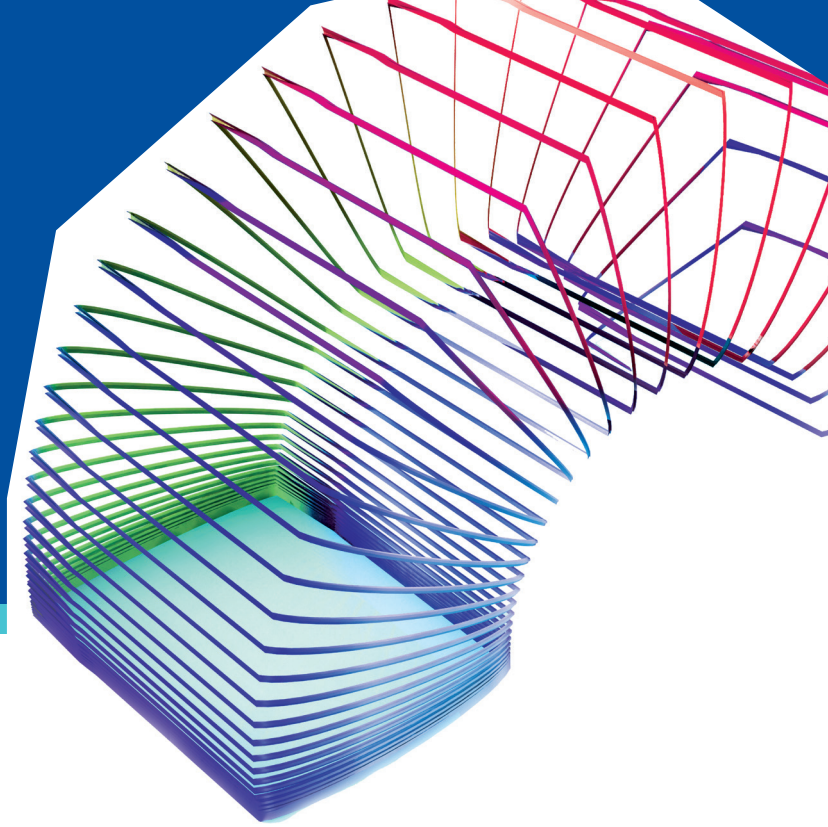




Mari Oline Giske Stendebakken

Vernede bygninger i konseptvalgutredninger

Vurdering av nytte og kostnad for
bygninger med kulturhistorisk verdi



CONCEPT TEMAHEFTE **NR. 14**

Om forfatteren:

Mari Oline Giske Stendebakken er arkitekt MNAL PhD. Hun er i dag byantikvar i Fredrikstad og underviser i Arkitekturvern ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo. Hun er blitt tildelt en doktorgrad fra NTNU etter å ha forsvart avhandlingen «Kulturminner og analyse: Vurdering av vernede bygninger innenfor kulturminnevern, arkitektur og offentlig investeringsanalyse» i juni 2019. Concept-rapporten «Den glemte kostnaden når staten bygger nytt», som inngikk i Stendebakkens avhandling, avdekket at følgekostnader for fraflyttede vernede bygninger ofte ikke ble tillagt vekt i offentlig investeringsanalyse. Dette temaheftet oppsummerer noen av de viktigste anbefalingene fra rapporten og doktorgradsavhandlingen for øvrig. Forfatterens forskningsinteresser omfatter tidligfase i prosjekter, offentlig investeringsanalyse, vernede bygninger og arkitektur.

Kontakt: oline.giske@gmail.com

Rettighetene til innholdet i dette skrevet er forfatterens. Heftet er utgitt med støtte fra forskningsprogrammet Concept.

Dato: april 2021

Utgiver : Ex ante akademisk forlag

Adresse:

Concept-programmet
Høgskoleringen 7A
7491 TRONDHEIM

ISBN: 978-82-93253-98-3 (papirversjon)

ISBN: 978-82-93253-99-0 (nettversjon)

Informasjon om Concept-programmet: www.ntnu.no/concept



Forord

Dette temaheftet er i hovedsak basert på Concept arbeidsrapporten «Den glemte kostnaden når staten bygger nytt» (Stendebakken, 2018a), doktoravhandlingen «Kulturminner og analyse: Vurdering av vernede bygninger innenfor kulturminnevern, arkitektur og offentlig investeringsanalyse» (Stendebakken, 2019), supplert med nyere informasjon som er tilkommet. Concept arbeidsrapportens hovedkonklusjon er at følgekostnadene for fraflyttede vernede bygninger ikke tas i betraktning. Denne praksisen bør endres, fordi den kan skjule betydelige følgekostnader. Når disse undervurderes, vil nybyggalternativene fremstå som mer økonomisk gunstige enn de faktisk er, for det offentlige som må håndtere store følgekostnader i etterkant. Dette kan medføre store kostnader for staten på et senere tidspunkt. Nasjonalgalleriet kan tjene som eksempel på at man ved fraflytting risikerer å ende opp med følgeprosjekter i milliardklassen for å aktivisere fraflyttede bygninger. I avhandlingen dokumenteres det også en tendens til at vurderingen av nytten av vernede bygninger er mangelfull. I sum kan dette, etter forfatterens oppfatning, føre til at nybyggalternativ velges for ofte.

Det er behov for styrkede vurderinger av vernede bygninger i offentlig investeringsanalyse. En bør inkludere vernede bygningers verdier, som kulturminner, arkitektur og ressurser som kan utvikles og brukes videre, samt den fulle kostnaden ved fraflytting som underlag for beslutning. Formålet med dette temaheftet er å samle sentrale funn fra avhandlingen i et mer kortfattet og lettlest format, og på en måte som er mer anvendbar inn i konkrete prosjekter. Derfor går temaheftet noe lenger enn avhandlingen i å vise hvordan man kan inkludere informasjon om nytte og kostnad for vernede bygninger i offentlig investeringsanalyse. For å gjøre temaheftet mer praktisk rettet, trekker det på forfatterens arbeidserfaring som arkitekt, konsulent og antikvar, i tillegg til forskningen.

Bedre analyser kan bidra til å avverge store uforutsette følgekostnader, utmattende offentlige debatter og unødvendig skade på sentrale kulturminner. Ved å legge til rette for et bredere perspektiv i offentlig investeringsanalyse og åpne opp for flere ulike vurderingsformer (Stendebakken, Grytli og Olsson, 2015) kan fremtidige beslutninger styrkes. Dette kan gjøres innenfor Statens prosjektmodell (KS-ordningen), der det er tydelig at normative behov, slik som relevant lovverk, og sentrale forhold, slik som formelt vern, skal inkluderes. Å inkludere kulturminner i offentlig investeringsanalyse handler i stor grad om å nyttiggjøre seg eksisterende ressurser, slik som Riksantikvaren og den øvrige kulturminneforvaltningen.

Temaheftet er om vurdering av kostnad og nytte for vernede bygninger. Begrepet «vernede bygninger» omfatter både bygninger som er fredet gjennom kulturminneloven, og bygninger som er vernet gjennom plan- og

bygningsloven. Samtidig er øvrige bygninger med dokumentert eller tillagt kulturhistorisk verdi inkludert i temaheftets målområde og undertittel.

Samfunnsøkonomisk analyse er mye anvendt i offentlig forvaltning, og sees også utenfor den norske statlige KS-ordningen. Temaheftet vil generelt være relevant for øvrig samfunnsøkonomisk analyse av vernede bygninger. Forfatteren har hentet sitt datasett fra KS-ordningen, med konseptvalgutredning, KVV, og kvalitetssikringen av KVV, KS1. Derfor er det dette forfatteren kan fremlegge empiri på. Det er allikevel grunn til å anta at tematikken som tas opp, som er manglende vektlegging av vernede bygningers verdier og mulige følgekostnader ved fraflytting, kan være minst like relevant for øvrig samfunnsøkonomisk analyse, med mindre synlighet og andre (ofte mildere) krav til kvalitetssikring.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
2. Konseptvalg som et veiskille for vernede bygninger	2
Vern som mål eller rammebetingelse	4
Lover og forskrifter	4
Politiske rammebetingelser	6
Øvrige rammebetingelser	7
Videre bruk som en forutsetning	7
Samfunns- og effektmål	7
Aktører og interessenter for vernede bygninger	7
Formelt vern som verdi	8
3. Kostnaden av vernede bygninger	10
Fraflytting	10
Tilstandsanalyse	11
Brutto-/netto-faktor	11
Erfaringstall	12
Vedlikeholdsetterslep	15
4. Verdien av vernede bygninger	16
Verneverdi	17
Historisk verdi	18
Arkitektonisk verdi	18
Markedsverdi	18
Vurdering av kulturminneverdier i samfunnsøkonomisk analyse ..	19
Prissetting av kulturminneverdier	20
5. Fortsatt bruk av vernede bygninger	24
Avklaring av kulturminnets tålegrenser	24
Utredningsbehov	24
Passende ny bruk	25
Usikkerhet for vernede bygninger	25
Å sammenligne en eksisterende bygning med et forprosjekt	25
Modenhet i prosjektgrunnlaget	26
Fortsatt bruk i alternativanalysen	26
Vernede bygninger, klimapåvirkning og levetid	26
Verdivalg	27
6. Sluttord	27
Kilder	28
Vedlegg 1: Begreper	32

1. Innledning

KS-ordningen, med trinnet som i dag er KS2, ble opprinnelig etablert for å unngå budsjettoverskridelser (Magnussen og Olsson, 2006). KS1 ble innført noe senere, blant annet for å sikre samsvar mellom nytte og kostnad. Det er i KS1 at samfunnsøkonomisk analyse kommer inn, som et verktøy for å vekte ulike hensyn. Samfunnsøkonomisk analyse er blitt stadig viktigere som beslutningsverktøy, og anvendes på en rekke ulike felt. Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom samfunnet som helhet er villige til å betale det tiltaket koster.

Utgangspunktet for dette temaheftet er at det er dokumentert et urealisert potensiale i analysen av vernede bygninger i allerede utførte KVV/KS1. Dersom vernede bygninger ikke særskilt vurderes i tidlige analyser av konseptvalg, kan man møte utfordringer i påfølgende prosesser, særlig knyttet til alternativ bruk, herunder betydelige rehabiliteringskostnader. .. Uavhengig av eget faglig ståsted og for forståelse, er politikere og andre som er involvert i utviklingen av et prosjekt tjent med å få kritisk informasjon i forkant av at en beslutning fattes. Ellers risikerer man å måtte håndtere motargumenter og interessenter i en omfattende og polarisert offentlig debatt i etterkant. Eier av bygninger som er fredet eller vernet er pålagt gjennom lovverket å ivareta dem, og det kan derfor påløpe betydelige kostnader ved å ta vare på fraflyttede kulturhistoriske bygninger. Bygningenes kulturminneverdi kan dessuten ta skade av manglende vurderinger, fordi bevisstheten rundt vernede bygningers verdier påvirker forvaltningen av kulturminnene.

Dette temaheftet har fire hovedkapitler:

- Konseptvalg som et veiskille for vernede bygninger
- Kostnaden av vernede bygninger
- Verdien av vernede bygninger
- Fortsatt bruk av vernede bygninger

Det første kapitlet beskriver hvordan konseptvalg kan få stor betydning for vernede bygninger, og hvilke grep som bør tas dersom man skal vektlegge kulturminneverdier i offentlig investeringsanalyse. Andre kapitler beskriver kostnader forbundet med vernede bygninger. Deretter beskrives ulike verdier som tillegges vernede bygninger, i kapitlet «Verdien av vernede bygninger». Fjerde og siste kapittel diskuterer hvordan man kan vurdere potensialet for fortsatt bruk av vernede bygninger.

2. Konseptvalg som et veiskille for vernede bygninger

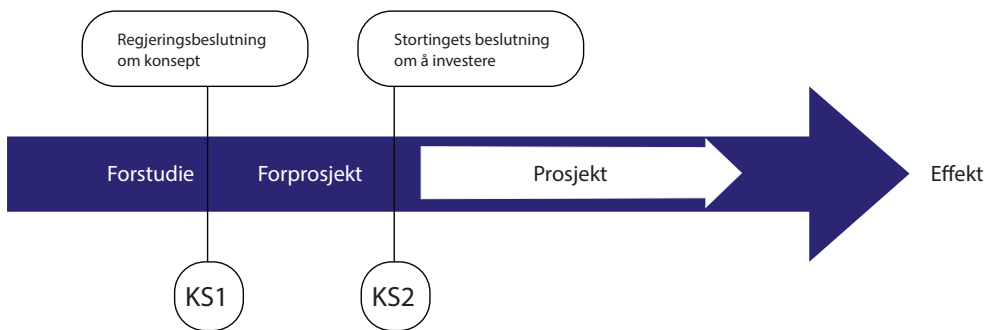
Temaheftet tar utgangspunkt i prosjekter underlagt KVV/KS1, ettersom det er for slike prosjekter det faktisk stilles krav om grundige analyser før konseptvalget tas. Vurderingene rundt konseptvalg gjelder selvsagt i like stor grad for prosjekter hvor det per i dag ikke stilles formelle krav til analyser.

Statlige investeringsprosjekter med antatt samlet kostnadsramme over en gitt terskelverdi, skal i henhold til Statens prosjektmodell gjennomgå kvalitetssikring før valg av konsept, KS1, og før endelig beslutning om å investere, KS2. Mer spesifikt kvalitetssikrer KS1 konseptvalgutredningen (KVV), mens KS2 kvalitetssikrer kostnadsberegninger og styringsunderlag (Det kongelige finansdepartement, 2019). Konseptvalgutredningen danner grunnlaget for valg av konsept, og skal inneholde følgende kapitler:

1. Problembeskrivelse
2. Behovsanalyse
3. Strategiske mål
4. Rammebetingelser for konseptvalg
5. Mulighetsstudie
6. Alternativanalyse
7. Føringer for forprosjektfasen

KVV/KS1 er del av prosjektets tidligfase, som i henhold til grunnleggende prosjektteori er en kritisk fase i et prosjekt (Volden, 2019). Vellykkede og mindre vellykkede prosjekter kan gjerne spores tilbake til beslutninger tatt tidlig, og endringsmulighetene er størst i tidligfase. Hensikten med KVV/KS1 er å belyse ulike alternative løsninger på et problem eller behov, eksempelvis en offentlig virksomhets behov for lokaler, for så å velge ett av disse, i hovedsak basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Alternativene som vurderes i KVV/KS1 skal være vesensforskjellige, reelle alternativer (ikke bare varianter av ett alternativ), og de skal være på et så overordnet nivå som mulig.

Formelt vedtas ikke prosjektet før etter KS2. For vernede bygninger er KVV/KS1 allikevel ofte et veiskille. I et rent nybyggprosjekt kan KVV/KS1 være siling av ulike alternativer som i prinsippet står ganske likt, mens det for vernede bygninger ofte er ved KVV/KS1 at det i praksis tas beslutning om videre bruk eller fraflytting, med mulige økonomiske og øvrige konsekvenser, og det er ofte her den tidlige politiske forpliktelsen til å gjennomføre prosjektet oppstår (Welde, 2016).



Figur 1: KS-ordningen

Siden den økonomiske terskelen for KS-ordningen er høy, i skrivende stund på en milliard kroner, er de byggeprosjektene som faller innenfor ordningen typisk for profilerte statlige institusjoner som mange har et forhold til. For noen institusjoner beskrives bygning og institusjon som to deler av et hele, slik som for Den Nationale Scene i Bergen.

Siden konseptvalget har så stor påvirkning på berørte vernebygningers fremtid, er det viktig at nytte og kostnad for disse bygningenes analyseres før konseptvalget fattes. Tidlig involvering av kunnskap om de vernebygningenes verdi og brukbarhet og deres rammebetingelser, aktører og interessenter kan bidra til en konstruktiv dialog i tidligfase. Ellers risikerer man polariserende aktivisme etter at beslutninger er fattet, prosjektene er drevet videre basert på dem, og det er investert store summer.

Det er tidligere dokumentert at KVU/KS1 har brukt et mindre presist språk for å diskutere kulturminneverdier (Stendebakken & Olsson, 2017). Dette er til dels forståelig. Samtidig er det ikke tilrådelig, fordi man mister de fordelene som følger med å bruke et presist språk.

Offentlig investeringsanalyse søker ofte å forene mange ulike interesser, og det er mange som ønsker å gjenkjenne sine ønsker for fremtiden i dokumentasjonen. Da er det forståelig at en søker å anvende et nøytralt og diplomatisk språk. Samtidig er kulturminnevern et fagfelt med presis språkbruk, og uklar begrepsbruk kan føre til at teksten mister betydning, fordi den er for åpen for fortolkning, misforståelser og utilsiktet betydning (Stendebakken & Olsson, 2017). I arbeidet med eksisterende bygninger med kulturminneverdi, møter man raskt beslektede begreper som lett kan forveksles og, i noen grad, defineres ulikt av ulike aktører. For å avhjelpe dette, har temaheftet inkludert en oversikt over ofte anvendte begreper i vedlegg.

Vern som mål eller rammebetingelse

Dersom håndteringen av kulturminneverdier skal påvirke valg av alternativ, må de inkluderes som del av rammebetingelsene eller målstrukturen i prosjektet, på et overordnet nivå. Dette er et viktig poeng, og en vurdering som må gjøres tidlig. Vern kan inkluderes både som rammebetingelse og som mål i offentlig investeringsanalyse. Noe forenklet kan vi si at rammebetingelsene i større grad definerer handlingsrommet, mens mål er de faktiske forholdene som de ulike alternativene innenfor dette handlingsrommet vurderes etter. Holder det at vern er inkludert i normative behov og andre føringer, eller skal ivaretagelse av kulturminneverdier være en overordnet målsetting?

Videre i dette kapitlet ser vi først på formelle rammebetingelser, slik som lovverk, fordi formelt vern av bygninger er forankret i lovverket. Deretter ser vi på mål for prosjektet, fordi kulturminneverdier bør inkluderes i målstrukturen dersom det skal ligge til grunn for det mer spesifikke konseptvalget.

I det følgende lister vi noen av de lovene, forskriftene og politiske dokumentene som kan være relevante for prosjekter som inkluderer vernede bygninger. Det betyr selvsagt ikke at disse føringene er relevante i ethvert prosjekt eller at de er de eneste føringene som bør hensyntas. Det må gjøres prosjektspesifikke vurderinger for det enkelte prosjekt.

Lover og forskrifter

I offentlig investeringsanalyse er lover, forskrifter, politiske formaliserte rammebetingelser og andre formelle føringer normative behov, som gir ikke-prosjektspesifikke rammer for hva man kan gjøre i prosjektet (Stendebakken, 2018a).

Et formelt vern er et eksisterende, juridisk premiss. Formelt vern er dessuten en anerkjennelse og formalisering av eksisterende kvaliteter ved kulturminnet. Slik er formelt vern et kvalitetsstempel og en markør for bevaringsverdige verdier i forbindelse med et kulturminne.

Kulturminnevernet har gradvis gått fra å være en bevegelse basert på individers initiativ, slik det var i romantikken, til å være et offisielt ansvar og anliggende (Wells, 2007). Nedenfor gis en kortfattet beskrivelse av fremveksten av norsk kulturminnevern og relevant lovverk.

Fra midten av 1800-tallet var kulturminnevernet basert på private initiativ, men bidro til å bygge nasjonal identitet i unge nasjoner slik som Norge. Europa var i ferd med å endres, fra mer eller mindre uinnskrenkede monarkier til nasjoner basert blant annet på kulturell homogenitet (Bendix,

2018). Typiske norske eksempler på kulturminner som bidro til en nasjonal identitet var stavkirker og storgårder.

I løpet av 1900-tallet ble kulturminnevern et offisielt anliggende i mange land. Lovverk og offentlige embeter ble etablert. I Norge sørget «lov av 13. juli 1905 om fredning og bevaring av fortidslevninger» for beskyttelse av arkeologiske kulturminner fra førhistorisk tid og middelalder. Loven av 1905 åpnet ikke for fredning av yngre faste kulturminner. Eldre bygninger kunne få beskyttelse av loven, men ikke private bygninger eller bygninger som var i privat bruk (Trøim, 2005). I 1912 ble Riksantikvaren opprettet som eget embete, vedtatt av kongen i statsråd, og i 1920 kom «Lov om bygningsfredning» (Riksantikvaren, 2019a). I årene etter 1920 ble mange bygninger fredet. Det var bygninger i privat eie, samt religiøse offentlige bygninger som ble fredet. Profane statlige bygninger ble ikke fredet, men ble istedenfor «administrativt fredet» (listeført). Fredningene fra disse årene er typisk de unike monumentene; vakker og imponerende bygningsarv. Det var på flere måter et elitistisk utvalg: En elite av eksperter valgte ut elitens monumenter for vern (Satterfield, 2002).

I dag sees en endring mot et kulturminnevern som søker å representere alle deler av samfunnet, ikke bare eliten, tydelig i det stadige tilfanget av nye typer kulturminner (Riksantikvaren, 2018c).

Den ytterligere formaliseringen av fagfeltet kom til uttrykk i lovverk og i internasjonalt samarbeide og chartre (ICOMOS, 2019). Blant de mest kjente er UNESCO, ICOMOS og DOCOMOMO. UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, er særlig aktuelle for kulturminner som er på UNESCOs verdensarvliste. ICOMOS, International Council on Monuments and Sites, har rollen som rådgiver for UNESCO i spørsmål om verdensarv. DOCOMOMO, International Committee for Documentation and Conservation of Buildings, Sites and Neighbourhood of the Modern Movement, er en internasjonal organisasjon for bevaring av modernismens arkitektur.

I Norge har vi en rekke lover og forskrifter som er relevante for kulturminner. Nedenfor beskrives noen av de viktigste: kulturminneloven, plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven (sistnevnte i forhold til kulturlandskap) og SKE-forskriften (Lovdata, 2021a, b, c og d).

Lov om kulturminner

Denne loven kalles også «kulturminneloven». Den gjelder for fredning av kulturminner, som gjøres for kulturminner på nasjonalt nivå: «Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes.» (lov om kulturminner, § 2, Lovdata 2018a). §§ 1 og 2 gir innsikt i hva kulturminner er, og at de skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet, og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Kulturminneloven er en særlov. Dette innebærer at loven skal vektlegges, dersom det oppstår en konflikt med annen lov. Kulturminneloven er imidlertid ikke den eneste særloven. Noen ganger finnes det flere særlige hensyn, som i utgangspunktet er motstridende. Da må man jobbe for å finne løsninger som ivaretar de ulike hensynene.

Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer

Denne forskriften forkortes ofte til SKE-forskriften, der SKE står for statens kulturhistoriske eiendommer. SKE-forskriften er laget for fredning av kulturminner i statlig eie (Lovdata, 2021b). Et mål med SKE-forskriften var å forenkle offentlig saksbehandling. SKE-forskriften skiller seg samtidig fra lov om kulturminner på flere måter, og har blant annet annerledes beskrivelse av formålet med fredning.

Lov om forvaltning av naturens mangfold

Lov om forvaltning av naturens mangfold kalles også naturmangfoldloven. Loven gjelder for vern av naturen, og kan være relevant også for kulturminner. Den er derfor inkludert i oversikten her (Lovdata, 2021d).

Lov om planlegging og byggesaksbehandling

Lov om planlegging og byggesaksbehandling kalles også plan- og bygningsloven. Loven dekker en rekke aspekter ved plan- og byggesaker, deriblant kulturminner. Kulturminner som er vernet på regionalt/lokalt nivå, er vernet med hjemmel i denne loven (Lovdata, 2021c).

Det er også en rekke øvrige lover og forskrifter som er relevante for kulturminneforvaltningen og kan være aktuelle for spesifikke vernede bygninger, slik som Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) og kirkebyggforskriften (Riksantikvaren, 2021a og 2021b).

Politiske rammebetingelser

Inn under dette punktet hører formaliserte politiske føringer, slik som stortingsmeldinger. Eksempler på relevante slike er:

- Meld. St. 16 (2019–2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken — Engasjement, bærekraft og mangfold (Klima- og miljødepartementet, 2020), regjeringen Solberg. Denne danner grunnlaget for politikken fremover, og vektlegger blant annet kulturmiljøer, helhet og sammenhenger, samt tydeliggjør forbindelsen mellom kulturminnevern og klima- og miljøvern.
- St.meld. nr. 15 (2007-2008) Tingenes tale — Universitetsmuseene (Kunnskapsdepartementet, 2008). Denne omtaler en rekke vernede museumsbygninger.
- «Arkitektur.nå» fra 2009 (Kultur- og kirkedepartementet) er et arkitekturpolitisk strategidokument som det fortsatt refereres til.

Dette omtaler blant annet kulturmiljø og bygningsarv, og fremholder at staten skal gå foran med et godt eksempel i ivaretagelsen av disse.

Øvrige rammebetingelser

Avhendingsinstruksen, Kongelig resolusjon av 19. desember 1997 Instruks om avhending av statlig eiendom m.v. (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1997) er en instruks som bidrar til at statlig eiendom forblir i statlig eie.

Videre bruk som en forutsetning

Videre bruk av en vernet bygning kan være en prosjektspesifikk forutsetning. Dette er blitt gjort både for Nationaltheatret i Oslo og for Den Nationale Scene i Bergen. For Den Nationale Scene ble dette begrunnet med at institusjonen og bygningen var to deler av samme hele. Når videre bruk er en forutsetning, er dette en rammebetingelse.

Samfunns- og effektmål

Dersom håndteringen av kulturminneverdier skal kunne påvirke vektingen av alternativer i offentlig investeringsanalyse, må kulturminneverdier inkluderes som del av målstrukturen i prosjektet, på et overordnet nivå; samfunns- og effektmål. Samfunnsmålet skal være basert på det behovet som er utgangspunkt for prosjektet, og effektmålene viser til effekter som skal dekke dette behovet (Samset, 2014). Alternativene i KVV/KS1 vurderes etter hvordan de er i stand til å nå disse målene. Om dette skriver Statsbygg i sin rapport «Fredede og vernede formålsbygg i KVV/KS1» («Krav» har nå endret navn til rammebetingelse i siste versjon av rundskriv R-108/19 (Det kongelige finansdepartement, 2019):

«Måldiskusjonen må omfatte vern, men vern er ikke nødvendigvis et mål For et vernet formålsbygg bør det allerede i måldiskusjonen vurderes om vernet skal være med enten i samfunnsmålet eller som et eget effektmål, eller om det alternativt skal vurderes som et krav. Her finnes det ikke noen fasit. Vern kan være et eget mål eller et krav. Hva som er ønskelig må vurderes fra prosjekt til prosjekt. Det viktigste er at vernet bringes inn i diskusjonen.»

Fredede og vernede Formålsbygg i KVV/KS1 Rapport 03-2019 01.02.2019, Statsbygg, NIKU og Samfunnsøkonomisk analyse AS, side V.

Aktører og interessenter for vernede bygninger

Det skilles ofte mellom primære interessenter, brukere og samfunnet (Samset, Andersen og Austeng, 2013). Prosjekter kan tendere mot å vektlegge primære interessenters behov. Tidlig involvering av flere aktører og interessenter kan:

- gjøre at kritisk informasjon fremkommer før politikere fatter beslutninger.
- heve kvaliteten på resultatet.
- senke konfliktnivået i et prosjekt.

Det er et viktig prinsipp at de som er berørt av et tiltak skal involveres så tidlig som mulig (Lovdata, 2021f). Det finnes også en veiledningsplikt, med mål at parter og andre interesserte gis adgang til å ivareta sine interesser på beste mulig måte (Lovdata, 2021g). I de største statlige byggeprosjektene vil det være mange interessenter, og mange av dem vil være prosjektspesifikke. Interessenter må kartlegges for hvert enkelt prosjekt. For dem som skal kartlegge interessenter, kan det være relevant å se på forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven, også kalt ansvarsforskriften (Lovdata, 2021e, Riksantikvaren, 2021c). Ut over de offentlige instansene som er nevnt her, finnes det øvrige offentlige interessenter, samt næringsliv og private. Dette kan inkludere øvrige spesialiserte museer innenfor en rekke felt, fagforbund og -foreninger, fagmiljøer, slik som universiteter og høyskoler, interesseforeninger, venneforeninger, velforeninger og lokalsamfunn. Ansatte skal selvfølgelig involveres, og her er det viktig å involvere ulike grupper ansatte, for eksempel både faglig og administrativt ansatte, fordi de kan ha ulikt forhold til bygningene de henholdsvis jobber i og jobber med. Det er viktig å være oppmerksom på minoriteters kulturminner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, Riksantikvaren, 2021d).

Det man gjerne ser i svært profilerte saker, er at en rekke interessenter kommer til å engasjere seg. Det kan være gunstig for kvaliteten på interessentinvolveringen at dialogen starter så tidlig som mulig.

Formelt vern som verdi

Formelt vern er en formalisering og beskyttelse av verdier kulturminnet besitter. I offentlig investeringsanalyse ser man noen ganger at det formelle vernet kan bli et mål i seg selv, og et juridisk fenomen som sees isolert. Noen ganger refereres det til «verdien av vern» (Stendebakken, 2018a, s. 19). Formuleringen er noe forfeilet, fordi man da kun snakker om verdien av det formelle vernet, ikke den vernede bygningen dette beskytter. En mer presis begrepsbruk kunne være å henvise til kulturminneverdiene som er grunnen til det formelle vernet. Det juridiske er et verktøy, ikke et mål i seg selv: Formålet med vernet er å beskytte de vernede bygningenes historiske og arkitektoniske kvaliteter. Dette tilsvarer at verdien av universell utforming ikke er å oppfylle de juridiske kravene i seg selv, men den effekten det gir i form av tilgjengelighet for alle, og at teknisk forskrift ikke er et mål i seg selv, men et verktøy for å gjøre bygninger trygge og gode.

Vernets verdi må sees i sammenheng med den historiske bygningen vernet beskytter. Derfor er det nødvendig å diskutere den vernede bygningens kulturminneverdi, kvaliteter og potensiale, på en tydelig, konkret og

fagmessig måte. KVV/KS1-dokumentasjonen for Tullinløkka-området er et eksempel på hvordan dette kan gjøres, med en side med komprimert nøkkelinformasjon for hver bygning; Bilde, bygningens navn, byggeår, ombygginger, arkitekt (også for ombygginger), stilart og bygningens betydning innenfor stilarten, opprinnelig formål, nåværende bruk, eierhistorikk, nærliggende områder, formelt vern, vernets omfang, begrunnelse for vernet, bygningens historie og historiske betydning.

Dersom man har en vernet bygning av høy arkitektonisk kvalitet, med håndverksdetaljer og påkostet materialbruk, bør man ha klart for seg at dette kan være umulig å gjenskape. Ikke bare fordi det vil være dyrt, men fordi håndverkene kanskje ikke finnes lenger, eller ikke lenger utøves på samme nivå. Vi kan heller ikke bygge bygninger med umiddelbart høy historisk verdi eller aldersverdi. Dessuten har de fleste nye bygninger ikke forutsetninger for å stå lenger enn noen tiår, i motsetning til historiske bygninger som allerede har stått i årtier og århundrer.

3. Kostnaden av vernede bygninger

I offentlig investeringsanalyse ser man av og til at man skriver om kostnaden av vern, og da sikter til kostnaden av å opprettholde de juridiske forpliktelsene som følger av vernet, kontra om bygningen ikke hadde vært vernet. Kostnaden av å ha en vernet bygning fremstilles gjerne som merutgifter knyttet til å rehabilitere eller vedlikeholde bygningen i henhold de antikvariske kravene som følger med et formelt vern.

Å beregne slike kostnader forbundet med ivaretagelse av vernede bygninger har imidlertid vist seg utfordrende i offentlig investeringsanalyse (Stendebakken, 2019), fordi kostnadsberegninger for byggeprosjekter i offentlig investeringsanalyse er tilpasset nybygg. I tidligfase brukes det typisk grovere kostnadsberegninger basert på standardberegninger eller referanseprosjekter, mens kostnadsberegninger for rehabiliteringsprosjekter typisk bør være mer detaljerte og baseres på en teknisk tilstandsanalyse av den aktuelle vernede bygningen. Dette er metodikk som finnes, men som det ikke er tradisjon for å bruke i KVV/KS1, fordi beregningene der som et prinsipp skal være overordnede og alternativene skal «detaljerer så langt det er nødvendig (men ikke lengre)» (Det kongelige finansdepartement, 2019, side 7). Dessverre gir ikke overordnede beregninger nødvendigvis informasjon av høy nok kvalitet til beslutninger for vernede bygninger. I et rehabiliteringsprosjekt kan grove beregninger av kostnad, og faktorer som er viktige for kostnad, slik som brutto/netto-faktor, være misvisende. For grove tidlige beregninger av kostnad kan føre til at man velger alternativ på utilstrekkelig grunnlag, og kan dermed få økonomiske konsekvenser lenger frem. Man står ikke like fritt til å gjøre endringer i et prosjekt, for eksempel gjennom kuttliste, med vernede bygninger som for et nybyggprosjekt. Derfor er forfatterens anbefaling å gjøre en grundigere vurdering av kostnader for vernede bygninger allerede før prosjektets konseptvalg tas. For å få til dette kreves det nok noe mer kjennskap til den vernede bygningens tilstand, og noe mer detaljerte kostnadsberegninger, enn det som ofte anvendes i dag og som ellers er ideelt i konseptfase. Det er behov for forskning på kostnadene i gjennomførte rehabiliteringsprosjekter og hvordan man eventuelt kan bruke referansetall for kostnadsberegninger også i rehabiliteringsprosjekter.

Det er viktig at man også vurderer kostnader ved å fraflytte bygninger. Dersom man ikke undersøker følgekostnader for fraflyttede vernede bygninger før disse eventuelt blir besluttet fraflyttet, risikerer man å i stedet måtte forholde seg til kostnadene i et følgeprosjekt.

Fraflytting

Hva som skal skje med den fraflyttede vernede bygningen, og hva det koster å holde bygningen i akseptabel stand, er elementer som ikke alltid gis en grundig og realistisk vurdering. Concept arbeidsrapporten «Den glemte kostnaden når staten bygger nytt» har undersøkt om KVV/KS1 har vurdert

kostnader for fraflyttede bygninger. Rapportens hovedkonklusjon er at følgekostnadene for fraflyttede vernede bygninger ikke tas i betraktning. Denne praksisen bør endres, fordi slike følgekostnader i virkeligheten kan bli svært store. Rapporten dokumenterte at kostnader for fraflyttede vernede bygninger i forsvinnende liten grad vurderes, og at dette gjør at nybyggalternativene fremstår som mer økonomisk gunstige enn de faktisk er, for det offentlige som må håndtere store følgekostnader. Man kan argumentere for at fraflyttede eiendommer defineres ut av analysen, fordi institusjonene ofte leier dem gjennom Statsbygg, og fordi de i teorien kan selges på det åpne markedet, men realiteten er at dette sjelden skjer: Alle de studerte fraflyttede bygningene var fortsatt i en form for offentlig eie på tidspunktet forskningen ble gjennomført (Stendebakken, 2018a). Statsbyggerapporten «Fredede og vernede formålsbygg i KVU/KS1» (Statsbygg, NIKU og Samfunnsøkonomisk analyse AS, 2019) anbefaler at «merkostnader bør inngå i alle alternativer», og at man vurderer:

- om alternativ bruk er mulig for fraflyttede vernede bygninger, og hva den i så fall kan være.
- om ny bruk vil medføre kostnader til tilpasninger, og at disse belastes nybyggalternativ i alternativanalysen.
- om utgifter til lovpålagt vedlikehold av den vernede bygningen bør medregnes i nybyggalternativer, i og med at dette er en kostnad som uansett vil påløpe.

Ved å inkludere slike kostnader i alternativvurderingen, kan man finne ut om videre bruk av vernede bygninger er et økonomisk gunstig alternativ totalt sett, for staten som betaler. Alternativ bruk kan være ved offentlige eller private, men den bør være realistisk.

Tilstandsanalyse

To argumenter som ofte sees, men som ikke nødvendigvis er allmenngyldige, er at rehabilitering av vernede bygninger vil være dyrt i forhold til nybygg, og at de vernede bygningene er lite arealeffektive. Påstandene er typisk ikke testet gjennom en kostnadsberegning eller arealberegning basert på inngående kjennskap til den aktuelle vernede bygningen. For beregning av kostnader bør det foreligge en bygningsteknisk analyse tilpasset vernede bygninger. Dette finnes det standarder for: NS-EN 16096 Bevaring av kulturminner – Tilstandsanalyse av fredete og verneverdige bygninger, som bygger på NS 3424 Teknisk tilstandsanalyse for byggverk – Innhold og gjennomføring (Norsk standard, 2020).

Brutto-/netto-faktor

Brutto-/netto-faktor beskriver hvor mye av bygningens totale areal som kan brukes til bygningens formål. Bruttoarealet er det arealet bygningen med sine etasjer opptar, inkludert veggtykkelser. Nettoarealet er bruttoarealet minus

veggtykkelser. Trafikkareal og teknisk areal kan også trekkes fra. Brutto-/netto-faktor er viktig fordi det i stor grad påvirker kostnadsberegningene gjennom antall kvadratmeter man vurderer at det er behov for. Kulturhistoriske eiendommer tillegges ofte en mindre gunstig brutto-/netto-faktor enn nybygg. Dette har potensiale til å påvirke den vurderte kostnaden av bevaringsalternativ negativt. Siden beregningen av brutto-/nettofaktor kan få betydelige konsekvenser for alternativvurderingen, bør den gjøres så etterrettelig som praktisk mulig. Brutto-/nettofaktoren bør regnes ut fra tegningsmateriale eller annet grunnlag av tilstrekkelig kvalitet, slik at man får tall som er presise nok. Det bør beskrives hvordan brutto-/nettofaktoren er beregnet for den eksisterende bygningen og for nybygg, for transparens. Dersom man sammenligner bygninger av ulik størrelse i alternativanalysen, bør de ikke sammenlignes som om de er like store, fordi det vil kunne gi et overdrevent bilde av kostnad for noen alternativer, og underdrive kostnaden for andre.

Erfaringstall

Erfaringstall fra prosjekter for vernede bygninger i regi av Statsbygg, hentet fra Erfaringsdatabasen deres, viser et stort spenn i kostnadsnivået, der kvadratmeterkostnaden for rehabilitering kan være:

- lavere enn for nybygg
- på nivå med nybygg
- vesentlig høyere enn for nybygg

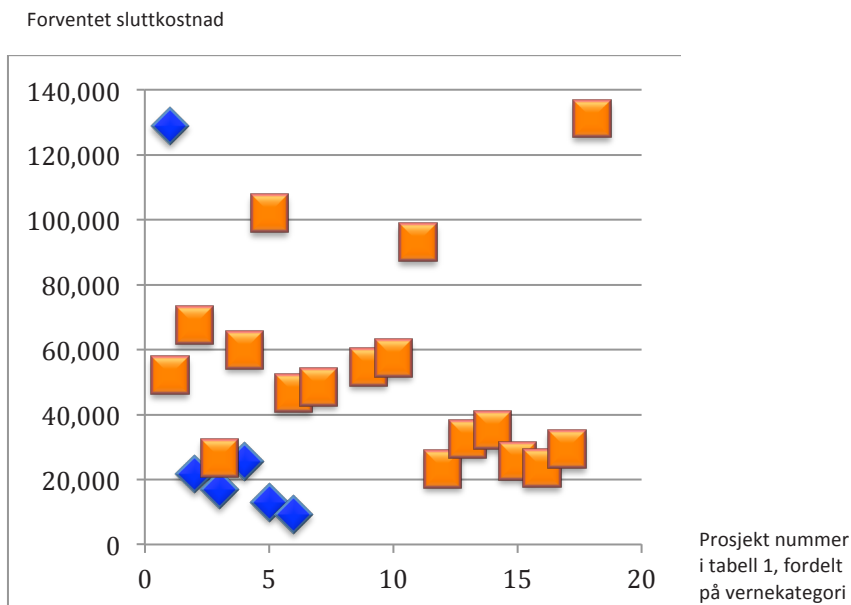
Erfaringstallene viser at fredede bygninger typisk er noe dyrere å rehabilitere enn bygninger som er vernet etter plan- og bygningsloven, men at de laveste og høyeste kostnadstallene gjør at kostnadene for vernede og fredede bygninger overlapper.

Tabell 1 Referanseprosjekter for vernede bygninger rehabilitert i regi av Statsbygg med beregnet kostnad per m², indeksregulert til kostnadsår 2017 (tall for november) (Stendebakken, 2018a).

Navn på prosjekt	Grad av vern	Ferdigstilt år	Styringsramme-P50 /m2	Forventet sluttkostnad oppgitt i årsrapport ved overlevering /m2	Kostnadsramme/ m2
Norsk arkitekturmuseum	Fredet	2008	35 748	52 041	35 748
Bankplassen 3, Paviljongen	Fredet	2008	67 554	67 554	67 554
Rytterkorpset (inkl. vedlikehold 14,9 MNOK)	Fredet	2009	32 003	26 778	32 003
Oscarshall	Fredet	2009	54 352	59 917	59 917
Regjeringens representasjonsanlegg	Vernet	2009	118 902	129 042	130 532
Sæterhytten ¹	Fredet	2011	102 021	102 021	112 663
Det kongelige slott, utbedring av tak	Fredet	2012	59 947	46 649	62 215
Huseby Kompetansesenter	Vernet	2016	21 739	21 739	23 827
NIH rehabilitering	Fredet	2017	48 530	48 530	54 550
PHS Gardeleiren ¹	Vernet	2015	16 365	17 052	17 052
Campus Ås - Urbygningen	Fredet	2016	44 529	54 772	48 471
R6 - Utvidelse av kontorer til regjeringskvartal ¹	Fredet	2012	53 803	57 532	58 005
Gimle terrasse 5 + 7 ¹	Vernet	2013	26 269	25 716	27 977
Eidsvollbygningen tilbake til 1814 ¹	Fredet	2014	89 590	93 060	108 626
Statens kartverk rehabilitering ¹	Vernet	2014	15 824	13 078	18 309
UIO prekl.odont.	Fredet	2010	24 854	23 332	27 315
Tønsberg akutt ¹	Fredet	2011	35 064	32 618	36 514
Statsarkivet i Bergen ¹	Fredet	2012	35 139	35 139	38 113
Statens hus Vadsø ¹	Fredet	2013	25 810	25 810	25 810
UIO Domus media fase 1 og fase 2 ¹	Fredet	2014	24 830	23 528	28 500
Grotten rehabilitering	Fredet	2014	29 269	29 269	29 269
UIB Bergen museum - sydfly ¹	Fredet	2015	135 013	131 141	151 439
Gml Hovsetervei 3 bygg ABC	Vernet	2017	9 352	9 352	9 352

¹ For Sæterhytten er antall kvadratmeter fra Statsbyggs årsmelding 2011 (ikke fra Erfaringsdatabasen).

For kun vernede eiendommer, er kostnadsspennet 9 352-129 042 kr/m². Spennet kan sies å være oppsiktsvekkende. Den nest høyeste kostnaden for vernede eiendommer, er 25 716 kr/m². For fredede eiendommer, er kostnadsspennet 23 332 – 131 141 kr/m². Dette er illustrert i figur 2.



Figur 2 Erfaringstall, fordelt etter forventet sluttkostnad oppgitt i årsrapport ved overlevering /m². Bygninger som er vernet gjennom plan- og bygningsloven er markert blå, bygninger som er fredet er markert oransje. Prosjektene er presentert i samme rekkefølge som i tabell 1, men fordelt på de to vernekategoriene. Horisontal akse viser prosjekt nummer.

Bildet er at kostnadene for rehabilitering av kun vernede og for fredede eiendommer overlapper, og at fredede eiendommer typisk ligger høyere i kostnad enn de som kun er vernet. Økt kostnad gir også mening i forhold til at fredede eiendommer tillegges en høyere kulturminneverdi.

Det er en grad av samsvar mellom rammer og forventet sluttkostnad for et flertall av prosjektene i tabellen. Rammene er satt på et senere tidspunkt i prosjektplanleggingen enn konseptvalg, når flere forutsetninger er kjent enn det som er vanlig for KVU/KS1. Erfaringstallene viser allikevel at det er mulig å gjøre forholdsvis presise kostnadsberegninger for rehabiliteringsprosjekter.

Erfaringstallene kan brytes ned mer enn det som er gjort her. Mer detaljert undersøkelse av erfaringstall kunne innebære grundigere analyse av disse, for økt innsikt og overførbarhet. Dette kan for eksempel innebære mer detaljert indeksering (basert på når kostnader påløper, ikke forenklet til år for

ferdigstillelse), å bryte opp kostnadene i ulike bygnings-/prosjektelementer, mer detaljert kunnskap om den opprinnelige bygningen, slik som dens formelle vern, alder, tilstand, byggemåte, stilart og bygningstype, og hvilken standard rehabiliteringen resulterte i.

Vedlikeholdsetterslep

Vedlikeholdsetterslep for vernede bygninger bør håndteres med høy grad av bevissthet, fordi eier uansett er pålagt å vedlikeholde vernede eiendommer, uavhengig om bygningen fraflyttes eller ikke. Det som er spesielt med vernede bygninger er nettopp det at kostnaden for den eksisterende bygningen ikke forsvinner. For vedlikehold har nybygg-alternativet derfor i realiteten kostnader for å vedlikeholde to bygninger, den nye og den gamle, mens rehabiliteringsalternativet bare har vedlikeholdskostnader for en bygning. Derfor bør kostnader forbundet med vedlikeholdsetterslep, etter forfatterens mening, synliggjøres og adresseres spesifikt (ikke bare inngå i de øvrige prosjektkostnadene), når alternativene sammenlignes. Hvis det å ta igjen et etterslep på vedlikehold er noe staten forplikter seg til, og i praksis vil oppfylle uansett, så blir det riktig å si at kostnaden skal være med også i nybyggalternativ.

4. Verdien av vernede bygninger

Forståelse, beskrivelse, tildeling og definering av verdi er sentralt både i offentlig investeringsanalyse og kulturminnevern. Samtidig gjøres dette på vesensforskjellig vis. Forståelse og fortolkning av verdi er sentralt i kulturminnevern, fordi fagfeltet er bygget på at noen kulturminner har særlig verdi. Tildeling av formelt vern begrunnet i definert kulturminneverdi er kulturminnevernets logikk: Kulturminnevernet har autoritet til å tildele bygninger et formelt vern basert på en vurdert høy verdi. Verdi er et komplisert begrep å jobbe med, fordi det er mangefasettert og ikke har en entydig definisjon (Drevland, Lohne og Klakegg, 2018).

Det finnes en rekke vinklinger man kan bruke for å vurdere et objekts verdi. I evalueringsmetodene som brukes for å analysere vernede bygninger, spenner tilnærmingen fra en kvantifiserende, økonomisk metode, til en fenomenologisk og filosofisk tilnærming. Selv om ulike former for analyse av kulturminner, det være seg arkitektonisk, kulturhistorisk eller samfunnsøkonomisk, i prinsippet evaluerer det samme, gjør de det på ulike måter, og det finnes ikke en allment akseptert nøkkel for å oversette mellom dem. Analyseformene har ulike verddivurderingsperspektiver. Samfunnsøkonomisk nytteverdi uttrykker befolkningens betalingsvillighet for det aktuelle objektet, og skal da kunne beregne samfunnets samlede betalingsvillighet. Ifølge dette perspektivet har ingen ting «egenverdi», slik at bygninger kun har verdi i den grad mennesker har betalingsvillighet for å bevare dem. I prinsippet er det dette man skal legge til grunn i samfunnsøkonomiske analyser. Samtidig skal andre hensyn og verddivurderingsprinsipper belyses der det er relevant.

I offentlig investeringsanalyse er det særlig utfordrende å overvinne skillet mellom ikke-kvantifiserte kulturminneverdier, som dokumenteres deskriptivt, og den samfunnsøkonomiske analysens krav om å kvantifisere så mye som praktisk mulig. I samfunnsøkonomisk analyse er det en rekke poster som er kvantifiserte (presentert ved en pengeverdi), som ikke finnes i et vanlig budsjett eller regnskap, fordi man søker å i størst mulig grad presentere de verdiene som skal hensyntas med tall, slik at ulike hensyn kan veies mot hverandre, basert på kroneverdien deres.

I praksis greier man ofte ikke å kvantifisere særlig mye av nyttesiden i samfunnsøkonomiske analyser av bygg, dermed er det de ikke-prissatte virkningene som dominerer, og disse har til nå vært vurdert på en lite konsistent måte, slik at det kan være litt tilfeldig hva man vektlegger. Her er det stort forbedringspotensial på å synliggjøre hvilke typer verdier som tillegges kulturhistoriske bygninger.

Når verneverdier skal inn i samfunnsøkonomisk analyse av et større offentlig byggeprosjekt, kan avstanden mellom bygningens historiefortellende

kvaliteter og det samfunnsøkonomiske regnestykket som settes opp, bli i overkant stor, slik at det ikke lenger finnes noe overlapp, og man ikke klarer å integrere dem. Verneverdier kan i prinsippet dekkes av befolkningens betalingsvillighet, men i praksis har vi sjelden tall for det. For å gjøre de historiske kvalitetene mer håndgripelige for den samfunnsøkonomiske analysen, kan det derfor være nyttig å knytte dem opp mot den faktiske bygningen, og en analyse av denne. En slik analyse bør inkludere kartlegging av:

- kulturminneverdi
- kulturminneverdiens tålegrense
- teknisk tilstand
- potensiale for bruk

Basert på en slik analyse kan de historiske verdiene tas vare på gjennom innsiktsfull forvaltning av den vernede bygningens kulturminneverdier, mens økonomiske hensyn kan bli ivare tatt gjennom kunnskapsbasert forvaltning av bygningens potensiale for bruk, etter kartlegging av tålegrense og teknisk tilstand. En grundigere tidlig kartlegging kan bidra til mer realistiske kostnadsberegninger samt redusere og håndtere usikkerheter.

Verneverdi

Der bygningens verneverdi ikke kan kvantifiseres, må den beskrives kvalitativt, av spesialister på å analysere kulturminneverdier. Disse kan ta utgangspunkt i Riksantikvarens DIVE- metodikk, eller deres anbefalinger for verdisetting og verdivektning av kulturminner (Riksantikvaren, 2020), der det er tre ulike hovedgrupper med verdi som særlig vektlegges: kunnskaps-, opplevels- og bruksverdi. Noe forenklet kan man si at kunnskapsverdiene er de verdiene som er del av dokumentasjonen av historien, og som er tett knyttet opp mot faglig innsikt, mens opplevelsverdi ikke er avhengig av forkunnskaper, og bruksverdi er potensialet for bruk. For en bygning vil eksempelvis arkitekturhistorisk verdi være i den første kategorien, mens opplevelse av arkitektonisk kvalitet er i den andre, og bygningens bruksverdi tilhører den tredje kategorien. Det finnes en nyttig oversikt over kunnskaps-, opplevels- og bruksverdi i «Sjekkliste for prosjekter som inkluderer fredede og vernede bygg» i Statsbyggrapporten «Fredede og vernede formålsbygg i KVU/KS1» (Statsbygg, Niku og Samfunnsøkonomisk analyse, 2019). Det bør understrekes at selv om ikke alle kategoriene er avhengige av forhåndskunnskaper for å bli opplevd, er fagkunnskap en forutsetning for å reelt dokumentere alle formene for verdi.

Det finnes eksempler på at man i KVU/KS1-prosessen har utfordret formelt vern som normativt krav. Man kan se på alternativ anvendelse av penger i en samfunnsøkonomisk analyse, som del av samfunnsøkonomiens teoretiske testing av muligheter, for å avgjøre hvilken alternative bruk som er mest

lønnsom, men dette kan ikke uten videre overføres til sentral eiendom med formelt vernet bebyggelse, nettopp fordi dette er en eksisterende situasjon med lovgitte forutsetninger (Stendebakken, 2018).

Man bør avklare kulturminneverdier tidlig, også når man ikke forventer at prosjektet inneholder vernede bygninger. Det er ikke alltid selvsagt hvilke bygninger som har et sterkt formelt vern: Et plankeskur kan være fredet på grunn av historisk verdi, og nyere bygninger i mer avantgarde stilarter, slik som betongbrutalisme, på grunn av arkitektonisk verdi. Dessuten finnes det mange eldre bygninger som har lite eller ikke noe formelt vern som kulturminner, men som allikevel er svært viktige i sitt lokalmiljø.

Historisk verdi

I vernede bygninger finner en ofte både historisk verdi og arkitektonisk verdi, men i prinsippet er det tilstrekkelig med en av delene. Historisk verdi er knyttet opp mot historien, og hvordan bygningen dokumenterer denne.

Arkitektonisk verdi

Arkitektonisk verdi er knyttet til hvordan bygningen er utformet. I lov om kulturminner er historisk verdi og arkitektonisk verdi likestilt som grunnlag for vern, og et stort antall vernede bygninger har betydelige arkitektoniske verdier. Barup og Edström (2011) fremholder at vernede bygninger må ivaretas og samtidig utvikles og forbedres for å møte dagens samfunns legitime behov. Nyere tilføyelser bør ha tilsvarende høy arkitektonisk verdi, slik at de kan tåle sammenligningen med bygningens opprinnelige deler.

Markedsverdi

Dette er den prisen en bygning kan selges for på det åpne markedet. Den kan til dels baseres på erfaringstall. Markedsverdi bør brukes med forsiktighet. Det kan være lite sannsynlig at verdifull nasjonal bygningsarv blir solgt til høystbydende på det åpne markedet, blant annet på grunn av avhendingsinstruksen og politisk gjennomførbarhet. Det kan samtidig vise seg vanskelig å beregne markedspris når det ikke finnes sammenlignbare eiendommer på det åpne markedet.

Et eksempel er Arne Garborgs plass 4 i Oslo, tidligere Deichmanske bibliotek eid av Oslo kommune. Eiendommens prisantydning var på 58,6 millioner, men budrunden endte på 245 millioner. Vedlikeholdsutgifter ble beregnet til 64 millioner. Eiendommen er på 12 500 m² og 4,5 mål tomt (Solgård, 2021), rett ved regjeringskvartalet. I forkant av salget var det en formalisert prosess med Byantikvaren i Oslo om bygningens verneverdier, for å sikre ivaretagelse av disse også etter et salg. Byantikvaren utformet et 32-siders notat om bygningens verneverdi og utviklingsmuligheter (Byantikvaren i Oslo, 2019). Bygningens eksteriør og store deler av interiøret må behandles som om det er fredet. Dette inkluderer alt nagelfast (fastmontert) inventar og utvalgte løse

møbler som er spesialtegnet for bygningen. Bygningen er foreløpig vernet, men Byantikvaren kan frede bygningen på dagen (Bakkemoen & Espedal, 2020). Salgsvilkårene inkluderte en begrenset bruksrett for Oslos befolkning og besøkende, og Oslo kommune har forkjøpsrett ved fremtidig eierskifte (Henriksen, 2020).

Vurdering av kulturminneverdier i samfunnsøkonomisk analyse

Samfunnsøkonomisk analyse søker å kvantifisere nytte og kostnad så langt det lar seg gjøre, også for nytte og kostnad som ikke vanligvis finnes i et ordinært regnskap. Det er mange effekter som beregnes i samfunnsøkonomisk analyse, som ikke vil finnes i noen budsjetter i vanlig forstand.

Formålet med denne utstrakte kvantifiseringen, er å kunne veie ulike hensyn mot hverandre. Dersom offentlig investeringsanalyse inkluderer kostnaden av å ivareta vernede bygninger, bør man for en balansert fremstilling også vurdere nytten av å ivareta vernede bygninger.

Den prissatte nytten er det samfunnet som helhet er villige til å betale. Der man ikke klarer å kvantifisere effekten av et tiltak, må den isteden beskrives og vurderes kvalitativt, med pluss-minus-metoden. Denne metoden vurderer ikke-kvantifiserbare verdier ut ifra konsekvens basert på betydning (av et område) og omfang (av et tiltak for området). Vurderingen plasseres på en ordinal skala som typisk har ni trinn, fra «----» via «0» til «++++» (Direktoratet for økonomistyring, 2018). I og med at det er en ordinal skala, er punktene rangert relativt til hverandre. Dermed er «++» bedre enn «+», men ikke nødvendigvis dobbelt så bra.

Fordeler med pluss-minusmetoden er systematisk og enhetlig vurdering, effektiv visuell kommunikasjon av informasjon, og ideelt sett styrket synliggjøring av informasjonen. Svakheter er muligheten for feilvurderinger, fordi man ikke først vurderer betydning og omfang eller på annen måte anvender metodikken feil, eller på grunn av optimismeskjevhet med grunnlag i eget faglig ståsted, lokale interesser eller lignende, kombinert med at vurderingene som legges til grunn for rangeringen kan være uklare. Å forenkle komplekse, kvalitative vurderinger til punkter på en nitrinns skala mellom sterkt negativt og sterkt positivt, gir lite informasjon, og åpner for at feilvurderinger får store utslag. Det er derfor viktig med en utfyllende redegjørelse for de vurderingene som er gjort.

Dersom nytten vurderes kvalitativt, vil netto nåverdi bli negativ, noe som er vanlig. Samfunnsøkonomisk analyse i KVV/KS1 brukes gjerne på infrastruktur slik som vei og bane, forsvarsmateriell og store byggeprosjekter for kultur,

utdanning og kriminalomsorg. Dette er sentrale ansvarsområder for den offentlige forvaltningen og deler av samfunnet vårt, men nytten er ofte ikke egnet for kvantifisering. Innenfor transport er kvantifiseringen kommet ganske langt, blant annet med standard kalkulasjonspriser for tidsbesparelser og sparte statistiske liv. For andre felt, for eksempel for forsvar, kultur og utdanning, er det krevende å kvantifisere alle de relevante effektene, fordi de er komplekse og skjer så langt frem.

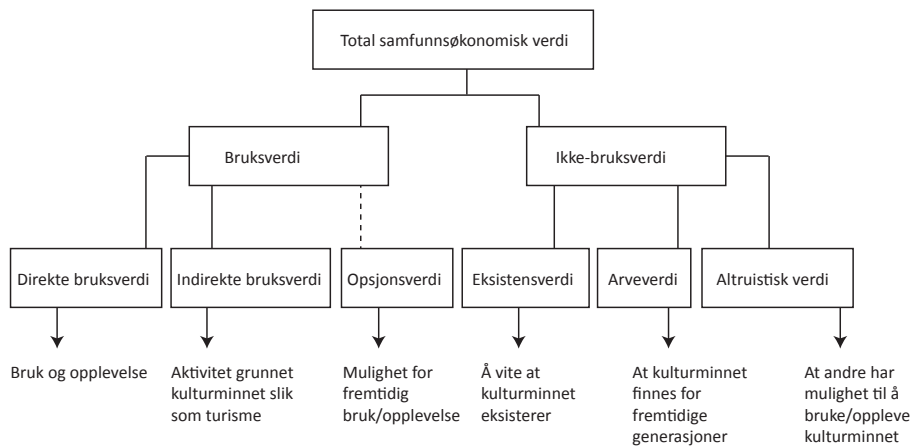
Vernede bygninger blir ofte kritisert i KVV/KS1 for å ha ikke-kvantifiserbar nytte, ofte med stor negativ netto nåverdi. Kulturminneverdier er vanskelige å kvantifisere, men dette er ikke en egenskap som er spesiell for kulturminneverdier. Kvalitativ vurdering trenger heller ikke være et dårligere alternativ. Kvalitativ vurdering av vernede bygninger forutsetter solid forståelse for kulturminneverdiene, og kan sees på som et gode som gir et grundig beslutningsgrunnlag.

Når man sammenligner kvantitative og kvalitative vurderinger, kan de vurderingene som er tallfestet fremstå som mer presise enn de som er formidlet kvalitativt, på grunn av formatet. Det er viktig å huske at tallene som oppgis i den kvantitative delen kan ha en usikkerhet på flere titalls prosent (Stendebakken & Olsson, 2020). Tilsvarende kan kvalitative vurderinger være usikre. Synliggjøring av usikkerhet er en viktig del av den samfunnsøkonomiske analysen, fordi det viser hvor stor usikkerhet som er forbundet med de vurderingene som er gjort.

Det finnes verktøy for å kvantifisere verdien av vernede bygninger, men disse har som regel noen svakheter. Samfunnsøkonomisk analyse er ikke nødvendigvis godt egnet for å vurdere goder som er ikke-fornybare eller er absolutt nødvendige, slik som natur, kulturminner og rent vann. Samfunnsøkonomi har allikevel utviklet verktøy for å kvantifisere slike goder. Når dette temaheftet etterlyser en grundigere analyse av kulturminneverdier i samfunnsøkonomisk analyse, enn det som er vanlig i dag, er det nødvendig å kort kommentere metoder for prissetting av kulturminneverdier. Dette er ment som en bevisstgjøring, betraktet fra et annet fagfelt.

Prissetting av kulturminneverdier

Dersom man skal kvantifisere kulturminneverdier i samfunnsøkonomisk analyse, kan man i noen tilfeller bruke eiendomstransaksjoner slik det er vanlig i privat sektor. For statlig sektor kan man alternativt bruke verdsetting.



Figur 3: Total samfunnsøkonomisk verdi av kulturminne- og kulturmiljøgoder.

Figuren er basert på figur i Menon Economics rapport for Riksantikvaren, «Verdien av kulturarv» (2017) s. 11 og fra «Kulturarvens samfunnsøkonomiske verdi» (Stendebakken, 2018) fra Norske arkitekters landsforbunds tidsskrift «Arkitektur N» s. 50.

Modellen over viser en bygnings totalt samfunnsøkonomiske verdi. Den er kompleks, og inkluderer flere ulike verdier, men den inkluderer ikke eksplisitt det historiefortellende, identitetsbyggende og -forsterkende, som kulturminnevernet ser på som sentralt.

Generelt om verdsetting

Ved verdsetting av goder som ikke prissettes i et marked ser man på avslørte preferanser eller oppgitte preferanser:

- Avslørte preferanser er reell pengebruk, og baserer seg eksempelvis på hvor mye publikum betaler for å oppleve et kulturminne, bo i et kulturminne eller bo i nærheten av et kulturminne.
- Oppgitte preferanser er teoretiske penger, og innhentes typisk ved å intervju publikum om hva de er beredt til å yte, typisk ved å ringe og spørre et representativt utvalg av publikum hvor mye de er villige til å betale for å opprettholde/ivareta/utvikle et kulturminne.

Både verdsetting basert på avslørte og oppgitte preferanser har metodiske utfordringer. Begge metodene er løsrevet fra kulturminnefaglige vurderinger. Undersøkelsene tar sikte på å finne ut hva samfunnet er villig til å betale. Det er et viktig aspekt ved slike undersøkelser, at det er befolkningens vurderinger som skal legges til grunn.

Avslørte preferanser

Undersøkelser basert på avslørte preferanser, reelle penger, må baseres på goder som omsettes i et marked. Selv om det aktuelle kulturminnet ikke er omsettbart, kan en få indikasjoner på betalingsvilligheten for eksempel ved at mennesker reiser langt for å se det (reisekostnad som indikator). Å reise til for eksempel Nasjonalgalleriet er imidlertid tilnærmet gratis for et stort, lokalt publikum, samtidig som noen reiser fra andre kontinenter for å besøke bygningen og se kunsten som er utstilt der. Det er imidlertid ikke tradisjon for å beregne betalingsvilje for et større geografisk område enn en nasjon i beregning av avslørte referanser, heller ikke for kulturminner som er definert som verdensarv gjennom UNESCO. Det kan allikevel være mange som kjenner til og setter pris på kulturminnet, og kan være villige til å bidra økonomisk, slik vi så da katedralen Notre-Dame i Paris brant i 2019.

Eiendomsprismetoden

En tilnærming basert på avslørte preferanser som er en del brukt, er basert på regresjonsanalyse for å isolere påvirkningen det ikke-prissatte godet (her kulturminneverdien) har på eiendommer som omsettes. Metoden kaller også hedonisk prising.

Bygninger har flere ulike kvaliteter som påvirker salgspris. Gjennom en analyse av et stort antall eiendommer med ulike kvaliteter, kan man utlede betalingsviljen for den enkelte kvaliteten (Osland, 2016).

Eiendomsprismetoden er blitt brukt en rekke ganger for å dokumentere vernede bygningers merverdi (Nome og Stige, 2016, Menon, 2017). Nome og Stige (2016) peker på at den totale «kulturminneeffekten» (Nome og Stige, 2016, s. 193) som er dokumentert, ikke er entydig. Den rommer både de grunnleggende kulturminneverdiene, og fordeler og begrensninger som følger av det formelle vernet.

Oppgitte preferanser (betinget verdsetting)

Ved oppgitte preferanser, spør man et representativt utvalg av befolkningen hva de er villig til å betale, ikke bare for bruk, men for at en kulturminne skal ivaretas, og andre få oppleve det.

Slike studier kan være utfordrende, med fare for misvisende svar. Et eksempel på misvisende svar er brukere som svarer at de ikke er villige til å betale en krone ut av sin private lomme, fordi de mener dette bør prioriteres over statsbudsjettet. På den annen side kan betalingsvillighetsstudier potensielt fange objektets totale samfunnsøkonomiske verdi, både bruksverdi og ikke-bruksverdi (verdien det har at noen finnes, uten at man selv bruker det), mens avslørte preferanser normalt bare fanger bruksverdi.

Ringvirkningsanalyse

Ved ringvirkningsanalyse regnes det på effekter av (investering i) kulturminner, i tilknytning til den aktuelle eiendommen. Ringvirkningsanalyser har vist at det kan lønne seg å investere i kulturminner (Menon, 2017), men dersom man skulle vurdert om det er den mest lønnsomme måten å investere på, samfunnsøkonomisk sett, måtte man vurdert lønnsomheten opp mot alternative investeringer.

Verdioverføring

Verdioverføring innebærer at man overfører prisvurderingene som er gjort for ett kulturminne, til et annet. Dette er vanlig for enkelte andre typer virkninger, men slik overføring av beregnet verdi mellom kulturminner kan absolutt problematiseres. Det er i utgangspunktet problematisk å kvantifisere kulturminneverdier overhodet, og å i tillegg overføre vurderingene mellom kulturminner som i sin natur er forskjellige, føyer til ytterlige metodiske og etiske utfordringer, fordi verdivurderingene som er gjort for et kulturminne, ikke nødvendigvis er riktige eller dekkende for andre kulturminner.

5. Fortsatt bruk av vernede bygninger

I forbindelse med omstridte fraflyttinger av vernede bygninger, er det blitt påpekt at ideen om at en velfungerende bygning må være ny og skreddersys rundt en gitt funksjon, er tankegods som henger igjen fra modernismen i forrige århundre (Wergeland og Braathen, 2016), og at eldre bygninger av høy arkitektonisk kvalitet kan være egnet for bruk og bidra til attraktive miljøer som mennesker velger å oppsøke.

Det er en rekke forhold som inngår når man skal fremskaffe egnede lokaler for å dekke et gitt behov. Noen forhold er mer spesifikke for rehabilitering av vernede bygninger, og kommer i tillegg til dem som også gjelder for nybyggprosjekter. Temaheftet har tidligere påpekt betydningen av å kartlegge kulturminneverdi, kulturminneverdienes tålegrense, teknisk tilstand og potensiale for bruk når man skal forvalte en vernet bygning. Disse forholdene er tilsvarende viktige når man vurderer videre bruk av vernede bygninger. De to første punktene kan dokumenteres av fagfolk innenfor kulturminnevern, i dialog med antikvariske myndigheter. Teknisk tilstand og potensiale for bruk kan dokumenteres av fagfolk med spesialkompetanse på tilstandsanalyse, vedlikehold og tilpasning til (ny) bruk spesifikt for vernede bygninger. Det kan oppstå interessekonflikter mellom ivaretagelse av kulturminneverdier og rehabilitering, men jo tidligere informasjonen fremkommer og man innleder et samarbeide, jo større er gjerne handlingsrommet og potensialet for å finne løsninger som ivaretar flere behov.

Avklaring av kulturminnets tålegrenser

Formelt vern hindrer ikke tillatelse til enhver endring av et kulturminne. Det er allikevel en utbredt misforståelse (Bye, 2010). Endringer er mulig, også i fredede bygninger, men det er i så fall nødvendig med dispensasjon. I henhold til kulturminneloven kan dispensasjon innvilges om et tiltak møter gitte krav, men man har ikke rett på dispensasjon. For å bli innvilget dispensasjon må et inngrep være et særskilt tilfelle og inngrepet ubetydelig. Avgjørelsen er skjønnsbasert. Dersom man vurderer hvilke tiltak som kan tillates i en vernet bygning, er dette en fortolkning av vernet som er opp til kulturminneforvaltningen. Det handlingsrommet som finnes innenfor det formelle vernet bør undersøkes og dokumenteres gjennom dialog med kulturminneforvaltningen, om hvilke tilpasninger som kan gjøres, før konseptvalg fattes.

Utredningsbehov

Statsbygg skriver i rapporten «Fredede og vernede Formålsbygg i KVV/KS1» (Statsbygg, NIKU og Samfunnsøkonomisk analyse AS, 2019) at behovet for tilleggsutredninger i forhold til kulturminner bør avklares og gjennomføres så tidlig som mulig. Tidlig i prosjektet har man fortsatt stor fleksibilitet, slik at det er større rom for å møte de behovene og benytte de mulighetene som avdekkes.

Passende ny bruk

Å finne ny bruk for fraflyttede vernede bygninger kan være utfordrende på grunn av kulturminneverdier, tekniske forhold og økonomi, men også grunnet politisk gjennomførbarhet. Dette sees for eksempel for Nasjonalgalleriet, der det diskuteres passende ny bruk av bygningen: Bruk som ikke bare er passende i den forstand at den er gjennomførbar, men som er passende gjennom å være «verdig» Nasjonalgalleribygningen (Stendebakken, 2018a, s. 55).

Endring av bruk kan påvirke evnen til å forstå enkeltbygningers bruk ut fra deres utseende. Vi har en tillært kunnskap om hvordan bygninger for gitte formål ser ut. Historisk sett har det vært forskjell på en bankbygning og en universitetsbygning. Det oppleves forutsigbart når sentralt plasserte, til og med opphøyde, bygninger som ser ut som museum og departement faktisk er museum og departement, ikke kontorer og leilighetskompleks. Ikke minst, at bygninger som gis en spesiell posisjon i byen, er offentlige.

Kulturminnemyndigheten har ikke direkte adgang til å regulere om bruk er «passende», men i realiteten kan det være en forutsetning, også fra politisk og allment hold. Samtidig er det allerede så mange historiske bygninger som er fraflyttet og behøver ny bruk, særlig i Oslo, at det kan gjøre det ekstra krevende å finne ny, passende bruk.

Usikkerhet for vernede bygninger

I utformingen av et eiendomsutviklingsprosjekt er det typisk fokus på tid, kostnad og risiko (Samset, 2008). For en vellykket prosjektgjennomføring er risikoanalyse avgjørende. Formålet er å definere risikofaktorer i forbindelse med prosjektet, konsekvenser forbundet med gitte risiko, og sannsynligheten for at risikoen vil inntreffe. Noen risikoer er karakteristiske for eiendomsutviklingsprosjekter som innehar kulturminneverdier. Eksempel på slik risiko er ønsket om å bevare mest mulig av dagens situasjon, som er et viktig poeng for kulturminneforvaltningen (Senter for eiendomsfag, 2010). Prosjekter med store usikkerheter er typisk krevende prosjekter. Dersom man undervurderer potensialet for tidkrevende og dermed kostbar offentlig debatt og følgekostnader for fraflyttede bygninger, er det ikke bare verdi/kostnad/nytte som blir feil, men også beregningen av usikkerhet: Dersom man undervurderer usikkerheten, risikerer man å ha undervurdert hvor krevende prosjektet blir lengere frem.

Å sammenligne en eksisterende bygning med et forprosjekt

Når man sammenligner en eksisterende bygning som har et vedlikeholdsetterslep med et forprosjekt, kan man få «informasjonsskjevheter» (Statsbygg, NIKU og Samfunnsøkonomisk analyse AS, 2019): Brukerne har konkret og detaljert erfaring med den eksisterende bygningen etter mange års bruk, mens det i forprosjektet finnes en rekke muligheter som ikke alle

kan forventes å manifesteres i en eventuell ny bygning, samtidig som skavanker er så godt som fraværende. Det er viktig å være klar over at det kan finnes en slik skjevhet, og å avbøte den i den grad det lar seg gjøre, for eksempel ved å dokumentere hvilke kvaliteter ved den eksisterende bygningen man ikke vil kunne gjenske i en ny bygning.

Modenhet i prosjektgrunnlaget

Dersom man følger anbefalingen om en mer detaljert analyse for rehabilitering av vernede bygninger, kan man få større modenhet i prosjektgrunnlaget enn det som er vanlig i tidligfase. Dersom dette prosjektgrunnlaget skal sammenlignes med standardberegninger for nybyggprosjekt, bør de ikke uten videre sammenlignes som om de er det samme. Man bør i det minste være bevisst den utfordring man noen ganger ser, nemlig at beregnede kostnader for prosjekter blir høyere jo mer nøyaktig man regner på dem. En situasjon der dette kan skje, er dersom helt overordnede beregninger tar utgangspunkt i et standardprosjekt uten behov for særskilte hensyn; man forutsetter altså at det ikke er noen negative overraskelser. Innenfor KS-ordningen er det ikke akseptert å forutsette seg bort fra negative overraskelser i nybyggprosjekter. Tvert imot skal tidlige, grove anslag være forventningsrettede. Det er mange grunner til at det er viktig at man ikke systematisk estimerer for lavt tidlig i prosjekter. En av disse er at det kan føre til at nybyggalternativer kommer uforholdsmessig godt ut kostnadmessig, sammenlignet med rehabiliteringsalternativet. Dersom man sammenligner alternativer med ulik modenhet, bør man være bevisst slike utfordringer.

Fortsatt bruk i alternativanalysen

Effekt vurderes i forhold til nullalternativet; den eksisterende situasjonen. Hensikten er å vurdere om effekten er bedre eller dårligere enn det alternativet man allerede har. Nullalternativet er typisk å gjøre ingen ting, heller ikke rehabilitere, men bli i bygningen. Noen ganger kan man velge å inkludere et 0+ alternativ, å gjøre så lite som mulig. Nullalternativet får gjennomgående null i score. Ideelt sett vil man fange opp fordelene ved nullalternativet, ved at de dukker opp på minussiden i nybyggalternativet.

Det er viktig at man fastholder skillet mellom nullalternativet, 0+ alternativet og rehabiliteringsalternativet, også når nullalternativet vurderes som lite realistisk. Rehabiliteringsalternativet skal få en reell, egen vurdering opp mot dagens situasjon, ikke fungere som referansealternativ.

Vernede bygninger, klimapåvirkning og levetid

Det er sterke bånd mellom miljøvern og kulturminnevern. Kulturminnevern hører inn under Klima- og miljødepartementet, og denne sammenhengen mellom vern av miljøet og av kulturminner er blitt ytterligere styrket de

senere år (Klima- og miljødepartementet, 2020). Kulturminneloven har, som særlov, en grad av forrang foran teknisk forskrift og energikrav der. Det argumenteres tidvis for at nybygg er mer miljøvennlig enn å bruke bygningen man allerede har. Et beregnet redusert energibehov i nye bygninger må veies opp mot fordelene ved gjenbruk av eksisterende bygninger og klima- og miljøbelastningen ved å oppføre et nybygg. Totalt sett er det derfor sannsynlig at gjenbruk er best, over livsløpet, spesielt når den eksisterende bygningen er vernet og dermed skal fortsette å eksistere og bruke energi. I vurdering av klimapåvirkning bør man se på hele livsløpet til bygningen, ikke bare driftsfasen (Statsbygg, NIKU og Samfunnsøkonomisk analyse AS, 2019), og vurdere forventet videre levetid. For en bygning som allerede har stått i mange tiår eller århundrer, bør forventet levetid ikke baseres på standardtall for nybygg, fordi vernede bygninger med høy alder allerede har bevist at de kan stå lenger enn et gjennomsnittlig nybygg. Nybygg forventes typisk å ha en levetid på noen få tiår, mens kulturminnene gjerne er bygget på måter som er mer varige, og ikke ødelegges over tid på samme måte (Stendebakken, 2017). Tvert i mot kan deres sjeldenhet og dermed verdi øke med tiden.

Verdivalg

Samfunnsøkonomisk analyse er egnet til å belyse forutsetninger for en beslutning, men den samfunnsøkonomiske analysen i seg selv gir ikke beslutningen, den er det politikere som tar. Det er heller ikke all KVV/KS1-dokumentasjon som kommer med en entydig anbefaling. Særlig gjelder dette for verdispørsmål, der sentrale avveininger bør gjøres av beslutningstager. Verdispørsmål kan belyses, men ikke besvares gjennom samfunnsøkonomisk analyse. Avveininger rundt videre bruk/raflytting/etterbruk av vernede bygninger, kan være et eksempel på slike verdispørsmål.

6. Sluttord

Dette temaheftet er laget for å styrke vurderingen av nytte og kostnad for vernede bygninger i offentlig investeringsanalyse. Temaheftets mål er at man i større grad vurderer vernede bygningers kulturminneverdi og tester ut alternativer for bruk av vernede bygninger, før beslutning om raflytting eller videre bruk fattes.

Særlig viktig er budskapet om å ta innover seg helheten for staten som betaler: Man kan ikke basere seg på at vernede bygninger som raflyttes forsvinner, og bør derfor ikke definere kostnader ved vernede bygninger ut av prosjektet. Når man vurderer kostnaden er det viktig at man også gjør en reell vurdering av verdien/nytten av vernede bygninger, for en balansert analyse. Styrket vurdering av kostnad og nytte for vernede bygninger kan kreve at analysen for vernede bygninger gjøres noe mer detaljert enn det som er vanlig i tidligfase. Styrkede vurderinger i tidligfase kan imidlertid føre til betydelige gevinster lengere frem: økonomiske besparelser, mer bærekraftig

ressursbruk, styrket ivaretagelse av vernede bygninger, arkitektonisk kvalitet i våre omgivelser, økt politisk gjennomførbarhet og en mer nyansert og konstruktiv offentlig debatt rundt prosjekter som inkluderer vernede bygninger.

Kilder

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (1997). *Kongelig resolusjon av 19. desember 1997 Instruks om avhending av statlig eiendom m.v.*

Regjeringen.no.

Bakkemoen, E., & Espedal, J. (2020). Deichman: Dette interiøret følger med på kjøpet. *Aftenposten*.

Barup, K., & Edström, M. (2011). *Kalmar domkyrka i nytt ljus*. Arkitektur Förlag.

Borthne, J., Christensen, V., Braathen, M., & Wergeland, E. (2019). *Del 1: Konsolider eller Dø*. Archive.oslopilot.no.

Byantikvaren i Oslo. (2019). *Deichmanske Hovedbibliotek Arne Garborgs plass 4 Verneverdi og utviklingsmuligheter Byantikvaren i Oslo, 30.11.2019*. Oslo.

Bye, M. (2010). Histories on Architectural Conservation: five case studies on the treatment of Norwegian vernacular heritage buildings circa 1920-1980 (PhD). NTNU.

Det kongelige finansdepartement. (2019). Rundskriv R-108/19 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.

Direktoratet for økonomistyring. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo.

Drevland, F., Lohne, J., & Klakegg, O. (2018). Defining An Ill-defined Concept – Nine Tenets On The Nature Of Value. *Lean Construction Journal*, pp 31-46.

Henriksen, A. (2020). Bibliotek til salgs: Pris: 58 millioner. *Aftenposten*.

Klima- og miljødepartementet. (2020). *Meld. St. 16 (2019–2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken — Engasjement, bærekraft og mangfold*. Regjeringen.no.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Nasjonale minoriteter*. Regjeringen.no. 15 March 2021, fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/id1404/>.

Kultur- og kirkedepartementet. (2009). *Arkitektur.nå Norsk arkitekturpolitikk Plan/strategi*. Regjeringen.no.

Kunnskapsdepartementet. (2008). *St.meld. nr. 15 (2007-2008) Tingenes tale — Universitetsmuseene*. Regjeringen.no.

Lovdata. (2021a). *Lov om kulturminner [kulturminneloven] - Lovdata*. Lovdata.no.

Lovdata. (2021b). *Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer - Lovdata*. Lovdata.no.

Lovdata. (2021c). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) - Lovdata*. Lovdata.no.

Lovdata. (2021d). *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) - Lovdata*. Lovdata.no.

Lovdata. (2021e). *Forskrift om endring i forskrift 15. februar 2019 nr. 127 om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven - Lovdata*. Lovdata.no.

Lovdata. (2021f). *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Kapittel 3 Tidlig involvering, foreleggelse og høring . - Lovdata*. Lovdata.no.

Lovdata. (2021g). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11. (veiledningsplikt). - Lovdata*. Lovdata.no.

Magnussen, O., & Olsson, N. (2006). Comparative analysis of cost estimates of major public investment projects. *International Journal Of Project Management*, 24(4), 281-288.
<https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2005.11.011>

Menon Economics. (2017). *Rapport verdien av kulturarv, en samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer*. Menon.no.

Miljøverndepartementet. (2013). *Meld. St. 35 (2012–2013)*. Regjeringen.no.

Nome, M., & Stige, M. (2016). VERDIEN AV KULTURMINNER ØKONOMISK MERVERDI PÅ BOLIGER I OSLO 2004–2013. *Fortidsminneforeningens Årbok*, 191-214.

Norsk standard. (2020). *Standarder for tilstandsanalyse* | standard.no.

Osland, L. (2016). Verdisetting av lokale miljøgoder ved bruk av hedoniske priser. In K. Hagen & G. Volden, *Investeringsprosjekter og miljøkonsekvenser. En antologi med bidrag fra 16 forskere. Concept rapport nr 48*. Ex ante akademisk forlag.

Riksantikvaren. (2020). *Verdisetting og verdivektning av kulturminner*. Riksantikvaren.no.

Riksantikvaren. (2021a). *Lovverket - Riksantikvaren*. Riksantikvaren. 15 March 2021, fra <https://www.riksantikvaren.no/les-om/lovverk/>.

Riksantikvaren. (2021b). *Kirker - Riksantikvaren*. Riksantikvaren. 15 March 2021, fra <https://www.riksantikvaren.no/arbeidsomrader/kirker/>.

Riksantikvaren. (2021c). *Veileder til ansvarsforskriften*. Riksantikvaren. 19 March 2021, fra <https://www.riksantikvaren.no/veileder/ansvarsforskriften/>

Riksantikvaren. (2021d). *Nasjonale minoriteters kulturminner - Riksantikvaren*. Riksantikvaren.no. 15 March 2021, fra <https://www.riksantikvaren.no/kulturminner-kulturmiljo-og-kulturlandskap/nasjonale-minoriteters-kulturminner/>.

Samset, K. (2008). *Prosjekt i tidligfasen*. Tapir Akademisk Forlag.

Samset, K. (2014). *I riktig retning. Prosjekters mål og målstruktur* (p. 7). Trondheim: Ex Ante forlag.

Samset, K., Andersen, B., & Austeng, K. (2013). *Mulighetsrommet En studie om konseptutredninger og konseptvalg*. Trondheim: Concept-programmet.

Satterfield, T. (2002). Numbness and Sensitivity in the Elicitation of Environmental Values. In M. de la Torre, *Assessing the Values of Cultural Heritage*. The J. Paul Getty Trust.

Senter for eiendomsfag. (2010). *Eiendomsutvikling i tidlig fase* (1st ed.). Senter for eiendomsfag AS.

Solgård, J. (2021). Møller Eiendom kjøper gamle Deichmanske bibliotek for 245 millioner kroner. *Dagens Næringsliv*.

Statsbygg, NIKU, & Samfunnsøkonomisk analyse AS, M. (2019). *Fredede og vernede Formålsbygg i KVV/KS1 Rapport 03-2019 01.02.2019*. Oslo.

Stendebakken, M. (2017). Er eldre bygninger uten vern uten verdi? (pp. 50-57). 07 Media.

Stendebakken, M. (2018a). Den glemte kostnaden når staten bygger nytt - Concept arbeidsrapport 2018-2. Trondheim: Concept programmet.

Stendebakken, M. (2018b). Kulturarvens samfunnsøkonomiske verdi. Arkitektur N, (3), 48-55.

Stendebakken, M. (2019). *Kulturminner og analyse: Vurdering av vernede bygninger innenfor kulturminnevern, arkitektur og offentlig investeringsanalyse* (PhD). NTNU.

Stendebakken, M., & Olsson, N. (2017). Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments. *Impact Assessment And Project Appraisal*, 36(2), 131-144. <https://doi.org/10.1080/14615517.2017.1322807>

Stendebakken, M., & Olsson, N. (2018). Architectural qualities in protected buildings. In *9th Nordic Conference on Construction Economics and Organization* (pp. 407-417). Oslo; Polyteknisk forlag.

Stendebakken, M., & Olsson, N. (2020). Architectural quality and cultural heritage values in economic analysis. *Nordisk Arkitekturforskning - Nordic Journal Of Architectural Research*, 2, 133-162.

Stendebakken, M., Grytli, E., & Olsson, N. (2015). Proposed Aspects for Evaluation of the Value of Spaces in Historic Buildings. *Procedia Economics And Finance*, 21, 23-31.

Volden, G. (2019). Up-Front Governance of Major Public Investment Projects (PhD). NTNU.

Welde, M. (2016). *Kostnadsutvikling i store statlige investeringsprosjekter fra KS1 til KS2*. Trondheim.

Wergeland, E., & Braathen, M. (2016). *Oslos viktige historiske bygninger - er de åpenbart utdatert? | Even Smith Wergeland og Martin Braathen*. Aftenposten.

Vedlegg 1: Begreper

Nedenfor følger noen sentrale begreper fra kulturminnevern, i hovedsak basert definisjonene på Riksantikvarens definisjoner. For ytterligere informasjon, anbefales Riksantikvarens ordforklaringer (Riksantikvaren, 2018), som er referanse der ikke annet er angitt.

Kulturminne

Alt mennesker har laget eller tildelt mening, er kulturminner. Det er ikke alle kulturminner som har formelt vern. Der det refereres til kulturminner generelt, menes det implisitt bygninger der kulturminneaspektet er en sentral kvalitet ved bygningen.

Formelt vern

En bygning som er formelt vernet, er fredet etter kulturminneloven, eller formelt vernet etter plan- og bygningsloven (Lovdata, 2021a og 2018b).

Fredet

En bygning som er fredet, er fredet etter kulturminneloven. Det er først og fremst kulturminner av nasjonal verdi som fredes. Kulturminneloven muliggjør fredning av kulturminner av høy kulturhistorisk og arkitektonisk verdi. En fredning under kulturminneloven kan være automatisk (for førreformatoriske kulturminner), gjennom forskrift (for statens egne eiendommer), eller gjort ved enkeltvedtak (vedtaksfredning).

Vernet

En bygning som er formelt vernet er vernet etter plan- og bygningsloven, annen lov eller andre virkemidler. Det er mest entydig å skrive hvilket lovverk vernet er hjemlet i, for eksempel «vernet etter plan- og bygningsloven (PBL)». Vern etter PBL alene anvendes typisk for kulturminner av regional eller lokal verdi. Det er viktig å være klar over at termen «vernet» er mer generell og kan inkludere fredning.

Verneverdig

En bygnings verneverdi kan dokumenteres på andre måter enn gjennom et politisk vedtak, for eksempel gjennom kommunal listeføring. Bygningen er da funnet verneverdig, etter en faglig vurdering.

Autentisitet

Autentisitet betyr ekthet. Autentisitet er viktig innenfor kulturminnevern, der en gjerne sikter til opprinnelighet eller originalitet, i forhold til selve kulturminnet, eller i valg av metode i arbeidet med kulturminnet (se prosessuell autentisitet) (Sintef Byggforsk, 2010). For å bli antatt som verdensarv er det eksempelvis strenge krav om autentisitet, og derfor vil mange av de bygningene legfolk (her: personer uten kulturminnevernkompetanse) opplever som verdifulle, ikke kunne bli antatt

av UNESCO på verdensarvlisten. Nidarosdomen er et eksempel på omfattende restaurering som har gått på bekostning av autenticitet.

Rehabilitering

Rehabilitering er en istandsettelse av et kulturminne, enten som tilpasning til bruk, eller fordi det er behov for vedlikehold. En rehabilitering bør ta best mulig vare på antikvariske verdier (Sintef Byggforsk, 2010).

Restaurering

Restaurering er å gjenskape noe som har vært, eller tilbakeføre noe til et stadium det har vært på tidligere (Tschudi-Madsen, 2018). Det er med andre ord en rekonstruksjon, og vil alltid innebære en grad av tolkning. Det viser seg ofte vanskelig å finne et eksakt tidspunkt en bør forholde seg til for å få bygningen «slik den var», og lagene en skreller av kan ha varierende grad av egenverdi. Samtidig vil mange stille seg uforstående til at nyere lag er bevaringsverdige, på tross av at de skjuler eldre lag en kan finne under, med høyere håndverks- og materialkvalitet, eller knyttet til særlig viktige historiske hendelser.

Tilbakeføring

Tilbakeføring er ofte målet for en restaurering, men ikke nødvendigvis resultatet.

Konservering

Å konservere er synonymt med å bevare, å beskytte, utsette mot nedbrytning og tidens tæring. En tilføyer ikke noe, fjerner ikke noe, men hindrer aldringsprosessen. Formålet med konserveringen er å bevare kulturminnet som historisk kilde, så etterrettelig som mulig. En konservering vil allikevel være en inngripen, fordi en forhindrer noe fra å skje (Sintef Byggforsk, 2010).

Verneplan

Tidligere var det ikke praksis for å frede eller verne statlige, profane bygninger. Praksisen ble endret gjennom verneplanarbeidet, som startet opp rundt årtusenskiftet, og den tilhørende «Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer» (Lovdata, 2017c). Alle statlige sektorer skal gå gjennom sine eiendommer, og kategorisere eiendommer som kvalifiserer for formelt vern i henhold til spesifiserte krav, i verneklasse 1 og 2.

Verneplanarbeidet har medført en økning på flere tusen fredede bygninger, i tillegg kommer et stort antall som har fått en annen type formelt vern.

Verneklasse 1

Bygninger og øvrige eiendommer i verneklasse 1 fredes etter kulturminneloven ved SKE-forskriften (Lovdata, 2017c), som er laget spesielt for verneplanarbeidet. SKE står for «statens kulturhistoriske eiendommer».

Verneklasse 2

Bygninger og øvrige eiendommer i verneklasse 2 har et formelt vern som er svakere enn verneklasse 1. Disse er vernet gjennom plan- og bygningsloven/vernet håndteres internt i ansvarlig sektor/institusjon.

Kulturminneforvaltningen

Den offentlige kulturminneadministrasjonen.

Forvaltning av kulturminner

Generell forvaltning av kulturminner, uavhengig av aktører.

Analyse av vernede bygningers kulturminneverdi

Slik analyse gjøres typisk for å avklare verneverdi eller forberede et prosjekt, og definerer og beskriver hvilke aspekter som vurderes å ha særlig høy kulturminneverdi, og hvilke som anses som mindre verdifulle. Denne vektingen av aspekter ved vernede bygninger har stor påvirkningskraft, fordi den (ideelt sett) veileder det videre arbeidet med kulturminnet. Dersom slik analyse er uklar eller har andre mangler, vil det kunne føre til problemer (Edström, 2015). Kvaliteter som overses eller undervurderes, kan ta skade i den videre forvaltningen av kulturminnet.

Kilder:

Barup, K., Edström, M., & Johansson, K. (2015). *Sten i detalj - byggnader*. Balkong Förlag.

Lovdata. (2018a). *Lov om kulturminner [kulturminneloven]* - Lovdata. Lovdata.no.

Lovdata. (2018b). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)* - Lovdata. Lovdata.no.

Lovdata. (2018c). *Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer* - Lovdata. Lovdata.no.

Riksantikvaren. (2018). *Ordforklaringer (bokmål)* - Riksantikvaren. Riksantikvaren.no. 28 November 2018, fra <https://www.riksantikvaren.no/Veiledning/Ordforklaringer-og-ordlister/Ordforklaringer-bokmaal>.

Sintef byggforsk. (2010). *612.012 Bygningsvern. Definisjoner, kulturminneverdier og råd om bygningspleie* - Byggforskserien. Byggforsk.no. 30 November 2018, fra <https://www.byggforsk.no/dokument/613>.

Tschudi-Madsen, S. (2018). *restaurering – Store norske leksikon*. Store norske leksikon.

Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap som sikrer bedre ressurs-utnyttning og effekt av store statlige investeringer. Programmet driver følgeforskning knyttet til de største statlige investeringsprosjektene over en rekke år. En skal trekke erfaringer fra disse som kan bedre utformingen og kvalitetssikringen av nye investeringsprosjekter før de settes i gang.

Concept er lokalisert ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU), ved Institutt for bygg- og miljøteknikk. Programmet samarbeider med ledende norske og internasjonale fagmiljøer og universiteter, og er finansiert av Finansdepartementet.



Concept-programmet
Institutt for bygg og miljøteknikk, NTNU, Høgskoleringen 7A, 7491 TRONDHEIM

Informasjon om Concept-programmet: www.ntnu.no/concept

ISBN: 978-82-93253-98-3 (papirversjon)

ISBN: 978-82-93253-99-0 (nettversjon)