget selv.
- Chat Noir har ansvar for drift av interiør og teknisk mens eier av bygget har ansvar for eksteriør.

2.3 Presentasjon av utvalgte kulturinstitusjoner

Tabell 5 under viser en oversikt over ulike modeller for eierskap, finansiering og ansvar for drift og vedlikehold for et utvalg av kulturinstitusjoner.

Tabell 5 Ulike modeller for eierskap, finansiering og ansvar for drift og vedlikehold

Virksomhet	Eier	Eier av hus	Ansvar for drift og vedlikehold	Statstilskudd	Leie per år
Den Nationale Scene	Staten 66,7 % Bergen kommune 16,7 % Hordaland fylkeskommune 16,7 %	AS Bergens Teater og Det Dramatiske Selskab (2328 aksjonærer)	Den Nationale Scene	106 mill. kr i 2013 (kap. 324 post 70)	200 000 kr (antakelig pluss fribilletter og lignende)
Teater Ibsen (Telemark og Vestfold regionteater AS	Telemark fk 1/3 Vestfold fk 1/3 Skien kommune 1/3	Bratsberg Eiendom AS (privat grunneier og eiendomsutvikler)	Bratsberg Eiendom AS, men teatret har selv ansvar for spesialinnretning er	24 mill. kr i 2013 (kap. 324 post 71)	Ikke kjent
Latter	Stand Up Norge	Stand Up Norge	Ikke kjent	Null (men kulturmoms)	Null
Astrup Fearnley Museet	Stiftelsen Thomas Fearnley, Heddy og Nils Astrup	Tjuvholmen KS (Selvaag og Aspelin Ramm)	Astrup Fearnley Museet	Null (men kulturmoms)	Ikke kjent
Riksscenen for nasjonal og internasjonal folkemusikk, joik og folkedans	Stiftelse, finansiert av staten	KLP Eiendom	Ikke kjent	1,7 + 23,5 mill. kr.	Ikke kjent
Hålogaland teater	Troms fk (50 %), Finnmark fk (25 %) Tromsø k (25 %)	Hålogaland	Hålogaland overordnet – men satt bort	44 mill. kr	Null

Tabell 5 illustrerer også de observerte variasjonene i forvaltningsmodeller innen byggforvaltningen. Både virksomheter som er avhengige av offentlig finansiering og kommersielle virksomheter har valgt ulike løsninger. Dette underbygger at ulike modeller kan være optimale for ulike typer virksomheter.

På de neste sidene følger en nærmere presentasjon av ulike utvalgte kulturinstitusjoner for å synliggjøre modeller for organisering, styring og finansiering arter seg.

Kilden

Intern enhet for byggdrift for god fleksibilitet. Manglende opplysninger om vedlikehold

Eier virksomhet	Kristiansand kommune (60%), Vest-Agder fylkeskommune, (25%), Aust-Agder fylkeskommune (12%), Grimstad kommune (3%)
Eier bygg	Kilden
Ansvar drift og vedlikehold	Kilden

Kommentarer

- Tildelingsbrev 2013:
  - Tilskudd 104 mill.kr
  - Bes om oppfølging av hvordan eksternt tilsyn av utstyrs- og eiendomsforvaltningen er fulgt opp
  - Skal rapportere på resultatindikatorer:
    - 5.3 God forvaltning av bygningsmasse og teknisk utstyr.
    - 5.3.1 Utarbeide planer med tiltak som rulleres årlig, vurdere ekstern forvaltning.
    - 5.3.2 Redegjøre for årlig forbruk og regnskapsmessige avsetninger til formålet.
- Kilden har en egen enhet for Stab og økonomi, som blant annet står for Byggdrift.
  - I organisasjonsmodellen blir drift og vedlikehold, renhold, publikumshåndtering, verkstedproduksjon, lønns- og økonomiarbeid, regnskap og serveringsvirksomhet utført av egen ansatte
  - Bidrar til enklere koordinering av tjenestene og større fleksibilitet og endringsevne enn om tjenestene skulle vært basert på innleie (årsmelding 2012)
- Ikke mulig å lese hva som er vedlikeholdsutgifter eller -avsetninger fra årsregnskapet

Hålogaland teater

Beste praksis for vedlikehold av nybygg?

Eier virksomhet	Troms fk (50 %), Finnmark fk (25 %), Tromsø k (25 %)
Eier bygg	Hålogaland teater
Ansvar drift og vedlikehold	Teatret har avtale med Statsbygg om regelmessig gjennomgang av byggets drift og tilstand. Det har serviceavtaler på de fleste driftstekniske og sceneteknikske installasjoner

Kommentarer

- Finansiering av virksomhet: Egne inntekter 15,6 mill. kr, tilskudd fra KUD (43,7 mill.), Troms fk (11,8 mill.), Tromsø k (4,7 mill.) og Finnmark fk (2,2 mill.)
- Finansiering av nytt bygg (2005): Staten, Troms fk og Tromsø k

Styringssignaler: En målsetning er å ha god virksomhetsstyring av teatret

- I 2012 ble det avsatt 1,5 mill. kr til framtidig vedlikehold av teaterbygningen (og brukt 300 000 kr).
- Beløpet forutsetter en vedlikeholdssats på kr 180 pr. m2.

Nationaltheatret

Betydelig etterslep. Konseptvalgutredning pågår

Eier virksomhet	AS eid av Staten (100 %)
Eier bygg	Nationaltheatret
Ansvar drift og vedlikehold	Nationaltheatret

Kommentarer
Tilskudd (netto) 2013 var 174 mill. kr. 2011: Tilskudd 164 mill. kr, egne inntekter 47 mill. kr. Har hatt systematisk vedlikeholdsplan for 2008-2010 og har i 2010-2011 fortsatt systematisk vedlikehold av bygningen.
Statsbygg har estimert (2011) at kostandene for å bringe bygget til tilstandsgrad 1 er 707-885 mill. kr. KVU for oppgradering og rehabilitering under utarbeidelse.

Opplysninger årsmelding 2011	Mill. kr
Scenetekniske oppgraderinger (snorloft) 2008-2010	25
Bygningsmessige tiltak 2008-2010	8
Bygningsmessige tiltak 2010	2,75
Bygningsmessige tiltak 2011	3,3
Avsetning til fremtidig vedlikehold 2011	0,5
Akkumulert avsetning fremtidig vedlikehold 2011	3,2

Den Norske Opera og Ballett

Er Statsbyggmodellen fleksibel nok?

Eier virksomhet	AS 100 % eid av staten
Eier bygg	Statsbygg
Ansvar drift og vedlikehold	Statsbygg

Kommentarer

Årsmelding 2012:

Tilskudd 510 mill. kr. Billettinntekter 97 mill. kr Andre inntekter 58 mill. kr
Leie og vedlikehold av lokaler 64 mill. kr
Leieavtale: «*Den Norske Opera & Ballett har inngått en avtale om leie av lager i Karihaugveien 22. Leieforholdet løper til 31/12-2032. Selskapet har inngått kontrakt med Statsbygg om leie av operahuset i Bjørvika. Leiekontrakten har en løpetid på 60 år fra 1/1-2008. For leie av kommersielle arealer i operahuset betales kapitalkostnad i henhold til investert beløp. Resten av operahuset leies vederlagsfritt. Selskapet har videre inngått en avtale med Statsbygg med samme løpetid på 60 år om forvaltning, drift og vedlikehold av operahuset.*»

Opplysninger fra Statsbygg

50 000 kvm brutto gulvareal
Beskriver i årsrapport (2012) hvor vellykket Opera-utbyggingen var, og har lite/intet fokus på drift og vedlikehold

Diskusjon om modellen i tilstrekkelig grad ivaretar den kunstneriske virksomhetens behov

Norsk folkemuseum

Begynner å få oversikt over vedlikeholdsetterslepet

Eier virksomhet	Stiftelse
Eier bygg	Norsk folkemuseum
Ansvar drift og vedlikehold	Norsk folkemuseum

Kommentarer

4 mill. kr i tilskudd til nybygg i 2013 (første del av samlet tilskudd på 80 mill. kr) for rehabilitering og nye utstillinger i bygningen Bybygg. 104 mill. kr i tilskudd til drift i 2013
Forvalter også Eidsvollsbygningen, Bygdø kongsgård og Bogstad gård
Utdrag årsregnskap 2012:

Tilskudd KUD 109 mill. kr Andre inntekter 52 mill.kr
Drift av lokaler 5 mill. kr
Reparasjon og vedlikehold 18 mill. kr

Vedlikehold

Etterslepet på vedlikeholdet er fremdeles stort, men vi ser at vi nå begynner å få oversikt og har muligheter til å ta inn på etterslepet hvis satsingen på vedlikehold videreføres, ved å bevilge ytterligere midler til å leie inn eksterne firmaer.

I løpet av 2012 ble det lagt nytt tak på vestre del av Bondebygg. Alle takene på driftsbygningene er nå fornyet. Vinduene i alle driftsbygningene trenger vedlikehold, og det mest kritiske må prioriteres i vedlikeholdsplanene.

Tilstandsvurderinger av vedlikeholdsbehovet på driftsbygningene er utført av HR prosjekt AS og rapport foreligger. Det er et straksbehov på vedlikehold på ca 5 mill. kr. På bakgrunn av tilstandsvurderingen er det laget en 5 års vedlikeholdsplan for driftsbygningene.

Riksteatret

Leier hos kommersiell aktør

Eier virksomhet	Staten (er et forvaltningsorgan/organisasjonsledd)
Eier bygg	Leier sammen med Rikskonsertene lokaler i Nydalen i Oslo. Leier seg inn på 70 scener i hele landet
Ansvar drift og vedlikehold	Riksteatret forvalter i nært samarbeid med Avantor som driver eiendommene, jf. årsberetning

Kommentarer
Tilskudd fra staten: 133 mill. kr (NB! bruttobudsjett) Netto, etter fratrekk av inntekter: 105 mill. kr. Ved Riksteatrets hjemmebase i Oslo har teatret har to scener, prøvelokaler, verksteder og administrasjon. Ansvar for oppfølging av bygget, samt investeringer i utstyr, er samlet hos teknisk sjef.
Utdrag fra rapportering til KUD:

5.3 God forvaltning av bygningsmasse og teknisk utstyr.

5.3.1 Utarbeide planer med tiltak som rulleres årlig, vurdere ekstern forvaltning.

5.3.2 Redegjøre for årlig forbruk og regnskapsmessige avsetninger til formålet.
Total husleie for vår bygningsmasse betalt i 2012 var 6,590 mill. Vedlikeholdskostnader for bygningsmassen var 0,737 mill. Utgifter til maskiner, inventar og teknisk utstyr var 1,529 mill. Budsjettet for husleie/vedlikehold i 2013 er i tråd med forbruket i 2012, men er indeksregulert. Budsjettet for maskiner, inventar og teknisk utstyr er i 2013 på 1,985 mill. Riksteatret har relativt høy slitasje på teknisk utstyr pga. turnévirksomheten. Vi har derfor noe høyere utskiftingstakt enn andre teatre. Det gjøres planmessig utskifting av utstyret, og med nytt inventarregister er dette enklere å styre. Nytt lydutstyr grunnet nye frekvenser var en ekstraordinær investering i 2012.

Spekter kulturbygg

Den Nationale Scene

Leier tilnærmet gratis i nedslitt bygg. Konseptvalgutredning 2014?

Eier virksomhet	Staten 66,7 % Bergen kommune 16,7 % Hordaland fylkeskommune 16,7 %
Eier bygg	AS Bergens Teater og Det Dramatiske Selskab (2328 aksjonærer)
Ansvar drift og vedlikehold	Den Nationale Scene

Kommentarer

Statstilskudd - 106 mill. kr i 2013 (kap. 324 post 70)
Leie per år - 200 000 kr (antakelig pluss fribilletter og lignende)

Omtalen av at det skal foretas et eksternt tilsyn av bygningsmassensom omtales i 2010 gjentas i 2012; «I samsvar med St. meld. Nr 32 (2007-2008) Bak kulissene og Innst. S. nr 157 (2008-2009) skal institusjonene med virkning fra 2009 gjennomføre eksternt tilsyn av utstyrs- og eiendomsforvaltningen hvert fjerde år, med rapporter om tilstand, planer, gjennomførte tiltak, kompetanse og organisering.»

NRK: Den Nationale Scene (DNS) i Bergen trenger utbedringer for minst 22 millioner kroner, ikke minst på grunn av de omfattende vannskadene på det 104 år gamle bygget på Engen i Bergen sentrum. - På regjeringens forslag til statsbudsjett for 2014 kommer det to millioner kroner til en konseptvalgutredning. En viktig forutsetning er at den skal inneholde å få en ny dreiescene på teateret. I tillegg vil vi bevilge en million, som kan brukes ved akutte problemer knyttet til taket, sier Lysbakken.

Trøndelag teater

Teatre kan forvalte egne bygg på en tilfredsstillende måte

Eier virksomhet	Staten 66,8 % Sør-Trøndelag fylkeskommune 16,6 % Trondheim kommune 16,6 %
Eier bygg	Trøndelag teater
Ansvar drift og vedlikehold	Trøndelag teater

Kommentarer
Årsmelding 2012:
- Egne inntekter 22 mill. Tilskudd: Stat 62 mill. kr, Sør-Trøndelag fylkeskommune 13 mill. kr, Trondheim kommune 13 mill. kr
- Teatret driver kontinuerlig vedlikehold av bygningsmassen og det tekniske utstyret i henhold til investeringsplan.

Trøndelag teater har bygningsmasse av ulik årgang:
- Teaterbygning fra 1816
- Teaterloft fra 1980-tallet
- Nybygg i 1997 med teaterkjeller og studioscene

St.meld. nr. 32 (2007-2008): «Styret for Trøndelag Teater har vedtatt at det hvert år skal avsettes 8 pst. til investeringer og vedlikehold» … «Trøndelag Teater har lagt vekt på å rekruttere bemanning med relevant kompetanse for de tekniske avdelingene, slik at teatret er i stand til å gjennomføre mest mulig av vedlikeholdet selv.» … «Rapportene fra Trøndelag Teater og Rogaland Teater viser at en med god planlegging, kompetanseoppbygging og budsjettering kan ivareta vedlikeholdet og fornyelsen innenfor scenekunstinstitusjonens organisasjon.»

Spekter kulturbygg

3. Styring av investering i og forvaltning av kulturbygg

3.1 Styringsverktøy

Styring av investering i og forvaltning av kulturbygg handler om verktøy som kan benyttes ovenfor kulturinstitusjonene for å få disse til og sørge for at den kulturelle infrastrukturen er hensiktsmessig. Disse styringsverktøyene er knyttet til handlinger som myndighetene kan utføre for å styre kultursektoren i ønskelig retning. Denne styringen kan eksempelvis kommer i form av mål eller lovkrav eller den kan være rettet mot rapportering og budsjettstyring. Myndighetene kan også utføre styring ved å bevilge penger i form av tilskudd eller øremerkede midler.

Figur 1 Styringsverktøy i kultursektoren

Figur 1 viser mangfoldet av verktøy departement, regjering og Storting har for å styre kultursektoren. Alle disse verktøyene brukes i større eller mindre grad i sektoren.

Det eksisterer en variasjon i bruk av styringsverktøy avhengig av om kulturinstitusjonene er kommersielle virksomheter eller offentlig finansierte. Noen av verktøyene brukes ovenfor alle kulturinstitusjonene, inkludert de rent kommersielle virksomhetene. Dette gjelder primært skatteordninger og lovkrav. Denne type styringsverktøy er imidlertid vanskelig eller lite ønskelig å bruke til detaljstyring. For disse virkemidlene er det Stortinget som har beslutnings-myndighet.

Øvrige verktøy blir ofte brukt på mer detaljnivå, og benyttes primært mot virksomheter som er finansielt avhengig av det offentlige. Generelt vil det være tilrådelig å benytte styringsverktøyene strategisk og langsiktig i stedet for å fokusere på detaljstyring. Virksomhetene kan på den måten få mer forutsigbarhet for kjernevirksomheten og blir i større grad ansvarliggjort for egne handlinger.

En avveiing mellom detaljstyring og overordnet styring er om virksomhetene er i stand til å ivareta nødvendige samfunnsmessige hensyn på lang sikt, det vil si om virksomhetene gjør valg som er bærekraftige for kultursektoren og samfunnet.

Forvaltere av kulturbygg må være i stand til å gjøre en riktig avveiing av om virksomhetene skal bruke midler på vedlikehold av eksisterende bygningsmasse eller bruke ressursene på kulturell kjernevirksomhet. Dersom kulturvirksomhetene ikke selv har denne evnen, bør det være andre virksomheter som eier og forvalter kulturbyggene.

3.2 Styringssignaler fra Stortingsmeldinger

I St.meld.nr 32 (2007-2008) og St.meld.nr 49 (2008-2009) la Kulturdepartementet frem sine mål for scenekunstfeltet og for museums- og andre

kulturvernformål. Her signaliseres det i hvilken retning regjeringen ønsket å styre infrastrukturen for kulturformidling. Stortinget har sluttet seg til begge meldingene.

3.2.1 Scenekunstfeltet

Fra St.meld.nr 32 (2007-2008) vises det til at hovedmålet for scenekunstfeltet er å ha et scenekunsttilbud av høy kunstnerisk kvalitet, som er mangfoldig, nyskapende og utfordrende, som når hele befolkningen og forvalter kulturarven. Dette hovedmålet skal nås gjennom:

Et profesjonelt tilbud av teater-, opera-, danseforestillinger og andre scenekunstuttrykk over hele landet:

- Sterke institusjoner med tydelige oppdrag
- Gode rammer for den frie scenekunsten
- Gode ordninger for gjestespill og turneer

Høy kvalitet gjennom utvikling og fornyelse:

- Gode vilkår for nyskapende scenekunst
- Støtte utviklingen av et Dramatikkens Hus
- Bredt samarbeid og utveksling av scenekunst med utlandet

Å nå hele befolkningen:

- Klare strategier i institusjonene for å nå et bredere publikum
- Styrke produksjon og formidling av forestillinger rettet mot barn og unge
- Styrke formidlingen av scenekunst til områder med lav dekning

Større mangfold:

- Større andel kunstnerisk personale med minoritetsbakgrunn
- Nå ut til et større publikum blant minoritetsbefolkningen
- Sikre jevn rekruttering av kvinner og menn innen alle områder av scenekunsten

Effektiv ressursutnyttelse:

- Bredt og systematisk samarbeid mellom institusjonene
- Systematisk evaluering av resultater av kvalitativ, kvantitativ og økonomisk art
- God forvaltning av bygningsmassen

God forvaltning av bygningsmassen er tatt inn i målsetningene for scenekunstvirksomhetene.

Ved at forvaltning av bygningsmassen er tatt inn i målsetningene har Stortinget gitt tydelige styringssignaler på scenekunstområdet.

3.2.2 Museums- og andre kulturvernformål

I statsbudsjettet for 2013 og St.meld. nr. 49 (2008-2009) legges følgende mål til grunn på museumsfeltet:

Fornying:

- Museene skal være profesjonelle og aktuelle institusjoner og ha en aktiv samfunnsrolle, med planer og strategier for faglig utvikling og nytenking innen forvaltning, forskning og formidling

Forvaltning:

- Museenes samlinger skal sikres og bevares best mulig for ettertiden og gjøres tilgjengelige gjennom god sikring og bevaring, dokumentasjon, prioritering og koordinering

Forskning:

- Forskning og kunnskapsutvikling er et nødvendig faglig grunnlag for innsamling, dokumentasjon og formidling, og skal utvikles ved økt forskningssamarbeid mellom museene og mellom museer og forskningsmiljøer

Formidling:

- Museene skal nå alle med kunnskap og opplevelse, gjennom målrettet tilrettelegging og aktuell, kritisk og nyskapende formidling som fremmer innsikt og refleksjon

Av målene beskrevet ovenfor kan det virke som om Kulturdepartementet ikke har samme fokus på byggforvaltning for museene som på scenekunstfeltet.

3.3 Styringssignaler fra ny regjering

Regjeringen Solberg som tiltrådte i 2013 har gitt noen signaler med betydning for kulturbyggforvaltningen, som vi kan forvente får økt betydning etter hvert. Fra Regjeringserklæringen går det frem at Regjeringen vil:

- Stimulere til vekst nedenfra fremfor å styre ovenfra
- Gjennomgå bevilgningene på kulturfeltet for å sikre fornuftig ressursbruk og kvalitet
- Utarbeide en plan for rehabilitering og vedlikehold av nasjonale kulturinstitusjoner

3.4 Statlige tilskudd rettet mot investeringer

Styringssignaler kan rettes mot investeringer i kulturbygg i form av tilskudd, skatteordninger, rapporteringskrav og gjennomføringskrav. Skatteordninger er vanligvis sentrale. Tilskuddsordningene kan forvaltes sentralt eller lokalt og vil være underlagt retningslinjer om rapportering og gjennomføring.

Vi skal kort gjennomgå to tilskuddsordninger fra staten til investeringer i kulturbygg:

- Tilskudd til nasjonale kulturbygg
- Desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg

3.4.1 Tilskudd til nasjonale kulturbygg

I statsbudsjettet er det satt av en post for tilskudd til nasjonale kulturbygg. Dette tilskuddet er rettet mot nybygg og ombygginger for institusjoner som har en nasjonal oppgave eller en viktig landsfunksjon. Tilskuddet er underlagt visse retningslinjer (januar 2013):

- Det er en hovedregel om en maksimal tilskuddsandel på 1/3
- Søknad skal blant annet inneholde:
    - Redegjørelse for eierskap og driftsansvar
    - Utgifts- og inntektsbudsjett for drift og vedlikehold av bygningen
    - Framdriftsplan og likviditetsplan
    - Finansierings- og organiseringsplan

3.4.2 Desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg

Kulturdepartementet har fra 1. januar 2013 utformet retningslinjer for forvaltning av en desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg. Her kommer det fram at:

- Tilskuddene skal bidra til egnede lokaler, bygninger og utearenaer som gir rom for ulik kulturell virksomhet
- Midlene kan benyttes til nybygg, ombygg og modernisering av kulturbygg, men ikke til vedlikehold eller drift.
- Tilskudd kan utgjøre inntil 1/3 av godkjente prosjektkostnader
- Hver enkelt fylkeskommune setter vilkår for søknader om tilskudd, herunder:
    - Prosjektbudsjett, med avsetninger til kunst
    - Driftsfinansiering og plan for forvaltning, drift og vedlikehold
    - Framdriftsplan og finansieringsplan
    - Eieransvar og opplysninger om funksjon, aktiviteter, behovsunderlag og søkere
    - Tegninger med tilhørende beskrivelse av prosjektet
- Vilkårene trenger ikke være enhetlige

3.5 Økt fokus på vedlikehold fra Kulturdepartementet

Spekterprosjektets kartlegging viser at for kulturbygg har det de siste årene vært endringer i styringssignaler med klarere målsetninger og rapporteringskrav for vedlikehold av bygningsmasse fra Kulturdepartementet.

På scenekunstfeltet ble det ved St.meld.nr. 32 (2007-2008) tatt inn mål om effektiv ressursutnyttelse og god forvaltning av bygningsmassen.

Dette kan ses på som et korrigerende tiltak fordi virksomhetene selv har forsømt vedlikehold gjennom flere år.

Blant virksomhetene er det blitt mer vanlig med avsetning til framtidig vedlikehold og bruk av vedlikeholdsfond. På bakgrunn av målet om god forvaltning av bygningsmasse og teknisk utstyr er resultatindikatorer for scenekunstvirksomhetene definert:

- Utarbeide planer med tiltak som rulleres årlig, vurdere ekstern forvaltning
- Redegjøre for årlig forbruk og regnskapsmessige avsetninger til formålet

I tildelingsbrev fra Kulturdepartementet til Riksteateret og Kilden er resultatmålene omtalt med utgangspunkt i disse resultatindikatorene.

For forvaltning av museums- og kulturvernsektorene er det tatt inn mål om at:

«Museenes samlinger skal sikres og bevares best mulig for ettertiden og gjøres tilgjengelige gjennom god sikring og bevaring, dokumentasjon, prioritering og koordinering.»

I tilskuddsbrevene fra Kulturdepartementet til museer som mottar driftstilskudd, legges det til grunn at museet avsetter tilstrekkelige midler til periodisk og løpende vedlikehold av hele bygningsmassen og utstillinger.

Fra St.meld.nr. 49 (2008-2009) beskrives dette og her kommer det fram at:

«Den årlige rapporteringen fra museene viser at omkring 20 prosent av museenes utgifter går til husleie, drift og vedlikehold av lokaler. Nivået har vært stabilt de siste årene.»

3.6 Varierende oppfølging av mål og rapportering

Kartleggingen som har blitt utført undersøkte mål, rapporteringskrav, planlegging og drift knyttet til kulturbygg.

3.6.1 Mål

Kartleggingen tyder også på at selv om det har blitt bedring i Kulturdepartementets målstyring av virksomhetene, tar det tid før bedre styringssignaler slår ut i bedre resultater i form av bedre vedlikehold.

Styringssignaler kan være lite effektivt alene fordi finansiering også må på plass, – Hvem skal betale for en økt satsing på vedlikehold?

For virksomhetene kan det være en strategisk mulighet å utsette vedlikehold i påvente av større løft på investeringssiden. Det kan være lettere å få tilført friske finansielle midler til en investering enn å få det hvert år til vedlikehold.

3.6.2 Rapportering

Trass i økte rapporteringskrav tyder informasjonen vi har hentet inn at det også er variasjon i rapportering av eiendomsdriften med hensyn til arealer, alder, tilstandsgrad og utgifter til drift og vedlikehold. Noen virksomheter har god rapportering om bygningsmasse, etterslep og vedlikehold, mens flertallet av virksomhetene synes å gi en noe tynn rapportering.

Det kan virke som om rapporteringskravene tross alt er nokså rundt formulert slik at det er tolkningsmuligheter som åpner for nokså upresise svar.

Tilbakemeldingen «Konserthuset har bekostet løpende vedlikehold og forbedringer på ordinær måte i 2011» kan uansett ikke hevdes å ligge innenfor det man kaller å redegjøre for årlig forbruk og regnskapsmessige avsetninger til formålet.

3.6.3 Planlegging av nybygg

Innføring av krav til konseptvalgutredning ved investeringer over 750 mill. kr har gitt økt bevissthet omkring levetidskostnader av bygg som oppføres. Konseptvalgutredninger har blitt gjennomført for blant annet Nationaltheatret, Prosjekt Nytt Nasjonalmuseum og Kulturhistorisk museum.

3.6.4 Drift

For å få tilskudd under ordningene må søkere dokumentere plan for drift. Resultatet av kartleggingen i dette prosjektet gjør at det bør stilles spørsmål om tilskuddsforvalterne gjør en reell vurdering av planene for drift fra søkerne.

I kartleggingen er det funnet få tegn på profesjonalisering eller endrede styringssignaler når det gjelder drift.

3.6.5 Praksis: Nybygg Kulturkvartalet i Bodø

Bodø kulturkvartal fikk sitt første tilskudd på 10 mill. kr i statsbudsjettet for 2010.

Tilskuddet skulle bidra til nytt kulturkvartal med konsert- og teaterhus, visningsrom for billedkunst, blackboks, kultur- og ungdomskafé og bibliotek. Det kommer fram at bibliotekdelen i sin helhet skal finansieres av Bodø kommune.

I tilskuddsbrev datert 10.3.2010 fra KUD blir det beskrevet at husleie skal beregnes på grunnlag av reelle forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader, og det blir bedt om rapport om planleggingen av driftskonsekvenser.

I brev datert 1.12.200 fra Rikstеateret kommer det innspill knyttet til omfanget av prosjektet:

«Vår erfaring med kulturhus med mer enn 800 sitteplasser, som befinner seg utenfor de største byene i landet, er at de alle har problemer med å fylle opp salen. Publikumbesøket er ikke alltid det man kunne forvente ut fra befolkningsgrunnlaget i kommunen. Det er viktig å se befolkningsgrunnlag i forhold til publikumskapasitet. For høy publikumskapasitet fører ofte til at publikum vennes av med å kjøpe billetter i god tid før forestillingene («der blir jo aldri utsolgt»). Dette fører til lavere besøk enn en kunne forvente og ofte til høyere markedsføringskostander pr. publikummer enn erfaringstall fra steder hvor salen er noe mindre».

I brev fra Bodø kommune datert 27.7. 2010 framgår status i planlegging av driftskonsekvenser. Bodø kommune har vurdert bemanningsbehov, FDV-kostnader og inntektsgrunnlag i ferdige bygg. Summert er det anslått en netto økning i kommunale overføringer til Kulturkvartalet på 12-13 millioner 2010-kroner.

Fra Perspektivmelding 2013-2022 - Bodø kommune kommer følgende fram:

- Kulturkvartalet og biblioteket: Det er i vedtatt økonomiplan lagt til grunn at driften styrkes med 12,4 mill. kr årlig i 2010-kr. Driftsutgiftene kan øke med 5,5-6,9 mill. kr utover vedtatt rammeøkning i økonomiplanen.

Det er blitt utført sårbarhetsanalyse og benchmarking. Fra rapport «Gjennomgang av driftsforutsetningene» fra Bedriftskompetanse AS mars 2012 kommer det fram et spenn på 5,5 – 6,9 mill. kr.
Bodø kommune har brukt HolteProsjekt sin FDV-nøkkel i arbeidet.

Det kan stilles spørsmålstegn ved at Kulturdepartementet ber om rapportering på hvordan fremtidig drift er planlagt uten at departementet har nok ressurser til å følge opp og stille spørsmål til informasjonen de får.

4. Finansiering av kultursektoren

4.1 Finansieringskanaler

Kulturbygg finansieres på en rekke ulike måter. Tabell 6 viser ulike finansieringskanaler for virksomhetseiere.

Tabell 6 Finansieringskanaler for investeringer i kulturbygg

Virksomhetseier / Finansieringskanal	Stat	Fylkes-kommune	Kommune	Privat
Bygg for statsinstitusjoner	X			
Nasjonale kulturbygg	X	X	X	
Spillemidler (desentralisert ordning)		X	X	
Kommunalt/fylkeskommunalt tilskudd		X	X	
MVA-komp.	X	X	X	X
Egeninntekt	X	X	X	X
Kapitalinnskudd og lån	X	X	X	X

Av denne tabellen kommer det fram at alle kulturvirksomhetene kan finansiere nybygg ved hjelp av egeninntekt, mva-kompensasjon og/eller kapital fra eiere/kreditorer.

Mange virksomheter er imidlertid avhengig av spesielle tilskudd i tillegg, der ordningene er ulike avhengig av om det er statlige eller kommunale virksomheter.

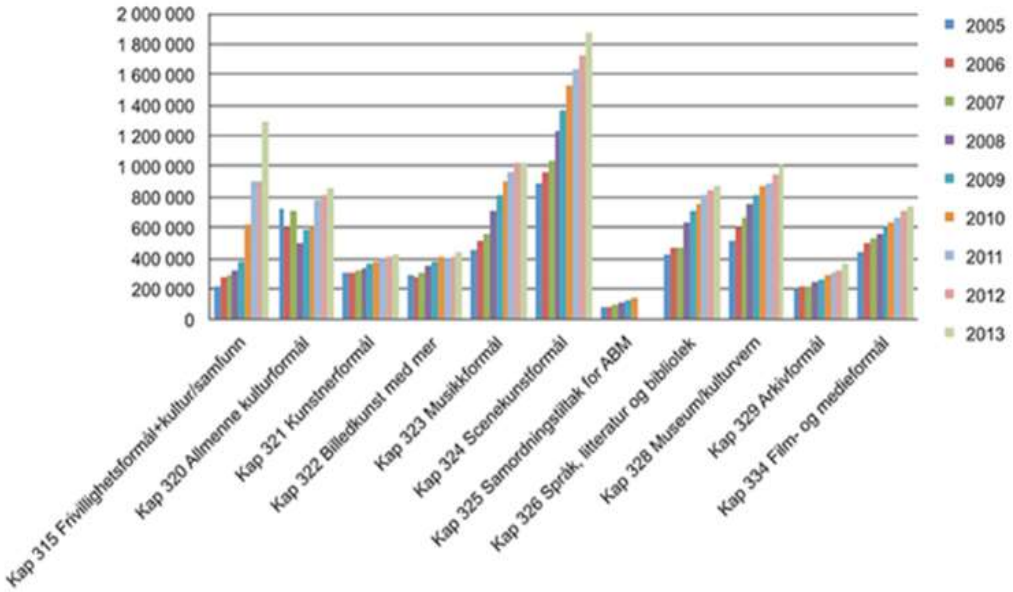
For statlige virksomheter kan tilskuddsmulighetene være bygg fra statsinstitusjoner og nasjonale kulturbygg. For fylkeskommune og kommunen kan tilskuddsmulighetene være nasjonale kulturbygg, spillemidler og kommunalt/fylkeskommunalt tilskudd.

4.2 Kultur på Statsbudsjettet øker

Fra kulturutredningen 2014 kommer det fram at kultur på Statsbudsjettet økte fra ca. 5 mrd. i 2005 til knapt 10 mrd. i 2013. For å kunne si noe om realøkningen må denne summen justeres for pris- og lønnskompensasjon og tekniske endringer.

Av realøkningen har 8 pst. gått til å dekke økte pensjonskostnader, nye lønns- og arbeidstidsordninger, økt husleie og utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold. De resterende 92 pst. har gått til å styrke kulturproduksjon og kulturfaglig aktivitet.

Figur 2 Fordeling av vekst i kulturbudsjettet



Figur 11.5 Fordelingen av midler på Kulturdepartementets budsjett 2005–2013.[1]

[1] Figur 11.5 viser fordelingen av midler på Kulturdepartementets budsjett for årene 2005 til 2013 fordelt på ulike fagområder (programkategori 08.20 Kulturformål + kapittel 315 Frivillighetsformål + kultur/samfunn og kapittel 334 Film- og medieformål). Tusen kroner.

Kilde: NOU 2013: 4 Kulturutredningen for 2014

Figur 2 viser hvordan midler i Kulturdepartementets budsjett fra 2005-2013 er fordelt på ulike kulturformål.

Scenekunstfeltet er det største feltet og dette feltet har hatt en stor vekst i overføringene.

4.2.1 Tilskudd til nasjonal kulturbygg

Kulturdepartementet bevilget totalt 195,5 millioner kroner til nasjonale kulturbygg i 2013.

Bevilgningsforslag for 2013 er vist i Figur 3.

Figur 3 Kulturdepartementets bevilgningsforslag 2013

Bevilgningsforslag 2013

Kulturdepartementet foreslår for 2013 en bevilgning på 195,5 mill. kroner. I tillegg foreslår departementet en tilsagnsramme på 475,3 mill. kroner utover bevilgningen for 2013, jf. forslag til vedtak III.

(i mill. kroner)

Prosjekter	Vedtaks- år	Samlet tilskudd	Tidligere bevilget	Forslag 2013	Gjenstår til senere år
Kilden Teater- og Konserthus	2005	408,0	219,0	64,0	125,0
Stavanger konserthus	2005	250,0	137,0	39,0	74,0
Norsk Bergverksmuseum[1]	2009		18,0	7,0	
INSPIRIA science center	2009	40,0	36,0	4,0	
Kulturkvartalet i Bodø	2009	161,0	60,0	35,0	66,0
Aust-Agder kulturhistoriske senter	2011	86,8	30,0	20,0	36,8
Bergen Kunsthall	2011	6,0	2,0	4,0	
Vestfoldmuseene	2011	3,5	1,0	2,5	
Notodden Bok & Blueshus		25,0		4,0	21,0
Romsdalsmuseet		48,5		4,0	44,5
Østfoldmuseene		15,0		3,0	12,0
Jærmuseet – Vitenfabrikken		22,0		4,0	18,0
Mjøsmuseet		3,0		1,0	2,0
Norsk Folkemuseum		80,0		4,0	76,0
Sum		1 148,8	503,0	195,5	475,3

[1] Tilskuddsrammen er ikke fastsatt.

Av denne figuren ser vi at Kilden Teater- og Konserthus og Stavanger konserthus er de to nasjonale kulturbyggene som samlet fikk størst tilskudd i 2013.

Tabell 7 gir en mer detaljert oversikt over organiseringen av disse to kulturbyggene. I 2013 bevilget staten 104,1 millioner kroner til drift av Kilden.

Tabell 7 Mer om tilskudd til Kilden Teater- og konserthus og Stavanger konserthus

Institusjon	Vedtaksår	Samlet til-skudd	Til-skudd 2013	Eier av bygg	Virksomheter (eier i parentes)	Finansering av virksomhet
Kilden Teater- og Konserthus	2005	408,0	64,0 (Kap. 320 post 73)	Kristiansand kommune (60%) Vest-Agder fylkeskommune (25%) Aust-Agder fylkeskommune (12%) Grimstad kommune (3%)	Bl.a. Agder Teater, Kristiansand Symfoniorkester og Opera Sør (Kilden Teater- og Konserthus)	Staten: 104,1 mill. kr til virksomhet i 2013 til drift av Kilden (Kap. 324 post 71)
Stavanger konserthus	2005	250,0	39,0 (Kap. 320 post 73)	Stavanger kommune 89 % Rogaland fylkeskommune 11 %	Bl.a. Stavanger symfoniorkester (stiftelse)	Stavanger Symfoniorkester får 74 mill. kr (Kap. 323 post 71)

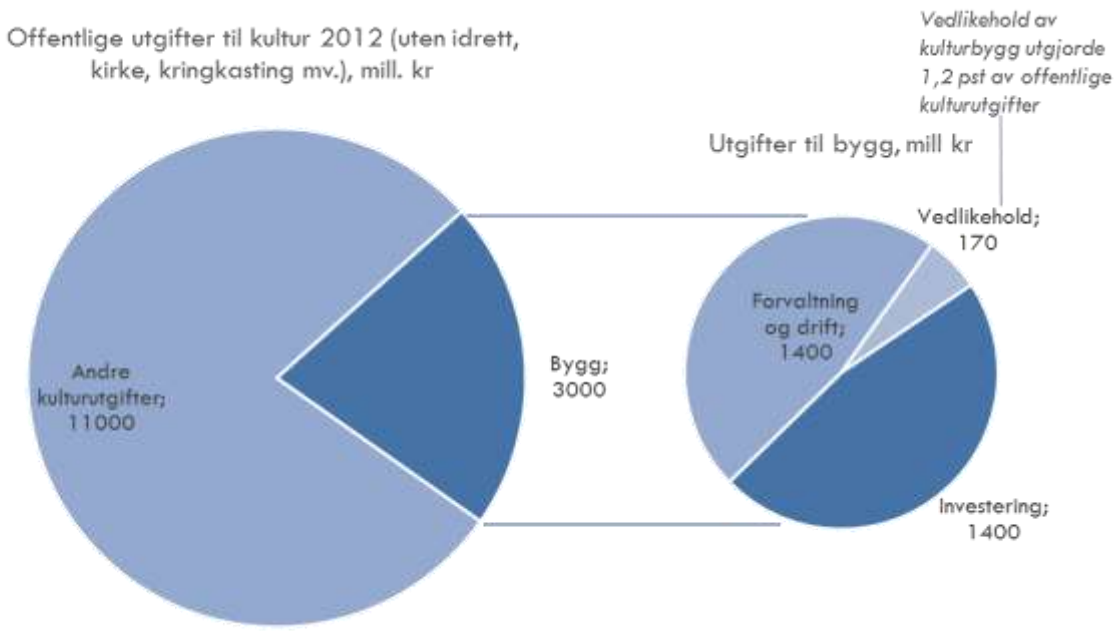
Tabellen viser at Staten er inne i begge virksomhetene og finansierer både utbygging og virksomhet, mens byggene først og fremst er eid av kommunene.

4.2.2 En av fem kulturkroner går til kulturbygg

I kartleggingen har det blitt estimert hvor store de offentlige utgiftene til kultur var i 2012, og hvordan dette fordeler seg til henholdsvis bygg og andre kulturutgifter.

Figur 4 viser resultatet av vårt anslag på fordelingen av offentlige kulturmidler i 2012. Her fremgår det hvor mye som gikk til henholdsvis drift, vedlikehold og investeringer i bygg.

Figur 4 Offentlige kulturkroner som gikk til bygg i 2012



Figur 4 viser at tre av fjorten kulturmilliarder går til bygg, og hoveddelen av byggkronene går til investering eller forvaltning og drift. Rundt 1 prosent av kulturbudsjettet går til vedlikehold av kulturinfrastruktur.

Det er verdt å merke seg at tallene er noe usikre. Grunnlagsestimat for beregning av offentlig utgifter til kultur og kulturbygg, vist i Tabell 8 under, er blitt benyttet.

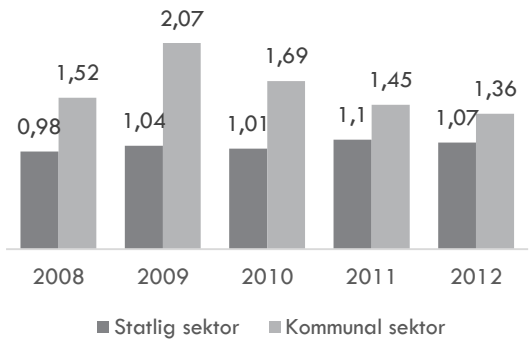
Tabell 8 Grunnlagsestimat for beregning av offentlig utgifter til kultur og kulturbygg

	2008	2009	2010	2011	2012	Kommentar
Statlig sektor kultur	6100	6700	6900	7300	7500	Hentet fra SSB
- investeringer	600	200	300	400	400	Beregnet fra Statsbudsjettet
- vedlikehold	60	70	70	80	80	Skjønnsmessig anslått til å utgjøre 13 pst av samlet FDV, som utgjør 8 pst av budsjettet. Begge er skjønnsmessig anslått. Fordeling mellom F og DV er lik kommunal sektor. 8 pst. er sett hen til Kulturutredningens funn om fordeling av realvekst.'
- forvaltning og drift av eiendom	400	500	500	500	500	Skjønnsmessig anslått til å utgjøre 90 pst av samlet FDV, som utgjør 8 pst av budsjettet
Kommunal sektor kultur	4600	5800	5900	6200	6600	Hentet fra SSB
- investeringer	600	1400	1100	1000	1000	Primærkommune hentet fra SSB. Påslag for fylkeskommuner på ca 15 pst
- vedlikehold	70	120	100	90	90	Primærkommune hentet fra SSB. Påslag for fylkeskommuner på ca 15 pst
- forvaltning og drift av eiendom	500	600	700	900	900	Primærkommune hentet fra SSB. Påslag for fylkeskommuner på ca 15 pst
Offentlig sektor kultur	10700	12500	12800	13500	14100	Summert statlig og kommunal
- investeringer	1200	1600	1400	1400	1400	Summert statlig og kommunal
- vedlikehold	130	190	170	170	170	Summert statlig og kommunal
- forvaltning og drift av eiendom	900	1100	1200	1400	1400	Summert statlig og kommunal

Drift av kulturinfrastruktur synes å være på et jevnt nivå. Drift omfatter poster som vaktmester, kommunale avgifter, strøm, renhold, renovasjon, forsikring, snømåking etc. Disse vil det være vanskeligere å kutte i, enn vedlikehold som kan utsettes.

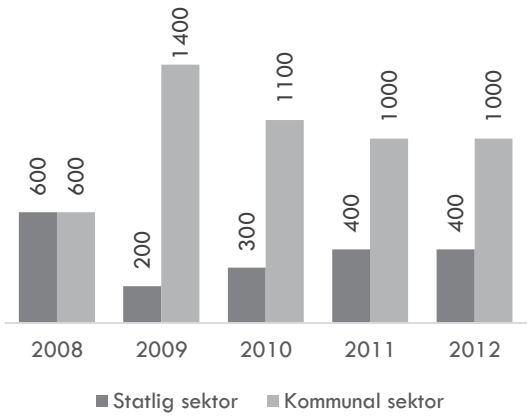
For å få et nærmere bilde av utviklingen viser Figur 5, 7 og 8 utgifter fra 2008 fram til 2012. Figurene omfatter utgifter til vedlikehold, utgifter til investeringer og utgifter fordelt på bygg og andre kulturutgifter.

Figur 5 Utgifter til vedlikehold i pst. av totale utgifter til kultur



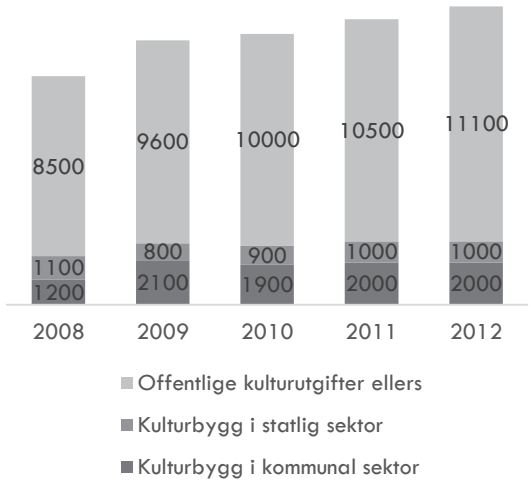
Figur 5 viser at andelen utgifter til vedlikehold har vært relativt jevn i statlig sektor, mens den virker å ha falt i kommunal sektor.

Figur 6 Utgifter til investeringer, mill. kr



Figur 6 viser at utgiftene til investeringer i sektoren har gått noe opp og ned, trass i at man kanskje skulle forvente at kulturløftet har gitt økt spillerom for investeringer. Det kan være ulike årsaker til dette, hvorav usikkerhet både i estimeringen og beregningsgrunnlaget spiller inn.

Figur 7 Utgifter fordelt på bygg og andre kulturutgifter, mill. kr

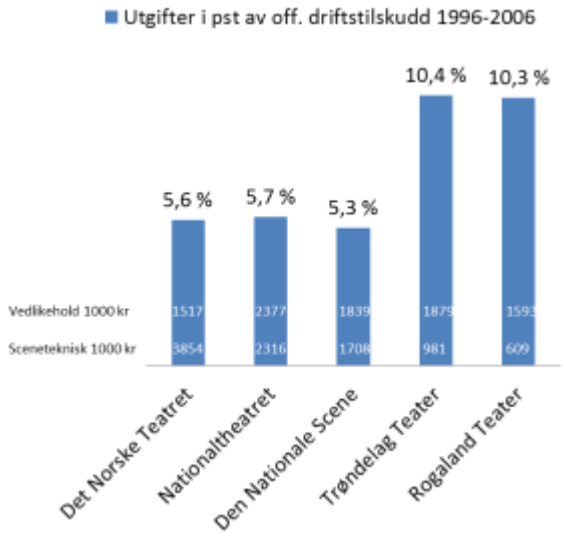


Figur 7 viser at det har vært vekst i utgiftene til kulturbygg i kommunal sektor de siste årene, mens utgiftene til kulturbygg i statlig sektor har vært mer stabil.

4.2.3 Gjennomsnittlige utgifter til vedlikehold og sceneteknisk utstyr i scenekunstvirksomhet

Fra St.meld.nr 32 (2007-2008) vises gjennomsnittlige utgifter til vedlikehold og sceneteknisk utstyr. Dette er illustrert i figuren under:

Figur 8 Utgifter til vedlikehold og sceneteknisk utstyr basert på driftstilskudd



Det er krevende å bruke denne type data som relevante sammenligningstall. Dette er grunnet forskjeller i alder, størrelse og tilstandsgrad som skaper ulike behov.

Eksempelvis brukte Nationaltheatret (12 000 kvm) knapt 200 kr/kvm årlig på vedlikehold av et bygg fra 1898. Det Norske Teatret (28 000 kvm) på sin side brukte knapt 60 kr/kvm årlig på vedlikehold av et bygg fra 1985.

4.3 FDV som salderingspost?

Forum for offentlige bygg og eiendommer (2000) spesifiserer FDV (forvaltning, drift og vedlikehold av bygg) som:

- Kommunale avgifter
- Forsikring
- Administrasjon
- Drift og ettersyn (vaktmester)
- Renhold
- Energi
- Vedlikehold

Kommunale avgifter, forsikringer, administrasjon, drift og ettersyn, renhold og energi er komponenter det er vanskelig å gjøre innsparinger av betydning på uten at det får umiddelbare konsekvenser.

Dette fører til at vedlikehold er posten som står igjen som mulig salderingspost, noe som betyr at dette er posten som kuttes for å få budsjettet i balanse.

4.3.1 FDV for kulturbygg i kommuner

Anbefalt FDV-nivå vil variere mellom ulike bygg. Noen eksempler er:

- Sentraldepot Arkivverket: Bygganalyse 2011 fant 550-700 kr per kvm inklusiv mva
- Nytt Regjeringskvartal: Metier m.fl. 2013 fant 500-703 kr per kvm eksklusiv mva og 625-879 kr per kvm inklusiv mva
- Anlegg for livsvitenskap: Dovre/TØI 2011 fant 1200 kr per kvm inklusiv mva

FDV-behov for kommunale kulturbygg kan beregnes ved bruk av følgende antagelser:

- Av eksemplene for FDV-nivå ovenfor vil det være rimelig å anta et nivå som ligger på minst 600 kr per kvm.
- I følge SSB forvalter kommunene 1 331 133 kvm kommunale kulturbygg.

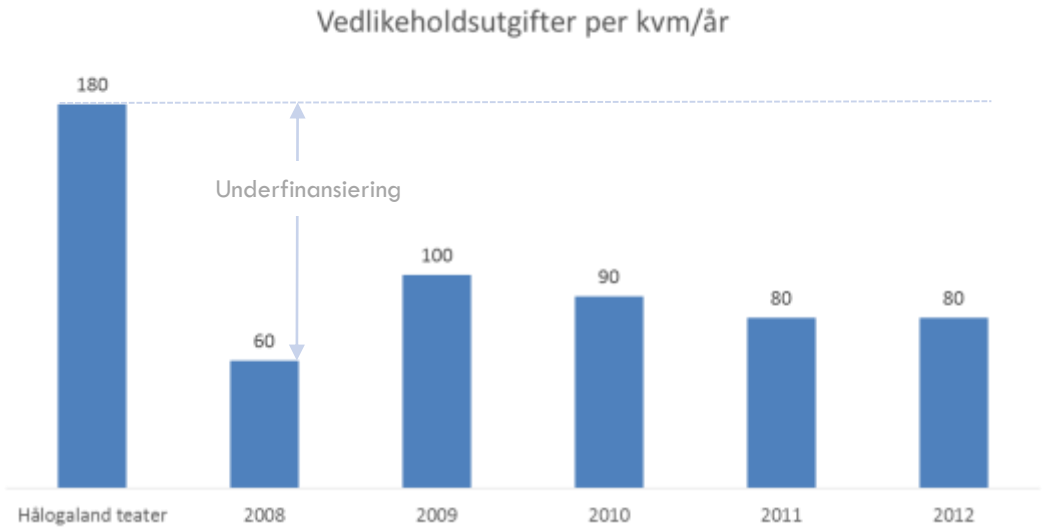
Basert på dette vil et nøkternt anslag for FDV-behov for kommunale kulturbygg minimum være på ca. 800 mill. kr.

Figur 9 FDV-kostander

Mill. kr. primærkommunene	2008	2009	2010	2011	2012
Brutto investeringsutgifter, kommunale kulturbygg	550	1230	980	830	870
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kommunale kulturbygg	60	100	90	80	80
Netto driftsutgifter, kommunale kulturbygg	450	550	640	800	810

Figur 9 viser investeringsutgifter, vedlikeholdsutgifter og driftsutgifter for primærkommunene for årene 2008-2012. Fra denne figuren kan vi se at rapportert forbruk av netto driftsutgifter for 2012 var på 810 millioner kroner. Dette er i tråd med det beregnede FDV-minimumsbehovet ovenfor.

Figur 10 Vedlikeholdsutgifter per kvm/år sammenlignet med Hålogaland teater («Best Practice»)

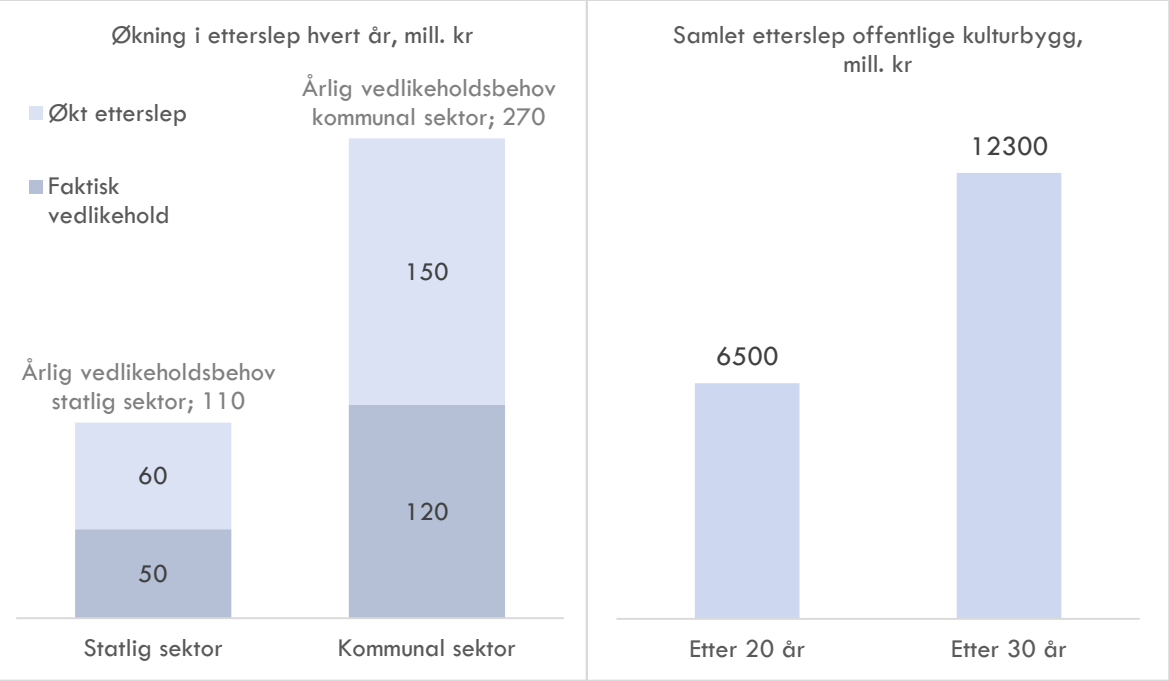


Når det gjelder vedlikeholdskostnader av kulturbygg i kommunene kan dette sammenlignes med Hålogaland teater, som er et relativt nytt bygg med en godt organisert byggforvaltning. Hålogaland teater blir benyttet som et «best practice» eksempel. Figur 10 illustrerer denne sammenligningen mellom kommunene og Hålogaland teater. Her ser vi at vedlikeholdsutgiftene per kvm/år for kommunene er på et halvert nivå sammenlignet med Hålogaland teater.

4.4 Vedlikeholdsetterslep gir finansieringsbehov

I kartleggingen har vi beregnet et samlet etterslep av vedlikeholdsetterslep i norsk offentlig kultursektor. Det vil si at rent kommersielle virksomheter er holdt utenfor.

Figur 11 Overordnede anslag for vedlikeholdsetterslep i norsk kultursektor



Et overordnet anslag er at vedlikeholdsetterslepet ligger på mellom 6 og 13 milliarder kroner, som er omtrent det samme som hele kulturbudsjettet til staten.

Anslaget innebærer også at faktiske ressurser som går til vedlikehold er knapt halvparten av anbefalte vedlikeholdsavsetninger for bygg.

Etterslepet er beregnet av Oslo Economics basert på tall fra SSB, statsbudsjettet og ved hjelp av skjønn. Samlet etterslep er beregnet med 4 prosent rente. Tabellen på neste side gir en nærmere forklaring av grunnlaget for estimatet brukt til å beregne vedlikeholdsetterslep.

Tabell 9 Grunnlag for estimat til beregninger av vedlikeholdsetterslep

Beregning av vedlikeholdsetterslep

Grunnlag for estimatet

Vedlikeholdsetterslep kulturbygg	
Eiendom kommuner kvm (tall fra SSB)	1 300 000
Eiendom fylke 15 pst av kommune (anslag)	195 000
Eiendom stat 50 pst av kommune (anslag)	650 000
Totalt kvm	2 145 000

Primærkommunene siste fem år	
Vedlikeholdssats per kvm Hålogaland teater	180
Faktisk (for kommunene, beregnet av SSB-tall	82
Oppbygd etterslep per kvm per år	98

	Vedlikeholdsbehov hvert år	Faktisk vedlikehold	Økt etterslep per år
Stat	130 000 000	53 300 000	76 700 000
Kommunal	299 000 000	122 590 000	176 410 000
Samlet	429 000 000	175 890 000	253 110 000

Kommentarer:

- Akkumulert etterslep er beregnet ved å legge til en rente på 4 pst. hvert år.
- Eiendomsmasse og vedlikeholdsutgifter for primærkommunene er hentet fra Kostra. Det er noe usikkerhet om tallene er rapportert korrekt, men de antas likevel å gi et godt bilde av størrelsene.
- For fylkeskommune og stat er det tatt utgangspunkt i primærkommunenes tall og skjønnsmessig ganget opp for eiendomsmasse og viderebrukt nøkkeltall for vedlikeholdsforbruk.
- Vi legger til grunn at stat har samme økning i etterslep hvert år. Dette er usikkert. Antakelig er at både faktisk og behov er noe større fordi staten sitter med relativt sett flere gamle/kulturhistoriske eiendommer.

4.5 Deler av sektoren er underfinansiert

I dag går ca. 1 prosent av ressursene til vedlikehold av bygninger, noe som utgjør knapt halvparten av nivået som er identifisert som bærekraftig. Denne underprioriteringen har foregått gjennom lang tid med resultat at infrastrukturen er nedslitt.

Det har imidlertid vært en bevisstgjøring de siste årene av at det har oppstått et betydelig vedlikeholdsetterslep. Dette gjør at flere virksomheter øker ressursene til vedlikehold av bygg.

Resultatet er at man foreløpig stopper videre forfall. Det er likevel ikke kommet midler for å hente inn etterslepet. Spørsmålet her er knyttet til hvem som skal finansiere innhenting av etterslepet:

- Det kan finansieres ved en økning i samlede rammer til sektoren
- Det kan finansieres ved å nedprioritere kulturell kjernevirksomhet
- Det kan finansieres ved å nedprioritere investeringer i nybygg

Antakelig kan det skje ved en kombinasjon av disse virkemidlene.

4.6 Overinvestering i kommunale kulturhus

I dag investeres det for godt over 800 mill. kr hvert år i kommunale kulturbygg. Det kan virke som om dagens tilskuddsordninger resulterer i store investeringsprosjekter, noe som kan føre til overinvesteringer. Dette har også vært et tema i mediebildet.

I Aftenposten artikkel «Kulturhus-boom til nesten 14 milliarder», fra 11. mars 2014, har Aftenposten kartlagt kulturprosjektene i Norge mellom 2003 og 2018. Her kommer det fram at milliarder av kroner brukes på nye kulturbygg og over 60 kulturhus er bygget det siste tiåret. Kritikere argumenterer med at det bygges for stort og tett mens motargumentet er rettet mot at kultur koster men at det løsner seg.

Utklippene på de neste sidene viser noen sentrale oppslag knyttet til store investeringer i kulturbygg rundt om i Norges land.

Figur 12 «Kulturboom til 15 milliarder»

ETTERBØRS

Nybygg: kulturkåte norske kommuner har bygget kulturhus for 15 milliarder kroner på ti år.

Tett i tett: Da Elverspelet i Porsgrunn åpnet i august, fantes det allerede fem andre kulturhus innen en times kjøretur.

Kulturhusboom til 15 milliarder

Avhengig av kommunen

Savner statlig inn

Figur 13 «Bodø bygger kulturkvartal til 1,2 milliarder kroner»

Milliardbygget reiser seg med statlig støtte

Etter 23 år i en midlertidig aula får Bodø i høst sitt nye kulturkvartal med bibliotek og flere konsert- og teatersaler. Til en samlet pris på 1,2 milliarder kroner.

Figur 14 «Stjørdal kommunene bygger kulturhus for 717 millioner kroner»

22.000 får kultur-hus til 717 millioner

KULTUR

Stjørdal kommune snekrer kulturhus for 717 millioner til sine 20.000 innbyggere, med håp om å bli en regional kulturby.

LONE LOHNE
OSLO

I Norge er det bygget kulturhus for 15 milliarder kroner de siste ti årene. På tross av dette fant et utvalg ut at kulturhus-byggingen først og fremst gir mer bygg, og mindre kultur til kommunene. Det har ikke stoppet Stjørdal kommune i Nord-Trøndelag, som bygger kulturhus til over 700 millioner til sine 22.000 innbyggere.

Figur 15: «Har vi nådd en smertegrense på hva kommune-Norge kan klare?»

Agenda Mandagmorgen

Forsiden | Dagsordener | På agendaen | Temanummer og rapporter | Seminarer | Foredrag | Abonnemen

Det planlegges og snekres nå på rundt 40 større og mindre kulturhus i Norge til i overkant av 10 milliarder kroner. Både aktører og kulturforskere mener vi nærmer oss smertegrensen for hva kommune-Norge kan klare.

Kulturhus-kø til 10 milliarder

Skriv ut/PDF | Del artikkel | Relaterte artikler | Kommentarer

RESYMÉ Det planlegges og snekres nå på rundt 40 større og mindre kulturhus i Norge til i ov 10 milliarder kroner. Både aktører og kulturforskere mener vi nærmer oss smertegrensen for hv kommune-Norge kan klare.

MM09
01.03.13

Stavanger åpnet dørene til sin kulturelle storstue Stavanger konserthus for noen måneder siden. «Kilden» i Kristiansand stod ferdig i 2011, og er blitt byens nye stolthet. I mindre bykommuner er det de siste fem-seks årene

Figur 16: «Milliarder av kroner brukes på nye kulturbygg i norske kommuner»

Kultur

Kulturbygg. Et fantastisk løft for kulturen. Nå må folk bevise palassenes berettigelse.

Bygg som fortjent?

Kommentar
Veslemøy Hedvig Øverem

Milliarder av kroner brukes på nye kulturbygg. Kritikerne ser ikke behovet og mener det bygges for dyrt, stort og feilt.
- Kultur lønner, men lønner seg, svarer kulturhusnettverket.

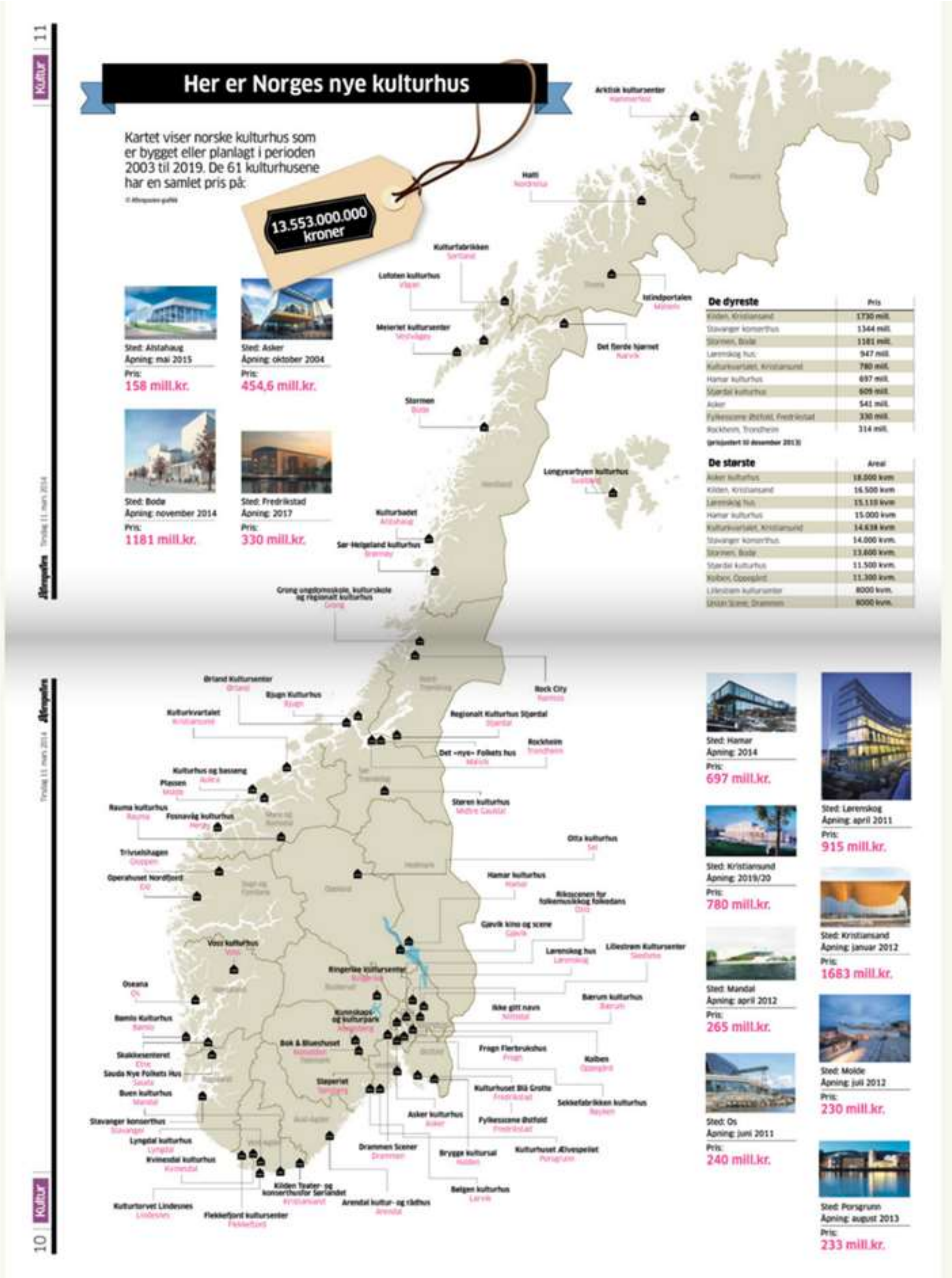
Kulturhus-boom til nesten 14 milliarder

Kulturens nye palasser

Over 60 kulturhus er bygget det siste tiåret, eller planlegges de neste fem, med en samlet pris på nesten 14 milliarder kroner, viser Aftenpostens kartlegging. Bildet viser utbyggingen av kulturhuset i Sortland, som åpner i april. FOTO: JAN T ESPEDAL

Feilslått? - Fortsetter utbyggingen av kulturhus i samme takt som nå, vil man risikere at mange av byggene blir stående som mausoleer over en feilslått ideologisk kulturpolitikk, sier BI-professor Anne-Britt Gran. Side 8-11

Figur 17 «Bygging av 61 kulturhus til en samlet pris på 14 milliarder»



4.7 Statlige tilskudd til kommunene rettet mot investeringer

Det finnes flere statlige tilskuddsordninger for kulturbygg som er rettet mot investeringer. Tabell 10 gir oversikt over de viktigste ordningene for statlige tilskudd til nybygg i 2013.

Disse ordningene er rettet mot investeringer. Det vil si at man ikke kan få tilskudd til drift og vedlikehold.

I tillegg er to av tilskuddene «giret» ved at de bidrar med maks 1/3 av tilskuddet. De to ordningene kan riktignok kombineres med hverandre, men de bidrar til å trekke frie midler fra kommunal sektor inn i nybygg, ombygging og modernisering av kulturbygninger.

Resultatet av ordningene antas å være prioritering av nyinvesteringer foran ordinært vedlikehold.

Tabell 10 Omfang av statlige tilskuddsordninger til nybygg i 2013

	Statstilskudd	**Samlet investering 2013**
Desentralisert ordning for tilskudd til kulturhus – spillemidler som fordeles av fylkeskommune - bidrar maks 1/3	128,1 mill. kr	Mer enn tre ganger så mye
Tilskudd til nasjonale kulturbygg - kan kombineres med desentralisert ordning over – bidrar maks 1/3	195,5 mill. kr	
Bygg for statsinstitusjoner i regi av Statsbygg (i 2013 kun Eidsvollsbygningen)	109,0 mill. kr	109,0 mill. kr
Sum (nettoanslag)	432,3 mill. kr	Mer enn 700 mill. kr

Bak denne prioriteringen av investeringene synes å være at tilskudd til løpende drift og vedlikehold gir bindinger på statsbudsjettet og bør unngås. Videre er drift og vedlikehold av bygg eiers ansvar.

Kartleggingen gir imidlertid grunn til å spørre:

- Er det bærekraft i investeringsbeslutningen?
- Er det plan for å fylle kulturhus med innhold?
- Hvordan skal driften finansieres?
- Tas det høyde for vedlikehold?

Man må anta at investeringsordningene har konsekvenser for prioriteringene i sektoren:

- Virksomhetene må vurdere om de skal utsette vedlikehold til man kommer i tilskuddsposisjon
- Man får en overinvestering i nybygg
- Man får en underinvestering i drift og vedlikehold
- Det trekkes ressurser fra kulturelt innhold
- Ulike vilkår for investering og drift gir antakelig ikke samfunnsøkonomisk effektivitet eller samfunnsmessig ønskelig ressursbruk

5. Balanse mellom kulturvirksomhet og god forvaltning av bygningsmasse

5.1 Dilemma

Kartleggingen av organisering, styring og finansiering har vist at det er noen dilemmaer i balansen mellom kunstnerisk virksomhet og god forvaltning av bygningsmassen på kort og lang sikt.

I offentlig norsk kulturliv har det i en lengre periode vært tendens til prioritering av kunstnerisk/kulturell virksomhet foran langsiktig forvaltning av infrastruktur. Selv om dette umiddelbart kan se uheldig ut, har det både fordeler og ulemper.

5.2 Fokus på kjerneoppgaver

Fordeler inkluderer økt fokus på kjerneoppgavene for kulturvirksomhetene med resultat at det antakelig blir høyere kvalitet på kunstnerisk produksjon. Videre kan det gi en kostnadseffektiv forvaltning av infrastruktur, slik at det ikke sløses med de midlene som brukes, selv om ressursene som går til infrastruktur samlet sett er for små.

Ulempen er at vedlikeholdsetterslepet øker slik at verdier depresieres. På lengre sikt kan dette gå utover kunstnerisk virksomhet, publikumsopplevelser og muligheten til å drive forskning og formidling. I noen tilfeller blir deler av virksomhetene stengt.

At det har skjedd en bevisst og systematisk nedprioritering av vedlikeholdet over tid er tvilsomt. Det ville i tilfelle innebære at generasjoner av ledere i kultursektoren med viten og vilje har skjøvet på forpliktelser til senere generasjoner. Perioder med mangel på kompetanse hos virksomhetene eller Kulturdepartementet er mer sannsynlig.

5.3 Nedvurdering av økonomi og administrasjon

Antakelig er noe av årsaken til vedlikeholdsetterslepet at økonomi og administrasjon har vært undervurdert i kultursektoren. Sektoren synes å være preget av sterke kulturfaglige interesser, der administrativ kompetanse ikke har vært prioritert i ledelsesrekruttering, og administrative lederstillinger har vært plassert et stykke ned i organisasjonen. Dette har hatt konsekvenser for gjennomslagskraften til administrative oppgaver som for eksempel planlegging og avsetning til vedlikehold.

Mye tyder på at dette er i ferd med å snu. For det første har flere kulturvirksomheter løftet opp den administrative kompetansen nærmere lederen for hele virksomheten, og det har vært økt satsing på administrativ kursing av ledere med kulturfaglig bakgrunn. For det andre har en viss bedring av styringssignaler og rapporteringskrav fra Kulturdepartementet gjort at informasjon om langsiktige konsekvenser av byggforvaltningen blir dokumentert slik at det kan hensyntas i virksomhetenes driftsbeslutninger.

5.4 Vente og se før det tas tak i vedlikeholdsetterslepet

Det har etablert seg en forståelse for at det er grunnleggende for virksomhetene at drift og vedlikehold av bygg prioriteres på lengre sikt, også dette delvis som følge av styringssignaler fra Kulturdepartementet.

Valg av strategi for å ta igjen forsømt vedlikehold er imidlertid usikker for den enkelte kulturvirksomhet, og det virker som om det har etablert seg en viss «vente og se-holdning». I praksis betyr dette at man fortsetter å gjøre det aller mest nødvendige i påvente av krav og/eller finansering utenfra - vanligvis fra Kulturdepartementet.

> *Det virker som det har det etablert seg en «vente og se-holdning»*

«Vente og se» er en opsjon som beslutningstakere benytter under usikkerhet. Ettersom tiden går, kan ny informasjon påvirke hva som lønner seg å gjøre for virksomhetene. Det er flere grunner til at «vente og se» kan være en smart strategi for virksomhetene:

- For det første kan det vise seg at det ikke lønner seg å være flinkest i klassen. Dette fordi byggene med størst etterslep har mer prekært behov og kommer først i køen for friske midler. Man er med andre redd for å sitte igjen med «Svarteper».
- For det andre kan det være manglende forutsigbarhet i styringssignalene fra departementet, noe som delvis skyldes skiftende politisk ledelse og ettårige budsjettprosesser. Et løfte om fremtidig påskjønnelse for god drift i dag er dermed ikke helt troverdig.
- For det tredje kan virksomhetene være i en spillsituasjon med stat og/eller kommune der det er usikkert hvem som vil eller skal betale for vedlikeholdsetterslepet. Resultatet er drift på nedslitingsbasis.

6. Vurdering av ulike modeller

6.1 Finnes det en ideell forvaltningsmodell?

En ideell forvaltningsmodell er en modell som både gir optimale rammer for den kulturelle kjernevirksomheten og en verdiutviklende forvaltning av infrastrukturen over tid.

Spørsmålet er om den ideelle modellen finnes. Alle modellene som er identifisert i kartleggingen av norsk kulturliv synes i hovedsak og fungere, men med uheldige sideeffekter:

- Når virksomheter som er finansiert av det offentlige selv eier bygg, har det vært en tendens til at vedlikeholdet forsømmes
- Når virksomheter leier, kan det oppstå målkonflikter mellom eier og leier

Kartleggingen har ikke gitt svar på om Statsbyggmodellen, som er Kulturdepartementets foretrukne modell på scenekunstfeltet, er den mest effektive forvaltningsmodellen. Andre forvaltningsmodeller kan potensielt være like effektive, både eie selv og leie av kommersielle eiendomsforvaltere. Å leie av Statsbygg eller en privat eiendomsforvalter har imidlertid et fortrinn ved at man tvinges til å sette av midler til verdibevarende vedlikehold. Det krever mer disiplin for virksomheter som eier selv.

Valg av formell modell synes samlet å være av mindre betydning for hvor god forvaltningen er. Vel så viktig er at bevissthet om god styring, organisering og finansiering er på plass.

Det er videre et spørsmål om ansvar for prioritering av tiltak og ressurser i byggforvaltningen skal ligge hos institusjon eller hos eier. Ofte må dette vurderes opp mot spørsmålet hvor kulturteknisk kompetanse sitter og hvilke konsekvenser byggforvaltningen har for den kulturelle kjernevirksomheten.

I dette kapitlet presenteres først fire case for forvaltning av kulturbygg i Norge:

- Norsk folkemuseum er en privat stiftelse som både eier selv, leier av Statsbygg og drifter bygg i samarbeid med Statsbygg
- Det Norske Teatret er et privat selskap som eier bygget selv
- Den Norske Opera & Ballett er et statlig selskap som leier av Statsbygg
- Nobels Fredssenter er en privat stiftelse som leier av Statsbygg

Videre presenteres det fire mulige forvaltningsmodeller for bygget:

- Statsbygg forvalter byggene
- Eie selv
- Privat eiendomsforvalter
- Kulturbygg ANS

Disse fire modellen har så blitt vurdert mot hverandre ved å se på konsekvenser for den kulturelle kjernevirksomheten og byggforvaltningen. Målet med analysen er å avdekke om det er en av modellene som er å foretrekke framfor andre.

6.2 Ulike løsninger i praksis

6.2.1 Eksempel: Norsk Folkemuseum eier både selv og samarbeider med Statsbygg

Norsk Folkemuseum er et kulturhistorisk museum med landsdekkende samlinger. Museet har et friluftsmuseum som viser by- og bygdekultur i Norge, samt basisutstillinger med folkekunst, drakt- og klesskikk, kirkekunst i Norge, samisk kultur fram til i dag og historisk leketøy. Museets samlinger omfatter antikvariske bygninger, gjenstander, fotografier, arkivalia, film og lydopptak.

Norsk Folkemuseum er en stiftelse som får årlige tilskudd over Kulturdepartementets budsjett. Ved å være stiftelse har institusjonen en armlengdes avstand til staten. I 2012 fikk Norsk folkemuseum 109 millioner kroner i tilskudd fra Kulturdepartementet og hadde andre inntekter på 52 millioner kroner.

Folkemuseet eier og forvalter driftsbygninger, utstillingslokaler og bygningene i friluftsmuseet på Bygdøy selv.

Norsk Folkemuseum omfatter Eidsvoll 1814 med Eidsvollbygningen. Statsbygg har restaurert Eidsvollsbygningen til Grunnlovsjubileet i 2014. Statsbygg leier ut Eidsvollbygningen til Norsk Folkemuseum.

Videre står Norsk folkemuseum for gårdsdriften ved Bygdø Kongsgård på Bygdøy. Bygningene ved kongsgården er eid av staten, og driftes i samarbeid mellom Norsk folkemuseum og Statsbygg. Statsbygg har ansvar for ytre vedlikehold mens Norsk folkemusem har indre vedlikehold.

Norsk Folkemuseum omfatter også disse enhetene:

- Ibsenmuseet i Henrik Ibsensgate 26 som eies av Christian Ringnes
- Norsk Farmasihistorisk Museum på Bygdøy
- Norsk etnologisk gransking på Bygdøy
- Bogstad Gård i Sørkedalen

På Bygdøy disponerer museet ca. 18 000 kvm i driftsbygninger, samt ca. 160 historiske bygninger. Folkemuseet har ansvar for drift av bygningene.

Bygningsmassen for de historiske (antikvariske) bygningene forvaltes på et eget budsjett for vedlikehold og konservering. Her har det tidligere vært et vedlikeholdsetterslep som nå i følge museet er hentet inn, slik at det løpende arbeidet kan rettes inn mot forebyggende arbeid.

For museeets driftsbygninger er det fortsatt et vedlikeholdsetterslep, som anslagsvis er bygd opp over flere tiår. Et eksempel er byutstillingen som åpnet i 1914, og har vært stengt siden 1994 da bygget var helt nedslitt. Museet har også bygningsmessige behov for publikumsformidling og -fasiliteter.

6.2.2 Eksempel: Det Norske Teatret eier eget bygg

«*L/L Det Norske Teatret er eit allmennyttig lutlag som har til føremål å syne fram teaterstykke på norsk mål i bygd og by*» (fra årsmeldingen).

Teatret ble grunnlagt i 1912 og har tilhold i Oslo. Teatret er organisert som et aksjeselskap, og verken Staten eller regionale myndigheter har eierinteresser i teatret.

Det Norske Teatret er en av fem nasjonale scenekunstinstitusjoner sammen med Den Nationale Scene, Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret og Samisk teater (Beaivváš Sámi Teáhter).

Teatret omsatte for 204 millioner kr i 2012 og tilskudd fra staten utgjør omlag 75 prosent av inntektene.

Teatret eier et eget teaterbygg på 28 000 kvm i Oslo sentrum. Bygget ble bygget på egen tomt på 1980-tallet etter at teatret hadde jobbet i 70 år for få nye og egnede lokaler. Staten har pant i bygget, og byggets formål er bundet til teaterformål.

Fordi Det Norske Teatret og bygget er privateid kan ikke staten og Statsbygg overta forvaltning av Det Norske Teatrets bygg, i følge opplysning fra teatret selv. For å ivareta teaterets identitet ønsker de ikke å overføre eierskap av bygg til staten.

Stortingsmeldingen Bak kulissene fra 2008 om scenekunsten omtaler vedlikeholdssituasjonen ved teaterbygget:

"*Det akkumulerte etterslepet av vedlikehold og utskifting av utstyr var betydelig da Det Norske Teatret la fram problemene for departementet. Gjennom prioriteringer innenfor eget budsjett og ekstraordinære tilskudd fra departementet har teatret de siste årene gjennomført store vedlikeholdstiltak og utskiftinger av sceneteknisk utstyr. Teatret har plan for vedlikehold av bygningen og utskifting av utstyr. Teatret har anslått kostnadene til investeringer, vedlikehold og utskiftinger av utstyr fram til 2015 til nærmere 80 mill. kroner.*"

Vedlikeholdsetterslepet som var opparbeidet frem til 2008 ble synliggjort i en langtids vedlikeholdsplan, og var planlagt dekt inn i over 10 år. Som følge av det avdekte etterslepet har teatret kuttet flere faste stillinger for å finansiere økt vedlikehold.

Teatret vurderte i 2010 ulike driftsformer for byggforvaltningen, ved å innhente en vurdering fra det tekniske konsulentselskapet ÅF. Fra ÅFs rapport går det frem at Det Norske Teatret i 2008 opprettet en egen avdeling med ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen. I perioden før 2008 ble disse oppgavene ivaretatt av kjernevirksomheten (altså teaterdriften). Det Norske Teatrets egen stab dekker forvaltning og drift, mens vedlikehold dekkes ved kjøp av tjenester. ÅFs vurdering var at Det Norske Teatret har en vel tilpasset organisasjon for de oppgaver de skal gjennomføre. ÅF tilrådde at organisasjonsmodellen opprettholdes.

6.2.3 Eksempel: Den Norske Opera & Ballett leier bygg av Statsbygg

Den Norske Opera & Ballett AS skal presentere opera, ballett og konserter av høyeste kunstnerisk kvalitet. Den Norske Opera & Ballett består av kompaniene Nasjonalballetten og Nasjonaloperaen, foruten Operaorkestret, Operakoret, Barnekoret og Ballettskolen.

Selskapet er et aksjeselskap som er 100 prosent eiet av staten.

Den Norske Opera & Ballett er landets største kulturinstitusjon, målt ut fra budsjett og antall årsverk. Selskapets omsatte for 666 millioner kroner (2012). Finansieringen er i praksis tredelt mellom statstilskudd (ca. 75 prosent), publikumsinntekter (ca. 15 prosent) og kommersielle/øvrige inntekter (ca. 10 prosent).

Selskapet har inngått kontrakt med Statsbygg om leie av operahuset. Leiekontrakten har en løpetid på 60 år fra 2008. For leie av kommersielle arealer i operahuset betales kapitalkostnad i henhold til investert beløp. Resten av operahuset leies vederlagsfritt. Selskapet har videre inngått en avtale med Statsbygg om forvaltning, drift og vedlikehold av operahuset med samme løpetid på 60 år.

Virksomheten flyttet inn i operahuset i Bjørvika i Oslo i 2008, og prosessen med å få ferdigstilt bygget har pågått helt frem til i dag (2014). Samarbeidet mellom Den Norske Opera & Ballett og Statsbygg har vært preget av den lange ferdigstillingsprosessen, tilpasning til daglig drift av kulturell virksomhet og at vedlikeholdsbehovet er større enn først forutsatt. Det har vært en utfordring at det er en stor kulturforskjell mellom Statsbyggs forvaltermiljø og den kunstneriske

virksomheten. Ansvarsdelingen mellom avtalepartene har vært en utfordring. Et eksempel er at byggets branntekniske utforming ikke har vært på plass og at virksomheten som følge av det må gjøre kompenserende organisatoriske tiltak.

Utfordringer i dette samarbeidet kan imidlertid skyldes barnesykdommer i et komplisert bygg, noe som gir forhåpninger om at situasjonen begynner å komme mer i gjenge.

6.2.4 Eksempel: Nobels Fredssenter leier bygg av Statsbygg

Nobels Fredssenter (Nobel Peace Center) er museet om Nobels fredspris. Museet har faste utstillinger om Alfred Nobel, om fredsprisvinnerne og om deres arbeid. Videre har museet skiftende utstillinger om aktuelle temaer knyttet til krig, fred og konfliktløsning.

Nobels Fredssenter ble åpnet i 2005 på Vestbanen i Oslo og er en privat stiftelse. Museet er primært finansiert ved hjelp av tilskudd fra Kulturdepartementet, støtte fra sponsorer og fra billettinntekter. Nobels Fredssenter mottar ca 28 millioner kroner i året fra Kulturdepartementet, i tillegg til 3 millioner kroner årlig fra hver av hovedsponsorene.

Etter Stortingets vedtak om etableringen av Nobels Fredssenter i den gamle Vestbanebygningen i 2000, investerte Statsbygg i en rehabilitering av det vernede bygget. Statsbygg forvalter bygget og Nobels Fredssenter betaler ca 14 millioner kroner årlig til Statsbygg. Dette inkluderer husleie og byggrelaterte kostnader.

Samarbeidet med Statsbygg har vært godt, når det gjelder vedlikehold av bygg og arbeidsdeling i driften.

Nobels Fredssenter forholder seg også til utbyggingsprosjektet Prosjekt Nytt Nasjonalmuseum som ligger vegg i vegg med fredssenter. Utbyggingsprosjektet ledes av Statsbygg, men av en annen avdeling enn den som står for driften av Nobels Fredssenter. Nobels Fredssenter som en relativt liten kulturvirksomhet merker at Statsbygg blir store i sammenligning, noe som har betydning for gjennomslagskraften.

6.3 Statsbyggmodellen og andre forvaltningsmodeller

6.3.1 Modell 1: Statsbygg

Dette er en modell der staten eier byggene, Statsbygg forvalter bygningsarealet og kulturvirksomhetene leier bygget.

Statsbygg forvalter mange formålsbygg i offentlig sektor, for eksempel høyskoler, tinghus, fengsler, veg- og trafikkstasjoner, ambassader og kongelige eiendommer. I kultursektoren er Den Norske Opera og Ballett, Eidsvollsbygningen og Prosjekt Nytt Nasjonalmuseum omfattet.

Det er ikke uvanlig for institusjonene å beskrive sin erfaring med Statsbygg som lange og grundige prosesser med et godt resultat. Dette kan på den ene siden være kostnadsdrivende og på den andre siden betryggende. Statsbygg bygger noen av Norges dyreste bygg, noe som delvis skyldes at formålene for disse byggene er svært spesielle med konsekvenser for utforming og standard.

Det er en bekymring rettet mot at Statsbygg ikke "forstår" kultursektoren. Et generelt problem når forvaltning av bygget er skilt fra den kulturelle kjernevirksomheten ser ut til å være målkonflikt og grensesnitt. Dette gir økte transaksjonskostnader uavhengig av om man leier av Statsbygg som offentlig forvaltningsorganisasjon eller av private eiendomsformidlere.

Målkonflikter gir seg uttrykk i at Statsbygg ikke nødvendigvis deler virksomhetenes oppfatning om "sense of urgency" i driften. Dette gjelder særlig scenekunst og konsertvirksomhet der de offentlige tjenestene skal leveres til et visst tidspunkt (forestillingsstart) uansett.

En fordel med Statsbyggmodellen er imidlertid at den kulturelle virksomheten kan konsentrere seg om det kunstneriske arbeidet. Byggforvaltningen blir dermed i mindre grad utsatt for å bli stemoderlig behandlet av en ledelse med fokus på kulturoppgaver.

En annen fordel er at Statsbygg ved overtakelse av driftsansvar for bygg krever at byggene skal ha tilstandsgrad 1 eller 0, det vil si at byggene er nye og uten tegn til slitasje (tilstandsgrad 0) eller at byggene har normal bruksslitasje, og at strakstiltak ikke er nødvendig (tilstandsgrad 1). For å komme inn i Statsbyggs portefølje må man dermed synliggjøre og ta igjen eventuelt vedlikeholdsetterslep. Dette kan være en måte å få gjennomslag for finansielt behov i budsjettkampen.

Det at driftskostnadene dekkes etter en kostnadsdekningsmodell der Statsbygg beregner kostnadene, fordrer tilllit mellom eier og leier. For at modellen skal fungere er det derfor nødvendig med innsyn i Statsbyggs forvaltning av virksomheten slik at kulturvirksomheten har like god informasjon om drift og vedlikehold av bygget når Statsbygg har ansvaret som når kulturvirksomheten har ansvaret selv. Videre er det en fordel med god dialog og ideelt sett god personkjemi mellom Statsbyggs driftspersonale og virksomhetens ansatte.

6.3.2 Modell 2: Eie selv

Dette er en modell der kulturvirksomhetene eier og forvalter bygningsarealet selv. Modellen er utbredt både for private og offentlig finansierte kulturinstitusjoner:

- Nationaltheatret
- Norsk folkemuseum
- Latter
- Det Norske Teatret

Ved å eie selv vil virksomheten ha kontroll over og innsyn i forvaltningen av bygget. Oppgavene er imidlertid kompliserte slik at de vil stjele oppmerksomhet fra ledelsens øvrige arbeid, med risiko for at kunstneriske/kulturelle arbeidet blir skadelidende. Modellen har tradisjonelt vært standardmodellen i offentlig kulturliv, og resultatet vi ser i dag er anteklig et stort vedlikeholdsetterslep. I hverdagen er det krevende for en virksomhet å prioritere midler til nødvendige vedlikeholdsavsetninger fremfor å satse på kunstnerisk virksomhet.

6.3.3 Modell 3: Privat eiendomsforvalter

Dette er en modell der en kommersiell eiendomsvirksomhet eier og forvalter bygningsarealet og kulturvirksomhetene leier bygget. I prinsippet kan forvalteren være offentlig eid så lenge den drives etter kommersielle prinsipper, altså profittmaksimerende formål.

Det er flere eksempler der private eiendomsforvaltere leier ut bygninger til kulturinstitusjoner:

- Teater Ibsen
- Ibsenmuseet
- Astrup Fearnley Museet
- Folketeatret
- Riksteatret

Private eiendomsforvaltere opererer i et konkurranseutsatt marked, og kan derfor gjenbruke effektive løsninger fra andre deler av eiendomsvirksomheten. En fordel med denne modellen for kulturvirksomeheten er at private eiendomsforvaltere kan ha et driv til å gjennomføre nye tiltak, slik at det blir raskere prosjektgjennomføring og flere nye og innovative løsninger.

Astrup Fearnley Museet leier bygget av Tjuvholmen KS, men det virker som om museet har ansvar for daglig drift av lokaler og fasiliteter, herunder drift og vedlikehold av bygninger, og de tekniske anleggene. I februar 2014 søkte de etter en driftsleder.[1] I annonsen står det blant annet:

*«**Kulturinteressert** krever vi ikke at du er, men vi vil ha en medarbeider som ønsker å ivareta museets verdier på en god måte – både de menneskelige og inventar, samt være en ressurs for å videreføre og utvikle bygget.»*

Fordeler for byggforvaltningen er at prisen på arbeid og kapital blir satt ut fra markedsforholdene og at verdiutviklende forvaltning og helhetlig utbygging har direkte konsekvens for beslutningene som tas av forvalteren.

Ulemper inkluderer at private eiendomsforvaltere i noen tilfeller velger for enkle tekniske og funksjonelle løsninger, og at det kan bli krevende å lage gode avtaler mellom offentlig og privat virksomhet slik at transaksjonskostnadene blir høye. Private kan ha høyere kapitalkostnader og sette høyere pris på risiko, noe som driver kostnadene opp. Videre kan private eiere i noen tilfeller komme i en monopolsituasjon som gjør at de kan ta en forhøyet pris.

6.3.4 Modell 4: "Kulturbygg AS"

Dette er en modell som innebærer etablering av statlig enhet som skal forvalte bygningsarealene for kulturvirksomhetene.

Lignende modell finnes i Forsvaret ved Forsvarsbygg:

«Forsvarsbygg er en profesjonell, offentlig eiendomsaktør, som bygger, drifter og selger eiendom for Forsvaret. Gjennom vår unike innsikt og kompetanse tilbyr vi sikre og effektive eiendomsløsninger, som gir Forsvaret en betydelig arealreduksjon, mindre husleie, økt levetid og lavere kostnader på Forsvarets materiell.

Forsvarsbygg opererer forretningsmessig til kundenes, eierens og samfunnets beste, og løser offentlige eiendomsoppgaver i balanse mellom forvaltning og forretning. Forsvarsbygg er et forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet, har Forsvaret som største og viktigste kunde, men har også kunder i andre offentlige markeder. Forsvarsbygg har en samlet bemanning på ca. 1400 årsverk.»[2]

Hensikten med et Kulturbygg AS vil være å etablere en organisasjon med spisskompetanse på kulturbygg, for å oppnå en mer økonomisk forvaltning i form av arealreduksjon, økt reell levetid og effektiv drift.

Husleieordningen med virksomhetene kan enten være at bygget stilles vederlagsfritt til disposisjon for kulturvirksomhetene eller at virksomhetene leier bygget. Varianen av modellen der bygget stilles vederlagsfritt til disposisjon for kulturvirksomhetene er

[1] Jf. FINN-kode 46585951, http://www.finn.no/finn/job/fulltime/object?finnkode=46585951

[2] Tekst fra www.forsvarsbygg.no

imidlertid sårbar. Det vil uansett være samme kamp om knappe midler over statsbudsjettet, og det er virksomhetene selv som kjenner eget behov best. Dersom andre skal ta budsjettkampen for dem, må man nesten forvente at det blir mindre finansielle midler.

Tilbakemeldingene fra kartleggingsrunden er at Kulturbygg AS er en besnærende tanke, hvis en klarer å oppfylle målsetningene for virksomheten. Spørsmål som stilles er imidlertid om organisasjonen kan bli lidende av at samlet eiendomsmasse blir for liten slik at man ikke klarer å hente ut gevinster på kompetanse- eller kostnadssiden. Videre må man i denne type omorganiseringer forvente friksjon og ulemper i en overgangsperioden.

Faren er at det blir et slags Mini-Statsbygg, og da er spørsmålet om man ikke like godt kan bygge opp spisskompetanse på kulturbygg internt i Statsbygg, slik man allerede er i ferd med å gjøre gjennom Operaen og Prosjekt Nytt Nasjonalmuseum. Noen synes derfor å heller foretrekke en sterk kulturavdeling i Statsbygg.

6.4 Vurderinger fra KMPG og Riksrevisjonen av Statsbyggmodellen

Eiendomsforvaltningen i Statsbygg ble evaluert av KPMG på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i 2012. KPMG vurderte blant annet med at:

- Statsbyggs kostnadsnivå er på nivå med virksomheter som det er naturlig å sammenligne seg med, slik at eiendomsforvaltningen antakelig står i rimelig forhold til eiendomsmassens størrelse.
- Statsbygg har også lyktes med strategien for verdibevarende vedlikehold. Samtidig er det behov for å gjøre nytte-kostnadsvurderinger av avveiingen mellom teknisk vedlikehold og utskiftinger/oppgraderinger.
- Statsbygg har en liten grad av standardisering av leieforholdenes ansvars- og kostnadsfordeling.
- Statsbygg og ansvarlig departement (idag Kommunal- og moderniseringsdepartementet) bør søke å dokumentere sammenhengen mellom planer og forbruk til vedlikehold sterkere.

Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høgskolesektoren (Dokument 3:4 (2012–2013)) omfatter hvordan universiteter, høgskoler og Statsbygg forvalter sin eiendomsmasse i sektoren. Hovedfunn inkluderer at:

- En tredel av statlig eiendomsmasse i universitets- og høgskolesektoren er vurdert til å ha en dårlig tilstand. Statsbygg sikrer i hovedsak et verdibevarende vedlikehold og har en bygningsmasse med en god tilstand.
- De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene arbeider lite langsiktig og systematisk med vedlikehold.
- Det er svakheter i styringsinformasjon på områder som er viktige for å sikre et verdibevarende vedlikehold.
- Det er risiko for at statens husleieordning ikke vil være tilstrekkelig for å håndtere framtidige utfordringer.
- Sentrale myndigheter kan forbedre sin oppfølging av forvaltningen av eksisterende bygningsmasse.

6.5 Fordeler og ulemper med modellene

Tabellen under gir en vurdering av fordeler og ulemper knyttet til de 4 ulike modellene for forvaltning.

Tabell 11 Sammenligning av ulike forvaltningsmodeller

	Statsbygg	**Eie selv**	**Privat eiendomsforvalter**	**«AS Kulturbygg»**
Egnethet for å møte kulturvirksomhetens behov og mål	(-) Målkonflikter mellom forvalter og leietaker må avklares (-) Manglende forståelse for kulturelle behov (-) Kan ikke forvalte byggene til private kulturvirksomheter (+) Mer bærekraftig modell på lengre sikt	(+) Går selv inn og sikrer at kulturvirksomheten blir ivaretatt (-) Erfaring er at vedlikeholdet forsømmes slik at det går utover kulturtilbudet på sikt	(-) Målkonflikter mellom forvalter og leietaker må avklares (-) Manglende forståelse for kulturelle behov (+) Kan være litt mer fleksible pga. konkurransetrusselen (+) Mer bærekraftig modell på lengre sikt	(+) Intensjonen er at AS Kulturbygg skal være særlig egnet for kulturell virksomhet (+) Bør ha forutsetning for å forstå at det kunstneriske/kulturelle produktet skal leveres og er fleksible (kl. 1900 når teppet går opp)
Tar hensyn til eksterne virkninger og behov (miljø, byutvikling, arbeidsmiljø og lignende)	(+) Vil være profesjonell og kompetent til å følge krav (+) Statsbygg kan opptre som forbilde innen offentlig eiendomsforvaltning	(-) Kan være krevende pga. lavt volum og mindre kompetanse	(-) Vil vanligvis kun oppfylle minstekrav (+) Vil være profesjonell og kompetent til å følge krav	(+) Vil være profesjonell og kompetent til å følge krav
Verdibevarende eiendomsforvaltning slik at det eksisterende blir tatt vare på	(+) Kjerneoppgave for Statsbygg	(-) Fristende å utsette vedlikehold for å prioritere kjernevirksomhet (+/-) Dersom virksomheten har reell eierrisiko vil eierne ønske å vektlegge verdibevaring	(+) Kjerneoppgave (+) Tar finansiell risiko for verdibevaring	(+) Vil bli kjerneoppgave
Fleksibel eiendomsutvikling slik at det eksisterende fyller nye krav og behov	(-) Statsbygg eier ikke byggene selv, og får dermed ikke direkte gevinst av verdiøkende tiltak (-) Endringsprosesser kan være tungrodde og omfattende (+) Ofte godt resultat etter endringer	(+) Eier selv og kan prioritere endringer (-) Mangler eiendomsutviklingskompetanse	(+) Eier selv og kan prioritere endringer som gir økte husleieinntekter (+) Raskere prosjektgjennomføring	(+/-) Skiller seg lite fra Statsbygg

Tilgang på bygningsmessig kompetanse og personell	(+) Byggfaglig kompetanse	(-) Sårbarhet pga. avhengighet av få personer (+) Virksomhetens ansatte kan overlappe hverandre (f.eks. teaterteknisk og byggteknisk)	(+) Byggfaglig kompetanse	(+) Byggfaglig kompetanse (-) Noe mer sårbarhet pga. mindre volum
Tilgang på oversikt og styringsinformasjon	(+) Organisasjon som er egnet for å gi gode data (-) Erfaring med at det har vært vanskelig å få innsyn	(-) Krever oppfølging fra departementet (+) Virksomhetens ledelse og byggforvaltningen i samme organisasjon	(-) Mindre offentlig krav til innsyn (+) Eierne vil kreve oversikt og styringsinformasjon fordi de tar finansiell risiko	(-) Krever oppfølging fra departement (-) Nye systemer må bygges opp (+) Kan tilrettelegges på en god måte
Klare ansvarsforhold	(-) Grensesnittet mellom byggforvalter og kulturinstitusjon kan være uklar. (+) Ansvar for kjerneområdene til bygg og kultur er tydeliggjort	(-) Ansvaret for vedlikeholdet kan havne i spill mellom kulturvirksomhet og Kulturdepartementet (-) Krever aktiv oppfølging fra departementet (+) Felles mål for virksomhet og byggforvaltning	(-) Ansvarsforholdene må avklares i kontrakter som kan bli omfattende med høye transaksjonskostnader (+) Tradisjon i privat sektor for å etablere klare ansvarsforhold i forretningsrelasjoner (-) Risiko for konkurs	(+/-) Skiller seg neppe fra Statsbygg
Økonomiske rammebetingelser	(+) Synliggjør vedlikeholdsbehovet (+) Krav at det stilles nødvendig finanser til oppgradering og vedlikehold	(+) Kan gi bedre prioritering mellom bygg og kjernevirksomhet (-) Tradisjonelt har vedlikehold blitt nedprioritert og underfinansiert	(+) Synliggjør vedlikeholdsbehovet (+) Midler til investeringer og oppgraderinger kan fordeles over budsjettene i tråd med bruk	(+) Skiller seg neppe fra Statsbygg
Kostnadseffektivitet	(-) Monopolist (-) Kan skyve kostnadene over på virksomhetene (+) Stordriftsfordeler (+) Kan benchmarke mot andre institusjoner	(+) Vil ikke ønske overforbruk av midler til byggforvaltning (-) Kan bli for liten til å drive effektivt	(-) Høyere finansieringskostnader (-) Fare for begrenset konkurranse og for høy profitt (+) Stordriftsfordeler (+) Fleksibel drift	(-) Fare for ytterligere byråkratisering (-) Monopolist (-) Kan skyve kostnadene over på virksomhetene (-) Mangler stordriftsfordeler (+) Kan benchmarke mot andre institusjoner

6.6 Samlet vurdering for valg av forvaltningsmodell

Sammenligningen i Tabell 11 over viser at alle de vurderte modellene har fordeler og ulemper. I praksis betyr dette at det ikke er én ideell modell for alle virksomheter og at flere av modellene kan benyttes.

Tre av modellene er i bruk i dag; Statsbyggmodellen, eie selv og privat eiendomsforvalter. Første spørsmål er om den nye modellen, «Kulturbygg AS», er bedre enn dem som allerede er tilgjengelig.

Svaret er antakelig nei. Sammenlignet med Statsbyggmodellen har Kulturbyggmodellen få fordeler: Den viktigste fordelen er intensjonen om at Kulturbygg skal være egnet for å møte kulturvirksomhetens behov og mål. Denne type kompetanse kan like godt bygges opp i en avdeling i Statsbygg. Samtidig har Kulturbyggmodellen åpenbare fallgruver sammenlignet med Statsbygg ved ytterligere byråkratisering og manglende stordriftsfordeler.

I første omgang bør man derfor jobbe videre med en eller flere av modellene man allerede har. På kort og mellomlang sikt vil de uansett fortsatt være i bruk fordi det tar tid å omorganisere den enkelte virksomhet.

Av modellene som er i bruk synes modellen med at virksomheter som er avhengig av offentlige tilskudd selv eier byggene å være mest utfordrende.

Dette skyldes at ansvaret for bygget raskt havner i skvis mellom Kulturdepartementet og virksomheten kombinert med utfordringer for kompetanse og styringsinformasjon. Avveiingen mellom detaljstyring og ansvarliggjøring er vanskelig. Virksomheter som ikke er avhengig av offentlige tilskudd unngår disse problemene fordi de selv er ansvarlig for finansene.

Valget mellom en privat eiendomsforvalter eller Statsbygg er heller ikke åpenbar. En privat eiendomsforvalter kan gi bedre resultater med hensyn til kostnader og fremdrift, mens Statsbygg kan gi bedre resultater med hensyn til kvalitet. Statsbygg er mest aktuell for virksomhetene med komplekse bygningsmessige behov. Det er derfor trolig beste løsning at Statsbygg brukes på operaen og nytt nasjonalmuseum. Brukers frustrasjon om manglende fleksibilitet bør trolig løses innenfor gjeldende hovedmodell. For de fleste museer, scenekunstinstitusjoner og musikkvirksomheter kan antakelig en privat eiendomsforvalter være like godt egnet.

Rapporten anbefalinger er:

- Ikke sats på å opprette et eget selskap for bygging og forvaltning av kulturbygg.
- Modellen med at virksomheter finansiert av det offentlige eier byggene selv har store svakheter, og for mange institusjoner kan det være hensiktsmessig å flytte ansvaret til profesjonelle forvaltningsmiljøer.
- Statsbyggmodellen kan være kostnads- og tidskrevende og bør forbeholdes de mest avanserte byggene, historiske bygg og signalbygg. Modellen forutsetter oppbygging av kulturkompetanse hos Statsbygg og at driftspersonalet har felles forståelse for kulturvirksomhetenes driftsmessige utfordringer.
- Privat eiendomsforvaltning bør fortsatt bør benyttes, og vurderes for flere virksomheter.

Det grunnleggende problemet i sektoren synes å ligge dypere enn valg av forvaltningsmodell. Mer konkret er det behov for:

- Uavhengig av modell eller modeller som velges - økt finansiering av vedlikehold og oppgradering av kulturbygg.
- Mer forutsigbarhet for kulturvirksomhetene med større armlengdes avstand til Kulturdepartementet.
- Større krav til styringsinformasjon og åpenhet om byggenes tilstand, også med større armlengdes avstand.
- Økt bevissthet om viktigheten av å sette av tilstrekkelige midler til verdibevarende vedlikehold.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo