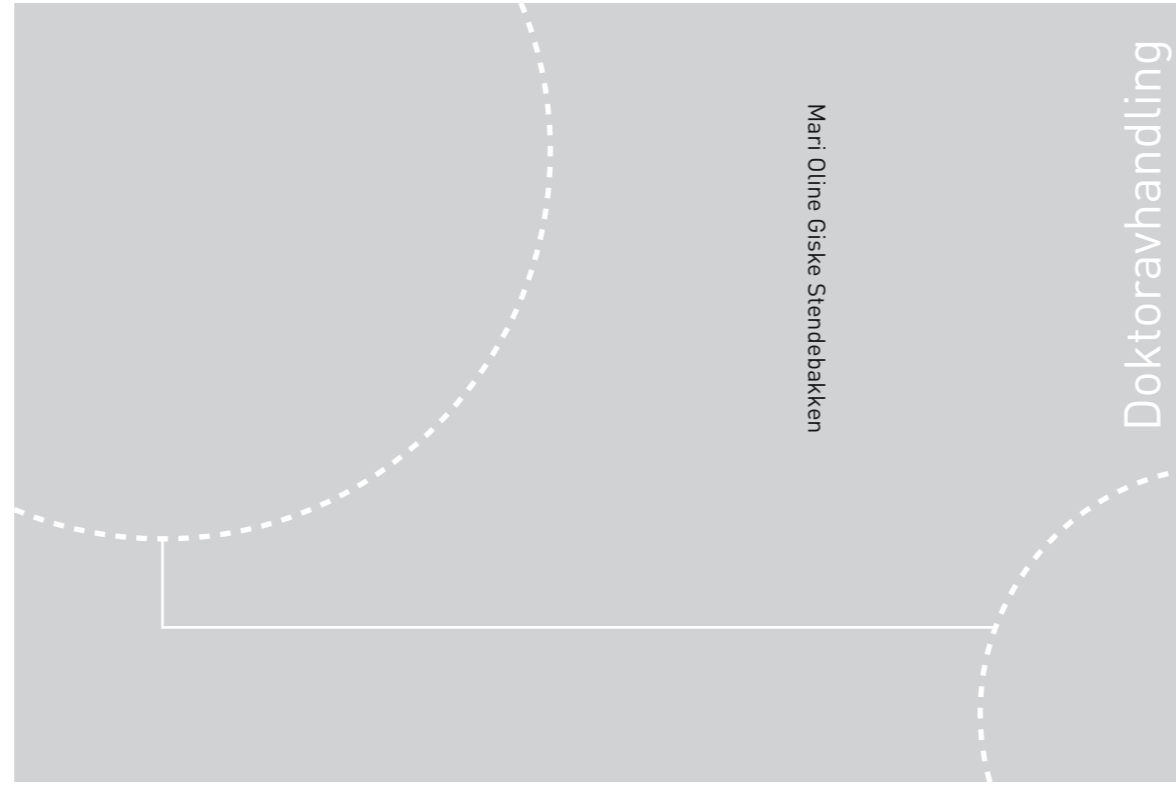


ISBN 978-82-326-3990-8 (trykt utg.)  
ISBN 978-82-326-3991-5 (elektr. utg.)  
ISSN 1503-8181



Doktoravhandling ved NTNU, 2019:197

Mari Oline Giske Stendebakken

## Kulturminner og analyse

Vurdering av vernede bygninger innenfor kulturminnevern, arkitektur og offentlig investeringsanalyse

Mari Oline Giske Stendebakken

# Kulturminner og analyse

Vurdering av vernede bygninger innenfor kulturminnevern, arkitektur og offentlig investeringsanalyse

Avhandling for graden philosophiae doctor

Trondheim, juni 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for arkitektur og design  
Institutt for arkitektur og planlegging

**NTNU**

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Avhandling for graden philosophiae doctor

Fakultet for arkitektur og design  
Institutt for arkitektur og planlegging

© Mari Oline Giske Stendebakken

ISBN 978-82-326-3990-8 (trykt utg.)  
ISBN 978-82-326-3991-5 (elektr. utg.)  
ISSN 1503-8181

Doktoravhandlinger ved NTNU, 2019:197

Trykket av NTNU Grafisk senter

Til Morten  
William og Julie





## Forord

Avhandlingen du nå leser oppsummerer årene som PhD-stipendiat ved Fakultet for arkitektur og design ved NTNU. Det er mange gode hjelpere som har bidratt. En særskilt takk går til min hovedveileder professor Nils O.E. Olsson. Hans kyndige og konstruktive veiledninger har betydd alt i arbeidet med avhandlingen. Olsson har vært en tilgjengelig og løsningsorientert veileder gjennom hele prosjektet, og har vært positiv til uforutsette hendelser som endret PhD-løpet; jobb i Forsvarsbygg, to svangerskap og ekstern oppdragsforskning. Jeg kan ikke få understreket nok hvor mye det har betydd å kunne henvende seg til en så kunnskapsrik fagperson, som også har strategisk tilnærming til og tro på prosjektet. En stor takk til professor Eir Ragna Grytli, som har vært biveileder. Takk til NTNU og alle gode kollegaer der, til en fantastisk arbeidsplass gjennom årene som studentassistent, vitenskapelig assistent, universitetslektor og stipendiat. Tusen takk til min instituttleder Lise Leanore Nordenborg Linge og tidligere instituttledere Axel Kristoffersen og Siri Bakken for tiltro og støtte. En spesiell takk til Geir Karsten Hansen, som leste gjennom kappen med et friskt blikk rett før ferdigstilling, og Tore Sager som gav inspirerende tilbakemelding på utvalgte tema. Takk til min mentor Per Østby og til alle dem som har undervist på fagene som inngår i graden. Takk til Gro Lauvland og Elisabeth Aasen, for faglig samarbeide rundt boken «Må Ruseløkka skole rives». En stor takk til Gro Holst Volden og Concept-programmet, for oppdraget med forskningsrapporten «Den glemte kostnaden når staten bygger nytt» som inngår i artikkelsamlingen, og for honorar, faglig støtte og dokumenttilgang. Tusen takk til Forsvarsbygg og deres kulturminneavdeling: min sjef Christian Borhaven og alle gode kollegaer. Jeg lærte mye hos dere! Takk både for en inspirerende og oppbyggelig tid som kollega, og for faglig hjelp og tilgang til materiale i ettertid. En stor takk til min familie: en særskilt takk til min mann Morten, som har lest deler av avhandlingen underveis og gransket for skrivefeil og andre uhumskheter, og som har gjort det mulig for meg å ferdigstille avhandlingen uten barnehage til minsten. Takk til de to vidunderlige barna våre, som har bidratt til at stoffet har hatt god tid til å modne gjennom to foreldrepermisjoner. Takk til mine søsken og foreldre, som er en evig kilde til inspirasjon, og til min svigerfamilie. Takk til min bror, Erling Peder Giske Stendebakken, som er sivilingeniør i industriell økonomi og dataingeniør. Det var han jeg henvendte meg til da jeg satt med ordtellingen og innså at den rette programvaren hadde bedret presisjonen, men samtidig at programvaren måtte skreddersys. Tusen takk bror, for dataprogrammet du brukte to dager på å utvikle.

Oline

## **Sammendrag**

Det overordnede målet for forskningen er å styrke forvaltningen av vernede bygninger, og avhandlingen diskuterer forvaltningen av kjente prosjekter slik som fremtidig regjeringskvartal, Nasjonalmuseet og Vikingskipshuset. Avhandlingen begrenser seg ikke til selve kulturminneforvaltningen, men undersøker samfunnets overordnede forvaltning av vernede bygninger, og avhandlingens problemstilling er hvordan ulike fagfelt forstår, analyserer og forvalter vernede bygninger i dag. Analyse av vernede bygninger utføres innenfor flere fag, slik som kulturminnevern, arkitektur og offentlig investeringsanalyse, og på vesensforskjellig vis. Det er interessant å se hvordan de fagfeltene som er involvert i ett gitt prosjekt vedrørende vernede bygninger og ideelt sett skal samarbeide, har vidt forskjellige perspektiver og varierende grad av bevissthet rundt vernede bygninger og verdiene disse besitter.

Avhandlingen undersøker hvordan vernede bygninger analyseres innenfor arkitektur, kulturminnevern og offentlig investeringsanalyse. Av disse tre fagfeltene, har offentlig investeringsanalyse manglende tradisjon for å vurdere kulturminner, og samtidig politisk gjennomslag. Offentlig investeringsanalyse er derfor vektlagt i avhandlingen og er tema i flere av artiklene som inngår. De fagfeltene som analyserer kulturminner, nærmer seg dem på ulike måter: Tilnærmingene spenner fra arkitektenes skisser, til samfunnsøkonomenes bruk av regresjonsanalyser, via ulike fagspråk og regnemåter. Blant de sentrale funnene i avhandlingen er en økt innsikt i ulikheter mellom fagfeltene og hvordan de definerer og kommuniserer verdi. Det er behov for større bevissthet om faglige ulikheter, og økt grad av faglig samarbeide. Kulturminnefaget besitter enormt mye fagkunnskap om historisk viktige bygninger, arkitekter har fagspesifikke ferdigheter for å beskrive romlige kvaliteter og opplevelsen av byggede omgivelser, og samfunnsøkonomi har bevissthet rundt kostnader og en tradisjon for å veie ulike hensyn mot hverandre.

Avhandlingens mest kritiske funn er empiriske data som viser at offentlig investeringsanalyse i dag har manglende diskusjon av både nytte og kostnad forbundet med vernede bygninger. Slik analyse har manglende diskusjon av vernede bygningers verdi og potensiale for bruk, og av følgekostnader for fraflyttede vernede bygninger ved diskusjon av nybyggalternativ. Manglende diskusjon av kulturminneverdier og kostnadene forbundet med dem er viktige funn, fordi offentlig investeringsanalyse veileder politikeres beslutninger ved valg av konsept. Avhandlingens konklusjon er at offentlig investeringsanalyse vedrørende vernede bygninger vil kunne tjene på å vektlegge kulturminner og inkludere andre fagperspektiver i analysen av vernede bygninger, fordi det kan gi et mer komplett bilde for beslutningstager. Samtidig kan arkitektur og kulturminnevern få større politisk gjennomslag gjennom å engasjere seg i offentlig investeringsanalyse i større grad.

## **Summary in English**

This dissertation, entitled *Cultural Heritage and Analysis - Assessment of Built Cultural Heritage Within Cultural Heritage Protection, Architecture, and Public Investment Analysis*, is the final product of my years as a Ph.D. candidate at the Norwegian University of Science and Technology. The overall goal of this doctoral dissertation is to strengthen the management of protected buildings; buildings and other constructs that have juridical cultural heritage protection. This dissertation discusses the management of significant works within cultural heritage, such as the Norwegian government quarters, the National Gallery, and the Viking Ship Museum. This dissertation is article-based and includes six articles as well as a research report. Three of the articles have been accepted for journal publication; one has been published with peer review, another has been published in a hybrid journal, and the third article has been peer-reviewed, accepted for publication with minor changes, and submitted for publishing. The remaining three articles have been published in, or are awaiting publication in, conference proceedings. The research report was published online by the research program, Concept, in 2018.

This dissertation examines the management of cultural heritage and society's overriding management of built cultural heritage and discusses the ways in which different disciplines currently understand, analyse, and manage built cultural heritage. Analysis of built cultural heritage is carried out within several professional fields, including cultural heritage, architecture, and investment analysis, in tremendously different ways. The disciplines that are involved in the management of a given cultural heritage project should be free to collaborate for optimal effect. It is interesting to note, however, that the disciplines evaluated in this research have widely different perspectives and degrees of awareness of built cultural heritage and its inherent value. This dissertation examines built cultural heritage and how it is analysed within the fields of architecture, cultural heritage, and public investment. Of these three fields, public investment analysis lacks the tradition of cultural heritage assessment and may have significant political impact. Public investment analysis is therefore emphasised in this dissertation and is the primary theme of several of the included articles. The disciplines that analyse cultural heritage approach their analyses in very different ways, with regards to applied methods, intrinsic values, focus, and presentation format. Among the central findings of this dissertation is an increased insight into the variations among the different forms of analysis and how these divergent fields define and communicate value. Approaches to cultural heritage analysis range from the architects' sketches to the socio-economists' use of regression analysis, via various professional terminologies and calculation methods. There is a need for greater awareness of professional inequalities and an increased degree of professional cooperation.

The specialised field of cultural heritage contains an enormous amount of professional knowledge regarding built cultural heritage, whilst the profession of architecture provides field-specific skills needed to describe spatial qualities and the experience of built environments, and the field of socio-economics provides an awareness of costs and traditions as well as tools to balance different considerations. The critical findings of this doctoral dissertation are the

empirical data showing that current public investment analysis lacks discussion of both usefulness, including value and potential for use, and costs associated with built cultural heritage, including costs for vacated, protected buildings in the evaluation of new build alternatives. This lack of discussion surrounding the values and associated costs of cultural heritage is an important finding because public investment analyses often guide politicians' decisions. The specific investment analysis evaluated in this dissertation may guide the government's choice of project concept, such as the choice between rehabilitating, vacating, or demolishing protected buildings. For example, the Viking Ship Museum is currently due for rehabilitation, the National Gallery for vacating, and the government quarters for demolition. All three projects will involve fundamental changes to these sites of built cultural heritage and have been subjected to significant public and professional debate. These debates are time-consuming and exhausting, generally occurring after the government has decided on a concept choice, and may be used as a method to compel the professional fields involved in the built cultural heritage projects to communicate, through a show of community force. Once the concept choice has been made, debaters typically either attack or defend the selected concept, causing polarized debates. Whilst public debate in itself is a good thing, in the case of built cultural heritage, debate may be caused by repeated public ignorance.

This dissertation concludes that public investment analysis of built cultural heritage could benefit from an emphasis on cultural heritage and from the inclusion of other professional perspectives. Coincidentally, the fields of architecture and cultural heritage may gain greater political impact by engaging in public investment analysis, thus allowing their voices to be heard earlier in the political processes.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	V
Sammendrag .....	VI
Summary in English.....	VII
Innholdsfortegnelse .....	IX
Figurer og tabeller .....	XI
Liste over figurer .....	XI
Liste over tabeller .....	XI
Liste over forkortelser anvendt i teksten .....	XIII
Publikasjoner .....	XIV
<b>1 Innledning.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Formålet for forskningen .....</b>	<b>2</b>
<b>1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål .....</b>	<b>3</b>
<b>1.3 Avgrensning av forskningen.....</b>	<b>3</b>
<b>1.4 Struktur for avhandlingen.....</b>	<b>4</b>
<b>2 Teori.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Kulturminnevern.....</b>	<b>7</b>
2.1.1 Relevant lovverk.....	11
2.1.2 Kulturminner og eiendomsutvikling .....	13
2.1.3 Verdi som begrep og fenomen.....	15
2.1.4 Vernede bygninger og analyse .....	18
<b>2.2 Arkitektur og kulturminner .....</b>	<b>20</b>
2.2.1 Gadamer og erkjennelsen av arkitekturens væren .....	21
2.2.2 Er arkitektonisk kvalitet allmenngyldig eller subjektiv? .....	24
2.2.3 Finnes det en endelig definisjon av arkitektonisk kvalitet i en bygning, eksempelvis den opprinnelige arkitektens intensjoner? .....	24
2.2.4 Er arkitektonisk kvalitet uberørt av om bygningen er i bruk?.....	25
2.2.5 Er vernede bygninger levende arkitektur, eller tilhører de fortiden, som museumsobjekter?.....	25
<b>2.3 Offentlig investeringsanalyse.....</b>	<b>26</b>
2.3.1 KS-ordningen .....	26
2.3.2 Samfunnsøkonomisk analyse .....	28
2.3.3 Kvalitativ vurdering i samfunnsøkonomisk analyse .....	29
2.3.4 Kulturminner i samfunnsøkonomisk analyse.....	31
<b>3 Metode.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Bakgrunn.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2 Forskningsmetodikk .....</b>	<b>39</b>
3.2.1 Kvalitativ og kvantitativ forskning.....	39
3.2.2 Dokumentgjennomgang.....	41
3.2.3 Case-studie.....	42
3.2.4 Forskningsdesign .....	43
3.2.5 Metode for innsamling og analyse av data.....	48
<b>3.3 Vurdering i forhold til metode.....</b>	<b>49</b>
3.3.1 Oppsummering metode.....	52
<b>4 Resultater .....</b>	<b>55</b>
<b>4.1 Aspekter for evaluering av historiske bygninger, med fokus på potensiale for bruk.....</b>	<b>55</b>

4.2	Hvilket alternativ er mest kostnadseffektivt, rehabilitering eller nybygg?	
	En eiendomsinvesteringsanalyse med taktisk vri .....	58
4.3	Kulturminner i offentlig investeringsanalyse: begrepsbruk og substansiell diskusjon.....	61
4.3.1	I hvilken grad nevner KVU/KS1-dokumentasjon kulturminner? .....	64
4.3.2	Inneholder omtalen av kulturminner en substansiell diskusjon av temaet? .....	65
4.3.3	Hva betyr funnene for fremtidig kvalitetssikring? .....	65
4.4	Den glemte kostnaden når staten bygger nytt .....	66
4.4.1	Kostnader for fraflyttede vernede bygninger .....	68
4.4.2	Forholdet mellom Statsbygg og institusjonene .....	70
4.4.3	Erfaringstall fra Statsbygg.....	71
4.4.4	Samfunnsøkonomisk analyse og «verdien av vern» .....	72
4.5	Fraflyttingens pris.....	73
5	Diskusjon - Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger? .....	75
5.1	Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innenfor kulturminnevern?.....	75
5.2	Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innen arkitektur? .....	75
5.3	Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger i offentlig investeringsanalyse?.....	77
6	Konklusjon.....	79
	Referanser .....	83
	Vedlegg 1 Liste over sentrale begreper .....	95
	Sentrale begreper innenfor kulturminnevern.....	95
	Sentrale begreper innenfor samfunnsøkonomisk analyse og KS-ordningen.....	97
	Referanser .....	100
	Vedlegg 2 Tabeller fra «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects», på originalspråket norsk .....	102

## Figurer og tabeller

### Liste over figurer

Figur 1 Avhandlingens teorigrunnlag og avgrensning .....	7
Figur 2 Total samfunnsøkonomisk verdi av kulturminne- og kulturmiljøgoder. Figur hentet fra «Kulturarvens samfunnsøkonomiske verdi» (Stendebakken 2018) fra Norske arkitekters landsforbunds tidsskrift «Arkitektur N» s. 50. Grafikk ved Steinar Borø. Figuren er basert på figur i Menon Economics rapport for Riksantikvaren, «Verdien av kulturarv» (2017) s. 11.....	17
Figur 3 KS-ordningen sett i sammenheng med prosjektfleksibilitet.....	27
Figur 4 KS-ordningen og kulturminner .....	28
Figur 5 PhD-tema: KS1, der prosjektfleksibilitet er størst og offentlig debatt minst.....	43

### Liste over tabeller

Tabell 1 Forhold mellom forskningsspørsmål og artikler/rapport.....	5
Tabell 2 Studerte rammeverk og forfatterens foreslåtte samlede sett av aspekter, fra «Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic buildings» (Stendebakken, Grytli og Olsson), s. 26. ....	19
Tabell 3 Tre hovedtyper samfunnsøkonomisk analyse, og hvordan disse vurderer prissatte og ikke-prissatte virkninger. Tabellen er hentet fra «Veileder til konseptfasen - samfunnsøkonomisk analyse for investeringsprosjekter i forsvarssektoren», Det kongelige forsvarsdepartement, 2015, «Tabell 1-1 Ulike typer samfunnsøkonomisk analyse» s. 7. ....	29
Tabell 4 Tabell hentet fra Konseptvalgutredning for utvikling av Nationaltheatret, 2014, s. 8. Tabellen illustrerer pluss-minusmetoden .....	30
Tabell 5 Forholdet mellom datagrunnlag og forskningsspørsmål: .....	45
Tabell 6 Prosess og artikler/rapport sett kronologisk. En linje per publikasjon, med tittel angitt i grått, etterfulgt av publiseringskanal i hvitt.....	47
Tabell 7 Sammenheng mellom datagrunnlag og artiklene i avhandlingen .....	49
Tabell 8 Norsk søkeordliste for artikkelen «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects».....	62
Tabell 9 Oversikt over undersøkte prosjekter .....	102
Tabell 10 Søkeordliste. De nederste kategoriene, med de to ordene kvalitet og verdi, er ikke med i den engelske versjonen av tabellen. ....	103
Tabell 11 Antall treff i utvalgt KVV-dokumentasjon. I artikkelen er denne tabellen rangert annerledes, etter antall treff. Her vises ordene i samme rekkefølge som i søkeordlisten i tabellen over, og er fargekodet basert på antall treff. Dette er gjort for å vise at noen overordnede ord brukes en del, mens mer spesifikke ord ikke brukes så mye. Standard og representativitet er ord som er inkludert på bakgrunn av arbeidet med teksten.....	104
Tabell 12 Antall treff i utvalgt KS1-dokumentasjon. I artikkelen er denne tabellen rangert annerledes, etter antall treff. Her vises ordene i samme rekkefølge som i søkeordlisten i tabellen over, og er fargekodet basert på antall treff. Dette er gjort for å vise at noen overordnede ord brukes en del, mens mer spesifikke ord ikke brukes så mye. Standard og representativitet er ord som er inkludert på bakgrunn av arbeidet med teksten.....	105



Tabell 13 Treff på ord i KVU for Nasjonalmuseet, kontrollert for substans. Verdi og kvalitet er ikke med i den engelske utgaven av tabellen. Standard, representativitet, signalbygg, signalbyggpåslag, bygningsløsning og monument er ord som er inkludert på bakgrunn av arbeidet med teksten. Ord med null treff er også tatt med. ....	106
Tabell 14 Treff på ord i KS1 for Nasjonalmuseet, kontrollert for substans. Verdi og kvalitet er ikke med i den engelske utgaven av tabellen. Standard, representativitet, signalbygg, signalbyggpåslag, bygningsløsning og monument er ord som er inkludert på bakgrunn av arbeidet med teksten. Ord med null treff er også tatt med. ....	107

### Liste over forkortelser anvendt i teksten

Concept	Forskningsprogrammet Concept, for forskning på KS-ordningen
CVM	Contigent Valuation Method
DIVE	Riksantikvarens analyseverktøy for Kulturhistorisk stedsanalyse
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
KS	Kvalitetssikring
KS1	Kvalitetssikring en, for valg av konsept
KS2	Kvalitetssikring to, for prosjektgjennomføring
KVU	Konseptvalgutredning, grunnlagsdokumentasjon for KS1
KVU/KS1	Kan vise til både KS1 og underlagsdokumentasjonen KVU, eller en av delene
NATO	the North Atlantic Treaty Organization
OPE	Offentlig elektronisk postjournal
QA	Kvalitetssikring på engelsk: Quality Assurance
QA1	KS1 på engelsk
QA2	KS2 på engelsk
Trailbase	Forskningsprogrammet Concepts database med KS-rapporter
WCC	WordCountCrawler, skreddersydd copyleft software for dokumentgjennomgang

### **Publikasjoner**

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

Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017). Which is the most cost-efficient alternative, a new build or the rehabilitation of a cultural heritage site?. In: *Proceedings of the 9th Annual Symposium of Architectural Research in Finland 2017 – Plan, develop, design: Making smart cities and architecture*. Oulu: Awaiting publishing.

Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017). Architectural qualities in protected buildings. In: *9th Nordic Conference on Construction Economics and Organization*. Oslo: Polyteknisk forlag, pp.407-417.

Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017). Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 36(2), pp.131-144.

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

Stendebakken, M. (2019). Fraflyttingens pris. *Arkitektur N*. Avventer publisering.

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

## 1 Innledning

Det overordnede formålet for denne avhandlingen er å styrke samfunnets forvaltning av vernede bygninger:

«Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes.»

Lov om kulturminner, § 2 (Lovdata 2018a)

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

Utgangspunktet for denne avhandlingen var et ønske om å styrke arkitektonisk kvalitet i vurdering av kulturminner innenfor fagfeltene arkitektur og kulturminnevern og gjennom dette styrke forvaltningen av vernede bygninger. Grunnlaget for dette var en opplevelse av at arkitektonisk kvalitet og potensiale ikke ble diskutert i samme grad som historisk dokumentkvalitet innenfor kulturminnevern (Langdalen, 2011). Dette er alvorlig fordi arkitektur er tett knyttet til bruk (Norberg-Schulz, 1967), og bruk er det beste vern (Riksantikvaren, 2018a).

Kulturminneloven sidestiller historiske og arkitektoniske kvaliteter ved kulturminner. Historiske verdier er tillagt formell oppmerksomhet i kulturminneforvaltningen de senere år. Navnet på forskriften som ble utformet for fredning av statlig eiendom vektlegger historiske verdier: «Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer» (SKE-forskriften (lovdata, 2018b)), og Riksantikvarens analyseverktøy for kulturminner, DIVE (Riksantikvaren, 2018b) er en kulturhistorisk stedsanalyse. Kulturhistorisk er blitt en viktig betegnelse for kulturminner, mens arkitektur havner i bakgrunnen. Samtidig er mange av de mest kjente og avholdte kulturminnene arkitektur, og kjent for sine arkitektoniske kvaliteter. Tydeliggjøring av arkitektoniske kvaliteter ved et kulturminne kan være en nøkkel til å finne en egnet, ny bruk. Bygningers dyptliggende egnethet for bruk er et potensiale som ikke utnyttes i dagens forvaltning av vernede bygninger. Arkitektoniske kvaliteter er spesielt viktige fordi en ny bruk valgt på den eksisterende arkitekturens premisser, kan tenkes å fordre færre tilpasninger enn en ny bruk tildelt på et annet grunnlag, eksempelvis historisk eller politisk. Avhandlingen ønsker derfor å undersøke verdien av en mer holistisk tilnærming til vernede bygninger.

I arbeidet med avhandlingen, ble jeg kjent med nye analyseformer som jeg innledningsvis ikke engang visste at fantes, særlig den norske kvalitetssikringsordningen for større statlige investeringer, KS-ordningen. Min interesse for KS-ordningen ble vekket da konseptvalgutredningen, «KVU», for fremtidig regjeringskvartal (Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS, 2013) forelå. KVU-rapporten er basert på samfunnsøkonomisk analyse, og ble tillagt avgjørende vekt av beslutningstagere. Etter å ha lest KVU for fremtidig regjeringskvartal, var jeg forbløffet. Det var den første KVU-dokumentasjonen jeg leste, og det var som å se inn i en annen verden. Tankene gikk til Obstfelder (1893), «Jeg ser, jeg ser... Jeg er vist kommet paa en feil klode! Her er saa underligt...». Bygningene jeg leste om, var kjente, men måten de ble diskutert på, var fremmed. Jeg fant det umåtelig interessant at KVU-dokumentasjonen, som jeg opplevde at hadde en tilnærmet bevisstløs omgang med kulturminneverdier, var grunnlag for regjeringens beslutning om sentrale arkitekturverk som også er del av Norges historie. Flere av bygningene i dagens regjeringskvartal er hovedverk innenfor norsk funksjonalisme, med integrert kunst av blant annet Carl Nesjar og Pablo Picasso (Holme, 2011), men også mange andre fremtredende norske kunstnere: Kai Fjell, Tore Haaland, Inger Sitter, Odd Tandberg og Erling Viksjø (Langdalen, Pinochet og Szacka, 2018). KVU for fremtidig regjeringskvartal anbefalte å rive disse bygningene, og ble møtt med massive protester fra blant annet Riksantikvaren (Adresseavisen, 2013) og Arkitektur- og Designhøgskolen i Oslo (Langdalen, 2016). Som Langdalen (2014) påpeker, har Høyblokken symbolverdi, arkitektonisk verdi og historisk verdi, bygningen står fortsatt etter terrorangrepet, og den har umiddelbare, rå kvaliteter slik den nå fremstår. Allikevel anbefalte KVU rivning, og politikerne som skulle fatte beslutningen, tilla rapporten stor vekt. Hvordan kunne et dokument som trakk så overraskende konklusjoner for sentrale kulturminner uten inngående problematisering samtidig ha slikt gjennomslag? Undringen over utredningens befattning med kulturminneverdiene i det eksisterende regjeringskvartalet og bygningene rundt, ble avgjørende for mitt videre arbeide med avhandlingen. Jeg er takknemlig for muligheten det har gitt meg til reell påvirkning gjennom avhandlingen. Hvorvidt en innad i kulturminnevernet vektla arkitektur i tilstrekkelig grad, ble med ett veldig smått. Det ble desto mer interessant å undersøke hvordan samfunnsøkonomisk analyse vektlegger slike verdier. Etter å ha erfart behandlingen kulturminner får i offentlig investeringsanalyse, virker forskjellene mellom arkitektur og kulturminnevern forsvinnende små, siden begge fagfeltene anerkjenner verdier i eksisterende bygninger.

### **1.1 Formålet for forskningen**

Avhandlingen undersøker hvordan en dokumenterer verdier i vernede bygninger. Det legges til grunn at det allerede er tatt stilling til formelt vern, slik at formålet med analysen ikke er å avklare vernestatusen. Det ønskede utfallet av en slik dokumentasjon er typisk å tilrettelegge for en verdibevarende og verdiskapende forvaltning av disse kulturminnene.

En har ulike fag som dokumenterer vernede kulturminner. Disse fagfeltene har ulike kunnskapsgrunnlag, faglige tilnærminger, verktøy, fokus og overordnet målsettinger. Samtidig søker de å påvirke forvaltningen av de samme vernede

bygningene. Med bakgrunn i ulike fag kan det gjennomføres analyser av et kulturminne som er metodisk riktige, men som vektlegger helt ulike egenskaper ved kulturminnet, og dermed reder grunnen for helt ulike beslutninger. Fra et forvaltningsmessig ståsted er det interessant å se nærmere på at korrekte utførte analyser kan gi beslutningstagere motstridende anbefalinger, fordi vilkårlighet i informasjonstilfanget er en potensiell feilkilde.

Forskningen på ulike fagfelts dokumentasjon av vernede bygninger har gitt økt innsikt i muligheter og utfordringer innenfor forvaltning av vernede bygninger. Forskningen er dokumentert gjennom seks vitenskapelige artikler og en forskningsrapport, som inngår i denne avhandlingen. I avhandlingens første del, kappen, drøftes resultatene fra arbeidet, og de konklusjonene det er grunnlag for å trekke på grunnlag av disse.

## **1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål**

Avhandlingens problemstilling er hvordan ulike fagfelt forstår, analyserer og forvalter vernede bygninger i dag.

Temaet er interessant fordi bevisstheten rundt vernede bygningers iboende verdier påvirker kulturminnene, forvaltningen av dem og deres potensiale for ny bruk. Innenfor rammene av avhandlingen, vil vernede bygninger omfatte bygninger som har et juridisk vern etter norsk lov, gjennom å være fredet under kulturminneloven, eller vernet under plan- og bygningsloven. Avhandlingen undersøker tidligfase i forvaltningen av slike bygninger, da viktige premisser legges i denne fasen, slik som valg av konsept, og fleksibiliteten og muligheten for påvirkning typisk er relativt stor i tidligfase. Mer spesifikt forskes det for offentlig investeringsanalyses del på KVU/KS1-dokumentasjon, som er underlagsdokumentasjon for regjeringens valg av konsept for større statlige prosjekter, inkludert de største byggeprosjektene. Avhandlingens forskningsspørsmål er formulert for å klargjøre hvordan verdier i vernede bygninger analyseres i dag:

1. Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innenfor kulturminneforvaltning?
2. Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innen arkitektur?
3. Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger i offentlig investeringsanalyse?

Formålet for forskningen er å fremme en helhetsorientert tilnærming til vernede bygninger. Håpet er at dette kan bidra til å ivareta de vernede bygningenes kulturminneverdier, tilrettelegge for fortsatt eksistens som relevant arkitektur også med den juridiske beskyttelsen fredning eller vern etter loven er, og å styrke forståelsen av kulturminner i offentlig investeringsanalyse.

## **1.3 Avgrensning av forskningen**

Prosjektet siktet seg som nevnt ovenfor raskt inn mot tidligfase, som i henhold til prosjektteori er en kritisk fase i et prosjekt. Vellykkede og mindre vellykkede prosjekter kan gjerne spores tilbake til beslutninger tatt tidlig, og endringsmulighetene er også vanligvis størst i tidligfase.

Målområdet for forskningen er vernede bygninger, altså bygninger med en form for juridisk vern som kulturminner; fredet etter kulturminneloven, eller vernet etter plan-og bygningsloven. Ordet bygning er valgt fordi det egner seg til å kommunisere avhandlingens hovedfokus, er forståelig for legfolk, og skiller bygninger for menneskelig aktivitet fra andre kulturminner, slik som arkeologiske kulturminner og immaterielle kulturminner. Ordet bygning er i henhold til Gunnarsjaas Arkitekturleksikon (2007) «Betegnelse på et ferdig oppført bygg; det ferdige resultatet av bygging». Stor norsk ordbok beskriver «bygning» som «noe som er bygget med vegger og tak til menneskelig virksomhet» (Guttu, Gundersen og Wangensteen, 2019), og også som måten noe er bygget på (Ibid). Vi har valgt å bruke stor norsk ordboks definisjon, fordi den er mest avgrenset av de to, og bidrar til å skille bygninger fra for eksempel samferdsel, noe som har vært viktig i forhold til KS-ordningen. Det er samtidig ikke et poeng å stenge ute arkitektur som ikke har «vegger og tak», avhandlingens tema bør være relevant for det meste som er bygget for å romme menneskelig aktivitet, og har en grad av formelt vern som kulturminne. Summa summarum har avgrensningen fungert godt for denne avhandlingen, og har harmonert godt med arkitekturarven som er presentert i datasettene.

Det er gjennomført ett case studie, av en fredet bygning, og en kunne ha begrenset avhandlingen til kun å diskutere analyse av fredede bygninger. Samtidig vil en slik avgrensning representere et unødvendig strengt skille mellom kulturminner med ulike grader av juridisk beskyttelse, men i vesentlig grad sammenfallende utfordringer. Derfor er også vernede bygninger inkludert i avhandlingens målområde og tittel. Skillet mellom fredede og vernede bygninger, samt øvrige eldre bygninger, er heller ikke klart, men snarere både glidende og inkonsekvent. Kulturminner er differensierte, kan være utfordrende å klassifisere, og en kan finne eksempler både på unnlatesynder der viktige kulturminner ikke har vern, og vern mange kan stille seg uforstående til grunnlaget for.

#### **1.4 Struktur for avhandlingen**

Denne avhandlingen er artikkelbasert. Den består av seks artikler og en forskningsrapport. Tabellen nedenfor illustrerer hvordan artiklene og forskningsrapporten jobber sammen for å belyse forskningsspørsmålene.

**Tabell 1 Forhold mellom forskningsspørsmål og artikler/rapport**

Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innenfor kulturminneforvaltning?	Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innen arkitektur?	Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger i offentlig investeringsanalyse?
Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic buildings		
Which is the most cost-efficient alternative, a new build or the rehabilitation of a cultural heritage site?		
Architectural qualities in protected buildings		
Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects		
Den glemte kostnaden når staten bygger nytt		
Fraflyttingens pris		
Kulturarens samfunnsøkonomiske verdi		

Som det fremgår av tabellen, vektlegger den innledende artikkelen, som også er en litteraturstudie, analyse innenfor kulturminneforvaltning og arkitektur, samt prosjektteori, som er knyttet til offentlig investeringsanalyse og logikken rundt økonomisk analyse av avgrensede prosjekter. Artikkelen to vurderer en kulturminnefaglig fundert anbefaling fra et eiendomsutviklingsstædet. Deretter er det en artikkel, på Gadamer's filosofiske tilnærming til erkjennelse av kunstaspektet i arkitektur, som undersøker et filosofisk grunnlag for en forståelse, og diskuterer denne opp mot dagens praksis. Denne artikkelen fokuserer på kunstaspektet i arkitektur erfaringen, og var nødvendig for å utvikle en forståelse av de mindre håndfaste arkitektoniske kvalitetene. Artikkelen «Architectural qualities in protected buildings» (Stendebakken og Olsson, 2017a) ble utviklet parallelt med studiene av KVU/KS1-dokumentasjon. På ulike måter er investeringsanalyse et hovedtema i de resterende artiklene, samtidig som de også går inn på andre analyseformer eller andre fagmiljøers forståelse. «Kulturarens samfunnsøkonomiske verdi» (Stendebakken, 2018a) er eksempelvis om samfunnsøkonomisk kartlegging av kulturarens verdi, og omtaler Menon Economics rapport for Riksantikvaren, «Verdien av kulturarv» (2017).

Siden avhandlingen er tverrfaglig, er teorikapitlet presentert før metodekapitlet og resultater. Hensikten er å redegjøre for økt felles forståelse. De overordnede fagfeltene som berøres, kulturminnevern, arkitektur og



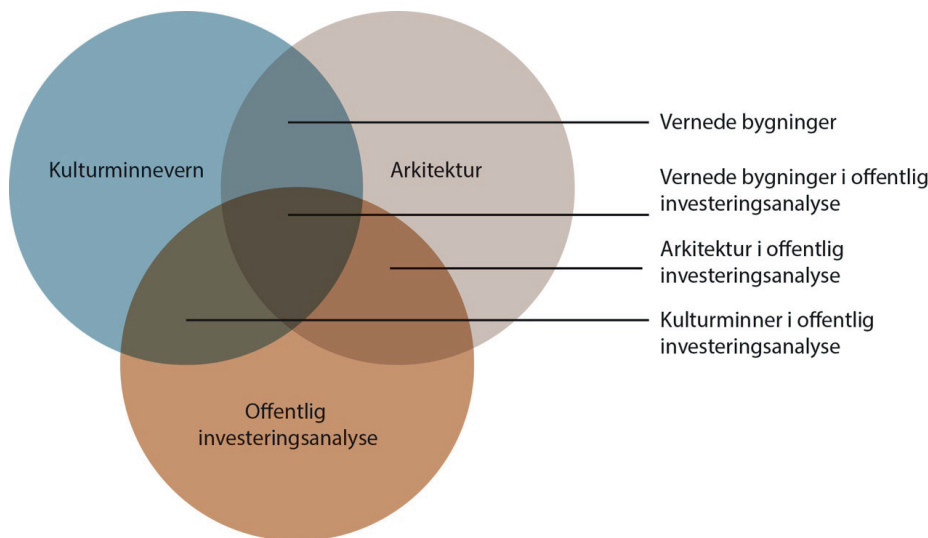
investeringsanalyse, beskrives kort. Det er også nødvendig å kommentere verdibegrepet, siden forståelse, beskrivelse, tildeling og definering av verdi er sentralt både i analyse og kulturminnevern. I metodekapitlet diskuteres metodene som er anvendt på et overordnet nivå. Avhandlingen gjennomgår og redegjør så for de artiklene avhandlingen består av nedenfor, fordelt på de respektive artiklene. I kapittel fem, «Diskusjon - Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger?» samles trådene, og funn fra de respektive artiklene brukes for å besvare de overordnede forskningsspørsmålene. I kapittel seks, «Konklusjon», oppsummeres funnenes betydning, før det pekes ut muligheter for videre forskning.

Strukturen er som følger:

1. Innledning
2. Teori: Kulturminnevern, arkitektur og offentlig investeringsanalyse
3. Metode: Overordnet
4. Resultater: Fordelt på artikler
5. Diskusjon: basert på forskningsspørsmålene:
  - Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innenfor kulturminneforvaltning?
  - Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innen arkitektur?
  - Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger i offentlig investeringsanalyse?
6. Konklusjon

## 2 Teori

I dette kapitlet presenteres avhandlingens teoretiske grunnlag, fordelt på fagfeltene kulturminnevern, arkitektur og offentlig investeringsanalyse. Det er fagenes felles kontaktflater som vektlegges. For offentlig investeringsanalyse er det også fokusert inn mot tidligfase og KVU/KS1.



Figur 1 Avhandlingens teorigrunnlag og avgrensning

### 2.1 Kulturminnevern

Denne avhandlingen undersøker analyse av vernede bygninger. Alt mennesker har laget eller tildelt mening, er kulturminner, men det er ikke alle kulturminner som har formelt vern. Formelt vern som kulturminne kan i Norge gis etter kulturminneloven, på nasjonalt nivå, eller etter plan- og bygningsloven, på regionalt nivå, for kulturminner som har dokumentert kulturminneverdi. Takket være et fremsynt kulturminnevern, har Norge i dag stavkirker og flere storgårder, husmannsplasser, industribygninger og funkisbygninger enn landet ellers ville hatt: Kulturminnevernet har sikret oss en rikere bygningsarv. Bygningsarven gir et håndfast grunnlag for kompleks forståelse av samfunnet. I det følgende gis en kort introduksjon til kulturminnevernet som fagfelt, og en beskrivelse av utfordringer som faget står ovenfor i dag.

I henhold til Kallhovd, Iversen og Heibreen (2018) er de eldste norske lovtekstene som omtaler det som i dag er (automatisk fredede, arkeologiske) kulturminner, Gulatingsloven fra ca. 1160 (Sunde, 2019) og Magnus Lagabøters landslov som trådte i kraft i 1274 (Sunde, 2018). I Gulatingslovi refereres det som i dag oppfattes som arkeologiske kulturminner til som «jordgrave gods» (Robbestad, 1981, s. 366), hos Taranger som «jordgravet gods» (1915, s. 107). Det er imidlertid ikke kulturminneverdi, men økonomisk verdi som vektlegges i disse lovtekstene (Iversen, 2004). Interessen og forståelsen for bevaring av det

byggede miljøet vokste frem som eget fagfelt i Europa og Norge under romantikken. Vedlikehold av bygninger har selvfølgelig vært relevant også i tidligere tider da ressursene var knappere eller vanskeligere tilgjengelig enn i dag. Ubenyttede bygninger har fått ny bruk, er blitt tilpasset og slik bevart. Formålet med bevaring av bygninger i tidligere tider har allikevel i hovedsak vært fornuftig ressursbruk, ikke primært å bevare de eldre bygningene på grunn av historisk dokumentverdi eller i kraft av sin sjeldenhet. Bevaring av bygninger som kulturminner er ikke som i dag blitt pålagt av autoriteter med teoretisk og ideologisk forankring i et fagfelt tilsvarende dagens kulturminnevern. Bevaring av bygninger har isteden vært en pragmatisk tilnærming, forankret i en annen tankegang enn den som i dag preger kulturminnevernet (Plevoets og Van Cleempoel, 2011). Når denne avhandlingen refererer til fagfeltets utvikling, siktes det til kulturminnevernets samling, profesjonalisering og standardisering. Siden midten av 1800-tallet har kulturminnevernet gradvis gått fra å være en bevegelse basert på individers initiativ, slik det var i romantikken, til å være et offisielt ansvar og anliggende (Wells, 2007). Kulturminnevernet bidro til å bygge nasjonal identitet i unge nasjoner, slik som Norge. Europa var i ferd med å endres, fra mer eller mindre uinnskrenkede monarkier til nasjoner basert blant annet på kulturell homogenitet (Bendix, 2018). Typiske eksempler på slike kulturminner som bidro til en foretrukken nasjonal identitet er stavkirker og storgårder. En bevarte typisk de unike monumentene; vakre og imponerende elementer av bygningsarven, adlet av tiden. En elite av eksperter valgte ut elitens monumenter for vern (Satterfield, 2002). En endring mot et kulturminnevern som søker å representere alle deler av samfunnet, ikke bare eliten, sees allerede tydelig i det stadige tilfanget av nye typer kulturminner (Riksantikvaren, 2018c). Kulturminnevernets interessefelt har utvidet seg kraftig, og inkluderer nå også det stygge, hverdagslige og nye.

For et filosofisk grunnlag for kulturminnevernet, vises det ofte til franske Eugène Viollet-le-Duc, 1814-1879, og engelske John Ruskin, 1819-1900. Å referere til disse to helt sentrale skikkelsene, svarer kun delvis på hva som er dagens kulturminneverns filosofiske grunnlag. Viollet-le-Duc (1877) og Ruskin (1880) representerte to ulike retninger innenfor og tilnærminger til kulturminnevernet. Viollet-le-Duc var en prosjekterende og teoretiserende autodidakt arkitekt med en anselig, bygningsmessig produksjon. Han utførte omfattende restaureringer basert på grundige tekniske og historiske studier (Vinegar, 1998), og arbeidet ikke minst med rekonstruksjon og gjenskaping av gotiske katedraler. Ruskin på den annen side var sterkt imot restaurering, og beskrev restaurering som den verste form for ødeleggelse. Ruskin var en idealist og teoretiker som i større grad fikk gjennomslag i ettertiden, enn i sin egen tid. For Viollet-le-Duc har det til en viss grad vært motsatt. Viollet-le-Duc og Ruskin blir i dag ofte satt opp mot hverandre som motsetninger. Beskrivelsen av de to sentrale fagpersonene som antipoder kan være overdreven. Gamble (1998) siterer et brev fra Ruskin, der han skriver (Ruskin (1887), sitert av Gamble, 1998):

There is only one book on architecture of any value - and that contains everything.  
M. Viollet-le-Duc's Dictionary.

Viollet-le-Duc og Ruskin levde på attenhundretallet. Det finnes ikke tilsvarende, toneangivende enkeltskikkelser innenfor kulturminnevernet fra 1900- eller 2000-tallet, på tross av store samfunnsmessige endringer. Den vestlige verden var i det tyvende århundre preget av voldsomme ødeleggelser gjennom to verdenskriger. Bare i Norge stod en ved annen verdenskrigs slutt ovenfor omfattende gjenreisningsarbeider: 24 byer og tettsteder var bombet (Johnsen, 2010), Finnmark og Nord-Troms lagt i aske. Den påfølgende kalde krigen og opphøret av denne endret verdensbildet dramatisk. Det tyvende århundre var preget av store sosiale endringer for kvinner, ulike minoriteter og utsatte befolkningsgrupper, det være seg etniske, kulturelle, økonomiske eller basert på kjønn og seksualitet. Fysiske og sosiale endringer i samfunnet har påvirket hvilke kulturminner samfunnet søker å bevare for ettertiden. Kulturminnevernets endrede nedslagsfelt kommer blant annet til uttrykk i et vesentlig tilfang av internasjonalt samarbeide og uforbindtlige chartre (Wells, 2007). 1900-tallet var også opphav til sentrale deler av erkjennelsesteorien, særlig innenfor hermeneutikk. Hermeneutikk hjelper mennesker til å analysere måten vi forstår verden på (Krogh, 2014). En økt innsikt i hvordan menneskene kan forstå verden har bidratt til endret erkjennelse i samfunnet. Denne endrede erkjennelsen i samfunnet forøvrig ser imidlertid i overraskende liten grad ut til å ha påvirket kulturminnevernets filosofiske grunnlag. Wells peker på de internasjonale chartrene som en årsak til liten grad av grunnleggende, filosofisk endring (Wells, 2007). Samtidig er det at argumentasjonen endrer seg slik at premisser for diskusjonen ikke lenger diskuteres, men anses som gitt, er kjennetegn ved institusjonalisering og opparbeiding av legitimitet (Green et al., 2009).

Kulturminnevern gikk i løpet av 1900-tallet fra å være en bevegelse basert på private initiativ til å være et offisielt anliggende i mange land. Lovverk og offentlige embeter ble etablert. I Norge sørget «lov av 13. juli 1905 om fredning og bevaring av fortidslevninger» for beskyttelse av arkeologiske kulturminner fra førhistorisk tid og middelalder. Eldre bygninger kunne også få beskyttelse av loven, men ikke private bygninger eller bygninger som var i privat bruk (Trøim, 2005). Loven av 1905 åpnet ikke for fredning av yngre faste kulturminner. I 1912 ble Riksantikvaren opprettet som eget embete, vedtatt av kongen i statsråd, og i 1920 kom «Lov om bygningsfredning» (Riksantikvaren, 2019a). I årene som fulgte ble mange bygninger fredet. Det var kun bygninger i privat eie, samt religiøse, offentlige bygninger som ble fredet. Profane, statlige bygninger ble ikke formelt fredet, men ble istedenfor administrativt fredet, det vil si listeført. Formaliseringen av fagfeltet kulturminnevern kommer i dag til uttrykk i juridisk bindende lovverk og i uforbindtlige internasjonale chartre (ICOMOS, 2019). I dag har vi i Norge Kulturminneloven, Plan- og bygningsloven, Naturmangfoldsloven (sistnevnte i forhold til kulturlandskap) og SKE-forskriften (Lovdata, 2018a, c, d og b).

Erfaringene med administrativ fredning har vist at løsningen der en ikke gav statlige profane bygninger juridisk vern gjennom formell fredning var mindre vellykket. Oppfatningen av staten som en ansvarlig eier var delvis riktig, eksempelvis hadde Forsvaret allerede før SKE-prosjektet en egen, velrenommert kulturminneavdeling (Forsvarsbygg 2019). Ordningen med administrativ fredning viste seg dessverre også å ha svakheter: Kulturminnene ble totalt sett

ikke så forbilledlig vedlikeholdt som en forventet, og mange eiendommer var solgt. Ved salg følger ikke administrativ fredning eiendommen (Riksantikvaren, 2012). Totalt sett var det derfor behov for en formalisering av vern for statens eiendommer. Derfor ble det besluttet å frede også disse bygningene ved lov, gjennom forskriftsfredning. Det såkalte SKE-prosjektet, «Statens kulturhistoriske eiendommer», ble initiert tidlig på 2000-tallet (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2006). Prosjektet innebærer at hver statlig sektor gjennomgår sine eiendomsporteføljer og vurderer deres verneverdi og -behov, i landsdekkende verneplaner. Verneplanene har som mål å verne også fremtidens kulturminner, nye bygninger som antas å være viktige deler av samfunnets bygningsarv, eksempelvis ble det foreslått å verne Oslo Lufthavn (NRK, 2010) og Den Norske Opera og Ballett (Riksantikvaren, 2018d). Slike fredninger av nyere bygninger er blant annet begrunnet i et ønske om å unngå en gjentakelse av fortidens feil, der sentrale kulturminner ble revet eller skadet. En har gjentatte ganger sett eldre bygninger bli revet kort tid før bygningenes kvaliteter får tilstrekkelig aksept og gjennomslag til at de kunne blitt bevart. Slik riving skjer gjerne på tampen av en periode der bygningen har vært oppfattet som halvgammel og blir tillagt lav verdi som arkitektur og kulturminne, særlig av legfolk.

I år 2000 fikk kulturminneloven paragraf 22a (Lovdata 2018a). Denne gjorde det mulig å frede eiendommer i statlig eie ved forskrift. Muligheten for en mindre omstendelig, juridisk prosess er utgangspunkt for SKE-forskriften. Når staten både foreslår fredning og er eier av den aktuelle eiendommen er det mulig med en enklere prosess enn fredning av øvrige eiendommer, fordi det ikke er relevant med protester på fredningen fra eier. Ved gjennomgangen av statens kulturhistoriske eiendommer, ble det uttalt at «intet bygg er for lite, stygt eller anonymt, hvis det dokumenterer en viktig side ved statens historie» (Solheim, 2008). Holdningen som kommer til uttrykk i sitatet åpnet for fredning og vern av en rekke kulturminner.

Verneplanarbeidet har medført en vesentlig økning i antallet fredede og på annen måte vernede bygninger, og tilsvarende aktualisert kulturminnevernet. Den overordnede målsettingen for SKE-prosjektet var ivaretagelse av kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter. Det ble ikke fokusert på kostnadsberegning eller -begrensning i forhold til fredningenes økonomiske konsekvenser. Slike forbehold er heller ikke anerkjent som en stor del av debatten rundt verneplanarbeidet. Dette på tross av at både den administrative forvaltningen og den fysiske ivaretagelsen av kulturminnene koster. I 2009 kostet én fredning Riksantikvaren ca 120 000 kr, mens gjennomsnittlig merkostnad for rehabilitering av en fredet bygning er 750 000 kr (Riksantikvaren, 2019b).

Fredningene gjennom SKE-forskriften (Lovdata, 2018b) og arbeidet med landsverneplaner for alle statlige sektorer var et omfattende arbeide med solid faglig forankring og resulterte i enormt mange fredninger og øvrige verninger. Gjennom verneplanarbeidet i offentlig sektor har antallet fredede kulturminner i Norge økt betydelig. Verneplanarbeidet har lagt et økt press på vernemyndigheter. Samtidig signaliserer vernemyndigheter nå at de ønsker å

overføre anselige deler av saksbehandlingen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene (Riksantikvaren 2019c). For statens kulturhistoriske eiendommer kan det mildeste vernet (verneklasse 2) forvaltes internt hos eier (Riksantikvaren 2019d). Kulturminneforvaltningen, slik den er organisert og arbeider i dag, kan sies å være overbelastet. Gjennomsnittlig tidsforbruk for vedtaksfredning var i 2004-2007 5,6 år (Riksrevisjonen 2009). En ser også i dag et økende press på kulturminneforvaltningen for økonomi og kvantifisering (Menon Economics, 2016).

### 2.1.1 Relevant lovverk

Nedenfor følger kort beskrivelse av utvalgt, relevant lovverk:

#### ***Lov om kulturminner***

Denne loven kalles også «Kulturminneloven». Den gjelder for fredning av kulturminner, som gjøres for kulturminner på nasjonalt nivå: «Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes.» (Lov om kulturminner, § 2, Lovdata 2018a)

Lovens paragrafer en og to gir innsikt i hva kulturminner er, og hvorfor de bevares (Lov om kulturminner, Lovdata 2018a):

#### **§ 1.Lovens formål.**

Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.

#### **§ 2.Kulturminner og kulturmiljøer – definisjoner.**

Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.

Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.

Reglene om kulturminner og kulturmiljøer gjelder så langt de passer også for botaniske, zoologiske eller geologiske forekomster som det knytter seg kulturhistoriske verdier til.

Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes. Ved vurdering av verneverdier kan det i tillegg legges vekt på viktige naturverdier knyttet til kulturminnene.

#### ***Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer***

Denne forskriften er laget for fredning av kulturminner i statlig eie, med nasjonal verdi (Lovdata, 2018b):

§ 1-1.Formålet med fredning

Fredning etter forskriften har som formål å sikre og bevare et representativt utvalg kulturminner i form av byggverk og anlegg knyttet til statens virksomhet. Fredningen skal bidra til å

- a) sikre at arkitektoniske eller kulturhistoriske verdier ved byggverkene og anleggene bevares
- b) vise statlige sektors historiske utvikling og deres betydning, for eksempel for samfunnsutviklingen, oppbyggingen av Norge som velferdsstat og forholdet til urfolk og minoriteter
- c) sikre at representative eksempler fra ulike perioder av en utvikling bevares
- d) formidle forståelse for de sektorer og tidsepoker de representerer
- e) bevare byggverkene og anleggene som historiske referanser og kilde til kunnskap
- f) bevare opprinnelige elementer og senere tilføyelser dersom disse vurderes å ha en selvstendig verdi som representant for en historisk utvikling
- g (sikre at byggverkene og anleggenes innbyrdes sammenheng ivaretas
- h) sikre at uteområdene bevares og at den funksjonelle og visuelle sammenheng med de fredete kompleksene opprettholdes.»

#### ***Lov om forvaltning av naturens mangfold***

Loven kalles også Naturmangfoldloven. Loven gjelder for vern av naturen, og kan være relevant også for kulturminner. Den er derfor inkludert i oversikten her, selv om den ikke er sentral i avhandlingen (Lovdata, 2018d):

##### § 1.(lovens formål)

Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

#### ***Lov om planlegging og byggesaksbehandling***

Loven kalles også plan- og bygningsloven. Loven dekker en rekke aspekter ved plan- og byggesaker, deriblant kulturminner. Kulturminner som er vernet på regionalt/lokalt nivå, er vernet med hjemmel i denne loven (Lovdata, 2018c):

##### § 3-1.Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

- a) sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses
- b) sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer
- c) sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv
- d) legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling
- e) legge til rette for god forming av byggede omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet
- f) fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet

g) ta klimahensyn, herunder gjennom løsninger for energiforsyning og areal og transport

### 2.1.2 Kulturminner og eiendomsutvikling

Eiendomsutviklere søker typisk å realisere uforløst potensiale i en eiendom, med formål om å møte samfunnets behov (Miles, Netherton og Schmitz, 2015). For mange eiendomsutviklere vil også økonomisk gevinst være et mål.

Eiendomsutviklere kan bidra til å øke kulturminners anseelse i befolkningen gjennom å utvikle kulturminner og åpne dem opp for allmenheten. Nedenfor følger en kort introduksjon til et typisk eiendomsutviklingsforløp, og av eiendomsutvikling av kulturminner.

Tradisjonelt har kulturminnevern hatt en museal tilnærming til vernede bygninger. Bygninger ble i noen tilfeller helt bokstavelig flyttet til friluftsmuseer, der en samler vernede bygninger (Ruskin, 1880). I dag er det over åtte tusen fredede bygninger i Norge ifølge Riksantikvarens database Askeladden (Riksantikvaren, 2017), og en fjerdedel av Norge er under en eller annen form for vern, ifølge statistisk sentralbyrå (SSB, 2017). Statistisk sentralbyrås beregning inkluderer for eksempel nasjonalparker. En museal tilnærming kan åpenbart ikke fungere for flertallet av dagens vernede bygninger. Det er derfor tatt en rekke initiativ til ny aktivitet i kulturminner, og en har økt fokus på økonomi i kulturminneforvaltningen.

Kulturminnevernet ønsker å aktivisere kulturminnene (Riksantikvaren 2018a), samtidig finnes det eiendomsutviklere som er bevisst potensialet i å transformere kulturminner (E24, 2017). Ergo har fagfeltene kulturminnevern og eiendomsutvikling potensiale for å samarbeide med grunnlag i felles interesser. Samtidig bør det ikke underslås at de også har motstridende interesser, med opprinnelse i fagfeltenes formål. Kulturminnevern ser ny aktivitet som et middel for bevaring, mens eiendomsutviklere i større grad ser ny aktivitet som et mål i seg selv, og et premiss for profitt. Fra et eiendomsutviklingsperspektiv er det typisk ønske om at kulturminner skal tilpasses potensialet for bruk. Innen kulturminnevern er det motsatt: Eventuell bruk må tilpasse seg kulturminneverdienes tålegrenser (Wergeland, 2014). Profitt er ikke en prioritet innen kulturminnevern. Ved å pålegge et kulturminne formelt vern og de medfølgende begrensningene, påtar staten seg et (riktignok vagt) felles økonomisk ansvar: Kulturminnevernmyndigheter kan dekke økte kostnader som følger av formelt vern, med de er ikke forpliktet til å gjøre det. Statlige midler brukes til opprettholdelse av både offentlige og privateide kulturminner, for eksempel gjennom kulturminnefondet (Kulturminnefondet, 2018).

Formelt vern hindrer ikke tillatelse til enhver endring av et kulturminne. Det er allikevel en utbredt misforståelse (Bye, 2010). Endringer er mulig, men det er i så fall nødvendig med dispensasjon. I henhold til loven kan dispensasjon innvilges om en møter de aktuelle kravene, men en har ikke rett på en dispensasjon. For å bli innvilget dispensasjon må et inngrep være et særskilt tilfelle og inngrepet ubetydelig. Avgjørelsen er skjønnsbasert. Eiendomsutviklere kan finne slike søknadsprosesser lite fristende, og frykte uforutsigbarhet og økte kostnader.



Den aktuelle teksten fra lov om kulturminner (Lovdata, 2018a):

§ 15a.Dispensasjon.

Departementet kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete kulturminnet.

Blir det satt vilkår for dispensasjonen som fordyrer arbeidet, skal eier eller bruker få helt eller delvis vederlag for denne utgiftsøkningen.

Den aktuelle teksten fra SKE-forskriften (Lovdata, 2018b):

§ 1-4.Dispensasjon

Forvaltningsmyndigheten jf. § 1-7 kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra fredningen og fredningsbestemmelsene for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i kulturminnet.

Ved avgjørelsen av hva som utgjør særlige tilfelle skal det legges vekt på i hvilken grad tiltaket er nødvendig av hensyn til formålet med fredningen, herunder

- a) istandsetting og restaurering
- b) utskiftning av ødelagt materiale og eller vegetasjon
- c) tilbakeføringer til opprinnelig eller tidligere utseende og konstruksjoner under forutsetning av at tiltaket kan gjøres på et sikkert dokumentert grunnlag og i tråd med tradisjonelle metoder og materialbruk
- d) brannsikringstiltak
- e) andre tiltak som skal beskytte kulturminnet.

I vurderingen av hva som utgjør særlige tilfelle kan det også legges vekt på tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning, som for eksempel hensyn til sikkerhet og andre forhold av vesentlig betydning.

Tanken på en slik søknadsprosess kan virke demotiverende. Samtidig er formelt vern en anerkjennelse og formalisering av eksisterende kvaliteter i kulturminnet (Gadamer, 2012). Disse kvalitetene er i det vesentlige kommet til uavhengig av kulturminneforvaltningen, men kan like fullt avhenge av kulturminneforvaltningen for å opprettholdes. Slik sett kan og bør formelt vern sees på som et kvalitetsstempel og en markør for betydelige verdier i forbindelse med et kulturminne.

Valg av konsept for et eiendomsutviklingsprosjekt vil ofte baseres på antatt effekt (Rolstadås et al., 2014). Utgangspunktet for et prosjekt er imidlertid gjerne et opplevd behov. En bør adressere reelle behov (ikke potensielle behov), og problemer bør formuleres på en måte som åpner for alternative løsninger. Konseptutvikling bør baseres på en alternativanalyse. Det er viktig at de vurderte alternativene er reelle alternativer. Testen på om alternativer er reelle alternativer (istedenfor varianter av samme alternativ), er at de er gjensidig ekskluderende. Det er viktig å også vurdere «nullalternativet»: Dette innebærer å ta den nåværende situasjonen med i betraktning, og sammenligne denne med de

øvrige alternativene. Etter å ha valgt ut ett eller flere alternativer foredles og konkretiseres disse gjennom prosessutviklingen, der rammebetingelsene avklares.

I utformingen av et eiendomsutviklingsprosjekt er det typisk fokus på tid, kostnad og risiko (Samset, 2008). For en vellykket prosjektgjennomføring er risikoanalyse avgjørende. Formålet er å definere risikofaktorer i forbindelse med prosjektet, konsekvenser forbundet med gitte risiko, og sannsynligheten for at risikoen vil inntreffe. Risiko kan være både systemisk og ikke-systemisk. Ikke-systemisk risiko adresseres på prosjektnivå, mens systemisk risiko må adresseres på et høyere nivå, typisk gjennom variasjon i en forvalters portfolio. Noen risikoer er karakteristiske for eiendomsutviklingsprosjekter som innehar kulturminneverdier. Eksempel på slik risiko er ønsket om å bevare mest mulig av dagens situasjon, som er et viktig poeng for kulturminneforvaltningen (Senter for eiendomsvag, 2010). Slik risiko bør håndteres grundig på prosjektnivå, og også på systemisk nivå dersom utvikleren har en anselig andel prosjekter med kulturminneverdier, slik at projektrisikoen blir en systemisk risiko.

### 2.1.3 Verdi som begrep og fenomen

Forståelse av verdi gjennomsyrrer kulturminnevernet, fordi fagfeltet er bygget på at noen kulturminner har særlig verdi: Tildeling av formelt vern begrunnet i definert kulturminneverdi er kulturminnevernets logikk. Derfor kommer en ikke utenom verdibegrepet i arbeidet med verdivurdering av kulturminner. Verdi er et komplisert begrep å jobbe med, fordi det er mangefasettert og ikke har en entydig definisjon (Drevland, Lohne og Klakegg, 2018).

Verditeori undersøker verdi og hva som oppleves som særlig verdifullt. Det er utviklet mange ulike modeller for å forstå verdibegrepet. Disse varierer blant annet for tema, innfallsvinkler, anvendelse og også innenfor de enkelte anvendelsesområder. En kan oppfatte verdi som objektivt, subjektivt eller ikke-eksisterende (verdinihilisme), og en kan definere flere typer verdi; «verdipluralisme», eller at det grunnleggende kun finnes en type verdi, som gir alt annet verdi; «verdimonisme» (Sagdahl, 2014). Diskusjonen av verdibegrepet her i kappen, er basert på det engelske ordet for verdi, «value», siden mye av faglitteraturen er på engelsk. Substantivene «value» og «verdi» har tilstrekkelig lik betydning på norsk og engelsk, for denne avhandlingens formål.

Differensiering av verdi har lange tradisjoner. Haddadi et al. (2015) viser til at allerede Aristoteles skilte mellom ulike typer verdi, bruksverdi og salgsverdi/transaksjonsverdi (exchange value) (Mooya, 2018). Å definere verdi er en oppgave som kompliseres ytterligere av at begrepet «verdi» i seg selv er relatert til flyktige begreper som kvalitet, økonomisk verdi (worth), fordel (benefit) og brukbarhet (utility). Verdi kan også endres over tid. I analyse av kulturminners verdi, er det en tendens til å fokusere på det faktiske kulturminnet, og vurdere dette mer eller mindre isolert. Samtidig er et kulturminnets verdi uløselig knyttet til samfunnet, kulturen, for øvrig. Kulturminnets verdi avhenger både av kulturminnets kvaliteter, og av egenskaper hos en eventuell bruker, og hvordan denne kan ha nytte av bygningen (Haddadi et al., 2015). Sánchez-Fernández og Iniesta-Bonillo (2007) fremhever at verdi er

preferensiell, perseptuell, kognitiv og affektiv. De understreker også forskjellen på «verdi», som resultatet av en evaluering, og «verdier» som implisitte kriterier som en person må inneha for å kunne gjøre en vurdering. Sánchez-Fernández og Iniesta-Bonillo skiller også tydelig mellom verdi og kvalitet, der kvalitet er mer objektivt, og verdi i større grad er prisgitt subjektiv vurdering.

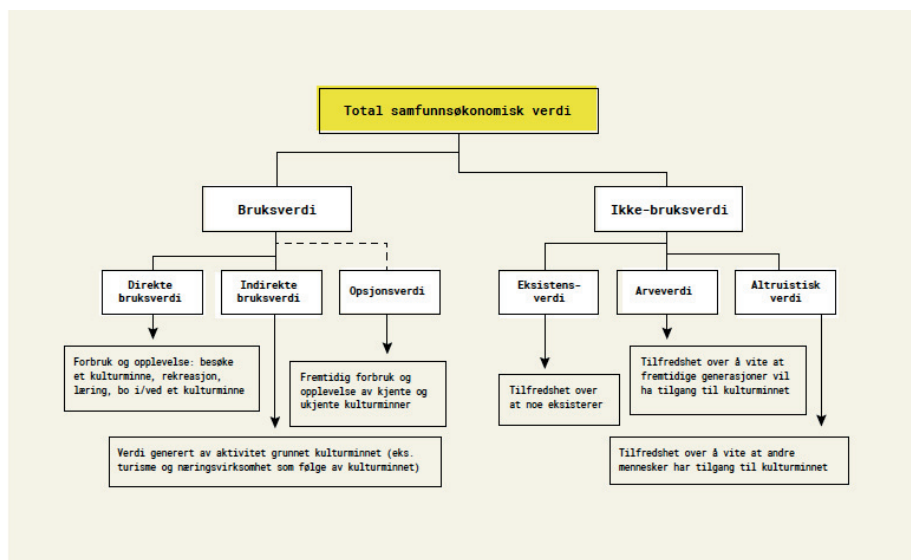
Kulturminnevernet har autoritet til å tildele deler av kulturen et formelt vern basert på en vurdert verdi. Bakgrunnen for slike verdivurderinger er komplekse. Et gitt kulturminne og dets formelle vern er tett knyttet, men ikke ensbetydende, selv om de to ofte sees på som en enhet. Kulturminnevernet skaper noe nytt, kulturminnestatusen som gjør en bygning til et definert kulturminne, med referanse til noe eldre (Bendix, 2018); den eksisterende bygningen. Oppfatninger av verdi er kulturminnevernets grunnlag: Forutsetningen for at samfunnet tildeler utvalgte bygninger formelt vern. Når et kulturminne får formelt vern, gjøres det på bakgrunn av en vurdering av total betydning som kulturminne. Slik vurdering er tradisjonelt gjort av eksperter innenfor fagfeltet kulturminnevern, slik som kunsthistorikere, arkeologer og arkitekter. Nye aspekter er også tilkommet, slik som sosiale aspekter frontet av antropologer og det økonomiske aspektet, frontet av samfunnsøkonomer. I dag har oppfatningen av kulturminneverdi endret seg fra et forholdsvis smalt utvalg av vurdert særlig verdifulle kulturminner, utvalgt av eksperter innen kulturminnevern, til et mangefasettert begrep som befinner seg i stadig endring, og som kan defineres av en rekke interessenter (de la Torre, 2002).

Å skrive om verdibegrepet i kulturminneforvaltning kunne i seg selv fylt flere avhandlinger. Ovenfor er det vist til at verdi er et mangefasettert begrep som kan oppfattes på en rekke måter og som er i stadig endring. Det endrer seg med objekt, subjekt og situasjon. Det er allikevel noen egenskaper ved verdibegrepet slik det ofte diskuteres i forhold til kulturminner, som kan løftes frem, fordi de kan bidra til å kaste lys over dynamikken mellom ulike tilnærminger til kulturminner, som avhandlingen går dypere inn i. Dette går på at en er på vei bort fra å hevde at kulturminner har en fast, iboende verdi og har beveget seg mot et mer subjektivt verdibegrep (Barile, 2015). Subjektivisme i forståelsen av kulturminneverdier kan i ytterste konsekvens true kulturminnevernet, fordi en grad av objektiv verdi bør ligge til grunn for at det skal gi mening med bevilgninger over statsbudsjettet. Objektiv verdi bør ha bedre grunnlag enn en vanlig leppers vurderinger.

Barile påpeker også at en beveger seg fra et salgsorientert verdibegrep, mot et bruksorientert verdibegrep. Et perspektiv å ha med seg i forståelse av verdi, særlig i forhold til kulturminner, er om en operer med en aksiomatisk eller relativistisk verdiforståelse. I en aksiomatisk verdiforståelse, lener en seg på etablerte aksiomer, ekspertise og dennes verktøy, og overlater til denne å vurdere verdi. Det tradisjonelle kulturminnevernet baserer seg i stor grad på en slik tilnærming, der noen verdier anses å være selvforklarende verdifulle, mer verdifulle enn andre verdier. Nettopp derfor søker en å utvelge og bevare disse verdiene. På den annen side, finnes det relativistisk verdiforståelse. Med en antiaksiomatisk, relativistisk tilnærming finnes det ikke rett og galt, bare forskjellige tilnærminger. Relativistisk verdiforståelse vinner stadig terreng. I en

slik forståelse er det summen av interessenter, samfunnet, som sitter på fasiten. Forskere har da et ansvar for å få frem samfunnets bevaringsvilje/betalingsvilje og ønsker, uten å påvirke eller dømme. En kan spørre seg hva poenget med å utdanne seg til fagperson er, om en skal påvirke så lite som mulig. Det å fange samfunnets oppfatning er i seg selv en utfordring, fordi den er så flyktig, dette er jo for eksempel demokratiets svøpe.

En kulturminneforvaltning basert på samfunnets oppfattede betalingsvilje bryter typisk med den tradisjonelle forvaltningen av kulturminner. Historisk sett har verdimonisme stått sterkt. I verdimonisme finnes det én overordnet form for verdi som gir alt annet verdi. I nyere tid har verdipluralisme vunnet terreng. Verdipluralisme anerkjenner flere ulike former for verdi, uten å gi et endelig svar på om disse kan sammenlignes (Sagdahl, 2014). I økonomisk analyse kan en tilskrive kulturminner mange former for verdi, men ideelt sett skal de alle kunne vurderes kvantitativt, i pengeverdi.



**Figur 2 Total samfunnsøkonomisk verdi av kulturminne- og kulturmiljøgoder. Figur hentet fra «Kulturarvens samfunnsøkonomiske verdi» (Stendebakken 2018) fra Norske arkitekters landsforbunds tidsskrift «Arkitektur N» s. 50. Grafikk ved Steinar Borø. Figuren er basert på figur i Menon Economics rapport for Riksantikvaren, «Verdien av kulturarv» (2017) s. 11.**

Verdibegrepet er mangefasettert, og det finnes en rekke vinklinger en kan bruke for å vurdere et objekts verdi. I evalueringsmetodene denne avhandlingen undersøker, spenner tilnærmingen fra en kvantifiserende, økonomisk metode, til en fenomenologisk og filosofisk tilnærming. Selv om ulike former for analyse av kulturminner, det være seg arkitektonisk, kulturhistorisk eller samfunnsøkonomisk, evaluerer det samme, finnes det ikke noen allment akseptert nøkkel for å oversette mellom dem. Det er den samme knipen Aristoteles befant seg i da han slet med å forstå logikken bak en bygnings verdi i sauer (Mooya, 2018).

De aller fleste steder der ordet verdi, eller «value», er benyttet i denne avhandlingen, er det enten pengeverdi, eller en tillagt verdi. «Architectural qualities in protected buildings» og Gadammers verdi kan sies å være mest i samklang med et moderne verdibegrep. Dette er ikke overraskende: Endring av verdibegrepet har klar sammenheng med forståelse, som er Gadammers spesialfelt. Gadamer fremholder at forståelse ikke kan være verdinøytralt: Forståelse starter med en forforståelse som betrakteren bruker for å relatere til verket. Bygninger, deres omgivelser og forståelsen av dem er i kontinuerlig endring (Gadamer, 2012).

Det har vært klargjørende for avhandlingen å bli mer bevisst aksiomatisk og antiaksiomatisk verdisyn, og verdimonisme kontra verdipluralisme. Begrepene verdi og kvalitet er beslektet, men kvalitet oppfattes som noe mer objektivt enn verdi. Avhandlingen kunne vært mer bevisst i sin omgang med begrepene, og har til en viss grad anvendt kvalitet og verdi som synonymmer. I artikkelen om Gadammers teori er det bevisst vektlagt kvalitet, da artikkelen ikke er ute etter en verddivurdering per se, men en økt forståelse for iboende kvaliteter. Der ordet verdi er benyttet i denne avhandlingen, eller ordet kvalitet som synonym for verdi, er det for å betegne noe som (kan) vurderes å ha en verdi, lav eller høy.

#### **2.1.4 Vernede bygninger og analyse**

Artikkelen «Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic buildings» (Stendebakken, Grytli og Olsson) startet med å studere hvilke strukturerende analyseverktøy for utredning av vernede bygninger som fantes allerede, både innenfor arkitektur, kulturminnevern og prosjektledelse/økonomi. Utviklingen av rammeverket startet altså med å finne og gjennomgå eksisterende rammeverk for vernede bygninger. Evaluering av kulturminner er naturlig nok et felt der det allerede finnes verktøy, samtidig varierte det hva de ulike analyseverktøyene vektla. En klar tendens var at analyse med utgangspunkt i kulturminnevern gikk mer i detalj angående kulturminnet, mens analyse knyttet til prosjekt/økonomi hadde en mer overordnet tilnærming. De ulike analysene vektla typisk enten historiske kvaliteter, arkitektur eller økonomi. Arkitektur ble ikke behandlet i overveldende grad, og også for andre aspekter som er relevante for vernede og fredede vernede bygninger, slik som økonomi, varierte utvalget av aspekter mellom verktøyene. Det viste seg altså å være mangler i eksisterende teori. Selv om det finnes relevante analysemetoder, ble det ikke funnet en metode som alene dekker alle de aspektene som samlet sett inngår i de studerte analysemetodene. De undersøkte analyseverktøyene ble sammenfattet i en tabell, der aspektene de ulike analyseverktøyene dekker ble listet opp. Noen betegnelser var benyttet i flere ulike analyseverktøy, eventuelt varianter av samme betegnelse, slik som «historic» og også «aesthetic». Andre begreper tok det noe mer tid å sortere, fordi de ikke var gjentatt like direkte i ulike verktøy. En viktig del av arbeidet med å utvikle det holistiske rammeverket for analyse av vernede bygninger, ble å finne koding som kunne ordne helheten; underskogen av ulike aspekter funnet i eksisterende analyseverktøy. Etter å ha kodet aspekter funnet i de undersøkte analyseverktøyene, ble disse sammenholdt med aspekter artikkelen «Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic

buildings» vurderte at bør inkluderes i en holistisk tilnærming, som sentrale aspekter ved vernede og fredede bygninger.

Tabell 1 gir en oversikt over studerte evalueringsverktøy, med et sammendrag av de viktigste aspektene hvert evalueringsverktøy vektlegger. En klar tendens er at flere forfattere fokuserte på noen aspekter, men ikke alle aspekter som øvrige evalueringsverktøy så på. De prioriterte aspektene for et gitt verktøy, er typisk aspekter som er nærliggende til det fagfeltet analysen er tilknyttet. Artikkelen fant det nødvendig å foreslå et eget sett med aspekter, for å dekke et bredere felt enn i den gjennomgåtte litteraturen. Siden formålet er forvaltning av vernede bygninger, undersøker ikke rammeverket om bygningen som analyseres innehar kulturminneverdier. Statusen som vernet kulturminne er gitt, og fokuset er på å vurdere aspekter som er relevante for bruk og videre forvaltning.

Tabell 2 Studerte rammeverk og forfatterens foreslåtte samlede sett av aspekter, fra «Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic buildings» (Stendebakken, Grytli og Olsson), s. 26.

Table 1. Overview of evaluation aspects, and our proposed set of aspects.

Authors							Proposed model
Steinke et al. (2010)	Feilden (1982)	Silva and Roders (2012)	Roald (2000)	Unnerbäck (2012)	Nasar (2000), Cold (1990 and 2003)	Samset (2003)	
Post occupancy evaluation	Cultural heritage management	Cultural heritage management	Cultural heritage management	Cultural heritage management	Architectural evaluation	Project and foreign aid evaluation	
	Documentary	Scientific		Documentation			History
	Historic	Historic		Historical	Historical significance		
	Aesthetic	Aesthetical	Visual	Aesthetical (experience value)			Architecture
					Order		
					Openness, light		
Physical performance					Complexity	Technology	Structure
					Maintenance and cleanliness		
		Ecological	Ecological		Natural construction components	Environment	Environment
			Institutional			Institutional	Legislation
Service performance	Political	Political				Policy support measures	Plans
	Archeological	Age		Uniqueness (enhancing)			Time
Functional performance	Social	Social	Social				Users
						Socio-economic	
Financial performance	Economic		Economic			Financial	Economy

Rammeverket er i seg selv et produkt, samtidig gav prosessen økt innsikt i evalueringen av vernede og fredede vernede bygninger og den manglende vektleggingen av arkitektonisk kvalitet. Denne manglende vektleggingen kan hevdes å være skadelig for kulturminnene, tatt i betraktning kulturminnelovens

§ 2, der historiske og arkitektoniske kvaliteter likestilles (Lovdata, 2018a): «Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes.»

## 2.2 Arkitektur og kulturminner

Et stort antall vernede bygninger har betydelige arkitektoniske verdier, og arkitektonisk kvalitet er et kriterium for formelt vern, på lik linje med historiske verdier. Mange arkitekter jobber med kulturminner, men ikke alle arkitekter er kulturminnevernere. Arkitekten er generalist, og skal kunne samle trådene i designet, oppføringen og forvaltningen av et byggverk. Det som for arkitekten er noen av bygningens viktigste komponenter, rommene som dannes av byggede vegger, består av luft, og er av mange oppfattet som tomrom som kan fylles uten å skade det bestående. Fysiske bygningskomponenter er håndgripelige, de kan dateres, defineres og slik bevares. Men hva med luften under taket, lyset som glir gjennom rommet, sikten fra et fort til sundet det ble bygget for å vokte? Det er rommene menneskene beveger seg i og har tilgang til: Den gjengse betrakter har kun tilgang til utsidene av den konstruksjonen rommet dannes av. Det åpne rommet som omgir et kulturminne er viktig for opplevelsen og forståelsen. I artikkelen om borgen Glimmingehus beskriver Edström (1993) hvor annerledes landskapet kan ha vært da borgen ble bygget, i forhold til i dag. Allikevel blir dessverre nettopp det åpne rommet en salderingspost. Det bygges ut slik at lys og sikt forsvinner; vinduer blendes av, himlinger senkes for å lette oppvarming og romme ventilasjonsanlegg. Dette så en eksempelvis i arkitektkonkurransen for Danish National Maritime Museum, hvor BIG arkitekter utfordret konkurranseprogrammet, som i utgangspunktet la opp til å bygge i tørrdokken, ved å bruke tørrdokken som atrium (Edström 2015). Barup og Edström (2011) fremholder at vernede bygninger må ivaretas, og samtidig utvikles og forbedres, for å møte dagens samfunns legitime behov. Forvaltningen av vernede bygninger av høy arkitektonisk verdi bør ha høy design- og arkitekturkompetanse, slik at den kan tåle sammenligningen med de opprinnelige opphavspersoner. Langdalen (2018) adresserer også dette og påpeker at de fleste bygninger endres av en rekke «medforfattere» («multiple authorship», Langdalen, 2018, s. 448). I henhold til Langdalen er bevissthet rundt flerforfatterskap en viktig premis for videre utvikling av vernede bygninger. Å ta vernede bygninger på alvor som arkitektur hindrer dem i å bli redusert til museumsobjekter (Barup og Edström, 2011). Christian Norberg-Schulz er en av verdens fremste arkitekturteoretikere. Han fremholdt at arkitekturen har en intuitiv side, knyttet til følelser, i motsetning til mer tekniske sider som er knyttet til tanken (Norberg-Schulz, 1967). Arkitekturen er fenomenologisk, og tilrettelegger for bygningens formål gjennom å tilrettelegge for en sinnsstemning egnet for bygningens bruk. Eksempler på slik fenomenologisk tilrettelegging er høytidsstemningen i et kirkerom og roen i et bibliotek. Stemningen tegnes inn i prosjektet, den bygges, og den oppleves. De som ikke kan peke på den, kan allikevel kjenne og ønske den: I forarbeidet til den moderne kirken Mortensrud Kirke (Jensen & Skodvin, 2007) var det for eksempel et tema at moderne kirker generelt ikke appellerte til mennesker som skulle gifte seg; flertallet foretrakk eldre kirker.



Christian Norberg-Schulz (Fløistad, Moe og Thiis-Evensen, 1996) pekte på arkitekturen som en kunstart som omslutter mennesket og bidrar til åndelig dybde. Jørgen Dehs (2009) hevder at det i den skandinaviske arkitekturtradisjon er et etablert faktum at arkitektur kan oppfattes filosofisk og fenomenologisk. Dehs beskriver hvordan Heidegger har tydeliggjort arkitekturens uløselige bånd til mening, med forelesningen «Bauen Wohnen Denken», (Bygge, bo, tenke) i 1951 (Dehs, 2009, s. 14). De fenomenologisk funderte kvalitetene kan sies å være kjernen eller sjelen i bygningen. Disse kvalitetene risikerer å bli oversatt og skuslet bort, fordi de er vanskelige å gripe. Arkitekter kan hevde at bygningen er verdifull, men mangler et allment tilgjengelig språk for å forklare hvorfor (Brochmann, 2017). Underkommunikasjon av arkitektonisk kvalitet fører til tap av verdier.

I arkitekturfaget jobbes det både kunnskapsbasert, ferdighetsbasert og samtidig intuitivt. Arkitektens intuisjon hviler naturligvis på et grunnlag av fagkunnskap, samtidig er den skolerte intuisjonen og arkitekturens fenomenologiske kvaliteter noe arkitekter kun i noen grad har et fagspråk for. I stedet for jobber arkitekter mye med visuell kommunikasjon, gjennom tegninger, modeller og foto. Langdalen (2010a) viser flere eksempler på slik visuell kommunikasjon i utviklingen av Hamsunsenteret, tegnet av Steven Holl. Arkitektenes ordløse verktøy er på ingen måte tause, tvert imot inneholder de ofte store mengder kompleks informasjon, som er vanskelig tilgjengelig eller utilgjengelig for ikke-arkitekter. Denne kommunikasjonsutfordringen preger det offentlige ordskiftet om arkitektur (Brochmann, 2016). Arkitektens arbeidsmåte kan være vanskelig å forstå for legfolk, og er fra antropologisk hold blitt knyttet opp mot magi-teori (Hagen, 2017).

«Hva er arkitektur?» kan betraktes som et åpent spørsmål, et spørsmål med mange svar og dermed ikke ett endelig svar. Fordi det delvis er åpent hva arkitektur er, er det relevant å henvende seg til filosofien, som nettopp dreier seg om spørsmål uten klare svar. En fordypning i det tyvende århundres kanskje aller største hermeneutiker, Gadamer, har gitt verdifull innsikt i spørsmålet «Hva er arkitektur?». Hermeneutikk er et verktøy for å finne kunstuttrykks meningsinnhold, og Gadamers arbeider, der han i sitt hovedverk vier oppmerksomhet til arkitektur og kulturminner (hos Gadamer omtalt som minnesmerker), har gitt verdifulle, nye innsikter.

### **2.2.1 Gadamer og erkjennelsen av arkitekturens væren**

Denne avhandlingen redegjør for arkitekturens særegenhet som fag gjennom hermeneutikk, og da særlig Gadamers hermeneutikk (Gadamer, 2012), i artikkelen «Architectural qualities in protected buildings» (Stendebakken og Olsson, 2017a). Gadamer er en sentral filosof fra det 20. århundre, og spesialiserte innenfor hermeneutikk. Hermeneutikk er erkjennelsesteori, som brukes for å oppnå dypere innsikt i en kulturgjenstands meningsinnhold. Det dreier seg om forståelse og hvordan vi forstår. Hermeneutikk er opprinnelig utviklet for skrifttolkning, men anvendes i dag innenfor en rekke felt. Gadamers hermeneutikk vektlegger kunsterfaringen, herunder erfaringen av arkitektur. Gadamer viet deler av sitt hovedverk fra 1960, «Sannhet og metode» (2012), til forståelse av arkitektur.



Avhandlingen fremholder nettopp arkitektur som en sentral verdi ved fredede bygninger, og studerer Gadamers tekster for å utdype forholdet mellom kulturminnenes arkitektur og deres kulturminnestatus, med en ontologisk tilnærming til vernede bygningers eksistens, bruk og formelle vern; hva som eksisterer, og hierarkiet i disse eksistensene. Arkitekturen og arkitekturopplevelsen er del av kulturminnets sentrale verdier.

I arbeidet med denne avhandlingen, viste det seg at arkitekturbegrepet og kvalitetene det favner, mangler en tydelig profil i analyse av vernede bygninger. Det er i liten grad diskusjon rundt arkitektoniske kvaliteter slik som romlig kvalitet og fenomenologi. Aspektene som i større grad blir diskutert, er også sentrale aspekter, beslektede fagområder og innvevd i arkitekturen; de vernede bygningenes konstruksjon, materiale, tekniske tilstand og historiske dokumentverdi. De innehar allikevel ikke den samme nøkkelen til bevaring av sentrale verdier og å finne egnet, ny bruk som den sinnsstemningen en settes i, ved opplevelsen av et rom.

Byggebransjen og arkitekturfaget er i stadig bevegelse (Stendebakken, 2017). «Hva er arkitektur?» er ikke et lite spørsmål, spesielt ikke om en går inn på immaterielle aspekter ved arkitekturen. Arkitektonisk kvalitet kan være vanskelig å definere, både for den enkelte bygning og på overordnet nivå: Hvilke kvaliteter det er som hører inn under termen «arkitektonisk kvalitet». Arkitektur er et teknisk fag og et kunnskapsfag, men det er også et kunstfag. Kjente prosjekterende og teoretiserende arkitekter som Asplund understreket arkitektorens kunstneriske dimensjon og ideelt sett som en skjønnhetsverden (Edström, 2007). Analyser av arkitektoniske kvaliteter kan ha en tendens til å diskutere delaspekter ved arkitekturen, slik som konstruksjon og stiltilhørighet, uten å fange de aspektene som gjør arkitektur til noe mer enn byggeri. Arkitektur har evne til å påvirke mennesker følelsesmessig. Ved kjernen av arkitekturfaget finner en arkitektorens fenomenologi (Norberg-Schulz, 1980). Fenomenologi i arkitekturen går på det meningsrommet arkitekturen tilbyr; hvordan menneskene opplever arkitekturen og hvordan det igjen påvirker oss. Fenomenologien er en dyptliggende tilpasning av en bygning til dens bruk, hvor bygningen hjelper en til å oppnå en sinnstilstand, for eksempel et bibliotek som tilrettelegger for konsentrasjon, et sted for tilbedelse som imøtekommer åndelighet, et fengsel som gir rom for endring, eller som i Antikmuséet i Stockholms slott: Et glyptotek der skulpturene omgis av gråtoner, svarte og hvite kontraster og rikelig med lys og skygge, som bidrar til å gjøre skulpturene livfulle (Barup, Edström og Johansson, 2015). Denne delen av yrket skiller arkitektur fra ingeniørfag og historie, og knytter arkitekturfaget til kunsten. Arkitektorens kunstaspekt kan være vanskelig å kommunisere. Selv arkitekter har utilstrekkelig språk for det. Ordløsheten rundt sentrale arkitektoniske kvaliteter påvirker den offentlige debatten om arkitektur, og det påvirker forvaltningen av arkitektoniske kvaliteter i vernede bygninger. En bygnings fenomenologiske egenskaper er dypt knyttet til bygningens bruk, og vil påvirke enhver bruk. Derfor er arkitekturs fenomenologiske kvaliteter et viktig aspekt i forvaltningen av vernede bygninger, og nettopp derfor er det så viktig å vurdere arkitektorens meningsinnhold. For å gjøre dette, vender denne artikkelen seg til hermeneutikken. Hermeneutikk er tradisjonen og de ulike teknikkene for å forstå mening: opprinnelig mening, eller dypere mening. Hermeneutikk ble

opprinnelig anvendt for å tolke tekst, men har utviklet seg til et bredere fag for fortolkning av iboende mening i en rekke menneskelige uttrykk. Gadamer er sentral innenfor hermeneutikk og en av det tyvende århundres store tenkere. Gadamer's hermeneutikk handler om å forstå (tekst, eller andre uttrykk for menneskelig skaperevne), slik objektet fremstår for oss, og med den innsikt det kan bringe oss. Slik forståelse er en ferdighet som må utvikles. Gadamer vier en tredjedel av sitt hovedverk, «Sannhet og metode» (i oversettelse fra 2012, originalt utgitt i 1960), til forståelse av kunstbegrepet, og var opptatt av premisser for fortolkning av arkitektur. Originaltittelen er «Wahrheit und Methode», og den er skrevet på tysk. Gadamer's språk er presist og avansert. Avhandlingen har derfor valgt å bruke en del sitater. I og med at originalen er på tysk, er den lettere å oversette til norsk enn til engelsk. Siden artikkelen «Architectural qualities in protected buildings» som inngår i avhandlingen er på engelsk, er det viet ekstra rom for denne artikkelen i kappen. Gadamer setter hermeneutikk inn i en større sammenheng, og hevder at det ikke bare er et akademisk verktøy, men at det handler om menneskenes opplevelse av verden. Gadamer mente at arkitektur og hermeneutikk var innbyrdes relevante for hverandre, at det er sentralt å forstå arkitekturen i hermeneutisk forstand, og samtidig at arkitekturen er et utmerket middel for å belyse hermeneutikk: Arkitekturen har et meningsinnhold som deltar i, bidrar til og er innvevd i en virkelighet overordnet den selv. Gadamer beskriver arkitektorens særpreg som den romdannende kunsten (Gadamer, 2012, side 190), som:

utformer (...) rommet i samme grad som den frigjør det.(...) Samtidig skal det innordne seg livsformen og ikke være et formål i seg selv. Byggverket er utsmykning, stemningsbakgrunn og en enhetlig ramme for en livsform.

Gadamer spør kunsterfaringen hva den er. Gadamer er elev av Heidegger, som dvelet ved selve menneskets eksistens. For Gadamer er svaret på dette at kunsten er en pågående hendelse, som alle som opplever kunsten deltar i. Gadamer flytter dermed fokuset fra menneskene involvert, som skaper og som betrakter, og over til selve kunstverket. Han forutsetter at betrakterens møte med kunsten påvirker og dermed endrer betrakteren. Heller ikke den aktuelle skaperen av et gitt kunstverk, kunstneren, har full innsikt i sitt eget verk, eller som Gadamer betegner det; «kunsterfaring» (Gadamer, 2012, side 130). Gadamer flytter fokuset fra kunstneren til kunstverket, og søker innsikt i hva kunsterfaringen utgjør. For å forstå hva kunst er, innleder Gadamer med å definere hva «spill» er. Gadamer påpeker at *spillet* etymologisk sett ikke er spilleren; mennesket. For å vise dette går han til metaforisk bruk av ordet spill, med utgangspunkt i at et begreps opprinnelige funksjon trer klarere frem når det anvendes på et nytt fagområde. Med bruk av ord som lysspill, spillemann, ordspill, samspill, fargespill og spillerom illustrerer Gadamer at spillet er den dansende frem-og-tilbake bevegelsen, dannet av spillet selv. Gadamer siterer Friedrich Schlegel (Schlegel sitert av Gadamer, 2012, Sannhet og metode, side 136):

«Kunstens hellige spill er bare fjerne etterligninger av verdens uendelige spill, et kunstverk som i all evighet former seg selv».

Spillet utspiller seg, det blir ikke spilt. Den spillende, mennesket, går inn i spillets verden, går opp i spillet, og glemmer omgivelsene, uavhengig av om den spillende er skuespiller, pianospiller eller kortspiller. Tilskueren er en medspiller, som også går opp i spillet. Spillet i seg selv er altså autonomt, men fullbyrdes i sin væren ved å spilles. Dette er muligens lettere å forstå for musikk, dramatikk og lignende kunstarter, som typisk er tidsavgrensede, repeteres og endrer form med ulike oppføringer, enn for mer statiske kunstarter som skulptur og arkitektur. Gadamer mente allikevel at arkitektur var et spesielt godt eksempel for å illustrere kunstverkets væren.

Artikkelen «Architectural qualities in protected buildings» (Stendebakken og Olsson, 2017) stiller fire spørsmål, som er formulert for å belyse temaer som er relevante for dagens forvaltning av vernede bygninger:

- Er arkitektonisk kvalitet allmenngyldig eller subjektiv?
- Finnes det en endelig definisjon av arkitektonisk kvalitet i en bygning, eksempelvis den opprinnelige arkitektens intensjoner?
- Er arkitektonisk kvalitet uberørt av om bygningen er i bruk?
- Er vernede bygninger levende arkitektur, eller tilhører de fortiden, som museumsobjekter?

Nedenfor belyses disse fire spørsmålene gjennom Gadamers hermeneutikk.

### **2.2.2 Er arkitektonisk kvalitet allmenngyldig eller subjektiv?**

Gadamer mente subjektivisering av kunstforståelsen førte til «uholdbar, estetisk nihilisme» (Gadamer, 2012, s. 125). Gadamer mener at stor kunst taler til mange på grunn av tradisjonen og referanser som er allmenne: Arkitekturen og dens kvaliteter er i henhold til Gadamer allmenngyldige. Arkitekter jobber innenfor en tradisjon, der den enkelte skaper står på kjempers skuldre.

Gadamer skiller mellom ulike kunstarter, eksempelvis den reproduserende kunsten, som musikk og dramatikk, og skulpturell kunst, slik som arkitektur. At arkitektur ikke er reproduserende, betyr ikke at den ikke endrer seg. Med verdens endring vil verket endres, det er ikke bare mennesket som ser på en annen måte, den skulpturelle kunsten fremtrer på en annen måte med skiftende forutsetninger. Gadamer henviser til menneskenes bindinger til egen tid, og hvordan tilbakeføring ikke er produksjon av mening: Det som var, kan umulig gjenskapes som annet enn en kopi og «død mening» (Gadamer, 2012, side 200).

### **2.2.3 Finnes det en endelig definisjon av arkitektonisk kvalitet i en bygning, eksempelvis den opprinnelige arkitektens intensjoner?**

Kulturminnevernet kan typisk oppleve at legfolk etterspør en restaurering eller gjenoppbygging av et aktuelt kulturminne «slik det var», et ønske som strengt tatt ikke gir mening for vernede bygninger i kontinuerlig endring og med synlige alderstegn som noen av sine viktigste kvaliteter. Gadamer punkterer ideen om en historisk fasit som et punkt i historien da et verk var den mest korrekte versjonen av seg selv, som en kan gjenskape. Gadamer mener at en forutsetning for å forstå, i en ny tid, med nye forutsetninger, er å forstå annerledes. Forståelse er del av en levende omskappingsprosess, der verket stadig forvandles. Motivet for et verk (idéen) som ontologisk betraktet er overordnet det håndfaste verket,

er uansett ustofflig. Motivet skaperen av verket drives av, kan være inspirert av omgivelser, det kan være malt ut i olje, men det som motiverer skaperen i dennes sinn, og som fantes før det fysiske kunstuttrykket, er ustofflig. En «fasit» for en tilbakeføring finnes ikke, heller ikke hos den opprinnelige arkitekten; fordi det finnes ubevisst tillagt mening.

#### **2.2.4 Er arkitektonisk kvalitet uberørt av om bygningen er i bruk?**

Gadamer påpeker at et vernet kulturminnes juridiske status ikke bygges, men vedtas: Juridisk vern begrunnet i kulturminneverdi innebærer en formalisering av eksisterende verdier, mening og betydning, som legger premisser for kulturminnets videre bruk. Kulturminneinstitusjonen er ergo avhengig av og derfor underordnet kunstverket. Gadamer (2012, side 189) skriver:

Byggverket kan ikke løsrives fra sitt formål, som lar det inngå i livets sammenheng, uten at det mister en del av sin virkelighet. Dersom det blir redusert til en gjenstand for estetisk bevissthet, så har det bare en skyggeaktig virkelighet, og det lever bare i uegentlig forstand som et turistmål eller en fotografisk gjengivelse av et deformert liv.

Gadamer beskriver museal behandling av historiens kunst som en form for velment skjending (2012, side 183):

Et kunstverk har alltid et sakralt preg. Et religiøst kunstverk eller en minnestatue som er utstilt i et museum, kan riktignok ikke lenger skjendes på samme måte som når det fremdeles befinner seg på sin opprinnelige plass, men det betyr bare at det allerede er blitt krenket i kraft av å være omgjort til museumsobjekt.

Gadamer ser kunsterfaringen, herunder arkitekturopplevelsen, som et autonomt spill menneskene kan gå inn i, som ikke er avhengig av å være i bruk for å eksistere, men for å bli fullendt.

#### **2.2.5 Er vernede bygninger levende arkitektur, eller tilhører de fortiden, som museumsobjekter?**

Det er et paradoks at bygninger hevdes å tilhøre fortiden, når fortiden er gått forbi og bygningene fortsatt er her. For Gadamer er det bare nåtiden som kan kreve disse bygningene i dag, og den bør gjøre det med utgangspunkt i deres «væren»; deres arkitektoniske kvaliteter. Ellers risikerer man det han referer til som en kopi av kopien, en kopi av en annen tids fortolkning av dypere mening. Her bruker Gadamer et velkjent sitat fra Platon: med «tre skritts avstand fra sannheten» (Platon sitert av Gadamer, 2012, side 150). Nåtiden står allikevel ikke fritt til å endre eller flytte kunstverket, tvert i mot vil en slik inngripen bryte med kunstverkets meningsinnhold (Gadamer, 2012, side 166-167):

Når vi løsriver kunstverket fra alle livsrelasjoner og unike tilgangsbetingelser, er det som om vi rammer det inn og henger det opp på veggen

Heller ikke historisk dokumentverdi skal overstyre kunstverkets meningsinnhold (Gadamer, 2012, side 166-16):

Grensen mellom den okkasjonelle henspillingen og verkets øvrige tidsdokumentariske innhold kan være flytende og omstridt, men det er likevel et

prinsipielt spørsmål om man underkaster seg det meningskravet som verket fremsetter, eller bare betrakter det som et historisk dokument som man vil utspørre.

Istedenfor å behandle historiske kunstverk som døde objekter for undersøkelser, anbefaler Gadamer å anse historien som en levende samtalepartner (Gadamer, 2012, side 201-202, utheving i kursiv er Gadamers egen):

filosofien forvandler omgangen med historien fra et forestillende til et tenkende forhold til fortiden. Hegel formulerer dermed en avgjørende sannhet, nemlig at den historiske åndens vesen ikke er å gjenopprette fortiden, men *en tenkende formidling med det nåtidige livet*.

### 2.3 Offentlig investeringsanalyse

I offentlig forvaltning generelt har investeringsanalyse fått stadig mer innflytelse de senere år. Norske større statlige investeringer undergår kvalitetssikring gjennom KS-ordningen, der KS står for kvalitetssikring. KS-ordningen kom til etter en rekke kostnadsoverskridelser i statlige investeringsprosjekter, og vektlegger samfunnsøkonomisk analyse. KS-ordningen har vist seg å påvirke også øvrig forvaltning, ved at metodikken sprer seg, i mer eller mindre endrede og tilpassede varianter. Denne avhandlingen vier særlig oppmerksomhet til KS-ordningen, fordi ordningen har vært sentral i beslutninger om å fraflytte og til og med rive vernede bygninger som er sentrale verk i norsk arkitekturhistorie.

#### 2.3.1 KS-ordningen

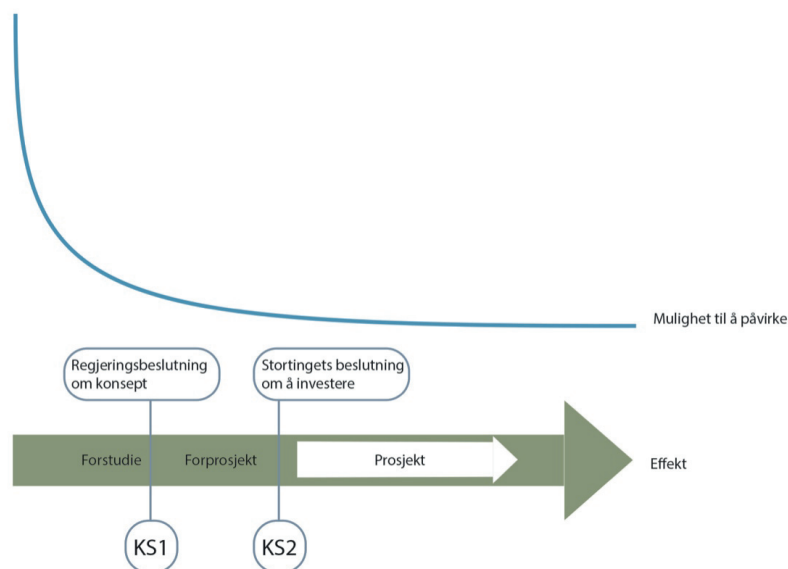
De største statlige investeringsprosjektene (estimert kostnad over 750 mill. kroner) skal kvalitetssikres. Kvalitetssikringen av større statlige investeringer (KS-ordningen) har to hovedstadier: KS1 for valg av konsept ved regjeringen, og KS2, på prosjektgjennomføringsmodell og kostnadsoverslag, før endelig beslutning ved Stortinget (Concept, 2017). Denne rapporten undersøker KS1, der en velger konsept for prosjektet. Som del av valg av konsept, er det gjerne her det besluttes å fraflytte eller videreføre bruken av en gitt bygning.

KS-ordningen har i hovedsak to trinn, KS1 for valg av konsept og KS2 for prosjektgjennomføring. For temaet i denne avhandlingen er KS1 særskilt relevant. KS1 tar utgangspunkt i en konseptvalgutredning (KVU) som utarbeides internt av det departement (og underliggende etat, eventuelt ved hjelp av eksterne konsulenter) som har behov for lokaler, og kvalitetssikres av eksterne konsulenter. KS1 vurderer ulike alternativer opp mot hverandre i en alternativanalyse. Den eksisterende situasjonen skal alltid inkluderes som ett av alternativene, omtalt som «nullalternativet». Det er avgjørende med en reell analyse av alternativene, og at KVU/KS1-dokumentasjon ikke ender opp med å rede grunnen for et yndlingsalternativ (Olsson, 2005). De eksterne kvalitetssikrerne gir sin anbefaling om valg av konsept, i en KS1-rapport, men den endelige beslutningen tas av politikere, ved regjeringen. Regjeringen står i prinsippet fritt i sin beslutning, men både KVU og KS1 er en sentral del av deres beslutningsgrunnlag. KVU/KS1-dokumentasjonen er forholdsvis omfattende, og er både skrevet og kvalitetssikret av eksperter innenfor samfunnsøkonomi og andre respektive fagfelt. Dokumentenes omfang og forfatternes omfattende, formelle kompetanse innenfor sine fagfelt gir KVU/KS1-dokumentasjonen

tyngde og påvirkningskraft. KS-dokumentasjonen unntas fra offentlighet i en del tilfeller, for eksempel for å skape ro rundt interne beslutningsprosesser.

For temaet i denne avhandlingen er det de konseptuelle valgene som er avgjørende. Avhandlingen går derfor nærmere inn på KVU/KS1 for konseptvalg, og deres behandling av kulturminneverdier og kostnader tilknyttet fraflyttede vernede bygninger i forbindelse med større statlige investeringsprosjekter i tidligfase. Konseptvalg i byggeprosjekter handler ofte om å velge mellom å renovere en eksisterende bygning, eller å bygge nytt. I den forbindelse er det viktig å få vurdert alle konsekvenser, både positive og negative, ved begge alternativene.

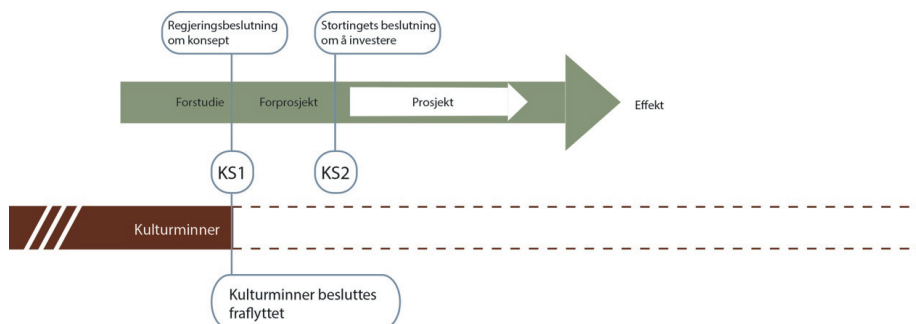
Som kjent gjennom grunnleggende prosjektteori, er muligheten for å påvirke større jo tidligere en er i prosjektet (Samset, 2008).



**Figur 3 KS-ordningen sett i sammenheng med prosjektfleksibilitet**

Ironisk nok er prosjektet på de tidligste stadiene gjerne ikke så kjent og dermed ikke i så stor grad gjenstand for offentlig debatt. Det er et paradoks at Norge stadig ser offentlige arkitekturdebatter som først slår inn når bygningen nærmer seg ferdigstillelse, og endringsmulighetene er tilsvarende små. En kan tenke seg at den offentlige debatten går motsatt av de faktiske påvirkningsmulighetene, med lite diskusjon i tidligfase, og hovedtyngden av diskusjonen ved ferdigstillelse og drift. Olsson (2006) påpeker at prosjekter som igangsettes med umodent prosjektgrunnlag, for eksempel på grunn av politiske hensyn, vil kunne få utfordringer i forhold til fleksibilitet senere i prosjektet. Nettopp derfor er tidligfase med valg av konsept og KVU/KS1 den delen av kvalitetssikringsordningen som denne avhandlingen går nærmere inn på. Kulturminnene som er involvert i offentlig investeringsanalyse, er eldre enn prosjektet, og også i noen tilfeller utgangspunkt for prosjektet. Vernede kulturminner skal bevares for fremtiden, men i flere prosjekter de senere år er

kulturminner dessverre ikke inkludert videre i de aktuelle prosjektene, uten at konsekvenser av dette problematiseres.



Figur 4 KS-ordningen og kulturminner

### 2.3.2 Samfunnsøkonomisk analyse

I KS1 veies alternativer mot hverandre ved hjelp av samfunnsøkonomisk analyse. Samfunnsøkonomisk analyse etterstreber en teoretisk modell av samfunnet, som kan brukes for å teste ut alternativer og deres konsekvenser, før beslutninger fattes (NOU, 2012). «Fasiten» i en samfunnsøkonomisk analyse er det samfunnet som sitter på. Slik analyse kan altså sies å bygge på et relativistisk verdibegrep, der en ikke innrømmer en gruppe, for eksempel et fagmiljø, vurderinger som er mer gyldige eller tungtveiende.

Samfunnsøkonomisk analyse kvantifiserer alle effekter av et tiltak, så langt det lar seg gjøre, og veier disse opp mot hverandre. Dersom kvantifisert nytte er større enn kvantifisert kostnad, er et tiltak samfunnsøkonomisk lønnsomt. For at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, må nytten være større enn kostnaden. Nytte kan eventuelt vurderes kvalitativt. Det tiltaket som har det største overskuddet (evt det minste underskuddet) vil være mest samfunnsøkonomisk lønnsomt av de vurderte alternativene.

Det finnes i hovedsak tre typer samfunnsøkonomisk analyse som er relevante for KS-ordningen og denne avhandlingen (Finansdepartementet, 2018):

- Nytte-kostnadsanalyse: Alle kostnad og nytte kvantifiseres så langt det lar seg gjøre.
- Kostnadseffektivitetsanalyse: Tiltakene rangeres etter kostnad, mens nytten antas å være den samme for alle tiltak.
- Kostnadsvirkningsanalyse: Her kvantifiseres effekter i den grad det lar seg gjøre, mens øvrige effekter beskrives.

Dersom tiltakene ikke er verdivurdert utelukkende med kvantifiserte verdier, kan de heller ikke rangeres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet alene. Tabellen nedenfor (Det kongelige forsvarsdepartement, 2015) kan kanskje bidra til å forstå forskjellene mellom de ulike formene for samfunnsøkonomisk analyse. Tabellen oppgir både kvantifiserbare verdivurderinger (kroneverdi og annen målbar verdi), og kvalitativ vurdering.



**Tabell 3 Tre hovedtyper samfunnsøkonomisk analyse, og hvordan disse vurderer prissatte og ikke-prissatte virkninger. Tabellen er hentet fra «Veileder til konseptfasen - samfunnsøkonomisk analyse for investeringsprosjekter i forsvarssektoren», Det kongelige forsvarsdepartement, 2015, «Tabell 1-1 Ulike typer samfunnsøkonomisk analyse» s. 7.**

Samfunnsøkonomiske analyser			
Analysetyper	Prissatte virkninger		Ikke-prissatte virkninger
	Vurdering av kostnadsvirkninger	Vurdering av nyttevirksomheter	Vurdering av nytte- og kostnadsvirkninger
Nytte-kostnadsanalyse	Kroneverdier	Kroneverdier	Kvalitativt
Kostnadseffektivitetsanalyse	Kroneverdier	Anta lik nytte	Kvalitativt
Kostnadsvirkningsanalyse	Kroneverdier	Målbare verdier	Kvalitativt

Det er blitt rettet kritikk mot bruken av matematiske modeller i samfunnsøkonomi, begrunnet i at slike modeller forutsetter grove forenklinger. Dermed kan ikke de matematiske modellene gjenskape den fulle kompleksiteten hos mennesker eller samfunn (Sandmo, 2007). Samtidig kan en hevde at all analyse innebærer en prosessering og tolkning, og dermed en forenkling, av det som observeres. Samfunnsøkonomi er til en viss grad isolert fra andre samfunnsvitenskapelige fag. Sandmo (Ibid) påpeker at dette kan være problematisk, og løfter frem økt forståelse for samfunnsøkonomi i andre fag som et gode.

### 2.3.3 Kvalitativ vurdering i samfunnsøkonomisk analyse

Kvalitativ vurdering summeres gjerne opp med «pluss-minusmetoden». Med denne metoden vurderes ikke-kvantifiserbare verdier ut ifra konsekvens basert på betydning (av et område) og omfang (av et tiltak for området). Vurderingen plasseres på en ordinal skala som typisk har ni trinn, fra «----» via «0» til «++++» (Det kongelige forsvarsdepartement, 2015). I og med at det er en ordinal skala, er punktene rangert relativt til hverandre. «++» er dermed bedre enn «+», men ikke nødvendigvis dobbelt så bra som «+».

Fordeler med pluss-minusmetoden er systematisk og enhetlig vurdering, effektiv kommunikasjon av informasjon, og ideelt sett styrket synliggjøring av informasjonen. Viktige svakheter er muligheten for feilvurderinger, fordi en ikke først vurderer betydning og omfang eller på annen måte anvender metodikken feil, eller på grunn av optimismeskjevhet med grunnlag i eget faglig ståsted, lokale interesser eller lignende, kombinert med at vurderingene som legges til grunn for rangeringen tilsløres. Satterfield (2002) påpeker at beslutninger er komplekse, og at mennesker sliter med å sjonglere mer enn tre-fire aspekter av et problem på en gang. Det er derfor ikke så vanskelig å forstå at kompleks informasjon forenkles. Samtidig bør en ikke forenkles mer enn det som er



hensiktsmessig, dersom informasjonen fortsatt skal være relevant. Å forenkle komplekse, kvalitative vurderinger til punkter på en nitrinns skala mellom sterkt negativt og sterkt positivt, gir lite informasjon, og åpner for at feilvurderinger får store utslag. Et eksempel på vurdering etter «pluss-minusmetoden» vises nedenfor, hentet fra KVU for Nationaltheatret (Regjeringen, 2014, s. 8), der en rekke rader som er markert som «ikke prissatte samfunnsøkonomiske virkninger» er vurdert med pluss-minusmetoden og rangert på en ordinal skala med elleve trinn:

Tabell 4 Tabell hentet fra Konseptvalgutredning for utvikling av Nationaltheatret, 2014, s. 8. Tabellen illustrerer pluss-minusmetoden

Tabell 0-4 Oppsummering av den samfunnsøkonomiske analysen. Prissatte og ikke prissatte effekter er sammenlignet med nullalternativet som også innebærer betydelige vedlikeholdstiltak, med unntak av effekt merket \* som er sammenlignet med dagens posisjon.

	Alt 0	Alt 0+	Alt 1a Utvid. nært under bakken	Alt 1b Utvid. nabo- lokaler	Alt 2a Større utvid. nært under bakken	Alt 2b Større utvid. nabo- lokaler	Alt 3 Satel- littalt.	Alt 4 Større utvid. adskilt	
<b>Investeringskostnad, mill. 2013-kr, ekskl. mva.</b>	-1 000	-1 100	-3 300	-3 500	-3 900	-4 200	-3 900	-5 000	
<b>Netto prissatt samfunnsøkonomisk kostnad, nåverdi mill. 2013-kr</b>	-	-600	-3 000	-3 000	-4 100	-4 000	-4 900	-5 300	
<b>Ikke prissatte samfunnsøkonomiske virkninger</b>	Økt kunstnerisk kvalitet	0	+(+)	+++(+)	++++	++++	++++	+++	
	Flere og bedre publikumsopplevelser	0	+(+)	++++	++++	++++	+++(+)	+++	
	Styrket kunnskapsformidling gjennom pedagogiske programmer	0	0	++(+)	++++	++++	+++	+++	
	Teatret som møteplass for åpen og offentlig samtale	0	0	++(+)	++++	++++	+++	+++	
	Sikre vern av kulturhistoriske verdier	0	0	+++	+++	+++	+++	0	
	Ivareta dagens byens akser og grøntstruktur	0	0	-	0	--	0	0	0
	Mer vitalt og publikumsvennlig byrom	0	0	+++(+)	++++	++++	+++(+)	++(+)	
	Bedre arbeidsforhold for de ansatte	0	+	++(+)	+++	+++	++	++	
	Tilrettelegging for kompetanseutvikling av teatrets faggrupper	0	+	++	++	++	++	++	
	Virkninger for samfunnsliv, herunder næringsliv og turisme	0	0	++	+++	+++	++	++	
	Tilgjengelighet og universell utforming	0	0	+++	+++	+++	+++	+++	
Miljøvirkninger	0	+	+++	+++	+++	++	++		
Styrket nasjonal og internasjonal posisjon*	-----	---	++++	++++	++++	++++	++++		
<b>Gjennomføringsusikkerhet</b>	Middels	Middels -lav	Svært høy	Middels	Svært høy	Middels	Middels	Middels	
<b>Fordelingseffekter</b>		Ikke identifisert noen av betydning							
<b>Flexibilitet etter at beslutningen er tatt</b>	Middels -lav	Middels -lav	Lav	Lav	Lav	Lav	Lav	Lav	
<b>Rangering</b>	8	7	3	2	4	1	5	6	

Tabellen ovenfor er hentet fra KVVU, og er tatt med her for å gi et eksempel både på bruk av pluss-minusmetoden, og typiske feilvurderinger. KS1 bygger på KVVU og kvalitetssikrer denne. Kvalitetssikrer for Nationaltheatret (Metier AS og Møreforskning Molde AS, 2015, s. 59) uttaler om denne tabellen at de ulike effektene ikke er klart avgrenset, kunne vært færre, at virkningene er overvurdert for flere effekter, og at positive miljøeffekter ved nybygg kontra et mindre byggeprosjekt overvurderes. Kvalitetssikrers betimelige kommentarer viser at pluss-minusmetoden har en tydelighet som gir grunnlag for presise innspill, og demonstrerer samtidig hvor sårbar metoden er for feilvurderinger.

«Alt 0» og «Alt 0+» er en videreføring av nåsituasjonen («Alt 0+» brukes typisk der «Alt 0» ikke er et reelt alternativ, og betegner helt prekære tiltak som er nødvendige for fortsatt bruk). Nullalternativet skal som nevnt ovenfor alltid inkluderes. Som en kan se av tabellen hentet fra Konseptvalgutredning for utvikling av Nationaltheatret, fremstår nullalternativet for tolv av tretten ikke-prissatte virkninger som fullstendig nøytralt. Spørsmålet er jo da hva det er nøytralt i forhold til. Årsaken til at nullalternativet gjennomgående får «0» som vurdert effekt i tabellen er analysens metodikk, der nullalternativet fungerer som referansepunkt. Denne egenskapen ved pluss-minusmetoden kan bidra til å usynliggjøre et alternativ som har fungert i en årrekke, og som fra et kulturminnevernperspektiv ofte er å foretrekke fremfor massive utbygginger.

### 2.3.4 Kulturminner i samfunnsøkonomisk analyse

I KS-ordningen vektlegges samfunnsøkonomisk analyse. Samfunnsøkonomisk analyse jobber typisk med kvantifiserte verdier i størst mulig grad. Samfunnsøkonomisk analyse er egnet til å belyses forutsetninger for en beslutning, men den samfunnsøkonomiske analysen i seg selv kan ikke ta endelig beslutning, spesielt ikke verdivalg. KS-ordningen ble etablert for å unngå budsjettoverskridelser (Magnussen og Olsson, 2006), og det er slik sett logisk at den vektlegger samfunnsøkonomisk analyse. Samtidig er det mange effekter som beregnes i samfunnsøkonomisk analyse, som ikke vil finnes i noen budsjetter i vanlig forstand. Samfunnsøkonomisk analyse er ikke opprinnelig utviklet for å vurdere goder som ikke omsettes i et marked, er ikke-fornybare eller er absolutt nødvendige, slik som kulturminner, natur, eller rent vann. Samfunnsøkonomi har allikevel utviklet verktøy for å kvantifisere slike goder. Disse metodene har også fått gjennomslag i vurdering av kulturminneverdier, et eksempel er betalingsvillighetsundersøkelser. I betalingsvillighetsundersøkelser ser en på avslørte preferanser eller oppgitte preferanser. Avslørte preferanser er reell pengebruk, og baserer seg eksempelvis på hvor mye publikum betaler for å oppleve et kulturminne, bo i et kulturminne eller i nærheten av et kulturminne. Oppgitte preferanser innhentes ved å intervju publikum om hva de er beredt til å yte, typisk ved å ringe og spørre et representativt utvalg av publikum hvor mye de er villige til å betale for å opprettholde/ivareta/utvikle et kulturminne. Både avslørte og oppgitte preferanser har metodiske utfordringer. Betalingsvillighetsundersøkelser for avslørte preferanser, reelle penger, kan bare benyttes for goder som omsettes i et marked. Å beregne hvor mye det koster å besøke kulturminnet, kan vanskeligjøres ved at kulturminnet er lett tilgjengelig for et stort publikum, slik at betalingsvilligheten blir liten selv om besøket er stort, eller ved at mennesker reiser langt for å se det, men også for å se andre ting. Begge deler gjelder for eksempel for å besøke Nasjonalgalleriet. Å

reise til Nasjonalgalleriet er tilnærmet gratis for et stort, lokalt publikum, samtidig som turister reiser fra andre kontinenter for å besøke bygningen og se kunsten som er utstilt der. Det er ikke tradisjon for å beregne betalingsvilje for et større geografisk område enn en nasjon i beregning av avslørte referanser, heller ikke for kulturminner som er definert som verdensarv gjennom UNESCO. Dette kan bryte med antallet som kjenner til kulturminnet, med pyramidene som eksempel.

Eiendomsverdiundersøkelser har en rekke ganger dokumentert kulturminners merverdi. Nome og Stige (2016) peker på at den totale «kulturminneeffekten» (Nome og Stige, 2016, s. 193) som er dokumentert, ikke er entydig. Den rommer både de grunnleggende kulturminneverdiene, og fordeler og begrensninger som følger av det formelle vernet.

For goder som ikke omsettes i et marked, er en prisgitt oppgitte preferanser. Oppgitte preferanser baserer seg på å spørre et representativt utvalg av befolkningen. En sentral utfordring med å legge befolkningens preferanser til grunn, er at disse preferansene ikke er entydige og statiske. Demokratiske valg er et velkjent eksempel på folkeviljens flyktighet og lettforanderlighet. Oppgitte preferanser (CVM, Contingent Valuation Method, i motsetning til revealed preference/avslørte preferanser) ble benyttet for å beregne skadeomfang etter oljekatastrofen kjent som Exxon Valdez-ulykken, i Alaska i 1989 (Throsby, 2002). At oppgitte preferanser ble brukt i forbindelse med omfattende oljesøl og naturskade, styrket metodikkens anseelse.

En utfordring med betalingsvillighetsundersøkelser i vurdering av kulturminneverdier, er at vurderingen er løsrevet fra kulturminnefaglige vurderinger. Betalingsvillighetsundersøkelser er som nevnt ovenfor basert på et relativistisk verdisyn, der et fenomen er verdt det samfunnet er villig til å betale. Samfunnsøkonomisk analyse skal da kunne beregne samfunnets samlede betalingsvilje. Samtidig er betalingsvillighetsundersøkelser ekspertdrevne, ved at de typisk er utført av samfunnsøkonomer. Utformingen av et spørsmål og måten det stilles på kan i stor grad påvirke svaret en får. Eksempelvis kan et spørsmål om publikum er villige til å påta seg en ekstra skatt for å opprettholde et gitt kulturminne si mer om publikums mening om skatt enn om kulturminner og hvordan publikum mener myndighetene burde prioritere de midlene som allerede er tilgjengelige (Mourato og Mazzanti, 2002).

Samfunnsøkonomisk analyse baserer i stor grad sin vurdering på betalingsvilje. Kulturminner kan bli utsatt for manglende verdsetting i samfunnsøkonomisk analyse, fordi kulturminnenes sentrale rolle som kulturbærere for samfunnet ikke fanges opp. Manglende verdsetting av kulturminner er allikevel ikke den eneste årsaken til at økonomisk analyse er et krevende verktøy i forvaltningen av kulturminner. Å beregne kostnader forbundet med ivaretagelse av kulturminner har også vist seg å være utfordrende (Stendebakken, 2018b), fordi kostnadsberegninger for byggeprosjekter i offentlig investeringsanalyse, og da spesielt KVV/KS1-dokumentasjon, er tilpasset nybygg. I KVV/KS1 brukes det grovere kostnadsberegninger basert på referanseprosjekter eller standardberegninger, mens kostnadsberegninger for rehabiliteringsprosjekter

typisk bør baseres på en teknisk tilstandsanalyse av det foreliggende kulturminnet (Stendebakken og Olsson, 2017b). Anvendelsen av beregninger ment for nybygg gjenspeiles også i forventet levetid for en investering. Nybygg forventes å miste all verdi innen noen tiår, mens kulturminnene gjerne er bygget på måter som er mer varige, og ikke ødelegges over tid på samme måte (Stendebakken, 2017). Tvert i mot kan deres sjeldenhet og dermed verdi øke med tiden. Siden det å renovere kan være kostbart (og fortsatt kan gi noe upraktiske løsninger) i de tilfellene bygningen er omfattet av vernebestemmelser, har nybyggkonseptet tendens til å komme best ut. Hva som skal skje med den fraflyttede vernede bygningen, og hva det koster å holde bygningen i akseptabel stand er elementer som ikke alltid gis en grundig og realistisk vurdering.

Denne tematikken oppleves aktuell, og har flere ganger vært oppe i media de senere år, blant annet i forbindelse med regjeringskvartalet og Nasjonalgalleriet (Slettholm, 2017). Det er relevant å undersøke tendensen med fraflytting av eksisterende monumentalbygg, og en eventuell sammenheng med hvordan en utreder større statlige byggeprosjekter.

Ovenfor viser avhandlingen til at investeringsanalyse har fått stadig mer innflytelse i offentlig forvaltning. Kulturminneforvaltningen er ikke upåvirket av dette. Det er et økende press på å kvantifisere kulturminneeffekter (Holme, 2018). Menon Economics har blant annet utformet rapporter på samfunnsøkonomi og kulturminneverdier på oppdrag fra Riksantikvaren (Menon Economics, 2016 og 2017). Artikkelen «Kulturarens samfunnsøkonomiske verdi» (Stendebakken, 2018a) er en dokumentgjennomgang av Menon Economics rapport «Verdien av kulturarv» (Menon Economics, 2017). Menon Economics kartlegger kulturarvens verdi, basert på samfunnsøkonomisk analyse som metode. Oppdraget fra Norske arkitekters landsforbunds tidsskrift, Arkitektur N, var å gi en omtale og analyse av Menon Economics forskningsrapport. Artikkelen inkluderer en overordnet vurdering av innholdet, og av slik kvantifiserings betydning for forvaltning av kulturminner, temaer som er relevante for denne avhandlingen.

Kvantifisering av kulturminneverdier er en utfordring. Kulturminnefaglige vurderinger er typisk kvalitative, ikke kvantifiserte, og stiller i utgangspunktet svakt i samfunnsøkonomisk analyse. Menon Economics har i sin rapport definert verdien av kulturarv ved å kvantifisere kulturminneverdier, basert på samfunnsøkonomisk teori og metode og dagens preferanser. Menons rapport er grundig, utført med høy kompetanse på samfunnsøkonomisk analyse og vilje til å ta kulturminner på alvor, og finner at kulturminner har samfunnsøkonomisk verdi. Samtidig problematiserer ikke rapporten at samfunnsøkonomisk verddivurdering bare er en av mange måter å verdsette kulturminner på: Svakheter ved egen metode i vurderingen av kulturminner ser ut til å være en blindside.

Samfunnsøkonomisk analyse er et teoretisk rammeverk som opererer med tall basert på ekte penger, som eiendomsoverføringer og ringvirkningsanalyser, og tenkte penger, som betalingsvillighetsundersøkelser med oppgitte preferanser.

At et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, betyr ikke at det må gå med overskudd: I så fall ville mange samfunnsoppdrag vanskelig la seg gjennomføre. Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom samfunnet som helhet er villige til å betale det tiltaket koster, og om det er beste alternative anvendelse for å oppnå en effekt.

Når samfunnsøkonomer ser på eiendomsoverføringer for å definere kulturminneverdi, brukes en regresjonsanalyse for å isolere påvirkningen kulturminneverdier har på boligverdier som omsettes. Ved ringvirkningsanalyse regnes det på effekter av (investering i) kulturminner. Begge disse metodene baserer seg på faktiske penger.

I betalingsvillighetsundersøkelser kan en bruke avslørte preferanser - ekte penger- ved å se på hvor mye publikum er villige til å betale for å oppleve kulturminnet. Dersom kulturminnet er et fellesgode, som er fritt tilgjengelig (ikke-ekskluderende) og der den enes bruk ikke utelukker den andres (ikke-rivaliserende), fungerer ikke nødvendigvis avslørte preferanser. Da kan en bruke oppgitte preferanser. Oppgitte preferanser er typisk teoretiske penger. For å beregne oppgitte preferanser blir et representativt utvalg spurt hva de er villige til å betale for å besøke/forbedre/opprettholde et kulturminne. Betalingsvillighetsundersøkelser gir en kvantifisert verdivurdering som kan brukes direkte inn i samfunnsøkonomisk analyse. Samtidig er tallene en kommer frem til teoretiske, og selve verdivurderingen gjøres av legfolk som er mer eller mindre tilfeldig utvalgt. Det er viktig å være klar over at betalingsvillighetsundersøkelser ikke er basert på kulturminnefaglige vurderinger. Tvert imot er de basert på hva samfunnet, representert gjennom et utsnitt av befolkningen, er villige til å betale for et gitt kulturminne, på et gitt tidspunkt, og svaret er løsrevet fra kulturminnefaglige vurderinger.

Menon Economics rapport diskuterer ganske kort en mulighet som bør vies oppmerksomhet, nemlig verdioverføring av betalingsvillighet mellom kulturminner (Menon Economics, 2017, s. 77):

*Nye betingete verdsettelsesstudier bør designes slik at de kan de brukes til verdioverføring ved samfunnsøkonomiske analyser av tiltak i andre kulturminner og kulturmiljøer i Norge.*

Slik overføring av beregnet verdi mellom kulturminner kan absolutt problematiseres. Det kan jo i utgangspunktet problematiseres å anvende metodikken overhodet, og å i tillegg overføre vurderingene mellom kulturminner som i sin natur er forskjellige, føyer til ytterlige metodiske og etiske utfordringer.

Dersom en skal kvantifisere kulturminneverdier i samfunnsøkonomisk analyse, vil en i privat sektor kunne se til eiendomstransaksjoner. For statlig sektor kan en måle nytten av bruk opp mot ringvirkningsanalyser, og nytten av ikke-bruk opp mot betalingsvillighetsundersøkelser.

Samfunnsøkonomisk analyse kan være tillitsvekkende i sin grundighet, men samtidig vanskelig å bryte ned i bestanddeler. Dette kan utestenge viktige

stemmer. Det problematiseres at kulturminneverdier beregnes kvalitativt i dag, men det er mange samfunnsoppdrag som vanskelig lar seg kvantifisere, slik som kulturinstitusjoner og utdanningsinstitusjoner. Samtidig er kvantisering benyttet på vanskelig kvantifiserbare verdier i andre sektorer, eksempelvis for menneskeliv i transportsektoren.

Dersom den totale samfunnsøkonomiske verdien av kulturminner skal fanges opp gjennom bruks- og ikke-bruksverdi, og da særlig ikke-bruksverdi gjennom betalingsvillighetsundersøkelser, gir fagmiljøet fra seg grunnleggende definisjonsmakt. Beslutningsdokumentasjon vedrørende kulturminner bør ha fagmessig vurdering av essensielle verdier: De historiske og arkitektoniske kvalitetene som er grunnlag for det formelle vernet. Kulturminnene har allerede formelt vern. I samfunnsøkonomisk analyse skiller en mellom etterspørselsbaserte, interessent- og aktørbaserte behov og «normative behov»: Overordnede mål, lover, forskrifter og lignende (Finansdepartementet, 2010). Det er her kulturminnene høre hjemme.

Teori

### 3 Metode

I det følgende gis en kort bakgrunn for valg av tema og forskningstilnærming, og en overordnet presentasjon av hvordan forskningen er utført. Detaljer om hver enkelt studie er beskrevet i metodekapitlene for hver publikasjon.

#### 3.1 Bakgrunn

Den overordnede problematikken i denne avhandlingen er at kulturminner forstås og tillegges verdi på forskjellige måter innenfor innen ulike former for analyse som påvirker forvaltningen av kulturminnene. Denne forskjellen mellom ulike tilnærminger er problematisk fordi forskjeller mellom ulike analyseformer kan føre til vilkårlighet i forvaltningen av sentrale kulturminner, og kan vanskeliggjøre tverrfaglig samarbeide mellom de aktuelle fagfeltene. På den annen side har en også et uforløst potensiale, der økt samarbeide kan gi merverdi i fremtidige prosjekter.

Innledningsvis var ønsket bak denne avhandlingen å styrke arkitekturs posisjon i kulturminneanalyse av vernede bygninger, internt i kulturminnefeltet. I sin spede begynnelse fokuserte avhandlingen derfor på holistisk analyse av kulturminner, med et rammeverk der en rekke aspekter er inkludert. Etter å ha utviklet dette rammeverket, ble det testet på Værnes hovedgård.

Det pågikk samtidig en omfattende debatt om vernede bygninger i Norge, og om en skulle rive H-blokken og Y-blokken i dagens regjeringskvartal. Den opprinnelige beslutningen om å rive begge bygningene er omgjort for H-blokken, mens debatten pågår om Y-blokken. Bygningenes komplekse symbolikk og den akutte situasjonen har satt forvaltningen av kulturminner på prøve.

Beslutningene om å rive sentrale bygninger i dagens kulturarv, funksjonalistiske hovedverk, og debatten rundt, ble avgjørende for det videre arbeidet med denne avhandlingen. Det var oppsiktsvekkende at en viktig offentlig beslutning kunne komme så skjevt ut. Det var samtidig skremmende at beslutningsprosessen kunne se bort fra bygningenes dokumenterte kulturminneverdier, når en har offentlig kvalitetssikringsdokumentasjon med en rekke krav. Fagmiljøer og -personer påpekte at dokumentene som veiledet beslutningsprosessen ikke tok nok hensyn til kulturminneverdier, men uten å kunne peke på nøyaktig hva mangelen lå i, og hvor det gikk galt. Avhandlingen valgte å undersøke nærmere hvordan kulturminneverdier analyseres, diskuteres og dokumenteres utenfor kulturminnefeltet, i beslutningstagernes grunnlagsdokumentasjon. Å undersøke KVV/KS1-dokumentasjons omgang med vernede bygninger oppleves som presserende, fordi slik dokumentasjon har en unik posisjon i forhold til beslutningstagerne.

I arbeidet med KVV/KS1-dokumentasjonen kom jeg til en erkjennelse: Ulike prioriteringer hos nærliggende fagfelt er ikke det store problemet kulturminnene møter. Arkitektur og kulturminnevern har i stor grad sammenfallende interesser. Som Nicholas Stanley Price skriver (Price, Talley Jr., og Melucco Vaccaro, 1996, s. 5):



In general, what is still original in any work of art is of the ultimate importance, whether to the connoisseur, art historian, conservator or lover of art

Ved gjennomgang av KVU/KS1-dokumentasjon fant jeg ut at vernede bygninger var mangelfullt representert i offentlige beslutningsprosesser. I oversikter over relevant lovverk (normative krav) i KVU/KS1-dokumentasjon var kulturminneloven ofte ikke nevnt. Sentrale kulturminnevernmyndigheter slik som Riksantikvaren ble gjerne redusert til interessenter, på likt nivå med ulike grupper av publikum (legfolk). Når fagfeltene som søker å bevare kulturminnene ikke er representert ved beslutningsbordet, blir det underordnet å diskutere nyanser i deres faglige prioriteringer. For som det sies i munnhullet (ukjent opphav): Sitter du ikke ved bordet, er du på menyen.

Mitt oppdrag ble derfor å forstå hvordan kulturminneverdier og arkitektur diskuteres, innenfor tre fagmiljøer som utfører analyser av vernede bygninger; Arkitektur, kulturminnevern og offentlig investeringsanalyse. Sistnevnte analyseform gjøres typisk av fagfelt uten formell kompetanse på vernede bygninger. For å forstå deres tilnærmingen ser avhandlingen på KVU/KS1-dokumentasjon. Arbeidet gjøres med utgangspunkt i min profesjon og fagforståelse som arkitekt. Samtidig er avhandlingen tverrfaglig, og diskuterer både kulturminnevern og offentlig investeringsanalyse. Alle tre fagfeltene jobber tidvis med de samme objektene, men har ulike tilnærminger, faglige grunnlag, terminologi og overordnede mål.

Avhandlingens ønske er en relevant forskning, som tør å ta standpunkt og har substans. Jeg kan gå ut i fra at jeg trækker på noen faglige tær, der jeg står i arkitektfaget og titter inn i kulturminnevern og samfunnsøkonomi. Jeg kan bare beklage til dem det måtte gjelde, og understreke at mitt formål ikke er en konkurranse om å ha rett, men forbedrede, felles anstrengelser i fremtiden.

For å se nærmere på problematikken, har det vært nødvendig å dokumentere og forstå hvordan analyse av vernede bygninger utføres innenfor kulturminnevern, arkitektur og offentlig investeringsanalyse i dag. Det er gjennomført en litteraturstudie på analysemetoder fra kulturminnevern, arkitektur og prosjektledelse. Litteraturstudien ledet frem mot et holistisk rammeverk for analyse av kulturminner, som inkluderte en rekke aspekter. Disse ble testet gjennom en single case-studie, der det valgte case er en eldre hovedbygning i Trøndelag, «Værnes hovedgård». Rammeverket har også vært benyttet i senere dokumentgjennomgang, der det dannet utgangspunkt for en liste over ord som er relevante for omtale av arkitektur og kulturminner i offentlig investeringsanalyse. Denne avhandlingen har hentet mye av sine data fra KS-ordningen, nærmere bestemt KS1. For å dokumentere status quo innenfor offentlig investeringsanalyse, er eksisterende KVU/KS1-dokumentasjon for byggeprosjekter gjennomgått, med spesialutviklet programvare og manuelt. Dette har gitt verdifull empiri på diskusjon av arkitektur, kulturminner og kostnader knyttet til fraflyttede vernede bygninger i dag. Nedenfor vil jeg redegjøre for forskningsmetodikk som er anvendt, og det overordnede forskningsdesignet.

### 3.2 Forskningsmetodikk

Arkitekturforskning er i seg selv ett stort tema. Selve prosessen med å utvikle arkitektur kan beskrives som en forskningsprosess, der landskapet, den urbane situasjonen, arkitektens studio et cetera er laboratoriet. Utvikling av arkitektur bygger på fysiske prinsipper, systematisk observasjon og eksperimenter, og utvikling av teknikker som så overføres til andre byggverk (Groat og Wang, 2013). Samtidig som formgivning av arkitektur er en lærings- og utviklingsprosess, har det utfordringer i forhold til å fungere som vitenskapelig metode, slik som forskningskommunikasjon og etterprøvnbarhet. Like fullt er det i spennet mellom utvikling av arkitektur og vitenskapelig metode utviklet «research by design» programmer innen arkitektur ved en rekke universiteter og høyskoler i inn- og utland. Slike forskningsprogrammer er delvis kommet som respons på økt etterspørsel etter dokumentert forskning, formell kompetanse og publiseringer i academia. Et mål med «research by design» er at det skapes kunnskap som er original og overførbart, for eksempel ved refleksjon over designprosessen eller gjennom å utvikle et mindre aspekt ved designprosessen for fordypning og utvikling (Megahed, 2017). Noe av grunnen er at en ønsker å løfte frem arkitekturs fagspesifikke kompetanse, og det fagunike bidraget til den totale kunnskapsproduksjonen, men også at annen forskningsmetodikk ikke har så stort gjennomslag innen arkitektur som det har i en del andre fag (Planfaget og demografisk forskning er eksempler på hederlige unntak). I undersøkelsen av verdier i vernede bygninger og arkitektur forøvrig er tradisjonell metode, og da særlig kvantitativ metode, ikke så vanlig. Dette er en utfordring for arkitektur, fordi tradisjonell forskningsmetode kan tilby eksisterende aksept i andre forskningsmiljøer og samfunnet forøvrig, og dermed også lettere vinne gjennomslag. Samtidig er det maktpåliggende å studere arkitektur med en tilnærming som er i stand til å anerkjenne arkitekturens kvaliteter. Denne avhandlingen har nytt godt av en sjelden tilgang på relativt store mengder empiriske data av høy kvalitet, et uvanlig gode i arkitekturforskning. Denne muligheten til å fremskaffe tung empiri i forskning på arkitektur og kulturminner har preget forskningsdesignet. De foreløpige tilbakemeldingene har vært at tilnærmingen er uvant, effektiv og oppleves relevant.

#### 3.2.1 Kvalitativ og kvantitativ forskning

Kvalitativ og kvantitativ metode settes ofte opp mot hverandre som motsetninger. Kvantitativ metode er basert på måling av kvantifiserbare variabler, og er knyttet til moderne vitenskap («science»). Kvalitativ metode på den annen side, tar utgangspunkt i at det finnes problemstillinger som ikke bør forenkles til målbare variabler, fordi dette ikke er gjennomførbart gitt det studerte fenomenets kompleksitet, eller fordi slik forenkling ikke vil kunne besvare de aktuelle forskningsspørsmålene. Kvalitativ forskning bør bygge på minst to informasjonskilder (Bowen, 2009). Kvalitativ forskning rommer en rekke forskningsmetoder, slik som case studies, fenomenologisk forskning og kvalitative dokumentstudier.

Overordnet kan en si at kvantitative metoder vektlegger årsakssammenhenger mellom uavhengige variabler og anvender et verdiobjektivt, forenklet, logisk og deterministisk verdenssyn. Kvalitativ forskning ser verden som verdiladet, og anvender deskriptive, holistiske og kontekst-sensitive metoder (Yilmaz, 2013).

Kvantitativ dokumentgjennomgang er typisk avhengig av tilgang på større mengder data, og et forskningsdesign med struktur som rigges på forhånd, basert på kvantifiserbare kategorier. Kvalitativ forskning er ikke så opptatt av det målbare, men undersøker mening, kontekst og tolkning. Mens funnene i kvantitativ forskning ikke skal påvirkes av hvem som utfører forskningen, er forskeren selv et instrument i den kvalitative forskningen: Forskeren er derfor ikke lenger en fullt ut objektiv betrakter, og vil ikke kunne løsrive seg selv fullstendig fra forskningen. Funnene fra de to ulike analysetypene er typisk av ulike lengde: Mens kvantitative data allerede bærer med seg en forenkling og ofte kan summeres ganske kortfattet, er kvalitative funn typisk mer omfattende (Ibid). Validitet for kvantitativ forskning går på nøyaktighet i registreringer (kvaliteten på koding, datasett og måleinstrument), hvorvidt det finnes reell årsakssammenheng (kontra tilsynelatende), og om datasettet er bygget opp på en slik måte at funn kan overføres til flere enn de studerte objektene (Dahlum, 2018). Relabilitet for kvantitativ forskning går på om resultatene er reproducerbare (om eksperimentet kan gjøres om igjen, med samme resultat). Validitet knyttet til kvalitativ forskning går på hvorvidt resultatene gir mening for fler enn den aktuelle forskeren. For kvalitative studier kan validitet og relabilitet, som for kvalitativ forskning også kan refereres til mer konkret som troverdighet og pålitelighet, best sikres gjennom å være åpen om forskerens verdisyn og øvrige situasjon, forskningens metode, samt øvrige funn hvis kvalitativ forskning er forsterket gjennom triangulering av ulike metoder (Yilmaz, 2013).

Triangulering brukes ofte for å styrke forskningens validitet og reabilitet, og innebærer i denne sammenhengen å bruke flere metoder/datakilder/forskere, for å styrke forskningens motstandskraft mot mulige feilkilder hos en eller flere av disse. Triangulering av kvalitativ analyse gjennom å kombinere denne med kvantitativ analyse, er en etablert metode for triangulering, som anerkjenner metodiske utfordringer og styrker både hos kvantitativ og kvalitativ metode (Patton, 1999). Å kombinere kvalitativ og kvantitativ metode innenfor én studie, refereres gjerne til som «mixed-methods» metode. «Mixed-methods» anvendes typisk for å få frem styrker og redusere svakheter ved begge metodene. Det avgjørende er at metodikken kombineres innenfor samme studie. Ut over dette kan de anvendes samtidig eller den ene metoden følge etter den andre, og de kan være likestilte, eller ha en kvalitativ eller kvantitativ hovedtyngde (Johnson og Onwuegbuzie, 2004). Triangulering bidrar til å styrke troverdigheten ved funn dersom flere tilnæringsmåter gir resultat som gir mening sett i sammenheng (de trenger ikke være identiske). Triangulering styrker også forskningen ved at en kan få frem flere aspekter, det være seg ulike nyanser, perspektiver eller grunnleggende tilnæringer. Det at triangulering kan få frem flere aspekter er viktig fordi det kan knytte forskningen tettere opp mot praksis. I praksis konfronteres en typisk med ulike sider av aktuell problematikk (Joslin og Müller, 2016). Ikke bare kan en sak angripes fra mange sider, det er også slik utfordringer gjerne presenterer seg utenfor teorien: Mangefasetterte og i mindre grad avgrenset til enkeltkategorier. Joslin og Müller tar til orde for å bruke filosofisk metode i triangulering. Deres argument er at dette kan styrke tilknytningen til praksis, fordi en tilnærmer seg temaet som undersøkes på en mer åpen måte, og anerkjenner prosjekters mangeartede

kvaliteter. Dette gjør de ved å finne likheter og forskjeller mellom ulike tilnærminger, spenninger mellom ulike paradigmer og hva disse ser og anerkjenner, og finne en felles kjerne der det som kun finnes innenfor en ontologisk forståelse (er avhengig av et gitt paradigme) skrelles vekk.

### 3.2.2 Dokumentgjennomgang

Dokumentanalyse er både en kvantitativ og en kvalitativ forskningsmetode. Owen (2014) påpeker dokumenters sentrale posisjon i dagens samfunn. Dokumentanalyse er en systematisk gjennomgang (vurdering eller analyse, der en vurderer innhold/ kvalitet) av dokumenter. «Dokumenter» kan i denne sammenheng være fysiske dokumenter, eller elektroniske. De kan bestå av tekst, bilder og illustrasjoner. Prior (2003) viser til at en i dokumentanalyse er avhengig av en grad av struktur, og at overgangen mellom kvantitativ og kvalitativ metode ofte kan være utvasket. For å være en del av kvalitativ forskning, forutsetter slik gjennomgang at dokumentene undersøkes og tolkes, for å belyse betydning og skape forståelse og empiri. Faktorer som er viktige for kvaliteten på en dokumentgjennomgang er at datainnsamlingen og ikke minst datautvelgelsen er grundig og strukturert og at det gis en etterprøvable beskrivelse av metoden for gjennomgang. Dokumentanalyse er typisk en av flere metoder som brukes i et gitt forskningsprosjekt, eksempelvis ved triangulering, der flere metoder brukes sammen, men kan også stå alene som eneste anvendte metode. Dokumentgjennomgang gir mulighet til å forske uten å påvirke kilden (dokumentene). Det gir også mulighet til å observere endring over tid. Det er samtidig en tidseffektiv forskningsmetode, fordi en vanligvis kan bruke relativt kort tid på selve datainnsamlingen. Det er også en forskningsmetode som i liten grad er stedbunden (dette avhenger av den konkrete dokumentkilden), og er ofte mindre fysisk og økonomisk krevende enn for eksempel befarings på en rekke tomter. Det er et poeng at metoden er diskret og dokumentene i seg selv ikke endres av studien. I kvalitativ forskning er det en vanlig risiko at forskerens tilstedeværelse påvirker det objektet som studeres. Ved gjennomgang av eksisterende dokumenter er det i liten grad problemer knyttet til at dokumentene reagerer på forskerens studie av dem (Stemler, 2001). En kan derimot i noen grad oppleve at forskerens holdninger speiles, men i så fall ikke av dokumentene i seg selv, men gjennom forskerens tolkning av dem. Dokumenter er generelt stabile kilder som egner seg for gjentatte studier. Dokumenter er på samme tid presise og vidtrekkende. På minussiden kan en notere at dokumenter som studeres i en dokumentanalyse typisk ikke er skreddersydd for dette formålet men for et annet formål, og både kan inneholde irrelevant informasjon og mangle relevant informasjon. Dokumenter kan også være vanskelige å få tak i, med eller uten overlegg fra dem som innehar dokumentene. Kildene kan også ha en skjevhet i hvilke dokumenter som er tilgjengelige og hva disse vektlegger. Med digitale dokumenter er endring av dokumenter i større grad en faktor enn med fysiske dokumenter (Bowen, 2009). Dokumentanalyse kan foregå på flere nivåer, fra overordnet til dyptgripende. Dette kan være skumming, lesing og tolkning. I tematisk analyse ser en etter mønstre i eksisterende data. Ved å definere koder og kategorier, kan forskeren avdekke underliggende strukturer i dokumentasjonen. Slike koder og kategorier kan lages spesielt for dokumentanalysen, eller de kan baseres på eksisterende

koder og kategorier (Stemler, 2001). Sistnevnte er typisk aktuelt dersom dokumentgjennomgangen inngår i en triangulering av ulike metoder. Ved slik kategorisering bør forskeren etterstrebe både objektivitet og sensitivitet i forhold til hva som inkluderes som funn, og fange opp mening også der den er diskret formidlet (Bowen, 2009).

Det er viktig å være bevisst at dokumenter sjelden, om noensinne, kan fange det fullstendige bildet. Det vil i de fleste tilfeller også ha vært budskap som ikke ble nedtegnet, men kommunisert på andre måter. Dermed kan ikke dokumenter påberope seg å sitte på en entydig fasit. Forskningsdesign og dokumentasjon må kunne fungere godt sammen, og dokumentene bør være komplette innenfor rimelige rammer: Slike rammer kan være typen dokumentasjon, eller være relatert til hele eller deler av et forskningsområde. Dokumentenes opprinnelige formål, forfattere og målgruppe bør tas i betraktning. Dersom dokumentene har mangler, er dette funn som sier noe om hvilke temaer som er utelatt og hvilke stemmer som ikke har kommet til orde (Bowen, 2009).

### 3.2.3 Case-studie

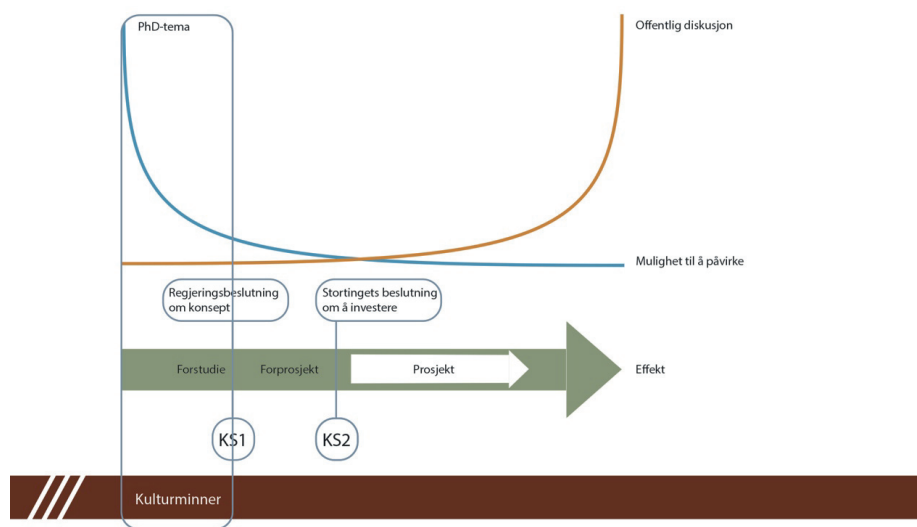
Studier av utvalgte «Case», forskningsobjekter, er en forskningsmetode som vant frem de siste tiårene i det tyvende århundre. En case-studie kan bestå av bare ett case, og være en single case-studie, eller flere case, referert til som multiple case-studier. Case-studie som metode kan med fordel benyttes når en søker å belyse samtidige fenomeners natur og årsak, når forskeren selv ikke har mulighet til å kontrollere situasjonen, og avgrensningen mellom et gitt case og dets overordnede sammenheng ikke er entydig (Yin, 1994). Case-studier kan brukes på flere nivåer i en forskningsprosess, og fylle flere formål; metoden kan brukes til å utforske, beskrive og forklare gitte fenomener. Case-studie er definert metode for empirisk undersøkelse. Svakheter ved metoden er sårbarhet for svak struktur i oppbygningen av case-studien, og mindre muligheter for generalisering og overførbarhet. Case-studie som metode gir rom for å utvikle teori på bakgrunn av funn, men rene funn fra et case vil sjelden være direkte overførbare til andre case. En svakhet ved case-studie som metode rammer i større grad forskeren (eventuelt den fordypede leseren) enn resultatenes gyldighet og overførbarhet: Funn fra en case-studie er ofte uhensiktsmessig omfattende. Dette henger sammen med at tilfanget av informasjon er så rikt, kombinert med mindre utsiling av informasjon i de innledende fasene. Når en designer en case-studie inngår utvelgelse av case, hvilke datatyper som er relevante for studien, hvilke data som skal samles inn, og hvordan disse dataene skal analyseres. Metoden case-studie og måten den anvendes på har betydning for validitet og reliabilitet. Validitet kan styrkes på flere måter: Gjennom relevans, altså at valgt case og data er relevant for valgt tema, gjennom intern validitet; at en er bevisst hvorvidt sammenhenger er tilsynelatende eller reelt henger sammen, gjennom ekstern validitet; hvilke områder utenfor case-studien funn kan generaliseres til, og gjennom reliabilitet; i hvilken grad undersøkelser utført i case-studien kunne vært gjort av andre med samme resultat.

Når en skal designe en case-studie, står valget typisk mellom single case-studie og multiple-case-studie, og integrert versus holistisk. I mange tilfeller vil flere case styrke validitet og reliabilitet. Single case-studie kan typisk være egnet

dersom en for eksempel ønsker å teste ut utviklet teori, eller det er en unik form for case eller mulighet til å undersøke et fenomen. Mens integrert case-studie undersøker aspekter ved et case, undersøker holistisk case-studie hele case. Integrert case-studie brukes typisk der en ønsker å undersøke underkategorier (og deres forhold til den overordnede helheten), mens holistisk case-studie typisk brukes der teorien som danner grunnlag for undersøkelsen, i seg selv er holistisk (Yin, 1994). Flyvbjerg (2006) fremholder eksempelets makt, narrativets detaljrikdom og den vitenskapelige tilknytningen til håndfaste eksempler som noen av case-studiens styrker.

### 3.2.4 Forskningsdesign

Denne avhandlingen undersøker tidligfase analyse av vernede bygninger. Denne fasen er valgt fordi det her tas avgjørende valg for prosjekter vedrørende kulturminner, samtidig som påvirkningsmulighetene er relativt store og den offentlige oppmerksomheten som ytes prosjekter i tidlig fase på tross av dette er lav. Spesiell oppmerksomhet er viet kvalitetssikring av offentlige investeringer i tidligfase, gjennom KVV/KS1-dokumentasjon. Avhandlingen benytter både kvalitative og kvantitative metoder, hvorav sistnevnte ikke er så vanlig innenfor arkitekturforskning.



Figur 5 PhD-tema: KS1, der prosjektflexibilitet er størst og offentlig debatt minst

Som nevnt startet avhandlingen med et ønske om å bidra til at arkitektens fagspesifikke kompetanse i større grad dras nytte av i beslutningsprosesser vedrørende vernede bygninger enn det som er tilfelle i dag. Formålet har vært en ledestjerne gjennom hele arbeidet. Veien til det endelige resultatet har imidlertid ikke vært uten overraskelser, særlig viktig har det vist seg å være at forskningsdesignet tidlig ble endret fra å utvikle et evalueringsverktøy (som i større grad inkluderte arkitektens innfallsvinkler), til å undersøke om arkitektur

og kulturminneverdier i det hele tatt blir tatt i betraktning ved viktige beslutninger rundt vernede bygninger. Det hjelper jo lite å optimalisere interne evalueringsverktøy for kulturminnevernet, om konklusjonene som trekkes i analysen uansett ikke får betydning fordi informasjonen ikke når frem til beslutningstakerne.

Det overordnede formålet for denne avhandlingen er å styrke samfunnets forvaltning av vernede bygninger. Forskningsdesignet i avhandlingen bygger opp under formålet, og er blitt til trinnvis. Det tok noe tid å finne frem til de rette datasettene og avklare hvilke perspektiver det var avgjørende å få belyst.

Det er blitt gjort litteraturstudier innenfor prosjektledelse/økonomi, kulturminnevern og arkitektur. På bakgrunn av litteraturstudien ble det valgt ut et sett med toneangivende analyseformer. Disse ble sammenstilt i en tabell, basert på koding i ulike kategorier. Disse kategoriene ble utviklet på bakgrunn av mer eller mindre klart definerte kategorier i de studerte analyseformene. På bakgrunn av tabellen, ble det utviklet et holistisk rammeverk, som favnet de aspektene som de studerte, toneangivende analyseverktøyene vektla.

Disse evalueringsaspektene er testet på et case-studie. Det utvalgte case er «Værnes hovedgård», en fredet bygning beliggende på NATO luftbasen på Værnes i Trondheim. Bygningen har arkitektoniske og historiske kvaliteter, men er allikevel ikke i bruk. Adgangsbegrensningene på luftbasen er nok en viktig årsak til dette. Case-studien er en holistisk single case-studie (Yin, 1994). Single case-studie er et egnet format for uttesting av ny teori, og det er valgt en holistisk tilnærming siden teorien som ligger til grunn for undersøkelsen er holistisk. Case-studien gav konkret erfaring med anvendelse av rammeverket for analyse, og har fungert godt som et eksempel for å knytte teorien opp mot praksis og kommunisere denne utad. Narrativet om den vakre og brukbare bygningen som står tom i tiår har vært effektivt for å vekke interesse for tematikken.

Anbefalingen i den holistiske single case-studien ble å utvikle bygningen til kontorer for personell på basen. Denne anbefalingen er testet gjennom en økonomisk vurdering av ulike alternativer for å fremskaffe mer kontorareal på basen. Den økonomiske vurderingen fungerte som en triangulering av den opprinnelige analysen. Dette ble gjort for å få frem flere nyanser, og for å undersøke om anbefalingen om å utvikle «Værnes hovedgård» til kontorer også var å anbefale fra et økonomisk ståsted. Samtidig tok analysen et utradisjonelt grep der den inkluderte lovpålagte kostnader for vedlikehold av «Værnes hovedgård», uavhengig av hvordan en skaffet mer kontorareal. Dette er ikke vanlig innenfor analyse av prosjekter, der (tilsynelatende) irrelevante kostnader typisk defineres bort. Slik forenkling kan imidlertid gi mindre enn optimale løsninger. Det gir mening å inkludere slike kostnader for Værnes hovedgård, om en tar med i betraktningen at det er samme statlige forvalter som er ansvarlig for å dekke behovet for kontorareal og å ivareta den fredede bygningen på basen.

Det er gjennomført omfattende dokumentanalyser av utført offentlig investeringsanalyse, vedrørende bygninger generelt og spesifikt vernede bygninger. Takket være Concept-programmet har det vært mulig å få tilgang til



brukbart volum av empirisk data på større statlige investeringer i vernede bygninger. Dette er ikke en selvfølge for forskning innenfor arkitektur, og knytter forskningen direkte opp mot praksis i offentlig forvaltning i dag.

Først ble det gjennomført en analyse av begrepsbruk. Dokumentene ble gjennomgått både kvantitativt og kvalitativt, med mixed-methods. De ble først gjennomgått kvantitativt, med skreddersydd programvare. Den digitale dokumentgjennomgangen var en ordtelling basert på forhåndsdefinert koding. Den forhåndsdefinerte koden var basert på temaene i det holistiske rammeverket for analyse av vernede bygninger, som allerede var testet ut gjennom case-studie. Den kvantitative gjennomgangen gav et relativt høyt antall treff for enkelte kategorier, forsvinnende få for andre. Den kvantitative gjennomgangen ble etterfulgt av en kvalitativ gjennomgang, der en undersøkte graden av substans for treffene i den kvantitative gjennomgangen. Det var få treff som hadde faktisk substans. De kvalitative funnene viser altså de kvantitative funnenes karakter. Dette er et eksempel på at triangulering kan styrke forskningen også når det ikke er samsvar mellom funn. Her avslørte eksempelvis den kvalitative gjennomgangen at de kvantitative treffene i realiteten i stor grad var tomme fraser.

KVU/KS1-dokumentasjonen ble deretter gjennomgått for å se på diskusjon av kostnader for fraflyttede vernede bygninger, for å forstå hvor bevisst slik kvalitetssikringsdokumentasjon er denne typen følgekostnader. Dette ble gjort kvalitativt. Forholdet mellom datagrunnlaget og forskningsspørsmålene vises i tabellen:

Tabell 5 Forholdet mellom datagrunnlag og forskningsspørsmål:

Single-case studie	Eksisterende teori	Eksisterende dokumentasjon
Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innenfor kulturminneforvaltning?		
Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innen arkitektur?		
Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger i offentlig investeringsanalyse?		

Å studere KVU/KS1-dokumentasjon var en fruktbar vei, ironisk nok fordi det totalt sett ble funnet så lite substansiell diskusjon. Kulturminner og arkitektur var nesten ikke diskutert. Som beskrevet av Bowen (2009) sier dokumenters mangler noe om hvilke tema som er utelatt, og hvilke stemmer som ikke er kommet til orde.

Med undersøkelsen av KVU/KS1-dokumentasjon gikk avhandlingen bort fra en normativ tankegang, og over til en deskriptiv tilnærming. Det er flere grunner til dette veivalget:



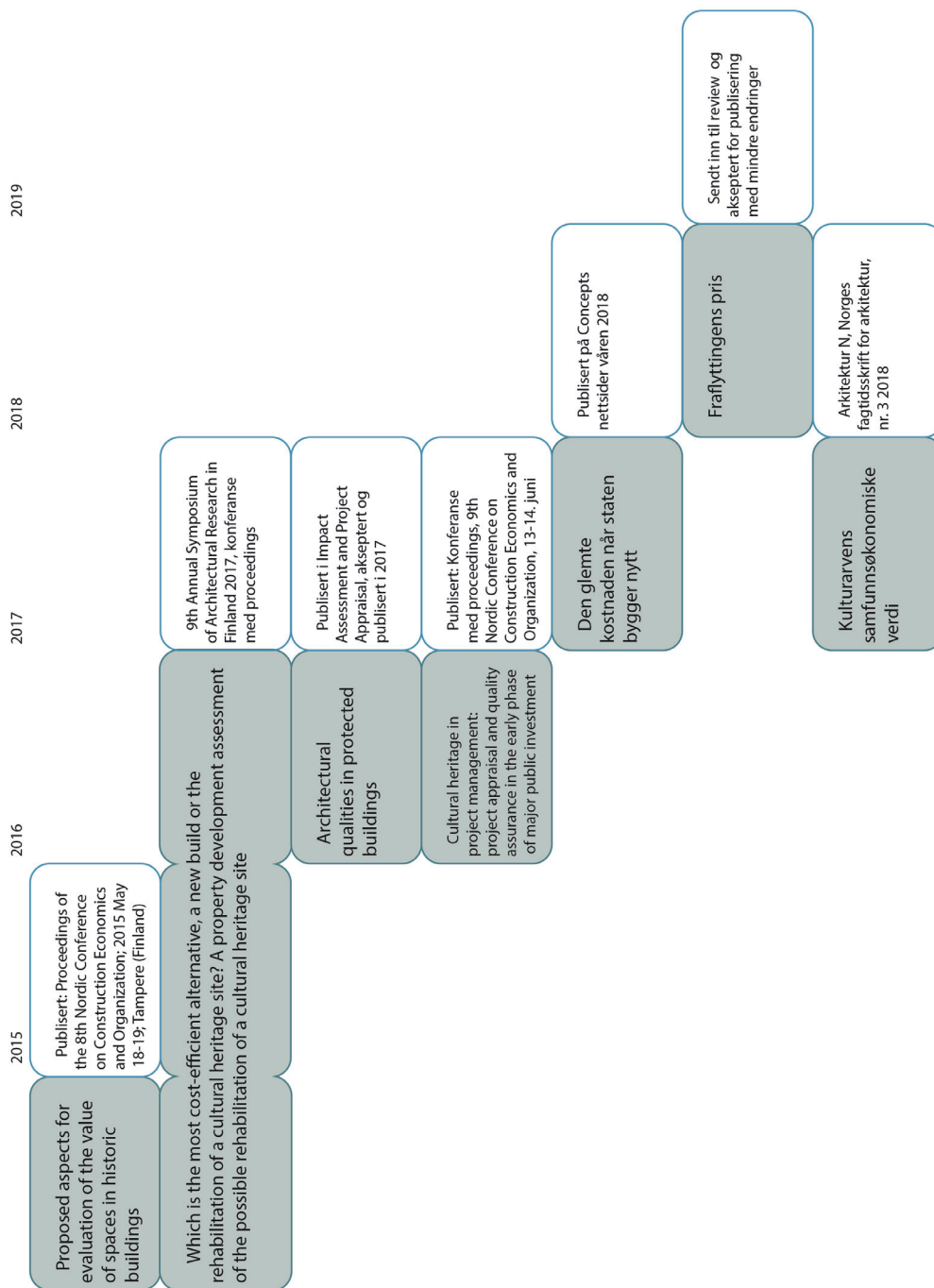
- Tilknytning til gjeldende praksis kan gi direkte anvendbar forskning med mulighet til å påvirke
- Utgangspunkt i dagens praksis og forståelse for hvordan beslutningsprosesser fungerer i dag kan være et gunstig grunnlag for dialog og økt forståelse også mellom fagfelt
- Å studere dagens praksis gjør det enklere å bevege seg i et terreng der verdi tar mange ulike former og har en rekke betydninger for et utall interessenter

Verdivurdering er kulturminnevernets grunnlag, og i arbeidet med å vurdere kulturminner kommer en ikke utenom et moderne, utvidet verdibegrep. Å kjenne til hovedelementer i hvordan et slikt moderne verdibegrep kan forstås, eller i det hele tatt hvor mangefasettert det kan være, har vært en nødvendighet. Samtidig kunne det å utlede én anbefalt måte å forstå alle viktige aspekter innenfor et kulturminnes betydning på, fort blitt en avhandling i seg selv.

Joslin og Müller (2016) tar som nevnt til orde for å bruke filosofisk metode i triangulering, blant annet fordi filosofiens åpne tilnærming kan knytte forskningen tettere opp mot kompleksiteten som møter en i praksis. For en økt forståelse av forholdet mellom arkitektur og kulturminnevern, har denne avhandlingen henvendt seg til Gadamer, hans arkitekturforståelse og ontologiske tilnærming til eksistenser, der en formell kulturminnestatus har en sekundær eksistens og er avhengig av eksistensen til det opprinnelig byggverket, arkitekturen. Studien av Gadamers filosofi har klargjort forståelse av arkitektur for denne avhandlingen.

Tabellen viser den praktiske gjennomføringen av forskningsdesignet, gjennom kronologisk presenterte publikasjoner knyttet til forskningen:

Tabell 6 Process og artikler/rapport sett kronologisk. En linje per publikasjon, med tittel angitt i grått, etterfulgt av publiseringskanal i hvitt.



Metode

### 3.2.5 Metode for innsamling og analyse av data

Litteraturstudier er basert på faglige råd fra veiledere og faglærere ved NTNU, på søk i bibliotek, på nett (google scholar) og utvalgte databaser. Noen søk har vært så generelle at det har vært en uoverkommelig mengde treff i digitale databaser, slik at faglig veiledning og hjelp med å finne sentrale verk har vært viktig. Andre søk har vært så spesifiserte at det har vært mulig å lese all tilgjengelig litteratur. Å lese referanser i relevante artikler har også vært nyttig.

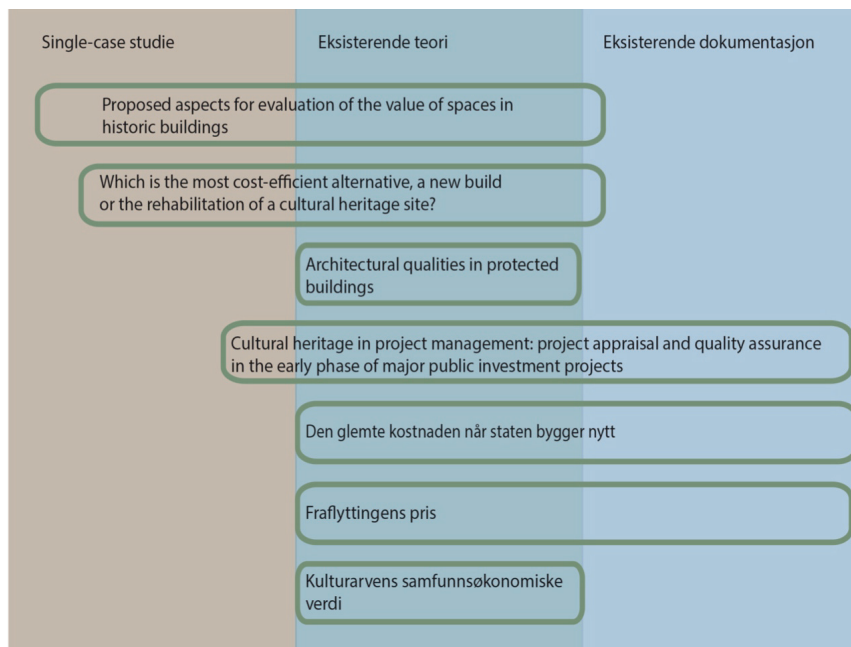
Forsvarsbygg har oversendt foto, tegninger, kostnadsberegninger og annet materiale for Værnes hovedgård. De har fulgt meg inn og ut av luftbasen, i egen og i Forsvarsbyggs biler, en rekke ganger. Det er avgjørende å få tilgang, både fysisk tilgang og informasjonstilgang, for å kunne utføre et dekkende case-studie. Forsvarsbygg har heldigvis vært overmåte imøtekommende, og jeg fikk til og med jobb der i en periode under doktorgradsarbeidet. Tiden i Forsvarsbygg var formativ, da jeg ble kjent med Forsvarsbyggs enormt kompetent fagmiljø, og fikk benyttet opparbeidet kunnskap i konkrete prosjekter.

For tilgang til KVU/KS1-dokumentasjon har forskningsprogrammet Concept og deres database Trailbase vært avgjørende. Denne er supplert med dokumentasjon som er oversendt fra det aktuelle departement. Disse dokumentene er typisk etterspurt gjennom Offentlig elektronisk postjournal, OPE (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2019).

Statsbygg har gitt tilgang til Erfaringsdatabasen via dem. Jeg har da ikke hatt tilgang til databasen direkte, men har fått oversendt informasjon i digitale regneark etter dialog med Statsbygg.

De ulike artiklene i avhandlingen og deres datagrunnlag er gjengitt i tabellen:

Tabell 7 Sammenheng mellom datagrunnlag og artiklene i avhandlingen



### 3.3 Vurdering i forhold til metode

Metodene i denne avhandlingen er i stor grad basert på gjennomgang av eksisterende materiale, med litteraturstudier av metoder for analyse og relevant teori, holistisk single case-studie med analyse av den fredede bygningen «Værnes hovedgård», dokumentanalyse av offentlig beslutningsdokumentasjon ved KVV/KS1 og kostnader fra referanseprosjekter utført av Statsbygg.

Å gjennomgå et case tidlig i avhandlingen har vært nyttig. Litteraturstudien av ulike analyseformer og analysen av Værnes hovedgård viser at kulturminneverdier er mangefasettete, og at det å kategorisere verdier i et kulturminne på denne måten i seg selv er en forenkling der et sammenhengende hele deles opp i aspekter, slik som økonomi og plan. I gjennomgangen av eksisterende analyseformer, fant artikkelen at de til sammen dekket en rekke ulike aspekter, som ble inkludert i den holistiske analysen som er utviklet for denne avhandlingen. De detaljerte funnene har validitet for de analysemetodene som er gjennomgått, men kan også peke på overordnede funn. Det er et brudd mellom kulturminne- og arkitekturanalyse på den ene siden, som er grunnleggende kvalitativ i sin tilnærming, og kvantifiserende analyse på den andre siden.

Det gir mening å velge et single case-studie, siden formålet med case studien er å teste ut teori (Yin, 1994). Uttestingen av rammeverket fungerer som en triangulering av den kvalitative forskningen i litteraturgjennomgangen og sammenstillingen av rammeverket. Case-studien knyttet det utviklede rammeverket for analyse av vernede bygninger opp mot praksis med et konkret

eksempel, og bidro til å skape et narrativ som gjorde forskningen mer konkret og forståelig i kommunikasjon utad (Flyvbjerg, 2006). Eksempelets makt til å fremme viktigheten av å aktivisere vernede bygninger, var slående hver gang bilder av de vakre rommene som har stått tomme i tiår, ble vist. Når det gjelder reliabilitet og validitet, kan disse styrkes på flere måter. Validitet kan styrkes gjennom intern validitet, ekstern validitet og reliabilitet (Yin, 1994). Intern validitet går på at valgt case er relevant. I tillegg kan en spørre seg om det var riktig å velge et så avsondret case, beliggende på en militær luftbase. Et mer allment tilgjengelig case kunne åpnet for flere alternative anvendelser, og en mer typisk evaluering av ulike alternativer for ny bruk av en vernet bygning (kulturhus, boliger etc). Det kunne også vært relevant å jobbe med case som er berørt av KS-ordningen, slik som Nasjonalgalleribygningen, der det er kommet inn en rekke ulike forslag til ny bruk, fra badeland og kjøpesenter til slottsmuseum (Statsbygg, 2016). Samtidig var Værnes hovedgård interessant fordi bygningen har stått tomt så lenge, på tross av at den er av en kvalitet og størrelse som gjør den anvendbar til en rekke bruk. Denne kontrasten mellom potensiale for bruk og at bygningen har stått tom i tiår, understreker hvor viktig det er med god forvaltning av kulturminner og viser hvor blinde forvaltere kan bli for verdier i vernede bygninger. At bygningen har stått tom så lenge setter tematikken på spissen. Ekstern validitet går på eksempelets relevans for bransjen forøvrig. Her er det en «ingen og alle»-logikk som gjelder: De presise funnene vedrørende Værnes hovedgård, slik som anbefalingen om å gjøre om bygningen til kontorer, gjelder kun for det aktuelle case. Overordnede funn, slik som at fagkompetanse innenfor kulturminnevern og -arkitektur må være representert ved personer med fagkompetanse i slik analyse for en reell inkludering av de faglige perspektivene, er overførbare. Samtidig som et case har egen identitet og særtrekk, er flere av utfordringene «Værnes hovedgård» kjenner på, slik som at den har vært oversett som bygningsmessig ressurs, typiske for vernede bygninger.

I forhold til reliabilitet er casestudiet etterprøvbart, i og med at metodikken, rammeverket og bygningen er tilgjengelige. Bygningen er åpenbart håndfast, og en kulturminnefaglig eller samfunnsøkonomisk basert gjennomgang av denne vil være etterprøvbart, fordi en kan gå tilbake til bygningen. Samtidig ligger det i bygningen et større spenn for mulige fortolkninger, og den vil endre seg med tiden. Kravet i forhold til etterprøvbarhet er imidlertid ikke å kunne gjøre en identisk evaluering på et vilkårlig tidspunkt, men med samme resultat om den gjøres på samme tidspunkt (altså en teoretisk etterprøvbarhet basert på tydelig kommunisert fremgangsmåte).

Samtidig som single case-studien har vært verdifull, har det vært både viktig og riktig å undersøke den overordnede, premissgivende forståelsen av kulturminner som råder beslutningstagere og rettfærdiggjør beslutninger. Takket være KS-ordningen med sine krav til KVVU/KS1-dokumentasjon er denne overordnede forståelsen kontrollerbar gjennom KVVU/KS1-dokumentasjonen. Det er et sjeldent gode innen arkitekturforskning å ha så takknemlig tilgang til empiriske data, som i arbeidet med denne avhandlingen. Slik tilgang har gjort det mulig å dokumentere viktige systemiske mangler, som mange nok opplevde eller mistenkte at var der, men ikke har kunnet sette fingeren på. Der metoden er

dokumentgjennomgang, er forskningen også etterprøvable på en mer direkte måte, enn der det for eksempel er utført en case studie. Dokumentgjennomgang er brukt både som kvalitativ og kvantitativ metode. Der dokumentgjennomgangen er kvantitativ er den i stor grad etterprøvable, i kvalitativ gjennomgang er det anvendt skjønn, som påvirker etterprøvbareheten noe.

For dokumentgjennomgangen i «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects» ble det benyttet et spesiallaget dataprogram, «WCC» (Stendebakken P., 2016), som talte antall treff for forhåndsdefinerte ord, basert på det utviklede rammeverket for holistisk analyse. Denne ordtellingen var altså en kvantitativ gjennomgang basert på forhåndsdefinert koding, noe som typisk er egnet ved triangulering (Bowen, 2009). Programvaren er nå fritt tilgjengelig på nett (WCC, 2019). Programmet er copyleft, basert på eksisterende copyleft programvare. En betingelse ved bruk av copyleft er å dele programmet for fri, videre bruk og utvikling. At programmet er fritt tilgjengelig bidrar til reliabilitet i forskningen. Programmet er allerede benyttet av andre ved NTNU (Venstad, 2017). For økt validitet er den kvantitative gjennomgangen triangulert med kvalitativ gjennomgang av treffene, for å se om det er reell diskusjon eller en skinnendiskusjon uten substans. Denne kombinasjonen av kvalitativ og kvantitativ metode, er et eksempel på at triangulering kan styrke funn også når de ikke er sammenfallende: Den kvantitative gjennomgangen fikk en rekke treff, men ved nærmere ettersyn viste treffene seg å mangle substans. Det er alvorlig at dokumentene gir inntrykk av å diskutere vernede bygninger og øvrige kulturminneverdier, når det i realiteten i stor grad viste seg å være tomme fraser.

For forskningsrapporten «Den glemte kostnaden når staten bygger nytt» er det sett på diskusjon av kostnader for fraflyttede vernede bygninger i KVU/KS1. Denne dokumentgjennomgangen ble gjort med kvalitativ metode, der dokumentene ble gjennomlest. Det er også hentet ut kostnadstall for referanseprosjekter fra Statsbyggs database «Erfaringsdatabasen» (Skappel, uten dato). Her fikk jeg ikke direkte tilgang til databasen, men informasjon gjennom Statsbygg. Ordningen med et mellomledd begrenset antall søk og muligheten for å snuble over uventet, relevant informasjon. En erfaring som er verdt å ha med seg, er at nærhet til informasjonskilden er et gode når en ønsker å gjøre faglige dypdykk. Samtidig bidro det at informasjon ble utlevert etter spesifikasjoner til en mer strømlinjeformet informasjonshenting.

Som ved all kvalitativ forskning, er det ved kvalitativ dokumentgjennomgang risiko for at forskerens syn farger funnene. Dette er søkt avhjulpet gjennom å motarbeide eget bias i koding av funn, ved at tvilstilfeller blir kodet i den vurdert mest positive av to kategorier. For rapporten «Den glemte kostnaden når staten bygger nytt» er alle funn innenfor rimelighetens grenser gjengitt i rapporten, slik at leseren også kan gjøre egne vurderinger. Dokumentgjennomgangen er basert på tydelig kommunisert metode og fritt tilgjengelig programvare, som gir forskningen reliabilitet.

En metode som ikke er like etterprøvbare, men som like fullt trekker opp tankerekker det er mulig å følge, er den filosofiske metoden som er benyttet i artikkelen basert på Gadamer's hovedverk «Sannhet og metode». Joslin og Müller (2016) tok til orde for bruk av filosofisk metode i triangulering. Denne avhandlingen titter som nevnt inn i offentlig investeringsanalyse og kulturminnevern, med utgangspunkt i arkitekturen. Det var nødvendig for meg med en økt forståelse av egen, faglig posisjon og hva som kjennetegner arkitekturfaget: Hvilke særtrekk som skiller arkitekturen fra andre byggfag og kulturminnevern. Gadamer har en ontologisk tilnærming til eksistens, som har vært avklarende for denne avhandlingens tema. Artikkelen «Architectural qualities in protected buildings» belyser og begrunner hvordan arkitektur kan forstås som kunstart.

I gjennomgangen av KVVU/KS1-dokumentasjon var funnene nærmest entydige for eldre dokumentasjon, der det var vanskelig å finne substansiell diskusjon av kulturminneverdier. Funnene går igjen i dokumentasjon for ulike prosjekter, utført av ulike økonomiske analysemiljøer. Det er allikevel en relativ styrking av kulturminneverdiens posisjon i flere av rapportene av nyere dato. Dette tyder på en gledelig utvikling. I og med at all tilgjengelig, relevant dokumentasjon i Trailbase er gjennomgått, har gjennomgangen validitet for KVVU/KS1-dokumentasjon vedrørende vernede bygninger. Funnene kan til en viss grad generaliseres ut over KVVU/KS1. Avhandlingen peker på brudd i erfaringsoverføring mellom arkitektur og kulturminnevern på den ene siden og offentlig investeringsanalyse på den andre, og forskjeller mellom fagene vedrørende verdigrunnlag, fagspråk, fokus, prioriteringer og avgrensninger. Gjennomgangen av KVVU/KS1-dokumentasjon dekker såpass mye av det tilgjengelige materialet, og funnene er såpass entydige, at det er grunnlag for å peke på et strukturelt problem.

### 3.3.1 Oppsummering metode

Avhandlingen er basert på litteraturstudier, analyse av beslutningsdokumentasjon og casestudie. I forhold til hovedtyngden av tidligere forskning på temaet har avhandlingen et stort innslag av empirisk analyse av beslutningsdokumentasjon. Denne avhandlingen spenner over flere fagfelt. Det vil nødvendigvis være relevante diskusjoner og temaer som den ikke har rukket over. Det kan nok bli ekstra tydelig nettopp fordi metodene som er benyttet i denne avhandlingen er forholdsvis etterprøvbare. Slik etterprøvbarehet er et sjeldent gode innenfor arkitektfaget, og jeg håper denne etterprøvbareheten kan bidra til å gi funnene tyngde og gjennomslag. Samtidig er det sentralt å ivareta arkitekturens fagspesifikke kunstdimensjon. Kunstaspektet i arkitekturen understrekes av avhandlingen og dens bruk av filosofisk metode og refleksjon over arkitektursynet som fremmes i Gadamer's hovedverk. Avhandlingen kunne ha gått inn på intervjuer av interessenter fremfor dokumentanalyse, for å vise hvordan dette gjøres innenfor ulike fagfelt i dag. En nødvendig faktor i alle de analysetypene denne avhandlingen undersøker, er menneskelige vurderinger. Dermed er også menneskene som gjør disse vurderingene, og vurderingene de gjør, potensielle informasjonskilder. Når en er ute etter å innhente informasjon om menneskers adferd, kan en for eksempel basere seg på å spørre dem direkte, gjennom intervjuer eller annen

selvrapportering, eller undersøke faktisk, dokumentert/observert adferd. Når en baserer seg på selvrapportering, er det viktig å være klar over at oppgitt og faktisk adferd ikke nødvendigvis samsvarer. Ved selvrapportering ser en typisk overrapportering av vurdert positive forhold, og underrapportering av vurdert negative forhold. Et klassisk eksempel på slik skjevhet er for bruk av rusmidler (Rundle-Thiele, 2009). Interessenter er altså ikke en objektiv eller for den saks skyld konstant informasjonskilde. Samtidig kan interessenter selvfølgelig bidra med informasjon som vanskelig kan innhentes fra annet hold, slik som innsikt i egne beveggrunner. I stedet for å gjennomføre intervjuer har avhandlingen valgt dokumentanalyse, på grunn av den sjeldne muligheten til å fremskaffe ny, tung empiri. Når dette så er gjort, er det å belyse avhandlingens funn gjennom intervjuer av interessenter, en interessant og naturlig tilnærming for videre forskning.



Metode

## 4 Resultater

I dette kapitlet diskuteres funn i avhandlingen. Disse er hentet fra case studien og fra den kvantitative og kvalitative dokumentgjennomgangen. Resultatene redegjøres for artikkelvis. De artiklene som diskuteres her, er:

- «Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic buildings» (Stendebakken, Grytli og Olsson, 2015): Anvendelse av rammeverket.
- «Which is the most cost-efficient alternative, a new build or the rehabilitation of a cultural heritage site? A property development assessment of the possible rehabilitation of a cultural heritage site» (Stendebakken og Olsson, 2017b)
- «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects» (Stendebakken og Olsson, 2017c)
- «Den glømte kostnaden når staten bygger nytt» (Stendebakken, 2018b)
- «Fraflyttingens pris» (Stendebakken, avventer publisering i 2019)

Artiklene «Architectural qualities in protected buildings» (Stendebakken og Olsson, 2017a) og «Kulturarvens samfunnsøkonomiske verdi» (Stendebakken, 2018a) er inkludert i avhandlingen på annen måte, i teoridelen.

### 4.1 Aspekter for evaluering av historiske bygninger, med fokus på potensiale for bruk

Artikkelen «Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic buildings» (Stendebakken, Grytli og Olsson, 2015) består både av en litteraturstudie av ulike former for analyse, av et rammeverk for bruksrettet analyse av vernede bygninger som er utviklet på bakgrunn av litteraturstudien, og av en single case-studie, der rammeverket testes på Værnes hovedgård. Litteraturstudien og det utledede rammeverket inngår i avhandlingens teoridel. Her i kapitlet for resultater redegjøres det for case-studien, der de anbefalte aspektene ble testet på «Værnes hovedgård», som forvaltes av Forsvarsbygg. Værnes hovedgård er en større gårdsbygning fra tidlig på attenhundretallet. Bygningen står i dag tom, samtidig som Forsvaret trenger kontorer på samme sted. Artikkelen konkluderer at bygningen «Værnes hovedgård» bør transformeres til kontorer. Da artikkelen ble skrevet var det også aktuelt å flytte gjerdene slik at bygningen havnet utenfor luftbasen, men det er ikke lenger mulig, fordi basen allikevel ikke ønsker å frigi arealene. Konklusjonen om å bruke den tomme bygningen til kontorarealer de mangler på basen var såpass nærliggende, at det kan fremstå som påfallende at tiltaket ikke allerede var i hvert fall foreslått gjennomført. I stedet for hadde det vært et ensidig fokus på et ønsket nybygg. Her oppstod det en mulighet til å vurdere kostnaden av transformering av vernede bygninger kontra nybygg, for et konkret eksempel. Slik kostnadsvurdering ble temaet for neste artikkel.

Rammeverket er blitt testet på et case, bygningen «Værnes hovedgård». Case studien har gitt innsikt i kompleksiteten i vurdering av vernede eiendommer.

Kulturminner innehar en rekke aspekter som kan tillegges verdi. Case studien har også bidratt til å avklare de vektlagte aspektene: Aspektenes innhold og betydning, samt dynamikk og grensesnitt mellom ulike aspekter.

Artikkelen «Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic buildings» har identifisert et sett med ni aspekter for evaluering av vernede bygninger. Disse er dokumentert i den vedlagte artikkelen, men beskrives også her. Artikkelen måtte nødvendigvis tilpasses format og fagfellers kommentarer. Den prosessen fjernet noen nyanser, og avhandlingen benytter muligheten til å få frem disse her i kappen.

- **Historikk:** For å avgjøre om et sted kan gjenspeile sin historie, er det nødvendig å kjenne den historien. Inkluderer dokumentasjon av kulturminnet, historisk dokumentverdi og aldersverdi.
- **Arkitektur:** De romlige kvalitetene; rommenes karakter, *genius loci* (Graham, Mason og Newman, 2009; Norberg-Schulz, 1980). Det bør etterstrebes klarhet i beskrivelse av arkitektur og dens betydning.
- **Struktur:** Tilstand, strukturell integritet, om materialer og konstruksjonen er hensiktsmessige, tilstrekkelig sterke og i stand til å møte dagens tekniske krav. Forståelse av konstruksjonsprinsipp er avgjørende.
- **Miljø:** Miljøaspektet inkluderer den overordnede situasjonsplanen og plasseringen i landskapet. Miljøkonsekvensene av forvaltningen av kulturminnet er del av miljøaspektet.
- **Lovgivning:** Lovgivning er en del av rammeverket rundt et kulturminne. Aspektet omfatter lover, forskrifter og uforbindtlige chartre: alt fra lokale reguleringsplaner via nasjonale lover til internasjonale avtaler.
- **Planer:** Aspektet omfatter fremtidige planer som berører kulturminnet: Planer fra det offentlige, ulike myndigheter, brukere eller interessegrupper.
- **Tid:** Tid kan være en kritisk faktor. Vil kulturminnet forverres raskt uten intervensjon, eller er det ikke umiddelbart truet? Mindre skader kan være mer kritiske enn større, om de små skadene forverres over tid.
- **Brukere:** Det finnes et bredt utvalg av mulige brukere, både eiere og andre. Brukere inkluderer ansatte som er ansvarlige for forvaltning og vedlikehold, og personer som har aktiviteter knyttet til kulturminnet.
- **Økonomi:** Nåværende finansiering av kulturminnet inkludert inntekter fra bruk, leie, midler og donasjoner, utgifter slik som vedlikehold og administrasjon og økonomisk verdivurdering av kulturminnet.

De fleste foreslåtte aspektene er basert på relativt eksplisitt kunnskap, slik som aspektene struktur, lovgivning, planer og økonomi. Evalueringen av andre aspekter, og da spesielt arkitektur, er i større grad basert på taus kunnskap, noe som medfører utfordringer. Det er allikevel etablerte tradisjoner for å vurdere arkitektoniske kvaliteter (Cold, 1991, 2003 og 2008).

I utgangspunktet var intensjonen med artikkelen å lage et analyseverktøy som kunne muliggjøre holistisk vurderingen av kulturminner, og eksempelvis sikre at arkitektonisk kvalitet inkluderes i analyse, også når analysen i utgangspunktet utføres av ikke-arkitekter. Case-studien gav særlig én viktig innsikt: Når man arbeider med en holistisk tilnærming, er et tverrfaglig team nødvendig. For å benytte fagkunnskap må en inneha den. Noen felt er mindre tilgjengelige for legfolk. Arkitektur er et av disse på grunn av arkitektens bruk av intuisjon og taus kunnskap kombinert med profesjons-spesifikke ferdigheter og verktøy (tegninger, modeller) som ikke lett kan oversettes til lettere tilgjengelig kunnskap gjennom tekst eller tall. Dersom en skal ha kvalitetssikret evaluering, bør en derfor benytte fagkompetanse. Rammeverket alene kan ikke gi noen uten arkitektfaglig kompetanse, arkitektens ferdigheter. Et realistisk mål for å lage et slikt rammeverk kan være å påpeke hvilke fag som bør involveres i en holistisk evaluering.

Et formål med denne artikkelen var å foreslå et sett evalueringsaspekter egnet til å identifisere de mest sentrale aspektene ved et gitt kulturminne på en strukturert måte. Casestudien indikerer at det foreslåtte settet av aspekter egner seg for holistisk evaluering av kulturminner. Analyse av kulturminner som undersøker kvaliteter med potensiale for bruk er viktig fordi volumet av vernede eiendommer øker. Erkjennelse av at en rekke aspekter påvirker mulig bruk, kan bidra til å aktivisere disse kulturminnene på en egnet måte.

Evalueringen av Værnes pekte ut to mulige veier videre for denne bygningen. Forsvaret vil gjerne bruke bygningen, så sant det kan gjøres innenfor lovverket. Bygningens konstruksjon og generelle tilstand er i dag god. Bygningens lange militærhistorie og romlige kvaliteter gjør at bygningen har potensiale for å utvikles til kontorer for personale på basen. Det er ikke realistisk å planlegge for sivil bruk når bygningen ligger inne på en NATO luftbase. Det har fra forsvarets side blitt pekt på muligheten for å flytte gjerdene, slik at bygningen blir liggende på sivil side. Å flytte bygningen er også blitt diskutert. Å flytte vernede bygninger var vanligere før, men er ikke en foretrukket løsning i dagens kulturminnevern, fordi en flytting ødelegger stedet og bygningens tilknytning til stedet. Værnes hovedgård vil være mindre unikt utenfor sin nåværende kontekst, og bygningen vil mangle sin historiske sammenheng. Et mindre ønskelig alternativ er å fortsette med den eksisterende løsningen, der bygningen vedlikeholdes men ikke er i bruk. Evalueringen av Værnes hovedgård konkluderte med at det er to aspekter, begge økonomiske, som har sentral betydning for fremtidig bruk. En er kostnaden av å flytte sikkerhetsgjørdene. Den andre er kostnadene for å rehabilitere Værnes hovedgård. Artikkelen anbefaler en kostnadsanalyse av alternativene: Å flytte gjerdene, og å rehabilitere bygningen til kontorer. I ettertid har muligheten for å flytte gjerdene, falt bort.

I neste artikkel testes anbefalingen om å rehabilitere bygningen til kontorer, basert på kostnad.

#### **4.2 Hvilket alternativ er mest kostnadseffektivt, rehabilitering eller nybygg? En eiendomsinvesteringsanalyse med taktisk vri.**

Artikkelen «Which is the most cost-efficient alternative, a new build or the rehabilitation of a cultural heritage site? A property development assessment of the possible rehabilitation of a cultural heritage site» (Stendebakken og Olsson, 2017b) vurderer en kulturminnefaglig anbefaling med utgangspunkt i økonomisk analyse og eiendomsutviklingsfaget. Artikkelen vurderer rehabilitering av «Værnes hovedgård» til kontorer opp mot andre alternativer for å skaffe mer kontorareal på basen. Som en taktisk vri inkluderes kostnaden av å ivareta den fredede bygningen i alle alternativer, for å få frem det totale kostnadsbildet. Den tilsynelatende egnede, men av forsvaret ikke vektlagte, muligheten til å transformere Værnes hovedgård til kontorer, representerer en tilbakevendende problematikk innenfor kulturminnevernet, der anvendelse av vernede bygninger prioriteres vekk til fordel for nybygg. Å forkaste brukbare bygninger som også er verdifulle kulturminner er en problematisk praksis som det er relevant å undersøke nærmere. Praksisen er skadelig for kulturminnene, for miljøet og muligens også økonomisk sett. Fra et eiendomsutviklingsståsted bør et rehabiliteringsalternativ sammenlignes med alternativer for å skaffe luftbasen mer kontorarealer, slik som nybygg og leie av arealer. Evalueringen ser også på ulike økonomiske aspekter, slik som investeringskostnad, prosjektkostnad, tidsperspektiv for prosjektet, tidsperspektiv for bruk av arealene og kvalitet på resultatet. Tidsperspektiv og kvalitet er viktige perspektiver å ha med seg, når en utfører økonomisk analyse av kulturminner. I samfunnsøkonomien er levetid den tiden et tiltak er i bruk eller på annen måte bidrar til samfunnet (NOU, 2012). Dersom en vurderer investeringer i en eldre bygning med samme korte antatte levetid som en anvender for nybygg som ikke er bygget for å vare mer enn noen få tiår, kan en få misvisende resultater. Det samme gjelder om en sammenligner alternativer av ulik kvalitet, som om de er jevnbyrdige. Alternativer av ulik kvalitet kan i henhold til samfunnsøkonomisk analyse ikke sammenlignes på bakgrunn av kostnad alene (NOU, 2012). Evalueringen er typisk basert på en rekke guesstimates. Bruk av økonomiske overslag er vanlig for slike vurderinger, og sees også i offentlig kvalitetssikringsdokumentasjon.

Formålet med artikkelen er å se hvordan kulturminnevern og eiendomsutvikling kan ha både avvikende og sammenfallende interesser. Konklusjonen er interessant; det er et enormt sprik mellom kostnadsoverslag for de ulike alternativene, særlig om en inkluderer både alternativene som ivaretar kulturminneverdier, og de som ikke gjør det. Om en bare tar med alternativer som ivaretar kulturminneverdier, kommer rehabilitering godt ut kostnadmessig. Et utvidet perspektiv, som inkluderer kostnader for ivaretagelse av kulturminner uavhengig av metode for å dekke øvrige behov, har altså potensiale til å utvide handlingsrommet for slike transformasjoner.

Kostnader vektlegges mer i eiendomsutvikling enn innenfor kulturminnevern, noe som kommer naturlig av de to fagfeltenes overordnede mål, som er å

imøtekomme behov og skape økonomisk gevinst, kontra ivaretagelse av kulturminneverdier. Det demonstreres at grove kostnadsestimater varierer, i en grad som har potensiale til å være avgjørende. Den komplette rehabiliteringen av bygningen Værnes hovedgård til kontorer er beregnet å koste mellom 20 millioner og 40-60 millioner. Det høyeste overslaget er altså tre ganger så høyt som det laveste. Den vesentlige forskjellen på disse beregningene reiser umiddelbart to spørsmål:

- Hvilke beregninger treffer best, 20, 40 eller 60 millioner kr?
- Hvilken mulighet har prosjektets eier til å påvirke kostnadene?

Økonomi er en nøkkelfaktor i eiendomsutviklingsprosjekter, også når de berører kulturminner. En åpenbar slutning en kan trekke fra kostnadsoverslag som varierer så kraftig, er at presise estimater (selv om det kan virke som en selvmotsigelse), er avgjørende. Siden et prosjekts fleksibilitet er størst i tidligfase, bør presise estimater også være tilgjengelige tidlig i prosessen. Når en rehabiliterer kulturminner har en mindre fleksibilitet enn i et nybyggprosjekt, da det eksisterende kulturminnet skal ivaretas. Nettopp derfor er det viktig å ha korrekte kostnadsberegninger på et tidlig stadium i prosjektet. For å ta informerte beslutninger, må beslutningstakere ha tilgang til tilstrekkelig informasjon og adekvate beregninger. Mangel på informasjon kan utsette beslutninger og dermed opprettholde status quo. Beslutningsdyktighet er følgelig en av mange potensielle fordeler knyttet til å utføre kostnadsberegninger for alternativer i forvaltningen av kulturminner så tidlig som mulig. For eiendomsutvikling vedrørende vernede bygninger er det også relevant å analysere toleranse innenfor et gitt prosjekt; hvilke besparelser som kan gjøres innenfor kulturminnets tålegrenser og det juridiske rammeverket. Det er ikke et mål i seg selv å rehabilitere kulturminner på lavbudsjett, spesielt ikke for de kulturminnene som vurderes som særs verdifulle. Samtidig har samfunnet i dag et stort antall vernede bygninger (Langdalen, 2010b), og for mange kulturminner som trenger rehabilitering, reduseres sannsynligheten for en slik rehabilitering med krav som øker kostnadene. Betydningen av en åpen og ærlig dialog bør understrekes. I et kort perspektiv kunne det fra et kulturminnevernsperspektiv være fristende å selge inn laveste prisestimat, selv om de reelle kostnadene kan være høyere. En slik underestimering kan åpenbart ikke anbefales fra et eiendomsutviklingsperspektiv, der økonomisk lønnsomhet er prioritert. Over tid kan en slik taktikk også være ødeleggende for kulturminnevernet og dets omdømme.

Når artikkelen undersøker hvilket alternativ som er det mest kostnadseffektive, et nybygg eller en rehabilitering av en vernet bygning, er kostnadene for obligatorisk vedlikehold av den vernede bygningen inkludert i alle gyldige alternativer. Å utelate tilsynelatende uavhengige, men allikevel relevante kostnader i en alternativanalyse kan føre til uhensiktsmessige konklusjoner. Derfor har artikkelen inkludert kostnadene for lovpålagt ivaretagelse av kulturminnet i alle alternativer. Å inkludere kostnader ut over det konkrete prosjektet er uvanlig, men samtidig er det ikke et urimelig perspektiv. Det er samme statlige aktør, Forsvarsbygg, som må dekke kostnader for begge prosjektene, og bygningene vil ligge på samme flybase. Ergo kan Forsvarsbygg

enten gjøre ett grep som løser begge behov, ivaretagelse av kulturminneverdier og mer kontorarealer, eller de kan løse behovene hver for seg. Sistnevnte er ikke nødvendigvis det beste. Denne case-studien viser at rehabilitering kan være det mest kostnadseffektive alternativet: Rehabilitering er det beste alternativet for å skape mer kontorarealer på Værnes luftbase, fra et økonomisk synspunkt og med marginer. Forutinntatthet om kostnader kan imidlertid være avgjørende, dersom en feilaktig antar at et rehabiliteringsprosjekt vil være så dyrt at det ikke underlegges en reell vurdering. I så fall er forutinntatthet om kostnader avgjørende, men på feilaktig grunnlag, og dermed noe som bør adresseres.

Dessverre hender det i realiteten at kulturminner vanskjøttes, og det kan selvfølgelig hevdes at en kunne oppnådd lavere kostnad ved å unnlate å ivareta «Værnes hovedgård», men en slik unnlattelse vil være i strid med loven. Alternativer som ikke ivaretar kulturminneverdiene er ikke akseptable, i henhold til kulturminneloven. Spesiell oppmerksomhet bør gis til alternativene som opprettholder kulturminneverdier, men ikke oppfyller Forsvarsbyggs behov for mer kontorareal. Prioritering av kulturminneverdier på bekostning av organisasjonens øvrige behov kan over tid svekke aktelsen for kulturminner.

Å avvise kulturminner i eiendomsutvikling basert på forutinntatthet om kostnader kan forårsake skade både på prosjektnivå, for individuelle prosjekter, og på profesjonens omdømme. På den annen side kan en positiv innstilling til kulturminner i eiendomsutvikling føre til reell utvikling, på flere nivåer enn det økonomiske.

Rehabiliteringsprosjekter har en tendens til å være komplekse, involverer mange fagområder, og kan ha høyere kostnader enn nybygg. At slike prosjekter kan være krevende bør sees i sammenheng med gevinsten av å beskytte kulturarven. Hvis de som betaler kostnadene for å beskytte kulturarven ikke setter pris på denne ikke-monetære gevinsten eller oppfatter det som for dyrt, skader det ikke bare det gitte kulturminnet, men også kulturminnefeltet i helhet. Over tid har en slik negativ oppfatning potensiale til å svekke kulturminneverns posisjon i samfunnet over tid. På lang sikt kan krav som oppfattes som rigide og uforholdsmessige svekke kulturminnevernet ved dets kjerne, juridisk vern av kulturminner. Det må være en grad av samsvar mellom de beskyttede kulturminneverdiene og det økte kostnadsnivået, både for private investorer og offentlige organer som forvalter fellesskapets midler.

Med det økende antall vernede bygninger er det også et økende antall vernede bygninger der kulturminneverdiene ikke kommuniseres godt nok til eller også er vanskelig tilgjengelige for allmennheten. Dette henger sammen med at kriteriene for vern har endret seg. Tidligere fredet en typisk bygninger som representerte historie samfunnet var stolte over, som stavkirker, storgårder og nasjonale monumenter. I dag fredes det også mer unnselige bygninger, for å gjenspeile et bredere utvalg av historien. Et stort antall underkommuniserte kulturminner kombinert med repeterende kostnadsoverskridelser eller uforholdsmessige kostnader kan skade kulturminnevernet over tid.

### 4.3 Kulturminner i offentlig investeringsanalyse: begrepsbruk og substansiell diskusjon

Artikkelen «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects» (Stendebakken og Olsson, 2017c) analyserer begrepsbruk vedrørende kulturminner og grad av substans i omtale av arkitektur og kulturminnevernverdier i tidligfase beslutningsdokumentasjon, KVVU og KS1. Tidligfase og konseptvalgstadiet er typisk den delen av et prosjekt der endringsrommet er størst og en har best mulighet til å påvirke. Det er en særlig kritisk fase for prosjekter fordi det fattes overordnede beslutninger. For statlige investeringer i Norge slår krav til kvalitetssikring, «KS», inn når prosjektet kan antas å koste over 750 millioner kroner. Statlige prosjekter i denne størrelsesordenen er typisk samferdsel og forsvarsmateriell, samt bygninger for større statlige institusjoner; museer, universiteter, regjeringskvartalet, fengsler og andre større utbygginger, som ny kampflybase. For byggeprosjekter i denne størrelsesordenen er det relevant å undersøke håndteringen av kulturminneverdier, fordi prosjektene berører eksisterende monumentale bygninger, for institusjoner som er godt kjent i samfunnet.

Forskningsprogrammet Concept er etablert for forskning på og forbedring av det norske KS-regimet for større statlige investeringer. Concept har bygget opp en database, «Trailbase». Databasen samler KS-prosjekter med nøkkelinformasjon og de mest relevante dokumentene for hvert enkelt prosjekt: KVVU/KS-rapportene, samt noe supplerende informasjon: klipp fra media, brev, presentasjoner og lignende. Trailbase har vært en sentral leverandør av empiriske data for denne avhandlingen. KS-rapportene er delvis unntatt offentlighet, ofte delt opp i flere delrapporter, og generelt vanskelige å finne. Selv om de skulle være offentlige, ligger de ikke nødvendigvis lett tilgjengelig på internett.

KS-ordningen har som nevnt to stadier: KS1 er for valg av konsept, og KS2 er for prosjektgjennomføring. Av disse to, ser denne avhandlingen på KS1, valg av konsept, som er det tidligste stadiet av de to, der mange premisser for den videre forvaltningen av kulturminner legges.

Artikkelen stiller tre spørsmål. Det første er om KVVU/KS1-dokumenter nevner kulturminner. For det andre i hvilken grad omtalen av kulturminner inneholder en substansiell diskusjon av temaet. Til sist hva funnene betyr for fremtidig kvalitetssikring av tidlig fase kvalitetssikring for større offentlige investeringsprosjekter som berører betydelige kulturminneverdier.

Oversikten over KVVU/KS1-dokumentasjon som er tilgjengelige i Trailbase er blitt gjennomgått, med formål å gjøre et utvalg. Det er valgt ut alle byggeprosjekter utført av eller planlagt/sannsynligvis utført av de statlige selskapene Statsbygg og Forsvarsbygg. Av disse prosjektene er det ikke alle som egnet seg for analyse. Dokumenter som er unntatt offentlighet ble inkludert i datasettet, mens prosjekter der tekniske hindre gjorde filene uegnet for analyse med digitale verktøy, eksempelvis at filene inneholdt avfotograferte dokumenter, ble utelatt.



Mange av dokumentene er unntatt offentlighet, blant annet på grunn av kostnadsberegninger. Dokumenter som er unntatt offentlighet påvirker hvilken programvare som kunne benyttes. Mange verktøy for tekstanalyse er nettbaserte, og bør ikke brukes til sensitiv informasjon. Eksempler på slike verktøy er en rekke verktøy som lager såkalte ordskyer. «Unntatt offentlighet» påvirker også muligheten til å sitere fra dokumentene. Samtidig er det et poeng å inkludere nettopp de dokumentene som er unntatt offentlighet, fordi det er ekstra viktig å undersøke de vurderingene offentligheten hittil ikke har hatt tilgang til. Det er mulig å sitere fra dokumenter også om de er unntatt offentlighet, enten ved at en er gitt innsyn, med rett til å diskutere innholdet fritt, eller ved at dokumentene offentliggjøres. Dokumenter som er unntatt offentlighet av hensyn til intern, uforstyrret dialog, skal offentliggjøres når behovet opphører, typisk etter at endelig beslutning for prosjektet er tatt.

Det endelige datasettet består av tolv KS1-prosjekter hvorav KVV-dokumentasjon var tilgjengelig for ni av prosjektene. KVV er grunnlagsdokumentasjon for KS1-dokumentasjonen, men det er strengt tatt bare krav om KS1-dokumentasjon: Praksisen med KVV som underlag for KS1 er blitt etablert gradvis.

Dokumentene i datasettet ble gjennomgått med en søkeordliste, der første runde så på antall treff for en liste med utvalgte ord i de aktuelle dokumentene. Ordene ble valgt ut fordi de er forbundet med arkitektur og kulturminnevern. Artikkelen er på engelsk, mens KVV/KS1-dokumentasjonen og ordene det er søkt med, er på norsk. For transparens i arbeidet og økt lesbarhet, presenteres søkeordlisten på originalspråket norsk her i kappen. Ordene det er søkt med, er som følger:

**Tabell 8 Norsk søkeordliste for artikkelen «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects»**

Søkeordliste	Tema	Forbundet med
Arkitekt*	Arkitektur	Diskusjon av bygningsarven
Bygningsmessig	Konstruksjon	
Konstr*		
Material*		
Kultur	Kulturarv	Diskusjon av detaljer i bygningsarven
Vern		
Fred*		
Bevaring		
Histori*		
Kunst	Kunst	Diskusjon av detaljer i bygningsarven
Interiør	Bygningskomponenter	
Eksteriør		

Fasade				
Utsmyk*				
Dekor				
Byrom	Byplan	Diskusjon av bygningsarens omgivelser		
Gaterom				
Det offentlige rom				
Urban				
Byplan				
Reguleringsplan				
Landskap				
Bymiljø				
Verdi			Kvalitet og verdi	Mer generelle termer for det som anses verdifullt
Kvalitet				

Dokumentene ble gjennomgått med et skreddersydd dataprogram, WordCountCrawler (WCC) (Stendebakken P., 2016). Det var nødvendig å skreddersy programvare fordi dokumentene er unntatt offentlighet, og fordi det uansett var vanskelig å finne programvare som kunne gå gjennom dokumenter raskt og finne antall treff for en oppgitt ordliste. De aktuelle dokumentene ble kjørt gjennom WCC, og WCC oppgav antall treff for hvert ord på ordlisten. Ordlisten er utformet med formål å bli brukbart spesifikk, slik at en ikke får med for mange treff, samtidig som en ikke burde utelate relevante treff for de gitte ordene. Rammeverket som ble utviklet i «Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic buildings» er brukt som grunnlag for listen med søkeord. Ordene er valgt for å inkludere arkitektur, konstruksjon, kulturminne, kunst, relevant lovverk, miljø og arealplanlegging. Det fungerte i tilstrekkelig grad, problemet var ikke at utvalget ble for snevert, men heller at en fikk for mange blindtreff. Erfaringer fra å lage en slik liste, vil kunne komme til nytte senere. Ord som er generelle (standard), eller korte (vern), er ikke optimale for en slik gjennomgang, da de resulterte i mange treff der det i realiteten dreide seg om noe helt annet enn kulturminnevern eller arkitektonisk standard. Problemet var allikevel ikke større enn at antallet treff kan sies å være representativt, bare en tar høyde for at ordene er mer eller mindre fagspesifikke. WCC er et program laget for denne avhandlingen av tredjepart (Stendebakken P., 2016), basert på copyleft software. WCC er nå tilgjengelig på nett, i tråd med copyleft lisenser, som typisk tillater at en kan bruke programvare gratis så lenge en også deler resulterende programvare fritt. WCC har basert seg på eksisterende copyleftbiblioteker (programmer for tekstgjennomgang), for henholdsvis Word- og PDF-filer, siden dokumentene i datasettet var tilgjengelig i Word- /PDF-filer. Disse to filtypene har ulik kompleksitet i sin tekstbehandling, noe som har påvirket resultatene i ordtellingen. De opprinnelige filene ble benyttet, altså i sitt opprinnelige format. Det er jo disse som gis til eksempelvis journalister, som raskt kan generere en ordsky fra et dokument, og slik presentere en oppsummert ordprofil for dokumentet, uten å vite om denne faktisk

representerer substansiell diskusjon i teksten. I en wordfil vil en eksempelvis se at en header eller footer, på tross av at den vises på et større antall sider, kun gir ett treff i WCC. I en PDF, som har mindre kompleksitet i tekstbehandlingen og ikke sorterer teksten sin mellom hovedtekst og annen tekst, vil en header eller footer gi treff for hver eneste side den er på. Header og footer påvirker i vesentlig grad statistikken for enkeltprosjekter. Et eksempel er nytt regjeringskvartal.

Alle dokumenter ble også gjennomgått manuelt, for å sikre at programvaren fungerte og at antall treff var plausible og riktige. Etter denne gjennomgangen, ble treffene tatt i nærmere øyensyn. Det ble vurdert hvor mange av treffene som var reelle treff, det vil si treff der det var substansielt innhold. Substansielt innhold kunne eksempelvis være en erklæring, flagging av et verdisyn, påpeking av et faktum, diskusjon av problematikk og annen omtale av kulturminneverdier, der omtalen kan gi en effekt for det aktuelle kulturminnet. Det viste seg å være et anselig sprik mellom antall treff og antall treff med substansiell diskusjon for alle prosjektene. For å illustrere diskrepansen mellom antall treff og substansiell diskusjon, ble ett dokument, Nasjonalmuseet, gjennomgått i detalj i den vitenskapelige artikkelen. Mangelen på substansiell diskusjon er tydelig. KVU/KS1-dokumentasjon er skrevet av konsulenter, som typisk tilhører økonomiske analysemiljøer. Forvaltning av kulturminner har ikke vært et hovedansvar. Kulturminnevern er istedenfor typisk inkludert som en av mange rammebetingelser. Fordi flere av KS1-prosjektene berører sentrale kulturminner og dokumentasjonen er definert kvalitetssikring, kan en forledes til å anta at KVU/KS1-dokumentasjon vurderer kulturminneverdier. Det gjør den typisk ikke. KVU/KS1-dokumentasjonen er bestilt av staten, forfattet av tunge fagmiljøer innenfor sine felt, er omfattende dokumenter med mange sider, vedlegg og underlagsdokumenter, og anvender en sjangerspesifikk sjargong. Disse egenskapene kan gjøre dokumentasjonen både tillitsvekkende og avskrekkende, og bidra til å dempe supplerende røster, heller enn å skape dialog. Det er et tap at de gjennomgåtte KVU/KS1-dokumentene ikke har mer reell diskusjon av kulturminneverdier. Samtidig gir KVU/KS1-dokumentasjonen et beslutningsgrunnlag som er kontrollerbart, og kan gi grunnlag for diskusjon og utvikling.

Artikkelen svarer på tre spørsmål:

- I hvilken grad nevner KVU/KS1-dokumentasjon kulturminner?
- Inneholder omtalen av kulturminner en substansiell diskusjon av temaet?
- Hva betyr funnene for fremtidig kvalitetssikring?

#### **4.3.1 I hvilken grad nevner KVU/KS1-dokumentasjon kulturminner?**

Det første spørsmålet er om KVU/KS1-dokumentasjon nevner kulturminner. KVU/KS1-dokumentasjon er blitt prosessert med programvare som registrerer frekvensen av gitte ord. Ordene er hentet fra en søkeordliste relatert til kulturminner. Treff er blitt gjennomgått manuelt. Ved å ta utgangspunkt i en søkeordliste ble det mulig å jobbe med en stor mengde tekst på en strukturert og effektiv måte. Funnene viser at kulturminner ikke er vektlagt som et viktig aspekt i seg selv i disse dokumentene. Det finnes typisk ikke i

innholdsfortegnelsen, sammendrag og lignende viktige deler av et dokument, der en kan forvente å finne sentral informasjon. De generiske søkene resulterte allikevel i en rekke treff på kulturminnerelaterte ord som brukes på ulike måter.

#### **4.3.2 Inneholder omtalen av kulturminner en substansiell diskusjon av temaet?**

For det andre studerte artikkelen i hvilken grad omtalen av kulturminner inneholder en substansiell diskusjon av temaet. Krav til substans reduserte antall treff i ordtellingen for det valgte prosjektet betydelig. Resultatene fra denne analysen har vært overraskende klare, og viser at sentrale verdier i prosjekter vedrørende kulturminner ikke har vært gjenstand for en reell, faglig fundert analyse. Den kvalitative analysen viser at KVU/KS1-dokumenter ikke vektlegger kulturminneverdier. Når kulturminner diskuteres, er det hovedsakelig med hensyn til kostnader og administrative prosedyrer.

Dokumentene svarer på deres mandat som er å vurdere kvantifiserbare kostnader for de aktuelle prosjektene. Formålet er å unngå kostnadsoverskridelser og velge investeringsprosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Imidlertid svarer de ikke godt nok til den komplekse virkeligheten, fordi dokumentene mangler en reell diskusjon av kulturminneverdier. Kulturminner har sentrale verdier som ikke er kvantifiserbare. Å se bort fra slike ikke-kvantifiserbare verdier påvirker evnen til å ivareta kulturminneverdier og til å nå formålet, som er å unngå kostnadsoverskridelser og velge investeringsprosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, totalt sett. Å overse kulturminners betydning og gjennomslagskraft i KVU/KS1-dokumentasjon er en feilvurdering og en mangel ved dokumentasjonen, i forhold til dens formål om å veilede beslutninger.

#### **4.3.3 Hva betyr funnene for fremtidig kvalitetssikring?**

Til slutt spør artikkelen hva funnene betyr for fremtidig tidlig fase kvalitetssikring av større offentlige investeringsprosjekter vedrørende betydelige kulturminneverdier. Anbefalingen er å inkludere kulturminneverdier som et eget tema i KVU/KS1-dokumentasjon. Slik det er nå er kulturminneverdier ikke tilstrekkelig dokumentert eller evaluert i disse dokumentene og det er ikke benyttet et presist fagspråk. Det er artikkelens mål å styrke bevisstheten rundt kulturminner i fremtidig KVU/KS1-dokumentasjon. Det er maktpåliggende at interessenter og beslutningstakere forstår at økonomisk analyse ikke kan dekke alle sentrale aspekter ved en beslutning. Økonomisk analyse besvarer ikke etiske dilemmaer vedrørende immaterielle, historiske eller arkitektoniske verdier. En styrket dokumentasjon av kulturminneverdier i KS1 eller subsidiært en økt bevissthet rundt slik dokumentasjons mangelfulle omgang med kulturminneverdier og deres potensiale vil kunne styrke kulturminnenes posisjon. Egnede evaluering av kulturminneverdier i tidligfase kvalitetssikring av større offentlige investeringsprosjekter vil kunne bygge opp under en hensiktsmessig forvaltning av kulturminneverdier i fremtiden. Det er i dag ikke samsvar mellom verdien som tillegges kulturminneverdier av samfunnet, eksempelvis gjennom lov, og den mangelfulle behandlingen av kulturminneverdier i offentlig investeringsanalyse. Kulturminneverdier bør vektlegges mer i fremtidig tidligfase kvalitetssikring av større offentlige investeringsprosjekter, eventuelt

bør en sikre at kulturminneverdier vurderes på annen måte i beslutningsprosessen.

Et betimelig, kritisk spørsmål er om et styrket rammeverk for eller økt vektlegging av kulturminner i KS-ordningen kan ende opp som lite mer enn nok et punkt som skal hakes av. Den potensielle slagsiden vil i så fall være at man legger til rette for maskespill, og dermed bidrar til å dekke over mangelfull vurdering av kulturminner. Reell vurdering må være målet, og en bør være klar over og styre unna slike mulige fallgruver.

Hensikten med artikkelen var å studere kulturminneverdier i offentlig investeringsanalyse. I henhold til resultatene er kulturminner nevnt, men sjelden betydelig diskutert, i KVVU/KS1-dokumentasjon. Artikkelen har også avdekket språk relatert til kulturminner i tidligfase kvalitetssikring av større offentlige investeringer. Kulturminner blir typisk diskutert ved hjelp av ikke-spesifikt språk i stedet for et fagspesifikt språk. To tendenser er tydelige fra søkeordrangeringen. Det er flere treff for overordnede, godt etablerte tekniske/profesjonsrelaterede termer, for eksempel «Arkitekt». Det er færre treff for ord som går inn i temaet og beskriver bygningsdetaljer, konstruksjon, bygningskomponenter, arkitektonisk kvalitet og urbanisme. Dokumentene anvender ikke i vesentlig grad det som anses som veletablerte begreper i dagens kulturminnevern. Når kulturminneverdier diskuteres, vektlegges lovverk og problemer dette kan skape i en byggeprosess. Ny kunnskap i denne artikkelen er tilnærmingen til KVVU/KS1-dokumentasjons omtale av kulturminner, og innsikten dette har gitt om manglende substans i slik omtale. Resultatene kan gi verdifull innsikt til dem som jobber med KS-ordningen, samt til alle som jobber med kulturminner knyttet til offentlig forvaltning.

#### **4.4 Den glemte kostnaden når staten bygger nytt**

«Den glemte kostnaden når staten bygger nytt» (Stendebakken, 2018b) er en forskningsrapport som undersøker diskusjon av kostnader for fraflyttede vernede bygninger i KVVU/KS1-dokumentasjon. I KVVU/KS1-utredninger, kan en velge å definere ut kostnader som ikke anses relevante, fordi de ikke er del av det prosjektet som utredes. Mitt inntrykk etter å ha lest en rekke av disse dokumentene, var at kostnader for (potensielt) fraflyttede vernede bygninger typisk defineres ut av kalkylen. Dette er til dels forståelig i arbeidet med isolerte prosjekter, men kan føre til mindre enn optimale løsninger for offentlige forvaltere slik som Statsbygg. Samtaler med Statsbygg tydeliggjorde at kostnader for fraflyttede vernede bygninger er en problemstilling Statsbygg anså det som verdifullt å undersøke nærmere. Som forvalter av en rekke fraflyttede bygninger, er Statsbygg direkte involvert i rehabilitering og reaktivisering av fraflyttede vernede bygninger.

Forskningsdesignet ble tildelt midler over forskningsprogrammet Concepts budsjett for 2017. Forskningsdesignet er en dokumentgjennomgang av KVVU/KS1-dokumentasjon vedrørende vernede bygninger, der rapporten undersøker om følgekostnader for fraflyttede bygninger er tatt i betraktning.

Samfunnsøkonomisk analyse presenterer ikke en objektiv sannhet, og den er ikke en krystallkule. Samfunnsøkonomisk analyse er et velprøvd verktøy som er prisgitt de faktorer en velger å ta med i beregningen. Derfor er det et verktøy som tydeliggjør premissgivende valg og prioriteringer, og konsekvenser av disse prioriteringene. Brukt på byggeprosjekter vil en ofte ha problemer med å identifisere, kvantifisere og prissette alle relevante virkninger. Blant annet er det ikke tradisjon for å inkludere kulturminneverdier (Stendebakken og Olsson, 2017c). Det er utfordrende å inkludere ikke-kvantifiserbare verdier i samfunnsøkonomisk analyse. Denne utfordringen er blitt brukt for å forklare mangelfull inkludering av kulturminneaspektet i slik analyse. Begrunnelsen holder imidlertid bare delvis, og da i hovedsak for verdiene, den i hovedsak ikke-kvantifiserbare «nyttene» i samfunnsøkonomisk analyse, tilknyttet de vernede bygningene. En mangler per i dag gode verktøy for å vurdere nytten av vernede bygninger. Når det kommer til kostnad derimot, er denne mulig å regne på, og egnet for inkludering i samfunnsøkonomisk analyse. Allikevel er både nytte- og kostnadsperspektivet vedrørende vernede bygninger mangelfullt vurdert i offentlig investeringsanalyse.

Rapporten forutsetter dagens frednings/vernepraksis, og de kostnader denne medfører, og problematiserer ikke den grunnleggende nytten av formelt kulturminnevern. Formelt vern prøves i dag ikke fortløpende mot kostnad. Samtidig er det et stort spenn i kvaliteten på vernede eiendommer, og kostnadene forbundet med vern kan tidvis være vanskelige å forsvare (Nilsen og Reiersen, 2010). For de vernede eiendommene det sees på i denne rapporten er problematisering av det formelle vernet i seg selv ikke en påtrengende problemstilling; det dreier seg typisk om velkjente formålsbygninger av høy kvalitet og med bred appell, slik som Nasjonalgalleriet.

Gjennomgang av KVV/KS1-dokumentasjon er hoveddelen av rapporten. Hovedkilde for data er Concept-programmets database Trailbase. Concept får tilsendt KS-dokumentasjon fra de aktuelle institusjonene, og samler denne innsendte informasjonen i databasen. Databasens prosjektoversikt er gjennomgått, og alle prosjekter for bygninger utført av Norges to største eiendomsforvaltere, Forsvarsbygg og Statsbygg, er valgt ut for grovsiling. Datagrunnlaget omfatter mesteparten av den bygningsrelaterte KVV/KS1-dokumentasjon som er utført. Grovsilingen innebar å teste om de aktuelle byggeprosjektene inkluderte bygninger med vern, og om disse bygningene representerte et teoretisk mulig potensiale (ikke var åpenbart uegnet) for videre bruk/bruk til formålet; det behovet som KVV/KS1 vurderer alternativer for å dekke. Informasjon om hvorvidt prosjektene inkluderer bygninger med formelt vern er hentet fra Riksantikvarens kartbaserte database over alle objekter med noen form for formalisert vern, «Askeladden» (2017).

Opprinnelig var intensjonen å undersøke prosjekter fra både Statsbygg og Forsvarsbygg. Det var imidlertid kun ett byggeprosjekt i regi av Forsvarsbygg som inkluderte vernede bygninger, prosjektet for ny kampflybase. De aktuelle vernede bygningene er åtte relativt små Messerschmittthangarer fra annen verdenskrig, som i dag er ute av bruk. Disse er for denne rapporten vurdert som åpenbart uegnet for verdibevarende oppstalling av et større antall moderne

kampfly. Prosjektet ble derfor valgt bort fra datasettet for denne rapporten, og er det eneste prosjektet som er ekskludert fra rapportens datasett fordi det er vurdert åpenbart uegnet for den aktuelle bruken. Ett prosjekt ble tatt ut fra datasettet fordi det ble for overordnet for denne forskningsrapporten; 217 Fengselkapasitet Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene. Tematikken gikk mer på overordnet kapasitet enn på å løse et konkretisert behov. Siden databasen er avhengig av at institusjonene selv sender inn aktuelle KS-rapporter, er datasettet supplert med noe dokumentasjon som er åpent tilgjengelig på internett (KVU Nationaltheatret), og der det er gitt innsyn fra Finansdepartementet (KVU Den Nationale Scene), Statsbygg og Justisdepartementet (begge de to siste KVU Bergen tingrett). Slik innsamling er avhengig av at dokumentenes eksistens er kjent for rapportforfatter. For de tre KVU-rapportene, lå KS1-dokumentasjonen i Trailbase, men ikke KVU-dokumentasjonen. Dokumentene er gjennomgått ved at de er blitt lest av rapportforfatter. Vedlegg som er tilgjengelige åpent på Internett, via databasen eller oversendt etter innsynsforespørsel (for KVU fra Finans- og Justisdepartementet), er også gjennomgått. Dokumentene er kontrollert for drøfting av kostnader tilknyttet (potensielt) fraflyttede vernede bygninger. Rapporten undersøkte også rehabiliteringskostnader for prosjekter utført av Statsbygg, ved hjelp av informasjon fra deres database «Erfaringsdatabasen». Formålet er å vise kostnader for rehabilitering; Dette kan både belyse eksempler på kostnad for rehabilitering, i forhold til nybygg, og det kan belyse hvilken størrelsesorden eventuelle oversette følgekostnader for fraflyttede vernede bygninger kan være i.

Ved gjennomlesningen ble det også gjort andre funn som kan belyse utfordringer med fraflyttede vernede bygninger. Disse er inkludert i rapporten, i den grad det ble vurdert hensiktsmessig. Rapporten peker på tendenser og øvrige funn i forhold til vurderingen og diskusjonen av, samt holdningen til, vernede bygninger.

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

#### **4.4.1 Kostnader for fraflyttede vernede bygninger**

Denne rapporten undersøker diskusjon av kostnader for fraflyttede vernede bygninger i KVU/KS1-dokumentasjon. Hensikten har vært å undersøke hvordan slike følgekostnader tas hensyn til når konseptet nybygg (og dermed fraflytting) vurderes opp mot fortsatt bruk av en vernet bygning i tidligfase av større statlige investeringer. For flertallet av dokumentene er det ikke funnet omfattende diskusjon av kostnaden av fraflyttede vernede bygninger. Unntaket er KVU/KS1 for Tullinløkkaområdet.

Der det er funnet diskusjon av kostnaden av fraflyttede vernede bygninger, er det i hovedsak vurdert salgspris. Rapportens hovedfunn er at diskusjonen av



kostnader for fraflyttede vernede bygninger i KVU/KS1-dokumentasjon er mangelfull, i mange tilfeller i realiteten fraværende. Kostnader for fraflyttede vernede bygninger er en blindside i konseptvalgutredninger, som har potensiale til å svekke kvaliteten på den foreliggende dokumentasjonen og beslutningene den danner grunnlag for.

Dersom en ser bort fra kostnader og usikkerheter forbundet med fraflyttede bygninger, skapes en kunstig tabula rasa situasjon, der nybygg og videreført bruk av vernede bygninger sammenlignes som om de begge er tenkte muligheter. I realiteten vil staten som eier av de fraflyttede vernede bygningene, i de fleste tilfeller måtte gjøre grep for videre bruk uansett. Et argument for å utelate kostnader for fraflyttede vernede bygninger fra den samfunnsøkonomiske analysen, er at staten står fritt til å gjøre hva den vil med bygningene, inkludert å selge dem. Det har imidlertid vist seg at staten ikke er en rent økonomisk optimaliserende aktør, som automatisk selger for å finansiere en ny anskaffelse. Dette tas det ikke tilstrekkelig hensyn til i dagens KVU/KS1-dokumentasjon.

Rapportens undersøkelse av kostnader for referanseprosjekter har vist at det er mulig å beregne kostnader for rehabiliteringsprosjekter. Disse beregningene er imidlertid ikke fra KS1. I KS1 gjøres det typisk grovere estimater for å velge konsept, mens mer detaljerte beregninger gjøres i KS2. Rammene satt etter KS2 treffer godt (Welde, 2017). Tidligere estimater er dessverre mindre treffsikre (Welde et al., 2014). Erfaringsmessig skjer det store endringer, i hovedsak økninger, mellom KS1 og KS2. Kostnader for rehabiliteringsprosjekter varierer kraftig, og slike prosjekter kan i vesentlig mindre grad enn nybygg kostnadsberegnes med utgangspunkt i enkle referansetall. Rehabiliteringsprosjekter har heller ikke den samme fleksibiliteten i gjennomføringen av et prosjekt som nybygg, for eksempel med bruk av kuttlistor som beskrevet av Olsson (2016), fordi kulturminneverdier skal bevares. Dette styrker viktigheten av treffende kostnadsestimater. Det finnes nyttige verktøy for å hente informasjon om referanseprosjekter, slik som Statsbyggs «Referansedatabasen». En grundig analyse av referanseprosjekter, slik at en dypere forståelse av disse kan sammenstilles med en teknisk analyse av potensielle rehabiliteringsprosjekter, også før konseptvalg er tatt, vil kunne bidra til et forbedret beslutningsgrunnlag i fremtidige prosjekter.

Det finnes utfordringer både ved å ekskludere og inkludere kostnader for fraflyttede bygninger i KVU/KS1. Dersom en ikke tar med kostnader i forbindelse med helt nødvendig pålagt istandsetting av fraflyttede bygninger, kan kalkylen bli urettmessig gunstig for nybyggalternativer, noe som kan hindre en ønsket, velkommen og egnet videre bruk av bygningene. Dette er et problem som bør løses. Samtidig kan det å ta med kostnader til rehabilitering også av fraflyttede bygninger, gjøre det u hensiktsmessig vanskelig å forsvare investering i nødvendige, nye formålsbygninger. Tradisjonsrike institusjoner og vernede bygninger i kontinuerlig bruk er ikke tjent med unødvendige fraflyttinger begrunnet i en mangelfull kalkyle, men de er heller ikke tjent med å bli sementert i en dyade der institusjon og bygning ikke lenger fungerer godt sammen, fordi en endret kalkyle løfter frem videre drift i eksisterende bygninger



som det eneste fyllestgjørende. Den samfunnsøkonomiske analysen kan ikke og bør ikke bære alt ansvar for anbefaling av alternativ og endelig beslutning. Den samfunnsøkonomiske analysen er som nevnt et verktøy, ikke en krystallkule. Politikere, som tar den endelige beslutningen, vektlegger analysen, men de er ikke bundet av den.

Tidligere KVV/KS1-dokumentasjon viser at det er mulig å tilsidesette samfunnsøkonomiske anbefalinger dersom det er politisk vilje for det, slik som ved beslutningen om å flytte Norges veterinærhøgskole (NVH) til Ås og Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Her avvek politiske føringer fra den samfunnsøkonomiske analysens anbefalinger: Den samfunnsøkonomiske analysen anbefalte fortsatt lokalisering på Adamstuen.

Å la økonomisk analyse avgjøre, heller enn å veilede, konseptvalg er ikke poenget med KS-ordningen. Det ville heller ikke gi mening i prosjekter som de denne rapporten undersøker, der nytteeffektene i alt vesentlig er ikke-kvantifiserbare, samtidig som det dreier seg om bredt anerkjente samfunnsinstitusjoner. En bør derfor ikke frykte at inkludering av kostnaden av fraflyttede bygninger i KVV/KS1-dokumentasjon skal umuliggjøre nybygg. At en frykter informasjonens påvirkningskraft bør ikke være et argument for å utelukke, men tvert om et argument for å inkludere sentral informasjon for beslutning om konseptvalg. Beslutningstagere bør ha solid tilgang på kvalitetssikret informasjon. En bør derfor, i informasjonsinnhenting vedrørende konseptvalg for større statlige investeringer som berører vernede bygninger, etterstrebe en analyse, et grunnlag for analyse og et samlet beslutningsgrunnlag som i stor grad speiler virkeligheten, ved å ta de vesentligste forhold med i betraktning. Hvorvidt den økonomiske analysens anbefaling fortsatt vil fremheve det reelt sett beste alternativet for flertallet av de berørte, er utfordringer en bør ha et bevisst forhold til. Å være bevisst svakheter i anvendelsen av samfunnsøkonomisk analyse er i seg selv et botemiddel. Ved fraflytting av bygninger som kan sies å være nasjonale monumenter, er etterbruk og kostnaden av fraflytting forhold en bør ta med i betraktning. Å teste muligheter for etterbruk/videre bruk i en konseptvalgsfase, kan rede grunnen for en konstruktiv, offentlig debatt videre, og avverge konseptvalg som på sikt viser seg unødig kompliserte og fordyrende.

#### **4.4.2 Forholdet mellom Statsbygg og institusjonene**

Statsbyggs interne instruksjoner tar utgangspunkt i fortsatt bruk, og ved udekkede behov testes mulige løsninger i eksisterende bygninger først. Statsbyggs tilnærming skiller seg fra KS-ordningens konseptvalgsfase, der alternativene stiller likt, ved at videreført bruk av en eksisterende bygning ikke tillegges merverdi eller andre fordeler kontra nybygg, og nybygg ikke belastes følgekostnadene for fraflyttede vernede bygninger.

En viktig årsak til at kostnaden av fraflyttede vernede bygninger ikke er blitt vektlagt i større grad, kan være relasjonen mellom institusjonene og forvalter. Denne rapporten har valgt å se nærmere på Statsbyggs rolle som forvalter, da de er en sentral forvalter av statlig eiendom, og er forvalter i all KVV/KS1-dokumentasjon i datasettet for denne rapporten. Det vanligste er at Statsbygg

forvalter eiendommene, mens institusjonene leier dem gjennom Statsbygg. KVV utarbeides gjerne internt i institusjonene. I og med at KVV, som slår an tonen for videre prosess, utarbeides internt i eller på oppdrag fra institusjonene, er det kanskje ikke overraskende at Statsbyggs totale ansvarsområde ikke kommer så godt frem i all KVV/KS1-dokumentasjon. En større helhetsforståelse i forhold til vernede bygninger kan fremmes på flere ulike måter, overordnet gjennom rammeverk som påpeker at og eventuelt hvordan potensielt fraflyttede vernede bygninger bør adresseres, og mer konkret ved at KVV/KS1 vurderer de økonomiske konsekvensene av valg vedrørende vernede bygninger involvert i KS1 gjennom prissatte virkninger, som denne rapporten er fokusert mot, og ikke-prissatte virkninger.

#### 4.4.3 Erfaringstall fra Statsbygg

To argumenter som sees gjennomgående i KVV/KS1-dokumentasjon, men som ikke nødvendigvis er så velfunderte, er at rehabilitering av en spesifikk bygning vil være for dyrt i forhold til nybygg, og at de vernede bygningene er for lite arealeffektive. Påstandene er typisk ikke testet gjennom en kostnadsberegning eller arealberegning basert på inngående kjennskap til den aktuelle vernede bygningen. For beregning av kostnader bør det foreligge en bygningsteknisk analyse tilpasset vernede bygninger. For brutto/netto-faktor bør denne regnes ut, fra tegningsmateriale av tilstrekkelig kvalitet. Et slikt detaljeringsnivå harmonerer ikke nødvendigvis med KS1, der en gjør grovere beregninger av kostnad og nytte for å foreta et konseptvalg. Dilemmaet er at grove beregninger av kostnad i et rehabiliteringsprosjekt, kan vise seg å være grovt misvisende. Det finnes eksempler i det gjennomgåtte materialet på at arealberegninger generelt er gjort på tynt grunnlag, men da typisk for bygninger som eies av andre enn staten (Et eksempel er fremtidig regjeringskvartal. I elektronisk vedlegg «Overordnet vurdering av eiendomsverdier i området ved Regjeringskvartalet» er det benyttet bruttoareal for eiendom «eid av oppdragsgiver» (Opak, 2013, s. 4-5), bruksareal fra Plan- og bygningsetaten for øvrige bygninger, med unntak av to bygninger, Møllergata 5 og Apotekergata 6, der areal er beregnet med utgangspunkt i situasjonsplan).

Rapporten har sett på erfaringstall fra Statsbygg. Disse viser at kostnadsnivået har et stort spenn avhengig av bygningene, at kvadratmeterkostnaden for rehabilitering kan være lavere enn for nybygg, på nivå med nybygg, og vesentlig høyere enn for nybygg, samt at fredede bygninger typisk er noe dyrere å rehabilitere enn bygninger som er vernet etter plan- og bygningsloven. Det er en grad av samsvar mellom rammer og forventet sluttkostnad for et flertall av prosjektene. Rammene er dog satt på et senere tidspunkt i prosjektplanleggingen enn KS1, når flere forutsetninger er kjent enn det som er vanlig på konseptstadiet.

Å undersøke brutto/netto-faktor for referanseprosjekter nærmere vil være interessant, fordi det i så stor grad påvirker kostnad gjennom antall kvadratmeter en vurderer at det er behov for. Et godt eksempel er Bergen tingrett, der KVV vurderte økt arealbehov ved videre bruk av den eksisterende, fredede bygningen kontra nybygg til flere tusen m<sup>2</sup>. Videre arbeid med erfaringstall kunne innebære mer detaljert studie av disse, for økt innsikt og

overførbarhet. Videre studier kan for eksempel innebære mer detaljert indeksering (basert på når kostnader påløper, ikke forenklet til år for ferdigstilling), å bryte opp kostnadene i ulike bygnings/prosjektelementer, og mer detaljert kunnskap om den opprinnelige bygningens formelle vern og tilstand: Hvilket omfang har vernet (eksteriør/interiør, hele eller deler av bygningen/prosjektet), og hvor mye vet en om bygningens tekniske tilstand? Er den fortsatt i drift, slik at en må gjøre en del antagelser, eller har en hatt mulighet til å fjerne nyere materialer og gjennomføre en teknisk tilstandsanalyse? Hva er i så fall tilstandsgraden(e)? Det kan også være interessant å sette informasjon om byggemåte, opprinnelig byggeår, stilart og bruk sammen med kostnadstall.

#### **4.4.4 Samfunnsøkonomisk analyse og «verdien av vern»**

Ikke all KVVU/KS1-dokumentasjon kommer med en entydig anbefaling. Særlig gjelder dette i berøring med verdispørsmål, der sentrale avveininger bør gjøres av beslutningstager. Verdispørsmål kan belyses, men ikke besvares gjennom samfunnsøkonomisk analyse. Avveininger rundt videre bruk/raflytting/etterbruk av vernede bygninger, kan være et eksempel på slike verdispørsmål. Det refereres i de studerte tekstene til «verdien av vern» (Domstoladministrasjonen, 2016, s. 2). Formuleringen er noe forfeilet. Det juridiske vernet i seg selv er jo ikke formålet med vernet: Formålet med vernet er å beskytte de vernede bygningenes historiske og arkitektoniske kvaliteter. Etter å ha lest KVVU/KS1-dokumentasjon for sentrale verk innenfor nasjonens arkitekturarv, er konklusjonen: Det er nødvendig å diskutere verdiene vernet beskytter, bygningenes kvaliteter og potensiale, på en tydeligere, mer konkret og fagmessig måte. Dokumentasjon og diskusjon av verdiene vernet beskytter, utmerker seg som en mulighet for videre forskning med utgangspunkt i denne rapporten. KVVU/KS1-dokumentasjonen for Tullinløkkaområdet og dennes omtale av bygningene i Tullinløkkaområdet er et eksempel på hvordan dette kan gjøres.

Antallet vernede statlige bygninger har økt dramatisk de siste to tiårene. Økningen i vernede bygninger har bidratt til å legge press på kulturminnevernet. Det etterspørres verktøy og rammer for å måle nytten av vernede bygninger opp mot kostnad. Slike verktøy finnes ikke i dag, og det er ikke et tema for rapporten. Å måle ikke kvantifiserbar nytte opp mot kostnad er en kontinuerlig utfordring i samfunnsøkonomisk analyse, som er blitt løst ulikt for de respektive prosjektene: I KVVU for fremtidig regjeringskvartal (Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS, 2013) ble verdien av bevaring implisitt vurdert til mindre enn 400 og 250 millioner (henholdsvis H-blokken og Y-blokken), i KS1 for Tullinløkkaområdet til mer enn 1,5 mrd. kroner (Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, 2017).

Rapportens hovedkonklusjon er at kostnadene for raflyttede vernede bygninger ikke tas i betraktning. Denne praksisen bør endres, fordi den kan skjule enorme følgekostnader. Dersom KVVU/KS1-dokumentasjon inkluderer kostnaden av å ivareta kulturminner, bør en for en balansert fremstilling også vurdere nytten av å ivareta kulturminner. I mangel av tilstrekkelige verktøy for kvantifisering av kulturminneverdier, bør de vurderes kvalitativt, men på en vesentlig grundigere

måte enn det som er tilfelle i størstedelen av den gjennomgåtte KVU/KS1-dokumentasjonen.

#### 4.5 Fraflyttingens pris

Artikkelen «Fraflyttingens pris» er skrevet for Norske arkitekters landsforbunds fagtidsskrift «Arkitektur N», og formidler utvalgte deler av forskningen i rapporten beskrevet over, «Den glemte kostnaden når staten bygger nytt» (Stendebakken, 2018b). Funn i rapporten er vektlagt fremfor metodisk og teoretisk rammeverk. Artikkelen ser spesifikt på ett tema, vurdering av kostnader for fraflyttede vernede bygninger, som er hovedtemaet i forskningsrapporten. Artikkelen er skrevet med ønske om å nå ut med forskningen til et bredere publikum. Et viktig aspekt i artikkelen er derfor hvilke praktiske konsekvenser og implikasjoner funnene har.

Et presist fagspråk er et viktig verktøy. Samtidig kan ulike definerte former for formelt vern virke forvirrende, når en uansett ønsker å favne alle typer formelt vern. Det strengt definerte fagspråket som brukes innen kulturminnevern, kan virke ekskluderende på viktige røster utenfra, også for arkitekter som ikke jobber direkte med kulturminnevern. «Historiske bygninger» er et forståelig begrep som favner et vidt spekter av bygninger med definert kulturminneverdi, som er egnet i et offentlig ordskifte om arkitektur. Det er imidlertid ikke et strengt avgrenset begrep, derfor bruker jeg også definisjonen formelt vernede bygninger, der det er hensiktsmessig. Artikkelen formidler hovedfunn fra rapporten, at staten i liten grad tar hensyn til kostnaden for fraflyttede vernede bygninger ved vurdering av nybyggalternativ. Det kan føre til at nybygg fremstår som mer økonomisk attraktive enn de faktisk er når alle kostnader tas i betraktning.

Wergeland og Braathen (2016) peker på funksjonalistisk dogmetankegang som en årsak til at så mange sentrale verk innenfor arkitekturarven nå er truet av fraflytting eller til og med rivning. Artikkelen fremholder at for ensidig prosjekttankegang er en faktor å regne med. Som arkitekt er det lettere å flytte streken på arket enn veggen i virkeligheten. Slik er det også innenfor andre fag. Samfunnsøkonomisk analyse av større statlige byggeprosjekter som berører vernede bygninger, bør etterstrebe en grundig kalkyle, for å unngå store følgekostnader i fremtiden og ubotelig skade på arkitekturarven helt fra detaljnivå og opp til byplanen. Arkitekter kan bidra ved å delta i offentlige beslutningsprosesser med sin fagkompetanse. Begreper og komplekse beregninger fra samfunnsøkonomien kan virke både tillitsvekkende og avskrekkende, men bør ikke hindre arkitekter fra å diskutere arkitektur på et konseptuelt nivå, relatert til statlige beslutningsprosesser, før beslutning er fattet. Det er i overkant naivt å tro at arkitektenes fagkunnskap og evne til tolkning og formidling av arkitektur, med letthet kan inkluderes i kvalitetssikringsdokumentasjon som i hovedsak er utviklet for å unngå budsjettsprek. Det er selvfølgelig viktig i en anskaffelsesprosess at en ikke bare får riktig pris, men også riktig vare, både for den enkelte institusjon og for samfunnet. Dersom en samfunnsøkonomisk analyse eller et klimaregnskap kommer til at det gunstigste er å forkaste en eksisterende bygning som er sentralt beliggende, brukbar, av høy bygningsmessig kvalitet og knyttet til

institusjonens og samfunnets identitet, kan det være verdt å forsikre seg om at de viktigste faktorene er tatt med i den samfunnsøkonomiske analysen. Det er mer kraftfullt å delta i slike prosesser så tidlig som mulig, enn å protestere på fattede beslutninger og prosjekter som er igangsatt. Ved å delta i prosessen så tidlig som mulig, kan arkitekter få større påvirkningskraft.

## **5 Diskusjon - Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger?**

Det overordnede formålet for avhandlingen er å styrke forvaltningen av vernede bygninger. Avhandlingen begrenser seg ikke til kulturminneforvaltningen, men inntar et videre perspektiv og ser på samfunnets overordnede forvaltning av vernede bygninger. Avhandlingens problemstilling er hvordan ulike fagfelt forstår og analyserer vernede bygninger i dag. For å besvare problemstillingen, har avhandlingen formulert tre forskningsspørsmål, som diskuteres punktvis nedenfor, før avhandlingen samler trådene til avsluttende diskusjon av problemstilling, formål, konklusjon, og peker på muligheter for videre forskning.

### **5.1 Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innenfor kulturminnevern?**

Innen kulturminneforvaltningen analyseres vernede bygninger typisk ved hjelp av mangefasetterte analyseverktøy som vektlegger historiske kvaliteter og historisk dokumentverdi. Det finnes en rikholdig underskog av analysevarianter, hos ulike antikvarer, fagmiljøer og kulturminnevernkonsulenter.

Litteraturstudien og rammeverket som ble utviklet i «Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic buildings» viser at analyser av kulturminner typisk har en rekke aspekter, er grundige og faglig fundert. Økonomi er typisk ikke vektlagt, men dette er i ferd med å endres. På tross av at arkitektur er en sentral kulturminneverdi, har kulturminnefaglige evalueringer en svakere vektlegging av arkitektonisk kvalitet og beslektede aspekter slik som kunstnerisk og estetisk kvalitet. Denne undervurderingen kan knyttes opp mot en generell subjektivering av kunstopplevelsen, samtidig er grunnlaget for å jobbe med kunst, estetikk og arkitekturens fenomenologi er at det finnes allmenngyldige kunstneriske kvaliteter.

### **5.2 Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger innen arkitektur?**

Refleksjonen over arkitektonisk kvalitet i lys av Gadamers tekst har en ontologisk tilnærming, som undersøker hva som eksisterer og hierarkiet i disse eksistensene. Denne tilnærmingen innebærer at både vern og aktivisering av vernede bygninger er avhengige av bygningens eksistens. Gadamers hermeneutikk tar et klart standpunkt i forhold til vernede bygningers arkitektoniske kvaliteter. At arkitekturens (kunstverkets) meningsinnhold tydeliggjøres, og overordnes andre aspekter ved arkitekturen (kunstverket), virker klargjørende. Det er maktpåliggende at dette meningsinnholdet er foranderlig, og til enhver tid nåtidig.

Hermeneutikkens overordnede tilnæringsmåte for å forstå et verks meningsinnhold, der helheten forstås via detaljene, og detaljene med bakgrunn i helheten, er relevant for vernede bygninger. Bygningsdetaljene og overflatene blir studert så nitid, at den fordypede betrakter kan gå glipp av helheten som ordner og samler det hele. Denne helheten risikerer å falle bort dersom det kun er involvert detaljorienterte spesialister i forvaltningen av vernede bygninger, og

ikke helhetsorienterte fagpersoner. Hermeneutikkens søken etter dypere mening og Gadammers sannhetsbegrep svarer godt på behovet for å gripe det ikke-fysiske, helt sentrale, i en bygning, tonen som ringer i brystet når du går gjennom rommene.

Arkitekter er involvert i utviklingen av flere av KVU/KS1-rapportene denne avhandlingen undersøker, og KVU/KS1-dokumentasjonen arkitekter har vært med på er både blant dem med sterkest og svakest behandling av kulturminneverdier. I «Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic buildings» er det referert til arkitektens bruk av estetisk kommunikasjon, intuisjon og taus kunnskap: Arkitekter har fagspesifikke og informasjonstette verktøy som også kommuniserer ordløst, slik som tegninger, modeller og bilder. Disse verktøyene kreves det særskilte ferdigheter for å bruke og lese. Det er forståelig at slike verktøy ikke brukes alene i analyse av arkitektur der formålet er dokumentasjon og kommunikasjon med legfolk, allikevel er det overraskende at de er benyttet i så liten grad.

I faglitteratur innen arkitektur er det dokumentert et presist fagspråk for eldre bygninger (Gunnarsjaa, 2007). Dette fagspråket er mye brukt innenfor kulturminnevern, men er ikke kjent for alle arkitekter, fordi mange av betegnelse, slik som for ulike eldre vindushaspetyper, er så spesifikke at de ikke har relevans for nyere bygninger. Arkitekter med liten erfaring med eldre bygninger, vil ikke nødvendigvis ha erfaring med dette fagspråket heller.

Gadammers tekst har bidratt til å belyse arkitekturens egenskaper. Arkitektur har en kunstnerisk dimensjon, som vises i hvordan arkitekturen påvirker oss gjennom kunstopplevelsen. Den kunstneriske dimensjonen er sentral, fordi den påvirker følelser, tanker og dermed fremferd. Arkitekturens kunstneriske kvaliteter kan for eksempel gi samfunnet tryggere eller farligere byer. Analyse av arkitektur bør i større grad inkludere bygningers kunstneriske kvaliteter og fenomenologi, særlig når arkitekter samarbeider med andre fagmiljøer. Det er overraskende å se at også i KVU/KS1-dokumentasjon forfattet av arkitekter, kan den arkitektoniske (og den kulturminnefaglige) analysen være svak. Det er vanskelig å forstå at det kan skje med kompetente arkitekter med på laget, og årsakene til denne forstemmende mangelen kan være et interessant tema for videre forskning. En mulig forklaring er at øvrige konsulenter stoler på at arkitektene ivaretar arkitekturaspaket, mens arkitektene er opptatt av å svare til det gjeldende formatet.

For å oppsummere har arkitekter ordløs kunnskap og bruker mye estetisk kommunikasjon, som det kreves ferdigheter for å kunne lese og forstå fullt ut. Arkitekturfaget har også, tradisjonelt sett, et svært presist språk for bygningsdeler i eldre bygninger, som i dag brukes i kulturminnevernet. Erkjennelsen av arkitekturens fenomenologi, bevisstheten rundt denne og evnen til å kommunisere slike kvaliteter utad, er en ferdighet arkitekter blir øvet i gjennom utdanning og som er en sentral del av arkitektens praksis. Fenomenologien har potensiale til å være arkitekturs fremste bidrag til en kunnskaps- og ferdighetsbasert, holistisk tilnærming til vernede bygninger.



### 5.3 Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger i offentlig investeringsanalyse?

Offentlig investeringsanalyse er utviklet med hensyn på kostnader og favoriserer kvantifiserbare effekter. Det er viktig at større statlige investeringer kvalitetssikres. Samtidig påvirker de beslutningene som tas, vesentlige kulturminner med bred forankring i samfunnet. Dette sees på de offentlige debattene rundt en rekke omdiskuterte fraflyttinger av vernede formålsbygninger. Vernede bygninger inkluderes i varierende grad i KVU/KS1-dokumentasjon i dag. Mens vurderingen av kulturminneverdier i KVU/KS1 i begynnelsen var svært mangelfull, er det i nyere KVU/KS1-dokumentasjon en styrket omtale av kulturminner. Det er allikevel totalt sett ikke tilstrekkelig bevissthet rundt vernede bygninger, deres verdier, potensiale for bruk eller følgekostnader. Samtidig er bevisstheten rundt vernede bygninger økende i offentlig investeringsanalyse, og særlig Tullinløkkaprojektet hadde en styrket behandling av slike verdier. Det gjøres også andre grep, slik som at fortsatt bruk av den vernede bygningen er en gitt rammebetingelse. Dette ble gjort både for Nationaltheatret og Den Nationale Scene i Bergen. Å forutsette fortsatt bruk fjerner imidlertid ikke behovet for å dokumentere kulturminneverdier i vernede bygninger, det er minst like viktig med bevissthet rundt potensiale, sårbarhet og verdifullhet ved fortsatt bruk.

Det er et økende press på kvantifisering av kulturminner. Riksantikvaren er i ferd med å imøtekomme dette. En slik brobygging mellom kulturminneverns kvalitative og offentlig investeringsanalyses kvantitative tilnærminger bør foregå fra begge hold. KS-ordningen og samfunnsøkonomiske analysemiljøer bør være åpne for en annen måte å analysere, dokumentere og kommunisere verdi på enn de er vant til. Å inkludere kulturminnevernets vurderinger i offentlig investeringsanalyse basert utelukkende på kvantifiserbare verdier og samfunnsøkonomisk analyse, er farlig fordi det kan føre til at de kulturminnevernfaglige vurderingene utelates. Om en kulturminnefaglig fundert forvaltning og bruk av en eiendom viser seg å være et samfunnsøkonomisk gunstig alternativ, slipper en å sette økonomistyring opp mot kulturminneforvaltning. Samtidig er det urimelig å gjøre slik lønnsomhet til et krav: En vernet bygning er vurdert å ha anselige immaterielle verdier. Disse har en egenverdi som også bør diskuteres, i kraft av seg selv, ikke bare der økonomien ikke svarer seg sammenlignet med nybygg. Det blir feil å forvente at forvaltning av den arkitektoniske og kulturhistoriske bygningsarven skal gjennomføres uten økonomisk meranstrengelse. Det er allikevel dette det i praksis legges opp til i KS-ordningen i dag.

Et åpenbart forsvar mot denne avhandlingens kritikk av KVU/KS1-dokumentasjonens diskusjon av vernede bygninger, er at slik dokumentasjon må ta så mange hensyn: Vernede bygninger er bare et av mange aspekter, og det er ikke rom for omfattende utredninger. Slik argumentasjon holder ikke. Vernede kulturminner er beskyttet ved lov. De er viktige ankerfester for kulturen og dermed samfunnet. Ivaretagelse av kulturminner er del av normative krav i KVU/KS1 vedrørende vernede bygninger. Det er kanskje ikke plass til å si så mye om vernede bygninger i denne typen dokumentasjon, men det som sies bør være



Diskusjon - Hvordan analyseres verdier i vernede bygninger?

av høy kvalitet slik at det gir beslutningstagerne nok, korrekt informasjon, og unngår feilinformasjon, antagelser og tomme fraser.

## 6 Konklusjon

Avhandlingen har vist hvordan kulturminner analyseres innenfor kulturminnevern, arkitektur og offentlig investeringsanalyse. Det har fremkommet store forskjeller i hvordan disse fagfeltene vurderer kulturminner, samtidig som det ikke er gitt at svakheter i en analyseform avhjelpes ved å hente inn ytterligere informasjon gjennom andre tilnærminger. Dermed kan ulikheter mellom analyseformer medføre vilkårlighet i forvaltningen av vernebygninger.

Avhandlingen har sett på noen av de mest omdiskuterte beslutningene vedrørende vernebygninger i Norge det siste tiåret, og slik knyttet avhandlingen opp mot praksis. Avhandlingen har også gått inn i grunnleggende filosofiske og faglige spørsmål. Resultatet er en økt innsikt i forståelsen av kulturminner innenfor kulturminnevern, arkitektur og offentlig investeringsanalyse. Denne innsikten åpner for økt dialog og samarbeid. I forvaltningen av sentrale vernebygninger har en rekke gode hensikter fått utilsiktede effekter. Gode intensjoner om objektivitet i vurderingen har underminert arkitektonisk kvalitet til fordel for kulturhistorisk kvalitet. Betimelige grep for å sikre god økonomi i prosjekter har oversett viktigheten av arkitektonisk kvalitet og kulturminneverdier i byggeprosjekter vedrørende vernebygninger. Ensidig prosjektanekgang har gitt økonomiske analysemiljøer og kvalitetssikrere skylapper, slik at de har sett bort fra vesentlige følgekostnader i noen av de samme prosjektene. Resultatet er ti fraflyttede vernebygninger bare i Oslo; bygninger som det mest sannsynlig kommer til å koste milliarder å aktivisere. Slik kan det ikke fortsette.

Undertegnede er selv arkitekt, og har betraktet andre fagområder som jobber med kulturminner, med utgangspunkt i arkitekturfaget. Det er betimelig å spørre om avhandlingen avdekker reelle svakheter, eller om egen fagbakgrunn har fått uforholdsmessig mye påvirkning på hva som anses å være viktig i større statlige byggeprosjekter. Jeg støtter viktigheten av god økonomi og å møte samfunnets behov i større, offentlige byggeprosjekter. KVU/KS1-dokumentasjon skal dekke over mange fagfelt, og først og fremst bidra til å dekke et definert behov i fremtidens samfunn. Samtidig er det legitimt å kreve forsvarlig analyse av vernebygninger i de gjennomgåtte prosjektene. KVU/KS1-dokumentasjonen denne avhandlingen undersøker er ikke for faglig omdiskuterte fredninger der det kanskje gikk litt fort i svingene, tvert om. Byggeprosjekter inn under KS-ordningen er budsjetter som kan antas å overstige 750 millioner, med andre ord er det de største byggeprosjektene i landet, for viktige samfunnsinstitusjoner. Det er Nasjonalgalleriet, Kunstindustrimuseet, Samtidskunstmuseet (Norges banks annen bygning), Nasjonalmuseet - arkitektur (Gamle Norges bank), Jens Ulltveit-Moes paviljong tegnet av Sverre Fehn, Norges veterinærhøgskole på Adamstuen, Vikingskipshuset på Bygdø, Historisk museum, H-blokken, Y-blokken, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet på Victoria terrasse, Nationaltheatret, Studenterlunden, tidligere Norges geografiske oppmåling, Kunsthøgskolen i Oslo, Den nationale scene og Tingrettsbygningen i Bergen - med flere. Dette er helt sentral bygningsarv, beskyttet gjennom norsk lov og del av

norsk offentlig bevissthet. Da er det ikke godt nok at kulturminneverdier og arkitektur nesten ikke diskuteres i et flertall av rapportene. Det er forunderlig for meg å se den nasjonale bygningsarven bli ignorert i det direkte arbeidet med disse verdifulle vernede bygningene, som meg er del av det helt sentrale. Det offentlige ordskiftet viser at ikke-kvantifiserbare verdier står sterkere der enn i offentlig investeringsanalyse, og det virker for meg hensiktsmessig å styrke kompetansen på og vektleggingen av kulturminneverdier og arkitektur i offentlig investeringsanalyse. Selv om en har verktøy for å kvantifisere verdien av kulturminner, er disse verktøyene utilstrekkelige, og kan uansett ikke verdsette kulturminner uten å behandle dem som en vare. Dette skiller seg fra kulturminnevernets oppfatning av kulturarven som kulturell plattform for samfunnet. Dagens demokratier er historisk sett bygget på kulturelt fellesskap gjennom kulturelle uttrykk slik som språk, historie og byggeskikk. Derfor vil avhandlingen snu en eventuell kritikk begrunnet i faglig tilhørighet på hodet: Når samfunnsøkonomiske analysemiljøer kvantifiserer verdien av vernede bygninger gjøres dette uten grunnleggende forståelse for arkitektur og kulturminner og hvorfor de aktuelle vernede bygningene anses som særlig verdifulle. Samtidig som verdi er sentralt både i kulturminnevern og økonomi, har fagene ulik grunnleggende forståelse av verdi. Nettopp verdisynet hindrer dialog, og det er vanskelig å se at en kan få til nærere samarbeid uten å diskutere verdi overordnet, og akseptere forskjeller mellom fagene.

Uavhengig av eget faglig ståsted og forforståelse, har beslutningstagere og andre som er involvert i utviklingen av et prosjekt mye å vinne på å få mest mulig kritisk informasjon i forkant av en beslutning. Kulturminnevern har derfor mye å vinne på vurdere arkitektonisk kvalitet og økonomi i større grad, og arkitektur på å bidra med sin profesjonsspesifikke kompetanse og gå i dialog med andre fagfelt. Offentlig investeringsanalyse kan tilby beslutningstagere et grundigere beslutningsgrunnlag, og slik bidra til å skåne dem og samfunnet forøvrig for overraskende, omfattende følgekostnader, utmattende offentlige debatter og kunnskapsløs ødeleggelse av sentrale kulturminner. Ved å legge til rette for et bredere perspektiv i offentlig investeringsanalyse og åpne opp for andre vurderingsformer som et supplement, kan fremtidige beslutninger styrkes. Dette kan gjøres innenfor eksisterende rammeverk, der det er tydelig at sentrale forhold og normative behov slik som relevant lovverk, skal inkluderes. Det handler i stor grad om å nyttiggjøre seg eksisterende ressurser, slik som Riksantikvaren, isteden for å oppfatte antikvariske myndigheter som en byråkratisk hindring.

Denne avhandlingen har vært tidlig ute med å påpeke følgekostnader for fraflyttede vernede bygninger, en kostnad fagmiljøene som anerkjenner og forvalter disse bygningene har sett konturene av lenge, men som først treffer offentligheten med full tyngde nå, som et titalls bygninger fraflyttes bare i Oslo, og kostnadene forbundet med dette kommer på dagsorden og vises i budsjettene. Vi står altså ovenfor en rekke fraflyttede vernede bygninger, som enten kan selges, slik at de ikke lenger er offentlige bygninger eid av fellesskapet, eller aktiviseres, gjerne med kostnadskrevende ombygginger, for offentlige midler. Dette er bygninger som er gode, vakre, og gjerne bygget for et spesifikt formål. Følgekostnader for fraflyttede vernede bygninger ble ikke tatt i

betraktning da flere av disse bygningene ble besluttet fraflyttet, derfor må vi isteden forholde oss til kostnadene nå: Ikke som tall i et regneark, men som høyst reelle utgifter.

Alternativet er å selge nasjonal arkitekturarv til høystbydende. Å privatisere offentlige monumentalbygninger kan endre hvordan vi forstår både byene som helhet, og enkeltbygningene de består av. Byene våre, som vi alle kan ferdes i, finnes både i gaterommene, i parkene og inne i allment tilgjengelige bygninger. En rekke av bygningene som er truet av fraflytting, slik som Nasjonalgalleriet, Museet for samtidskunst og Munchmuseet, er hittil oppfattet som en del av byen, fordi allmenheten har hatt tilgang. Derfor kan det å gi tilgang kun til en utvalgt gruppe frarøve byen viktige rom. At alle innbyggere i en by kan få adgang til noen av de vakreste rommene den har vitner om tillit og likeverd. Kjente bygninger er orienteringspunkter. Det har betydning om et gitt landemerke er et museum en har et forhold til, eller bare en stor privat bygning. Derfor kan endret bruk påvirke forståelsen av byene og landet.

Endret bruk av bygninger tegnet for spesifikke, offentlige formål, kan også påvirke evnen til å forstå enkeltbygningers bruk ut fra deres utseende. Vi har en tillært kunnskap om hvordan bygninger for gitte formål ser ut. Historisk sett har det vært forskjell på en bankbygning og en universitetsbygning. Det oppleves forutsigbart når sentralt plasserte, til og med opphøyde, bygninger som ser ut som museum og departement faktisk er museum og departement, ikke kontorer og leilighetskompleks. Ikke minst, at bygninger som gis en spesiell posisjon i byen, er offentlige. Å finne ny, passende bruk for fraflyttede vernede bygninger er utfordrende. Dette sees for eksempel i KVV/KS1-dokumentasjonen for Tullinløkkaområdet, der det diskuteres passende ny bruk av bygningen: Bruk som ikke bare er passende i den forstand at den er gjennomførbar, men som også er passende gjennom å være verdig nok for Nasjonalgalleribygningen.

Denne avhandlingen startet som en triangulering av ulike perspektiver, arkitektur, kulturminnevern og offentlig investeringsanalyse. Formålet var helhetlig analyse og forvaltning av vernede bygninger. Det viste seg at de vernede bygningene var tilnærmet usynlige i den ene av de tre kategoriene. Dette er et viktig funn, fordi offentlig investeringsanalyse påvirker beslutningstagerne direkte. Avhandlingen har fremskaffet empiri på betydelige mangler ved dagens forvaltning av sentrale vernede bygninger.

I den gjennomgatte dokumentasjonen er det flere typiske feilslutninger som går igjen, slik som at nybygg etter strenge energikrav oppfattes som bedre for miljøet enn å bruke de bygningene vi allerede har. En tydelig kommunikasjon av at disse gjentagende feilslutningene ikke er gyldige, vil kunne bidra til økt kvalitet på forvaltningen. Grep offentlig investeringsanalyse kan ta er å ta inn over seg vernede bygningers verdier, både som historiske dokumenter og som levende arkitektur, som kan utvikles og brukes videre. Jeg håper at avhandlingen kan bidra til at verdifulle kulturminner ivaretas og oppleves i årene som kommer -helst uten at det blir unødvendig dyrt og komplisert.

Et tema som utmerker seg for videre forskning, er intervjuer med interessenter slik som antikvariske myndigheter, forvaltere, byplanleggere, de berørte institusjonene, de økonomiske analysemiljøene, departementene og involverte arkitekter, for bedre å forstå hvorfor det er blitt slik. Når kulturminnevern og arkitektur ikke er mer involvert i offentlig kvalitetssikringsdokumentasjon, kan det ha ulike og sammensatte årsaker, slik som utestengelse, reservasjon eller manglende bevissthet. Arkitekter er blant forfatterne av flere av KVV/KS1-rapportene, både for rapporter som kan tjene som forbilder og som er kritikkverdige i sin omgang med vernede bygninger. Når det å ha med arkitekter som forfattere av rapportene heller ikke er en garanti for fagmessighet i omtalen av vernede bygninger, kan årsakene for eksempel ligge i rammebetingelser, rolleforståelse og kunnskapsgrunnlag. Dette er faktorer som kan påvirkes for fremtidige KVV/KS1-rapporter, og som det er vel verdt å belyse nærmere.

## Referanser

- Adresseavisen (2013). Riksantikvaren vil kjempe for Høyblokka.
- Barile, S. (2015). Towards a Novel Conception of Bene Culturale. In: G. Golinelli, ed., *Cultural Heritage and Value Creation*. Rome, Italy: Springer International >Publishing Switzerland.
- Barup, K. and Edström, M. (2011). *Kalmar domkyrka i nytt ljus*. Stockholm: Arkitektur Förlag.
- Barup, K., Edström, M. and Johansson, K. (2015). *Sten i detalj - byggnader*. Stockholm: Balkong Förlag.
- Bendix, R. (2018). *Culture and Value*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press.
- Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), pp.27-40.
- Brochmann, G. (2016). *Den store arkitektbløffen*. [online] NRK. Available at: <https://www.nrk.no/ytring/den-store-arkitektbloffen-1.12991478> [Accessed 3 Jan. 2019].
- Brochmann, G. (2017). *Husbygging og setningsbygning | Prosa*. [online] Prosa.no. Available at: <http://prosa.no/essay/husbygging-og-setningsbygning/> [Accessed 3 Jan. 2019].
- Bye, M. (2010). *Histories on Architectural Conservation: five case studies on the treatment of Norwegian vernacular heritage buildings circa 1920-1980*. PhD. NTNU.
- Cold, B. (2003). *Skoleanlegget som lesebok*. [Oslo]: Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet, Fakultet for arkitektur og billedkunst, Institutt for byggekunst, prosjektering og forvaltning.
- Cold, B. (2008). *Skissen som samtale*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Cold, B. (1991). Arkitektonisk kvalitet i norsk trehusbebyggelse. *Tidsskrift för Arkitekturforskning*, 4(1).
- Concept (2017). *Dagens ordning - Concept - NTNU*. [online] Ntnu.no. Available at: <https://www.ntnu.no/concept/dagens-ordning> [Accessed 30 Nov. 2018].

- Dahlum, S. (2019). *kvantitativ analyse – Store norske leksikon*. [online] Store norske leksikon. Available at: [https://snl.no/kvantitativ\\_analyse#-M%C3%A5levaliditet](https://snl.no/kvantitativ_analyse#-M%C3%A5levaliditet) [Accessed 31 Jan. 2019].
- de la Torre, M. ed., (2002). *Assessing the Values of Cultural Heritage*. Los Angeles, Ca: The J. Paul Getty Trust.
- Dehs, J. (2009). Sketches for a world order. In: G. Lauvland, K. Ellefsen and M. Hvattum, ed., *An eye for Place*.
- Det kongelige forsvarsdepartement, (2015). *Veileder til konseptfasen - samfunnsøkonomisk analyse for investeringsprosjekter i forsvarssektoren*. [online] Forsvaret.no. Available at: <https://forsvaret.no/prinsix/ForsvaretDocuments/Veiledere/Veileder%20KL%20og%20S%C3%98A.pdf> [Accessed 28 Nov. 2018].
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2019). *eInnsyn – offentlig elektronisk postjournal*. [online] Regjeringen.no. Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/einnsyn/id604997/> [Accessed 5 Jan. 2019].
- Domstoladministrasjonen (2016). *KVU Bergen og Stavanger - endelige rapporter*. [online] Domstol.no. Available at: <https://www.domstol.no/globalassets/upload/da/internett/domstol.no/domstoladministrasjonen/om-domstoladministrasjonen/styret/styremoter-2016/11.april-2016/da-sty16-sak-36-kvu-bergen-og-stavanger---endelige-rapporter.pdf> [Accessed 6 Jan. 2019].
- Drevland, F., Lohne, J. and Klakegg, O. (2018). Defining An Ill-defined Concept – Nine Tenets On The Nature Of Value. *Lean Construction Journal*, pp.pp 31-46.
- E24 (2017). *Stordalens nordiske retrosatsing: Kjøper praktbygg og gjør dem om til hoteller*. [online] E24. Available at: <https://e24.no/naeringsliv/hotell/stordalens-nordiske-retrosatsing-kjoeper-praktbygg-og-gjoer-dem-om-til-hoteller/23943205> [Accessed 3 Jan. 2019].
- Edström, M. (1993). Glimmingehus - samspelet forskning och forvaltning. *Nordisk arkitekturforskning 41-48*, (1).
- Edström, M. (2007). *Medborgarhuset i Eslöv*. Stockholm: Arkitektur Förlag.
- Edström, M. (2015). Understanding Architectural Heritage Values -three case studies, lessens to learn. In: *How to assess built heritage? Assumptions*,

- methodologies, examples of heritage assessment systems*. Lublin: International Scientific Committee for Theory and Philosophy of Conservation and Restoration ICOMOS, Romualdo Del Bianco Foundatione, Lublin University of Technology, pp.139-156.
- Finansdepartementet (2010). *Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter*. [online] Available at:  
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1263838555/Veileder%20nr%209%20Utarbeidelse%20av%20KVU%20dokumenter.pdf> [Accessed 27 Nov. 2018].
- Finansdepartementet (2018). [online] Regjeringen. Available at:  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r\\_109\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf) [Accessed 23 Nov. 2018].
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), pp.219-245.
- Fløistad, G., Moe, K. and Thiis-Evensen, T. ed., (1996). *Christian Norberg-Schulz - Et festskrift til 70-årsdagen*. Oslo: Norsk arkitekturforlag.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006). *Rettleiar Forvaltning av statens kulturhistoriske eigedommar Overordna føresegner gitt i kongeleg resolusjon, med utfyllande rettleiing*. [online] Regjeringen.no. Available at:  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/forvaltning\\_ske.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/forvaltning_ske.pdf) [Accessed 3 Jan. 2019].
- Forsvarsbygg (2019). *Festningene*. [online] Forsvarsbygg.no. Available at:  
<https://www.forsvarsbygg.no/festningene/> [Accessed 3 Jan. 2019].
- Gadamer, H. (2012). *Sannhet og metode*. Oslo: Pax Forl.
- Gamble, C. (1998). *The Alpine Journal*, pp.185-196.
- Graham, H., Mason, R. and Newman, A. (2009). *Literature Review: Historic Environment, Sense of Place, and Social Capital*. International Centre for Cultural and Heritage Studies (ICCHS) Newcastle University.
- Green, S., Li, Y. and Nohria, N. (2009). Suspended In Self-Spun Webs Of Significance: A Rhetorical Model Of Institutionalization And Institutionally Embedded Agency. *Academy of Management Journal*, 52(1), pp.11-36.
- Groat, L. og Wang, D. (2013). *Architectural research methods*. 2nd ed. Hoboken, New Jersey: Wiley.
- Gunnarsjaa, A. (2007). *Arkitekturleksikon*. Oslo: Abstrakt forlag.



- Guttu, T., Gundersen, D. and Wangensteen, B. (2019). *Stor norsk ordbok: bygning*. [online] Ordnett.no. Available at: <https://www.ordnett.no/search?language=no&phrase=bygning&selectedPubs=55> [Accessed 29 Jan. 2019].
- Haddadi, A., Temeljotov-Salaj, A., Foss, M. and Klakegg, O. (2015). The Concept of Value for Owners and Users of Buildings – A Literature Study of Value in Different Contexts. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 226, pp.381-389.
- Hagen, A. (2017). Sketching with knives: Architects & the confidence theory of magic. *Anthropology Today*, 33(2), pp.24-27.
- Holme, J. (2011). Høyblokken, et nasjonalt monument. *Aftenposten*.
- Holme, J. (2018). Investering i kulturminner. *Arkitektur N*, (3), pp.56-57.
- ICOMOS (2019). *Charters and other doctrinal texts - International Council on Monuments and Sites*. [online] Icomos.org. Available at: <https://www.icomos.org/en/charters-and-other-doctrinal-texts> [Accessed 2 Jan. 2019].
- Iversen, F. (2004). *Kongsgårder og gods i Hordaland i yngre jernalder og middelalder*. PhD. UiO.
- Jensen & Skodvin Architects. (2018). Oslo: Unipax.
- Johnsen, E. (2010). *Brytninger*. Oslo: Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design.
- Johnson, R. and Onwuegbuzie, A. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher*, 33(7), pp.14-26.
- Joslin, R. and Müller, R. (2016). Identifying interesting project phenomena using philosophical and methodological triangulation. *International Journal of Project Management*, 34(6), pp.1043-1056.
- Kallhovd, K., Iversen, F. and Heibreen, T. (2018). *Kulturminneforvaltning - Kulturhistorisk museum*. [online] Khm.uio.no. Available at: <https://www.khm.uio.no/om/forvaltning-av-kulturminner/kulturminnevern/> [Accessed 20 Jan. 2019].
- Krogh, T. (2014). *Hermeneutikk*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kulturminnefondet. (2018). *Kulturminnefondet | Vi hjelper private eiere å bevare sine kulturminner*. [online] Available at: <https://kulturminnefondet.no/> [Accessed 22 Nov. 2018].

- Langdalen, E. (2010a). Et magisk tårn - Fra konsept til byggverk. In: A. Vaa, N. Øyum, E. Langdalen and L. Müller, ed., *Hamsun Holl Hamarøy*. Lars Müller Publishers, pp.137-153.
- Langdalen, E. (2010b). *Fredningskollaps*. [online] Aftenposten. Available at: <https://www.aftenposten.no/mening/kronikk/i/QmwJP/Fredningskollaps> [Accessed 5 Jan. 2019].
- Langdalen, E. (2011). Ganske Rocka. *Arkitektur N*.
- Langdalen, E. (2014). Blasted building. In: *AHO WORK STUDIES 2012-2013*. pp.44-49.
- Langdalen, E. (2016). *Arkitektprofessor vil ha mindre riving og færre prangende nybygg*. [online] Aftenposten. Available at: <https://www.aftenposten.no/osloby/i/yXl0J/Arkitektprofessor-vil-ha-mindre-riving-og-farre-prangende-nybygg> [Accessed 2 Jan. 2019].
- Langdalen, E., Pinochet, A. and Szacka, L. (2018). *Concrete Oslo*. Oslo: Torpedo Press.
- Lovdata (2018a). *Lov om kulturminner [kulturminneloven] - Lovdata*. [online] Lovdata.no. Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50?q=kulturminnelov> [Accessed 21 Nov. 2018].
- Lovdata (2018b). *Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer - Lovdata*. [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-11-09-1088> [Accessed 27 Nov. 2018].
- Lovdata (2018c). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) - Lovdata*. [online] Lovdata.no. Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20bygning> [Accessed 21 Nov. 2018].
- Lovdata (2018d). *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) - Lovdata*. [online] Lovdata.no. Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100?q=naturmangfold> [Accessed 21 Nov. 2018].
- Magnussen, O. and Olsson, N. (2006). Comparative analysis of cost estimates of major public investment projects. *International Journal of Project Management*, 24(4), pp.281-288.
- Megahed, Y. (2017). On research by design. *Architectural Research Quarterly*, 21(04), pp.338-343.

- Menon Economics (2016). *Forundersøkelse for metoder for kartlegging av økonomiske effekter og ringvirkninger av kulturminner - Menon Economics*. [online] Menon Economics. Available at: <https://www.menon.no/publication/forundersokelse-metoder-kartlegging-ekonomiske-effekter-ringvirkninger-kulturminner/> [Accessed 30 Nov. 2018].
- Menon Economics (2017). *Rapport verdien av kulturarv, en samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer*. [online] Menon.no. Available at: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2017-72-Verdien-av-kulturarv-1.pdf> [Accessed 30 Nov. 2018].
- Menon Economics, DNV GL and ÅF Advansia (2017). *Kvalitetssikring (KSI) AV KVVU for Tullinløkka-området*. [online] Regjeringen.no. Available at: [https://www.regjeringen.no/contentassets/88a6578ee0ee45398c8223b1e6553ba5/tullinlokka\\_ks1\\_kvuu.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/88a6578ee0ee45398c8223b1e6553ba5/tullinlokka_ks1_kvuu.pdf) [Accessed 6 Jan. 2019].
- Metier AS and Møreforskning Molde AS (2015). *Kvalitetssikring fase 1 (KSI – konseptvalg) av utvikling av Nationaltheatret Rapport til Kulturdepartementet og Finansdepartementet*. [online] Regjeringen.no. Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/abde710e4c7f4c1d9f8edb5d3b931a42/ks1-utvikling-av-nationaltheatret.pdf> [Accessed 3 Feb. 2019].
- Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS (2013). *Konseptvalgutredning for fremtidig regjeringskvartal*.
- Miles, M., Netherton, L. and Schmitz, A. (2015). *Real estate development*. 5th ed. Urban Land Institute.
- Mooya, M. (2018). *Real Estate Valuation Theory*. [S.l.]: Springer.
- Mourato, S. and Mazzanti, M. (2002). Economic Valuation of Cultural Heritage: Evidence and Prospects. In: *Assessing the Values of Cultural Heritage*. Los Angeles: The Getty Conservation Institute.
- Nilsen, S. and Reiersen, T. (2010). *Prosjektoppgave i et ombyggingsprosjekt*. Master thesis. NTNU.
- Nome, M. and Stige, M. (2016). Verdien av kulturminner - økonomisk merverdi på boliger i oslo 2004–2013. *Fortidsminneforeningen årbok*, pp.191-214.
- Norberg-Schulz, C. (1967). *Intensjon og metode i arkitekturen - Arkitektur N*. [online] Arkitektur N (Byggekunst). Available at: <https://www.arkitektur-n.no/artikler/intensjon-og-metode-i-arkitekturen> [Accessed 4 Jan. 2019].
- Norberg-Schulz, C. (1980). *Genius loci*. 1st ed. New York: Rizzoli.

- NOU Norges offentlige utredninger (2012). *Samfunnsøkonomiske analyser*. Departementenes servicesenter -Informasjonsforvaltning.
- NRK (2010). *Vil frede Oslo Lufthavn*. [online] NRK. Available at: <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/vil-frede-oslo-lufthavn-1.7321333> [Accessed 28 Nov. 2018].
- Obstfelder, S. (1893). *Jeg ser | Bokselskap*. [online] Bokselskap.no. Available at: <http://www.bokselskap.no/boker/digte/jegser> [Accessed 2 Jan. 2019].
- Olsson, N. (2005). *Hvordan tror vi at det blir? Effektvurderinger av store offentlige prosjekter*. Concept rapport Nr 7. Trondheim: Concept-programmet, p.71.
- Olsson, N. (2006). Management of flexibility in projects. *International Journal of Project Management*, 24(1), pp.66-74.
- Olsson, N. (2016). Reduction lists as tool for cost control in public building projects. *Journal of Facilities Management*, 14(1), pp.84-100.
- OPAK (2013). *Overordnet vurdering av eiendomsverdier i området ved Regjeringskvartalet*. [online] Regjeringen.no. Available at: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/bst/overordnet\\_vurdering\\_av\\_eiendomsverdier\\_ved\\_regjeringskvartalet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/bst/overordnet_vurdering_av_eiendomsverdier_ved_regjeringskvartalet.pdf) [Accessed 3 Feb. 2019].
- Owen, G. (2014). Qualitative Methods in Higher Education Policy Analysis: Using Interviews and Document Analysis. *The Qualitative Report*, 19(26).
- Patton, M. (1999). Enhancing the Quality and Credibility of Qualitative Analysis. *HSR: Health Services Research*, 34:5 Part II, pp.1189-1208.
- Plevoets, B. and Van Cleempoel, K. (2011). Adaptive Reuse As A Strategy Towards Conservation Of Cultural Heritage: A Literature Review. *WIT Transactions on The Built Environment*, 118, pp.155-164.
- Price, N., Talley Jr., M. and Melucco Vaccaro, A. ed., (1996). *Historical and Philosophical Issues in the Conservation of Cultural Heritage*. Los Angeles: The Getty Conservation Institute, p.5.
- Prior, L. (2003). *Using documents and records in social research*. London - Thousand Oaks - New Delhi: Sage.
- Regjeringen.no. (2014). *Konseptvalgutredning for utvikling av Nationaltheatret*. [online] Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/354ebadb08264a4693261d69e71e7c>

- 93/nationaltheatret---konseptvalgutredning-rev-1-0-2014.pdf [Accessed 11 Jan. 2019].
- Riksantikvaren (2012). [online] Riksantikvaren.no. Available at: [https://www.riksantikvaren.no/content/download/17382/108916/file/Landsverneplaner-rollerogansvarkulturminneforvaltningen\\_2012.pdf](https://www.riksantikvaren.no/content/download/17382/108916/file/Landsverneplaner-rollerogansvarkulturminneforvaltningen_2012.pdf) [Accessed 3 Jan. 2019].
- Riksantikvaren (2017). *Askeladden - Riksantikvaren*. [online] Riksantikvaren.no. Available at: <https://www.riksantikvaren.no/index.php/Veiledning/Data-og-tjenester/Askeladden> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Riksantikvaren (2018a). *Freder 13 historiske kulturbygg - Riksantikvaren*. [online] Riksantikvaren.no. Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Aktuelt/Nyheter/Freder-13-historiske-kulturbygg> [Accessed 28 Jan. 2019].
- Riksantikvaren (2018b). *DIVE - kulturhistorisk stedsanalyse - Riksantikvaren*. [online] Riksantikvaren. Available at: <http://www.riksantikvaren.no/Tema/Byer-og-tettsteder/DIVE-kulturhistorisk-stedsanalyse> [Accessed 12 Nov. 2018].
- Riksantikvaren (2018c). *Romanivillaen i Tysvær fredet av Riksantikvaren - Riksantikvaren*. [online] Riksantikvaren.no. Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Aktuelt/Nyheter/Romanivillaen-i-Tysvaer-fredet-av-Riksantikvaren> [Accessed 16 Jan. 2019].
- Riksantikvaren (2018d). *Den nye Operaen i Oslo fredet - Riksantikvaren*. [online] Riksantikvaren.no. Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Fredning/Fredninger/2012/Den-nye-Operaen-i-Oslo-fredet> [Accessed 28 Nov. 2018].
- Riksantikvaren (2019a). *Bygningsfredningsloven - Riksantikvaren*. [online] Riksantikvaren.no. Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Fredning/Fredningsgjennomgangen/Bygningsfredningsloven> [Accessed 20 Jan. 2019].
- Riksantikvaren (2019b). [online] Riksantikvaren.no. *Fredningsarbeid i praksis*. [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Fredning/Fredningsstrategi-mot-2020>
- Riksantikvaren (2019c). [online] Brage.bibsys.no. Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Tema/Arkeologiske->

- kulturminner/Dispensasjon-for-inngrep-i-arkeologiske-kulturminner/Delegering-av-myndighet
- Riksantikvaren (2019d). *Landsverneplaner - Riksantikvaren*. [online] Riksantikvaren.no. Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Prosjekter/Landsverneplaner> [Accessed 3 Jan. 2019].
- Riksrevisjonen (2009). *Riksrevisjonens undersøking av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar*. [online] Riksrevisjonen.no. Available at: <https://evalueringsportalen.no/evaluering/riksrevisjonens-undersoking-av-korleis-miljoverndepartementet-varetek-det-nasjonale-ansvaret-sitt-for-freda-og-verneverdige-bygningar> [Accessed 3 Jan. 2019].
- Robberstad, K. (1981). *Gulatingslovi*. 4de utg. Oslo: Samlaget
- Rolstadås, A., Olsson, N.O.E., Johansen, A., Langlo, J.A. (2014). *Praktisk prosjektledelse*. Bergen: Fagbokforl.
- Rundle-Thiele, S. (2009). Bridging the gap between claimed and actual behaviour. *Qualitative Market Research: An International Journal*, 12(3), pp.295-306.
- Ruskin, J. (1880). *The seven lamps of architecture*. Orpington, Kent: George Allen.
- Sagdahl, M. (2014). *verditeori – Store norske leksikon*. [online] Store norske leksikon. Available at: <https://snl.no/verditeori> [Accessed 3 Jan. 2019].
- Samset, K. (2008). *Prosjekt i tidligfasen*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Sánchez-Fernández, R. and Iniesta-Bonillo, M. (2007). The concept of perceived value: a systematic review of the research. *Marketing Theory*, 7(4), pp.427-451.
- Sandmo, A. (2007). *Samfunnsøkonomi - En idéhistorie*. 2nd ed. Oslo: Universitetsforlaget.
- Satterfield, T. (2002). Numbness and Sensitivity in the Elicitation of Environmental Values. In: M. de la Torre, ed., *Assessing the Values of Cultural Heritage*. Los Angeles, CA: The J. Paul Getty Trust.
- Senter for eiendomsfag (2010). *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. 1st ed. Oslo: Senter for eiendomsfag AS.

- Skappel, S. (n.d.). *ERFARINGSDATABASEN. Sidsel Skappel - PDF*. [online] Docplayer.me. Available at: <https://docplayer.me/15841741-Erfaringsdatabasen-sidsel-skappel.html> [Accessed 31 Jan. 2019].
- Slettholm, A. (2017). Oslo blir de fraflyttedes praktbyggs by. *Aftenposten*. [online] Available at: <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/5XOqm/Oslo-blir-de-fraflyttede-praktbyggs-by--Andreas-Slettholm> [Accessed 3 Feb. 2019].
- Solheim, E. (2008). *Nasjonens hukommelse*. [online] Aftenposten. Available at: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/karka/Nasjonens-hukommelse> [Accessed 22 Nov. 2018].
- SSB (2018). *Ny nasjonalpark i skjærgården*. [online] Available at: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/arealvern/aar/2014-11-03> [Accessed 22 Nov. 2018].
- Statsbygg (2016). *KVU for Tullinløkka-området*. [online] Statsbygg.no. Available at: <https://www.statsbygg.no/files/prosjekter/tullinlokka/kvu/KVU-Tullinlokkaområdet.pdf> [Accessed 5 Jan. 2019].
- Stemler, S. (2001). An Overview of Content Analysis. *Practical Assessment, Research and Evaluation*.
- Stendebakken, M. (2017). Er eldre bygninger uten vern uten verdi?. In: G. Lauvland and E. Aasen, ed. Oslo: 07 Media, pp.50-57.
- Stendebakken, M. (2018a). Kulturarvens samfunnsøkonomiske verdi. *Arkitektur N*, (3), pp.48-55.
- Stendebakken, M. (2018b). *Den glemte kostnaden når staten bygger nytt - Concept arbeidsrapport 2018-2*. Concept arbeidsrapporter. Trondheim: Concept programmet.
- Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017a). Architectural qualities in protected buildings. In: *9th Nordic Conference on Construction Economics and Organization*. Oslo: Polyteknisk forlag, pp.407-417.
- Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017b). Which is the most cost-efficient alternative, a new build or the rehabilitation of a cultural heritage site?. In: *Proceedings of the 9th Annual Symposium of Architectural Research in Finland 2017 – Plan, develop, design: Making smart cities and architecture*. Oulu: Awaiting publishing.

- Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017c). Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 36(2), pp.131-144.
- Stendebakken, M., Grytli, E. and Olsson, N. (2015). Proposed Aspects for Evaluation of the Value of Spaces in Historic Buildings. *Procedia Economics and Finance*, 21, pp.23-31.
- Stendebakken, P. (2016). *Wordcountcrawler*. Oslo: copyleft.
- Sunde, J. (2018). *Magnus Lagabøtes landslov – Store norske leksikon*. [online] Store norske leksikon. Available at: [https://snl.no/Magnus\\_Lagab%C3%B8tes\\_landslov](https://snl.no/Magnus_Lagab%C3%B8tes_landslov) [Accessed 20 Jan. 2019].
- Sunde, J. (2019). *Gulatingslova – Store norske leksikon*. [online] Store norske leksikon. Available at: <https://snl.no/Gulatingslova> [Accessed 20 Jan. 2019].
- Taranger, A. (1915). *Magnus Lagabøters landslov. Oversat av A. Taranger*. Kristiania: Cammermeyers boghandel, pp.107-108.
- Throsby, D. (2002). Cultural Capital and Sustainability Concepts in the Economics of Cultural Heritage. In: *Assessing the Values of Cultural Heritage*. Los Angeles: The Getty Institute, pp.101-117.
- Trøim, I. (2005). Kulturminneloven - et hundreårsminne. In: Fortidsminneforeningen, ed., *Årbok*. pp.47-56.
- Venstad, M. (2017). *Bærekraft i jernbaneprosjekter*. Master thesis, [https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2465556/masteroppgave\\_final\\_venstad.pdf?sequence=1](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2465556/masteroppgave_final_venstad.pdf?sequence=1). NTNU.
- Vinegar, A. (1998). *Memory as Construction in Viollet-le-Duc's Architectural Imagination*. eScholarship, University of California.
- Viollet-le-Duc, E. (1877). *Eugene Lectures on architecture Translated From The French Of E.Viollet-le-Duc by Benjamin Bucknall, Architect*. London: Sampson Low: Marston, Searle and Rivington.
- WCC (2019). *Index of /stendeba/Wordcountcrawler*. [online] Folk.ntnu.no. Available at: <http://folk.ntnu.no/stendeba/Wordcountcrawler/> [Accessed 5 Jan. 2019].
- Welde, M. (2017). *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring, Concept-rapport nr 51*. [online] Ntnu.no. Available at: [https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept\\_reeport\\_5](https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_reeport_5)



- 1\_NO\_web.pdf/116dbe98-5d83-471d-8eed-26b58f3fe2d2?version=1.0  
[Accessed 6 Jan. 2019].
- Welde, M., Samset, K., Andersen, B. and Austeng, K. (2014). *Lav prising – store valg*  
*En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase, Concept*  
*rapport Nr. 39*. [online] Ntnu.no. Available at:  
[https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/NORSK\\_rapport\\_](https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/NORSK_rapport_web_A4_nr39_ny0307_farge.pdf)  
[web\\_A4\\_nr39\\_ny0307\\_farge.pdf](https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/NORSK_rapport_web_A4_nr39_ny0307_farge.pdf) [Accessed 6 Jan. 2019].
- Wells, J. (2007). The plurality of truth in culture, context, and heritage: A (mostly)  
post-structuralist analysis of urban conservation. *City & Time* 3 (2). [online]
- Wergeland, E. (2014). From High Voltage to High Density - The Urban Dynamism of  
Cable Street, Oslo. In: H. Mieg and H. Oevermann, ed., *Industrial Heritage*  
*Sites in Transformation: Clash of Discourses*. Routledge.
- Wergeland, E. and Braathen, M. (2016). *Oslos viktige historiske bygninger - er de*  
*åpenbart utdatert? | Even Smith Wergeland og Martin Braathen*. [online]  
Aftenposten. Available at:  
[https://www.aftenposten.no/mening/debatt/i/wBgn/Oslos-viktige-historiske-](https://www.aftenposten.no/mening/debatt/i/wBgn/Oslos-viktige-historiske-bygninger---er-de-åpenbart-utdatert--Even-Smith-Wergeland-og-Martin-Braathen)  
[bygninger---er-de-åpenbart-utdatert--Even-Smith-Wergeland-og-Martin-](https://www.aftenposten.no/mening/debatt/i/wBgn/Oslos-viktige-historiske-bygninger---er-de-åpenbart-utdatert--Even-Smith-Wergeland-og-Martin-Braathen)  
[Braathen](https://www.aftenposten.no/mening/debatt/i/wBgn/Oslos-viktige-historiske-bygninger---er-de-åpenbart-utdatert--Even-Smith-Wergeland-og-Martin-Braathen) [Accessed 6 Jan. 2019].
- Yilmaz, K. (2013). Comparison of Quantitative and Qualitative Research Traditions:  
epistemological, theoretical, and methodological differences. *European*  
*Journal of Education*, 48(2), pp.311-325.
- Yin, R. (1994). *Case study research*. Sage

## Vedlegg 1 Liste over sentrale begreper

Da avhandlingen spenner over tre forholdsvis ulike fagfelt med spesifikk fagterminologi, arkitektur, kulturminnevern og samfunnsøkonomisk analyse i KVU/KS1-ordningen, har jeg valgt å definere noen sentrale begreper fra fagfeltene, for økt felles samforståelse. Denne oversikten ble opprinnelig skrevet for rapporten «Den glemte kostnaden når staten bygger nytt» (Stendebakken, 2018).

### Sentrale begreper innenfor kulturminnevern

I arbeidet med eksisterende bygninger med kulturminneverdi, møter en raskt beslektede begreper som lett kan forveksles, og som også, i noen grad, defineres ulikt av ulike aktører. Nedenfor følger noen sentrale begreper fra kulturminnevern. Jeg har i hovedsak basert definisjonene på Riksantikvarens definisjoner. For ytterligere informasjon, anbefales [Riksantikvarens ordforklaringer \(Riksantikvaren 2018\)](#), som er referanse der ikke annet er angitt.

#### Kulturminne

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

#### Formelt vern

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

#### Fredet

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

#### Vernet

En bygning som er formelt vernet er vernet etter plan- og bygningsloven, annen lov eller andre virkemidler. Slikt formelt vern anvendes typisk for kulturminner av regional eller lokal verdi. Det er viktig å være klar over at termen «vernedede bygninger» generelt, også inkluderer fredede bygninger.

#### Verneverdig

En bygnings verneverdi kan også dokumenteres på andre måter, for eksempel gjennom kommunal listeføring. Bygningen er da funnet verneverdig, etter en faglig vurdering. Det er viktig å være klar over at termen «vernedede bygninger» generelt, også inkluderer fredede bygninger.

### **Autentisitet**

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

### **Rehabilitering**

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

### **Restaurering**

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

### **Tilbakeføring**

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

### **Konservering**

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

### **Verneplan**

Tidligere var det ikke praksis for å frede eller verne statlige, profane bygninger. Praksisen ble endret gjennom verneplanarbeidet, som startet opp rundt årtusenskiftet, og den tilhørende «Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer» (Lovdata, 2017c). Alle statlige sektorer skal gå gjennom sine eiendommer, og kategorisere eiendommer som kvalifiserer for formelt vern i henhold til spesifiserte krav, i verneklasse 1 og 2. Verneplanarbeidet har medført en økning på flere tusen fredede bygninger, i tillegg kommer et stort antall som har fått en annen type formelt vern.

### **Verneklasse 1**

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

### **Verneklasse 2**

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

### **Kulturminneforvaltningen**

Den offentlige kulturminneadministrasjonen (Riksantikvaren 2019).

### **Forvaltning av kulturminner**

Generell forvaltning av kulturminner, uavhengig av aktører.

### **Sentrale begreper innenfor samfunnsøkonomisk analyse og KS-ordningen**

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

### **KVV**

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

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

- Behovsanalyse
- Strategikapittel
- Overordnede krav
- Mulighetsstudie
- Alternativanalyse
- Føringer for forprosjektfasen

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

(Concept, 2017a )

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

### **Konseptvalg i KS-ordningen**

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

### **KS1**

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

(Concept, 2017a)

### **Det prosjektutløsende behov**

Det prosjektutløsende behov er lett å miste av syne når en institusjon skal kartlegge sine behov i tiår fremover. Nettopp derfor er det så viktig å være bevisst hvilke udekkede behov som utløste behovet for et prosjekt.

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

(Finansdepartementet, 2010a, side 4)

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

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

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

(Finansdepartementet 2010a, side 4)

Fordi tidsperspektivet for analyse i KS-dokumentasjon vedrørende bygninger er såpass langsiktig som det gjerne er, kan en miste det prosjektutløsende behov av syne, og ende opp med å hensynte eksempelvis forventede behov over de kommende tiår istedenfor det prosjektutløsende behov, slik at i utgangspunktet mindre tiltak (eksempelvis behov for mindre rehabilitering) vokser til omfattende prosjekter (slik som større, nye bygg).

### **Alternativanalysen**

Alternativanalysen skal gjøres i KVU, og gjøres ofte også i KS1.

Alternativanalysen er samfunnsøkonomisk fundert, og vurderer og sammenligner de ulike alternativene (det skal være minst to alternativer i tillegg til nullalternativet).

### **Samfunnsøkonomisk analyse**

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

Tre hovedtyper samfunnsøkonomisk analyse (Finansdepartementet 2010):

- **Nytte-kostand:** Både kostand og nytte prissettes innenfor det som er gjennomførbart. Her vil det vurderes hvilken grad av nytte samfunnet har betalingsvilje til å finansiere.
- **Kostnadseffektivitetsanalyse:** Nytten er den samme for alle tiltak, og kun kostnad prissettes. Her vil en vurdere hva som er rimeligste alternativ.
- **Kostnadsvirkning:** Alternativene har ikke lik nytte, men nytten lar seg ikke prissette. Den kan da for eksempel vurderes på en 9-trinns skala fra --- via 0 til +++, gjerne referert til som «pluss-minusmetoden». En utfordring med pluss-minusmetoden er at vurderingen kan fremstå mindre presis og tungtveiende enn de prissette effektene.

### **Alternativer**

Alternativer skal være reelle alternativer, ikke variasjoner over samme alternativ. Testen på om oppgitte alternativer er reelle alternativer, er at de er gjensidig ekskluderende (Finansdepartementet 2010a).

### **Nullalternativet**

Eksisterende situasjon refereres til som «nullalternativet», og skal også vurderes, i et langsiktig perspektiv, og fungere som en referanse for de øvrige alternativene (Finansdepartementet 2010a). Dersom nullalternativet ikke er holdbart for et langsiktig perspektiv, og dermed ikke er et reelt, rangerbart alternativ, utvikles det ofte et «nullpluss»-alternativ, med minimumstiltak for forlenget levetid (Det kongelige finansdepartement, 2019).

### **Kostnad- og nyttevirkninger**

Kan være både positive og negative. Poenget er at virkningene identifiseres, kvantifiseres og prissettes (Det kongelige finansdepartement, 2019), eller vurderes kvalitativt, for eksempel ved pluss-minusmetoden.

### **Rammebetingelser, politiske føringer**

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

### **Referanser**

Concept (2017a). *Dagens ordning - Concept - NTNU*. [online] Ntnu.no. Available at:

<https://www.ntnu.no/concept/dagens-ordning> [Accessed 30 Nov. 2018].

Concept (2017b). *Kvalitetssikring av av konseptvalget (KS1)*. [online] Ntnu.no.

Available at:

<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1261974602/147KS1+p%C3%A5+en+sidenye+2011.pdf/6d89ea62-3827-47d8-9444-853d570cfc03> [Accessed 30 Nov. 2018].

Det konglige finansdepartement (2019). Rundskriv R (...)Prinsipper og krav ved

utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.. [online] Regjeringen.no.

Available at:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r\\_109\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf) [Accessed 3 Feb. 2019].

Finansdepartementet (2010a). *Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter*. [online]

Available at:

<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1263838555/Veileder%20nr%209%20Utarbeidelse%20av%20KVU%20dokumenter.pdf> [Accessed 27 Nov. 2018].

Finansdepartementet (2010b). Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag

og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ Nullalternativet. [online]

Ntnu.no. Available at:

<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1263838555/Veileder%20nr%208%20Nullalternativet.pdf> [Accessed 3 Feb. 2019].

Lovdata (2018a). *Lov om kulturminner [kulturminneloven] - Lovdata*. [online]

Lovdata.no. Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50?q=kulturminnelov> [Accessed 21 Nov. 2018].

Lovdata (2018b). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og*

*byggningsloven) - Lovdata*. [online] Lovdata.no. Available at:

- <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20bygning> [Accessed 21 Nov. 2018].
- Lovdata (2018c). *Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer - Lovdata*. [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-11-09-1088> [Accessed 27 Nov. 2018].
- Riksantikvaren (2018). *Ordforklaringer (bokmål) - Riksantikvaren*. [online] Riksantikvaren.no. Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Veiledning/Ordforklaringer-og-ordlister/Ordforklaringer-bokmaal> [Accessed 28 Nov. 2018].
- Riksantikvaren (2019). *Kulturminneforvaltningen - Riksantikvaren*. [online] <https://www.riksantikvaren.no/Om-oss/Kulturminneforvaltningen> [Accessed 02 Feb. 2019].
- Sintef byggforsk (2010). *612.012 Bygningsvern. Definisjoner, kulturminneverdier og råd om bygningspleie - Byggforskserien*. [online] Byggforsk.no. Available at: <https://www.byggforsk.no/dokument/613> [Accessed 30 Nov. 2018].
- Tschudi-Madsen, S. (2018). *restaurering – Store norske leksikon*. [online] Store norske leksikon. Available at: <https://snl.no/restaurering> [Accessed 30 Nov. 2018].
- Viollet-le-Duc, E. (1877). , *Eugene Lectures on architecture Translated From The French Of E.Viollet-le-Duc by Benjamin Bucknall, Architect*. London: Sampson Low: Marston, Searle and Rivington.



Vedlegg 2 Tabeller fra «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects», på originalspråket norsk

## Vedlegg 2 Tabeller fra «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects», på originalspråket norsk

Tabell 9 Oversikt over undersøkte prosjekter

Navn	Formål	År KS1	Budsjett	Bygninger/områder med formelt vern	
				Fredet	Vernet
Nasjonalmuseet	Museum	200 6- 200 9	4690 mill. (2013)	5	4
Nybygg NVH (Campus Ås)	Universitet	200 6	5180 mill. (2012)	19	-
Ullersmo fengsel	Fengsel	200 9	550-1050d mill. (2008)	-	-
Vikingtidsmuseet (tidligere kulturhistorisk museum)	Museum	200 9	2622-3119 mill. (2009)	2	-
Lokalisering av nye kampfly F35	Luftbase	201 2	4,2-6,6 mrd. (2011)	9	3
Anlegg for livsvitenskap UiO	Universitet	201 2	3973 mill. (2012)	-	-
Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliserings- utfordringer	Kontorer og datalagring	201 1	776 mill. (2014)	-	-
Nye lokaler Brønnøysund- registrene	Kontorer og datalagring	201 0	880-900 mill. (2010)	-	-
Fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder- fylkene	Fengsel	201 3	10-16 mrd. (2013)	28	0
Fremtidig regjeringskvarter	Kontorer	201 4	800/12100- 15700 mill (2014)	7	2
Untatt offentlighet	-	-	-	-	3
Framtidig lokalisering av campus NTNU	Universitet	201 5	1,2-2,2 mrd. (2015)	15	6

Vedlegg 2 Tabeller fra «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects», på originalspråket norsk

Tabell 10 Søkeordliste. De nederste kategoriene, med de to ordene kvalitet og verdi, er ikke med i den engelske versjonen av tabellen.

Søkeordliste	Tema	Med sikte på å finne
Arkitekt	Arkitektur	Diskusjon av bygningsarven
Bygningsmessig	Konstruksjon	
Konstr*		
Material*		
Kultur	Kulturarv	
Vern		
Fred*		
Bevaring		
Histori*		
Kunst	Kunst	Diskusjon av detaljer i bygningsarven
Interiør	Bygningskomponenter	
Eksteriør		
Fasade		
Utsmyk*		
Dekor		
Byrom	Byplan	Diskusjon av bygningsarvens omgivelser
Gaterom		
Det offentlige rom		
Urban		
Byplan		
Reguleringsplan		
Landskap		
Bymiljø		
<i>Verdi</i>	<i>Kvalitet og verdi</i>	<i>Mer generelle termer for det som anses verdifullt</i>
<i>Kvalitet</i>		

Vedlegg 2 Tabeller fra «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects», på originalspråket norsk

Tabell 11 Antall treff i utvalgt KVV-dokumentasjon. I artikkelen er denne tabellen rangert annerledes, etter antall treff. Her vises ordene i samme rekkefølge som i søkeordlisten i tabellen over, og er fargekodet basert på antall treff. Dette er gjort for å vise at noen overordnede ord brukes en del, mens mer spesifikke ord ikke brukes så mye. Standard og representativitet er ord som er inkludert på bakgrunn av arbeidet med teksten.

Project Word	Project								
	Nasj.mus.*	Ullersmo	Kulturhist *.	Kampflyb. *	Livsvit. UjO	Fengselsk p.*	Regj.kv.*	NTNU*	sum
Arkitekt	294	9	4	0	1	1	201	80	590
Bygningsmessig	30	30	15	1	10	9	10	3	108
Konstr*	6	0	0	3	0	0	15	2	26
Material*	12	3	13	0	13	4	21	11	77
Kultur	92	7	269	17	27	3	50	27	492
Vern	7	3	12	39	11	5	208	7	292
Fred*	61	15	52	111	28	15	47	29	358
Bevaring	43	0	31	2	0	1	111	4	192
Histori*	112	3	257	2	21	1	21	6	423
Kunst	405	0	10	0	0	0	126	51	592
Interiør	0	0	1	0	0	0	10	0	11
Eksteriør	0	0	0	0	3	0	10	0	13
Fasade	0	1	1	0	0	0	16	1	19
Utsmyk*	2	0	0	0	0	0	2	0	4
Dekor	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Byrom	21	0	1	0	0	0	16	9	47
Gaterom	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Det offentlige rom	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Urban	2	0	0	0	0	3	0	3	8
Byplan	5	0	0	0	0	0	0	2	7
Reguleringsplan	14	1	17	0	0	0	16	5	53
Landskap	1	1	2	8	0	0	87	1	100
Bymiljø	1	0	0	0	0	0	55	0	56
Verdi	136	45	57	118	136	42	146	145	825
Kvalitet	51	12	17	7	93	15	40	58	293
Standard	9	20	14	10	23	12	29	10	127
Representativitet	0	0	0	0	0	0	31	1	32

Fargekoder:


	= 0		=1-29		=30-99		=100-
---	-----	---	-------	---	--------	--	-------

Vedlegg 2 Tabeller fra «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects», på originalspråket norsk

Tabell 12 Antall treff i utvalgt KS1-dokumentasjon. I artikkelen er denne tabellen rangert annerledes, etter antall treff. Her vises ordene i samme rekkefølge som i søkeordlisten i tabellen over, og er fargekodet basert på antall treff. Dette er gjort for å vise at noen overordnede ord brukes en del, mens mer spesifikke ord ikke brukes så mye. Standard og representativitet er ord som er inkludert på bakgrunn av arbeidet med teksten.

Prosjekt Ord	Nasj.mus.*	NVH*	Ullersmo	Kulturhist.*	Kampflyb.*	Livsvit. UJO	Infolagring	Brønnøysund	Fengselskp.*	Regj.kv*	Untat off*	NTNU*	SUM
Arkitekt	286	0	15	31	0	2	1	3	4	19	3	26	390
Bygningsmessig	52	12	15	8	0	9	4	8	9	18	6	24	165
Konstr*	7	2	0	0	1	0	0	9	3	9	2	0	33
Material*	13	14	1	2	14	6	198	2	8	5	8	16	287
Kultur	167	10	5	260	6	6	24	10	5	7	0	6	506
Vern	11	11	5	10	12	5	23	0	5	50	15	11	158
Fred*	73	26	16	34	44	16	5	15	20	18	9	21	297
Bevaring	55	2	0	43	0	0	62	0	0	78	1	0	241
Histori*	128	4	6	257	8	11	11	0	2	32	7	6	472
Kunst	414	4	0	4	0	0	4	0	0	38	0	21	485
Interiør	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Eksteriør	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Fasade	1	0	0	1	0	0	0	3	0	4	1	0	10
Utsmyk*	4	0	0	0	0	0	4	0	0	1	0	1	10
Dekor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Byrom	36	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	38
Gaterom	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Det offentlige rom	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Urban	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3
Byplan	5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	6
Reguleringsplan	17	0	0	1	0	1	0	2	2	1	12	2	38
Landskap	1	3	0	0	9	0	0	2	0	101	1	2	119
Bymiljø	1	0	0	0	0	0	0	0	0	24	0	0	25
Verdi	180	192	125	173	159	111	116	187	84	140	63	192	1722
Kvalitet	90	67	342	311	74	70	92	159	181	161	108	68	1723
Standard	23	5	23	7	8	45	9	15	32	21	21	26	235
Representativite	0	0	0	0	0	2	0	0	0	36	0	0	38

Fargekoder:

	=	0		=1-29		=30-99		=100
---	---	---	---	-------	---	--------	---	------

Vedlegg 2 Tabeller fra «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects», på originalspråket norsk

Tabell 13 Treff på ord i KVU for Nasjonalmuseet, kontrollert for substans. Verdi og kvalitet er ikke med i den engelske utgaven av tabellen. Standard, representativitet, signalbygg, signalbyggpåslag, bygningsløsning og monument er ord som er inkludert på bakgrunn av arbeidet med teksten. Ord med null treff er også tatt med.

Group Word quest	Falske treff	Tekst uten substans	Kulturav ses som et problem	Kulturav ses som en verdi/mulighet	Arkitektur	Totalt
Kunst	405	0	0	0	0	405
Arkitekt	211	78	0	3	2	294
Verdi	131	0	1	4	0	136
Histori*	101	0	0	11	0	112
Kultur	89	0	0	3	0	92
Fred*	44	2	13	2	0	61
Kvalitet	29	12	1	1	8	51
Bevaring	38	0	0	5	0	43
Bygningsmessig	0	29	1	0	0	30
Byrom	0	0	0	2	19	21
Bygningslø*	0	10	2	2	1	15
Reguleringsplan	0	13	1	0	0	14
Material	12	0	0	0	0	12
Standard	0	3	2	4	0	9
Vern	3	0	1	3	0	7
Konstr*	6	0	0	0	0	6
Byplan	0	2	0	2	1	5
Urban	0	0	0	0	2	2
Signalbygg	0	2	0	0	0	2
Signalbyggpåslag	0	2	0	0	0	2
Monument	1	0	0	0	1	2
Det offentlige rom	1	0	0	0	0	1
Landskap	0	0	0	0	1	1
Bymiljø	0	0	0	1	0	1
Fasade	0	0	0	0	0	0
Representativitet	0	0	0	0	0	0
Eksteriør	0	0	0	0	0	0
Gaterom	0	0	0	0	0	0
Interiør	0	0	0	0	0	0
Dekor	0	0	0	0	0	0
Utsmyk*	2	0	0	0	0	2

Vedlegg 2 Tabeller fra «Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investment projects», på originalspråket norsk

Tabell 14 Treff på ord i KS1 for Nasjonalmuseet, kontrollert for substans. Verdi og kvalitet er ikke med i den engelske utgaven av tabellen. Standard, representativitet, signalbygg, signalbyggpåslag, bygningsløsning og monument er ord som er inkludert på bakgrunn av arbeidet med teksten. Ord med null treff er også tatt med.

Group Word quest	Falske treff	Tekst uten substans	Cultural heritage Kulturav ses som et problem	Kulturav ses som en verdi/mulighet	Arkitektur	Totalt
Kunst	288	120	2	0	4	414
Arkitekt	214	54	0	2	16	286
<i>Verdi</i>	1	157	2	13	7	180
Kultur	164	3	0	0	0	167
Histori*	112	2	1	11	2	128
<i>Kvalitet</i>	0	68	0	0	22	90
Fred*	56	2	3	12	0	73
Bevaring	50	0	1	4	0	55
Bygningsmessig	40	6	1	0	5	52
Byrom	0	18	0	5	13	36
Standard	0	5	3	8	7	23
<i>Bygningslø*</i>	0	14	2	3	3	22
<i>Signalbygg</i>	0	15	0	0	4	19
Reguleringsplan	0	15	1	1	0	17
Material*	13	0	0	0	0	13
Vern	5	0	3	3	0	11
<i>Signalbyggpåslag</i>	0	8	0	0	0	8
Konstr*	7	0	0	0	0	7
Byplan	0	2	0	1	2	5
Utsmyk*	2	2	0	0	0	4
<i>Monument</i>	1	1	0	0	2	4
Urban	0	0	0	0	2	2
Fasade	0	0	0	0	1	1
Det offentlige rom	0	1	0	0	0	1
Landskap	0	0	0	0	1	1
Bymiljø	0	0	0	0	1	1
<i>Representativitet</i>	0	0	0	0	0	0



## Artikler og rapport som inngår i avhandlingen

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

Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017). Which is the most cost-efficient alternative, a new build or the rehabilitation of a cultural heritage site?. In: *Proceedings of the 9th Annual Symposium of Architectural Research in Finland 2017 – Plan, develop, design: Making smart cities and architecture*. Oulu: Awaiting publishing.

Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017). Architectural qualities in protected buildings. In: *9th Nordic Conference on Construction Economics and Organization*. Oslo: Polyteknisk forlag, pp.407-417.

Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017). Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 36(2), pp.131-144.

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

Stendebakken, M. (2019). Fraflyttingens pris. *Arkitektur N*. Avventer publisering.

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







Available online at [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)

**ScienceDirect**

Procedia Economics and Finance 21 (2015) 23 – 31

**Procedia**  
Economics and Finance  
[www.elsevier.com/locate/procedia](http://www.elsevier.com/locate/procedia)

8th Nordic Conference on Construction Economics and Organization

## Proposed aspects for evaluation of the value of spaces in historic buildings

Mari Oline Giske Stendebakken<sup>a</sup>, Eir Ragna Grytli<sup>a</sup>, Nils O.E. Olsson<sup>a\*</sup>

<sup>a</sup>Norwegian University of Science and Technology, 7491 Trondheim, Norway

---

### Abstract

There is an unrealised potential for new uses of cultural heritage sites. The purpose of this paper is to identify evaluation aspects for assessing the potential of new uses for cultural heritage places and test the proposed aspects in a case study. The proposed framework serves as a tool for understanding the value of spaces for historic buildings. The paper provides a short introduction to the different aspects typically included in the different types of evaluation. We pursue a broad approach to attain a holistic perspective on evaluating cultural heritage places, including evaluation approaches from facilities and project management as well as architectural and cultural heritage management. Based on the review, we propose a framework that consists of key evaluation aspects. We distinguish among nine primary aspects to assess cultural heritage places: history, architecture, structure, environment, legislation, plans, time, users and economy. The proposed set of aspects is applied to evaluate a pilot case and its potential for new use. Two types of results are presented: the proposed aspects for evaluation of a site and reflections based on their application. The case is "Værnes Hovedgård", a 19th-century manor house located on an air base. The case study illustrates a situation in which a cultural heritage site loses its original function because of a combination of an unfortunate location and physical characteristics. The historic aspect is clearly relevant to this type of site. The building is sound and healthy, and it receives continuous maintenance. This building has direct funding for maintenance but it generates no income and is rarely in use. We discuss different approaches for alternative use, based on the proposed evaluation aspects. These aspects could be applied to evaluating other cultural heritage sites with special focus on the potential for use.

© 2015 The Authors. Published by Elsevier B.V. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Selection and/ peer-review under responsibility of Tampere University of Technology, Department of Civil Engineering

*Keywords:* cultural heritage; evaluation; usability.

---

\* Corresponding author. Tel.: +47 73595000; fax:+47 73 59 37 90.

*E-mail address:* [nils.olsson@ntnu.no](mailto:nils.olsson@ntnu.no)

## 1. Background

In order to assess a cultural heritage site in a structured manner, this paper discusses alternative evaluation aspects and proposes a set of evaluation aspects; it then applies these aspects to a cultural heritage site. We identify aspects that are relevant for a holistic approach that involves searching for potential new uses while maintaining the cultural heritage of the site. A major challenge to facility managers involved in cultural heritage management is how to evaluate the impact that specific development alternatives may have on the cultural heritage assets. Cultural heritage sites are simultaneously cultural monuments and resources for use. For the great majority of heritage buildings, the intention is to continue using them, find practical solutions for making necessary upgrades while retaining their historical value. Making decisions about approaches to upgrade or redesign for new use should be based on a comprehensive assessment of the consequences of and the possibilities for different approaches to upgrading and management. Feilden and Jokilehto (1998) discuss the concept of cultural heritage in a broad sense, including all signs of human activities and achievements over time. This broad definition of cultural heritage is also reflected in the Norwegian Cultural Heritage Act (1978, last amended in 2000).

The Act protects approximately 5,700 buildings in Norway. As Carter and Grimwade (2007) note, for the majority of cultural heritage places, disuse is not a long-term solution. During the second half of the 1900s, numerous international charters and conventions on cultural heritage protection were adopted. The most-approved charters, such as the Venice Charter (Second International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments, 1964), have been important in planning decisions and have been referred to as having a “quasi-legal status” (Truscott and Young, 2000). Since 1912, Norway has had a governmental cultural heritage management authority (Riksantikvaren, 2012). Until the Second World War, the intention was to conserve the built heritage that attested to the identity and historical significance of the nation (Bye, 2010). Since then, the philosophy about what is important to protect has seen a widening of scope (Christensen, 2012). It has been stated in all recent governmental policy documents on heritage management that representative buildings and built environments from all aspects of society should be protected. It is also stated that ideally, the majority of such buildings should be in use (Stortinget, 2013).

Whereas many assessment approaches tailored for use in the cultural heritage field are primarily decision-making tools to find appropriate levels of protection, our aim is to guide future management decisions (Mason, 1998), especially decisions related to finding new uses.

## 2. Methodology

The methodology applied in this paper is a combination of a literature review, the establishment of a conceptual set of aspects, the application of those aspects to a building and finally discussing the proposed aspects. We thus present two types of results: the aspects of a site and reflections based on their application. The selection of aspects is based on a literature review of different evaluation approaches. It is our intention to develop a holistic set of aspects for evaluating cultural environments and heritage buildings, based on general evaluation experience and best practice. We therefore research a set of academic disciplines relevant to managing cultural heritage sites— facilities management, cultural heritage management, architecture evaluation, and project management.

To test this approach, we have chosen a complex case, Værnes Hovedgård, a 19th-century manor house with legal protection since 1934, owned by the Armed Forces of Norway. The qualitative case study research approach described by Yin (2008) is employed. As Mason (2005) notes, case studies are important for researching cultural heritage because of the conceptual difficulties in quantifying preservation value. Information relating to the case has primarily been obtained from literature and archive studies, interviews and field studies. This was supplemented by information from national databases for newspaper articles, and various historical archives for maps, drawings and photos. The Armed Forces provided up-to-date drawings, status reports and future plans related to the building. We have repeatedly visited the site, used both regular and infrared cameras for photo documentation, controlled and supplemented drawings and measurements and conducted informal interviews with key on-site facilities-management personnel and craftsmen. We also have contacted the architect responsible for the upgrading project.

The search for newspaper articles has been made in the database Atekst. All of the important information related to the investigation has been collected in a case-study protocol. The protocol includes collected documentation, transcribed notes from interviews and codification of results to fit the proposed aspects. The codification of results has been reviewed by all three authors to guard against personal bias in the case descriptions. We have strived to secure reliability by describing the theoretical basis for the proposed aspects and also by describing the research process and involving all three authors in the analysis. The case illustrates a situation in which a site has lost its original function owing to the combination of an unfortunate location and physical characteristics. Such a situation is not unique and the number of protected buildings is rising.

### 3. Approaches to evaluation

Below, we briefly review the evaluation approaches that have been applied in the fields of architecture evaluation, cultural heritage and facilities and project management. According to Steinke et al. (2010), there is no industry-accepted definition of building evaluation. However, in a facilities management context, post-occupancy evaluation is a matter of special interest (Hansen, Olsson, Blakstad, 2012). According to Preiser et al. (1988), a post-occupancy evaluation (POE) is “the process of evaluating buildings in a systematic and rigorous manner after they have been built and occupied for some time”. Steinke et al. (2010) classify POE evaluation tools into four categories: service, functional, physical and financial performance. Evaluation can be defined as a “systematic and objective assessment of an ongoing or completed project, program or policy, its design, implementation and results (OECD, 2000). Another definition is “the process of determining the merit, worth or value of something” (Scriven, 1991).

According to Feilden (1982), historic buildings may have architectural, aesthetic, historic, documentary, archaeological, economic, social, political, spiritual and/or symbolic value. He also presents a set of values that are important in the conservation of historic buildings: emotional, cultural and user-related (Feilden, 1982). With respect to managing world cultural heritages, Feilden and Jokilehto (1998) discuss cultural and socio-economic values. Cultural values include identity, artistic or technical and rarity values. Socio-economic values include economic, functional, educational, social and political values. Silva and Roders (2012) propose using the following values in heritage (impact) assessments: social, economic, political, historic, aesthetic, scientific, age and ecological. Roald (2000) recommends the use of the following aspects in the management and analysis of historic cities: social, economic, institutional, ecological and visual. Unnerback (2012) presents a systematic approach for evaluating buildings and sites being considered for legal protection. The aspects include documentation value and experience value, but they also include enhancing aspects. Enhancing aspects are not heritage values in themselves, but they indicate the relative importance of different heritage values. Enhancing aspects include uniqueness, authenticity, representativeness and pedagogical value. In Norway, Riksantikvaren (2009) has launched the DIVE evaluation tool for cultural-historic site analysis.

Nasar (2000) summarises a large number of preference studies about architectural quality. Those preferences are summarised in six characteristics. Each can have either positive or negative aspects. Cold (1990 and 2003) applies a similar list of preferences in evaluating schools and wood-based architecture. The six dimensions are as follows: natural construction components, complexity, historical significance, order and completeness, maintenance and cleanliness and openness/light. Cold points to the tacit aspect of evaluation of architectural quality.

In project management, evaluation is relatively common (Olsson et al., 2010). As described by Samset (2003), the so-called logical framework also includes a number of different dimensions to include in an evaluation, such as policy support measures and environmental, technological, socio-economic, institutional and financial aspects.

Finally, we note that a number of authors have argued in favour of a multi-aspect evaluation approach. Evaluators who aim to include a user perspective, and evaluators that are less focused on use and occupation than we are, often prefer holistic evaluations based on a diverse set of approaches and indicators, typically combinations of quantitative and qualitative evaluations (OECD, 2000). Graham et al. (2009) note that closed disciplinary fields are a weakness of today’s research on cultural heritage.

#### 4. Proposed set of aspects

Table 1 is a summary of the key aspects of evaluation from the literature review set forth above. There was a tendency that several authors focused on different aspects related to their own fields. As a consequence, we found a need to propose our set of key aspects, with the aim of covering a wider range of aspects than we found in much of the literature. We do not question whether a place is a cultural heritage, but we focus on evaluating the aspects relevant to its use, given the existing protection status.

Table 1. Overview of evaluation aspects, and our proposed set of aspects.

Authors							
Steinke et al. (2010)	Feilden (1982)	Silva and Roders (2012)	Roald (2000)	Unnerbäck (2012)	Nasar (2000), Cold (1990 and 2003)	Samset (2003)	Proposed model
Post occupancy evaluation	Cultural heritage management	Cultural heritage management	Cultural heritage management	Cultural heritage management	Architectural evaluation	Project and foreign aid evaluation	
	Documentary	Scientific		Documentation			
	Historic	Historic		Historical	Historical significance		History
	Aesthetic	Aesthetical	Visual	Aesthetical (experience value)			
					Order		Architecture
					Openness, light		
Physical performance					Complexity	Technology	Structure
					Maintenance and cleanness		
		Ecological	Ecological		Natural construction components	Environment	Environment
			Institutional			Institutional	Legislation
Service performance	Political	Political				Policy support measures	Plans
	Archeological	Age		Uniqueness (enhancing)			Time
Functional performance	Social	Social	Social				Users
						Socio-economic	
Financial performance	Economic		Economic			Financial	Economy

We have identified a set of nine aspects to use in evaluating cultural heritage sites. Below, we briefly describe our interpretation of the proposed key aspects:

- **History:** In order to determine whether a site can reflect its history, it is necessary to know that history. History also includes documentation of the site, the materials used and any physical traces after human activity.

- **Architecture:** This aspect is the space experienced inside and outside, the character of space, *genius loci* (Graham et al., 2009; Norberg-Schulz, 1980). Because architects tend to rely on both tacit knowledge and explicit information, evaluating architectural aspects should include clarity with respect to their significance (Nordic Council of Ministers, 2003).
- **Structure:** This aspect is the state of the cultural heritage site, including its integrity and whether its fabric and construction are healthy, appropriate, strong and able to meet today's technical demands.
- **Environment:** Environmental aspects include the situation and position in the landscape and environmental consequences of the management of the site.
- **Legislation:** Legislation is part of the framework of a cultural heritage site, which includes national laws, local regulation plans and internationally binding agreements.
- **Plans:** This aspect comprises future plans for the heritage, including any public plans, whether from authorities, users or interest groups.
- **Time:** It is important to know whether time is a critical factor. Will the cultural heritage site deteriorate rapidly without intervention, or are the site and its values not under immediate threat?
- **Users:** There is a wide array of possible users, including both owners and others. Users also include staff who are responsible for management and maintenance and people who conduct activities at the site.
- **Economy:** This includes the entire financing of the site in present-day conditions, these include incomes from use, rent, funds and donations, along with repair, maintenance and management costs. Cultural heritages typically have both monetary and non-monetary value (Mason, 2005).

Some of the proposed aspects are based on relatively explicit knowledge, such as structure, legislation and plans. The evaluation of other aspects, and architecture in particular, is to a larger extent based on tacit knowledge. This has challenges, but there are established traditions for evaluating architectural qualities (see for example the work by Cold, 1990 and 2003).

## 5. Applying the proposed set of evaluation aspects to Værnes Hovedgård

In the following, we analyse the case site based on the proposed aspects.

### 5.1. History

Værnes belonged to the Norwegian kings until 1354, when it was transferred to the archbishops in Nidaros (the present day Trondheim). In approximately 1354, Værnes was split into two farms, western and eastern. Our case, Værnes Hovedgård was constructed in 1813. Until 1940, the farm had 21 burial mounds, the oldest dating back to the 800s AD, and it has burial finds from the Germanic Iron Age (Fortidsminneforeningens Årbok, 1874). The military acquired Værnes Vestre in 1887. An air force unit was established at the site in 1919. In 1942, the occupants expanded the airfield, flattening 21 burial mounds and traces of numerous others. After the war, the air base at Værnes was developed to be both a civil and military airport, leading to significant construction activity.

### 5.2. Architecture

Værnes Hovedgård, the present main building is part of a courtyard consisting of four buildings. *Værnes Hovedgård* measures 39 x 9 metres. It is a wood-clad timber construction that has a gabled roof with slate tile covering that was added in approximately 1900. (Nilsen, Reiersen, 2010). All its rooms are organised in one or two parallel rows along the length of the building, making up long, narrow bodies of sometimes considerable length. Værnes Hovedgård has two floors, an attic and cellars. The main floors have two parallel rows of rooms. Access to all rooms is through the adjacent rooms—there are no narrow hallways. Værnes Hovedgård has 25 and 24 rooms on the ground and first floors, respectively. There are a number of rooms of 20–25 square metres; some are smaller, but none are larger. These rooms are no larger than a normal-sized living room in local farmhouses (Dahle, Grytli,

Nilsen, 2005). The vertical communication is through one main staircase and a number of secondary ones. Ceiling heights are between 2.9 and 3 metres. The building has four large entrances. The building has empire-style details on the exterior and in the interiors. The interiors are quite stripped, and most walls are simply panelled. There is no kitchen. The building is flexible due to the generality of its internal plan.

### 5.3. Structure

The building has suffered damage caused by earlier insufficient foundations. The foundations are masonry barrel vaults and walls supporting a timber construction with wooden cladding and a wooden roof with slate covering. The insulation is timber, clay and hay. Prior to a recent renovation, the building had suffered damage, primarily related to instability of foundations and rot problems. It had also been exposed to military urban warfare exercises (Nilsen, 2012). This damage has now been repaired. Værnes Hovedgård underwent a thorough renovation in 2012, repairing (not replacing) roofs, foundations, cladding, windows and doors and clearing out newer, low-quality interior additions. The building has fire alarm systems and is slightly heated to avoid humidity. The building does not have bathrooms, kitchens or indoor plumbing, and it is not accessible for disabled. It is therefore difficult to find a new use without making alterations.

### 5.4. Environment

Værnes Hovedgård has significant challenges related to the environmental aspects at its location. Air traffic causes considerable noise, and sound-insulation measures would need to be implemented if the building were to be used regularly. (Nilsen, Reiersen, 2010). The building is constructed in such a way that despite its size, it could be dismantled and moved. This is not considered good conservation practice. Timber structures are demountable, but moving the building would disconnect it from its historic context.

### 5.5. Legislation

The building complex and the surrounding area are protected by law (Moe, Teigen, 2011). Værnes Hovedgård was officially listed in 1934 (Foreningen til Norske Fortidsminnesmerkes bevaring, 1936). It was also protected through a national protection plan for defence related buildings (Landsverneplanen). This listing requires owners to care for their sites, and it limits owners' ability to make changes. With respect to new use, Værnes Hovedgård fails to meet the current technical requirements (TEK10) of the Norwegian building legislation, including fire safety, accessibility, technical installations, sound-proofing and energy efficiency. The TEK10 regulations allow exceptions for some matters related to cultural heritage, such as energy-efficiency requirements, but not for all.

### 5.6. Plans

Værnes Hovedgård is part of the national protection plan (Forsvaret, 2012). The lack of a plan for the use of Værnes Hovedgård illustrates that there is a void and lack of pressure that is not constructive in terms of finding new use.

### 5.7. Time

There is no immediate threat to the building. However, there is one factor that could change. The armed forces have considered moving the fences so that Værnes Hovedgård could become a civilian property once again. If this proposal becomes reality, it would give Værnes Hovedgård new possibilities. Accordingly, time could be of the essence in a positive way.

### 5.8. Users

The owner is the armed forces, represented by the Norwegian Defence Estates Agency. The building does not currently perform any function. It is also disconnected from civilian use as it is surrounded by military fences and access limitations. The armed forces care for it because it is listed but they would like the building to be used in the future. It has been proposed that the building could be used for offices because there is a lack of office space at the air base, but that has not been considered a desirable alternative (Nilsen, Reiersen, 2010).

### 5.9. Economy

Currently, the armed forces have the money necessary to secure the building through the national budget (Cadamareri, 2011). However, upgrading the building to full use is estimated to cost between NOK 40 and 60 million (Nordmeland, 2011), which has not been funded. Keeping the building empty also costs money and does not generate income.

## 6. Applying the aspects to Værnes Hovedgård

It is clear that the site has interesting architectural aspects. We note that it will be very challenging to find a compatible use without altering the building because of the lack of facilities such as water installations.

The historic aspect is clearly relevant to this type of site. There is a significant connection between the cultural heritage site and its history. The economic perspective is important for all buildings, but it is especially challenging for cultural heritage sites. This building has direct funding for maintenance, but the building generates no income.

It is of key importance that the building is legally protected. The armed forces care for the building because it is listed. Neglecting it would be a crime. From the user perspective, the building does not perform any function. The armed forces would like to use the building in the future, provided that it can be done legally. Today, the building is sound and healthy, and it receives continuous upkeep.

The historical aspect, and Værnes Hovedgård's strong connection to military activity, is part of its cultural heritage. Værnes Hovedgård is presently part of the armed forces' relatively small collection of unworkable properties. The building's long military history and inviting architecture should make it a good environment for possible uses such as offices. It should be seen as a valuable asset to have a listed, consistent, unique building.

There is no realistic possibility for civilian use while it is located behind the military airport fences. The future includes certain opportunities related to moving the fences so that Værnes Hovedgård could be accessible to the public.

We have discussed the idea of moving a cultural heritage site if its location is unfit. This was more common in earlier times, but today it is not a desired alternative because it entails the controlled destruction of a place. However, Værnes Hovedgård will be less unique outside of its current context. It will lack an important historical connection.

There are two aspects, both of which are economic, that are of key importance related to future use. One is the cost of moving the security fences. The other involves the costs related to bringing Værnes Hovedgård into compliance with current technical standards for use while maintaining its cultural heritage. We recommend conducting a cost analysis of the alternatives of moving the fences, converting the building into air base offices. A less desirable alternative is to continue with the existing solution of maintenance without use.

## 7. Reflections from the use of the set of aspects

One important insight was gained from this case study: when working in a holistic manner, an interdisciplinary team is necessary. Some fields are less accessible to non-professionals than others. We found architecture to be one of these because of architects' use of intuition and their tacit knowledge, combined with very specific skills and tools that do not easily translate to pure information or numbers that are applicable in other fields. Similar findings



are reported in previous studies. One purpose of this paper was to propose a set of evaluation aspects suitable for identifying the core attributes of a cultural heritage site in a structured manner. This case study indicates that our proposed set of aspects supports the holistic evaluation of sites such as Værnes Hovedgård. This type of analysis is important because the volume of protected sites is increasing. To achieve protection through the use of these sites, real estate and facilities managers must acknowledge that a number of aspects influence the possible use. We have proposed a set of aspects for this type of analysis. These have been tested on our pilot case, Værnes Hovedgård. The case has contributed to clarifying these aspects, including their relevance, interaction and interfaces.

## References

- Bye, M., 2010. Histories of Architectural Conservation Five Case Studies On The Treatment of Norwegian Vernacular Heritage Buildings Circa 1920-1980. Trondheim, Norwegian University of Science and Technology.
- Carter B., Grimwade G., 2007 Balancing use and preservation in cultural heritage management. *International Journal of Heritage Studies*, published online 18 Apr 2007
- Christensen, A. L., 2012. Antikvarene og "folket" Et historisk drama i fire akter Fortidsminneforeningen Årbok 2012 Riksantikvaren (Yearbook Association of cultural heritage protection)
- Cadamarteri, F., 2011. Forsvarsministeren kom med penger. *Adresseavisen*, 14.05.2011 page 12 part 1. (Defence minister came with money)
- Dahle, Grytli, Nilsen, 2005. Trønderlåna: det midnorske våningshuset, Det Norske Samlaget (Trønderlån – traditional house of central Norway)
- Feilden, B.M., 1982. Conservation of historic buildings. Butterworth Scientific, London.
- Feilden, B.M., Jokilehto, J., 1998. Management Guidelines for world cultural heritage sites. ICCROM, Rome, Italy.
- Foreningen til Norske Fortidsminnesmerkes bevaring, 1936. Årsberetning for 1934, page 122. Oslo, Grøndahl & Sønns Boktrykkeri (Yearbook Association of cultural heritage protection)
- Cold, B., 1990. Arkitektonisk kvalitet i norsk trehusbebyggelse In S. Asmervik (ed) *Bygge i Norge – synspunkter på utvikling, retning og tempo*. Trondheim: Tapir Uttrykk (Architectural quality in norwegian wooden building)
- Cold, B., 2003. Skoleanlegget som lesebok – synetesrapport og fem delrapporter. Trondheim: Fakultet for arkitektur og byggekunst (The school building as textbook – summary report from five projects)
- Graham H., Mason R., Newman A., 2009. Literature Review: Historic Environment, Sense of Place, and Social Capital The Brookings Institution, Washington, DC, Commissioned for English Heritage
- Hansen, G. K., Blakstad, S. H., Olsson, N., 2012. Usability Reviewed: Summing up Norwegian research on Usability. I: *Facilities Management Research in the Nordic Countries. Past, Present and Future*. Copenhagen: Polyteknisk Boghandel og Forlag
- Jokilehto J., 1998. International Trends in Historic Preservation: From Ancient Monuments to Living Cultures APT Bulletin Vol. 29, No. ¾. Thirtieth-Anniversary Issue, pp. 17-19, Association for Preservation Technology International (APT)
- Mason R., 1998. Fixing Historic Preservation: A Constructive Critique of "Significance" Places, a Forum of Environmental Design, 9(3)
- Mason R., 2005. Economics and Historic Preservation: A Guide and Review of the Literature A Discussion Paper Prepared for The Brookings Institution Metropolitan Policy Program (URL: [www.brookings.edu/metro](http://www.brookings.edu/metro))
- Nilsen S-E., Reiersen T., 2010. Prosjektoppgave i et ombyggingsprosjekt, AAR 6101 Ombygging og forvaltning. Unpublished text, Trondheim, Norwegian University of Science and Technology. (Reconstruction and facilities management of buildings)
- Nasar, J.L., 2000. The evaluative images of places. In W.B. Walsh, K.H. Craik and R.H. Price (eds.) *Person-Environment Psychology*. New Directions and Perspectives. London: Lawrence Erlbaum.
- Nilsen S-E., 2012. Vernede bygg ikke i bruk. Masters Thesis, Norwegian University of Science and Technology. (Listed buildings not in use)
- Norberg-Schulz, C., 1980. *Genius loci: towards a phenomenology of architecture* Book, London, Academy Editions
- Nordic Council of Ministers, Copenhagen (2003). *Baltic Sea region co-operation on sustainable urban heritage management*. Nordic Council of Ministers, Copenhagen
- Nordmeland A., 2011. Stasbygning på Værnes reddet. *Trønder-Avisa Steinkjær*, page 10 News section. (Fine building at Værnes is saved)
- OECD, 2000. OECD glossary of evaluation and results based management terms. Organization for Economic Co-operation and Development
- Olsson, N.O.E., Frydenberg, S., Jakobsen, E.W., Jessen, S.A., 2010. In search of project substance: how do private investors evaluate projects?. *International Journal of Managing Projects in Business*, Vol. 3.(2) s. 257-274
- Preiser W. F. E., Rabinowitz H. Z., White E. T., 1988. *Post Occupancy Evaluation*, New York, USA: Van Nostrand Reinhold company.
- Riksantikvaren (2004). FOR 2004-05-06 nr 718: Forskrift om fredning av bygninger og anlegg i Landsverneplan for Forsvaret. Retrieved from <http://www.lovdata.no/for/sf/md/xd-20040506-0718.html>. (Guideline for build environment in protectin plan for the defence)
- Riksantikvaren, 2009. Kulturhistorisk stedsanalyse en veileder i bruk av DIVE. Retrieved from <http://www.riksantikvaren.no/filestore/DIVE-web2.pdf>. (Cultural historical analysis - a practical guideline)
- Riksantikvaren, 2012. Directorate for Cultural Heritage. Retrieved from <http://www.riksantikvaren.no/English/>.
- Roald, H.J., 2000. Sustainable historic cities? A Baltic-Nordic Approach. Nordic World Heritage Office, Oslo
- Samsø, K., 2003. *Project Evaluation: Making Investments Succeed*. Tapir Academic Press, Trondheim.
- Scriven, M., 1991. *Evaluation thesaurus* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

- Silva A.N., Roders A.R., 2012. Cultural Heritage Management and Heritage Impact Assessment. Joint CIB W070, W092 & TG72 International Conference; Delivering Value to the Community, Cape town, 23-25 January 2012.
- Steinke, C., Webster L., Fontaine M., 2010. Evaluating Building Performance in Healthcare Facilities. *HERD, Health Environment Research and Design Journal*
- Stortingsmelding 35 2012-2013, Framtid med fotfeste URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-35-20122013.html?id=725021> (Future with foothold)
- TEK10, 2010. Byggteknisk forskrift URL <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-489> (Technical Construction requirements)
- The second International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments, 1964. International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites. Retrieved from [http://www.icomos.org/charters/venice\\_e.pdf](http://www.icomos.org/charters/venice_e.pdf).
- Truscott M., Young D., 2000. Revising the Burra Charter Australia ICOMOS updates its guidelines for conservation practice Conservation and management of archeological sites volume 4 pages 101-116
- Unnerback, A., 2012. Kulturhistorisk värdering av bebyggelse. Riksantikvarieämbetet, Stockholm. (Cultural historical evaluation of buildings)
- Yin R. K. 2008. Case Study Research Design and Methods. Thousand Oaks, California, SAGE Inc.





## Which is the most cost-efficient alternative, a new build or the rehabilitation of a cultural heritage site?

A property development assessment of the possible rehabilitation of a cultural heritage site

### **Mari Oline Giske Stendebakken**

Department of Architecture and Planning, the Norwegian University of Science and Technology

oline.stendebakken@ntnu.no

### **Nils O. E. Olsson**

Department of Mechanical and Industrial Engineering, the Norwegian University of Science and Technology

nils.olsson@ntnu.no

### **Abstract**

Given the choice between the rehabilitation of a cultural heritage site and a new build, recent history in Norway shows that the new build is often chosen, with the justification of cost efficiency.

This paper compares approaches to cultural heritage sites from a property development and a protection of cultural heritage point of view to test this judgment. These two professional fields overlap and need to cooperate. Thus, a closer look at their similarities and differences should provide valuable insights.

This paper applies a case-study method to a large country estate building at a NATO air base in need of office space. The building has legal protection at the national level. Costs are calculated for three scenarios for new offices: rehabilitation of the protected building, a new build, and renting. All alternatives include legally mandated maintenance of the protected building, as the same public body carries out both tasks.

Of the three alternatives, the new build and renting were the most expensive over a thirty-year time span. Rehabilitation was the most economical. These findings indicate that owners of protected buildings should investigate possibilities to activate such buildings, due to not only their cultural heritage values, but also their economic potential.

### **Introduction**

Cultural heritage sites form part of the common heritage of our communities, and are to be safeguarded for future generations (Lovdata.no, 2017a).

*Of the three alternatives, the new build and renting were the most expensive over a thirty-year time span. Rehabilitation was the most economical.*



**Photo 1. Typical room on ground floor**

There has been a series of disputed decisions to vacate and even demolish cultural heritage sites in Norway in the last decennium (Aftenposten, 2016). This includes sites such as the government quarters and the National Gallery (Stendebakken and Olsson, 2017a). A key argument in Norwegian decision-making regarding larger building projects, nationally and regionally, is economic analysis, and costs have been a deciding factor in many of these projects (Concept, 2017). This paper is an academically based analysis to investigate actual costs and whether prejudice is in force. There are challenges connected to applying economic analysis to cultural heritage sites. Among the shortcomings related to economic analysis, we wish to highlight these four issues:

1. Economic analysis de-emphasizes unquantifiable values. Although they may be included as positives, neutrals, or negatives, they cannot be numerically incorporated in calculations (Regjeringen.no, 2017).
2. Economic analysis typically applies a time span comparable to the expected technical lifespan of a new build, such as thirty years. This is inadequate in dealings with buildings that are significantly older than thirty years and are to be safeguarded for future generations (in accordance with cultural heritage legislation) (Standard Norge, 2013).
3. Costs for rehabilitation of existing buildings differ significantly. While new builds have relatively similar costs when taking into account purpose, build quality, building ground, etc., this is not the case with rehabilitation projects. While new-build project cost potential in early project estimates can be tested top-down through standards, rehabilitation projects need to be estimated bottom-up based on technical analysis of the existing building at hand.(Standard, 2012).
4. Economic analysis depends on its assigned scope. There is a convention of limiting this scope to isolated building projects. However, if a public body needs to keep and reactivate the vacated building in addition to the new building that came at a lower cost than the rehabilitation project, as in the case of the National Gallery, this scope does not fully capture the economic consequences a given project

decision has for the public body's total economy (Administrasjonsdepartementet, 1997).

Economic analysis is lacking as a decision-making tool in projects regarding cultural heritage sites today, as are other tools for analysis of cultural heritage sites, if one aims to grasp the fuller picture of reality. The DIVE model (Describe Interpret, Valuate, Enable) model promoted by the Directorate for Cultural Heritage in Norway is a cultural historic analysis model. It promotes a thorough analysis of a cultural heritage sites' historic values and their limits of tolerance (Riksantikvaren, 2009). The model does not emphasize architectural quality, potential for use, or economics. The lack of emphasis on architectural quality seems to be due to a notion of architectural quality as artistic, and of artistic qualities as being subjective and fluctuous while historic values are more objective and stable. This perception goes back to the art historian Alois Riegl (Stanley-Price, Talley, and Melucco Vaccaro, 1996). The DIVE model's analysis of limits of tolerance can be seen as the necessary opposite of looking for potential for use, while the model's multifaceted analysis of unquantifiable values can be seen as antagonistic to economic analysis and the plain language of the grand total. This suggests that both the economics and the protection of cultural heritage fields have blind spots in their dealings with building projects related to cultural heritage. This paper addresses these differences in focus. This is done through a single-case study of a vacated, state-owned, nationally protected cultural heritage site in Norway, "Værnes Hovedgård". Værnes Hovedgård is a 700 m<sup>2</sup> wooden building from the early 19<sup>th</sup> century, situated in Trøndelag in Norway on a NATO air base, with associated access limitations, and is not presently in use. The building is managed by the Norwegian Defence Estates Agency (NDEA) (Forsvarsbygg.no, 2017). The site has been the subject of an independent cultural heritage-based analysis (Stendebakken, Grytli, and Olsson, 2015) conducted for academic purposes. The cultural heritage-based analysis deemed the building suitable for conversion to offices, deemed less invasive than quarters or a guest-house as it mainly allows for the original floor plans to be kept. Civilian uses, such as a private home or gallery, were excluded due to the access limitations. Due to the access limitations applying to a NATO air base (en.wikipedia.org, 2017), the analysis recommends acknowledging both the air base's needs and the building's potential by using the building for offices. This choice of purpose can render the access limitations, currently blamed for the building being out of use, an asset rather than an obstacle to alternative uses. Coincidentally, the air base needs more office space and has requested a new office building.

In this paper, the cultural heritage site will be subject to an independent property development analysis conducted for academic purposes in dialogue with the NDEA. The aim is to provide insights on the similarities and differences between the fields of property development and protection of cultural heritage by comparing the two analyses. Property developers are often seen as promoters of change, whereas representatives from the protection of cultural heritage field's main aim is to protect existing values. Descriptive of the protection of cultural heritage field's image as static, protection of cultural heritage is also referred to as preservation, and the cultural heritage as preserved. We do not use these terms in this paper, as true preservation of cultural heritage sites is not only an old-fashioned approach unsuitable for the majority of today's numerous cultural heritage sites and the challenges they meet; it can also be described as a utopian dream, as the task of ideal preservation would require the ability to stop time. Within the protection of cultural heritage field today, there are proactive initiatives to ensure that the measures which will inevitably be taken with the passing of time are suitable (Miljødepartementet, 2016). Property developers work with cultural heritage values for added value in development projects (Aspelinramm.no, 2017). Still, cooperation between property developers and protection of cultural heritage professionals holds unrealized potential (Starr, 2013). Dynamics between the

two fields have been regarded unconstructively, with the two in a chauvinistic deadlock in which property developers are perceived as the “gas” and protection of cultural heritage representatives as the “brakes”. Obviously, this cannot be the complete picture. Property developers also have an interest in stopping disadvantageous actions, and protection of cultural heritage representatives continuously initiate activities that are perceived to be beneficial.

Instead of the term “preservation”, this paper refers to the professional field of “protection of cultural heritage”. This aims to cover the diversity of professions working with the protection of cultural heritage sites with safekeeping of cultural heritage values as a main aim. Protection of cultural heritage is a professional field in constant development.

The term “cultural heritage sites” covers both sites with formal protection as cultural heritage and other sites that have perceived cultural heritage value, as formal protection is a status that may change.

The term “site” as used in this paper covers both isolated buildings and larger sites containing buildings. It does not include archeological sites or underwater sites.

In this paper, the term “property development” refers to professionals working with building projects promoting change with economic profit as an aim.

## **Method**

The method applied is a property development analysis of the cultural heritage site Værnes Hovedgård and its potential for future use as offices. The theoretical framework is early phase property development theory. The aim is to provide insights on the similarities and differences between the fields of property development and protection of cultural heritage. Værnes Hovedgård has been the subject of a cultural heritage-related analysis of the site, including a preliminary architectural design for the transformation of the building into offices (Stendebakken, Grytli, and Olsson, 2015). The associated report will be referred to throughout this text.

The cultural heritage analysis recommended rehabilitating Værnes Hovedgård into offices. From a property development point of view, this initiative needs to be evaluated in light of economic aspects and compared to alternatives for providing office space for the air base. The property development analysis will evaluate several economic aspects for a transformation of the site Værnes Hovedgård into office areas, along with other alternatives for providing office areas for the air base. The economic aspects this paper will investigate are as follows:

- investment cost
- project cost
- time perspective for the project
- time perspective for use of assets
- quality of result
- alternatives analysis

Investment costs and project costs will be estimated, or existing estimates will be referenced. The time scope for economic analysis will be compared to expected useful life for the alternatives for providing office areas for the air base. Quality of result will be compared for the alternatives to avoid comparing economic cost for alternatives of different use quality as though they were the same. These aspects will be discussed and summed up in the alternatives analysis.

All traces of human activity are actually defined as cultural heritage (Lovdata.no, 2017a). Formal cultural heritage status for cultural heritage sites varies; a site may be legally preserved under the Cultural Heritage Act (Lovdata.no 2017a) as an object of national importance, which is a strong juridical protection. It can also be protected locally through area planning and



the Planning and Building Act (Lovdata.no, 2017b). While protection by law establishes that a given site is indeed a cultural heritage site, lack thereof does not imply that it does not entail significant cultural heritage value; a given site can have important cultural heritage value without legal protection (Lauvland and Aasen, 2017).

There are different types of tangible cultural heritage. Build traces of human activity are present in a variety of forms spanning from detailed interiors to larger outdoor areas.

All sums are given in NOK and calculated in USD, using the currency calculator of Norway's largest bank (Dnb.no, 2016). Tables and figures use NOK. 1 USD ≈8,40 NOK.

## **Property development**

### **Stages**

Property developers typically go through eight steps (Miles, Netherton, and Schmitz, 2015), though not always linearly; depending on the feasibility of a given project, for example, the sequence might be discontinued or rearranged. The typical sequence of steps is as follows:

1. Idea inception
2. Idea refinement
3. Feasibility
4. Contract negotiation
5. Formal commitment
6. Construction
7. Completion and formal opening
8. Property, asset, and portfolio management

This is a simplified and idealized version of such a development process. It is vital to consider all remaining steps at any point in the development process to give the process direction, seize opportunities, and handle difficulties at the earliest possible point. It is basic project management theory that a project's flexibility and ability to adapt are at their highest in the early phases (Samset, 2008).

Even in prosperous times, large investments such as property developments contain risks. A truly successful project includes several kinds of added value. Besides the monetary benefit for the developers, there are also other kinds of added value, such as urban development and safeguarding cultural heritage. Safeguarding cultural heritage is a value in its own right and may affect other values, such as image and reputation. Successful property development projects might prove themselves to such a degree that the finished project seems self-explanatory. This is seen in urban development projects where prices increase rapidly as new urban areas gain popularity in the market; in hindsight, this might seem obvious, and those uninvolved might think that they easily could have done the same. However, a successful urban development requires interdisciplinary cooperation, risk taking, and above all, timing. This might easily be forgotten when one walks the vibrant streets of successfully transformed urban areas.

### **Operating parameters**

To test a given idea, one looks at the associated parameters. These include square meters or floor area ratio, building cost, market prices for the finished project, management of the project after completion, and time spent retaining funds, staff, and technical assets over the project period.

### **Concept development**

Choice of concept is often based on alleged effect (Rolstadås et al, 2014). The starting point of a project is likely a need that has arisen. One should address



real problems, not possible problems, and the problem should be defined in a way that enables several alternative solutions.

Concept development should then be based on alternatives analysis. It is important that the alternative solutions are genuine alternatives, i.e. mutually exclusive. It is vital to also consider the zero alternative, the current situation, , comparing it to the proposed alternatives.

After choosing one or more promising concepts, a process development in which the concept is rendered concrete and framework conditions are defined is due.

### **Risk analysis**

In forming a property development project, there is typically an emphasis on time, cost, and quality (Samset, 2008). For enhanced project effectuation, risk analysis is also vital. The object is to target risks in connection to the project, the consequences associated to a given risk, and the probability that the risk will occur. Risk can be both systemic and non-systemic. Non-systemic risks need to be addressed on a project level and systemic on a superior level, typically with diversity in a property developer's project portfolio.

Certain risks are characteristic for property development projects involving cultural heritage, such as those connected to the rigid constancy that is a main goal for management of cultural heritage values (Senter for eiendomsfag, 2010). These risks should be treated thoroughly on a project level, and on a systemic level if the property developer has a significant number of projects involving cultural heritage values, in which case cultural heritage-associated risks become systemic.

### **Cultural heritage and property development**

Traditionally, protection of cultural heritage has taken a museum approach to protected buildings. Today's protection of cultural heritage field began in the late 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> century and was institutionalized in the 20<sup>th</sup> century. In the 19<sup>th</sup> century, protection of cultural heritage depended on individual volunteers and private interest groups. In the 20<sup>th</sup> century, the field gained wider recognition and legitimation established through national initiatives and juridical framework.

From its juridical platform, the protection of cultural heritage field widened its scope and protected an increasing variety of sites. In its early years, the protection of cultural heritage field was employed as a tool to build national identity in young nations, such as Norway, by protecting rare monuments, time-honored, beautiful, grand elements of our build heritage suitable to strengthen the desired national self-image.

The devastations of the two world wars, social change, and the rapidly changing building industry have changed our build surroundings quite dramatically. Parallel to these changes, the scope of the protection of cultural heritage field has broadened to include more modest objects and larger, continuous areas such as old town centers, where each building appears quite modest but the whole has significant cultural heritage value. The juridical framework has adapted and presents updated requirements which property development on cultural heritage sites today must comply with.

### **The Norwegian project for legal protection of state-owned cultural heritage sites**

In 2007, the Norwegian project for legal protection of state-owned cultural heritage sites claimed that "No building is too small, ugly or anonymous, if it documents an important part of state history" (Statsbygg). Until then, Norwegian state-owned, profane cultural heritage sites had not been protected by law, in contrast to private cultural heritage sites. The exception was a relatively small number of sites that received "administrative protection" in the years 1933 and 1934. The project for legal protection of national property was started around the turn of the millennium. State-owned property was legally protected through

a tailored regulation (Lovdata.no, 2017c) to ease the juridical process when the state is both landowner and deciding authority.

The project reviewed all state-owned profane sites to evaluate their cultural heritage values; if they were deemed of value according to a set of criteria, they were protected by law. The tailored regulation involved new, tailored wording, slightly affecting the selection of cultural heritage sites worthy of legal protection.

The criteria were to not only protect architectural and cultural heritage values, but also show governmental history, ensure examples from different time periods, promote understanding of state sectors, preserve historic document value, original elements and later additions representing historical developments and safeguard structures and interrelations, open space, and visual connections.

The set of criteria is listed in the left margin.

### **Preservation regulations of the State-Owned Cultural Heritage Properties**

#### § 1.1. The purpose of conservation

The protection under the Regulation are intended to ensure and preserve a representative sample of cultural heritage in the form of structures and sites related to government activity. The listing will help to

- a) ensure that architectural or cultural heritage values in buildings and sites are preserved
- b) show the governmental sectors' historical development and their importance, such as social development, building of Norway as a welfare state, and the relationship to indigenous peoples and minorities
- c) ensure that representative examples from different periods of development are preserved
- d) convey understanding of the sectors and eras they represent
- e) preserve the buildings and facilities as historical references and sources of knowledge
- f) preserve original elements and later additions, if these are considered to have an independent value as a representative of a historical development
- g) ensure that the structures' and sites' interrelations are safeguarded
- h) ensure that open areas are preserved and that the functional and visual connection with the protected complexes are maintained.

The project was expected to produce a significant increase in the number of protected buildings in Norway. This should be unsurprising, considering the criteria listed above. However, this was not addressed as a major issue in the early phases. No ceiling was placed on the number or share of sites to be protected to force prioritization. Ideally, the protection by law of a state-owned cultural heritage site should not lead to added costs, as the state should take proper care of their sites regardless. In hindsight, one can argue that a protection by law prohibits neglect of unused or even unusable buildings, that it adds quality requirements for the work carried out, and that it adds paperwork, uncertainty, and administrative burden, as one cannot make irreversible changes to a cultural heritage site protected by law without applying for dispensation. This requirement also applies to minor interventions, such as drilling in walls.

### **The need for new use in abandoned cultural heritage sites**

Today, there are thousands of buildings with legal protection in Norway, more than 8,000 of which have the strongest form of legal protection (Riksantikvaren, 2017a), under the Cultural Heritage Act (Lovdata.no, 2017a). We use the unit "building" here, as our source, the Department of Cultural Heritage's database Askeladden (Askeladden.ra.no, 2017), does.

The share of Norway which is under some form of legal protection has risen to 25% of the country (Ssb.no, 2017a). However, this includes national parks, awaiting publishing, please treat with discretion

nature reserves, etc. Fifteen per thousand buildings<sup>1</sup> are under the strongest form of legal protection. Additionally, thousands of buildings have other kinds of legal protection.

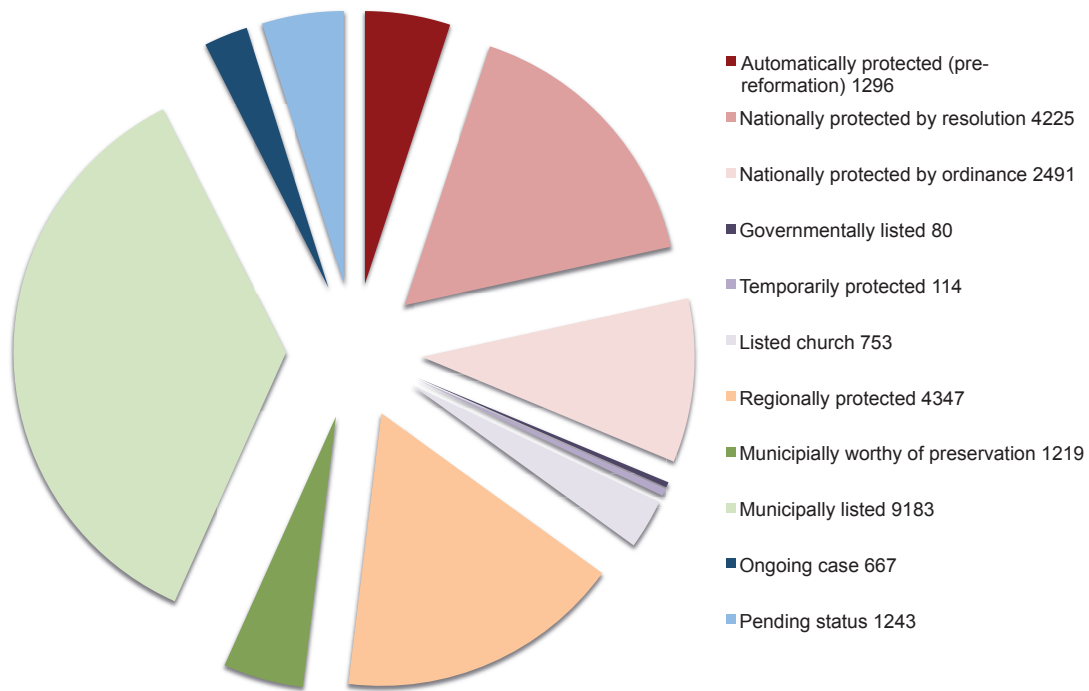


Figure 1. The table is based on the Directorate for Cultural Heritage's database Askeladden (Askeladden.ra.no, 2017). Search performed on August 2 2017 from 2:00 pm. The database contains information on archaeological sites, architectural monuments and sites, and cultural environments. As we investigate potential for rehabilitation, we have included buildings and churches. We have excluded technical/industrial heritage, ships, ruins, archeological sites, rock art, and outdoor elements from the search. ("Protected" is by the Cultural Heritage Act, on national level, "regionally protected" is by the Planning and Building Act).

Figure 1. Buildings in Norway with formal legal protection as cultural heritage

In the early years of the protection of cultural heritage field, buildings were typically approached as entities without great consideration for surroundings and could be protected in a museum manner. Buildings were even moved to museums as out-of-size museum objects. This goes against today's preference for maintaining original fabric, historic document value, context, and (ideally) continuous yet conservative maintenance, an approach often credited to John Ruskin (Ruskin, 1880). Logically, the aforementioned museum approach is also not viable with today's number of protected buildings. There is an increasing focus on initiating new activities in cultural heritage sites. Today this is considered the best alternative for the majority of cultural heritage sites. Naturally, being in use and being adapted to new use causes some deterioration of cultural heritage sites, but this is considered less damaging than being left empty, even if one has the resources to simulate use, e.g. through heating. (Riksantikvaren, 2017b).

The protection of cultural heritage field wishes to activate its assets. Property developers recognizing the potential in transforming cultural heritage sites have concurrent interests. The two fields also have potentially conflicting interests originating in their main goals; the protection of cultural heritage field sees new activity as a tool for protection of cultural heritage, while property developers mainly see new activity as a goal in itself and a premise for profit. In property development, a cultural heritage site needs to adapt to its potential for use. In protection of cultural heritage-based management, the situation is reversed; the

<sup>1</sup> We use the term "building" as our source of information does so. awaiting publishing, please treat with discretion

use needs to adapt to the cultural heritage site and its limits of tolerance. Profit is not a major focus for the protection of cultural heritage field, which sometimes lacks attention to economic consequences. This ignorance exists despite the comprehensive economic consequences legal protection of a given cultural heritage site has for the current owners, future projects on the site, and the responsible authorities due to administration. By assigning legal protection and its attendant restrictions on a given site, the state takes on an (admittedly vague) joint economic responsibility. Cultural heritage authorities may cover additional costs due to legal protection, but they are not obliged to do so (Finne, 2015). State funds are nevertheless used in the safekeeping of both public and private cultural heritage sites. This should encourage an economic awareness related to legal protection both among legislators and those managing protected properties.

Contrary to common beliefs, legal protection does not hinder all possible initiatives at a given cultural heritage site. However, as mentioned above, in relation to a growth in administrative needs and added costs for the state, a dispensation has to be applied for all irreversible interventions. As the law says, one can get a dispensation by meeting the requirements but is not automatically entitled to a dispensation even when meeting the requirements: To be granted dispensation, an intervention needs to be insignificant and a particular case. Assessment is left to the state administration's judgment. Cultural heritage authorities are relatively free in their decision-making. Property developers, fearing the unpredictability and added costs this uncertainty might add to a project, may dread the application process for such dispensations. The regulation for protection of state-owned cultural heritage properties, paragraph 1-4 on Dispensation, is listed in the left margin.

#### **Preservation regulations of the State-owned Cultural Heritage Properties**

##### **§ 1-4. Dispensation**

The administrative authority in § 1-7 may in special cases grant dispensation from protection and conservation regulations for measures that do not have a significant impact on the monument.

In deciding what constitutes such special circumstances, attention should be given to which degree the measure is necessary to achieve the purpose of the protection, including

- a) repair and restoration
- b) replacement of damaged material and or vegetation
- c) recoveries to original or previous appearance and structures under the assumption that the measure can be done in a secure documented basis and in accordance with traditional methods and materials
- d) fire precautions
- e) other measures to protect the monument.

In assessing what constitutes special circumstances, measures of major importance for society, such as security, may also be emphasized.

The thought of such a dispensation application process might seem demotivating, but, as noted by German philosopher Gadamer, legal protection is a confirmation and formalization of existing values in a cultural heritage site, and is, according to Gadamer, inferior to the core qualities of the site. (Gadamer, 2014). The site's core values came to exist independently of the protection of cultural heritage field, but may depend on it for further existence. Thus, legal protection should be regarded as a hallmark for significant values in connection to a given site (Stendebakken and Olsson, 2017b).

#### **Case: Værnes**

This article is based on a single-case analysis of what used to be the main building on a large farm in central Norway, which dates back to pre-historic time. The farm, "Værnes", was bought by the Norwegian Armed Forces and gradually turned into the combined civilian airport and military air base of

Værnes. Today, the old main building from 1818 is located on the air base. The building, "Værnes Hovedgård", is the oldest building on the air base and the only remaining building from the previous farm. Due to Værnes Hovedgård's position within the clearance zone at a NATO air base, it is inaccessible to civilians. The building is constructed and clad in wood, with a masonry foundation and slate roof, measures 36 x 9.5 meters, and has two main floors in addition to a loft and cellars. There are 25 rooms on the ground floor and 21 on the first floor. Most rooms are of similar sizes. The rooms are arranged in two rows, without hallways; access is through adjacent rooms.

The building is an example of local building tradition. Comparable buildings, although typically much smaller, are widely distributed throughout the area, still inhabited as main buildings on surrounding farms. Værnes Hovedgård is not in use; since 1992, the building has only been used a few times, and then quite intensely as an urban warfare training site.

The old, unused wooden building's survival for decades in the stern environment of a military base is due to its build quality and the fact that Værnes Hovedgård was legally protected in 1934. As mentioned, state-owned profane cultural heritage sites were rarely formally protected. Because Værnes Hovedgård has enjoyed this rare formal protection, the Norwegian Armed Forces, as its owners, have been obliged to maintain the building. In 1934, the typical site to receive protection was the main building on a larger farm, such as Værnes Hovedgård. The building was protected for the second time in 2004, along with the old yard and other, newer buildings surrounding it.

Due to their juridical obligation to maintain Værnes and an earmarked governmental subsidy, the armed forces have quite recently carried out comprehensive maintenance of the building, repairing the foundations, cladding, roof, and chimneys and removing newer building materials exposing the building to moisture. This maintenance work cost 9 million NOK (≈1,2 million USD) (Forsvarsbygg.no, 2012). The building remains empty, and extensive further work needs to be done before it can be used, according to today's legislation and standards. This work is calculated to cost 10 million NOK (≈1,3 million USD).

There is a pronounced goal in today's protection of cultural heritage field that the majority of protected buildings should be in use, raising the question of why this has not yet come through for Værnes and how it can be achieved.

The air base is in dire need of more office space, a use suitable for the building. The generic structure of the building, with many rooms of similar and quite good size, aligned in two rows, gives it flexibility in adapting to new use, as functions can be distributed in a variety of ways.

The cultural heritage analysis of Værnes Hovedgård recommended rehabilitating the building for office areas. The general floor plan of the building would quite easily adapt to office areas, with a majority of work stations in office landscape. The building's original larger rooms were divided throughout the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century, and some can justifiably be re-opened. There will be some sacrifices regarding wearing indoor surfaces and some openings will have to be made in construction and cladding. Additional inner windows and wall insulation could be required due to both temperatures and the noise from the air base. However, the main attribute of the building, surfacewise, is its exterior. On the inside, the repetitive series of similar rooms with copious daylight is a key quality. This would be preserved. A dreaded intervention in cultural heritage sites is the lowering of ceilings to allow for ventilation and other technical installations. The ceiling height would allow for this, but a preferable solution, which is recommended in the cultural heritage analysis, is to do these technical installations mainly vertically, giving up selected square meters rather than ceiling height everywhere. The most demanding technical rooms are put in the smaller and lighter timber-frame construction part of the building rather than the larger main cog-work part.

Because the building is legally protected, dispensation has to be granted for all interventions affecting the existing build fabric. The NDEA has regular, professional contact with the Directorate for Cultural Heritage due to their extensive portfolio of cultural heritage sites and experience with protection and development of cultural heritage sites. This should allow for a less complicated design and application process.

### **Applying property development theory to Værnes**

Værnes Hovedgård's two main floors have an approximate floor area of 700 m<sup>2</sup> combined. The size of a rehabilitation project is determined by the size of the existing building. The other alternatives for office areas, a new build and renting, would not suffer this limitation. Still, we choose to compare costs for each alternative based on a project size of 700 m<sup>2</sup> for comparability.

Other properties at the airport have been sold in recent years. As property prices have increased recently (Ssb.no, 2017b), we have included those from 2014 (newest available) to 2008 (Siste.eiendomspriser.no, 2016). Prices spanned from 1-19,5 million NOK (≈130 000–2.5 million USD). The statistics regrettably do not provide square meters for the buildings; however, they do provide insight into the sums one is dealing with for commercial buildings within the airport.

Based on the building's square meters, address, and original domestic purpose, its value is estimated (Eiendomsmeglerguiden.no, 2016) to be between 11,240,000 and 16,950,000 NOK (≈1.5–2.2 million USD) according to the general standard for domestic buildings in the area. The building is statelier than the average domestic building but also needs extensive work before it can meet today's standards.

Today the building and its cultural heritage values are secured, but the building is not in use. Safekeeping of the building includes inspections, maintenance, heating, alarm systems, and pipework for fire hoses. This costs ≈500,000 NOK (≈64,000 USD) per year (Nilsen and Reiersen, 2010). Nilsen and Reiersen calculated the costs of operating the building if it were transformed to office space at 1,100,000 NOK (approximately 140,000 USD). The calculation presupposes an initial investment for the rehabilitation of 10 million NOK (approximately 1.3 million USD).

The cost per square meter for construction of new office space is roughly estimated to be between 20,000–30,000 NOK (≈2,500–3,800 USD), adding up to 14–21 million NOK (≈1.8–2.7 million USD) for 700 m<sup>2</sup> of office area. New build office areas seem to come at a higher cost than a rehabilitation of the existing building. One should keep in mind that a new construction offers the possibility to tailor that the transformation of an existing building does not allow, so office areas in Værnes Hovedgård might have a lower work station ratio than comparable new office areas. Still, these are alternatives with some degree of compatibility, although not identical in creation or in result.

The relatively recent comprehensive maintenance of Værnes Hovedgård was funded with a grant of 9 million NOK (≈1.2 million USD) directly over the national budget, reserved for this building. As these works have been executed, and because the purpose was to cover decades of maintenance lag, the cost is not included in the calculations in this paper. Further work done on the building will probably have to be paid from the NDEA's own budgets.

### **Alternatives for providing office areas at the air base**

The NDEA have a number of possible means both to provide more office areas at the air base and to keep the protected building Værnes Hovedgård safe. The alternatives considered by this paper are listed in Table 1. Some of these alternatives ignore the legal obligations under the Cultural Heritage Act to maintain the existing building. The authors emphasize that this is an independent, academic analysis performed for research purposes. The NDEA



is a reputable manager of cultural heritage sites with a sought-after specialist environment on protection of cultural heritage in house. The unacceptable alternative of doing nothing, Alternative 1, is included in this paper to exhaustively list alternatives that might be applied to cultural heritage sites in society in general. This alternative of doing nothing comes at the tempting cost of nothing. Still, this does not qualify as a zero alternative, as referred to earlier in this paper, under concept development, as it does not achieve the minimum requirement of obeying laws and regulations. Alternative 1 will therefore not be discussed as a viable path in this paper. The zero alternative at the air base is actually Alternative 3, which maintains the status quo. This is generally referred to as a zero+-alternative, or doing as little as possible.

<i>Alternative</i>	<i>Approach</i>	<i>Cost in NOK</i>	<i>Is it legal?</i>	<i>Benefit</i>
1	Do not build new offices; do not protect the existing building	0	No; it is illegal under the Cultural Heritage Act	Zero cost
2	Build 700 m <sup>2</sup> new office areas; neglect the old building	14–21 million + annual expenses, estimated at 600,000 <sup>2</sup>	No, it is illegal under the Cultural Heritage Act	Provide office spaces
3	Protect the old building against damage; neglect the need for office space	500,000 per year	Yes, it fulfills obligations to the Cultural Heritage Act	Fulfill legal obligations
4	Transform the existing building to office areas	Initial investment: 10,500,000 + annual expenses estimated at 1,100,000 per year.	Yes, it fulfills obligations to the Cultural Heritage Act	Fulfill legal obligations and provide office space in a rare building of high value
5	Protect the old building against damage; build new office areas	14–21 million + annual expenses estimated to 1,100,000 per year.	Yes, it fulfills obligations to the Cultural Heritage Act	Fulfill legal obligations and provide office space in a modern building

**Table 1. Alternatives for maintaining Værnes Hovedgård and acquiring more office spaces at the air base, by means of investment**

The calculated costs for rehabilitation of the existing building into office areas are based on a bottom-up analysis of the existing building performed by employees in the NDEA in 2010. They found the cost for rehabilitation to be ≈1.1 million USD (≈1,500 USD per square meter).

By Norwegian standards, 1,500 USD per square meter is not a high cost for a rehabilitation project in a protected building. The Eidsvoll's building, an important

<sup>2</sup> The same costs as the office-specific costs for the protected building awaiting publishing, please treat with discretion

cultural heritage site in Norway due to its centrality in the creation of Norway's constitution, exemplifies a high-cost rehabilitation project of a comparable building. The Eidsvolls building, from 1770, is constructed of wood, like Værnes Hovedgård, and was also originally a private home. It was restored in 2014 for the Norwegian constitution's 200<sup>th</sup> anniversary celebration (Kwetzinsky, 2017). The ambitious restoration of the 1,800 m<sup>2</sup> building came at the cost of 350 million NOK (≈42 million USD, ≈23,000 USD per square meter) (VG, 2017). Both the ambitions and the costs can be presumed to be higher at Eidsvoll than at Værnes Hovedgård; at Eidsvoll, the restorers sought to recreate the build frame around the composing of the constitution. At Værnes Hovedgård, the aim is to adapt to new use. This allows for more flexible solutions. Still, as sums involved in cultural heritage sites, these vastly different numbers invite questions. The NDEA's comment was that the calculated costs might be conservative, but nevertheless, it should not be problematic to rehabilitate at a lower price than that of a new build, as the margins between the two alternatives' costs are considerable. The exact final cost of a new build or a rehabilitation project also depends on the level of quality chosen for the project.

#### **Renting offices in the vicinity of the air base**

A larger investment in in-house areas is merely one alternative for new office areas. Another is to rent such areas. Based on the notion that the state should be able to pay directly for its investments, the NDEA is not authorized to take up loans. Given that, a direct payment seems the optimal option. However, when direct funding is inaccessible, for example when the armed forces have other priorities, the limitation on loans can lead to unfortunate results. The restrictive policy on taking up loans can seem incomprehensible to the public if it leads to seemingly unnecessary costly or impractical solutions. The NDEA received strong criticism for renting office areas in Oslo while owning 11,000 m<sup>2</sup> of unused office areas in the vicinity (300 meters away from the rented office areas) (Aftenposten, 2015).

The NDEA could choose to rent office space for use by the Værnes base. The office area in Oslo was rented at market rate for high standard office areas, 2,700 NOK / m<sup>2</sup> (≈324 USD). We thus use market prices at Værnes in our calculations. Market prices were estimated based on a new office building in Stjørdal, 2 km from the airport (FINN.no, 2016). Office areas are available in the span from 350 m<sup>2</sup>. to 4,500 m<sup>2</sup>. These offices had the highest price per m<sup>2</sup> in the area Stjørdalen. The rent would be between 1,700 and 1,800 NOK / m<sup>2</sup> (≈204–216 USD) per year. The option of renting office areas offers the advantages of low obligation, high flexibility, and low investment costs. As the legally protected building still has to be maintained by the NDEA in accordance with Norwegian law, these costs should be included in the calculation, as demonstrated in Table 2 below.

For comparability, all costs should be from the same year. As the detailed calculations from the NDEA are from 2010, we have chosen to adjust the costs for renting to 2010, using Statistics Norway's index for rental costs for offices (Ssb, 2017c). The alternative would be to use a series of different indexes to recalculate the costs for rehabilitation and new build, making the numbers less accessible and the comparison less transparent. The authors have chosen transparency over newness. The costs for renting are based on the index for 2010–2015, adding an expected price development for 2015–2016 based on the previous years 2010–2015. The costs for renting in 2016 should thus be divided by 1,177, which gives a calculated cost of 1,750 (average of 1,700–1,800) / 1,177 = 1,486.83093, rounded up to 1,490.

<i>Alternative</i>	<i>Approach</i>	<i>Cost in NOK</i>	<i>Is it legal?</i>	<i>Benefit</i>
--------------------	-----------------	--------------------	---------------------	----------------



A	Renting offices, paying rent, no or little investment costs	1490 NOK/m <sup>2</sup> in rent; 1,043 million/year	No	Low investment costs, less commitment than a larger investment project, but fails the legal requirement to safekeep the protected building
B	Renting offices, paying rent, no or little investment costs, and maintaining the legally protected building	1,043 million/year in rent + 500,000/year for maintaining the existing building	Yes	Low investment costs, less commitment than a larger investment project, and meets the legal requirement to safekeep the protected building

**Table 2. Alternatives for acquiring more office space at Værnes, by means of investment at the air base or renting in the vicinity of the air base.**

As with Table 1, we will abstain from discussion of Alternative A, which fails to fulfill legal obligations under the Cultural Heritage Act.

### Comparing costs

The differences in cost between alternatives will be affected by time. To illustrate this, they are compared in a line chart. A thirty-year timespan has been applied, as this is the estimated life span for new buildings. It is also an estimated timespan for major rehabilitations of older buildings of quality indicating the time until the next major rehabilitation needs to be done to accommodate further use. The need for additional costs could thus be the same after 30 years, while the actual residual values may differ.

The difference in costs between alternatives changes with time. The differences in costs can be deemed dramatic. But several of the alternatives do not absorb the complexity of the situation, as the NDEA are obliged to maintain their legally protected buildings. This applies to the zero-cost alternative, renting only, and new build only (low and high estimate). These alternatives do not include the costs for mandatory maintenance of the existing building. While all these alternatives are seen in the reality of management, which is that protected buildings may be inadequately maintained, these examples represent a violation of the Cultural Heritage Act.

Including only lawful alternatives changes the span in costs. These alternatives are given in Figure 1.

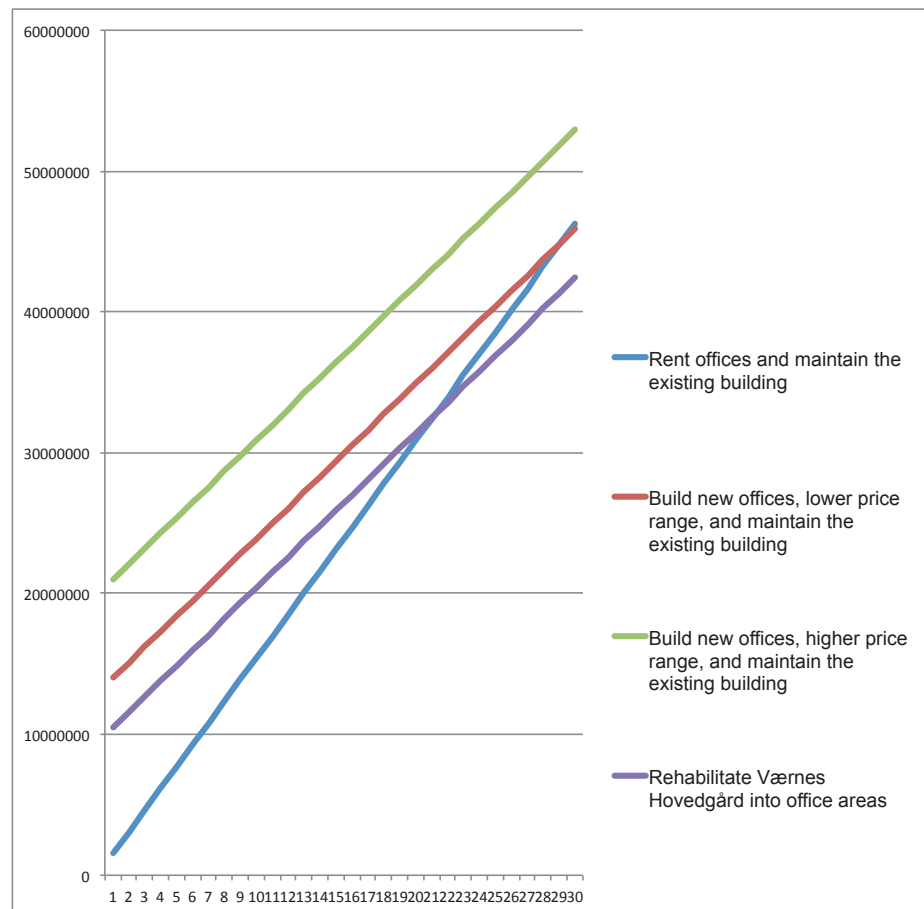


Figure 2. Valid alternatives for maintaining Værnes Hovedgård and acquiring more office areas for the air base by means of investment or renting. The y-axis represents NOK in millions, x-axis number of years.

The incalculable value of cultural heritage should be considered and certainly not set to zero, as it is a recognized value of national importance, as demonstrated through the building's legal protection under the Cultural Heritage Act. Cultural heritage values are defined in the law as irreplaceable. One could argue that irreplaceable values are of infinite value. But, if we set all cultural heritage values to infinite value, it will paralyze calculations. With 8,000 buildings in Norway having the highest form of protection, this might not be a viable solution from an economic or even from a holistic point of view. Reality and management entail prioritizing.

Office areas at a cultural heritage site that are strongly connected to the history of the airbase have a value that is not found in a new build. Such office areas can provide identity and attachment in an otherwise stern and internationalized environment. A new build will likely provide better flexibility in the design phase, and possibly more comfort in the use phase. When the expected life span of the new-build has reached its end, the cultural heritage site is expected to turn the page for another chapter. This difference in life expectancy is mainly due to the changing building industry (Lauvland and Aasen, 2017). The point is that while costs for the different alternatives are directly comparable, the inherent qualities of the resulting office areas differ.

## **Concluding discussion**

This paper poses the question “Which is the most cost-efficient alternative, a new build or the rehabilitation of a cultural heritage site?” The finding in this case study is that it may be the rehabilitation project. Alternatives with lowest costs were illegal. Rehabilitation emerged as the least expensive option by far. Rehabilitation is the best option for creating more office areas at Værnes from an economic viewpoint and with margins. However, prejudice regarding costs may be decisive, albeit wrongfully so.

This paper examined costs for a number of alternatives for new offices and the maintenance of Værnes Hovedgård at the air base. This overview has shown that the alternatives with the lowest costs did not meet both the juridical obligations connected to cultural heritage values and the Norwegian Defense Estates Agency’s need for more office space at Værnes. Alternatives that fail to maintain the cultural heritage values are ruled out in this research. Sadly, this is not always the case in the actual management of cultural heritage sites. Attention should be given to the alternatives that maintain cultural heritage values but fail to meet the NDEA’s need for more office areas at Værnes. Generally, prioritization of cultural heritage values at the expense of the organization’s needs negatively affects regard for cultural heritage in an environment over time.

We have included the cost of mandatory maintenance of the cultural heritage values in all viable alternatives, something organizations do not always do. Failing to include such seemingly unrelated, yet actually relevant costs in an alternatives analysis can lead to inexpedient conclusions.

Economy is a key factor for decision making in property development projects and in relation to cultural heritage sites. Precise estimates are important for correct decisions from a cost perspective. As a project’s flexibility is at its highest in its early phases, these estimates should also be available early in the process. In the transformation of cultural heritage sites, one has less flexibility than in a new build project, as the existing site is defined as invaluable. This consolidates the importance of correct cost calculations at an early stage in the project.

Cost escalation is a risk connected to cultural heritage sites which should be managed. It is also relevant to analyze the possible tolerance within a given project, which savings can be had within the juridical framework. It is not a goal in itself to do cultural heritage rehabilitations as low-budget projects, certainly not for our outmost valuable cultural heritage sites. Still, with the thousands of protected buildings we have in our society today, it is vital to understand that for a majority of cultural heritage sites in need of rehabilitation, the probability of such a rehabilitation decreases with every requirement that raises the costs.

The importance of an open and honest dialogue should be emphasized; from a short-term protection of cultural heritage perspective focusing on a given cultural heritage site, it could be tempting to sell in the lowest price estimate, although the real costs might be higher. This is inadvisable, and not only due to the risk of cost overruns. Over time, such a tactic can be destructive for the protection of cultural heritage field and its reputation.

The earliest formally protected buildings were typical bearers of the desired national identity. With the rising number of protected buildings in Norway, there are a growing number of protected buildings that are less recognizable, containing cultural heritage values that are undercommunicated or even inaccessible to the general public. Pairing high numbers of less esteemed cultural heritage sites with repetitive cost overruns or disproportional costs could severely damage the protection of cultural heritage field over time.

The opposite approach, dismissing cultural heritage sites for property development based on prejudice regarding costs, can cause damage both at project level for individual projects and to the profession’s reputation. On the other hand, an enlightened valuation of cultural heritage sites in property development could lead to true social development.

*Dismissing cultural heritage sites for property development based on prejudice regarding costs can cause damage both at project level for individual projects and to the profession’s reputation. On the other hand, an enlightened valuation of cultural heritage sites in property development could lead to true social development.*

To make informed decisions, decision makers need to have access to adequate information and calculations. Lack of information can obstruct decisions and thereby maintain the status quo. There are many reasons why calculation of costs for alternatives in the management of cultural heritage sites should be done at an early stage.

Transformation projects tend to be complex, involving numerous fields of expertise, and might have a higher cost than new construction. These added obstacles should be seen in connection with the invaluable gain from protecting our cultural heritage. If those paying the costs of protecting cultural heritage do not appreciate the non-monetary gain or perceive it as too expensive, it damages not only the given cultural heritage site, but also the protection of cultural heritage field as a whole. Over time, such negative perception has the potential to weaken protection of cultural heritage's position in society over time, as the inevitable weakening of a neglected, weather-beaten construction.

In the long term, demands that are perceived as rigid and exacting could weaken the protection of cultural heritage field at its core, the institute of legal protection of cultural heritage. There needs to be a degree of accordance between the protected cultural heritage values and the heightened cost level. This applies equally to private investors and public bodies aiming to utilize tax money in a justifiable manner.

### **Acknowledgements**

The authors would like to thank the Norwegian Defense Estates Agency for their forthcoming attitude in our work with this research. Special thanks goes to the NDEA's Steinar Nilsen and Tore Reiersen for their cost calculations in the report "Prosjektoppgave i et ombyggingsprosjekt", to Christian Borhaven, head of cultural heritage section at the NDEA, and to all the dedicated professionals working in the section. This research is funded by the Norwegian University of Science and Technology.

### **References**

- Administrasjonsdepartementet, A. (1997). Avhendingsinstruksen. [online] Regjeringen.no. Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/avhendingsinstruksen/id106661/> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Aftenposten. (2015). La Forsvarsbygg låne penger | Frode Sjørnsen. [online] Available at: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/La-Forsvarsbygg-lane-penger--Frode-Sjørnsen-21775b.html> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Aftenposten. (2017). Oslos viktige historiske bygninger - er de åpenbart utdatert? | Even Smith Wergeland og Martin Braathen. [online] Available at: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/wBgn/Oslos-viktige-historiske-bygninger---er-de-åpenbart-utdatert--Even-Smith-Wergeland-og-Martin-Braathen> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Askeladden.ra.no. (2017). Pålogging Askeladden. [online] Available at: <https://askeladden.ra.no/Askeladden/Pages/LoginPage.aspx> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Aspelinramm.no. (2017). Mathallen får Olavsrosa | Aspelin Ramm. [online] Available at: <http://www.aspelinramm.no/mathallen-far-olavsrosa/> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Concept (2017). The quality assurance scheme - Concept - NTNU. [online] Available at: <http://www.ntnu.edu/web/concept/the-quality-assurance-scheme> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Dnb.no. (2016). Valutakalkulator - beregn dagens valutakurs - DNB. [online] Available at: <https://www.dnb.no/bedrift/markets/valuta-renter/kalkulator/valutakalkulator.html> [Accessed 11 Sep. 2016].
- Eiendomsmeglerguiden.no. (2016). Eiendomsmegler - finn beste megler for din bolig. [online] Available at: <https://eiendomsmeglerguiden.no/> [Accessed 11 Sep. 2016].

*Proceedings of the 9th Annual Symposium of Architectural Research in Finland 2017 – Plan, develop, design: Making smart cities and architecture*

- En.wikipedia.org. (2017). Værnes Air Station. [online] Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/V%C3%A6rnes\\_Air\\_Station](https://en.wikipedia.org/wiki/V%C3%A6rnes_Air_Station) [Accessed 18 Aug. 2017].
- FINN.no. (2016). Innflytningsklare lokaler i Stjørdals flotteste næringsbygg - Tangen Næringsbygg. [online] Available at: <http://m.finn.no/realestate/businessrent/ad.html?finnkode=80737079> [Accessed 11 Sep. 2016].
- Finne, E. (2015). Kulturminnevernets grenser. Trondheim: NTNU.
- Forsvarsbygg.no. (2012). Værnes Hovedgård restaurert. [online] Available at: <http://www.forsvarsbygg.no/Arkiv/2012/Varnes-hovedgard-restaurert> [Accessed 11 Sep. 2016].
- Forsvarsbygg.no. (2017). NDEA in English. [online] Available at: <https://www.forsvarsbygg.no/english/> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Gadamer, H. (2014). Truth and method. London: Bloomsbury Academic.
- Kwetzinsky, L. (2017). Eidsvollbygningen - statsbygg.no. [online] Statsbygg.no. Available at: <http://www.statsbygg.no/Prosjekter-og-eiendommer/Byggeprosjekter/Eidsvollbygningen/> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Lauvland, G. and Aasen, E. (eds.) (2017). Må Ruseløkka skole rives? Oslo: 07 Media, pp. 50–57.
- Lovdata.no. (2017a). Lov om kulturminner [kulturminneloven] - Lovdata. [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50?q=kulturminneloven> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Lovdata.no. (2017b). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) - Lovdata. [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20byggningsloven> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Lovdata.no. (2017c). Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer - Lovdata. [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-11-09-1088?> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Miles, M., Netherton, L., and Schmitz, A. (2015). Real estate development. 5th ed. Urban Land Institute.
- Miljødepartementet, K. (2016). Prop. 1 S (2016–2017). [online] Regjeringa.no. Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kld-20162017/id2514083/sec2> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Nilsen, S. and Reiersen, T. (2010). Prosjektoppgave i et ombyggingsprosjekt. Trondheim.
- Regjeringen.no. (2017). Samfunnsøkonomiske analyser. [online] Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/samfunnsokonomiske-analyser/id438830/> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Riksantikvaren.no. (2009). DIVE - kulturhistorisk stedsanalyse - Riksantikvaren. [online] Available at: <http://www.riksantikvaren.no/Tema/Byer-og-tettsteder/DIVE-kulturhistorisk-stedsanalyse> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Riksantikvaren.no. (2017a). Fredning - Riksantikvaren. [online] Available at: <http://www.riksantikvaren.no/Fredning/Fredete-bygninger> [Accessed 18 Aug. 2017].
- Riksantikvaren.no (2017b). [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Veiledning/Raad-om-bygningsvern/Tilsyn-og-vedlikehold> [Accessed 22 Nov. 2017].
- Rolstadås, A., Olsson, N., Johansen, A., and Langlo, J. (2014). Praktisk prosjektledelse. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Ruskin, J. (1880). The seven lamps of architecture. Orpington: George Allen.
- Samset, K. (2008). Prosjekt i tidligfasen. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Senter for eiendomsfag (2010). Eiendomsutvikling i tidlig fase. 1st ed. Oslo: Senter for eiendomsfag AS.
- Siste.eiendomspriser.no. (2016). siste.eiendomspriser.no. [online] Available at: <http://siste.eiendomspriser.no> [Accessed 11 Sep. 2016].

*Proceedings of the 9th Annual Symposium of Architectural Research in Finland 2017 – Plan, develop, design: Making smart cities and architecture*

- ssb.no. (2017a). Ny nasjonalpark i skjærgården. [online] Available at: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/arealvern/aar/2014-11-03> [Accessed 18 Aug. 2017].
- ssb.no. (2017b). 2017-08-11. [online] Available at: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/naringutl> [Accessed 18 Aug. 2017].
- ssb.no. (2017c). 2017-08-11. [online] Available at: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/naringutl> [Accessed 9 Sep. 2017].
- Starr, F. (2013). Corporate responsibility for cultural heritage. London: Routledge.
- Standard Norge (2013). NS 3454:2013 Life cycle costs for construction works Principles and classification. Standard Norge.
- Standard Norge (2012). NS-EN 16096:2012 Conservation of cultural property Condition survey and report of built cultural heritage. Norsk Standard.
- Stanley-Price, N., Talley, M., and Melucco Vaccaro, A. (1996). Historical and philosophical issues in the conservation of cultural heritage. Los Angeles: Getty Conservation Institute.
- Statsbygg, (2007). Vernar om dei kulturhistoriske eigedommane til staten. [online] Available at: [http://www.statsbygg.no/files/publikasjoner/aapentRom/aapent\\_rom\\_2007\\_1.pdf](http://www.statsbygg.no/files/publikasjoner/aapentRom/aapent_rom_2007_1.pdf) [Accessed 18 Aug. 2017].
- Stendebakken, M., Grytli, E., and Olsson, N. (2015). Proposed Aspects for Evaluation of the Value of Spaces in Historic Buildings. *Procedia Economics and Finance*, 21, pp. 23–31.
- Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017a). Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, pp. 1–14.
- Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017b). Architectural qualities in protected buildings. *Proceedings of the 9th Nordic Conference on Construction Economics and Organization*, pp. 407–4017.
- VG. (2017). Dette har kostet 350 millioner kroner. [online] Available at: <http://www.vg.no/rampelys/200-aarsjubileet/dette-har-kostet-350-millioner-kroner/a/10129430/> [Accessed 18 Aug. 2017].



# Architectural qualities in protected buildings

Mari Oline Giske Stendebakken, Department of Architecture and Planning, NTNU  
(oline.stendebakken@ntnu.no)

Nils O.E. Olsson , Department of Mechanical and Industrial Engineering, NTNU  
(nils.olsson@ntnu.no)

## Abstract

This article provides a theoretical basis for the management of architectural qualities in protected buildings. A lack of focus and structural emphasis on architectural qualities within the management of protected buildings is an obstacle for suitable protection and development of such buildings. Architectural qualities are among the formal reasons for the protection of buildings. Still, such qualities are not stressed in their management, which instead prioritize provable historic qualities and juridical framework. The article poses four questions: (1) Is architectural quality of universal validity or is it subjective? (2) Is there a final definition for architectural quality in a building, e.g. the original architects intentions? (3) Is architectural quality unaffected by whether the building is in use? (4) Are protected buildings living architecture, or do they belong to the past as museum objects? Answers are sought in a theory of knowledge and understanding, Gadamer's hermeneutics, due to its gravity and its emphasis on the cognition of architecture. Despite its recognition, it is not generally applied to the management of protected buildings. Gadamer's hermeneutics deals with human existence, of which the art experience in architecture is merely one aspect. Gadamer dismisses a subjective understanding of architecture, declaring that experiencing architecture is participation in a fellowship of meaning. Gadamer's writings have provided added theoretical perspectives on architectural qualities in protected buildings, and incentives to protect, use and reinterpret protected buildings: the legal protection of a building is a formalization of the buildings existing significance. This forms a premise for the use of a protected building, with a continued focus on and reinterpretation of its significance. Gadamer focuses on the work of art, rather than the creator: to understand is not to enter the artists mind but to enter the space of meaning that the work offers. The article offers a theoretical foundation for the management of architectural qualities in protected buildings. Applying hermeneutics to the management of protected buildings implies that one should place emphasis on architectural quality, continued use and reinterpretation of significance. The aim is to enable dialog on and management of architectural qualities, in addition to historical qualities, in protected buildings and generally.

**Keywords:** cultural heritage, protected buildings, architecture, Gadamer, hermeneutics



## 1. Introduction

This article aims at providing a theoretical basis for the management of architectural qualities in protected buildings. The term management of architectural qualities addresses the structural emphasis on, valuation and continuous safeguarding of qualities that can be said to be architectural. For this to happen, one must be able to describe architectural quality. This paper discusses such quality, in relation to the management of protected buildings. In the management of protected buildings, there is a continuous balancing of use versus preservation. There is also a continuous ponderation of architectural and historical qualities. Whilst both architectural and historical qualities can form a premise for the legal protection of a given building (Lovdata, 2016), the continuous safeguarding of such qualities does not necessarily benefit from the same moves: the perception of protected buildings as historic document fabrics, contrasts the continuous reinterpretation and transformation that is often needed for a building to keep in pace with a changing society.

The term 'protected buildings' refers to cultural heritage buildings that are protected by law. Such legal protection affects the management of such buildings, as they are associated with more limitations than buildings that are not protected, in terms of changes that can be made to them, and they are also associated with and partly managed by the cultural heritage field, which differs from general building management. When the term 'cultural heritage' is used, it refers to the professional field of cultural heritage.

Both history and architecture are established fields within our societies and academic institutions. However, history has a larger basis of widely accessible knowledge, whilst architecture to a larger degree can be seen as a proficiency, less accessible to the nonprofessional. There is a range of qualities that work together to create architecture. Architecture covers different skills needed in a building, such as calculable constructions, logistics and historic style. At the core of the architect's profession, there is the phenomenology of architecture (Norberg-Schulz, 1980). This relates to the space of meaning that the architecture offers; how we experience the architecture and how this affects us. This is a profound tailoring of a building to its use, where the building assists your state of mind, such as a library accommodating concentration, a place of worship accommodating spirituality and a prison posing a space for repentance. This part of the profession distinguishes architecture from engineering and history, and connects it to art. In resemblance to other works of art, these qualities can be difficult to communicate. Even architects have inadequate language for it. This affects the public debate on architecture, and it affects the management of architectural qualities in protected buildings. As these qualities are deeply connected to a building's intended use, and will affect any use, they are an important aspect to consider in the management of protected buildings.

Cultural heritage was established as a professional field at the end of the 18th and during the 19th and early 20th century. The field went from being dependent on private initiatives to having juridical framework and a significant level of international cooperation. Leading theorists from the institutionalisation of the field are still frequently referred to today, such as Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc (1814-1879) and John Ruskin (1819-1900). While Viollet-le-Duc was occupied with scientifically based restoration (Viollet-le-Duc, 1877), Ruskin underlined the irreplaceable and weighty value of age, and described restoration as '*The most total destruction a building can suffer*' (Ruskin, 1880, p. 194). Alois Riegl (1858-1905) focuses on historic and age value, and dismisses artistic value as subjective and relative (Stanley-Price, Talley and Melucco Vaccaro, 2010). His writings have had a

considerable impact on art history, and on management of protected buildings in the Nordic countries. Viollet-le-Duc, also a practicing architect, can be claimed to emphasize architectural qualities. Whilst Ruskin said *'We have no right whatever to touch them'* (Ruskin, 1880, p 197), and Riegl stated *'one may no longer speak in the future of "artistic and historical monuments," but only of historical monuments.'* (Stanley-Price, Talley and Melucco Vaccaro, 2010, p 72), Viollet-le-Duc allowed for reinterpretation and restoration based on an understanding of the architect's original vision. He was inspired by science and anatomical studies (Vinegar 1998), and aimed to develop a scientifically founded management of older buildings, based in an understanding of construction, use and historic style (Viollet-le-Duc, 1860). It is relevant to also consider protected buildings and their significance from a philosophical viewpoint.

Hermes, Greek god and messenger, is credited with the ancient Greek *hermēneuein*, to interpret, which combined with *technē* gave *hermēneutike*, the 'art of interpretation' (Honderich, 2005). Hermeneutics originated as a tool for the interpretation of text, and has evolved to include numerous fields where interpretation of embedded meaning is of relevance, such as law and art, amongst others (Krogh, 2014). Snodgrass and Coine (1996) argue that the design process (of buildings) is hermeneutical, as opposed to formal logic: *'(...)the design process belongs to the domain of social actions and interactions, is firmly embedded in a human situation, and is a focal nexus within a network of intersubjective relationships'* (Snodgrass and Coine, 1996, pg. 92). Snodgrass and Coine emphasised Gadamer's writings. Gadamer has also been used in the education of architects (Leach, 1997). Tatla (2011) states that modern architecture is indebted to Gadamer and Philosophy in general, specifically for the methods for communication it has provided. Gadamer's hermeneutics has inspired architects and others for decades (Kidder, 2013).

Hans-Georg Gadamer was a German philosopher occupied with and influential in hermeneutics. The hermeneutics of Hans-Georg Gadamer will be a main focus in this article. The hermeneutics of Gadamer emphasizes the experience of art, including the experience of architecture (Gadamer, 2013). Gadamer is also interesting for his emphasis on the cognition of architecture. Gadamer believed that it is vital to understand architecture hermeneutically, and that architecture is suited to the understanding of hermeneutics: architecture carries meaning that takes part in, contributes to and is intertwined with a superior reality. Gadamer was occupied with premises for interpretation of architecture, and directly discusses the research questions for this paper. It should be noted that Gadamer, although interested in the cognition of architecture, is primarily chosen for his interpretation of art in general. He is not primarily considered a thinker of architecture, as his works cover a much wider field. Despite its general recognition within philosophy, Gadamer's hermeneutics is not generally applied to the management of protected buildings. The management of protected buildings has, as our community as a whole, been affected by the subjectification of the art experience, referring, amongst others, to Alois Riegl (Riegl, 1996). The subjectification of the art experience dismisses the capability of assessment of architectural quality, instead focusing on historic qualities. We argue that this attitude is ignoring fundamental qualities in protected buildings.

Our reason to dive into this philosophic field is a wish to clarify architectural quality, our relation to and experience of such quality. We desire to understand what architectural quality in protected buildings entails and how it can be accessed and grasped. The aim for this article is to provide a clarifying, theoretical perspective on how one can perceive architectural quality, as distinct from other qualities in protected buildings. The purpose is to enable awareness of architectural quality in protected

buildings, so that this can be observed, documented, discussed and managed in an expedient manner. The article poses four questions:

- Is architectural quality of universal validity or subjective?
- Is there a final definition of architectural quality in a building, e.g. the original architects intentions?
- Is architectural quality unaffected by whether the building is in use?
- Are protected buildings living architecture, or do they belong to the past, as museum objects?

We aim to discuss these questions, with a basis in Gadamer's hermeneutics. The results from this study will be a reflection on architectural quality in protected buildings in relation to key hermeneutic theory. A brief introduction to hermeneutics will be given, including origin, meaning and application. The main focus will be on Gadamer, his writings in his main work 'Truth and Method' and its relevance to our research questions.

## **2. Architecture in protected buildings**

Architecture is an ancient profession. Our oldest preserved book on architecture is Vitruvius' 'De architectura' from between the years 30 and 15 BC. Architecture is also a professional field in continuous change. Such continuous change works against an institutionalization of a professional field.

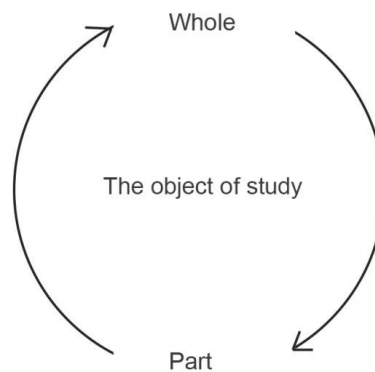
Architecture is a field depending on science and calculations. This is critical for the construction and durability of our buildings. Coincidentally, architecture is a field connected to the arts, through its teaching and our experience of architecture as an art form, exhibited in galleries and elaborated on in books. Architecture is also an important culture bearer; architecture is a historic document fabric. Protected buildings are the historic documents that are the most accessible to the general public (Young, 1991). Architecture includes numerous fields and qualities. This is relevant for the management of protected buildings. Such buildings are typically adapted to new uses or technologies and in the adaption process, something in the protected building needs to change. Even if it is an empty space that is sacrificed, this affects the building. To make qualified decisions on what one should keep and what to waive, an understanding of the different aspects embedded in protected buildings is vital. Architecture is shaped around humans and their needs (Vidler, 1990). Thus, a strengthened focus on architectural quality in the management of protected buildings could ease such management, choice of uses and adaption to those choices. This study's ontological standpoint implies that protected building use and legal protection are dependent on the existence of the building itself: it looks at what exists and the hierarchy of these existences. The study looks to the theory of cognition, and especially Gadamer's hermeneutics, as Gadamer emphasized the cognition of architecture.

## **3. Method**

It can be difficult to distinguish the art experience architecture offers from other aspects of a building. This is relevant for all existing buildings, and is a challenge when working with protected buildings. This paper discusses the four research questions, based on a literature study of hermeneutics in general and Gadamer's hermeneutics in particular. The aim is to provide a reflection on the interpretation of architectural qualities and an understanding of their existence.

## 4. The hermeneutic circle

Hermeneutics is a collection of theories related to interpretation. In connection to the Reformation, there was a need for reinterpretation of the Sacred Scriptures. Matthias Flacius Illyricus (1520-1575) was Martin Luther's successor. In 1567, Flacius issued 'Clavis Scripturae Sacrae seu de Sermone Sacrarum literarum' (directly translated 'The key to holy scripture or a discourse concerning the language of the sacred writings') (Flacius, Johnston and Kilcrease, 2011). Flacius claimed that, in the Sacred Scriptures and in other matters, the different parts that constitute a whole obtains its comprehensibility from its relation to the whole and the other parts this whole consists of (Krogh, 2014).



*Figure 1: The Hermeneutic circle*

This is an important principle in hermeneutics and is illustrated in the hermeneutic circle in figure 1. The hermeneutic circle was invented by Friedrich Ast (1778-1841) (Krogh, 2014), but the principle is seen already with Flacius. It is vital that the part and the whole are not equally important; the whole is more important than the individual parts. Hermeneutics started as a tool to interpret text, where the connection to the texts' meaning was uncertain, or the connection to the author, the time period or other key frameworks were broken. Over time, hermeneutics has been applied to a wide range of objects where interpretation is of interest: amongst these are religious texts, juridical texts, literature, expressions of the arts and politics (Krogh, 2014).

Martin Heidegger (1889-1976) developed the hermeneutic circle. He showed how it is not only the whole that affects our understanding of the parts, but our understanding of the whole (Læg Reid, 2006), as shown in figure 2. For Heidegger, history was important to our society due to the insights it can render to the future. Gadamer was Heidegger's student. Gadamer's hermeneutics concerns the interpretation of text or other expressions for man's creativeness, as the object presents itself to us and with the insights it has potential to give us.

The singularly most important text for this research is Gadamer's main work, 'Truth and Method', and its writings on the art experience. It has also been necessary to look at other researcher's notions of Gadamer as a thinker within the professional field of architecture. These writings are discussed in relation to the four research questions, which are based on experience from working in the cultural

heritage field. They are articulated to discuss topics that the authors perceive to be inadequately both discussed and answered in the management of protected buildings today.

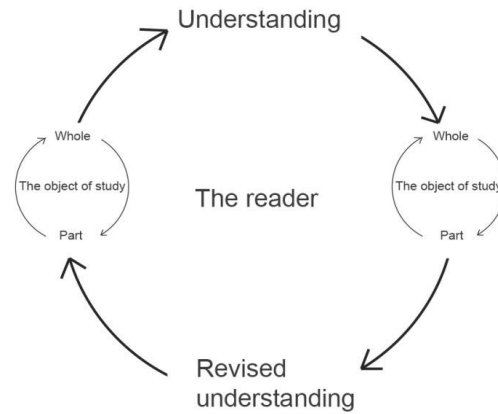


Figure 2: Heidegger's developed hermeneutic circle

## 5. Gadamer

As a young man, Gadamer had an interest in numerous fields; music, art, language, philosophy and history. He describes meeting Heidegger as epoch-making, and how this meeting released Gadamer from a sense of self-confidence as a young student. He delivered his doctorate dissertation, on Plato, at the age of 22. He first became a professor in Marburg in 1937 and later obtained a professorship in Heidelberg, where he was active until his death in 2002. His major work is the extensive book 'Warheit und Methode' (1960), 'Truth and Method', a principal work in twentieth century hermeneutics (Krogh, 2014).

Gadamer's hermeneutics is not science and is not based on a hypothetico-deductive model (Connolly and Keutner, 1988): it is not easily verifiable, reconstructed or value neutral. Text and other expressions of human creativity are still communicated. It is possible to follow, as in verifying, another's communicated chain of thought in a search of truth and accuracy. Gadamer refers to the hermeneutic circle, and how we should understand the part through our understanding of the whole and vice versa (Gadamer, 1988). He describes how this principle has shifted from antiquity's rhetoric to modern hermeneutics, from being applied to the art of speaking and to the art of understanding.

Gadamer describes our ability to read text, abstracted reality, written down with abstracted symbols, and to understand this text. Gadamer claims that it is a task of hermeneutics to clarify that this is not mystic communication between spirits but participation in a mutual meaning and perception of reality. Gadamer did not see our historic standpoint as an obstacle, but as a key to insights: the object carries eternal insights that are continually understood within a continuously changing framework. We are not capable of understanding a work of art detached from our value sets; instead, we should reflect on these value sets and, if needed, replace them. Gadamer's hermeneutics is ontological; dealing with human existence, and the hierarchy within existence. It is also philosophical; it aspires to answer the unanswered. When an unanswered question finds an obvious answer, it is no longer part of philosophy.

## 5.1. Truth and Method

'Truth and Method' is Gadamer's main work. One third of this book is dedicated to the understanding of art, including and focusing on understanding architecture as a work of art. The title goes directly into the core of Gadamer's hermeneutics, 'Truth', and the era's expectations to research according to scientific principles, also within philosophy; 'Method'. Gadamer points out that the theory of cognition was created before, and thereby independent of, the limitations of modern methodology in science. Gadamer focuses on the work of art, rather than the creator: to understand is not to enter the artists mind but to enter the space of meaning that the work offers. Gadamer claims that a prerequisite to understanding, in a new time and under new conditions, is to understand differently. Understanding is part of a continuous remodelling process of the work itself. This is possible because the meaning of the work is intangible: a painting is tangible, but the idea that inspired its creator is intangible, and can barely be understood through its tangible manifestation. The conclusion is that the work of art has the higher level of existence, and that the person experiencing the work of art, being they the artist or the spectator, is subordinate. The subordinate enters the work of art. By experiencing the work of art, the spectator does not create the experience; he fulfils it.

## 5.2. Das Spiel: the play

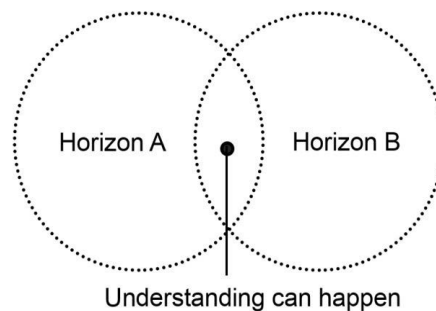
Gadamer uses play to illustrate our experience of art. This might seem unfitting at first; however, the choice of explanatory model is elaborated on. Ontologically, the play has a higher level of existence than the player. A chess set, tucked away in a drawer, still exists without being played, but it must exist for us to play it. Although chess exists without being played, a value is lost; by being played, chess is fulfilled. By playing, the player enters a form of existence that is more fundamental than that of the player. This is shown in how the player becomes absorbed by the game of chess. Gadamer transfers this insight to all 'Spiel', plays, and to our experience of the arts; the work of art exists without our experience of it, but its existence is then unfulfilled. When the viewer enters the art experience, he fulfils the work of art and enters a higher form of existence, allowing the viewer to forget their surroundings and be absorbed by the art experience.

## 5.3 Prejudice

Humans have subjective references; however, great art speaks to the majority, and has spaces of perception we can enter due to common cultural preferences, our prejudices, according to Gadamer. Gadamer dismisses the Enlightenment's idea, of liberating the text from historic framework by seeing through this, as naïve. Understanding cannot be value neutral or objective, as understanding begins with a preliminary understanding that the reader uses to relate to the text. This preliminary understanding is then altered by the experience of reading the text. The preliminary understanding is based on our prejudices. To Gadamer, prejudice is a positive feature, a tool we need to understand. At the same time, we should be prepared to alter our prejudices, to open up to new insights. Gadamer criticises Kant's subjectification of aesthetics, and claims that it led to a hundred yearlong ontological embarrassment. According to Gadamer, it is vital to overcome a subjective definition of art. To Gadamer, art is a common bearer of culture and meaning, of importance to our society.

## 5.4 Horizon of understanding

Gadamer believed that we should start a dialogue with the text, be open to change our prejudices and thereby gain new insight; this is referred to as the fusion of horizons. The horizon of understanding is vital in Gadamer's hermeneutics. We are restricted by the limitations of our mental horizons. Gadamer does not focus on this as a positive or negative premise for our understanding; his description is factual. The horizon of understanding is not meant as a psychological term, referring only to a person's inner thoughts; it can be the horizon of a profession or a society.



*Figure 3: The horizon of understanding*

If two such horizons, ours and the object we seek to understand, have no overlap, there is also no understanding. To gain understanding, our horizon needs to change, so that the horizons reposition in a way that overlap. This meeting of horizons is referred to as the fusion of horizons.

## 5.5 Reception history

A work's reception history is, to Gadamer, its capability to communicate with us, and let its initial horizon continue to exist in our time and within our horizon. The link that makes such continued understanding possible is tradition. Antiquity, our civilisations cradle, is still capable of affecting us, through its works of human creativity. Gadamer claims that Romanticism and Schleiermacher fail to recognize our connections to the traditions we come from, as the basis of our interpretations and thus for all hermeneutic effort. He believes that Schleiermacher's hermeneutics faded into methodology and missed a crucial point in hermeneutics by looking to the past rather than the present in the interpretation of older works. Gadamer writes, in 'On the Circle of Understanding', that understanding is mainly about understanding ourselves. Understanding others comes second. The most important insight we can gain from striving to understand, for example antiquity's texts, is understanding for our time, not the epoch these texts stem from.

## 5.6 Bildung

Bildung (culture) is a term used in 'Truth and Method', and is seen apart from taste. Whilst taste is individual, bildung is a community, a common level that is defining of a culture. According to Gadamer, the original purpose of bildung was the development of culture, but it has deteriorated into a self-conscious system where the bildung and its demonstration have become goals in themselves.

## 6. Concluding discussion

The research questions are based on pressing issues that are inadequately discussed today. A continuous challenge when working with protected buildings is the subjectification of art and architecture. Most people are capable of using a building adequately, and to decide whether an artwork is to their taste. However, whilst everyone has the right to personal taste, this is not automatically the same as having the ability to be a professional and legitimate judge of a given buildings universal value. Thus, we ask the first research question: according to Gadamer's hermeneutics, is architectural quality of universal validity or subjective? Gadamer thought that the subjectification of art led to untenable, aesthetic nihilism. He claimed that great art speaks to many, due to tradition, with common references. Architecture and its qualities are, according to Gadamer, general. The architect works within a tradition and stands on the shoulders of giants.

Another challenge in working with protected buildings is the demand to return a protected building to its former state, perceived to be a buildings true state. However, buildings, their surroundings and the way we perceive their value change continuously, and such a hunt for a buildings true state can be unworkable. This led us to the second research question:

In our second research question, we asked if there is an upshot for architectural quality in a building, e.g. the original architect's intentions? Gadamer differentiates different arts, such as the reproducing arts; music and theatre, and sculptural arts; architecture. This does not mean that architecture does not change. Within a changing world, the work of art will also change. Not only do we perceive the work of art differently, sculptural art appears differently with altered conditions. Gadamer points to our connections today, and how recreating the past is not possible. Any attempt to recreate the past can only produce a copy. Such a copy, according to Gadamer, will not be a return to the work of arts inner meaning, but instead a reproduction of dead meaning. It should also be noted that not even the original artist knows the full, inner meaning of a work of art, as there is also unconsciously added meaning.

Architecture is designed to facilitate human life and activities. Still, one possible consequence of the legal protection of buildings is that they are used less, or not at all. This is sometimes due to the vulnerability of specific cultural heritage values, but it can also be due to simple inconvenience associated with the protection, related to administrative procedures and cost increase. The loss of the use of a protected building introduces new, severe challenges for the building, and it represents a loss of potential gain. It is our experience that the loss that the value of use represents is underrated by a number of decision-makers in the cultural heritage field.

Thirdly, we asked if architectural quality is unaffected by whether the building is in use? Gadamer actually points out that the legal protection of a building is not built; it is declared and passed. This is a formalization of existing values, meaning and importance, forming a premise for the further use of the building. The legal status is subordinate to the work of art. Gadamer writes that a building cannot be deprived of its purpose without losing part of its reality. If reduced to an item of aesthetic awareness, it is reduced to a shadow existence, not really living, but merely existing, as a landmark for tourists or a picturesque image of a deformed, former life. Gadamer describes the museum treatment of works of art as well meant desecration; it is treated as a museum object for protection, but in this act of consideration lies the loss of its original situation. Buildings that are protected should be preserved for future generations. Gradually falling out of time, protected buildings can require both change and



update. When this proves difficult within the borders of the legal protection, due to a lack of ability to join the forces of protection and development, the building could typically be left to decay, or even demolished. Such decaying, empty buildings in an otherwise thriving area give life to the expression 'belonging to the past'. But do these buildings, to be preserved for future generations, truly belong to the past?

Finally, we asked if protected buildings are living architecture, or do they belong to the past as museum objects? It is a paradox that existing buildings are said to belong to the past. Here today, these buildings also belong to the present. The present should manage them with reference to the buildings meaning, their architectural quality. Otherwise, one risks what Gadamer refers to as a copy of the copy, a copy of another epoch's interpretation of inner meaning. To illustrate this, Gadamer refers to Plato; and his picture of humans being three steps distance from the truth. However, the present is not free to alter or move the work of art; on the contrary, this will go against the work of arts inner meaning. Gadamer claims that the cutting of a work of arts connections to its situation is comparable to framing it and hanging it on the wall. Historic document value should not be superior to the inner meaning of the work of art. Gadamer claims that it is vital, and of principal character, whether one perceives the work of art as a historic document to be interrogated, or submits to the work of arts inner meaning. Gadamer believes that philosophy changes our understanding of history from dissecting to thinking, and recommends to start a living conversation between our historic works of art and today.

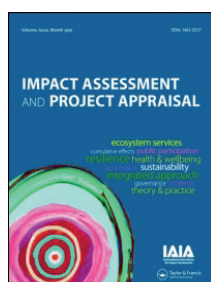
Gadamer provides tools for interpretation of meaning in architecture. These are focused on architecture's, within the building industry, discipline-exclusive artistic aspects. However, Gadamer does not to the same degree provide a tool for evaluating (artistic) quality in architecture. Gadamer's hermeneutics has thus been criticized. It should be noted that Gadamer offers a mental tool to experience architecture as its subordinate. If one is willing to enter the space of meaning a given building offers, Gadamer's hermeneutics could be a useful mental tool, to see architectures artistic qualities apart from its other aspects, accommodating a continued reinterpretation of the building at hand.

To conclude, Gadamer's hermeneutics and its perspectives on the art experience in architecture has provided interesting perspectives regarding protected buildings. The meaning of a given work of art has been clarified, and it has been argued to be superior to other aspects of the work of art. This is clarifying for all of the research questions. The hermeneutic process of understanding the parts with a basis in the whole and vice versa, as illustrated in the hermeneutic circle, is relevant when working with protected buildings. Building details and surfaces are studied intensely, so that the immersed viewer might miss the unity that gathers it all. This unity risks going amiss if only detailed specialists are involved in management and not also holistically oriented professionals. Hermeneutics' quest for inner meaning and Gadamer's notion of truth answer a need to grasp the intangible, a vital aspect of a building; the tone that sounds in the chest whilst passing through the space.

## References

- Connolly, John M., and Thomas Keutner, eds. (1988). *Hermeneutics Versus Science?: Three German Views*. University of Notre Dame Press.
- Flacius, M., Johnston, W.R. and Kilcrease, J. (2011). *How to Understand the Sacred Scriptures*. 1st ed. Saginaw, Mich.: Magdeburg Press.
- Gadamer, H.G. (1988). On the circle of understanding. *Hermeneutics versus science*, pp.68-78.
- Gadamer, H. (2013). *Truth and method*. 2nd ed. New York: Bloomsbury Academic.
- Kidder, P. (2013). *Gadamer for Architects*. 1st ed. Hoboken: Taylor and Francis.
- Honderich, T., 2005. *The Oxford companion to philosophy*. Oxford University Press.
- Krogh, T. (2014). *Hermeneutikk*. 2nd ed. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Leach, N. (1997). *Rethinking architecture*. 1st ed. London: Routledge.
- Lovdata.no. (2016). *Lov om kulturminner [Norwegian Cultural Heritage Act] - Lovdata*. [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50> [Accessed 15 Dec. 2016].
- Læg Reid, S. and Skorgen, T. (2006). *Hermeneutikk -en innføring*. 1st ed. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Norberg-Schulz, C. (1980). *Genius loci*. 1st ed. New York: Rizzoli.
- Riegl, A., (1996). The modern cult of monuments: its essence and its development. *Historical and philosophical issues in the conservation of cultural heritage*, 69, p.83.
- Ruskin, J. (1880). *The Seven Lamps Of Architecture*. Orpington, Kent: George Allen.
- Snodgrass, A. and Coyne, R. (1996). Is designing hermeneutical?. *Architectural Theory Review*, 2(1), pp.65-97.
- Stanley-Price, N., Talley, M. and Melucco Vaccaro, A. (2010). *Historical and philosophical issues in the conservation of cultural heritage*. 1st ed. Los Angeles: Getty Conservation Institute, pp.69-83.
- Viollet-le-Duc, E. (1860). *An Essay On The Military Architecture Of The Middle Ages. Translated From The French Of Viollet-Le-Duc*. Oxford and London: J. H. and J. Parker. Print.
- Viollet-le-Duc, E. (1877). *Lectures on architecture. Translated From The French Of E.ViolletLe-Duc by Benjamin Bucknall, Architect Vol 1* . London: Sampson Low, Marston, Searle and Rivington,. Print.
- Vinegar, A. (1998). "Memory As Construction In Viollet-Le-Duc'S Architectural Imagination". *Paroles gelées* 16.2: 43-55. Print.
- Vidler, A. (1990). The building in pain: the body and architecture in post-modern culture. *AA Files*, no. 19 pp. 3-10.
- Young, G. (1991). Authenticity in cultural conservation. *Australian Planner*, 29(1), pp.3-6.





# Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments

Mari Oline Giske Stendebakken & Nils O. E. Olsson

To cite this article: Mari Oline Giske Stendebakken & Nils O. E. Olsson (2018) Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 36:2, 131-144, DOI: [10.1080/14615517.2017.1322807](https://doi.org/10.1080/14615517.2017.1322807)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/14615517.2017.1322807>



Published online: 12 May 2017.



Submit your article to this journal [↗](#)



Article views: 158



View Crossmark data [↗](#)

Is not included due to copyright



# Concept

Mari Oline Giske Stendebakken

## Den glemte kostnaden når staten bygger nytt

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

Arbeidsrapport

2018-2

## Forord

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

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

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

Trondheim, mars 2018

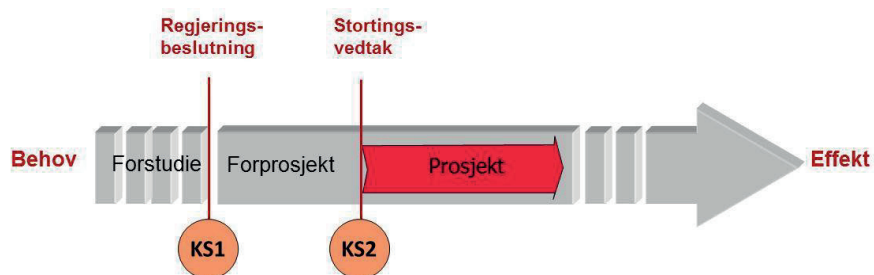
Gro Holst Volden,

Forskningssjef, Concept/NTNU

## Sammendrag

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

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



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

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

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



Tabell 6

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

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

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

Det anbefales tvert imot å utvikle denne campusen. KS1-dokumentasjonen for Campus NTNU anbefaler altså å videreutvikle en historisk campus, men kommer allikevel dårlig ut av tabell 6 da denne rapporten undersøker diskusjon av kostnader for fraflyttede, vernede bygg

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

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

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

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

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

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

*”Salg av formålsbygde museumsbygg forekommer svært sjeldent.”*

KVVU Tullinløkkaområdet, s.46

Tabell 7

Prosjekt	Bygning	KVU NOK	evt m <sup>2</sup> (år) type beregning	KS1	(evt m <sup>2</sup> )(år) type beregning	Informasjon fra matrikkelen (seeiendom.no, 2018)
Nasjonalmuseet	Historisk museum (Frederiks gate 2)	160 M	(2008) Husleieberegning	160 M	(2008) Husleieberegning	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Nasjonalgalleriet	173 M	(2008) Husleieberegning	173 M	(2008) Husleieberegning	Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg
Norges veterinærhøgskole	NVH på Adamstuen	550 M	13300 +39200 m2 (2005) Vurdert salgsverdi	660 M	(2006) Revidert verditakst fra Statsbygg / forventet markedspris	Hjemmel til Eiendomsrett: Staten v/ Landbruksdepartementet <sup>1</sup>
Kunsthistorisk museum	Frederiks gate 2	-	-	0	(2009)	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Frederiks gate 3	-	-	0	(2009)	Hjemmel til eiendomsrett: Staten v/universitet
Nytt regjeringskvartal	Victoria terrasse (nummer 1,5 og 11)	420 M	(2013) Salgsverdi	-	-	1:Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg 5, 11: Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	G1, Grubbegata 1	283 M	(2013) Salgsverdi	-	-	-Hjemmelshaver er staten
	R5 Akersgata 59 m.fl.	200 7 M	(2013) Salgsverdi	2 MR D	(2014) Salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg / Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg
	R6 Teatergata 9 m. fl.	819 M	(2013) Salgsverdi	800 M	(2014) Salgsverdi	Hjemmelshaver er staten For Keyersgate 8(enkekassa) Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
Campus NTNU	-	-	-	-	-	-Hjemmel til eiendomsrett: NTNU <sup>2</sup>

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

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

Nationaltheatret	-	-	-	-	-	Hjemmel til eiendomsrett: Nationaltheatret AS
Den Nationale Scene	-	-	-	-	-	Hjemmel til eiendomsrett: Bergen kommune
Tullinløkkaområdet	Nasjonalgalleriet	209 M	(2016) Forventet salgsverdi	170 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg
	Tullinløkka, uteområdet	60 M	(2016) Forventet salgsverdi	39 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten, Forvaltes av: Statsbygg
	Frederiks gate 3	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	54 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmel til eiendomsrett: Staten v/universitet
	Akademihagen	24 M	(2016) Forventet salgsverdi	51 M	(2016) Forventet salgsverdi	Del av øvrig eiendom
	St. Olavs gate 32	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Samlet	503 M	(2016) Forventet salgsverdi	419 M	(2016) Forventet salgsverdi	
	Chateau Neuf	203 M	(2016) overordnet anslag basert på nøkkeltall	X	Verdien er ikke funnet i dokumentene <sup>3</sup>	-Hjemmel til eiendomsrett: Universitetet i Oslo, Hjemmel til festerett: Universitetet i Oslo (sic)
Ny tingrettsbygning Bergen	eksisterende tinghus	220 M	(2015) Salgssum basert på takst, datert 07.12.15 (Vedlegg 6).	0		Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg Makesifteskjøte

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

---

<sup>3</sup> Verdien er ikke funnet i dokumentene, men kan se ut til å være betydelig på den totale kalkylen. Kvalitetssikrer er blitt forespurt om nøyaktig beregnet verdi.

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

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

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

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

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

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

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

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

# Innholdsfortegnelse

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

5.1.6	265 Nationaltheatret.....	51
5.1.7	70 Den Nationale Scene.....	52
5.1.8	272 Tullinløkkaområdet.....	53
5.1.9	273 Ny rettsbygning i Bergen.....	65
5.2	OVERORDNEDE FUNN FRA DOKUMENTGJENNOMGANGEN.....	71
5.2.1	Vurdert salgsverdi for mulig fraflyttede, vernede bygg.....	71
5.2.2	Hvordan kan kostnaden av fraflyttede, vernede bygg håndteres.....	73
5.2.3	Om vilje.....	75
5.2.4	Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser for fraflyttede bygg.....	76
5.2.5	Øvrige funn som kan påvirke vurderingen av potensielt fraflyttede, vernede bygg	78
<b>6</b>	<b>ANALYSER OG RESULTATER: ERFARINGER FRA STATSBYGG.....</b>	<b>81</b>
6.1	ERFARINGSTALL.....	81
6.2	ØVRIGE REFERANSEPROSJEKTER.....	87
<b>7</b>	<b>AVSLUTTENDE DISKUSJON OG KONKLUSJON.....</b>	<b>88</b>
7.1	DISKUSJON AV KOSTNADEN AV FRAFLYTTETE, VERNEDE BYGG I KVU/KS1.....	88
7.2	UTFORDRINGER VED Å EKSKLUDERE OG INKLUDERE KOSTNADER FOR FRAFLYTTETE BYGG I KONSEPTVALGUTREDNINGER.....	89
7.3	FORHOLDET MELLOM STATSBYGG OG INSTITUSJONENE.....	90
7.4	ERFARINGSTALL FRA STATSBYGG.....	91
7.5	SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE OG "VERDIEN AV VERN".....	92
<b>KILDER.....</b>		<b>93</b>
<b>VEDLEGG.....</b>		<b>97</b>
VEDLEGG 1	SENTRALE BEGREPER INNENFOR SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE OG KS-ORDNINGEN.....	98
	<i>KVU</i> .....	98
	<i>Konseptvalg i KS-ordningen</i> .....	99
	<i>KS1</i> .....	99
	<i>Det konseptutløsende behov</i> .....	99
	<i>Alternativanalysen</i> .....	100
	<i>Samfunnsøkonomisk analyse</i> .....	100
	<i>Alternativer</i> .....	100
	<i>Nullalternativet</i> .....	100
	<i>Kostnad- og nyttevirkninger</i> .....	100
	<i>Rammebetingelser, politiske føringer</i> .....	101
VEDLEGG 3	STATBYGGS STRATEGI FOR KULTURHISTORISKE EIENDOMMER 2013-2017.....	103
VEDLEGG 4	UTFYLLENDE NOTATER FRA DOKUMENTGJENNOMGANG.....	106
	<i>78 Nasjonalmuseet</i> .....	106
	<i>86 NVH</i> .....	109
	<i>138 Kulturhistorisk museum</i> .....	116
	<i>220 Regjeringskvartalet</i> .....	118
	<i>248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU</i> .....	122
	<i>265 Nationaltheatret</i> .....	129
	<i>70 Den Nationale Scene</i> .....	131
	<i>272 Tullinløkkaområdet</i> .....	134
	<i>273 Ny rettsbygning i Bergen</i> .....	155

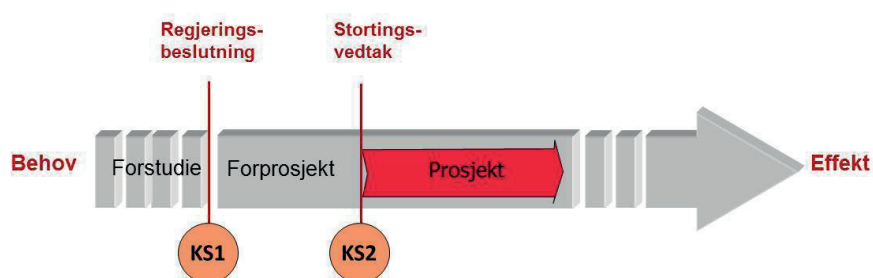


# 1 Innledning

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

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

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



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

Underlaget for KS1 er en konseptvalgutredning (KVU) som utarbeides internt av det departement (og underliggende etat) som har behov for lokaler (eventuelt ved hjelp

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

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

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

Rapporten forutsetter dagens frednings-/vernepraksis, og de kostnader denne medfører, og problematiserer ikke den grunnleggende nytten av formelt kulturminnevern. Formelt vern prøves i dag ikke fortløpende mot kostnad. Samtidig er det et stort spenn i kvaliteten på vernede eiendommer, og kostnadene forbundet med vern kan tidvis være vanskelige å forsvare (Nilsen, 2012). For de vernede eiendommene det sees på i denne rapporten er dette ikke en så påtrengende

problemstilling; det dreier seg typisk om velkjente formålsbygg av høy kvalitet, med bred appell, slik Nasjonalgalleriet er et eksempel på.

Antallet vernede, statlige bygninger har økt dramatisk de siste to tiårene. Dette kan ha bidratt til å legge press på kulturminnevernet. Det etterspørres verktøy og rammer for å måle nytten av vernede bygninger opp mot kostnad. Dette finnes ikke i dag, og det er ikke et tema for denne rapporten. Å måle ikke kvantifiserbar nytte opp mot kostnad er en kontinuerlig utfordring i samfunnsøkonomisk analyse, som, slik vi vil se av eksemplene, har blitt løst ulikt for de respektive prosjektene: I nytt regjeringskvartal (KVU) ble verdien av bevaring implisitt vurdert til mindre enn 400 og 250 millioner (H-blokken og Y-blokken), i Tullinløkkaområdet til mer enn 1,5 mrd. kroner.

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

En annen, viktig faktor, er statens avhendingsinstruks (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Ifølge denne instruksjonen kan ikke staten selge en eiendom med mindre det ikke finnes behov for den aktuelle eiendommen innenfor staten. Departementene, Statsbygg og aktuell Fylkesmann skal forespørres om det finnes behov. Det kan tenkes at sentralt beliggende, vernede bygninger, slik som våre

mest kjente, fraflyttede formålsbygg, kan være interessante for øvrige statlige institusjoner; i så fall må staten ikke bare ivareta bygningen, som om den var i fortsatt bruk av sin opprinnelige eier, men også bekoste krevende tilpasninger til ny bruk innenfor rammene av et formelt vern. Dersom kostnaden for vedlikehold og rehabilitering av den eksisterende, vernede bygningen hadde blitt tatt med i den opprinnelige, samfunnsøkonomiske analysen i KS1, ville den vernede bygningen kanskje ikke blitt fraflyttet, eller beslutningen om å bli hadde kanskje ikke vært så vanskelig å forsvare, fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

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

## 2 Sentrale begreper

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

### 2.1 Sentrale begreper innenfor kulturminnevern

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

#### **Kulturminne**

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

#### **Formelt vern**

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

#### **Fredet**

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

#### **Vernet**

En bygning som er formelt vernet, er vernet etter plan- og bygningsloven, annen lov eller andre virkemidler. Dette gjelder typisk for kulturminner av regional eller lokal verdi. Når en taler om vernede bygninger generelt, inkluderer dette også fredede bygninger.

## **Verneverdig**

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

## **Autentisitet**

Autentisitet betyr ekthet. Autentisitet er viktig innenfor kulturminnevern, der en gjerne sikter til opprinnelighet eller originalitet, i forhold til selve objektet, eller valg av metode i arbeidet med denne (se prosessuell autentisitet) (Sintef Byggforsk, 2010). For å bli antatt som verdensarv er det eksempelvis strenge krav om autentisitet, og derfor vil mange av de bygningene lekfolk (personer uten kulturminnevernkompetanse) opplever som verdifulle, ikke kunne bli antatt av UNESCO på verdensarvlisten. Nidarosdomen er et eksempel på omfattende restaurering, som har gått på bekostning av autentisitet.

## **Rehabilitering**

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

## **Restaurering**

Restaurering er å gjenskape noe som har vært, eller tilbakeføre noe til et stadium det har vært på tidligere (Store norske leksikon, 2017). Det er med andre ord en rekonstruksjon, og vil alltid innebære en grad av tolkning. En restaurering kan slik sett sees som en kontrollert destruksjon av et kulturminne. Det viser seg ofte vanskelig å finne et eksakt tidspunkt en bør forholde seg til for å få bygningen «slik den var», og lagene en skreller av kan ha varierende grad av egenverdi. Samtidig vil mange stille seg uforstående til at nyere lag også er bevaringsverdige, på tross av at de skjuler eldre lag en kan finne under, med høyere håndverks- og materialkvalitet.

## **Tilbakeføring**

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

## **Konservering**

Å konservere er synonymt med å bevare, å beskytte, utsette mot nedbrytning og tidens tæring. En tilfører ikke noe, fjerner ikke noe, men hindrer aldringsprosessen. Formålet med konserveringen er å bevare kulturminnet som historisk kilde, så

etterrettelig som mulig. En konservering vil allikevel være en inngripen (Sintef Byggforsk, 2010).

### **Verneplan**

Tidligere var det ikke praksis for å frede eller verne statlige, profane bygninger. Dette ble endret gjennom verneplanarbeidet, som startet opp rundt årtusenskiftet, og den tilhørende "Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer" (Lovdata, 2017a). Alle statlige sektorer skal gå gjennom sine eiendommer, og kategorisere eiendommer som kvalifiserer for formelt vern i henhold til spesifiserte krav, i verneklasse 1 og 2. Verneplansarbeidet har medført en økning på flere tusen fredede og vernede bygninger.

### **Verneklasse 1**

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

### **Verneklasse 2**

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

## 3 Nærmere om problemstillingen

### 3.1 Verdier i vernede bygg

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

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

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

*(Domstolsadministrasjonen, 2017, saksframlegg 2016, side 2)*

I Domstolsadministrasjonens saksframlegg refereres det til ”verdien av vern”, men verdien av vernet er jo kulturminneverdiene i bygningen, altså bygningens verdi eller egenskaper (Stendebakken og Olsson, 2017b); både de arkitektoniske og kulturhistoriske. Tingrettsbygningen i Bergen kan by på arkitektur av høy kvalitet, som inngir alvor og autoritet. Bygningen er en viktig identitetsbygger og -bærer for Tingretten i Bergen. Den er tegnet av arkitekt Egill Reimers, som titulerte konkurransebidraget ”Respekt for loven”, og ble oppført og tatt i bruk i 1933. Bygningen har bevist sin soliditet og varighet; den er fortsatt i bruk til sitt opprinnelige formål, og teknisk tilstandsanalyse i 2010 ved Dr.techn. Kristoffer Apeland AS konkluderte med at bygningen var i ”relativt god teknisk tilstand” (KVU, s. 23). Kulturminneverdier i vernede bygg er sentrale verdier ved bygningene, beskyttet gjennom lov. Verdien av kulturminner bør inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen som ikke-prissatte effekter. Samtidig er vernede



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

### 3.2 Kostnader ved fraflyttede bygg

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

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

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

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

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

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

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

### **3.3 Statens avhendingsinstruks**

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

*”Kapittel 2 Fullmakter til avhending*

*2.1 Fullmakter*

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

*Avbending skal skje til markedspris dersom ikke annet er bestemt av Stortinget. Forslag om avbending som gave eller til underpris skal forelegges Finansdepartementet før det fremmes for Stortinget.*

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

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

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

### **3.4 Statsbyggs vurdering av bruk/fracflytting**

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

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

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

Videre prosess er enten:

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

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

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

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

Det foretas i noen tilfeller forvaltningsoverføring av eiendommer fra en statlig etat til en annen. Overføring skal da skje mot vederlag basert på markedspris dersom en av etatene er organisert innenfor statlig forretningsdrift. Åker gård, som er en viktig kulturhistorisk eiendom, ble kjøpt på oppdrag fra KMD for etablering av et mat- og opplevelsessenter og ut fra ønsket om å beholde denne i offentlig eie. Eiendommen ble besluttet solgt etter at man gjennom flere år forsøkte å få til et prosjekt for statlig leietaker, herunder Statsarkivet, uten å lykkes.

### 3.5 Statsbyggs strategi for kulturhistoriske eiendommer

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

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

*”1. Statsbyggs kulturhistoriske eiendommer er en ressurs for våre kunder*

*(...)*

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

*(...)*

*3. Statsbygg driver effektiv forvaltning av våre kulturhistoriske eiendommer*

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

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

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

Å ekskludere kostnader for fraflyttede bygg, kan føre til at bygninger som er verdsatt av institusjonen de huser og samfunnet disse institusjonene tjener, blir utsatt for en kostnadsmessig sett unødvendig fraflytting. Samtidig vil en inkludering av slike utgifter, kunne utfordre mulighetene for å få innvilget nybygg også der det er det klart beste alternativet, sterkt ønsket av brukere og omgivelser. Nybygg kan også bidra til

identitet og være arkitektur av høy kvalitet: et eksempel på dette er Den norske opera og ballett (Operaen, 2017). Her ble et uegnet, ikke-opprinnelig lokale fraflyttet, og fikk vellykket ny bruk som Folketeateret, som satser på en annen type repertoar (Riksantikvaren, 2017c).

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

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

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

## 4 Metode og data

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

### 4.1 Metode og datakilder

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

### 4.2 Gjennomgang av KVVU-/KS1-dokumentasjon

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

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

Opprinnelig var intensjonen å undersøke prosjekter fra både Statsbygg og Forsvarsbygg. Det var imidlertid kun ett byggeprosjekt i regi av Forsvarsbygg som inkluderte vernede bygninger ifølge Askeladden, prosjektet for ny kampflybase. De aktuelle vernede bygningene er åtte relativt små ekstyske Messerschmittthangarer fra annen verdenskrig, som i dag er ute av bruk. Disse er for denne rapporten vurdert

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

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

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

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

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

### **Datasett 1**

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

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

Type prosjekt og utfører, slik som Statsbygg, er oppgitt i Trailbase. Derfor satte vi først opp en liste over prosjekter som møtte kriteriene om at prosjektet er et



byggeprosjekt og at det utføres av Statsbygg eller Forsvarsbygg. Denne listen ble så sjekket opp mot vernestatus i Riksantikvarens database Askeladden. Det ble også sett på om det var åpenbart urealistisk med bruk av de vernede bygningene, fremfor et nybyggalternativ. Dersom det var tvil, i forhold til større anlegg med noen vernede bygninger, ble dokumentasjonen sett nærmere på for å avklare om disse ble berørt, eller om dette var mulig å vurdere uten en full dokumentgjennomgang.

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

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

---

<sup>6</sup> "Fengselskapasitet" er vurdert for overordnet for formålet med denne rapporten.

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

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

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

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

<sup>7</sup> Vernebygninger i nybygg-alternativet er tatt med i parentes

<sup>8</sup> Kart over Campus sammenholdt med Askeladdens kart (2017)

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

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

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

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

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

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

## **Datasett 2**

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

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

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

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

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

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

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

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

Riksantikvaren, 2017d

**Tabell 3 Rehabiliteringsprosjekter i Erfaringsdatabasen**

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

*Tabellen oppgir potensielle referanseprosjekter, rehabiliteringsprosjekter med og uten vern.*

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

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

En annen usikkerhet var om Riksantikvarens database ga det fulle bildet, og om databasen er fullstendig oppdatert. Dette har sammenheng med Verneplanarbeidet,

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

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

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

Riksantikvaren har også vært hjelpelige med å avklare reelt versus formelt vern. I og med at vi ser på erfaringstall for rehabilitering av vernede bygninger, ikke bare fredede bygninger, er grad av vern en faktor. Eksempelvis er Slottet i Oslo ikke fredet, i henhold til Askeladden, det er bare kommunalt listeført. Kongelig eiendom er ikke fredet etter kulturminneloven, men skal etter Stortingsproposisjon nr. 1 2004-2005 behandles som om den er fredet.

Som vårt utvalg av potensielle referanseprosjekter viser, finnes det en rekke variasjoner innenfor formelt vern. I hovedsak er det allikevel to kategorier; de som er



fredet etter Kulturminneloven, som nasjonalt viktige kulturminner, og de som er vernet under Plan- og bygningsloven, som regionalt eller lokalt viktige kulturminner. Vi har valgt å bruke kun disse to kategoriene i vår oversikt, av hensyn til overførbarhet, lesbarhet og tydelighet.

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

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

**Tabell 4 Referansetall for rehabiliteringsprosjekter med vern, utført av Statsbygg**

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

## 5 Analyser og resultater Datasett 1: KVU/KS1-dokumentasjon

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

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

Tabell 5

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

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

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

## 5.1 Strukturell vektlegging av eventuelle fraflyttede bygg

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

Første trinn har vært å undersøke om diskusjon av slike kostnader overhodet finnes. Det er sett på om diskusjon av kostnader for fraflyttede bygg finnes i dokumentene i

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

**Tabell 6 Omtale av kostnaden av fraflyttede, vernede bygg**

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

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

Denne forenklete tabellen velger bort informasjon; hvilke funn som er bakgrunn for vurdering av JA og NEI. Dette har ikke alltid vært lett å vurdere. Hva er nevnt, kostnad, markedsverdi, fraflytting, kostnad forbundet med fraflytting, kulturminneverdi, identitet, bygningens kvalitet? Kostnad kan som nevnt være både positiv og negativ, dermed kan også en tildelt salgsverdi tolkes som kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg. Skal en godkjenne ikke-prissatte effekter

som kostnad, eller kun kvantifisert kostnad? Ikke-prissatte effekter er ikke tatt med i denne registreringen.

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

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

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

### 5.1.1 78 Nasjonalmuseet

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

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

*KVVU Pres styret, kapittel 8.1 Finansieringsplan, s.67*

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

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

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

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

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

### 5.1.2 86 NVH

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

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

For KVU, er det registrert treff for Samlet vurdering, Anbefaling, Annet og Vedlegg. Alle disse treffene er hentet fra alternativanalysen og er for beregnet salgsverdi Adamstuen. Det påpekes flere ganger at beregnet salgsverdi er basert på et konservativt anslag (550 M), og at høyere salgspris (eksempelvis 850 M eller 1150 M) kan påvirke rangeringen av alternativene.

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

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

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

KVU er et eksempel på at beregnet salgspris kan variere, og påvirke rangeringen av alternativer.



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

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

### 5.1.3 138 Kulturhistorisk museum

Historisk museum er del av Universitetet i Oslo, og har to lokaliteter: Historisk museum og Vikingskipshuset. Historisk museum, Frederiks gate 2, på Tullinløkka i Oslo sentrum er i europeisk art nouveau, og karakteriseres av Riksantikvarens som et ”vesentlig bidrag” til art nouveau arkitektur i Norge (Kulturminnesøk, 2017). Vikingskipshuset på Bygdø huser skipsfunn fra vikingtiden som er unike i verdensammenheng. Vikingskipene er så skrøpelige at det er blitt debattert og utredet et antall ganger om de kan flyttes, og om det er noe en bør utsette dem for. Bygningen på Bygdø er tegnet av Arneberg spesielt for skipene (Store Norske Leksikon, 2017d). Bygningens gavlvegger ble murt helt ferdig først etter at skipene var plassert inne, og skipene kan ikke flyttes ut av bygningen uten riving. Alternativer i KVVU var 0+, samlokalisering på Tullinløkka eller på Bygdø, nybygg i Bjørvika, og et alternativ der Vikingskipshuset på Bygdø bygges på, mens Historisk museum flyttes til Tøyen der Munchmuseet ligger. For Kulturhistorisk museum er temaet kostnader for fraflyttede bygg oppe til diskusjon i ”annet” i KVVU, samt i ”annet” og i vedlegg for KS1.

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

KS1 er det treff for Annet og i vedlegg. KS1 påpeker at konsekvensene for staten ved fraflytting av fredede bygninger undervurderes, med henvisning til debatten rundt nasjonalgalleribygningen. Fraflytting gis negativ verdi, for Vikingskipshuset for å ivareta helheten i Arnebergs verk, og for Historisk museum i forhold til ”byggets opprinnelige intensjon” (KS1, *Kulturhistorisk museum, Metier og Møreforskning, V1.0 s. 67*). KHMs lokaler på Tullinløkka verdivurderes til kr. 0, på grunn av vern, og behov for rehabilitering. Rehabiliteringskostnad, til fortsatt bruk som museum, stipuleres til kr. 50 000 per m<sup>2</sup>. Bygningene omtales som ”heftet med krav til vern”. Dette kan beskrives som negativt ladet ordbruk.

En gjennomgående utfordring for samfunnsøkonomisk analyse i KS1-dokumentasjonen som er gjennomgått i dette dokumentet, er sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger. Der det ikke er forsvarlig å beregne en virkning i kroner og øre, beregnes den som en ikke-prissatt virkning, typisk på en 9-trinns skala fra ----, via 0, til +++++. Dette refereres til som ”plusminusmetoden” i noen dokumenter. For KHM er det bare inntekter fra billettsalg og kafe/museumsbutikk som er prissatt. Billettprisen er 50 kr. Museumsbutikken på Bygdø selger i snitt for 14 kr. per besøkende. For Historisk museum er tallet lavere. Eksisterende dekningsbidrag er vurdert til 65%, med eksisterende samlede inntekter på 13,2 M per år (S. 91, KS1).

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

#### 5.1.4 220 Regjeringskvartalet

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

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

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

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

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

Fem kriterier brukes til å rangere konseptene:

- ”1. Effektivitet og samhandling
2. Sikkerhetsløsning
3. Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling
4. Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet
5. Bevaring av bygninger og kunst”

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

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

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

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

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

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

Anbefalt alternativ, Alternativ 5 Øst, forutsetter at R5, R6, T5 og G1 i dagens regjeringskvartal avhendes. Under kostander kjøp/salg av eiendom i KVU har det anbefalte alternativet -3080 M i investeringskostnad. Dette refererer til avhending av eiendom. I vedlegg ”Referansedokument 9 Elektronisk vedlegg. Forutsetninger for alternativ- og usikkerhetsanalyse Metier AS” i KVU, er denne summen -3196 M,

fordelt med -87M for teatergata 3, -283 M for G1, -819 M for R6 og -2007 M for R5. Kjøp av eiendom er i alternativ 5 øst vurdert til 301 M+115 M+652 M, slik at netto eiendomserverv ender på -2129 M i kostnad. Disse 2129 millionene er en viktig årsak til at alternativ 5 øst kommer godt ut i den samfunnsøkonomiske analysen.

Salg av bygninger nevnes gjentatte ganger i KS1, fordi det er en viktig kostnadsfaktor. Salgsprisen for R5 og R6 er hhv 2 MRD og 800 M. Det påpekes at alternativene der R5 og R6 selges kommer uforholdsmessig ut, fordi de alternativene som ikke selger disse bygningene, i tillegg belastes rehabiliteringskostnader. Kvalitetssikrer vurderer at salgsprisen forutsetter at bygningene er i god stand, og belaster også alternativene som selger R5 og R6 med rehabiliteringskostnader. Kvalitetssikrer påpeker også at dersom bygningene forblir i statlig eie, vil dette "favorisere konsept 0, 1, 2 og 3". At bygningene forblir i statlig eie kan blant annet skje dersom arealbehov for nytt regjeringskvartal er beregnet for lavt, som kvalitetssikrer peker på at er godt mulig. KS1 påpeker at salg av eiendom ikke påvirker investeringskostnaden:

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

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

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

### 5.1.5 248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU

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

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

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

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

*KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning Ramboll s. 98<sup>3</sup>*

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

KVU har også andre innfallsvinkler som kan være verdt å merke seg. Areal per student er ulikt for Dragvoll og Gløshaugen. Det brukes vesentlig mye mer areal per student for Gløshaugen, med flere eldre, vernede bygg, enn på Dragvoll, hhv 30 og 10 m<sup>2</sup> per student. Dette som kunne vært forklart med å antyde ineffektivitet/en

mindre fordelaktig brutto/nettofaktor. I stedet for henvises det til at Gløshaugen har 60 000 m<sup>2</sup> laboratorier og verksteder, samt at hovedadministrasjonen (for NTNU) er på Gløshaugen.

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

Generelt ser en ofte at virkninger som kan prissettes, allikevel vurderes som ikke-prissatte virkninger. Dette gjelder for eksempel klimagevinst. I KVU for Framtidig campus NTNU er det regnet på CO<sub>2</sub>-gevinst av flytting. Med bruk av CO<sub>2</sub>-ekvivalenter gir dette et resultat på 143,5 M, noen som karakteriseres som ”*tilnærmet neglisjerbart i forhold til kostnadskomponentene i den samfunnsøkonomiske analysen.*” (KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning, 7.3.3 Innovasjon/ nyskaping, Rambøll s. 121). Endret reisetid for berørte ansatte og studenter inkluderes også i den samfunnsøkonomiske analysen. Nåverdien beregnes til 750 M, i sin helhet på grunn av studentenes reduserte reisetid (En studenttime er verdsatt til 70 kr.).

Utgifter til ”lett renovering” er i KVU vurdert til 13 500 kr per m<sup>2</sup>, for de arealene der dette er nødvendig, både på Dragvoll og Gløshaugen. Allerede i tilleggstudning fra Kunnskapsdepartementet fremkommer det at tall for rehabiliteringsprosjekter kan variere:

*”NTNU presenterer mulig disponering av rammene på nybygg, ombygging og infrastrukturtiltak som framgår av tabellen nedenfor og tabell 4.1 i rapport fra NTNU. Universitetets drøfting tar utgangspunkt i KVUens konsepter 1 (Delt) og 3 (Byintegret). Nybyggkostnad som er lagt til grunn er 43 700 kr/m<sup>2</sup> (bygg 38 000 kr/m<sup>2</sup> og utstyr 5 700 kr/m<sup>2</sup>, eksklusiv tomtekostnader) og ombyggingskostnad på 13 500 kr/m<sup>2</sup> eksklusiv mva. Dette er samme nøkkeltall som er benyttet i KVUen og målt i 2013-kroner. Kostnaden for ombygging er valgt for porteføljen som helhet, dvs. det er fastsatt en gjennomsnittlig oppgraderingskostnad. Kostnaden er anslått til å dekke et varierende oppgraderingsbehov hvor deler av arealene må gjennomgå omfattende tiltak og andre deler kan gjennomgå lettere teknisk oppgradering. Reell oppgraderingskostnad vil sannsynligvis avvike noe fra anslagene. FAVEO har vurdert ombyggingskostnader for NTNUs campusplan og estimert kostnaden for lett renovering til 11 250 kr/m<sup>2</sup> og tung renovering til 27 750 kr/m<sup>2</sup>. En byggepris på 38 000 kr/m<sup>2</sup> kan synes høyt, men er i nedre sjikt av hva Statsbygg bygger for. Byggeprisen vil influeres av en rekke forhold, ikke minst standard. Vi viser ellers til diskusjonen under pkt. 11.”*

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

I KS1 er det, i likhet med KVVU, ikke gjort funn av diskusjon av kostnader for fraflyttede, vernede bygg, i henhold til tabell 6. Det er allikevel, i likhet med for KVVU for dette prosjektet, noen betraktninger denne rapporten velger å fremheve. KS1 ser på referansetall for rehabiliteringsprosjekter, og finner at disse varierer sterkt. KS1 ser på referanseprosjekter, som varierer fra 5 400 til 35 100 kr/m<sup>2</sup>, med et gjennomsnitt for Statsbyggprosjekter i perioden 2004-14 på 15 600 kr. Dette er da ikke spesifikt for rehabilitering av vernede bygninger. KS1 vedlegg 7 ”Nøkkeltallsanalyse - Universitets- og høyskolebygg” går nærmere inn på referanseprosjekter og -tall. KS1 kommenterer også den reduserte fleksibiliteten i rehabiliteringsprosjekter kontra nybygg:

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

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

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

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

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

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

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



**Kommentar:** Framtidig lokalisering av Campus NTNU er et KVU/KS1-prosjekt der vernede bygg sees på som attraktive, og anbefales brukt videre. KVU/KS1-dokumentasjonen problematiserer ikke vern, eller eldre vernede bygg. Dokumentasjonen gjør seg møye med å prissette virkninger slik som CO<sub>2</sub>gevinst og kortere reisevei for studenter. Dokumentasjonen har et eget vedlegg for nøkkeltallsanalyse for rehabilitering av undervisnings- og høyskolebygg (ikke spesifikt for vernede bygg). Dokumentasjonen nevner også en problematikk som ofte rammer ikke-prissatte virkninger, deriblant (ivaretagelse av) kulturminneverdier: Den bevisste eller ubevisste antagelsen om at ikke-prissatte virkninger, dersom de virkelig hadde vært noe folk vil ha, ville hatt en markedspris. Dokumentasjonen går også i rette med slike oppfatninger.

### 5.1.6 265 Nationaltheatret

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

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

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

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

*Konseptvalgutredning Nationaltheatret, s 95*

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



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

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

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

### 5.1.7 70 Den Nationale Scene

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

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

#### **”5.3.2 Tilleggsarealer i umiddelbar nærhet**

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

*Muligheter i direkte tilknytning til dagens bygning:*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **5.1.8 272 Tullinløkkaområdet**

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

for å beholde Nasjonalgalleribygningen, ikke var beregnet i den tidligere KVV/KS1-dokumentasjonen for Nasjonalmuseet:

*”Bakgrunn*

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

*Behov*

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

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

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

*KVV for Tullinløkka-området, Statsbygg, side 2*

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

*KVV for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 9*

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

Prosjektet inkluderer som nevnt vernede bygninger. Området er *”avklarte nasjonale kulturminner”* (KVV for Tullinløkka-området, Statsbygg, side 19). De ovennevnte, vernede

bygningene i Tullinløkkaområdet vurderes imidlertid ikke fraflyttet, de er tvert imot aktuelle for denne forskningen fordi de skal aktiviseres. Mens øvrige KS1-prosjekter utmerker seg med få eller ingen treff for diskusjon av kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg, har KS1-dokumentasjonen for Tullinløkka kun JA i tabell 6, og får treff på alle gjennomgåtte punkt. Dette kommer av det prosjektutløsende behov og de utledede mål og krav:

*"Alternativene som er utredet ivaretar i ulike grad samfunnsmålet som er utarbeidet for utredningen: De historiske verdiene på Tullinløkka-området er ivaretatt og skaper en verdig ramme for et levende byrom."*

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, side 3*

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

*"Nasjonalgalleriet - tilstandsvurdering*

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 22*

#### **KVU:**

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

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

Lover og forskrifter	Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)
----------------------	---

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 23*

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

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

*”Nasjonalgalleriet er som en av våre første museumsbygninger et viktig uttrykk for tiden da Norge skulle etablere seg som selvstendig stat. Tullinløkka-området bærer til fortellingen om utbyggingen av*

*en representativ hovedstad, og den historiske betydningen av bygningene på Tullinløkka-området har vært en del av debatten knyttet til fremtidig bruk av området.”*

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 14*

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 15*

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

Anbefalt alternativ i KVU er ”Byuniversitet 3A”:

*”Vurdering og anbefaling*

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

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

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

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

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

#### **”Salg av statlige eiendommer - eksempler**

*Det er flere eksempler på salg av statlige eiendommer i Europa. Økonomisk lavkonjunktur har tidvis ført til at mange lands regjeringer har solgt unna deler av de statlige eiendomsporteføljene for å redusere utgifter. Salgsobjektene er ofte bygningsmasse karakterisert som utidsmessig, lite arealeffektive og med høye FDV-kostnader. Det er mange eksempler på salgsobjekter med kulturhistorisk verdi, hvorav de fleste har vært brukt til offentlige kontorer. Salg av formålsbygg er langt sjeldnere. Det gamle tinghuset i Amsterdam er et av unntakene. Dette bygget var i utgangspunktet delvis formålsbygget, og delvis tilpasset fra tidligere bruk. Salg av formålsbygde museumsbygg forekommer svært sjeldent. Etter grundige søk har Statsbygg funnet ett europeisk eksempel; Commonwealth Institute (Samveldemuseet) i Kensington, sentralt i London. Dette museet ble etablert som nybygg, åpnet i 1962 og stengt i 2002. Bygningen har stått tomt siden, men er nå solgt til det private Design Museum. Bygningen er i ferd med å rehabiliteres, og skal åpne i 2016.*

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

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

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

### ***"Samlet anbefaling***

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

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

*10*

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

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

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

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

*Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka, Oslo Economics, Snøhetta, Atkins, s. 64*



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

#### **KS1:**

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

#### ***“Alternativanalysen fra KVU***

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

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

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

I arbeidet med vernede bygninger, vil disse typisk påvirke usikkerhet i prosjektet. Dette adresseres av kvalitetssikrer på flere punkt, herunder godkjenningsprosesser hos Riksantikvar og Plan- og bygningsetaten, planlegging av prosjekt og kontrahering, modenhet i grunnlaget, da spesielt tilstandsrapporter som er laget for vedlikehold, ikke full rehabilitering, at bygningenes tilstand ikke blir fullstendig kjent før rehabilitering starter, og at modeller for beregning uansett er forenklinger. Det er også

Usikkerhet i forhold til politisk gjennomførbarhet, som nevnt i KVU, nevnes i forhold til følsomhetsanalysen.

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

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

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

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

#### **”7.5.7. Miljøbelastning**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ***”8.4.2. Om de prissatte effektene***

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

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

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

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

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

### **”Bevaring av kulturhistoriske verdier**

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

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

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

I 5.1.5 Regjeringskvartalet så vi at verdien av bevaring kontra riving av Y-blokken og H-blokken ble vurdert opp mot en kostnad på hhv 250 og 400 millioner. For Tullinløkkaområdet kan forskjellen på statlig og privat eierskap være på 1,5 mrd. Kulturminneverdier, i kombinasjon med publikumsnytte, kan altså tenkes å forsvare summer i milliardklassen:

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

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

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

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

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

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

##### **5.1.8.1 Chateau Neuf**

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

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

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

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

### 5.1.9 273 Ny rettsbygning i Bergen

Statsbygg hadde tegnet ut et forholdsvis detaljert prosjekt for ny rettsbygning i Bergen, men kom over grense for antatt/sannsynlig beregnet investeringskostnad på 750 millioner, som utløser krav om å håndtere investeringen innunder KS-ordningen. KVVU-dokumentasjonen for Ny rettsbygning i Bergen prioriterte i stor grad tomtanalyse, og så på mulige, konkrete plasseringer av en eventuell ny rettsbygning, i tillegg til fortsatt bruk av den eksisterende rettsbygningen. Tingrettsbygningen fra 1933 ble ved teknisk gjennomgang ved Dr.techn. Kristoffer Apeland AS i 2010 funnet å være i forholdsvis god stand. Allikevel fant OPAK i 2015 at bygget bare kunne fungere i fem år uten større investeringer. Den samfunnsøkonomiske kalkylen ble i KVVU vesentlig påvirket av at en mente brutto/nettofaktoren i den eksisterende bygningen var så lite gunstig, at det var nødvendig med flere tusen kvadratmeter mer areal ved videre bruk enn ved nybygg. KS1 problematiserte både levetidsbetraktningen på fem år og det vurderte arealbehovet. Både KVVU og KS1 ser

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

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

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

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

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

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

*”Under følger en analyse og konklusjoner gitt tre ulike scenarier:*

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

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

*(...)*

## ***2. Alternativ bruk av Bergen tinghus av annen offentlig virksomhet***

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

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

## ***3. Salg av Bergen tinghus***

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## ***"2. Alternativ bruk av Bergen tinghus av annen offentlig virksomhet***

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

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

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

KVU påpeker reelle utfordringer dersom rettsbygningen uansett forblir i statlig eie. Dessverre fører dette tilsynelatende til at kulturminnevernverdier blokkerer en egnet rettsbygning i Bergen. Dersom kulturminnevern går på bekostning av gode bygninger

for sentrale samfunnsfunksjoner, kan dette på sikt true kulturminneverns anseelse og oppslutning. Dersom en, på den annen side, velger nybyggalternativ, har en en rettsbygning med fredet interiør ute av bruk. Løsningen som reellt kombinerer bruk og vern ser ikke ut til å finnes.

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

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

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

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

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

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

*Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen*

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

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

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

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

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

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

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

*Tilstandsregistrering Bergen tinghus, OPAK, s. 3*

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

## 5.2 Overordnede funn fra dokumentgjennomgangen

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

### 5.2.1 Vurdert salgsverdi for mulig fraflyttede, vernede bygg

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

**Tabell 7 Vurderte salgsverdier for vernede bygg**

Prosjekt	Bygning	KVU NOK	evt m <sup>2</sup> (år) type beregning	KS1	(evt m <sup>2</sup> )(år) type beregning	Informasjon fra matrikkelen (seeiendom.no, 2018)
Nasjonalmuseet	Historisk museum (Frederiks gate 2)	160 M	(2008) Husleieberegning	160 M	(2008) Husleieberegning	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Nasjonalgalleriet	173 M	(2008) Husleieberegning	173 M	(2008) Husleieberegning	Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg
Norges veterinærhøgskole	NVH på Adamstuen	550 M	13300 +39200 m <sup>2</sup> (2005) Vurdert salgsverdi	660 M	(2006) Revidert verditakst fra Statsbygg / forventet markedspris	Hjemmel til Eiendomsrett: Staten v/ Landbruksdepartementet <sup>10</sup>
Kunsthistorisk museum	Frederiks gate 2	-	-	0	(2009)	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Frederiks gate 3	-	-	0	(2009)	Hjemmel til eiendomsrett: Staten v/universitet
Nytt regjeringskvartal	Victoria terrasse (nummer 1,5 og 11)	420 M	(2013) Salgsverdi	-	-	1:Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg 5, 11: Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	G1, Grubbegata 1	283 M	(2013) Salgsverdi	-	-	-Hjemmelshaver er staten
	R5 Akersgata 59 m.fl.	2007 M	(2013) Salgsverdi	2 MRD	(2014) Salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg / Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg
	R6	819	(2013)	800	(2014)	Hjemmelshaver er staten

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

	Teatergata 9 m. fl.	M	Salgsverdi	M	Salgsverdi	For Keyesergate 8(enkekassa) Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
Campus NTNU	-	-	-	-	-	-Hjemmel til eiendomsrett: NTNU <sup>11</sup>
Nationaltheatret	-	-	-	-	-	Hjemmel til eiendomsrett: Nationaltheatret AS
Den Nationale Scene	-	-	-	-	-	Hjemmel til eiendomsrett: Bergen kommune
Tullinløkkaområdet	Nasjonalgalleriet	209 M	(2016) Forventet salgsverdi	170 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg
	Tullinløkka, uteområdet	60 M	(2016) Forventet salgsverdi	39 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten, Forvaltes av: Statsbygg
	Frederiks gate 3	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	54 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmel til eiendomsrett: Staten v/universitet
	Akademihagen	24 M	(2016) Forventet salgsverdi	51 M	(2016) Forventet salgsverdi	Del av øvrig eiendom
	St. Olavs gate 32	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	105 M	(2016) Forventet salgsverdi	Hjemmelshaver: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Samlet	503 M	(2016) Forventet salgsverdi	419 M	(2016) Forventet salgsverdi	
	Chateau Neuf	203 M	(2016) overordnet anslag basert på nøkkeltall	X	Verdien er ikke funnet i dokumentene <sup>12</sup>	-Hjemmel til eiendomsrett: Universitetet i Oslo, Hjemmel til festerett: Universitetet i Oslo (sic)
Ny tingrettsbygning Bergen	eksisterende Bergen tinghus	220 M	(2015) Salgssum basert på takst, datert 07.12.15 (Vedlegg 6).	0		Hjemmel til eiendomsrett: Statsbygg Makeskifteskjøte

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

<sup>12</sup> Verdien er ikke funnet i dokumentene, men kan se ut til å være betydelig på den totale kalkylen. Kvalitetssikrer er blitt forespurt om nøyaktig beregnet verdi.

### 5.2.2 Hvordan kan kostnaden av fraflyttede, vernede bygg håndteres

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

En utfordring i forhold til å inkludere kostnaden av fraflyttede, vernede bygg, er at hendelser som ikke nødvendigvis inntreffer, skal håndteres som usikkerheter, ikke kostnader/nytte i analysen. Dette bidrar til å skjule sentrale faktorer.

Beslutningstagere kommer fra ulike fagretninger, og kan oppleve økonomisk analyse som krevende å bryte ned i sine bestanddeler og forstå.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 5.2.3 Om vilje

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

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

*KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning*

*Ramboll s. 59*

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

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



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

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

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

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

#### **5.2.4 Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser for fraflyttede bygg**

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

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

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

Det jobbes, blant annet hos Riksantikvaren, med prissetting av kulturminneverdier. Eksempler er betalingsvillighetsundersøkelser, der en benytter samfunnsøkonomisk metode, ved å ringe et representativt utvalg og spørre hva de er villige til å betale for bevaring av et gitt kulturminne (Forskning.no, 2017). En slik metode ser bort fra fagkunnskap om kulturminner som en forutsetning for verdivurdering. Kulturminnevernet kjenner også på et etterlyst behov for prissatt nytte av kulturminner, og jobber med dette. Slik prissetting er krevende, og ikke nødvendigvis den eneste løsningen. Prosjektene som er omfattet av denne rapporten, er i stor grad uegennyttige. Ikke bare verdien av å ivareta kulturminner, men også av å drive universitet, teater, og å ha velfungerende, trygge lokaler for samfunnets grunnleggende institusjoner for demokrati og rettssikkerhet, har i alt vesentlig mindre kvantifiserbar nytte enn kostnad, samtidig som nytten evner å forsvare kostnadene. Dette er jo kjerneaktiviteter i samfunnet og identiteten vår.

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

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

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

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

*”Kunst Y-blokka*

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

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

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

*Konseptvalg for fremtidig regjeringskvartal, Opak, Metier og LPO arkitekter, s. 147. Uthvelsen er rapportforfatteres.*

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

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

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

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

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

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

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

## 6 Analyser og resultater: Erfaringer fra Statsbygg

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

Det rapporten søker å belyse med denne utfyllende informasjonen, er

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

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

### 6.1 Erfaringstall

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Tabell 8 Referanseprosjekter fra Statsbyggs database Referansedatabasen

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

<sup>13</sup> Fredet (nasjonalt) eller på annen måte vernet (PBL/Kommunalt listeført/sectorinternt vern)

<sup>14</sup> For Sæterhytten er informasjon om antall kvadratmeter hentet fra Statsbyggs årsmelding 2011, ikke fra Erfaringsdatabasen (Statsbygg, 2018).

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

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

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

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

<sup>15</sup> Fredet (nasjonalt) eller på annen måte vernet (PBL/Kommunalt listeført/sectorinternt vern)

<sup>16</sup> hentet fra <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/bkibol> desember 2017

<sup>17</sup> For Sæterhytten er informasjon om antall kvadratmeter hentet fra Statsbyggs årsmelding 2011, ikke fra Erfaringsdatabasen.

For kun vernede eiendommer, er kostnadsspennet 9 352-129 042 kr/m<sup>2</sup>. Spennet kan sies å være oppsiktsvekkende. Den nest høyeste kostnaden for vernede eiendommer, er 25 716 kr/m<sup>2</sup>.

For fredede eiendommer, er kostnadsspennet 23 332 – 131 141 kr/m<sup>2</sup>. Bildet er at kostnadene for rehabilitering av kun vernede og for fredede eiendommer overlapper, og at fredede eiendommer typisk ligger høyere i kostnad enn de som kun er vernet. Økt kostnad gir også mening i forhold til at fredede eiendommer tillegges en høyere kulturminneverdi.

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

## 6.2 Øvrige referanseprosjekter

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

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

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

## 7 Avsluttende diskusjon og konklusjon

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

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

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

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

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

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

## **7.2 utfordringer ved å ekskludere og inkludere kostnader for fraflyttede bygg i konseptvalgutredninger**

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

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

At en frykter informasjonens påvirkningskraft bør ikke være et argument for å utelukke, men for å inkludere sentral informasjon for beslutning om konseptvalg. Hvorvidt den økonomiske analysens anbefaling da fortsatt vil fremheve det reelt sett beste alternativet for flertallet av de involverte, er utfordringer en bør ha et bevisst forhold til. Å være bevisst slike svakheter i anvendelsen av samfunnsøkonomisk analyse er i seg selv et botemiddel. Den samfunnsøkonomiske analysen er som nevnt et verktøy, ikke en krystallkule. Politikere, i rollen som beslutningstakere, vektlegger analysen, men de er ikke bundet av den. Beslutningstagere bør uansett ha solid tilgang på kvalitetssikret informasjon. En bør derfor, i informasjonsinnhenting vedrørende konseptvalg for større, statlige investeringer som berører vernede eiendommer, etterstrebe en analyse, et grunnlag for analyse og et samlet beslutningsgrunnlag som i stor grad speiler virkeligheten, ved å ta de vesentligste forhold med i betraktning. Ved fraflytting av

bygninger som kan sies å være nasjonale monumenter, er etterbruk og kostnaden av fraflytting et eksempel på forhold en bør ta med i betraktning. Å teste muligheter for etterbruk/videre bruk i en konseptvalgsfase, kan rede grunnen for en konstruktiv, offentlig debatt videre, og avverge konseptuelle løsninger som på sikt viser seg unødige kompliserte og fordyrende.

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

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

### **7.3 Forholdet mellom Statsbygg og institusjonene**

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

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

Dette gjelder de økonomiske konsekvensene, gjennom prissatte virkninger, som denne rapporten er fokusert mot, men også ikke-prissatte virkninger.

## 7.4 Erfaringstall fra Statsbygg

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

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

Å se på brutto/netto-faktor for referanseprosjekter ville være interessant, fordi det i så stor grad påvirker kostnad gjennom antall kvadratmeter en vurderer at det er behov for. Et godt eksempel på dette er Bergen tingrett, der KVU vurderte økt arealbehov ved videre bruk av den eksisterende, fredede bygningen til flere tusen m<sup>2</sup>.

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

Videre arbeid med erfaringstall kunne innebære mer detaljert studie av disse, for økt innsikt og overførbarhet. Dette kan for eksempel innebære mer detaljert indeksering (basert på når kostnader påløper, ikke forenklet til år for ferdigstillelse), å bryte opp kostnadene i ulike bygnings-/prosjektelementer, og mer detaljert kunnskap om den opprinnelige bygningens formelle vern og tilstand: Hvilket omfang har vernet



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

## **7.5 Samfunnsøkonomisk analyse og ”verdien av vern”**

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

## Kilder

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lauvland, G. and Aasen, E. ed., (2017). *Må Ruseløkka skole rives?*. Oslo, pp.50-57.

- Lovdata (2017a). *Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer - Lovdata*. [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-11-09-1088?>
- Lovdata (2017b). *Lov om kulturminner [kulturminneloven] - Lovdata*. [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50?q=kulturminneloven>
- Lovdata (2017c). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) - Lovdata*. [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20byggningsloven>
- Lovdata (2017d). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet (offentleglova) - Lovdata*. [online] Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>
- NAL (2017). *Statens byggeskikkpris*. [online] Available at: <https://www.arkitektur.no/statens-byggeskikkpris>
- Nilsen, S. (2012) *Vernede bygg ikke i bruk* [online] Available at: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/276219>
- Norsk standard. (2017). *Standarder for tilstandsanalyse*. [online] Available at: <https://www.standard.no/fagomrader/bygg-anlegg-og-eiendom/teknisk-tilstandsanalyse-av-bolig---ns-3600/standarder-for-tilstandsanalyse/>
- Ntnu. (2017a). *Historie - NTNU*. [online] Available at: <https://www.ntnu.no/ntnus-historie>
- Welde, M. (2017). *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring, Concept rapport nr. 51* Ex ante akademisk forlag
- Operaen.no. (2017). *Om Operahuset | Operaen \ Den Norske Opera & Ballett*. [online] Available at: <https://operaen.no/Lar-mer/Om-Operahuset/>
- Pritzkerprize.com. (2017). *Biography: I.M. Pei | The Pritzker Architecture Prize*. [online] Available at: <http://www.pritzkerprize.com/1983/bio>
- RIF. (2017). *Cite a Website - Cite This For Me*. [online] Available at: <http://www.rif.no/media/5643/lansering-av-erfaringsdatabase-for-bygg-og-anleggsbransjen.pdf>
- Riksantikvaren (2017a). *Ordforklaringer (bokmål) - Riksantikvaren*. [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Veiledning/Ordforklaringer-og-ordlister/Ordforklaringer-bokmaal>
- Riksantikvaren (2017b). *Gamle hus kan være like klimavennlige som nye - Riksantikvaren*. [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Tema/Energisparing/Gamle-hus-kan-vaere-like-klimavennlige-som-nye>
- Riksantikvaren. (2017c). *"Folkets bastion", - Folketeateret i Oslo fredet - Riksantikvaren*. [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Fredning/Fredninger/Eldre-fredninger/2009/Folkets-bastion-Folketeateret-i-Oslo-fredet>

- Riksantikvaren.no. (2017d). *Askeladden - Riksantikvaren*. [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Veiledning/Data-og-tjenester/Askeladden>
- Riksantikvaren.no. (2017e). *Prinsipper for å ta godt vare på gamle bus - Riksantikvaren*. [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Tema/Energisparing/Gode-raad-om-energisparing/Prinsipper-for-aa-ta-godt-vare-paa-gamle-hus>
- Riksantikvaren (2017f). *Verdien av kulturarv - Riksantikvaren*. [online] Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Aktuelt/Nyheter/Verdien-av-kulturarv>
- Seeiendom.no. (2018). Se eiendom. [online] Available at: <http://www.seeiendom.no/>
- Selvig, E. (2011). Klimagassberegninger for vernede boligbygg vs. nye lavenergiboliger.(Rev. utg., desember 2011).
- Sintef byggforsk. (2010) “612.012 Bygningsvern – Definisjoner, verneverdier og råd om bygningspleie” Byggforskserien [online] Available at: <https://www.byggforsk.no/dokument/613>
- ssb.no. (2017a). *Byggekostnadsindeks for bustader*. [online] Available at: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/bkibol>
- ssb.no. (2017b). *Konsumprisindeksen*. [online] Available at: <https://www.ssb.no/kpi>
- Statsbygg.no. (2017). *2 800 000 kvadratmeter eiendom - statsbygg.no*. [online] Available at: <http://www.statsbygg.no/Nytt-fra-Statsbygg/Nyheter/2016/2-800-000-kvadratmeter-eiendom/>
- Statsbygg. (2018). *Årsmelding 2011*. [online] Available at: <http://www.statsbygg.no/files/publikasjoner/aarsmeldinger/aarsmelding2011.pdf>
- Stendebakken, M., Grytli, E. and Olsson, N. (2015). Proposed Aspects for Evaluation of the Value of Spaces in Historic Buildings. *Procedia Economics and Finance*, 21, pp.23-31.
- Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017a). Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, pp.1-14.
- Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017b). Which is the most cost-efficient alternative, a new build or the rehabilitation of a cultural heritage site. In: *Atut2017 conference*. Oulu: University of Oulu.
- Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017c). Architectural qualities in protected buildings. *Proceedings of the 9th Nordic Conference on Construction Economics and Organization*, pp.407-4017.
- Store norske leksikon. (2017a). *restaurering*. [online] Tschudi-Madsen, S. Available at: <https://snl.no/restaurering>

- Store norske leksikon. (2017b). *meroffentlighet*. [online] Bernt, J. Available at: <https://snl.no/meroffentlighet>
- Store norske leksikon. (2017c). *offentlighetsloven – Store norske leksikon*. [online] Frihagen, A. and Bernt, J. Available at: <https://snl.no/offentlighetsloven>
- Store norske leksikon. (2017d). *Vikingskipshuset på Bygdøy – Store norske leksikon*. [online]. Available at: <https://snl.no/Vikingskipshusetp%C3%A5Bygd%C3%B8y>
- Viollet-le-Duc, E. (1877). *Lectures on architecture*. London: Sampson Low, Marston, Searle and Rivington.

## Vedlegg

Vedlegg 1 Sentrale begreper innenfor Samfunnsøkonomisk analyse og KS-ordningen

Vedlegg 2 Nøkkeltall KS1 Framtidig lokalisering av NTNU

Vedlegg 3 Statbyggs strategi for kulturhistoriske eiendommer 2013-2017

Vedlegg 4 Utfyllende notater fra dokumentgjennomgang

## Vedlegg 1 Sentrale begreper innenfor Samfunnsøkonomisk analyse og KS-ordningen

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

### KVVU

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

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

*Behovsanalyse*

*Strategikapittel*

*Overordnede krav*

*Mulighetsstudie*

*Alternativanalyse*

*Føringer for forprosjektfasen*

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

*(Concept, 2017a )(Finansdepartementet, 2017)*

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

## Konseptvalg i KS-ordningen

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

### KS1

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

*Concept, 2017a*

### Det konseptutløsende behov

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

*(Finansdepartementet 2010, side 4)*

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

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

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

*(Finansdepartementet 2010, side 4)*

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



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

### **Alternativanalysen**

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

### **Samfunnsøkonomisk analyse**

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

Tre hovedtyper samfunnsøkonomisk analyse:

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

### **Alternativer**

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

### **Nullalternativet**

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

### **Kostnad- og nyttevirkninger**

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

### Rammebetingelser, politiske føringer

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

#### Kilder:

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

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

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

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

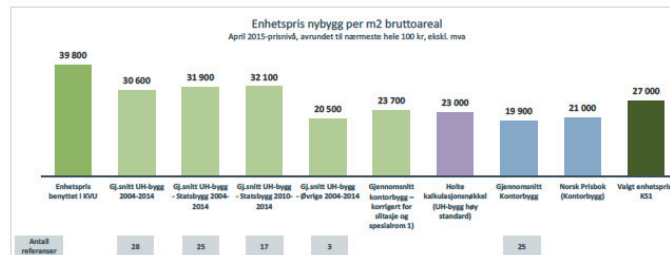
## Vedlegg 2 Nøkkeltall KS1 Framtidig lokalisering av NTNU

### Nøkkeltall - Nybygg

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

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

slitasje og spesialrom<sup>4</sup>. Kontorbygg og kontorbygg korrigert for slitasje og spesialrom ligger henholdsvis 35% og 23% lavere enn gjennomsnittet for universitets- og høyskolebygg.

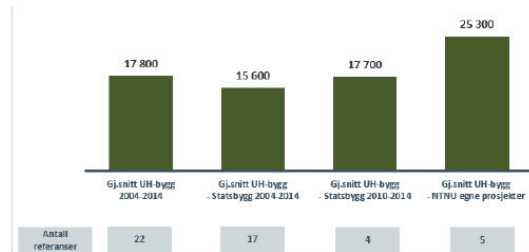


Figur 9 – Nybygg - Gjennomsnittlige enhetspriser per kvadratmeter bruttoareal for universitets- og høyskolebygg, samt kontorbygg i 2015-prisnivå

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

### Nøkkeltall - Ombygging

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



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

### Forholdstall mellom areal og studenter

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

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

**Vedlegg 3 Statbyggs strategi for kulturhistoriske  
eiendommer 2013-2017**

## STRATEGI FOR KULTURHISTORISKE EIENDOMMER 2013 – 2017

### Innledning

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

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

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

### Mål

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

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

### Strategi

De tre definerte mål nås ved at:

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

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

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

**3. Statsbygg driver effektiv forvaltning av våre kulturhistoriske eiendommer**

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

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

## Vedlegg 4 Utfyllende notater fra dokumentgjennomgang

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

### 78 Nasjonalmuseet

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

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

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

*KVV Pres styret, kapittel 8.1 Finansieringsplan, s.67*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **KVU**

### **”7.1 Innfrielse av effektmål**

(...)

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

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

### **”7.3 Rangering av alternativene basert på den samfunnsøkonomiske analysen**

(...)

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

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

*Alternativene på Tullinløkka, 1a, 1b og 2, har en netto nåverdi på henholdsvis +3,3, +3,4 og +3,2 mrd. kroner, det vil si fra 400 til 800 millioner kroner lavere enn på Vestbanen. Denne forskjellen skyldes i hovedsak vesentlig økt arealbehov på grunn av bruken av de fredede bygningene Nasjonalgalleriet og*



*Historisk museum. I tillegg betyr Tullinløkka-alternativene en tre års stengning av Nasjonalmuseets hovedanlegg med påfølgende betydning for besøkstall (nytte).*

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

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

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

## **KS1**

### **”3 INVESTERINGSKOSTNADER**

#### **3.1 Prissatte effekter**

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

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

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

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

#### **”3.4 Oppsummering**

*Kostnadstallene fra foreliggende alternativanalyse vist i Tabell 3-1 gir en differanse på over 1 100 mill. kroner mellom Alternativ 6b og 1b. Etter vår vurdering vil ”over-kalkuleringen” av investeringskostnadene i Tullinløkka-alternativene redusere forskjellen mellom Tullinløkka og Vestbanen, men ikke kunne utligne den. Det er naturlig knyttet stor usikkerhet til investeringskostnadene. Vi støtter merknaden i Alternativanalysen om at usikkerheten antas større for alternativene på Tullinløkka enn på Vestbanen.”*

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

## **86 NVH**

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

## **KVVU**

For KVVU, er det registrert treff for Samlet vurdering, Anbefaling, Annet og Vedlegg. Alle disse treffene er hentet fra alternativanalysen og er vedrørende beregnet salgsverdi for Adamstuen.

Treff i Samlet vurdering er basert på disse treffene:

*Med hensyn til prissatte effekter, er alternativene[*sic*] 1 mer gunstig enn alternativ 2 i den beregningen som er foretatt. Alternativ 1 er det gunstigste alternativet (-609 MNOK), fordi det vurderes at samorganiseringen med UiO kan gi noen gevinster i denne sammenheng. Alternativ 1b ligger noe høyere (-809 MNOK). Alternativ 2 er her det minst gunstige (-844 MNOK). Imidlertid er det høyst sannsynlig at prisen for arealene på Adamstuen, som er satt til 550 MNOK, er underestimert. Dersom prisen på disse arealene skulle bli 850 MNOK eller mer, hvilket er høyst realistisk, vil Ås-alternativet bli det billigste av de reelle alternativene.*

*Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet - Alternativanalyse,  
Kunnskapsdepartementet og Metier AS, 2006, s. 47*

### ***Vurdering av verdien av arealene på Adamstuen***

*Det største usikkerhetsmomentet i prosjektet er markedsverdien av arealene på Adamstuen, som sannsynligvis er stipulert for lavt. Det bør derfor gjennomføres en ny taksering av disse arealene for å få et mer realistisk bilde av de reelle kostnadene i prosjektet.*

*Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet - Alternativanalyse,  
Kunnskapsdepartementet og Metier AS, 2006, s. 48*

Treff i Anbefaling er basert på dette treffet:

### 7.3 Rangering av reelle alternativ

(...)Med utgangspunkt i de beregninger som ligger til grunn i rapporten, er dette alternativet er [sic] samfunnsøkonomisk mest lønnsomt, men som vi har vært inne på, kan Ås alternativet raskt bli rimeligere.(...)Det motargument som ligger i prisen, kan raskt snus til en fordel.

Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet - Alternativanalyse,  
Kunnskapsdepartementet og Metier AS, 2006, s. 47

Treff på Annet er hentet fra den samfunnsøkonomiske analysen:

Post 2 Tomter: Omfatter kostnader til tomt på Ås, samt inntekt fra salg av Adamstuen, berunder bortfall av busleie.

(...)

Post 6 Øvrige endringer i inntekter og kostnader: Omfatter dagens inntekter og busleie (inkludert alle kostnader til FDV) som løper fram til renovering starter eller busleiekontrakter avsluttes/ utløper.

[Tabell side 28:] «FDV-kostnader Bortfall for dagens bygg» 500 NOK/ km BTA

Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet - Alternativanalyse,  
Kunnskapsdepartementet og Metier AS, 2006,

Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet - Alternativanalyse,  
Kunnskapsdepartementet og Metier AS, 2006, s. 28

Tomteverdi for Adamstuen er av Statsbygg anslått til 550 MNOK. Statsbygg oppgir selv at anslaget er lavt. Det faller utenfor omfanget av referansejekkene å gjøre en selvstendig vurdering av,[sic] men en bør sørge for å få utført en tilsvarende verddivurdering som det Statsbygg har utført av en tredjepart i neste prosjektfase. Dette for å få et mest mulig objektivt grunnlag for beslutning.

Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet - Alternativanalyse,  
Kunnskapsdepartementet og Metier AS, 2006, s. 29

Salgsverdi på Adamstuen er beheftet med usikkerhet, spesielt pga. regulering, verneverdige bygninger, detaljnivået på takseringen og verdien av laboratorier sett på bakgrunn av etterbruksmarkedet. Det er i analysen benyttet 550 MNOK for salg av tomt og lokaler på Adamstuen. Dette er basert på verddivurderinger av Norges veterinærhøgskole utført i januar 2003 og vurderinger av Veterinærinstituttets bygninger i februar 2005 utført av Statsbygg. Statsbygg angir at foreliggende anslag er konservativt.

Det er foretatt følsombetsberegning av nåverdien for alternativ 2 som en funksjon av salgsverdien av lokaler og tomt på Adamstuen. Tabellen nedenfor viser nåverdien for alternativ 2 med ulike verdier for salgsverdien.

<i>Salgsverdi Adamstuen</i>	<i>Deterministisk nåverdi [MNOK]</i>	<i>Rangering av Alt. 2</i>	<i>Nåverdi [MNOK]</i>	<i>Rangering av Alt. 2</i>
550 (Basis)	-1144	4	-822	4
850	-1098	4	-542	2
1150	-1053	4	-269	2

*Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet - Alternativanalyse,  
Kunnskapsdepartementet og Metier AS, 2006, s. 34*

For vedlegg, er det treff i vedlegg 3, 4 og 6.

#### *Post 2 Tomter*

*Salgsverdi av tomt og bygninger på Adamstuen er beheftet med usikkerhet, spesielt pga. verneverdige bygninger og verdien av laboratorier sett på bakgrunn av etterbruksmarkedet, Statsbygg. Det er benyttet 550 MNOK for salg av tomt og bygninger på Adamstuen. Det oppgis at salgsverdien er vurdert nøkternt. Dette er basert på verddivurderinger av Norges veterinærhøgskole utført i januar 2003 og vurderinger av Veterinærinstituttets bygninger i februar 2005 utført av Statsbygg. Tomteverdien på Ås er fremkommet gjennom Statsbyggs utredning. [tabell]*

*Post 2 Tomter er ikke prisjustert til 2006 kroner da foreliggende verddivurderinger er foretatt på ulik tid og beheftet med stor usikkerhet.*

#### *Kommentar vedrørende referansesjekk av Tomteverdi*

*Tomteverdien for Adamstuen er av Statsbygg anslått til 550 MNOK. Statsbygg oppgir selv at anslaget er lavt. Det faller utenfor omfanget av referansesjekken å gjøre en selvstendig vurdering av tomteverdien, men en bør sørge for å få utført en tilsvarende verddivurdering som det Statsbygg har utført av en tredjepart i neste prosjektfase. Dette for å få et mest mulig objektivt grunnlag for beslutning. Det er viktig å merke seg at tomteverdien settes av markedet på salgstidspunktet, slik at en takest kan uansett aldri gi noen garanti for at tomteverdien er "riktig".*

Nedenfor er anført noen fakta og generelle betraktninger om eiendomsmarkedet som er viktig å være oppmerksom på for beslutningstaker.

Eiendomsmarkedet er betegnet som en syklisk bransje både internasjonalt og nasjonalt. Figuren under viser den historiske utviklingen av aktivitetsnivået innen eiendomsmarkedet i USA fra 1795-1973.

[Figur 12 Den historiske utviklingen av aktivitetsnivået innen eiendomsmarkedet i USA. Fra "Journal of Real Estate Research".]

Sykluser på det lokale eiendomsmarkedet i Oslo området er vist i figuren under.

[Figur 13 Prisutvikling Kontorbygg - Boligbygg i Oslo-Området (sic)]

Syklene varierer både i amplitude (kostnader/inntekter), i frekvens (tidsintervall) og i markedssegment (bolig/næring).

Så vidt vi har klart å bringe belegg for, så viser trenden at over et lengre tidsrom (15-20 år), ligger avkastningen på eiendom mellom 7 - 9 % pr. år internasjonalt i vestlige land. Tidvis kan avkastningen være både betydelig større (boom) og vesentlig mindre (tap). Større investorer i eiendomsmarkedet er generelt langsiktige investorer som har strategier, kompetanse og handlingskraft til å håndtere syklene på en god måte.

Salgsverdi tomt, såkalt "tomtebelastning", er avhengig av den utleie/salgsinntekt kjøper kan forvente å få på eiendommen minus byggekostnadene. Som det fremgår ovenfor vil oppnåbar pris for tomt være avhengig av konjunktorene og hvordan kjøper vurderer det fremtidige eiendomsmarkedet på kjøpstidspunktet.

Med hensyn til alternativanalysen er det å anbefale å ta hensyn til usikkerhet i tomteverdi ved å benytte en symmetrisk usikkerhet på +/- 15 % for å fange opp gjennomsnittssvingninger i eiendomsmarkedet som har innvirkning på tomteverdien, og benytte scenariet for å ta omsyn til ytterpunktene.

Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet - Alternativanalyse, Kunnskapsdepartementet og Metier AS, 2006, s. 60-62

Vedlegg 4. Inndata prissatte effekter - kontantstrøm

2. Post 2 Tomter: Tomtekjøp på Ås for alternativ 2 påløper ved endelig godkjenning og salg for tomten på Adamstuen påløper etter gjennomført prosjekt.

(...)

5. FDV-kostnader Dagens bygg avsluttes ved utflytting.

Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet - Alternativanalyse, Kunnskapsdepartementet og Metier AS, 2006, s.72

### **Vedlegg 6. Utdypende resultater fra usikkerhetsanalysen**

«Salgsverdi Adamstuen, inkl. bygninger» inngår i usikkerhetsprofil for alternativ 2 (Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet - Utbyggingsprosjektet - Alternativanalyse, Kunnskapsdepartementet og Metier AS, 2006, s.80).

### **KS1**

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

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

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

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

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

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

#### **”5.4.3 Eiendomsverdier og ulempe ved flytting**

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

*Strategisk verdi for staten*

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

*Salgsverdi som finansiering*

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

*Salgsverdiens samfunnsøkonomiske relevans*

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

### ***Samfunnsøkonomisk verdi ved flytting***

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

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

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

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

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

### **”5.5.3 Sensitivitetsanalyser**

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

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

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

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

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

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

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

#### **Medregnet kun ”Beste alternative anvendelse for Adamstuen”**

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

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

#### **Konklusjon**

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



### 138 Kulturhistorisk museum

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

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

#### KVVU

391 Grunnlag KS1, kapittel 2.9 Alternativ bruk av bygninger:

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

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

#### KS1

I KS1 er det treff for Annet og i vedlegg.

Annet:

KS1 138 Kap 2.3 vurderinger:

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

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

### ”7.5.3 Evaluering:

(...)

*Rehabilitering av Vikingskipshuset og Historisk museum gis vesentlig positiv verdi. Vikingskipshuset anses som viktigst.*

*Flytting av hovedgjenstandene fra Vikingskipshuset gis vesentlig negativ verdi i forhold til å ivareta Arnebergs opprinnelige prosjekt.*

*Fraflytting av Historisk museum gis en viss negativ verdi på grunn av usikkerheten med hensyn til å kunne være tro mot byggets opprinnelige intensjon.”*

*KS1, Kulturhistorisk museum, Metier og Møreforskning, V1.0 s. 67*

### ”7.5.4 Konklusjon og rangering av konseptalternativer:

(...)

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

*KS1, Kulturhistorisk museum, Metier og Møreforskning, V1.0 s. 68*

### Vedlegg:

*”Vedlegg 4 Inndata til modell for analyse av prissatte effekter:*

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

*KS1, Kulturhistorisk museum, Metier og Møreforskning, V1.0 s. 85*

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

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

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

#### ***"7.7.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet i alternativene***

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

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

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

*KS1, Kulturhistorisk museum, Metier og Møreforskning, s. 70*

Dette dreier seg ikke om de største summene:

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

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

*KS1, Kulturhistorisk museum, Metier og Møreforskning, s. 90*

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

## **220 Regjeringskvartalet**

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

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

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

Føringene om samlokalisering og langsiktighet legger et stort press på vernede bygninger i området, for å skaffe tilstrekkelig byggegrunn, og i undersøkelsen av mulighetsrommet

ble det sett på alternativer som ”berørte bevaringsverdier” (KVU, s. 83-88) for en rekke vernede bygninger: Trefoldighetskirken, Margaretakyrkan, Deichmanske bibliotek, Finansdepartementet (G-blokk), Y-blokken og Høyblokken, brannstasjonen, samt vernede bygninger i Fredensborgveien, Akersgata samt øvrige områder.

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

Fem kriterier brukes til å rangere konseptene:

- ”1. Effektivitet og samhandling
2. Sikkerhetsløsning
3. Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling
4. Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet
5. Bevaring av bygninger og kunst”

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

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

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

## **KVU**

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

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

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

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

*“Kjøp, salg og frigjøring av eiendommer”*

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

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

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

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

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

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

## **KS1**

Treff for annet, KS1: KS1 Fremtidig regjeringskvartal: JA. Salg av bygninger nevnes gjentatte ganger da det er en viktig kostnadsfaktor: Kapittel 11.5 Prissatte virkninger – Metode:

*”I konseptene hvor R5 og R6 selges er verdien av bygningene vurdert til henholdsvis 2 milliarder kroner og 800 millioner kroner, mens byggene ved videre departementalt bruk må pusses opp for et større beløp.*

*Vurderingen som legges til grunn i kvalitetssikringen er at salgsverdien som benyttes er riktig dersom bygget pusses opp i forkant. Byggene blir i kvalitetssikringen dermed belastet med kostnaden for oppgradering til dagens standard, både ved avhending og videre departementalt bruk.”*

*Fremtidig regjeringekvartal Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1), Dovre Group  
Transportøkonomisk institutt, s 81*

I kapittel ”11.7 Validitetsvurdering av samfunnsøkonomisk analyse”:

“Områdene som tillegges ekstra oppmerksomhet er:

1. Forutsetningen om arealeffektivitet i nybygg
2. Tidspunkt for tomte kjøp
3. Høy verdi for R5 og R6 ved salg
4. Vedvarende høyere FDV/U1-kostnader for gjenbrukte bygninger
5. Endringer i sikkerhetskrav

(...)

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

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

I ”Kapittel 11.8 Usikkerhetsanalyse” kommenteres usikkerhetselementet ”Leverandørmarked og konjunkturer”, men formelt vern problematiseres ikke:

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

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

”Kapittel 11.9 Investeringskostnader første byggetrinn:

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

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

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

*”Kapittel 11.10 Samfunnsøkonomisk kostnad”:*

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

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

## **248 Framtidig lokalisering av Campus NTNU**

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

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

**KVU**

Interessante betraktninger funnet i KVVU:

### 7.2.3 Prosjektkostnader

#### ”Tomtekostnader

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

*KVVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning*

*Rambøll s. 87-88<sup>18</sup>*

### 7.2.1 Beregninger og resultater (grunnkalkyle)

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

*KVVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning*

*Rambøll s. 98<sup>3</sup>*

### Tilleggsutredning

*”Kap 11 Føringer for forprosjektfasen”:*

*”Realisering av planene vil innebære en lang periode med bygging og avhengig av alternativ, etappewis flytting av fagmiljøene. Denne prosessen må også ivaretas på en god måte. Dette innebærer at ved en eventuell*

---

<sup>18</sup> I KVVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning ser det ut til å være noe inkonsistente/dubletter for kapittelnummer, se derfor også sidetall.



*fraflytting fra Dragvoll, må det også legges en plan for hvordan bygningsmassen best kan anvendes og brukes i en overgangsfase. Dette gjelder også salg av tomter som vil være en forutsetning for anvending og videreutvikling av bygningsmassen på Dragvoll. ”*

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

KVU har også andre innfallsvinkler som kan være verdt å merke seg: Areal per student er ulikt for Dragvoll og Gløshaugen. Det brukes vesentlig mye mer areal per student for eksisterende, (verned) bygg, noe som kunne vært forklart med å antyde ineffektivitet/en mindre fordelaktig brutto/nettofaktor:

*”Oppsummering arealbehov*

*Antall studenter er hensiktsmessig å bruke som det viktigste dimensjoneringskriteriet og kostnadsbæreren ved analyse av framtidig bygningsmasse. Brutto bygningsareal per student er i 2012 litt over ca. 30 m<sup>2</sup> på Gløshaugen og ca. 10 m<sup>2</sup> på Dragvoll inklusiv nylig innleide lokaler. Det forholdsvis høye tallet på Gløshaugen må ses i sammenheng med flere forhold. Utdanningen ved Gløshaugen baseres på mye eksperimentell virksomhet og da hovedsakelig i små og store laboratorier. På Gløshaugen er ca. 60 000 m<sup>2</sup> laboratorier og verksted. I tillegg ligger hovedadministrasjonen for NTNU på Gløshaugen. Gjennomsnitt for NTNU ligger på ca. 25 m<sup>2</sup> / student.*

*Vi har lagt til grunn et arealbehov pr. student på 10 m<sup>2</sup>. Dette er Kunnskapsdepartementets anbefaling knyttet til arealbehov pr. student på overordnet nivå. Dette tar ikke tilstrekkelig hensyn til spesialrom som for eksempel laboratorietung utdanning. Dagens arealbruk ved de største universitetene Oslo, Bergen og Tromsø har mellom 20 og 25 m<sup>2</sup> pr. student, mens de minste Agder, Nordland og Stavanger har mellom 8 og 12 m<sup>2</sup> pr. student. Gjennomsnittet for de statlige høyskolene ligger på ca. 10 m<sup>2</sup> pr. student. Når vi velger å legge 10 m<sup>2</sup> til grunn i denne sammenheng må det ses i relasjon til: Studieprogrammene som har sin undervisning på campus Dragvoll, som utgjør mesteparten av nye arealbehov ved eventuell flytting, har et arealbehov pr. student vesentlig lavere enn snittet for NTNU.*

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

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

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

*”NTNU har i perioden 2010 til 2012 gjennomført systematiske tilstandsregistreringer etter Norsk Standard for ca. 463 000 m<sup>2</sup> av NTNUs bygningsmasse på totalt ca. 515 000 m<sup>2</sup>. Samlet sett viser tilstandsregistreringene et vedlikeholdsetterslep på ca. 1 mrd. kr.*

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

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

Vedlikeholdsetterslepet på Dragvoll er særlig stort for det første byggetrinnet Dragvoll 1. Dragvoll 1 med 29 000 m<sup>2</sup> fra 1978 er nå 35 år gammelt, og vil i 2023 være 45 år gammelt. Sammenlignet med en planlagt levetid på 60 år (planned service life) som er vanlig å bruke for Statens nye bygninger, har byggene behov for omfattende vedlikehold, utbedringer og utvikling for å tilfredsstille dagens tekniske krav. Dette gjelder både bygningsmessige og tekniske tiltak.

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

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

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

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

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

*KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning, 3.3.5 Teknisk tilstand og krav til arbeidsmiljø for ansatte og studenter, Rambøll s. 49-50*

*”Det er tidligere gjort anslag for kostnaden til lett renovering av bygningsmasse på 11 500 kr/ m<sup>2</sup> brutto areal. Med tanke på at også deler av bygningsmassen trenger mer omfattende ombygging, har vi valgt å sette en gjennomsnittlig oppgraderingskostnad noe høyere (13 500 kr / m<sup>2</sup>). Denne kostnaden er anslått til å dekke et varierende oppgraderingsbehov hvor deler av arealene må gjennomgå omfattende tiltak og andre deler kan gjennomgå lettere teknisk oppgradering. Det er således beregnet et oppgraderingsbehov for Dragvoll på 13 500 kr/ m<sup>2</sup> \* 30 000 m<sup>2</sup> = 405 mill*

*Tilsvarende vurdering er gjort for materialtekniske og verkstedtekniske laboratorier på Gløshaugen som forutsettes revet i ett konsept, men ikke i de to andre. For disse arealene forutsettes lett renovering på anslagsvis 30 000 m<sup>2</sup> Kostnad: 13 500 kr/ m<sup>2</sup> × 30 000 m<sup>2</sup>= 405 mill. kr.”*

*KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU konseptvalgutredning, 7.2.3 Prosjekt kostnader, Rambøll, s 90*

KVU inkluderer også CO<sub>2</sub>-gevinst av flytting:

*“Reduksjonen i CO<sub>2</sub>-utslipp ved samlokalisering har Selberg beregnet til omkring 300 tonn per år, noe avhengig av forutsetninger med tanke på bilers energieffektivitet. Vår beregning gir en differanse på 1 100 tonn per år. For personbil har vi omtrent samme tall som Selberg, men vi har i tillegg tatt hensyn til at bussturene i gjennomsnitt blir betydelig kortere til/ fra Gløshaugen enn til/ fra Dragvoll. Dette forklarer resten av differansen mellom de to beregningene.*

*CO<sub>2</sub>-ekvivalenter prises i samfunnsøkonomiske analyser til 210 kr/ tonn fram til 2015, 320 kr/ tonn i 2020 og 800 kr/ tonn i 2030. Konseptene vil i hovedsak være realisert omkring 2025. Vi legger til grunn at full klimanytte kan beregnes fra dette året med kroner 800 per år i 60 år. Ved å beregne nåverdien av utslippsreduksjonen i kroner for hele analyseperioden, får vi et resultat på 143,5 mill kroner. Dette er tilnærmet neglisjerbart i forhold til kostnadskomponentene i den samfunnsøkonomiske analysen.”*

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

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

*“Beregning av reisetidsendringer og tidskostnader*

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

*mellom studenter og ansatte tilsvarende skillet mellom bilførere og kollektivreisende i TØIs verdsettingsstudie [38].*

*(...)*

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

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

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

*”NTNU presenterer mulig disponering av rammene på nybygg, ombygging og infrastrukturtiltak som framgår av tabellen nedenfor og tabell 4.1 i rapport fra NTNU. Universitetets drofting tar utgangspunkt i KVUens konsepter 1 (Delt) og 3 (Byintegrert). Nybyggkostnad som er lagt til grunn er 43 700 kr/m<sup>2</sup> (bygg 38 000 kr/m<sup>2</sup> og utstyr 5 700 kr/m<sup>2</sup>, eksklusiv tomtekostnader) og ombyggingskostnad på 13 500 kr/m<sup>2</sup> eksklusiv mva. Dette er samme nøkkeltall som er benyttet i KVUen og målt i 2013-kroner. Kostnaden for ombygging er valgt for porteføljen som helhet, dvs. det er fastsatt en gjennomsnittlig oppgraderingskostnad. Kostnaden er anslått til å dekke et varierende oppgraderingsbehov hvor deler av arealene må gjennomgå omfattende tiltak og andre deler kan gjennomgå lettere teknisk oppgradering. Reell oppgraderingskostnad vil sannsynligvis avvike noe fra anslagene. FAVEO har vurdert ombyggingskostnader for NTNUs campusplan og estimert kostnaden for lett renovering til 11 250 kr/m<sup>2</sup> og tung renovering til 27 750 kr/m<sup>2</sup>. En byggepris på 38 000 kr/m<sup>2</sup> kan synes høyt, men er i nedre sjikt av hva Statsbygg bygger for. Byggeprisen vil influeres av en rekke forhold, ikke minst standard. Vi viser ellers til diskusjonen under pkt. 11.”*

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

## **KS1**

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

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

### **“Nøkkeltall - Ombygging**

*Figuren nedenfor viser gjennomsnittlige enhetspriser for ombygging av universitets- og høyskolebygg. Det er stor spredning i referanseprosjektene, der høyeste og laveste enhetspris er henholdsvis 35 100 kr/kvm og*

5 400 kr/kvm. Gjennomsnittet for Statsbygg-prosjekter i perioden 2004-2014 er avrundet 9 700 kr/kvm lavere enn NTNU-prosjektene.”

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

KS1 kommenterer også den reduserte fleksibiliteten i rehabiliteringsprosjekter kontra nybygg:

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

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

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

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

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

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

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

## 265 Nationaltheatret

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

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

*På bakgrunn av det omfattende behovet og de høye kostnadene for oppgradering og rehabilitering, har Regjeringen besluttet at det skal gjennomføres en KVVU/KS 1-prosess i henhold til statens prosjektmodell for store investeringsprosjekter. Målet med prosessen er «å få belyst alle nødvendige sider av Nationaltheatrets rammevilkår i et 50-års perspektiv». Det er en grunnleggende forutsetning at Nationaltheatrets bygning skal rehabiliteres og oppgraderes som teater.”*

*Konseptvalgutredning Nationaltheatret, sammendrag, Innledning, s. 3*

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

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

### ***”6.1.5 Alternativ 2a – Større utvidelse nært under bakken***

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

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

### ***Endringer eksisterende bygninger***

- *Eksisterende bygning oppgraderes i utgangspunktet som for Alternativ 1 «Utvidelse nært».*
- *Amfiscenen gjøres om til prøvesal for hovedscenen.*
- *Torsbonteatret beholdes. Alternativt inngås det leiekontrakt om et annet teaterhus.*

- Kontorer i Stortingsgata 22 beholdes og utvides for å samle administrasjonen.
- Dagens verksteder beholdes på Brobekk eller i et tilsvarende lokale.

### **Nye bygninger**

- Det bygges arealer over og under bakken i umiddelbar nærhet for to biscener (Nye Amfiscenen for ca. 400 personer og nye Malersalen for ca. 150 personer), to prøvesaler, nødvendige støttefunksjoner og tekniske anlegg.
- Det etableres økte publikumsarealer/-fasiliteter for å møte fremtidens behov for formidlingsarealer, restaurant, bibliotek, butikk, og vranglearealer.”

*Konseptvalgutredning Nationaltheatret, s 64*

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

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

*Konseptvalgutredning Nationaltheatret, s 95*

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

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

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

*Konseptvalgutredning Nationaltheatret, s 96*

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

## 70 Den Nationale Scene

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

*”Mandatet til konseptvalgutredningen for utvikling av Den Nationale Scene har vært å; «Utrede en fullstendig konseptvalgutredning for fremtidig bygningsløsning for DNS. Hovedspørsmålet i utredningen har vært hvilke bygningsmessige rammevilkår DNS bør ha for å fylle sin samfunnsrolle på en fornuftig måte. Det har vært en grunnleggende forutsetning at DNS' bygning skal rehabiliteres og oppgraderes som teater.”*

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

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

### ***”5.3.2 Tilleggsarealer i umiddelbar nærhet***

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

*Muligheter i direkte tilknytning til dagens bygning:*

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

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

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



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

*KS1 Den Nationale Scene Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 7*

*”Kulturminnebesynet må som helhet omfatte to uatskillelige deler, nemlig så vel bygningen som den i-boende teatervirksomheten.”*

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

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

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

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

*KS1 Den Nationale Scene Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 7*

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

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

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

*KS1 Den Nationale Scene Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 22*

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

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

*KS1 Den Nationale Scene Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 7*

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

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

*KS1 Den Nationale Scene Utarbeidet for Kulturdepartementet og Finansdepartementet, PROBA Samfunnsanalyse, A2, SNF centre for applied research at NHH, Holte consulting, s. 12*

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

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

## **272 Tullinløkkaområdet**

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

### *”Bakgrunn*

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

### *Behov*

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

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

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, side 2*

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

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

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, side 10*

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

Prosjektet inkluderer som nevnt vernede bygninger:

*"I kommuneplanens temakart (T5) for kulturminnevern er hele KVU-området avmerket innenfor området skravert som «avklarte nasjonale kulturminner» som vist i kartutsnittet."*

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, side 19*

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

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, side 21*

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

*”Alternativene som er utredet inaretar i ulike grad samfunns målet som er utarbeidet for utredningen: De historiske verdiene på Tullinløkka-området er inaretatt og skaper en verdig ramme for et levende byrom.”*

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, side 3*

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

### **”5. Mulighetsstudien og etablering av konsepter (...)**

#### **5.3. Forkastede alternativer**

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

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

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

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 3*

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

*”Nasjonalgalleriet - tilstandsvurdering*

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

KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 22

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

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

KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 22

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

”5.3 Normative behov (...)

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

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

”

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

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

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

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

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

***”5.3.4 Oppsummering normative behov***

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

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

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

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

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

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



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

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

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 32*

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

***”Krav til vern av eksisterende bygg iht. gjeldende fredningsbestemmelser***

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

***Krav til bærekraftig forvaltning av bygningene***

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

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 42*

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

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

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

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

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 5*

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

Anbefalt alternativ i KVU er som følger:

*”Vurdering og anbefaling*

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

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

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

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 6*

Å la bygningene stå tomme er ikke et anbefalt alternativ:

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

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

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

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

KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 9  
Uthevingen er rapportforfatters.

KVU går inn på bygningen Nasjonalgalleriets historiske betydning:

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

KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 14

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

KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 15

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

## **”8. Mulighetsstudie**

### 8.2 Eksempler på tiltak andre steder

Alle byggene innenfor Tullinløkka og Akademibagen er monumentale og representative bygg som ble bygget for formål innen vitenskap, utdanning og kultur. I dette kapitlet gis en oversikt over ulike

*konsepter som er gjennomført i andre byer med fokus på feltene kultur og utdanning (se også vedlegg 11). Konseptene som er vurdert tar i ulike grad opp flere av de samme problemstillinger som vil være aktuelle for utvikling av Tullinløkka-området:*

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

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 43*

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

*”Søk etter referanser på prosjekt- og områdeutvikling er hentet fra fagbiblioteket til Norske Arkitekters Landsforbund (NAL) som har tilgang på de fleste arkitekturtidsskrifter. Funnene omfattet også artikler som gir overblikk og analyser av internasjonale trender og utviklingstendenser, og relevante enkeltteksempler. Eksempler fra Wien og Darmstadt er hentet fra studieturer i Statsbyggregi etter 2010. I tillegg er noen eksempler funnet gjennom egne søk på internett. Informasjon om salg av verneverdig statlig eiendom er hentet fra Statsbyggs søsterorganisasjoner i Sverige, Finland, Nederland, England og Italia. De fleste kontaktene har utgangspunkt i samarbeidsforumet PuRe-net, arbeidsgruppen for kulturminner. Engelsk kontakt er fra studietur i London 2013. Eksemplet med Commonwealth Institute er hentet via Riksantikvarens kontakt med English Heritage.”*

*KVU for Tullinløkka-området, Statsbygg, s. 44*

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

*”For universiteter og høyskoler er det en tydelig trend at studenter trekkes mot sentralt beliggende urbane campusområder, spesielt i de større byene. Statsbygg utarbeidet i 2010 en rapport om campusutvikling fra en studietur til Tyskland og Sveits, som blant annet omhandler Campus Stadtmitte ved Darmstadt Technische Universität. Campus Stadtmitte er et interessant prosjekt fordi det kan anses å ha paralleller med prosjektområdet Tullinløkka. Universitetet ble etablert i 1887 og har fem campusområder og 20 000 studenter. Campus Stadtmitte er det eldste campusområdet med beliggenhet i byen. Denne campusen har en svært sammensatt bygningsmasse som spenner fra universitetets gamle hovedbygning via et moderne konferansesenter til biblioteket som ble oppført i 2012. I 2005 overtok universitetet et slott for symbolske 1 euro. Restaurering av denne bygningsmassen hadde et budsjett på omlag 41 mill. euro. Effektivisering av bygningsmassen har vært en utfordring, men funn fra rapporten utarbeidet av Statsbygg viser at bygningsmassen ikke trenger å være moderne for at studenter skal trives. Et resultat av campusutvikling i Stadtmitte, er at*

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

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

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

### ***”Salg av statlige eiendommer - eksempler***

*Det er flere eksempler på salg av statlige eiendommer i Europa. Økonomisk lavkonjunktur har tidvis ført til at mange lands regjeringer har solgt unna deler av de statlige eiendomsporteføljene for å redusere utgifter. Salgsobjektene er ofte bygningsmasse karakterisert som utidsmessig, lite arealeffektive og med høye FDV-kostnader. Det er mange eksempler på salgsobjekter med kulturhistorisk verdi, hvorav de fleste har vært brukt til offentlige kontorer. Salg av formålsbygg er langt sjeldnere. Det gamle tinghuset i Amsterdam er et av unntakene. Dette bygget var i utgangspunktet delvis formålsbygget, og delvis tilpasset fra tidligere bruk. Salg av formålsbygde museumsbygg forekommer svært sjeldent. Etter grundige søk har Statsbygg funnet ett europeisk eksempel; Commonwealth Institute (Samveldemuseet) i Kensington, sentralt i London. Dette museet ble etablert som nybygg, åpnet i 1962 og stengt i 2002. Bygningen har stått tomt siden, men er nå solgt til det private Design Museum. Bygningen er i ferd med å rehabiliteres, og skal åpne i 2016.*

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

*Gamla Riksarkivet i Stockholm kan illustrere noe av utfordringen med å fylle historiske formålsbygg med ny virksomhet. Selv om bygningen ligger helt sentralt i Stockholm, sto bygget tomt i 13 år før en ny leietaker meldte seg i 2008. Bygget ble fraflyttet etter 4 år på grunn av svak økonomi. Først i 2013 begynte Fastighetsverket å få inn leietakere som kunne gi akseptabel kostnadsdekning.”*

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

KVU-dokumentasjonen problematiserer å sammenstille kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare effekter:

### ***”Samlet anbefaling***

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

*Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka,  
Oslo Economics, Snøbetta, Atkins, s. 10*

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

Byggteknisk gjennomførbarhet vurderes:

**”Byggteknisk gjennomførbarhet:** *Det er alternativene med nybygg under bakken på Tullinløkka som har størst byggteknisk gjennomførbarhet (alternativ 2B og 3B).”*

*Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka,  
Oslo Economics, Snøbetta, Atkins, s. 60*

Det er vanligere at det i den gjennomgåtte dokumentasjonen henvises til kulturminnevern hensyn i argumentasjonen for å bygge under, fremfor over, bakken, enn byggteknisk gjennomførbarhet. Generelt betraktes større utbygginger under bakken, av denne typen, som teknisk krevende ( for eksempel for Nationaltheatret, kapittel 5.1.7).

Politisk gjennomførbarhet vurderes også:

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

*Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka,  
Oslo Economics, Snøbetta, Atkins, s. 60*

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

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

*kollektivknutepunkt. Kostnadene knyttet til vern blir bare i begrenset grad synliggjort i denne utredningen.”*

*Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka, Oslo Economics, Snøhetta, Atkins, s. 64*

”Kostnaden av vern” er et tema som også sees i en annen, nyere utredning, Bergen tingrett. Som vi nevner innledningsvis, er det stemmer som ønsker en kraftigere prøving av formelt vern mot kostnad, for eksempel gjennom samfunnsøkonomisk analyse. Dette mangler det gode verktøy for i dag. Øvrige henvisninger i KVU til politisk gjennomførbarhet, bygningenes identitet og historiske betydning, kan samtidig tyde på at det her i realiteten ikke er snakk om ”kostnaden av vern”, der vern først og fremst er et juridisk premiss, men kostnaden av å ivareta verdifull kulturarv. Kjerneutfordringen er ikke nødvendigvis å kvantifisere effekter, den kan også være å synliggjøre dem og å kommunisere deres betydning, for institusjonen, forvaltningsorganet og samfunnet forøvrig.

### **KS1 for Tullinløkkaområdet**

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

#### *“Alternativanalysen fra KVU*

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

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

Et eksempel på slike ikke-prissatte effekter følger i sitatet nedenfor, i form av et konseptuelt spørsmål:

*”Det konseptuelle spørsmålet som utredningen søker å besvare er: Hva skal de historisk viktige bygningene og Tullinløkka-området fylles med? Hva vil være et godt innhold for bygninger og byrom slik at dette blir et attraktivt og vitalt område for befolkningen? Det anbefalte konseptet skal resultere i at eksisterende bygningsmasse og Tullinløkka-området får et innhold og uttrykk som samfunnet har behov for og glede av på lang sikt*

#### **Kvalitetssikrers vurdering**

*Føringene i KVUen som ikke ligger inne i det opprinnelige mandatet til utreder synes forankret i vedtatt politikk. Etter kvalitetssikrers vurdering har utreder funnet et hensiktsmessig nivå på det konseptuelle spørsmålet utredningen skal forsøke å løse. Bruk av Tullinløkka-området er utredet flere ganger tidligere, blant annet til utvidelsen av Nasjonalmuseet og utvidelsen av Kulturhistorisk museum. Begge disse institusjonene har fått vedtak om nybygg andre steder i Oslo.”*

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området,  
Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s. 13

Kvalitetssikrer vurderer KVUs konseptuelle spørsmål ovenfor, i lys av ikke bare mandatet, men også politisk forankring og i forhold til dagens situasjon:

#### ***“Kvalitetssikrers vurdering***

*Det formulerte prosjektutløsende behovet fanger etter kvalitetssikrers vurdering opp det sentrale samfunnsbehovet for denne KVUen. Det prosjektutløsende behovet er tidskrittisk, bestandig og vesentlig fordi både Nasjonalgalleriet og St. Olavs gate 32 vil stå uten leietakere om få år og byggenes verdi vil forringes uten investering i vedlikehold. Det er også ansett som svært negativt for både verdien på byggene og for dette sentrale geografiske området om byggene står tomme. De ønskede effektene av tiltakene er å ivareta byggenes verdi, å bidra til utvikling av denne delen av Oslo sentrum og å dekke brukeres behov for areal.”*

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området, Menon  
Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s. 17

Vern gjennom bruk er ønsket og vurdert som en verdifull effekt fra flere hold:

*”Statsbyggs og Riksantikvarens erfaring tilsier at bygninger som ikke er i bruk i større grad forfaller enn de som er i bruk.”*

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området, Menon  
Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s. 22

*”Tre krav anses av kvalitetssikrer å være de mest kritiske for å nå samfunnsmålet: Byggene i bruk, Eiendommene vedlikeholdes og Uterommene er tilrettelagt for aktivitet og opphold for flere brukergrupper. Stortingets krav om Bruk av Nasjonalgalleriet som understøtter historiske og kulturelle verdier tillegges også høy prioritering. Disse kravene er også høyt prioritert av utreder.”*

Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området,  
Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s. 23

Kvalitetssikrer kommenter kostnadsberegning ”nedenfra og opp” og ”ovenfra og ned”, og har valgt en mellomløsning basert på vurdering av aktuelle løsninger:

#### ***“Kvalitetssikrers vurdering***



Byggekostnader er i hovedsak beregnet både «nedenfra og opp» og «ovenfra og ned». Dette innebærer at det er gjort en vurdering av hvilke løsninger som er aktuelle for de ulike tiltakene og gitt en enhetspris på disse basert på referanser. I tillegg er det gjort overordnede vurderinger av kostnadene basert på kvadratmeterbetraktninger på et høyere nivå.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området, Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s. 31*

Referansepriser er nærmere presentert i Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området (Menon Economics et al, 2017).

I arbeidet med vernede bygninger, vil disse typisk påvirke usikkerhet i prosjektet. Dette adresseres av kvalitetssikrer på flere punkt:

**”Kvalitetssikrers vurdering (...)**

- **U2 Godkjenningsprosesser** inkluderer prosessene for avklaringer som inkluderer blant annet Riksantikvaren og Plan- og Bygningsetaten i Oslo. Dette er en vesentlig usikkerhet for ombygging av Nasjonalgalleriet og St. Olavs gate 32. Fordelingen er angitt med størst risiko for kostnadsøkning for Nasjonalgalleriet. I St. Olavs gate 32 har kvalitetssikrer vurdert at tiltakene som Riksantikvaren setter begrensninger til, ikke vil bli erstattet med lik funksjon, men heller fører til redusert nytte ved at endringen ikke gjennomføres. (...)
- **U4 Planlegging og gjennomføring** av prosjekter for rehabilitering av eldre bygninger er krevende. Dette gjelder spesielt for å lage gode beskrivelse av arbeidet som skal gjennomføres gjennom prosjekteringen. Usikkerheten inkluderer prosjektering, kontraktstrategi og kontrahering.
- **U5 Modenhet i grunnlaget** handler om kvaliteten på dokumentasjon og arbeidet som ligger til grunn for analysene. Tilstand på byggene er for Nasjonalgalleriet og St. Olavs gate 32 gitt ved tilstandsrapporter. Disse rapportene er ikke utarbeidet med tanke på større rehabilitering av byggene, men hovedsakelig fokusert på tiltak som bør gjennomføres for å muliggjøre videre drift. Hva som er den faktiske tilstanden på bygget blir avdekket ved nærmere kartlegging, eller når arbeidene med rehabilitering starter. Faktoren skal også ta hensyn til at det er usikkerhet knyttet til modeller. Alle modeller er en forenkling av virkelighetene og greier ikke å fange opp hele bildet.”

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området, Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s.37- 38*

Usikkerhet i forhold til politisk gjennomførbarhet, som nevnt i KVU, nevnes i forhold til følsomhetsanalysen:

**”Gjennomføringsusikkerhet.** I følsomhetsanalysen påpekes usikkerhet knyttet til regulatorisk gjennomførbarhet, byggeteknisk gjennomførbarhet og politisk gjennomførbarhet.”

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

*”Levetid. I KVUen har alle tiltakene en levetid på 40 år, med unntak av oppgradert ytelse på Nasjonalgalleriet og nybygg på Tullinløkka. Konseptvalgutredningen har ikke nærmere drøftet eller dokumentert bakgrunnen for disse forutsetningene. I korrespondanse opplyser utreder at vurderingene ble gjort etter samtaler med fagpersoner innen bygg. De skriver at «eier man et vanlig bygg, eksempelvis et næringsbygg, vil man etter 40 år (med moderate utviklingskostnader) være omtrent indifferent mellom å pusse opp bygget og rive og bygge nytt, at kulturbygg som museer er skreddersydd for offentlige formål og konkret bruk, og vi antar at med moderate utviklingskostnader vil slike bygg ha en noe lenger levetid. Vi satte 60 år [som en tilnærming]»<sup>43</sup>. Dette synes ikke å ha blitt aktivt brukt i vurderingen da flere av tiltakene i Nasjonalgalleriet har en levetid på 40 år, selv dersom disse brukes til museumsformål. Etter kvalitetssikrers vurdering burde en investerings levetid vurderes ut fra en rekke faktorer som bygningstype, kjernevirksomhet, funksjonelle og estetiske endringer og byggets tilpasningsdyktighet.”*

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

#### ***”7.5.2. Bevaring av eiendommenes kulturhistoriske verdier***

*Bevaring av kulturhistoriske verdier vurderes i KVUen til å være av stor betydning for samfunnet. I hvilken grad effekten utløses i de ulike alternativene avhenger av grad av vedlikehold og rehabilitering av byggene, samt hvem som eier og disponerer byggene.*

#### ***Kvalitetssikrers vurdering***

*Kvalitetssikrer savner begrunnelse for hvorfor denne nytteeffekten vurderes til å være av stor betydning for samfunnet, da dette ikke er drøftet i KVUen.*

*Etter kvalitetssikrers vurdering er grad av vedlikehold og rehabilitering av byggene et relevant kriterium for vurderingen av hvorvidt tiltakene bidrar til å bevare eiendommenes kulturhistoriske verdier. Det er uklart hvorfor statlig eierskap og disposisjon vil gi bedre vern av kulturhistoriske verdier enn privat*

*eierskap, gitt forutsetningen om at også de private må forholde seg til fredningsbestemmelsene. Dette kunne med fordel vært bedre forklart og drøftet i KVUen.*

*Videre er det ikke forklart hvordan de to kriteriene (grad av vedlikehold og rehabilitering, og hvem som eier og disponerer byggene) er veid opp mot hverandre. Dette gjør det krevende for kvalitetssikrer å vurdere de totale effektene, som er oppsummert på konseptnivå. For eksempel får konseptene «4, Kommersiell utvikling – Byliv» og «0+, Anmodningsalternativet» like mange plusser på bevaring av eiendommenes kulturhistoriske verdier. Alternativ «4, Kommersiell utvikling - Byliv» er i mindre grad enn «0+, Anmodningsalternativet» under offentlig disposisjon. I «0+, Anmodningsalternativet» er graden av vedlikehold og rehabilitering høyere i Nasjonalgalleriet enn ved «4, Kommersiell utvikling – Byliv». Graden av vedlikehold og rehabilitering i St. Olavs gate er høyere i «4, Kommersiell utvikling – Byliv» enn i «0+, Anmodningsalternativet». Det er dermed uklart hvorfor de to konseptene vurderes likt på dette kriteriet.*

*Metoden lagt til grunn i KVUen tilsier at «alle alternativene sammenlignes med 0-alternativet, hvor dagens situasjon er lagt til grunn». Det er derfor feil at nullalternativet har en liten negativ effekt på bevaring av kulturhistoriske verdier (se Tabell 7-1). Det konsistente ville vært en «0».*

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området, Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s.55-56*

Sitatet ovenfor skiller seg noe ut fra tonen i KS1 for øvrig, og klinger ikke helt med helheten. KS1-dokumentasjon utarbeides jo av flere personer, og slike variasjoner kan være et resultat av dette. Kvalitetssikrer etterlyser her en klarere begrunnelse for bevaring av kulturhistoriske verdier er viktig for samfunnet, og for at statlig eierskap vil ivareta kulturminneverdier på en bedre måte enn privat eierskap. Kulturhistoriske verdiers betydning er slått fast blant annet gjennom lovverk. At statlig eierskap vil gi bedre vern er det jo argumentert for i teksten for øvrig, også i forhold til spørsmålet om hvilke bygninger allmenheten opplever at det er greit at staten selger til private, og at det dermed er betraktninger ut over kravene i kulturminneloven.

I forhold til at alternativ 4 og 0+ er vurdert likt for "Bevaring av eiendommenes kulturhistoriske verdier"(KS1, s. 55) på tross av ulik grad av vedlikehold og rehabilitering, kan det påpekes at mer vedlikehold og endring ikke nødvendigvis innebærer bedre vern, dersom den opprinnelige bygningsmassen gradvis skiftes ut (Riksantikvaren, 2017e).

Det er korrekt at nullalternativet nettopp er dette, et nullpunkt å styre evalueringen av ikke-prissatte effekter etter. Dette kan føre til en usynliggjøring av 0-alternativets styrker og svakheter. MEN: her skiller nullalternativet seg fra dagens situasjon, fordi bygningene ikke enda er fraflyttet, og nullalternativet innebærer at bygningen blir stående tom i påvente av eventuelle fremtidige leietakere.

Det er gjort forsøk på og vurdering av verdien av å kvantifisere kulturminneverdier, altså tilpasse forståelsen av slike verdier bedre til samfunnsøkonomisk analyse (Stendebakken, Grytli og Olsson, 2015), dette forskes det også på i dag (Riksantikvaren, 2017f).

Kvalitetssikrer adresserer at det foreløpig ikke finnes gode verktøy for kvantifisering av kulturminneverdier:

#### ***”8.4.2. Om de prissatte effektene***

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

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

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

#### ***”7.5.7. Miljøbelastning***

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

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

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

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

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

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

Den betydelige, men vanskelig kvantifiserbare nytten av kulturminneverdier, og betalingsvilligheten for denne, påpekes ytterligere:

### **”8.4.3. Om de ikke-prissatte effektene**

*Kvalitetssikrer har identifisert fire kategorier for de ikke-prissatte virkningene som relevante i denne analysen. Kategoriene er i hovedsak sammenfallende med effektmålene beskrevet i kapittel 3, Strategikapittelet: bevaring av kulturhistoriske verdier, byliv og byutvikling, og publikumsnytte. I tillegg har kvalitetssikrer valgt å synliggjøre verdien av fleksibilitet som en ikke-prissatt virkning. Sammenlignet med KVUen innebærer dette at vi ikke vurderer miljøbelastningen av tiltakene, i tråd med diskusjonen i kapittel 7.5.7. De andre effektene fra KVUen er inkludert i kvalitetssikrers organisering av effektene.*

*Etter kvalitetssikrers vurdering har alle de fire virkningene stor betydning for samfunnet. Som diskutert i foregående kapitler er bevaring av kulturhistoriske verdier av stor betydning for samfunnet. Dette reflekteres blant annet i Riksantikvarens fredningsbestemmelser og mandat, og Stortingets ønske om at Nasjonalgalleriet ivaretas og at «staten finner fram til gode løsninger som kler de rike tradisjonene dette bygget bærer med seg.» Byliv og byutvikling antas også å være av stor betydning for samfunnet, reflektert i reguleringsbestemmelser og Oslo kommunes gatebruksplan. Når det gjelder Fleksibilitet antas dette også å være av stor betydning da flere aktører i området har vedtak som viderefører lokasjonen. For disse kan det oppstå udekkede arealbehov i fremtiden. Kostnaden ved å skulle bygge om generiske bygg til formålsbygg kan være betydelig. Publikumsnytte antas å være av stor betydning for samfunnet. Statens tidligere investeringer i offentlige museer tilsier at hensynet til framvisning av kunst og andre kulturminner vektlegges tungt og at betalingsviljen for denne type tiltak er forventet å være betydelig.”*

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

### **”Bevaring av kulturhistoriske verdier**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Chateau Neuf**

KS1-prosjektet 272 Tullinløkkaområdet er forbilledlig i sin berøring med fraflyttede vernede bygninger, og kostnader relatert til fraflyttede, vernede bygninger er nevnt i alle dokumenter, i alle kapitler. Det er imidlertid ett unntak: Det anbefalte alternativet inkluderer fraflytting av en vernet bygning: ”Chateau Neuf”:

*”Ved å etablere studenthus i St. Olavs gate 32 får man både flyttet studentene inn i mer hensiktsmessige lokaler, og man får frigjort de kommersielt mer attraktive lokalene studentene i dag benytter i Chateau Neuf på Majorstuen.”*

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området,  
Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s.10*

*”DNS skal fjerne studenter fra alle læresteder i Oslo, og dagens beliggenhet i Chateau Neuf på Majorstuen er således lite egnet. Ved at DNS tar over St. Olavs gate 32 får de et bygg de selv mener er svært godt egnet deres behov, og den sentrale beliggenheten gjør studenthuset mer attraktivt for studenter fra andre studiesteder enn Blindern. Samtidig frigjøres Chateau Neuf for annet bruk. Selv om beliggenheten på Majorstuen ikke er ideell for DNS, vil andre brukere kunne finne bygget og tomten svært attraktiv. Hovedårsaken til at tiltaket scorer såpass godt på prissatte effekter er at tiltaket frigjør Chateau Neuf til andre formål. Tiltaket innebærer også de høyeste investeringskostnadene og vedlikeholdskostnadene relativt til nullalternativet. Siden det er lagt til grunn at eier vil innkreve en kostnadsdekkende leie fra DNS, kompenseres eier for de høye kostnadene.”*

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området,  
Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s.69*

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

*”For frigjøringen av Chateau Neuf til andre formål er det lagt til grunn en verdi på 203 millioner kroner. Dette er et overordnet anslag gjort av Oslo Economics basert på nøkkeltall”*

*Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka,  
Oslo Economics i samarbeid med Atkins og*

KS1 redegjorde for at det heftet usikkerhet ved KVUs referansebane, i forhold til flytting av Det Norske Studentersamfund og salg av Chateau Neuf:

*”Det Norske Studentersamfund blir værende på Chateau Neuf. DNS har et styrevedtak om at de ønsker nye lokaler, men det foreligger ingen bindende vedtak om flytting, og ingen midler er bevilget. Universitetet i Oslo eier Chateau Neuf og stiller lokalene til rådighet for DNS uten leiekostnader, i henhold til fristasjonsavtalen og samskipnadsloven. I Universitetets masterplan åpnes det for salg av dette bygget, men det er ikke vedtatt.”*

*Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Tullinløkka-området,  
Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s.44*



### **”9.1.3. Beslutningsstrategi**

*Etter kvalitetssikrers vurdering vil ikke økt informasjonstilgang på et senere tidspunkt påvirke vår anbefaling. Det er noe usikkerhet med hensyn til hvor sterkt forankret tiltakene er hos brukerne. På tross av at det vurderes som et godt alternativ for både brukerne og samfunnet ellers at DNS flytter inn i St. Olavs gate 32 og at man selger Chateau Neuf, så vil et skiftende studentdemokrati kunne ha andre ønsker på andre tidspunkt. Dersom studentene ikke ønsker å flytte inn i St. Olavs gate 32, framstår salg av eiendommen som den beste løsningen.”*

*Kvalitetssikring (KS1) av KVVU for Tullinløkka-området,  
Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s.85*

Hvordan et eventuelt salg av Chateau Neuf ville utspilt seg, får vi foreløpig ikke vite. Studentersamfundet ombestemte seg om flytting fra bygningen og til St. Olavs gate 32:

*”Rett for rapporten ble levert fikk kvalitetssikrer informasjon om at Det Norske Studentersamfund har trukket sin interesse for St. Olavs gate 32. Dette kom for sent til å bli håndtert i kvalitetssikringsarbeidet, med unntak av at vi har tydeliggjort hva som vil være det nest beste alternativet hvis Studentersamfundets vedtak blir stående.”*

*Kvalitetssikring (KS1) av KVVU for Tullinløkka-området,  
Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia, s.1*

### **273 Ny rettsbygning i Bergen**

Statsbygg hadde tegnet ut et forholdsvis detaljert prosjekt, men kom over grense for antatt/sannsynlig beregnet investeringskostnad på 750 millioner, som utløser krav om å håndtere investeringen innunder KS-ordningen. KVVU-dokumentasjonen for Ny rettsbygning i Bergen prioriterte i stor grad tomteanalyse, og så på mulige, konkrete plasseringer av en ny rettsbygning, i tillegg til fortsatt bruk av den eksisterende rettsbygningen. Tingrettsbygningen ble ved teknisk gjennomgang ved Dr.techn. Kristoffer Apeland AS i 2010 funnet å være i forholdsvis god stand. Allikevel fant OPAK i 2015 at bygget kunne fungere i fem år uten større investeringer. Den samfunnsøkonomiske kalkylen ble i KVVU vesentlig påvirket av at en mente brutto/nettofaktoren i den eksisterende bygningen var så lite gunstig, at det var nødvendig med flere tusen kvadratmeter mer areal ved videre bruk enn ved nybygg. KS1 problematiserte både levetidsbetraktningen på fem år og det vurderte arealbehovet. Både KVVU og KS1 ser på ulike muligheter for videre bruk av den eksisterende rettsbygningen, KS1 grundigere enn KVVU, og inkluderer disse betraktningene i samlet vurdering av anbefalt beslutning: hvorvidt det finnes egnet, alternativ bruk, påvirker om fraflytting er tilrådelig. Det kritiseres i KS1 at vernets tålegrense, det vil si hvor store endringer som kan tillates under fredningen, ikke er tilstrekkelig testet opp mot Riksantikvaren i KVVU. Denne tålegrensen endret seg i med den overhengende faren for fraflytting av bygningen, og ble tilpasset endringer som muliggjør videre bruk av bygningen. Dette var ikke mulig



innenfor fredningens rammer, og Riksantikvaren informerer i en uttalelse at de vil varsle endret forskrift, som vil justere fredningens omfang (KS1, vedlegg 8).

## **KVU**

*“Det foreligger en tilstandsanalyse av Bergen tinghus fra 2010. Denne ble gjennomført av Dr.techn. Kristoffer Apeland AS på oppdrag fra Statsbygg i 2010. (...)*

*Tilstandsanalysen konkluderer med at det generelt var få synlige skader på fasadene, og at tak og takkonstruksjoner var i relativt god teknisk tilstand. Taket over atriet hadde imidlertid enkelte svakheter. Det var ved utførelsen av undersøkelsen ingen tegn til skader eller fuktighet i kjelleren som tilsa behov for drenering og fuktsikring av grunnmuren, men det var tegn til korrosjon i kulvert og kryprom. Det ble anbefalt nærmere kontroll av balkongen over atrium, og undersøkelse av fasader med tanke på benyttet overflatebehandling.*

*I november 2015 gjennomførte OPAK en oppdatert tilstandsvurdering av bygget. Tilstandsvurderingen er lagt ved KVU-en som vedlegg 3. På kort sikt (innenfor 5 år) må det påregnes oppgradering/ vedlikehold for cirka 6,2 millioner kroner inkludert moms. Dette må gjøres innenfor områder som:*

- Bygg
- VVS
- Elektro
- Brann

*Hvis det forutsettes drift i bygget ut over 5 år, må investeringsnivået økes betydelig. “*

*Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen,  
Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s.23*

Selv om en skulle øke investeringsnivået betydelig fra 6,2 M, er det et stykke igjen til kostnadsnivået en ser i alternativanalysen for øvrig.

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

*”En samfunnsøkonomisk analyse alene vil ikke gi et tilstrekkelig grunnlag til å ta en beslutning for fremtidig rettsbygning i Bergen. Verneverdige bygninger er ofte dyrere å rehabilitere enn å bygge nytt. I tillegg gir ofte nye bygninger bedre muligheter for optimal utforming i forhold til virksomhetens funksjoner. Den samfunnsøkonomiske analysen vil derfor ofte gi et svar som favoriserer nybygg fremfor rehabilitering*

*av en verneverdig bygning. Det er ofte kun verdien av vern som eventuelt kan kompensere for høyere investeringskostnader og dårligere funksjonelle løsninger. Men verdien av vern har ingen fasitløsninger.”*

*Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen,  
Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s.6-7*

I KVU er kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg nevnt i samlet vurdering og sammendrag, som vist gjennom utdragene over. Kostnader tilknyttet fraflyttede, vernede bygg er ikke nevnt i vedlegg, men rapportforfatter velger å nevne at det i vedlegg 5 Kostnads kalkyle fra Statsbygg spesifiseres at ”det forutsettes at fraflyttede bygg selges som de står ved utflytting” (Vedlegg 5 - KVU Tinghus Bergen og Stavanger -kostnads kalkyler fra Statsbygg, s.3).

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

*”Under følger en analyse og konklusjoner gitt tre ulike scenarier:*

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

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

*Nullplussalternativet med leie av ekstra lokaler er vurdert foran nullplussalternativet med eie av ekstra lokaler. Dette er gjort ut fra en totalvurdering med hovedvekt på ulempene med å måtte investere i et bygg med om lag 7 000 kvadratmeter ut over det som er behovet i 2050.*

### ***2. Alternativ bruk av Bergen tinghus av annen offentlig virksomhet***

*I dette scenariet har prosjektet forutsatt at en annen offentlig virksomhet tar i bruk Bergen tinghus, og prosjektet anbefaler da alternativet med nybygg på Trekanttomten. Prosjektet vurderer at en nybyggsløsning på Trekanttomten totalt sett er det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme nybyggsalternativet. På denne tomten vil det være mulig å bygge ny rettsbygning og nytt politibus på samme tomt. Prosjektet vurderer den sentrale beliggenheten og fordelene med å lokalisere ny rettsbygning og nytt politibus på samme tomt til å oppveie høyere tomtekostnader for dette alternativet.*

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

lokaler som en ny rettsbygning vil gi. Man slipper derfor å sitte med to bygg som hver for seg ikke er like optimale som et nybygg ville vært.

### **3. Salg av Bergen tinghus**

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

Hvis man lander på en beslutning om at man ønsker å selge Bergen tinghus, vil prosjektet anbefale en nybyggsløsning på Trekanttomten hvor man kan lokalisere en ny rettsbygning med et nytt politibus på samme tomt. Dette følger av at lokasjonen på Trekanttomten vurderes som det beste nybyggalternativet.”

*Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen,  
Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s. 7-8*

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

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

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

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

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

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

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

*Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen,  
Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s. 97*

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

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

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

*Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen,  
Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s. 98*

## **”3. Salg av Bergen tinghus**

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

*Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen,  
Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter, s. 98*

## **KS1**

KS1 drøfter kostnader forbundet med fraflyttede, vernede bygg i ”samlet vurdering” og ”annet”. KS1 har ikke en tekstdel benevnt ”sammendrag”, men kapitlet ”Hovedkonklusjoner og anbefalinger” kunne vært definert som et sammendrag. Funn i denne teksten, sitert nedenfor, er isteden registrert under ”annet”, og ikke som eneste funn (under ”annet”), i tabell 6.

*”Dagens Bergen tinghus har høy kulturhistorisk verdi og er vernet. Vernebestemmelser vil normalt påvirke salgsprisen i negativ forstand, men dette ser ikke ut til å være tatt hensyn til i KVUen.”*

*Kvalitetsikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen,  
utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet,  
Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, s. 5*

*”Hva som gjøres med eksisterende Bergen tinghus, enten i form av salg, verdibevarende vedlikehold, oppgradering eller lignende, er per dags dato uavklart og svært usikkert. Dermed er dette ikke en kostnadspost eller usikkerhetsfaktor i seg selv i analysen, men drar opp usikkerhetsspennet og er bidragsytende til den relativt store forskjellen i usikkerhetsansetning mellom nybyggalternativene og alternativ 5.”*

*Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen, utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, s. 8*

Dette er et eksempel på at videre forvaltning av den eksisterende bygningen ved valg av nybyggalternativ ikke er en egen kostnadspost, men legges inn i usikkerhetsspennet. Restverdi nevnes for øvrig som en utfordrende vurdering, i kapittel 6.6.2 Prissatte samfunnsøkonomiske virkninger:

*”Restverdi av bygg i 2076, ved analyseperiodens slutt, er ikke tatt med i analysen av prissatte virkninger. Det er vanskelig å tallfeste en slik verdi, så langt fram i tid. For alternativ 5 vil den totale bygningsmassen, forutsatt kjøp av nabobygget, være større enn for nybyggalternativene. Dette burde tilsi en høyere restverdi enn for et eventuelt nybygg. Samtidig er både eksisterende tinghus og nabobygget betydelig eldre enn et nybygg, og det kan tilsi at byggene vil ha lavere verdi enn et nybygg. Samlet sett er det derfor svært usikkert hvilke av disse alternativene som gir størst restverdi.”*

*Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen, utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, s. 62*

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

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

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

*Det konstateres i kapittel 6.8 i KVU at dersom staten ikke velger å selge bygget, vil nybyggalternativene ikke være de mest lønnsomme lengre. Vi mener dette er vesentlige poeng å inkludere tidligere i konseptvalgutredningen, og ikke som en tilleggsopplysning i anbefalingen. Det er kun tatt høyde for deler av det totale bildet (som inkluderer fordeler ved nybygg) og ikke konsekvensene dette vil medføre (tiltak i*

forbindelse med eksisterende bygg), som gir en ufullstendig presentasjon av alternativer og dermed også et valg av beste løsning på feil grunnlag.

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

*Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen,  
utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet,  
Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, s. 42-43*

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

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

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

Argumenter mot å inkludere salgssum i den samfunnsøkonomiske analysen, gjentas i kapittel 6.6.2 Prissatte samfunnsøkonomiske virkninger:

*”Det er stor usikkerhet knyttet til alternativverdien av dagens rettsbygning. Dette bygget har høy kulturhistorisk verdi og er vernet, og det er derfor problematisk å anta i den prissatte analysen av nybyggalternativene at salgssum for eksisterende bygg er 220 millioner kroner, dvs. en kvadratmeterpris på 17.600 kr, slik det er gjort i KVU. Det er for det første lite sannsynlig med en slik salgssum, gitt vernebetingelsene. For det andre er samfunnsverdien av bygget høy, og det er nettopp derfor bygget og mye av interiøret er vernet. Om bygget skal omdisponeres til anvendelse av private aktører, er det sannsynlig at vernebestemmelsene utvides. Dermed er det svært uklart hvilken markedsverdi bygget har, og vi har valgt å sette markedsverdien til null.”*

Dette poenget gjentas også i vedlegg 4, notat tilbakemelding KVU, der salgssum på 220 M karakteriseres som urealistisk og den eksisterende rettsbygningens vern og verdi fremheves:

*”Vi har innvendinger til den samfunnsøkonomiske analysen. En hovedinnvending er vurderingen av alternativverdien knyttet til dagens rettsbygning. Dette bygget har høy kulturhistorisk verdi og er vernet, og det er derfor problematisk å anta i den prissatte analysen av nybyggalternativene at salgssum for eksisterende bygg er 220 millioner kroner, dvs. en kvadratmeterpris på 17.600 kr. Det er for det første*

*lite sannsynlig med en slik salgssum, gitt vernebetingelsene. For det andre er samfunnsverdien av bygget høy, og det er nettopp derfor bygget og mye av interiøret er vernet.”*

*Kvalitetssikringsrapport KS1 Av fremtidig rettsbygning i Bergen,  
utarbeidet for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet,  
Holte Consulting, SNF, A-2 og Proba, vedlegg 4, s. 82*

Kostnaden av fraflyttede, vernede bygg er ikke nevnt i vedlegg, slik rapportforfatter har vurdert det, men det er notert for vedlegg 13, hovedkonklusjon og anbefaling, at salgsverdi er redusert fra 220 M i KVVU til 0 i KS1.

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

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

*Tilstandsregistrering Bergen tinghus, OPAK, s. 3*

## Fraflyttingens pris:

Er økonomisk kostnad av å fraflytte viktige, historiske bygninger vurdert i statlig kvalitetssikringsdokumentasjon, før valg av konsept?

### Innledning

De senere årene er en rekke viktige, historiske bygninger besluttet fraflyttet. Denne artikkelen undersøker om følgekostnader ble vurdert da den opprinnelige beslutningen om fraflytting ble fattet. Dette gjøres ved kvantitativ og kvalitativ gjennomgang av offentlig kvalitetssikringsdokumentasjon. Slik dokumentasjon danner grunnlag for regjeringens beslutning om konseptvalg, inkludert valget mellom nybygg eller videre bruk av de historiske bygningene. Det viser seg at kostnader for fraflyttede bygninger i liten grad er omtalt i slik kvalitetssikringsdokumentasjon. Der økonomiske forhold knyttet til fraflyttede bygninger overhodet er nevnt, er det typisk en vurdering av salgsverdi. Dette på tross av at alle de historiske bygningene denne studien har gjennomgått, fortsatt er i offentlig eie. Funnene er viktige, fordi de påviser en strukturell svakhet ved offentlig kvalitetssikring: Sentral informasjon som kunne påvirket kvalitetssikringens anbefaling og politikernes valg, er utelatt. Formålet for artikkelen er å bidra til styrkede fremtidige beslutninger.

### Bakgrunn

Hovedstaden vår opplever fraflytting av viktige, historiske bygninger: Nasjonalmuseet, Museet for samtidskunst, Kunstindustrimuseet, Norges veterinærhøgskole (NVH) på Adamstuen, Munchmuseet, Oslo bostfengsel, Deichmanske bibliotek, Victoria terrasse og NRKs lokaler på Marienlyst. I tillegg kommer bygninger som besluttet revet, slik som Y-blokken og Ruseløkka skole. Fraflyttingen har ført til debatt: Braathen og Wergeland (2016) konstaterer at fraflyttingen har røtter i «dogmatisk funksjonalisme».

Høibo og Marstrand (2016) påpeker at nybygg heller ikke dekker alle behov, noe som lett glemmes når vage rendringer og overordnede romprogram sammenlignes med eldre bygninger med vedlikeholdsetterslep. Som Hilary Sample påpeker i sin bok «Maintenance architecture» (2016), verdsetter dagens samfunn ny, eller tilsynelatende ny, arkitektur, fremfor bygninger som bærer preg av levd liv: «Architectural images are above all representations of a promised future» (Ibid, s.174). Slettholm (2017) poengterer at:

Nettopp de høye rehabiliteringskostnadene blir ofte brukt som argument for å bygge nytt i stedet - noe som er helt håpløst fra et økonomisk synspunkt. Gitt at verneverdige bygg ikke rives, står valget sjelden mellom å vedlikeholde og bygge nytt. I praksis handler det om man skal ha ett eller to hus å vedlikeholde.

Oslo Pilot-prosjektet «Den omrokerte byen» adresserte massefrablyttingen av Oslos historiske bygninger, og mangelen på strategier for ny bruk (Wergeland, 2016). Transborder Studio setter søkelyset på flytting av kulturinstitusjoner, fraflytting av historiske bygninger og et presset eiendomsmarked i prosjektet «Kreativt naboskap» (2014), der de påpeker at eldre bygninger ikke bare er brukbare til, men viktige forutsetninger for et aktivt kulturliv (Ibid, s. 16), med referanse til undersøkelsen «Older, smaller, better» av Preservation Green Lab (2014).

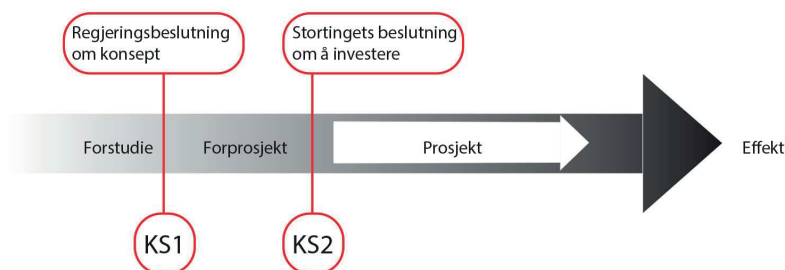
Denne artikkelen følger pengene, og undersøker om kostnader for fraflyttede bygninger er tatt i betraktning i politikernes beslutningsgrunnlag, hvorfor de eventuelt ikke er tatt med, om forklaringen er holdbar, og hvordan slik praksis kan påvirke helhetsvurderinger i investeringsprosjekter.



## KS-ordningen

Større statlige investeringer over 750 millioner skal igjennom en kvalitetssikring (KS) basert på samfunnsøkonomisk analyse. KS-ordningen omfatter de fleste større statlige investeringer onshore, slik som forsvarsmateriell, infrastruktur og bygninger. KS er et spennende felt fordi det har direkte innvirkning på beslutninger. KS-ordningen er i utgangspunktet en kvalitetssikring og usikkerhetsanalyse av investeringer, utviklet for å unngå kostnadsoverskridelser. Ordningen har to trinn:

- KS1, før regjeringens valg av konsept for prosjektet. Det blir først utført en KVV av institusjonen selv, med en alternativanalyse basert på samfunnsøkonomisk teori og metode. Denne kvalitetssikres så av eksterne konsulenter, i KS1.
- KS2, går på styringsunderlag og kostnadsoverslag, før endelig investeringsbeslutning i Stortinget.



Figur 1, basert på figur fra forskningsprogrammet Concept (2019)

Denne artikkelen ser på KS1, fordi det er her konseptvalg og dermed også eventuell beslutning om fraflytting av vernede bygninger typisk fattes. KS-dokumentasjonen forfattes typisk av konsultantselskaper og samfunnsøkonomiske analysemiljøer. De som utarbeider KVV/KS1-dokumentasjonen har derfor ikke nødvendigvis ekspertise på arkitektur og kulturminner. Stendebakken og Olsson (2017) har også tidligere vist at KVV/KS-dokumentasjon for byggeprosjekter mangler substansiell diskusjon av arkitektur og kulturminner.

## Metode

Denne artikkelen formidler utvalgte deler av forskningen i rapporten «Den glemte kostnaden når staten bygger nytt» (Stendebakken, 2018), og ser spesifikt på vurdering av kostnader for fraflyttede, vernede bygninger. Metoden er dokumentgjennomgang av KS1-dokumentasjon for byggeprosjekter. Det er valgt ut prosjekter som utføres av Statsbygg eller Forsvarsbygg, og har vernede bygninger med potensiale for videre bruk. Viktige, historiske bygninger er et forståelig begrep, egnet i et offentlig ordskifte om arkitektur. Det er imidlertid ikke et strengt avgrenset begrep, derfor brukes definisjonen formelt vernede bygninger i dokumentgjennomgangen. Forskningen er finansiert av Concept-programmet, som er dedikert til forskning på og utvikling av KS-ordningen. KVV- og KS1-dokumentasjonen er i hovedsak hentet fra Concepts database Trailbase (Concept, 2019).

**Tabell 1 Byggeprosjekter i Trailbase, som utføres av Statsbygg eller Forsvarsbygg. Forskningsrapporten studerer byggeprosjekter som har vernede bygninger og potensiale for videre bruk.**

Navn	Eksisterende situasjon inkluderer bygninger med formelt vern, ihht Askeladden	Bruk av bygning(er) med vern er åpenbart urealistisk for å dekke behovet
<i>Nasjonalmuseet</i>	Ja	Nei
<i>Nybygg NVH</i>	Ja	Nei
Ullersmo fengsel	Nei	-
<i>Kulturhistorisk museum</i>	Ja	Nei
Folkehelseinstituttet	Nei	-
<i>Lokalisering kampfly</i>	Ja	Ja <sup>1</sup>
Anlegg for livsvitenskap	Nei	-
Arkivverket	Nei	-
Brønnøysund	Nei	-
<i>Fremtidig Regjeringskvartal</i>	Ja	Nei
Odontologikapasitet	Nei	-
<i>Campus NTNU</i>	Ja	Nei
Tromsø Museum	Nei	-
<i>Utvikling av Nationalteatret</i>	Ja	Nei
<i>Den Nationale Scene</i>	Ja	Nei
<i>Tullinløkka-området</i>	Ja	Nei
<i>Bergen Tingrett</i>	Ja	Nei

Listen i tabell 1 inneholder alle byggeprosjekter i regi av Statsbygg eller Forsvarsbygg i Trailbase. Forskningsrapportens endelige datasett består av ni prosjekter som både har vernede bygninger og potensiale for videre bruk. De utvalgte prosjektene er Nasjonalmuseet, Nybygg NVH, Kulturhistorisk museum, Regjeringskvartalet, Framtidig lokalisering av Campus NTNU, Nationalteatret, Den Nationale Scene, Tullinløkkaområdet og Ny rettsbygning i Bergen (Bergen tingrett). Som det fremkommer av tabell to, er det en rekke bygninger som har formelt vern.

<sup>1</sup> Åtte Messerschmidthangarer fra annen verdenskrig, åpenbart uegnet for bruken

<sup>2</sup> Kart over Campus sammenholdt med Askeladdens kart (2017)

<sup>3</sup> Kart over planområdet (Nytt regjeringskvartal planprogram, Statsbygg 2016, side 23), sammenholdt med Askeladdens (2017) kart

**Tabell 2** Bygninger i datasettet med formelt vern

Prosjekt	Vernede bygninger i eksisterende situasjon
Nasjonalmuseet	Nasjonalgalleriet Forskriftsfredet Kunstindustrimuseet vedtaksfredet Samtidskunstmuseet (Norges banks andre bygning) Forskriftsfredet Nasjonalmuseet- arkitektur (Gamle Norges bank) Forskriftsfredet Jens Ulltveit-Moes paviljong tegnet av Sverre Fehn Forskriftsfredet
NVH	10 forskriftsfredede bygninger på NMBU campus Adamstuen <sup>2</sup>
Kulturhistorisk museum	2 forskriftsfredede bygninger
Regjeringskvartalet	1 vedtaksfredet bygning, 7 bygninger og et utomhusanlegg statlig listeført 1 bygning vernet etter PBL, 4 bygninger kommunalt listeført <sup>3</sup>
Framtidig lokalisering av Campus NTNU	5 bygninger og to uteområder vedtaksfredet tre bygninger forskriftsfredet Listeført kirke (Døves kirke)
Nationaltheatret	Nationaltheatret og uteområdet Studentlunden er vedtaksfredet Torshovteatret er kommunalt listeført
Den Nationale Scene	Teaterbygningen med uteområde er vedtaksfredet og ligger innenfor et større område med automatisk fredet middelalderbyggrunn.
Tullinløkkaområdet	Nasjonalgalleriet, Frederiksgate 2 (Historisk museum) og 3 er forskriftsfredet. St. Olavsgate 32, tidligere Norges geografiske oppmåling og Kunsthøgskolen i Oslo er forskriftsfredet som anlegg, inkluderer to bygninger samt obelisk som lenge var Norges normalhøydepunkt. UiO har to bygninger innenfor området.
Ny rettsbygning i Bergen	Fredningssak pågår. Ligger innenfor et større område med automatisk fredet middelalderbyggrunn.

### **Funn: Diskusjon av kostnader for fraflyttede, vernede bygninger**

Dokumentene ble gjennomgått, for å identifisere diskusjon av følgekostnader ved fraflytting av vernede bygninger. Det ble sett etter om det nevnes i informasjonstette deler av dokumentet, der det er naturlig å ta med nøkkelinformasjon, samt om det i det hele tatt er nevnt.

Tabell 3 viser at det er funnet lite diskusjon av følgekostnader for fraflyttede, vernede bygninger. Det er oppsiktsvekkende, tatt i betraktning de vernede bygningene disse dokumentene berører, vist i tabell 2. Følgekostnader for fraflyttede bygninger er mangelfullt behandlet i all gjennomgått KVVU/KS1-dokumentasjon utenom en, Tullinløkkaområdet.

Lite diskusjon av følgekostnader er til dels forståelig for tre av prosjektene. Dette gjelder Den Nationale Scene og Nationaltheatret, der fortsatt bruk av de eksisterende bygningene er en del av rammebetingelsene, og for NTNU, der en velger å videreutvikle en campus med en rekke vernede bygninger.

Tullinløkka-prosjektet er det tredje KVVU/KS1-prosjektet for bygninger på og ved Tullinløkka. Prosjektets oppgave er nettopp å forvalte fraflyttede, vernede bygninger, blant annet Nasjonalgalleribygningen. Tullinløkka-prosjektet er forbilledlig i sin drøftelse av vernede bygninger på Tullinløkka og kostnader forbundet med disse, og er et eksempel på viktigheten av å inkludere følgekostnader for fraflyttede bygninger: Bygninger på Tullinløkka er tidligere blitt gjennomgått i KVVU/KS1 for Nasjonalmuseet og Kulturhistorisk museum. At en tredje rapport er nødvendig, demonstrerer at utredninger som skal løse konkrete behov, kommer med begrensninger, avgrensninger, føringer og innfallsvinkler, og vurderer utsnitt av realsituasjonen.

<sup>2</sup> Kart over Campus sammenholdt med Askeladdens kart (2017)

<sup>3</sup> Kart over planområdet (Nytt regjeringskvartal planprogram, Statsbygg 2016, side 23), sammenholdt med Askeladdens (2017) kart

**Tabell 3 Om det finnes diskusjon av kostnader for fraflyttede, vernede bygninger. Der rubrikker står åpne, finnes ikke de elementene kolonnen gjelder for, i det aktuelle dokumentet**

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

### **Fraflyttede, vernede bygninger er fortsatt i offentlig eie**

Å utelate kostnader for fraflyttede, vernede bygninger, forsvares typisk med at staten kan gjøre hva de vil med eiendommene, inkludert å selge dem. Dette ble blant annet påpekt for Historisk museum på Tullinløkka, kanskje Norges fremste eksempel på europeisk art nouveau (Riksantikvaren, 2018).

For noen prosjekter regnes inntekt fra salg av viktige, historiske bygninger også inn i kalkylen. Dette kan påvirke det totale kostnadsbildet kraftig. Det anbefalte alternativet for regjeringskvartalet inkluderte salg av eiendom for rundt tre milliarder, som bidro vesentlig til at det anbefalte alternativet kom gunstig ut i den økonomiske analysen (Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013, s. 116).

Siden referanser til mulig salg er vanlig, har artikkelen undersøkt hvem som eier de aktuelle vernede bygningene. Resultatet sees i tabell 4. Alle eiendommene er fortsatt i offentlig eie.

**Tabell 4 Beregning av pengeverdi (typisk salgsverdi), samt nåværende eier**

Prosjekt	Bygning	KVU Millioner NOK (år)	KS1 Millioner NOK (år)	Hjemmelshaver <sup>4</sup>
Nasjonal museet	Historisk museum (Frederiks gate 2)	160 M(2008)	160 M(2008)	Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Nasjonalgalleriet	173 M(2008)	173 M(2008)	Statsbygg
Norges veterinærhøgskole	NVH på Adamstuen	550 M(2005)	660 M(2006)	Staten v/ Landbruksdepartementet <sup>5</sup>
Kunsthistorisk museum	Frederiks gate 2	-	0(2009)	Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Frederiks gate 3	-	0(2009)	Staten v/universitet
Nytt regjeringskvartal	Victoria terrasse (nummer 1,5 og 11)	420 M(2013)	-	1: Statsbygg 5,11: Staten Forvaltes av: Statsbygg
	G1, Grubbegata 1	283 M(2013)	-	Staten
	R5 Akersgata 59 m.fl.	2007 M(2013)	2 MRD(2014)	Staten Forvaltes av: Statsbygg / Statsbygg
	R6 Teatergata 9 m. fl.	819 M(2013)	800 M(2014)	Staten For Keysergata 8(Enkekassa) Staten Forvaltes av: Statsbygg
Campus NTNU	-	-	-	NTNU <sup>67</sup>
Nationaltheatret	-	-	-	Nationaltheatret AS
Den Nationale Scene	-	-	-	Bergen kommune
Tullinløkkaområdet	Nasjonalgalleriet	209 M(2016)	170 M(2016)	Statsbygg
	Tullinløkka, uteområdet	60 M(2016)	39 M(2016)	Staten, Forvaltes av: Statsbygg
	Frederiks gate 3	105 M(2016)	54 M(2016)	Staten v/universitet
	Akademihagen	24 M(2016)	51 M(2016)	Del av øvrig eiendom
	St. Olavs gate 32	105 M(2016)	105 M(2016)	Staten Forvaltes av: Statsbygg
	Samlet	503 M(2016)	419 M(2016)	
	Chateau Neuf	203 M(2016)	X <sup>8</sup>	Universitetet i Oslo, Hjemmel til festerett: Universitetet i Oslo (Sic)
Ny tingrettsbygning Bergen	eksisterende Bergen tinghus	220 M(2015)	0	Statsbygg Makeskifteskjøte

### Kostnaden av vern

Merkostnaden for bevaring av Y- og H-blokken ble vurdert til hhv. 250 og 400 M i KVU for regjeringskvartalet (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, 2013, s. 114). Kostnaden av vern oppfattes gjerne som kostnaden av å vedlikeholde en vernet bygning og

<sup>4</sup> Informasjon fra matrikkelen om hjemmelshaver (seeiendom.no, 2018)

<sup>5</sup> Oversikt for NVH er laget med kart over campus og Riksantikvarens database Askeladden. Noen bygninger annen/tilleggsinfo: Geitmyra Skole (fire bygninger): Hjemmelshaver Staten, Forvaltes av Statsbygg. For én bygning: Hjemmel til Eiendomsrett Oslo Kommune.

<sup>7</sup> Oversikten tar utgangspunkt i bygninger på Campus Gløshaugen, dette er en forenkling. Noen bygninger har annen/tilleggsinfo.

<sup>8</sup> Verdien er ikke funnet i dokumentene, men kan se ut til å være betydelig på den totale kalkylen. Kvalitetssikrer er blitt forespurt om nøyaktig beregnet verdi.

tilpasse denne til ny bruk, men det kan også oppfattes på en mer radikal måte, der man utfordrer vern som rammebetingelse. Dette nevnes kort i KVVU Tullinløkkaområdet, der det påpekes at vernet begrenser bruksmåtene, eksempelvis at det forhindrer en storskala utbygging i Akademihagen, og at dette er en kostnad av vern (Statsbygg, 2016, s. 64). I utgangspunktet trenger en ikke å inkludere lovgitte begrensninger som rammebetingelser eller problematisere disse i KVVU/KS1, nettopp fordi de er lovgitte. Dette gjøres altså allikevel i noen grad i forhold til vern.

### **Verdien av vern**

Når en regner på kostnaden for ivaretagelse av kulturarven, bør en også vurdere nytten, for en balansert fremstilling. For Bergen tingrett diskuteres vern som et løst fenomen, der «Verdien av vern» sies å være det eneste som kan kompensere dyrere og mindre funksjonelle løsninger (Statsbygg, 2016b, s. 7). Men vernets verdi må sees i sammenheng med den viktige, historiske bygningen det beskytter. KVVU for nytt regjeringskvartal hevder at bevaring er nøytralt for bymiljø, siden «*et nybygg alltid kunne plasseres eller utformes likt eller bedre enn et eksisterende*» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2013, s. 111). Uttalelsen viser liten forståelse for hva det krever å skape særlig verdifull arkitektur.

### **Å se bort fra følgekostnader gir feil vurdering av usikkerhet**

Usikkerhet er viktig i eiendomsutvikling- og forvaltning, og påvirker både kostnadsestimater og prosjektet forøvrig. Et prosjekt med mye usikkerhet som skal planlegges for og håndteres, er typisk et krevende prosjekt. Dersom usikkerhet om etterbruk av fraflyttede vernede bygninger ikke inkluderes i usikkerhetsanalysen, kan alternativer som tillegges lav usikkerhet, allikevel vise seg å by på krevende usikkerheter. Derfor får en feil bilde av usikkerhet i prosjektet. Et eksempel på dette er Nytt nasjonalmuseum. Nybygg på Vestbanetomten ble vurdert å ha lavest usikkerhet (Finansdepartementet og Kultur- og kirkedepartementet, 2009, s. 10), selv om dette medførte en omstridt fraflytting av Nasjonalgalleribygningen, og har medført en krevende prosess.

### **Avsluttende diskusjon**

Dokumentgjennomgangen viser at KVVU/KS1-dokumentasjon vedrørende potensielt fraflyttede vernede bygninger, bare i liten grad diskuterer kostnader forbundet med fraflyttede bygninger. Der det finnes slik diskusjon, er den vilkårlig og gjerne fokusert mot salg av bygningene, også for helt sentral arkitekturarv. Samtidig er kostnaden av å forvalte fraflyttede, vernede bygninger betydelig, og en kan stille spørsmålstegn ved om de vesentligste forhold er tatt med i vurderingen og politikernes beslutningsgrunnlag, når kostnaden ikke drøftes grundig. KS-ordningen ble utviklet for å forhindre kostnadsoverskridelser, noe som burde fremme viktigheten av å belyse relevante kostnader.

Årsaken til at kostnader for fraflyttede, vernede bygninger ikke er tatt med, ser ut til å være en for ensidig prosjekttankegang, der kostnader som ikke er del av prosjektet, ikke er relevante. Kostnader for fraflyttede bygninger defineres typisk ut av kalkylen. Denne logikken styrkes av den norske modellen for eiendomsforvaltning, der formålsbygg typisk forvaltes av Statsbygg og lignende offentlige eiendomsforvaltere, og leies ut til institusjonene til kostnadsdekkende leie. Slik sett er de formelle båndene til bygningen som huser institusjonene ikke så sterke. Bindingene mellom en institusjon og bygningen som huser den, kan imidlertid være sterkere i samfunnets kollektive bevissthet enn den er på papiret. Dette så vi for eksempel med Nasjonalgalleribygningen, der det virker som om bygningen i større grad enn institusjonen faktisk oppfattes som Nasjonalgalleriet. Dette beskrives konkret i KS1-dokumentasjonen for Den Nationale Scene. KS1 påpeker at bygningen og teatervirksomheten er en helhet, bestående av «*to uatskillelige deler*», og argumenterer for at dette bør tas høyde for i forvaltningen av vernet, slik at det ikke tvinger frem en deling av dyaden teateret og teaterbygningen (Kulturdepartementet og Finansdepartementet, 2017, s. 71).

Å se bort fra følgekostnader for fraflyttede bygninger, kan argumenteres for metodisk sett, ved å fokusere på det prosjektutløsende behovet. Samtidig skal utredningen ha et «nasjonalt og overordnet perspektiv» (Finansdepartementet, 2010). Det større bildet taler for å inkludere kostnader for fraflyttede, vernede bygninger i kalkylen: For staten som betaler, bidrar statens avhendingsinstruks til at bygninger forblir i statlig eie, slik at følgekostnader vil påløpe.

Innledningsvis spør artikkelen hvordan slik praksis kan påvirke helhetsvurderinger i investeringsprosjekter. Det som fremkommer i den gjennomgåtte dokumentasjonen, er at rehabiliteringsalternativ typisk karakteriseres som urimelig kostbare i forhold til nybygg. Derfor kan utelatelse av følgekostnader for fraflyttede bygninger være avgjørende for de vernede bygningenes fremtid. Fraflytting av vernede bygninger har en rekke problematiske sider: Kulturminneverdiene bygningene besitter utsettes for stress og endringer. Forståelsen av byen og bygningstypologi kan forrykkes når sentrale monumentalbygninger endrer bruk (Stendebakken, 2017). Samtidig er anerkjennelse av ressursene i eksisterende bygninger viktige for bærekraftig ressursbruk (Barthel-Bouchier, 2016). Når flere viktige, vernede bygninger fraflyttes så nært i tid som vi ser nå, vil det kunne forsterke utfordringer med å finne egnet ny bruk, slik at bygningene i verste fall enten blir stående tomme, eller brukes på en måte som er uskikket og skader kulturminneverdiene, arkitekturen og byen.

I og med at alle de undersøkte vernede bygningene fortsatt er i en form for offentlig eie, er det rimelig å etterspørre diskusjon av etterbruk og kostnader for fraflyttede vernede bygninger i KVV/KS1. Når en først bringer inn kostnad, bør en også inkludere nytte, for et balansert bilde av nytte og kostnad forbundet med bygningene. Samfunnsøkonomisk analyse jobber helst med kvantifiserte verdier, men det finnes i dag ikke gode nok verktøy for å kvantifisere nytten av arkitektonisk kvalitet og kulturminneverdier, derfor må dette gjøres kvalitativt -og fagmessig, av fagmiljøer med forståelse for arkitektur og kulturminner. Dette bør etter artikkelforfatters mening være en selvfølge, når en først kvalitetssikrer konseptvalg for landets største byggeprosjekter med en metode som ikke har tradisjon for å vurdere arkitektonisk kvalitet og kulturminneverdier.

## Konklusjon

Denne artikkelen viser at KS1-dokumentasjon bare i liten grad tar hensyn til kostnaden for fraflyttede, vernede bygninger. Det kan føre til at nybygg fremstår som mer økonomisk attraktive enn de faktisk er når alle kostnader tas i betraktning. Braathen og Wergeland peker på funksjonalistisk dogmetankegang som en årsak til at så mange sentrale verk innenfor arkitekturarven nå er truet av fraflytting eller til og med rivning. Denne artikkelen viser at for ensidig prosjektankegang er en faktor å regne med. Som arkitekter vet vi at det er lettere å flytte streken på arket enn veggen i virkeligheten. Slik er det også innenfor andre fag. Samfunnsøkonomisk analyse av større, statlige byggeprosjekter som berører vernede bygninger, bør etterstrebe en grundig kalkyle, for å unngå store følgekostnader i fremtiden. En mer overordnet tilnærming, der en også inkluderer overordnede følgekostnader for vernede bygninger, kan gjøre det lettere å velge rehabiliteringsalternativ, og slik unngå ubotelig skade på arkitekturarven helt fra detaljnivå og opp til byplanen. Arkitekter kan bidra ved å delta i offentlige beslutningsprosesser med sin fagkompetanse. Begreper og komplekse beregninger fra samfunnsøkonomien kan virke både tillitsvekkende og avskrekkende, men bør ikke hindre arkitekter fra å diskutere arkitektur på et fagmessig og konseptuelt nivå, relatert til statlige beslutningsprosesser, før beslutning er fattet. Det er i overkant naivt å tro at arkitektenes fagkunnskap og evne til tolkning og formidling av arkitektur, med letthet kan inkluderes i kvalitetssikringsdokumentasjon som i hovedsak er utviklet for å unngå budsjettsprikk. Det er selvfølgelig viktig i en anskaffelsesprosess at en ikke bare får riktig pris, men også riktig vare. Dette gjelder både for evnen til å møte enkeltinstitusjoners behov, og samfunns mål. Dersom en samfunnsøkonomisk analyse eller et klimaregnskap kommer til at det gunstigste er å forkaste en eksisterende bygning som er sentralt beliggende, brukbar, av høy bygningsmessig kvalitet og knyttet til institusjonens og samfunnets identitet, kan det være verdt å forsikre seg om at de viktigste faktorene er tatt med i den samfunnsøkonomiske analysen. Arkitekter bør på banen så

tidlig som mulig, for størst mulig påvirkningskraft: Det er mer kraftfullt enn å protestere på fattede beslutninger og prosjekter som er igangsatt.

## Referanser

Tabeller er hentet fra rapporten «Den glemte kostnaden når staten bygger nytt». Rapporten inneholder en oversikt over all gjennomgått KVU/KS1-dokumentasjon, på sidene 38-39.

Barthel-Bouchier, D. (2016). Cultural heritage and the challenge of sustainability. Oxon: Routledge.

Braathen, M. og Wergeland, E. (2016). Oslos viktige historiske bygninger- er de åpenbart utdatert?. Aftenposten.

Concept (2019). Om forskningsprogrammet Concept - NTNU. [online] Ntnu.no. <https://www.ntnu.no/concept/om>

Finansdepartementet (2010). *Veileder nr. 9 Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter.*

Finansdepartementet og Kultur- og kirke departementet (2009). Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design Kvalitetssikring (KS1) av utbyggingsprosjektet Vurdering av alternativanalyse datert 10. november 2008.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2013). Konseptvalgutredning for fremtidig regjeringskvartal. Oslo.

Høibo, S. og Marstrand, M. (2016). Når de store kulturinstitusjonene flytter. Aftenposten.

Kulturdepartementet og Finansdepartementet (2017). KS1 Den Nationale Scene..

Preservation Green Lab (2014). Older, Smaller, Better Measuring how the character of buildings and blocks influences urban vitality.

Riksantikvaren (2018). Høring av forslag til Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer, Historisk museum, Oslo - Riksantikvaren. [online] Riksantikvaren.no. Available at: <https://www.riksantikvaren.no/Aktuelt/Hoeringer-og-kunngjoeringer/Hoering-av-forslag-til-Forskrift-om-fredning-av-statens-kulturhistoriske-eiendommer-Historisk-museum-Oslo>

Sample, H. (2016). Maintenance Architecture. [Place of publication not identified]: MIT Press.

Slettholm, A. (2017). Oslo blir de fraflyttede praktbyggs by. Aftenposten.

Statsbygg (2016). Alternativanalyse for konseptvalgutredning Tullinløkka.

Statsbygg (2016b). Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Bergen. Oslo,

Stendebakken, M. (2017). Er eldre bygninger uten vern uten verdi?. I: G. Lauvland og E. Aasen, red. Oslo: 07 Media, s.50-57.

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

Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017). Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments. Impact Assessment and Project Appraisal, 36(2), s.131-144.

Transborder Studio (2014). Kreativt Naboskap - En mulighetsstudie i samlokalisering av UKS, 0047, Fotogalleriet og FFF. [online] Issuu. [https://issuu.com/transborderstudio/docs/publikasjon\\_issuu\\_komprimert\\_jpg](https://issuu.com/transborderstudio/docs/publikasjon_issuu_komprimert_jpg)

Wergeland, E. (2016). Kommentar: Nytt liv i den ubrukelege historiske byen. Arkitektnytt. [online] <https://www.arkitektnytt.no/nyheter/kommentar-nytt-liv-i-den-ubrukelege-historiske-byen>



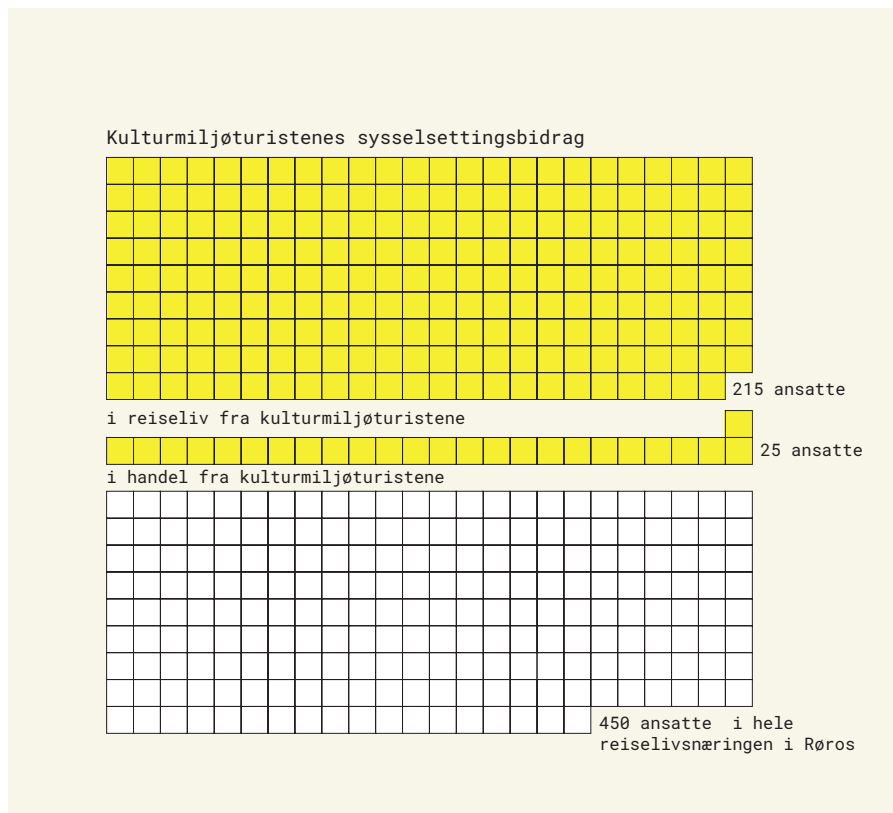


# Kulturarvens samfunnsøkonomiske verdi

Økonomenes inntog i kulturminnevernet utstyrrer Riksantikvaren med kraftfulle argumenter for lønnsomheten av bygningsvern – men kvantifisering er et tveegget sverd, skriver Mari Oline Giske Stendebakken, som har lest og evaluert «Verdien av kulturarv» for Arkitektur N.

Tekst // Mari Oline Giske Stendebakken  
Grafikk // Steinar Borø

---



Figur 1. Kulturmiljøturistenes «sysselsettingsbidrag» sett opp mot sysselsetting i hele reiselivsnæringen i Røros i 2016.  
Kilde: Menon Economics



**Mari Oline Giske Stendebakken**  
er PhD-stipendiat ved NTNU og arkitekt MNAL.

I 2017 kom rapporten «Verdien av kulturarv», skrevet av Menon Economics på oppdrag fra Riksantikvaren. Formålet var å synliggjøre kulturminners økonomiske betydning, en oppgave Menon har løst godt. Dersom slik kvantifisering innføres i beslutningsprosesser, kan det endre måten vi vurderer kulturminner på.

#### Rapportens tema og rapportforfatter

Verdivurderingene i rapporten gjøres med samfunnsøkonomi som rammeverk og metode. Samfunnsøkonomisk analyse er et sentralt beslutningsverktøy i offentlige investeringer, og vurderer allerede kulturminneverdier, i hovedsak kvalitativt.

Menon Economics er et konsulent-selskap der fagkompetansen typisk er

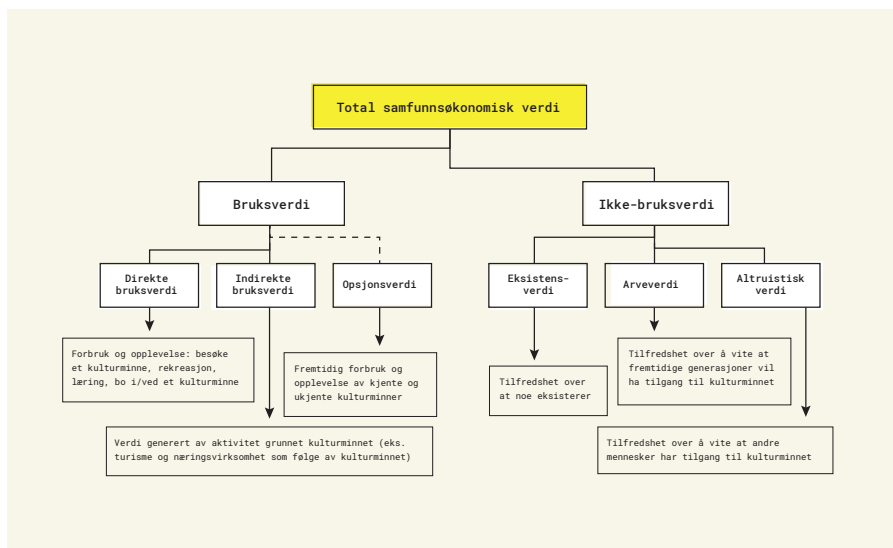
økonomer med bakgrunn fra blant annet UiO og NHH, og en fjerdedel har doktorgrad.<sup>1</sup> Menon har rammeavtale med staten om kvalitetssikring, KS-ordningen,<sup>2</sup> og har jobbet med kulturminner tidligere. De var med på KS1 for Tullinløkkaområdet, som har vesentlig grundigere diskusjon av kulturminneverdier enn tidligere KS1 for bygninger med formelt vern.<sup>3</sup> Temaene rapporten ser på er oppgitt i figur 3.

#### Samfunnsøkonomisk verdi av kulturminner

Samfunnsøkonomiens logikk er at et gode – en nytte – er verdt det brukerne (samfunnet som nyter godt av godet), er villige til å betale (kostnad). I samfunnsøkonomisk analyse kan nytte og kostnad beregnes kvantitativt (i kr.) eller kvalitativt (etter

$$\text{Log Pris}_i = a_i + \beta_1 \times \text{Kulturminne}_i + \beta_2 \times \text{Antall kulturminner}^2_i + \sum_{j=1}^n Y_j \times \text{Boligspesifikke variabler}_{j,i} + \sum_{k=1}^m \delta_k \times \text{Stedsspesifikke variabler}_{k,i}$$

Ligning 1. Regresjonsmodell for å forklare variasjonen i salgsprisen i Oslo.  $i$  indikerer at det er observasjoner per bolig. Kilde: Menon Economics



Figur 2. Total samfunnsøkonomisk verdi av kulturminne- og kulturmiljøgoder. Kilde: NOU 2013:10, tilpasset av Menon Economics (2016)

plussminusmetoden, på en skala fra sterkt negativt til sterkt positivt). Det er varierende tradisjon for å kvantifisere nytte som ikke omsettes i et marked. Dette er relevant for fellesgoder, goder flere kan bruke uten å hindre hverandres bruk og som de kan benytte fritt, som offentlige rom og kulturmiljø. Figur 2 viser hvordan samfunnsøkonomisk verdi av kulturminner deles opp i ulike typer verdi.

### Betalingsvillighet for kulturminner – en litteraturstudie

Litteraturstudien ser på betalingsvillighet og verdiskapings- og næringsvirkninger (ringvirkningsanalyser), samt mulighet for verdioverføring. For å undersøke betalingsvillighet kan en se på oppgitte eller avslørte preferanser. For oppgitte preferanser, spør en et representativt utvalg hva de er villige til å betale, for eksempel for å ivareta et gitt kulturminne. Snittsummen, eksempelvis 241 kroner for Bryggen i Bergen, kan



**Fengslende på fortet:** Gamlebyen i Fredrikstad ligger en båttur over Glomma fra byens sentrum og ble grunnlagt i 1567. Festningsverkene slik man kjenner dem fra i dag kom senere og ble i hovedsak anlagt på siste halvdel av 1600-tallet, mange av dem signert Johan Caspar de Cicignon. På bildet ser vi adkomsten over vollgraven fra øst. Foto: Arve Kjersheim / Riksantikvaren

så multipliseres med lokale eller nasjonale brukere (rapportens side 21). Ved avslørte preferanser ser en på betaling for eiendom (eiendomsprismetoden) eller

### **Formålet var å synliggjøre kulturminners økonomiske betydning, en oppgave Menon har løst godt.**

reise til kulturminner (reisekostmetoden). Litteraturstudien viser at kulturminneverdier med ett unntak påvirker verdien positivt, med opptil 30% (rapportens side 25).

Litteraturstudien ser også på ringvirkingsanalyser. Metodene og funnene litteraturstudien har sett på, kan tallfeste samfunnsøkonomisk verdi for spesifikke kulturminner. Verdioverføring er utbredt i samfunnsøkonomisk analyse, fordi det er enklere enn nye beregninger, men overføringsverdien her er begrenset.

#### **Verdien av å bo i en verneverdig bolig og verdien av å bo i et område med høy tetthet av verneverdige boliger**

Menon ser på eiendomstransaksjoner sentralt i Oslo. Det ses på om formelt vern for boligen og kulturminner innenfor 100 meter påvirker eiendomsverdien.

For å kunne skille kulturminneverdien fra andre forhold ved boligen og området som påvirker verdivurdering ved salg (areal, balkong, utsikt, beliggenhet osv.), brukes en regresjonsformel (ligning 1). Kulturminneverdi gir verdiøkning på 2,3% og 2,4%, avhengig av modell. Det beregnes økt verdi på 0,28–0,22% per kulturminne innenfor 100 meter. Et gjennomsnitt på 18 kulturminner innenfor 100 meter, gir økt verdi på ca. 5%. Resultatene er statistisk signifikante. Forklaringskraften på Menons modeller ligger rundt 0,80, som er bra (1,00 ville forklart alt).

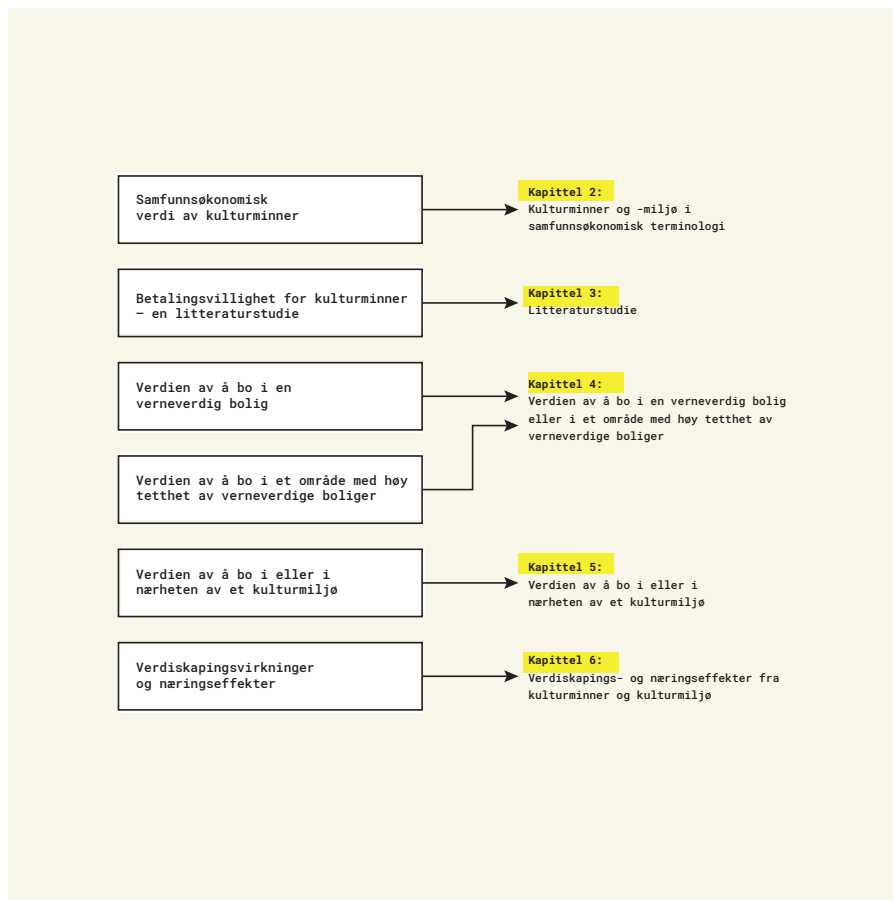
#### **Verdien av å bo i eller i nærheten av et kulturmiljø**

Rapporten vurderer verdien av å bo i eller i nærheten av Gamlebyen i Fredrikstad, som er et helhetlig kulturmiljø. Resultatet viser svært høy betalingsvillighet for å bo i og rundt Gamlebyen, 17,3% og 21,8% for å bo i selve Gamlebyen, og 18,24% og 14,4% for å bo i nærheten av Gamlebyen, avhengig av modell. Alle resultatene er sterkt statistisk signifikante.

#### **Verdiskapingseffekter og næringseffekter**

Rapporten beregner verdiskaping og næringseffekter av kulturarv for to kulturmiljø, Bergstaden Røros og fiskeværret Henningsvær. Det er en kvalitativ drøftelse av økonomisk verdiskaping fra forvaltning av kulturmiljøene.

Økonomisk verdiskaping fra turisme er beregnet kvalitativt i tre steg: antall turister, deres forbruk og



Figur 3. Oversikt over tema rapporten gjennomgår med henvisning til de aktuelle kapitler.  
Kilde: Menon Economics

næringsliv som følger. En har sett på hvor stor andel av turistene som primært kommer grunnet kulturmiljøet. Forbruk er fordelt på næringer, og det er gjort ringvirkningsanalyse for verdiskaping og sysselsetting.

Det er gjort en del antakelser, som belyses. Kulturmiljøturistene på Røros i 2016 brukte 175 millioner (figur 4), som ga en verdiskapning (lønn og driftsresultat) på 66 millioner, og bidro til omtrent 37% av reiselivets verdiskapning (figur 5), 4 % av den totale verdiskapningen, over halvparten av sysselsettingen i reiselivsnæringen (figur 1) og 9% av den totale sysselsettingen. De tilsvarende tallene for Henningsvær er et forbruk fra kulturminneturister på 25 millioner, 12 millioner i verdiskapning, over 15% av den totale verdiskapningen, halvparten av sysselsettingen i reiselivet og 20% av sysselsettingen totalt.

### Vurdering

Menons rapport er grundig, utført med høy kompetanse på samfunnsøkonomisk analyse og vilje til å ta kulturminner på alvor, og finner at kulturminner har samfunnsøkonomisk verdi.

Å kvantifisere kulturminner kan kjennes uvant og feil, men kulturminner er ikke det eneste verdiladede området der dette gjøres. Det er veletablert for transportsektoren, der en måler verdi av spart reisetid og liv opp mot kostnad.

Rapporten problematiserer ikke at samfunnsøkonomisk verddivurdering bare er en av mange måter å verdsette kulturminner på. Dette er til dels forståelig, siden formålet er kvantifisering inn i samfunnsøkonomisk analyse. Samtidig er det relevant å diskutere svakheter. Samfunnsøkonomisk analyse er ikke en fasit. Bak teoretisk verdi, som betalingsvillighet fra oppgitte referanser, ligger det en rekke antakelser.

Med oppgitte referanser er det en utfordring at det representative utvalget av befolkningen ikke har forutsetninger for en fagmessig vurdering. Det er også en utfordring at samfunnsøkonomisk analyse typisk forholder seg til nasjonalstaten som største enhet, også for verdensarv, slik at størrelsen på landet påvirker kalkylen.

Menon tallfester verdien av å bo i og i nærheten av kulturminner og kulturmiljø med formelt vern. Dette viser betalingsvilje, som kan pekes på for å forsvare

og på andre måter skape positive, økonomiske ringvirkninger i lokalsamfunnet. For fiskeværret Henningsvær er det ulike tall i figurer og tekst. Dette er en detalj, men kan svekke inntrykket av en ellers veldig solid rapport.

Generelt har rapporten stødig bruk av fagtermer fra kulturminnevernet, men det glipper noen få steder. Kulturminnevernets rolle beskrives i kapittel 2: «Kulturminneforvaltningens rolle er å rette opp i denne markedssvikten» (at den samfunnsøkonomis-

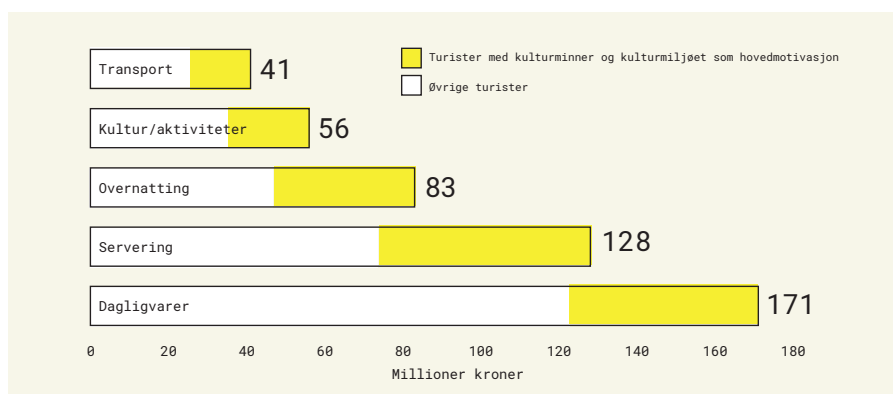
### Å kvantifisere kulturminner kan kjennes uvant og feil, men kulturminner er ikke det eneste verdiladede området der dette gjøres.

merkostnader forbundet med formelt vern. Analysen ser ikke ut til å være nyansert på ulike vernetidspunkt eller stilarter. Nyansering kunne bidratt til å belyse samfunnets verdsetting av ulike kulturminner, om formelt vern over tid i seg selv skaper økt verdi og aksept, eller om verdien som verdsettes simpelthen er eiendommer med høy historisk eller arkitektonisk verdi. Forskjellen i økt verdi for kulturminner i Oslo og i Gamlebyen i Fredrikstad er dramatisk, dette kan tyde på at helhet og lesbarhet bidrar til økt verdi.

Det ses på verdiskapings- og næringseffekter for Bergstaden Røros og fiskeværret Henningsvær. Det er selvfølgelig, men kan være verdifullt å dokumentere, at investering i kulturminner kan tiltrekke seg turister

ke nytten av å ivareta et kulturminne er større enn den private betalingsvilligheten, egen kommentar). Selv om dette gjelder samfunnsøkonomisk kontekst, inviterer beskrivelsen til kommentarer. Ivaretagelse av kulturminner krever i realiteten mer enn bare penger, som fagkompetanse.

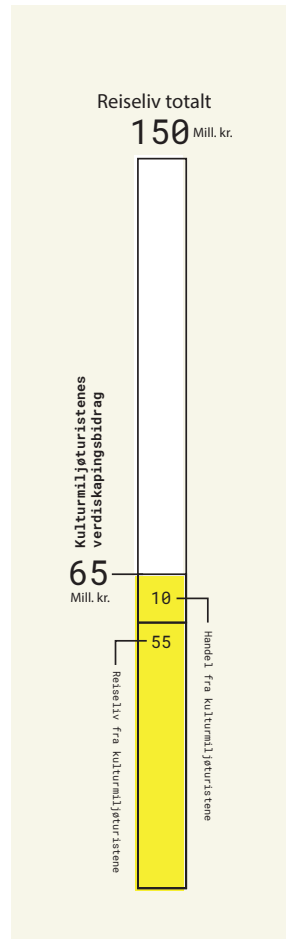
Totalt sett er rapporten en interessant leksjon i hvordan kulturminneverdier diskuteres av konsulenter utenfor kulturminnevernet og beslektede fagfelt som arkitektur, i viktige beslutningsprosesser, når den beste vilje legges til grunn. Rapportens oppgave var å synliggjøre økonomisk betydning av kulturminner, noe den har gjort. Menons rapport viser at det finnes betalingsvilje for kulturminneverdier i befolkningen.



Figur 4. Turistenes totale forbruk på 480 millioner kroner i Røros i 2016, fordelt på forbrukskategori. Kilde: Menon Economics

### Samfunnsøkonomisk analyse og kulturminner

Det problematiseres at kulturminneverdier beregnes kvalitativt i dag. Det er mange samfunnsoppdrag som vanskelig lar seg kvantifisere, som kulturinstitusjoner og utdanningsinstitusjoner. Samfunnsøkonomisk analyse er et teoretisk rammeverk, som opererer med tall basert på ekte penger, som eiendomsoverføringer, og tenkte penger, som betalingsvillighetsundersøkelser med oppgitte preferanser. At et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, betyr ikke at det må gå med overskudd: i så fall ville mange samfunnsoppdrag vanskelig la seg gjennomføre. Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom samfunnet som helhet er villige til å betale det tiltaket koster, og om det er beste alternative anvendelse for å oppnå en effekt. KS-ordningen omfatter statlige investeringer over 750 millioner,<sup>4</sup> som nytt nasjonalmuseum, regjeringskvartal og vikingskiphus. I KS-ordningen er samfunnsøkonomisk analyse grunnlag for alternativanalyse og anbefaling om valg av konsept til regjeringen, som fatter beslutning. KS-ordningen har vist seg å påvirke øvrig offentlig kvalitetssikring, så metodikken sprer seg. Argumenter for KS-ordningen, er å unngå budsjettsprekke og å forvalte offentlige midler til fellesskapets beste. Offentlige investeringer bør kvalitetssikres. Samtidig har bruk av samfunnsøkonomisk analyse medført utfordringer knyttet til ikke-kvantifiserbare verdier, som vurderes kvalitativt. Slik vurdering lener seg på bruk av skjønn, tidvis utøvd uten spesialkompetanse på det som vurderes, er vanskelig å



Figur 5. Kulturminneturistenes verdiskapingsbidrag sett opp mot verdiskaping i hele reiselivsnæringen i Røros i 2016. Kilde: Menon Economics

etterprøve, og anses å ha mindre gjennomslag. Utilstrekkelig diskusjon av kulturminneverdier har vært et tema i KS1 for sentral norsk arkitekturav.<sup>5</sup>

Verneplanarbeidet som er gjennomført i statlig sektor de siste 20 årene har medført flere tusen fredninger. Det etterspørres metoder for å veie nytten av kulturminner opp mot kostnad.<sup>6</sup> Dersom en kvantifiserer kulturminneverdier i samfunnsøkonomisk analyse, vil en kunne måle nytten av bruk opp mot ringvirkingsanalyser, og nytten av ikke-bruk opp mot betalingsvillighetsundersøkelser. Rapporten diskuterer verdioverføring:

Nye betingete verdsettelsesstudier bør designes slik at de kan brukes til verdioverføring ved samfunnsøkonomiske analyser av tiltak i andre kulturminner og kulturmiljøer i Norge.<sup>7</sup>

Det ville være fint om en alltid fikk tilstrekkelig betalingsvilje for kulturminner, som for Det Kongelige teater i København.<sup>8</sup> Men hva når det ikke er tilfellet? Kulturminnene er jo allerede formelt vernet. I samfunnsøkonomisk analyse skiller en mellom etterspørselsbaserte, interessent- og aktørbaserte behov og «normative behov». Overordnede mål, lover, forskrifter og lignende. Det er her kulturminnene høre hjemme.

Samfunnsøkonomisk analyse kan være tillitsvekkende i sin grundighet, men samtidig vanskelig å bryte ned i bestanddeler. Dette kan utestenge viktige stemmer. Dersom den totale samfunnsøkonomiske verdien av kulturminner skal fanges opp gjennom bruks- og ikke-bruksverdi som





**Verdifullt:** Svært høy betalingsvilje for eiendommer i og i nærheten av Gamlebyen i Fredrikstad. Foto: Walter Schöffthaler/ Visit Fredrikstad & Hvaler

angitt i figur 2, og da særlig ikke-bruksverdi gjennom betalingsvillighetsundersøkelser, gir fagmiljøet fra seg grunnleggende definisjonsmakt. Beslutningsdokumentasjon vedrørende kulturminner bør ha fagmessig vurdering av essensielle verdier: de historiske og arkitektoniske kvalitetene som er grunnlag for det formelle vernet.

#### The Social Economic Value of Cultural Heritage

Article by Mari Oline Giske Stendebakken

In this article, Mari O.G. Stendebakken takes a closer look at Menon's 2017 report on the social economic value of cultural heritage. She assesses the report's methods and findings.

The report is thorough, she writes, and shows a high level of competence and a willingness to take cultural heritage seriously. Quantifying cultural heritage might feel strange and wrong, Stendebakken writes, but it is commonly used in other fields, such as transportation. The report is an interesting lesson in how cultural heritage is discussed by consultants outside the field, in important decision-making processes.

#### Noter

- 1 Ifølge Menon.no
- 2 <https://www.ntnu.no/web/concept/ks-ordningen1>
- 3 Den glemte kostnaden når staten bygger nytt, Stendebakken, 2018.
- 4 Noe forenklet. /www.ntnu.no/web/concept/ks-ordningen1
- 5 Stendebakken og Olsson, Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments, 2017
- 6 Concept-programmet 2018 nyhetsbrev nr. 1, s. 2
- 7 Verdien av kulturarv, Menon, s. 77
- 8 Forundersøkelse for metoder for kartlegging av økonomiske effekter og ringvirkninger av kulturminner, Menon, 2016





# Trykkfeil

Stendebakken, M. and Olsson, N. (2017). Cultural heritage in project management: project appraisal and quality assurance in the early phase of major public investments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 36(2), pp.131-144.

S. 136:

«The projects studied ranged in budget from NOK 776 million to NOK 16 billion (86 million to 9.6 billion Euro).»

«9.6 billion Euro» er feil, det skal stå «1.8 billion Euro».

