

# FREDEDE OG VERNEDE FORMÅLSBYGG I KVU/KS1

RAPPORT 03-2019

01.02.2019



Rapport nr. 03-2019 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-032-8

Oppdragsgiver: Statsbygg

Forsidefoto:

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 5. april 2019

Forfattere: Karin Ibenholt, Sveinung  
Krokann Berg, Lars Jacob  
Hvinden-Haug

Kvalitetssikrer: Rolf Røtnes

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B  
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752  
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

## Forord

På oppdrag for Statsbygg har Samfunnsøkonomisk analyse og NIKU vurdert hvordan staten kan ta hensyn til nytte og kostnader ved fortsatt bruk av fredede eller vernede statlige formålsbygg, innenfor statens prosjektmodell. Statens prosjektmodell består av konseptvalgutredninger og ekstern kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter. Metodene som blir anbefalt er forhåpentlig også nyttige ved vurdering av prosjekter og tiltak som ikke omfattes av statens prosjektmodell og/eller hvor de aktuelle bygningene ikke har et formelt vern men likevel er verneverdige.

Vi vil takke alle som har bidratt med interessante og nyttige diskusjoner og innspill på rapportutkast, både i Statsbygg og eksterne deltakere i referansegruppen. Vår takk går spesielt til vår kontaktperson i Statsbygg, Line H. Dyb, Gry Holst Volden fra Concept (NTNU) og Bård Langvandslie fra Riksantikvaren.

Oslo, 5. april 2019

Karin Ibenholt  
Prosjektleder  
Samfunnsøkonomisk analyse AS

## Sammendrag

Mange offentlige virksomheter er i dag lokalisert i vernede bygninger. Endrede betingelser for virksomheten og/eller nye krav til lokalene gjør at denne lokaliseringen utfordres. Flytting til nye lokaler blir gjerne vurdert som både hensiktsmessig og ønsket av virksomheten.

Erfaringer viser at flytting til nye bygg ofte framstår som uforholdsmessig gunstig i beslutningsprosessen. Det tas ikke tilstrekkelig hensyn til mulighetene som ligger i den eksisterende bygningen. Det vurderes heller ikke hva disse bygningene kan brukes til hvis den opprinnelige virksomheten flytter ut. Hvordan de fredede byggene skal håndteres, uavhengig av om man flytter eller ei, blir gjerne for dårlig belyst i dagens konseptvalgutredninger og påfølgende kvalitetssikring, dvs. i KVV/KS-prosessen. Konseptvalg-utredningene og kvalitetssikringene risikerer dermed å ende opp som utilstrekkelige beslutningsgrunnlag.

For å sikre bedre beslutningsgrunnlag i KVV/KS-prosesser ønsker Statsbygg å utvikle metoder og verktøy for å sikre at de samfunnsøkonomiske analysene i KVV/KS1 tar tilstrekkelig og systematisk hensyn til kostnader og nytte av fredede/vernedede bygg. En god vurdering av fraflyttingskostnadene kan i tillegg bidra til en mer konstruktiv debatt om de aktuelle prosjektene.

### Kostnaden av å flytte fra og nytten av å bli må synliggjøres

Fredning eller vern av en bygning er et uttrykk for at samfunnet ønsker å bevare denne bygningen. Kostnaden for at bygningen bevares tilfaller gjerne eier av bygget, men ansvaret for at bygget bevares vil være en samfunnsoppgave uansett hva bygningen brukes til. I mange KVV og KS1 utelates å belyse kostnad og ansvar i de alternativer som innebærer at bygningen fraflyttes. Fraflyttingsalternativene kan dermed fremstå som mer lønnsomme enn hva de faktisk er. Hvis vernet ikke respekteres vil det ha en kostnad for samfunnet, ved at den verdien bygningen representerer reduseres. Motsatt kan bevaring og/eller at virksomheten fortsetter å være i den aktuelle bygningen medføre at disse samfunnsmessige verdiene øker, dvs. at samfunnet har en nytte av dette. Hvor stor kostnaden og nytten er vil (selvsagt) variere fra prosjekt til prosjekt, og bl.a. avhenge av muligheten for alternativ bruk av bygningen. Poenget er at det er viktig at både kostnaden og nytten blir godt nok belyst og at de i den grad de er beslutnings-relevante faktisk tas hensyn til.

### Utrednings- og ressursbehov må avklares tidlig i prosessen

Allerede i oppstartsfasen av et prosjekt som omfatter en vernet bygning bør man gjøre en vurdering av behov for tilleggsanalyser/-vurderinger for å sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til kulturminnevernet gjennom hele prosessen. Jo tidligere man får inn disse vurderingene, dess mindre ressurskrevende er det grunn til å tro at den videre prosessen vil være. Det kan også være enklere å finansiere eller avsette ressurser til mer grundige analyser av den venede bygningen hvis dette gjøres tidlig i prosessen. Denne vurderingen kan gjøres uavhengig av om prosjektet omfattes av KVV/KS1-ordningen eller ikke.

For bygninger som ikke er formelt vernet bør man også i oppstarten gjøre en vurdering av om bygningen har egenskaper som kan tilsa at man bør ta ekstra hensyn, for eksempel også her analysere mulighetsrommet mer detaljert og sikre at nytten av bevaring vurderes godt nok.

Måldiskusjonen må omfatte vern, men vern er ikke nødvendigvis et mål

For et vernet formålsbygg bør det allerede i måldiskusjonen vurderes om vernet skal være med enten i samfunnsmålet eller som et eget effektmål, eller om det alternativt skal vurderes som et krav. Her finnes det ikke noen fasit. Vern kan være et eget mål eller et krav. Hva som er ønskelig må vurderes fra prosjekt til prosjekt. Det viktigste er at vernet bringes inn i diskusjonen. Dette kan også bidra til å forankre vernet bedre i den virksomheten som berøres. For tiltak som ikke er omfattet av statens prosjektmodell er det ikke noe krav om en tilsvarende behovs- og målstruktur, men også for disse mindre tiltakene vil det selvsagt være nyttig å drøfte behov, mål og krav og sette vernestatusen inn i dette.

Mulighetene for å utvikle og tilpasse den vernede bygningen til dagens krav må utredes

Det bør gjennomføres en grundig analyse av mulighetsrommet for den vernede bygningen. Relevant vernemyndighet bør være involvert. Analysen av mulighetsrommet kan medføre at utredningsarbeidet forlenges, men kan gi tidsbesparelser senere i prosessen. Blant annet kan et godt grunnlagsarbeid redusere risikoen for omkamper, og være konfliktdempende.

Analysen av mulighetsrommet bør inkludere bygningens tekniske og funksjonelle tilstand, vurdering av mulighetene for rehabilitering, ombygging og/eller påbygging som tilfredsstillende krav til arealer, funksjonalitet og energibruk, samt hva bygningen alternativt kan brukes til. I utredningen må man selvsagt ta hensyn til at bygningen er vernet, men samtidig vurdere disse rammene som et utgangspunkt for å forsøke å finne en balansert løsning som sikrer videre bruk av bygget.

En grundigere vurdering av et eksisterende bygg, uansett vernestatus, allerede i KVV kan begrunnes med at det er en form for informasjonsskjevhet mellom eksisterende og nye bygg. Det nye bygget finnes ikke ennå, og kan tillegges alle ønskelige egenskaper og bygges for å møte de krav man har. I et slikt perspektiv risikerer man at eksisterende bygg alltid kommer dårligere ut hvis man alltid antar at det krever mer kompromisser og dermed dårligere løsninger. En grundigere analyse vil gi et bedre svar på om det faktisk er tilfelle.

Merkostnader for rehabilitering bør inngå i alle alternativer

Det må beregnes antatte kostnader av å rehabilitere bygningen enten til fortsatt bruk av virksomheten eller til en alternativ (og realistisk) bruk. Beregningen må baseres på bygningens tekniske og funksjonelle tilstand og de vurderinger som er gjort av mulighetsrommet.

I de tilfeller staten har kostnader knyttet til rehabilitering/ombygging til nytt bruk også i de alternativer som innebærer at virksomheten flytter ut bør det tas hensyn til disse kostnadene i alternativanalysen. Hvis bygningen selges slik den er påløper det normalt ingen slike kostnader. Men hvis bygget forblir i statlig eie med ny leietaker, må det gjøres en realistisk vurdering av hvorvidt det er mulig å få dekket kostnaden for nødvendig rehabilitering og ombygging i nytt leiekontrakt. Her ligger i at det også må gjøres en vurdering av hvorvidt annen bruk av bygningen faktisk er mulig. Dette for å synliggjøre den kostnaden staten har for å bevare bygningen også i de tilfeller den opprinnelige virksomheten flytter ut.

I tilfeller der det er usikkert hva som vil skje med bygningen må det gjøres en vurdering av eventuelle kostnader for forvaltning og vedlikehold som kan påløpe frem til videre bruk er bestemt.

### Klimapåvirkning og energibruk i hele livsløpet

I alternativanalysen bør klimagassutslipp og energibruk beregnes i et livsløpsperspektiv, dvs. hvor det tas hensyn til utslipp og energibruk i byggefasen og i driften. Utslippene verdsettes etter gjeldende prinsipper og energibruken etter forventet pris på den aktuelle energibæreren.

Livsløpsperspektivet tar imidlertid ikke nødvendigvis med seg hele ressursbesparelsen ved et eksisterende bygg fremfor et nybygg. Dette henger sammen med at analysen kan overse de utslipp som skjer i forbindelse med produksjon (og eventuell transport) av innsatsvarer til den nye bygningen. Hvis det er tilfelle bør disse utslippene i det minste belyses i fysiske størrelser i en tilleggsberegning. Denne beregningen skal ikke nødvendigvis inngå i alternativanalysen, men være med som en beslutningsrelevant tilleggsopplysning.

### Nødvendig med en grundigere vurdering av nytten av bevaring

Det er behov for at alle aktuelle verneverdier tas inn i vurderingen av de ulike alternativene i alternativanalysen. Vurderingen bør gjøres av eller i samarbeid med personer eller miljøer med kulturminnefaglig kompetanse. I denne vurderingen bør det tas hensyn til kulturhistoriske og arkitektoniske verdier, til andre kunnskaps- og opplevelsesverdier og de relevante bruksverdier som ikke allerede er med som prissatte effekter.

I presentasjonen av ikke-prissatte effekter bør imidlertid antall effekter begrenses. For hver hovedgruppe av effekter bør det kun være én ikke-prissatt effekt, da dette reduserer muligheten for at noen effekter dobbelttelles og får for stor vekt. I teksten er det imidlertid rom for en grundigere presentasjon av de verdier som ligger inne i «samle-effekten».

Å kun ha én samle-effekt for verneverdiene, så vel som andre relevante verdier, gjør selvsagt at en del av nyansene forsvinner. Det er derfor viktig at man i utredningen gjør godt rede for de verdier som ligger til grunn for denne vurderingen. I en eventuell påfølgende diskusjon om vern og lokalisering er det en fordel å kunne vise til at dette er tatt hensyn til og godt dokumentert.

# Innhold

<b>Forord</b>		<b>III</b>
<b>Sammendrag</b>		<b>IV</b>
<b>1</b>	<b>Problemstilling og metode</b>	<b>8</b>
1.1	Problemstilling	8
1.2	Metode	9
1.3	Sentrale begreper	10
1.4	Leseveiledning	10
<b>2</b>	<b>Statens prosjektmodell</b>	<b>12</b>
2.1	KVU og KS1	12
2.2	Prissatte vs ikke-prissatte effekter	13
2.3	Avgrensning av effekter som skal inkluderes	14
<b>3</b>	<b>Verdier knyttet til fredede eller vernede formålsbygg</b>	<b>16</b>
3.1	Verdier knyttet til kulturminner	16
3.2	Verdier ved statlige formålsbygg	18
3.3	Måling av verdier	20
3.4	Veiledere for verdivurderinger	20
<b>4</b>	<b>Eksempler på gjennomførte KVU/KS1 for statlige formålsbygg</b>	<b>22</b>
4.1	Den glemte kostnaden	22
4.2	Beskrivelse av eksemplene	23
4.2.1	Bergen tingrett	23
4.2.2	Norges veterinærhøgskole	25
4.2.3	Kulturhistorisk museum	27
4.2.4	Tullinløkka	28
4.2.5	Fellestrekk	30
<b>5</b>	<b>Bedre utredninger av fredede eller vernede bygg</b>	<b>31</b>
5.1	Behov og mål i KVU	31
5.2	Mulig bruk av bygningen	34
5.3	Kompetansekrav	36
5.4	Utforming av nullalternativet	37
5.5	Kostnaden for bevaring	38
5.6	Nytten av bevaring	44
<b>6</b>	<b>Verktøy og veiledning for fredede og vernede bygg</b>	<b>48</b>
6.1	Forslag til veiledning og verktøy	48
<b>Referanser</b>		<b>54</b>
<b>Vedlegg I</b>	<b>Veiledere for verdsetting av kulturminner</b>	<b>56</b>

# 1 Problemstilling og metode

Mange offentlige virksomheter er i dag lokalisert i eldre bygninger, og mange av disse har status som vernede eller fredede. Endrede betingelser for virksomheten og/eller nye krav til lokalene gjør at denne lokaliseringen utfordres. For mange ses flytting til nye lokaler som både hensiktsmessig og ønsket. Erfaringer viser imidlertid at det i beslutningsprosessen ofte kommer uforholdsmessig gunstig ut å flytte inn i et nytt bygg. Det tas ofte ikke tilstrekkelig hensyn til mulighetene i den eksisterende bygningen, og det vurderes heller ikke hva disse vernede eller fredede bygningene alternativt kan brukes til hvis den opprinnelige virksomheten flytter ut. Hvordan de fredede byggene skal håndteres, uavhengig av om virksomheten flytter eller ei, blir gjerne for dårlig belyst i dagens KVVU/KS-prosesser som dermed ender opp som et utilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

For alle statlige investeringsprosjekter med en antatt kostnad over 750 millioner kroner skal det gjennomføres en konseptvalgutredning (KVVU) som i sin tur skal gjennomgå en ekstern kvalitetssikring (KS-ordningen). Byggeprosjekter som omhandler statlige formålsbygg er som regel omfattet av denne ordningen, og hvor de ulike konseptene som vurderes gjerne skal belyse konsekvensen av om den aktuelle virksomheten fortsetter i eksisterende bygning eller om det bygges nytt.

Mange av de aktuelle virksomhetene/aktivitetene (for eksempel museer, universiteter, teatre, domstoler, fengsler) holder til i fredede eller vernede bygg, hvor alternativanalysen som inngår i KVVU/KS1 viser at det samfunnsøkonomisk er mer kostbart å rehabilitere eksisterende bygg enn det er å bygge nytt. I disse analysene er det imidlertid som regel ikke tatt stilling til videre bruk av de aktuelle bygningene hvis virksomheten flyttes ut. I tillegg er det ofte svakheter i hvordan verdien av disse bygningene blir behandlet i KVVU/KS1, som kan resultere i at alternativer som innebærer fortsatt

bruk av byggene feilaktig får en lavere samfunnsøkonomisk netto nytte enn alternativer som innebærer fraflytting.

Det er nylig gjennomført en kartlegging av kostnader for fraflytting av fredede eller vernede bygg i større statlige investeringstiltak, og hvordan dette er håndtert i KVVU/KS-prosessen (Stendebakken, 2018). Rapporten konkluderer med at dagens praksis for håndtering av fredede og vernede bygg i KVVU/KS1 er mangelfull, og at det ikke eksisterer gode og enhetlige verktøy for vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter knyttet til fredede eller vernede formålsbygg.

Mot denne bakgrunnen har Statsbygg ønsket å utrede metoder for å bedre kunne belyse den samfunnsøkonomiske konsekvensen av å flytte eller forbli i et fredet bygg og på en bedre måte ta hensyn til videre bruk og forvaltning av fredede eller vernede bygg i KVVU/KS-prosessen.

## 1.1 Problemstilling

---

Problemstillingen som besvares i denne rapporten er:

*Hvordan sikre at de samfunnsøkonomiske analysene i KVVU/KS1 tar tilstrekkelig og systematisk hensyn til kostnader og nytte av fredede/vernede bygg?*

---

Statsbygg ønsker å utvikle verktøy og praksis som kan gi en enhetlig metode for å vurdere kostnader og nytte av å flytte eller forbli i de aktuelle bygningene. Hensikten er å få bedre beslutningsgrunnlag i KVVU/KS-prosesser. En god vurdering av fraflyttingskostnadene kan i tillegg bidra til en mer konstruktiv debatt om de aktuelle prosjektene, som påpekt i Stendebakken (2018).



I vurderingen av verktøy og praksis har vi sett spesielt på fredede eller vernede statlige formålsbygg, men det vil allikevel være mulig å overføre noe av dette til vurdering av investeringsprosjekter som ikke omfattes av KS-ordningen, og for andre bygninger som er vanskelig omsettelige på markedet, men som ikke er fredet eller vernet.

I vurderingen ser vi dels på prosessen for en KVU/KS1, dvs. om det er behov for tilpasninger i hvordan man gjennomfører en KVU/KS1 for disse bygningene. I tillegg ser vi på verddivurderingen av bygningene med tanke på hvordan nytten og kostnadene av det som ønskes bevart kan belyses bedre.

Rapporten er utarbeidet med formål om å styrke beslutningsprosessen knyttet til KVU/KS1 og vil forhåpentlig være et verktøy for Statsbygg så vel som andre aktører som er involvert i KVU/KS1. Rapporten er utarbeidet med fredede og vernede bygg som utgangspunkt, men vil også kunne ha relevans for andre formålsbygg/spesialiserte bygg som vurderes fraflyttet.

Videre er rapporten begrenset til å drøfte nytte og kostnader knyttet til vern. I en KVU og KS1 er det imidlertid mange hensyn som skal tas, og en økt oppmerksomhet om vern må ikke gå på bekostning av andre tema som også skal utredes grundig i prosessen. Hensikten er heller ikke å lage et verktøy som gjør at det å bli i eksisterende bygning alltid fremstår som mer gunstig enn å flytte, men å sikre at beslutningen om lokalisering av en virksomhet tas på et tilstrekkelig godt grunnlag hvor alle relevante hensyn er ivarett.

## 1.2 Metode

Prosjektet er gjennomført som en deskstudie, hvor vi dels har gått gjennom tidligere analyser og vurderinger av de verdier som kan tilskrives fredede og

vernede bygg. Videre har vi valgt ut et antall eksempler på KVU og KS1 for denne type bygg og her sett på hvordan blant annet utløsende behov og målformulering påvirker verdiene som omtales og behandles i disse med tanke på hvordan dette kunne ha blitt gjort annerledes.

Følgende eksempler på KVU/KS-prosesser er valgt ut for en nærmere analyse:

- Bergen tingrett
- Norges veterinærhøgskole (NVH)
- Kulturhistorisk museum (KHM)
- Tullinløkka

Eksemplene er valgt slik at de samlet oppfyller følgende kriterier:

- De skal ha en viss overføringsverdi, dvs. ikke være for spesielle eller unike, samtidig som de skal være relevante
- De skal dekke flere faser, fra bygg hvor prosessen allerede er ferdig til relativt «nye» prosesser
- Hvor det å bli i det opprinnelige bygget har vært et reelt konsept/alternativ, dvs. at det ikke på forhånd var bestemt at virksomheten skulle flytte
- De skal representere en bredde i kompleksiteten, dvs. fra «enkle» til mer komplekse prosesser og bygninger
- Det skal være mulig å problematisere den enkelte bygning, men også byggets/-funksjonens kontekst, for eksempel som en del av et bybilde

Prosjektet har hatt en styringsgruppe bestående av representanter fra Statsbygg, og det er gjennomført 4 møter med denne gruppen i løpet av prosjektet. Videre har det vært en referansegruppe knyttet til

prosjektet hvor Riksantikvaren og Concept har vært representert i tillegg til Statsbygg. Referansegruppen har hatt møter to ganger og har i tillegg kommentert på rapportutkast underveis.

### 1.3 Sentrale begreper

---

Prosjektet omfatter både vernede og fredede bygninger, med søkelys på såkalte formålsbygg. Dette er begreper som ikke nødvendigvis er helt entydige og derfor er det viktig med en klar definisjon av hva vi mener med disse begrepene.

**Fredet bygg:** Fredning er den strengeste formen for vern. Fredning gjøres etter kulturminneloven (eller svalbardmiljøloven), og brukes først og fremst for kulturminner som har en nasjonal verdi. Alle kulturminner som stammer fra før år 1538 er automatisk fredet (for samiske kulturminner er grensen år 1917). Ansvarlig departement (Klima- og miljødepartementet) kan gjøre enkeltvedtak om fredning av nyere bygg, hvor myndigheten er delegert til Riksantikvaren til å fatte vedtak om fredning etter kulturminneloven. Statens egne eiendommer kan fredes gjennom forskrift.

**Vernet bygg:** Vern av kulturminner skjer gjennom andre lover (plan- og bygningsloven, kirkeloven eller naturmangfoldloven) eller gjennom andre virkemidler (for eksempel statlige verneplaner, listeføring og tilskuddsordninger). Dette omfatter bygninger som har en lokal eller regional verdi. Begrepet vernede bygninger brukt generelt inkluderer også fredede bygninger.

**Formålsbygg:** Dette er bygg som er bygget for et spesielt formål, for eksempel et museum, sykehus eller fengsel. Gjennom formålet kan et bygg være spesialtilpasset slik at annen bruk krever endringer som er i konflikt med byggets opprinnelige funksjonstilpassede løsninger. Tilpasset gjenbruk kan medføre at verneverdi og funksjonalitet må

balanseres i verdsettingen av bygget. Statsbygg forvalter mange av de statlige formålsbyggene.

I teksten omtaler vi fredede og vernede bygg som vernede bygg, da dette begrepet også inkluderer fredede bygg.

Det er et bærende prinsipp i norsk forvaltning at hver statlig sektor har ansvar for miljøpolitikken innenfor egen sektor. Dette omfatter også ansvar for kulturminner innenfor hver sektor. Kongelig resolusjon om forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer trådte i kraft 1. oktober 2006 og denne pålegger alle statlige eiere av kulturhistoriske eiendommer å utforme sektorvise landsverneplaner og forvaltningsplaner for sine eiendommer. En landsverneplan inneholder verneverdige eiendommer i sektoren, og disse er kartlagt og valgt ut av sektoren/eiendomsforvalteren i samråd med Riksantikvaren. I tråd med resolusjonen (regjeringsvedtaket) danner landsverneplanene grunnlag for forskriftsfredning i henhold til kulturminneloven.

### 1.4 Leseveiledning

---

Rapporten starter med en beskrivelse av KVVU og KS1-prosessen, og metoden for den samfunnsøkonomiske analysen (alternativanalysen), se kapittel 2.

I kapittel 3 beskriver vi de verdier som vernede bygg, og kulturminner, kan ha og som det er viktig å synliggjøre i KVVU/KS1-prosessen.

I kapittel 4 redegjør vi for tidligere erfaringer med KVVU/KS1-prosesser som involverer vernede bygg, og hvilke svakheter som er blitt identifisert og som kan bidra til at disse byggenes verdi ikke tas tilstrekkelig hensyn til. Her presenterer vi også de fire casene/eksemplene som brukes videre i arbeidet.

I kapittel 5 tar vi for oss de identifiserte svakhetene i hvordan KVVU og KS1 praktiseres, og drøfter ulike muligheter for å håndtere disse svakhetene og få prosesser som bedre tar hensyn til og synliggjør både kostnadene og nytten av investeringstiltak for disse bygningene

I avsluttende kapittel, 6, presenterer vi et forslag til verktøy og metoder som skal bidra til å belyse og utrede beslutningsrelevante momenter ved investeringstiltak for fredede bygg på en mest mulig riktig måte i KVVU og KS1.

## 2 Statens prosjektmodell

I dette kapitlet beskriver vi kort Statens prosjektmodell, dvs. hvorfor og hvordan en konseptvalg-utredning og ekstern kvalitetssikring gjennomføres. Vi ser her spesielt på hvordan man gjennomfører den samfunnsøkonomiske analysen for tiltakene som vurderes i disse utredningene. Videre beskriver vi kort metoden for å vurdere ikke-prissatte effekter, da nytten (eller verdien) av vern som regel vurderes som en ikke-prissatt effekt i disse utredningene.

### 2.1 KVVU og KS1

I 2000 ble det innført en ordning for ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter, basert på erfaringer knyttet til kostnadsoverskridelser, forsinkelser og manglende realisering av nytteeffekter. Denne ordningen har over tid blitt utviklet, og består i dag av to deler, se også figur 2.1:

- KS1, som er en kvalitetssikring av konseptvalget før beslutning om å starte et forprosjekt
- KS2, som er en kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag før en eventuell investeringsbeslutning

Gjenstanden for KS1 er en forstudie, også kalt konseptvalgutredning (KVVU), som skal bestå av en behovsanalyse, et overordnet strategidokument, overordnede krav, mulighetsanalyse, alternativanalyse og føringer for forprosjektet.

Samlet omtales KVVU og KS-prosessene som Statens prosjektmodell.

Figur 2.1 Statens prosjektmodell med KS1 og KS2



Kilde: Finansdepartementet

Alle statlige investeringer som er beregnet å ha en kostnadsramme over 750 millioner kroner skal gjennomføre en KVVU, og denne skal så kvalitetssikres av eksterne konsulenter (KS1). Det er i dag seks selskapskonstellasjoner som har rammeavtale med Finansdepartementet for å gjennomføre KS1 og KS2.<sup>1</sup>

KVVU har til hensikt å kartlegge og drøfte det samfunnsmessige behovet som skal løses, hvilke mål en løsning skal bidra til å nå og ulike måter (konsepter) som behovet kan løses på. På dette nivået, og stadiet i planleggingen, er det ønskelig med en bred tilnærming til konsepter, dvs. at reelt forskjellige alternativer blir analysert og at man ikke allerede her låser seg ved én løsning.

En viktig del av KVVU-prosessen er å formulere samfunnsmålet, hva er det man egentlig ønsker at investeringen skal gi av effekt. Hvorfor er det viktig og riktig å bruke midlene på akkurat dette tiltaket? Samfunnsmålet skal gi den overordnede begrunnelsen for investeringen. Samfunnsmålet er førende for den videre prosessen, og hvis ikke dette målet ikke er det riktige så risikerer man en logisk brist i hele prosessen.

<sup>1</sup> Disse er: Atkins Norge, Promis og Oslo Economics; DNV GL, ÅF Advansi og Menon; Dovre group og transportøkonomisk institutt (TØI); Holthe Consulting, Samfunns- og næringslivsforskning, Proba samfunnsanalyse

og A-2 Norge; Metier og Møreforskning; PriceWaterHouseCoopers, Teleplan consulting, Concreto og Týrens.

Basert på behov og mål skal en i KVUen identifisere tilgjengelige alternativer/konsepter og gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av disse. Sistnevnte benevnes som alternativanalysen både i KVU og i KS1.

I KS1 gjøres det en vurdering av arbeidet som er gjort i KVU, og det kan for eksempel foreslås alternative samfunns mål hvis den eksterne kvalitetssikreren mener at formuleringen i KVU ikke er god nok. I KS1 kan det også identifiseres nye konsepter, og man kan velge å avskrive konsepter fra KVU i tilfelle disse vurderes som ikke realistiske. Videre skal kvalitetssikreren gjennomføre en egen alternativanalyse.

### Alternativanalysen

Alternativanalysen skal gi grunnlag for å vurdere om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt, dvs. om summen av nyttevirkinger overstiger summen av kostnadsvirkninger, samt gi grunnlag for å rangere og prioritere mellom alternative tiltak. Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom samlet betalingsvillighet for nyttevirkningene er høyere enn samlede kostnadsvirkninger og ulemper.

Alternativanalysen skal gjennomføres i tråd med til hver tid gjeldene veileder for samfunnsøkonomiske analyser, for tiden DFØ (2018), og rundskriv fra Finansdepartementet (Finansdepartementet, 2014). På den måten sikres sammenlignbarhet mellom ulike analyser, og det gir et godt rammeverk for på en systematisk måte å kartlegge, sammenligne og vurdere virkninger som oppstår ved ulike prosjekter og alternativer.

Noen viktige grunnleggende momenter i en alternativanalyse er:

- Alternativene skal sammenlignes med basis- eller nullalternativet, dvs. dagens situasjon, hvor det tas hensyn til allerede vedtatte

endringer som vil påvirke dagens situasjon og et minimum av vedlikehold.

- Alle relevante effekter (virkninger) skal identifiseres for hvert alternativ, samt hvilke aktører det er som berøres av disse.
- De identifiserte effektene skal prissettes så langt mulig, mens øvrige effekter skal behandles som ikke-prissette
- Usikkerheten i anslagene både for nytte og kostnader skal analyseres
- Fleksible løsninger og ulike gjennomføringstidspunkt bør vurderes.

Fordelingseffekter skal identifiseres, dvs. om kostnader og nytte av tiltakene fordeles ulikt på de aktører som blir berørt. Hvem som bør belastes for en kostnad eller få en større del av nytten er ikke et samfunnsøkonomisk spørsmål. Det kan imidlertid ha betydning for hvorvidt et tiltak er ønskelig å gjennomføre eller ikke, og skal derfor inngå som en del av alternativanalysen.

### 2.2 Prissette vs. ikke-prissette effekter

De effekter som identifiseres i alternativanalysen skal verdsettes så langt det er mulig og faglig forsvarlig. Dette sikrer at effektene får en felles måleskala, dvs. kroneverdien, og dermed kan sammenlignes med hverandre.

Prinsippet for prissetting er at kroneverdien av en positiv virkning settes lik det befolkningen samlet sett er villig til å betale for å oppnå den. Kostnader måles opp mot ressursenes verdiskaping i beste alternative anvendelse. For goder som omsettes på et marked er det som regel markedsprisen som benyttes for å verdsette en nytte eller en kostnad.

I teorien kan de fleste effekter prissettes, og det er utarbeidet en rekke metoder for å sette pris på goder som ikke har en markedspris. Disse

metodene bygger på prinsipper fra velferdsøkonomi, se for eksempel NOU (2013), Freeman m.fl. (2014) og Vista Analyse og NIKU (2016). Metodene er også i tråd med myndighetenes retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ 2018; Finansdepartementet, 2014). Det betyr at den økonomiske verdien av goder vurderes ut fra folks preferanser (konsumentsuverenitet), uttrykt som deres betalingsvillighet. Med andre ord betyr det deres vilje til å oppgi andre goder som gir dem nytte, målt i inntekt, for å oppnå en forbedring eller unngå et tap (forverring).

Det vil imidlertid alltid være noen effekter som ikke kan prissettes. Årsaker til dette kan for eksempel være:

- Manglende data og/eller ressurser, dvs. at det er ikke rom for å gjennomføre egne verdsettelsesstudier som del av den enkelte analyse.
- At det ikke er verken ønskelig eller etisk forsvarlig å prissette effekten. Betalingsvillighet kan for eksempel oppfattes som et fordelingsmessig tvilsomt prinsipp for vurdering av samfunnsnytte.

Det er imidlertid viktig at alternativanalysen identifiserer og vurderer også disse effektene på en god og konsistent måte slik at beslutningstaker får et godt grunnlag for å ta hensyn til dem. Ikke-prissatte effekter kan være avgjørende for om et tiltak bør i verksettes eller ikke.

En kvalitativ metode for å vurdere ikke-prissatte effekter er pluss-minusmetoden. Den er basert på metode for vurdering av ikke-prissatte virkninger i Statens vegvesens håndbok V712. Denne metoden anbefales også i DFØ (2018).

I pluss-minusmetoden vurderes de identifiserte virkningene først etter hvilken betydning de har, for samfunnet som helhet eller for berørte grupper,

deretter omfanget av effekten, dvs. i hvor stor grad tiltaket påvirker aktuelt område. Dette sammenstilles så i en konsekvens, se tabell 2.1.

Det er viktig at man legger mest mulig objektive kriterier til grunn i vurderingen av både betydning og omfang. Det krever gjerne innspill fra fageksperter. I Statens vegvesens håndbok V712 er det for eksempel spesifisert hvilken type fag som bør gjennomføre kartlegging og vurdering av ulike typer av ikke-prissatte effekter (Vegdirektoratet, 2018).

Tabell 2.1 Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

Betydning \ Omfang	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+ / ++	++ / +++	+++ / ++++
Middels positivt	0 / +	+ / ++	++ / +++
Lite positivt	0	0 / +	+ / ++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0 / -	- / --
Middels negativt	0 / -	- / --	-- / ---
Stort negativt	- / --	-- / ---	--- / ----

Kilde: Direktoratet for økonomistyring (2018)

### 2.3 Avgrensning av effekter som skal inkluderes

En KVV/KS1 skal fange inn alle vesentlige effekter av de foreslåtte tiltakene. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved hvor «langt ut» i kjeden man skal gå, skal man for eksempel bare inkludere direkte effekter, eller også effekter som skjer i andre ledd eller enda lenger ut. Et klassisk eksempel er miljøskader som skjer i fremstillingen av en innsatsvare i eget eller andre land.

Standardsvaret i en samfunnsøkonomisk analyse er at dette spørsmålet håndteres av prisene som brukes. Gitt at miljøet er tatt hensyn til gjennom "riktig" politikk (for eksempel avgifter eller ulike former for reguleringer), skal prisen gjenspeile

kostnaden for å ta hensyn til miljøet. Dette gjelder for varer som er produsert i Norge. For goder som er produsert utenlands tar man ikke med eventuelle ulemper i dette landet. Dette er begrunnet med at en samfunnsøkonomisk analyse kun skal ta hensyn til norske forhold.<sup>2</sup>

Samme resonnering, dvs. at det er prisen som regulerer avgrensningen, er også relevant når man ser på «output». Det betyr at man utgår fra at prisen på de goder som produseres inkluderer eventuelle ulemper eller nytte.

Det er disse prinsippene som ligger bak forutsetningen om å ikke inkludere eventuelle kostnader for rehabilitering av bygg som ikke lenger skal brukes av den aktuelle virksomheten. Man forutsetter altså her at bygget kan avhendes i et marked som betaler full pris (eller i hvert fall en pris som dekker de kostnader eier, staten i dette tilfelle, har). Det er imidlertid ikke sikkert at et fredet eller vernet formålsbygg kan selges eller leies ut til normal markedspris. I et slikt tilfelle kan det metodisk være mer riktig å inkludere hele eller deler av kostnadene for rehabilitering tilpasset ny bruk i de alternativer som innebærer fraflytting.

---

<sup>2</sup> I prinsippet skal alt som påvirker ressursbruken eller velferden til noen i samfunnet, tas med, men dette begrenses til virkninger for grupper i Norge. Ifølge DFØ (2018) kan det i noen tilfeller være grunn til å inkludere virkninger for områder eller land utenfor Norge. Dette kan for eksempel

være relevant ved utredninger av globale miljøvirkninger der Norge har forpliktet seg gjennom internasjonale avtaler, eller ved utredninger av bistandsprosjekter som finansieres av Norge.

### 3 Verdier knyttet til fredede eller vernede formålsbygg

I dette kapitlet redegjør vi kort for hvilke verdier som fredede eller vernede formålsbygg kan ha for samfunnet. Begrunnelsen for å beskrive disse verdiene er at det er disse som vil bli satt i spill når et bygg vurderes omdisponert eller ved en omfattende renovering av bygningen.

Det er endringer i disse verdiene som skal kartlegges i alternativanalysen og verdsattes enten som en prissatt eller ikke-prissatt effekt.

Det er samtidig viktig å synliggjøre hvordan verdien som knyttes til de vernede byggene vektet og hensyntas opp mot andre hensyn.

Kapitlet starter med en kort drøftelse av hva som menes med verdier, for deretter å drøfte mulige verdier som fredede og vernede formålsbygg kan ha. Videre drøfter vi måter å operasjonalisere, eller måle, endringer i disse verdiene på samt hvordan de kan vektet. Til sist omtaler vi noen eksisterende veiledere for verddivurderinger av kulturminner, med den hensikt å finne ut om det er noe å lære av disse

#### 3.1 Verdier knyttet til kulturminner

Kulturminner kan ha nytte for samfunnet lokalt, regionalt og/eller nasjonalt. I en samfunnsøkonomisk analyse ønsker en å identifisere og måle effekter for samfunnet/nasjonen Norge som helhet, dvs. for alle berørte parter uansett hvor i landet man befinner seg. I utgangspunktet er det ønskelig å måle «mest mulig» av et kulturminnes samfunnsnytte. Dette kalles den totale samfunnsøkonomiske verdi (samfunnsnytte); målt som summen av produsentoverskudd og konsumentoverskudd. Disse samfunnsøkonomiske verdiene kan deles inn i bruksverdier og ikke-bruksverdier, som defineres på følgende måte:

**Bruksverdier:** Dette er verdier som generes når kulturminnet brukes. Dette kan for eksempel være

verdier som ansatte, klienter og besøkende opplever når de er i bygningen. I noen tilfeller kan noe av disse verdiene gi opphav til faktisk økonomisk omsetning, for eksempel i form av inngangsbilletter eller serveringstjenester. Fratrullet utgifter blir dette nettoinntekt, som omtales som produsentoverskudd i økonomisk terminologi. De berørte kan imidlertid også ha et såkalt konsumentoverskudd, som er deres nettonytte av å oppleve kulturminnet. Konsumentoverskuddet fremgår ikke av billettinntekter etc., men kan beregnes ved nærmere undersøkelser av de berørtes betalingsvillighet *utover* det de i dag betaler for å oppleve kulturminnet. Konsumentoverskuddet omfatter også bruksverdien til dem som bor i eller ved kulturminnet, og som blant annet reflekteres i eiendomsverdiene. Bruksverdier kan også omfatte verdier som kunnskapsutvikling ved vedlikehold av kulturminner.

**Ikke-bruksverdier;** Dette handler om verdien av å bevare kulturminnet uavhengig av bruken, ut fra et ønske om å bevare dets eksistens for dagens og for fremtidige generasjoner, også kalt eksistens- og bevaringsverdier. Slike verdier kan oppleves av mange flere enn dem som faktisk oppholder seg i eller rundt kulturminnet. Hvor mange som kan oppleve denne verdien avhenger bl.a. av hvor unikt kulturminnet er, hvor tilgjengelig det er og om det primært har lokal eller nasjonal verdi. En vernet bygning kan selvsagt ha høy lokal verdi, men hvis det finnes mange tilsvarende bygg andre steder i landet kan den nasjonale verdien være mer begrenset. Generelt kan en utgå fra at bygninger som er fredet har en høyere nasjonal verdi enn bygninger som er vernet gjennom plan- og bygningsloven eller andre lover enn kulturminneloven. For å beregne denne type verdier, må det gjennomføres egnede målrettede spørreundersøkelser av representative utvalg av den aktuelle, berørte befolkning.



En del av samfunnsnyttan, eller verdien, av et kulturminne kommer således til uttrykk gjennom priser og kan dermed behandles som en prissatt effekt i en alternativanalyse. Men en stor del av samfunnsnyttan gjenspeiles ikke, eller i hvert fall ikke direkte, i lett observerbare markedspriser. Som beskrevet i kapittel 2.2 er det utviklet flere metoder for økonomisk verdsetting av goder og tjenester som ikke har markedspriser.

Det finnes flere måter å klassifisere verdier på. Riksantikvaren benytter for eksempel terminologien kunnskapsverdier, opplevelsesverdier og bruksverdier (Riksantikvaren, 2013a):

- Kunnskapsverdier handler om kulturminnene som kilde til kunnskap om og forståelse av fortiden, og omhandler for eksempel bygnings-, material-, stil-, arkitektur- og forvaltningshistorie.
- Opplevelsesverdier er knyttet til ulike gruppers opplevelser og er dermed mer personlige eller individuelle enn kunnskapsverdiene. Dette omfatter for eksempel arkitektonisk og estetisk verdi, symbol- og identitetsverdi.
- Bruksverdier er i stor grad det samme som bruksverdier omtalt over, dvs. kulturminnene som en økonomisk ressurs.

Riksantikvarieämbetet (2015) bruker en inndeling i kulturhistoriske, estetiske og sosiale verdier, og hvor disse verdiene skapes i menneskers bevissthet og kan beskrives som en tidsbunden og relativ vurdering utfra ulike parametere, hensikter og aktører. Kulturhistoriske verdier er knyttet til vesentlige samfunnsressurser og må derfor vurderes i et langsiktig perspektiv. Ved vurderingen er det viktig å beskrive og forklare de egenskaper som representerer ulike verdier. Egenskaper er de faktiske attributter et objekt har, men verdien knyttet til denne egenskapen vil variere, bl.a. avhengig av

hvor unik denne egenskapen er. Før eventuelle inngrep i en bygning er det viktig at det finnes en beskrivelse av de egenskaper som er tilskrevet kulturhistoriske verdier.

- *Kulturhistoriske aspekter:* utforming og innhold, funksjoner og betydning – egenskaper som finnes hos alle bygninger og andre kulturhistoriske objekter, inkl. virksomheter og tradisjoner. Egenskapene kan vurderes etter hvor viktige og tydelige de er som gjenspeilende uttrykk for ulike utviklings- og hendelsesforløp, tidsperioder og plasser. Vurdering av et objekts attraktivitet, bruksverdi, konflikt med andre interesser enn de kulturhistoriske skal ikke ta med i betraktningen – men tas med i andre faser av prosessen.
- *Estetiske aspekter:* romlige, visuelle, akustiske og andre opplevelsesbare egenskaper. Kan deles inn i hhv. arkitektoniske og kunstneriske egenskaper. Arkitektur: fasader, romplanering, planløsning, lys, materialer og detaljer mv. Kunstneriske: utsmykkinger, malerier mv. Vurderinger ut fra estetiske aspekter er til dels sammenfallende med de egenskaper som verdsettes kulturhistorisk.
- *Sosiale aspekter:* hvordan mennesker forstår, opplever, bruker og forholder seg. Kan vurderes ved bruk av sosiale, psykologiske eller økonomiske metoder og modeller. Intervjuer og brukerundersøkelser brukes gjerne. Kartlegges gjennom undersøkelser av folks betalingsvillighet (hedonisk prising, reisekostnader mv). Gjerne basert på samme egenskaper som de kulturhistoriske og/eller estetiske aspektene, men opplevelsen eller relasjonen kan være der uavhengig av den kulturhistoriske bakgrunnen eller de estetiske verdiene/kvalitetene – handler om hvordan folk opplever dette.
- *Økologiske aspekter:* lite relevant for bygninger, relaterer seg mer til landskap, men kan også

fange opp i seg gjenbruk av eldre objekter og fortsatt bruk av bygninger fremfor nybygg.

- *Økonomiske aspekter:* Bedrifter eller individers direkte nytte av objektet, objektets direkte eller indirekte påvirkning på lokalt næringsliv (ringvirkninger). Utgifter og inntekter for kommunen (offentlig sektor). Samfunnsøkonomisk nytte og effekter som ikke uttrykkes direkte i monetære termer (kulturøkonomi, miljøøkonomi).

Det er viktig å være klar over at det ikke finnes en gitt målestokk eller enhetlig terminologi for hvordan en verddivurdering kan gjøres. Utfordringene med å måle og beskrive dette må imidlertid ikke lede til slutninger om at verdienes betydning er mindre, og at spørsmålene er uten særlig beslutningsrelevans.

Ofte kan det være behov for å bruke flere ulike verdibegreper og kategorier, men samtidig være klar over risikoen for dobbelttelling av verdier hvis det egentlig er samme verdi som inngår i flere begreper eller kategorier.

Et kulturminne kan som regel heller ikke vurderes isolert sett. De inngår i en kontekst i en vid forstand og bør ses i sammenheng med bl.a. andre tilsvarende kulturminner, dvs. at det har betydning hvor unikt kulturminnet er. Finnes det få eller ingen andre bevarte objekter som representerer samme historie eller arv så får kulturminnet en høyere verdi enn om det finnes mange tilsvarende objekter.

### 3.2 Verdier ved statlige formålsbygg

Flere av de statlige formålsbyggene er fredet eller vernet basert på en kulturhistorisk vurdering der både bruken av (formålet med) bygningen og dets arkitektoniske kvaliteter legges til grunn. Det betyr at videre bruk av bygningen ikke bør ses isolert fra det opprinnelige formålet.

Som grunnlag for å vurdere hvilke kulturhistoriske verdier som settes i spill og hvilken konsekvens en fraflytting fra et vernet formålsbygg medfører er det sentralt å få tydelig fram hvilke verdier vernet beskytter og vise byggenes/anleggenes kvaliteter og potensiale:

- Har objektet en spesiell *symbolverdi* knyttet til institusjonens tradisjon, plassering i bybildet, tidsdybde etc. Hva er byggets tilknytning til historiske epoker eller hendelser av betydning.
- *Erstatningsmuligheter:* kan objektet byttes ut med et annet og dekke samme verdi (strong vs weak sustainability). Dette viser seg ofte å være utslagsgivende for virksomhetens vurdering når et nybygg samlet kommer fordelaktig ut samfunnsøkonomisk, men der den kulturelle verdien går tapt eller ikke gis stor nok vekt.
- Sammenhengen mellom kulturminneverdi og bruk/opprinnelig bruk (*formål*).
- Er det grunnlag å anta at verneverdien er forskjellig i de ulike konseptene? Dvs. at verdien påvirkes av hvordan bygget brukes.
- Betydningen av tidsdybde og tilhørighet for virksomheten (som merkevare/orienteringspunkt). Er det kulturminneverdi knyttet til tradisjonsrik bruk av bygget på en måte som gjør at bygget og virksomheten oppfattes som ett? Er virksomheten knyttet til bygget/stedet og dermed viktig for viten om hvor du henter kompetansen/innholdet?

Fredningens formål og verdier som ønskes beskyttet for hhv. Norges veterinærhøgskole og Bergen tingrett er beskrevet i Boks 3.1 og 3.2. Her fremgår det tydelig at det er arkitektoniske og kulturhistoriske hensyn som ligger til grunn for fredningen, men også at formålet med bygningene har stor betydning. Veterinærhøgskolen representerer en institusjonshistorie, mens tinghuset er en

viktig representant for tinghusene oppført i perioden 1930-1950. Det impliserer at man i vurderingen av verdiene ikke kan se vekk fra hva bygningen opprinnelig er bygget for og brukt til historisk.

### Boks 3.1 Fredning av Norges veterinærhøgskole

Fredningen skal sikre enkeltbygningene, bygningenes innbyrdes sammenheng samt kulturhistoriske verdier knyttet til anlegget som helhet.

**Formål:** Formålet er å sikre veterinærhøgskolens bygninger og gårds plass/park som et påkostet undervisningsanlegg fra årene etter 1. verdenskrig. Formålet er videre å ta sikre Lindern gård med sosial- og skolehistorisk verdifulle bygninger. Begge anlegg, som brukes av Norges veterinærhøgskole, har høy kulturhistorisk og arkitekturhistorisk verdi.

**Begrunnelse:** Veterinærhøgskolen representerer en institusjonshistorie med en spesialisert bygningsmasse oppført for å dekke veterinærutdannelsens spesielle behov. Anlegget er tegnet av arkitekt Bredo Greve og er en god representant for arkitekturidealene rundt 1920; i overgangen mellom den nasjonalromantiske nybarokken og 1920-årenes nyklassisisme. Skoleanlegget ble planlagt og oppført som et strengt og storslått symmetrisk anlegg med hovedakse ut mot General Birchs gate. I Norge er dette den første formålsbygde og eneste høyskole for utdanning av veterinærer.

Komplekset omfatter også Lindern gård, der våningshuset fra 1820 er fredet, samt institusjonsbygningen oppført for Magdalenastiftelsen på 1880-tallet med en lang historie som kvinnehjem og spesialscole for gutter.

Kilde: Forskrift om fredning av Statens kulturhistoriske eiendommer

### Boks 3.2 Fredning av Bergen tinghus

Fredningen omfatter bygningens eksteriør og interiør og inkluderer hovedelementer som konstruksjon, fasadekomposisjon, planløsning, materialbruk, overflatebehandling og bygningsdeler som vinduer, dører, gerikter, listverk og detaljer som skilt og dekor m.v. Fredningen omfatter også løst inventar. Fast inventar som skap, ovner m.v. er fredet som del av interiøret.

**Formål:** Formålet med fredningen er å sikre Bergen tinghus som en arkitekturhistorisk og kulturhistorisk viktig representant for tinghusene oppført i perioden 1930 - 1950-tallet, sikre hovedstrukturen i det arkitektoniske uttrykket og detaljeringen samt å opprettholde opprinnelig rominndeling med opprinnelige og eldre bygningsdeler, overflater og materialbruk, belysning, armaturer og detaljer.

**Begrunnelse:** Bergen tinghus ble oppført i årene 1929 - 1933 etter tegninger av arkitekt Egill Reimers som sammen med sine to assistenter, arkitektene Rohde og Nordtvedt, også tegnet bygningens interiører med møbler og annet inventar. Bygningen har arkitektoniske kvaliteter med assosiasjoner til italienske bypalasser. Formen er en sluttet, kubisk form med en kraftig utstikkende gesims. Et mektig og høytidelig inngangsparti springer ut av fasaden med fire kraftige teglsteinspilarer som omkranser tre spissbuede inngangsåpninger og lagretssalens tre buede vinduer like over. De spesialtegnede interiørene og møblene i en barokk karakter har høy materialkvalitet og er av stor arkitekturhistorisk verdi. Inventaret har fulgt bygningen og hele tiden vært i bruk. Det er viktig at inventaret som fredes tas vare på og fortsatt forblir i Bergen tinghus.

Kilde: Forskrift om fredning av Statens kulturhistoriske eiendommer

### 3.3 Måling av verdier

I en samfunnsøkonomisk analyse vil verdiene av et kulturminne, i den grad de blir påvirket av det tiltaket som vurderes, behandles som prissatte eller ikke-prissatte effekter. Til hjelp ved vurderingen av disse effektene/endingene kan det være nyttig å bruke en form for indikatorer. Spesielt i de tilfeller verdiene ikke kan måles direkte må man finne noen andre målbare enheter som er mer eller mindre direkte korrelert til den verdien man ønsker å si noe om.

For å utvikle, vurdere og teste indikatorer som skal fange opp ulike aspekter ved samfunnsnyttens av de aktuelle bygningene, kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i verdien for ulike aktører som kan antas å ha nytte av bygningen. Indikatorene kan for eksempel inkludere:

- Verdier for de som arbeider i bygningen
- Verdier for kunder/klienter/publikum
- Verdier for eventuelle andre besøkende
- Verdier for øvrige innbyggere lokalt, regionalt og nasjonalt
- Verdier for næringslivet lokalt
- Ikke-bruksverdier for dem som ikke besøker bygningen eller nærområdet, men allikevel har en nytte eller glede av å vite at bygningen eksisterer

Ettersom de aktuelle indikatorene vil være av ulik karakter, er det mest sannsynlig behov for indikatorer som måles i forskjellige enheter:

- Kroner; for eksempel for å måle direkte og indirekte verdiskaping, bruks- og ikke-bruksverdier.
- Kvantifiserte fysiske enheter; for eksempel for å måle eller telle antall besøkende, tilreisende, sysselsatte osv.
- Kvalitative; for eksempel for å måle kulturmiljøets betydning for innbyggernes tilhørighet, betydning for tilflytting osv.

### 3.4 Veiledere for verdivurderinger

Det finnes en rekke veiledere for hvordan man skal gjennomføre verdivurderinger av kulturminner. De fleste av disse har som formål å være en hjelp ved vurdering av enkeltobjekter eller kulturmiljøer for en eventuell fredning eller annet formelt vern. Det betyr bl.a. at verdiene som kartlegges er å betrakte som absolutte verdier, mens man i en KVVU og KS1 egentlig er interessert i endringene i disse verdiene, sammenlignet med dagens situasjon (nullalternativet). Men å ha kunnskap om de absolutte verdiene er nødvendig for å kunne vurdere hvor store endringene kan bli. Det er derfor viktig at den som skal gjøre en vurdering av disse verdiene har kjennskap til hvilke verdier som er relevante og hvordan størrelsen på disse kan vurderes. Noen utvalgte veiledere som kan være nyttige i dette henseende er:

- DIVE<sup>3</sup> er en kulturhistorisk stedsanalyse for landskap, byer og steder (Riksantikvaren, 2018). I analysen samles, systematiseres, tilrettelegges og formidles kunnskap om kulturarven. En DIVE-analyse kan anvendes på ulike

<sup>3</sup> **Describe**/beskrive: hva forteller dagens bygning om opprinnelse, utvikling og karakter? **Interpret**/fortolke: hvorfor har enkelte elementer og karaktertrekk i bygningen hatt spesiell samfunnsmessig betydning? **Value**/vurdere: hvilke historiske elementer og karaktertrekk har spesiell

verdi, kan de utvikles og hvor går grensen for hva de tåler? **Enable**/aktivere: hvordan kan stedet prioriterte, historiske karaktertrekk og ressurser forvaltes og utvikles?

nivå i planlegging og stedsutvikling, fra kommunenivå, by og stedsnivå til bygningsnivå. Den kan også bidra til å skille viktige kulturhistoriske verdier og kvaliteter fra mindre viktige.

- Riksantikvaren har utarbeidet en veileder for verdsetting av kulturminner, hvor verdiene er delt inn i tre typer: opplevelser, kunnskap og bruk (Riksantikvaren, 2013a). Veilederen har en sjekklister hvor man dels skal oppgi hvilke av disse verdiene som er relevante, hvilke egenskaper det aktuelle kulturminnet har, hva som kjennetegner det sammenlignet med andre kulturminner, dvs. hvor sjeldent det er. I tillegg har man en «metode» for å vekte de forskjellige verdiene bl.a. etter hvor betydelesefulle de er.
- Veileder for verneverdier i kirker bruker samme type verdier som Riksantikvaren, dvs. kunnskaps-, opplevelses- og bruksverdier, men med tilpasninger til særtrekk ved kirkebygninger, se Andersen m.fl (2015). Veilederen har en mer fyldig forklaring til hver av verdiene, og forslag til kriterier som kan brukes ved verdsettingen. Sistnevnte inkluderer nok så konkrete anbefalinger av vurderinger som bør gjøres.
- Statens vegvesen har en omfattende håndbok for konsekvensanalyser i veg- og gateplanlegging, håndbok V712 (Vegdirektoratet, 2018). For konseptvalgutredninger er denne håndboken i mange henseenden for omfattende, men prinsippene knyttet til beregning og vurdering av både prissatte og ikke-prissatte effekter bør uansett følges, også om detaljeringsgraden tilpasses. V712 beskriver utførlig hvordan kulturminner skal behandles som en ikke-prissatt effekt i en konsekvensanalyse, og hvordan betydning, omfang og konsekvens skal beregnes.

## 4 Eksempler på gjennomførte KVU/KS1 for statlige formålsbygg

I dette kapitlet redegjør vi kort for funnene i Concept-rapporten *Den glemte kostnaden når staten bygger nytt* (Stendebakken 2018), som utgjør er en viktig bakgrunn for vurderingen av hvordan man på en bedre måte kan synliggjøre vernehensyn i lokaliseringsprosesser. Videre beskriver vi kort momenter fra KVU/KS1 for de fire eksemplene som er valgt ut både for å gi innspill til mangler i eksisterende prosesser og som utgangspunkt for uttesting av hvordan hensynet til de vernede formålsbyggene kunne vært bedre redegjort for.

### 4.1 Den glemte kostnaden

Stendebakken (2018) er en kartlegging av kostnader for fraflytting av fredede eller vernede bygg i større statlige investeringstiltak, og hvordan dette er håndtert i KVU/KS-prosessen. Rapporten konkluderer med at dagens praksis for håndtering av fredede og vernede bygg i KVU/KS1 er mangelfull, og at det ikke eksisterer gode og enhetlige verktøy for vurdering av prissatte og ikke-prissatte effekter knyttet til fredede eller vernede formålsbygg.

Stendebakken (2018) analyserer ni gjennomførte KVU/KS1 som inkluderer fredede eller vernede statlige formålsbygg. Hensikten i analysen var å finne hvorvidt fraflyttingskostnader er inkludert i de utvalgte analysene og i tilfelle hvordan dette er tatt hensyn til. Av de ni KVU/KS1-prosesser som er analysert er det kun fem som har en (til dels svært) begrenset diskusjon av fraflyttingskostnader (Nasjonalmuseet, Norges veterinærhøgskole, Kulturhistorisk museum, Regjeringskvartalet og Ny rettsbygning i Bergen), og det er kun i en dette er viet relativt stor plass (Tullinløkka). I de tre prosjektene som overhode ikke diskuterer fraflyttingskostnaden er det imidlertid en premisse at man ikke skal flytte ut fra de vernede bygningene.

I tillegg til å se på håndtering av fraflyttingskostnadene trekker Stendebakken (2018) opp en rekke momenter som forfatteren mener har betydning for at vernede bygg i mange tilfeller kommer uforholdsmessig dårligere ut enn nybygg. Flere av disse momentene bør problematiseres i utviklingen av et verktøy for bedre håndtering av disse byggene. Vi har valgt å sortere momentene i 5 kategorier:

#### 1. Prosessuelle momenter

- Hvor godt prøver man ut mulighetsrommet, særlig det formelle vernets tålegrense?
- Er det støttefunksjonene som er minst fornøyd med institusjonens lokaler, mens publikum og fagmiljø ikke nødvendigvis opplever dette?
- Tillegges momentet at et nybygg betyr at en slipper to flyttinger, støy og ulemper i byggefasen for stor vekt?
- Bli Riksantikvaren, plan- og bygningsetater mv. vurdert som saksbehandlere istedenfor som fagmiljøer som kan komme med konstruktive løsninger?

#### 2. Beregning av (markeds)verdi

- Kan den aktuelle bygningen selges for markedspris?
- Er den forventede avkastningen riktig vurdert eller forventes at det offentlige selger billigere enn en privat eier ville gjort?
- Er det riktig å sette verdien av bygningen til 0? Hva er den reelle restverdien av bygningen?

#### 3. Håndtering av kostnader for bevaring

- Hva vil det koste å sette bygningen i stand til ny bruk og i tråd med fredningsgrunnlaget?
- Er det riktig å legge på vedlikeholdsetterlep som en prosjektkostnad når dette heller kan

eller bør vurderes som en lovpålagt kostnad (ref. vernestatus)?

#### 4. Hensyn til andre verdier

- Vektlegger man arkitektonisk kvalitet, identitet og tradisjon i tilstrekkelig grad?
  - Har man for kort tidshorison for investeringens levetid sammenlignet med bygningens (særlig en fredet bygning) levetid?
  - Bør man forvente en positiv utvikling i bygningens verdi og sjeldenhet over tid (realprisjustering)?
- #### 5. Antakelser om forskjeller mellom eksisterende og nye bygg
- Er nybygg alltid mer miljøvennlig/energieffektivt enn fortsatt bruk av eksisterende bygg (særlig gitt at eksisterende fredet bygg uansett vil bestå)?
  - Er eldre bygninger mindre arealeffektive enn nye bygg?
  - Er inneklima alltid mer utfordrende i eldre bygninger enn i nye?
  - Vektlegges ulemper ved eldre bygninger i større grad enn fordelene?
  - Er forventningene knyttet til nybygg en ønskeliste mer enn en reell vurdering?

## 4.2 Beskrivelse av eksemplene

Uten å gjenta Concept-rapporten er KVV/KS1 for de fire valgte eksemplene gjennomgått med tanke på å identifisere hvorfor beslutningsgrunnlaget ikke oppfattes å være et godt nok med tanke på hvordan kulturminneverdi har hatt betydning for valget av konsept. Utløsende behov, mandat for utredningen, behovsanalyse og samfunns-/effekt mål er sentrale faktorer for hvordan de ulike alternativene vurderes og rangeres og hvordan kulturminnehensyn vektes.

De fire eksemplene er beskrevet stikkordsmessig med vekt på å synliggjøre beslutningsrelevante erfaringer fra KVV/KS1-prosessen for hvert av eksemplene. Erfaringene fra de fire eksemplene bidrar med ulike momenter som vi har trukket ut til videre vurdering av hvordan framtidige KVV/KS1-prosesser kan forbedres.

### 4.2.1 Bergen tingrett

I perioden 2016-2017 ble det gjennomført en KVV for lokaliseringen av Bergen tingrett, ved Statsbygg i samarbeid med OPAK, Metier og DARK (Statsbygg, 2016). Denne KVV ble kvalitetssikret av Proba, A2, SNF og Holte Consulting, se Holte Consulting m.fl. (2017a).

#### Utløsende behov

*Domstoladministrasjonen mener Bergen tingrett og Nordhordland tingrett i nåværende Bergen tinghus ikke har tilfredsstillende lokaler. Arbeidsforholdene er dårlige og fukt og soppskader har skapt helseutfordringer for de ansatte. Rettsalene er for små og for få. Sikkerheten for de ansatte og brukere er heller ikke godt nok ivaretatt.*

*Regjeringen vil evaluere domstolstrukturen. Det må synliggjøres hvordan de ulike konseptene vil kunne tilpasses en endret domstolstruktur.*

Kilde: KVV for Bergen tingrett

#### Behovsanalysen

1. Behov for rehabilitering av Bergen tinghus
2. Behov for kapasitet (arealer)
3. Behov for en funksjonell rettsbygning (riktig sammensetning mellom store og små rettsalene, og bedre grunnleggende funksjonalitet)
4. Behov for samhandling i straffesakskjeden (domstoler, politi og fengsel)

5. Behov for sikkerhet (økning av sikkerhetsnivå)
6. Behov for vern (vern av bygning og interiør)
7. Behov for tilgjengelighet (lett tilgjengelig for brukere og ansatte), samt tilgang til offentlig kommunikasjon)
8. Bymessige behov

**Prosjektutløsende behov:**

Fremskaffe sikre, effektive og funksjonelle rettslokaler som kan ivareta domstolenes behov for tillit og avvikling av domstolenes oppgaver i Bergen.

**Strategimål:**

Rettsbygningen i Bergen er en uavhengig, sikker, effektiv og funksjonell rettsbygning i et 50 års-perspektiv.

**Effektmål:**

1. Kapasitet og fleksibilitet
2. Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling
3. Funksjonell rettsbygning
4. Samhandling
5. Nødvendig sikkerhetsnivå
6. Tilgjengelighet
7. Bymessige behov (Rettsbygningen fremstår som attraktiv og velfungerende i et byutviklings-perspektiv)

Det er inkludert sju viktige krav basert på behov og målsettinger der alle er vurdert som sentrale for å få en god løsning for framtidig rettsbygning i Bergen (svært likt effektmålene, men med vern som et 'nytt' krav), se tabell 4.1. Krav 1, 2, 4, 5 og 7 har høyest betydning.

Tabell 4.1 Krav og indikatorer i KVVU Bergen tingrett

Effektmål	Indikator
V1: Kapasitet fleksibilitet	Jo mer robust et alternativ er for å kunne håndtere fremtidig vekst i antall rettsaker og antall ansatte, desto høyere måloppnåelse. Dette gjelder også fleksibilitet i forhold til å kunne slå sammen flere rettsbygninger i fremtiden
V2: Funksjonell rettsbygning	Jo mer robust et alternativ er ansett i forhold til å kunne være en funksjonell rettsbygning i dag og i fremtiden, jo høyere måloppnåelse.
V3: Samhandling	Måles gjennom avstand mellom rettsbygning, politi og andre i straffesaks kjeden
V4: Har nødvendig sikkerhetsnivå	Måles gjennom alternativenes evne til å ivareta behovet for sikkerhet
V5: Tilgjengelighet	Måles gjennom sentral beliggenhet og tilgang til offentlig kommunikasjon
V6: Bymessige behov	Innspill fra kommune og interessenter. Vurdering av tomtelokaliserings opp bymessige behov
V7: Vern	Måles gjennom alternativenes evne til å ivareta behovet for vern av bygninger og inventar

Kilde: KVVU for Bergen tingrett

**Alternativanalysen**

Alternativanalysen inneholder hele åtte alternativet:

1. Nullalternativet (varighet cirka fem år). Etter cirka fem år vil dagens rettsbygning ha et større rehabiliteringsbehov som i praksis medfører at man er inne i et av de andre alternativene .
2. Nullplussalternativ (leie) – dagens rettsbygning med leie av ekstra arealer i henhold til behov.
3. Nullplussalternativ (kjøp) – dagens rettsbygning med eie av ekstra arealer i henhold til behov.
4. Nybygg på Tollbodkaien.
5. Nybygg på Trekanttomten.
6. Nybygg på Mindemyren.
7. Nybygg sentral tomt.
8. Leie av lokaler.

Alternativ 2 og 5 rangert likt/best i KVVU, men med 4-for vern i alternativ 5.

I oppfølgingsmøte med Justis- og beredskaps-departementet og Finansdepartementet (12.2.16) ble det fremmet ønske om å drøfte relevante



aspekter omkring vern som ble knyttet til tre ulike scenarier:

1. Bergen tinghus vil i fremtiden fortsatt eies av staten uavhengig av konklusjonene i denne rapporten.
2. Alternativ bruk av Bergen tinghus av annen offentlig virksomhet.
3. Salg av Bergen tinghus.

SØA/NIKUs oppsummering av momenter som bør vurderes:

- Ledelse og brukere påpeker funksjonelle mangler ift. en moderne rettsbygning.
- Behovet for vern omtalt i kap. 2.4.5 under Interessentgruppers behov med fokus på tilbakeføring til opprinnelig stand.
- Som føring i forprosjektfasen er påvirkning gjennom en samspillentreprise (med entreprenør) vurdert å ha liten nytteeffekt siden løsninger allerede er låst gjennom fredningen.
- Påpeker at samfunnsøkonomisk analyse favoriserer nybygg framfor vern, men at verdien av vern ikke har fasitløsninger og at verneverdige bygninger gjerne taper pga rehabiliteringskostnad og dårligere funksjonelle løsninger.
- Nybygg scorer best på de **fleste** av ikke pris-satte effekter (burde det være andre/flere/færre).
- Effekten knyttet til vern vurdert til 4- for alle alternativer som medfører flytting av virksomheten pga at byggets formål endres.
- Kostnader knyttet til arkitekttjenester, konkurranse og prosess ved nybygg er ikke inkludert.
- Bidrag til bymiljø (og kulturverdier) vurdert som negativt ved nybygg og positivt ved bevaring.

#### 4.2.2 Norges veterinærhøgskole

Utredningen av lokalisering av Norges veterinærhøgskole (NVH) ble gjennomført før KVVU ble en del av den eksterne kvalitetssikringen. Det finnes dermed ikke noen ordinær KVVU, men det er gjennomført utredninger som tilfredsstillende Finnsdepartementets krav knyttet til behovsanalyse, overordnet strategidokument, kravdokument og alternativanalyse.

Lokaliseringsanalyse (10.03.05) og Alternativanalyse (29.09.05) utført av Rambøll og Torsten Ramberg (Rambøll & Ramberg, 2005a) og (Rambøll & Ramberg, 2005b) . Behovsanalyse, strategi og krav utført av Metier (Metier, 2006).

KS1 utført av Dovre International og TØI (Dovre International & TØI, 2006)

#### Behovsanalysen

Behovsanalyse basert på globale utfordringer og hva som er NVHs/VIs samfunnsoppdrag:

- skaffe nok vann og mat av tilstrekkelig kvalitet
- garantere en jevn forsyning av mat på hele kloden
- sørge for at maten er trygg -bade ernæringsmessig og ved fravær av smittestoffer, giftstoffer og forurensninger
- hindre spredning av alvorlige dyresykdommer (til dels med et zoonotisk potensial)

Norges veterinærhøgskole har som samfunnsoppdrag å fremme god dyrehelse og dyrevelferd, trygge matvarer og bærekraftig bioproduksjon gjennom å gi utdanning og drive forskning på et høyt faglig nivå innenfor veterinærmedisin og tilstøtende fag.

Veterinærinstituttet er et nasjonalt forskningsinstitutt som har som samfunnsoppdrag å fremme god helse og velferd hos dyr og fisk, trygge matvarer og bærekraftig bioproduksjon.

## Mål og strategi

Strategi oppdelt i samfunns mål og effektmål (KS 1 vurderer disse som generelle mål for virksomheten og dermed ikke relevante for KS1 og at de er uegnede som grunnlag for videre analyse):

### Samfunns mål

Fremme god fiske- og dyrehelse, fiske- og dyrevelferd, trygge matvarer og bærekraftig bioproduksjon, på grunnlag av behov i grønn, blå og rød sektor

### Effektmål

Virksomhetens langsiktige mål med resultater, gevinster og nytte som skal oppnås for virksomheten (funksjonell bygningsmasse, plassering av funksjoner, forskriftskrav, potensial for framtidig utvikling av bygningsmassen)

### Kravdokumentet

Kravmatrise basert på NVs/VIs behov med funksjonskrav knyttet til kapasitet, kvalitet og organisering

### Alternativanalysen

I alternativanalysen drøftes to alternativer i tillegg til nullalternativet:

#### 0. 0-alternativ

1. Adamstuen (a/b – dagens/økt studenttall)
2. Ås/UMB (a/b – dagens/økt studenttall)

Totale investeringskostnader er vurdert å være rundt 30 prosent lavere for Alternativ 1 enn for Alternativ 2 (inkludert salg av området på Adamstuen)

### SØA/NIKUs oppsummering av momenter som bør vurderes:

- Fokus på organisatorisk samarbeid og tilhørighet og lokalisering som en følge av dette.
- Organisatorisk sammenslåing (av NVH og UMB) anbefalt av Norumutvalget i 2003, for å

styrke faglig miljø og utnytte utstyr og fasiliteter optimalt, men delt syn på fysisk sammenslåing.

- Mens VIs lokaler stort sett er tidsmessige, er NVHs kliniske fasiliteter utdatert og til dels kondemnable og en må uansett i nær fremtid gjøre betydelige investeringer for å sikre en forsvarlig drift. NVHs øvrige bygningsmasse (2/3) er tidsmessig.
- Det er behov for generell opprustning av bygningsmassen ved NVH for å håndtere akutte behov, så vel som tilpasninger til moderne veterinærmedisinsk utdanning og en økning i studentmassen.
- I 0-alternativet legges inn kostnader til oppgradering av bygningsmassen på Adamstuen, men selv om oppgradering gjøres vurderes å ikke kunne oppnå tilfredsstillende funksjonalitet.
- I alternativ 1 vurderes mulighet for ombygging og at dette lar seg gjøre uten at det er i konflikt med verneinteresser siden verneverdier i første rekke er knyttet til eksteriør og bygningene som helhetlige anlegg. Foreslått utbygging vil beslaglegge store deler av tomten, og videre utbyggingsmulighet vil være begrenset.
- I alternativ 2 vurderes en nøktern salgsverdi for NVH/VI til kroner 550 millioner kroner (660 millioner i KS1), men angitt beheftet med stor usikkerhet knyttet til verneverdige bygninger, verdi av laboratorier samt krav fra offentlig myndigheter. Tomteverdi på Ås er anslått til 20 millioner kroner. Vurdert å ha høyere verdi for staten som strategisk areal enn det markedsanslaget tilsier. KS1 vurderer salgssum som ikke relevant i den samfunnsøkonomiske analysen.
- Samfunnsøkonomiske beregninger som viser en forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de ulike alternativene taler for en lokalisering på Adamstuen med tilknytning til UiO.

- Ås-alternativene vesentlig mer kostnadsdrivende pga flere nybygg.
- Ulemper ved flytting (for ansatte, reisevei) er bevisst ikke medtatt, men anses som et samfunnsøkonomisk verditap for ansatte, studenter og brukere.

#### 4.2.3 Kulturhistorisk museum

I 2009 ble det gjennomført en KVV og KS1 for fremtidig lokalisering av virksomheten på Kulturhistorisk museum (KHM) i Oslo. KVV ble gjennomført av Universitetet i Oslo (UIO, 2009), mens KS1 ble utført av Metier og Møreforskning (Metier & Møreforskning, 2009).

##### Utløsende behov

Museet er i dag lokalisert på fire steder i ni ulike bygninger/adresser i Oslo. I tillegg til knapphet på arealer, er lokalene både for utstillinger, undervisning og forskning, kontorer og servicefunksjoner til dels i svært dårlig forfatning. Naturhistorisk museum og Kulturhistorisk museums bygninger er preget av et betydelig vedlikeholdsetterslep, og museene holder ikke bygningsmessig standard (jf. Riksrevisjonens konklusjon «*det ikke vil bli noen permanent løsning på bevarings- og sikringssituasjonen før ny bygningsmasse blir realisert.* Dokument nr. 3:10 (2007-2008 s.15). Museet er ikke dimensjonert for å håndtere den betydelige tilveksten i antall besøkende og ansatte. Etter omorganisering og sammenslåing av Oldsaks-samlingen, Myntkabinettet og Etnografisk museum i 1999, har antall fast ansatte økt fra ca 70 til 123. I løpet av de siste 50-60 årene antall besøkende for Vikingskipshuset økt fra ca 117 000 besøkende til ca 400 000, mens besøkstallene for Historisk museum for tilsvarende periode har økt fra ca 30 000 til 60 000.

##### Mål

Virksomhetens samfunns mål er å sikre befolkningen og kommende generasjoner tilgang til kulturhistorisk kunnskap og forståelse med fem effektmål som skal gi følgende virkning for brukerne:

1. Bevare samlingene for kommende generasjoner på en museumsfaglig forsvarlig måte.
2. Bred nasjonal og internasjonal anerkjennelse for produksjon av ny kunnskap om kulturarven og kulturelt mangfold.
3. Aktuelle og attraktive utstillinger og aktiviteter som kan muliggjøre en økning av publikumstallet, spesielt for barn og unge
4. Verdens ledende museums - og forskningsinstitusjon innenfor vikingtid.
5. Rammevilkår som fremmer en rasjonell, tids- og kostnadseffektiv drift av alle museumsfunksjoner.

Som suksesskriterium for flytting til nye lokaler er det anslått en økning fra 450 000 til 700 000 besøkende årlig etter 5 års drift samt en økt produksjon av ny kunnskap om kulturarven.

##### Alternativanalysen

- Alternativ 0+ Videreføring av dagens lokaliseringer med nødvendige oppgraderinger
- Alternativ 1 Samarbeidskonsept KHM og Naturhistorisk museum og vikingtidsutstilling på Bygdøy (lokalisering Tøyen og Bygdøy)
  - 1a Med fullt magasin på Tøyen
  - 1b Med begrenset magasin på Tøyen
- Alternativ 2 Samarbeidskonsept KHM og Folke-museet (lokalisering alt på Bygdøy) med begrenset magasin på Bygdøy
- Alternativ 3 Samlet museum på Tullinløkka
  - 3a Med fullt magasin på Tullinløkka

- 3b Med begrenset magasin på Tullinløkka
- Alternativ 4 Samlet museum i Bjørvika
  - 4.1.a Delt løsning med fullt magasin i Bjørvika
  - 4.1.b Delt løsning med begrenset magasin i Bjørvika
  - 4.2.a Nordalternativet med fullt magasin i Bjørvika
  - 4.2.b Nordalternativet med begrenset magasin i Bjørvika

SØA/NIKUs oppsummering av momenter som bør vurderes:

- 0-alternativet forkastet pga dårlig bygningsmessig standard ved KHM (innemiljø, teknisk tilstand, funksjonalitet). Hva så med etterbruk/eierskap/salg?
- Kostnader ved renovering utelatt siden staten står fritt når det gjelder framtidig bruk/avhending.
- Ikke-prissatte effekter knyttet til forvaltning/bevaring (av samlingene), forskning, og formidling.
- Mindre optimale forskningsforhold ved bruk av Tullinløkka enn ved nybygg?
- Fredning av interiør vurderes å sette begrensninger for utforming av lokalene på Tullinløkka som dermed kommer dårligere ut enn Bjørvika med hensyn til formidling.
- Mangelfull vurdering av Frederiks gate 2 som kulturhistorisk verdifull og som del av et byplangrep.
- Begrunnelse for plassbehovet? Forventet publikumsøkning, flere gjenstander, flere ansatte, andre typer rom mv. Noe uklart om dette er ønsket eller et reelt behov.

- Filipstad forkastet utfra at det 'ikke har samme poeng ift. omgivelsene som i Bjørvika' (også påpekt i KS1).

#### 4.2.4 Tullinløkka

KVU utført av Statsbygg (Statsbygg, 2016), alternativanalysen i KVU utført av Oslo Economics, Snøhetta og Atkins (Oslo Economics m.fl, 2016) og KS1 utført av Menon, DNV-GL og Advansia (Menon m.fl, 2017).

#### Mål

Alternativene som er utredet ivaretar i ulik grad samfunns målet som er utarbeidet for utredningen og som skal knytte Bevaring, Byutvikling og Bærekraft sammen: *De historiske verdiene på Tullinløkka-området er ivaretatt og skaper en verdig ramme for et levende byrom.*

Følgende effektmål er etablert for tiltaket, og hvert av effektmålene skal bidra til at samfunns målet nås:

1. Bruken av eiendommene understøtter historiske og kulturelle verdier for området
2. Tullinløkka-området er et vitalt og publikumsvennlig byområde
3. Eiendommene er attraktive for leietagere og eventuelle kjøpere

#### Alternativanalysen

Følgende alternativer er vurdert i alternativanalysen (KVUen anbefaler Alternativ 3A):

- *Nullalternativet:* Frederiks gate 2 (Historisk museum) og Frederiks gate 3 forvaltes av Universitetet i Oslo og videreutvikles i tråd med universitetets egne prioriteringer og fremdriftsplaner.
- *0+ Anmodningsalternativet:* Nasjonalgalleriet kan være en del av Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design uten en ny totalrenovering.

1. **Museumsbygg:** Alternativet tilrettelegger for museumsvirksomhet i Tullinløkka-området, med nøkterne tiltak i bygg og park med normal standard. Nasjonalgalleriet brukes til skulpturgalleri og visningssted for tredimensjonal kunst/glyptotek. St. Olavs gt. 32 brukes som kartmuseum og Oslo-kontoret til Statens kartverk flyttes til St. Olavs gt. 32. Det legges til grunn at Løkka og Akademihagen inngår i en sammenhengende grønnstruktur med Slottsparken og Universitetshagen. Frederiks gate 2 (Historisk museum) og Frederiks gate 3 forvaltes av Universitetet i Oslo og videreutvikles i tråd med universitetets egne prioriteringer og fremdriftsplaner.
  2. **Museumspark (A, B):** Alternativet har en A og B variant, der B varianten forutsetter et stort nybygg for Historisk museum på Tullinløkka.
  3. **Byuniversitet (A, B):** Alternativet har en A og B variant, der B varianten forutsetter et mindre nybygg for Historisk museum på Tullinløkka. Det tilrettelegges for studentliv og akademisk virksomhet for hele området på Tullinløkka og i Akademihagen, og Historisk museum overtar hele Nasjonalgalleriet som må totalrenoveres utvendig og innvendig og tilpasses moderne bruk.
  4. **Kommersiell utvikling, utleie, byliv:** Staten beholder kontrollen med de vernede bygningene og utvikler området slik at det er egnet for utleieformål.
  5. **Kommersiell utvikling, salg:** I salgsalternativet selges Nasjonalgalleriet, Tullinløkka-plassen, Akademihagen, St. Olavs gate 32 og annekset til interesserte aktører.
- SØA/NIKUs oppsummering av momenter som bør vurderes:
- KVU/KS1 forskjellig fra de fleste andre siden fokus er på hva den eksisterende bygningsmassen bør fylles med for å ivareta samfunns målet (framfor å vurdere det beste konseptet for en gitt virksomhet).
  - Bevaring, utvikling og bruk av Nasjonalgalleriet og St. Olavs gate 32 er vektlagt i KVU/KS1, og spesielt er bruk av Nasjonalgalleriet nevnt at skal «*kle de rike tradisjonene dette bygget bærer med seg*».
  - Hva er en «verdig ramme» (jf. samfunns målet) og hvem kan avgjøre hva som er en verdig ramme?
  - Gjenbruk og videreutvikling av bevaringsverdige bygg ansett som viktig for å skape en attraktiv by
  - Investeringskostnader for de ulike alternativene spenner fra 247 millioner kroner til 1957 millioner kroner Byuniversitetet er vurdert som det mest kostnadskrevende, mens full renovering av Nasjonalgalleriet til et moderne museum anslås til 666 millioner kroner.
  - Oppgraderingsbehov ses i sammenheng med framtidig bruk.
  - 0-alternativet og Alternativ 5 (Salg) anses som de minst gunstige for bevaring av eiendommens kulturhistoriske verdier. De andre vurderes fra 3+ til 5+. Tilsvarende rangering for Helhetlig byutvikling.
  - Tilstandsgrad på byggene er vurdert til 1,75-2, men klimaforholdene i Nasjonalgalleriet er vurdert som problematiske. Egnetheten som museum er imidlertid vurdert som svært god.
  - Gjenbruk og videreutvikling av bevaringsverdige bygg ansett som viktig for å skape en attraktiv by.

- Desto mer staten investerer i eiendommene på området, jo større blir de ikke-prissatte nytteeffektene for samfunnet.
- Kostnader og inntekter i driftsperioden vurdert i alternativanalysen (kap. 5).
- Engangseffekter og driftseffekter vurdert i den samfunnsøkonomiske analysen (kap. 6).

#### 4.2.5 Fellestrekk

De fire KVU/KS1-eksemplene som er gjennomgått er utført på ulike tider i perioden 2005-2017 og dette har delvis påvirket målformuleringer og hva som er vektlagt i utredningene. Erfaringene i samme periode med at flere vernede formålsbygg er i ferd med å tømmes uten at videre bruk har blitt fastlagt medfører ventelig også et økt fokus på hvordan dette kan unngås i fremtiden.

Utover de spesifikke momentene som er framhevet som vurderingsgrunnlag i hver case er det enkelte momenter som er felles og som anses å være relevante å nevne med tanke på å vurdere hvordan beslutningsprosessene i fortsettelsen kan bli bedre:

- Oppgraderingsbehov er delvis utløst som følge av manglende grad av vedlikehold og tilpasning over tid.
- Avventede strategiske grep knyttet til samlokalisering, økt plassbehov og uhensiktsmessige lokaler har medført at eksisterende lokaler i utilstrekkelig grad er tilpasset virksomhetens utvikling.
- Eksisterende bygningsmasse/fasiliteter oppfattes som en begrensning for å optimalisere funksjonenes/Institusjonenes formål, dvs. at de ikke tilfredsstillir moderne krav til virksomheten.
- Å bli værende i eksisterende bygg scorer gjennomgående høyt KUN på hensynet til antikvariske verdier representert ved byggene.

## 5 Bedre utredninger av fredede eller vernede bygg

Flere av prosessene rundt fraflytting av verneverdige formålsbygg har vist seg å medføre etterspill og utløst ytterligere utredningsbehov i etterkant av KVU/KS1-fasen. Dette gjelder både der virksomheten blir værende og der flyttevedtak er fattet etter KVU/KS1 (NVH, Regjeringskvartalet, Tullinløkka mfl).

Usikkerhet knyttet til framtidig bruk av fraflyttede bygg har medført at konseptvalgene har blitt gjenstand for diskusjon både i media og som beslutningsgrunnlag. Kostnader for rehabilitering/tilpassning til ny bruk har vært vanskelig å beregne, og mulighetene som ligger i å tilpasse byggene til videre bruk dersom virksomheten blir værende har vist seg å spille inn på hvorvidt KVU/KS1 har svart til formålet som beslutningsgrunnlag.

Dette har medført en kostnadsside ved at prosessene i etterkant av et konseptvalg har blitt langt mer omfattende enn forventet, samt en usikkerhet for kulturminneverdiene som settes i spill ved at strategiske valg utsettes og byggenes videre muligheter ikke avklares.

Disse erfaringene tilsier at det er behov for bedre beslutningsgrunnlag for å synliggjøre kostnader og gagne kulturminneverdiene som berøres.

For å bedre integrere konsekvenser utløst av vernehensyn som del av beslutningsgrunnlaget er det behov for et tilpasset verktøy innen KVU/KS1-metodikk.

Stendebakken (2018) peker for eksempel på at det er utfordringer knyttet både til prosessen, dvs. hvordan man utarbeider beslutningsgrunnlaget og til analysene, og til hvordan kostnader og nytte beregnes. Vi har identifisert følgende områder/tema hvor det kan være aktuelt med endringer:

- Formulering av behov og målet med prosessen (målbildet).
- Kartlegging av mulighetsrommet, både for KVU/KS1 generelt og for den aktuelle bygningen, herunder kartlegging av alternativ bruk av bygningen.
- Krav til hvem (hvilken profesjon) som kan gjennomføre vurderingen.
- Vurdering av i hvor stor grad kostnader til bevaring skal inngå i nullalternativet.
- Håndtering av kostnaden for bevaring og andre kostnadselementer som kan ha betydning.
- Flere/nye indikatorer for å vurdere nytten av bevaring.

De tre første punktene er knyttet til prosessen ved en KVU/KS1, mens de tre siste er knyttet til arbeidet med alternativanalyse.

I dette kapitlet drøfter vi disse punktene i mer detalj, og forskjellige måter å håndtere dette på analyseres med, eksempler på hvordan dette ville gjort seg gjeldende i de fire casene vi har sett på. I denne analysen har vi valgt å inkludere momenter som kan medføre mer eller mindre substansielle endringer i måten men gjennomfører en KVU/KS1-prosess og metodene for dette, men også drøfte realismen i endringsforslagene, ikke minst knyttet til hvilke muligheter Statsbygg har for å påvirke arbeidet.

### 5.1 Behov og mål i KVU

En KVU skal være strukturert etter en bestemt mal bestående av seks punkter:

- Behovsanalysen, hvor man kartlegger interesser samt vurdere normative (politiske) føringer og etterspørselsbaserte behov på det aktuelle området.
- Overordnet strategidokument, som definerer samfunns mål og effektmål for tiltaket.

- Kravdokumentet som sammenfatter betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen. Dette kan for eksempel omfatte andre samfunns mål som utgjør rammebetingelser for tiltaket.
- Mulighetsstudiet, hvor behovene, målene og kravene til sammen skal definere et mulighetsrom, som ikke bør være for snevert.
- Alternativanalysen, som omfatter nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer, og som består av en samfunnsøkonomisk analyse.
- Føringer for forprosjektfasen, hvor gjennomføringsstrategi for valgt alternativ legges frem.

De samfunns- og effektmål som etableres i strategidokumentet, og som bygger på behovsanalysen, er svært viktig for resten av prosessen og er styrende for hvilket alternativ som velges.

Samfunns målet skal uttrykke den nytte som samfunnet vil ha av tiltaket, mens effektmålene skal vise den effekt og nytte som det konkrete tiltaket har for brukerne. Det kan være en fordel om effektmålene er formulert slik at de er egnet til å skille mellom de alternativene (konseptene) som blir vurdert.

Målene bør være ambisiøse, dvs. fungere som en motivasjonsfaktor, men samtidig være realistisk oppnåelige. Samfunns målet skal på den ene siden være overordnet, men samtidig ikke så generelt at det ikke kan spores tilbake til det aktuelle tiltaket. Effektmålene skal være realistisk oppnåelige og konsistente med samfunns målet (og mellom hverandre) (Samset, 2014).

En KVVU gjennomføres i dag typisk av den virksomhet som er lokalisert i det fredede eller vernede bygget og med virksomhetens samfunnsoppgave som utgangspunkt for KVVUen. Bevaring av bygget er sjelden innenfor virksomhetens mandat, hvilket

kan medføre at mål knyttet til bevaring av det aktuelle bygget ikke kommer med blant de mål og behov som KVVU skal bidra til å oppnå.

Samtidig kan det være relevant å påpeke at de enkelte sektorene har et selvstendig ansvar for vern gjennom de landsverneplaner som man har vært med på å utvikle. Kongelig resolusjon om forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer pålegger alle fagdepartement å utforme sektorvise landsverneplaner og forvaltningsplaner for sine eiendommer. Det kan derfor hevdes at den enkelte virksomhet ikke kan fraskrive seg dette ansvaret. I det perspektivet bør vern av den aktuelle bygningen reflekteres i målbildet.

Hvis vern ikke er en del av målene risikerer KVVU å bli for snevert begrenset, med fokus på den aktuelle virksomheten. Det kan derfor være behov for å inkludere mål som er knyttet til bygningen der det er fredede bygg involvert i tillegg til virksomhetens egne mål. Dette kan for eksempel være

- bevaring av de verdier som ligger til grunn for fredningen av bygningen
- miljø- og bærekraftsmål som kan ha betydning for valget mellom en eksisterende bygning og et nybygg

Det er allerede mulig å inkludere denne type mål i en KVVU, men det gjøres i liten grad. Et eksempel på hvordan man i KS har inkludert et mål som også tar inn bevaring er KS1 for den Nasjonale Scene i Bergen (DNS), hvor den eksterne kvalitetssikreren valgte å inkludere effektmålet «DNS' tradisjon som en bærekraftig kulturinstitusjon opprettholdes», med en begrunnelse at et slikt effektmål ville gjenspeile både teatret som en nasjonal institusjon og teaterbygningen som et nasjonalt kulturminne (Holte Consulting m.fl. 2017b). I KVVU og KS1 for Nationaltheatret er det inkludert et effektmål om at



Nationaltheatret skal ivareta kulturhistoriske verdier (Metier og Møreforskning, 2015).

I KVVU for Bergen tingrett ble vern inkludert som et effektmål, men med påpekning av at verdien av vern ikke har fasitløsninger og dermed gjerne taper i nytte-kostnadsanalyser. Oppfølgende drøfting av verneaspekter ble fremmet som ønske i etterkant av KVVU. For KHM ble bevarings spørsmålet i større grad vurdert knyttet til samlingen/gjenstandene på museet enn for museumsbygget.

I casene som er brukt som eksempler kan det se ut som bevisstheten knyttet til håndtering av de verneverdige byggene er noe tiltagende i perioden 2005 til 2017. I KVVUen for NVH fra 2005 er ikke den verneverdige bebyggelsen på Adamstuen omtalt utover at det medfører usikkerhet knyttet til salgsverdi, mens det i KVVU/KS1 for Tullinløkka utgjør et hovedmål for utredningen og diskuteres hvordan målet knyttet til vern formuleres:

I KVVU for Tullinløkka er samfunns målet uttrykt som «*De historiske verdiene på Tullinløkka-området er ivaretatt og skaper en verdig ramme for et levende byrom.*», mens et at effektmålene er «*Bruken av eiendommene understøtter historiske og kulturelle verdier for området*». KS1 anbefaler at «verdige bruk» tas ut av samfunns målet, ettersom Riksantikvaren ikke har mandat til å pålegge dette. Videre anbefaler man at det nevnte effektmålet justeres til «*Eiendommenes kulturhistoriske verdi er ivaretatt*» for bedre ta hensyn til at Tullinløkka omfatter mer enn Nasjonalgalleriet, og at det er lite forankring i behovsanalysen for å kreve bruk som understøtter historiske og kulturelle verdier for hele området. Kvalitetssikrer anbefaler videre at «Bruk av eiendommene som understøtter historiske og kulturelle verdier for området» heller brukes som krav for Nasjonalgalleriet. Analysen får dermed effektmål for henholdsvis vern, byliv og bruk.

I noen tilfeller vil det være aktuelt å ha med bevaring av kulturhistoriske verdier som en del av samfunns målet, mens det i andre prosjekter vil være mer aktuelt å ha det med som et effektmål. Det er sannsynligvis ikke mulig å dra en klar skillelinje mellom disse to tilfellene, men kriterium for valg av målnivå kan for eksempel være type formål eller hvor unik den aktuelle bygningen er. Med type formål avses hvor spesialisert formålet er, begrunnet med at det er forskjell mellom for eksempel et teater og en mer ordinær kontorbygning. Jo mer spesialisert dess større grunn til å ta med bevaring som en del av samfunns målet.

Det kan imidlertid også argumenteres mot å tilpasse både samfunns- og effektmål for å bedre ta hensyn til bevaring av et fredet eller vernet bygg. Dette kan for eksempel være knyttet til at man spesifikt ønsker å reddykke målene relatert til selve virksomheten. Dette kan være formålstjenlig i noen tilfeller. Det hindrer heller ikke at virkningene for det vernede formålsbygget blir håndtert i alternativanalysen, men det kan bety at de virkningene tillegges mindre vekt enn om de er en del av målene.

Et alternativ til å ha med vern i samfunns målet eller som et effektmål er å ta det inn i kravanalysen. Dette kan da begrunnes med at fredningen eller vernet er en rammebetingelse som må overholdes, på lik linje med krav til for eksempel miljø og universell utforming. Da er det imidlertid en risiko for at vern kun tas hensyn til i de alternativer som innebærer at man blir i bygningen – for de andre alternativene kan man argumentere at kravet om vern bortfaller og at 'den glemte kostnaden' knyttet til vernehensyn dermed forblir usynlig. Dette er tilfelle i KVVU for Kulturhistorisk museum der kostnader ved renovering er utelatt med begrunnelse at staten står fritt til å selge. Det kan også være en medvirkende årsak til at det utløses et ønske om ytterligere aspekter knyttet til vern i etterkant av KVVU for Bergen tingrett med den følge at Bergen tingrett forblir i bygget. Vi vil derfor

ikke tro at et slikt krav er tilstrekkelig for å sikre at vern integreres tilstrekkelig hverken på et overordnet nivå eller i KVVU-praksis. I tilfelle bør det både inngå som del av kravanalysen og synliggjøres som samfunnseffekt i KVVU. Det har også betydning hvordan man utformer de alternativer som innebærer fortsatt bruk av bygningen. Da er det imidlertid viktig at dette kravet ikke oppfattes for absolutt, og bidrar til å redusere mulighetsrommet for bygningen, se videre drøfting i kapittel 5.2.

Uansett om man velger å ta med bevaring av et vernet formålsbygg som et av målene for tiltaket, kan diskusjonen knyttet til dette ha en egenverdi. Poenget er at man så tidlig som mulig i prosessen identifiserer at lokalisingsvalget også vil påvirke hva som skjer med det vernede bygget, og at man sikrer at dette håndteres på en tilstrekkelig god måte gjennom hele KVVU-prosessen. Hvor stor mulighet Statsbygg har for å påvirke hvordan målene defineres og formuleres i en KVVU vil sannsynligvis variere fra prosjekt til prosjekt. Men Statsbygg bør i det minste ha mulighet for å bringe inn problemstillingen i prosessen, og stille krav til videre vurderinger som bør gjøres for å sikre at tilstrekkelig hensyn tas.

## 5.2 Mulig bruk av bygningen

Innenfor terminologien for KVVU/KS1 inkluderer mulighetsrommet alle de løsninger som svarer til de behov, mål og krav man har. For lokalisingsvalg av en offentlig virksomhet vil dette mulighetsrommet typisk inkludere alternativer/konsepter hvor man blir værende i eksisterende bygning, med ulike former for tilpasninger og ulike fraflyttingsalternativer. Det kan i tillegg bestå av organisatoriske grep som har betydning både for arealbehovet og krav til funksjonalitet. Det er ønskelig at dette mulighetsrommet i utgangspunktet defineres bredt, og at det inkluderer andre alternativer enn det opplagte eller forutbestemte, se Jordal m.fl. (2018).

Ifølge rammeavtalen om KS1 skal det gjøres en mulighetsstudie som ikke er for snever, da man med en slik tilnærming risikerer å miste muligheter og at man kun vil velge mellom suboptimale løsninger av samme konsept. På den andre siden må ikke mulighetsrommet bli altomfattende.

For en KVVU/KS1 som vil påvirke bruken av et vernet bygning bør det sannsynligvis være et krav at (minst) et av alternativene som vurderes innebærer fortsatt bruk av bygningen (enten med den virksomheten som er gjenstand for analysen eller en annen type virksomhet).

Stendebakken (2018) viser at mulighetsrommet for de fredede bygningene ofte blir behandlet for overfladisk i en KVVU/KS1. Dette er i og for seg i tråd med føringene for en KVVU, som skal holde seg på et overordnet nivå, og brukes til å velge det beste konseptet før man har «låst» seg ved et alternativ. Men om denne overordnede vurderingen medfører at man nærmest automatisk velger bort det fredede bygget pga at man forutsetter at vernet lite forenlig med utvikling av lokalene, kan det argumenteres for at det faktisk er behov for en mer grundig vurdering av bygningen enten i forkant av eller som en del av KVVU.

Dette kan for eksempel gjøres i form av en gjennomgang av bygningen og en redegjørelse for verdiene som ligger til grunn for fredningen samt en reell og grundig vurdering av potensialet for tilpasninger. Dette vil i og for seg gå på tvers av anbefalingen om å ikke gjøre for grundige analyser allerede på dette nivået, men vil samtidig bidra til at alternativet om å bli værende i bygget ikke for tidlig avfeies som lite aktuelt. At man gjør en grundigere vurdering av et eksisterende bygg enn et nybygg kan også forsvares ut fra at et nybygg, som jo ikke eksisterer ved tidspunktet for en KVVU eller KS1, allerede fra start kan tilpasses de krav man har. Dette ender gjerne med at kravene framstår som en ønskeliste mer enn

en reell vurdering av mulighetsrommet der nybygg framstår som løsningen på uforholdsmessig mange av virksomhetens eventuelle utfordringer. Som eksempel på dette skal et nybygg for KHM forbedre formidlingssituasjonen, forskningsproduksjonen og besøkstallet betydelig. Det kan dermed se ut til at det er en innebygget skjevhet i vurderingen av henholdsvis et eksisterende og ett nytt bygg, som kan begrunne at disse utredes med ulik grundighet.

Gjennom en tilstrekkelig grundig mulighetsstudie av bygningen legger man til rette for en optimalisering av denne bygningsmassen, og kan identifisere mulighetene for ombygging og tilpasning av bygningen. Fredningsvedtaket vil selvsagt legge noen føringer på mulighetsrommet for bygningen, men det kan på dette nivået være hensiktsmessig å se disse kravene som en tydeliggjøring av hvilke verdier som settes i spill. For mange bygninger vil det kanskje være muligheter for tilpasninger av fredningsbestemmelsene for å sikre fortsatt bruk, og da spesielt med det bruksformål som bygningen opprinnelig ble bygget for, men dette innebærer usikkerhet. For Bergen tingrett kritiserte KS1 at vernets tålegrense (hvor store endringer som kan tillates under fredningen), ikke var tilstrekkelig testet opp mot Riksantikvaren i KVVU (Stendebakken, 2018). Når det var en overhengende fare for at bygningen ville bli fraflyttet ble fredningsomfanget tilpasset noe, hvilket kan kobles til at dette lot seg gjøre fordi det samtidig forbedret forutsetningene for langsiktig vern, og videre bruk av bygningen som tingrett ble mulig. Riksantikvaren har varslet at man vil endre forskriften for fredningen for å sikre «domstolens behov for sikkerhet, større rettsaler og en funksjonell løsning som er robust i et langsiktig perspektiv» (e-post fra Riksantikvaren til utfører av KS1 datert 03.02.2017). Et annet eksempel som ble nevnt av referansegruppen er Vika-terrassen der fredningsbestemmelsene ble vurdert opp mot mulighetene for at UD kunne forbli i bygget og hvilke

tilpasninger som eventuelt kunne gjøres. Her er det imidlertid vedtaket om at departementene skal samlokaliseres som er utslagsgivende.

Mulighetsstudien bør også omfatte alternativ bruk av bygningen, i tilfelle den aktuelle virksomheten flytter ut. En slik analyse bør omfatte hvorvidt det finnes reelle nye leietakere eller eiere, og ikke kun være avgrenset til hva bygningen kunne egne seg som. Her kan det også inngå en vurdering av risikoen knyttet til nye eiere og hvorvidt de vil ivareta fredningen. Dette er blant annet belyst i KVUen for Tullinløkka der flere typer bruk/leietakere er vurdert og silt som en del av utredningsarbeidet.

En grundig mulighetsstudie kan også være viktig for å synliggjøre verdiene knyttet til bygningen, og på den måten utgjøre et grunnlag for vurderingen av bygningen i alternativanalysen. For eksempel peker Stendebakken (2018) på at KS1-dokumentasjonen for Tullinløkkaområdet legger vekt på verdien av kultur- og arkitekturarven gjennom å dokumentere og diskutere bygningene. Verdiene blir dermed redegjort for i beslutningsdokumentasjonen, og synliggjort for en bredere gruppe enn kun fagpersoner innenfor kulturminnevern, arkitektur og bygningsbransjen for øvrig.

Ulempene med en grundig mulighetsstudie av den eksisterende bygningen allerede på dette stadiet, kan for eksempel være at utredningen blir for omfattende og dermed mindre lese-/brukervennlig og at utredningen både blir mer ressurskrevende og tidskrevende. Ressursbruken må derfor ses i sammenheng med hva man risikerer å miste ved å ikke gjøre en grundig nok vurdering av videre bruk av bygningen, jamfør omfattende etterspill som nevnt innledningsvis i kapittel 5.

Jordal m.fl. (2018) advarer også mot at for omfattende analyser som er detaljert på enkelte punkter, kan virke tilslørende på helheten, fordi

oppmerksomheten rettes mot detaljene, og det overordnede blir vanskeligere å få tak i.

Samtidig kan man hevde at en grundigere analyse av eksisterende bygning er i tråd med den firetrinns-metodikken som bl.a. transportetatene legger til grunn ved vurdering av større tiltak. For transport-investeringer handler dette om 1) å påvirke transportetterspørsel og valg av transportmiddel, 2) utrede en mer effektiv utnyttelse av eksisterende infrastruktur, 3) se på mulige forbedringer av eksisterende infrastruktur og 4) nyinvesteringer og større ombygginger av infrastruktur. Oversatt til vernebygninger kan dette for eksempel handle om 1) se på mulige organisatoriske tilpasninger av virksomheten, 2) utrede muligheten for å utnytte eksisterende bygg på en mer effektiv måte, 3) se på muligheten for ombygging av og tilbygg til det eksisterende bygget og 4) vurdere nybygg.

### 5.3 Kompetansekrav

En KVVU bestilles av et departement, og gjennomføres av den etaten eller virksomheten som enten har aktuelt sektoransvar eller er den som omfattes av analysen. Et eksempel på førstnevnte er at det er Statens vegvesen som gjennomfører KVVU for veiprojekter på «oppdrag» for Samferdselsdepartementet, mens eksempler på sistnevnte er at det er bruker av et bygg som gjennomfører KVVU for et lokalisingsvalg. For eksempel var det Domstolsadministrasjonen (på «oppdrag» fra Justis- og beredskapsdepartementet) som var ansvarlig for KVVUen for fremtidig rettsbygning i Bergen, mens Universitet i Oslo (Kunnskapsdepartementet) hadde ansvaret for KVVU for Kulturhistorisk museum. Etaten eller virksomheten bruker ofte eksterne kompetansemiljøer og konsulenter i utførelsen av KVVUen.

Det finnes, så langt vi kjenner til, ikke noen formelle krav til kompetanse hos de som utarbeider en KVVU.

Helt uansett tema vil det være behov for en rekke ulike fagkompetanser. For en KVVU som omhandler et lokalisingsvalg, er det naturlig å anta at det kreves kompetanse om virksomheten som holder til i lokalene som er under vurdering, om prosjektorganisering generelt og byggeteknisk kompetanse. Når det gjelder fredede bygg vil kulturminnefaglig kompetanse ha betydning for hvordan de kulturhistoriske verdiene redegjøres for samt for å definere mulighetsrommet som følger av fredningsbestemmelser. Dette må dekkes enten eksternt eller internt eller i en aktiv dialog med fagmiljø som innehar slik kompetanse. Redegjørelsen av hvilke kulturminneverdier som skal håndteres kan være utslagsgivende for hvordan de ulike alternativene i en KVVU framstår og legges til grunn for en lokalisingsbeslutning. I tillegg vil en slik redegjørelse være til nytte med hensyn til å vurdere alternativ bruk av et fredet bygg (jf. KVVU/KS1 for Tullinløkka). Fagmiljøene som står bak utredningene i casene vi har brukt som eksempler innehar ikke slik spesialkompetanse, og dette gir delvis utslag i et unyansert og ufullstendig bilde av mulighetsrommet fredning/vern medfører. Dette påvirker igjen at det å bli værende i eksisterende bygg tilsynelatende KUN scorer høyt på hensynet til antikvariske verdier.

Et eksempel på krav eller behov for spesiell kompetanse er Statens vegvesens veileder for konsekvensutredninger, hvor det oppgis hvilken kompetanse de som gjennomfører vurderinger av de ikke-prissatte effektene bør ha. For vurdering av kulturminner og -miljøer kreves det fagpersoner med erfaring og kulturminnefaglig kompetanse.

For å sikre at den eventuelt utvidede mulighetsstudien for den eksisterende bygningen og vurderingen av nytten (ikke-prissatte effekter) gjøres med tilstrekkelig faglig tyngde og kompetanse bør det vurderes om det også her skal stilles krav til arkitektonisk og kulturhistorisk kompetanse.

## 5.4 Utforming av nullalternativet

Nullalternativet er den situasjonen som de aktuelle alternativene (konseptene) skal måles mot, og det gjenspeiler i prinsippet dagens situasjon.

Hensikten med å sammenligne investeringsalternativene med nullalternativet er å sikre et best mulig beslutningsunderlag, og at det beste alternativet, dvs. det som gir mest nytte for pengene, blir valgt. Det kan godt vise seg at det er nullalternativet som er det mest lønnsomme.

Nullalternativet i en alternativanalyse (nytte-kostnadsanalyse) skal

- ta utgangspunkt i dagens konsept/løsning – fremtidig behovstilfredsstillelse skal ikke bli dårligere enn på beslutningstidspunktet
- inkludere
  - ordinært vedlikehold
  - korrigerende vedlikehold (reparasjoner av feil, skifte ødelagte deler)
  - forebyggende vedlikehold (periodisk vedlikehold)
  - utskiftinger/fornyelse (nødvendige re-investeringer, oppgraderinger) for å kunne fungere i den tidsperioden som forutsettes i analysen
- hensynta andre vedtatte tiltak som er i gang eller har fått bevilgning.

Nullalternativet skal ikke inkludere tiltak eller prosjekter som er omtalt i oversiktsplaner (for eksempel Nasjonal transportplan eller tilsvarende perspektivplaner), men som ikke er vedtatt av Stortinget og ikke har fått bevilgning.

Det er vedtatt politikk i form av regelverk, lover, grenseverdier og så videre som skal ligge til grunn for utforming av referansealternativet (R-109/2014

fra Finansdepartementet). Referansealternativet bør utformes slik at en tilfredsstillende standard/funksjon opprettholdes. For investeringstiltak inkluderer det kostnader for det minimum av vedlikehold som er nødvendig for at alternativet skal være reelt. Dersom det foreligger offentlige krav som krever tiltak, skal disse kostnadene inkluderes i nullalternativet. For vernede bygg kan det diskuteres om ikke vernet kan oppfattes som en type offentlig krav om bevaring, og som krever at det brukes ressurser for å opprettholde et gitt bevaringsnivå. Gjennom vernet har staten, i hvert fall implisitt, tatt på seg en forpliktelse til å vedlikeholde disse byggene. Dette vil i tilfelle implisere at nullalternativet i en KVVU som omfatter er fredet eller vernet bygg bør inkludere en kostnad for at bygget i hvert fall ikke skal forringes i verdi. Det bør her presiseres at dette er kostnaden for «normalt» vedlikehold som er nødvendig for å opprettholde verneverdiene det er snakk om. Det skal ikke brukes for å ta inn kostnader knyttet til etterslep av vedlikehold. Denne kostnaden kan det være viktig å få synliggjort i nullalternativet, men gir også nyttig input til andre alternativer som skal belyse salgspotensial og alternativ bruk av byggene. Vedlikehold av bygget hindrer imidlertid ikke at virksomhet og funksjonalitet oppleves som en mismatch og at 'nødvendig' vedlikehold av funksjonen må anses som noe annet enn at byggets tekniske tilstand er opprettholdt. Hvorvidt kostnader for dette skal synliggjøres i nullalternativet kan vurderes.

I enkelte tilfeller vil et nullalternativ som bare inkluderer vedtatte tiltak, ikke være realistisk. For eksempel kan det være mer realistisk at tiltak gjennomføres uavhengige av tiltaket som utredes, men som vil ha stor betydning for tiltaket. Dette er en form for usikkerhet som kan belyses gjennom at man etablerer et «ekstra» alternativ, eller scenario, som viser spennet i mulige konsekvenser. Nullalternativet følger da kravene beskrevet ovenfor, mens

det andre alternativet (for eksempel kalt null+) inkluderer de tiltak som kan bli gjennomført uavhengig av det tiltaket som analyseres. Prosjekter som bare vil bli gjennomført dersom det aktuelle tiltaket gjennomføres, må imidlertid ikke inkluderes i noen av disse alternativene. En variant av å legge inn et minimumsanslag for kostnader for bevaring i nullalternativet kan derfor være å etablere et null+ alternativ hvor disse kostnadene inngår.

Hensikten med å eventuelt ha med kostnader for bevaring/vedlikehold i nullalternativet eller null+ er å sikre at denne kostnaden ikke forsvinner. På den andre siden kan det å legge inn kostnaden i nullalternativet fremfor å legge den inn i alle andre alternativer gjøre at den faktisk blir mindre synlig. Merk her at vi forutsetter at disse kostnaden er med i analysen, mens tilfellet i dag for mange KVV/KS1 er at kostnadene faktisk ikke regnes med annet enn i det alternativet hvor virksomheten forblir i lokalene.

Også om vedlikeholdskostnader for den vernede eiendommen påløper i alle alternativer er det flere argumenter som taler mot at nullalternativet brukes for å legge inn disse kostnadene. Dette handler for eksempel om at nullalternativet bør være mest mulig i tråd med anbefalingene i DFØ (2018), at disse kostnadene kan variere mellom de ulike alternativene og at dette snarere kan bidra til å gjøre kostnadene usynlige enn å motsatt synliggjøre dem.

## 5.5 Kostnaden for bevaring

Tittelen på Stendebakken (2018) er valgt for å tydeliggjøre at det er en kostnad knyttet til bevaring som man ikke tar nok hensyn til i KVV/KS1-prosesser; den glemte kostnaden. Kostnaden kan her både tolkes som den faktiske kostnaden for å bevare bygningen som utelates i alle alternativer unntatt der hvor man blir i bygningen, og kostnaden for samfunnet ved å ikke sikre vernet av bygningen. Sistnevnte behandler vi under momentet nytten av

bevaring (dvs. i kapittel 5.6), mens vi her ser nærmere på hva det koster å bevare det aktuelle bygget. Kostnaden ved å bevare dreier seg om å sikre at bygget har en standard som er forenlig med fortsatt bruk (uansett om dette er den opprinnelige virksomheten eller en ny), samt eventuelle merkostnader knyttet til krav i fredningsbestemmelsene (materialbruk, utforming mm.). Hvor mye av denne kostnaden som skal tas med i alternativ-analysen er også gjenstand for drøfting.

### Muligheten for avhending

I dag er det kun alternativet hvor man blir i det fredede bygget som tillegges kostnader for bevaring. Det må imidlertid diskuteres om kostnaden for bevaring også skal tillegges de alternativ hvor bygningen fraflyttes. Som diskutert over kan det skje gjennom at en minstekostnad (dvs. en kostnad for å opprettholde vern) inngår i nullalternativet eller som et null + alternativ. Alternativ kan denne kostnaden inngå i alternativanalysen.

At kostnaden for bevaring og/eller nødvendig oppgradering for å sikre fortsatt bruk av en vernet bygning ikke tas med i de alternativer som innebærer fraflytting begrunnes som regel med at bygningen kan avhendes slik den er. Avhending omfatter her både at den forblir i statlig eie, men med en annen leietaker og at den selges.

Det kan imidlertid settes spørsmålsteget ved realisme i en slik avhending. Dersom bygget forblir i statlig eie, men med en ny leietaker kan dette medføre kostnader knyttet til rehabilitering og ombygging for tilpasning til ny bruk som ikke nødvendigvis er realistisk å få dekket inn gjennom en husleie. I så tilfelle innebærer det en merkostnad som bør inngå i alternativene som innebærer fraflytting, men ikke nødvendigvis hele rehabiliterings/ og ombyggingskostnaden.

Alternativet til en ny statlig leietaker i bygget, er at bygget selges. Salgsprisen kan ha relevans for finansieringen av investeringsprosjektet, men er ikke en inntekt eller kostnad i samfunnsøkonomisk forstand. Kostnaden for samfunnet i dette tilfellet er et mulig tap av de verdier som vernet skal sikre, og som håndteres under ikke-prissatte effekter (nytt av vern).

I tilfellet der det vurderes at det ikke er mulig å hverken selge eller få inn en ny leietaker vil kostnaden knyttet til nødvendig vedlikehold være en kostnad som i sin helhet skal tillegges fraflytting av bygget, i det staten vil ha kostnader knyttet til å vedlikeholde bygget selv om bygget står tomt.

Størrelsen på kostnader knyttet til rehabilitering og ombygging til nytt bruk vil være svært prosjekt-avhengig, og både variere med bygningens tilstand og hvor spesialtilpasset den er sitt opprinnelige formål og hvilke krav som stilles til ny/fortsatt bruk. Tilstand er knyttet direkte til faktisk kostnad for rehabilitering, mens formål er knyttet til mulighetene for å omsette bygningen. Jo mer spesialisert bygningen er til formålet dess vanskeligere kan det antas at avhending vil være. For eksempel vil et kontorbygg mest sannsynlig være enklere å avhende enn et spesialisert bygg som for eksempel et museum eller et teater.

Omsetningsverdien vil også avhenge av frednings-omfang og endringene/tilpasningene som er mulig å gjøre uten at det går ut over verneverdien (jfr fredningsgrunnlaget). Som vist i boksene 3.1/3.2 og kapittel 4 inkluderer fredningen for Bergen tingrett interiør og spesialtilpassede funksjoner som har

begrenset bruksverdi (og dermed salgsverdi) for andre enn den opprinnelige virksomheten, mens fredningen av Norges veterinærhøgskole er knyttet til eksteriør, anlegget som helhet og bygningenes sammenheng. Dette medfører en fleksibilitet i tilpasningen til ny bruk av veterinærhøgskolen som også er utslagsgivende på omsetningsverdien. Likeledes kan vernebestemmelsen ha betydning for kostnaden for rehabilitering/ombygging, da det for eksempel kan stilles krav til bruk av materialer eller metoder som er dyrere enn «normal standard», og som det ikke er sikkert at markedet har betalingsvilje for.<sup>4</sup>

I forbindelse med Tullinløkka-prosjektet ble det gjennomført en kartlegging av bruken av eldre museumsbygninger i utvalgte europeiske land og USA (Statsbygg, 2016). Man viser her til flere gode eksempler på eiendoms- og områdeutvikling hvor museer inngår som viktige komponenter. I denne kartleggingen har man også sett 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. Ifølge denne kartleggingen er det mange eksempler på salg av offentlige kontorbygg med kulturhistorisk verdi, men langt sjeldnere salg av formålsbygg.

#### *Håndtering i casene*

I de KVU/KS1 som vi har gått gjennom inngår ikke rehabiliterings- og ombyggingskostnad for bygningen i de alternativer som innebærer at bygningen fraflyttes. Salgsverdien av bygningen

<sup>4</sup> Hvorvidt en vernet bygning har lavere eller høyere markedsverdi enn en tilsvarende ikke vernet bygning er usikkert, men det kan argumenteres for at den vil være lavere i og med at kjøperen tar på seg forpliktelser til vern som kan være kostnadsdrivende. Samtidig viser for eksempel Gierløff m.fl.

**Ugyldig kilde er angitt.** at privatpersoner kan ha en høyere betalingsvillighet for å bo enten i en vernet bolig eller i et område med høy tetthet av vernede bygninger.

inngår imidlertid i KVU for Bergen tingrett, NVH (Norges veterinærhøgskole) og Tullinløkka, mens dette ikke er tilfelle for KHM (Kulturhistorisk museum, Oslo). Sistnevnte er begrunnet med «*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.*» (KHM). For Bergen tingrett, NVH og Tullinløkka er det brukt «nøkterne» anslag på salgsverdien, hvor man oppgir å ha tatt hensyn til at de aktuelle bygningene er vernet, og at dette kan ha negativ innvirkning på salgsprisen. I Alternativanalysen for Tullinløkka påpekes det imidlertid at «*tiltak som inkluderer omfattende rehabilitering eller nye formålsbygg med særlig tilrettelegging for offentlig bruk kan kommersielt sett innebære en «overinvestering» der kostnadene ikke fullt ut dekkes av en markedsleie.*», Oslo Economics m.fl. (2016).

Det som kan være en interessant observasjon er at de eksterne kvalitetssikrerne (KS1) alle har innvendinger mot hvordan kostnader og inntekter i forbindelse med en avhending er håndtert i KVU:

For KHM (som ikke har med verken rehabiliteringskostnader eller salgsinntekter) savner kvalitetssikrer en «*tydeligere beskrivelse av andre relevante investeringsbehov ... En slik oversikt er et viktig underlag for å kunne se på mulige synergier mellom virksomheter og prosjekter ... Konsekvensene for Staten ved fraflytting fra fredede bygninger synes undervurdert, jamfør blant annet debatten knyttet til Nasjonalmuseet og bruken av Nasjonalgalleriet.*»

For Bergen tingrett sier ekstern kvalitetssikrer at man savner en beskrivelse av «*hvilke tiltak man må*

*gjøre før man låser døren på Tårnplassen og flytter inn i nytt bygg.*», og at man gjennom å ta med salgsverdien i de alternativer som innebærer fraflytting overvurderer fordelene med nybygg. Kvalitetssikrer velger derfor å ta ut salg av bygg fra kalkylen, for å gjøre alternativene sammenlignbare.

For NVH problematiserer kvalitetssikrer at salgsverdien kun har betydning som et bidrag til finansiering av et eventuelt nybygg, mens det samfunnsøkonomisk ikke er en effekt som skal regnes med, ettersom dette kun er en overføring i samfunnsøkonomisk forstand. Det er imidlertid gjort en sensitivitetanalyse hvor man har tatt med verdien av beste alternative anvendelse av Adamstuen, dvs. hvilken verdi tomten betinger med annet bruk enn veterinærhøgskolen. Dette beregnes som markedsverdi «i dag» fratrukket markedsverdien ved analyseperiodens slutt (restverdien)<sup>5</sup>. Når man tar hensyn til dette fremstår fraflyttingsalternativet som noe mindre ulønnsomt enn i hovedberegningen, men grunnet høy usikkerhet om hva restverdien faktisk vil være velger man å ikke ta med dette i den samlede vurderingen av samfunnsøkonomisk nytte av de forskjellige alternativene.

KS1 for Tullinløkka påpeker dels feil i beregningene av salgsverdiene, hvor man mener at noe har blitt telt dobbelt, og legger dels opp til en noe mer avansert metode for å beregne fremtidig verdi av tomter og leieinntekter. Metoden som brukes er prinsipielt riktig, men den er relativt lite gjennomiktig da den kun beskrives kvalitativt. En metode som ikke godt nok forklart kan bidra til at det kan være vanskelig å tolke resultatene. Uansett handler dette om metoden for verdsetting av bygg og tomter som må gjøres i alle analyser, og følgelig

<sup>5</sup> Restverdien skal reflektere den samfunnsøkonomiske nåverdien av de tjenestene en tomt og et bygg genererer etter at analyseperioden er over,

fratrukket kostnadene ved å sette tomten eller bygget i stand til å levere disse tjenestene.



ikke har noe med hvorvidt bygningen er fredet eller ikke (også om verdiene som beregnes kan være påvirket av verneforpliktelser).

Et annet eksempel som det kan være relevant å trekke frem er KS1 for anlegg for livsvitenskap ved Universitetet i Oslo (Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt, 2012), hvor kvalitets-sikrer anbefalte at rehabilitering og ombygging av eksisterende lokaler ved en eventuell fraflytting inkluderes som et følgeprosjekt:

*«Av KVVU-en framgår det også at arealer som blir ledige etter flytting til nye bygg er planlagt brukt til annen virksomhet ved UiO, og at dette bidrar til å redusere behovet for å leie arealer eksternt. De frigjorte arealene må imidlertid rehabiliteres og bygges om uten at konsekvenser for økonomi og beslutnings-situasjon for dette følgeprosjektet er inkludert i KVVU. Følgeprosjektet er et direkte resultat av hovedprosjektet og er såpass stort at det kan få innvirkning på rangering av alternativene. Kvalitetssikringen inneholder derfor også en analyse av følgeprosjektet.»*

---

Kilde: KS1 «Anlegg for livsvitenskap», Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt (2012)

Begrunnelsen for å ta med rehabilitering av eksisterende bygg som et følgeprosjekt er knyttet til at kvalitetssikreren mener at det eneste reelle alternativet for bruk av disse bygningene er at UiO selv fortsetter å bruke de. Det betyr at lokalene ikke kan selges eller leies ut på markedet til full markedspris.

#### **Sammenfatning**

Avhending av bygningen er i prinsippet en transaksjon mellom kjøper og selger, hvor den samfunnsøkonomiske verdien ikke endrer seg, forutsatt at prisen for bygningen (markedsverdien) gjenspeiler den samfunnsøkonomiske verdien. Hvor høy markedsprisen er har ikke noen betydning

for alternativanalysen, men kan selvsagt ha betydning for finansieringen av ny bygning, og det er derfor viktig at denne beregnes. For bygninger som er vernet er imidlertid ikke markedspris nødvendigvis lik den samfunnsmessige verdien, dvs. at prisen ikke gjenspeiler verdien samfunnet setter på bygningen. Hvis avhendingen medfører en økt risiko for at verdien som vernet representerer reduseres, må det håndteres i analysen av ikke-prissatte effekter.

Samtidig kan avhendingen medføre kostnader som bør inngå i alternativanalysen, eller i hvert fall i en tilleggsanalyse. Dette er kostnader knyttet til nødvendig bevaring eller vedlikehold. Hvis bygningen skal leies ut til annen bruk må det sannsynligvis gjennomføres ombygninger, og disse kostnadene må beregnes. Så bør det gjøres en nøktern vurdering mulighetene for å få igjen denne kostnaden i leieprisen. I den grad kostnadene er høyere enn markedsverdien (leieprisen), for eksempel som følge av at vernebestemmelsene begrenser tilpasningsmulighetene og setter krav til materialbruk eller metoder, så bør merkostnaden tas hensyn til i de alternativer som innebærer fraflytting. I de tilfeller der det er uklart hva som vil skje med bygningen, eller det ikke er mulig å avhende den, så må kostnader knyttet til nødvendig vedlikehold også tas hensyn til i alternativet der bygget fraflyttes.

#### **Privat vs offentlig eierskap**

Hvorvidt et vernet bygg er i offentlig eller privat eie har i utgangspunktet ikke betydning for kostnads-siden av vedlikehold og oppfølging av vernebestemmelser. Imidlertid er det en oppfatning at kostnadsoverslag i offentlig regi i mange tilfeller legger seg på et høyere nivå (for høyt?) enn det private aktører opererer med. En slik skjevhet kan påvirke forventet salgspris ved overdragelse fra offentlig til privat eier ved at 'fradraget' for bevaring

er for stort. Dette gir seg gjerne utslag i usikkerhetsvurderinger begrunnet i vernet som påvirker prisen negativt. Eksempelvis ble salgsverdien for NVH anslått 'nøkkernt' delvis med begrunnelse i usikkerhet knyttet til håndteringen av verneverdige bygninger. Dette vil i større grad telle negativt for alternativer som forutsetter salg enn for alternativer om å bli værende, men indikerer et behov for å synliggjøre denne kostnaden tidligere enn i dag.

Et annet utslag av forholdet mellom privat og offentlig eie er at forventet salgpris gjerne er lavere ved avhending fra det offentlige enn fra private. Dette er ventelig knyttet til at det offentlige i større grad tillegges rollen som ivaretaker av samfunnsgoder (som kulturminner/vernedede bygg gjerne kategoriseres som) og at det forventes et lavere avkastningskrav i det offentlige enn hva private eiere normalt vil kreve.

#### Å beregne kostnadene for bevaring

Ifølge Stendebakken (2018), og for så vidt også de eksempler vi har gått gjennom, så finnes det tilstrekkelige verktøy for å gjøre beregninger. Det kan alltid diskuteres hvilke gjennomførte tiltak man bruker for å innhente erfaringstall, men det er mer knyttet til om man velger de relevante tiltakene for hvert enkelt bygg enn metoden som sådan.

Stendebakken (2018) mener imidlertid at det er en utfordring at kostnadsberegninger med høy detaljeringsgrad først gjøres i KS2, hvor konseptvalget allerede er tatt. Det anbefales derfor at kostnader for fraflyttede, vernedede bygg beregnes grundigere før endelig konseptvalg, slik at informasjonen kan tas med i beslutningsprosessen. Dette er i tråd med vår drøfting over om å beregne disse kostnadene allerede i KVV og KS1.

#### Miljøregnskap

Samfunnsmessige mål tenderer å omfatte offensive tiltak for å redusere klimapåvirkningen både fra

eksisterende bygninger og deres energibruk og fra nybyggingsprosjekter. I lyset av det bør man stille seg spørsmål ved hvorvidt utflyttings- og nybyggingsalternativet er klimamessig forsvarlig. Dette kan omfatte levetidsbetraktninger og vurdering av energi- og ressursbruk der dette også kan ha betydning for hvordan vernedede bygg behandles i en alternativanalyse.

I de fire eksemplene vi har sett på synes manglende funksjonalitet å være en større utfordring enn eventuelle utfordringer knyttet til miljøregnskap. I en kostnadsvurdering av alternativer om å bli værende i et fredet bygg eller flytte til nytt bygg vil det uansett være nyttig å stille krav om miljøregnskap/livsløpsanalyse (ev som en tilleggsanalyse) med tanke på å koble det fredede byggets materielle kvaliteter til mulighetene for tilpasning til dagens forskriftskrav.

Dekning av nullalternativet i en alternativanalyse bør derfor omfatte energi- og utslippsposter knyttet til nødvendig vedlikehold og forventede oppgraderinger i et livsløpsperspektiv, med standardiserte rapporteringsparametere og øvre tidsrammer. I forbindelse med det er det mulig å inkludere livsløpsanalyser for alternative konsepter knyttet til ny bruk eller hvor virksomheten blir værende i eksisterende bygning, med ulike former for tilpasninger. Det åpner for muligheten til å effektivisere driftsfasen av eksisterende bygg med hensyn til energibruk og utslipp. Det bør også kunne stilles krav til at nye byggeprosjekter og større rehabiliteringer må dokumentere utslippsmessig lønnsomhet for å få tillatelse til å rive eksisterende bygg eller foreta omfattende rehabilitering. Dette bør også kobles sammen med analyser av levetidskostnader, for å synliggjøre de økonomiske konsekvensene.

#### Levetidsbetraktninger

Levetiden til bygninger og bygningsdeler er viktig grunnlagsinformasjon for beregning av livssyklus-kostnader (LCC) og livsløpsvurderinger (LCA). Det

vil alltid være vanskelig å angi eksakt levetid, være seg det er funksjonell eller teknisk levetid, for fredete og vernete bygg. Det bør foretas vurderinger av den reelle levetiden, enten det er teknisk, funksjonell, eller økonomisk og ikke se bort fra det faktum at den eksisterende bygningen ofte allerede har en betraktelig lenger tid bak seg enn hva et nybygg har framfor seg i forventet levetid.

Funksjonell levetid er tiden til en bygning eller bygningsdel ikke lenger tilfredsstillende opprinnelig krav eller funksjon. Det kan for eksempel inntreffe ved bytte av leietakere eller omorganisering av virksomheten, og ikke nødvendigvis samtidig med *teknisk levetid*. Den tekniske levetiden, dvs tiden det tar å slite ut en bygningsdel eller komponent, er et like viktig aspekt å dekke. Krav til høy materialkvalitet har og har hatt stor påvirkning på en bygningens tekniske levetid.

For eldre formålsbygninger har den funksjonelle levetiden generelt sett hatt mindre betydning siden en større del av funksjonene er integrert i bygget og en dermed har vært mindre avhengig av separate installasjoner. Byggene har vært mindre avhengig av fleksibilitet i forhold til for eksempel endret bruk, men dermed også med et mindre endringspotensial. For yngre bygninger med høy fleksibilitet og mindre sammenheng mellom bygning og funksjon vil deler og installasjoner ofte skiftes ut uten at de har sviktet, dvs før de har oppnådd sin tekniske levetid, men snarere på grunn av endrede krav/forskrifter. Et annet eksempel er at investeringen i nye vinduer sjelden betaler seg før deres tekniske levetid er slutt.

Vurdering av levetider vil være et viktig kunnskapsgrunnlag for FDV på sikt. Forskjellene mellom ulike typer levetider bør ikke forveksles. De bør utredes uansett om de er en fordel eller ulempe.

## *Energi- og ressursbruk*

*Eldre boligbygg har den fordel at de allerede er bygget, og dessuten ofte er bygget med robuste materialer som er ment å vare lenge. Derfor er det svært interessant å undersøke hvilken miljøgevinst vi kan oppnå ved å oppgradere eldre bygg, når materialbruk og energibruk i drift sees i sammenheng.*

Asplan Viak (2016) om Villa Dammen

Resultatene viste også at energieffektivisering av eldre bygg kan gjennomføres uten å gå på bekostning av bevaringsverdi og på den måten redusere den høye klimabelastningen som gjerne følger driften av eldre boligbygg.

I forbindelse med Riksantikvarens supplerende utredning om de kulturhistoriske verdiene i regjeringskvartalet ble det gjennomført en teknisk vurdering av muligheten for å oppnå høy energiutnyttelse ved en rehabilitering av høyblokka og Y-blokka (Riksantikvaren, 2013b). Det ble her konkludert med at det ville være mulig å oppnå tilsvarende passivhusnivå i begge byggene, dvs. at høyere energibruk i eksisterende bygninger enn i nybygg ikke var et reelt argument for akkurat disse byggene.

Riksantikvaren (2013b) peker også på at det i et klimaperspektiv har betydning når utslippene skjer, og at det kan være viktigere å redusere utslippene i dag, enn å nå en eventuell gevinst på lang sikt. Dette er ytterligere et argument for bevaring av bygg fremfor et nybygg. Å bygge nytt kan ha store klimagassutslipp i byggefasen, og eventuelle lavere klimagassutslipp i driftsfasen vil først vise seg på relativt lang sikt.

## 5.6 Nytten av bevaring

I mange KVU/KS er det kun en effekt som omhandler vern, og den er da knyttet til bevaring av antikvarisk verdi. Andre verdier knyttet til bygningen, som drøftet i kapittel 3, er som regel fraværende. For også å synliggjøre andre verdier er det aktuelt å inkludere flere effekter, herunder brukeropplevelse (for forskjellige grupper av brukere), identitet og bymiljøaspektet. Noen av disse kan eventuelt inngå som prissatte effekter, men det er mest sannsynlig at de aller fleste vil være ikke-prissatte effekter. Dette skyldes at det ikke finnes noen omforent kvantitativ verdsetting av kulturminner hverken generelt eller for enkelte bygninger, og at de aller fleste av disse verdiene er vanskelig overførbare til kvantitative størrelser.

### Utfordringer med pluss-minusmetoden

For å «verdsette» de ikke-prissatte effektene bruker man, som omtalt i kapittel 2, pluss-minusmetoden., hvor hver effekt vurderes etter hvor stor betydning den har for berørte og hvor stor omfanget er (f.eks. hvor mange som blir berørt) og som sammen gir en konsekvens som får en verdi mellom ++++ og ----.

Fordelen med pluss-minusmetoden er at den kan gi en systematisk og faglig basert vurdering av de ikke-prissatte effektene, og bidra til å synliggjøre disse på en pedagogisk måte.

Samtidig er det en god del utfordringer knyttet til metoden. For eksempel er det ikke mulig å vekte temaene som er utredet ved å legge sammen antall pluser og minuser for å få en «total ikke-prissatt effekt». Det er heller ikke noen vedtatt praksis på

skalaen som brukes. Er for eksempel ++++ forbeholdt den absolutt største nytten, eller uttrykker den «kun» den største nytten i den aktuelle analysen? Hvis det er det sistnevnte som gjelder kan analyser av ulike type tiltak egentlig ikke sammenlignes (for eksempel på tvers av KVUer eller KS1). Men hvis det er det førstnevnte så blir skalaen fort veldig begrenset. Videre er det en utfordring knyttet til hvordan ikke-prissatte effekter skal vurderes på lang sikt. Utfordringer knyttet til ikke-prissatte effekter er bl.a. diskutert i Bull-Berg, Volden og Grindvoll (2014) og Adserø (2013).

Utfordringen knyttet til hvordan ikke-prissatte effekter skal vurderes på lang sikt kan være spesielt aktuelt for kulturminner, hvor det kan tenkes at vi over tid setter en økt verdi på disse, både basert på at vi blir rikere og at kulturminnene eventuelt blir mer sjeldne. Det finnes heller ikke noen «standard» over hvilke ikke-prissatte effekter som kan eller bør inngå i samfunnsøkonomiske analyser av ulike typer av tiltak.<sup>6</sup>

En masteroppgave om vurdering og bruk av ikke-prissatte effekter i KVU og KS1, Adserø (2013), viser bl.a. at det er få kriterier for ikke-prissatte effekter som gjenfinnes i flere rapporter, og at det stort sett er prosjektspesifikke kriterier som benyttes. Det fremkommer også at de eksterne kvalitetssikrerne heller ikke ønsker lister med kriterier som skal være med uansett type prosjekt. Hvert prosjekt er unikt, og det er derfor viktig å identifisere det spesielle for så å velge kriterier til analysen ut fra det. Man kan gjerne ha en huskeliste/sjekkliste, men det må være så pass fleksibelt at den ikke må følges i et hvert tilfelle. En for rigid

<sup>6</sup> Som vist i kapittel 3.4 finnes det imidlertid veiledere for verdsetting som kan legges til grunn også i en samfunnsøkonomisk analyse, og Statens

vegvesen har tydelige føringer på hvilke «kriterier» som den ikke-prissatte effekten for kulturminner skal bestå av.

huskeliste kan bety at analysene blir svakere etter- som det prosjektspesifikke da ikke vil komme frem. Samtidig nevnes det at det kan være nyttig med standardiserte vurderingskriterier innenfor en bestemt bransje, for eksempel en for skolebygg, en for kulturbygg og lignende.

*Istedenfor standardiserte kriterier er kvalitets- sikrerne mer positive til veiledere eller huske- lister og sjekklistor som de kan benytte for å kontrollere at det viktigste er tatt hensyn til i analysen. Det finnes en rekke veiledere og det fremheves at det er viktig at det arbeides for å forbedre disse. Det er viktig at veilederne ikke vektlegger faste, standardiserte kriterier, men legger til rette for at et hvert prosjekt er unikt og har ulike problemstillinger som skal behandles. Her kan det inkluderes effekter som man ser ofte blir benyttet som ikke-prissatte, men som ikke legger krav til at de skal benyttes på alle prosjekter.*

---

Adserø (2013)

### Antall effekter har betydning

Antallet ikke-prissatte effekter kan også spille rolle for utfallet i en alternativanalyse. For eksempel viser Adserø (2013) til KS1 for Folkehelseinstituttet hvor man har med elleve ikke-prissatte effekter. Flere av disse handler egentlig om den samme effekten. Distans fra regjeringskvartalet, rekruttering av kompetanse, samlokalisering, offentlig kommunikasjon, adkomst med bil/parkering og varelevering/nyttetransport er alle uttrykk for ulike krav til omgivelsene bygget blir lagt til. Det vil si at seks av de elleve vurderingskriteriene går på lokalisering.

At det som egentlig er en effekt, i dette tilfelle lokalisering, deles inn i flere effekter kan bety at effekten får for stor vekt ved valg av alternativ. Dette kunne ha vært håndtert gjennom å kun ha en ikke-prissatt effekt for lokaliseringen, men som bygget på en vurdering av de seks nevnte kriteriene.

Hvis alle effekter skal ha like stor betydning for rangeringen, kan det oppfattes som at den effekten som er delt inn i flere kriterier er uttrykt for at den som har bestilt eller utfører analysen mener at denne effekten er viktigere enn noen av de andre kriteriene. Det kan bety at de ikke-prissatte effektene utnyttes til å fremheve et alternativ som helt fra starten var ønsket som det beste konseptet.

I eksemplene vi har sett på er det imidlertid ikke et problem at bevaring av kulturminnene har for mange ikke-prissatte effekter, uten snarere tvert imot. For NVH og KHM er virksomhetenes samfunnsoppgave utløsende for behovsanalyse, kravspesifikasjoner og vurdering av alternativer, og nytteaspektet knyttet til vern av bygningene er ikke vurdert utover effekten vern antas å ha på salgspris ved avhending.

I KVV for Bergen tingrett inngår imidlertid vern som et effektmål i og gis betydning både knyttet til vern av bygningen og gjennom at rettsbygningen er vurdert som attraktiv og velfungerende i et byutviklingsperspektiv. I tillegg ble flere aspekter omkring vern ønsket drøftet av Justis- og beredskapsdepartementet som oppfølging av KVV. Dette fokuset på vern har ventelig hatt betydning for vektingen av alternativene og beslutningen om å bli i bygget.

I KVV for Tullinløkka utgjør vern av bygningene rundt Tullinløkka samfunnsmålet for utredningen, og følgelig er vektingen og nytten av vern ikke en aktuell problemstilling.

### Mulige nyttekategorier

Når man skal vurdere nytten av de forskjellige alternativene så er det endringen i verdier sammenlignet med nullalternativet som man ønsker å kartlegge, dvs. at det ikke er den absolutte verdien (i den grad en slik finnes) som man skal finne. Det kan allikevel være nødvendig med en kartlegging av verdien av

bygningen i dag (nullalternativet) for å kunne si noe om forventede endringer i disse verdiene.

Når man skal kartlegge verdien er det nyttig å utgå fra de veiledere som er omtalt i kapittel 3.4 og vedlegg I. Dette kan med fordel deles inn i følgende kategorier og spørsmål:

Bygningens kunnskapsverdier kan vurderes basert på følgende kategorier og egenskaper:

- arkitekturhistorisk verdi: tidsepoke, arkitektonisk utforming og utsmykking, materialbruk, funksjon
- kunsthistorisk verdi: inventar, kunstnerisk utsmykking
- autentisitet: hvor autentisk er bygningen, og hvor godt synlig er dette?
- historiefortellende verdi: kan historien knyttet til formålet leses i bygningen
- kildeverdi: gir bygningen kunnskap om bygningshistorie, arkitektur- og stilhistorie, samfunnshistorie
- kontekstuell verdi: hvilken betydning har bygningen for omgivelsene

Eventuelle opplevelsesverdier knyttet til bygningen kan kartlegges ved hjelp av følgende egenskaper:

- arkitektonisk verdi: opplevelsen av bygningens form og rom som er knyttet til opplevelsen og det estetiske, og ikke til den arkitekturhistoriske
- estetisk og/eller kunstnerisk verdi: er det estetiske og/eller kunstneriske dimensjoner som ikke rommes innenfor den arkitektoniske verdien?
- identitetsverdi: har bygningen betydning for identiteten til brukerne
- sosial verdi: har bygningen verdi som fellesarena

Videre kan det være bruksverdier knyttet til bygningen som ikke allerede er dekket inn gjennom for eksempel billettinntekter (dvs. behandlet som en prissatt effekt). Dette kan for eksempel være:

- fleksibilitet og anvendelighet: hvor fleksibel er bygningen for forskjellig bruk
- attraksjonsverdi: er bygningen attraktiv for andre besøkere enn de direkte brukerne (tiltrekker den seg tilreisende)

For å si noe om verdien må man også ha en formening om hvor mange som blir berørt, hvor det er slik at jo flere som blir berørt dess høyere er verdien. Dette er bl.a. knyttet til hvor unike de forskjellige egenskapene og verdiene er. Alt annet likt vil en fredet bygning ha høyere verdi enn en bygning som er vernet gjennom andre lover enn kulturminneloven. Dette er basert på at fredning er forbeholdt nasjonalt viktige kulturminner, mens annet vern mer er knyttet til lokal eller regional verdi.

#### Vurdere konsekvensen

I pluss-minusmetoden er det konsekvensen for hver av de ikke-prissatte effektene som skal beregnes, og inngå i sammenstillingen over effekter. Konsekvensen består av betydning og omfang, se DFØ (2018). Det kan imidlertid være mer intuitivt å bruke de samme begreper som Statens vegvesen gjør i veileder V712:

- **Verdi:** Med verdi menes en vurdering av hvor stor betydning kulturminnet har. Det fremkommer av den kartleggingen som er omtalt over.
- **Påvirkning:** Med påvirkning menes en vurdering av hvordan kulturminner påvirkes i de forskjellige alternativene. Påvirkning vurderes i forhold til nullalternativet.

Påvirkningen kan vurderes med følgende skala: stor

positiv; middels positiv; lite positiv; intet; lite negativ; middels negativ; stor negativ.

Ulempen med å bruke begrepene fra V712 fremfor de fra DFØ (2018) er at det kan være forvirrende hvis man bruker forskjellige begreper for forskjellige ikke-prissatte effekter.

### Aggregering til en ikke-prissatt effekt

I alternativanalysen er det hensiktsmessig at nytten av vernet beskrives bredt og med bruk av flere kriterier. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å sammenfatte dette i en ikke-prissatt effekt for vern av kulturminnet. Dette krever at også alle andre ikke-prissatt effekter aggregeres til en effekt pr. type. Hvis andre tema deles opp i flere effekter er det for balansens skyld mer riktig at også verneverdiene deles opp i flere effekter. Samtidig kan det argumenteres for at man bør ha et begrenset antall ikke-prissatte effekter, da det vil være «forenkende». De enkelte effektene kan (eller bør) imidlertid bestå av flere «underliggende» effekter. Disse effektene må så vektles sammen til «overordnede» effekter. Og så er det selvsagt også viktig å være stringent i den betydning at alle aktuelle tema kun vurderes i en ikke-prissatt effekt hver.

Sammenstillingen til en ikke-prissatt effekt kan gjøres ved hjelp av en tabell, se tabell 5.1.

Tabell 5.1 Sammenstilling av konsekvenser til en ikke-prissatt effekt

Konsekvens	Alt. 1	Alt. 2
Verdi A		
Verdi B		
Osv.		
Avveining		
Samlet vurdering		

I tabellen bør det klart fremgå hvilke verdier som er utslagsgivende i den samlede vurderingen. Hva som vektlegges i hvert enkelt prosjekt, må gjøres på grunnlag av en faglig vurdering i det konkrete tilfelle. Dersom alle verdier/konsekvenser er vektlagt like mye, kan raden «avveining» stå tom.

Vurderingene bør/må forklares i en kort og konsis tekst, hvor eventuell beslutningsrelevant usikkerhet beskrives.

## 6 Verktøy og veiledning for fredede og vernede bygg

Gjennomgangen av tidligere KVV/KS1 og drøftingen av mulige måter å håndtere fredede og vernede bygg viser at det er viktig å synliggjøre kostnaden for samfunnet ved å velge et konsept som innebærer at bygningen ikke lenger vil brukes til sitt opprinnelige formål. Det er også viktig at verdiene knyttet til bevaring blir tilstrekkelig tatt hensyn til i disse prosessene, dvs. at den fulle nytten av dette for samfunnet blir verdsatt i den samfunnsøkonomiske analysen.

Hvor stor denne kostnaden og nytten er vil (selvsagt) variere fra prosjekt til prosjekt, og bl.a. avhenge av muligheten for alternativ bruk. Det er kun i de tilfellene en alternativ bruk/bruker dekker bevaringskostnaden og sikrer at verneverdiene bevares at kostnaden for samfunnet er 0 kroner

For å sikre at dette tas hensyn til på en metodisk riktig måte kan det være behov for endringer i KVV-ordningen eller at det innføres tilleggskrav knyttet til KVV og KS1 for vernede/fredede bygg. Slike endringer kan selvsagt ikke Statsbygg kreve. Endringer i metodikken for KVV/KS1 ligger utenfor mandatet både til Statsbygg og for dette prosjektet. Statsbygg har imidlertid et handlingsrom som forvalter av de aktuelle bygningene til å selv gjennomføre kompletterende analyser for å bedre ta hensyn til de aktuelle bygningene.

Det er samtidig ikke formålstjenlig at utredningsprosesser tar svært lang tid. Omfang og detaljering må derfor vurderes ut fra om det er mer hensiktsmessig å gjøre en grundigere kartlegging av mulighetsrommet for vernede/fredede bygg i KVV i stedet for å legge til grunn relativt forenklede forutsetninger om vern som en begrensning i mulighetsrommet. Realismen av salg og markedsverdi bør også vurderes.

### 6.1 Forslag til veiledning og verktøy

#### Tidlig avklaring av utrednings- og ressursbehov

For Statsbygg anbefaler vi at man allerede i oppstartsfasen, eller så fort Statsbygg blir involvert, av et prosjekt som omfatter en vernet bygning gjør en vurdering av behov for tilleggsanalyser/-vurderinger for å sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til kulturminnevernet gjennom hele prosessen. Jo fortere man får inn disse vurderingene dess mindre ressurskrevende er det grunn til å tro at den videre prosessen vil være (risikoen blir for eksempel mindre for at man må gjenta en vurdering for at man i første runde «glemte» vernet). Det kan også være enklere å finansiere/avsette ressurser til mer grundige analyser av den vernede bygningen hvis dette gjøres tidlig i prosessen. Denne vurderingen kan gjøres uavhengig av om prosjektet omfattes av KVV/KS1-ordningen eller ikke.

For bygninger som ikke er formelt vernet bør man på dette stadiet gjøre en vurdering av om bygningen har egenskaper som kan tilsi at man bør ta ekstra hensyn, for eksempel også her analysere mulighetsrommet mer detaljert og sikre at nytten av bevaring vurderes godt nok.

#### Diskutere vernets plass i mål eller krav

For et vernet formålsbygg bør det allerede i måldiskusjonen vurderes om vernet skal være med enten i samfunnsmålet eller som et eget effektmål, eller om det alternativt skal vurderes som et krav. Her finnes det selvsagt ikke noe fasit, uten hvorvidt vern skal inn som et eget mål eller krav må vurderes fra prosjekt til prosjekt. Det viktigste er at vernet bringes inn i diskusjonen. Dette kan også bidra til å forankre vernet bedre i den virksomheten som berøres.

For tiltak som ikke er omfattet av statens prosjektmodell er det ikke noe krav om en tilsvarende behovs- og målstruktur, men også for disse mindre



tiltakene vil det selvsagt være nyttig å drøfte behov, mål og krav og sette vernestatusen inn i dette.

For bygninger som ikke er formelt vernet kan det ikke stilles krav til at bevaring skal være verken et mål eller et krav i utredningen.

### Analysere mulighetsrommet

Vi anbefaler at det gjennomføres en grundigere analyse av mulighetsrommet for den vernede bygningen, og at man i dette arbeidet involverer relevant vernemyndighet. Da må man også kunne ha en «uhildet» diskusjon om vernets grenser. Også om denne analysen kan medføre at utredningsarbeidet forlenges kan det gi tidsbesparelser senere i prosessen. Blant annet kan et godt grunnlagsarbeid redusere risikoen for omkamper, og være konfliktdepende.

Analysen av mulighetsrommet bør inkludere følgende aspekter:

- bygningens tekniske og funksjonelle tilstand (i den grad dette ikke allerede foreligger)
- vurdering av mulighetene for rehabilitering, ombygging og/eller påbygging som tilfredsstillende krav til
  - arealer
  - funksjonalitet
  - energibruk
- Alternativt bruk av bygningen
  - Hva kan bygningen alternativt brukes til
  - Hvem er potensiell ny bruker eller eier
  - Hva er markedspotensialet (hva kan bygningen selges for)

I denne utredningen må man selvsagt ta hensyn til at bygningen er vernet, dvs. at man ikke helt kan se bort fra de rammer og begrensninger som vernet setter. Samtidig må man ikke låse seg ved disse

rammene, uten også utfordre vernebestemmelsene. Hvor langt man kan gå vil variere fra bygning til bygning, og bl.a. henge sammen med hvor unik den er og hvor høy verneverdien er.

En grundigere vurdering av et eksisterende bygg, uansett vernestatus, allerede i KVVU kan begrunnes med en form for informasjonsskjevhet. Det nye bygget finnes ikke ennå, og kan tillegges alle ønskelige egenskaper og bygges for å møte de krav man har. I et slikt perspektiv risikerer man at eksisterende bygg alltid kommer dårligere ut hvi man alltid antar at det krever mer kompromisser og dermed dårligere løsninger. En grundigere analyse vil gi et bedre svar på om det faktisk er tilfelle.

### Beregne kostnader for rehabilitering i alle alternativer

Basert på bygningens tekniske og funksjonelle tilstand og de vurderinger som er gjort knyttet til mulighetsrommet må det beregnes antatte kostnader av å rehabiliterer bygningen enten til fortsatt bruk av virksomheten eller bygge om til et alternativt (realistisk) bruk. Disse kostnadene må så tas hensyn til i alternativanalysen. Vi anbefaler ikke at disse kostnadene inngår i nullalternativet, dels for at dette kan være inkonsistent med de krav som stilles til nullalternativet i eksisterende veiledere og praksis og dels for at dette snarere tenderer til å gjemme kostnaden for bevaring fremfor å synliggjøre den.

For de alternativer som innebærer at virksomheten flytter ut må det gjøres en realistisk vurdering av hvorvidt det er mulig å få dekket kostnaden for den nødvendige rehabiliteringen ved avhendingen. I de tilfeller bygningen selges, og det ved tilfellet for KVVU er høy sikkerhet for at dette vil skje, er det mest realistisk at bygningen selges som den er, og at det dermed ikke påløper kostnader for vedlikehold e.lign. Betydningen dette kan ha for vernet av bygningen må håndteres under ikke-prissatte effekter.

Hvis bygningen forblir i statlig eie, men med nye leietakere, vil det være behov for ombygging/-rehabilitering som ikke nødvendigvis reflekteres i leieprisen, dvs. at kostnadene kan være høyere enn hva som kan dekkes inn i leieprisen. Denne kostnaden vil som regel være knyttet til at vernebestemmelsene kan stille krav til bruk av metoder og materialer. Dette vil da være en form for merkostnad, som enten bør legges til kostnaden for alternativene med fraflytting, eller inngå som en tilleggsberegning. Det viktigste er at denne kostnaden synliggjøres og tas hensyn til ved valg av alternativ (eller konsept) å gå videre med.

Når det gjelder føring av salgsinntekter, tomte- og restverdier i alternativanalysen skal prinsipper og metode som beskrevet i DFØ (2018) og i rundskriv fra Finansdepartementet legges til grunn. Disse reglene skal være de samme for vernede bygg som alle andre bygg. Hvordan dette gjøres i praksis ser ut til å variere mellom de miljøer som utfører KVVU og KS1, men i hvert fall de eksterne kvalitets-sikrerne gjør dette på en metodisk riktig måte. Om det er behov for å gjøre endringer i denne metoden og disse prinsippene ligger utenfor rammen til dette prosjektet.

#### Beregninger av klimapåvirkning og energibruk i hele livsløpet

I alternativanalysen bør klimagassutslipp og energibruk beregnes i et livsløpsperspektiv, dvs. hvor det tas hensyn til utslipp og energibruk i byggefasen og i driften. Utslippene verdsettes etter gjeldende prinsipper (for eksempel ved å bruke en eksisterende kvotepris) og energibruken etter forventet pris på den aktuelle energibæreren. I tillegg kan det være hensiktsmessig å presentere disse tallene i fysiske enheter (kg CO<sub>2</sub> og kWh) fordelt på hhv. byggefase og drift.

Denne tilnærmingen tar ikke nødvendigvis med seg hele ressursbesparelsen ved et eksisterende bygg

fremfor et nybygg. Dette henger sammen med at analysen kan overse de utslipp som skjer i forbindelse med produksjon (og eventuell transport) av innsatsvarer til den nye bygningen. Hvis man legger til grunn at utslippene av klimagasser gjenspeiles i prisen på disse varene, for eksempel gjennom at det er betalt en CO<sub>2</sub>-avgift i denne produksjonen, så kan man ikke ta de med en gang til i den samfunnsøkonomiske analysen, ettersom det innebærer at man dobbeltteller disse utslippene. Men i presentasjonen av fysiske enheter kan disse utslippene gjerne presenteres, for å gi et mer riktig bilde av faktiske utslipp. Dette vil da være en tilleggsberegning, som ikke inngår i alternativanalysen men som allikevel er beslutningsrelevant.

#### Grundigere vurdering av nytten

Det er behov for flere verneverdier tas inn i vurderingen av de ulike alternativene i alternativanalysen. Vurderingen bør gjøres av eller i samarbeid med personer eller miljøer med kulturminnefaglig kompetanse.

I denne vurderingen bør det tas hensyn til kulturhistoriske og arkitektoniske verdier, til andre kunnskaps- og opplevelsesverdier og de relevante bruksverdier som ikke allerede er med som prissatte effekter. Sjekklisten nedenfor, tabell 6.1, inneholder forslag til verdier/spørsmål som kan stilles i denne vurderingen.

Her må man selvsagt også ta hensyn til hva man forutsetter vil skje med bygningen hvis den fraflyttes. Hvis det er tatt høyde for kostnader til rehabilitering også i disse alternativene, må det gjenspeiles i vurderingen av de relevante verdiene, for å unngå at kostnadene telles dobbelt.

I presentasjonen av ikke-prissatte effekter i tabellform anbefaler vi at antallet effekter begrenses. For hver hovedgruppe av effekter bør det kun være en ikke-prissatt effekt, da dette reduserer muligheten

for at noen effekter dobbeltelles og får alt for stor vekt. I teksten er det imidlertid rom for en grundigere presentasjon av de verdier som ligger inne i «samle-effekten».

At kun ha en samle-effekt for verneverdiene, så vel som andre relevante verdier, gjør selvsagt at en del av nyansene forsvinner for de lesere/mottager som kun ser på tabellen som oppsummerer alternativ-analysen. Det er derfor viktig at man i utredningen gjør godt rede for de verdier som ligger til grunn for denne vurderingen. I en eventuell påfølgende diskusjon om vern og lokalisering er det en fordel å kunne vise til at dette er tatt hensyn til og godt dokumentert.

#### Sjekkliste

Tabell 6.1 oppsummerer de punkter og momenter som er viktige å ta med i tiltak som involverer fredede eller vernede bygg.

Tabell 6.1 Sjekkliste for prosjekter som inkluderer fredede og vernebygginger

VURDERING/SJEKKNPUNKT	KOMMENTAR
<b>OPPSTART</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Hva er behovet for vurderinger av bygningens tilstand og potensial</li> <li>Hva vil kreves av ressurser og kompetanse for å utrede bygningens mulighetsrom</li> </ul>	Å ta hensyn til den eksisterende bygningen allerede i planleggingen kan antas å gjøre det enklere også å ta hensyn til denne i gjennomføring av prosessen og avsette ressurser til grundigere analyser hvis behov for det.
<b>FORMULERING AV BEHOV, STRATEGI, MÅL OG KRAV</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Er verneverdien så høy at vern bør inngå i samfunns målet?</li> <li>Bør vernet alternativt være et effektmål for tiltaket?</li> <li>Formelt vern er et krav som bør inngå i kravdokumentet</li> </ul>	Vurdere om vern skal være en del av samfunns målet, et eget effektmål og/eller inngå som et krav. Hvis vern kun inngår som et krav er det viktig å sikre at dette ikke kun omfatter alternativet om å bli i bygningen.
<b>MULIGHETSROMMET</b>	
Tilstandsrapport over bygningen/anleggets tekniske og funksjonelle tilstand	Vurdere om det er behov for komplettering av eksisterende forvaltningsplan
Hvor store begrensninger legger vernebestemmelsene	Viktig å få en forståelse for hva kan man gjøre og hva som er fleksibiliteten. Gjøres eventuelt i dialog med relevant vernemyndighet
<p>Vurdere muligheter og behovet for tilpasninger til dagens behov/krav til</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>arealer og arealeffektivitet/fleksibilitet</li> <li>funksjonalitet, herunder universell utforming</li> <li>energibruk</li> </ul>	
<p>Vurdering av alternativ bruk av bygningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>hvilken type virksomhet kan alternativt bruke bygningen</li> <li>hva er en realistisk markedspris (salgspris eller leieinntekt) for bygningen?</li> <li>er det en risiko knyttet til vernet, vil en ny (privat) eier ta tilstrekkelig hensyn til vernebestemmelsene?</li> </ul>	
<b>ALTERNATIVANALYSEN</b>	
<b>Kostnader</b>	
Beregne merkostnaden for ombygging/rehabilitering i alternativene som innebærer fraflytting	Hvis bygningen selges som den er kan dette ses bort fra. Ved nye leietakere må det vurderes om hele merkostnaden for ombygging/rehabilitering dekkes inn i leieprisen. En ev merkostnad bør synliggjøres. Ved usikkerhet om hva som vil skje bør det beregnes kostnader for bevaring frem til en beslutning.
Beregne klimagassutslipp i et livsløpsperspektiv Presentere klimagassutslipp og energibruk i fysiske enheter i tillegg til de prissatte effektene	Her bør også utslipp fra produksjon av innsatsvarer for nybygg inngå. Dette bør imidlertid være en tilleggsberegning, for å unngå risikoen for dobbelttelling

<b>Kartlegge bygningens verdier</b>	
<p>Hvilke <b>kunnskapsverdier</b> har bygningen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arkitekturhistorisk verdi: tidsepoke, arkitektonisk utforming og utsmykking, materialbruk, funksjon</li> <li>• Kunsthistorisk verdi: inventar, kunstnerisk utsmykking</li> <li>• Autensitet: hvor autentisk er bygningen, og hvor godt synlig er dette?</li> <li>• Historiefortellende verdi: kan historien knyttet til formålet leses i bygningen</li> <li>• Kildeverdi: gir bygningen kunnskap om bygningshistorie, arkitektur- og stilhistorie, samfunnshistorie</li> <li>• Kontekstuell verdi: hvilken betydningen har bygningen for omgivelsene</li> </ul>	<p>Noen av disse verdiene kan være overlappende, dette gjelder kanskje spesielt historiefortellende verdi og kildeverdi. Begge verdiene kan beskrives kvalitativt, men det er samtidig viktig å sikre at verdier ikke telles dobbelt.</p> <p>Det bør også gjøres en vurdering av om alle verdier er relevante å ha med i den samfunnsøkonomiske vurderingen.</p>
<p>Hvilke <b>opplevelsesverdier</b> har bygningen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arkitektonisk verdi: opplevelsen av bygningens form og rom som er knyttet til opplevelsen og det estetiske, og ikke til den arkitekturhistoriske</li> <li>• Estetisk og/eller kunstnerisk verdi: er det estetiske og/eller kunstneriske dimensjoner som ikke rommes innenfor den arkitektoniske verdien?</li> <li>• Identitetsverdi: har bygningen betydning for virksomheten, byen, landet?</li> <li>• Sosial verdi: har bygningen verdi som fellesarena, er det f.eks. en lokal møteplass?</li> </ul>	<p>Arkitektonisk verdi skiller seg fra arkitekturhistorisk ved at den ikke krever noen kunnskap om historien eller arkitekturfaget.</p>
<p>Hvilke <b>bruksverdier</b> har bygningen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bruksfrekvens: hvem bruker bygningen, til hva og i hvilket omfang?</li> <li>• Flexibilitet og anvendlighet: hvor fleksibel er bygningen for forskjellig bruk?</li> <li>• Attraksjonsverdi: er bygningen attraktiv for andre besøkere enn de direkte brukerne (tiltrekker den til seg tilreisende)?</li> </ul>	<p>Noen av disse verdiene kan allerede være tatt hensyn til i de prissatte effektene, f.eks. i form av billett- eller salgsinntekter. I de tilfellene er det viktig at effektene ikke dobbeltelles.</p>
<p>For hver verdi som er identifisert avgjøre om verdien er liten, middels, stor eller svært stor</p>	<p>Her bør det vurderes om alle verdier skal tas hensyn til i den samfunnsøkonomiske vurderingen, dvs. at man begrenser vurderingen til relevante verdier</p>
<b>Vurderere hvordan verdiene påvirkes i de ulike alternativene</b>	
<p>I hvor stor grad vil de identifiserte verdiene bli påvirket i de forskjellige alternativene?</p>	<p>Vurderes ved bruk av skalaen stor positiv; middels positiv; lite positiv; intet; lite negativ; middels negativ; stor negativ</p>
<b>Beregne konsekvens</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beregne konsekvensen for hver verdi ved hjelp av konsekvensviften i pluss-minusmetoden</li> <li>• Sammenstille konsekvensene til en (eller et par) ikke-prissatt effekt</li> </ul>	<p>Hvorvidt de ulike konsekvensene skal sammenstilles til en, eller et par, ikke-prissatte effekter avhenger av hvordan andre ikke-prissatte effekter er behandlet.</p>

## Referanser

- Adserø, B. S. (2013). *Samfunnsøkonomisk nytte av statlige investeringer i offentlige byggeprosjekter. En studie av ikke-prissatte effekter i kvalitetssikring av konseptvalg, KS1*. NTNU.
- Andersen, E., Olstad, T., Fageraas, K., & Hvinden-Haug, L. (2015). *Norske kirkers verneverdier*. NIKU Oppdragsrapport 25/2015.
- Asplan Viak. (2016). *Klimagassberegninger Villa Dammen*. Asplan Viak.
- Bull-Berg, H., Volden, G. H., & Grindvoll, I. T. (2014). *Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomiske analyser. PRaksis og erfaring i statlige investeringsprosjekter*. Concept-rapport nr. 38.
- Consulting, H., A-2, SNF, & Proba. (2017b). *KS1 Den nationale scene*. Oslo: Holte Consulting.
- DFØ. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt. (2012). *Anlegg for livsvitenskap. Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for konseptvalg (KS1)*.
- Dovre International, & TØI. (2006). *Norges veterinærhøgskole. Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1)*.
- Finansdepartementet. (2014). *Rundskriv R-109/14: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv*. Oslo: Finansdepartementet.
- Freeman III, A., Herriges, J., & Kling, C. (2014). *The measurement of environmental and resource values. Theory and methods. 3rd edition*. RFF Press, Routledge.
- Holte Consulting, Proba, A-2, SNF. (2017a). *Kvalitetssikringsrapport KS1 av fremtidig rettsbygning i Bergen*. Oslo: Holte Consulting.
- Jordal, H. A., Samset, K., & Nyhus, O. H. (2018). *God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU)*. NTNU, Trondheim: Concept Arbeidsrapport 2018-4.
- Menon, DNV-GL, & Advansia. (2017). *Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området*. Oslo: Menon.
- Metier. (2006). *Norge veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet - Behovsanalyse, strategi, krav*. Kunnskapsdepartementet.
- Metier og Møreforskning. (2015). *Kvalitetssikring fase 1 (KS1 - konseptvalg) av utvikling av Nationaltheatret*. Metier.
- Metier, & Møreforskning. (2009). *Kvalitetssikring fase 1 (KS1 - konseptvalg) av Kulturhistorisk museum*. Metier.
- NOU. (2013). *Naturens goder - om verdien av økosystemtjenester NOU 2013:10*. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Oslo Economics, Snøhetta, Atkins. (2016). *Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka*. Oslo: Oslo Economics.

- Rambøll, & Ramberg. (2005a). *Norges veterinærhøgskole og veterinærinstituttet - Utredning av lokaliseringalternativer: Adamstuen og Ås (UMB)*. Statsbygg.
- Rambøll, & Ramberg. (2005b). *Norges veterinærhøgskole og veterinærinstituttet - utredning av lokaliseringalternativer: Adamstuen og Ås (UMB). Grunnlag for kvalitetssikring av konseptvalg - KS1*. Statsbygg.
- Riksantikvaren. (2013a). *Verdisetting og verdivekting av kulturminner*. Oslo: Riksantikvaren.
- Riksantikvaren. (2013b). *Regjeringskvartalet, Riksantikvarens vurdering av verneverdi og ny bruk*. Riksantikvaren.
- Riksantikvaren. (2018). *Kulturhistorisk stedsanalyse. En veileder i bruk av DIVE*. Oslo: Riksantikvaren.
- Riksantikvarieämbetet. (2015). *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval. Grundläggande förhållningssätt f'ro arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.
- Samset, K. (2014). *I riktig retning. Prosjektes mål og målstruktur*. NTNU. Trondheim: Concept Temahefte nr. 5.
- Statsbygg. (2016). *Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygging i Bergen*. Statbygg.
- Statsbygg. (2016). *KVU for Tullinløkka-området*. Oslo: Statsbygg.
- Stendebakken, M. (2018). *Den glemte kostnaden når staten bygger nytt. Kostnader for fraflyttede, fredete eller vernete bygg når nybygg blir valgt i forbindelse med større, statlige investeringstiltak*. Concept/NTNU Arbeidsrapport 2018-2.
- UIO. (2009). *Grunnlag for kvalitetssikring av konseptvalg*. Oslo: Universitet i Oslo, Kulturhistorisk museum.
- Vegdirektoratet. (2018). *Konsekvensanalyser, V712*. Oslo: Statens vegvesen.
- Vista Analyse & NIKU. (2016). *Indikatorer for kulturarvens samfunnsnytte*. Vista Analyse, rapport 2016/54.

## Vedlegg I Veiledere for verdsetting av kulturminner

### DIVE

DIVE<sup>7</sup> er en kulturhistorisk stedsanalyse for landskap, byer og steder (Riksantikvaren, 2018). I analysen samles, systematiseres, tilrettelegges og formidles kunnskap om kulturarven. DIVE-metoden er utarbeidet for å ha en metodisk åpen, tverrfaglig og medvirkningsorientert tilnærming i arbeidet med kulturarv som ressurs i by- og stedsutviklingsprosesser. En DIVE-analyse kan anvendes på ulike nivå i planlegging og stedsutvikling, fra kommunenivå, by og stedsnivå til bygningsnivå.

En DIVE-analyse kan bidra til å skille viktige kulturhistoriske verdier og kvaliteter fra mindre viktige. Analysen består fire arbeidstrinn, se tabell V.1.

For en enkelt eiendom (bygning) kan det sikkert argumenteres for at DIVE er et for omfattende analyseverktøy, men det kan allikevel være momenter som det er viktig å ta med også i en vurdering av verdiene knyttet til en bygning eller et anlegg.

### Riksantikvarens veileder

RA har utarbeidet en veileder for verdsetting av kulturminner, hvor verdiene er delt inn i tre typer: opplevelser, kunnskap og bruk (Riksantikvaren, 2013a). Veilederen har en sjekklister hvor man dels skal oppgi hvilke av disse verdiene som er relevante, hvilke egenskaper det aktuelle kulturminnet har, hva som kjennetegner det sammenlignet med andre kulturminner, dvs. hvor sjeldent det er. I tillegg har man en «metode» for å vekte de forskjellige verdiene.

Tabell V.1 Trinnene i en DIVE-analyse

Trinn	Målsetting	Aktuelle deloppgaver
Forberedende arbeid	Arbeidsplan	Planlegging, inkl. medvirkning og innhenting av nødvendig grunnlag
T1 Beskrivende	Områdets historiske karakter	Etablere kunnskaps-oversikt om områdets opprinnelse, utvikling og karakter
T2 Fortolkende	Områdets historiske betydning	Undersøke historisk lesbarhet, betydning, innhold og tilstand
T3 Vurderende	Områdets verdi og muligheter	Ressursenes verdi, utviklingspotensial, sårbarhet, tålegrenser og endringskapasitet
T4 Aktiverende	Områdets handlingsrom	handlingsrom for aktivisering av kulturarven, foreslå strategier, prinsipper, virkemidler og tiltak for forvaltning og utvikling
Oppsummerende	Ferdigstille analysen	Sammenfatning og presentasjon av analysens innhold, resultater og anbefalinger

Kilde: Riksantikvaren

<sup>7</sup> **Describe**/beskrive: hva forteller dagens bygning om opprinnelse, utvikling og karakter? **Interpret**/fortolke: hvorfor har enkelte elementer og karaktertrekk i bygningen hatt spesiell samfunnmessig betydning? **Value**/vurdere: hvilke historiske elementer og karaktertrekk har spesiell

verdi, kan de utvikles og hvor går grensen for hva de tåler? **Enable**/aktivere: hvordan kan stedet prioriterte, historiske karaktertrekk og ressurser forvaltes og utvikles?



Egenskaper som er knyttet til kulturminnene er:

- Alder, tidsdybde og kontinuitet
- Autensitet og opprinnelighet
- Mangfold og variasjon
- Sammenheng og helhet
- Dynamikk og endring
- Brudd og kontrast
- Lesbarhet og tydelighet
- Egnethet
- Anvendbarhet
- Sårbarhet og tålegrenser
- Interaksjon natur-kultur

Ved vekting av verdiene bruker man et sett med utsagn om kulturminnet som «merkes» med hhv. liten, middels, stor eller svært stor verdi:

- Det representerer faser med særlig betydning for historien/utviklingen
- Det er knyttet til virksomheter med særlig betydning for historien
- Det er knyttet til hendelser eller begivenheter med særlig betydning for historien
- Det er knyttet til personer med særlig betydning for historien
- Det er av særlig betydning for en eller flere etniske grupper
- Det har særlig arkitektonisk og arkitekturhistorisk verdi
- Det har særlig betydning som kilde til historien der det finnes få eller ingen skriftlige kilder
- Det har særlig betydning som ressurs for lokal utvikling og verdiskaping
- Dets alder og type utløser juridiske virkemidler på nasjonalt plan

For statlige formålsbygg er det kanskje spesielt 1-3. og 6. punkt som er relevante.

#### Norske kirkers verneverdier

NIKU har, på oppdrag fra Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA), utarbeidet en veileder eller verktøy for å definere verneverdier i kirker, se Andersen m.fl. (2015). Denne veilederen bruker samme type verdier som Riksantikvaren, dvs. kunnskaps-, opplevelses- og bruksverdier. Hver av disse er delt inn i flere verdier.

Kunnskapsverdier består av

- Arkitekthistorisk verdi
- Kunsthistorisk verdi
- Autensitetsverdi
- Historiefortellende verdi
- Restaureringsverdi
- Kildeverdi
- Arkeologisk verdi
- Kontekstuell verdi

Opplevelsesverdier består av:

- Estetisk verdi
- Arkitektonisk verdi
- Akustisk verdi
- Identitetsverdi
- Sosial verdi

Bruksverdier består av

- Bruksfrekvens
- Fleksibilitet
- Anvendelighet
- Attraksjonsverdi
- Kommersiell verdi

For hver av disse verdiene skal man vurdere om verdien er liten, middels, stor eller svært stor, se

tabell V.2. I veilederen er det en fylldig forklaring til hver av verdiene, og forslag til kriterier som kan brukes ved verdsettingen. Sistnevnte inkluderer nok så konkrete anbefalinger av vurderinger som bør gjøres. For eksempel skal kontekstuell verdi, dvs. kirkens plassering i og betydning for et miljø, vurderes ut fra om kirken står i opprinnelig kontekst og dess betydning for opplevelsen av tilliggende bygninger eller miljø.

For å kunne bruke verktøyet fordres at man har grunnleggende kunnskap og innsikt i eksisterende kunnskapsverdier, hvilke opplevelser kirkebygget gir og hvilke bruksmuligheter bygningen har.

Tabell V.2 Gradering av verdier

Verdi	Svært stor	Stor	Middels	Liten
Arkitektur-historisk				
.				
Kommersiell verdi				

Kilde: NIKU

### Statens vegvesen V712

Statens vegvesen har en omfattende håndbok for konsekvensanalyser i veg- og gateplanlegging, håndbok V712 (Vegdirektoratet, 2018). For konseptvalgutredninger er denne håndboken i mange henseenden for omfattende, men prinsippene knyttet til beregning og vurdering av både prissatte og ikke-prissatte effekter bør uansett følges, også om detaljeringsgraden tilpasses.

V712 beskriver utførlig hvordan kulturminner skal behandles som en ikke-prissatt effekt i en konsekvensanalyse. Kulturminnene her handler i større grad om arkeologi og landskap enn om bygninger, men noen av prinsippene er overførbare. Blant annet stilles det krav til at utreder for dette

fagtemaet skal være fagpersoner med erfaring og kulturminnefaglig kompetanse.

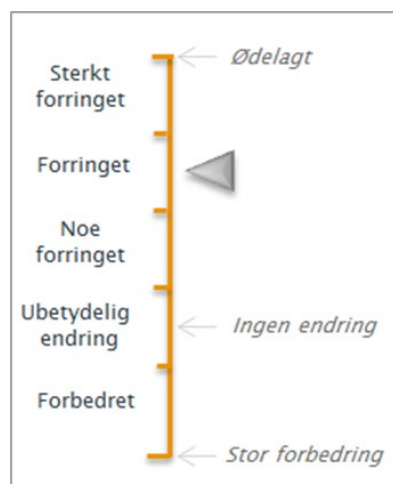
Det legges til grunn at det gjennomføres en tilstrekkelig kunnskapsinnhenting for å sikre et godt nok beslutningsgrunnlag.

Metoden utgår fra pluss-minusmetoden, men man har valgt å bruke andre begreper, i det betydning er byttet ut til verdi, og omfang til påvirkning.

Kulturminnene verdsettes ved hjelp av en femdelt skala: uten betydning, noe, middels, stor og svært stor. Det er utarbeidet en veiledning til hvordan dette kan gjøres, se tabell V.3.

Deretter vurderes påvirkningen, hvor påvirkning er et uttrykk for endringer som det alternative tiltaket vil medføre på det berørte delområdet, se figur V.1 for skalaen for å vurdere påvirkningen.

Figur V.1 Skala for å vurdere påvirkning



Kilde: Statens vegvesen, V712

Til slutt beregnes konsekvensen ved å sammenholde verddivurderingen med vurderingen av tiltakets påvirkning, ved bruk av konsekvensviften.

Tabell V.3 Vurdering av kulturmiljøer i V712

	Ubetydelig verdi	Noe verdi	Middels verdi	Stor verdi	Svært stor verdi
<b>Kulturmiljønivå</b>					
Kulturhistorisk betydning	Uten betydning	er alminnelig/ lokalt vanlig	har lokal/regional betydning	har stor regional/ nasjonal betydning	har stor nasjonal/ internasjonal betydning
Arkitektur-historisk betydning		bygningstilstand som inneholder bygninger av begrenset arkitektur-historisk betydning	bygningstilstand som inneholder bygninger med arkitektur-historisk betydning	helhetlig bygningstilstand som inneholder bygninger med stor arkitektur-historisk betydning	helhetlig bygningstilstand som inneholder bygninger med særlig stor arkitektur-historisk betydning
Betydning for kulturell eller etnisk gruppe		inneholder få elementer som kan knyttes til en kulturell/etnisk gruppe	inneholder flere elementer som er karakteristisk for en kulturell /etnisk gruppe	miljø som er karakteristisk for en kulturell /etnisk gruppe	helhetlig miljø som er karakteristisk for kulturell /etnisk gruppe og som er sjeldent/unikt
Historisk hendelse eller personer		er svakt knyttet til en lokal historisk hendelse/ person	er knyttet til en lokal historisk hendelse/ person	er knyttet til en regional historisk hendelse/person	er knyttet til en nasjonal historisk hendelse/person
<b>Forvaltningsnivå</b>					
Forvaltnings-prioritet		har forvaltnings-prioritet, men er vanlig forekommende	har forvaltnings-prioritet, men finnes flere av samme type	har høy forvaltnings-prioritet og er uerstattelig	er unikt og har høyeste forvaltnings-prioritet

Kilde: Statens vegvesen, V712

**BILDE** Bergen tinghus Foto: Jaro Hollan

**STATSBYGG**

**ADRESSE** Postboks 232 Sentrum, 0103 Oslo

**TLF.** 22 95 40 00

**NETT** statsbygg.no

