
Saksnr: 2020/70846-8
Saksbehandlar: Eva Moberg

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for kultur, idrett og integrering		26.10.2021
Fylkesutvalet		09.11.2021
Fylkestinget		15.12.2021

Fellesmagasin for musea - utgreiing av alternativ for organisering og eigarskap

Forslag til innstilling

1. Fylkestinget ser det som tenleg at musea sjølve tek ansvar for bygging og drift av nytt fellesmagasin for musea i Hordaland.
2. Fylkeskommunen v/eigedomsavdelinga vil kunne bidra med bestillerkompetanse i prosjektgjennomføringa.
3. Delfinansiering av investeringskostnadane til fellesmagasinet vert vurdert i samband med økonomiplan og budsjett for 2022. Finansiering føreset ein tredeling av kostnadene mellom stat, fylkeskommune og kommunar.

Samandrag

Saka her bygger på tidlegare politiske saker om museumspolitik i Vestland, og er ei oppfølging av vedtak i hovudvalssakene PS 128/2020 og PS 159/2020 og fylkestingssak FT 14/2021. I sistnemnde sak vart det gjort vedtak om å greie ut alternativ for organisering av bygging og eigarskap av et framtidig museumsmagasin. Fylkesdirektøren vurderer tre alternative måtar å organisere byggeprosjektet og bygningsdrift/vedlikehald på. Det vert gjort greie for konsekvensar for prosjektstyring, økonomistyring og kompetanse ved dei tre alternativa. Fylkesdirektøren gjev avslutningsvis ei samla vurdering av alternativa sett opp mot vurderingar i tidlegare saksutgreiingar om museumspolitik i Vestland og rår fylkestinget til å vedta alternativ 3, der musea sjølve teke ansvar for byggeprosjekt og bygningsdrift, med bistand frå fylkeskommunen på bestillerkompetanse i prosjektgjennomføringa og med fylkeskommunal delfinansiering av investeringskostnadane.

Rune Haugsdal
fylkesdirektør

Per Morten Ekerhovd
avdelingsdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Vedlegg

- 1 Museumspolitik i Vestland

- 2 Utgreiing fellesmagasin for musea i Vestland
- 3 Vedtak KULII PS 128-2020
- 4 Vedtak KULII PS 159-2020
- 5 Vedtak FT 14-2021
- 6 Kostnads kalkyle

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Fylkestinget bad i vedtak dagsett 17.12.19 om ein gjennomgang av museumspolitikken med ei vurdering av eventuell samordning av dei ulike magasinprosjekta ved musea i Vestland, samt framlegg til korleis ein kan finansiere nytt fellesmagasin som eit felles løft.

I PS 128/2020 peiker fylkesrådmannen på aktuelle museumspolitiske utfordringar, mellom anna behovet for å sjå ulike regionale initiativ i samanheng og vurdere desse opp imot nasjonale føringar og ansvarsforholdet mellom stat og fylkeskommune/kommune. På bakgrunn av dette foreslår fylkesdirektøren konkrete tiltak for vidare innretting av den regionale museumspolitikken.

Saka vart handsama i hovudutval for kultur, idrett og integrering i møte 15.10.2020 (PS 128/2020). I saksutgreiinga gav fylkesrådmannen følgjande vurdering av tilhøve knytt til nytt fellesmagasin :

«Å sikre verdifullt gjenstandsmateriale på vegner av fellesskapet er i kjernen av musea sitt samfunnsoppdrag. Det har difor vore sett som ei offentleg oppgåve å setje institusjonane i stand til å løyse denne oppgåva. Fylkesrådmannen meiner at Vestland fylkeskommune har medansvar for å realisere gode løysingar for musea og deira samlingsforvaltning. Å skape eit nytt fylke inneber også å forvalte si eiga historie. Det kan likevel ikkje gjerast utan økonomisk deltaking frå stat og kommunar. Fylkesrådmannen ser gode argument for at fylkeskommunen skal ta eit regionalt ansvar for realiseringa av nytt fellesmagasin i Hordaland, mellom anna i lys av pågåande prosjekt i Musea i Sogn og Fjordane, og prinsippet om lik behandling av institusjonane.

Fylkesrådmannen sin ståstad er likevel at den regionale museumspolitikken, til liks med statleg og kommunal, byggjer på prinsippet om armlengds avstand. Dette gjev musea både rettar og plikter. Slik bør institusjonane i Vestland sjølv gjere prioriteringar mellom dei ulike arenaene, oppgåvene og samlingane dei forvaltar. Musea har eit sjølvstendig ansvar for innsamling, avhending og forsvarleg oppbevaring av gjenstandar. Fylkesrådmannen meiner at musea sjølv må identifisere gode fellesløysingar knytt til magasin og bevaringstenester.

Med prinsippet om armlengds avstand er det heller ikkje naturleg at fylkeskommunen tek på seg eigar- eller utbyggjaransvar for tiltaket.

For å løfte eit stort enkeltprosjektet som nytt fellesmagasin i Hordaland rår fylkesrådmannen til at musea vurderer ulike finansieringsmodellar, organisasjonsformer og evt. nye konsolideringar. Til dømes kan ytterlegare konsolidering av dei større kulturhistoriske musea i Bergensregionen (Bymuseet, Museum Vest og Museumssenteret i Hordaland) danne ei robust nok eining til å løfte eit slikt magasinprosjekt. For andre museum med magasinbehov som ikkje inngår i ei større konsolidering kan leige av plass i eit fellesmagasin vere ei aktuell løysing. I alle høve vil statleg og fylkeskommunal finansiering vere tilgjengeleg via ordinære tilskotsordningar, budsjettprosessar eller i særlege løyvingssaker».

Det vart gjort følgjande vedtak:

«Saka vert utsett. Fylkesrådmannen kjem tilbake med ei utgreiing av to alternativ til organisering av etablering av framtidig museumsmagasin, som skal følgje saka til fylkestinget:

1. Musea og eventuelt andre aktørar som byggherre og eigar av magasinet.
2. Vestland fylkeskommune som byggherre og eigar av magasinet.

Utgreiinga skal ta utgangspunkt i kva konsekvensar alternativa har for prosjektstyring, økonomistyring og medverknad av aktørane»

Saka vart følgt opp i PS 159/2020, handsama i hovudutvalet 25.11.2020.

Her vart det gjort ei vurdering av prosjektstyring, økonomistyring og medverknad frå aktørane. Fylkesrådmannen konkluderte slik:

«Fylkesrådmannen vurderer det som avgjerande at prosjekt- og økonomistyring vert ivareteke gjennom ein profesjonell utbyggjar. For musea sin del vil det vere naudsynt å kjøpe tenester for å løyse denne oppgåva. Dersom fylkeskommunen skal stå som byggherre og eigar av fellesmagasinet, vil det vere avgjerande at fellesmagasinet vert prioritert i fylkeskommunen sitt investeringsbudsjett. Dersom musea skal stå som byggherre og eigar, vil det også vere behov for å setje av fylkeskommunale investeringsmidlar, då som del av eit spleiselag med stat og kommunar. Når det gjeld medverknad frå aktørane, meiner fylkeskommunedirektøren dette kan sikrast både ved val av alternativ 1 og 2».

Det vart også gjeve ei vurdering i høve prinsipielle spørsmål knytt til fylkeskommunen sin rolle i utvikling av arenaer for kultur, samt oppretting av ei tilskotsordning for kulturarenaer med regionale funksjoner. Det vart konkludert med følgjande:

«Fylkesrådmannen sin vurdering er at det er denne ordninga som bør utviklast til å imøtekomme behova for arenaer på heile kulturområdet. Som regional utviklar vil fylkeskommunen på sikt kunna oppnå betre resultat som tilskotsgjever enn som byggherre og eigar av utvalde anlegg».

Det vart gjort følgjande vedtak i saka:

«Saka utsetjast til utvalsmøtet i januar eller februar 2021. Utvalsleiar og administrasjon tek initiativ til eit høyringsmøte med utvalets medlemmer og musea som er omfatta av saken for å få innspel frå aktørane før vedtak fattast».

Høyringsmøte med musea vart gjennomført 20.01.2021. Musea presenterte her sine syn på framtidige magasinbehov og deira ynskje om at fylkeskommunen står som eigar og byggherre av magasinet. Saka vart deretter handsama i fylkestinget 09.03.21 (PS 14/2021).

I vedtakspunkt 5 i PS 14/2021 ligg ei bestilling om ei utgreiing av alternativ for organisering og eigarskap til fellesmagasinet:

«5. Fylkestinget ser at museene i Hordaland har et prekært behov for nytt fellesmagasin. Fylkestinget ber fylkesrådmannen utrede alternativer for organisering av bygging og eierskap av et framtidig museumsmagasin. Det bes om utredning av følgende:

- Vestland fylkeskommune som eier og byggherre av magasinet.
- Museene og eventuelt andre aktører som eier og byggherre av magasinet.
- Eventuell annen eierform og/eller byggherremodell.

I utredningen må det gjøres rede for økonomiske konsekvenser av de forskjellige eierformene (herunder også eventuelle muligheter for momskompensasjon o.l), konsekvenser for prosjektstyring og økonomistyring, krav til kompetanse og andre spørsmål som måtte være relevante for prosjektet».

Vedtakskompetanse

Fylkestinget har vedtaksmynde i saker som gjeld overordna planlegging og regional utvikling, økonomisk planlegging og budsjettering, jf. Reglement for folkevalde organ, punkt 2.1. og 2.1.3.

Vurderingar og verknader

I sak PS 14/2021 i fylkestinget, vart fylkesrådmannen bedt om å utgreie ulike bygge- og eigarskapsmodellar for eit framtidig fellesmagasin som skal dekke magasinbehova for musea i Hordaland. Utgreiingane skal gjere greie for konsekvensar for mva kompensasjon, prosjektstyring, økonomistyring og kompetanse.

Rapporten «Fullt hus» (2019) med utgreiinga for nytt fellesmagasin for musea i Hordaland har rekna det samla arealbehovet til 8 800 m². Bygging og drift av fellesmagasinet er ikkje kostnadsrekna i denne rapporten.

Fylkesdirektøren har gjort eit grovmasket overslag over kva det vil koste å bygge eit slikt fellesmagasin (overslaget ligg vedlagt i saka). Kostnadsoverslaget er på 290 mill. inkludert. mva. Til grunn for kostnadsoverslaget ligg at det er mogleg å finne kostnadseffektive løysingar som til vanleg vert nytta for store lagerbygg. I kostnadsoverslaget er det ikkje teke med eller gjort vurderingar av tomtekostnader (kjøp, evt. reguleringskostnader og rekkefylgjekostnader) og flyttekostnader for magasinet.

Vestland fylkeskommune føreset ein finansieringsmodell med ein tredeling av kostnadene mellom stat, fylkeskommune og kommunar.

For å få eit heilskapleg bilete av ulike bygg- og eigarskapsmodellar for eit framtidig fellesmagasin, er det fylkesdirektøren sin vurdering at driftsmodellen for fellesmagasinet også må inngå i denne vurderinga. I høve drift må ein skilje mellom drift og vedlikehald av bygget og drift av sjølvse magasinet. Drift av magasinet er vurdert å vere uavhengig av prosjektgjennomføring og bygningsdrift/vedlikehald, og er difor ikkje tatt med i dei vidare vurderingane her.

Slik fylkesdirektøren vurderer det, er det tre alternative måtar å organisere byggeprosjektet og bygningsdrift/vedlikehald på:

1. Fylkeskommunen bygger, driftar og held ved like fellesmagasinet.
2. Fylkeskommunen bygger fellesmagasinet på vegne av musea i Hordaland. Bygningsdrift og vedlikehald blir kjøpt av ekstern profesjonell bygningsdriftar av musea i Hordaland.
3. Musea i Hordaland leiger inn ein ekstern prosjektorganisasjon med naudsynt erfaring som gjennomfører byggeprosjektet. Bygningsdrift og vedlikehald blir kjøpt av ekstern profesjonell bygningsdriftar av musea i Hordaland.

Alternativ 1:

Fylkesdirektøren vurderer at fylkeskommunen v/eigedomsavdelinga har erfaring både på tilsvarande byggeprosessar og på drift og vedlikehald. Bygningsmassen kan integrerast i eksisterande organisering, og vil kunne byggast og driftast på ein kostnadseffektiv måte. Dette alternativet gjev ein rimeleg god sikkerheit for god prosjekt- og økonomistyring. Fylkeskommunen vil her stå fullt ut ansvarleg for byggeprosjektet og vedlikehald og tek såleis risiko for eventuelle uføresette kostnader både for byggeprosjektet og det framtidige vedlikehaldet.

Då fylkeskommunen i dette alternativet skal stå både som byggherre og drifter av fellesmagasinet, vil fellesmagasinet måtte prioriterast både i fylkeskommunen sitt investeringsbudsjett og i fylkeskommunen sitt driftsbudsjett.

Ved val av alternativ 1 vil fylkeskommunen vil få momskompensasjon og finansiering av byggeprosjektet kan til dømes gjerast ved låneopptak.

Alternativ 2:

Fylkesdirektøren vurderer at dette alternativet ikkje vil skilje seg mykje frå alternativ 1 når det gjeld prosjektgjennomføring. For å kjøpe tenester knytt til bygningsdrift, så krev det noko bestillerkompetanse, men risikoen er avgrensa. Ansvar og kompetanse knytt til oppfølging av vedlikehald er kanskje noko meir usikkert. Samla sett, så vurderer fylkesdirektøren at også eit slikt alternativ vil gje ein god prosjekt- og økonomistyring og sikker drift.

Då fylkeskommunen i dette alternativet skal stå som byggherre for fellesmagasinet, vil det vere avgjerande at fellesmagasinet vert prioritert i fylkeskommunen sitt investeringsbudsjett. Fylkeskommunen vil her stå fullt ut ansvarleg for byggeprosjektet og tek såleis risiko for eventuelle uføresette kostnader for byggeprosjektet.

Musea vil få ei auke i sine driftsutgifter, noko som gjer at fylkeskommunen må ta høgde for ei auke i det årlege driftstilskotet til det eller dei musea som tek ansvar for bygningsdrifta.

Ved val av alternativ 2 vil fylkeskommunen ikkje få momskompensasjon så lenge ein ikkje skal eige bygget. Musea v/ ein museumsorganisasjon kan truleg få frådrag for inngåande mva. dersom fakturaene er adressert til og blir betalt av denne organisasjonen. Musea vil her ta opp eigne lån, evt. med fylkeskommunal garanti. Fylkeskommunen sine finansielle bidrag må førast i driftsbudsjett/rekneskap.

Alternativ 3:

Dersom ein tek som utgangspunkt at gjennomføring av byggeprosjekt ikkje er kjernekompetansen til musea i Hordaland, vil det kunne vere ein risiko at musea ikkje har naudsynt bestillerkompetanse knytt til å etablere ein ekstern prosjektorganisasjon og gje dei naudsynte føringane for prosjektgjennomføringa og magasinet. Fylkesdirektøren vurderer at slik risiko kan minimerast ved at fylkeskommunen v/eigedomsavdeling bistår i dette arbeidet utan at fylkeskommunen har eit ansvar for det vidare arbeidet. Utan naudsynt bestillerkompetanse, så er det større risiko knytt til prosjekt- og økonomistyring i dette alternativet.

For bygningsdrift og vedlikehald gjeld dei same vurderingar som for alternativ 2.

Dersom musea skal stå som byggherre og eigar, vil det vere behov for å setje av fylkeskommunale investeringsmidlar, då som del av eit spleiselag med stat og kommunar. Tilsvarande som for alternativ 2 vil fylkeskommunen måtte ta høgde for ei auke i det årlege driftstilskotet til det eller dei musea som tek ansvar for bygningsdrifta.

Ved val av alternativ 3 vil musea kunne få refundert inngåande mva. etter meirverdiavgiftslova (ikkje kompensasjon). Her må det utgreiast nærare korleis dette vil bli om ein opprettar ein ny organisasjon som gjennomfører på vegner av fleire museum. Musea vil her ta opp eigne lån, evt. med fylkeskommunal garanti. Fylkeskommunen sine finansielle bidrag må førast i driftsbudsjett/rekneskap.

Økonomi: Finansiering vert vurdert i samband med økonomiplan og budsjett 2022. Finansiering føreset ein tredeling av kostnadene mellom stat, fylkeskommune og kommunar.

Klima: Musea som samfunnsaktør i lokalsamfunnet må kunne formidle konsekvensar av klimaendringar, sett i samanheng med endringar og fornying i samfunnet

Folkehelse: Kulturopplevingar har positiv verknad på folkehelsa. Musea er ein viktig samfunnsaktør særleg knytt til arbeid med integrering, inkludering, styrking av lokal og regional identitet og frivillig arbeid.

Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 (Regional planstrategi): Musea er viktige aktørar innan forvaltning av samlingar, forskning, formidling og fornying. Musea vil særleg kunne bidra med kunnskap knytt til berekraftig utvikling og ressursforvaltning.

Konklusjon

Fylkesdirektøren viser til vurderingane over og til tidlegare vurderingar i PS 128/2020 og PS 159/2020 og fylkestingssak PS 14/2021.

Fylkesdirektøren meiner at Vestland fylkeskommune har medansvar for å realisere gode løysingar for musea og deira samlingsforvaltning. Økonomisk deltaking frå både stat, fylkeskommune og kommunar er naudsynt for å løyse desse oppgåvene. Likevel har musea eit sjølvstendig ansvar for innsamling, avhending og forsvarleg oppbevaring av gjenstandar. Med prinsippet om armlengds avstand er det ikkje utan vidare naturleg at fylkeskommunen tek på seg eigar- eller utbyggjaransvar for eit nytt fellesmagasin for musea i Hordaland.

Det er også eit prinsipielt spørsmål kor vidt fylkeskommunen skal ta ei rolle som byggherre og eigar av utvalde anlegg i fylket og kva som i så tilfelle skal leggast til grunn for utvalet. Fylkesdirektøren meiner det her vil vere meir føremålstenleg å imøtekome behova for arenaer på heile kulturområdet gjennom oppretting av ei tilskotsordning for kulturarenaer med regionale funksjoner. Som regional utviklar vil fylkeskommunen på sikt kunne oppnå betre resultat som tilskotsgevar enn som byggherre og eigar av utvalde anlegg.

Fylkesdirektøren vurderer det som avgjerande at prosjekt- og økonomistyring vert godt ivareteke. Det vil vere mogleg ved alle dei tre alternativa som er vurdert i saka. I alternativ 1 vil fylkeskommunen handtere dette i sin heilskap. I alternativ 2 og 3 vil musea ta eit større ansvar. For alternativ 3, der musea tek ansvar for både byggeprosjekt og bygningsdrift, vil det vere risiko for at musea ikkje har naudsynt bestillerkompetanse knytt til å etablere ein ekstern prosjektorganisasjon og gje dei naudsynte føringane for prosjektgjennomføringa og magasinet. Her vil fylkeskommunen kunne bistå musea med naudsynt kompetanse for å minimere slik risiko. Uavhengig av kva alternativ som blir valt, vurderer fylkesdirektøren at det vil vere behov for at fylkeskommunen set av midlar til investering i eit nytt fellesmagasin for musea i Hordaland.

Ut frå ei samla vurderinga meiner fylkesdirektøren det vil vere tenleg at musea sjølve tek ansvar for byggeprosjekt og bygningsdrift, slik det er skissert i alternativ 3. Fylkeskommunen vil kunne bidra med bestillerkompetanse til å etablere ein ekstern prosjektorganisasjon og gje dei naudsynte føringane for prosjektgjennomføringa og magasinet.