

Mari Oline Giske Stendebakken

Den glemte kostnaden når staten bygger nytt

Kostnader for fraflyttete, fredete eller vernet bygg når nybygg blir valgt i forbindelse med større, statlige investeringstiltak.

Arbeidsrapport

2018-2

Forord

Denne studien ser på Statens kostnader i de tilfeller der fredete eller vernet bygginger fraflyttes til fordel for nybygg. Utgangspunktet for studien er et inntrykk av at slike kostnader ofte utelukkes i konseptvalgutredninger, der sammenligninger av alternative konseptuelle løsninger utredes. En slik forenkling kan gi et feilaktig bilde av det totale investeringsbehovet når konsepter rangeres.

Studien avgrenser seg til statlige bygginger. Det er i hovedsak benyttet to typer data, i) KVVU-/KS1-dokumentasjon for bygginger med formelt vern, og ii) erfaringstall og annen informasjon for bygginger i regi av Statsbygg, for bygginger som har formelt vern. Data vedrørende KVVU-/KS1 er i hovedsak hentet fra Concept-programmets database Trailbase, supplert med dokumenter fra internett, Finansdepartementet og Statsbygg. Erfaringstall, samt supplerende informasjon for bygginger som inkluderer bygginger med formelt vern, er stilt til disposisjon av Statsbygg.

Studien er gjennomført av Mari Oline Giske Stendebakken, Arkitekt MNAL og doktorgradstipendiat ved NTNU. Forfatteren ønsker å takke daværende sjefingeniør Bente Rønnestad i Statsbygg (nå Justis- og beredskapsdepartementet), avdelingsdirektør Brit Sylte, prosjektleder Line Dyb, seniorrådgiver Sidsel Skappel og seniorrådgiver Ingeborg Granheim som har vært sentrale bidragsytere. Riksantikvaren har vært behjelpelig med å avklare formelt vern for aktuelle bygginger, der graden av formelt vern for aktuelle bygginger har vært usikker, i hovedsak grunnet pågående fredningsprosesser og spesifikke særordninger. Administrerende direktør Stein Berntsen i Dovre Group Consulting AS har gitt kommentarer på rapportens tema, og professor Nils Olsson ved NTNU som har vært behjelpelig i forsknings- og utredningsarbeidet.

Trondheim, mars 2018

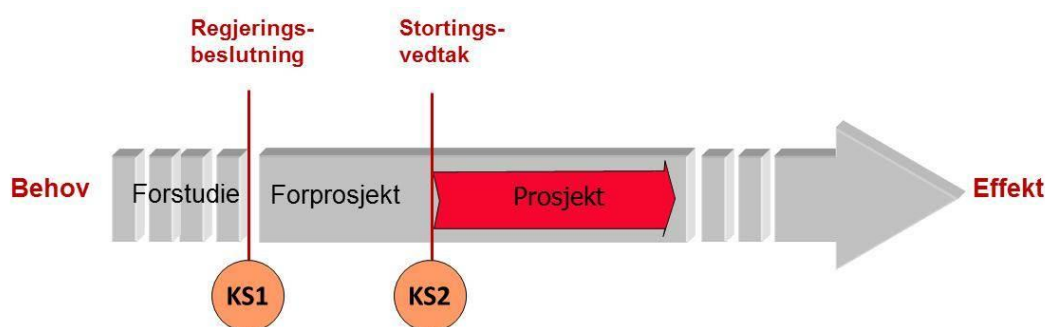
Gro Holst Volden,

Forskningsjef, Concept/NTNU

Sammendrag

I rapporten er det undersøkt hvordan kostnader for fraflyttede, vernede bygg håndteres i KVV/KS1. Hovedfunn i rapporten er at slike kostnader i det vesentlige ikke tas i betraktning i KVV/KS1, ved vurdering av nybyggalternativ. Det er ikke nødvendigvis metodisk feil å ikke inkludere slike kostnader, men det kan gi kostnadsdrivende blindfelt i underlagsdokumentasjonen for den endelige rangeringen av alternativer og beslutning om konseptvalg. Der kostnad og inntekt for fraflyttede, vernede bygg er tatt med, gjelder det gjerne gevinst, typisk salgsverdi for bygget. Dette synes i hovedsak å skyldes en generell optimisme knyttet til muligheter for avhending av vernede formålsbygg.

Rapporten undersøker dokumentasjon fra KVV/KS1, fordi det er i denne fasen konseptvalget tas, og det besluttes om en skal fortsette å bruke, eller fraflytte eksisterende formålsbygg.



Figur 1 KS-ordningen og beslutningsprosessen for større, statlige investeringer. Illustrasjon fra Concept-programmet.

En gjennomgang av KVV/KS1-dokumentasjon, viser at diskusjonen av kostnad for fraflyttede vernede bygg er mangelfullt dokumentert og diskutert, se tabell 6 som er gjengitt nedenfor.

Det fremgår av tabellen at fire av prosjektene har begrenset diskusjon av fraflyttingskostnader (Nasjonalmuseet, Norges veterinærhøgskole, Kulturhistorisk museum, Regjeringskvartalet og Ny rettsbygning i Bergen), ett prosjekt har en gjennomgående diskusjon (Tullinløkkaområdet), og tre prosjekter har ingen diskusjon av dette (Framtidig lokalisering av Campus NTNU, Nationalteatret og Den Nationale Scene).

Tabell 6

Prosjekt	Innledning	Sammendr ag	Innholdsfo rtegnelse	Samlet vurdering	Anbefaling	Annet	Funn i vedlegg
78 Nasjonalmuseet							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	NEI
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI
86 NVH							
KVU	NEI	NEI	NEI			NEI	NEI
KS1	NEI	JA	NEI	NEI	NEI	JA	JA
138 Kulturhistorisk museum							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	NEI
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	JA
220 Regjeringskvartalet							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	NEI
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	NEI
248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI
265 Nationalteatret							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI
270 Den Nationale Scene							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI
272 Tullinløkkaområdet							
KVU	JA	JA	JA	JA	JA	JA	
KS1	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
273 Ny rettsbygning i Bergen							
KVU	NEI	JA	NEI	JA		NEI	NEI
KS1	NEI		NEI	JA	NEI	JA	NEI

Der rubrikker står åpne, finnes ikke de elementene kolonnen gjelder for, i det aktuelle dokumentet.

Funnene i tabell 6 bør ses i sammenheng med de aktuelle dokumentene og en mer detaljert forståelse av disse. Tabellen alene kan gi et feilaktig bilde av prosjektenes bevissthet rundt fraflyttingskostnader og vernede og fredede bygg. Disse tre prosjektene, 248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU, 265 Nationalteatret og 270 Den Nationale Scene, utmerker seg i tabell ved å være de eneste uten treff for diskusjon av kostnader forbundet med fraflyttede bygg. For Nationalteatret og Den Nationale Scene, tildels forståelig ettersom det er en rammebetingelse for utredningen at institusjonene skal bli værende i bygningene. Prosjekt 248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU, kommer dårlig ut av tabell 6, fordi fraflytting av vernede bygg ikke er et tema, hverken i dokumentasjonen, eller i realsituasjonen. For dette prosjektet er det en grundig diskusjon av fraflytting av eksisterende Campus Dragvoll, men denne campusen har ikke vernede bygninger. NTNUs Campus Gløshaugen har derimot en rekke fredede og vernede bygninger, men denne campusen vurderes som så attraktiv at fraflytting ikke er et tema. Det anbefales tvert imot å utvikle denne campusen. KS1-dokumentasjonen for Campus

NTNU anbefaler altså å videreutvikle en historisk campus, men kommer allikevel dårlig ut av tabell 6. da denne rapporten undersøker diskusjon av kostnader for fraflyttede, vernede bygg

Det er ett byggeprosjekt som utmerker seg, med positivt fortegn. Prosjekt 272 Tullinløkkaområdet er i sin grunnleggende oppgave, å skape ny aktivitet i fraflyttede, vernede bygninger på og ved Tullinløkka, uløselig knyttet til kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg. Det er interessant å se en slik tilnærming til dette området, som også var helt sentralt i den eldste av KS1-dokumentasjonen vi ser på i denne rapporten, 78 Nasjonalmuseet. I prosjekt 78 Nasjonalmuseet endte det som kjent med fraflytting, etter KVVU-/KS1-arbeidet som kun i liten grad diskuterte kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg: Da beslutning om å bygge nytt nasjonalmuseum ble tatt, ble kostnadene for å videreføre bruk av nasjonalgalleribygningen, ikke vurdert.

Der kostnadsspørsmål for fraflyttede, vernede bygg er nevnt, er dette i hovedsak vurdert som salgsinntekter. Disse er samlet i tabell 7, ”Vurderte salgsverdier for vernede bygg”:

Der salgssum er vurdert og inkludert i kalkylen, er formelt vern og gjennomførbarhet for et eventuelt salg, i liten grad problematisert. I en del KVVU/KS1-rapporter, er salgssum inkludert i kalkylen i KVVU, men satt til kr. 0 i KS1.

En slik tilnærming (verdivurdering satt til 0) kan forhindre at salgsinntekter for eksisterende bygg gjør at nybyggalternativ kommer uforholdsmessig godt ut, men det forhindrer ikke at kostnader for de fraflyttede, vernede bygningene overses i kalkylegrunnlaget. Realiteten er at disse bygningene er gitt en formell, høy verdivurdering, med bakgrunn i sine historiske/arkitektoniske kulturminneverdier, og at det er lovpålagt å forvalte dem på en verdibevarende måte. Å se bort fra disse kostnadene, har potensiale til å påvirke rangering av alternativer kraftig (se eksempelvis de vurderte kostnadene for rehabilitering og aktivisering av fraflyttede, vernede bygg i 272 Tullinløkkaområdet). Dersom det i kostnadsgrunnlaget ikke tas med kostnader for rehabilitering, kan dette gi et beslutningsgrunnlag med store mangler, og slik lede til at beslutninger tas på et for dårlig kunnskapsgrunnlag som igjen kan ha ledet til mindre enn optimale beslutninger.

Tabell syv har også med informasjon fra matrikkelen (dagens eier av bygningene). Denne informasjonen tyder ikke på at avhending er utbredt for større, vernede formålsbygg.

En KVVU-dokumentasjon som undersøkes i denne rapporten, Tullinløkkaområdet, så på om avhending av formålsbygg er vanlig i land det er naturlig å sammenligne oss med. De fant at dette er sjeldent, spesielt for museumsbygg:

”Salg av formålsbygde museumsbygg forekommer svært sjeldent.”

KVVU Tullinløkkaområdet, s.46

Tabell 7

Prosjekt	Bygning	KVU NOK	evt m ² (år) type beregning	KS1	(evt m ²)(år) type beregning	Informasjon fra matrikkelen (seeiendom.no, 2018)
Nasjonalmuseet	Historisk museum (Frederiks gate 2)	160 M	(2008) Husleieberegning	160 M	(2008) Husleieberegning	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Nasjonalgalleriet	173 M	(2008) Husleieberegning	173 M	(2008) Husleieberegning	Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg
Norges veterinærhøgskole	NVH på Adamstuen	550 M	13300 +39200 m ² (2005) Vurdert salgsverdi	660 M	(2006) Revidert verditakst fra Statsbygg / forventet markedspris	Hjemmel til Eiendomsrett: Staten v/ Landbruksdepartementet ¹
Kunsthistorisk museum	Frederiks gate 2	-	-	0	(2009)	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Frederiks gate 3	-	-	0	(2009)	Hjemmel til eiendomsrett: Staten v/universitet
Nytt regjeringskvartal	Victoria terrasse (nummer 1,5 og 11)	420 M	(2013) Salgsverdi	-	-	1:Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg 5 ,11: Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	G1, Grubbegata 1	283 M	(2013) Salgsverdi	-	-	-Hjemmelshaver er staten
	R5 Akersgata 59 m.fl.	200 7 M	(2013) Salgsverdi	2 MR D	(2014) Salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg / Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg
	R6 Teatergata 9 m. fl.	819 M	(2013) Salgsverdi	800 M	(2014) Salgsverdi	Hjemmelshaver er staten For Keyersgate 8(enkekassa) Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
Campus NTNU	-	-	-	-	-	-Hjemmel til eiendomsrett: NTNU ²³

¹ Oversikt for NVH er laget med utgangspunkt i kart over campus, sammenholdt med Riksantikvarens database Askeladden. Av disse har noen bygninger annen/tilleggsinfo: Geitmyra Skole (fire bygninger): Hjemmelshaver Staten, Forvaltes av Statsbygg. For en bygning er det oppgitt: Hjemmel til Eiendomsrett Oslo Kommune.

Hjemmelshaver er oppgitt for flertallet av bygningene på Campus Gløshaugen. Dette er en forenking.

³ Oversikten tar utgangspunkt i bygninger på Campus Gløshaugen, dette er en forenking. Av disse har noen bygninger annen/tilleggsinfo: Høgskoleringen 2 Hjemmel til eiendomsrett Trondheim Kommune, Høgskoleringen 9 Hjemmel til eiendomsrett NTNU Hjemmel til festerett Norsk institutt for naturforskning, Høgskoleringen 3 Hjemmel til eiendomsrett NTNU, Hjemmel til festerett: Studentsamskipnaden i Gjøvik Ålesund, Sem Sælunds Vei 11 Hjemmel til eiendomsrett NTNU, Hjemmel

Nationaltheatret	-	-	-	-	-	Hjemmel til eiendomsrett: Nationaltheatret AS
Den Nationale Scene	-	-	-	-	-	Hjemmel til eiendomsrett: Bergen kommune
Tullinløkkaområdet	Nasjonalgalleriet	209 M	(2016) Forventet salgsverdi	170 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg
	Tullinløkka, uteområdet	60 M	(2016) Forventet salgsverdi	39 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten, Forvaltes av: Statsbygg
	Frederiks gate 3	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	54 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmel til eiendomsrett: Staten v/universitet
	Akademihagen	24 M	(2016) Forventet salgsverdi	51 M	(2016) Forventet salgsverdi	Del av øvrig eiendom
	St. Olavs gate 32	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Samlet	503 M	(2016) Forventet salgsverdi	419 M	(2016) Forventet salgsverdi	
	Chateau Neuf	203 M	(2016) overordnet anslag basert på nøkkeltall		(evt m ²)(år) type beregning	-Hjemmel til eiendomsrett: Universitetet i Oslo, Hjemmel til festerett: Universitetet i Oslo (Sic)
Ny tingrettsbygning Bergen	eksisterende Bergen tinghus	220 M	(2015) Salgssum basert på takst, datert 07.12.15 (Vedlegg 6).	0	(2008) Husleieberegning	Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg Makeskifteskjøte

Kostnader er en sentral faktor i eiendomsutvikling og –forvaltning. En annen faktor som er sentral innenfor forvaltning av eiendom, er usikkerhet. Hva som skal skje videre med fraflyttede vernede bygg, kan være usikkert. Dersom denne usikkerheten ikke inkluderes i usikkerhetsanalysen, kan alternativer som tillegges lav usikkerhet, allikevel vise seg å by på krevende usikkerheter. Hva som skal skje med fraflyttede vernede bygg i fremtiden, kan planlegges for å håndtere usikkerhet. Dette kan for eksempel være viktig for bygninger med stor nasjonal symbolverdi, f.eks. Nasjonalgalleriet. Fraflytting av Nasjonalgalleriet og kostnader knyttet til rehabilitering har vært et omstridt tema. I slike diskusjoner ville det vært en fordel å ha en plan for fremtidig bruk av bygningen og tilhørende kostnadsberegninger. At et prosjekt kan bli omstridt, slik en ser rundt fraflytting av Nasjonalgalleribygningen og riving av vernede bygninger i Regjeringskvartalet, betyr ikke nødvendigvis at en ikke kan velge disse alternativene. Det kan allikevel være en fordel å gå inn i slike situasjoner velinformert.

til festerett Sintef Energi AS, Høgskoleringen 8, Richard Birkelands Vei 3, 4, 5 Hjemmel til festerett NTNU

I KS1 har kostnadsestimatene liten detaljeringsgrad, for konseptene som utredes. Detaljerte kostnadsestimater kommer først i KS2. Dette kan særlig slå uheldig ut for rehabiliteringsprosjekter. Det er krevende å beregne kostnader for rehabiliteringsprosjekter, fordi det er mye som er ukjent og lite dokumentert i eldre bygg. Kostnadsestimater for rehabiliteringsprosjekter bør derfor ikke beregnes ovenfra og ned, med utgangspunkt i nøkkeltall, men nedenfra og opp, med utgangspunkt i en teknisk analyse av bygningens tilstand. Rehabiliteringsprosjekter for vernede bygninger er heller ikke like fleksible som nybygg, fordi det er følger begrensninger med formelt vern, med formål å bevare kulturminneverdiene. Formelt vern kan for eksempel legge føringer for ambisjonsnivå, herunder kvalitet på arbeidet som skal utføres og dermed påvirke omfanget av prosjektet. Dermed kan ikke kostnadsoverskridelser i samme grad håndteres gjennom kutt i prosjektet, som f.eks. for nybygg.

Det argumenteres gjentatte ganger med at rehabilitering er mer kostbart enn nybygg. For å teste dette, har vi sett på kostnader for utførte rehabiliteringer av vernede bygg i regi av Statsbygg. Disse kostnadene varierer kraftig.

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

Denne rapporten finner at dagens diskusjon av vernede, fraflyttede bygg, deres potensiale og kostnader, er mangelfull. En har foreløpig ikke gode verktøy for å kvantifisere vernede bygningers nytte, men denne kan like fullt dokumenteres og diskuteres. Dette gjøres i KVU/KS1-dokumentasjonen for 272 Tullinløkkaområdet, som er et eksempel på hvordan vernede bygningers verdier og potensiale for nytte kan inkluderes i beslutningsdokumentasjonen. For kostnadssiden har en i dag tilstrekkelig verktøy for å gjøre beregninger. utfordringen er at kostnadsberegninger med høy detaljeringsgrad først gjøres i KS2, før endelig bevilgning til prosjekt. Kostnader for fraflyttede, vernede bygg kan med fordel beregnes grundigere enn de estimatene som er funnet i arbeidet med denne rapporten. Dette bør gjøres før endelig konseptvalg, slik at informasjonen kan tas med i beslutningsprosessen. En slik løsning kan også tenkes å bidra til mindre steile fronter og en mer konstruktiv dialog, enn det en har sett i den offentlige debatten rundt noen av prosjektene denne rapporten har sett nærmere på.

Tabell 10 : Referanseprosjekter med beregnet kvadratmeterpris, indeksregulert til kostnadsår 2017 (tall for november)

Navn	Grad av vern: Fredet (nasjonalt) eller på annen måte vernet (PBL/ Kommunalt listeført/sector- internt vern)	Ferdig- stilt år	Indeks- økning i % ⁴	Styrings- rammeP50 /m ²	Forventet sluttkostnad oppgitt i årsrapport ved overlevering /m ²	Kostnads- ramme/m ²
Norsk arkitektmuseum	Fredet	2008	26,1	35 748	52 041	35 748
Bankplassen 3, Paviljongen	Fredet	2008	26,1	67 554	67 554	67 554
Rytterkorpset (inkl vedlikehold 14,9 MNOK)	Fredet	2009	25,4	32 003	26 778	32 003
Oscarshall	Fredet	2009	25,4	54 352	59 917	59 917
Regjeringens representasjonsanlegg	Vernet	2009	25,4	118 902	129 042	130 532
Sæterhytten ⁵	Fredet	2011	16,7	102 021	102 021	112 663
Det kongelige slott, utbedring av tak	Fredet	2012	13,4	59 947	46 649	62 215
Huseby Kompetansesenter	Vernet	2016	2,8	21 739	21 739	23 827
NIH rehabilitering	Fredet	2017	-	48 530	48 530	54 550
PHS Gardeleiren'	Vernet	2015	5,5	16 365	17 052	17 052
Campus Ås - Urbygningen	Fredet	2016	2,8	44 529	54 772	48 471
R6 - Utvidelse av kontorer til regjeringskvartal'	Fredet	2012	13,4	53 803	57 532	58 005
Gimle terrasse 5 + 7'	Vernet	2013	10,5	26 269	25 716	27 977
Eidsvollbygningen tilbake til 1814'	Fredet	2014	7,7	89 590	93 060	108 626
Statens kartverk rehabilitering'	Vernet	2014	7,7	15 824	13 078	18 309
UIO prekl.odont.	Fredet	2010	21,1	24 854	23 332	27 315
Tønsberg akutt'	Fredet	2011	16,7	35 064	32 618	36 514
Statsarkivet i Bergen'	Fredet	2012	13,4	35 139	35 139	38 113
Statens hus Vadsø'	Fredet	2013	10,5	25 810	25 810	25 810
UIO Domus media fase 1 og fase 2'	Fredet	2014	7,7	24 830	23 528	28 500
Grotten rehabilitering	Fredet	2014	7,7	29 269	29 269	29 269
UIB Bergen museum - sydfly'	Fredet	2015	5,5	135 013	131 141	151 439
Gml Hovsetervei 3 bygg ABC	Vernet	2017	-	9 352	9 352	9 352

⁴ hentet fra <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/bkibol> desember 2017

⁵ For Sæterhytten er informasjon om antall kvadratmeter hentet fra Statsbyggs årsmelding 2011, ikke fra Erfaringsdatabasen (Statsbygg, 2018).

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	3
INNHALDSFORTEGNELSE	10
1 INNLEDNING	12
2 SENTRALE BEGREPER	16
2.1 SENTRALE BEGREPER INNENFOR KULTURMINNEVERN	16
<i>Kulturminne</i>	16
<i>Formelt vern</i>	16
<i>Fredet</i>	16
<i>Vernet</i>	16
<i>Verneverdig</i>	17
<i>Autentisitet</i>	17
<i>Rehabilitering</i>	17
<i>Restaurering</i>	17
<i>Tilbakeføring</i>	17
<i>Konservering</i>	18
<i>Verneplan</i>	18
<i>Verneklasse 1</i>	18
<i>Verneklasse 2</i>	18
3 NÆRMERE OM PROBLEMSTILLINGEN	19
3.1 VERDIER I VERNEDE BYGG.....	19
3.2 KOSTNADER VED FRAFLYTTETE BYGG	20
3.3 STATENS AVHENDINGSINSTRUKS.....	21
3.4 STATSBYGGS VURDERING AV BRUK/FRAFLYTTING	22
3.5 STATSBYGGS STRATEGI FOR KULTURHISTORISKE EIENDOMMER	24
3.6 UTFORDRINGER VED Å EKSKLUDERE OG INKLUDERE KOSTNADER FOR FRAFLYTTETE BYGG I ANALYSEN.....	24
4 METODE OG DATA	26
4.1 METODE OG DATAKILDER.....	26
4.2 GJENNOMGANG AV KVV-/KS1-DOKUMENTASJON.....	26
<i>Datasett 1</i>	27
<i>Datasett 2</i>	32
5 ANALYSER OG RESULTATER DATASETT 1: KVV-/KS1 DOKUMENTASJON	38
<i>Strukturell vektlegging av eventuelle fraflyttede bygg</i>	39
5.1.1 <i>78 Nasjonalmuseet</i>	42
5.1.2 <i>86 NVH</i>	43
5.1.3 <i>138 Kulturhistorisk museum</i>	44
5.1.4 <i>220 Regjeringskvartalet</i>	45
5.1.5 <i>248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU</i>	48

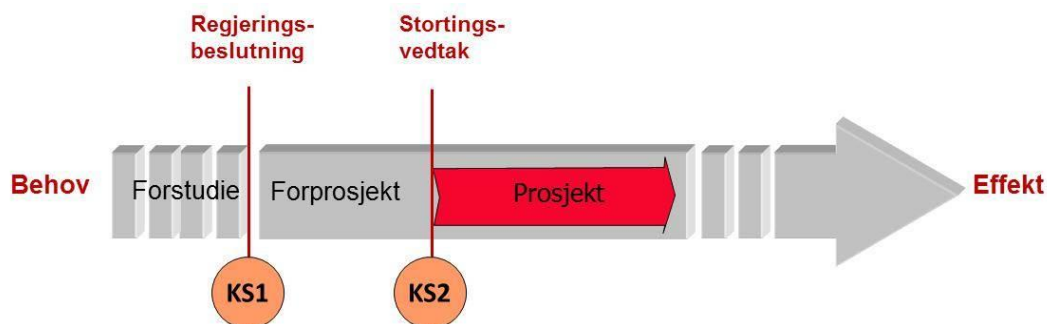
5.1.6	265 Nationaltheatret.....	51
5.1.7	70 Den Nationale Scene.....	52
5.1.8	272 Tullinløkkaområdet	53
5.1.9	273 Ny rettsbygning i Bergen.....	65
5.2	OVERORDNEDE FUNN FRA DOKUMENTGJENNOMGANGEN.....	71
5.2.1	Vurdert salgsverdi for mulig fraflyttede, vernede bygg	71
5.2.2	Hvordan kan kostnaden av fraflyttede, vernede bygg håndteres	73
5.2.3	Om vilje.....	75
5.2.4	Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser for fraflyttede bygg.....	76
5.2.5	Øvrige funn som kan påvirke vurderingen av potensielt fraflyttede, vernede bygg	78
6	ANALYSER OG RESULTATER: ERFARINGER FRA STATSBYGG	81
6.1	ERFARINGSTALL.....	81
6.2	ØVRIGE REFERANSEPROSJEKTER	87
7	AVSLUTTENDE DISKUSJON OG KONKLUSJON.....	88
7.1	DISKUSJON AV KOSTNADEN AV FRAFLYTTETE, VERNEDE BYGG I KVU/KS1	88
7.2	UTFORDRINGER VED Å EKSKLUDERE OG INKLUDERE KOSTNADER FOR FRAFLYTTETE BYGG I KONSEPTVALGUTREDNINGER.....	89
7.3	FORHOLDET MELLOM STATSBYGG OG INSTITUSJONENE	90
7.4	ERFARINGSTALL FRA STATSBYGG	91
7.5	SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE OG "VERDIEN AV VERN"	92
	KILDER.....	93
	VEDLEGG	97
	VEDLEGG 1 SENTRALE BEGREPER INNENFOR SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE OG KS-ORDNINGEN	98
	KVU.....	98
	Konseptvalg i KS-ordningen.....	99
	KS1.....	99
	Det konseptutløsende behov.....	99
	Alternativanalysen	100
	Samfunnsøkonomisk analyse	100
	Alternativer.....	100
	Nullalternativet.....	100
	Kostnad- og nyttevirkninger	100
	Rammebetingelser, politiske føringer	101
	VEDLEGG 2 NØKKELTALL KS1 FRAMTIDIG LOKALISERING AV NTNU	102
	VEDLEGG 3 STATBYGGS STRATEGI FOR KULTURHISTORISKE EIENDOMMER 2013-2017.....	103
	VEDLEGG 4 UTFYLLENDE NOTATER FRA DOKUMENTGJENNOMGANG	106
	78 Nasjonalmuseet.....	106
	86 NVH.....	109
	138 Kulturhistorisk museum.....	112
	220 Regjeringskvartalet	114
	248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU	118
	265 Nationaltheatret	125
	70 Den Nationale Scene	127
	272 Tullinløkkaområdet	131
	273 Ny rettsbygning i Bergen.....	152

1 Innledning

Denne rapporten ser på kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg i forbindelse med større statlige investeringsprosjekter. Konseptvalget i byggeprosjekter handler ofte om å velge mellom å renovere et eksisterende bygg, eller å bygge nytt. I den forbindelse er det viktig å få vurdert alle konsekvenser, både positive og negative, ved begge alternativene. Siden det å renovere kan være kostbart (og fortsatt kan gi noe upraktiske løsninger) i de tilfellene bygget er omfattet av vernebestemmelser, har nybyggkonseptet tendens til å komme best ut. Men hva skal skje med det fraflyttede bygget, og hva koster det å holde dette i akseptabel stand? Dette er et element som ikke alltid gis en grundig og realistisk vurdering.

Denne tematikken oppleves aktuell, og har flere ganger vært oppe i media de senere år, blant annet i forbindelse med regjeringsskvartalet og Nasjonalgalleriet (Aftenposten, 2017). Det er relevant å se på tendensen med fraflytting av eksisterende monumentalbygg, og en eventuell sammenheng med hvordan en utreder større, statlige byggeprosjekter. For de største statlige investeringsprosjektene (estimert kostnad over 750 mill. kroner) skal dette skje etter en formell prosess som omfatter ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget. Denne studien vil fokusere på disse største prosjektene, nettopp fordi det finnes god dokumentasjon på hvordan de er utredet.

Kvalitetssikringen av større, statlige investeringer (KS-ordningen) har to hovedstadier: KS1 for valg av konsept ved Regjeringen, og KS2, på prosjektgjennomføringsmodell og kostnadsoverslag, før endelig beslutning ved Stortinget (Concept, 2017a). Denne rapporten ser på KS1, der en velger konsept for prosjektet. Som del av valg av konsept, er det gjerne her det besluttes å fraflytte eller videreføre bruken av en gitt bygning.



Figur 2 KS-ordningen og beslutningsprosessen for større, statlige investeringer. Illustrasjon fra Concept-programmet.

Underlaget for KS1 er en konseptvalgutredning (KVU) som utarbeides internt av det departement (og underliggende etat) som har behov for lokaler (eventuelt ved hjelp av eksterne konsulenter), og som kvalitetssikres av eksterne kvalitetssikrere. De eksterne kvalitetssikrerne gir sin anbefaling om valg av konsept, i en KS1-rapport, men den endelige beslutningen tas av politikere, ved regjeringen. Regjeringen står i prinsippet fritt i sin beslutning, men både KVU og KS1 er en sentral del av deres beslutningsgrunnlag. KS1-dokumentasjonen er forholdsvis omfattende, og er både skrevet og kvalitetssikret av eksperter innenfor samfunnsøkonomi og andre respektive fagfelt. Dette gir KS1-dokumentasjonen tyngde og påvirkningskraft. Denne effekten kan forsterkes i de tilfellene der KS1 er unntatt offentlighet, og offentligheten ikke kan gå inn i dokumentasjonen og diskutere denne (KS-dokumentasjonen unntas fra offentlighet i en del tilfeller, for å skape ro rundt interne beslutningsprosesser). Samtidig kan også offentlig KS1-dokumentasjon fremstå mer som en fasit enn som et kvalitetssikret diskusjonsgrunnlag, da det er komplekse dokumenter med omfattende underlagsdokumentasjon, som kan være vanskelig å imøtegå for dem som måtte være uenige i enkeltpunkter eller overordnede konklusjoner.

Samfunnsøkonomisk analyse er en viktig del av KVU og KS1, gjennom alternativanalysen. Samfunnsøkonomisk analyse presenterer ikke en objektiv sannhet, og den er ikke en krystallkule. Samfunnsøkonomisk analyse er et velprøvd verktøy som er prisgitt de faktorer en velger å ta med i beregningen. Derfor er det et verktøy som tydeliggjør premissgivende valg og prioriteringer, og konsekvenser av disse prioriteringene. Brukt på byggeprosjekter vil en ofte ha problemer med å både identifisere, kvantifisere og prissette alle relevante virkninger. Blant annet er det ikke tradisjon for å inkludere kulturminneverdier relatert til eldre bygninger (Stendebakken og Olsson, 2017a). Det er utfordrende å inkludere ikke-kvantifiserbare verdier i en samfunnsøkonomisk analyse, og dette har blitt brukt som forklaring på tidvis mangelfull inkludering av kulturminneaspektet i denne typen analyse. Begrunnelsen holder imidlertid bare delvis, og da i hovedsak for verdiene, den i hovedsak ikke-kvantifiserbare ”nyttens” i samfunnsøkonomisk analyse, tilknyttet de eldre bygningene. En mangler per i dag gode verktøy for å vurdere nytten av vernede bygninger. Når det kommer til kostnad derimot, er denne mulig å regne på, og egnet for inkludering i samfunnsøkonomisk analyse. Allikevel ser vi at både nytte- og kostnadsperspektivet er mangelfullt vurdert.

Denne rapporten tar sikte på å undersøke og dokumentere i hvilken grad kvantifiserbare kostnader i forhold til potensielt fraflyttede, vernede formålsbygg i statlig eie er vurdert i foreliggende KVU- og KS1-dokumentasjon.

Rapporten forutsetter dagens frednings-/vernepraksis, og de kostnader denne medfører, og problematiserer ikke den grunnleggende nytten av formelt kulturminnevern. Formelt vern prøves i dag ikke fortløpende mot kostnad. Samtidig

er det et stort spenn i kvaliteten på vernede eiendommer, og kostnadene forbundet med vern kan tidvis være vanskelige å forsvare (Nilsen, 2012). For de vernede eiendommene det sees på i denne rapporten er dette ikke en så påtrengende problemstilling; det dreier seg typisk om velkjente formålsbygg av høy kvalitet, med bred appell, slik Nasjonalgalleriet er et eksempel på.

Antallet vernede, statlige bygninger har økt dramatisk de siste to tiårene. Dette kan ha bidratt til å legge press på kulturminnevernet. Det etterspørres verktøy og rammer for å måle nytten av vernede bygninger opp mot kostnad. Dette finnes ikke i dag, og det er ikke et tema for denne rapporten. Å måle ikke kvantifiserbar nytte opp mot kostnad er en kontinuerlig utfordring i samfunnsøkonomisk analyse, som, slik vi vil se av eksemplene, har blitt løst ulikt for de respektive prosjektene: I nytt regjeringskvartal (KVU) ble bevaring vurdert til mindre enn 400 millioner, i Tullinløkkaområdet til mer enn 1,5 mrd. kroner.

I eksisterende KS1-dokumentasjon defineres gjerne eksisterende bygninger ut av kalkuleringen. Dette begrunnes typisk med at en ser på en gitt institusjon, eksempelvis Nasjonalmuseet, og dennes behov i flere tiår fremover. De fleste formålsbygg eies ikke av den institusjonen de brukes av, men av staten. Så forvaltes de for eksempel av Statsbygg, som bygger og forvalter en omfattende portefølje av formålsbygg, og leier disse ut til de aktuelle institusjonene, til kostnadsdekkende leie. Fordi formålsbyggene ikke eies av institusjonene som bruker dem, sees det gjerne bort fra den videre forvaltningen av bygninger ved fraflyttingsalternativer. Dette er en overforenkling, da staten fortsatt vil være eier og ansvarlig for forvaltningen av de aktuelle, vernede bygningene. Eier av vernede bygninger plikter ifølge loven å ivareta kulturminneverdiene i bygningene, ergo vil det være en kostnad forbundet med å eie vernede bygninger (Stendebakken og Olsson, 2017b). I noen KVU/KS1-dokumenter ser en at vernede bygninger som vurderes fraflyttet er blitt tilskrevet en vurdert markedspris for avhending av eiendommene. Dersom en slik vurdert salgsverdi inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen, kan dette styrke fraflyttingsalternativet ved at disse får en lavere netto kostnad. Ved salg av (attraktiv) eiendom byttes imidlertid en verdi ut med en annen; kostnaden ved et prosjekt blir derfor ikke mindre om den finansieres gjennom avhending av eiendom. Den reelle innsparingen beløper seg strengt tatt til driftsutgifter, og inkluderer ikke eventuelle inntekter fra eiendomssalg. Beregnede salgsinntekter er allikevel inkludert i noen KVU/KS1-rapporter (eksempelvis Bergen tingrett (KVU), og Regjeringskvartalet (KVU)). Når dette gjøres, blir det typisk korrigert i KS1-rapporten, og salgsverdi fjernet fra den samfunnsøkonomisk funderte alternativanalysen. Tolkningen av eventuell verdiøkning/realisering ved salg av fast eiendom er en faktor som bør nevnes ved inkludering av salgsinntekter i samfunnsøkonomisk analyse.

En annen, viktig faktor, er statens avhendingsinstruks (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Ifølge denne instruksjonen kan ikke staten selge en

eiendom med mindre det ikke finnes behov for den aktuelle eiendommen innenfor staten. Departementene, Statsbygg og aktuell Fylkesmann skal forespørres om det finnes behov. Det kan tenkes at sentralt beliggende, vernede bygninger, slik som våre mest kjente, fraflyttede formålsbygg, kan være interessante for øvrige statlige institusjoner; i så fall må staten ikke bare ivareta bygningen, som om den var i fortsatt bruk av sin opprinnelige eier, men også bekoste krevende tilpasninger til ny bruk innenfor rammene av et formelt vern. Dersom kostnaden for vedlikehold og rehabilitering av den eksisterende, vernede bygningen hadde blitt tatt med i den opprinnelige, samfunnsøkonomiske analysen i KS1, ville den vernede bygningen kanskje ikke blitt fraflyttet, eller beslutningen om å bli hadde kanskje ikke vært så vanskelig å forsvare, fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

Håpet er at en mer holistisk tilnærming, der en tar inn større deler av det reelle kostnadsbildet i kalkylen, kan åpne for et styrket beslutningsgrunnlag. Kanskje vil det føre til endrede beslutninger, som kan ivareta institusjoners tradisjoner og vernede formålsbygg bedre, og gi kostnadsbesparelser totalt sett. Det bør understrekes at formålet med denne forskningsrapporten er et styrket beslutningsgrunnlag; det er ikke et mål å forhindre fraflytting av vernede formålsbygg dersom det er avgjørende faktorer som taler overveiende for dette. Å tvinge viktige samfunnsinstitusjoner til å bli i for dem dysfunksjonelle, vernede bygninger vil neppe tjene kulturminnevernet og dets anseelse på sikt. Det er for å styrke beslutningsgrunnlaget, at denne rapporten ser på i hvilken grad kostnaden av fraflyttede bygg er tatt med i KVVU- og KS1-dokumenter for bygninger med formelt vern. Hovedmålsettingen ved KS-ordningen er kvalitetssikrede beslutninger. Ordningen ble i sin tid opprettet etter en rekke kostnadsoverskridelser i større, statlige investeringer. Formålet er både økt kvalitet, nytte, og å redusere kostnad. Formålet med denne rapporten er å bidra til dette.

2 Sentrale begreper

Da denne rapporten spenner over to forholdsvis ulike og spesifikke fagfelt, kulturminnevern og samfunnsøkonomisk analyse i KVVU/KS1-ordningen, har vi valgt å definere noen sentrale begreper fra førstnevnte fagfelt, for økt felles samforståelse. For ytterligere informasjon, anbefales [Riksantikvarens ordforklaringer \(2017a\)](#), som er vår kilde for disse begrepene, der ikke annet er angitt. For interesserte, finnes en tilsvarende oversikt over sentrale begreper innenfor samfunnsøkonomisk analyse i Vedlegg 1.

2.1 Sentrale begreper innenfor kulturminnevern

I arbeidet med eksisterende bygninger med kulturminneverdi, møter en raskt beslektede begreper som lett kan forveksles, og som også, i noen grad, defineres ulikt av ulike aktører. Nedenfor følger noen sentrale begreper fra kulturminnevern, slik de er anvendt i denne rapporten. Vi har i hovedsak basert oss på Riksantikvarens definisjoner.

Kulturminne

Alt mennesker har laget eller tildelt mening, er kulturminner. Det er ikke alle kulturminner som har formelt vern.

Formelt vern

En bygning som er formelt vernet, er fredet etter kulturminneloven, eller formelt vernet etter plan- og bygningsloven (Lov, 2017).

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. Dette gjelder typisk for kulturminner av regional eller lokal

verdi. Når en taler om vernede bygninger generelt, inkluderer dette også fredede bygninger.

Verneverdig

En bygnings verneverdi kan også dokumenteres på andre måter, for eksempel gjennom kommunal listeføring. Bygningen er da funnet verneverdig, etter en faglig vurdering. Når en taler om verneverdige bygninger generelt, inkluderer dette også fredede og vernede bygninger.

Autentisitet

Autentisitet betyr ekthet. Autentisitet er viktig innenfor kulturminnevern, der en gjerne sikter til opprinnelighet eller originalitet, i forhold til selve objektet, eller valg av metode i arbeidet med denne (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 lekfolk (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 autentisitet.

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 (Store norske leksikon, 2017). Det er med andre ord en rekonstruksjon, og vil alltid innebære en grad av tolkning. En restaurering kan slik sett sees som en kontrollert destruksjon av et kulturminne. 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 også er bevaringsverdige, på tross av at de skjuler eldre lag en kan finne under, med høyere håndverks- og materialkvalitet.

Tilbakeføring

Tilbakeføring er ofte ønsket bak en restaurering, men ikke nødvendigvis resultatet. Historisk er prinsippet om tilbakeføring blitt fremhevet av den franske restaureringsarkitekten Viollet-le-Duc (Viollet-le-Duc, 1877). Se ellers «restaurering».

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 (Sintef Byggforsk, 2010).

Verneplan

Tidligere var det ikke praksis for å frede eller verne statlige, profane bygninger. Dette ble endret gjennom verneplanarbeidet, som startet opp rundt årtusenskiftet, og den tilhørende "Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer" (Lovdata, 2017a). 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. Verneplansarbeidet har medført en økning på flere tusen fredede og vernede bygninger.

Verneklasse 1

Bygninger og øvrige eiendommer i verneklasse 1 fredes etter kulturminneloven ved SKE-forskriften (Lovdata, 2017a), som er laget spesielt for verneplansarbeidet. SKE står for "statens kulthistoriske 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.

3 Nærmere om problemstillingen

3.1 Verdier i vernede bygg

Begrepet vernede bygg omfatter bygninger med formelt vern gjennom kulturminneloven (vurdert å være på nasjonalt nivå), eller plan- og bygningsloven (vurdert å være på mer lokalt nivå). Det er en utbredt oppfatning at vernede bygninger i hovedsak inneholder kulturminneverdier, altså at de oppfattes som kulturminner fremfor brukbare bygninger: Bygningenes identitet som kulturminner skygger for deres helt grunnleggende egenskaper. Dette gjelder også for vernede bygninger i bruk, slik som en så for eksempel rundt tingrettsbygningen i Bergen:

En samfunnsøkonomisk analyse alene vil ikke gi et tilstrekkelig grunnlag til å ta en beslutning for fremtidig rettsbygning i Bergen. Verneverdige bygninger er ofte dyrere å rehabilitere enn å bygge nytt. I tillegg gir ofte nye bygninger bedre muligheter for optimal utforming i forhold til virksomhetens funksjoner. Den samfunnsøkonomiske analysen vil derfor ofte gi et svar som favoriserer nybygg fremfor rehabilitering av en verneverdig bygning. Det er ofte kun verdien av vern som eventuelt kan kompensere for høyere investeringskostnader og dårligere funksjonelle løsninger. Men verdien av vern har ingen fasitløsninger.

Når det gjelder nybygg vurdert opp mot rehabilitering viser den samfunnsøkonomiske analysen at nybyggalternativene gir lavere investeringskostnader, høyere nåverdi og totalt sett best score på de fleste ikke prissatte effekter. Et nybygg vil gi bedre mulighet til å skape en effektiv drift av domstolene sammenlignet med rehabilitering av dagens rettsbygning kombinert med omfattende ombygginger av et nabobygg. Fra et brukerperspektiv fremstår derfor nybyggalternativene som mest positive fordi de ivaretar driften av domstolene på en bedre måte enn rehabilitering og ombygginger av to bygg.

(Domstolsadministrasjonen, 2017, saksframlegg 2016, side 2)

I Domstolsadministrasjonens saksframlegg refereres det til ”verdien av vern”, men verdien av vernet er jo kulturminneverdiene i bygningen, altså bygningens verdi eller egenskaper (Stendebakken og Olsson, 2017b); både de arkitektoniske og kulturhistoriske. Tingrettsbygningen i Bergen kan by på arkitektur av høy kvalitet, som inngir alvor og autoritet. Bygningen er en viktig identitetsbygger og -bærer for Tingretten i Bergen. Den er tegnet av arkitekt Egill Reimers, som titulerte konkurransebidraget ”Respekt for loven”, og ble oppført og tatt i bruk i 1933. Bygningen har bevist sin soliditet og varighet; den er fortsatt i bruk til sitt opprinnelige formål, og teknisk tilstandsanalyse i 2010 ved Dr.techn. Kristoffer Apeland AS konkluderte med at bygningen var i ”relativt god teknisk tilstand” (KVU, s23). Kulturminneverdier i vernede bygg er sentrale verdier ved bygningene, beskyttet gjennom lov. Verdien av kulturminner bør inkluderes i den samfunnsøkonomiske

analysen som ikke-prissatte effekter. . Samtidig er vernede bygninger først og fremst bygninger. Disse kan også være attraktive for andre enn kulturminnevernere, for eksempel kan også eksisterende bygninger være attraktive for eiendomsutvikling. Dersom en samfunnsøkonomisk analyse eller et klimaregnskap kommer til at det gunstigste er å forkaste en eksisterende bygning som er sentralt beliggende, brukbar, av høy bygningsmessig kvalitet og knyttet til institusjonens og samfunnets identitet, kan det være verdt å forsikre seg om at de viktigste faktorene er tatt med i den samfunnsøkonomiske analysen.

3.2 Kostnader ved fraflyttede bygg

Som rapporten akkurat påpekte ovenfor: om en samfunnsøkonomisk analyse eller et klimaregnskap vil komme til at det er gunstigst å fraflytte en eksisterende bygning, som er i bruk og av høy kvalitet, er kanskje ikke alle sentrale faktorer tatt med i analysen. Et velkjent eksempel er at oppføringen av et nytt bygg etter passivhusstandard fremheves som vesentlig mer klimavennlig enn fortsatt bruk av en eksisterende bygning. Denne vurderingen faller på sin egen urimelighet: det mest klimavennlige vi kan gjøre, er å bruke bygningene vi allerede har (Selvig, 2011). Oppføring av et nytt formålsbygg vil alltid medføre en anseelig klimabelastning. Materialbruken i en rehabilitering er vesentlig mindre. Gjennom livsløpet vil brukeratferd og energikilder være avgjørende.

Energiforbruk i nybygg vil nødvendigvis være beregnede, antatte, tall. Det er behov for etterprøving av slike beregninger (Dokka og Grini, 2013). Erfaring viser at reell energiforbruk typisk underestimeres for nybygg, og overestimeres for rehabilitering av eldre hus (Riksantikvaren, 2017b).

Denne rapporten dreier seg imidlertid ikke om klimaregnskap, men om kostnader knyttet til fraflyttede, vernede bygg. Disse kostnadene kan det være fristende å definere seg bort fra i en analyse. Argumenter for å definere kostnader ved fraflyttede bygg ut av analysen, som er benyttet i de undersøkte KVVU-/KS1-dokumentene, er:

- Dersom en forutsetter salg av eiendommen, og dette er en type eiendom som kan ha bruksverdi for staten/samfunnet, vil en bytte en verdi i en annen type verdi, og kan slik sett gå i null (KS1Nytt regjeringskvartal, KS1 NVH).
- Dersom det er usikkert om en hendelse kommer til å inntreffe (eksempelvis salg), skal den i den samfunnsøkonomiske analysen håndteres gjennom beregning av usikkerhet, ikke som en effekt i konsekvenser (KS1 Bergen tingrett).
- Formelt vern gjør det vanskelig å vurdere salgsverdi, denne settes derfor til 0 (KS1 Kulturhistorisk museum)
- For å regne på kostnad ved en flytting (salg), må en også regne på endret nytte (eksempelvis reisevei)(KS1 NVH).

- Hendelser som ikke nødvendigvis inntreffer, skal ikke behandles som egne kostnadsposter, men som en usikkerhet. (Ny rettsbygning i Bergen).

Dersom en, for eksempel av en av grunnene som er oppgitt ovenfor, definerer seg bort fra kostnader ved fraflyttede bygg, kan det være metodisk forsvarlig. Fokusområdet kan da bli ugunstig smalt, og overse reelle, store kostnadsposter. Dersom en ser bort fra følgekostnader ved fraflyttede, vernede bygg, risikerer en at de samlede kostnadene for staten, blir feil. Kostnader som vil kunne påløpe dersom staten fortsetter som eier av et fraflyttet bygg med vern er blant annet:

- vedlikehold
- rehabilitering, der en gjør et større løft for bygningen, typisk på grunn av vedlikeholdsetterslep, og samtidig ivaretar kulturminneverdier
- tilpasning til ny bruk: fordi bruk er det beste vern

Det er lovpålagt for eier å ivareta bygninger med formelt vern, gjennom kulturminneloven (Lovdata, 2017b) og plan- og bygningsloven (Lovdata, 2017c). Dette er kostnader det er mulig å regne på. I samfunnsøkonomisk analyse som del av en KVVU (dvs. på et tidlig planleggingsstadium) er en typisk vant til å regne ovenfra og ned, det vil si at en tar utgangspunkt i nøkkeltall per kvadratmeter for en gitt type prosjekt. Dette fungerer ikke like godt for rehabiliteringsprosjekter som for nybygg, fordi utgangspunktet kan være så ulikt. Det fungerer i enda mindre grad for bygninger med formelt vern, da disse ikke har den samme fleksibiliteten som et nybygg eller et eksisterende bygg uten formelt vern. For en formelt vernet bygning, spesielt om den er fredet, vil fleksibiliteten typisk måtte finnes i byggeprosjektet, ikke i det endelige resultatet. Kuttlistor vil ikke kunne anvendes i samme grad som for nybygg, der en kan håndtere kostnadsoverskridelser ved å gjennomføre kutt i prosjektet. Prosjekter for bygninger med formelt vern, bør derfor regnes mer nøyaktig på, og på et tidligere stadium, slik at en får avklart disse sjangerspesifikke usikkerhetene og kan håndtere dem. Kostnadsberegning av et prosjekt vedrørende en bygning med formelt vern, vil typisk beregnes nedenfra og opp, og bør ta utgangspunkt i en tilstandsanalyse etter NS-EN 16096, en felleseuropeisk standard for bygninger med formelt vern, som erstatter NS 3423 Tilstandsanalyse av fredete og verneverdige bygninger (Norsk standard, 2017).

3.3 Statens avhendingsinstruks

Rent formelt er statens avhendingsinstruks et viktig hinder for salg av fraflyttede, statlige bygg til private, særlig kapittel 2, paragraf 2.1:

”Kapittel 2 Fullmakter til avhending

2.1 Fullmakter

Avhending av fast eiendom i statlig eie skal skje etter fullmaket gitt av Stortinget, jf. Grunnlovens § 19. Fullmaket kan enten gis som en generell fullmaket eller som en spesiell fullmaket i hvert enkelt tilfelle.

Avhending skal skje til markedspris dersom ikke annet er bestemt av Stortinget. Forslag om avhending som gave eller til underpris skal forelegges Finansdepartementet for det fremmes for Stortinget.

Før avhending finner sted skal departementene, den aktuelle fylkesmann og Statsbygg forespørres om det er statlig behov for eiendommen. Slik forespørsel kan unnlates hvis det åpenbart ikke er statlig behov for eiendommen. Foreligger det et dokumentert statlig behov for eiendommen, må den ikke avhendes uten Finansdepartementets samtykke.

Ved avhending av eiendommer med bygg som er eldre enn 50 år, skal Riksantikvaren varsles i god tid før avhending for å få vurdert spørsmålet om bevaringsverdi. I spesielle tilfeller kan Riksantikvaren fastsette annen tidsgrense. Forutsatt at saken er tilstrekkelig dokumentert, skal Riksantikvaren svare innen 4 uker.”

Å selge velkjente monumentalbygg som allmenheten er vant til å kunne besøke, til private, kan bryte med fintfølelsen i samfunnet; hva vi som samfunn mener det er greit å selge for penger. Det kan også vise seg vanskelig å få gjennomført politisk, blant annet grunnet sterke motrøster. Det har de senere år vært flere omfattende og langvarige offentlige debatter som er eksempler på dette. Debattene rundt Nasjonalgalleriet og Regjeringskvartalet pågår fortsatt: Nasjonalgalleriet var del av Nasjonalmuseet-prosjektet, med KVU i siste halvdel av forrige tiår.

3.4 Statsbyggs vurdering av bruk/fraflytting

Dersom bygningen ikke lenger fungerer godt for institusjonen, vurderes det om det skal gjøre en rehabilitering, bruke bygningen til annen aktivitet, eller selges, ikke ulikt alternativene en gjerne ser i KS-ordningens alternativanalyser. Det er allikevel forskjeller. Alternativene rehabilitering, alternativ bruk eller salg måles ikke direkte opp mot hverandre. I arbeidet med denne rapporten er det gjennomført et møte med jurist Ingeborg Granheim ved denne avdelingen, for innsikt i Statsbyggs håndtering både av valg mellom fortsatt bruk/nybygg og en eventuell avhending. Teksten nedenfor er basert på dette møtet:

Man vil i god tid før utløp av leiekontrakten se på mulighet for fortsatt bruk og muligheten for eventuell rehabilitering/ombygninger/tilbygg ifm evt forlengelse av leieavtalen.

Dersom en eiendom ledigstilles, skal Statsbygg normalt undersøke om det finnes andre statlige behov. Det sendes brev til aktuell fylkesmann og samtlige departementer for å få en annen statlig leietaker.

Videre prosess er enten:

- a) Dersom det meldes inn statlig behov, så testes gjennomførbarheten ved å se på romprogram og mulighet for rehabilitering/nybygg/ombygging etc.
- b) Dersom det ikke finnes annet statlig behov, går eiendommen normalt til avhending. Da selges den oftest på det åpne marked, gjennom eiendomsmegler.
- c) En kan la være å undersøke om det finnes annet statlig behov, kun dersom det er åpenbart at dette ikke finnes (mindre bolighus og lignende).
- d) Å beholde eiendommer, som ikke er i bruk av strategiske hensyn, kan i spesielle tilfeller være et alternativ

Avhendingsinstruksen viser til at man skal selge på en måte som gir det beste økonomiske resultat for staten. Omregulering kan i noen tilfeller velges, da gjennom evt utvikling før salg: Dette er en vurdering som i hvert enkelt salg der forholdene tilsier dette. Formålet med slik omregulering er økonomisk gevinstøkning og samtidig å gi et positivt samfunnsbidrag. Alternativt lages det i stedet mulighetsanalyser for eiendommen, som viser potensialet for denne innenfor de rammer som gjelder, herunder vernestatus. Denne legges i så fall ved salgsprospektet.

Der det er aktuelt, vil det ved vurderingen om hvor langt man skal gå i å utvikle eiendommen før salg være flere hensyn som må ivaretas i tillegg til Avhendingsinstruksens krav. Vurderingen vil være konkret fra sak til sak.

Riksantikvaren er ansvarlig kulturminnemyndighet for statens eiendommer. Ved salg av eiendommer over 50 år, skrives det brev til Riksantikvaren. Dersom eiendommen er vurdert til verneklasse 1 i verneplan, men fredning ikke er gjennomført, sender ut varsel om igangsetting av fredningssak. Slikt brev legges ved i prospekt. Forsvarsbygg har klausulering i sine avtaler som gjelder ivaretagelse av verneverdige eiendommer, der disse er i verneklasse 2. Statsbygg har hittil ikke hatt slik klausulering. Salg av eiendommer som annonseres på det åpne marked skjer uten spesielle krav til kjøperen.

Det foretas i noen tilfeller forvaltningsoverføring av eiendommer fra en statlig etat til en annen. Overføring skal da skje mot vederlag basert på markedspris dersom en av etatene er organisert innenfor statlig forretningsdrift. Åker gård, som er en viktig kulturhistorisk eiendom, ble kjøpt på oppdrag fra KMD for etablering av et mat- og opplevelsessenter og utfra ønsket om å beholde denne i offentlig eie. Eiendommen

ble besluttet solgt etter at man gjennom flere år forsøkte å få til et prosjekt for statlig leietaker, herunder Statsarkivet, uten å lykkes.

3.5 Statsbyggs strategi for kulturhistoriske eiendommer

Statsbygg har en egen strategi for statens kulturhistoriske eiendommer, ”Strategi for kulturhistoriske eiendommer 2013-2017”(se vedlegg).

Noen punkter er særlig relevante for temaet for denne rapporten, følgekostnader for potensielt fraflyttede, vernede bygg:

1. Statsbyggs kulturhistoriske eiendommer er en ressurs for våre kunder

(...)

- *Statsbygg arbeider med konseptutvikling og utarbeider utviklingsplaner og mulighetsstudier for KHE som ligger innenfor husleieordningen, og som har økt risiko for å miste statlige brukere.*

(...)

3. Statsbygg driver effektiv forvaltning av våre kulturhistoriske eiendommer

- *Eiervurderinger av KHE innenfor husleieordningen håndteres på samme måte som den øvrige eiendomsmassen.*
- *Ønsker fra kunder om redusert leienivå under kostnadsdekkende leie kan kreve avklaring av ansvarsforhold på departementsnivå.*
- *Dersom ingen statlige kunder har bruk for en KHE, skal Statsbygg arbeide for en av to mulige løsninger:*
 - *Enten skal eiendommen avhendes i samsvar med avhendingsinstruksen.*
 - *Dersom andre vektige grunner taler for at eiendommen bør bli i statlig eie, kan Statsbygg fremme forslag til FAD om å overføre eiendommen til kap. 1584 Eiendommer utenfor husleieordningen.*
- *Statsbygg arbeider for å sikre en tilfredsstillende finansieringsløsning for eiendommene på kap. 1584. Løsningen skal muliggjøre håndtering av større tiltak ut over ordinær drift og vedlikehold.*
- *Statsbygg rådfører seg med FAD før KHE, som kan tenkes å være viktige i statens eie, avhendes. Regionkontorene vurderer hensiktsmessigheten av - og akseptabelt leienivå for - kortsiktige leiekontrakter med ikke statlige brukere, innenfor gjeldende økonomiske rammer.*

3.6 utfordringer ved å ekskludere og inkludere kostnader for fraflyttede bygg i analysen

Dersom en inkluderer kostnader for fraflyttede bygg i den samfunnsøkonomiske analysen, er det rimelig å anta at det vil påvirke kalkylene og summene kalkylene kommer frem til. Å inkludere slike kostnader i kalkylen, vil kunne føre med seg nye utfordringer.

Å ekskludere kostnader for fraflyttede bygg, kan føre til at bygninger som er verdsatt av institusjonen de huser og samfunnet disse institusjonene tjener, blir utsatt for en

kostnadmessig unødvendig fraflytting. Samtidig vil en inkludering av slike utgifter, kunne utfordre mulighetene for å få innvilget nybygg også der det er det klart beste alternativet, sterkt ønsket av brukere og omgivelser. Nybygg kan også bidra til identitet og være arkitektur av høy kvalitet: et eksempel på dette er Den norske opera og ballett (Operaen, 2017). Her ble et uegnet, ikke-opprinnelig lokale fraflyttet, og fikk vellykket ny bruk som Folketeateret, som satser på en annen type repertoar (Riksantikvaren, 2017c).

Fraflytting etterfulgt av alternativ bruk kan også tenkes å være det beste alternativet for bygningens kulturminneverdier, selv om dette ikke er regelen. Dette kan for eksempel være om påkjenningen på bygningen med nåværende bruk går ut over kulturminneverdiens tålegrenser.

I noen tilfeller oppfattes bygningene som en integrert og sentral del av institusjonene. Det kan argumenteres for at dette er tilfellet med Den Nationale Scene i Bergen og Nationaltheatret i Oslo, der videre bruk av bygningene også er definerte rammebetingelser (KVU Den Nationale Scene, KVU Nationaltheatret), og at tematikken, at bygningen kan oppleves som (del av) institusjonen, er relevant for Nasjonalgalleriet. I andre tilfeller kan det stille seg annerledes. Dersom institusjoner tvinges til videre bruk av vernede bygninger de selv ikke ønsker å ha tilhold i, kan dette tenkes å svekke både institusjonenes og de aktuelle bygningenes vilkår.

Å inkludere kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg i kalkylen vil altså ikke redusere viktigheten av å vurdere ikke-prissatte effekter, slik som kulturminneverdier og bruksverdier. Formålet bør være å gi et mer utfyllende bilde av sentrale kostnader forbundet med et tiltak, og å tørre å ta tak i og å definere kostnader forbundet med rehabilitering av vernede bygninger på et så tidlig tidspunkt som mulig i en prosess. Dersom vi oppriktig mener at kulturminneverdier finnes, og har så høy verdi som de tillegges gjennom lovverket, bør det ikke være problematisk å avdekke disse kostnadene. Dersom kostnadene forbundet med vern i et gitt tilfelle skulle vise seg vanskelige å forsvare, på tross av kulturminneverdiene, er dette også et argument for å løfte kostnadsberegninger frem tidlig i et prosjekt, heller enn utsette denne innsikten til en har gått glipp av viktige muligheter til å justere prosjektet i tidlig fase, da påvirkningsmuligheten i henhold til generell prosjektteori er størst.

4 Metode og data

Denne rapporten er en gjennomgang av vurdering av kostnaden av fraflyttede, fredede eller vernede bygg ved nybyggalternativ i større, statlige investeringer i eksisterende KVVU- og KS1-dokumentasjon. Bakgrunnen er en opplevd manglende vurdering av kostnaden av fraflyttede, vernede bygg. Formålet er å bøte på dette, ved å tilby et oppsummert erfaringsgrunnlag, med gjennomgang av praksis, variasjon, og relevante eksempler på beregnede kostnader.

4.1 Metode og datakilder

Metoden som er anvendt i denne rapporten, er hovedsakelig dokumentgjennomgang. Dokumenttypen som er gjennomgått, er KVVU- og KS1-dokumentasjon, for byggeprosjekter i regi av Statsbygg. Funnene fra denne dokumentasjonen sees i forhold til referansetall fra Statsbyggs database Erfaringsdatabasen, og øvrig informasjon fra Statsbygg om deres vurderinger i forhold til eventuell fraflytting av (vernede) bygg i deres samlede eiendomsportefølje.

4.2 Gjennomgang av KVVU-/KS1-dokumentasjon

Gjennomgang av KS1-dokumentasjon er hoveddelen av dette arbeidet. Det spesifiseres at dette gjelder KS1-dokumentasjon for bygninger, da ordningen også inkluderer andre typer større statlige investeringer, slik som forsvarsmateriell og transport- og IKT-infrastruktur.

Hovedkilde for data er Concept-programmets database Trailbase. Concept får tilsendt KS-dokumentasjon fra de aktuelle institusjonene, og samler denne innsendte informasjonen i databasen. Databasens prosjektoversikt er gjennomgått, og alle prosjekter som inkluderer bygninger utført av Norges to største eiendomsforvaltere, Forsvarsbygg og Statsbygg, er valgt ut for grovsiling. Dette datagrunnlaget omfatter mesteparten av de bygningsrelaterte KS1 som er utført. Grovsilingen innebar å teste om de aktuelle byggeprosjektene inkluderte bygninger med vern, og om disse bygningene representerte et teoretisk mulig potensiale (ikke var åpenbart uegnet) for videre bruk/bruk til formålet. Informasjon om hvorvidt prosjektene inkluderer bygninger med formelt vern er hentet fra Riksantikvarens database, Askeladden (2017).

Opprinnelig var intensjonen å undersøke prosjekter fra både Statsbygg og Forsvarsbygg. Det var imidlertid kun ett byggeprosjekt i regi av Forsvarsbygg som inkluderte vernede bygninger i følge Askeladden, prosjektet for ny kampflybase. De aktuelle vernede bygningene er åtte relativt små ekstyske Messerschmittthangarer fra

annen verdenskrig, som i dag er ute av bruk. Disse er for denne rapporten vurdert som åpenbart uegnet for verdibevarende oppstilling av et større antall moderne kampfly. Prosjektet ble derfor valgt bort fra datasettet for denne rapporten. Dette er det eneste prosjektet som er ekskludert fra rapportens datasett fordi det er vurdert åpenbart uegnet for den aktuelle bruken. Ett prosjekt til ble tatt ut fra datasettet, fordi det skilte seg markant fra de øvrige dokumentene, og ble for overordnet for denne forskningsrapporten. Dette gjaldt 217 Fængselskapasitet Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene. Tematikken gikk mer på overordnet kapasitet enn på å løse et konkretisert behov for bygg.

Siden databasen er avhengig av at institusjonene selv sender inn aktuelle KS-rapporter, er datasettet supplert med noe dokumentasjon som er åpent tilgjengelig på Internett (KVU Nationaltheatret), og der det er gitt innsyn fra Finansdepartementet (KVU Den Nationale Scene), Statsbygg og Justisdepartementet (begge de to siste KVU Bergen tingrett). Slik innsamling er avhengig av at dokumentenes eksistens er kjent for rapportforfatter. For de tre KVU-rapportene, lå KS1 i Trailbase, men ikke KVU.

Dokumentene er gjennomgått ved at de er blitt lest av rapportforfatter. Vedlegg som er tilgjengelige åpent på Internett, via databasen eller oversendt etter innsynsforespørsel for KVU fra Finans- og Justisdepartementet, er også gjennomgått. Dokumentene er kontrollert for drøfting av kostnader tilknyttet (potensielt) fraflyttede, vernede bygninger.

Det er også sett på tendenser og øvrige funn i forhold til vurderingen og diskusjonen av, og holdningen til, vernede bygg.

Mulige feilkilder for datasettet er at en kan ha gått glipp av relevante KS1-prosjekter, som kunne bidratt til å belyse temaet ytterligere. Det samme gjelder for vedlegg som ikke har vært tilgjengelige. Vernede bygninger kan ha blitt oversett, av databasen Askeladden, eller av rapportforfatter. Rapportforfatter kan ved gjennomlesingen av dokumentene ha gått glipp av, eller misoppfattet, informasjon.

Datasett 1

Datasettet er hentet fra Concept-programmets database Trailbase. Datasettet består av samtlige KVU og KS1-rapporter i databasen, som oppfyller disse kravene:

- Har KVU-/KS1-dokumentasjon i Trailbase
- Er byggeprosjekt
- Utføres/skal utføres/antas oppført i regi av Statsbygg eller Forsvarsbygg
- Inkluderer bygninger med vern i den bygningsmassen som er i bruk av den aktuelle institusjonen ved prosjektets oppstart, omtalt som nullalternativet.

Type prosjekt og utfører, slik som Statsbygg, er oppgitt i Trailbase. Derfor satte vi først opp en liste over prosjekter som møtte kriteriene om at prosjektet er et byggeprosjekt og at det utføres av Statsbygg eller Forsvarsbygg. Denne listen ble så sjekket opp mot vernestatus i Riksantikvarens database Askeladden. Det ble også sett på om det var åpenbart urealistisk med bruk av de vernede bygningene, fremfor et nybyggalternativ. Dersom det var tvil, i forhold til større anlegg med noen vernede bygninger, ble dokumentasjonen sett nærmere på for å avklare om disse ble berørt, eller om dette var mulig å vurdere uten en full dokumentgjennomgang.

Tabell 1 Byggeprosjekter i Trailbase, med Statsbygg eller Forsvarsbygg som utfører

Nr i Trailbase	Navn	Nullalternativet inkluderer bygninger med formelt vern, ihht Askeladden	Bruk av vernede bygninger er åpenbart urealistisk for formålet
78	Nasjonalmuseet	x	
86	Nybygg NVH	x	
115	Ullersmo fengsel	-	
138	Kulturhistorisk museum	x	
164	Folkehelseinstituttet	-	
168	Lokalisering kampfly	x	x
173	Anlegg for livsvitenskap	-	
192	Arkiverket	-	
201	Brønnøysund	-	
217	Fengselskapasitet ⁶	x	
220	Fremtidig Regjeringskvartal	x	
237	Odontologikapasitet	-	
248	Campus NTNU	x	
263	Tromsø Museum	-	
265	Utvikling av Nationalteatret	x	
270	Den Nationale Scene	x	
272	Tullinløkka-området	x	
	Bergen Tingrett	x	

⁶ "Fengselskapasitet" er vurdert for overordnet for formålet med denne rapporten.

På bakgrunn av gjennomgangen over, der vi så på om nullalternativet inkluderer bygninger med formelt vern, og ellers egnet seg for denne forskningen, gjorde vi et utvalg. Dette utvalget er markert med blått i tabell 1, og består av ni KS1-prosjekter totalt. I tabellen nedenfor er disse ni prosjektene oppgitt med informasjon om vernede bygninger, hentet fra Riksantikvarens database Askeladden, og kostnadsestimater, fra de respektive prosjektenes dokumenter og Trailbase prosjektrapporter. For kostnadsestimat har vi valgt nyeste, offentlig tilgjengelige tall. Dette gjør at type kostnadsestimat varierer. De er dermed ikke direkte sammenlignbare. De er heller ikke indeksjustert til ett felles kostnadsår for denne rapporten, da de i utgangspunktet ikke er direkte sammenlignbare. Kostnadsestimatene er tatt med for å gi et bilde av prosjektenes omfang.

Tabell 2 Utvalgte prosjekter fra Tabell 1, med informasjon om vernebygninger i nullalternativet

Hvilke bygninger som har vern, hvilken form for vern, om det fantes KVU/KS1-dokumentasjon i databasen Trailbase på tidspunktet for datainnsamlingen, og omtrentlig kostnadsramme for prosjektet.

Prosjekt	Vernede bygninger	KVU	KS1	Kostnadstype/kostnad /kilde/kostnadsnivå år
78 Nasjonalmuseet	Nasjonalgalleriet Forskriftsfredet, Kunstindustrimuseet vedtaksfredet, Samtidskunstmuseet (Norges banks andre bygning) Forskriftsfredet, Nasjonalmuseet- arkitektur (Gamle Norges bank) Forskriftsfredet, Jens Ulltveit-Moes paviljong tegnet av Sverre Fehn Forskriftsfredet. (Vestbanestasjonen, der et nybyggalternativ bygges i dag, forskriftsfredet ⁷)	Ja	Ja	Styringsramme ved investeringsbeslutning, 4690 M, 2013
86 NVH	10 forskriftsfredede bygninger på NMBU campus Adamstuen ⁸ (også vernebygninger på nybygg alternativet Campus Ås ³)	Ja	Ja	P50 i KS2, 5180 M, 2012
138 Kulturhistorisk museum	2 forskriftsfredede bygninger	Ja	Ja	Netto forventet nåverdi levetidskostnader 2622–3119 M KS1 2009
220 Regjeringskvartalet	1 vedtaksfredet bygning, 7 bygninger og et utomhusanlegg statlig listeført, 1 bygning vernet etter PBL, 4 bygninger kommunalt listeført ⁹	Ja	Ja	Investeringskostnader 800/12100-15700 M NOK KS1 2014. 800 M er for 0+ alternativet, som er urealistisk grunnet skadede bygninger.
248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU	5 bygninger og to uteområder vedtaksfredet, tre bygninger forskriftsfredet. Listeført kirke (Døves kirke)	Ja	Ja	Investeringskostnad 1200-2200 M KS1 2015
265 Nationaltheatret	Nationaltheatret og uteområdet Studenterlunden er begge vedtaksfredet. Torshovteatret er kommunalt listeført.	Ja, fra nett	Ja	Investeringskostnad 1000-5000 M KVU 2013
270 Den Nationale Scene	Teaterbygningen med uteområde er vedtaksfredet. Den Nationale Scene ligger innenfor et større område med automatisk fredet middelalderbygrunn.	Ja, fra Finansdepartementet	Ja	Investeringskostnad 180-730 M KS1 2016
272 Tullinløkkaområdet	St. Olavsgate 32, tidligere Norges geografiske oppmåling og Kunsthøgskolen i Oslo er forskriftsfredet som anlegg, inkluderer to bygninger samt obelisk som lenge var Norges normalhøydepunkt. UiO har to bygninger innenfor området, Frederiksgate 2 (Historisk museum) og 3, begge er forskriftsfredet. Nasjonalgalleriet er forskriftsfredet.	Ja	Ja	Investeringskostnad 85-1699 M KS1 2016
273 Ny rettsbygning i Bergen	Fredningssak pågår. Ligger innenfor et større område med automatisk fredet middelalderbygrunn.	Ja, fra Statsbygg og Justisdepartementet	Ja	Investering 30-859 M KS1 Prisenivå 2016

⁷ Vernede bygninger i nybygg-alternativet er tatt med i parentes

⁸ Kart over Campus sammenholdt med Askeladdens kart (2017)

⁹ Kart over planområdet (Nytt regjeringskvartal planprogram, Statsbygg 2016, side 23), sammenholdt med Askeladdens (2017) kart

En utfordring i arbeidet med disse dokumentene, er at en del av dem er unntatt offentlighet, etter offentlighetsloven (Lovdata, 2017d). Dette kan etter loven gjøres for interne dokumenter, for å sikre interne beslutningsprosesser, og for eksterne dokumenter som inneholder råd om hva et gitt organ bør gjøre i en gitt sak, samt andre unntak som ikke er like relevante her (Store norske leksikon, 2017c).

Det er ikke forbudt for den aktuelle institusjonen å gjøre innholdet helt eller delvis kjent for offentligheten (meroffentlighet), og det bør gis innsyn dersom offentlighetens behov for innsyn veier tyngre enn organets behov for unntak (Store norske leksikon, 2017b). Å videreformidle informasjon hentet fra disse dokumentene, er allikevel en kontinuerlig balansegang. Dette gjelder både for organet og andre som er innvilget tilgang, for eksempelvis forskere. Hensynet til at en del av dokumentene er unntatt offentlighet, legger føringer for måten funn kan presenteres på i denne rapporten.

En mulig feilkilde i forhold til dokumentgjennomgangen, er som nevnt at eksisterende, relevante prosjekter kan ha falt ut av studien, dersom de på tidspunkt for datainnsamling ikke var sendt inn til databasen. Det kan også ha tilkommet nye, relevante prosjekter etter at datagrunnlaget ble samlet inn i april 2017.

Hvorvidt prosjektene inneholder bygninger med formelt vern i nullalternativet, er sjekket opp mot Riksantikvarens database Askeladden. Riksantikvaren er Norges Direktorat for kulturminneforvaltning og kan sies å være Norges fremste autoritet på kulturminnevern. Det bør allikevel tas høyde for at det kan finnes feil i databasen, eksempelvis vernede bygninger som ikke enda er registrert i databasen. Fredningsprosesser og oppdatering av databasen pågår kontinuerlig.

Dokumentene og annen informasjon er gjennomgått av rapportforfatter. Menneskelig svikt og avveininger andre kan si seg uenige i, er en mulig feilkilde.

Datasett 2

Rapporten ser på kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygninger. I vurderingen av mulige rehabiliteringer av vernede bygninger, henvises det ofte til at slike prosjekter erfaringsmessig er dyrere. Det er også dokumentert at rehabiliteringsprosjekter generelt, uavhengig av vern, kan variere vesentlig i kostnad: Referansetall fra rehabiliteringsprosjekter ble blant annet undersøkt i forhold til Campus NTNU, der det ble påpekt store variasjoner for rehabiliteringskostnader for universitets- og høyskolebygg, fra 5 400 kr/m² til 35 100 kr/m², med gjennomsnittspriser for ulike kategorier, fra 15 600 til 25 300. KS1 for Campus NTNU valgte en enhetspris for nybygg, også basert på erfaringstall, på 27 000 (prisnivå 2015, eksklusive mva.), altså en høyere pris (Se vedlegg 2 med utdrag fra KS1 Framtidig lokalisering av NTNU). Det bør understrekes at erfaringstallene i KS1 for Campus NTNU ikke er hentet spesifikt fra rehabilitering av bygninger med formelt vern.

Denne rapporten derimot, ser på referansetall fra rehabilitering av bygninger med formelt vern. Informasjonen om slike prosjekter er gjort tilgjengelig av Statsbygg.

De aktuelle referanseprosjektene er valgt ut i samarbeid med Statsbygg, og alle er utført av Statsbygg. Statsbyggs arkivsystemer og databehandlingssystemer har gjennomgått endringer de senere år. En av disse endringene er en forholdsvis ny database, Erfaringsdatabasen (RIF, 2017). I denne databasen legges prosjekter inn, med nøkkelinformasjon. Vår studie er derfor begrenset til prosjekter i denne databasen for innhenting av kostnadstall. Erfaringsdatabasen har ikke tilsvarende informasjon for eldre prosjekter, der en hadde andre løsninger for erfaringsoverføring.

At rapporten er begrenset til prosjekter som er dokumentert i Erfaringsdatabasen, innebærer at den for nøkkeltall er begrenset til nyere prosjekter. Denne begrensningen vurderer rapportforfatter som forsvarlig. Å velge nyere prosjekter når en ønsker å se på erfaringstall for styrkede beslutninger i fremtiden, kan begrunnes med en byggenæring i endring (Lauvland og Aasen, 2017), byggekostnader i vekst (SSB, 2017a), og nye tekniske forskrifter de senere år (Direktoratet for byggkvalitet, 2017). Statsbygg hentet ut antatt/mulige prosjekter som kunne være relevante for denne studien, ved å se på prosjekter som inneholdt rehabilitering. Erfaringsdatabasen skiller mellom nybygg og rehabilitering, og andel av rehabilitering og nybygg innenfor prosjekter som inneholder begge deler. Statsbyggs utvalg av rehabiliteringsprosjekter som er dokumentert i Erfaringsdatabasen, og er ferdigstilt eller nær ferdigstilt, gav oss en liste med potensielle referanseprosjekter som presentert i tabell 3.

Fra listen i tabell 3 er det gjort et utvalg, ved å undersøke om prosjektene er rehabilitering av vernede bygninger. Før undersøkelsen om vern er to prosjekter strøket:

- Brussel - rehab Rue Arcimede. Dette er et prosjekt i Brussel, som ikke dekkes av Riksantikvarens database Askeladden, og ikke kan forventes å representere byggekostnader i Norge.
- Gunnerusgate 1 EM rehabilitering er tatt ut fordi prosjektet er vedlikeholdsfinansiert, og kostnadstallene dermed er mangelfulle for formålet med denne rapporten.

Når det gjelder vernestatus, er det sett på vernestatus per i dag, ikke for eksempel oppstartsår for prosjektet. Dette er gjort ved at den øvrige listen over rehabiliteringsprosjekter i tabell 3 (det vil si unntatt Rue Arcimede og Gunnerusgate) er gjennomgått opp mot Riksantikvarens database Askeladden, en karttjeneste med oversikt over vernede bygninger i Norge. Dette skriver Riksantikvaren på sine nettsider om databasen:

”Askeladden inneholder data om kulturminner og kulturmiljøer som er fredet etter kulturminneloven, vernet etter plan- og bygningsloven, eller kulturminnefaglig vurdert som verneverdige.”

Riksantikvaren, 2017d

Tabell 3 Rehabiliteringsprosjekter i Erfaringsdatabasen

HIÅ labbygget innvendig rehabilitering
HIOA sykepleierutdanning
Gunnerusgate 1 EM rehabilitering
Statens hus Vadsø
T5 Ombygging av lokaler til DSS
Eidsvollbygningen tilbake til 1814
HIG bygg A oppgradering
Statens kartverk rehabilitering
Bjørgvin ungdomsenhet
UIO Domus media fase 1 og fase 2
Grotten rehabilitering
Ila fengsel ny hovedvakt
HiMolde omb. kant/kj
HIB Onninebygget oppgradering
PHS Gardeleiren
UIB Bergen museum – sydfly
HiT E-bygg
Hustad fengsel avd. C
Eidsvoll ungdomsenhet
Campus Ås – Urbygningen
Gml Hovsetervei 3 bygg ABC
Huseby Kompetansesenter
Statens vegvesen Steinkjer kontorsted
HSN nytt simuleringssenter L-bygget
NIH rehabilitering
UIO preklodont.
Ila fengsel ombygging
Brussel – rehab Rue Arcimede
Rytterkorpset (inkl vedlikehold 14,9 MNOK)
Oscarshall (2009)
Sæterhytten
Regjeringens representasjonsanlegg
Norsk arkitektmuseum
Bankplassen 3, Paviljongen
Det kongelige slott, utbedring av tak
Det kongelige slott, rehabilitering slottsplassen

Tabellen oppgir potensielle referanseprosjekter, rehabiliteringsprosjekter med og uten vern.

Å holde Erfaringsdatabasen opp mot Riksantikvarens database bød på noen utfordringer. Statsbyggs prosjekter er typisk for større anlegg og omfatter gjerne enten flere eiendommer, eller en mindre andel av større tomter.

Eiendomsinformasjon er et viktig verktøy for å finne kulturminner i Askeladden. Dette ble løst for alle prosjektene, ved at adresser ble fremskaffet, fra institusjonene selv der det ikke er tilgjengelig i Erfaringsdatabasen på en tidseffektiv måte.

En annen usikkerhet var usikkerhet om Riksantikvarens database ga det fulle bildet, og om databasen er fullstendig oppdatert. Dette har sammenheng med Verneplanarbeidet, på formelt vern av statlige eiendommer, som har pågått i statlig sektor siden millenniumskiftet. Verneplanarbeidet pågår fortsatt, slik at endringer skjer. Eksempelvis kan Riksantikvaren, når de mottar en anbefaling om vern av en gitt bygning, som del av verneplanarbeidet, overprøve denne anbefalingen og i realiteten nedgradere bygningen, til lavere vern eller også til ikke vernet. Verneplanarbeidet har medført en økning på flere tusen fredede bygninger, i tillegg til mange bygninger med annen form for formelt vern, og det tar tid å legge inn all denne informasjonen.

Listen over mulige referanseprosjekter ble derfor også sjekket opp mot Statsbyggs prosjektpresentasjoner, på nett, som nevner vern dersom dette har vært et tema i prosjektet. Dersom det ble funnet vern disse to stedene, og informasjonen samsvarte, ble det ikke sjekket videre. Dersom det, for en gitt bygning, ikke ble funnet formelt vern disse to stedene, ble mulige prosjekter også sjekket opp mot den aktuelle kommunens karttjenester, og matrikkelen (Kartverket, 2017). Dersom det ikke ble funnet registrerte kulturminner noen av disse stedene, ble prosjektet sjekket ut av listen. Dersom det ble funnet informasjon om formelt vern i Askeladden eller Statsbyggs prosjektpresentasjoner, men det var diskrepans mellom de to kildene, ble prosjektene også sjekket opp mot aktuelle verneplaner, SKE-forskriften, lovteksten under Kulturminneloven som freder statlige bygninger (Lovdata, 2017a)), mot kommunale karttjenester og matrikkelen.

Til sist valgte vi også, for disse prosjektene, på grunn av grunnleggende usikkerhet, å kontakte Riksantikvaren, for å ha sikker informasjon fra den fremste autoriteten på området. Det viste seg at ett prosjekt, Rytterkorpset, var registrert med feil vernestatus i Askeladdens database. Dette kan skje dersom databasen ikke er fullstendig oppdatert, fordi ulike former for vern overlapper, eksempelvis kan en fredet bygning ligge i et område som er regulert til hensynssone bevaring, som er regionalt og lokalt formelt vern under Plan- og bygningsloven. Her var det et kommunalt vedtak (Gul liste, 2017). For andre bygninger pågikk verneplanarbeidet fortsatt, men de var underlagt Riksantikvaren siden de er foreslått vernet i landsverneplan under arbeid. Dette gjaldt R6 (Regjeringsbygg 6) og Statens hus Vadsø. Statens kartverk er justert fra verneklasse 1 til verneklasse 2 og den aktuelle verneplanen er ikke vedtatt enda, slik at den har regionalt/sectorinternt vern, og skal behandles av Riksantikvaren frem til verneplanene er endelig vedtatt.

Riksantikvaren har også vært hjelpelige med å avklare reelt versus formelt vern. I og med at vi ser på erfaringstall for rehabilitering av vernede bygninger, ikke bare fredede bygninger, er grad av vern en faktor. Eksempelvis er Slottet i Oslo ikke fredet, i henhold til Askeladden, det er bare kommunalt listeført. Kongelig eiendom

er ikke fredet etter kulturminneloven, men skal etter Stortingsproposisjon nr. 1 2004-2005 behandles som om den er fredet.

Som vårt utvalg av potensielle referanseprosjekter viser, finnes det en rekke variasjoner innenfor formelt vern. I hovedsak er det allikevel to kategorier; de som er fredet etter Kulturminneloven, som nasjonalt viktige kulturminner, og de som er vernet under Plan- og bygningsloven, som regionalt eller lokalt viktige kulturminner. Vi har valgt å bruke kun disse to kategoriene i vår oversikt, av hensyn til overførbarhet, lesbarhet og tydelighet.

Til sist ble ett prosjekter tatt ut av listen, slottsplassen, fordi det er utomhus.

Den endelige listen over referanseprosjekter, der de som inkluderte rehabilitering av vernede bygninger er tatt med, er som følger:

Tabell 4 Referansetall for rehabiliteringsprosjekter med vern, utført av Statsbygg

Navn	Grad av vern: Fredet (nasjonalt) eller på annen måte vernet (PBL/Kommunalt listeført/sectorinternt vern)
Norsk arkitektmuseum	Fredet
Bankplassen 3, Paviljongen	Fredet
Rytterkorpset (inkl vedlikehold 14,9 MNOK)	Fredet
Oscarshall	Fredet
Regjeringens representasjonsanlegg	Vernet
Sæterhytten	Fredet
Det kongelige slott, utbedring av tak	Fredet
Det kongelige slott, rehabilitering slottsplassen	Fredet
Huseby Kompetansesenter	Vernet
NIH rehabilitering	Fredet
PHS Gardeleiren'	Vernet
Campus Ås - Urbygningen	Fredet
R6 - Utvidelse av kontorer til regjeringskvartal'	Fredet
Gimle terrasse 5 + 7'	Vernet
Eidsvollbygningen tilbake til 1814'	Fredet
Statens kartverk rehabilitering'	Vernet
UIO preklodont.	Fredet
Tønsberg akutt'	Fredet
Statsarkivet i Bergen'	Fredet
Statens hus Vadsø'	Fredet
UIO Domus media fase 1 og fase 2'	Fredet
Grotten rehabilitering	Fredet
UIB Bergen museum - sydfløy'	Fredet
Gml Hovsetervei 3 bygg ABC	Vernet

5 Analyser og resultater Datasett 1: KVVU- /KS1 dokumentasjon

Dette kapitlet ser på diskusjon av kostnader i KVVU/KS1-dokumentasjon som omfatter potensielt fraflyttede bygg

For de utvalgte prosjektene i tabell 2 er det samlet inn tilgjengelig KVVU- og KS1-dokumentasjon fra Trailbase, april 2017. Dokumentasjonen er supplert for tre prosjekter, der informasjonen ikke fantes i Trailbase på tidspunktet (KVVU Nationaltheatret, DNS og Tingretten i Bergen). Dokumentene som er gjennomgått for å se på eventuell diskusjon av fraflyttede bygg, samt produsenter av dokumentene, er oppgitt i tabell 5.

Tabell 5

Prosjekt	KVVU/KS1	Dokumenter gjennomgått	Utfører/kvalitetssikrer
78 Nasjonalmuseet			
	KVVU	KVVU Utbyggingsprosjektet 2008/ KVVU Pres styret ("Plan for investering og drift") 2006	Metier AS
	KS1	KS1 273 vurdering av alternativanalyse 2009/KS1 274 plan for investering og drift 2006/KS1 276 Kvalitetssikring av konseptvalg 2006	Terramar AS og Asplan Viak AS
86 NVH			
	KVVU	KS1 292 (Sic)Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet- Behovsanalyse, strategi, krav Kunnskapsdepartementet, juli 2006	Kunnskapsdepartementet, Metier AS
	KS1	KS1 287	Dovre International AS Transportøkonomisk institutt (KS1)/
138 Kulturhistorisk museum			
	KVVU	391 Grunnlag KS1 / Grunnlag KS1 Grunnlag for kvalitetssikring av konseptvalg – KS1 Dato: 08.05. 2009	UIO – KULTURHISTORISK MUSEUM- Kunnskapsdepartementet har ledet utredningen og dokumenteringen av alternative konsepter for Kulturhistorisk museum.
	KS1	KS1 138 Kvalitetssikring fase 1 (KS1 – konseptvalg) av Kulturhistorisk museum Rapport til Finansdepartementet og Kunnskapsdepartementet Versjon 1.0, 23. oktober 2009 og Versjon 1.1, 16. november 2009 (som også utreder et tilleggsalternativ, og derfor har et ekstra kapittel og vedlegg, ellers er rapportene like).	Metier AS og Møreforskning Molde AS
220 Regjeringskvartalet			
	KVVU	KVVU Fremtidig regjeringskvartal	Metier, LPO, OPAK
	KS1	KS1 Fremtidig regjeringskvartal	Dovre Group Transportøkonomisk institutt

248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU			
	KVU	Brev, tilleggsutredning til KVU / 1553.pdf KVU / KVU vedlegg 3	Rambøll, tilleggsanalyse utarbeidet av pka arkitekter og Rambøll arkitekter
	KS1	KS1 Framtidig lokalisering av campus / KS1 vedlegg 7 / KS1 Vedlegg 8 /	Metier AS og Møreforskning Molde AS
265 Nationaltheatret			
	KVU	KVU hentet fra nett	Terramar AS, Oslo Economics AS, Snøhetta AS. Statsbygg har bistått. Vurderinger fra BlueNode Theatre Consultants & Engineers og AIX Arkitekter AB - Teater
	KS!	KS1 Nationaltheatret	Metier og Møreforskning Molde
270 Den Nationale Scene			
	KVU	KVU DNS innsyn Finansdepartementet	Atkins Norge AS og Oslo Economics AS Snøhetta AS
	KS1	1897.pdf	PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting.
272 Tullinløkkaområdet			
	KVU	Alternativanalyse Tullinløkka / KVU Tullinløkkaområdet	KVU Statsbygg, alternativanalyse Oslo Economics, Snøhetta, Atkins
	KS1	KS1 Alternativanalyse / KS1 Usikkerhetsanalyse /Tullinløkka KS1 KVU	Menon economics, DNV GL og ÅF Advansia, arkitekt Alv Skogstad Aamo har bidratt.
273 Ny rettsbygning i Bergen			
	KVU	Innsyn fra Statsbygg: KVU, oversendelsesbrev, vedlegg 3,4,5,6 og 7 / Innsyn fra Justisdepartementet, duplikat, status, mandat, tilleggsutredning	Statsbygg, Metier AS, OPAK AS og Dark arkitekter
	KS1	KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen /vedleggene: 7a, 7b, 7c, 7d, 7e, 9, 13	PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting.

Dokumentene er gjennomgått for strukturell vektlegging av kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg, diskusjon av kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg generelt, verdivurderinger i forhold til mulig fraflyttede, vernede bygg, og øvrige, interessante funn tilknyttet fraflyttede, vernede bygg.

5.1 Strukturell vektlegging av eventuelle fraflyttede bygg

Dokumentene i tabell 5 er gjennomgått for å se på eventuell diskusjon av kostnader (både positive og negative kostnader, eventuelle inntekter er altså også tatt med) forbundet med fraflyttede, vernede bygg.

Første trinn har vært å undersøke om diskusjon av slike kostnader overhodet finnes. Det er sett på om diskusjon av kostnader for fraflyttede bygg finnes i dokumentene i sin helhet, og om det er strukturelt vektlagt: Om det finnes i informasjonstette deler

av dokumentene, Innledning, Sammendrag, Innholdsfortegnelse, samlet vurdering og anbefaling, der det som vurderes å være sentral informasjon for beslutning i et prosjekt, nevnes. De forenklete funnene vises i tabell 6. ”JA” betyr at det er funnet omtale av kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg, ”NEI” betyr at det ikke er gjort slike funn.” –” betyr at den aktuelle rubrikken ikke er gjeldende for de aktuelle, tilgjengelige dokumentene, eksempelvis at dokumentet ikke inneholder et sammendrag, eller at vedlegg ikke er inkludert i dokumentene.

Tabell 6 Omtale av kostnaden av fraflyttede, vernede bygg

Prosjekt	Innledning	Sammendrag	Innholdsfortegnelse	Samlet vurdering	Anbefaling	Annet	Funn i vedlegg
78 Nasjonalmuseet							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	NEI
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI
86 NVH							
KVU	NEI	NEI	NEI			NEI	NEI
KS1	NEI	JA	NEI	NEI	NEI	JA	JA
138 Kulturhistorisk museum							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	NEI
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	JA
220 Regjeringskvartale							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	NEI
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	JA	NEI
248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI
265 Nationaltheatret							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI
270 Den Nationale Scene							
KVU	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	
KS1	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI	NEI
272 Tullinløkkaområdet							
KVU	JA	JA	JA	JA	JA	JA	
KS1	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
273 Ny rettsbygning i Bergen							
KVU	NEI	JA	NEI	JA		NEI	NEI
KS1	NEI		NEI	JA	NEI	JA	NEI

Der rubrikker står åpne, finnes ikke de elementene kolonnen gjelder for, i det aktuelle dokumentet.

Denne forenklete tabellen velger bort informasjon; hvilke funn som er bakgrunn for vurdering av JA og NEI. Dette har ikke alltid vært lett å vurdere. Hva er nevnt, kostnad, markedsverdi, fraflytting, kostnad forbundet med fraflytting, kulturminneverdi, identitet, bygningens kvalitet? Kostnad kan som nevnt være både

positiv og negativ, dermed kan også en tildelt salgsverdi tolkes som kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg. Skal en godkjenne ikke-prissatte effekter som kostnad, eller kun kvantifisert kostnad? Ikke-prissatte effekter er ikke tatt med i denne registreringen.

Kvantifiserbare kostnader kan også refereres til uten å kvantifiseres, slike funn er tatt med som treff. I og med at utgangspunktet for denne rapporten er en vurdert manglende diskusjon av kostnaden av fraflyttede, vernede bygg, er eventuell tvil kommet JA-vurderingen til gode. Dette for å motvirke rapportforfatteres mulige forutinntatthet. For åtte av ni prosjekter er det heller ikke flere funn, annet enn for ett av prosjektene, 272 Tullinløkkaområdet, enn at disse kan belyses nærmere, slik at leseren selv kan gjøre en vurdering. For prosjekt 248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU er det en grundig diskusjon av fraflytting av en eksisterende campus, med en rekke interessante betraktninger; men den aktuelle campusen, Dragvoll, har ikke vernede bygninger. Det har derimot den mer sentralt beliggende campusen Gløshaugen, som det anbefales å videreutvikle. Slik sett kommer en KS1-dokumentasjon hvis anbefaling kan oppfattes som gunstig fra et kulturminnevernståsted, tilsynelatende dårlig ut av tabell, fordi fraflytting av vernede bygg ikke er et tema, ikke bare i dokumentasjonen, men i realituasjonen. Det samme gjelder for de i tabell 6 tilsynelatende ignorante prosjektene 265 Nationaltheatret og 270 Den Nationale Scene. For disse to prosjektene er videre drift i dagens bygninger del av rammebetingelsene, gitt i mandatet for utviklingsprosjektene og KS-oppgavene. Kostnad forbundet med videre bruk er beregnet, med ulike alternativer, og ditto ulike kostnadsestimater. Disse estimatene viser svært ulike kostnader for videre bruk av samme bygning, basert på ambisjonsnivå og valg av løsning (). Disse tre prosjektene, 248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU, 265 Nationaltheatret og 270 Den Nationale Scene, utmerker seg i tabell ved å være de eneste uten et eneste treff for diskusjon av kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg.

Det er også et annet byggeprosjekt som utmerker seg, men med omvendt fortegn. Prosjekt 272 Tullinløkkaområdet er i sin grunnleggende oppgave, å skape ny aktivitet i fraflyttede, vernede bygninger på og ved Tullinløkka, uløselig knyttet til kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg. Det er interessant å se en slik tilnærming til dette området, som også var helt sentralt i den eldste av KS1-dokumentasjonen vi ser på i denne rapporten, 78 Nasjonalmuseet. I prosjekt 78 Nasjonalmuseet endte det som kjent med fraflytting, etter et KVV-/KS1-arbeide som kun i liten grad diskuterte kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg.

Nedenfor følger beskrivelser av funnene som gir bakgrunn for tabellen. For spesielt interesserte finnes det mer detaljerte beskrivelser i vedlegg. For KVV/KS1-rapporter denne rapporten ser på, utenom Tullinløkka, er alle funn gjengitt i vedlegg. For Tullinløkka-prosjektet er det så mange funn at det ikke var tilrådelig.

5.1.1 78 Nasjonalmuseet

KS1-dokumentasjonen for Nasjonalmuseet er den eldste dokumentasjonen vi ser på. Denne kvalitetssikringen var et pionerprosjekt på kvalitetssikring av konseptvalg for formålsbygg. KS1 så opprinnelig, i 2006, kun på alternativer på Tullinløkka, grunnet politiske føringer. Dette ble senere kritisert, fordi det reduserte mulighetsrommet til et variantvalg. I 2008 ble det derfor utført en tilleggsutredning for nytt nasjonalmuseum ved Vestbanen. Nybyggalternativet ved Vestbanen er nå under oppføring, og fordrer fraflytting av bygninger for de eksisterende museene som inngår i Nasjonalmuseet, med unntak av Nasjonalmuseet Arkitektur. Denne samlokaliseringen av eksisterende museer og gallerier, innebærer fraflytting av profilerte, vernede formålsbygg. Når det gjelder den strukturelle gjennomgangen, har Nasjonalmuseet ett JA, under "Annet" i KVU. Dette er på grunn av denne setningen:

"Under enhver omstendighet regnes det som sannsynlig at Statsbygg vil ha ansvaret for rehabilitering av de to eksisterende bygningene, Nasjonalgalleriet og Historisk museum." ,

KVU Pres styret, kapittel 8.1 Finansieringsplan, s.67

Fraflytting er allikevel ikke egentlig et tema. Kommentaren går mer på videre bruk kombinert med et samlokalisert nybygg.

Hovedargumentene for det valget som ble tatt, nybygg på Vestbanetomten, var i hovedsak økonomi, politiske føringer og "Tullinløkka som et åpent byrom". KVU vurderte at netto nåverdi var 200-800 M høyere for nybygg på Vestbanetomten enn for de øvrige alternativene. Investeringskostnaden var 100-600 millioner lavere for nybygg på Vestbanetomten enn for de øvrige alternativene. KS1 vurderte at det var en differanse på 1100 M for alternativene samlokalisering på Tullinløkka og samlokalisering på Vestbanetomten, men høyest kostnad for Vestbanen. KS1 vurderte at usikkerheten var høyest for Tullinløkka-alternativet.

Et ønske om å bygge under bakken, sees i flere av prosjektene som er gjennomgått for denne rapporten, også for Nasjonalmuseet. Dette ønsket bunner i et ønske om å etterkomme krav i tilknytning til politiske føringer og formelt vern av bygninger. Ironisk nok er kravet om løkka som et åpent byrom, grunnet blant annet i et ønske om å ivareta kulturminneverdier, en årsak til fraflytting av nasjonalgalleribygningen.

Kommentar: Det kan diskuteres hvorvidt økonomi var et reelt argument for nybygg, når en ser de faktiske kostnadene for nytt nasjonalmuseum og summene som oppgis for aktivisering av blant annet Nasjonalgalleribygningen i KVU/KS1 for Tullinløkkaområdet. Det kan også diskuteres hvorvidt fortetting i en allerede urban situasjon, er negativt for kulturminneverdier, og om bygging under bakken, som kan skade selve fundamentene for de vernede bygningene, er positivt. At usikkerheten ble vurdert å være høyest for alternativene på Tullinløkka, viser at det ikke bare er det

totale kostnadsbildet som kan bli feil, når en ser bort fra følgekostnader for fraflyttede bygg.

5.1.2 86 NVH

At Norsk veterinærhøyskole og Veterinærinstituttet skulle flyttes fra Adamstuen til Ås, var ikke gitt. KVVU påpekte at faglig vurdering anbefalte sammenslåing med Universitetet i Oslo, mens regjeringen ønsket sammenslåing med UMB. Det fremkommer tydelig av dokumentasjonen at en sammenslåing med UMB, med samlokalisering på ÅS, ville medføre betydelige kostnader. Alternativet Ås kom vesentlig dårligere ut enn alternativer på Adamstuen i den samfunnsøkonomiske analysen i KS1. Allikevel ble alternativet på Ås valgt. NVH var altså, i utgangspunktet, en KS1 som anbefalte videre bruk av vernede bygninger, med bakgrunn i samfunnsøkonomisk analyse.

Fraflytting av de vernede bygningene på Adamstuen ble problematisert. Det ble påpekt at en flytting ville frigjøre bygningene på Adamsstuen, men at flytting også kunne medføre ulempe, for eksempel for ansatte som fikk lengere reisevei til jobb. Samtidig ble det slått fast at slik ulempe var vanskelig å beregne, fordi den kan være subjektiv. Dermed kunne slike vurderinger svekke tilliten til analysen. Beste alternative bruk av fraflyttede bygg og ulempe forbundet med flytting er derfor ikke tatt med i analysen.

I KS1 tas det med beregnet restverdi for nybygg, med forholdsvis kort beregnet levetid, fordi nybygg har levetid som er lenger enn analyseperioden. Dette gjøres ikke for eksisterende, vernede bygg. Disse avskrives over analyseperioden, og en står igjen med tomteverdien. Samtidig settes forventet markedspris for Adamsstuen til 660 millioner. Salgsverdien tillegges ikke samfunnsøkonomisk relevans, fordi en slik transaksjon ikke påvirker samfunnets samlede nytte.

Adamsstuen ble samlet sett vurdert som det beste alternativet, men nybygg på Ås ble den endelige, politiske beslutningen.

Kommentar: NVH er eksempler på argumenter for å definere bort kostnader for og andre forhold vedrørende potensielt fraflyttede bygg.

Det kan diskuteres å beregne restverdi for nybygg, men ikke for eksisterende, vernede bygninger, som allerede har stått lenger enn beregnet levetid for nybygg, og som det er lovpålagt å bevare for fremtiden

NVH er også et eksempel på at samfunnsøkonomisk analyse anbefaler fortsatt bruk av vernede bygninger, men i dette tilfellet ble nybyggalternativ allikevel foretrukket av beslutningstagere.

5.1.3 138 Kulturhistorisk museum

Historisk museum er del av Universitetet i Oslo, og har to lokaliteter: Historisk museum og Vikingskipshuset. Historisk museum, Frederiks gate 2, på Tullinløkka i Oslo sentrum er i europeisk art nouveau, og karakteriseres av Riksantikvarens som et ”vesentlig bidrag” til art nouveau arkitektur i Norge (Kulturminnesøk, 2017).

Vikingskipshuset på Bygdø huser skipsfunn fra vikingetiden som er unike i verdenssammenheng. Vikingskipene er så skrøpelige at det er blitt debattert og utredet et antall ganger om de kan flyttes, og om det er noe en bør utsette dem for. Bygningen på Bygdø er tegnet av Arneberg spesielt for skipene (Store Norske Leksikon, 2017d). Bygningens gavlvegger ble murt helt ferdig først etter at skipene var plassert inne, og skipene kan ikke flyttes ut av bygningen uten riving. Alternativer i KVV var 0+, samlokalisering på Tullinløkka eller på Bygdø, nybygg i Bjørvika, og et alternativ der Vikingskipshuset på Bygdø bygges på, mens Historisk museum flyttes til Tøyen der Munchmuseet ligger. For Kulturhistorisk museum er temaet kostnader for fraflyttede bygg oppe til diskusjon i ”annet” i KVV, samt i ”annet” og i vedlegg for KS1.

I KVV er ikke kostnader for renovering av Historisk museum dersom Kulturhistorisk museum flytter ut, medtatt. Dette fordi staten står fritt til å forvalte eller selge eiendommen. Det vises til at Fornyings- og arbeidsdepartementet og Kunnskapsdepartementet skal samarbeide om en plan for Tullinløkka, i forbindelse med at det bygges nytt nasjonalmuseum på Vestbanetomten og Nasjonalgalleribygningen, beliggende rett ovenfor Historisk museum, på Tullinløkka, fraflyttes. For Vikingskipshuset, foreslås det overtatt av Folkemuseet på Bygdø.

KS1 er det treff for Annet og i vedlegg. KS1 påpeker at konsekvensene for staten ved fraflytting av fredede bygninger undervurderes, med henvisning til debatten rundt nasjonalgalleribygningen. Fraflytting gis negativ verdi, for Vikingskipshuset for å ivareta helheten i Arnebergs verk, og for Historisk museum i forhold til ”byggets opprinnelige intensjon” (KS1, *Kulturhistorisk museum, Metier og Møreforskning, V1.0 s. 67*). KHM’s lokaler på Tullinløkka verdivurderes til kr. 0, på grunn av vern, og behov for rehabilitering. Rehabiliteringskostnad, til fortsatt bruk som museum, stipuleres til kr. 50 000 per m². Bygningene omtales som ”heftet med krav til vern”. Dette kan beskrives som negativt ladet ordbruk.

En gjennomgående utfordring for samfunnsøkonomisk analyse i KS1-dokumentasjonen som er gjennomgått i dette dokumentet, er sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger. Der det ikke er forsvarlig å beregne en virkning i kroner og øre, beregnes den som en ikke-prissatt virkning, typisk på en 9-trinns skala fra ---, via 0, til ++++. Dette refereres til som ”plussminusmetoden” i noen dokumenter. For KHM er det bare inntekter fra billettsalg og kafe/museumsbutikk som er prissatt. Billettprisen er 50 kr. Museumsbutikken på Bygdø selger i snitt for 14

kr. per besøkende. For Historisk museum er tallet lavere. Eksisterende dekningsbidrag er vurdert til 65%, med eksisterende samlede inntekter på 13,2 M per år (S. 91, KS1).

Kommentar: Utfordringen i forhold til kostnader for fraflyttede, vernede bygg vises også i dette prosjektet. En interessant diskusjon som kommer opp, er vurdering av ikke-prissatte virkninger, og graden av ikke-prissatt nytte for KVU/KS1-prosjektene. Dette illustreres med de prissatte virkningene på nyttesiden for dette prosjektet (50 kr i billettinntekter, ≥ 14 i salg per besøkende). Det finnes i dag ikke tilstrekkelige verktøy for prissatt nyttevurdering av (vern av) kulturminnevernverdier, men dette gjelder, som en ser her, også for en rekke virkninger av øvrige tiltak som gjøres (Bull-Berg, Volden og Grindvoll, 2014).

5.1.4 220 Regjeringskvartalet

Nytt regjeringskvartal er et symboltungt prosjekt med tragisk årsak, i terroren 22. juli 2011. Det er et sterkt ønske om høy sikkerhet og utnyttelsesgrad, kombinert med fortsatt, langsiktig plassering i samme område som dagens regjeringskvartal:

*” Med referanse til mandatet er det lagt til grunn at **hovedtyngden av departementene skal lokaliseres i det nåværende regjeringskvartalet med tilgrensende områder og at departementene skal være lokalisert i området i mange tiår fremover.** ”*

Fremtidig regjeringskvartal, Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), Dovre Group og Transportøkonomisk institutt, s 7

Føringene om samlokalisering og langsiktighet legger et stort press på vernede bygninger i området, for å skaffe tilstrekkelig byggegrunn, og i undersøkelsen av mulighetsrommet ble det sett på alternativer som ”berørte bevaringsverdier” (KVU, s. 83-88) for en rekke vernede bygninger: Trefoldighetskirken, Margaretakyrkan, Deichmanske bibliotek, Finansdepartementet (G-blokk), Y-blokken og Høyblokken, brannstasjonen, samt vernede bygninger i Fredensborgveien, Akersgata samt øvrige områder.

I de utarbeidede alternativene, er det inkludert alternativer der blant annet Y-blokk, H-blokk og G-blokk forutsettes revet. Victoria Terrasse forutsettes avhendet i KVU, ved vurdering av nybyggalternativet.

Fem kriterier brukes til å rangere konseptene:

”1. Effektivitet og samhandling

2. Sikkerhetsløsning

3. Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling

4. Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet

5. Bevaring av bygninger og kunst”

Fremtidig regjeringskvartal, Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), Dovre Group og Transportøkonomisk institutt, s 7

Kvalitetssikrerne viser i KS1 at det ikke er mulig å oppfylle alle de fem kriteriene, kombinert med samlokalisering og langsiktighet.

Et argument for å rive, var en prisdifferanse mellom rehabilitering av bygningen og kostnad for et tilsvarende nybygg, i KVVU vurdert til 400 M. KVVU beskriver dette som ”Kostnaden ved å oppnå en bedre score på «Bevaring av bygninger og kunst»”. Dette er tilfeldigvis også prisen for å leie erstatningslokaler i ett år, ifølge KS1, som fremhever dette som et argument for fremdrift i prosjektet. Debatten om riving av Høyblokken, en beslutning som nå er reversert, og Y-blokken, som er besluttet revet, men der offentlig debatt fortsatt pågår, kan sies å være omfattende, og kan tenkes å bidra til en forsinket fremdrift i prosjektet.

Kvalitetssikrerne påpekte også at ebdelig valg av alternativ var et verdivalg som måtte tas av beslutningstagerne:

“Fastlegging av nødvendig sikkerhetsnivå, og bevaring eller riving av bygninger med høy verneverdi, er to viktige verdivalg. Valg av nødvendig sikkerhetsnivå påvirker også sikkerheten for andre aktører, og er i ytterste konsekvens et valg om hvilket samfunn vi skal ha fremover. Bevaring av bygninger er viktig, men må veies opp mot andre virkninger. Muligheten for å realisere en langsiktig samlokalisering i regjeringskvartalet er i stor grad avhengig av verdivalgene for disse to spørsmålene. Dette er prinsipielt illustrert i scenariene under.”

Fremtidig regjeringskvartal Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), Dovre Group Transportøkonomisk institutt, s 13-14

Anbefalt alternativ, Alternativ 5 Øst, forutsetter at R5, R6, T5 og G1 i dagens regjeringskvartal avhendes. Under kostander kjøp/salg av eiendom i KVVU har det anbefalte alternativet -3080 M i investeringskostnad. Dette refererer til avhending av eiendom. I vedlegg ”Referansedokument 9 Elektronisk vedlegg. Forutsetninger for alternativ- og usikkerhetsanalyse Metier AS” i KVVU, er denne summen -3196 M, fordelt med -87M for teatergata 3, -283 M for G1, -819 M for R6 og -2007 M for R5. Kjøp av eiendom er i alternativ 5 øst vurdert til 301 M+115 M+652 M, slik at netto eiendomserverv ender på -2129 M i kostnad. Disse 2129 millionene er en viktig årsak til at alternativ 5 øst kommer godt ut i den samfunnsøkonomiske analysen.

Salg av bygninger nevnes gjentatte ganger i KS1, fordi det er en viktig kostnadsfaktor. Salgsprisen for R5 og R6 er hhv 2 MRD og 800 M. Det påpekes at alternativene der

R5 og R6 selges kommer uforholdsmessig ut, fordi de alternativene som ikke selger disse bygningene, i tillegg belastes rehabiliteringskostnader. Kvalitetssikrer vurderer at salgsprisen forutsetter at bygningene er i god stand, og belaster også alternativene som selger R5 og R6 med rehabiliteringskostnader. Kvalitetssikrer påpeker også at dersom bygningene forblir i statlig eie, vil dette "favorisere konsept 0, 1, 2 og 3". At bygningene forblir i statlig eie kan blant annet skje dersom arealbehov for nytt regjeringskvartal er beregnet for lavt, som kvalitetssikrer peker på at er godt mulig. KS1 påpeker at salg av eiendom ikke påvirker investeringskostnaden:

"Som tabellen under viser er investeringskostnader i KVU-rapporten oppgitt uten moms og med reduksjon for salg av eiendommer. (...)Investeringskostnadene i kvalitetssikringen oppgis med moms samt at tomte- eller eiendomskjøp inkluderes. Investeringskostnadene i kvalitetssikringen reduseres ikke ved avhending av bygg. Dette for å sikre riktig kostnadsreferanse for videre prosjektutvikling, kvalitetssikring og styring. Investeringskostnaden for å realisere et fremtidig regjeringskvartal påvirkes ikke av om staten velger å finansiere prosjektet ved å selge eiendommer. Forventede investeringskostnader fra kvalitetssikringen inkluderer dermed nødvendige eiendomskjøp, men ikke salg av eiendommer som i dag er på statens hånd. I analysen av de samfunnsøkonomiske kostnadene i neste kapittel tas eventuelle eiendomssalg med."

Fremtidig regjeringskvartal Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), Dovre Group Transportøkonomisk institutt, s 90

Kommentar: KVU/KS1 for Regjeringskvartalet fikk mye oppmerksomhet. Den berører vernede og fredede bygg som er rivnings- og fraflyttingstruet. Den er et godt eksempel på at forutsatt avhending av eiendom kan påvirke kalkylen i stor grad, og innehar også en påminnelse om at KVU/KS1-dokumentasjon er et beslutningsgrunnlag, mens endelig beslutning, som også innebærer verdivalg, tas av politikere.

5.1.5 248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU

NTNU ble opprettet i 1996, i forbindelse med sammenslåing av flere høyere utdanningsinstitusjoner i Trondheim (NTNU, 2017a). Denne formelle sammenslåingen har imidlertid ikke ført til omfattende samlokalisering. Ulike avdelinger er spredd i og ved Trondheims bykjerne, eksempelvis musikk ved konserthuset og medisin ved sykehuset, mens avdelingen på Dragvoll ligger lenger unna bysenteret og de øvrige avdelingene. Avdelingen på Dragvoll har også i lengere tid vært plaget med byggetekniske problemer. Det har i en årrekke blitt debattert om en allikevel skal fortsette å utvikle Dragvoll som campus, eller flytte den nærmere avdelingene i byen, mer spesifikt til en samlokalisering med campus på Gløshaugen. Campus på Gløshaugen, den gang NTH, åpnet i 1910, mens campus Dragvoll, den gang NLHT, åpnet i 1978. I denne KS1-dokumentasjonen utreder en altså fremtidig Campus NTNU, og ser på en rekke muligheter, men med en underliggende historie om ønsket fraflytting av nyere bygningsmasse på campus Dragvoll, uten formelt vern, til fordel for campus Gløshaugen, med anselig andel eldre bygningsmasse med formelt vern.

Avveiningene står i det vesentlige mellom delt eller samlokalisert NTNU, og fokuset er på Dragvoll og Gløshaugen. KS1-prosjektet fremtidig Campus NTNU gjør seg en del betraktninger som ikke sees så tydelig i annen KS1-dokumentasjon vurdert i denne rapporten. Disse gir imidlertid ikke grunnlag for JA i tabell 6, da bygningene på Dragvoll ikke er vernet. Vi har allikevel valgt å referere noen av betraktningene:

KVU forutsetter at alle tomter som er berørt av analysen, vil ha en alternativanvendelse. KVU påpeker at det koster å fraflytte formålsbygg til fordel for nye formålsbygg:

”Oversiktene viser at det er en forskjell i nåverdi på ca. 2 mrd. kroner mellom en delt løsning (konsept 1) og den rimeligste samlokaliserte løsningen (konsept 3). Hovedårsaken til forskjellen ligger i den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å forlate en eksisterende bygningsmasse som er tilrettelagt for utdanning og forskning som må konverteres til annet formål, samtidig som man erstatter bygningene med nye et annet sted. Konsept 2 har en samfunnsøkonomisk kostnad som er ca. 700 mill. høyere enn konsept 3. Hovedårsaken er at konsept 2 forutsetter riving av enkelte bygninger for å erstatte med nye bygninger noe som innebærer høyere kostnad.”

KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning Rambøll s. 98³

Det understrekes at en gradvis fraflytting må håndteres, gjennom en plan for bruk i overgangsfasen.

KVU har også andre innfallsvinkler som kan være verdt å merke seg. Areal per student er ulikt for Dragvoll og Gløshaugen. Det brukes vesentlig mye mer areal per student for Gløshaugen, med flere eldre, vernede bygg, enn på Dragvoll, hhv 30 og

10 m² per student. Dette som kunne vært forklart med å antyde ineffektivitet/en mindre fordelaktig brutto/nettofaktor. I stedet for henvises det til at Gløshaugen har 60 000 m² laboratorier og verksteder, samt at hovedadministrasjonen (for NTNU) er på Gløshaugen.

KVU påpeker at det er vedlikeholdsetterslep på begge Campus. Dette er ikke et problem som i hovedsak knyttes til eldre, vernede bygg. NTNUs bygninger er reist over en periode på 100 år. For vedlikeholdsetterslep er det særlig bygninger fra 50-60-tallet som trekkes frem. Bygninger fra 70-80-tallet nevnes også. Det pekes på at arealene på Dragvoll er planlagt for en annen lærings- og undervisningssituasjon, og "funksjonell levetid" nevnes. Særlig problematiseres lav takhøyde, som en hindring for å installere oppdatert ventilasjon.

Generelt ser en ofte at virkninger som kan prissettes, allikevel vurderes som ikke-prissatte virkninger. Dette gjelder for eksempel klimagevinst. I KVU for Framtidig campus NTNU er det regnet på CO₂-gevinst av flytting. Med bruk av CO₂-ekvivalenter gir dette et resultat på 143,5 M, noen som karakteriseres som "tilnærmet neglisjerbart i forhold til kostnadskomponentene i den samfunnsøkonomiske analysen." (KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning, 7.3.3 Innovasjon/ nyskaping, Rambøll s. 121). Endret reisetid for berørte ansatte og studenter inkluderes også i den samfunnsøkonomiske analysen. Nåverdien beregnes til 750 M, i sin helhet på grunn av studentenes reduserte reisetid (En studenttime er verdsatt til 70 kr.).

Utgifter til "lett renovering" er i KVU vurdert til 13 500 kr per m², for de arealene der dette er nødvendig, både på Dragvoll og Gløshaugen. Allerede i tilleggsutredning fra Kunnskapsdepartementet fremkommer det at tall for rehabiliteringsprosjekter kan variere:

"NTNU presenterer mulig disponering av rammene på nybygg, ombygging og infrastrukturtiltak som framgår av tabellen nedenfor og tabell 4.1 i rapport fra NTNU. Universitetets drøfting tar utgangspunkt i KVUens konsepter 1 (Delt) og 3 (Byintegrert). Nybyggkostnad som er lagt til grunn er 43 700 kr/m² (bygg 38 000 kr/m² og utstyr 5 700 kr/m², eksklusiv tomtekostnader) og ombyggingskostnad på 13 500 kr/m² eksklusiv mva. Dette er samme nøkkeltall som er benyttet i KVUen og målt i 2013-kroner. Kostnaden for ombygging er valgt for porteføljen som helhet, dvs. det er fastsatt en gjennomsnittlig oppgraderingskostnad. Kostnaden er anslått til å dekke et varierende oppgraderingsbehov hvor deler av arealene må gjennomgå omfattende tiltak og andre deler kan gjennomgå lettere tekniske oppgradering. Reell oppgraderingskostnad vil sannsynligvis avvike noe fra anslagene. FAVEO har vurdert ombyggingskostnader for NTNUs campusplan og estimert kostnaden for lett renovering til 11 250 kr/m² og tung renovering til 27 750 kr/m². En byggepris på 38 000 kr/m² kan synes høyt, men er i nedre sjikt av hva Statsbygg bygger for. Byggeprisen vil influeres av en rekke forhold, ikke minst standard. Vi viser ellers til diskusjonen under pkt. 11."

Framtidig lokalisering av Campus NTNU Tilleggsutredning til konseptvalgutredning, Kunnskapsdepartementet, 9.1. Generelle kommentarer, s 14-15

I KS1 er det, i likhet med KVVU, ikke gjort funn av diskusjon av kostnader for fraflyttede, vernede bygg, i henhold til tabell 6. Det er allikevel, i likhet med for KVVU for dette prosjektet, noen betraktninger denne rapporten velger å fremheve. KS1 ser på referansetall for rehabiliteringsprosjekter, og finner at disse varierer sterkt. KS1 ser på referanseprosjekter, som varierer fra 5 400 til 35 100 kr/m², med et gjennomsnitt for Statsbyggprosjekter i perioden 2004-14 på 15 600 kr. Dette er da ikke spesifikt for rehabilitering av vernede bygninger. KS1 vedlegg 7 ”Nøkkeltallsanalyse - Universitets- og høyskolebygg” går nærmere inn på referanseprosjekter og -tall. KS1 kommenterer også den reduserte fleksibiliteten i rehabiliteringsprosjekter kontra nybygg:

”Som det fremgår av dette er kostnadsnivået i stor grad avhengig av valg som foretas bevisst eller ubevisst. Utbyggeren har dermed stor mulighet for å påvirke kostnadsnivået.

Til forskjell vil ombyggingskostnader i stor grad være avhengig av tilstanden på bygget som skal ombygges, og hvilket formål det skal ombygges for. Ombyggingskostnader vil derfor i langt mindre grad være styrbar sammenlignet med nybyggkostnader. Eksempelvis kan det avdekkes bygningstekniske forhold som må utbedres i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Selv om slike forhold i utgangspunktet ikke var en del av ombyggingsprosjektet, må de i mange tilfeller gjennomføres for å få godkjenning.”

Kvalitetssikring av konseptvalg «Framtidig lokalisering av Campus NTNU» Rapport til Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet, Metier AS og Møreforskning Molde AS, 5.3 Sentrale faktorer som påvirker enhetspris og kostnadsnivå – nybygg, s26

KS1 påpeker også det kvalitetssikrerne oppfatter som en utbredt holdning til ikke-prissatte effekter. Det må understrekes at kvalitetssikrer også bestrider dette synets relevans for det aktuelle prosjektet:

”En innvending som ofte fremlegges i forhold til ikke-prissatte effekter er at det vil være en tendens til at slike effekter ofte er marginale. Argumentet for et slikt syn er at dersom det finnes store ikke-prissatte effekter i samfunnet så vil det som oftest finnes incentiver til å hente ut disse effektene ved en eller annen form for arbitrasje. (...) Med andre ord: Det vil være incentiver til å internalisere store ikke-prissatte nytteeffekter helt eller delvis ved hjelp av markedsmekanismen, noe som da innebærer at effekten blir prissatt.”

Kvalitetssikring av konseptvalg «Framtidig lokalisering av Campus NTNU» Rapport til Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet, Metier AS og Møreforskning Molde AS Vedlegg 5 Utdypende om ikke-prissatte virkninger og realopsjoner, Metode, s 79

Kvalitetssikrer mener at dette ikke er så relevant for NTNU, da gratis utdanning er et samfunnsoppdrag. Det påpekes at kvalifiserte kandidater har en markedsverdi, og forskning og faglig utvikling kan bidra til både økonomisk verdi og ikke-quantifiserbar nytte, men disse faktorene er ikke forsøkt kvantifisert her.

Kommentar: Framtidig lokalisering av Campus NTNU er et KVVU/KS1-prosjekt der vernede bygg sees på som attraktive, og anbefales brukt videre. KVVU/KS1-dokumentasjonen problematiserer ikke vern, eller eldre vernede bygg. Dokumentasjonen gjør seg møye med å prissette virkninger slik som CO₂gevinst og kortere reisevei for studenter. Dokumentasjonen har et eget vedlegg for nøkkeltallsanalyse for rehabilitering av undervisnings- og høyskolebygg (ikke spesifikt for vernede bygg). Dokumentasjonen nevner også en problematikk som ofte rammer ikke-prissatte virkninger, deriblant (ivaretagelse av) kulturminneverdier: Den bevisste eller ubevisste antagelsen om at ikke-prissatte virkninger, dersom de virkelig hadde vært noe folk vil ha, ville hatt en markedspris. Dokumentasjonen går også i rette med slike oppfatninger.

5.1.6 265 Nationaltheatret

Dette KVVU/KS1-prosjektet har også utelukkende ”NEI” i tabell 6. En sentral grunn til dette er nok at fraflytting av Nationaltheatrets bygning ikke er et alternativ, da fortsatt bruk av den eksisterende bygningen er en grunnleggende forutsetning.

Målet med KVVU/KS1 for dette prosjektet er «å få bebyst alle nødvendige sider av Nationaltheatrets rammevilkår i et 50-års perspektiv». Av KVVU og KS1-dokumentasjonen fremgår det at denne formuleringen kan ha gitt seg utslag i til dels ambisiøse alternativer, der investeringskostnad for rimeligste alternativ er vurdert til ±1000 M, og ±5000 M for dyreste (KVVU, s. 94).

Et annet, interessant funn er interessen for å bygge omfattende arealer under bakken, når det er behov for ytterligere areal i tilknytning til vernede bygninger: i KVVU skisseres det opp et slikt scenario, med to nye bispesaler, to nye prøvesaler, tekniske arealer, og publikumsarealer ”for å møte fremtidens behov for formidlingsarealer, restaurant, bibliotek, butikk, og vrimelearealer”. Å bygge så stort, inntil og i nærheten av eldre, vernede murbygninger som er sentrale bygninger i Norges historie, på øvre del av Norges paradegate Karl Johans gate, i leirgrunn, nære havnen, og i et område med store mengder trafikk av de fleste typer til de fleste tider også under bakken med t-banetunnelen Nationaltheatret, tett på en eventuell byggegrop og -rigg, kan sies å være potensielt komplisert. Dette påpekes også i KVVU:

”Alternativ 2a (større utvidelse nært under bakken) innebærer en dyp byggegrop i ett av Oslos viktigste byrom, der uforutsigbare grunnforhold gir fare for store følgekostnader. Dette gjør alternativet svært risikofyllt.”

Konseptvalgutredning Nationaltheatret, s 95

Alternativet blir allikevel rangert som nummer fire av åtte alternativer, og noe utbygging under bakken blir anbefalt, i kombinasjon med arealer i nabobygg. Dette for å bevare byrommet ved Nationaltheatret. Tilgangen på nabobygg kan sies å være

begrenset. Nationaltheatret er allikevel ett av flere KS1-prosjekter der naboeiendommer inkluderes i alternativer uten at tilgjengeligheten er avklart.

Kommentar: For denne KVVU/KS1-dokumentasjonen er videre drift i dagens teaterbygning en forutsetning. Dokumentasjonen er ellers et eksempel på hvor ambisiøse alternativene kan bli, når målet er «å få belyst alle nødvendige sider av Nationaltheatrets rammevilkår i et 50-års perspektiv». Det er viktig å ikke miste det prosjektutløsende behov av syne, selv om en tenker langsiktig.

Nok en gang ser en et ønske om å bygge store arealer under bakken, for å ivareta vern og byrom. Med Nationaltheatrets beliggenhet og situasjonen rundt, vil det kunne bli krevende.

5.1.7 70 Den Nationale Scene

Dette KS1-prosjektet har i likhet med Nationaltheatret utelukkende ”NEI” i tabell 6. Fraflytting av teaterets bygning er ikke et alternativ. Mandatet forutsetter at teaterets bygning rehabiliteres og oppgraderes.

Også i dette prosjektet står ideen om å bygge ut under bakken, sterkt:

”5.3.2 Tilleggsarealer i umiddelbar nærhet

Vi har undersøkt muligheter for tilleggsarealer i umiddelbar nærhet til Engen 1. Vi har vurdert muligheter for tilbygg eller paviljonger på dagens tomt, utvidelse over/under bakken i direkte tilknytning til dagens bygning, samt muligheter i nabolokaler.

Muligheter i direkte tilknytning til dagens bygning:

- *Utbygging over bakken: Både bygning og omkringliggende park på Engen 1 er fredet. Fredningsbestemmelsene sier at parkanlegget skal bevares bl. a. for å forhindre oppsetting av bygninger. DNS gjennomførte i 2012 en utredning gjennom Rede arkitekter, der ulike utvidelser over og under bakken ble skissert. Mulighetene for å realisere de ulike alternativene ble også drøftet med relevante myndigheter. Utbygging over bakken, i form av enten påbygg eller frittstående mindre bygninger, antas å være vanskelig å gjennomføre på grunn av fredningsbestemmelsene.*
- *Utbygging under bakken: Det antas å være mulig å utvide arealer i parken under bakken. Snøhetta og Statsbygg har utforsket flere muligheter for slik utvidelse.”*

Konseptvalgutredning for utvikling av Den Nationale Scene Utarbeidet for Kulturdepartementet
Atkins Norge AS Oslo Economics AS Snøhetta AS, s 42

Forslag om utbygging under bakken er også for Den Nationale Scene fremmet med bakgrunn i fredningsbestemmelser. Vern tillegges altså sterke føringer på prosjektet,

men dette skjer uten at det er dokumentert dialog med kulturminnevernmyndigheter i KVVU.

Rammeverk i form av lov skal ikke nødvendigvis tas med under krav, da loven er gitt. KS1 for Den Nationale Scene kritiserer at KVVU forutsetter å hensynta fredningen som et absolutt krav, ikke fordi det er gitt, men fordi det er begrensende. KS1 påpeker at bygningen og institusjonen er nært knyttet, og argumenterer for at dette bør tas høyde for i forvaltningen av vernet, slik at det ikke tvinger frem en deling av dyaden teateret og teaterbygningen.

”Kulturminnehensynet må som helhet omfatte to uatskillelige deler, nemlig så vel bygningen som den iboende teatervirksomheten.”

KS1 Den Nationale Scene Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 71

KS1 anbefaler en større utbygging over bakken, men påpeker at dette vil kreve dispensasjon. (Dét vil inngrep i en fredet bygning uansett gjøre.) KS1 har innledet en dialog med kulturminnevernmyndighet ved fylkeskommunen. Fylkeskommunen påpeker at KS1s anbefalte alternativ nok går utenfor det det kan gis dispensasjon for innenfor lovens rammer, og at et slikt tiltak vil kreve et større grep dersom det skal gjennomføres, slik som avfredning og et nytt fredningsvedtak, ved Riksantikvaren.

Kommentar: Dette prosjektet understreker at institusjoners identitet kan være sterkt knyttet til deres bygninger. Prosjektet er nok et eksempel på at bygging under bakken trekkes frem som et godt alternativ for å ivareta kulturminneverdier. Her skjer dette uten at det er dokumentert dialog med vernemyndigheter. KS1 anbefaler en større utbygging over bakken, og går i dialog med vernemyndighetene. Et viktig budskap er at verdiene vernet beskytter, levendegjøres av bruken. Bruk er ikke beskyttet i dagens kulturminnevernlov, men KS1 har likevel et poeng. Dette budskapet sees også i andre, nyere utredninger, slik som Tullinløkka og Ny rettsbygning i Bergen.

5.1.8 272 Tullinløkkaområdet

Prosjektet Tullinløkkaområdet inkluderer eiendommene Tullinløkka, med bygningene Historisk museum og Nasjonalgalleriet, og Akademihagen, med bygningene Frederiks gate 3, St. Olavs gate 32 og Annekset. Akademihagen og bygningene der ligger på grunn som opprinnelig var del av Tullinløkka. Det er nærliggende å påpeke at ringen sluttes, når den eldste av KS1-dokumentasjonene denne rapporten ser på, 78 Nasjonalmuseet, anbefaler å fraflytte en rekke vernede bygninger, blant dem Nasjonalgalleriet, og en mer eller mindre ett tiår senere får et KS-prosjekt som ser på hvordan Nasjonalgalleribygningen, sammen med flere andre vernede bygninger i området, kan og bør ivaretas og brukes videre. Kostnadene for å videreføre bruk av Nasjonalgalleribygningen, ble ikke vurdert da beslutning om nytt nasjonalmuseum ble

tatt. En kan hevde at utredningen av Tullinløkkaområdet ble igangsatt fordi kostnader for å beholde Nasjonalgalleribygningen, ikke var beregnet i den tidligere KVVU/KS1-dokumentasjonen for Nasjonalmuseet:

”Bakgrunn

Nasjonalgalleriet vil stå uten leietakere når Nasjonalmuseet flytter inn i nytt bygg på Vestbanen i 2020. Også leieavtalen som Statsbygg har for St. Olavs gate 32 vil opphøre i 2017. Situasjonen vil da være at flere historisk viktige, fredede monumentalbygninger blir stående tomme uten langsiktige leieavtaler. (...)

Behov

Det er behov for å få relevante brukere og/ eller leietakere med formål og aktiviteter som medfører at området og særlig løkka utvikles til et godt og vitalt bymiljøområde.

Situasjonen på Tullinløkka-området i dag tilsier at det videre er behov for å oppgradere og renovere bygningsmassen for Nasjonalgalleriet og St. Olavs gate 32. Uavhengig av bruk, er den bygningsmessige standarden for bygningene ikke tilfredsstillende. Se nærmere om tilstandsvurderinger i kapittel 5.2 Dagens situasjon.

Området har hatt en viktig betydning i nasjonsbyggingen og for Oslo som hovedstad. Historisk har området og bygninger vært knyttet til kultur, kunnskap og formidling. Videreføring og utvikling av området bør være i tråd med disse føringene. Bygningenes eksterior og interior er fredet i henhold til forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer. Også deler av uteområdene er fredet. Et tiltak må innpasses disse vernebestemmelsene.”

KVVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, side 2

Det konseptuelle spørsmålet som utredningen skal gi svar på er: Hva skal de historisk viktige bygningene og Tullinløkka-området fylles med? Hva vil være et godt innhold for bygninger og byrom slik at dette blir et attraktivt og vitalt område for befolkningen?”

KVVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 9

KVVU/ KS1-dokumentasjonen for Tullinløkkaområdet setter lyskasterne rett på problemstillingen for denne rapporten: kostnader forbundet med fraflyttede bygg. Det er ikke første gang en KS1-utredning gjøres på (bygninger på og ved) Tullinløkka; dette har jo blitt gjennomgått både i 78 Nasjonalmuseet og 138 Kulturhistorisk museum. At det allikevel er nødvendig å gjøre en tredje, omfattende rapport, til dels for samme adresser, viser at en utredning kommer med avgrensninger, begrensninger, føringer, innfallsvinkler og ikke minst prosjektutløsende behov, som gjør at en kun får vurdert et utsnitt av den komplekse, reelle situasjonen.

Prosjektet inkluderer som nevnt vernede bygninger. Området er ”*avklarte nasjonale kulturminner*” (KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, side 19). De ovennevnte, vernede bygningene i Tullinløkkaområdet vurderes imidlertid ikke fraflyttet, de er tvert imot aktuelle for denne forskningen fordi de skal aktiviseres. Mens øvrige KS1-prosjekter utmerker seg med få eller ingen treff for diskusjon av kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg, har KS1-dokumentasjonen for Tullinløkka kun JA i tabell 6, og får treff på alle gjennomgåtte punkt. Dette kommer av det prosjektutløsende behov og de utledede mål og krav:

”Alternativene som er utredet ivaretar i ulik grad samsfunnsmålet som er utarbeidet for utredningen: De historiske verdiene på Tullinløkka-området er ivare tatt og skaper en verdig ramme for et levende byrom.”

KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, side 3

I både KVU og KS1 fremkommer et tydelig ønske om å definere et reelt mulighetsrom, også politisk. Dette kan leses som et ønske om å ta hensyn til de demokratiske kreftene særlig Nasjonalgalleriets bygning har vist at den er i stand til å mobilisere. KS1 tar eksplisitt avstand fra blant annet riving og høyhus, fordi det vurderes som urealistisk. Kjøpesenter, offentlig tjenesteyting eller offentlige kontorer i Nasjonalgalleribygningen er heller ikke aktuelt, da det ikke behov. Teater, lesesal eller lagmannsrett er forkastet, fordi bygningen vurderes å være uhensiktsmessig for formålet. Badeland og matsenter er forkastede alternativer fordi de ikke passer med de historiske verdiene. Det er utredet alternativer med ulikt kostnadsnivå, fra null-alternativ og salg, til høykostalternativer som nytt museum eller innlemming i universitetet. Nasjonalgalleribygningen kan sies å bli vurdert i mer positive ordelag i dette KS1-prosjektet enn i 78 Nasjonalmuseet:

Nasjonalgalleriet - tilstandsvurdering

Byggets egnethet er vurdert som svært god for museumsbruk. Det er store rom i 1. 2. og 3 etasje med flyt fra rom til rom i rundgang symmetrisk om hovedtrappen som ivaretar tradisjonell publikumssirkulasjon. I 3. etasje er det ikke vinduer, men overlys fra taket. Fredningsbestemmelsene vil være sterkt begrensende for ombygninger og endringer, blant annet er rominndelingen fredet.

KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 22

KVU:

Den generelle interessen for utvidelse under bakken for vernede bygninger, sees også i dette prosjektet. Mulige skader på de vernede bygningene nevnes, men som ”teoretiske”, og tillegges ikke vesentlig betydning.

Tullinløkka-prosjektet har i KVU et grundig kapittel, 5.3.1 Lover og forskrifter, med gjennomgang av lovverk og andre, generelle føringer for prosjektet:

<p><i>Lover og forskrifter</i></p>	<p><i>Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)</i> <i>Lov om kulturminner (kulturminneloven)</i> <i>Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne</i> <i>Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (Lov 1998-03-20 nr. 10: Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste)</i> <i>Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift, TEK 10)</i> <i>Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer</i> <i>Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven</i></p>
<p><i>Politiske målsettinger</i></p>	<p><i>Prop 1 S (2015 -2016) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. Innst. 16 S (2015-2016).</i> <i>Prop. 1 S (2015-2016) Klima- og miljøverndepartementet</i> <i>St.meld. nr. 31 (2006-2007) Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion (Hovedstadsmeldingen), jf. Innst. S. nr. 31 (2006-2007), Meld. St. 35 (2012-2013) Framtid med fotfeste, jf. Innst. 499 S (2012-2013)</i> <i>Prop. 108 S (2012-2013) Nybygg for Nasjonalmuseet på Vestbanen, jf. Innst. 337 S (2012-2013)</i> <i>Anmodningsvedtak nr. 60 (2014-2015) av 1. desember 2014</i> <i>St. meld. nr. 22 (2004-2005) Kultur og næring, jf. Innst. S. nr. 230 (2004-2005)</i> <i>St. meld. nr. 15 (2007-2008) Tingenes tale, jf. Innst. S. nr. 247 (2007-2008)</i> <i>Meld. St. 7 (2014-2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024, jf. Innst. 137 S (2014-2015)</i></p>
<p><i>Andre føringer</i></p>	<p><i>Arkitektur.nå (2009)</i></p>

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 23

I forhold til lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, er det i KVU nevnt at Kulturminneloven går foran, og at kravene gjelder så langt mulig. Dette reduserer kravet til universell utforming til krav om tilgjengelighet, og kulturminnelovens forrang bunner i at den er en særlov. Denne fortrinnsretten som er Kulturminneloven til del, gjelder for øvrig også i forhold til teknisk forskrift og energikrav, men det er ikke nevnt i KS1-dokumentasjonen.

KVU går også inn på Stortingsmeldingen ”Framtid med fotfeste”, som vektlegger bruk av tilrettelegging for bruk av vernede bygninger. Det er et klart poeng at bygningene brukes, også fra et kulturminnevernståsted. Det er krav i KVU for Tullinløkkaområdet om verdibevarende vedlikehold, og at bygningene ikke er ute av bruk lenger enn fem år, for å unngå forfall. I prinsippet ivaretar fredningen vernet av bygningen, men en ser allikevel at for våre fremste nasjonalmonumenter, er det ønsket fra høyt hold at listen legges høyere enn dette. Riksantikvaren anbefaler at de vernede bygningene får en ”verdige bruk”. Dette har en naturlig sammenheng med områdets og særlig Nasjonalgalleribygnings historie:

”Nasjonalgalleriet er som en av våre første museumsbygninger et viktig uttrykk for tiden da Norge skulle etablere seg som selvstendig stat. Tullinløkka-området hører til fortellingen om utbyggingen av en representativ hovedstad, og den historiske betydningen av bygningene på Tullinløkka-området har vært en del av debatten knyttet til fremtidig bruk av området.”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 14

”Riksantikvaren skriver i sin tekst «Nasjonalgalleriet, Universitetsgaten 13, forskrift om fredning, høring, historikk» at bygningen, sammen med blant annet Historisk museum og Nationaltheatret er «..en del av nasjonsbyggingens konsoliderende fase hvor sentrale kulturinstitusjoner etablert i første halvdel av 1800-tallet fikk egne bygninger i sentrum av hovedstaden. Det er betydelige nasjonale verdier knyttet til Nasjonalgalleriet, da det er en av våre første museumsbygninger, og et uttrykk for tiden da Norge etablerte seg som selvstendig stat etter 1814. (..) I denne perioden var det viktig for Norge å etablere et monumentalbygg til utstilling av maleri- og skulptursamlingene. Bygningen ble plassert langs de viktige tverraksene til Karl Johan og dette understreker museets betydning. Sammen med Historisk museum og Nationaltheatret var Nasjonalgalleriet et viktig element under utviklingen av hovedstaden som et kulturelt sentrum i en selvstendig stat.» I området rundt museet var allerede viktige statlige institusjoner etablert, for eksempel universitetet, Stortinget og Det kongelige slott.”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 15

KVU og KS1 viser et spenn i kostnader forbundet med fraflyttede bygg, gitt ulike, mer eller mindre politisk gjennomførbare scenarier, fra alternativet ”Salg”, med netto nåverdi 361 M til ”Museumspark 2B”, ÷ 2 954 M og ”Byuniversitet 3B”, ÷ 2 861 M. Prisdifferensen i netto nåverdi mellom Nasjonalmuseet på Vestbanen og på Tullinløkka, var i sin tid beregnet til å være 800 M, prisindeksjustert tilsvarer dette 953 M i 2017 (nov 2008-nov 2017, SSB 2017b).

Anbefalt alternativ i KVU er ”Byuniversitet 3A”:

”Vurdering og anbefaling

Den samlede vurderingen og tilrådingen i alternativanalysen er alternativ «Byuniversitet 3A». Alternativet har de største ikke-prissatte effektene og innebærer at Kulturhistorisk museum overtar Nasjonalgalleriet i tillegg til dagens arealer. Anbefalingen er basert på en forutsetning om realisering av planene for UiO v/ Kulturhistorisk museum på Tullinløkka, herunder at Nasjonalgalleriet brukes for å løse Historisk museum sine uttrykte arealbehov. Alternativet inkluderer studenthus i St. Olavs gate 32, oppgraderte parker og tilrettelagte byrom. Som en opsjon for videre utvikling kan det etableres et nybygg til Kulturhistorisk museum over og under bakken på Tullinløkka, blant annet for internasjonale vandretstillinger og tekniske funksjoner. På sikt anbefales det å bygge et nytt forsknings- og undervisningsbygg ved siden av Frederiks gate 3. Det er ikke lagt inn kostnader til refundamentering for Nasjonalgalleribygningen, fordi dette ikke er identifisert som nødvendig tiltak, jf. kap. 5.2. Dersom det på et senere tidspunkt med ny informasjon viser seg nødvendig med

refundentering, vil kostnadene forbundet med dette komme i tillegg til de beregnede kostnader i rapporten.”

KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 6

”Politisk gjennomførbarhet: To forhold er vektlagt ved vurdering av politisk gjennomførbarhet. For det første er det i flere av alternativene betydelige finansieringsbehov, der midler må prioriteres på statsbudsjettet. Midlene prioriteres ut fra ulike sektorers behov. I våre alternativer kommer finansieringen i hovedsak fra Kunnskapsdepartementets budsjett eller Kulturdepartementets budsjett. Begge disse departementene har også store behov for investeringer i bygningsmasse andre steder. Dette øker gjennomføringsusikkerheten for alternativ 2B, 3A og 3B. For det andre er Nasjonalgalleriet som bygning av stor nasjonal betydning, og interessegrupper kan utøve politisk press med hensyn til hva bygningen skal brukes til. Dette kan gjøre det vanskelig å selge bygget, eller bruke det til andre formål enn utstilling av kunst. Dette øker gjennomføringsusikkerheten mest for salgsalternativet (alternativ 5), men også for nullalternativet og kommersiell utvikling – «Byliv» (alternativ 4), samt byuniversitetsalternativet (alternativ 3A og 3B)”

Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka, Oslo Economics, Snøhetta, Atkins, s. 60

KVU for prosjekt 272 Tullinløkkaområdet har gjort grundige undersøkelser rundt erfaringsprosjekter internasjonalt. De har sett på salg av statlige, vernede bygg, utviklingsprosjekter forbundet med museer, universiteter og byrom. Det er søkt i faglitteratur, på nett og i faglige nettverk. Studie av referanseprosjekter tydeliggjorde blant annet at studenter setter pris på bynære campus, og at studenter kan trives på en Campus med eldre bygninger. Dette kan kanskje virke selvfølgelig, men det er allikevel viktig at slik informasjon inkluderes i et kvalitetssikret beslutningsgrunnlag, når en stadig ser at eldre, vernede bygninger er havnet i diskreditt.

Selv etter år med økonomisk lavkonjunktur, var det forsvinnende lite å finne for salg av formålsbygg, særlig for eldre, vernede museumsbygg. For større, eldre museumsbygg oppført for formålet, ble det ikke funnet eksempler på salg:

”Salg av statlige eiendommer - eksempler

Det er flere eksempler på salg av statlige eiendommer i Europa. Økonomisk lavkonjunktur har tidvis ført til at mange lands regjeringer har solgt unna deler av de statlige eiendomsporteføljene for å redusere utgifter. Salgsobjektene er ofte bygningsmasse karakterisert som utidsmessig, lite arealeffektive og med høye FDV-kostnader. Det er mange eksempler på salgsobjekter med kulturhistorisk verdi, hvorav de fleste har vært brukt til offentlige kontorer. Salg av formålsbygg er langt sjeldnere. Det gamle tinghuset i Amsterdam er et av unntakene. Dette bygget var i utgangspunktet delvis formålsbygget, og delvis tilpasset fra tidligere bruk. Salg av formålsbygde museumsbygg forekommer svært sjeldent. Etter grundige søk har Statsbygg funnet ett europeisk eksempel; Commonwealth Institute (Samveldemuseet) i Kensington, sentralt i London. Dette museet

ble etablert som nybygg, åpnet i 1962 og stengt i 2002. Bygningen har stått tomt siden, men er nå solgt til det private Design Museum. Bygningen er i ferd med å rehabiliteres, og skal åpne i 2016.

En mindre bygning i Nederland ble også solgt etter å ha vært brukt til museum. Dette var et militært magasinbygg fra 1600-tallet, som ble ominnredet til museum i 1986. Dette ble solgt igjen i 2015 etter at man samlet flere mindre museumsavdelinger i et større bygg.

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 45-46

KVU-dokumentasjonen påpeker at det er problematisk å sammenstille kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare effekter:

”Samlet anbefaling

Den samfunnsøkonomiske analysen av alternativer for fremtidig bruk av statens eiendommer og bygningsmasse i Tullinløkka-området peker i ulike retninger når vi vurderer prissatte og ikke-prissatte effekter. Det store bildet er at desto mer staten investerer i eiendommene i områdene, jo større blir de ikke-prissatte nytteeffektene for samfunnet. Anbefalingen avhenger derfor av hvordan man vektlegger de prissatte kostnadene i forhold til de ikke-prissatte nytteeffektene.”

Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka, Oslo Economics, Snøhetta, Atkins, s.

10

I vurdering av miljøbelastning, tillegges minste inngrep (kontra nybygg etter nyere energistandarder) minst miljøbelastning. Dette vises i ”Tabell 6-11 Vurdering av «Miljøbelastning»”, på side 57 i alternativanalysen.

Byggteknisk gjennomførbarhet vurderes, og alternativene med bygging under bakken vurderes å ha størst teknisk gjennomførbarhet. Det er vanligere at det i den gjennomgåtte dokumentasjonen henvises til kulturminnevernhensyn i argumentasjonen for å bygge under, fremfor over, bakken, enn byggteknisk gjennomførbarhet. Generelt betraktes større utbygginger under bakken, av denne typen, som teknisk krevende.

I utgangspunktet behandles byggenes formelle vern som gitte rammer i KVU for Tullinløkkaområdet. KVU-dokumentasjonen går allikevel også et steg lenger, og problematiserer kostnader som følger av det formelle vernet, i forhold til byggehøyder, utnyttelsesgrad et cetera:

”Alle alternativ som utredes innebærer omfattende vern av historiske bygninger og uteområder. Dette vernet har en svært høy alternativkostnad ved at bruksmåtene begrenses. For eksempel vil en utvikling av hele Akademihagen til hotell, boliger eller næringsbygg med større byggehøyde kunne gi betydelige økonomiske gevinster for staten og svært attraktive og miljøvennlige bygg med stor kapasitet nær et kollektivknutepunkt. Kostnadene knyttet til vern blir bare i begrenset grad synliggjort i denne utredningen.”

”Kostnaden av vern” er et tema som også sees i en annen, nyere utredning, Bergen tingrett. Som vi nevner innledningsvis, finnes det stemmer som ønsker en kraftigere prøving av formelt vern mot kostnad, for eksempel gjennom samfunnsøkonomisk analyse. Dette mangler det gode verktøy for i dag. Øvrige henvisninger i KVU til politisk gjennomførbarhet, bygningenes identitet og historiske betydning, kan samtidig tyde på at det her i realiteten ikke er snakk om ”kostnaden av vern”, der vern først og fremst er et juridisk premiss, men kostnaden av å ivareta verdifull kulturarv. Kjerneutfordringen er ikke nødvendigvis å kvantifisere effekter, den kan også være å synliggjøre dem og å kommunisere deres betydning, for institusjonen, forvaltningsorganet og samfunnet forøvrig. Dette har Tullinløkkaområdet gjort på en forbilledlig måte, med omtrent en sides omtale per bygning, med fot, historie, byggeår, stilart, sentrale verneverdier blant annet. Slik er bygningenes kulturminneverdier synliggjort, i dokumentasjon det er mulig å diskutere rundt.

KS1

Ved sammenligning, kan ikke-prissatte effekter stille tilsynelatende svakere sammenlignet med prissatte effekter, men faktum er at for de prosjektene som er studert i denne rapporten, er de totale prissatte virkningene negative, og forsvarer av nytte som i hovedsak er ikke-prissatt:

“Alternativanalysen fra KVU

I KVUens alternativanalyse er det i hovedsak slik at kostnadene er prissatte, mens nytten er ikke-prissatt. I endelig rangering er i hovedsak de konseptene med de største negative prissatte virkninger rangert høyest. Dette betyr at disse alternativene har de største ikke-prissatte virkningene, og at disse virkningene mer en veier opp for de prissatte kostnadene. Det hviler derfor et stort ansvar på analysen av de ikke-prissatte virkningene, og vurderingen av disse opp mot de prissatte kostnadene.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia , s. 8-9*

Kvalitetssikrer kommenter kostnadsberegning ”nedenfra og opp” og ”ovenfra og ned”, og har valgt en mellomløsning basert på vurdering av aktuelle løsninger for planlagte tiltak, kombinert med enhetspris. De et også gjort kostnadsvurderinger basert på kvadratmeter. Referansepriser er nærmere presentert i Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området (Menon Economics et al, 2017).

I arbeidet med vernede bygninger, vil disse typisk påvirke usikkerhet i prosjektet. Dette adresseres av kvalitetssikrer på flere punkt, herunder godkjenningprosesser hos Riksantikvar og Plan- og bygningsetaten, planlegging av prosjekt og kontrahering,

modenhet i grunnlaget, da spesielt tilstandsrapporter som er laget for vedlikehold, ikke full rehabilitering, at bygningenes tilstand ikke blir fullstendig kjent før rehabilitering starter, og at modeller for beregning uansett er forenklinger. Det er også Usikkerhet i forhold til politisk gjennomførbarhet, som nevnt i KVU, nevnes i forhold til følsomhetsanalysen.

Levetid er kommentert, og problematisert, av kvalitetssikrer. Det kan se ut til at det er noe uklare skiller mellom en investering i en bygning og selve bygningen, når det kommer til levetid. At et fredet nasjonalmonument trenger en ny hovedrehabilitering vil jo ikke si at dets levetid som en direkte konsekvens bør regnes som avsluttes, men for investeringens del kan dette gi mening. Samtidig kan kulturminnets verdi, for eksempel sjeldenhet, ha økt:

”Levetid. I KVUen har alle tiltakene en levetid på 40 år, med unntak av oppgradert ytelse på Nasjonalgalleriet og nybygg på Tullinløkka. Konseptvalgutredningen har ikke nærmere drøftet eller dokumentert bakgrunnen for disse forutsetningene. I korrespondanse opplyser utreder at vurderingene ble gjort etter samtaler med fagpersoner innen bygg. De skriver at «eier man et vanlig bygg, eksempelvis et næringsbygg, vil man etter 40 år (med moderate utviklingskostnader) være omtrent indifferent mellom å pusse opp bygget og rive og bygge nytt, at kulturbygg som museer er skreddersydd for offentlige formål og konkret bruk, og vi antar at med moderate utviklingskostnader vil slike bygg ha en noe lenger levetid. Vi satte 60 år [som en tilnærming]». Dette synes ikke å ha blitt aktivt brukt i vurderingen da flere av tiltakene i Nasjonalgalleriet har en levetid på 40 år, selv dersom disse brukes til museumsformål. Etter kvalitetssikrers vurdering burde en investerings levetid vurderes ut fra en rekke faktorer som bygningstype, kjernevirksomhet, funksjonelle og estetiske endringer og byggets tilpasningsdyktighet.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.47

Eldre bygninger som allerede er oppført og har stått lenge, taper allikevel ofte mot energikrevende oppføring av nybygg i vurdering av energibelastning, på bakgrunn av forventet energibruk i nybyggene i driftsfasen. Dette gjelder ikke for dette KS1-prosjektet:

”7.5.7. Miljøbelastning

Miljøbelastningen av tiltaket omfatter selve byggeprosjektene inkludert belastning i byggeperioden og eventuelle endringer i trafikk. Effekten vurderes til å være av liten betydning for samfunnet. I utgangspunktet vil byggeprosjektene i seg selv generere miljøbelastning, men nyere bygg i drift vil sannsynligvis være mer miljøeffektive enn gamle bygg. Det har blitt lagt til grunn at alle tiltaksalternativene der det bygges vil ha en mer negativ miljøeffekt enn nullalternativet. Dette innebærer at de negative konsekvensene av byggeaktiviteten overstiger gevinsten ved at byggene i tiltaksalternativene driftes mer miljøvennlig.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia , s.58*

I følsomhetsanalysen påpekes det at rangering ikke endres ved P15 og P85, for deler av Tullinløkka området:

”Når det gjelder rangeringen for tiltak i Nasjonalgalleriet og på Tullinløkka, er det ingen endring i rangering, verken ved P15 eller P85.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia , s.104*

Dette er forenkling som gjøres gjennomgående i denne typen dokumentasjon. Det bør også være et poeng om kostnadsspennene for ulike alternativer overlapper, det er ikke gitt at alternativene kollektivt kommer til å påtreffe enten gunstige eller ugunstige omstendigheter.

I prinsippet er vern av bygningene ivaretatt av fredningen, uansett hvem som eier dem. Samtidig er det formelle vernet lovtekst og annet rammeverk, ikke en fysisk vedlikeholder, og det formelle vernet må overholdes for å fullbyrdes. I tilfellet Nasjonalgalleriet ligger det også politiske føringer til grunn om verdig bruk. Dette er også et formidlet ønske, som ikke er juridisk bindende, fra Riksantikvaren.

KS1 etterlyser drøfting av hvorfor nytteeffekten av bevaring av kulturhistoriske verdier vurderes til å være av stor betydning i KVU, og hvorfor statlig eierskap vurderes å gi bedre vern enn salg til private. Etterlysningen skiller seg noe ut fra tonen i KS1 for øvrig, og klinger ikke helt med helheten. KS1-dokumentasjon utarbeides jo av flere personer, og slike variasjoner kan være et resultat av dette. Kulturhistoriske verdiers betydning er slått fast blant annet gjennom lovverk. At statlig eierskap vil gi bedre vern er det argumentert for i dokumentene for øvrig, også i forhold til spørsmålet om hvilke bygninger allmenheten opplever at det er greit at staten selger til private, og at det dermed er betraktninger ut over kravene i kulturminneloven.

Det stilles også spørsmål ved at alternativ 4 og 0+ er vurdert likt for ” *Bevaring av eiendommens kulturhistoriske verdier*”(KS1, s. 55) på tross av ulik grad av vedlikehold og rehabilitering. Generelt kan det påpekes at mer vedlikehold og endring ikke nødvendigvis innebærer bedre vern, dersom den opprinnelige bygningsmassen gradvis skiftes ut (Riksantikvaren, 2017e).

Det er gjort forsøk på og vurdering av verdien av å kvantifisere kulturminneverdier, altså tilpasse forståelsen av slike verdier bedre til samfunnsøkonomisk analyse (Stendebakken, Grytli og Olsson, 2015), dette forskes det også på i dag (Riksantikvaren, 2017f). Kvalitetssikrer adresserer at det foreløpig ikke finnes gode verktøy for kvantifisering av kulturminneverdier:

”8.4.2. Om de prissatte effektene

I den samfunnsøkonomiske analysen av alternativene har vi verdsatt effekter så langt det er faglig forsvarlig. Kostnader er hovedsakelig behandlet som prissatte effekter, men siden det i dag ikke eksisterer etablerte verdsettelsesfaktorer for de fleste nytteeffektene av fredede bygninger og tilhørende områder, er disse i stor grad behandlet som ikke-prissatte virkninger.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.63

Den betydelige, men vanskelig kvantifiserbare nytten av kulturminneverdier, og betalingsvilligheten for denne, påpekes også i kapittel 8.4.3., ”Om de ikke-prissatte effektene” :

Som diskutert i foregående kapitler er bevaring av kulturhistoriske verdier av stor betydning for samfunnet. Dette reflekteres blant annet i Riksantikvarens fredningsbestemmelser og mandat, og Stortingets ønske om at Nasjonalgalleriet ivaretas og at «staten finner fram til gode løsninger som kler de rike tradisjonene dette bygget bærer med seg.» (...) Publikumsnytte antas å være av stor betydning for samfunnet. Statens tidligere investeringer i offentlige museer tilsier at bensynet til framvisning av kunst og andre kulturminner vektlegges tungt og at betalingsviljen for denne type tiltak er forventet å være betydelig.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.65

Bevaring av kulturhistoriske verdier

Bevaring av kulturhistoriske verdier kan begrunnes med at det gir verdi for nåværende og kommende generasjoner. Mange vil være enige i at kulturarven har verdi og betydning for samfunnet, men den totale samfunnsnyttens kan være vanskelig å måle.

Vi har identifisert følgende indikatorer for Bevaring av kulturhistoriske verdier: (i) Eiendommene vedlikeholdes slik at standarden ikke reduseres over tid, (ii) Byggene er i bruk, og (iii) Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier. Kvalitetssikrer legger til grunn at ingen av tiltakene vil gå på akkord med fredningsbestemmelsene.

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.66

I 5.1.5 Regjeringskvartalet så vi at verdien av bevaring kontra riving av Y-blokken og H-blokken ble vurdert opp mot en kostnad på 400 millioner. For Tullinløkkaområdet kan forskjellen på statlig og privat eierskap være på 1,5 mrd. Kulturminneverdier, i kombinasjon med publikumsnytte, kan altså tenkes å forsvare summer i milliardklassen:

”Oppgradering av bygget og investering i omfattende klimatiltak (2A og 2B)

I dette tiltaket benyttes Nasjonalgalleriet av Kulturhistorisk museum og/ eller Nasjonalmuseet. Forskjellen på dette alternativet og salgsalternativet er på om lag 1,5 mrd. kroner i prissatte effekter, som skal vurderes opp mot Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier og ikke-prissatt Publikumsnytte. I tillegg er effekten på Byliv og byutvikling vurdert som noe dårligere i dette tiltaket enn i salgsalternativet. Det er svært krevende å skulle rangere disse to alternativene, da det implisitt innebærer en verdsetting av virkninger vi ikke finner metodisk grunnlag for å kunne prissette. Statens tidligere investeringer i offentlige museer tilsier at bensynet til framvisning av kunst og andre kulturminner vektlegges tungt og at betalingsviljen for denne type tiltak er forventet å være betydelig. Samtidig er det under bygging en vesentlig utvidelse av utstillingsarealer i Oslo sentrum og det er ikke sannsynliggjort et etterspørselsgap i behovsanalysen. Etter kvalitetssikrers vurdering er det likevel grunn til å forvente vesentlig Publikumsnytte av tiltaket. Tiltaket innebærer også Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier, som ønsket av Stortinget. Vi rangerer tiltaket foran salgsalternativet, men med betydelig usikkerhet – i all hovedsak knyttet til hvordan Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier skal vektlegges.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.74

”Vekting av Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier

På et samfunnsøkonomisk grunnlag er det svært krevende å vurdere velferdseffektene av at bruken av Nasjonalgalleriet er i tråd med historiske verdier. I denne følsomhetsanalysen tester vi rangeringen av tiltak i Nasjonalgalleriet dersom Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier ikke tillegges vekt. Konsekvensen av dette blir at salg er det mest lønnsomme alternativet for Nasjonalgalleriet. Her er det et viktig poeng at bevaring av kulturhistoriske verdier er ivaretatt gjennom vedlikehold, rehabilitering og bruk av bygget i tråd med fredningsbestemmelsene.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.105

5.1.8.1 Chateau Neuf

KS1-prosjektet 272 Tullinløkkaområdet er forbilledlig i sin berøring med fraflyttede vernede bygninger, og kostnader relatert til fraflyttede, vernede bygninger er nevnt i alle dokumenter, i alle kapitler. Det er imidlertid ett unntak: Det anbefalte alternativet inkluderer fraflytting av en vernet bygning: ”Chateau Neuf”. Denne huser i dag Det Norske Studentersamfund, som foreslås flyttet til St. Olavs gate 32. Fremtidig bruk av Chateau Neuf er ikke spesifisert, bygningen omtales i hovedsak som ”frigjort”, men salg er nevnt kort. Denne bygningen er også i statlig eie, gjennom UiO, den er sentralt plassert på Majorstuen, den benyttes i dag til sin opprinnelige funksjon, det er en

bygning et stort antall mennesker har potensiale for å føle et eierskap til, med tanke på alle som har minner fra studietid og annen kulturaktivitet der, og bygningen tilhører den omdiskuterte gruppen forholdsvis ny, fredet betongarkitektur: Chateau Neuf er tegnet av anerkjente Lund og Slaatto arkitekter i den i fagmiljøer til stor del aktede men i anselige deler av samfunnet for øvrig foraktede stilen brutalisme. Videre forvaltning av Chateau Neuf etter en fraflytting slik som forutsatt, hadde potensiale til å bli krevende i møtet med offentlighetens forventninger. Dette er ikke problematisert i KS1 for Tullinløkka. Det er heller ikke nevnt hvorfor en ikke ser på dette. Dersom en for Prosjektet 272 Tullinløkka hadde sett på diskusjonen av Chateau Neuf, som strengt tatt er det potensielt fraflyttede bygget i denne rapporten, ville også KS1-dokumentasjonen for dette prosjektet fått svært få treff i tabell 6, kun knyttet til potensiell salgsverdi, vurdert til 203 millioner kroner.

Hvordan et eventuelt salg av Chateau Neuf ville utspilt seg, får vi nok ikke vite. Studentersamfundet ombestemte seg om flytting fra bygningen og til St. Olavs gate 32, og ønsker allikevel å bli værende på Chateau Neuf.

Kommentar: KVVU/KS1 for Tullinløkkaområdet er forbilledlig på mange måter. KVVU/KS1-dokumentasjonens grundighet gjenspeiles i lengden på omtalen den har fått i denne rapporten. KVVU/KS1-dokumentasjonen dokumenterer bygningene, slik at en har et minimum av samforståelse som utgangspunkt for diskusjon. Dokumentene har detaljert oversikt over formelt rammeverk. Dette er viktig, selv om det i utgangspunktet er gitt at loven følges. Om relevant lovverk ikke er nevnt, risikerer en at det ikke tas optimalt hensyn til ved konseptvalg. Dokumentasjonen har gått langt i å studere referanseprosjekter og tematikk. Kunnskap borger for kvalifiserte beslutninger. Spesielt interessant var det at salg av statlige formålsbygg er så uvanlig i land det er naturlig å sammenligne oss med. Det er innledet dialog med viktige interessenter, slik som Riksantikvaren. Dokumentasjonen nøyer seg ingenlunde med ”fredningen vil uansett ivareta vernet”, men jobber for de holdbare løsningene.

5.1.9 273 Ny rettsbygning i Bergen

Statsbygg hadde tegnet ut et forholdsvis detaljert prosjekt for ny rettsbygning i Bergen, men kom over grense for antatt/sannsynlig beregnet investeringskostnad på 750 millioner, som utløser krav om å håndtere investeringen innunder KS-ordningen. KVVU-dokumentasjonen for Ny rettsbygning i Bergen prioriterte i stor grad tomteanalyse, og så på mulige, konkrete plasseringer av en ny rettsbygning, i tillegg til fortsatt bruk av den eksisterende rettsbygningen. Tingrettsbygningen fra 1933 ble ved teknisk gjennomgang ved Dr.techn. Kristoffer Apeland AS i 2010 funnet å være i forholdsvis god stand. Allikevel fant OPAK i 2015 at bygget bare kunne fungere i fem år uten større investeringer. Den samfunnsøkonomiske kalkylen ble i KVVU vesentlig påvirket av at en mente brutto/nettofaktoren i den eksisterende bygningen var så lite gunstig, at det var nødvendig med flere tusen kvadratmeter mer areal ved

videre bruk enn ved nybygg. KS1 problematiserte både levetidsbetraktningen på fem år og det vurderte arealbehovet. Både KVU og KS1 ser på ulike muligheter for videre bruk av den eksisterende rettsbygningen, KS1 grundigere enn KVU, og inkluderer disse betraktningene i samlet vurdering av anbefalt beslutning: hvorvidt det finnes egnet, alternativ bruk, påvirker om fraflytting er tilrådelig. Det kritiseres i KS1 at vernets tålegrense, det vil si hvor store endringer som kan tillates under fredningen, ikke er tilstrekkelig testet opp mot Riksantikvaren i KVU. Denne tålegrensen endret seg med overhengende fare for fraflytting av bygningen, og ble tilpasset endringer som muliggjør videre bruk av bygningen. Dette var ikke mulig innenfor fredningens rammer, og Riksantikvaren informerer i en uttalelse at de vil varsle endret forskrift, som vil justere fredningens omfang (KS1, vedlegg 8).

Prosjektet Ny tingrettsbygning i Bergen er for øvrig interessant for diskusjonen av hva verdien av vern kan forstås som, ikke nødvendigvis som et endelig svar på hva denne typen verdi er, men som et dokumentert eksempel på hvordan vern og verdien av dette oppfattes utenfor fagfeltet kulturminnevern og da spesielt innenfor samfunnsøkonomi: kan nytten av vern forsvare kostnaden av vern?

"En samfunnsøkonomisk analyse alene vil ikke gi et tilstrekkelig grunnlag til å ta en beslutning for fremtidig rettsbygning i Bergen. Verneverdige bygninger er ofte dyrere å rehabilitere enn å bygge nytt. I tillegg gir ofte nye bygninger bedre muligheter for optimal utforming i forhold til virksomhetens funksjoner. Den samfunnsøkonomiske analysen vil derfor ofte gi et svar som favoriserer nybygg fremfor rehabilitering av en verneverdig bygning. Det er ofte kun verdien av vern som eventuelt kan kompensere for høyere investeringskostnader og dårligere funksjonelle løsninger. Men verdien av vern har ingen fasitløsninger."

Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen, sammendrag Anbefaling - samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter, Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s.6-7

I KVU er kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg nevnt i samlet vurdering og sammendrag. Kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg er ikke nevnt i vedlegg, men rapportforfatter velger å nevne at det i vedlegg 5 Kostnads kalkyle fra Statsbygg spesifiseres at "det forutsettes at fraflyttede bygg selges som de står ved utflytting". KS1 drøfter kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg i "samlet vurdering" og "annet". KS1 har ikke en tekstdel benevnt "sammendrag", men kapitlet "Hovedkonklusjoner og anbefalinger" kunne vært definert som et sammendrag. Funn i denne teksten, sitert nedenfor, er isteden registrert under "annet", og ikke som eneste funn (under "annet"), i tabell 6.

Som nevnt ble ulike scenarier for videre bruk av Bergen tingrett vurdert i KVU:

"Under følger en analyse og konklusjoner gitt tre ulike scenarier:

1. Bergen tinghus vil i fremtiden fortsatt eies av staten uavhengig av konklusjonene i denne rapporten

I dette scenariet anbefaler prosjektet nullplussalternativet med leie av ekstra lokaler. Denne anbefalingen er gjort med hovedvekt på at Bergen tinghus vil fortsette i statens eie og må rehabiliteres uansett. Staten kan derfor ikke velge bort rehabiliteringskostnadene selv om de kan bli noe lavere hvis bygningen benyttes til et annet formål. Uansett tror prosjektet at rehabiliteringskostnadene vil overstige kostnadene for et nybygg uavhengig av hvilket formål rettsbygningene benyttes til i fremtiden. Statsbygg vurderer også at fortsatt bruk av Bergen tinghus som rettsbygning er den beste måten å ivareta verneverdiene på.

(...)

2. Alternativ bruk av Bergen tinghus av annen offentlig virksomhet

I dette scenariet har prosjektet forutsatt at en annen offentlig virksomhet tar i bruk Bergen tinghus, og prosjektet anbefaler da alternativet med nybygg på Trekanttomten. (...)

Bergen tinghus har allerede i dag for lite areal til å avvikle sakene til Bergen tingrett og Nordbordland tingrett. Bygningen alene er derfor ikke optimal i forhold til saksmengde og sakskomplekset. Hvis man kan rehabilitere Bergen tinghus for annen offentlig virksomhet som er bedre tilpasset arealene i Bergen tinghus kan dette være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt. Sett fra domstolenes side vil man slippe de driftsulempene man har ved at tinghuset ikke er optimalt utformet i forhold til kravene som stilles til dagens rettsbygninger. I tillegg er det grunn til å anta at kjøp eller leie av nabobygg ikke gir like optimale lokaler som en ny rettsbygning vil gi. Man slipper derfor å sitte med to bygg som hver for seg ikke er like optimale som et nybygg ville vært.

3. Salg av Bergen tinghus

Hvis man vurderer salg av Bergen tinghus må man i stort vurdere verdiene av vern opp mot andre samfunnsøkonomiske effekter. Hvis man ikke ønsker å selge Bergen tinghus vil man begynne seg i ett av de to scenariene over, og anbefalingen fra prosjektet vil bli den samme som anbefalingene i de to scenariene.

Hvis man lander på en beslutning om at man ønsker å selge Bergen tinghus, vil prosjektet anbefale en nybyggsløsning på Trekanttomten (...)

Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen, sammendrag Anbefaling - samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter, Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s. 7-8

En utfordring med de ulike alternativene ovenfor, er at de setter fullverdig bruk opp mot vern: alternativet som viderefører bruk av den opprinnelige tingrettsbygningen, er nullplussalternativet. Slik sett settes verdien av vern opp mot verdien av en funksjonell formålsbygning, på et felt der sikkerhet og forsvarlighet vektlegges.

Nedenfor følger utdrag fra anbefaling – samlet vurdering, også gitt disse tre ulike scenariene:

”1. Bergen tinghus vil i fremtiden fortsatt eies av staten uavhengig av konklusjonene i denne rapporten

I et slikt scenario er det naturlig å tenke seg at staten må rehabilitere Bergen tinghus uavhengig av om dagens bygning benyttes som rettsbygning eller ikke. Estimaterne for andre formål enn rettsbygning kan avvike fra det som er estimert i denne konseptvalgutredningen. Likevel er det grunn til å anta at kostnadene knyttet til rehabilitering av Bergen tinghus vil være høyere enn for et nybygg uavhengig av hvilken virksomhet som tar i bruk tinghuset.

I et slikt scenario vil derfor staten måtte rehabilitere dagens tinghus, uavhengig av om nybygg anbefales som alternativ for de aktuelle domstolene i Bergen. Valg av nybygg er i dette scenariet trolig ikke det samfunnsøkonomiske mest lønnsomme alternativet selv om disse alternativene isolert sett fremstår som mest lønnsomt både ut fra prissatte og ikke prissatte effekter.

Prosjektet vurderer at det er stor sannsynlighet for at et fredet formålsbygg som tinghusbygningen i Bergen forblir i statens eie, også etter at domstolene eventuelt flytter ut. Det er økonomisk usikkerhet knyttet til hvilken pris man kan oppnå ved salg av et bygg med store verneverdier. Det er også knyttet usikkerhet til hvor enkelt det vil være å finne annen statlig bruker for byggene. Derav følger økonomisk usikkerhet knyttet til utgifter ved tomgang. Bygningsmassen vil på et tidspunkt ved fraflytting, uavhengig av hvilken statlig aktør som eventuelt overtar bygget, utløse et renoveringsbehov.

Statsbygg vurderer at fortsatt bruk av Bergen tinghus som rettsbygning er den beste måten å ivareta verneverdiene på. Gitt dette scenariet anbefaler prosjektet nullplussalternativet med rehabilitering av dagens tinghus og eie eller leie av tilleggslokaler.”

Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen, sammendrag Anbefaling - samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter , Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s. 97

”2. Alternativ bruk av Bergen tinghus av annen offentlig virksomhet

Et argument som likevel må drøftes er om tinghuset har bedre alternativ anvendelse for andre virksomheter i staten enn de aktuelle domstolene i Bergen.

Det har ikke vært en del av mandatet at prosjektet skulle vurdere alternativ bruk av Bergen tinghus. Dette er også en tidkrevende prosess. Et eksempel på en slik prosess i dag er Statsbyggs vurderinger av alternativ bruk av Nasjonalmuseet, etter at det nye Nasjonalmuseet vil bli lokalisert på ny tomt på Vestbanen. De foreløpige erfaringene fra dette arbeidet er at det er vanskelig å finne nye offentlige brukere for de fredete byggene.”

Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen, sammendrag Anbefaling - samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter , Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s. 98

KVU påpeker reelle utfordringer dersom rettsbygningen uansett forblir i statlig eie. Dessverre fører dette tilsynelatende til at kulturminnevernverdier blokkerer en egnet rettsbygning i Bergen. Dersom kulturminnevern går på bekostning av gode bygninger for sentrale samfunnsfunksjoner, kan dette på sikt true kulturminneverns anseelse og oppslutning. Dersom en, på den annen side, velger nybyggalternativ, har en en rettsbygning med fredet interiør ute av bruk. Løsningen som reellt kombinerer bruk og vern ser ikke ut til å finnes.

KS1 kritiserer at salgspris i KVU ikke ser ut til å ha tatt hensyn til vernet og mulig negativt utslag dette kan gi på en eventuell salgspris. KS1 påpeker også at salg er en hendelse det er usikkert om kommer til å skje, og derfor ikke er en kostnadspost, men hører hjemme i usikkerhetsanalysen. Dette er et eksempel på at videre forvaltning av den eksisterende bygningen ved valg av nybyggalternativ ikke er en egen kostnadspost, men legges inn i usikkerhetsspenet. Restverdi nevnes for øvrig som en utfordrende vurdering, i kapittel 6.6.2 Prissatte samfunnsøkonomiske virkninger.

I kapittel 6.3.1 "Vår vurdering av alternativene" peker KS1 på kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg:

"I begge nybyggalternativene (alternativ 2 og alternativ 3) savner vi hvilke tiltak man må gjøre før man låser døren på Tårnplassen og flytter inn i nytt bygg. Det er nevnt i KVUen at dersom man vurderer salg må man i stort vurdere verdiene av vern opp mot andre samfunnsøkonomiske effekter. Vi savner mer detaljer rundt dette i KVU, og mener grunnlaget rundt salg av eksisterende Bergen tinghus er mangelfull for å kunne vurdere alternativene opp mot hverandre. KVUen rangerer to løsninger som beste løsning, for både nybygg og rehabilitering, og vi mener derfor problemet ikke er fullstendig tatt stilling til.

Videre presenterer KVUen et scenario i kapittel 6.8 om anbefalinger, hvor Bergen tinghus fortsatt vil eies av staten uavhengig av konklusjon fra KVU, og at Bergen tinghus da må rehabiliteres uavhengig om rettsbygningen brukes som tinghus eller ikke. Vi setter spørsmålstegn til hvorfor denne typen drøfting ikke er tatt med tidligere i KVU, men kun inkludert i anbefalingene i slutten av kapittel 6.

Det konstateres i kapittel 6.8 i KVU at dersom staten ikke velger å selge bygget, vil nybyggalternativene ikke være de mest lønnsomme lengre. Vi mener dette er vesentlige poeng å inkludere tidligere i konseptvalgutredningen, og ikke som en tilleggsopplysning i anbefalingen. Det er kun tatt høyde for deler av det totale bildet (som inkluderer fordeler ved nybygg) og ikke konsekvensene dette vil medføre (tiltak i forbindelse med eksisterende bygg), som gir en ufullstendig presentasjon av alternativer og dermed også et valg av beste løsning på feil grunnlag.

På bakgrunn av dette har vi valgt å trekke ut salg av bygg som kostnadspost fra kalkylen, for å gjøre alternativene sammenlignbare."

Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen

Utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, s. 42-43

I kapittel 6.3.3 "Vår vurdering av den samfunnsøkonomiske analysen i KVVU" adresseres dette videre, og det henvises også til at verdien av vern ikke er det formelle vernet per se, men bygningen de er laget for å beskytte:

"Vi har likevel innvendinger til den samfunnsøkonomiske analysen i KVVU. En hovedinnvending er vurderingen av alternativverdien knyttet til dagens rettsbygning, som omtalt i kapittel 6.3.1. Dette bygget har høy kulturbistorisk verdi og er vernet. Det er derfor problematisk å anta i den prissatte analysen av nybyggalternativene at salgssum for eksisterende bygg er 220 millioner kroner, dvs. en kvadratmeterpris på 17.600 kr. Det er for det første lite sannsynlig med en slik salgssum, gitt vernebetingelsene. For det andre er samfunnsverdien av bygget høy, og det er nettopp derfor bygget og mye av interiøret er vernet."

*Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen
Utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, s. 44*

Argumenter mot å inkludere salgssum i den samfunnsøkonomiske analysen, gjentas i kapittel 6.6.2 Prissatte samfunnsøkonomiske virkninger. Med bakgrunn i uklar markedsverdi, settes den til kr. 0. Poenget gjentas også i vedlegg 4, notat tilbakemelding KVVU, der salgssum på 220 M karakteriseres som urealistisk og den eksisterende rettsbygningens vern og verdi fremheves.

For øvrig ønsker rapportforfatter å påpeke at økte arealbehov i Tingrettsbygningen i Bergen ikke skyldes at bygningen ikke er stor nok for institusjonen den huser i dag, men sammenslåing av institusjoner:

"Det syntes å være mye tomme lokaler og i 7. etasje (loftet) er lokalene lite brukt."

Tilstandsregistrering Bergen tinghus, OPAK, s. 3

Kommentarer: KVVU/KS1 for ny rettsbygning i Bergen er bevisst problematikken rundt fraflytting av statlige, vernede formålsbygg. I KVVU fører dette dessverre til en ugunstig situasjon, der beslutningstagerne ikke hadde noen alternativer som ivaretok både vernet og bruken som rettsbygning fullt ut. De måtte istedenfor velge en av delene. Dette ble adressert i KS1, vernet ble utfordret, og Bergen tingrett fortsetter å ha tilhold i den historiske bygningen. Et annet interessant poeng er at bygningen ikke er blitt for liten, institusjonen den huser er blitt for stor, som følge av relativt nylige beslutninger om sammenslåing. Dette skjedde også med Nasjonalgalleriet, da flere museer ble slått sammen til Nasjonalmuseet.

5.2 Overordnede funn fra dokumentgjennomgangen

I de påfølgende kapitlene presenteres funn for de ulike rapportene, samlet.

5.2.1 Vurdert salgsverdi for mulig fraflyttede, vernede bygg

Beregnet verdi for (mulig) fraflyttede bygg, oppgitt i antall millioner. Tabellen inkluderer verdivurdering i antall millioner norske kroner, år for prisnivå og type beregning (eksempelvis salgsverdi, husleieberegning). Kvadratmeter er tatt med der det er oppgitt som del av kostnadsvurdering, men rapportforfatter har valgt å ikke hente inn kvadratmetertall fra andre kilder, da disse kan bli unøyaktige, og variere i type arealvurdering (med/uten inner-/yttervegger, brutto-/nettoareal eksempelvis, målt opp i bygning eller hentet ut fra overordnede kart og lignende). Der kostnadsår for verdivurdering ikke er spesifisert, er det oppgitt generelt kostnadsår for dokumentasjonen, subsidiært hvilket år dokumentasjonen er produsert.

Tabell 7 Vurderte salgsverdier for vernede bygg

Prosjekt	Bygning	KVU NOK	evt m ² (år) type beregning	KS1	(evt m ²)(år) type beregning	Informasjon fra matrikkelen (seeiendom.no, 2018)
Nasjonalmuseet	Historisk museum (Frederiks gate 2)	160 M	(2008) Husleieberegning	160 M	(2008) Husleieberegning	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Nasjonalgalleriet	173 M	(2008) Husleieberegning	173 M	(2008) Husleieberegning	Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg
Norges veterinærhøgskole	NVH på Adamstuen	550 M	13300 +39200 m ² (2005) Vurdert salgsverdi	660 M	(2006) Revidert verditakst fra Statsbygg / forventet markedspris	Hjemmel til Eiendomsrett: Staten v/ Landbruksdepartementet ¹⁰
Kunsthistorisk museum	Frederiks gate 2	-	-	0	(2009)	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Frederiks gate 3	-	-	0	(2009)	Hjemmel til eiendomsrett: Staten v/universitet
Nytt regjeringskvartal	Victoria terrasse (nummer 1,5 og 11)	420 M	(2013) Salgsverdi	-	-	1:Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg 5 ,11: Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	G1, Grubbegata 1	283 M	(2013) Salgsverdi	-	-	-Hjemmelshaver er staten
	R5 Akersgata 59 m.fl.	2007 M	(2013) Salgsverdi	2 MRD	(2014) Salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg / Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg

¹⁰ Oversikt for NVH er laget med utgangspunkt i kart over campus, sammenholdt med Riksantikvarens database Askeladden. Av disse har noen bygninger annen/tilleggsinfo: Geitmyra Skole (fire bygninger): Hjemmelshaver Staten, Forvaltes av Statsbygg. For en bygning er det oppgitt: Hjemmel til Eiendomsrett Oslo Kommune.

	R6 Teatergata 9 m. fl.	819 M	(2013) Salgsverdi	800 M	(2014) Salgsverdi	Hjemmelshaver er staten For Keyersgate 8(enkekassa) Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
Campus NTNU	-	-	-	-	-	-Hjemmel til eiendomsrett: NTNU ¹¹
Nationaltheatret	-	-	-	-	-	Hjemmel til eiendomsrett: Nationaltheatret AS
Den Nationale Scene	-	-	-	-	-	Hjemmel til eiendomsrett: Bergen kommune
Tullinløkkaområdet	Nasjonalgalleriet	209 M	(2016) Forventet salgsverdi	170 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg
	Tullinløkka, uteområdet	60 M	(2016) Forventet salgsverdi	39 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten, Forvaltes av: Statsbygg
	Frederiks gate 3	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	54 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmel til eiendomsrett: Staten v/universitet
	Akademihagen	24 M	(2016) Forventet salgsverdi	51 M	(2016) Forventet salgsverdi	Del av øvrig eiendom
	St. Olavs gate 32	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Samlet	503 M	(2016) Forventet salgsverdi	419 M	(2016) Forventet salgsverdi	
	Chateau Neuf	203 M	(2016) overordnet anslag basert på nøkkeltall		(evt m ²)(år) type beregning	-Hjemmel til eiendomsrett: Universitetet i Oslo, Hjemmel til festerett: Universitetet i Oslo (Sic)
Ny tingrettsbygning Bergen	eksisterende Bergen tinghus	220 M	(2015) Salgssum basert på takst, datert 07.12.15 (Vedlegg 6).	0	(2008) Husleieberegning	Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg Makesifteskjøte

¹¹ Oversikten tar utgangspunkt i bygninger på Campus Gløshaugen, dette er en forenkling. Av disse har noen bygninger annen/tilleggsinfo: Høgskoleringen 2 Hjemmel til eiendomsrett Trondheim Kommune, Høgskoleringen 9 Hjemmel til eiendomsrett NTNU Hjemmel til festerett Norsk institutt for naturforskning, Høgskoleringen 3 Hjemmel til eiendomsrett NTNU, Hjemmel til festerett: Studentsamskipnaden i Gjøvik Ålesund, Sem Sælunds Vei 11 Hjemmel til eiendomsrett NTNU, Hjemmel til festerett Sintef Energi AS, Høgskoleringen 8, Richard Birkelands Vei 3, 4, 5 Hjemmel til festerett NTNU

5.2.2 Hvordan kan kostnaden av fraflyttede, vernede bygg håndteres

Kostnaden av fraflyttede, vernede bygg er kun i noen grad inkludert når det kommer til valg av konseptalternativ i den gjennomgåtte KVV-/KS1-dokumentasjonen. Der slike kostnader inkluderes, ser vi at de har potensiale til å påvirke beslutning. Dette alene er et argument for at kostnader for fraflyttede, vernede bygg bør vurderes samtidig med valg av konsept for å imøtekomme det prosjektutløsende behov.

En utfordring i forhold til å inkludere kostnaden av fraflyttede, vernede bygg, er at hendelser som ikke nødvendigvis inntreffer, skal håndteres som usikkerheter, ikke kostnader/nytte i analysen. Dette bidrar til å skjule sentrale faktorer. Beslutningstagere kommer fra ulike fagretninger, og kan oppleve økonomisk analyse som krevende å bryte ned i sine bestanddeler og forstå.

En kostnadsvurdering for fraflyttede, vernede bygg en typisk ser blir gjort, er vurdering av salgpris. KVV/KS1 foregår i en tidlig fase. Et eksempel på dette er at det ikke innledes forhandlinger med eventuelle kjøpere/selgere av eiendom, eller at en ikke tester realismen i å kjøpe/leie eiendommer, eller i å selge disse. Dette sees eksempelvis i tomtestudien i forhold til Bergen tingrett (KVV), der en i realiteten baserer et alternativ på en gitt bygning, nabobygningen til Bergen tingrett, og øvrige på gitte tomter, samt for Nytt regjeringskvartal, der omkringliggende tomter inkluderes i alternativene, uten at dialog med eiere innledes. Dersom eiendommene ikke lenger er tilgjengelige, risikerer en at anskaffelsen ikke er gjennomførbar.

Tilgjengelighet er en usikkerhet ved anskaffelse av eiendom. Det hefter også usikkerhet ved salg: Avhending må først passere statens avhendingsinstruks, muligens må vern justeres før eventuell avhending til private. Hvorvidt avhending er gjennomførbart, testes typisk ikke i KS1-dokumentasjon. Dermed er det ikke å anbefale å regne med salgssum for eiendommer en ikke vet om en får solgt.

Et eget spørsmål, er hvordan salgssummen bør inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette gjøres eksempelvis i KVV for både Bergen tingrett og Nytt regjeringskvartal, og påvirker den samfunnsøkonomiske analysen, særlig for Nytt regjeringskvartal, der det er snakk om store summer (se Tabell 7).

Salg av ikke-vernet eiendom inkluderes for Campus NTNU, her kan det argumenteres med at denne eiendommen har høyere samfunnsøkonomisk verdi om den benyttes for utvikling av boliger og næring, enn som en litt mindre attraktiv campus ved NTNU. En kan eventuelt inkludere bortfall av løpende kostnader forbundet med en avhendet eiendom, altså driftsutgifter, men som det påpekes for NVH, bør en da også inkludere kostnader og ikke-prissatte effekter relatert til avhending av den samme eiendommen, eksempelvis endrede reisekostnader for brukere, klargjøring for salg, tap av tilgang til en attraktiv bygning for allmenheten.

Uansett om salgssum inkluderes i den samfunnsøkonomiske kalkylen, bør temaet også løftes frem i tekstens sentrale deler. Salgsverdi for mulig fraflyttet, vernet eiendom er satt til kr. 0 i noen av alternativanalysene (KS1 KHM og Bergen tingrett), eller den er tatt ut av analysen (KS1 Nytt regjeringskvartal). Det innebærer at KS-dokumentasjonen har definert seg bort fra problematikken med kostnader for fraflyttede, vernede bygg. Et prosjekt, Tullinløkkaområdet, viser med tydelighet at denne taktikken fungerer bedre på papiret enn i virkeligheten: å sette verdien på en åpenbart verdifull bygning til kroner 0 hjelper lite, om den reelt besitter definert (gjennom kulturminneloven) uvurderlige verdier som det koster store summer over mange år å forvalte videre.

Et sentralt aspekt når en ser på problematikken med kostnaden av fraflyttede, vernede bygg, er at institusjonen gjerne leier lokaler gjennom Statsbygg. For institusjonen blir det dermed mulig å se bort fra kostnaden av fraflyttede, vernede bygg, bygg institusjonen har bidratt til driften av gjennom husleiekostnader, ved å definere dem ut av kalkylen. Institusjonen kan simpelthen si opp leieavtalen. For Statsbygg som forvalter, er det ikke like enkelt: de har da ansvar for (nok) et vernet formålsbygg uten bruker. Det kan være i Statsbyggs interesse, og også samfunnets, at kostnader for fraflyttede bygg inkluderes i kalkylen, for en kostnadseffektiv overordnet forvaltning.

Avhendingsinstruksen er blitt nevnt. Å se bort ifra føringene denne legger på avhending av fraflyttede bygg, vil ikke bare påvirke ikke-prissatte og prissatte konsekvenser, det vil også typisk ha en påvirkning på vurdert tidsperspektiv på prosjektgjennomføring. Ved å se bort fra avhending/ny bruk av fraflyttede, vernede bygg, kan en for eksempel beregne et kortere gjennomføringstid for nybygg enn for rehabilitering, uten at dette nødvendigvis viser hele bildet, om rehabilitering fortsatt må gjøres (*Nasjonalmuseet, Utbyggingsprosjektet til Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design - Alternativanalyse Oppdatering 2008 Rapport til Kulturdepartementet, Metier, figur 7, s. 19. Ny bruk av fraflyttede bygninger er ikke tatt med i beregning av varighet for prosjektet. Denne inkluderer imidlertid ferdigstillelse av nytt bygg for Historisk museum, som ikke ble noe av. Uten disse er samlet periode for alle alternativer 7,5 år, noe dokumentasjonen også påpeker.*)

Avgrensede, interne prosesser kan føre til at en ikke nødvendigvis tester ut hypoteser og antagelser som det tilsynelatende er konsensus om. Noen grad av abstraksjon er en nødvendighet for å gjennomføre en KVV/KS1 innenfor forsvarlige tids- og kostnadsrammer, andre forenklinger kan føre til grunnleggende gale premisser. Et eksempel er det avgjørende spørsmålet om det er mulig å bygge høykvalitets museumsarealer for publikum under bakken, som for KVV Nasjonalmuseet, der KS1 kort påpekte at dette blant annet er gjort, for øvrig med vidt omspennende anerkjennelse (Pritzkerprize, 2017), i verdens kanskje mest kjente museum, Louvre i Paris. Et annet, gjentakende eksempel er antatt tålegrense for vern, altså hvor store endringer som kan tillates av kulturminnevernmyndighetene for en gitt, vernet

bygning. For Bergen tingrett viste mulighetsrommet seg å være større enn antatt, begrunnet i verdien det er å opprettholde opprinnelig bruk i tingrettsbygningen.

I KS1-dokumentasjon for Tullinløkkaområdet nevnes politisk gjennomførbarhet. Dette kan typisk feilvurderes ved interne prosesser der en går glipp av motsetninger. Eksempler på at offentlig kontrovers har vist seg å være en betydelig faktor, uten at dette er forutsett i dokumentasjonen, er Nasjonalmuseet og Nytt regjeringskvartal. Bevegelse rundt denne typen eiendommer har i seg selv vist seg å være et krevende tema, gjerne med stort innslag av offentlig debatt. Dette kan sees som et argument for at temaet fraflytting av vernede bygg bør utredes grundig, så tidlig som mulig, og innunder valg av konsept. Et eksempel på dette er Statsbyggs tilleggsutredning for konstruksjonssikkerhet i høyblokka (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017): også de sterkeste stemmene for bevaring av bygningen, avventet denne i spenning, fordi det var helt avgjørende om det var teknisk mulig å bevare.

Oppsummert kan en hevde at tematikken rundt kostnaden av fraflyttede, vernede bygg bør løftes frem. Dette innebærer å adressere bygningenes verdier og kvaliteter, mulige fremtidige bruksmåter, sammen med deres påvirkning på kostnader, kalkyle av usikkerhet, og hva som kan sies å være legitime forventede salgsmuligheter og -inntekter for fraflyttede bygg.

5.2.3 Om vilje

Til sist i dette kapitlet er det en faktor som bør adresseres. Og dette er vilje. Vilje adresseres i liten grad i dokumentasjonen, men kan skimtes: I Campus NTNU nevnes det kort at den eneste gruppen som har betenkeligheter til en sammenslåing av campus Dragvoll og Gløshaugen er de ansatte:

”Nesten alle interessenter som har synspunkt på tema, har et mer eller mindre tydelig ønske om samlokalisering av universitetets fagmiljøer som i dag er fordelt på Dragvoll og Gløshaugen. Et unntak er de ansattes organisasjoner ved NTNU som i større grad uttrykker betenkeligheter.”

KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning

Rambøll s. 59

KS1 påpeker at disse allikevel behandles som ”én felles interessent i KVU-en”

Ved NVH ble det diskutert at de ansatte og det faglige utvalget ikke ønsket flytting til Ås, som også var det mest kostbare alternativet. Flytting ble allikevel gjennomført. Når det gjelder Nytt regjeringskvartal var aversjon mot etterkrigstidens betongarkitektur et tema, også hos sentrale politikere. Det er også fremhevet som en faktor at beslutningene ledes av en traumatisert politisk elite. For Den Nationale Scene i Bergen og Nationalteatret hadde man fortsatt bruk som rammebetingelser. ”Verdig bruk” er i nyere tid stilt som føring for Nasjonalgalleriet.

Vilje kan altså slå begge veier for vernede bygninger. Poenget er at der det finnes en sterk vilje, eller sterke motsetninger, bør dette adresseres. Dette kan hevdes å gjelde for alle prosjekter, for å få et så velfungerende sluttresultat som mulig, men det gjelder spesielt for kulturminneprosjekter. Dersom det mangler vilje til å bevare, eller til å bli i vernede bygninger, og dette ikke diskuteres og undersøkes åpent, kan vern pekes på som hinder, og utfordringer forbundet med vern brukes som agenter for en skjult agenda: ”Denne bygningen er gammeldags og upraktisk, vi kan ikke gjøre noen endringer her, fredningen låser alt!” En risikerer at en verdifull bygning med kvalitet, men også med vedlikeholdsetterslep, sammenlignes med et immaterielt nybygg som – teoretisk sett- kan imøtekomme et hvilket som helst behov. En slik sammenligning er urimelig, og kan føre til at en ikke klarer å se det reelle potensialet i den eksisterende bygningen. Et anekdotisk eksempel på dette er fra et prosjekt som ikke er del av denne analysen, Ruseløkka skole i Oslo, der en fra drift sa til undertegnede at hun var glad skolen skulle rives, for vaskene drypper sånn. Å utbedre dårlige pakninger med riving av bygningen kan sies å være å skyte spurv med kanoner. Samtidig viser eksempelet hvordan eksisterende bygninger, i bruk av institusjonen, kan granskes og kritiseres ned til minste detalj. Et eksempel på den immaterielle, fremtidige bygningens uangripelighet, er hentet fra Nytt regjeringskvartal:

*”Bevaring av bygg eller erstatning av disse med nybygg påvirker ikke forhold som trafikk, tilgjengelighet for gående og utformingen av byrommet. Bevaring vurderes derfor i utgangspunktet som nøytralt når vi ser på kravene som hører inn under bymiljø og tilgjengelighet. **Imidlertid vil et nybygg alltid kunne plasseres eller utformes likt eller bedre enn et eksisterende.**”*

Konseptvalg for fremtidig regjeringskvartal, Opak, Metier og LPO arkitekter, s. 111. Uthevelsen er rapportorfatters.

De fleste potensielle nybygg overgår, på tross av dette potensialet, om og eventuelt når de manifesteres som fysiske bygninger, ikke våre fremste kulturminner, slik som Universitetsplassen, Slottet, festninger og kirker, i utforming og bidrag til byrommet. Men som kun påtenkte bygninger, er de hevet over dryppende vasker og utdaterte ventilasjonsanlegg.

5.2.4 Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser for fraflyttede bygg

I den undersøkte dokumentasjon henvises det blant annet til ”verdien av vern”. Det er avgjørende for forvaltningen av vernede bygninger å forstå hva vern er. Vernet i seg selv har en verdi, men en underordnet verdi; verdien av å ivareta de vernede verdiene (Stendebakken og Olsson, 2017c). Det er verdiene som har gitt grunnlaget for vern som er det sentrale, og disse må defineres eller diskuteres, som sentrale, ikke-prissatte faktorer i analysen, for å være med i betraktning for beslutning. Formålet med vern er å bevare sentrale, nasjonale eiendommer av historisk og arkitektonisk betydning, for fremtidige generasjoner. Vernede bygninger bør diskuteres i KVVU-/KS1-dokumentasjonen, fordi det er lovpålagt å forvalte vernede bygninger på en

verdibevarende måte, men også fordi det er identitetsbærende eiendommer i samfunnet, som tilbyr ikke-fornybare verdier, tradisjon, tilknytning, og har tyngde og reell mulighet til å mobilisere offentligheten.

Istedenfor å snakke om ”verdien av vern”, kunne en eksempelvis si ”verdien av kultur- og arkitekturarven denne bygningen er et viktig eksempel på”.

Det jobbes, blant annet hos Riksantikvaren, med prissetting av kulturminneverdier. Eksempler er betalingsvillighetsundersøkelser, der en benytter samfunnsøkonomisk metode, ved å ringe et representativt utvalg og spørre hva de er villige til å betale for bevaring av et gitt kulturminne (Forskning.no, 2017). En slik metode ser bort fra fagkunnskap om kulturminner som en forutsetning for verdivurdering.

Kulturminnevernet kjenner også på et etterlyst behov for prissatt nytte av kulturminner, og jobber med dette. Slik prissetting er krevende, og ikke nødvendigvis den eneste løsningen. Prosjektene som er omfattet av denne rapporten, er i stor grad uegennyttige. Ikke bare verdien av å ivareta kulturminner, men også av å drive universitet, teater, og å ha velfungerende, trygge lokaler for samfunnets grunnleggende institusjoner for demokrati og rettssikkerhet, har i alt vesentlig mindre kvantifiserbar nytte enn kostnad, samtidig som nytten evner å forsvare kostnadene. Dette er jo kjerneaktiviteter i samfunnet og identiteten vår.

For Kulturhistorisk museum var for eksempel eneste kvantifiserbare nytte billettinntekt, samt inntekt fra kafe og museumsbutikk: forsvinnende små i forhold til den kvantifiserte kostnadssiden. I KS1-dokumentasjonen for Tullinløkkaområdet har en lagt vesentlig vekt på verdien av kultur- og arkitekturarven bygningene er sentrale eksempler på, simpelthen ved å dokumentere og diskutere bygningene, slik at de er synliggjort i beslutningsdokumentasjonen, og ved å se på referanseprosjekter internasjonalt, for å belyse et mulighetsrom som ellers kun er synlig for et fåtall, slik som fagpersoner innenfor kulturminnevern, arkitektur og bygningsbransjen for øvrig. Det er oppsiktsvekkende at salg av eldre formålsbygg nesten ikke forekommer i landene som ble studert i Tullinløkka-prosjektet, på tross av flere år med lavkonjunktur forut for undersøkelsene, samtidig som dette foreslås som et tilbakevendende alternativ i KVVU-/KS1-dokumentasjon.

Det snakkes om hvordan en kan forsvare å bruke penger på ivaretagelse, rehabilitering og tilpasning av potensielt fraflyttede, vernede bygg, når nybyggalternativ viser seg å komme til en lavere kostnad isolert sett. Samtidig er ikke vern i seg selv en faktor de fleste er i posisjon til å velge bort: Kulturminneloven er en særlov, som står sterkere enn både byggeteknisk forskrift og lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (krav til universell utforming).

Staten har juridisk mulighet til å velge bort vern: Nytt regjeringskvartal demonstrerer at staten i praksis er hevet over kulturminneloven og Riksantikvaren. Selv Riksantikvaren kan ikke tvinge staten, men må gå inn i forhandlinger. Et

tilbakevendende eksempel her er Nytt regjeringskvartal med de første eksemplene på Picassos bygningsutsmykning:

”Kunst Y-blokka

Både gavlen og vestibylen på Y-blokka har særskilt verneverdi grunnet kunstverket utført av Pablo Picasso og Carl Nesjar. Ved riving av Y-blokka bør videre bruk av kunstverkene vurderes. Nedenfor er skissert ulike scenarier:

- ***Destruere kunstverkene etter nærmere retningslinjer.***
- *Fjerne kunstverkene og sette dem opp igjen et annet sted, alternativt på museum.*
- *Bevare kunstverkene på stedet som et fremtidig kunstverk i parken, evt. å la kunstverkene inngå i en fremtidig bygning, og være en føring i kommende arkitektkonkurranse.*

Ved bevaring av gavlen på stedet er det en mulighet å benytte gavlen som et element i et fremtidig minneste i en fremtidig regjeringspark.”

Konseptvalg for fremtidig regjeringskvartal, Opak, Metier og LPO arkitekter, s. 147. Uthevelsen er rapportforfatter.

Dersom staten gjentatte ganger overprøver formelt vern av samfunnets mest sentrale, vernede formålsbygg, har dette potensiale til å skade kulturminnefeltets tyngde og posisjon. Dersom statlige institusjoner synes vern av våre fremste nasjonalmonumenter er for dyrt, blir det vanskeligere å forsvare at samfunnet for øvrig skal bevare mer unnselige kulturminner, med mindre valgfrihet og midler. Foreløpig er resultatet snarere kraftig mobilisering: alternativ til bevaring kan også vise seg vanskelig politisk gjennomførbart. I KVVU Nytt regjeringskvartal ble det argumentert mot å bruke 400 M på å bevare kunsten. Siden har debatten pågått, og muligens bidratt til å forlenge et prosjekt der leie av midlertidige lokaler tilfeldigvis også koster omtrent 400 millioner i året.

5.2.5 Øvrige funn som kan påvirke vurderingen av potensielt fraflyttede, vernede bygg

Denne rapporten konsentrerer seg om kostnadssiden for potensielt fraflyttede vernede bygg. Rapportforfatter ønsker allikevel å oppsummere mer generelt noen tendenser til skjev positiv fremstilling av nybygg, og tilsvarende negativ vurdering av konseptet hvor institusjonen forblir i vernede bygninger. Disse er som følger:

Observerte slutninger om potensielt fraflyttede vernede bygg, som kan gi et skjevt bilde, være overforenklinger eller feil

- at nybygg er mer miljøvennlig enn fortsatt bruk av eksisterende bygg (Nationalteatret)
- at en gitt, vernet bygning kan selges for markedspris (Bergen tingrett)
- at verdien av bygningen er 0 (Kulturhistorisk museum)
- at en ser bort fra videre kostnader/arbeider med bygningen (Nasjonalmuseet, for Nasjonalgalleribygningen)
- at en gitt, vernet bygning er dramatisk ineffektiv arealmessig, uten at det kan vises til detaljerte beregninger basert på romplanen (Brutto/nettofaktor) (Bergen tingrett)
- at inn klima er et stort og uløselig problem i eksisterende bygninger
- å se bort fra arkitektonisk kvalitet, identitet og tradisjon som verdier
- å påpeke svakheter ved vernede bygg uten å løfte frem fordeler (Nasjonalgalleriet).
- å ha et overordnet statlig perspektiv når det er gunstig, for eksempel for ”kostnadsfri” tilgang på tomter, men samtidig begrense seg til institusjonen for kostnader for fraflyttede, vernede bygg (Nasjonalgalleriet)
- utilstrekkelig diskusjon av restverdi for bygninger som er forutsatt bevart for fremtidige generasjoner
- unnlate å skille mellom investeringens levetid og bygningens levetid, slik at disse glir over i hverandre i analysene og kan forveksles
- unnlate å ta høyde for at bygningens verdi og sjeldenhet kan ha økt over tid i vurdering av restverdi
- unnlate å prøve mulighetsrommet, særlig det formelle vernets tålegrense, med Riksantikvaren/fylke/kommune, og istedenfor basere seg på mindre kvalifiserte antagelser
- vedlikeholdsetterslep tas med under prosjektkostnader, når verdibevarende vedlikehold uansett er lovpålagt.
- politiske beslutninger tilsidesettes i samfunnsøkonomisk analyse, med bakgrunn i politiske signaler, men tilsynelatende på tvers av formelle mandater (Nasjonalgalleriet, tilleggsanalyse)
- overse intern uenighet: det kan virke som om støttefunksjoner typisk er de som er minst fornøyd med institusjonens lokaler i eldre, vernede bygg, mens publikums og til dels sentrale deler av fagmiljø ikke opplever situasjonen på samme måte, og i større grad har bindinger til de eksisterende bygningene.
- argumentere for fraflytting, fordi det letter byggeprosessen å flytte fra en bygning, rett inn i en annen. En slipper dermed to flyttinger og støy i en årelang byggefase. Dette er åpenbart fristende for dem det berører, men kan bli et noe snevert perspektiv: nytten må måles opp mot kostnad.
- betrakte Riksantikvaren, Plan- og bygningsetaten og andre forvaltere av formelt vern som saksbehandlere, ikke fagmiljøer, der positiv påvirkning

begrenses til effektiv saksgang, og negativ vurderes til å sette krav som virker begrensende (Nasjonalgalleriet).

- der den eksisterende, potensielt fraflyttede venede bygningen har utilstrekkelig areal, kan det like gjerne skyldes sammenslåing av institusjoner, som at det er for lite areal for eksisterende funksjoner (Bergen tingrett).

6 Analyser og resultater: Erfaringer fra Statsbygg

Denne rapporten ser på KS1 for større, statlige investeringer vedrørende bygninger, der det finnes mulig fraflyttede, vernede bygninger. Alle prosjektene som har egnet seg for analysen, har vist seg å være Statsbygg-prosjekter. Rapporten har også valgt å se på forvaltningen av og kostnadene tilknyttet øvrige rehabiliteringsprosjekter i Statsbygg, for økt innsikt og et bredere perspektiv.

Det rapporten søker å belyse med denne utfyllende informasjonen, er

- hvordan er kostnader forbundet med rehabiliteringsprosjekter i Statsbygg;
- hvor treffsikre er beregnede kostnader sammenstilt med (antatte) sluttkostnader
- hvordan er spennet i kostnad mellom ulike prosjekter?

Statsbygg forvalter en massiv eiendomsportefølje på 2,8 M m² statlige formålsbygg (Statsbygg, 2017). Deres erfaring med forvaltning av vernede formålsbygg kan sies å være omfattende. Referanseprosjekter er valgt ut i dialog med Statsbygg, og da særlig i nært samarbeide og med god hjelp av ansvarlig for Statsbyggs database Erfaringsdatabasen, Sidsel Skappel. Rapportforfatter har ikke selv hatt adgang til databasen, men har fått informasjon gjennom Skappel. Vurderinger i forhold til avhending av eiendom er belyst gjennom møter med Statsbygg, særlig med jurist Ingeborg Granheim fra Eiendoms- og avhendingsavdelingen.

6.1 Erfaringstall

I og med at denne rapporten ser på kostnader forbundet med bygninger for nasjonale institusjoner og med formelt vern, er det relevant å se på kostnader forbundet med rehabilitering av profilerte prosjekter med høyt ambisjonsnivå, da det er slike prosjekter det er naturlig å sammenligne med. Dette vil typisk være bygninger som er fredet etter kulturminneloven. Samtidig har Statsbygg også prosjekter som er vernet gjennom plan- og bygningsloven. Denne typen formelt vern legger også føringer på et gitt byggeprosjekt, samtidig som en gjerne står friere enn for fredede bygninger. Bygninger som er vernet gjennom plan- og bygningsloven er også med i denne rapportens datasett 1 (Nytt regjeringskvartal).

Mange kan nok oppleve at det er enklere å finne gode løsninger i prosjekter der det kun finnes vern etter plan- og bygningsloven, enn prosjekter der det er (omfattende) fredning. Tidligere var vern etter plan- og bygningsloven kun utomhus. Dette er nå endret, og vern etter plan- og bygningsloven kan også omfatte interiør, men det tidligere prinsippet om at regionalt og lokalt vern kun berører utomhus, gjelder like fullt for

mange vernede bygninger som er vernet en tid tilbake. Vern av utomhus har allikevel potensiale til å påvirke arbeider innomhus: Selv om vernet ikke gjelder interiør, ville nok mange, både fagpersoner og andre, finne det umusikalsk om det er et dramatisk brudd i stilart eller byggekvalitet mellom inne og ute, slik at en mister helhet og harmoni i bygningen, og en vakker fasade reduseres til et kulisselignende narrativ.

Vi henter ut erfaringstall for kostnader for prosjektene i tabell 8. Disse bør anvendes med varsomhet. Som nevnt tidligere er erfaringsbaserte tall ingen optimal løsning for kostnadsvurdering i enkeltprosjekter med formelt vern. Imidlertid kan erfaringsbaserte tall gi et bilde av hvilken størrelsesorden kostnadene kan befinne seg i. Erfaringstall kan også være nyttige i fremtidige kostnadsberegninger i kombinasjon med en teknisk analyse av bygningen.

Det er relevant å påpeke forskjellen mellom restaurering, der en tilbakefører en bygning til en tidligere dokumentert tilstand, og rehabilitering, der en tilpasser bygningen til bruk samtidig som en ivaretar kulturminneverdier. Av referanseprosjektene for kostnader (tabell 8) er det både restaureringsprosjekter, og rehabiliteringsprosjekter. Det fremste eksempelet på restaureringsprosjekt er nok Eidsvollsbygningen, der en nettopp søker å tilbakeføre bygningen til et gitt, tidligere tidspunkt, som er tillagt særskilt verdi. For mange restaureringsprosjekter er tidspunktet det søkes tilbakeført til begrenset til (kun) en stilepoke, mens en i Eidsvollsbygningen har jobbet med å restaurere, for formidling, rammen rundt Grunnlovens tilblivelse. Fra restaureringsprosjekter til rehabiliteringsprosjekter er det glidende overganger; der en tar hensyn til stilepoker, men også tilpasser bygningen til aktiv bruk i dag, og derfor blander nytt og gammelt i større grad.

For vurdering av kostnad gjøres det som mange kjenner til beregninger for antatt kostnad, samt optimistisk og pessimistisk anslag, typisk P15, P50 og P85. Ideelt sett skal 15% av prosjektene komme innenfor optimistisk anslag, P15, 50% innenfor antatt kostnad P50, og 85% innenfor pessimistisk anslag P85. Disse prosenttrinnene tar utgangspunkt i komplekse beregninger. Det er altså ikke snakk om prosenter av budsjett, men prosents sannsynlighet for et gitt resultat (Concept, 2017b). P50 er typisk styringsrammen det er ønskelig å holde seg innenfor, mens P85 er kostnadsrammen satt av Stortinget. P50 refereres gjerne til som "etatens budsjett" mens prosjektleder typisk kan ha en lavere styringsramme. Beregningen av kostnadsnivåer som henholdsvis 15, 50 og 85% av prosjektene er antatt å holde seg innenfor, fungerer i noen grad, men ikke fullt ut (Welde, 2017). Det er uansett prinsipielt feil å benytte P50 som erfaringstall, en bør se på sluttkostnad. Dette er et sentralt argument for erfaringstall, Erfaringsdatabasen og oppfølging av sluttkostnader generelt, og denne rapportens grunn for å se på sluttkostnader. Dersom en ønsker kostnadstall fra nylig utførte prosjekter, er det typisk tall for forventet sluttkostnad som er tilgjengelige. Forventet sluttkostnad er ikke en beregnet kostnad: Dette er reelle erfaringstall ved prosjektets overlevering, men det tas

forbehold, i ”forventet”, om at det kan tilkomme øvrige kostnader innen reklamasjonstiden på fem år.

I Tabell 8 vises styringsramme (P50), forventet sluttkostnad og kostnadsramme.

Rammene indeksreguleres årlig, så lenge prosjektet pågår. Gitt informasjonen ovenfor, skal forventet sluttkostnad ideelt sett for halvparten av prosjektene være lik/lavere enn styringsrammen, og kun et fåtall ganger, for femten prosent av prosjektene, være høyere enn kostnadsrammen. Tallene for hvert enkelt prosjekt er justert til samme år som forventet sluttkostnad, av Statsbygg. Denne rapporten har valgt å ikke indeksregulere eller på annen måte justere tallene i tabell 8 ytterligere, da kostnader påløper gjennom prosjektets forløp, og en justering av tallene vil innebære en tolkning. Dette er derimot gjort i tabell ni, der vi sammenligner kostnad per kvadratmeter.

Tre av prosjektene, Bankplassen 3, paviljongen (Jens Ulltveit Moes paviljong), Rytterkorpset og Gml Hovsetervei 3, har ikke et spenn mellom styringsramme og kostnadsramme, slik at begge kostnadsrammene er overholdt. For de mindre prosjektene finnes det ikke kostnadsramme, risikoen ligger inne i styringsrammen. Der rammene er like, er det valgt gunstigste alternativ av de to rammene, overholdt styringsramme.

Av 23 prosjekter, har 15 overholdt styringsrammen, 6 prosjekter har kostnad mellom styringsrammen og kostnadsrammen, og 2 har overskredet kostnadsrammen. Utvalget er ikke omfattende, det er ikke statistisk representativt, og flere av prosjektene har som nevnt ikke egen kostnadsramme. Det kan allikevel påpekes at knippet med referanseprosjekter har en grad samsvar mellom beregnede og faktiske kostnader, for et flertall av rehabiliteringsprosjektene.

Tabell 8 Referanseprosjekter fra Statsbyggs database Referansedatabasen

Navn	Grad av vern ¹²	BTA	Ferdigstilt	Styringsramme- P50	Forventet sluttkostnad oppgitt i årsrapport ved overlevering	Kostnadsramme
Norsk arkitekturmuseum	Fredet	3150	2008	89 300 000	130 000 000	89 300 000
Bankplassen 3, Paviljongen	Fredet	700	2008	37 500 000	37 500 000	37 500 000
Rytterkorpset (inkl vedlikehold 14,9 MNOK)	Fredet	1920	2009	49 000 000	41 000 000	49 000 000
Oscarshall	Fredet	1442	2009	62 500 000	68 900 000	68 900 000
Regjeringens representasjonsanlegg	Vernet	3030	2009	287 300 000	311 800 000	315 400 000
Sæterhytten	Fredet	318 ¹³	2011	27 800 000	27 800 000	30 700 000
Det kongelige slott, utbedring av tak	Fredet	2200	2012	116 300 000	90 500 000	120 700 000
Det kongelige slott, rehabilitering slottsplassen	Fredet	18420	2013	70 000 000	67 000 000	70 000 000
Huseby Kompetansesenter	Vernet	2560	15.08.2016	54 135 000	54 135 000	59 335 000
NIH rehabilitering	Fredet	16662	01.08.2017	808607394	808607394	908907394
PHS Gardeleiren'	Vernet	676	23.04.2015	10 486 000	10 926 000	10 926 000
Campus Ås - Urbygningen	Fredet	8190	26.04.2016	354 762 000	436 362 000	386 162 000
R6 - Utvidelse av kontorer til regjeringkvartal'	Fredet	21816	30.06.2012	1 035 075 000	1 106 800 000	1 115 900 000
Gimle terrasse 5 + 7'	Vernet	2200	30.06.2013	52 300 000	51 200 000	55 700 000
Eidsvollbygningen tilbake til 1814'	Fredet	2968	30.06.2014	265 900 000	276 200 000	322 400 000
Statens kartverk rehabilitering'	Vernet	7647	30.06.2014	121 000 000	100 000 000	140 000 000
UIO prekl.odont.	Fredet	11614	31.12.2010	238 360 944	223 767 409	261 961 518
Tønsberg akutt'	Fredet	1288	31.12.2011	38 700 000	36 000 000	40 300 000
Statsarkivet i Bergen'	Fredet	6138	31.12.2012	190 195 500	190 195 500	206 295 500
Statens hus Vadsø'	Fredet	2907	31.12.2013	67 900 000	67 900 000	67 900 000
UIO Domus media fase 1 og fase 2'	Fredet	33000	31.12.2014	819 350 000	776 400 000	940 450 000
Grotten rehabilitering	Fredet	410	31.12.2014	12 000 000	12 000 000	12 000 000
UIB Bergen museum - sydfly'	Fredet	2370	31.12.2015	303 300 000	294 600 000	340 200 000
Gml Hovsetervei 3 bygg ABC	Vernet	5800	29.05.17	54243479	54243479	54243479

¹² Fredet (nasjonalt) eller på annen måte vernet (PBL/Kommunalt listeført/sektorinternt vern)

¹³ For Sæterhytten er informasjon om antall kvadratmeter hentet fra Statsbyggs årsmelding 2011, ikke fra Erfaringsdatabasen (Statsbygg, 2018).

Tabell ni viser kostnad per kvadratmeter for referanseprosjektene. Tallene er justert etter Statistisk sentralbyrås prisindeks for bygging av boligblokker (SSB, 2017a). Denne er valgt ut av de to tilgjengelige alternativene; prisindeks for bygging av boliger og for bygging av boligblokker. Næringseiendom er et mangfoldig felt, og SSB har ikke en egen indeks for dette. Det er mulig å dele opp byggeprisindeksen etter type arbeide, men det er ikke gjort i denne indeksreguleringen, av hensyn til informasjonstilgang og ressursbruk. Kostnadene er justert i henhold til en byggekostnadsindeks, fremfor en prisindeks. Byggekostnadsindeksen som er benyttet er en input-indeks, som ikke tar hensyn til endrede fortjenestemarginer i bransjen etc., i motsetning til for eksempel boligprisveksten. Det er samtidig en fordel å bruke en indeks som er spesifikk for byggebransjen, heller enn for eksempel generell prisvekst. Indeksjustering av kostnadstall for bygninger i den samfunnsøkonomiske analysen i KVU blir typisk kritisert i KS1, dersom det kun brukes en indeks for generell prisvekst, og denne benyttes på kostnadsestimater der det ikke er tatt høyde for prisstigning i byggebransjen gjennom prosjektet i utgangspunktet.

Det er brukt SSBs kalkulator med månedlige tall(SSB 2017a), i motsetning til årlige tall, siden månedlige tall på tidspunktet rapporten er skrevet, var tilgjengelige frem til november 2017. Kostnadstall innhentes i midten av hver måned (den 10.), så det er benyttet medio nov-medio nov for å angi et år. I og med at vi ikke kjenner måned for ferdigstillelse for alle prosjektene, er det benyttet november i ferdigstillelsesåret for samtlige prosjekter. Dette er en forenkling. Det er også en forenkling å legge alle kostnader i forventet sluttkostnad til ferdigstillelsesåret. Tyngdepunktet for kostnader er typisk 2/3 ut i byggetiden ifølge Statsbygg, men Statsbygg mente det for dette formålet var godt nok, og hensiktsmessig i forhold til informasjonstilgang, å benytte ferdigstillelsesår. Dette berører forventet sluttkostnad, men ikke rammene, som uansett er prisindeksjustert årlig mens prosjektet pågår.

Tabell 9 – Referanseprosjekter med beregnet kvadratmeterpris, indeksregulert til kostnadsår 2017 (tall for november)

Navn	Grad av vern ¹⁴	Ferdigstilt år	Indeks- økning i % ¹⁵	Styringsramme- P50 /m ²	Forventet sluttkostnad oppgitt i årsrapport ved overlevering /m ²	Kostnadsramme/m ²
Norsk arkitekturmuseum	Fredet	2008	26,1	35 748	52 041	35 748
Bankplassen 3, Paviljongen	Fredet	2008	26,1	67 554	67 554	67 554
Rytterkorpset (inkl vedlikehold 14,9 MNOK)	Fredet	2009	25,4	32 003	26 778	32 003
Oscarshall	Fredet	2009	25,4	54 352	59 917	59 917
Regjeringens representasjonsanlegg	Vernet	2009	25,4	118 902	129 042	130 532
Sæterhytten ¹⁶	Fredet	2011	16,7	102 021	102 021	112 663
Det kongelige slott, utbedring av tak	Fredet	2012	13,4	59 947	46 649	62 215
Huseby Kompetansesenter	Vernet	2016	2,8	21 739	21 739	23 827
NIH rehabilitering	Fredet	2017	-	48 530	48 530	54 550
PHS Gardeleiren'	Vernet	2015	5,5	16 365	17 052	17 052
Campus Ås - Urbygningen	Fredet	2016	2,8	44 529	54 772	48 471
R6 - Utvidelse av kontorer til regjeringsskvartal'	Fredet	2012	13,4	53 803	57 532	58 005
Gimle terrasse 5 + 7'	Vernet	2013	10,5	26 269	25 716	27 977
Eidsvollbygningen tilbake til 1814'	Fredet	2014	7,7	89 590	93 060	108 626
Statens kartverk rehabilitering'	Vernet	2014	7,7	15 824	13 078	18 309
UIO prekl.odont.	Fredet	2010	21,1	24 854	23 332	27 315
Tønsberg akutt'	Fredet	2011	16,7	35 064	32 618	36 514
Statsarkivet i Bergen'	Fredet	2012	13,4	35 139	35 139	38 113
Statens hus Vadsø'	Fredet	2013	10,5	25 810	25 810	25 810
UIO Domus media fase 1 og fase 2'	Fredet	2014	7,7	24 830	23 528	28 500
Grotten rehabilitering	Fredet	2014	7,7	29 269	29 269	29 269
UIB Bergen museum - sydfløy'	Fredet	2015	5,5	135 013	131 141	151 439
Gml Hovsetervei 3	Vernet	2017	-	9 352	9 352	9 352

¹⁴ Fredet (nasjonalt) eller på annen måte vernet (PBL/Kommunalt listeført/sectorinternt vern)

¹⁵ hentet fra <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/bkibol> desember 2017

¹⁶ For Sæterhytten er informasjon om antall kvadratmeter hentet fra Statsbyggs årsmelding 2011, ikke fra Erfaringsdatabasen.

bygg ABC						
----------	--	--	--	--	--	--

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. 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.

Kostnadsrammene i Statsbyggs Erfaringsdatabase er typisk beregnet på et senere tidspunkt i prosjektet enn utredningene som er omtalt i kapittel 5, og på et mer detaljert nivå. At beregningene i dette utvalget treffer såpass godt, antyder at det er mulig å kostnadsvurdere rehabiliteringsprosjekter godt nok når prosjektet er tilstrekkelig modent, typisk etter forprosjekt. Om det også er mulig å få troverdige estimater på slike kostnader allerede i forbindelse med konseptvalg, er noe tidlig å si, men det er gode grunner til å forsøke.

6.2 Øvrige referanseprosjekter

I møte med jurist Ingeborg Granheim ble det nevnt prosjekter som er relevante for temaet, men som ikke finnes i Erfaringsdatabasen som rehabiliteringsprosjekter, enten på grunn av at de er noe eldre, eller fordi de er en annen type prosjekt.

Listen med referanseprosjekter er basert på utvalget i en ganske ny database over gjennomførte prosjekter. Eiendommer der ny bruk er/har vært aktuell:

1. Vestbanen/fredssenteret; ny bruk er gjennomført for den opprinnelige vestbanebygningen. Fra jernbanestasjon til Fredssenter.
2. Pilestredet park: Her ble det lagt inn mye føringer i reguleringsplanen, som ble laget av Statsbygg. Transformert fra Rikshospital til boligområde.
3. Adamstuen: Her kommer det eventuelt utviklingsarbeid før salg. Her undersøkes både statlige og kommunale behov ifm kartleggingen. Valg av videre prosess er basert på økonomiske og strategiske vurderinger.
4. Åker gård: fredet eiendom som er solgt
5. Nedre gausen gård: fredet eiendom som er solgt
6. Torshov kompetansesenter: er solgt.

7 Avsluttende diskusjon og konklusjon

7.1 Diskusjon av kostnaden av fraflyttede, vernede bygg i KVVU/KS1

Denne rapporten har gjennomgått tilgjengelig KVVU-/KS1-dokumentasjon for utvalgte prosjekter (se tabell 2), for å se på vurdering av kostnaden av fraflyttede vernede bygg. Hensikten har vært å undersøke hvordan dette tas hensyn til når konseptet nybygg (og dermed fraflytting) vurderes opp mot fortsatt bruk av en vernet (fredet) bygning, i en tidlig utredningsfase. Hvilke dokumenter som er gjennomgått, er spesifisert i tabell 5. For flertallet av dokumentene er det ikke funnet omfattende diskusjon av kostnaden av fraflyttede vernede bygg. Unntaket er Tullinløkkaområdet. Funn av diskusjon av kostnader for fraflyttede vernede bygg er vist skjematisk i tabell 6. Funn av diskusjon av kostnader for fraflyttede vernede bygg, tvilstilfeller og andre observasjoner er beskrevet mer inngående i kapittel 5.

Der det er funnet diskusjon av kostnaden av fraflyttede, vernede bygg, er det i hovedsak vurdert salgspris. Rapportens hovedfunn er at diskusjonen av kostnader for fraflyttede vernede bygg i KVVU-/KS1-dokumentasjon er mangelfull, i noen tilfeller i realiteten fraværende. Dette er en blindside i konseptvalgutredninger, som har potensiale til å svekke kvaliteten ikke bare på den foreliggende dokumentasjonen, men på beslutningene den danner grunnlag for.

Dersom en ser bort fra kostnader og usikkerheter forbundet med fraflyttede bygg, skapes en kunstig tabula rasa situasjon, der nybygg og videreført bruk av vernede bygg, sammenlignes som om de begge er tenkte muligheter. I realiteten vil staten som eier av disse fraflyttede, vernede byggene, i de fleste tilfeller måtte gjøre grep for videre bruk uansett. Det har vist seg at staten ikke er en rent økonomisk optimerende aktør, som automatisk selger for å finansiere en ny anskaffelse. Dette tas det ikke tilstrekkelig hensyn til, i dagens KVVU/KS1-dokumentasjon.

Rapportens kapittel 6 har vist at det er mulig å beregne kostnader for rehabiliteringsprosjekter. Disse beregningene er imidlertid ikke fra KS1. I KS1 gjøres typisk estimater for å velge konsept, mens mer detaljerte beregninger kommer først i KS2. Rammene satt etter KS2 treffer godt, ref. f.eks. Concept-rapport nr. 51. Estimatenes ved KS1 er dessverre mindre troverdige. Erfaringsmessig skjer det store endringer, i hovedsak økninger, mellom KS1 og KS2. Kostnader for rehabiliteringsprosjekter varierer kraftig, og slike prosjekter kan i vesentlig mindre grad enn nybygg kostnadsberegnes med utgangspunkt i enkle referansetall. Rehabiliteringsprosjekter har heller ikke den samme fleksibiliteten i gjennomføringen av et prosjekt som nybygg, fordi

kulturminneverdier skal bevares. Dette styrker viktigheten av treffende kostnadsestimater.

Kapittel seks demonstrerer at det finnes nyttige verktøy for å hente informasjon om referanseprosjekter, slik som Statsbyggs Referansedatabasen. En grundig analyse av slike prosjekter, slik at en dypere forståelse av disse kan sammenstilles med en teknisk analyse av potensielle rehabiliteringsprosjekter, også på et stadium der konseptvalg ikke er tatt, vil kunne bidra til et forbedret beslutningsgrunnlag i fremtidige prosjekter.

7.2 Utfordringer ved å ekskludere og inkludere kostnader for fraflyttede bygg i konseptvalgutredninger

Dersom en ikke tar med kostnader i forbindelse med helt nødvendig pålagt istandsetting av fraflyttede bygg, kan dette gjøre kalkylen urettmessig gunstig for nybyggalternativer, noe som kan hindre en ønsket, velkommen og egnet videre bruk av bygningene. Dette er et problem som bør avhjelpes. Samtidig kan det å ta med kostnader til rehabilitering også av fraflyttede bygninger, gjøre det uhensiktsmessig vanskelig å forsvare nødvendige, nye formålsbygg. Like lite som tradisjonsrike institusjoner og verneverdige bygninger i kontinuerlig bruk er tjent med unødvendige fraflyttinger begrunnet i en mangelfull kalkyle, er de tjent med å bli sementert i en situasjon der institusjon og bygning ikke lenger virker sammen på en egnet måte, fordi en endret kalkyle løfter frem dette som det eneste fyllestgjørende. Den samfunnsøkonomiske analysen kan og bør ikke bære alt ansvar for anbefaling og endelig beslutning. Tidligere KVVU- og KS1-dokumentasjon viser at det er mulig å tilsidesette samfunnsøkonomiske anbefalinger dersom det er politisk vilje for det, slik som ved beslutningen om å flytte Norges veterinærhøgskole til Ås. Her avvek politiske føringer fra den samfunnsøkonomiske analysens anbefalinger. Den samfunnsøkonomiske analysen anbefalte fortsatt lokalisering på Adamstuen, men NVH ble flyttet til Ås.

Å la økonomisk analyse avgjøre, heller enn å veilede, konseptvalg er ikke poenget med KS-ordningen. Det ville heller ikke gi mening i prosjekter som de denne rapporten ser på, der nytteeffektene i alt vesentlig er ikke-kvantifiserbare, samtidig som det dreier seg av bredt anerkjente samfunnsinstitusjoner. En bør derfor ikke frykte at inkludering av kostnaden av fraflyttede bygg i KS1-dokumentasjon skal umuliggjøre nybygg.

At en frykter informasjonens påvirkningskraft bør ikke være et argument for å utelukke, men for å inkludere sentral informasjon for beslutning om konseptvalg. Hvorvidt den økonomiske analysens anbefaling da fortsatt vil fremheve det reelt sett beste alternativet for flertallet av de involverte, er utfordringer en bør ha et bevisst forhold til. Å være bevisst slike svakheter i anvendelsen av samfunnsøkonomisk analyse er i seg selv et botemiddel. Den samfunnsøkonomiske analysen er som nevnt et verktøy, ikke en krystallkule. Politikere, i rollen som beslutningstakere, vektlegger analysen, men de er ikke bundet av den. Beslutningstagere bør uansett ha solid tilgang på kvalitetssikret

informasjon. En bør derfor, i informasjonsinnhenting vedrørende konseptvalg for større, statlige investeringer som berører vernede eiendommer, etterstrebe en analyse, et grunnlag for analyse og et samlet beslutningsgrunnlag som i stor grad speiler virkeligheten, ved å ta de vesentligste forhold med i betraktning. Ved fraflytting av bygninger som kan sies å være nasjonale monumenter, er etterbruk og kostnaden av fraflytting et eksempel på forhold en bør ta med i betraktning. Å teste muligheter for etterbruk/videre bruk i en konseptvalgsfase, kan rede grunnen for en konstruktiv, offentlig debatt videre, og avverge konseptuelle løsninger som på sikt viser seg unødige kompliserte og fordyrende.

Økonomisk analyse er et viktig verktøy i større, statlige investeringer. Samtidig som en ikke bare kan tenke penger, ser denne rapporten på prosjekter som betales av fellesskapets midler, der det i økonomisk analyse tidvis rundes av til nærmeste milliard (Nytt regjeringskvartal, Campus NTNU). Slik bruk av offentlige midler forplikter, og økonomisk analyse kan sies å være en nødvendighet.

Der er krevende å velge ut relevante tall allerede på konseptvalgstadiet, som per definisjon skal være en overordnet og grov analyse for å finne frem til riktig konsept. Det er KS2 som er beregnet for detaljerte beregninger, men i KS2 er konseptvalg allerede tatt.

7.3 Forholdet mellom Statsbygg og institusjonene

Statsbyggs interne instruks tar utgangspunkt i fortsatt bruk, og tester mulighet for å løse udekkede behov i eksisterende bygg, først. Dette skiller seg fra KS-ordningens konseptvalgsfase, der alternativene stiller likt, og videreført bruk av en eksisterende bygning ikke tillegges merverdi eller andre fordeler kontra nybygg, og nybygg ikke belastes følgekostnadene for fraflyttede, vernede bygg..

En viktig årsak til at kostnaden av fraflyttede, vernede bygg ikke er blitt vektlagt i større grad, kan være relasjonen mellom institusjonene og forvalter. Denne rapporten har valgt å se nærmere på Statsbyggs rolle som forvalter, da de er en helt sentral forvalter av statlig eiendom, og forvalter i all KS1-dokumentasjon som ble funnet relevant for denne rapporten. Det vanligste er at Statsbygg forvalter eiendommene, mens institusjonene leier dem gjennom Statsbygg. KVVU utarbeides gjerne internt i institusjonene, som et grunnlag for KS1-dokumentasjon. KS1 er en kvalitetssikring av KVVU, og farges dermed av denne i noen grad, da en del premisser er gitt. Samtidig har KS1 en viktig rolle i å justere feilaktige premisser og slutninger i KVVU-dokumentasjon. KVVU-dokumentasjonen utarbeides internt ved institusjonene, eller av eksterne konsulenter i samarbeid med interne ressurser. Det siste er typisk relevant om en ønsker å benytte aktører med erfaring fra KS-ordningen for å få riktig format på KVVU-dokumentasjonen. I og med at KVVU, som slår an tonen for videre prosess, utarbeides internt i eller institusjonene, er det kanskje ikke overraskende at Statsbyggs totale ansvarsområde ikke kommer så godt frem

i all KVVU- og KS1-dokumentasjon. Dette kan avhjelpest på flere ulike måter, eksempelvis gjennom rammeverk som påpeker at og eventuelt hvordan dette bør adresseres, og ved at en velger å ta hensyn til vernebestemmelser for potensielt fraflyttede bygg, og konsekvenser av disse bestemmelsene, også i alternativanalysen. Dette gjelder de økonomiske konsekvensene, gjennom prissatte virkninger, som denne rapporten er fokusert mot, men også ikke-prissatte virkninger.

7.4 Erfaringstall fra Statsbygg

To argumenter som sees gjennomgående i KS1-dokumentasjon, men som ikke nødvendigvis er så velfunderte, er at rehabiliteringsprosjekt av en spesifikk bygning vil være for dyrt i forhold til nybygg, og at de vernede byggene er for lite arealeffektive. Dette er typisk ikke testet gjennom en kostnadsberegning eller arealberegning basert på inngående analyse av bygningen. For beregning av kostnader bør det foreligge en bygningsteknisk analyse tilpasset vernede bygninger. For Brutto/netto-faktor bør denne regnes ut, fra tegningsmateriale av tilstrekkelig kvalitet. Dette detaljeringsnivået harmonerer ikke nødvendigvis med KS1s hensikt, som et stadium der en gjør grovere beregninger av kostnad og nytte for å foreta et konseptvalg. Dilemmaet er at grove beregninger av kostnad i et rehabiliteringsprosjekt, kan vise seg å være misvisende.

Det finnes eksempler i det gjennomgåtte materialet på at arealberegninger generelt er gjort på tynt grunnlag, men da typisk for bygninger som eies av andre enn staten. (Et eksempel på dette er regjeringskvartalet. I elektronisk vedlegg "Overordnet vurdering av eiendomsverdier i området ved Regjeringskvartalet" (Opak, 2013), er det benyttet Bruttoareal for eiendom "eid av oppdragsgiver", bruksareal fra Plan- og bygningsetaten for øvrige bygninger, med unntak av to bygninger, Møllergata 5 og Apotekergata 6, der areal er beregnet med utgangspunkt i situasjonsplan.)

Å se på Brutto/netto-faktor for referanseprosjekter ville være interessant, fordi det i så stor grad påvirker kostnad gjennom antall kvadratmeter en vurderer at det er behov for. Et godt eksempel på dette er Bergen tingrett, der KVVU vurderte økt arealbehov ved videre bruk av den eksisterende, fredede bygningen til flere tusen m².

Rapporten har sett på erfaringstall fra Statsbygg. Disse viser at kostnadsnivået har et stort spenn avhengig av bygningene (tabell 8), at kvadratmeterkostnaden for rehabilitering (Tabell 9) kan være lavere enn nybygg, på nivå med nybygg, og vesentlig høyere, samt at fredede bygninger typisk er noe dyrere å rehabilitere enn vernede bygninger. Det er også en grad av samsvar mellom rammer og forventet sluttkostnad for et flertall prosjektene. Dette er imidlertid rammer satt på et langt senere tidspunkt i prosjektplanleggingen, når flere forutsetninger er kjente enn det som vanligvis er tilfellet på konseptstadiet.

Videre arbeid med erfaringstall kunne innebære mer detaljert studie 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, og mer detaljert kunnskap om den opprinnelige bygningens tilstand og formelle vern: hvilket omfang har vernet (eksteriør/interiør, hele eller deler av bygningen/prosjektet), og hvor mye vet en om bygningens tekniske tilstand: Er den fortsatt i drift, slik at en må gjøre en del antagelser, eller har en hatt mulighet til å fjerne nyere materialer og gjennomføre en teknisk tilstandsanalyse? Hva er i så fall tilstandsgraden? Det kan også være interessant å sette informasjon om byggemåte, opprinnelig byggeår, stilart og bruk sammen med kostnadstall.

7.5 Samfunnsøkonomisk analyse og ”verdien av vern”

Ikke all KVVU- og KS1-dokumentasjon kommer med en entydig anbefaling. Særlig gjelder dette i berøring med verdispørsmål, der sentrale avveininger bør gjøres av beslutningstager, da de kan belyses, men ikke besvares gjennom samfunnsøkonomisk analyse alene. Avveininger rundt videre bruk/evakuering/etterbruk av verneverdige bygninger, er et eksempel på slike verdispørsmål. Det refereres i de studerte tekstene til ”verdien av vern ” (TRB). Dette er en noe forfeilet formulering, på linje med ”Verdien av TEK-10”. Det juridiske vernet i seg selv er jo ikke formålet med vernet: Formålet med vernet er å beskytte bygningenes historiske og arkitektoniske kvaliteter. Etter å ha lest KVVU- og KS1-dokumentasjon for sentrale verk innenfor nasjonens arkitekturarv, er konklusjonen: Det er nødvendig å diskutere verdiene vernet beskytter, byggenes kvaliteter og potensiale, på en tydeligere, mer konkret og fagmessig måte. KS1-dokumentasjonen for Tullinløkkaområdet og dennes omtale av bygningene i Tullinløkkaområdet er et eksempel på hvordan dette kan gjøres. Dokumentasjon og diskusjon av verdiene vernet beskytter, utmerker seg som en mulighet for videre forskning med utgangspunkt i denne rapporten.

Kilder

KVU/KS1-dokumentasjon for de gjennomgåtte prosjektene, listet opp i tabell 5

Aftenposten. (2017). *Oslos viktige historiske bygninger - er de åpenbart utdatert?* | Even Smith Wergeland og Martin Braathen. [online] Available at:
<https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/wBgn/Oslos-viktige-historiske-bygninger---er-de-åpenbart-utdatert--Even-Smith-Wergeland-og-Martin-Braathen>

Bull-Berg, H., Volden, G. and Grindvoll, I. (2014). *Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter*. Concept rapport Nr. 38.

Concept (2017a). *Dagens ordning - Concept - NTNU*. [online] Available at:
<https://www.ntnu.no/concept/dagens-ordning>

Concept (2017b). *Kostnadsestimering under usikkerhet, Concept temahefte nr. 4, Drevland, F.* [online] Available at:
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010610/CONCEPTkostnadsestimeringtil+WEB.pdf/7fe95f32-0477-4468-b0e5-54589687c16d>

Direktoratet for byggkvalitet. (2017). *Byggteknisk forskrift (TEK17)*. [online] Available at:
<https://dibk.no/byggereglene/byggteknisk-forskrift-tek17/>

Dokka, T. H., & Grini, C. (2013). Etterprøving av bygningers energibruk. Metodikk.

Domstolsadministrasjonen. (2017). *Saksframlegg*. [online] Available at:
<https://www.domstol.no/globalassets/upload/da/internett/domstol.no/domstoladministrasjonen/om-domstoladministrasjonen/styret/styremoter-2016/11.april-2016/da-sty16-sak-36-kvu-bergen-og-stavanger---endelige-rapporter.pdf>

Forskning.no. (2017) *Hva vil du betale for Nidarosdomen?*. [online] Available at:
<https://forskning.no/arkitektur-kulturhistorie-ressursokonomi-stub/2008/02/hva-vil-du-betale-nidarosdomen>

Kartverket. (2017). *Hva er matrikkelen?*. [online] Available at:
<https://kartverket.no/eiendom/eiendomsinformasjon/matrikkelen/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Høyblokka kan tilfredsstillere kravene i byggteknisk forskrift*. [online] Regjeringen.no. Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hoyblokka-tek10/id752028/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). *Avhendingsinstruksen*. [online] Regjeringen.no. Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/avhendingsinstruksen/id106661/>

- Lauvland, G. and Aasen, E. ed., (2017). *Må Ruseløkka skole rives?.* Oslo, pp.50-57.
- Lovdata (2017a). *Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer - Lovdata.* [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-11-09-1088?>
- Lovdata (2017b). *Lov om kulturminner [kulturminneloven] - Lovdata.* [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50?q=kulturminneloven>
- Lovdata (2017c). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) - Lovdata.* [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20byggningsloven>
- Lovdata (2017d). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) - Lovdata.* [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>
- NAL (2017). *Statens byggeskikkpris.* [online] Available at: <https://www.arkitektur.no/statens-byggeskikkpris>
- Nilsen, S. (2012) *Vernede bygg ikke i bruk* [online] Available at: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/276219>
- Norsk standard. (2017). *Standarder for tilstandsanalyse.* [online] Available at: <https://www.standard.no/fagomrader/bygg-anlegg-og-eiendom/teknisk-tilstandsanalyse-av-bolig---ns-3600/standarder-for-tilstandsanalyse/>
- Ntnu. (2017a). *Historie - NTNU.* [online] Available at: <https://www.ntnu.no/ntnu-historie>
- Welde, M. (2017). *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring, Concept rapport nr. 51 Ex ante akademisk forlag*
- Operaen.no. (2017). *Om Operahuset | Operaen \ Den Norske Opera & Ballett.* [online] Available at: <https://operaen.no/Lar-mer/Om-Operahuset/>
- Pritzkerprize.com. (2017). *Biography: I.M. Pei | The Pritzker Architecture Prize.* [online] Available at: <http://www.pritzkerprize.com/1983/bio>
- RIF. (2017). *Cite a Website - Cite This For Me.* [online] Available at: <http://www.rif.no/media/5643/lansering-av-erfaringsdatabase-for-bygg-og-anleggsbransjen.pdf>
- Riksantikvaren (2017a). *Ordforklaringer (bokmål) - Riksantikvaren.* [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Veiledning/Ordforklaringer-og-ordlister/Ordforklaringer-bokmaal>
- Riksantikvaren (2017b). *Gamle hus kan være like klimavennlige som nye - Riksantikvaren.* [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Tema/Energisparing/Gamle-hus-kan-vaere-like-klimavennlige-som-nye>

- Riksantikvaren. (2017c). "Folkets bastion", - Folketeateret i Oslo fredet - Riksantikvaren. [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Fredning/Fredninger/Eldre-fredninger/2009/Folkets-bastion-Folketeateret-i-Oslo-fredet>
- Riksantikvaren.no. (2017d). *Askeladden* - Riksantikvaren. [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Veiledning/Data-og-tjenester/Askeladden>
- Riksantikvaren.no. (2017e). *Prinsipper for å ta godt vare på gamle hus* - Riksantikvaren. [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Tema/Energisparing/Gode-raad-om-energisparing/Prinsipper-for-aa-ta-godt-vare-paa-gamle-hus>
- Riksantikvaren (2017f). *Verdien av kulturarv* - Riksantikvaren. [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Aktuelt/Nyheter/Verdien-av-kulturarv>
- Seeiendom.no. (2018). Se eiendom. [online] Available at: <http://www.seeiendom.no/>
- Selvig, E. (2011). Klimagassberegninger for vernede boligbygg vs. nye lavenergiboliger.(Rev. utg., desember 2011).
- Sintef byggforsk. (2010) "612.012 Bygningsvern – Definisjoner, verneverdier og råd om bygningspleie" Byggforskserien [online] Available at: <https://www.byggforsk.no/dokument/613>
- ssb.no. (2017a). *Byggekostnadsindeks for bustader*. [online] Available at: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/bkibol>
- ssb.no. (2017b). *Konsumprisindeksen*. [online] Available at: <https://www.ssb.no/kpi>
- Statsbygg.no. (2017). *2 800 000 kvadratmeter eiendom* - statsbygg.no. [online] Available at: <http://www.statsbygg.no/Nytt-fra-Statsbygg/Nyheter/2016/2-800-000-kvadratmeter-eiendom/>
- Statsbygg. (2018). *Årsmelding 2011*. [online] Available at: <http://www.statsbygg.no/files/publikasjoner/aarsmeldinger/aarsmelding2011.pdf>
- Stendebakken, M., Grytli, E. and Olsson, N. (2015). Proposed Aspects for Evaluation of the Value of Spaces in Historic Buildings. *Procedia Economics and Finance*, 21, pp.23-31.
- Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017a). Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, pp.1-14.
- Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017b). Which is the most cost-efficient alternative, a new build or the rehabilitation of a cultural heritage site. In: *Atut2017 conference*. Oulu: University of Oulu.

- Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017c). Architectural qualities in protected buildings. *Proceedings of the 9th Nordic Conference on Construction Economics and Organization*, pp.407-4017.
- Store norske leksikon. (2017a). *restauring*. [online] Tschudi-Madsen, S.. Available at: <https://snl.no/restauring>
- Store norske leksikon. (2017b). *meroffentlighet*. [online] Bernt, J. Available at: <https://snl.no/meroffentlighet>
- Store norske leksikon. (2017c). *offentlighetsloven – Store norske leksikon*. [online] Frihagen, A. and Bernt, J. Available at: <https://snl.no/offentlighetsloven>
- Store norske leksikon. (2017d). *Vikingskipshuset på Bygdøy – Store norske leksikon*. [online]. Available at: <https://snl.no/Vikingskipshusetp%C3%A5Bygd%C3%B8y>
- Viollet-le-Duc, E. (1877). *Lectures on architecture*. London: Sampson Low, Marston, Searle and Rivington.

Vedlegg

Vedlegg 1 Sentrale begreper innenfor Samfunnsøkonomisk analyse og KS-ordningen

Vedlegg 2 Nøkkeltall KS1 Framtidig lokalisering av NTNU

Vedlegg 3 Statbyggs strategi for kulturhistoriske eiendommer 2013-2017

Vedlegg 4 Utfyllende notater fra dokumentgjennomgang

Vedlegg 1 Sentrale begreper innenfor Samfunnsøkonomisk analyse og KS-ordningen

KS-ordningen gjelder i utgangspunktet for alle større, statlige investeringer, selv om noen kategorier er unntatt (Concept, 2017a). “Større” i denne sammenhengen vil si en forventet eller antatt investeringskostnad over 750 millioner kroner. Formålet med KS-ordningen er å unngå kostnadsoverskridelser, samt å kvalitetssikre vurderingen av ulike alternativer, inkludert eksisterende situasjon, i et langsiktig perspektiv. KS-ordningen består av to trinn, KS1, kvalitetssikring av konseptvalg og KS2, kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag. Denne rapporten ser på KS1, kvalitetssikring av konseptvalg, ved å gjennomgå KS1-dokumentasjon, og dennes underlagsdokumentasjon, KVVU. Kvalitetssikrer skal kontrollere kvaliteten på beslutningsdokumentasjon og slik legge til rette for forbedret, politisk styring, da endelig beslutning fattes politisk. Vi har i hovedsak hentet våre begrepsforklaringer fra Concept-programmets nettsider, for øvrige kilder er disse angitt.

KVVU

KVVU-dokumentasjonen lages internt i institusjonen, i praksis ofte ved hjelp av eksterne konsulenter. KVVU-dokumentasjonen er underlaget for KS1-rapporten.

Det skal foreligge en Konseptvalgutredning (KVVU), i forsvarssektoren kalt Konseptuell løsning (KL), som underlag for kvalitetssikringen. Denne skal være strukturert med følgende kapitler:

Behovsanalyse

Strategikapittel

Overordnede krav

Mulighetsstudie

Alternativanalyse

Føringer for forprosjektfasen

Alternativanalysen skal være bearbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse, i henhold til Finansdepartementets veiledning. Mer informasjon om samfunnsøkonomisk analyse finnes på Finansdepartementets internettsider.

(Concept, 2017a)(Finansdepartementet, 2017)

For mer informasjon om disse punktene, anbefales “KS1 på en side”, se vedlegg (Concept, 2017b).

Konseptvalg i KS-ordningen

KVU-dokumentasjonen får gjerne mye oppmerksomhet i pressen; den kommer først, og den flagger gjerne en foretrukket løsning fra institusjonens side. Imidlertid er KVU-en ikke kvalitetssikret; den er underlaget for kvalitetssikringen, KS1, av konseptvalg.

KS1

Kvalitetssikrer skal kontrollere KVU/KL med hensyn på konsistens i og mellom kapitler, og om de angitte alternativene er relevante og gyldige i forhold til behov, strategi, overordnede krav og utnyttelse av mulighetsrommet. Kvalitetssikrer skal videre gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse, samt gi sin tilrådning om beslutningsstrategi. Det skal gis en anbefaling om rangering av alternativene, basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger, alternativets beslutningsfleksibilitet samt finansieringsplan. Til slutt skal kvalitetssikrer vurdere gjennomføringsstrategien, og gi sin tilrådning om føringer for forprosjektfasen, herunder råd om hvilke elementer fra KS1 som bør inngå i styringsdokumentet for prosjektet.

Concept, 2017a

Det konseptutløsende behov

*”Med det prosjektutløsende behov menes **det samfunnsbehovet som utløser planlegging av tiltak til et bestemt tidspunkt.**”*

(Finansdepartementet 2010, side 4)

Et poeng ved et prosjekt er å ikke miste av syne det prosjektutløsende behov. Dette skal tydeliggjøres, og være grunnlaget for å definere mål i et gitt prosjekt.

Allerede i behovsanalysen legges hovedpremiser for tiltaket. I dette ligger det å strukturere de behov som avdekkes med tanke på å fremheve det samfunnsbehov som utløser et tiltak nå. Noe forenklet bør en behovsanalyse gi:

- *Det prosjektutløsende behov*
- *Behov for å maksimere positive konsekvenser*
- *Behov for å minimere negative konsekvenser*

(Finansdepartementet 2010, side 4)

Fordi tidsperspektivet for analyse i KS-dokumentasjon vedrørende bygninger er såpass langsiktig som det gjerne er, kan en miste det prosjektutløsende behov av syne, og ende opp med å hensynta eksempelvis forventede behov over de kommende tiår istedenfor

det prosjektutløsende behov, slik at i utgangspunktet mindre tiltak (eksempelvis behov for mindre rehabilitering) vokser til omfattende prosjekter (slik som større, nye bygg).

Alternativanalysen

Alternativanalysen skal gjøres i KVVU, og gjøres ofte også i KS1. Denne analysen er samfunnsøkonomisk fundert, og vurderer og sammenligner de ulike alternativene (det skal være minst to alternativer i tillegg til nullalternativet).

Samfunnsøkonomisk analyse

Alternativanalysen er, eller inkluderer, en samfunnsøkonomisk analyse. Dette betyr ikke at en er nødt til å velge rimeligste alternativ. Det finnes tre hovedtyper samfunnsøkonomisk analyse, som egner seg for ulike situasjoner. Et sentralt poeng er at en ikke bør velge en modell som går for rimeligste løsning, dersom det en får for pengene ikke er det samme: altså ikke sammenligne epler og pærer uten videre.

Tre hovedtyper samfunnsøkonomisk analyse:

- **Nytte-kostand:** både kostand og nytte prissettes. Her vil det vurderes hvilken grad av nytte samfunnet har betalingsvilje til å finansiere.
- **Kostnadseffektivitetsanalyse:** Nyttens er den samme for alle tiltak, og kun kostnad prissettes. Her vil en vurdere hva som er rimeligste alternativ.
- **Kostnadsvirkning:** alternativene har ikke lik nytte, men nytten lar seg ikke prissette. Den kan da for eksempel vurderes på en 11-trinns skala fra ----- via 0 til +++++, gjerne referert til som ”pluss minus metoden”. En utfordring med denne metoden er at vurderingen kan fremstå mindre presis og tungtveiende enn de prissatte effektene.

Alternativer

Alternativer skal være reelle alternativer, ikke variasjoner over samme alternativ. Testen på om oppgitte alternativer er reelle alternativer, er at de er gjensidig ekskluderende.

Nullalternativet

Eksisterende situasjon refereres til som “nullalternativet”, og skal også vurderes, i et langsiktig perspektiv. Dersom nullalternativet ikke er holdbart for et langsiktig perspektiv, og dermed ikke er et reelt, rangerbart alternativ, utvikles det typisk et ”nullpluss”-alternativ, med minimumstiltak for forlenget levetid.

Kostnad- og nyttevirkninger

Kan være både positive og negative. Poenget er at virkningene identifiseres, kvantifiseres og prissettes, eller vurderes kvalitativt, for eksempel ved pluss minus metoden.

Rammebetingelser, politiske føringer

Som nevnt opererer KS-ordningen og den økonomiske alternativanalysen som er del av KS1-rapporter, innenfor gitte rammer. Dette er eksempelvis lover og forskrifter, stortingsmeldinger, mandat for kvalitetssikringsarbeidet i et gitt prosjekt etc. En anbefaling vil formes av disse rammebetingelsene.

Kilder:

Concept. (2017a). *Dagens ordning - Concept - NTNU*. [online] Available at:
<https://www.ntnu.no/concept/dagens-ordning>

Concept. (2017b). *Kvalitetssikring av konseptvalget*. [online] Available at:
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1261974602/147KS1+p%C3%A5+en+sidenye+2011.pdf/6d89ea62-3827-47d8-9444-853d570cfc03>

Finansdepartementet (2010). *Veileder nr. 9 Utarbeidelse av KVU/KL-dokumenter*. [online] Available at:
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1263838555/Veileder%20nr%209%20Utarbeidelse%20av%20KVU%20dokumenter.pdf>

Finansdepartementet. (2017). *Samfunnsøkonomiske analyser*. [online] Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/samfunnsokonomiske-analyser/id438830/> [Accessed 18 Aug. 2017].

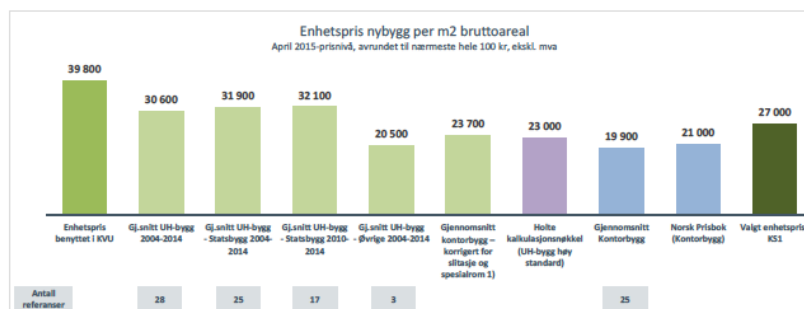
Vedlegg 2 Nøkkeltall KS1 Framtidig lokalisering av NTNU

Nøkkeltall - Nybygg

Figuren nedenfor viser gjennomsnittlige enhetspriser for nybygg av universitets- og høyskolebygg (UH-bygg), samt for kontorbygg og gjennomsnittstall fra to kostnadsdatabaser.

Det er relativt stor spredning i referanseprosjektene. Prosjekter utført med andre byggherrer enn Statsbygg ligger omtrent 36% lavere i gjennomsnittlig enhetspris. Det skal bemerkes at det kun er tre referanseprosjekter med andre byggherrer. Det er gjennomført gjennomsnittsberegning for tilfeldig utvalgte kontorbygg i perioden 2006-2014, samt en beregning av kontorbygg korrigeret for

slitasje og spesialrom⁴. Kontorbygg og kontorbygg korrigeret for slitasje og spesialrom ligger henholdsvis 35% og 23% lavere enn gjennomsnittet for universitets- og høyskolebygg.

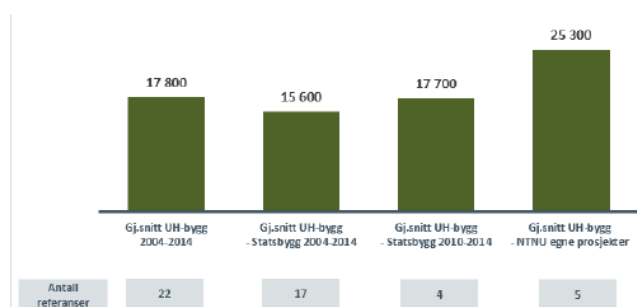


Figur 9 – Nybygg - Gjennomsnittlige enhetspriser per kvadratmeter bruttoareal for universitets- og høyskolebygg, samt kontorbygg i 2015-prisnivå

Enhetsprisen for nybygg i KVVU var basert på kostnadsrammer (P85-verdier) for innhentede referanser. En kostnadsramme inkluderer en usikkerhetsavsetning som ikke forventes skal benyttes. EKS betrakter dette som en feilaktig bruk av erfaringstall. Gitt de forutsetningene som ble lagt til grunn i KVVU, burde man brukt et prisnivå på 32 000 kroner, dvs. gjennomsnitt for UH-bygg bygd av Statsbygg.

Nøkkeltall - Ombygging

Figuren nedenfor viser gjennomsnittlige enhetspriser for ombygging av universitets- og høyskolebygg. Det er stor spredning i referanseprosjektene, der høyeste og laveste enhetspris er henholdsvis 35 100 kr/kvm og 5 400 kr/kvm. Gjennomsnittet for Statsbygg-prosjekter i perioden 2004-2014 er avrundet 9 700 kr/kvm lavere enn NTNU-prosjektene.



Figur 10 – Ombygging - Gjennomsnittlige enhetspriser pr kvm BTA for UH-bygg - i 2015-prisnivå

Forholdstall mellom areal og studenter

Forholdstallet areal per student er fremkommet ved å dele totalt bruttoareal på antall studenter. Det er beregnet vektete gjennomsnitt for universiteter og høyskoler, som presentert i figuren nedenfor.

⁴ Korrigeret med ett tillegg på 3 500 kr/kvm BTA for arealer som benyttes av studenter. Arealfordelingen settes til 40% arealer for ansatte (tilsvarende kontorbygg), 40% arealer for studenter (korrigeret enhetspris), 15% spesialrom (korrigeret enhetspris og faktor 1,3) og 5% våttab (korrigeret enhetspris og faktor 1,5). Se nærmere forklaring i nøkkeltallsanalysen.

Vedlegg 3 Statbyggs strategi for kulturhistoriske eiendommer 2013-2017

STRATEGI FOR

KULTURHISTORISKE EIENDOMMER

2013 – 2017

Innledning

Statsbyggs eierdepartement FAD har i løpet av de seneste årene kommet med nye retningslinjer for statlige aktørers handlingsrom, og håndtering av statens kulturhistoriske eiendommer (*kgl. res. om forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer, FAD 2006; Retningslinjer for behandling av forslag om igangsetting av statlige byggeprosjekter der husleien dekkes innenfor gjeldende budsjettammer, rundskriv P5/2009 FAD*).

Antall kulturhistoriske eiendommer i Statsbyggs portefølje holder samtidig på å øke betydelig som følge av gjennomført landsverneplanarbeid, og dette aktualiserer behovet for riktig, omforent håndtering av denne gruppen eiendommer ytterligere. Landsverneplanarbeidet har resultert i forslag om vern av ca 350 bygninger i Statsbyggs portefølje i tillegg til de ca 120 som er vernet fra før. Statsbyggs kulturhistoriske eiendommer (KHE) er i all hovedsak utleid til statlige brukere under samme vilkår som den øvrige eiendomsmassen, med langvarige leiekontrakter. Blant eiendommene er det flere som kan forventes å miste sine statlige brukere innen relativt kort tidshorison.

Underlag for arbeidet med denne strategien er Situasjonsbeskrivelsen for Statsbyggs KHE.

Mål

Statsbyggs hovedstrategi for 2011 – 2015 sier at kulturminner er et av områdene hvor Statsbygg skal være en rollemodell for BAE-bransjen. Denne tematiske strategien skal bidra til dette, målet med strategien er at vi ivaretar og utvikler våre kulturhistoriske eiendommer til nytte for dagens og framtidens samfunn. Våre mål med eierskap, forvaltning og utvikling av sine kulturhistoriske eiendommer er at:

- 1. Statsbyggs kulturhistoriske eiendommer er en ressurs for våre kunder**
- 2. Statsbygg sikrer balanse mellom kulturminneverdi, økonomi, funksjonalitet og miljø**
- 3. Statsbygg driver effektiv forvaltning av våre kulturhistoriske eiendommer**

Strategi

De tre definerte mål nås ved at:

- 1. Statsbyggs kulturhistoriske eiendommer er en ressurs for våre kunder**
 - Vi formulerer og kommuniserer kulturminneverdier på en god måte, og i rett tid, til kunder/oppdragsgivere og internt i Statsbyggs organisasjon.
 - Statsbygg arbeider med konseptutvikling og utarbeider utviklingsplaner og mulighetsstudier for KHE som ligger innenfor husleieordningen, og som har økt risiko for å miste statlige brukere.

2. Statsbygg sikrer balanse mellom kulturminneverdi, økonomi, funksjonalitet og miljø

- Vi sikrer at Statsbygg har nødvendig og riktig kompetanse for å kunne ivareta forvalter-, byggherre- og utviklerrollene på de kulturhistoriske eiendommene.
- Vi utreder organisering og bemanning av kulturminnefaglig kompetanse i Statsbygg, prioriterer våre ressurser for å skape optimale forutsetninger for å møte kulturminnenes skiftende behov, og implementere eventuelle endringer som vedtas.
- Vi planlegger langsiktig for å forebygge skade, og ivaretar og utvikler eiendommene ved drift/skjøtsel, vedlikehold og ombygging, spesielt gjennom arbeidet med forvaltningsplaner og utvikling av SESAM.
- Vi videreutvikler prosesser og verktøy, utarbeider analyser, og driver systematisk tilbakeføring av erfaringer for videre læring.
- Vi fullfører etableringen av rutinemessige koordineringsmøter med Riksantikvaren, og framleggelse av mindre byggesaker i fredede eiendommer (VK1) for Riksantikvaren.
- Tiltak på eiendommer i verneklasse 2 i vedtatte landsverneplaner i utgangspunktet håndteres av Statsbygg.
- Vi dokumenterer eiendommenes tilstand, forandringer over tid, og motiver som ledet til veivalg og beslutninger.

3. Statsbygg driver effektiv forvaltning av våre kulturhistoriske eiendommer

- Eiervurderinger av KHE innenfor husleieordningen håndteres på samme måte som den øvrige eiendomsmassen.
- Ønsker fra kunder om redusert leienivå under kostnadsdekkende leie kan kreve avklaring av ansvarsforhold på departementsnivå.
- Dersom ingen statlige kunder har bruk for en KHE, skal Statsbygg arbeide for en av to mulige løsninger:
 - Enten skal eiendommen avhendes i samsvar med avhendingsinstruksen.
 - Dersom andre vektige grunner taler for at eiendommen bør bli i statlig eie, kan Statsbygg fremme forslag til FAD om å overføre eiendommen til *kap. 1584 Eiendommer utenfor husleieordningen*.
- Statsbygg arbeider for å sikre en tilfredsstillende finansieringsløsning for eiendommene på kap. 1584. Løsningen skal muliggjøre håndtering av større tiltak ut over ordinær drift og vedlikehold.
- Statsbygg rådfører seg med FAD før KHE, som kan tenkes å være viktige i statens eie, avhendes. Regionkontorene vurderer hensiktsmessigheten av - og akseptabelt leienivå for - kortsiktige leiekontrakter med ikke statlige brukere, innenfor gjeldende økonomiske rammer.

Tidligere strategidokumenter *Kulturminnevern – mål policy og strategi (2003)* og *Strategi for utvikling av kulturhistoriske eiendommer (2008)* erstattes av denne strategien.

Vedlegg 4 Utfyllende notater fra dokumentgjennomgang

Dette vedlegget inneholder samtlige funn som har gitt grunnlag for tabell 6, samt øvrige funn av særskilt interesse, i den gjennomgåtte KVU/KS1-dokumentasjonen. Funnene presenteres mer sammenfattet i rapportens kapittel 5.1

78 Nasjonalmuseet

KS1-dokumentasjonen for Nasjonalmuseet er den eldste dokumentasjonen vi ser på. Denne kvalitetssikringen var et pionerprosjekt på kvalitetssikring av konseptvalg for formålsbygg. KS1 så opprinnelig, i 2006, kun på alternativer på Tullinløkka, grunnet politiske føringer. Dette ble senere kritisert, fordi det reduserte mulighetsrommet til et variantvalg. I 2008 ble det derfor utført en tilleggsutredning for nytt nasjonalmuseum ved Vestbanen. Nybyggalternativet ved Vestbanen er nå under oppføring, og fordrer fraflytting av bygninger for de eksisterende museene som inngår i Nasjonalmuseet, med unntak av Nasjonalmuseet Arkitektur. Denne samlokaliseringen av eksisterende museer og gallerier, innebærer fraflytting av profilerte, vernede formålsbygg.

Når det gjelder den strukturelle gjennomgangen, har Nasjonalmuseet ett JA, under ”Annet” i KVU. Dette er på grunn av denne setningen:

”Under enhver omstendighet regnes det som sannsynlig at Statsbygg vil ha ansvaret for rehabilitering av de to eksisterende bygningene, Nasjonalgalleriet og Historisk museum.” ,

KVU Pres styret, kapittel 8.1 Finansieringsplan, s.67

Fraflytting er allikevel ikke egentlig et tema. Kommentaren går mer på videre bruk kombinert med et samlokalisert nybygg.

Et ønske om å bygge under bakken, sees i flere av prosjektene som er gjennomgått for denne rapporten, også for Nasjonalmuseet:

” Forskjellen i kvalitativ score skyldes at alternativ 2 medfører at over 80 prosent av publikums- /formidlingsarealene i nybygget på Tullinløkka blir under bakkenivå.”

KVU, Kultur og kirkedepartementet i samarbeid med Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design, Statsbygg og Entra Eiendom AS, Sammendrag fra Alternativanalysen s. 8

Dette ønsket bunner i et ønske om å etterkomme krav i tilknytning til politiske føringer og formelt vern av bygninger:

”[Stortings] Komiteen vil videre understreke at en utbygging av Tullinløkka også må sikre at ”løkka” fortsatt kan framstå som et åpent byrom.”

KVU, Kultur og kirkedepartementet i samarbeid med Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design, Statsbygg og Entra Eiendom AS, Sammendrag fra Alternativanalysen s. 15

”Selve Løkka skal framstå som et åpent byrom, og i samsvar med Riksantikvarens signaler skal et nybygg vise respekt for de eksisterende museumsbygningene.”

KVU, Kultur og kirkedepartementet i samarbeid med Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design, Statsbygg og Entra Eiendom AS, 1 Innledning, 1.3 Politiske føringer s. 16

Rapportforfatter ønsker også å fremheve noen punkter fra disse dokumentene, som ikke er direkte relatert til tabell 6 og direkte diskusjon av kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg, men som viser hva som var hovedargumentene for det valget som ble tatt. Dette var i hovedsak økonomi, politiske føringer og ”Tullinløkka som et åpent byrom”:

KVU

”7.1 Innfrielse av effektmål

(...)

- *8. Bygge opp under Oslo kommunes strategi for byutvikling: Alle alternativene vil gi godt samspill mellom museumsfunksjoner og byrommets uttrykk og funksjoner. På grunn av begrensninger i forhold til krav om ”åpent byrom” på Tullinløkka, vil alternativene på Tullinløkka kunne gi en negativ innvirkning på Oslo kommunes strategi.”*

Utbyggingsprosjektet til Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design - Alternativanalyse Oppdatering 2008 Rapport til Kulturdepartementet, Metier, s. 40

“7.3 Rangering av alternativene basert på den samfunnsøkonomiske analysen

(...)

Alternativ 6b – samlokalisering på Vestbanen – skiller seg ut som det klart beste alternativet. Netto nåverdi er fra 200 til 800 millioner kroner høyere enn de øvrige alternativene. Alternativet scorer høyest med hensyn til måloppnåelse på grunn av samlokalisering, garanterte klimaforhold i utstilling- og magasinlokaler og kontinuerlig museumsdrift i prosjektperioden. Alternativet scorer også høyest med hensyn til realopsjoner; hovedsakelig på grunn av arealfleksibiliteten som følger av samlokalisering. Alternativet gir også laveste investeringskostnad; fra 100 til 600 millioner kroner lavere enn de øvrige alternativene.

Alternativ 6a – Vestbanen med eksternt magasin – kommer deretter med andreplass på både økonomi og måloppnåelse. Samlokalisering på Vestbanen - Alternativ 6b - kommer bedre ut i hovedsak på grunn av lavere driftskostnader i samlet løsning (blant annet på grunn av behov for dublering av enkelte funksjoner ved bruk av eksternt magasin), tomteknostnader til eksternt magasin, ulikt arealbehov og bedre forvaring av samlingene på grunn av redusert transport.

Alternativene på Tullinløkka, 1a, 1b og 2, har en netto nåverdi på henholdsvis ÷3,3, ÷3,4 og ÷3,2 mrd. kroner, det vil si fra 400 til 800 millioner kroner lavere enn på Vestbanen. Denne forskjellen skyldes i hovedsak vesentlig økt arealbehov på grunn av bruken av de fredede bygningene Nasjonalgalleriet og Historisk museum. I tillegg betyr Tullinløkka-alternativene en tre års stengning av Nasjonalmuseets hovedanlegg med påfølgende betydning for besøkstall (nytte).

Forskjellene mellom alternativene på Tullinløkka er relativt sett små og skyldes i hovedsak tomtekostnadene i KA-kvartalet og samlokalisering kontra bruk av eksternt magasin.”

*Utbyggingsprosjektet til Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design -Alternativanalyse Oppdatering
2008 Rapport til Kulturdepartementet, Metier, s. 42*

Rapportforfatter ønsker også å henlede oppmerksomheten på at den totale netto nåverdien for alternativene på Tullinløkka her oppgis i sin helhet, - ca. 3 mrd., mens det for Vestbanealternativet kun oppgis differansen, i antall hundre millioner.

KS1

”3 INVESTERINGSKOSTNADER

3.1 Prissatte effekter

Vi har ikke gjennomført en egen samfunnsøkonomisk analyse, men kun kommentert på de økonomiske forholdene som har størst betydning for beslutningsgrunnlaget. Vår vurdering er derfor rettet mot forskjellene mellom alternativene mht. investerings- og tomtekostnader.

Det må presiseres at lite planleggingsarbeid er gjennomført så langt, og få detaljer er utarbeidet for det nye museet. Det foreligger ikke tegninger eller skisser for nybyggene, verken for Vestbane- eller Tullinløkka-alternativene. Kostnadene er derfor estimert på et overordnet nivå og innehar stor usikkerhet. Formålet er primært å synliggjøre forskjellene i investeringsbehov mellom alternativene. Endelig kostnadsramme skal først fastlegges etter kvalitetsikring av forprosjekt (KS2).

Samlokalisering av magasiner med øvrige museumsfunksjoner er drøftet i vår rapport datert 22. juni 2007. Det har ikke fremkommet forhold i den foreliggende Alternativ-analysen som endrer våre tidligere vurderinger. Viktigheten av å samlokalisere magasiner med øvrige arealer står fast. Vi har derfor primært sammenlignet kostnadene knyttet til alternativene 1 b (samlokalisering på Tullinløkka) og 6 b (samlokalisering på Vestbanen). ”

*Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design Kvalitetsikring (KS1) av utbyggingsprosjektet
Vurdering av alternativanalyse datert 10. november 2008 Terramar AS og Asplan Viak AS, s. 7*

”3.4 Oppsummering

Kostnadstallene fra foreliggende alternativanalyse vist i Tabell 3-1 gir en differanse på over 1 100 mill. kroner mellom Alternativ 6b og 1b. Etter vår vurdering vil ”over-kalkuleringen” av investeringskostnadene i Tullinløkka-alternativene redusere forskjellen mellom Tullinløkka og

Vestbanen, men ikke kunne utligne den. Det er naturlig knyttet stor usikkerhet til investeringskostnadene. Vi støtter merknaden i Alternativanalysen om at usikkerheten antas større for alternativene på Tullinløkka enn på Vestbanen.”

*Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design Kvalitets sikring (KS1) av utbyggingsprosjektet
Vurdering av alternativanalyse datert 10. november 2008 Terramar AS og Asplan Viak AS, s10*

86 NVH

At Norsk veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet skulle flyttes fra Adamstuen til Ås, var ikke gitt. KVVU påpekte at faglig vurdering anbefalte sammenslåing med Universitetet i Oslo, mens regjeringen ønsket sammenslåing med UMB. Det fremkommer tydelig av dokumentasjonen at en sammenslåing med UMB, med samlokalisering på ÅS, ville medføre betydelige kostnader. Alternativet Ås kom vesentlig dårligere ut enn alternativer på Adamstuen i den samfunnsøkonomiske analysen i KS1. Allikevel ble alternativet på Ås valgt. NVH var altså, i utgangspunktet, en KS1 som anbefalte videre bruk av vernede bygninger, med bakgrunn i samfunnsøkonomisk analyse.

Fraflytting av de vernede bygningene på Adamstuen ble problematisert. Det er registrert tre JA totalt for dette prosjektet, for KS1 (sammendrag, annet og vedlegg). Bakgrunnen for disse treffene er:

For KS1, sammendrag, er det angitt treff med bakgrunn i denne kommentaren:

På noen viktige punkter er imidlertid forutsetningene for de samfunnsøkonomiske beregningene endret: Eventuell flytting medfører frigivelse av eiendommen på Adamstuen til alternativt anvendelse, men påfører også ulemper for ansatte, studenter og brukere. Begge er relevante virkninger av en flytting og må ses i sammenheng. Beregningen av verdien av disse innebærer imidlertid bruk av forutsetninger som det kan finnes ulike oppfatninger om. Faren for at diskusjoner omkring dette skal påvirke tilliten til resultatene gjør at disse forholdene utelates i analysen, og heller inkluderes i sensitivitetsanalysen. Videre må restverdier for eiendeler med verdi utover analyseperioden medregnes. Slike restverdi er beregnet for alle nye bygninger.

*Norges veterinærhøgskole Kvalitets sikring av konseptvalg (KS 1). Dovre International AS,
Transportøkonomisk institutt, s. 1.*

Her kan det påpekes at restverdi beregnes for nybygg, med forholdsvis kort beregnet levetid, men ikke for vernede bygg, som allerede har stått lenger enn beregnet levetid for nybygg, og som det er lovpålagt å bevare for fremtiden.

For Annet er det dokumentet KS1 287, kapitlene 5.4.3 Eiendomsverdier og ulempe ved flytting 5.5.3 Sensitivitetsanalyser som innehar treff:

5.4.3 Eiendomsverdier og ulempe ved flytting

Flytting av NVH og VI til Ås vil gjøre det mulig for staten å enten beholde eiendommen eller å selge den til markedspris. Revidert verditakst fra Statsbygg angir en forventet markedspris for Adamstuen på 660 mill. kr.

Strategisk verdi for staten

Det kan foreligge gode grunner til at staten ønsker å beholde eierskap til strategiske arealer sentralt i Oslo, for å kunne dekke mulige fremtidige behov. I så fall har eiendommen høyere verdi for staten enn det markedsverdien tilsier.

Salgsverdi som finansiering

Forutsatt at eiendommene på Adamstuen faktisk selges ved flytting av NVH og VI, vil salgssummen kunne benyttes som delvis finansiering av tiltaket. Behovet for slik finansiering må veies opp mot alternative finansieringskilder og behovet for å holde på eiendommen strategisk som beskrevet over.

Salgsverdiens samfunnsøkonomiske relevans

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er salgssummen bare et uttrykk for at én part i samfunnet har overtatt et gode fra en annen, og denne transaksjonen i seg selv fører derfor ikke til noen form for økning eller reduksjon i samfunnets samlede nytte. Salgssummen i seg selv er dermed ikke relevant i en samfunnsøkonomisk analyse.

Samfunnsøkonomisk verdi ved flytting

Det kan imidlertid være en samfunnsøkonomisk verdi ved flytting, utover virkningene på investeringer og driftskostnader, dersom det er forskjell mellom verdien av dagens anvendelse og beste alternative anvendelse av eiendommen.

Summen av virkninger for de berørte aktørene kan prinsipielt beregnes gjennom å se på differansen mellom brutto verdi for beste alternativ bruk av Adamstuen og summen av fordeler og ulemper for ansatte, studenter og brukere ved flytting. (...)

For at vurderingen av disse rent økonomiske forholdene ikke feilaktig skal bli oppfattet som et innlegg i en debatt om kvaliteter ved ulike bosteder generelt, og dermed risikere å redusere tilliten til våre vurderinger, velger vi å presentere beregninger der samfunnsøkonomisk verdi av beste alternative anvendelse av Adamstuen og ulempene ved flytting **ikke** er medtatt.”

Norges veterinærhøgskole Kvalitetssikring av konseptvalg (KS 1). Dovre International AS,
Transportøkonomisk institutt, s. 23-24.

Dette er eksempler på argumenter for å definere bort kostnader for og andre forhold vedrørende potensielt fraflyttede bygg.

5.5.3 Sensitivitetsanalyser

Sensitivitetsanalyser i forhold til endringer i forutsetningene er utført og viser som følger:

- *En beregning medregnet verdien av beste alternative anvendelse av Adamstuen og ulempene ved flytting for ansatte medfører at alternativene på Ås samlet sett får en høyere samfunnsøkonomisk kostnad, men at rangeringen mellom alternativene relativt til kapasitet blir den samme. Dersom også virkningen for studentene tas med blir differansen enda større.*
- *En beregning medregnet verdien av beste alternative anvendelse av Adamstuen, men uten at ulempene ved flytting for ansatte tas med er metodisk helt feil, men er tatt med for å vise sensitiviteten også i forhold til dette tilfellet. Beregningen viser at Ås alternativene får en lavere samfunnsøkonomisk kostnad, men at heller ikke dette påvirker rangeringen mellom alternativene relativt til kapasitet.*

Norges veterinærhøgskole Kvalitetssikring av konseptvalg (KS 1). Dovre International AS, Transportøkonomisk institutt, s. 27.

Kostnader tilknyttet fraflyttede bygg nevnes også i vedlegg 4 ”Eiendomsverdi og ulempe ved flytting”:

En beregnet salgssum på 660 M og restverdi etter analyseperioden på 350 M (tomteverdi) nevnes. Det påpekes også her at disse summene ikke kan inkluderes uten å medta kostnader forbundet med flytting, også for ansatte.

I vedlegg 6 ”Samfunnsøkonomiske beregninger” nevnes også ulempe ved flytting og virkning av sideeffekter:

“Dersom virkningen av sideeffekter tas med i analysen, vil disse samlet sett slå negativt ut for Ås alternativene. (...) Vi ser at Ås-alternativene medregnet sideeffekter får en høyere beregnet samfunnsøkonomisk kostnad, men at rangeringen mellom alternativene relativt til kapasitet forblir uendret. Dersom også virkningen for studentene tas med blir differansen enda større.

Medregnet kun ”Beste alternative anvendelse for Adamstuen”

Som en ytterlighet har vi, selv om dette er metodisk helt galt, beregnet lønnsombeten for de ulike alternativene når verdien av beste alternative anvendelse for Adamstuen regnes med, men ikke ulempene ved flytting. (...)

Vi ser at heller ikke dette påvirker alternativene i forhold til lokalisering, ved at Åsalternativene fortsatt er vesentlig mer kostnadskrevende enn tilsvarende kapasiteter på Adamstuen.

Konklusjon

Relativt til kapasitet er de samfunnsøkonomiske kostnadene for Ås-alternativene vesentlig høyere enn for Oslo-alternativene. Sensitivitetsanalyser viser at dette resultatet er meget robust.”

138 Kulturhistorisk museum

Historisk museum er del av Universitetet i Oslo, og har to lokaliteter: Historisk museum og Vikingskipshuset. Historisk museum, Frederiks gate 2, er i europeisk art nouveau, og karakteriseres av Riksantikvarens som et ”vesentlig bidrag” til art nouveau arkitektur i Norge (Kulturminnesøk, 2017). Vikingskipshuset huser skipsfunn fra vikingetiden som er unike i verdensammenheng. Skipene er så skrøpelige at det er blitt debattert og utredet et antall ganger om de kan flyttes, og om det er noe en bør utsette dem for. Bygningen på Bygdø er tegnet av Arneberg spesielt for skipene (Store Norske Leksikon, 2017d). Bygningens gavlvegger ble murt helt ferdig først etter at skipene var plassert inne, og skipene kan ikke flyttes ut av bygningen uten riving. Alternativer i KVU var 0+, samlokalisering på Tullinløkka eller på Bygdøy, nybygg i Bjørvika, og et alternativ der Vikingskipshuset på Bygdøy bygges på, mens historisk museum flyttes til Tøyen der Munchmuseet ligger.

For Kulturhistorisk museum er temaet kostnader for fraflyttede bygg oppe til diskusjon i ”annet” i KVU, samt i ”annet” og i vedlegg for KS1:

- 391 Grunnlag KS1 JA, kapittel 2.9 Alternativ bruk av bygninger: *”I forbindelse med regjeringsvedtak om etablering av et nytt nasjonalmuseum på Vestbanen, ble det besluttet at Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Kunnskapsdepartementet skal samarbeide om en plan for fremtidig bruk av Tullinløkka. Dette arbeidet vil igangsettes. I den foreliggende KS 1-analysen er ikke kostnader ved renovering av Tullinløkka om Kulturhistorisk museum flytter ut, medtatt. Årsaken er at staten står fritt i bruk av lokalene om det flyttes ut, herunder salg. Det vil derfor ikke være riktig å medta slike kostnader i KS 1-analysen. Dersom Vikingskipshuset fraflyttes, kan bygningen og eiendommen for eksempel overtas av Norsk folkemuseum hvor vikingskipshuset blant annet kan huse folkemuseets kirkesamlinger.”*

UiO – Kulturhistorisk museum – Grunnlag for KS1, s. 17

I KS1 er det treff for Annet og i vedlegg.

Annet:

KS1 138 Kap 2.3 vurderinger:

”Konsekvensene for Staten ved fraflytting fra fredede bygninger synes undervurdert, jamfør blant annet debatten knyttet til Nasjonalmuseet og bruken av Nasjonalgalleriet. Denne utfordringen er heller ikke vektlagt i departementets alternativanalyse.”

KS1, Kulturhistorisk museum, Metier og Møreforskning, V1.0 s. 13

7.5.3 Evaluering:

- ”Rehabilitering av Vikingskipshuset og Historisk museum gis vesentlig positiv verdi. Vikingskipshuset anses som viktigst.
- Flytting av hovedgjenstandene fra Vikingskipshuset gis vesentlig negativ verdi i forhold til å ivareta Arnebergs opprinnelige prosjekt.
- Fraflytting av Historisk museum gis en viss negativ verdi på grunn av usikkerheten med hensyn til å kunne være tro mot byggets opprinnelige intensjon.”

KS1, Kulturbistorisk museum, Metier og Møreforskning, V1.0 s. 67

7.5.4 Konklusjon og rangering av konseptalternativer:

”Antikvariske verdier: Rehabilitering av Vikingskipshuset og Historisk museum gis vesentlig positiv verdi. Flytting av hovedgjenstandene fra Vikingskipshuset gis vesentlig negativ verdi.”

KS1, Kulturbistorisk museum, Metier og Møreforskning, V1.0 s. 68

Vedlegg:

Vedlegg 4 Inndata til modell for analyse av prissatte effekter: JA,

Post 2, Tomter: ”Fredriksgate 2 og 3 blir fristilt. Arealene er heftet med krav til vern og kan være vanskelig å få omsatt i markedet. Det kreves også betydelige investeringer i rehabilitering for bygget kan tas i bruk til nytt formål. Verdi av KHM’s lokaler på Tullinløkka er derfor satt til 0 MNOK.”

KS1, Kulturbistorisk museum, Metier og Møreforskning, V1.0 s. 85

Dette sitatet gjentas i KS1, Kulturbistorisk museum V 1.1, ”Vedlegg 7 Inndata tilleggsutredning Bygdøy/Bjørvika”. I begge vedlegg stipuleres kostnad for rehabilitering av HM til 50 000 kr. per m², i tabell for “Utregning av byggekostnader pr alternativ”, s. 95 og 116 i KS1 V1.1

I vedlegg 4 V1.0 beskrives bygningene som ”*heftet med krav til vern*”. Dette kan beskrives som negativt ladet ordbruk.

En gjennomgående utfordring for samfunnsøkonomisk analyse i KS1-dokumentasjonen som er gjennomgått i dette dokumentet, er sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte effekter:

”7.7.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet i alternativene

At et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, betyr at samfunnet som helhet er villig til å betale minst så mye som tiltaket koster. Den foreliggende samfunnsøkonomiske analysen er en såkalt

kostnads-virkningsanalyse. I en slik analyse kan en ikke uten videre velge det tiltaket med høyest netto nåverdi eller lavest kostnad.

Det er kun inntektene fra billettsalg og butikk/kafé som er prissatt på nyttesiden. Verdien av hovedoppgavene til museet, spesielt bevaring og forskning, men til dels også formidling, er ikke prissatt. Ettersom nyttesiden i liten grad er kvantifisert som prissatte effekter, viser alle alternativene en negativ netto nåverdi. Nyttan av de ikke-prissatte effektene må derfor veies

mot en negativ netto nåverdi.”

KS1, Kulturbistorisk museum, Metier og Møreforskning, s. 70

Dette dreier seg ikke om de største summene:

Museets inntekter påvirkes av antall gjester som besøker museet gjennom billettinntekter, og inntekter fra kafé og butikk. Dagens besøk er ca 500.000. Museumsbutikken på Bygdøy selger i dag for ca 14 NOK pr besøkende, på HM noe mindre. (...)

- Billettprisen er lik for lokasjoner på Bygdøy og i Bjørvika (50 kr).*

(...)

KS1, Kulturbistorisk museum, Metier og Møreforskning, s. 90

Eksisterende dekningsbidrag er vurdert til 65%, med eksisterende samlede inntekter på 13,2 M per år (S. 91, KS1).

220 Regjeringskvartalet

Nytt regjeringskvartal er et symboltungt prosjekt med tragisk årsak, i terroren 22. juli 2011. Det er et sterkt ønske om høy sikkerhet og utnyttelsesgrad, kombinert med fortsatt, langsiktig plassering i samme område som dagens regjeringskvartal:

” Med referanse til mandatet er det lagt til grunn at hovedtyngden av departementene skal lokaliseres i det nåværende regjeringskvartalet med tilgrensende områder og at departementene skal være lokalisert i området i mange tiår fremover. ”

Fremtidig regjeringskvartal, Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), Dovre Group og Transportøkonomisk institutt , s 7

Føringene om samlokalisering og langsiktighet legger et stort press på vernede bygninger i området, for å skaffe tilstrekkelig byggegrunn, og i undersøkelsen av mulighetsrommet ble det sett på alternativer som ”berørte bevaringsverdier” (KVU, s. 83-88) for en rekke vernede bygninger: Trefoldighetskirken, Margaretakyrkan, Deichmanske bibliotek, Finansdepartementet (G-blokk), Y-blokken og Høyblokken, brannstasjonen, samt vernede bygninger i Fredensborgveien, Akersgata samt øvrige områder.

I de utarbeidede alternativene, er det inkludert alternativer der blant annet Y-blokk, H-blokk og G-blokk forutsettes revet.

Fem kriterier brukes til å rangere konseptene:

”1. Effektivitet og samhandling

2. Sikkerhetsløsning

3. Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling

4. Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet

5. Bevaring av bygninger og kunst”

*Fremtidig regjeringskvartal, Kvalitetssikring av beslutningsunderlag
for konseptvalg (KS1), Dovre Group og Transportøkonomisk institutt, s 7*

Kvalitetssikrerne viser i KS1 at det ikke er mulig å oppfylle alle de fem kriteriene, kombinert med samlokalisering og langsiktighet. Et argument for å rive, var en prisdifferanse mellom rehabilitering av bygningen og kostnad for et tilsvarende nybygg, i KVVU vurdert til 400 M. KVVU beskriver dette som ”*Kostnaden ved å oppnå en bedre score på «Bevaring av bygninger og kunst»*”. Dette er tilfeldigvis også prisen for å leie erstatningslokaler i ett år, ifølge KS1, som fremhever dette som et argument for fremdrift i prosjektet. Debatten om riving av Høyblokken, en beslutning som nå er reversert, og Y-blokken, som er besluttet revet, men der offentlig debatt fortsatt pågår, kan sies å være omfattende, og kan tenkes å bidra til en forsinket fremdrift i prosjektet.

For regjeringskvartalet er kostnader tilknyttet fraflyttede vernede bygg nevnt i Annet, både for KS1 og KVVU.

Kostnader forbundet med fraflytting av vernede bygg er nevnt disse stedene i KVVU:

- *“Ved vurdering av leie av UD mot nybygg med tilsvarende kapasitet, forutsettes avhending av Victoria Terrasse i nybyggsalternativet.”*

Konseptvalg for fremtidig regjeringskvartal, Opak, Metier og LPO arkitekter, s. 101

Avhending av eiendommer er nevnt under Samfunnsøkonomisk analyse – samlet vurdering, som del av en kostnadspost på en kulepunktliste:

“Kjøp, salg og frigjøring av eiendommer”

Konseptvalg for fremtidig regjeringskvartal, Opak, Metier og LPO arkitekter, s. 115

Det er ikke direkte forbindelse mellom kostnadsposter og usikkerhetsdrivere, og det finnes ikke en egen usikkerhetsdriver for salg av eiendom. Det er en for estimatusikkerhet, men den ser ut til å fokusere på prosjektering. Usikkerhetsdriver U10 Leverandørmarkedet og konjunkturer gjelder derimot for alle kostnadsposter. Under kostander kjøp/salg av eiendom har anbefalt alternativ, alternativ 5 øst, -3080 M i investeringskostnad, dette refererer til avhending av eiendom. I vedlegg ”Referansedokument 9 Elektronisk vedlegg. Forutsetninger for alternativ- og usikkerhetsanalyse Metier AS”, er denne summen -3196 M, fordelt med -87M for teatergata 3, -283 M for G1, -819 M for R6 og -2007 M for R5. Kjøp av eiendom er i alternativ 5 øst vurdert til 301 M+115 M+652 M, slik at netto eiendomsverv ender på -2129 M i kostnad. Disse 2129 millionene er en viktig årsak til at alternativ 5 øst kommer så godt ut i den samfunnsøkonomiske analysen.

Anbefalt alternativ, Alternativ 5 Øst, forutsetter at R5, R6, T5 og G1 i dagens regjeringskvartal avhendes. Dette er nevnt i 6.11 Samlet vurdering av konseptene, men ikke kostnadsaspektet, og punktet er vurdert til NEI for tabell 6:

”I anbefalt konsept 5 Øst videreføres G-blokkene i sin nåværende form med unntak av arealene nærmest Akersgata hvor det forutsettes bruk som ikke krever grunnsikring. Høyblokkene og Y-blokkene foreslås revet. Utreder har grundig vurdert bevaring av Høyblokkene og Y-blokkene, men har etter en totalvurdering kommet frem til at det ikke er regningsvarende på et samfunnsøkonomisk grunnlag å bevare byggene. R4 og S-blokkene anbefales revet. Bygg som rives erstattes med ny bygningsmasse. R5, R6, T5 og Grubbegata 1 anbefales anvendt.”

Konseptvalg for fremtidig regjeringskvartal, Opak, Metier og LPO arkitekter, s. 132

I KVVU nevnes salg av vernede bygninger i anbefaling (kap 6.14 Beskrivelse av anbefalt konsept), men uten at vern eller kostnader forbundet med fraflytting nevnes: ”R5, R6, T5 og G1 avhendes,”(s. 140). Dette er vurdert til NEI for tabell 6.

Treff for annet, KS1: KS1 Fremtidig regjeringskvartal: JA. Salg av bygninger nevnes gjentatte ganger da det er en viktig kostnadsfaktor:

- Kapittel 11.5 Prissatte virkninger – Metode: *”I konseptene hvor R5 og R6 selges er verdien av bygningene vurdert til henholdsvis 2 milliarder kroner og 800 millioner kroner, mens byggene ved videre departementalt bruk må pusses opp for et større beløp. Vurderingen som legges til grunn i kvalitetssikringen er at salgsverdien som benyttes er riktig dersom bygget pusses opp i forkant. Byggene blir i kvalitetssikringen dermed belastet med kostnaden for oppgradering til dagens standard, både ved avhending og videre departementalt bruk.”*

Fremtidig regjeringskvartal Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), Døvre Group Transportøkonomisk institutt, s 81

- 11.7 Validitetsvurdering av samfunnsøkonomisk analyse:

“Områdene som tillegges ekstra oppmerksomhet er:

- *Forutsetningen om arealeffektivitet i nybygg*
 - *Tidspunkt for tomtekjøp*
 - *Høy verdi for R5 og R6 ved salg*
 - *Vedvarende høyere FDVU₁-kostnader for gjenbrukte bygninger*
 - *Endringer i sikkerhetskrav*
- (...)

I konseptene som ikke benytter R5 og R6 til departementslokaler blir en høy salgsverdi for disse byggene trukket fra de samfunnsøkonomiske kostnadene. I motsetning til dette vurderes oppgraderingskostnadene for R5 og R6 som høye i konsepter hvor ett eller begge disse byggene inngår. I kvalitetssikringen er denne forskjellsbehandlingen forsøkt utjevnet, men særlig oppmerksomhet bør tillegges håndteringen av disse byggene. Dersom det besluttes å beholde disse byggene på statens hånd (dersom arealbehov er beregnet for lavt, som kvalitetssikrer peker på at er godt mulig; rapportforfatter kommentar) kan dette favorisere konsept 0, 1, 2 og 3. ”

*Fremtidig regjeringskvartal Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), Dovre Group
Transportøkonomisk institutt, s 84-85*

Kapittel 11.8 Usikkerhetsanalyse

I dette kapitlet kommenteres usikkerhetselementet Leverandør og konjunkturer, men formelt vern problematiseres ikke:

”Leverandørmarked og konjunkturer. *Konjunkturutviklingen kan gi fordelaktige eller ufordelaktige priser for tiltakene. Utviklingen er usikker, med lik sannsynlighet for økte og reduserte markedspriser.”*

*Fremtidig regjeringskvartal Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), Dovre Group
Transportøkonomisk institutt, s 88*

Kapittel 11.9 Investeringskostnader første byggetrinn:

”Som tabellen under viser er investeringskostnader i KVU-rapporten oppgitt uten moms og med reduksjon for salg av eiendommer. (...) Investeringskostnadene i kvalitetssikringen oppgis med moms samt at tomte- eller eiendomskjøp inkluderes. Investeringskostnadene i kvalitetssikringen reduseres ikke ved avhending av bygg. Dette for å sikre riktig kostnadsreferanse for videre prosjektutvikling, kvalitetssikring og styring. Investeringskostnaden for å realisere et fremtidig

regjeringskvartal påvirkes ikke av om staten velger å finansiere prosjektet ved å selge eiendommer. Forventede investeringskostnader fra kvalitetssikringen inkluderer dermed nødvendige eiendomskjøp, men ikke salg av eiendommer som i dag er på statens hånd. I analysen av de samfunnsøkonomiske kostnadene i neste kapittel tas eventuelle eiendomssalg med.”

*Fremtidig regjeringskvartal Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), Dovre Group
Transportøkonomisk institutt, s 90*

- Kapittel 11.10 Samfunnsøkonomisk kostnad:

”I utredningen er de samfunnsøkonomiske kostnadene for konsept 4 og 5 markant lavere enn de andre konseptene. Lavere bruttoareal forklarer noe, men hovedforskjellen er salget av R5 og R6. I kvalitetssikringen gis bygningene en vanlig periodisk oppgradering i alle konseptene, uavhengig av om de inngår i konseptet som en regjeringsbygning eller ei. Bakgrunnen for denne vurderingen er at både videre statlig bruk og avhending til prisen som er satt i utredningen vil medføre behov for den periodiske oppgraderingen. Som tabellen og figuren viser utjevner denne endringen de samfunnsøkonomiske kostnadene for tiltaksalternativene noe.”

*Fremtidig regjeringskvartal Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), Dovre Group
Transportøkonomisk institutt, s 97-98*

248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU

NTNU ble opprettet i 1996, i forbindelse med sammenslåing av flere høyere utdanningsinstitusjoner i Trondheim (NTNU, 2017a). Denne formelle sammenslåingen har imidlertid ikke ført til omfattende samlokalisering. Ulike avdelinger er spredd i og ved Trondheims bykjerne, eksempelvis musikk ved konserthuset og medisin ved sykehuset, mens avdelingen på Dragvoll ligger lenger unna bysenteret og de øvrige avdelingene. Avdelingen på Dragvoll har også i lengere tid vært plaget med byggetekniske problemer. Det har i en årrekke blitt debattert om en allikevel skal fortsette å utvikle Dragvoll som campus, eller flytte den nærmere avdelingene i byen, mer spesifikt til en samlokalisering med campus på Gløshaugen. Campus på Gløshaugen, den gang NTH, åpnet i 1910, mens campus Dragvoll, den gang NLHT, åpnet i 1978. I denne KS1-dokumentasjonen utreder en altså fremtidig Campus NTNU, og ser på en rekke muligheter, men med en underliggende historie om ønsket fraflytting av nyere bygningsmasse på campus Dragvoll, uten formelt vern, til fordel for campus Gløshaugen, med anelig andel eldre bygningsmasse med formelt vern.

Avveiningene står i det vesentlige mellom delt eller samlokalisert NTNU, og fokuset er på Dragvoll og Gløshaugen. KS1-prosjektet fremtidig Campus NTNU gjør seg en del betraktninger som ikke sees så tydelig i annen KS1-dokumentasjon vurdert i denne rapporten. Disse gir imidlertid ikke grunnlag for JA i tabell 6, da bygningene på Dragvoll ikke er vernet. Vi har allikevel valgt å referere noen av betraktningene nedenfor:

Interessante betraktninger funnet i KVU:

7.2.3 Prosjektkostnader

”Tomtekostnader

Alle tomter som må erverves eller kan frigjøres som følge av konseptene, forutsettes å ha en samfunnsmessig alternativanvendelse som følge av tiltaket, og inngår i beregningen. Dersom man for eksempel bebygger en tomt man selv eier så har det en kostnad (tap av mulighet for å bygge noe der senere eller en mister muligheten for å selge tomten). I den samfunnsøkonomiske analysen er derfor beslaglagte tomter til undervisningsformål en samfunnskostnad uavhengig av hvem som eier tomta i dag. Tomtebelastningen er beregnet som en egen samfunnsøkonomisk kostnad i forhold til 0-alternativet.(...) Selve bygningsmassen med direkte tomtebelastning vil ha en alternativanvendelse dersom den frigjøres til annet formål. Dette inngår som en restverdi i analysen i det året bygningsmassen blir overdratt. Samfunnets verdi av Dragvoll kan reflekteres gjennom betalingsviljen (altså markedsprisen) for bygningsmassen.”

KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning

Ramboll s. 87-88¹⁷

7.2.1 Beregninger og resultater (grunnkalkyle)

”Oversiktene viser at det er en forskjell i nåverdi på ca. 2 mrd. kroner mellom en delt løsning (konsept 1) og den rimeligste samlokaliserte løsningen (konsept 3). Hovedårsaken til forskjellen ligger i den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å forlate en eksisterende bygningsmasse som er tilrettelagt for utdanning og forskning som må konverteres til annet formål, samtidig som man erstatter bygningene med nye et annet sted. Konsept 2 har en samfunnsøkonomisk kostnad som er ca. 700 mill. høyere enn konsept 3. Hovedårsaken er at konsept 2 forutsetter riving av enkelte bygninger for å erstatte med nye bygninger noe som innebærer høyere kostnad.”

KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning

Ramboll s. 98³

Tilleggsutredning

Kap 11 Føringer for forprosjektfasen

¹⁷ I KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning ser det ut til å være noe inkonsistente/doubletter for kapittelnummer, se derfor også sidetall.

" Realisering av planene vil innebære en lang periode med bygging og avhengig av alternativ, etappevis flytting av fagmiljøene. Denne prosessen må også ivaretas på en god måte. Dette innebærer at ved en eventuell fraflytting fra Dragvoll, må det også legges en plan for hvordan bygningsmassen best kan anvendes og brukes i en overgangsfase. Dette gjelder også salg av tomter som vil være en forutsetning for anvending og videreutvikling av bygningsmassen på Dragvoll. "

*Framtidig lokalisering av Campus NTNU Tilleggsutredning til konseptvalgutredning
Kunnskapsdepartementet s. 35-36*

KVU har også andre innfallsvinkler som kan være verdt å merke seg:

- Areal per student er ulikt for Dragvoll og Gløshaugen. Det brukes vesentlig mye mer areal per student for eksisterende, (vernede) bygg, noe som kunne vært forklart med å antyde ineffektivitet/en mindre fordelaktig brutto/nettofaktor:

"Oppsummering arealbehov

Antall studenter er hensiktsmessig å bruke som det viktigste dimensjoneringskriteriet og kostnadsbærer ved analyse av framtidig bygningsmasse. Brutto bygningsareal per student er i 2012 litt over ca. 30 m² på Gløshaugen og ca. 10 m² på Dragvoll inklusiv nylig innleide lokaler. Det forholdsvis høye tallet på Gløshaugen må ses i sammenheng med flere forhold. Utdanningen ved Gløshaugen baseres på mye eksperimentell virksomhet og da hovedsakelig i små og store laboratorier. På Gløshaugen er ca. 60 000 m² laboratorier og verksted. I tillegg ligger hovedadministrasjonen for NTNU på Gløshaugen. Gjennomsnitt for NTNU ligger på ca. 25 m² / student.

Vi har lagt til grunn et arealbehov pr. student på 10 m². Dette er Kunnskapsdepartementets anbefaling knyttet til arealbehov pr. student på overordnet nivå. Dette tar ikke tilstrekkelig hensyn til spesialrom som for eksempel laboratorietung utdanning. Dagens arealbruk ved de største universitetene Oslo, Bergen og Tromsø har mellom 20 og 25 m² pr. student, mens de minste Agder, Nordland og Stavanger har mellom 8 og 12 m² pr. student. Gjennomsnittet for de statlige høyskolene ligger på ca. 10 m² pr. student. Når vi velger å legge 10 m² til grunn i denne sammenhengen må det ses i relasjon til: Studieprogrammene som har sin undervisning på campus Dragvoll, som utgjør mesteparten av nye arealbehov ved eventuell flytting, har et arealbehov pr. student vesentlig lavere enn snittet for NTNU.

Mye av de tunge laboratoriearealene og andre spesialarealer ved Gløshaugen er grunninvesteringer i anlegg som med funksjonell oppgradering og reinvesteringer antas å ha ledig kapasitet, slik at marginalarealbehovet for nye studenter blir lavere enn gjennomsnittsarealene pr. student. Tallet tar ikke høyde for eventuelle nye behov for forskningslaboratorier utover de som finnes eller er definert som spesielle behov pr. i dag (f.eks. ESFRI og Ocean Space Center)."

KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning, 3.3.1 Behov for areal til utdanning, Rambøll s. 46

- KVU påpeker vedlikeholdsetterslep på begge Campus. Dette er ikke et problem som i hovedsak knyttes til eldre, vernede bygg::

”NTNU har i perioden 2010 til 2012 gjennomført systematiske tilstandsregistreringer etter Norsk Standard for ca. 463 000 m² av NTNUs bygningsmasse på totalt ca. 515 000 m². Samlet sett viser tilstandsregistreringene et vedlikeholdsetterslep på ca. 1 mrd. kr.

NTNU sine bygninger er reist over en periode på 100 år (jfr. kapittel 2). Mange bygninger av eldre dato er preget av slitasje og elde. De har til dels betydelig vedlikeholdsetterslep. Dette gjelder både Hovedbygningen, Gamle kjemi og Gamle elektro. Noen bygninger har behov for omfattende og kostbare fasaderehabilitering (Sentralbyggene).

Etterslepet er særlig stort for noen bygninger fra 50-60-tallet (Kjemiblokkene, Materialteknisk lab, Metallurgi), men det gjelder også og noen bygninger fra 70-80 tallet (Marinteknisk senter, Havlaboratoriet og Dragvoll Del 1). Det kreves betydelige investeringer for å bringe disse bygningene opp på en god standard. For noen vil det være nødvendig med totalrehabilitering eller å rive og bygge nytt.

Vedlikeholdsetterslepet på Dragvoll er særlig stort for det første byggetrinnet Dragvoll 1. Dragvoll 1 med 29 000 m² fra 1978 er nå 35 år gammelt, og vil i 2023 være 45 år gammelt. Sammenlignet med en planlagt levetid på 60 år (planned service life) som er vanlig å bruke for Statens nye bygninger, har byggene behov for omfattende vedlikehold, utbedringer og utvikling for å tilfredsstille dagens tekniske krav. Dette gjelder både bygningsmessige og tekniske tiltak.

Erfaringsmessig er levetiden for tekniske anlegg 20-30 år, og det er så langt kun delvis gjennomført utskiftinger av de tekniske anleggene på Dragvoll. Det er gjennomført omfattende reparasjoner av ytterveggene og takkonstruksjoner i årene 2009 – 2014, men dette er knyttet til svake bygningsmessige detaljer fra byggene var nye i 1978.

Dragvoll 2 med 22 000 m² fra 1993 vil i 2023 være 30 år gammelt og da ha nådd halve levetiden på 60 år, og ha behov for betydelig vedlikehold, utbedringer og oppgradering for å tilfredsstille kravene til teknisk tilstand og innemiljø. Behovene for utbedringer og oppgradering av teknisk og funksjonell tilstand er også knyttet til at mye av arealene for lesesalsplasser og kontor nå er "overfylte" og at eksisterende ventilasjonsanlegg ikke er dimensjonert for dette. Dette fører til dårlig inneklima.

Dragvoll 1 og 2 er også planlagt for en annen utdanning og lærings situasjon, der fokus er på bruk av tradisjonell auditorium og lite areal for møterom og mer uformelle møte- og arbeidsplasser for studenter og mellom studenter og lærere. Det mangler også arenaer for flerfaglige satsinger innen utdanning og forskning, der det er viktig å samle større grupper for prosjektrettet virksomhet (SFF, SFI, FME mm). Arealene er ikke funksjonelle for morgendagens lærings- og forskningsmiljø.

Ved jevnt og periodevis vedlikehold og utskifting vil det være mulig å opprettholde et byggs tekniske standard i svært lang tid, for mange bygg betydelig lengre enn 60 års levetid som gjerne benyttes ved beregninger. Men den funksjonelle levetiden er normalt kortere enn den tekniske, ofte mye kortere. Det skyldes av brukskravene endres. Bygg kan tilpasses en del slike endringer ved ombygginger. Men ombygginger som medfører inngrep i byggenes primære konstruksjoner er normalt så dyre at nybygg er et bedre alternativ. Typisk eksempel er bygg med så lave etasjehøyder at det i praksis er nær umulig å installere tilfredsstillende ventilasjonsløsninger. Sammen med mange andre forhold reduserer det muligheten for å innfri nye krav til energibruk.

Kravene til romløsninger endrer seg over tid. Undervisningen har f. eks. endret seg fra forelesninger i store auditorier til større grad av gruppearbeid med et fåtall studenter. Dette reduserer behovet for en del volumkrevende rom, og øker behovet for mindre grupperom med flatt golv.”

KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning, 3.3.5 Teknisk tilstand og krav til arbeidsmiljø for ansatte og studenter,

Rambøll s. 49-50

- *”Det er tidligere gjort anslag for kostnaden til lett renovering av bygningsmasse på 11 500 kr/ m² brutto areal. Med tanke på at også deler av bygningsmassen trenger mer omfattende ombygging, har vi valgt å sette en gjennomsnittlig oppgraderingskostnad noe høyere (13 500 kr / m²). Denne kostnaden er anslått til å dekke et varierende oppgraderingsbehov hvor deler av arealene må gjennomgå omfattende tiltak og andre deler kan gjennomgå lettere teknisk oppgradering. Det er således beregnet et oppgraderingsbehov for Dragvoll på 13 500 kr/ m² * 30 000 m² = 405 mill*
- *Tilsvarende vurdering er gjort for materialtekniske og verkstedtekniske laboratorier på Gløshaugen som forutsettes revet i ett konsept, men ikke i de to andre. For disse arealene forutsettes lett renovering på anslagsvis 30 000 m² Kostnad: 13 500 kr/ m² × 30 000 m²= 405 mill. kr.”*

KVU inkluderer også CO₂-gevinst av flytting:

“Reduksjonen i CO₂-utslipp ved samlokalisering har Selberg beregnet til omkring 300 tonn per år, noe avhengig av forutsetninger med tanke på bilers energieffektivitet. Vår beregning gir en differanse på 1 100 tonn per år. For personbil har vi omtrent samme tall som Selberg, men vi har i tillegg tatt hensyn til at bussturene i gjennomsnitt blir betydelig kortere til/fra Gløshaugen enn til/fra Dragvoll. Dette forklarer resten av differansen mellom de to beregningene.

CO₂-ekvivalenter prises i samfunnsøkonomiske analyser til 210 kr/tonn fram til 2015, 320 kr/tonn i 2020 og 800 kr/tonn i 2030. Konseptene vil i hovedsak være realisert omkring 2025. Vi legger til grunn at full klimanytte kan beregnes fra dette året med kroner 800 per år i 60 år. Ved å beregne nåverdien av utslippsreduksjonen i kroner for hele analyseperioden, får vi et resultat på 143,5 mill kroner. Dette er tilnærmet neglisjerbart i forhold til kostnadskomponentene i den samfunnsøkonomiske analysen.”

KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning, 7.3.3 Innovasjon/ nyskaping, Rambøll s. 121

- Endret reisetid for berørte ansatte og studenter inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen:

“Beregning av reisetidsendringer og tidskostnader

Tabell 41 gir en oversikt over nøkkeltall fra beregning av studentenes og ansattes reiser mellom bosted og campus. Tid er verdsatt til 70 kroner per time for studenter og 110 kroner per time for ansatte. Dette er i samsvar med anbefalte verdier ved denne typen analyser for korte reiser, men vi har valgt å differensiere mellom studenter og ansatte tilsvarende skillet mellom bilførere og kollektivreisende i TØIs verdsettingsstudie [38].

(...)

Trafikantens tidskostnader blir årlig 37 mill lavere ved konsept 2/3 enn i konsept 1. Dette gir en forskjell i samfunnsøkonomisk nåverdi på i størrelsesorden 750 mill kroner. Studentenes sparte reisetid forklarer hele dette beløpet. For ansattes reiser alene gir beregningen motsatt resultat, men med små forskjeller, 3 mill kroner per år.”

KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning, 7.3.7 Logistikk, Rambøll s. 127

Allerede i tilleggsutredning fra Kunnskapsdepartementet fremkommer det at tall for rehabiliteringsprosjekter kan variere:

”NTNU presenterer mulig disponering av rammene på nybygg, ombygging og infrastrukturtiltak som framgår av tabellen nedenfor og tabell 4.1 i rapport fra NTNU. Universitetets drøfting tar utgangspunkt i KVUens konsepter 1 (Delt) og 3 (Byintegret). Nybyggkostnad som er lagt til grunn er 43 700 kr/m² (bygg 38 000 kr/m² og utstyr 5 700 kr/m², eksklusiv tomtekostnader) og ombyggingskostnad på 13 500 kr/m² eksklusiv mva. Dette er samme nøkkeltall som er benyttet i KVUen og målt i 2013-kroner. Kostnaden for ombygging er valgt for porteføljen som helhet, dvs. det er fastsatt en gjennomsnittlig oppgraderingskostnad. Kostnaden er anslått til å dekke et varierende oppgraderingsbehov hvor deler av arealene må gjennomgå omfattende tiltak og andre deler kan gjennomgå lettere teknisk oppgradering. Reell oppgraderingskostnad vil sannsynligvis avvike noe fra anslagene. FAVEO har vurdert ombyggingskostnader for NTNUs campusplan og estimert kostnaden for lett renovering til 11 250 kr/m² og tung renovering til 27 750 kr/m². En byggepris på 38 000 kr/m² kan synes høyt, men er i nedre sjikt av hva Statsbygg bygger for. Byggeprisen vil influeres av en rekke forhold, ikke minst standard. Vi viser ellers til diskusjonen under pkt. 11.”

Framtidig lokalisering av Campus NTNU Tilleggsutredning til konseptvalgutredning, Kunnskapsdepartementet, 9.1. Generelle kommentarer, s 14-15

I KS1 er det, i likhet med KVU, ikke gjort funn av diskusjon av kostnader for fraflyttede, vernede bygg, i henhold til tabell 6. Det er allikevel, i likhet med for KVU for dette prosjektet, noen betraktninger denne rapporten velger å fremheve:

KS1 ser på referansetall for rehabiliteringsprosjekter, og finner at disse varierer sterkt:

“Nøkkeltall - Ombygging

Figuren nedenfor viser gjennomsnittlige enhetspriser for ombygging av universitets- og høyskolebygg. Det er stor spredning i referanseprosjektene, der høyeste og laveste enhetspris er henholdsvis 35 100 kr/kvm og 5 400 kr/kvm. Gjennomsnittet for Statsbygg-prosjekter i perioden 2004-2014 er avrundet 9 700 kr/kvm lavere enn NTNU-prosjektene.”

Kvalitetssikring av konseptvalg «Framtidig lokalisering av Campus NTNU» Rapport til Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet, Metier AS og Møreforskning Molde AS, 5.2 Sammendrag fra nøkkeltallsanalysen, s 24 Figuren det vises til er Figur 10 – Ombygging - Gjennomsnittlige enhetspriser pr kvm BTA for UH-bygg - i 2015-prisnivå

KS1 kommenterer også den reduserte fleksibiliteten i rehabiliteringsprosjekter kontra nybygg:

”Som det fremgår av dette er kostnadsnivået i stor grad avhengig av valg som foretas bevisst eller ubevisst. Utbyggeren har dermed stor mulighet for å påvirke kostnadsnivået.

Til forskjell vil ombyggingskostnader i stor grad være avhengig av tilstanden på bygget som skal ombygges, og hvilket formål det skal ombygges for. Ombyggingskostnader vil derfor i langt mindre grad være styrbar sammenlignet med nybyggkostnader. Eksempelvis kan det avdekkes bygningstekniske forhold som må utbedres i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Selv om slike forhold i utgangspunktet ikke var en del av ombyggingsprosjektet, må de i mange tilfeller gjennomføres for å få godkjenning.”

Kvalitetssikring av konseptvalg «Framtidig lokalisering av Campus NTNU»

*Rapport til Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet, Metier AS og Møreforskning Molde AS,
5.3 Sentrale faktorer som påvirker enbetspris og kostnadsnivå – nybygg, s26*

KS1 påpeker også det kvalitetssikrerne oppfatter som en utbredt holdning til ikke-prissatte effekter. Det bør påpekes at kvalitetssikrer også bestrider dette synets relevans for det aktuelle prosjektet:

”En innvending som ofte fremlegges i forhold til ikke-prissatte effekter er at det vil være en tendens til at slike effekter ofte er marginale. Argumentet for et slikt syn er at dersom det finnes store ikke-prissatte effekter i samfunnet så vil det som oftest finnes incentiver til å hente ut disse effektene ved en eller annen form for arbitrasje. (...) Med andre ord: Det vil være incentiver til å internalisere store ikke-prissatte nytteeffekter helt eller delvis ved hjelp av markedsmekanismen, noe som da innebærer at effekten blir prissatt.”

Kvalitetssikring av konseptvalg «Framtidig lokalisering av Campus NTNU»

*Rapport til Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet, Metier AS og Møreforskning Molde AS
Vedlegg 5 Utdypende om ikke-prissatte virkninger og realopsjoner, Metode, s 79*

Kvalitetssikrer mener at dette ikke er så relevant for NTNU, da gratis utdanning er et samfunnsoppdrag. Det påpekes at kvalifiserte kandidater har en markedsverdi, og forskning og faglig utvikling kan bidra til både økonomisk verdi og ikke-quantifiserbar nytte, men disse faktorene er ikke forsøkt kvantifisert her.

265 Nationaltheatret

Dette KS1-prosjektet har også utelukkende ”NEI” i tabell 6. En sentral grunn til dette er nok at fraflytting av Nationaltheatrets bygning ikke er et alternativ:

“Nationaltheatret er en av landets ledende scener for teaterkunst. Bygningen og de tekniske anleggene bærer preg av manglende og forsømt vedlikehold over mange år. Det er et stort behov for fornyelse av bygningsmassen, og utskiftning av tekniske anlegg.

På bakgrunn av det omfattende behovet og de høye kostnadene for oppgradering og rehabilitering, har Regjeringen besluttet at det skal gjennomføres en KVU/KS 1-prosess i henhold til statens prosjektmodell for store investeringsprosjekter. Målet med prosessen er «å få belyst alle nødvendige sider

av Nationaltheatrets rammevilkår i et 50-års perspektiv». Det er en grunnleggende forutsetning at Nationaltheatrets bygning skal rehabiliteres og oppgraderes som teater.”

Konseptvalgutredning Nationaltheatret, sammendrag, Innledning, s. 3

Det er altså en grunnleggende forutsetning at Nationaltheatrets bygning skal rehabiliteres og oppgraderes som teater. Målet med prosessen er «å få belyst alle nødvendige sider av Nationaltheatrets rammevilkår i et 50-års perspektiv». Av KVVU og KS1-dokumentasjonen fremgår det at denne formuleringen kan ha gitt seg utslag i til dels ambisiøse alternativer, der investeringskostnad for rimeligste alternativ er vurdert til -1000 M, og -5000 M for dyreste (KVVU, s. 94).

Et annet, interessant funn er interessen for å bygge arealer under bakken, når det er behov for ytterligere areal i tilknytning til vernede bygninger: i KVVU skisseres det opp et slikt scenario:

”6.1.5 Alternativ 2a – Større utvidelse nært under bakken

Alternativ 2a «Større utvidelse nært under bakken» omfatter ombygging av hovedbygningen og etablering av nye arealer i umiddelbar nærhet, hovedsakelig under bakken. I dette alternativet inrettes de identifiserte behovene for tidsmessige publikumsfasiliteter og arealer for publikumsrettet formidlingsvirksomhet. Krav til spillesteder dekkes ved en ombygging av hovedscenen, to nye bispener (der den ene er avansert), og tre prøvesaler.

Selv om hoveddelen av arealer bygges under bakken, bør noen arealer i umiddelbar nærhet bygges over bakken, for å få bedre publikumsfasiliteter.

Endringer eksisterende bygninger

- *Eksisterende bygning oppgraderes i utgangspunktet som for Alternativ 1 «Utvidelse nært».*
- *Amfiscenen gjøres om til prøvesal for hovedscenen.*
- *Torshovteatret beholdes. Alternativt inngås det leiekontrakt om et annet teaterhus.*
- *Kontorer i Stortingsgata 22 beholdes og utvides for å samle administrasjonen.*
- *Dagens verksteder beholdes på Brobekk eller i et tilsvarende lokale.*

Nye bygninger

- *Det bygges arealer over og under bakken i umiddelbar nærhet for to bispener (Nye Amfiscenen for ca. 400 personer og nye Malersalen for ca. 150 personer), to prøvesaler, nødvendige støttefunksjoner og tekniske anlegg.*

- *Det etableres økte publikumsarealer/-fasiliteter for å møte fremtidens behov for formidlingsarealer, restaurant, bibliotek, butikk, og vranglearealer.”*

Konseptvalgutredning Nationaltheatret, s 64

Å bygge så stort, inntil og i nærheten av eldre, vernede murbygninger på øvre del av Norges paradegate Karl Johans gate, i leirgrunn, nære havnen, og i et område med store mengder trafikk av de fleste typer til de fleste tider tett på en eventuell byggegrop, også under bakken med t-banetunnelen Nationaltheatret, kan sies å være potensielt komplisert. Dette påpekes også i KVV:

”Alternativ 2a (større utvidelse nært under bakken) innebærer en dyp byggegrop i ett av Oslos viktigste byrom, der uforutsigbare grunnforhold gir fare for store følgekostnader. Dette gjør alternativet svært risikofyllt.”

Konseptvalgutredning Nationaltheatret, s 95

Alternativet blir allikevel rangert som nummer fire av åtte alternativer, og noe utbygging under bakken blir anbefalt:

“Det fremgår av vurderingen i kapittel 7.1 at utviklingen av Nationaltheatret bør skje i tilknytning til dagens teaterbygning. Det vurderes som svært krevende å realisere nødvendige arealer under terrengnivå, og derfor er det nødvendig å benytte arealer i nabobygg. Noen arealer kan bygges over og/eller under bakken ved eksisterende teaterbygning, for å få bedre publikumsfasiliteter. I så tilfelle kommer hensynet til bevaring av et viktig byrom. Dette utgjør en utfordring ved realisering av ny bygningsmasse på bakkeplan i området ved dagens teater.

Med hensyn til større utvidelse i nabolokaler, har det i denne omgang ikke vært ønskelig å gå i dialog med eiere av egnede nabotomter, og tilgjengeligheten er således ikke avklart.”

Konseptvalgutredning Nationaltheatret, s 96

Tilgangen på nabotomter kan sies å være begrenset. Nationaltheatret er allikevel ett av flere KS1-prosjekter der naboeiendommer inkluderes i alternativer uten at tilgjengeligheten er avklart.

70 Den Nationale Scene

Dette KS1-prosjektet har i likhet med Nationaltheatret utelukkende ”NEI” i tabell 6. Også her er nok en sentral grunn til dette at fraflytting av teaterets bygning ikke er et alternativ:

”Mandatet til konseptvalgutredningen for utvikling av Den Nationale Scene har vært å; «Utrede en fullstendig konseptvalgutredning for fremtidig bygningsløsning for DNS. Hovedspørsmålet i utredningen har vært hvilke bygningsmessige rammevilkår DNS bør ha for å fylle sin samfunnsrolle på en fornuftig

måte. Det har vært en grunnleggende forutsetning at DNS' bygning skal rehabiliteres og oppgraderes som teater.»

Kvalitetssikringsrapport KS1 Den Nationale Scene, Utarbeidet for kulturdepartementet og finansdepartementet, Holte Consulting, SNF og A-2 PROBA samfunnsanalyse, sammendrag, s. 6

Også i dette prosjektet står ideen om å bygge ut under bakken, sterkt:

”5.3.2 Tilleggsarealer i umiddelbar nærhet

Vi har undersøkt muligheter for tilleggsarealer i umiddelbar nærhet til Engen 1. Vi har vurdert muligheter for tilbygg eller paviljonger på dagens tomt, utvidelse over/ under bakken i direkte tilknytning til dagens bygning, samt muligheter i nabolokalene.

Muligheter i direkte tilknytning til dagens bygning:

- *Utbygging over bakken: Både bygning og omkringliggende park på Engen 1 er fredet. Fredningsbestemmelsene sier at parkanlegget skal bevares bl. a. for å forhindre oppsetting av bygninger. DNS gjennomførte i 2012 en utredning gjennom Rede arkitekter, der ulike utvidelser over og under bakken ble skissert. Mulighetene for å realisere de ulike alternativene ble også drøftet med relevante myndigheter. Utbygging over bakken, i form av enten påbygg eller frittstående mindre bygninger, antas å være vanskelig å gjennomføre på grunn av fredningsbestemmelsene.*
- *Utbygging under bakken: Det antas å være mulig å utvide arealer i parken under bakken. Snøbetta og Statsbygg har utforsket flere muligheter for slik utvidelse.”*

Konseptvalgutredning for utvikling av Den Nationale Scene

Utarbeidet for Kulturdepartementet Atkins Norge AS Oslo Economics AS Snøbetta AS, s 42

KS1 påpeker at bygningen og institusjonen er nært knyttet, og argumenterer for at dette bør tas høyde for i forvaltningen av vernet, slik at det ikke tvinger frem en deling av dyaden:

”Navnet «Den Nationale Scene» viser både til teatret som nasjonal institusjon og teaterbygningen som et nasjonalt kulturminne.”

KS1 Den Nationale Scene

Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 7

”Kulturminnebesynet må som helhet omfatte to uatskillelige deler, nemlig så vel bygningen som den iboende teatervirksomheten.”

*Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF
centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 71*

Rammeverk i form av lov skal ikke nødvendigvis tas med under krav, da loven er gitt. KS1 for Den Nationale Scene kritiserer at KVU forutsetter å hensynta fredningen som et absolutt krav, ikke fordi det er gitt, men fordi det er begrensende:

”Krav til eksisterende byggs tilstand og funksjon (ivareta kulturhistoriske verdier)

Tolkningen av kravet om hensyn til vernebestemmelsene begrenser mulighetene for bærekraftige løsninger. «Oppgradering/ ombygging/ tilbygg må hensynta gjeldende vernebestemmelser (fredningsvedtak)», vektlegges som et absolutt krav og setter sterke begrensninger på bygget og parken.”

*Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF
centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 7*

Forslag om utbygging under bakken er også for Den Nationale Scene fremmet med bakgrunn i fredningsbestemmelser:

” «Fredningen omfatter parkanlegget rundt bygningen, bygningens eksterior og interior med fast inventar. Småscenen, som ligger under bakken utenfor den opprinnelige bygningen, er ikke inkludert i fredningen.»

- *Formålet for fredningen er å ivareta de deler av teatret som er i samsvar med arkitektens opprinnelige tegninger og beskrivelser:*
- *Eksteriøret: opprettholde fasadene og takflatene*
- *Interiøret: opprettholde planløsning og romstruktur*
- *Parkanlegget: opprettholde struktur og beplantning samt forhindre oppsetting av nye bygninger, kiosker etc. “*

*Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF
centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 22*

Vern tillegges altså sterke føringer på prosjektet, men uten at det er dokumentert dialog med kulturminnevernmyndigheter i KVU:

”Vi har ikke fått noe materiale som viser til en drøfting med Riksantikvaren eller Fylkeskonservatoren, det fremstår som KVUen baserer seg på antagelser.”

KS1 Den Nationale Scene

Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 7

KS1 anbefaler en større utbygging over bakken, men påpeker at dette vil kreve dispensasjon. Det vil inngrep i en fredet bygning uansett gjøre.

”Alternativ 5 vil kreve dispensasjon fra fredningsbestemmelsene. Saken har vært uformelt presentert for Fylkeskommunen som har ansvaret for å forvalte fredningsbestemmelsene som gjelder for bygningen og parkanlegget. Dette har innledet en konstruktiv dialog uten at det har vært aktuelt å fremskynde raske konklusjoner.”

KS1 Den Nationale Scene

Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 12

Fylkeskommunen påpeker at KS1s anbefalte alternativ nok går utenfor det det kan gis dispensasjon for, og vil kreve et større administrativt grep dersom det skal gjennomføres:

”Utfordringane knytte til dei etterfølgjande prosessane (kulturminnevern) og kva konsekvensar det kan får for framdrifta for alternativ 5 er underkommuniserte. Fredingsvedtaket for DNS og Teaterparken set rammer for kva som er mogeleg å få til av tilpassingar. For å kunne gjere vedtak om dispensasjon etter kulturminnelova § 15a må ein ha å gjera med eit særleg tilfelle, og tiltaket må samstundes ikkje medføre eit vesentlig inngrep i kulturminne/kulturmiljøet. Vår vurdering av alternativ 5 er førebels at det har så omfattande konsekvensar at det truleg ligg utanfor handlingsrommet til det regionale kulturminnemyndet. Truleg vil det krevje avfreding og evt. eit nytt fredingsvedtak, for å få alternativet realisert. Myndet til å fatte slike vedtak ligg til Riksantikvaren. Vi kjenner ikkje dome på heilt tilsvarande prosessar eller saker. Samla sett er det difor knytt betydeleg risiko til alternativ 5 i høve til vidare prosess, økonomi og gjennomføring. Etter vårt syn bør ein i KS-1 ta sterkare atterhald om realismen i dette alternativet, ikkje minst med bakgrunn i mogeleg konflikt med kulturminneinteressene og kva som er mogeleg innanfor handlingsrommet til regionale kulturminnestyresmakter.”

KS1 Den Nationale Scene

Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 71

272 Tullinløkkaområdet

Prosjektet Tullinløkkaområdet inkluderer eiendommene Tullinløkka, med bygningene Historisk museum og Nasjonalgalleriet, og Akademihagen, med bygningene Frederiks gate 3, St. Olavs gate 32 og Annekset. Akademihagen og bygningene der ligger på grunn som opprinnelig var del av Tullinløkka. Det er nærliggende å påpeke at ringen sluttes, når den eldste av KS1-dokumentasjonene denne rapporten ser på, 78 Nasjonalmuseet, anbefaler å fraflytte en rekke vernede bygninger, blant dem Nasjonalgalleriet, og en mer eller mindre ett tiår senere får et KS-prosjekt som ser på hvordan Nasjonalgalleribygningen, sammen med flere andre vernede bygninger i området, kan og bør ivaretas og brukes videre. Kostnadene for å videreføre bruk av Nasjonalgalleribygningen, ble ikke vurdert da beslutning om nytt nasjonalmuseum ble tatt. En kan hevde at utredningen av Tullinløkkaområdet ble igangsatt fordi kostnader for å beholde Nasjonalgalleribygningen, ikke var beregnet i den tidligere KVVU/KS1-dokumentasjonen for Nasjonalmuseet.

"Bakgrunn

Nasjonalgalleriet vil stå uten leietakere når Nasjonalmuseet flytter inn i nytt bygg på Vestbanen i 2020. Også leieavtalen som Statsbygg har for St. Olavs gate 32 vil opphøre i 2017. Situasjonen vil da være at flere historisk viktige, fredede monumentalbygninger blir stående tomme uten langsiktige

leieavtaler.

(...)

Behov

Det er behov for å få relevante brukere og/ eller leietakere med formål og aktiviteter som medfører at området og særlig løkka utvikles til et godt og vitalt bymiljøområde.

Situasjonen på Tullinløkka-området i dag tilsier at det videre er behov for å oppgradere og renovere bygningsmassen for Nasjonalgalleriet og St. Olavs gate 32. Uavhengig av bruk, er den bygningsmessige standarden for bygningene ikke tilfredsstillende. Se nærmere om tilstandsvurderinger i kapittel 5.2 Dagens situasjon.

Området har hatt en viktig betydning i nasjonsbyggingen og for Oslo som hovedstad. Historisk har området og bygninger vært knyttet til kultur, kunnskap og formidling. Videreføring og utvikling av området bør være i tråd med disse føringene. Bygningenes eksterior og interior er fredet i henhold til

forskrift om fredning av statens kulturbeskyttede eiendommer. Også deler av uteområdene er fredet. Et tiltak må innpasses disse vernebestemmelsene."

KVVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, side 2

”Tiltaket er avgrenset geografisk til å omfatte ulike konsepter innenfor Akademihagen, herunder St. Olavs gate 32 og Frederiks gate 3 og Tullinløkka med Nasjonalgalleriet. Frederiks gate 3 forvaltes av UiO, og Kulturhistorisk Museum v/UiO er leietaker. Bygningen inngår i alternativer der salg og utvikling av Akademihagen er aktuelt, og under forutsetning av at det er mulig å flytte UiOs aktivitet til et annet bygg.

I 2013 besluttet daværende regjering at Historisk museum skal opprettholde sin lokalisering på Tullinløkka som resultat av en tredeling av Kulturhistorisk museum; Vikingskipsmuseet på Bygdøy, magasiner på Økern og Historisk museum på Tullinløkka, jmfør Prop. 1 (2013-2014) for Kunnskapsdepartementet. Rehabilitering, ny bruk eller salg av Frederiks gate 2 (Historisk Museum) skal ikke vurderes, men alternativer som påvirker eller har konsekvenser for Historisk museum, vil bli vurdert. Dette vil inkludere nybygg og/eller bruk av Nasjonalgalleriet og eventuelt ny inngang til Historisk museum.

Utredningen skal omfatte flere mulige konseptvalg utover nullalternativet som innebærer et begrenset investeringsbehov, herunder ett konsept som kun omfatter videre bruk av Nasjonalgalleribygningen, jf. oppdragsbrevet. ”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, side 10

Denne KS1-dokumentasjonen setter lyskasterne rett på problemstillingen for denne rapporten: kostnader forbundet med fraflyttede bygg. Det er ikke første gang en KS1-utredning gjøres på (bygninger på og ved) Tullinløkka; dette har jo blitt gjennomgått både i 78 Nasjonalmuseet og 138 Kulturhistorisk museum. At det allikevel er nødvendig å gjøre en tredje, omfattende rapport, til dels for samme adresser, viser at en utredning kommer med avgrensninger, begrensninger, føringer, innfallsvinkler og ikke minst prosjektutløsende behov, som gjør at en kun får vurdert et utsnitt av den komplekse, reelle situasjonen.

Prosjektet inkluderer som nevnt vernede bygninger:

”I kommuneplanens temakart (T5) for kulturminnevern er hele KVU-området

avmerket innenfor området skravert som «avklarte nasjonale kulturminner» som vist i kartutsnittet.”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, side 19

De ovennevnte, vernede bygningene i Tullinløkkaområdet vurderes imidlertid ikke fraflyttet, de er tvert imot aktuelle for denne forskningen fordi de skal aktiviseres:

”Innen 2020 vil flere av de historisk viktige monumentalbyggene stå uten leietagere, og dermed uten inntekter til å dekke løpende utgifter. Det er behov for å få relevante brukere og/eller leietakere av Nasjonalgalleriet og St. Olavs gate 32. Dette defineres som det prosjektutløsende behov i strengeste forstand.”

Mens øvrige KS1-prosjekter utmerker seg med få eller ingen treff for diskusjon av kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg, har KS1-dokumentasjonen for Tullinløkka kun JA i denne tabell 6, og får treff på alle gjennomgåtte punkt. Dette har med det prosjektutløsende behov og de utledede mål og krav å gjøre:

"Alternativene som er utredet ivaretar i ulik grad samfunns målet som er utarbeidet for utredningen:

De historiske verdiene på Tullinløkka-området er ivare tatt og skaper en verdig ramme for et levende byrom."

I KS1 fremkommer et tydelig ønske om å definere et reelt mulighetsrom, også politisk. Dette kan leses som et ønske om å ta hensyn til de demokratiske kreftene særlig Nasjonalgalleriets bygning har vist at den er i stand til å mobilisere:

"5. Mulighetsstudien og etablering av konsepter (...)

5.3. Forkastede alternativer

Rammebetingelsene for mulighetsrommet er gitt av mål, krav og identifiserte behov for tiltaket. I tillegg er begrensningene satt ved det rasjonelt tenkelige og det politiske mulige. På dette grunnlaget er for eksempel riving av fredede bygninger, planlegging av høyhus eller nytt regjeringskvartal vurdert som urealistiske alternativer. En rekke alternativer er utkvittert etter vurdering opp mot rammene for mulighetsstudien. Blant annet er kjøpesenter i Nasjonalgalleriet, kommunal tjenesteyting og kontorer for statlig virksomhet kvittert ut, i hovedsak fordi det ikke er framkommet behov for dette. Bruk av Nasjonalgalleriet til Nationaltheatret, Borgarting lagmannsrett eller lesesaler for Juridisk fakultet er kvittert ut i hovedsak fordi bygningen ikke er hensiktsmessig for denne virksomheten. Bruk av området til badeland eller matsenter kvitteres ut som ikke i tråd med de historiske verdiene for området."

Kvalitets sikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området, Menon economics, DNV GL og ÅF Advansia, s. 25

Det er utredet alternativer med ulikt kostnadsnivå, fra null-alternativ og salg, til høykostalternativer som nytt museum eller innlemming i universitetet:

I tillegg til 0-alternativet er det utredet flere alternativer, herunder ett alternativ som kun omfatter videre bruk av Nasjonalgalleribygningen. For den bygningsmassen som er i statlig eie, er også salg eller utleie til andre enn staten vurdert.

Nasjonalgalleribygningen kan sies å bli vurdert i mer positive ordelag i dette KS1-prosjektet enn i 78 Nasjonalmuseet:

Nasjonalgalleriet - tilstandsvurdering

Byggets egnethet er vurdert som svært god for museumsbruk. Det er store rom i 1. 2. og 3 etasje med flyt fra rom til rom i rundgang symmetrisk om hovedtrappen som ivaretar tradisjonell publikumssirkulasjon. I 3. etasje er det ikke vinduer, men overlys fra taket. Fredningsbestemmelsene vil være sterkt begrensende for ombygninger og endringer, blant annet er rominndelingen fredet.

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 22

Den generelle interessen for utvidelse under bakken for vernede bygninger, sees også i dette prosjektet. Mulige skader på de vernede bygningene nevnes, men som ”teoretiske”, og tillegges ikke vesentlig betydning.

Nybyggkonseptene som analyseres i denne KVU-en krever ikke samme omfang av massenttak, og Statsbygg vurderer det derfor som ikke nødvendig å ta høyde for refundamentering, jf. NGI-rapport, vedlegg 14. Det er imidlertid en teoretisk usikkerhet knyttet til behov for refundamentering ved alternativer som forutsetter nybygging på Tullinløkka. Kostnader ved evt. refundamentering vil komme i tillegg til de beregninger som er gjort i dette arbeidet.

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 22

Tullinløkka-prosjektet har i KVU et grundig kapittel, 5.3.1 Lover og forskrifter, med gjennomgang av lovverk og andre, generelle føringer for prosjektet.

”5.3 Normative behov (...)

I tabellen under vises en oversikt over normative behov som kan ha relevans for valg av løsning for Tullinløkka.

<i>Lover og forskrifter</i>	<i>Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71) Lov om kulturminner (kulturminneloven) Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (Lov 1998-03-20 nr. 10: Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste) Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift, TEK 10) Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven</i>
<i>Politiske målsettinger</i>	<i>Prop 1 S (2015 -2016) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. Innst. 16 S (2015-2016). Prop. 1 S (2015-2016) Klima- og miljøverndepartementet St.meld. nr. 31 (2006-2007) Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion (Hovedstadsmeldingen), jf. Innst. S. nr. 31 (2006-2007), Meld. St. 35 (2012-2013) Framtid med fotfeste, jf. Innst. 499 S (2012-2013) Prop. 108 S (2012-2013) Nybygg for Nasjonalmuseet på Vestbanen, jf. Innst. 337 S (2012-2013) Anmodningsvedtak nr. 60 (2014-2015) av 1. desember 2014 St. meld. nr. 22 (2004-2005) Kultur og næring, jf. Innst. S. nr. 230 (2004-2005) St. meld. nr. 15 (2007-2008) Tingenes tale, jf. Innst. S. nr. 247 (2007-2008) Meld. St. 7 (2014-2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024, jf. Innst. 137 S (2014-2015)</i>
<i>Andre føringer</i>	<i>Arkitektur.nå (2009)</i>

I forhold til lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, er det i KVU nevnt at Kulturminneloven går foran, og at kravene gjelder så langt mulig. Dette reduserer kravet til universell utforming til krav om tilgjengelighet, og kulturminnelovens forrang bunner i at den er en særlov. Denne fortrinnsretten som er Kulturminneloven til del, gjelder for øvrig også i forhold til teknisk forskrift og energikrav, men det er ikke nevnt i KS1-dokumentasjonen.

KVU går også inn på Stortingsmeldingen ”Framtid med fotfeste”,

”Meld. St. 35 (2012-2013) Framtid med fotfeste, jf. Innst. 499 S (2012–2013)

Klima- og miljødepartementet har ansvar for forvaltningen av kulturminner, og Riksantikvaren har ansvaret for at den statlige kulturminnepolitikken blir gjennomført. Målsettingen med kulturminnepolitikken er «å forvalte de kulturhistoriske verdiene på lang sikt som et kulturelt og miljømessig ressursgrunnlag for morgendagens samfunn». I Innst. 499 understreker komiteen viktigheten av å føre en politikk som ivaretar kulturminnene i Norge til beste for fellesskapet og fremtidige generasjoner. Komiteen slår videre fast i Innst. 499 s. 6 at «det offentlige må legge til rette for nye bruks- og aktivitetsområder for kulturminner. Bruk er ofte det beste vern. Samtidig kan nye bruksformer legge til rette for verdiskaping og arbeidsplasser.»

Relevans for denne KVU-en er at kulturminner må brukes og at det er viktig for staten å finne en egnet bruk av disse bygningene som kan ivareta brukere, kulturminneverdier og bygningenes monumentalitet.”

”5.3.4 Oppsummering normative behov

- *Bygningspolitikken legger føringer for at bygg er tilpasset brukernes behov, er bærekraftig og energieffektiv.*
- *Alle nye tiltak og investeringer på Tullinløkka-området må skje innenfor rammene av Riksantikvarens fredningsvedtak.*
- *Det er behov for tiltak for universell utforming i eksisterende bygninger og disse må tilpasses fredningsbestemmelsene.*
- *Arbeidet med sikkerhetstiltak i Oslo sentrum skal ta hensyn til at urbane kvaliteter ivaretas og videreutvikles.*
- *For videreutvikling av bygninger og eiendommer skal verdibevarende, bærekraftig eiendomsforvaltning legges til grunn.*

- *Energibruk og eventuelle tiltak i eksisterende bygninger må vurderes opp mot kostnader for tiltakene. For eventuelle nybygg skal det legges til grunn gjeldende krav.*
- *Utviklingen av Tullinløkka-området bør bygge opp under en attraktiv, levende og bærekraftig bystruktur tilpasset omgivelsene.*
- *KVU for Tullinløkka-området handler om et område i hovedstaden som tradisjonelt er knyttet til kultur, kunnskap og formidling. Aktuelle politiske føringer er for fremtidig bruk er både kultur- og kulturminnepolitiske og by-/arealpolitiske, samt føringer relatert til utdanning, kunnskap, forskning og formidling.*
- *Stortinget ber om at staten tar et ansvar for at det finnes frem til gode løsninger for ny bruk av Nasjonalgalleriet i tråd med tradisjonene bygget bærer med seg. Følgelig bør det også utredes om Nasjonalgalleriet kan brukes av Kulturbistorisk Museum i den videre utviklingen av museet.*
- *Stortinget har bedt regjeringen vurdere om Nasjonalgalleriet kan brukes til museum for fremvisning av kunst uten en ny totalrenovering.”*

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 28-29

I prinsippet ivaretar fredningen vernet av bygningen, men en ser allikevel at for våre fremste nasjonalmonumenter, er det ønsket fra høyt hold at listen legges høyere enn dette:

”Riksantikvaren er opptatt av å bevare de historiske byggene og at disse i fremtiden får en verdig bruk. Oslo kommune har et byutviklingsperspektiv, og kan som planmyndighet gi føringer eller styre bruken av området gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner. Staten har i tillegg økonomiske interesser i utvikling av området, og disse kan potensielt komme i konflikt med kommunens og Riksantikvarens interesser. Interessekonfliktene kan kategoriseres innenfor følgende 3 temaer:

- *Bruk/vern – fredningsbestemmelsene legger begrensninger for bruken av byggene og områdene rundt, og det samme gjør reguleringsbestemmelser og føringer i kommuneplanen. Føringer om «verdige bruk» er ikke juridisk bindende, men en klar anbefaling fra Riksantikvaren. Dette kan til sammen snevre inn mulighetsrommet med tanke på potensielle leietakere og kjøpere, og kan også få økonomiske konsekvenser for eiere av byggene.*
- *Utbygging – for en tomteeier kan det være økonomisk gunstig å optimaliseres utnyttelsen av tomten og bygge ut så mye som mulig. Dette kan komme i konflikt med kommunens interesser for åpne og levende byrom, samt Riksantikvarens krav knyttet til fredete bygningenes posisjoner i området pluss ønsker om verdig bruk.*
- *Omfang av salg – det er foretatt en verdi- og salgsvurdering av bygninger og eiendommer. Salgsverdien på bygg og tomter vil i liten grad påvirkes av om alle eiendommer selges samlet. Det er imidlertid vurdert at det kan være gunstig å selge hele Akademihagen samlet. Fra*

statens side kan det være ønskelig å beholde deler av området for å sikre et viktig kulturhistorisk område i hovedstaden, dette må vurderes opp mot salgsgevinst.

Som beskrevet i innledningen til kapittelet, er interessent- og aktørkartleggingen i denne KVVU-en brukt for å identifisere interessenter og aktører som har behov/ønske om å bruke bygninger og området på Tullinløkka.

- *Nasjonalgalleriet – Borgarting lagmannsrett og UiO (Kulturhistorisk museum) har meldt interesse for å overta bygningen. Anmodningsvedtaket fra Stortinget vil også innebære bruk av Nasjonalgalleriet.*
- *St. Olavs gate 32 – både DNS og SiO og Statens kartverk/Norsk Kartmuseum har vist interesse for å bruke dette bygget. Også andre offentlige og private aktører innen kunst og kultur er interessert i å leie deler av bygget, f.eks. KORO, Fotogalleriet, UKS, Forbundet Frie Fotografer og Visningsstedet 0047.”*

KVVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 32

Det er et klart poeng at bygningene brukes, også fra et kulturminnevernståsted:

”Krav til vern av eksisterende bygg iht. gjeldende fredningsbestemmelser

Fredningsbestemmelser for bygg og eiendommer skal overholdes. Dette innebærer at påbygg/tilbygg eller riving av disse byggene ikke er aktuelt. I bygninger der hele eller deler av interiøret er fredet, skal tilpasninger gjøres i nært samarbeid med Riksantikvaren.

Krav til bærekraftig forvaltning av bygningene

Prop. 1 S (2015-2016) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Programkategoriomtale for 13.30, angir som et hovedmål at statlig eiendomsforvaltning skal være «verdibevarende, bærekraftig og effektiv». For å nå dette målet, stilles det følgende krav i denne KVVU-en:

- *Byggene må holdes ved like (verdibevarende).*
- *Byggene må være i bruk (for å sikre en økonomisk bærekraftig forvaltning). Dette innebærer i denne KVVU-en at byggene skal ha relevante leietagere innen fem år etter utflytting av dagens leietagere. Femårskravet er satt fordi bygninger erfaringsmessig vil forfalle uten bruk over lengre tid.”*

KVVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 42

At påbygg/tilbygg ikke er aktuelt for fredede bygninger, er en overforenkling, dette gjøres stadig. Kommentaren ovenfor stemmer altså i prinsippet ikke, med mindre det er gitt slik informasjon i dette konkrete tilfellet, av Riksantikvaren.

KVU og KS1 viser et spenn i kostnader forbundet med fraflyttede bygg, gitt ulike, mer eller mindre politisk gjennomførbare scenarier:

”Neddiskontert netto nåverdi, prissatte og ikke-prissatte effekter for alternativene

Som det framgår av den samfunnsøkonomiske analysen er det et stort spenn mellom alternativene for netto nåverdi neddiskontert (2016). Alternativ «Salg» gir høyest netto nåverdi (positiv) på 361 mill. kroner, etterfulgt av nullalternativet og «Kommersiell utvikling, utleie, byliv». Laveste netto

nåverdi er for «Museumpark 2B» -2 954 mill. kroner og «Byuniversitet 3B» på -2 861 mill. kroner.”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 5

Prisdifferensen i netto nåverdi mellom Nasjonalmuseet på Vestbanen og på Tullinløkka, var i sin tid beregnet til å være 800 M, prisindeksjustert tilsvarer dette 953 M i 2017 (nov 2008-nov 2017, SSB 2017b)

Anbefalt alternativ i KVU er som følger:

”Vurdering og anbefaling

Den samlede vurderingen og tilrådingen i alternativanalysen er alternativ «Byuniversitet 3A». Alternativet har de største ikke-prissatte effektene og innebærer at Kulturhistorisk museum overtar Nasjonalgalleriet i tillegg til dagens arealer. Anbefalingen er basert på en forutsetning om realisering

av planene for UiO v/ Kulturhistorisk museum på Tullinløkka, berunder at Nasjonalgalleriet brukes for å løse Historisk museum sine uttrykte arealbehov. Alternativet inkluderer studenthus i St. Olavs gate 32, oppgraderte parker og tilrettelagte byrom. Som en opsjon for videre utvikling kan det etableres et

nybygg til Kulturhistorisk museum over og under bakken på Tullinløkka, blant annet for internasjonale vandrestillinger og tekniske funksjoner. På sikt anbefales det å bygge et nytt forsknings- og undervisningsbygg ved siden av Frederiks gate 3. Det er ikke lagt inn kostnader til refundamentering for Nasjonalgalleribygningen, fordi dette ikke er identifisert som nødvendig tiltak,

jf. kap. 5.2. Dersom det på et senere tidspunkt med ny informasjon viser seg nødvendig med refundamentering, vil kostnadene forbundet med dette komme i tillegg til de beregnede kostnader i rapporten.”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 6

Å la bygningene stå tomme er ikke et anbefalt alternativ:

”Tomme bygg, og dagens bruk av deler av uteområdet på Tullinløkka som parkering, vil ikke bidra til aktivitet og bærekraft i dette sentrale og historisk viktige området. En avklart bruk av Tullinløkka vil også gi føringer og rammer for de øvrige prosessene som er under planlegging i området, berunder

utbygging av Entrakvartalet og KVU for ny trikkeirasé, jf. kap. 2.2, samt utvikling av Historisk museum.

Med sin sentrale beliggenhet i hovedstaden vil bygninger og byrom på Tullinløkka og i Akademihagen fremstå som et område med et stort utviklingspotensial når det gjelder byliv og publikumsrettet aktivitet.

Det konseptuelle spørsmålet som utredningen skal gi svar på er: Hva skal de historisk viktige bygningene og Tullinløkka-området fylles med? Hva vil være et godt innhold for bygninger og byrom slik at dette blir et attraktivt og vitalt område for befolkningen?

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 9

Uthevingen er rapportforfatteres.

KVU går inn på bygningen Nasjonalgalleriets historiske betydning:

”Nasjonalgalleriet er som en av våre første museumsbygninger et viktig uttrykk for tiden da Norge skulle etablere seg som selvstendig stat. Tullinløkka-området hører til fortellingen om utbyggingen av en representativ hovedstad, og den historiske betydningen av bygningene på Tullinløkka-området har vært en del av debatten knyttet til fremtidig bruk av området.”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 14

”Riksantikvaren skriver i sin tekst «Nasjonalgalleriet, Universitetsgaten 13, forskrift om fredning, høring, historikk» at bygningen, sammen med blant annet Historisk museum og Nationaltheatret er «..en del av nasjonsbyggingens konsoliderende fase hvor sentrale kulturinstitusjoner etablert i første halvdel av 1800-tallet fikk egne bygninger i sentrum av hovedstaden. Det er betydelige nasjonale verdier knyttet til Nasjonalgalleriet, da det er en av våre første museumsbygninger, og et uttrykk for tiden da Norge etablerte seg som selvstendig stat etter 1814. (..) I denne perioden var det viktig for Norge å etablere et monumentalbygg til utstilling av maleri- og skulptursamlingene. Bygningen ble plassert langs de viktige tverraksene til Karl Johan og dette understreker museets betydning. Sammen med Historisk museum og Nationaltheatret var Nasjonalgalleriet et viktig element under utviklingen av hovedstaden som et kulturelt sentrum i en selvstendig stat.» I området rundt museet var allerede viktige statlige institusjoner etablert, for eksempel universitetet, Stortinget og Det kongelige slott.”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 15

KVU for prosjekt 272 Tullinløkkaområdet har gjort grundige undersøkelser rundt erfaringsprosjekter internasjonalt. Det er gjort flere funn:

”8. Mulighetsstudie

8.2 Eksempler på tiltak andre steder

Alle byggene innenfor Tullinløkka og Akademihagen er monumentale og representative bygg som ble bygget for formål innen vitenskap, utdanning og kultur. I dette kapitlet gis en oversikt over ulike konsepter som er gjennomført i andre byer med fokus på feltene kultur og utdanning (se også vedlegg 11). Konseptene som er vurdert tar i ulike grad opp flere av de samme problemstillinger som vil være aktuelle for utvikling av Tullinløkka-området:

- *salg av verneverdig statlig eiendom for konvertering til annen bruk*
- *prosjekt- eller områdeutvikling knyttet til museer (evt. også andre kulturinstitusjoner), gjerne i regi av eller i samarbeid med private aktører*
- *prosjekt- eller områdeutvikling knyttet til universitet eller høyskole*
- *utviklingsprosjekt sentrert rundt plasser/byrom*”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 43

De oppgitte datakildene for undersøkelsene av referanseprosjekter for KVU er som følger:

”Søk etter referanser på prosjekt- og områdeutvikling er hentet fra fagbiblioteket til Norske Arkitekters Landsforbund (NAL) som har tilgang på de fleste arkitekturtidsskrifter. Funnene omfattet også artikler som gir overblikk og analyser av internasjonale trender og utviklingstendenser, og relevante

enkelteksempler. Eksempler fra Wien og Darmstadt er hentet fra studieturer i Statsbyggregi etter 2010. I tillegg er noen eksempler funnet gjennom egne søk på internett. Informasjon om salg av verneverdig statlig eiendom er hentet fra Statsbyggs søsterorganisasjoner i Sverige, Finland, Nederland, England og Italia. De fleste kontaktene har utgangspunkt i samarbeidsforumet PuRe-net,

arbeidsgruppen for kulturminner. Engelsk kontakt er fra studietur i London 2013. Eksemplet med Commonwealth Institute er hentet via Riksantikvarens kontakt med English Heritage.”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 44

Studie av referanseprosjekter tydeliggjorde blant annet at studenter setter pris på bynære campus, og at studenter kan trives på en Campus med eldre bygninger:

”For universiteter og høyskoler er det en tydelig trend at studenter trekkes mot sentralt beliggende urbane campusområder, spesielt i de større byene. Statsbygg utarbeidet i 2010 en rapport om campusutvikling fra en studietur til Tyskland og Sveits, som blant annet omhandler Campus Stadtmitte ved Darmstadt Technische Universität. Campus Stadtmitte er et interessant prosjekt fordi det kan anses å ha paralleller med prosjektområdet Tullinløkka. Universitetet ble etablert i 1887 og har fem campusområder og 20 000 studenter. Campus Stadtmitte er det eldste campusområdet

med beliggenhet i byen. Denne campusen har en svært sammensatt bygningsmasse som spenner fra universitetets gamle hovedbygning via et moderne konferansesenter til biblioteket som ble oppført i 2012. I 2005 overtok universitetet et slott for symbolske 1 euro. Restaurering av denne

bygningssmassen hadde et budsjett på omlag 41 mill. euro. Effektivisering av bygningssmassen har vært en utfordring, men funn fra rapporten utarbeidet av Statsbygg viser at bygningssmassen ikke trenger å være moderne for at studenter skal trives. Et resultat av campusutvikling i Stadtmitte, er at

universitetet styrker integrasjonen med byen, og gjør også området mer attraktivt for allmennheten.”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 45

Det er også sett på referanseprosjekter for salg av statlige eiendommer internasjonalt. Selv etter år med økonomisk lavkonjunktur, var det forsvinnende lite å finne for salg av formålsbygg, særlig for eldre, vernede museumsbygg. For større, eldre museumsbygg oppført for formålet, ble det ikke funnet eksempler på salg.

”Salg av statlige eiendommer - eksempler

Det er flere eksempler på salg av statlige eiendommer i Europa. Økonomisk lavkonjunktur har tidvis ført til at mange lands regjeringer har solgt unna deler av de statlige eiendomsporteføljene for å redusere utgifter. Salgsobjektene er ofte bygningssmasse karakterisert som utidsmessig, lite arealeffektive og med høye FDV-kostnader. Det er mange eksempler på salgsobjekter med

kulturbeskyttelse, hvorav de fleste har vært brukt til offentlige kontorer. Salg av formålsbygg er langt sjeldnere. Det gamle tinghuset i Amsterdam er et av unntakene. Dette bygget var i utgangspunktet delvis formålsbygget, og delvis tilpasset fra tidligere bruk. Salg av formålsbygde museumsbygg forekommer svært sjeldent. Etter grundige søk har Statsbygg funnet ett europeisk

eksempel; Commonwealth Institute (Samveldemuseet) i Kensington, sentralt i London. Dette museet ble etablert som nybygg, åpnet i 1962 og stengt i 2002. Bygningen har stått tomt siden, men er nå solgt til det private Design Museum. Bygningen er i ferd med å rehabiliteres, og skal åpne i 2016.

En mindre bygning i Nederland ble også solgt etter å ha vært brukt til museum. Dette var et militært magasinbygg fra 1600-tallet, som ble oinnredet til museum i 1986. Dette ble solgt igjen i 2015 etter at man samlet flere mindre museumsandeler i et større bygg.

Gamla Riksarkivet i Stockholm kan illustrere noe av utfordringen med å fylle historiske formålsbygg med ny virksomhet. Selv om bygningen ligger helt sentralt i Stockholm, sto bygget tomt i 13 år før en ny leietaker meldte seg i 2008. Bygget ble fraflyttet etter 4 år på grunn av svak økonomi. Først i 2013 begynte Fastighetsverket å få inn leietakere som kunne gi akseptabel kostnadsdekning.”

KVU for Tullinløkka-området , Statsbygg, s. 45-46

KVU-dokumentasjonen problematiserer å sammenstille kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare effekter:

”Samlet anbefaling

Den samfunnsøkonomiske analysen av alternativer for fremtidig bruk av statens eiendommer og bygningsmasse i Tullinløkka-området peker i ulike retninger når vi vurderer prissatte og ikke-prissatte effekter. Det store bildet er at desto mer staten investerer i eiendommene i områdene, jo større blir de ikke-prissatte nytteeffektene for samfunnet. Anbefalingen avhenger derfor av hvordan man vektlegger de prissatte kostnadene i forhold til de ikke-prissatte nytteeffektene.”

Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka, Oslo Economics, Snøhetta, Atkins, s. 10

I vurdering av miljøbelastning, tillegges minste inngrep (kontra nybygg etter nyere energistandarder) minst miljøbelastning. Dette vises i ”Tabell 6-11 Vurdering av «Miljøbelastning»”, på side 57 i alternativanalysen.

Byggteknisk gjennomførbarhet vurderes:

”Byggteknisk gjennomførbarhet: *Det er alternativene med nybygg under bakken på Tullinløkka som har størst byggteknisk gjennomførbarhet (alternativ 2B og 3B).”*

Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka, Oslo Economics, Snøhetta, Atkins, s. 60

Det er vanligere at det i den gjennomgåtte dokumentasjonen henvises til kulturminnevernhensyn i argumentasjonen for å bygge under, fremfor over, bakken, enn byggteknisk gjennomførbarhet. Generelt betraktes større utbygginger under bakken, av denne typen, som teknisk krevende. Dette sees for eksempel for Nationaltheatret, kapittel 5.1.7.

Politisk gjennomførbarhet vurderes også:

”Politisk gjennomførbarhet: *To forhold er vektlagt ved vurdering av politisk gjennomførbarhet. For det første er det i flere av alternativene betydelige finansieringsbehov, der midler må prioriteres på statsbudsjettet. Midlene prioriteres ut fra ulike sektors behov. I våre alternativer kommer finansieringen i hovedsak fra Kunnskapsdepartementets budsjett eller Kulturdepartementets budsjett. Begge disse departementene har også store behov for investeringer i bygningsmasse andre steder. Dette øker gjennomføringsusikkerheten for alternativ 2B, 3A og 3B. For det andre er Nasjonalgalleriet som bygning av stor nasjonal betydning, og interessegrupper kan utøve politisk press med hensyn til hva bygningen skal brukes til. Dette kan gjøre det vanskelig å selge bygget, eller bruke det til andre formål enn utstilling av kunst. Dette øker gjennomføringsusikkerheten mest for salgsalternativet (alternativ 5), men også for nullalternativet og kommersiell utvikling – «Byliv» (alternativ 4), samt byuniversitetsalternativet (alternativ 3A og 3B)”*

Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka, Oslo Economics, Snøhetta, Atkins, s. 60

I utgangspunktet behandles byggenes formelle vern som gitte rammer i KVU. KVU-dokumentasjonen går allikevel også et steg lenger, og problematiserer kostnader som følger av det formelle vernet, i forhold til byggehøyder, utnyttelsesgrad et cetera:

”Alle alternativ som utredes innebærer omfattende vern av historiske bygninger og uteområder. Dette vernet har en svært høy alternativkostnad ved at bruksmåtene begrenses. For eksempel vil en utvikling av hele Akademibagen til hotell, boliger eller næringsbygg med større byggehøyde kunne gi betydelige økonomiske gevinster for staten og svært attraktive og miljøvennlige bygg med stor kapasitet nær et kollektivknutepunkt. Kostnadene knyttet til vern blir bare i begrenset grad synliggjort i denne utredningen.”

Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka, Oslo Economics, Snøhetta, Atkins, s. 64

”Kostnaden av vern” er et tema som også sees i en annen, nyere utredning, Bergen tingrett. Som vi nevner innledningsvis, er det stemmer som ønsker en kraftigere prøving av formelt vern mot kostnad, for eksempel gjennom samfunnsøkonomisk analyse. Dette mangler det gode verktøy for i dag. Øvrige henvisninger i KVU til politisk gjennomførbarhet, bygningenes identitet og historiske betydning, kan samtidig tyde på at det her i realiteten ikke er snakk om ”kostnaden av vern”, der vern først og fremst er et juridisk premiss, men kostnaden av å ivareta verdifull kulturarv. Kjerneutfordringen er ikke nødvendigvis å kvantifisere effekter, den kan også være å synliggjøre dem og å kommunisere deres betydning, for institusjonen, forvaltningsorganet og samfunnet forøvrig.

KS1 for Tullinløkkaområdet

Ved sammenligning, kan ikke-prissatte effekter stille tilsynelatende svakere sammenlignet med prissatte effekter, men faktum er at for de prosjektene som er studert i denne rapporten, er de totale prissatte effektene negative, og forsvares av nytte som i hovedsak er ikke-prissatt:

“Alternativanalysen fra KVU

I KVUens alternativanalyse er det i hovedsak slik at kostnadene er prissatte, mens nytten er ikke-prissatt. I endelig rangering er i hovedsak de konseptene med de største negative prissatte virkninger rangert høyst. Dette betyr at disse alternativene har de største ikke-prissatte virkningene, og at disse virkningene mer en veier opp for de prissatte kostnadene. Det hviler derfor et stort ansvar på analysen av de ikke-prissatte virkningene, og vurderingen av disse opp mot de prissatte kostnadene.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området, Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s. 8-9

Et eksempel på slike ikke-prissatte effekter følger i sitatet nedenfor, i form av et konseptuelt spørsmål:

”Det konseptuelle spørsmålet som utredningen søker å besvare er: Hva skal de historisk viktige bygningene og Tullinløkka-området fylles med? Hva vil være et godt innhold for bygninger og byrom slik at dette blir et attraktivt og vitalt område for befolkningen? Det anbefalte konseptet skal resultere i at eksisterende bygningsmasse og Tullinløkka-området får et innhold og uttrykk som samfunnet har behov for og glede av på lang sikt

Kvalitetssikrers vurdering

Føringene i KVUen som ikke ligger inne i det opprinnelige mandatet til utreder synes forankret i vedtatt politikk. Etter kvalitetssikrers vurdering har utreder funnet et hensiktsmessig nivå på det konseptuelle spørsmålet utredningen skal forsøke å løse. Bruk av Tullinløkka-området er utredet flere ganger tidligere, blant annet til utvidelsen av Nasjonalmuseet og utvidelsen av Kulturhistorisk museum. Begge disse institusjonene har fått vedtak om nybygg andre steder i Oslo. .”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s. 13

Kvalitetssikrer vurderer KVUs konseptuelle spørsmål ovenfor, i lys av ikke bare mandatet, men også politisk forankring og i forhold til dagens situasjon:

”Kvalitetssikrers vurdering

Det formulerte prosjektutløsende behovet fanger etter kvalitetssikrers vurdering opp det sentrale samfunnsbehovet for denne KVUen. Det prosjektutløsende behovet er tidskritisk, bestandig og vesentlig fordi både Nasjonalgalleriet og St. Olavs gate 32 vil stå uten leietakere om få år og byggenes verdi vil forringes uten investering i vedlikehold. Det er også ansett som svært negativt for både verdien på byggene og for dette sentrale geografiske området om byggene står tomme. De ønskede effektene av tiltakene er å ivareta byggenes verdi, å bidra til utvikling av denne delen av Oslo sentrum og å dekke brukeres behov for areal.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s. 17

Vern gjennom bruk er ønsket og vurdert som en verdifull effekt fra flere hold:

”Statsbyggs og Riksantikvarens erfaring tilsier at bygninger som ikke er i bruk i større grad forfaller enn de som er i bruk.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s. 22

”Tre krav anses av kvalitetssikrer å være de mest kritiske for å nå samfunnsmålet: Byggene i bruk, Eiendommene vedlikeholdes og Uterommene er tilrettelagt for aktivitet og opphold for flere

brukergrupper. Stortingets krav om Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier tillegges også høy prioritering. Disse kravene er også høyt prioritert av utreder.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia , s. 23*

Kvalitetssikrer kommenter kostnadsberegning ”nedenfra og opp” og ”ovenfra og ned”, og har valgt en mellomøsning basert på vurdering av aktuelle løsninger:

“Kvalitetssikrers vurdering

Byggekostnader er i hovedsak beregnet både «nedenfra og opp» og «ovenfra og ned». Dette innebærer at det er gjort en vurdering av hvilke løsninger som er aktuelle for de ulike tiltakene og gitt en enhetspris på disse basert på referanser. I tillegg er det gjort overordnede vurderinger av kostnadene basert på kvadratmeterbetraktninger på et høyere nivå.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia , s. 31*

Referansepriser er nærmere presentert i Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området (Menon Economics et al, 2017).

I arbeidet med vernede bygninger, vil disse typisk påvirke usikkerhet i prosjektet. Dette adresseres av kvalitetssikrer på flere punkt:

- **”U2 Godkjenningsprosesser inkluderer prosessene for avklaringer som inkluderer blant annet Riksantikvaren og Plan- og Bygningsetaten i Oslo. Dette er en vesentlig usikkerhet for ombygging av Nasjonalgalleriet og St. Olavs gate 32. Fordelingen er angitt med størst risiko for kostnadsøkning for Nasjonalgalleriet. I St. Olavs gate 32 har kvalitetssikrer vurdert at tiltakene som Riksantikvaren setter begrensninger til, ikke vil bli erstattet med lik funksjon, men heller fører til redusert nytte ved at endringen ikke gjennomføres.”**
- **”U4 Planlegging og gjennomføring av prosjekter for rehabilitering av eldre bygninger er krevende. Dette gjelder spesielt for å lage gode beskrivelse av arbeidet som skal gjennomføres gjennom prosjekteringen. Usikkerheten inkluderer prosjektering, kontraktstrategi og kontrahering.”**
- **”U5 Modenhet i grunnlaget handler om kvaliteten på dokumentasjon og arbeidet som ligger til grunn for analysene. Tilstand på byggene er for Nasjonalgalleriet og St. Olavs gate 32 gitt ved tilstandsrapporter. Disse rapportene er ikke utarbeidet med tanke på større rehabilitering av byggene, men hovedsakelig fokusert på tiltak som bør gjennomføres for å muliggjøre videre drift. Hva som er den faktiske tilstanden på bygget blir avdekket ved nærmere kartlegging, eller når arbeidene med rehabilitering starter. Faktoren skal også ta hensyn til at det er usikkerhet knyttet til modeller. Alle modeller er en forenkling av virkelighetene og greier ikke å fange opp hele bildet.”**

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia , s.37- 38*

Usikkerhet i forhold til politisk gjennomførbarhet, som nevnt i KVU, nevnes i forhold til følsomhetsanalysen:

”Gjennomføringsusikkerhet. I følsomhetsanalysen påpekes usikkerhet knyttet til regulatorisk gjennomførbarhet, byggeteknisk gjennomførbarhet og politisk gjennomførbarhet.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia , s. 59*

Levetid er kommentert, og problematisert, av kvalitetssikrer. Det kan se ut til at det er noe uklare skiller mellom en investering i en bygning og selve bygningen, når det kommer til levetid. At et fredet nasjonalmonument trenger en ny hovedrehabilitering vil jo ikke si at dets levetid som en direkte konsekvens bør regnes som avsluttes, men for investeringens del kan dette gi mening. Samtidig kan kulturminnets verdi, for eksempel sjeldenhet, ha økt:

”Levetid. I KVUen har alle tiltakene en levetid på 40 år, med unntak av oppgradert ytelse på Nasjonalgalleriet og nybygg på Tullinløkka. Konseptvalgutredningen har ikke nærmere drøftet eller dokumentert bakgrunnen for disse forutsetningene. I korrespondanse opplyser utreder at vurderingene ble gjort etter samtaler med fagpersoner innen bygg. De skriver at «eier man et vanlig bygg, eksempelvis et næringsbygg, vil man etter 40 år (med moderate utviklingskostnader) være omtrent indifferent mellom å pusse opp bygget og rive og bygge nytt, at kulturbygg som museer er skreddersydde for offentlige formål og konkret bruk, og vi antar at med moderate utviklingskostnader vil slike bygg ha en noe lenger levetid. Vi satte 60 år [som en tilnærming]»⁴³. Dette synes ikke å ha blitt aktivt brukt i vurderingen da flere av tiltakene i Nasjonalgalleriet har en levetid på 40 år, selv dersom disse brukes til museumsformål. Etter kvalitetssikrers vurdering burde en investerings levetid vurderes ut fra en rekke faktorer som bygningstype, kjernevirksomhet, funksjonelle og estetiske endringer og byggets tilpasningsdyktighet.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia , s.47*

I prinsippet er vern av bygningene ivaretatt av fredningen, uansett hvem som eier dem. Samtidig er det formelle vernet lovtekst og annet rammeverk, ikke en fysisk vedlikeholder, og det formelle vernet må overholdes for å fullbyrdes. I tilfellet Nasjonalgalleriet ligger det også politiske føringer til grunn om verdig bruk. Dette er også et formidlet ønske, som ikke er juridisk bindende, fra Riksantikvaren:

”7.5.2. Bevaring av eiendommenes kulturhistoriske verdier

Bevaring av kulturhistoriske verdier vurderes i KVUen til å være av stor betydning for samfunnet. I hvilken grad effekten utløses i de ulike alternativene avhenger av grad av vedlikehold og rehabilitering av byggene, samt hvem som eier og disponerer byggene.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer savner begrunnelse for hvorfor denne nytteeffekten vurderes til å være av stor betydning for samfunnet, da dette ikke er drøftet i KVUen.

Etter kvalitetssikrers vurdering er grad av vedlikehold og rehabilitering av byggene et relevant kriterium for vurderingen av hvorvidt tiltakene bidrar til å bevare eiendommenes kulturhistoriske verdier. Det er uklart hvorfor statlig eierskap og disposisjon vil gi bedre vern av kulturhistoriske verdier enn privat eierskap, gitt forutsetningen om at også de private må forholde seg til fredningsbestemmelsene. Dette kunne med fordel vært bedre forklart og drøftet i KVUen.

Videre er det ikke forklart hvordan de to kriteriene (grad av vedlikehold og rehabilitering, og hvem som eier og disponerer byggene) er veid opp mot hverandre. Dette gjør det krevende for kvalitetssikrer å vurdere de totale effektene, som er oppsummert på konseptnivå. For eksempel får konseptene «4, Kommersiell utvikling – Byliv» og «0+, Anmodningsalternativet» like mange pluser på bevaring av eiendommenes kulturhistoriske verdier. Alternativ «4, Kommersiell utvikling - Byliv» er i mindre grad enn «0+, Anmodningsalternativet» under offentlig disposisjon. I «0+, Anmodningsalternativet» er graden av vedlikehold og rehabilitering høyere i Nasjonalgalleriet enn ved «4, Kommersiell utvikling – Byliv». Graden av vedlikehold og rehabilitering i St. Olavs gate er høyere i «4, Kommersiell utvikling – Byliv» enn i «0+, Anmodningsalternativet». Det er dermed uklart hvorfor de to konseptene vurderes likt på dette kriteriet.

Metoden lagt til grunn i KVUen tilsier at «alle alternativene sammenlignes med 0-alternativet, hvor dagens situasjon er lagt til grunn». Det er derfor feil at nullalternativet har en liten negativ effekt på bevaring av kulturhistoriske verdier (se Tabell 7-1). Det konsistente ville vært en «0».

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området, Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia, s.55-56*

Sitatet ovenfor skiller seg noe ut fra tonen i KS1 for øvrig, og klinger ikke helt med helheten. KS1-dokumentasjon utarbeides jo av flere personer, og slike variasjoner kan være et resultat av dette. Kvalitetssikrer etterlyser her en klarere begrunnelse for bevaring av kulturhistoriske verdier er viktig for samfunnet, og for at statlig eierskap vil ivareta kulturminneverdier på en bedre måte enn privat eierskap. Kulturhistoriske verdiers betydning er slått fast blant annet gjennom lovverk. At statlig eierskap vil gi bedre vern er det jo argumentert for i teksten for øvrig, også i forhold til spørsmålet om hvilke bygninger allmenheten opplever at det er greit at staten selger til private, og at det dermed er betraktninger ut over kravene i kulturminneloven.

I forhold til at alternativ 4 og 0+ er vurdert likt for ” *Bevaring av eiendommenes kulturhistoriske verdier*”(KS1, s. 55) på tross av ulik grad av vedlikehold og rehabilitering, kan det påpekes at mer vedlikehold og endring ikke nødvendigvis innebærer bedre vern, dersom den opprinnelige bygningsmassen gradvis skiftes ut (Riksantikvaren, 2017e).

Det er korrekt at nullalternativet nettopp er dette, et nullpunkt å styre evalueringen av ikke-prissatte effekter etter. Dette kan føre til en usynliggjøring av 0-alternativets styrker og svakheter. MEN: her skiller nullalternativet seg fra dagens situasjon, fordi bygningene ikke enda er fraflyttet, og nullalternativet innebærer at bygningen blir stående tom i påvente av eventuelle fremtidige leietakere.

Det er gjort forsøk på og vurdering av verdien av å kvantifisere kulturminneverdier, altså tilpasse forståelsen av slike verdier bedre til samfunnsøkonomisk analyse (Stendebakken, Grytli og Olsson, 2015), dette forskes det også på i dag (Riksantikvaren, 2017f). Kvalitetssikrer adresserer at det foreløpig ikke finnes gode verktøy for kvantifisering av kulturminneverdier:

”8.4.2. Om de prissatte effektene

I den samfunnsøkonomiske analysen av alternativene har vi verdsatt effekter så langt det er faglig forsvarlig. Kostnader er hovedsakelig behandlet som prissatte effekter, men siden det i dag ikke eksisterer etablerte verdsettelsesfaktorer for de fleste nytteeffektene av fredede bygninger og tilhørende områder, er disse i stor grad behandlet som ikke-prissatte virkninger.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.63

Eldre bygninger som allerede har stått lenge, taper allikevel ofte mot energikrevende oppføring av nybygg i vurdering av energibelastning, på bakgrunn av forventet energibruk i nybyggene i driftsfasen. Dette gjelder ikke for dette KS1-prosjektet:

”7.5.7. Miljøbelastning

Miljøbelastningen av tiltaket omfatter selve byggeprosjektene inkludert belastning i byggeperioden og eventuelle endringer i trafikk. Effekten vurderes til å være av liten betydning for samfunnet. I utgangspunktet vil byggeprosjektene i seg selv generere miljøbelastning, men nyere bygg i drift vil sannsynligvis være mer miljøeffektive enn gamle bygg. Det har blitt lagt til grunn at alle tiltaksalternativene der det bygges vil ha en mer negativ miljøeffekt enn nullalternativet. Dette innebærer at de negative konsekvensene av byggeaktiviteten overstiger gevinsten ved at byggene i tiltaksalternativene driftes mer miljøvennlig.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.58

I følsomhetsanalysen påpekes det at rangering ikke endres ved P15 og P85, for deler av Tullinløkka området:

”Når det gjelder rangeringen for tiltak i Nasjonalgalleriet og på Tullinløkka, er det ingen endring i rangering, verken ved P15 eller P85.”

Dette er forenkling som gjøres gjennomgående i denne typen dokumentasjon. Det bør også være et poeng om kostnadsspennene for ulike alternativer overlapper, det er ikke gitt at alternativene kollektivt kommer til å påtreffe enten gunstige eller ugunstige omstendigheter.

Den betydelige, men vanskelig kvantifiserbare nytten av kulturminneverdier, og betalingsvilligheten for denne, påpekes ytterligere:

”8.4.3. Om de ikke-prissatte effektene

Kvalitetssikrer har identifisert fire kategorier for de ikke-prissatte virkningene som relevante i denne analysen. Kategoriene er i hovedsak sammenfallende med effektmålene beskrevet i kapittel 3, Strategikapitlet: bevaring av kulturhistoriske verdier, byliv og byutvikling, og publikumsnytte. I tillegg har kvalitetssikrer valgt å synliggjøre verdien av fleksibilitet som en ikke-prissatt virkning. Sammenlignet med KVUen innebærer dette at vi ikke vurderer miljøbelastningen av tiltakene, i tråd med diskusjonen i kapittel 7.5.7. De andre effektene fra KVUen er inkludert i kvalitetssikrers organisering av effektene.

Etter kvalitetssikrers vurdering har alle de fire virkningene stor betydning for samfunnet. Som diskutert i foregående kapitler er bevaring av kulturhistoriske verdier av stor betydning for samfunnet. Dette reflekteres blant annet i Riksantikvarens fredningsbestemmelser og mandat, og Stortingets ønske om at Nasjonalgalleriet ivaretas og at «staten finner fram til gode løsninger som kler de rike tradisjonene dette bygget bærer med seg.» Byliv og byutvikling antas også å være av stor betydning for samfunnet, reflektert i reguleringsbestemmelser og Oslo kommunes gatebruksplan. Når det gjelder Fleksibilitet antas dette også å være av stor betydning da flere aktører i området har vedtak som viderefører lokasjonen. For disse kan det oppstå udekkede arealbehov i fremtiden. Kostnaden ved å skulle bygge om generiske bygg til formålsbygg kan være betydelig. Publikumsnytte antas å være av stor betydning for samfunnet. Statens tidligere investeringer i offentlige museer tilsier at hensynet til framvisning av kunst og andre kulturminner vektlegges tungt og at betalingsviljen for denne type tiltak er forventet å være betydelig.”

Bevaring av kulturhistoriske verdier

Bevaring av kulturhistoriske verdier kan begrunnes med at det gir verdi for nåværende og kommende generasjoner. Mange vil være enige i at kulturarven har verdi og betydning for samfunnet, men den totale samfunnsnyttan kan være vanskelig å måle.

Vi har identifisert følgende indikatorer for Bevaring av kulturhistoriske verdier: (i) Eiendommene vedlikeholdes slik at standarden ikke reduseres over tid, (ii) Byggene er i bruk, og (iii) Bruk av

Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier. Kvalitetssikrer legger til grunn at ingen av tiltakene vil gå på akkord med fredningsbestemmelsene.

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.66

I 5.1.5 Regjeringskvartalet så vi at verdien av bevaring kontra riving av Y-blokken og H-blokken ble vurdert opp mot en kostnad på 400 millioner. For Tullinløkkaområdet kan forskjellen på statlig og privat eierskap være på 1,5 mrd. Kulturminneverdier, i kombinasjon med publikumsnytte, kan altså tenkes å forsvare summer i milliardklassen:

”Oppgradering av bygget og investering i omfattende klimatiltak (2A og 2B)

I dette tiltaket benyttes Nasjonalgalleriet av Kulturhistorisk museum og/ eller Nasjonalmuseet. Forskjellen på dette alternativet og salgsalternativet er på om lag 1,5 mrd. kroner i prissatte effekter, som skal vurderes opp mot Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier og ikke-prissatt Publikumsnytte. I tillegg er effekten på Byliv og byutvikling vurdert som noe dårligere i dette tiltaket enn i salgsalternativet. Det er svært krevende å skulle rangere disse to alternativene, da det implisitt innebærer en verdsetting av virkninger vi ikke finner metodisk grunnlag for å kunne prissette. Statens tidligere investeringer i offentlige museer tilsier at hensynet til framvisning av kunst og andre kulturminner vektlegges tungt og at betalingsviljen for denne type tiltak er forventet å være betydelig. Samtidig er det under bygging en vesentlig utvidelse av utstillingsarealer i Oslo sentrum og det er ikke sannsynliggjort et etterspørselsgap i behovsanalysen. Etter kvalitetssikrers vurdering er det likevel grunn til å forvente vesentlig Publikumsnytte av tiltaket. Tiltaket innebærer også Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier, som ønsket av Stortinget. Vi rangerer tiltaket foran salgsalternativet, men med betydelig usikkerhet – i all hovedsak knyttet til hvordan Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier skal vektlegges.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.74

”Vekting av Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier

På et samfunnsøkonomisk grunnlag er det svært krevende å vurdere velferdseffektene av at bruken av Nasjonalgalleriet er i tråd med historiske verdier. I denne følsomhetsanalysen tester vi rangeringen av tiltak i

Nasjonalgalleriet dersom Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier ikke tillegges vekt. Konsekvensen av dette blir at salg er det mest lønnsomme alternativet for Nasjonalgalleriet. Her er det et viktig poeng at bevaring av kulturhistoriske verdier er ivaretatt gjennom vedlikehold, rehabilitering og bruk av bygget i tråd med fredningsbestemmelsene.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.105

Chateau Neuf

KS1-prosjektet 272 Tullinløkkaområdet er forbilledlig i sin berøring med fraflyttede vernede bygninger, og kostnader relatert til fraflyttede, vernede bygninger er nevnt i alle dokumenter, i alle kapitler. Det er imidlertid ett unntak: Det anbefalte alternativet inkluderer fraflytting av en vernet bygning: ”Chateau Neuf”:

”Ved å etablere studenthus i St. Olavs gate 32 får man både flyttet studentene inn i mer hensiktsmessige lokaler, og man får frigjort de kommersielt mer attraktive lokalene studentene i dag benytter i Chateau Neuf på Majorstuen. ”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.10

”DNS skal fjerne studenter fra alle læresteder i Oslo, og dagens beliggenhet i Chateau Neuf på Majorstuen er således lite egnet. Ved at DNS tar over St. Olavs gate 32 får de et bygg de selv mener er svært godt egnet deres behov, og den sentrale beliggenheten gjør studenthuset mer attraktivt for studenter fra andre studiesteder enn Blindern. Samtidig frigjøres Chateau Neuf for annet bruk. Selv om beliggenheten på Majorstuen ikke er ideell for DNS, vil andre brukere kunne finne bygget og tomten svært attraktiv. Hovedårsaken til at tiltaket scorer såpass godt på prissatte effekter er at tiltaket frigjør Chateau Neuf til andre formål. Tiltaket innebærer også de høyeste investeringskostnadene og vedlikeholdskostnadene relativt til nullalternativet. Siden det er lagt til grunn at eier vil innkreve en kostnadsdekkende leie fra DNS, kompenseres eier for de høye kostnadene.”

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia , s.69

Fremtidig bruk av Chateau Neuf er ikke spesifisert, bygningen omtales i hovedsak som ”frigjort”, men salg er nevnt kort. Denne bygningen er også i statlig eie, gjennom UiO, den er sentralt plassert på Majorstuen, den benyttes i dag til sin opprinnelige funksjon, det er en bygning et stort antall mennesker har potensiale for å føle et eierskap til, med tanke på alle som har minner fra studietid og annen kulturaktivitet der, og bygningen tilhører den omdiskuterte gruppen forholdsvis ny, fredet betongarkitektur: Chateau Neuf er tegnet av anerkjente Lund og Slaatto arkitekter i den i fagmiljøer til stor del aktede men i anselige deler av samfunnet for øvrig foraktede stilen brutalisme. Videre forvaltning av Chateau Neuf etter en fraflytting slik som forutsatt, har potensiale til å bli krevende i møtet med offentlighetens forventninger. Dette er ikke problematisert i KS1 for Tullinløkka. Det er heller ikke nevnt hvorfor en ikke ser på dette. Dersom en for Prosjektet 272 Tullinløkka hadde sett på diskusjonen av Chateau Neuf, som strengt tatt er det potensielt fraflyttede bygget i denne rapporten, ville også KS1-dokumentasjonen for dette prosjektet fått svært få treff i tabell 6, kun knyttet til potensiell salgsverdi:

”For frigjøringen av Chateau Neuf til andre formål er det lagt til grunn en verdi på 203 millioner kroner. Dette er et overordnet anslag gjort av Oslo Economics basert på nøkkeltall”

Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka , Oslo Economics i samarbeid med Atkins og

KS1 redegjorde for at det heftet usikkerhet ved KVUs referansebane, i forhold til flytting av Det Norske Studentersamfund og salg av Chateau Neuf:

”Det Norske Studentersamfund blir værende på Chateau Neuf. DNS har et styrevedtak om at de ønsker nye lokaler, men det foreligger ingen bindende vedtak om flytting, og ingen midler er bevilget. Universitetet i Oslo eier Chateau Neuf og stiller lokalene til rådighet for DNS uten leiekostnader, i henhold til fristasjonsavtalen og samskipnadsloven. I Universitetets masterplan åpnes det for salg av dette bygget, men det er ikke vedtatt.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia , s.44*

”9.1.3. Beslutningsstrategi

Etter kvalitetssikrers vurdering vil ikke økt informasjonstilgang på et senere tidspunkt påvirke vår anbefaling. Det er noe usikkerhet med hensyn til hvor sterkt forankret tiltakene er hos brukerne. På tross av at det vurderes som et godt alternativ for både brukerne og samfunnet ellers at DNS flytter inn i St. Olavs gate 32 og at man selger Chateau Neuf, så vil et skiftende studentdemokrati kunne ha andre ønsker på andre tidspunkt. Dersom studentene ikke ønsker å flytte inn i St. Olavs gate 32, framstår salg av eiendommen som den beste løsningen.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia , s.85*

Hvordan et eventuelt salg av Chateau Neuf ville utspilt seg, får vi foreløpig ikke vite. Studentersamfundet ombestemte seg om flytting fra bygningen og til St. Olavs gate 32:

”Rett før rapporten ble levert fikk kvalitetssikrer informasjon om at Det Norske Studentersamfund har trukket sin interesse for St. Olavs gate 32. Dette kom for sent til å bli håndtert i kvalitetssikringsarbeidet, med unntak av at vi har tydeliggjort hva som vil være det nest beste alternativet hvis Studentersamfundets vedtak blir stående.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området , Menon Economics, DNV GL og ÅF
Advansia , s.1*

273 Ny rettsbygning i Bergen

Statsbygg hadde tegnet ut et forholdsvis detaljert prosjekt, men kom over grense for antatt/sannsynlig beregnet investeringskostnad på 750 millioner, som utløser krav om å håndtere investeringen innunder KS-ordningen. KVU-dokumentasjonen for Ny rettsbygning i Bergen prioriterte i stor grad tomteanalyse, og så på mulige, konkrete plasseringer av en ny rettsbygning, i tillegg til fortsatt bruk av den eksisterende rettsbygningen. Tingrettsbygningen ble ved teknisk gjennomgang ved Dr.techn.

Kristoffer Apeland AS i 2010 funnet å være i forholdsvis god stand. Allikevel fant OPAK i 2015 at bygget kunne fungere i fem år uten større investeringer. Den samfunnsøkonomiske kalkylen ble i KVVU vesentlig påvirket av at en mente brutto/nettofaktor i den eksisterende bygningen var så lite gunstig, at det var nødvendig med flere tusen kvadratmeter mer areal ved videre bruk enn ved nybygg. KS1 problematiserte både levetidsbetraktningen på fem år og det vurderte arealbehovet. Både KVVU og KS1 ser på ulike muligheter for videre bruk av den eksisterende rettsbygningen, KS1 grundigere enn KVVU, og inkluderer disse betraktningene i samlet vurdering av anbefalt beslutning: hvorvidt det finnes egnet, alternativ bruk, påvirker om fraflytting er tilrådelig. Det kritiseres i KS1 at vernets tålegrense, det vil si hvor store endringer som kan tillates under fredningen, ikke er tilstrekkelig testet opp mot Riksantikvaren i KVVU. Denne tålegrensen endret seg i med den overhengende faren for fraflytting av bygningen, og ble tilpasset endringer som muliggjør videre bruk av bygningen. Dette var ikke mulig innenfor fredningens rammer, og Riksantikvaren informerer i en uttalelse at de vil varsle endret forskrift, som vil justere fredningens omfang (KS1, vedlegg 8).

“Det foreligger en tilstandsanalyse av Bergen tinghus fra 2010. Denne ble gjennomført av Dr.techn. Kristoffer Apeland AS på oppdrag fra Statsbygg i 2010. (...)

Tilstandsanalysen konkluderer med at det generelt var få synlige skader på fasadene, og at tak og takkonstruksjoner var i relativt god teknisk tilstand. Taket over atriet hadde imidlertid enkelte svakheter. Det var ved utførelsen av undersøkelsen ingen tegn til skader eller fuktighet i kjelleren som tilsa behov for drenering og fuktsikring av grunnmuren, men det var tegn til korrosjon i kulvert og kryprom. Det ble anbefalt nærmere kontroll av balkongen over atrium, og undersøkelse av fasader med tanke på benyttet overflatebehandling.

I november 2015 gjennomførte OPAK en oppdatert tilstandsvurdering av bygget. Tilstandsvurderingen er lagt ved KVVU-en som vedlegg 3. På kort sikt (innenfor 5 år) må det påregnes oppgradering/ vedlikehold for cirka 6,2 millioner kroner inkludert moms. Dette må gjøres innenfor områder som:

- Bygg
- VVS
- Elektro
- Brann

Hvis det forutsettes drift i bygget ut over 5 år, må investeringsnivået økes betydelig. “

Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen, sammendrag Anbefaling - samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter, Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s.23

Selv om en skulle øke investeringsnivået betydelig fra 6,2 M, er det et stykke igjen til kostnadsnivået en ser i alternativanalysen for øvrig.

Prosjektet Ny tingrettsbygning i Bergen er for øvrig interessant for diskusjonen av hva verdien av vern kan forstås som, ikke nødvendigvis som et endelig svar på hva denne typen verdi er, men som et dokumentert eksempel på hvordan vern og verdien av dette oppfattes utenfor fagfeltet kulturminnevern og da spesielt innenfor samfunnsøkonomi: kan nytten av vern forsvare kostnaden av vern?

"En samfunnsøkonomisk analyse alene vil ikke gi et tilstrekkelig grunnlag til å ta en beslutning for fremtidig rettsbygning i Bergen. Verneverdige bygninger er ofte dyrere å rehabilitere enn å bygge nytt. I tillegg gir ofte nye bygninger bedre muligheter for optimal utforming i forhold til virksomhetens funksjoner. Den samfunnsøkonomiske analysen vil derfor ofte gi et svar som favoriserer nybygg fremfor rehabilitering av en verneverdig bygning. Det er ofte kun verdien av vern som eventuelt kan kompensere for høyere investeringskostnader og dårligere funksjonelle løsninger. Men verdien av vern har ingen fasitløsninger."

Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen, sammendrag Anbefaling - samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter, Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s.6-7

I KVVU er kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg nevnt i samlet vurdering og sammendrag, som vist gjennom utdragene over. Kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg er ikke nevnt i vedlegg, men rapportforfatter velger å nevne at det i vedlegg 5 Kostnadskalkyle fra Statsbygg spesifiseres at "det forutsettes at fraflyttede bygg selges som de står ved utflytting".

Som nevnt ble ulike scenarier for videre bruk av Bergen tingrett vurdert:

"Under følger en analyse og konklusjoner gitt tre ulike scenarier:

1. Bergen tinghus vil i fremtiden fortsatt eies av staten uavhengig av konklusjonene i denne rapporten

I dette scenariet anbefaler prosjektet nullplussalternativet med leie av ekstra lokaler. Denne anbefalingen er gjort med hovedvekt på at Bergen tinghus vil fortsette i statens eie og må rehabiliteres uansett. Staten kan derfor ikke velge bort rehabiliteringskostnadene selv om de kan bli noe lavere hvis bygningen benyttes til et annet formål. Uansett tror prosjektet at rehabiliteringskostnadene vil overstige kostnadene for et nybygg uavhengig av hvilket formål rettsbygningene benyttes til i fremtiden. Statsbygg vurderer også at fortsatt bruk av Bergen tinghus som rettsbygning er den beste måten å ivareta verneverdiene på.

Nullplussalternativet med leie av ekstra lokaler er vurdert foran nullplussalternativet med eie av ekstra lokaler. Dette er gjort ut fra en totalvurdering med hovedvekt på ulempene med å måtte investere i et bygg med om lag 7 000 kvadratmeter ut over det som er behovet i 2050.

2. Alternativ bruk av Bergen tinghus av annen offentlig virksomhet

I dette scenariet har prosjektet forutsatt at en annen offentlig virksomhet tar i bruk Bergen tinghus, og prosjektet anbefaler da alternativet med nybygg på Trekanttomten. Prosjektet vurderer at en nybyggsløsning på Trekanttomten totalt sett er det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme nybyggsalternativet. På denne tomten vil det være mulig å bygge ny rettsbygning og nytt politibuss på samme tomt. Prosjektet vurderer den sentrale beliggenheten og fordelene med å lokalisere ny rettsbygning og nytt politibuss på samme tomt til å oppveie høyere tomtekostnader for dette alternativet.

Bergen tinghus har allerede i dag for lite areal til å avvike sakene til Bergen tingrett og Nordbordland tingrett. Bygningen alene er derfor ikke optimal i forhold til saksmengde og sakskomplekset. Hvis man kan rehabilitere Bergen tinghus for annen offentlig virksomhet som er bedre tilpasset arealene i Bergen tinghus kan dette være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt. Sett fra domstolens side vil man slippe de driftsulempene man har ved at tinghuset ikke er optimalt utformet i forhold til keravene som stilles til dagens rettsbygninger. I tillegg er det grunn til å anta at kjøp eller leie av nabobygg ikke gir like optimale lokaler som en ny rettsbygning vil gi. Man slipper derfor å sitte med to bygg som hver for seg ikke er like optimale som et nybygg ville vært.

3. Salg av Bergen tinghus

Hvis man vurderer salg av Bergen tinghus må man i stort vurdere verdiene av vern opp mot andre samfunnsøkonomiske effekter. Hvis man ikke ønsker å selge Bergen tinghus vil man begynne seg i ett av de to scenariene over, og anbefalingen fra prosjektet vil bli den samme som anbefalingene i de to scenariene.

Hvis man lander på en beslutning om at man ønsker å selge Bergen tinghus, vil prosjektet anbefale en nybyggsløsning på Trekanttomten hvor man kan lokalisere en ny rettsbygning med et nytt politibuss på samme tomt. Dette følger av at lokasjonen på Trekanttomten vurderes som det beste nybyggsalternativet.
”

Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen, sammendrag Anbefaling - samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter, Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s. 7-8

En utfordring med de ulike alternativene ovenfor, er at de setter fullverdig bruk opp mot vern: alternativet som viderefører bruk av den opprinnelige tingrettsbygningen, er nullplussalternativet. Slik sett settes verdien av vern opp mot verdien av en funksjonell formålsbygning, på et felt der sikkerhet og forsvarlighet vektlegges.

Nedenfor følger utdrag fra anbefaling – samlet vurdering, også gitt disse tre ulike scenariene:

”1. Bergen tinghus vil i fremtiden fortsatt eies av staten uavhengig av konklusjonene i denne rapporten

I et slikt scenario er det naturlig å tenke seg at staten må rehabilitere Bergen tinghus uavhengig av om dagens bygning benyttes som rettsbygning eller ikke. Estimaten for andre formål enn rettsbygning kan avvike fra det som er estimert i denne konseptvalgutredningen. Likevel er det grunn til å anta at

kostnadene knyttet til rehabilitering av Bergen tinghus vil være høyere enn for et nybygg uavhengig av hvilken virksomhet som tar i bruk tinghuset.

I et slikt scenario vil derfor staten måtte rehabilitere dagens tinghus, uavhengig av om nybygg anbefales som alternativ for de aktuelle domstolene i Bergen. Valg av nybygg er i dette scenariet trolig ikke det samfunnsøkonomiske mest lønnsomme alternativet selv om disse alternativene isolert sett fremstår som mest lønnsomt både ut fra prissatte og ikke prissatte effekter.

Prosjektet vurderer at det er stor sannsynlighet for at et fredet formålsbygg som tinghusbygningen i Bergen forblir i statens eie, også etter at domstolene eventuelt flytter ut. Det er økonomisk usikkerhet knyttet til hvilken pris man kan oppnå ved salg av et bygg med store verneverdier. Det er også knyttet usikkerhet til hvor enkelt det vil være å finne annen statlig bruker for byggene. Derav følger økonomisk usikkerhet knyttet til utgifter ved tomgang. Bygningsmassen vil på et tidspunkt ved fraflytting, uavhengig av hvilken statlig aktør som eventuelt overtar bygget, utløse et renoveringsbehov.

Statsbygg vurderer at fortsatt bruk av Bergen tinghus som rettsbygning er den beste måten å ivareta verneverdiene på. Gitt dette scenariet anbefaler prosjektet nullplussalternativet med rehabilitering av dagens tinghus og eie eller leie av tilleggslokaler.”

Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen, sammendrag Anbefaling - samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter, Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s. 97

”2. Alternativ bruk av Bergen tinghus av annen offentlig virksomhet

Et argument som likevel må drøftes er om tinghuset har bedre alternativ anvendelse for andre virksomheter i staten enn de aktuelle domstolene i Bergen.

Det har ikke vært en del av mandatet at prosjektet skulle vurdere alternativ bruk av Bergen tinghus. Dette er også en tidkrevende prosess. Et eksempel på en slik prosess i dag er Statsbyggs vurderinger av alternativ bruk av Nasjonalmuseet, etter at det nye Nasjonalmuseet vil bli lokalisert på ny tomt på Vestbanen. De foreløpige erfaringene fra dette arbeidet er at det er vanskelig å finne nye offentlige brukere for de fredete byggene.”

Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen, sammendrag Anbefaling - samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter, Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s. 98

”3. Salg av Bergen tinghus

Hvis man vurderer salg av Bergen tinghus må man i stort grad vurdere verdiene av vern opp mot andre samfunnsøkonomiske effekter. Hvis man ikke ønsker å selge Bergen tinghus vil man befinne seg i ett av de to scenariene over, og anbefalingen fra prosjektet vil bli den samme som anbefalingene i de to scenariene.”

Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen, sammendrag Anbefaling - samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter, Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s. 98

KS1 drøfter kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg i ”samlet vurdering” og ”annet”. KS1 har ikke en tekstdel benevnt ”sammendrag”, men kapitlet ”Hovedkonklusjoner og anbefalinger” kunne vært definert som et sammendrag. Funn i denne teksten, sitert nedenfor, er isteden registrert under ”annet”, og ikke som eneste funn (under ”annet”), i tabell 6.

”Dagens Bergen tinghus har høy kulturhistorisk verdi og er vernet. Vernebestemmelser vil normalt påvirke salgsprisen i negativ forstand, men dette ser ikke ut til å være tatt hensyn til i KVUen.”

Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen

Utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, s. 5

”Hva som gjøres med eksisterende Bergen tinghus, enten i form av salg, verdibeavarende vedlikehold, oppgradering eller lignende, er per dags dato uavklart og svært usikkert. Dermed er dette ikke en kostnadspost eller usikkerhetsfaktor i seg selv i analysen, men drar opp usikkerhetsspennet og er bidragsytende til den relativt store forskjellen i usikkerhetsansetning mellom nybyggalternativene og alternativ 5.”

Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen

Utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, s. 8

Dette er et eksempel på at videre forvaltning av den eksisterende bygningen ved valg av nybyggalternativ ikke er en egen kostnadspost, men legges inn i usikkerhetsspennet. Restverdi nevnes for øvrig som en utfordrende vurdering, i kapittel 6.6.2 Prissatte samfunnsøkonomiske virkninger:

”Restverdi av bygg i 2076, ved analyseperiodens slutt, er ikke tatt med i analysen av prissatte virkninger. Det er vanskelig å tallfeste en slik verdi, så langt fram i tid. For alternativ 5 vil den totale bygningsmassen, forutsatt kjøp av nabobygget, være større enn for nybyggalternativene. Dette burde tilsi en høyere restverdi enn for et eventuelt nybygg. Samtidig er både eksisterende tinghus og nabobygget betydelig eldre enn et nybygg, og det kan tilsi at byggene vil ha lavere verdi enn et nybygg. Samlet sett er det derfor svært usikkert hvilke av disse alternativene som gir størst restverdi.”

Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen

Utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, s. 62

I kapittel 6.3.1 Vår vurdering av alternativene peker KS1 på kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg:

” I begge nybyggalternativene (alternativ 2 og alternativ 3) savner vi hvilke tiltak man må gjøre for man låser døren på Tårnplassen og flytter inn i nytt bygg. Det er nevnt i KVUen at dersom man vurderer salg må man i stort vurdere verdiene av vern opp mot andre samfunnsøkonomiske effekter. Vi savner mer detaljer rundt dette i KVU, og mener grunnlaget rundt salg av eksisterende Bergen tinghus er mangelfull for å kunne vurdere alternativene opp mot hverandre. KVUen rangerer to løsninger som beste løsning, for både nybygg og rehabilitering, og vi mener derfor problemet ikke er fullstendig tatt stilling til.

Videre presenterer KVUen et scenario i kapittel 6.8 om anbefalinger, hvor Bergen tinghus fortsatt vil eies av staten uavhengig av konklusjon fra KVU, og at Bergen tinghus da må rehabiliteres uavhengig om rettsbygningen brukes som tinghus eller ikke. Vi setter spørsmålstegn til hvorfor denne typen drøfting ikke er tatt med tidligere i KVU, men kun inkludert i anbefalingene i slutten av kapittel 6.

Det konstateres i kapittel 6.8 i KVU at dersom staten ikke velger å selge bygget, vil nybyggalternativene ikke være de mest lønnsomme lengre. Vi mener dette er vesentlige poeng å inkludere tidligere i konseptvalgutredningen, og ikke som en tilleggsopplysning i anbefalingen. Det er kun tatt høyde for deler av det totale bildet (som inkluderer fordeler ved nybygg) og ikke konsekvensene dette vil medføre (tiltak i forbindelse med eksisterende bygg), som gir en ufullstendig presentasjon av alternativer og dermed også et valg av beste løsning på feil grunnlag.

På bakgrunn av dette har vi valgt å trekke ut salg av bygg som kostnadspost fra kalkylen, for å gjøre alternativene sammenlignbare.”

Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen

Utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, s. 42-43

I kapittel 6.3.3 ”Vår vurdering av den samfunnsøkonomiske analysen i KVU” adresseres dette videre, og det henvises også til at verdien av vern ikke er det formelle vernet per se, men bygningen de er laget for å beskytte:

”Vi har likevel innvendinger til den samfunnsøkonomiske analysen i KVU. En hovedinnvending er vurderingen av alternativverdien knyttet til dagens rettsbygning, som omtalt i kapittel 6.3.1. Dette bygget har høy kulturhistorisk verdi og er vernet. Det er derfor problematisk å anta i den prissatte analysen av nybyggalternativene at salgssum for eksisterende bygg er 220 millioner kroner, dvs. en kvadratmeterpris på 17.600 kr. Det er for det første lite sannsynlig med en slik salgssum, gitt vernebetingelsene. For det andre er samfunnsverdien av bygget høy, og det er nettopp derfor bygget og mye av interiøret er vernet.”

Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen

Utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, s. 44

Argumenter mot å inkludere salgssum i den samfunnsøkonomiske analysen, gjentas i kapittel 6.6.2 Prissatte samfunnsøkonomiske virkninger:

”Det er stor usikkerhet knyttet til alternativverdien av dagens rettsbygning. Dette bygget har høy kulturhistorisk verdi og er vernet, og det er derfor problematisk å anta i den prissatte analysen av nybyggalternativene at salgssum for eksisterende bygg er 220 millioner kroner, dvs. en kvadratmeterpris på 17.600 kr, slik det er gjort i KVU. Det er for det første lite sannsynlig med en slik salgssum, gitt vernebetingelsene. For det andre er samfunnsverdien av bygget høy, og det er nettopp derfor bygget og mye av interiøret er vernet. Om bygget skal omdisponeres til anvendelse av private aktører, er det sannsynlig at vernebestemmelsene utvides. Dermed er det

svært uklart hvilken markedsverdi bygget har, og vi har valgt å sette markedsverdien til null.”

Dette poenget gjentas også i vedlegg 4, notat tilbakemelding KVU, der salgssum på 220 M karakteriseres som urealistisk og den eksisterende rettsbygningens vern og verdi fremheves:

”Vi har innvendinger til den samfunnsøkonomiske analysen. En hovedinnvending er vurderingen av alternativverdien knyttet til dagens rettsbygning. Dette bygget har høy kulturhistorisk verdi og er vernet, og det er derfor problematisk å anta i den prissatte analysen av nybyggalternativene at salgssum for eksisterende bygg er 220 millioner kroner, dvs. en kvadratmeterpris på 17.600 kr. Det er for det første lite sannsynlig med en slik salgssum, gitt vernebetingelsene. For det andre er samfunnsverdien av bygget høy, og det er nettopp derfor bygget og mye av interiøret er vernet.”

Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen

Utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, vedlegg 4, s. 82

Kostnaden av fraflyttede, vernede bygg er ikke nevnt i vedlegg, slik rapportforfatter har vurdert det, men det er notert for vedlegg 13, hovedkonklusjon og anbefaling, at salgsverdi er redusert fra 220 M i KVU til 0 i KS1.

For øvrig ønsker rapportforfatter å påpeke at økte arealbehov i Tingrettsbygningen i Bergen ikke skyldes at bygningen ikke er stor nok for institusjonen den huser i dag, men sammenslåing av institusjoner:

”Det syntes å være mye tomme lokaler og i 7. etasje (loftet) er lokalene lite brukt.”

Tilstandsregistrering Bergen tinghus, OPAK, s. 3