

Arkivsaksnr. 22/15026-13
Saksbehandler Jacqueline Randles

Saksgang	Møtedato	
Kommunestyret	14.12.2022	
Kommune- og byutviklingsutvalget	12.01.2023	6/23
Miljø-, klima- og samferdselsutvalget	10.01.2023	1/23
Kultur-, idretts- og friluftsutvalget	11.01.2023	

Kulturkvartalet Tromsø - Konseptnotat

Kommunedirektørens innstilling til vedtak:

1. Konseptnotat for Kulturkvartalet Tromsø (vedlegg 1) tas til orientering og oversendes til Kultur- og likestillingsdepartementet, i tråd med tidligere bestilling.
2. Kommunestyret gir tilslutning til at alternativ K4 (Tromsø kulturkvartal) jobbes videre med i form av et forprosjekt, avhengig av ytterligere bevilgning fra Kultur- og likestillingsdepartementet.
3. Kommunestyret gir tilslutning til at dagens kulturhus opprettholdes som en del av overordnet infrastruktur for kultursektoren i Tromsø.
4. Kommunestyret ber om at også følgende utredes i neste fase av prosjektet:
 - Lokalisering av Tromsø kulturkvartal
 - Gjennomgang og vurdering av kulturinfrastrukturen i Tromsø med sikte på at driften av både nytt kulturkvartal og dagens kulturhus optimaliseres.
 - Kvalitetssikring av driftsøkonomi for, og finansiering av Tromsø kulturkvartal.
 - Drifts- og organisasjonsform for Tromsø kulturkvartal.
 - Juridiske problemstillinger, herunder avklaring av statsstøtterettslige forhold og anskaffelsesmetoder i forbindelse med (potensiell) gjennomføring av utbyggingsprosjektet.

Stig Tore Johnsen
Kommunedirektør

Mette Mohåg
Direktør for bymiljø

1. Hva saken gjelder

Ved årsskifte 2020/2021 ble det oversendt to uavhengige søknader til Kultur- og likestillingsdepartementet (KLD) om tilskudd via tilskuddsordning for nasjonale kulturbygg. Søknadene gjaldt midler til nytt konserthus for Arktisk Filharmoni (AF), og et nytt museumsbygg for Nordnorsk Kunstmuseum (NNKM) i Tromsø.

Selv om begge institusjonene fremførte gode kunst- og kulturfaglige argumenter for realisering, påpekte KLD at det vil være krevende å prioritere to store separate prosjekter i Tromsø de nærmeste årene. På dette grunnlag ba KLD Tromsø kommune undersøke potensialet for en samlokalisering av de to institusjonene. Det vises til brev 30. august 2021 (vedlegg 2). Dette forutsatte at kommunen - i nært samarbeid med de to institusjonene - tok ansvar for organisering og utvikling av et felles prosjekt, hvor målet var å redusere de samlede investeringskostnadene.

Prosjektet er etter dette utviklet under kommunens ledelse og i samarbeid med PriceWaterhouseCoopers (PwC). For kommunen har det vært viktig å undersøke hvordan et nytt samlokalisert konsept, som oppfyller behovene til både AF og NNKM, også kan gi mulighet til en forbedring av hele regionens kunst- og kulturinfrastruktur. Dette vil være avhengig av at dagens kulturhus opprettholdes, slik at Tromsøs kunst- og kultursektor kan styrkes i tråd med de fremkomne behovene. Dette gjelder ikke minst behovene som kom tydelig frem blant amatører og semiprofesjonelle aktører i regionen.

Vedlagt konseptnotat anses som endelig leveranse til KLD som svar på bestillingen i brev av 30. august 2021.

Arbeidet har vært finansiert gjennom en bevilgning på 1 millioner kroner fra KLD, samt egenandel. Det vises til oppstartsnotat (vedlegg 3), som ble fremlagt for Statsråd, Anette Trettbergstuen, i møte 17. januar 2021 og videresendt KLD. Oppstartsnotatet var grunnlag for Kommunestyrets sak 0015/22, med vedtak 21/13656 i møte 23. februar 2022, som igjen har vært førende for utarbeidelsen av dette konseptnotatet.

Denne saken redegjør for arbeidet og konklusjonene i selve konseptnotatet (vedlegg 1).

2. Saksutredning

Kunst og kultur er viktig for å skape et attraktivt, robust og bærekraftig samfunn. God kulturinfrastruktur og et godt kulturtilbud øker tilgjengelighet for alle til å oppleve og delta i kulturopplevelser, og gir muligheter for vekst og utvikling i kunst- og kultursektoren i hele landsdelen. Økt interesse for ulike kulturinntrykk og gode besøkstall har ikke nødvendigvis korrespondert med økonomisk satsning og helhetlig planlegging hva angår kulturinfrastruktur, og på mange områder er det i dag mangelfulle eller utilstrekkelige fasiliteter.

Et ønske om et forbedret tilbud med særlig fokus på akustikk og kunstneriske kvaliteter, ble drøftet allerede i 2017. Arktisk Filharmoni og Nordnorsk Kunstmuseum søkte hver for seg staten om midler til realisering av hhv. nytt konserthus og nytt museumsbygg i 2021. På denne bakgrunn har denne utredningen sett nærmere på en forbedring av kunst- og kulturinfrastrukturen i Tromsø som kommer alle til gode, og som skaper grunnlag for økt aktivitet i sektoren i fremtiden. Gjennomtenkt plassering og synergier med eksisterende kunst- og kulturmiljøer kan også bidra til å profilere Tromsø sentrum og regionen som et kraftsenter for nordnorsk kunst og kultur.

Med utgangspunkt i tidligere relevante utredninger er det i konseptnotatet skissert syv overordnede tiltak med ulikt ambisjonsnivå; videreføring av dagens nivå, oppgradering i eksisterende bygg, separate nybygg og samlokalisering i nybygg. Tiltakene innebærer

forskjellige tilnæringer som gir ulike innretninger på den kulturelle infrastrukturen i Tromsø og som i ulik grad tilfredsstillende behøver til Tromsø kommune, Arktisk Filharmoni og Nordnorsk Kunstmuseum.

Det anbefalte tiltaket er «Tromsø kulturkvartal». Tromsø kulturkvartal kombinerer funksjonene til et fullverdig kunstmuseum og moderne konserthus i et nytt bygg, som på en unik måte legger til rette for et bredt spekter av kunst- og kulturarrangement av høy kvalitet. Tromsø kulturkvartal er Tromsøs nye «storstue» for et bredt og mangfoldig publikum, og den fremste arenaen for Nordnorsk Kunstmuseum, Arktisk Filharmoni og lokale, regionale, nasjonale og internasjonale profesjonelle kulturutøvere i Tromsø. Tromsø kulturkvartal er det fremste møtepunktet for kulturelle og kunstneriske opplevelser i den nordnorske landsdelen.

Nye funksjonsmessige og funksjonelle lokaler vil gjøre Nordnorsk Kunstmuseum i stand til å utvikle museet og i større grad oppnå sine målsettinger og realisere sitt samfunnsoppdrag. Samlingen er selve DNAet i museet, og kulturkvartalet muliggjør økt formidling og interaksjon med samlingen. Museet får større mangfold og bredde i utstillingene gjennom fleksible utstillingslokaler, og det legges til rette for både langvarige basisutstillinger og temporære utstillinger på samme tid. Mer fleksible publikumsarealer gir mulighet for å utforske nye formidlingsformer hvor medskapning og deltakelse står i sentrum. Kulturkvartalet vil også muliggjøre kunnskapsutvikling og forskning av høy kvalitet.

2.1 Dagens situasjon i Tromsø

Dagens situasjon for Kunst- og kulturinfrastruktur i Tromsø er krevende. Det vises til konseptnotatet (vedlegg 1) for utfyllende beskrivelser, samtidig er det ønskelig å trekke frem noen viktige punkter i saksfremlegget.

Selve kulturhuset ble oppført i 1984 som landets første flerbruks kulturhus, og var den gang å anse som et pilotprosjekt. Kulturhuset har i løpet av de siste fire tiårene blitt ombygd og tilpasset for å gi plass til nye brukergrupper og kunstformer, men uten tilstrekkelig å svare ut behov eller tekniske krav til brukere, eller kunst- og kultursektoren for øvrig.

Hovedbrukeren, Arktisk Filharmoni, opplever akustiske begrensninger og et scenerom som sterkt begrenser muligheten for fullsceniske operaoppsetninger, dans og ballett, kombinasjonen av film/musikk og større orkesterverk. I tillegg kommer begrensninger som følge av publikumskapasiteten i huset, for få og for små øvingsrom og utfordringer med inn- og utlasting.

Tromsø har sett en formidabel vekst i amatør- og semiprofesjonell kunst- og kultur, og det er en kontinuerlig etterspørsel av scenekapasitet m.m.

Disse utfordringene er også til stede for formidlings- og utstillingskunstformer, som har svært begrenset utstilling- og magasinkapasitet. Nordnorsk Kunstmuseum mangler plass til både publikumsrettede aktiviteter og til kontor, restaureringsarbeid og lager. Museet mangler også lokaler som kan brukes til forskning på enkeltobjekter i samlingen. Magasinene er ikke egnet som forskningslokaler.

2.2 Fremtidig behov for kulturlivet i Tromsø

Økt folketall og økt turisme vil øke markedsgrunnlaget for kulturelle arrangementer og engasjement i befolkningen. Samtidig er det viktig for publikumsutviklingen at formidlingsmulighetene følger befolkningsutviklingen. Det hjelper ikke så mye om publikumsgrunnlaget vokser dersom den kulturelle infrastrukturen hemmer kulturinstitusjonenes utvikling og vekst, og publikum opplever dem som lukket og utilgjengelig i sitt arkitektoniske uttrykk.

I de siste årene har det vært fokus på å jobbe med Tromsø som arrangementsby. Det har trolig økt interesse for kunst og kultur blant innbyggere og besøkende. I Tromsø kommunes

arrangementsstrategi fremheves det at det skal jobbes med å videreutvikle en større arena for kultur- og idrettsarrangement, kongresser og messer. I Tromsø kommunes kulturplan vises det også til at det må arbeides videre med Tromsø som en ledende arrangementsby med god kulturell infrastruktur som sikrer kontinuitet og kompetanse for avvikling av større arrangementer.

For at Tromsø kommune skal kunne gi et fullverdig tilbud, som kombinerer utvikling av byens kulturtilbud og imøtekommer det behovet og etterspørselen som allerede er både i det profesjonelle markedet og fra byens ulike kulturaktører, er det behov for en fullverdig konsertarena med en dobbelt kapasitet fra dagens situasjon. I tillegg til kapasitet må en slik arena være tilpasset kulturens behov med de kravene som stilles til et konsertlokale. Private aktører som for eksempel hoteller har lokaler som først og fremst er konferansearenaer. Disse er mindre gunstige for kulturproduksjon og kan neppe anses som et fullverdig og fremtidsrettet tilbud.

Ved at Tromsø kommune etablerer en ny konsertsal med en høy standard tilpasset kulturformål og med en kapasitet på 1200-1300 sittende publikum, vil kommunen tilrettelegge for et kulturtilbud som vil stå som fullverdig i fremtiden. En slik scene kan tiltrekke konserter og produksjoner man i dag normalt ikke gjennomfører i Tromsø. I tillegg til behovene til Arktisk Filharmoni, jf. omtale i kapittel 4.4, er det viktig å legge til rette for et helhetlig kommersielt kulturmarked. Det omfatter blant annet elektronisk forsterkede produksjoner med PA-anlegg. I det kommersielle markedet er det også stor etterspørsel i konferansemarkedet etter større saler og scener. Ingen hoteller kan i dag tilby en sal med kapasitet i den skisserte størrelsesorden og det er ingen under planlegging i Tromsø. Her er det et betydelig uutnyttet potensial.

2.3 Anbefalt konsept K4 Tromsø Kulturkvartalet

Konseptet K4 beskrives på følgende måte:

Tromsø kulturkvartal er det fremste møtepunktet for kulturelle og kunstneriske opplevelser i den nordnorske landsdelen. Kulturkvartalet kombinerer funksjonene til et fullverdig kunstmuseum og moderne konserthus på en unik måte som legger til rette for et bredt spekter av kunst- og kulturarrangementer av høy kvalitet. Tromsø kulturkvartal er Tromsøs nye «storstue» for et bredt og mangfoldig publikum, og den fremste arenaen for Nordnorsk Kunstmuseum, Arktisk Filharmoni og lokale, regionale, nasjonale og internasjonale profesjonelle kulturutøvere i Tromsø.

Realiseringen av kulturkvartalet muliggjør også en nytenkning rundt hva Kulturhuset skal inneholde i fremtiden. For eksempel kan det være mulig til å dekke behov til Tromsøs øvrige amatør- og frivillig musikkliv, samt barn og ungdoms mangel på lokaler, for både scener, øvingslokaler og administrasjonslokaler. Et flerbrukshus hvor det er plass til stor kulturell bredde og mangfold, vil kunne stimulere til økt samskaping, ressursdeling og føre til en styrket kulturell fellesskapsfølelse og identitet blant byens innbyggere.

Det bør ses nærmere på løsninger hvor kulturkvartalet og dagens kulturhus planlegges som et samkjørt og koordinert kulturtilbud. Gjennom en helhetlig satsing vil man kunne utvikle et samlet tilbud til et stort omfang av brukere med ulike behov. I tillegg kan det hentes ut økonomiske synergieffekter gjennom en felles administrasjon som håndterer drift av kulturkvartalet og kulturhuset og evt. andre kommunaleide scener. Det kan redusere behovet for ansatte og man kan planlegge og samkjøre aktiviteter mellom alle scenene.

Det vil også være behov for nærmere vurdering av den øvrige kulturelle infrastrukturen i Tromsø. Den totale kulturelle infrastrukturen må dimensjoneres for den kapasiteten profesjonelle, semi-profesjonelle og amatører etterspør innenfor et gitt økonomisk handlingsrom. Ved realisering av kulturkvartalet må kommunen vurdere hvor mange scener og lokaler det er behov for.

2.4 Samfunnsøkonomiske effekter og økonomiske konsekvenser

2.4.1 Samfunnsøkonomisk analyse

Tabell 1.1 gir nøkkeltall for tiltakene som har vært inkludert i den samfunnsøkonomiske analysen. De samfunnsøkonomiske virkningene skiller mellom prissatte og ikke-prissatte virkninger. Prissatte virkninger kan verdsettes i kroner, for eksempel gjennom kjente markedspriser, mens ikke-prissatte virkninger verdsettes kvalitativt.

Tabell 1.1 Nøkkeltall for analyserte tiltak i utredningen

	K1 Videreføring med oppgraderinger	K4 Tromsø kulturkvartal
Arealbehov		
Konserthus	7 900 m ²	9 600 m ²
Kunstmuseum	4 300 m ²	5 800 m ²
Samlet areal	12 200 m ²	15 400 m ²
Prissatte virkninger (MNOK)		
Investeringskostnader ekskl. mva	278	1052
Driftskostnader årlig inkl. mva	47	37
Driftsinntekter årlig inkl. mva	52	53
Samlet nettonåverdi ekskl. mva	- 243	-750
Ikke-prissatte virkninger		
Arbeidsforhold	0	++
Byutvikling	0	+++
Kunst- og kulturkapital	++	++++
Kunst- og kulturtilbud	++	++++
Bærekraft	0	+
Kvalitet på tilbud	++	++++
Rangering		
Rangering av tiltak	2	1

Den forenklede samfunnsøkonomiske analysen viser at tiltak K1 *Videreføring med oppgraderinger* har en vesentlig lavere nåverdi enn tiltak K4 *Tromsø kulturkvartal*. Det vil si at det koster samfunnet mindre ressurser å gjennomføre K1 fremfor K4. For K1 betyr dette at utbedringer og drift av dagens kulturhus og museumsbygninger har en samlet samfunnsøkonomisk kostnad på 243 millioner kroner over 40 år. Det innebærer en årlig samfunnsøkonomisk kostnad på rundt 6 millioner kroner.

For K4 betyr dette at bygging og drift av Tromsø kulturkvartal har en samlet kostnad på 750 millioner kroner over 40 år. Det innebærer en årlig samfunnsøkonomisk kostnad på rundt 18 millioner kroner.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser også at det er stor forskjell på hvor store gevinster tiltakene gir for brukerne og samfunnet. K4 er verdsatt med større samfunnsøkonomisk konsekvens enn K1 som følge av at K4 medfører at:

- Arbeidssituasjonen for ansatte og gjester blir betydelig bedre.
- Tromsø kulturkvartal blir en driver for ønsket bytransformasjon i området det er lokalisert i og for hele regionen i stort.

- Den kulturelle kapitalen i befolkningen øker og den kulturelle identiteten og tilhørigheten til kunst- og kulturbyen Tromsø blir større.
- Tromsø kulturkvartal muliggjør et større kunst- og kulturtilbud som gjør Tromsø mer attraktiv for dens innbyggere, tilreisende og turister.
- Det nye bygget blir tilgjengelig på en måte som gjør at så mange som mulig kan delta aktivt uavhengig av funksjonsevne, og det blir etablert arenaer som senker terskelen for inkludering og ivaretagelse av mangfold.
- Et nytt og moderne bygg som legger til rette for kunst- og kulturarrangementer av høy kvalitet.

Samlet sett veies de samfunnsøkonomiske gevinstene tyngre enn de samfunnsøkonomiske kostnadene, og på det grunnlag er tiltak K4 Tromsø kulturkvartal anbefalt.

2.4.2 Økonomiske konsekvenser for Tromsø kommune

Mens den samfunnsøkonomiske analysen viser effekter som påvirker samfunnet som helhet av de ulike tiltak vil det langt fra være entydig hvilke økonomiske konsekvenser det får for Tromsø kommune. Den samfunnsøkonomiske analysen at K4 *Tromsø kulturkvartal* har en samlet samfunnsøkonomisk kostnad på 750 millioner kroner, mens K1 *Utbredninger og drift av dagens kulturhus og museumsbygning* har en samlet samfunnsøkonomisk kostnad på 243 millioner kroner.

Ut fra dette skulle en formode at K4 vil ha betydelig høyere økonomisk kostnad for kommunen enn K1. Men dette er langt fra tilfelle av to hovedårsaker;

- Større andel statlig og ekstern finansiering av tiltaket, K4 *Tromsø kulturkvartal*
- Forbedret driftsøkonomi i tiltaket, K4 *Tromsø kulturkvartal*

I de foreløpige økonomiske analyser er det lagt til grunn følgende finansiering av hhv. K4 Tromsø kulturkvartal og K1 *Utbredninger og drift av dagens kulturhus og museumsbygning*

Tabell 1.2 Investeringskostnader og anslått finansiering (i mill.kr)

	K1 Videreføring med oppgraderinger	K4 Tromsø kulturkvartal
Investeringskostnader inkl. mva	329	1 263
Finansiering:		
- Statlig tilskudd		347
- Mva-kompensasjon	40	168
- Ekstern bidrag / sponsor		50
- Lån	289	697

Det forutsettes tilskudd til nasjonale kulturbygg på samme nivå som tilsvarende prosjekter i Norge hvor staten finansierer 1/3 av investeringskostnader ekskl. mva. for K4 *Tromsø kulturkvartal*. Samtidig forventes det bidrag fra øvrige eksterne aktører på 50 millioner kroner. Samlet forventet lånebehov vil være anslått til 697 millioner kroner for K4 *Tromsø kulturkvartal*. Nordnorsk Kunstmuseum sin andel av investeringen, og lånefinansiering i størrelsesorden 263 millioner kroner, forventes dekket av staten. Det forventes ingen statlig eller øvrig ekstern finansiering av K1-alternativet.

I de foreløpige økonomiske analyser av driftsøkonomien for hhv. K4 *Tromsø kulturkvartal* og K1 *Utbredninger og drift av dagens kulturhus og museumsbygning* er det lagt stor vekt på å ta læring

fra driften av sammenlignbare kultur- og konserthus i Norge, herunder Stormen i Bodø og Grieghallen i Bergen.

Tabell 1.3 Hovedtall driftsøkonomi (i mill.kr)

	K1 Videreføring med oppgraderinger	K4 Tromsø kulturkvartal
Driftsinntekter	49	95
Driftsutgifter	47	63
Brutto driftsresultat	2	32
Sum finansutgifter	14	45
Netto driftsresultat	-12	-13

Både K4 *Tromsø kulturkvartal* og K1 *Utbedringer og drift av dagens kulturhus og museumsbygning* gir et negativt driftsresultat som potensielt må dekket inn av Tromsø kommune. Det forventes betydelig høyere inntekter i K4-alternativet knyttet til salutleie, billettinntekter, konferanser, offentlige driftstilskudd enn i K1-alternativet. De økte inntektene kompenseres for høyere forventede rente- og avdragsutgifter i K4-alternativet. Veier en de samfunnsøkonomiske gevinster opp imot mulige økonomiske konsekvenser for kommunen er det ikke tvil at K4 *Tromsø kulturkvartal* kommer best ut.

Det vil i neste fase av prosjektet være nødvendig å ta ned den finansielle risikoen for kommunen knyttet til anbefalt tiltak K4 *Tromsø kulturkvartal*. Herunder må det vurderes følgende økonomiske forhold;

- Kvalitetssikring av driftsøkonomien knyttet til K4-alternativet
- Øke den eksterne finansieringsandel i prosjektet slik at finansutgifter reduseres
- Gjennomgang med kulturelle infrastrukturen med tanke å hente ut økonomiske synergier og sikre optimal drift
- Vurdere mest mulig effektiv driftsform og selskapsorganisering

2.5 Veien videre - forprosjektfase

PwC har i konseptnotat identifisert ett sett med kritiske suksessfaktorer som prosjektet må lykkes med for å oppnå gode resultater. Her påpekes blant annet følgende;

- Fleksibilitet i valg av løsninger slik at nødvendige utvidelser og omgjøringer kan gjennomføres i takt med endringer i teknologi, organisasjon m.m.
- Godt forankrede brukerbehov for å sikre funksjonalitet i alle deler av Tromsø kulturkvartal
- God prosjektstyring for å sikre effektive beslutningsprosesser og nødvendig ressurstillgang
- Prosjektledelse og prosjektorganisering må bemannes med tilstrekkelige ressurser med nødvendig kompetanse. Prosjektets størrelse, egenart og risiko tilsier at prosjektet krever betydelige ressurser til planlegging, styring, ledelse og gjennomføring.

Kommunedirektøren er for øvrig opptatt av at det i neste fase gjennomføres vurderinger knyttet til;

- Gjennomgang av kulturinfrastrukturen i Tromsø slik at driften av både nytt kulturkvartal og dagens kulturhus optimaliseres.
- Kvalitetssikring av driftsøkonomi og finansiering av Tromsø kulturkvartal
- Drifts- og organisasjonsform for Tromsø kulturkvartal

- Juridiske problemstillinger herunder avklaring av statsstøtterettslige forhold og anskaffelsesmetoder i gjennomføringsfasen.
- Lokalisering av Tromsø kulturkvartal

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at kommunestyret gir tilslutning til at alternativ K4 (Tromsø kulturkvartalet) jobbes videre med i form av et forprosjekt, avhengig av ytterligere bevilgning fra Kultur- og likestillingsdepartementet.

Kommunedirektøren anbefaler videre at dagens kulturhus opprettholdes som en del av det overordnet tilbud for kultursektoren i Tromsø. Det må vurderes nærmere å se på løsninger hvor kulturkvartalet og dagens kulturhus planlegges som et samkjørt og koordinert kulturtilbud. Gjennom en helhetlig satsing vil man kunne utvikle et samlet tilbud til et stort omfang av brukere med ulike behov. I tillegg kan det hentes ut økonomiske synergieffekter gjennom en felles administrasjon som håndterer drift av kulturkvartalet og kulturhuset og evt. andre kommunaleide scener.

Vedtakskompetanse

Kommunestyret

Vedlegg

Vedlegg 3 Oppstartsnotat TK NNKM AF

Vedlegg 2 Brev KLD Samordning av investeringsplaner for kulturbygg i Tromsø

Vedlegg 1 - Konseptnotat