

SKUDENESHAVN: KOSTNADER OG RINGVIRKNINGER SOM FØLGER AV EN KULTURMILJØFREDNING





Forord

På oppdrag fra Riksantikvaren har Menon Economics, utarbeidet en stegvis metodikk for kostnadsberegninger for følgene av kulturmiljøfredninger som skal kunne legges til grunn ved vurdering av kostnader ved fremtidige kulturmiljøfredninger. Denne stegvise metodikken bygger på DFØs veileder til utredningsinstruksen, DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser og Finansdepartementets rundskriv R-109/14. Metodikken skal kunne benyttes av utredere internt og utenfor kulturminneforvaltningen for å vurdere kostnadsvirkninger som følge av en eventuell kulturmiljøfredning. Denne metodikken er anvendt for å belyse kostnadsvirkningene som følge av en kulturmiljøfredning av Skudeneshavn.

Et kulturmiljø fredes først og fremst for å ta vare på sammenhengen og helheten i miljøet. Det foreligger et forslag til kulturmiljøfredning for Skudeneshavn, som er en unik og godt bevart kystby. Fredningsprosessen har pågått siden 2014 og det ble i 2015 sendt ut forslag om kulturmiljøfredning av Skudeneshavn. I forbindelse med kulturmiljøfredningen av Ny Hellesund ble det vedtatt i Statsråd at kostnadene for private eiere og for det offentlige skal være belyst i alle fremtidige kulturmiljøfredningssaker. I dette prosjektet beregner vi kostnadsvirkningene over de nærmeste 40 årene for en kulturmiljøfredning av Skudeneshavn. Som en del av prosjektet beregnes også forventede ringvirkninger og næringsvirkninger som kan oppstå som følge av økt oppmerksomhet, turisme og aktivitet i etterkant av fredningen.

Prosjektet har vært ledet av Caroline Wang Gierløff, med Siri Voll Dombu og Tori Haukland Løge som prosjektmedarbeidere. Per-Trygve Hoff (Agenda Kaupang) har vært sparringspartner og Kristin Magnussen har vært kvalitetssikrer.

Vi takker Riksantikvaren for et spennende oppdrag. Vi takker også alle bidragsytere, spesielt i Karmøy kommune, Rogaland Fylkeskommune og Riksantikvaren, for informasjon og gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Juni 2018

Caroline Wang Gierløff
Prosjektleder
Menon Economics



SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	3
1. KULTURMILJØFREDNING AV SKUDENESHAVN	6
1.1. En kulturmiljøfredning	6
1.2. Kulturmiljøfredning i Skudeneshavn	6
1.3. Oppsett av rapporten	7
2. FORVENTEDE KOSTNADER SOM FØLGE AV EN KULTURMILJØFREDNING AV SKUDENESHAVN	8
2.1. Kulturmiljøet Skudeneshavn og aktører som blir berørt av en eventuell kulturmiljøfredning	9
2.1.1. Om fredningen og kulturmiljøet Skudeneshavn	9
2.1.2. Berørte aktører som følge av en kulturmiljøfredning av Skudeneshavn	12
2.1.3. Forskjellen mellom fredningsvedtaket og referansebanen i analyseperioden	14
2.2. Identifisering og kategorisering av kostnadsvirkninger	15
2.3. Tallfesting og verdsetting av kostnadsvirkninger	18
2.3.1. Aktører i privat sektor/berørte i fredningsområdet	18
2.3.2. Myndigheter/offentlige aktører	24
2.4. Sammenstilling av kostnadsvirkningene	32
2.5. Usikkerhetsanalyse	34
2.6. Fordelingsvirkninger	37
2.7. Samlet vurdering av kostnadene forbundet med kulturmiljøfredningen	37
3. FORVENTEDE RINGVIRKNINGER SOM FØLGER AV EN KULTURMILJØFREDNING AV SKUDENESHAVN	39
3.1. Ringvirkningsberegninger for å belyse effekter på verdiskaping og sysselsetting	39
3.2. Steg 1: Beregne turisme generert av kulturmiljøet	40
3.3. Steg 2: Beregne forbruk av varer og tjenester	43
3.4. Steg 3: Beregne ringvirkninger fra turismen	44
3.5. Sensitivitetsanalyse	45
3.6. Økt vedlikeholds- og istandsettingsaktivitet på fredede bygg genererer også ringvirkninger for bygg- og anleggsnæringen	45
3.7. Vurdere potensiale for framtidig verdiskaping i kulturmiljøene	46
3.8. Betragtninger om tilpassing av ringvirkningene til samfunnsøkonomisk analyse	Feil! Bokmerke er ikke definert.
REFERANSELISTE	50
VEDLEGG A KONTANTSTRØM FOR NÅVERDIBEREGNINGEN	52

Forsidebilde fra: Skudeneshavn. Kilde: Norsk Kulturarv

Sammendrag og konklusjoner

Hensikten med prosjektet

Et kulturmiljø fredes først og fremst for å ta vare på sammenhengen og helheten i miljøet. Det foreligger et forslag til kulturmiljøfredning for Skudeneshavn, som er en unik og godt bevart kystby. Fredningsprosessen har pågått siden 2014 og det ble i 2015 sendt ut forslag om kulturmiljøfredning av Skudeneshavn.

I forbindelse med siste fullførte kulturmiljøfredning i 2016 (Ny Hellesund) ble det vedtatt i Statsråd at kostnadene for private eiere og for det offentlige skal være belyst i alle fremtidige kulturmiljøfredningssaker. Riksantikvaren har derfor engasjert Menon/Agenda Kaupang til å utarbeide en metodikk for beregning av kostnader, som skal bidra til å gjøre fredningsprosessen og den videre forvaltningen mer forutsigbar for berørte aktører. Dette har resultert i en stegvis metodikk som foreligger i Menon-rapport 49/2018. Denne kostnadsmetodikken er brukt til å beregne og synliggjøre historiske og fremtidige kostnader for kulturmiljøet Skudeneshavn.

Kulturmiljøfredningen innebærer også nyttevirkinger for samfunnet. Disse vurderer vi ikke i dette oppdraget. Vi har gjennomført en ringvirkingsanalyse for å synliggjøre hvilken økonomisk aktivitet tiltaket kan generere i lokalsamfunnet. Der tar vi ikke hensyn til alternativkostnaden i form av fortrenkning av annen aktivitet.

Kostnader som følge av fredningsprosessen og forvaltning av kulturmiljøet i etterkant av fredningen

Vi synliggjør kostnader som følge av både fredningsprosessen og forvaltning av kulturmiljøet i etterkant av fredningen. I tilfellet med kulturmiljøfredningen av Skudeneshavn startet prosessen med tilhørende kostnadsvirkninger sent i 2014, fredningsvedtaket er forventet i 2018. Deretter fremskriver vi kostnadsvirkningene i 40 år i henhold til Menon-rapport 49/2018. Kostnadsvirkningene forbundet med fredningsprosessen og forvaltningen av kulturmiljøet etter fredningsvedtaket identifiseres og synliggjøres som avvik fra referansebanen, som er en videreføring av dagens situasjon.

Figur S-1. Analyseperiode for kostnadsberegningene



Nåverdi av kostnader og usikkerhet

Tabellen under oppsummerer nåverdi av påløpte kostnadsvirkninger under fredningsprosess, nåverdi av forventede kostnadsvirkninger i forvaltningsfasen og totale kostnadsvirkninger som følge av fredningen av Skudeneshavn. Alle kostnadene er vurdert som avvik fra referansebanen.

Tabell S-1 Sammenstilling av de prissatte kostnadskomponentene relativt til referansebanen. Oppgitt i 2018-kroner, diskontert til 2018 og avrundet til nærmeste 1000 kr.

Berørte i fredningsområdet	Under		Total
	fredningsprosess (historiske kostnader)	I forvaltningsfasen (fremtidige kostnader)	
Kostnader ved å etterleve regelverk	308 000	670 000	978 000
Restriksjoner på utvidet virksomhet			0
Investering i vedlikehold og restaurering			0
Administrative kostnader	30 000	227 000	257 000
Myndigheter/offentlige aktører			
Utforming av vedtaket	2 285 000		2 285 000
Saksbehandling	1 294 000	9 080 000	10 374 000
Informasjonsspredning og rådgivning	376 000	939 000	1 315 000
Andre forvaltningskostnader	29 000	100 000	129 000
Midler til lokale fagmiljøer	964 000		964 000
Tilskudd til restaurering og istandsetting	5 537 000	6 927 000	12 464 000
Skattefinansiering og brukerfinansiering	2 097 000	3 409 000	5 506 000
Total	12 920 000	21 352 000	34 272 000

Som vi kan se av tabellen er de totale forventede kostnadsvirkningene er totalt 34 millioner kroner i 2018-kroner nåverdi, der de største forventede kostnadsvirkningene er kostnader som går til tilskudd til restaurering og istandsetting, og saksbehandling. I tabellen ovenfor vises kun de prissatte kostnadsvirkningene. Det er også ikke-prissatte kostnadsvirkninger. Disse er hovedsakelig virkninger som går på negative opplevelser av heftelser som følge av fredningsprosessen og fredningsvedtaket.

Samlet vurdering av kostnadene forbundet med kulturmiljøfredningen

Å se på kostnadsvirkningene alene kan være hensiktsmessig for å synliggjøre hvilke kostnadsposter som er størst og hvordan de ulike kostnadsvirkningene utvikler seg i forhold til referansebanen. Som vi kan se av våre analyser er det ikke så store endringer fra referansebanen. Det kommer av at det allerede er strenge reguleringer av kulturmiljøet og bygningene som inngår i referansebanen.

Det kan være utfordrende å se på kostnadsvirkningene uten å se dem i sammenheng med nyttevirkningene. Årsaken til at offentlige midler benyttes til å dekke inn den antikvariske merkostnaden ved istandsetting med tradisjonelle material og metoder er at et helhetlig kulturmiljø er et kollektivt gode som bidrar til samfunnsnytte utover nytten for den private eieren. Med andre ord bidrar det offentlige med disse tilskuddene til å øke samfunnsnyttene. Så til tross for at tilskuddene er en kostnad bidrar de også til samfunnets nytte. Det samme gjelder flere av de andre kostnadsvirkningene. Uten at man ser kostnadsvirkningene og nyttevirkningene i sammenheng er det vanskelig/umulig å si noe om kostnadene kan forsvares ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Økonomiske ringvirkninger av kulturmiljøet

Vi har beregnet økte etterspørselseffekter for næringslivet i kommunen som følger av at man har et attraktivt kulturmiljø, og som bidrar til lokal verdiskaping og arbeidsplasser. Ettersom en slik analyse er avhengig av en del statistikk gjør vi den for siste fullførte kalenderår, som her er 2017.

Kulturmiljøet kan først og fremst bidra til økt økonomisk aktivitet dersom det bidrar til å tiltrekke turister og andre reisende til området. Personer på reise vil for eksempel ha behov for å sove på hotell, spise på restaurant og ellers bruke penger på varer og opplevelser ved destinasjonen de besøker, som gir økte inntekter til næringslivet. De beregnede direkte og indirekte ringvirkninger av forbruket til de kulturmiljømotiverte turistene vises i tabell S-2 under.

Tabell S-2 Beregnede direkte og indirekte ringvirkninger av forbruket til de kulturmiljømotiverte turistene

Ringvirkninger	Omsetning	Lokal verdiskaping	Lokal sysselsetting
Direkte	19 904 000	9 939 000	19
Indirekte		859 000	1

Omsetningen på 19,9 millioner kroner legger grunnlag for nesten 11 millioner kroner i lokal verdiskaping, og 20 arbeidsplasser.

Potensialet for framtidig verdiskaping i Skudeneshavn

Trolig kan en fredning av kulturmiljøet være et godt utgangspunkt for å utvikle turismen, men fredningen vil i begrenset grad være et trekkplaster i seg selv. Det krever god markedsføring og utnyttelse av potensialet og infrastrukturen som allerede er i området. Basert på en spørreundersøkelse gjennomført av Menon i 2018¹ og skissering av tre mulige scenarier for utvikling i turismen til Skudeneshavn (i) status quo: som i dag, (ii) Liten vekst i turismen, men flere har kulturmiljøet som motivasjon, og (iii) Flere kulturmiljømotiverte turister, har vi gjort noen eksempelberegninger av fremtidig verdiskaping.

For Skudeneshavn tror vi det mest sannsynlige scenariet kan være *flere kulturmiljømotiverte turister*. En økning i turismen forutsetter trolig at man får lagt til rette for økt reiselivsvirksomhet i sentrum. Turistene må ha et sted å overnatte, spise og oppholde seg. Det er lite grunn til å tro at fredningen vil komme i veien for ny næringsvirksomhet. Med utgangspunkt i beregnede ringvirkninger i 2017, vil scenariet *flere kulturmiljømotiverte turister* føre til vekst i kulturmiljømotivert verdiskaping og sysselsetting, som tilsvarer en netto økning for det lokale næringslivet.

Hvis eksempelvis kulturmiljøfredningen fører til at det kommer 20 prosent flere turister til Skudeneshavn, og alle disse nye har kulturmiljøet som hovedmotivasjon, vil det da i løpet av analyseperioden vil det kulturmiljørelaterte reiselivet dermed bidra med 5,4 millioner kroner i årlige økonomiske ringvirkninger form av verdiskaping i næringslivet i Skudeneshavn og omegn, og sysselsette 10 personer. Dette er da en netto økning, siden det er snakk om en netto økning i antall turister. På grunn av svært høy grad av usikkerhet, må dette betraktes som eksempelberegninger.

¹ Menon (2018). Kulturmiljøenes samfunnsnytte: Ikke-bruksundersøkelse. Til Riksantikvarens miljøovervåking

1. Kulturmiljøfredning av Skudeneshavn

Et kulturmiljø fredes først og fremst for å ta vare på sammenhengen og helheten i miljøet. Det foreligger et forslag til kulturmiljøfredning for Skudeneshavn, som er en unik og godt bevart kystby. Fredningsprosessen har pågått siden 2014 og det ble i 2015 sendt ut forslag om kulturmiljøfredning av Skudeneshavn.

1.1. En kulturmiljøfredning

I Kulturminnelovens §1; om lovens formål, står det at:

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.

Fredning er den juridisk strengeste formen for vern som sikrer kulturminner/kulturmiljøer for ettertiden og fremtidige generasjoner.

Når et kulturmiljø fredes med hjemmel i kulturminneloven, er det for å ta vare på sammenhengen og helheten i miljøet. En kulturmiljøfredning omfatter utearealene og det utvendige av bygningene, ikke det innvendige. Det er et sjeldent, men verdifullt utvalg av kulturmiljøer som oppnår en slik status. En kulturmiljøfredning blir til slutt vedtatt av Kongen i statsråd.

Riksantikvaren har siden 1998 gjennomført ti kulturmiljøfredninger hjemlet i kulturminneloven § 20. Bestemmelsen ble innført i kulturminneloven i 1992 for å kunne gi nasjonalt verdifulle kulturmiljøer et varig vern. De valgte kulturmiljøene representerer viktige nasjonale kulturhistoriske og arkitektoniske verdier innen temaer som kysthistorie, helhetlig trehusbebyggelse, samisk historie, gruvehistorie og annet.

Kulturmiljøer er områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng. Med hjemmel i kulturminneloven § 20 kan man frede et kulturmiljø utfra områdets totale kulturhistoriske verdi, uten at de enkelte elementene i miljøet er fredningsverdige i seg selv. Ettersom kapasiteten til å frede er begrenset, må det vurderes hvilke kulturmiljøer som er mest truet og som bør prioriteres for fredning.

Som et ledd i forvaltning av kulturminner arbeider Riksantikvaren med fredning både av enkeltbyggverk/anlegg og sammenhengende miljøer med nasjonale kulturminneverdier, (kulturmiljøer). Målet for fredingsarbeidet er å sikre varig vern for et representativt utvalg av kulturminner fra hele landet, jf. St.meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*. Her settes som nasjonalt resultatmål 3: Den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i de varig vernet kulturminnene og kulturmiljøene skal bli bedre, og et representativt utvalg skal være fredet innen 2020. Målet videreføres i Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken*.

1.2. Kulturmiljøfredning i Skudeneshavn

Kulturmiljøfredning av Skudeneshavn ble omtalt i Meld St. 35 sammen med Lærdalsøyri som et av en rekke viktige kulturhistoriske miljøer som kan være aktuelle for framtidig kulturmiljøfredning (pkt. 4.1.3, s. 38). En fredning av Skudeneshavn ble initiert og vurdert i 2014, og som følge av det ble det satt ned en arbeidsgruppe for å utrede en eventuell fredning. Riksantikvaren sendte i oktober 2015 ut forslag om kulturmiljøfredning av

store deler av Skudeneshavn sentrum i Karmøy kommune. Formålet med fredningen er å bevare Skudeneshavn som en unik og godt bevart kystby, som viser hvordan et sted har utviklet seg fra strandsted basert på sildefiske, til ladested med variert næringsvirksomhet og bymessige funksjoner i perioden 1800-1940. Skudeneshavn anses også for å være representativ som historisk kystby i nasjonal sammenheng. Andre byer med samme historie har brent eller er sterkt endret. Skudeneshavn er derfor unik i sitt slag.

Kulturmiljøfredninger har omfattende prosesskrav. Prosessen i Skudeneshavn er nå inne i sitt femte år, mens man normalt forventer en fredningsprosess å pågå i 1-2 år. Punktene under illustrerer kort bakgrunn og historikk over prosessen siden 2014 (fra Agenda Kaupang, 2018).

- **2014:** Oppstartsmøte september 2014 med lokale myndigheter som resulterer i at en arbeidsgruppe nedsettes med deltakere fra Riksantikvaren, fylkeskommunen og kommunen, samt lokale representanter for grunneiere og næringsdrivende
- **2015:** Folkemøte og oppstartsvarsel februar 2015 og forslag til forskrift på lokal høring oktober 2015. Folkemøte i desember.
- **2016:** Revidering etter høringsutspill og nytt folkemøte april 2016. Nytt forslag til forskrift og forvaltningsplan på lokal høring juni 2016. Møter med brukere og beboere gjennomføres. Høringsfristen utsettes til høsten 2016 og det er lokal politisk behandling.
- **2017:** Lokal politisk tilslutning til forskrift og forvaltningsplan og sentral høring i februar 2017. Riksantikvaren sender forslaget til Klima- og miljødepartementet juni 2017.
- **2018:** saken ligger hos KLD og ventes lagt frem for kongelig resolusjon i løpet av 2018.

1.3. Oppsett av rapporten

I forbindelse med siste fullførte kulturmiljøfredning i 2016 (Ny Hellesund) ble det vedtatt i Statsråd at kostnadene for private eiere og for det offentlige skal være belyst i alle fremtidige kulturmiljøfredningssaker. Riksantikvaren har derfor engasjert Menon/Agenda Kaupang til å utarbeide en metodikk for beregning av kostnader, som skal bidra til å gjøre fredningsprosessen og den videre forvaltningen mer forutsigbar for berørte aktører. Dette har resultert i en stegvis metodikk som foreligger i Menon-rapport 49/2018. Denne kostnadsmetodikken er brukt til å beregne og synliggjøre historiske og fremtidige kostnader for kulturmiljøet Skudeneshavn. Dette utgjør kapittel 2 av dette notatet.

Kulturmiljøfredninger innebærer også nyttevirkninger for samfunnet. Disse vurderer vi ikke i dette oppdraget. Vi har imidlertid gjennomført en ringvirkningsanalyse for å synliggjøre hvilken økonomisk aktivitet tiltaket kan generere i lokalsamfunnet. Denne er presentert i kapittel 3. Der tar vi ikke hensyn til alternativkostnaden i form av fortrenning av annen aktivitet.

2. Forventede kostnader som følge av en kulturmiljøfredning av Skudeneshavn

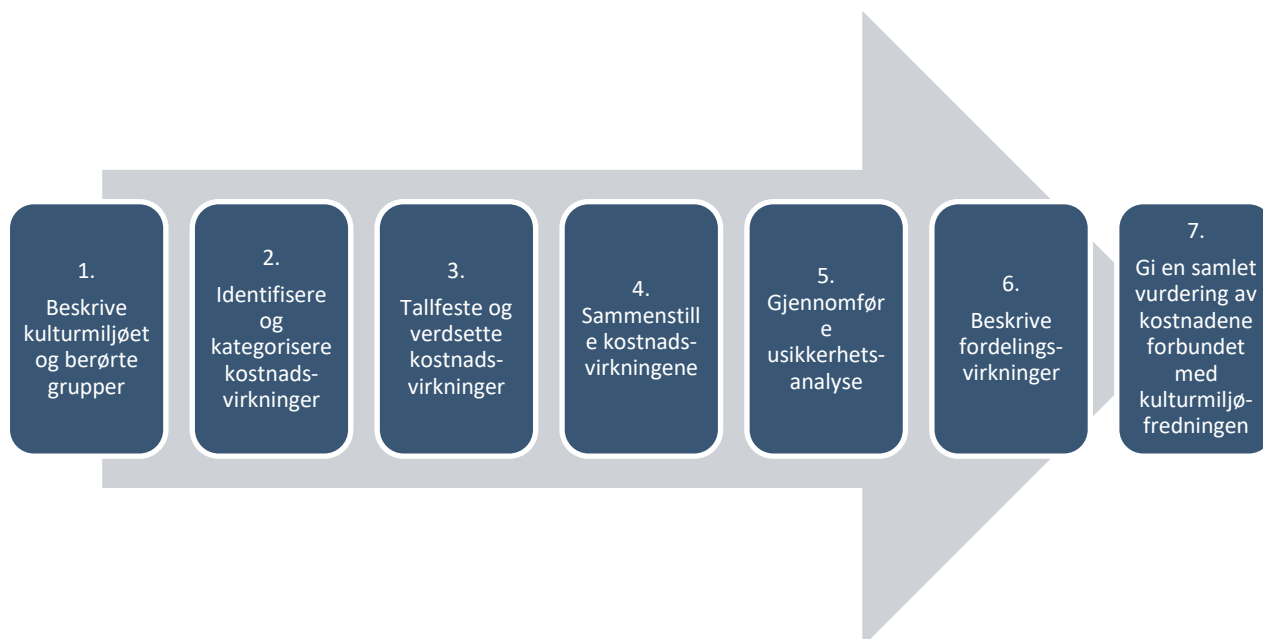
I henhold til utredningsinstruksen er en kulturmiljøfredning en statlig beslutning som det skal utredes og vurderes virkninger av i forkant av beslutningen. Instruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer, dvs. departementene og deres underliggende virksomheter. Når det skal utredes tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser. I slike analyser skal det være et nullalternativ som vil si dagens situasjon og forventet videre utvikling dersom ingen av de foreslåtte tiltakene iverksettes.

Kulturmiljøfredningen og fredningsprosessen kan bidra til kostnads- og nyttevirksomheter for både private og offentlige aktører i Skudeneshavn og samfunnet for øvrig.

Vi beregner og synliggjør forventede kostnader som følge av en kulturmiljøfredning av Skudeneshavn basert på Menon-rapport 49/2018 der en metodikk for kostnadsberegninger som følge av kulturmiljøfredninger er presentert. Denne metodikken følger retningslinjene til DFØs veileder for utredningsinstruksen og veileder for samfunnsøkonomiske analyser, og rundskrivet R-109/14 for samfunnsøkonomiske analyser. Metodikken vi følger er en stegvis metodikk som er transparent og gjør at resultatene vil være overførbare til og sammenlignbare med andre analyser som gjennomføres i henhold til utredningsinstruksen eller retningslinjer gitt i DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser.

Metoden vi benytter følger stegene i figur 2-1.

Figur 2-1 Metode for beregning av kostnader som følge av kulturmiljøfredninger



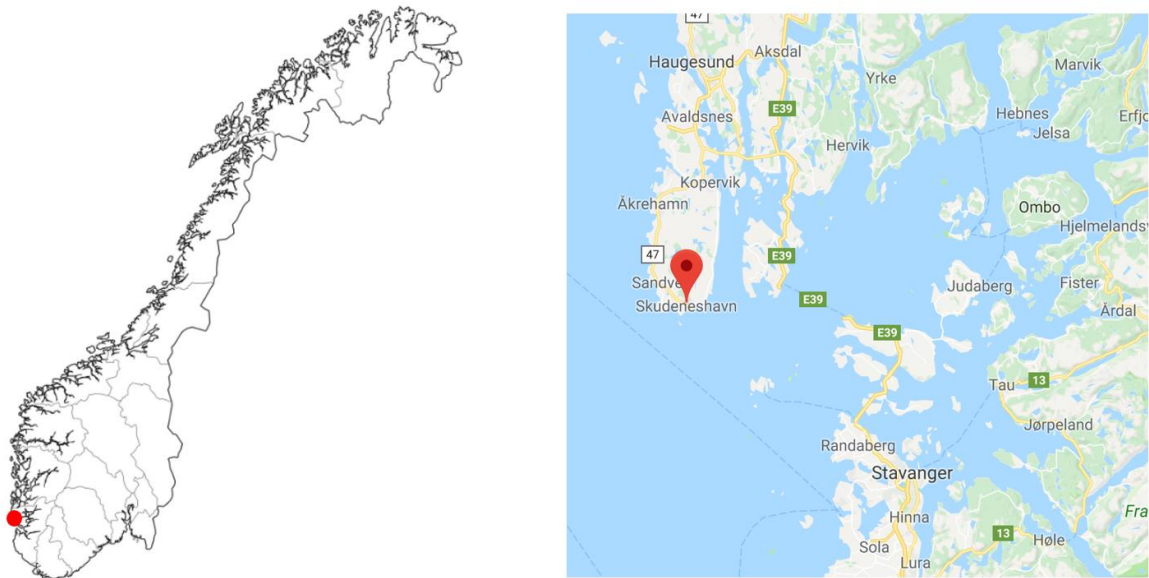
2.1. Kulturmiljøet Skudeneshavn og aktører som blir berørt av en eventuell kulturmiljøfredning

Dette avsnittet henviser til steg 1 i kostnadsmetodikken. Hensikten med det steget er å gjøre rede for kulturmiljøet som skal vurderes, og gjennomføre en problembeskrivelse av behovet for en eventuell fredning. Her beskrives dagens situasjon og forventet videre utvikling ved et fredningsvedtak og ved en videreføring av dagens situasjon. En videreføring av dagens situasjon uten iverksetting av tiltak refereres til som nullalternativet eller referansebanen, og er det vi sammenligner kostnadsvirkningene opp mot. I dette steget identifiseres også berørte grupper og aktører.

2.1.1. Om fredningen og kulturmiljøet Skudeneshavn

Skudeneshavn er en by på sørspissen av Karmøy, i Rogaland fylke. Byen ligger 50 min fra Haugesund og det gikk ferge fra Stavanger til Skudeneshavn fram til 2013.

Figur 2-2. Skudeneshavns beliggenhet. Kilde: Thinglink og Google Maps



Skudeneshavn har særegen trehusbebyggelse fra midten av 1800-tallet. Bymiljøet og bebyggelsen i Skudeneshavn er særpreget og unik i nasjonal sammenheng. Gamle Skudeneshavn er et av Norges best bevarte trehusmiljø. Fiske, salg og utskipping av sild har hatt en grunnleggende rolle for fremveksten av byen. Det var ikke før utover på 1800-tallet man kunne kalle stedet for en by. Særlig i perioden 1835 til 1865 ble mange hus, uthus, sjøhus og naust bygget. Fremdeles står store deler av bebyggelsen som den gjorde på 1800-tallet (Riksantikvaren, 2015).

Fra Riksantikvarens forslag til fredning heter det at:

Formålet med fredningen av Skudeneshavn kulturmiljø er å bevare Skudeneshavn som kilde til kunnskap og opplevelse for dagens og fremtidens generasjoner, og som ressurs for samfunnsutvikling. Skudeneshavn skal sikres som en unik og godt bevart kystby, som viser hvordan et sted har utviklet seg fra strandsted basert på sildefiske, til ladested med variert næringsvirksomhet og bymessige funksjoner i perioden 1800–1940. Formålet er videre å bevare Skudeneshavn som et godt eksempel på

byutviklingshistorie, med hovedvekt på de byggverk og strukturer som forteller om utviklingen av de bymessige funksjonene knyttet til offentlige tjenester, forretningsvirksomhet, frivillig organisasjonsliv og industrialiseringen av samfunnet.

I dag er store deler av området regulert til bevaring innenfor bestemmelsen hensynssone bevaring som er en bestemmelse i plan- og bygningsloven som brukes for å verne objekter og områder som har lokal og regional kulturminneverdi. I gjeldende planbestemmelse for Skudeneshavn er streng regulering og for istandsettelse av bygninger i henhold til tradisjon og i henhold til helheten i kulturmiljøet. Det er et stort lokalt engasjement for ivaretagelse av de det gamle bygningsmiljøet, særlig i Gamle Skudeneshavn (Sone A) Det har tradisjonelt ikke vært liberal praksis med dispensasjon fra gjeldene reguleringer av kulturmiljøet de siste årene. Bilder fra fredningsområdet i Gamle Skudeneshavn er vist i figur 2-3.

Figur 2-3 Bilder fra fredningsområdet i Skudeneshavn. Kilde: Runar Lunde, Karmøy kommune og Skudeneshavn næringsforening



Området som foreslås fredet er vist i kartet nedenfor (figur 2-4). Området er på 93.204,75 m² og inneholder totalt 180 eiendommer og 207 bygninger, hvorav ingen foreløpig er fredet av kulturminneloven. De fleste bygningene er i privat eie.

Figur 2-4 Kart over området som fredes. Kilde: Riksantikvaren



Fredningen omfatter hele eller deler av følgende eiendommer innenfor Gamle Skudeneshavn, Havn og Indre Havn i Karmøy kommune. Som vi kan se av kartet ovenfor er området inndelt i sone A og B.

- Sone A omfatter Gamle Skudeneshavn, parken og tollvakthytta. Bebyggelsen består i all hovedsak av bolighus, men også noen næringslokaler. I sone A er det 168 bygg
- Sone B omfatter Havn og deler av Indre Havn, det nye sentrum som ble bygget på slutten av 1900-tallet. Flere av byggverkene i sone B er delt bolig og næring, med hovedvekt på næring. I sone B er det 39 bygg

Fredningen omfatter alle byggverkernes eksteriør og alle faste konstruksjoner, anlegg og installasjoner innenfor kartavgrensningen. Fredningen omfatter videre alle utvendige arealer herunder kaier, brygger, gårdsrom, gategrunn med gateløp, Havnafjellet, faste belegg, parken og annen grønnstruktur herunder hager.

Det er foreslått ulike fredningsbestemmelser for sone A og Sone B. Ved behandling av søknader om dispensasjon i sone B, skal kulturminnemyndighetene legge særlig vekt på hensynet til bolig- og næringsutvikling og andre forhold av samfunnsmessig betydning. Innenfor Sone B er vernebestemmelsene lagt til fasadene mot Kaigata og Kirkevegen. Disse skal i størst mulig grad bevares, mens området «bakenfor» har andre bestemmelser.

De sentrale karakteristika ved kulturmiljøet er faktorer som kan påvirke forventede kostnader som følge av en kulturmiljøfredning. Det er også grunn til å tro at tilstanden ved bygningene som inngår i kulturmiljøet i Skudeneshavn kan være med på å påvirke fremtidige kostnader både på grunn av private utgifter til istandsetting og på grunn av offentlige tilskudd for å dekke den eventuelle merkostnaden ved å istandsette i henhold til tradisjon.

Per i dag foreligger det ikke en helhetlig og oppdatert tilstandsvurdering eller vurdering av vernekategori for de ulike bygningene som inngår i kulturmiljøet. Rundt en tredjedel av bygningene er tilstandsregistrert per i dag. Det er likevel mulig å gjøre en vurdering basert på disse tilstandsregistreringene i kombinasjon med ekspertvurderinger der man benytter fire tilstandsgrader med følgende betydning etter Norsk Standard NS3454:

Livssyklus kostnader for byggverk (Standard Norge/DIFI, 2013) og Norsk Standard NS3234: Tilstandsanalyse av byggverk (Standard Norge/DIFI, 2015). Tilstandsgradene vises og beskrives i tabell 2-1 under.

Tabell 2-1 Kategorier for klassifisering av bygningers tilstand. Symptomer menes her som tegn på forfall. Kilde: NS3454 (2013) og NS3234 (2015)

Tilstandsgrad (TG)	Hovedbetydning	Behov for tiltak (utbedring)
TG 0	Ingen symptomer	Ingen tiltak nødvendig
TG 1	Svake symptomer	Kun ordinært vedlikehold
TG 2	Middels kraftige symptomer	Middels reparasjoner nødvendig
TG 3	Kraftige symptomer	Store reparasjoner/utbedringer
TG 9	Tilstanden er ukjent	Ukjent

Eksempler på tilstandsgrad 1 er malingslitasje, mosedannelse på takstein og enkelte brukne takstein. Eksempler på tilstandsgrad 2 er lokal råteskade i panel og behov for reparasjoner og delvis utskifting. Eksempel på tilstandsgrad 3 er lekkasjer i taket og tilhørende skader og store råteskader (Standard Norge/Difi, 2015).

Kulturmiljøet i Skudeneshavn omfatter til sammen rundt 190 bygninger². I forbindelse med oppstart av fredningen ble det i 2015 gjort en overordnet vurdering av tilstandsgrad på kulturmiljøet. 182 bygninger ble tatt med i vurderingen. Enkelte mindre, nyere uthus var ikke gjenstand for vurdering. Vurderingen fra 2015 viste at 94 bygninger hadde TG 1, 71 bygninger TG 2 og 17 bygninger hadde TG 3. Fra høsten 2016 har det blitt satt i gang en mer detaljert tilstandsregistrering av bygningene i Skudeneshavn. Per 8.2.2017 er ca. 30% av bygningsmassen tilstandsregistrert, dette tilsvarer rundt 80 bygninger hvorav 50 har TG1, 26 har TG2 og 4 har TG3.

Utover disse bygningene og basert på intervjuer med fylkeskommunen, kommunen og Riksantikvaren er det grunn til å si at kulturmiljøet har overordnet god tilstand der det er få bygg der det kreves store prosjekter for istandsetting, men der de fleste byggene har god tilstand som har blitt forbedret de siste årene. Riksantikvaren har samlet gitt tilskudd på kr. 6 175 000 til tiltak i Skudeneshavn siden 2014.

I utgangspunktet er det kun tiltak i TG 2 og TG 3 som gir mulighet for å få tilskudd.³ Det kan bety enten TG 2 eller TG 3 for bygningen som helhet, eller på den delen av bygningen tilskuddet gjelder. Miljøer med flere bygg med TG 2 og TG 3 vil kunne generere høyere administrasjonskostnader og større tilskudsbehov enn i miljøer med overvekt TG 0 og 1.

2.1.2. Berørte aktører som følge av en kulturmiljøfredning av Skudeneshavn

Det er flere berørte og aktører som følge av en kulturmiljøfredning av Skudeneshavn. Disse kan være både enkeltpersoner og grupper. Private eller offentlige aktører som eier eller drifter bygningene som omfattes av

² Det er noe inkonsistens i antall bygninger og bygg ettersom noen bygninger registreres som ett bygg selv om det er flere bygninger som inngår i bygningsmassen, og vice versa.

³ Vedtak om tilskudd i kulturmiljøer gis etter kml §17: Departementet kan gi eier eller bruker tilskudd til vedlikehold, eller til endringer godkjent av vedkommende myndighet etter loven her. Dette er en «kan-bestemmelse». Dette i motsetning til tilskudd til «vanlige» fredete hus (fredet etter kml §15/19). Her er det «skal-regel»: Blir det satt vilkår for dispensasjonen som fordyrer arbeidet, skal eier eller bruker få helt eller delvis vederlag for denne utgiftøkningen.

fredningen, blir direkte berørt. Disse aktørene blir påvirket av dagens vernebestemmelser, og vil bli påvirket av den endelige fredningen.

Næringsinteresser har høyest konsentrasjon i sentrum Havn (sone B). I Gamle Skudeneshavn (sone A) ligger flere overnattingssteder og serveringssteder. I sone A ligger det både helårsboliger og ferieboliger, men også her er flere av bygningene brukt til næringsvirksomhet.

Ansatte i kommunen og fylkeskommunen kan bli delegert forvaltningsansvar over fredningsbestemmelsene i kulturmiljøet, som medfører at de må bruke tid på saksbehandling og tilsynsoppgaver. Men uavhengig av om kulturmiljøet er fredet sitter likevel kommunen og fylkeskommunen som forvaltere av kulturminner og kulturmiljø i henhold til Plan og bygningsloven. Karmøy kommune har utarbeidet en kulturminneplan som per i dag følges i kommuneplaner og reguleringsplaner. Det er også kommunen som mottar byggesøknader uavhengig av om bygget er et kulturminne eller ikke, eller om det inngår i et fredet kulturmiljø eller ikke.

I tillegg vil hele befolkningen som benytter seg av Skudeneshavns sentrumsfunksjoner bli indirekte berørt. Grovt sett kan vi si at dette inkluderer alle bosatte på Karmøy. Også tilreisende til Skudeneshavn fra andre deler av Norge eller utlandet kan bli indirekte berørt av en fredning.

Også private aktører i randsonen av fredningsområdet kan bli berørt, dersom fredningen påvirker aktivitet i sentrum eller om deres bolig er direkte tilgrensende til kulturmiljøet. Dette kan spesielt gjelde handels- og reiselivsnæringen i forbindelse med endring av bruk av sentrum for slike funksjoner, og bygg- og anleggsnæring som kan oppleve endret omfang av byggeprosjekter og nye krav.

Under følger nøkkeltall om de berørte:

Direkte berørte:

- **Innbyggere:** Cirka 125 av byggene i fredningsområdet er privatboliger, ifølge en oversikt Karmøy kommune laget i 2017. I grunnkretsen «Skudeneshavn» (et område som omtrent overlapper med fredningsområdet) i SSBs befolkningsstatistikk er det registrert rundt 800 personer med bostedsadresse.
- **Tilreisende:** En stor del av byggene registrert som privatboliger benyttes som fritidsboliger, eierne er hovedsakelig fra Stavanger og omegn.
- **Næringslivet:** 65 av byggene i fredningsområdet er registrert med virksomhet, ifølge en oversikt Karmøy kommune laget i 2017. Virksomheten inkluderer alt fra kulturhus til forretningsbygg. Handel og reiseliv er dominerende, med 22 handelsforetak og cirka 10 reiselivsforetak (overnatting, servering og opplevelser).
- **Lokal, regional og statlig forvaltningsmyndighet**

Indirekte berørte:

- **Innbyggere:** Cirka 2800 øvrige innbyggere⁴ på sydspissen av Karmøy benytter seg av sentrumsfunksjoner i Skudeneshavn
- **Tilreisende:** Cirka 80 000 turister i løpet av et år

⁴ Innbyggertall er summen av grunnkretsene Syre, Breidablikk, Hålandshøgda, Vågen/Varden, Vigevågen, Vik, Falnes, Hillestad og Hovdastad

- **Næringsliv:** Omtrent 200 aktive foretak registrert i Skudeneshavn totalt, 12-1300 ansatte. Cirka halvparten av disse er i randsonen av fredningsområdet. Maritime tjenester ved Solstad shipping største næring.

2.1.3. Forskjellen mellom fredningsvedtaket og referansebanen i analyseperioden

I henhold til DFØ (2014) skal analyseperioden for et regelverkstiltak starte i det man begynner å utarbeide det nye regelverket. I tilfellet med kulturmiljøfredningen av Skudeneshavn startet prosessen med tilhørende kostnadsvirkninger sent i 2014. Regulering og praksis i 2014 da prosessen ble satt i gang er nokså lik dagens regulering i 2018. I figur 2-5 vises analyseperioden for kostnadsvirkningene som følge av en kulturmiljøfredning av Skudeneshavn, der kostnadene forbundet med fredningsprosessen og forvaltningen av kulturmiljøet etter fredningsvedtaket skal identifiseres og synliggjøres til forskjell fra referansebanen som er en videreføring av dagens situasjon.

Figur 2-5. Analyseperiode for kostnadsberegningene

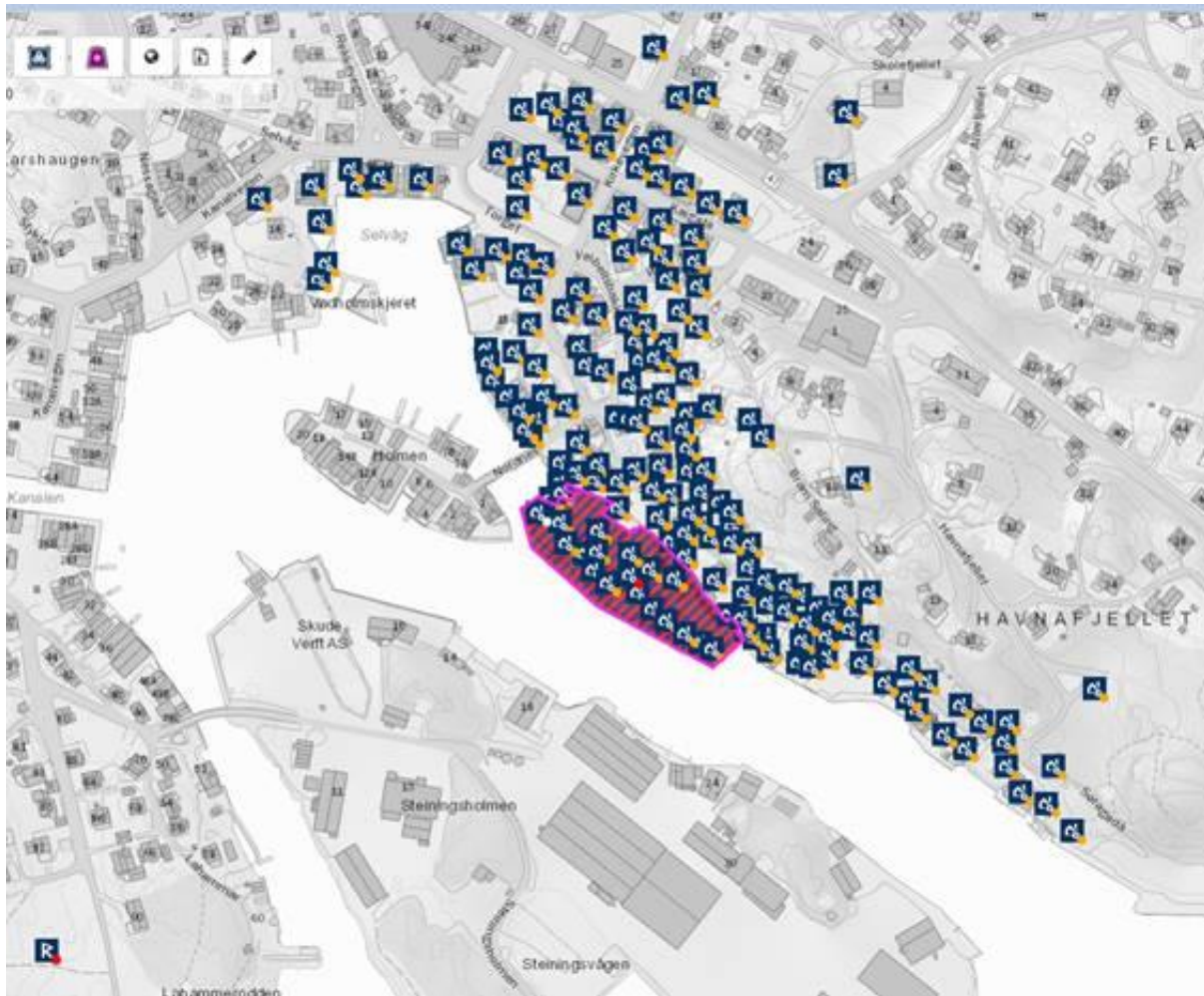


Skudeneshavn har allerede et strengt bevaringsregime under de kommunale planbestemmelsene, spesielt i fredningsområdets sone A. I følge kommunen var det allerede før fredningsprosessen ble satt i gang mye utrednings- og søknadsarbeid i forbindelse med bygge- og restaureringssaker, både i sone A og sone B. Basert på informasjon fra aktører i fylkeskommunen og i kommunen kan dette komme av en intern justis der man særlig i Gamle Skudeneshavn er bevisst på at området er verneverdig, og man er «redd for å gjøre feil» ved å ikke følge byggeskikkreglene. Fredningen innebærer likevel et relativt strengere regelverk for sone B til sammenligning med referansebanen, men så godt som ingen endring i sone A. Likevel åpner fredningen for sone B både for riving og nybygg, den setter heller ikke grenser for byggehøyder, bare tilpasning. Reguleringsplanen for sone A har derimot strenge grenser for byggehøyder. Fredningen er lagt opp til at man faktisk kan fortette og utvikle gjennom nye reguleringer. Fredningen legger heller ikke opp til hva bygningene kan brukes til, noe dagens regulering gjør. Det er derfor liten grunn til å tro at det vil være stor endring.

Gitt at man kan fremskrive begge bevaringsregimene 40 år frem i tid er kan det grovt sett være de berørte i Sone B som vil oppleve en reell forskjell i regelverk mellom referansebane og tiltaksbane. Vern etter plan- og bygningsloven kan i prinsippet endres med nye areal/reguleringsplaner, men det er lite sannsynlig at det vil skje i bysentrum i Skudeneshavn, der kulturmiljøet er etablert. Berørte i sone A og lokal forvaltningsmyndighet vil oppleve noen endringer i praksis som for noen disse aktørene kan generere en merkostnad.

Figur 2-6 viser alle bygningene som er markert med «fredningssak pågår» og inkluderer både sone A og sone B.

Figur 2-6 - Kart over fredningsområdet. Kilde: Utsnitt fra, Riksantikvarens database Askeladden



2.2. Identifisering og kategorisering av kostnadsvirkninger

I dette steget identifiseres og kategoriseres kostnadsvirkningene, og de beskrives kvalitativt. Med kostnadsvirkninger menes all bruk av ressurser som følger av tiltaket. I forrige avsnitt identifiserte vi de berørte gruppene, og i dette steget ser vi på hvilke virkninger med tilhørende kostnader disse gruppene berøres av. Kostnadene påløper både i forbindelse med utarbeiding av vedtaket og i forvaltningsfasen.

Vi gjengir i tabellen under de sentrale kostnadselementene som må vurderes i forbindelse med en kulturmiljøfredningssak. Kostnadstypene er generelle, men de involverte aktørene kan variere fra sak til sak, og er spesifisert for Skudeneshavn. I neste delkapittel redegjør vi for den konkrete ressursbruken for de ulike kostnadsvirkningene i Skudeneshavn.

Vi kategoriserer kun kostnader for dem som er direkte berørt, det vil si regulator/forvaltningsmyndighet og de ulike aktørene som befinner seg innenfor verneområdet. Eventuelle kostnadsvirkninger for aktørene i randsonen og tilreisende kan ikke antas å være vesentlige⁵. Årsaken til det for Skudeneshavns tilfelle er at det ikke legges

⁵ Her kan derimot nyttevirkninger være relevante, men det kommer vi tilbake til i et senere kapittel.

noen begrensninger som medfører kostnadsvirkninger for aktørene i randsonen og det er heller ikke grunn til å anta at tilreisende vil få heftelser i tiltaksbanen til sammenligning med referansebanen.

Ulike kostnadsvirkninger med tilhørende beskrivelser gis i tabell 2-2.

Tabell 2-2 - Oversikt over kostnadstyper i forbindelse med utarbeiding og forvaltning av fredningssak, og involverte aktører i Skudeneshavn.

Kostnadsvirkning	Generell beskrivelse	Involverte aktører i Skudeneshavn	Fase, i fredningsprosessen eller etter fredning?	Opptreter kostnaden både i referansebanen og ved fredning?
Berørte i fredningsområdet				
Kostnader ved å etterleve regelverk	For å etterleve regelverk må de berørte bruke tid på å sette seg inn i gjeldende regelverk.	Næringsliv, offentlig virksomhet, organisasjoner og privatpersoner som holder til i fredningsområdet	Før og etter fredning	Ja, området er regulert i både tiltaks- og referansebanen
Restriksjoner på utvidet virksomhet	Både regulering og fredning kan legge strengere restriksjoner på utforming og utviding av bygningene, slik at virksomhetene kan oppleve mindre mulighet til å ekspandere. Privatpersoner har mindre mulighet til å utvide bygg på eiendommene sine.	Næringsliv, offentlig virksomhet, organisasjoner og privatpersoner som holder til i fredningsområdet	Før og etter fredning	Ja, området er regulert i både tiltaks- og referansebanen
Investering i vedlikehold og restaurering	Merkostnadene ⁶ til vedlikehold og restaurering som følge av reguleringer. Merkostnaden søkes dekket av offentlige tilskuddsgivere, men privatpersonen kan også ha merkostnader. Herunder ligger også tid brukt på å utarbeide søknader om tilskudd.	Næringsliv, offentlig virksomhet, organisasjoner og privatpersoner som holder til i fredningsområdet	Før og etter fredning	Ja, området er regulert i både tiltaks- og referansebanen. Det er mulighet for å søke om tilskudd i både tiltaks- og referansebanen
Administrative kostnader	Det kan være krav til de private aktørene om dokumentasjon og rapportering til myndighetene etter utført vedlikehold/restaureringsarbeid.	Næringsliv, offentlig virksomhet, organisasjoner og privatpersoner som holder til i fredningsområdet	Før og etter fredning	Ja, området er regulert i både tiltaks- og referansebanen
Myndigheter/offentlige aktører				
Utforming av fredningssaken	Utforming av fredningssaken involverer innsats fra både lokale, regionale og nasjonale myndigheter. Utforming involverer avgrensning og definisjoner av kulturområdet, bestemmelser for å ivareta kulturmiljøet og prosess for å forankre blant interessegrupper, og formulering av forskrift og	Klima og miljødepartementet, Riksantikvaren, Fylkeskommune, Kommune	Før fredning	Nei, kun ved et fredningsvedtak

⁶ Merkostnadene refererer her til de kostnadene som går utover ordinært vedlikehold som man likevel ville gjennomført på egen bolig eller bygning i privat eie. Det vil si at det ikke er relevant å inkludere vedlikeholds- eller istandsettingskostnader som aktøren likevel ville gjennomført. Men, dersom det medfører en merkostnad som privatpersonen må dekke i istandsettingsarbeidet som følge av reguleringer enten i referansebanen eller ved en fredning skal dette inkluderes.

forvaltningsplan. Riksantikvaren vil være involvert, i tillegg til representanter fra fylkeskommunene og kommunene. Klima og miljødepartementet vil behandle fredningsforslaget og formelt fatte vedtak.

Forvaltningskostnader	Etter vedtaket er fattet må myndighetene sørge for informasjonsspredning og oppfølging av vedtaket mot befolkningen. Dette inkluderer både å svare på henvendelser og å drive oppsøkende virksomhet mot de berørte. Samtidig må den sentrale myndigheten (Riksantikvaren) følge opp henvendelser fra fylkeskommunen.	Rogaland Fylkeskommune/ Kommuneantikvar på Karmøy (Ansvar delegeres av Riksantikvaren)	Før og etter fredning	Ja, området er regulert i både tiltaks- og referansebanen. Det vil også kreve informasjon om annen regulering av kulturmiljøet
Kontroll og tilsyn	Det er vanlig å gjennomføre kontroll og tilsyn ved byggene for å sjekke at reglene følges. Dette ansvaret er som hovedregel lagt til Fylkeskommunen.	Rogaland Fylkeskommune /Karmøy Kommune (Ansvar delegeres av Riksantikvaren)	Før og etter fredning	Ja, området er regulert i både tiltaks- og referansebanen. Uavhengig av regulering vil det kreves tilsyn
Saksbehandling	Saker om byggetillatelse og dispensasjon etter kulturminneloven, saker om tilskudd, og klagesaker innen begge må behandles av ansatte i forvaltningen.	Rogaland Fylkeskommune (Ansvar delegeres av Riksantikvaren)	Før og etter fredning	Ja, området er regulert i både tiltaks- og referansebanen. Uavhengig av regulering vil det være saksbehandling
Administrative kostnader	Dokumentasjon og rapportering fra lokale myndigheter til Riksantikvaren	Rogaland Fylkeskommune/Karmøy kommune v/Kommuneantikvaren (Ansvar delegeres av Riksantikvaren)	Før og etter fredning	Ja, området er regulert i både tiltaks- og referansebanen. Uavhengig av regulering vil det være saksbehandling
Midler til lokale fagmiljøer	Myndighetene kan måtte hyre inn lokale fageksperter for å fastslå historiske standarder og materialkrav.	Riksantikvaren	Før og etter fredning	
Tilskudd til restaurering og istandsetting	Tilskuddsmidlene som betales ut til vedlikehold og restaurering	Fylkeskommunen, med midler fra Riksantikvaren	Før og etter fredning	Nei, Riksantikvaren vil hovedsakelig tildele tilskudd i fredningsprosessen og etter fredningsvedtaket
Tilskudd til restaurering og istandsetting	Tilskuddsmidlene som betales ut til vedlikehold og restaurering	Kulturminnefondet og andre tilskuddsgivere	Før fredning	Nei, Kulturminnefondet og andre vil hovedsakelig tildele tilskudd til kulturminner som ikke inngår i et fredet kulturmiljø og dermed kan

Skattefinansierings- kostnad	Følger alt som finansieres over offentlige budsjetter	Staten	Før og etter fredning	og	Ja, det vil være fordelingsvirkning som kostnaden	motta andre tilskudd.	vil kun en hvem bærer
---------------------------------	---	--------	-----------------------	----	---	-----------------------	-----------------------

2.3. Tallfesting og verdsetting av kostnadsvirkninger

I det tidligere steget har de berørte aktørene som blir påvirket av kulturmiljøfredningen blitt identifisert, og tilhørende kostnader er kategorisert og beskrevet. I dette steget tallfester, verdsetter og beskriver vi kostnadenes størrelse i Skudeneshavn, så langt det lar seg gjøre over hele analyseperioden.

I Finansdepartements rundskriv R-109/2014 (Finansdepartementet 2014) fremgår det at nytte- og kostnadsvirkninger skal verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig. Videre fremgår det av rundskrivet at markedspriser skal benyttes så langt som mulig. Rundskrivet gir også føringer for realprisjusteringer, skattekostnad og ikke-prissatte virkninger. I de følgende avsnittene oppsummerer vi størrelsen av kostnadene så langt i fredningsprosessen, og forventede kostnader i løpet av analyseperioden.

For hver enkelt kostnadsvirkning sammenstiller vi kostnadene som har påløpt under fredningsprosessen eller som er forventet i forvaltningsfasen etter fredningsvedtaket er fattet. Som vi ser fra tabell 2-1 er det mange av kostnadene som er forventet å påløpe i både referansebane og tiltaksbane, ettersom vernet i andre bevaringsregimer og etter plan- og bygningsloven allerede er strengt for Skudeneshavn. I det følgende er ambisjonen å belyse merkostnadene ved fredningsregimet relativt til eksisterende vern under plan- og bygningsloven. Det vil si de kostnadene som direkte kan tilbakeføres til fredningsvedtaket.

I det følgende beskriver vi både prissatte og ikke-prissatte virkninger. Noen av kostnadsvirkningene er ikke prissatte, men beskrives kvalitativt fordi det ikke foreligger godt nok grunnlagsmateriale for å prissette dem. Vi følger samme oppsett som i forrige steg der vi først prissetter og vurderer størrelsen på kostnadsvirkningene for aktører i privat sektor/berørte i fredningsområdet, deretter for myndigheter/offentlige aktører. Vi presiserer også periodiseringen av kostnaden (årlig, totalt over hele analyseperioden osv.) og når kostnaden opptrer, om den opptrer som følge av fredningsprosessen eller som følge av fredningsvedtaket.

2.3.1. Aktører i privat sektor/berørte i fredningsområdet

Kostnadsvirkninger som følge av å etterleve regelverk

Det er flere kostnader som følger av endringer i reguleringer følger av at området fredes etter kulturminneloven §20 og det å sette seg inn i nye regelverk.

Kulturminnefaglige hensyn for å opprettholde helheten av kulturmiljøet begynner i praksis å gjelde idet Riksantikvaren har foreslått en fredning, slik at kostnadene påløper både under fredningsprosessen og i forvaltningsfasen.

For å vurdere hvor mye tid de berørte må bruke for å sette seg inn i og forstå nytt regelverk, har vi forsøkt å kartlegge hvor mye mer personlig kontakt med kommunen fredningssaken genererer. Kommunene har både åpent kontor for rådgivning og arrangerer folkemøter i samarbeid med Riksantikvaren og Fylkeskommunen. Man

observerer at de berørte bruker tid mens de er på møtene/samlingene, og det er sannsynlig at de har brukt noe tid også i for- og etterkant.

Etter at fredningsprosessen ble initiert i 2014 har ikke kommunen opplevd å få flere henvendelser fra publikum enn det de hadde tidligere fra sone A, som allerede før fredningsprosessen ble initiert var underlagt strengt vern og streng dispensasjonspraksis. Men fra berørte i Sone B har kommunen opplevd å få noen flere henvendelser enn tidligere som følge av fredningsprosessen. Kommunen anslår at det kan være snakk om rundt fem ekstra henvendelser i løpet av ett år. Basert på erfaringstall fra Skudeneshavn kan kommunen/rådgiver i gjennomsnitt bruke ca. 15 timer på en slik henvendelse, som kan inkludere innledende møte, befaringer, oppfølging med byggesaksbehandlere osv. Vi antar omtrent samme tidsbruk for privatpersonen som mottar rådgivning. I tillegg til de som tar kontakt med kommunen, er det sannsynlig at en del berørte gjør undersøkelser på egenhånd. Vi antar at dette gjelder en tredjedel av de berørte, og legger derfor på et påslag på 50 prosent ekstra tid.

Folkemøter er en del av fredningsprosessen, for å informere og oppmuntre berørte til å istandsette kulturmiljøet. I Skudeneshavn har det vært 3 folkemøter i løpet av de 5 årene⁷ fredningsprosessen har pågått (første folkemøte i 2014), med varighet 2 timer og med rundt 100 deltakere hver gang.

Tidsbruken til de berørte personene har en alternativkostnad i form av at de alternativt kunne hatt fri eller drevet med betalt arbeid. Ettersom folkemøtene har blitt avholdt på kvelden utenfor arbeidstid, og både privatpersoner og næringsdrivende trolig vil måtte bruke fritiden sin på å sette seg inn i regelverk og søke antar vi at alternativet er fritid. Persontimene verdsettes derfor med nettolønn per time, som er cirka 265 kr i Karmøy kommune (se Boks 2-1). Beregningene nedenfor illustrerer årlige kostnader ved å etterleve regelverk for de berørte i løpet av fredningsprosessen:⁸

- Antall personhenvendelser personlig rådgivning x 15 timer/rådgivning x 150 % x 265 kr/personetime = Kostnadsvirkning av personlige utredninger
- Antall folkemøter/5 år x 2 persontimer/folkemøte x 100 deltakere x 265 kr/personetime = Kostnadsvirkning av deltakelse på møter

Folkemøtene arrangeres som hovedregel kun i fredningsprosessen, slik at kostandene til disse faller bort etter fredningsvedtaket er fattet. Kommunen forventer dog at det fremover vil være tilsvarende ekstra aktivitet med personlig rådgivning fra berørte i Sone B, slik at kostnaden med ekstra personlige henvendelser vil påløpe hvert år i analyseperioden⁹. Tabell 2-3 viser ressursbruk forbundet med å etterleve regelverk basert på antall forventede henvendelser basert på samtaler med fylkeskommune og kommune.

⁷ Årene som inkluderes er 2014, 2015, 2016, 2017 og 2018. Det vil si fem år.

⁸ 150 % i regnestykket er et påslag for å få med at 1/3 av de berørte gjør alt arbeid på egenhånd

⁹ Det er mulig at tidsbruk til å etterleve regelverk vil reduseres over tid, ettersom de berørte er kjent med reglene og vet hvordan de skal søke. Man bør se til erfaringer med andre kulturmiljø for å se hvordan mengden henvendelser utvikler seg over tid.

Tabell 2-3 Ressursbruk forbundet med å etterleve regelverk for aktører i privat sektor/berørte i fredningsområdet. Alle kostnader er rapportert til forskjell fra referansebanen. Verdi per år er oppgitt i 2018-kroner, og avrundet til nærmeste 1000 kr

	Antall persontimer	Verdi
Folkemøter, henvendelser for rådgivning som følge av fredningsprosessen	120 årlig folkemøte 113 årlig ifbm. rådgivning	Kr 61 600 kr gjennomsnittlig per år
Rådgivning som følge av fredningsvedtaket	113 årlig ifbm. rådgivning	Kr 29 800 per første år etter fredningsvedtaket

Utover disse kostnadsvirkningene kan det også være andre kostnader for private aktører ved at de opplever det å sette seg inn i fredningsregelverket som en byrde. Dette kan oppleves som en byrde til tross for at man også må sette seg inn i andre type regelverk for byggesaker eller istandsettelse av bolig. Denne virkningen er ikke prissatt, men kan *oppleves* som en negativ konsekvens av fredningsvedtaket eller fredningsprosessen. Basert på samtaler med aktører i og rundt Skudeneshavn ser det ikke ut til at det har vært sterk motvilje mot fredningsvedtaket i Skudeneshavn. Dette støttes også av høringsinnspill, som etter høring nr. to hadde stor overvekt av positive merknader.

Kostnadsvirkninger som følge av (forhindret) omlegging av næringsvirksomhet eller tidligere bruk av bygg

Fredningen vil ikke kreve endring av nåværende bruk av byggene. Restriksjonene på utforming av eiendommene kan legge begrensninger på utvidelse av virksomhet som vil kreve utbygging. I sone B er det imidlertid presisert at fredningen ikke skal være til hinder for næringsvirksomhet.

Det har i løpet av de siste årene vært streng regulering av sone A i Skudeneshavn sentrum under hensynssone bevaring, og det har ikke vært tradisjon for liberal praksis med dispensasjon fra gjeldende regelverk. Derimot har det før fredningsprosessen ble igangsatt vært mindre streng regulering for bygningene som inngår i sone B og mindre streng oppfølging av reglene for dispensasjon. Det vil si at i referansebanen er det svakere regulering av dette området.

Basert på samtaler med andre kulturmiljø som er fredet er det liten grunn til å tro at fredningen vil påvirke bruk av byggene i dag eller har gjort det i fredningsprosessen, og at myndighetene er fleksible til å finne løsninger som tilrettelegger for næringsvirksomhet innenfor de reguleringer som er. Fredning vil derfor ikke endre utnyttelsesmulighetene i området ettersom et byggeforbud i dag allerede gjelder i området, men muligheten til dispensasjon vil ytterligere innskjerpes med en fredning. I utgangspunktet kan man ikke få dispensasjon fra et forbud. Vi antar derfor at differansen i denne kostnadsvirkningen mellom referansebanen og i fredningsprosessen og etter et fredningsvedtak er null eller svært liten ettersom den kun gjelder for 39 bygg som inngår i sone B og kan bli påvirket til forskjell fra referansebanen.

I analyseperioden fremover kan det representere en ubeleilighet for de berørte, men den er vanskelig å tallfeste i kroner. Denne kan eksempelvis bestå av negative holdninger til fredningsprosessen eller fredningen som gjør at det oppleves som tungvint å finne løsninger som tilpasser seg reguleringsregimet, til tross for at det er liten forskjell mellom reguleringen i referansebanen og i tiltaksbanen.

Tabell 2-4 oppsummerer kostnadsvirkninger forbundet med restriksjoner på bruk av bygg.

Tabell 2-4 Kostnadsvirkninger for private aktører forbundet med restriksjoner på bruk av bygg. Alle kostnader er rapportert til forskjell fra referansebanen.

	Verdi
Merkostnader i forbindelse med mulig forhindret omlegging av næringsvirksomhet eller bruk av bygg, fredningsprosess	Ingen endring fra referansebanen
Merkostnader i forbindelse med mulig forhindret omlegging av næringsvirksomhet eller bruk av bygg, etter fredningsvedtak	Kan oppleves ubeleilig men kan ikke verdsettes i kroner og øre

Kostnadsvirkninger som følge av investeringer i vedlikehold og restaurering av private bygg grunnet kulturmiljøfredningen

Eiere av boliger og bygg har ansvar for utbedring og vedlikehold av egen eiendom, også når det er bevaringsverdige bygg. Det kan gis pålegg om å utbedre bevaringsverdige bygg i privat eie etter plan- og bygningsloven før fredningen og etter både kulturminneloven og plan- og bygningsloven etter fredningen. Men, det er ikke tradisjon for at det pålegges større arbeider uten at det samtidig ytes tilskudd til dette og det er svært sjelden denne hjemmelen benyttes.

Kostnaden den private eieren har forbundet med generelt vedlikehold av boligen er en kostnad som en eier av et bygg likevel ville hatt uavhengig av om bygget er et bevaringsverdig bygg eller ikke, og uavhengig av bevaringsregime. Dette er derfor ikke en kostnadsvirkning som følge av kulturmiljøfredningen eller fredningsprosessen.

Det kan likevel være at vedlikehold og restaurering av byggene kan medføre en merkostnad ettersom det blir en økt forventning om at de må istandsettes i henhold til tradisjon som følge av at byggene inngår i et fredet miljø og at dette medfører antikvariske merkostnader. Denne merkostnaden bidrar til at bygget blir istandsatt i henhold til tradisjon og dermed bidrar til å øke samfunnsnyttene ved at kulturmiljøet fremstår som intakt og følger tradisjon. Ettersom dette er et kollektivt gode er denne merkostnaden i teorien noe som kan dekkes av staten i form av tilskudd. Likevel vil ikke alltid disse tilskuddene dekke hele merkostnaden, og den private aktøren kan måtte bære noe av merkostnaden selv.

I et prosjekt gjennomført av Menon (2017) der alle Kulturminnefondets tilskudd gitt fra 2005 til 2016 ble gjennomgått og analysert ble det beregnet at for hver krone bevilget fra Kulturminnefondet bruker eieren 1,80 kroner.¹⁰ Av disse 1,80 kronene er det sannsynlig at en stor del av ville blitt brukt til ordinært vedlikehold av bygget uavhengig av hvilken regulering boligen er underlagt. Det er også viktig å huske på at disse 1,80 kronene kun er brukt av de som har fått tilslag på tilskuddssøknaden sin. Andre kan ha fått avslag og dermed måttet dekke merkostnaden selv eller gjennomført vedlikeholdet uten å ta hensyn til tradisjon.

¹⁰ Tilskudd fra Kulturminnefondet i perioden 2003-2016 (ca. 570 millioner kroner) utgjør 29 prosent av totalt budsjett (ca. 1990 millioner kroner) for kulturminneprosjektene som er gjennomført i denne perioden. Det betyr at én krone bevilget fra Kulturminnefondet fører til at det brukes 3,50 kroner totalt til å sette i stand kulturminnet. Et annet interessant forholdstall er forholdet mellom tilskudd fra Kulturminnefondet og andres bruk på kulturminneprosjektet. Ved igjen å ta utgangspunkt i tilskudd fra Kulturminnefondet (570 millioner kroner) i samme periode og deretter se på hvor mye som er brukt av andre på de samme kulturminnene, finner vi at forholdstallet er 2,5. Det vil si at én krone i tilskudd fra Kulturminnefondet gjør at andre (det vil si eieren og andre tilskuddsgivere) bruker gjennomsnittlig 2,50 kroner på samme kulturminneprosjekt. Eierne står for den desidert største delen; for hver krone fra Kulturminnefondet bruker de 1,80 kroner. For de prosjektene som får tilskudd fra flere enn Kulturminnefondet, er støtte gjennom SMIL-midler, UNI-stiftelsen og fylkeskommuner vanligst.

Eiere av bevaringsverdige bygg kan søke om tilskudd for å dekke den antikvariske merkostnaden hos aktører som eksempelvis Kulturminnefondet i referansebanen. I tillegg er Skudeneshavn definert som kystkultur, noe som også gjør at det kan søkes midler fra Riksantikvaren i referansebanen ettersom bevaringsverdig kystkultur er et prioritert område. Dersom bygget inngår i et fredet kulturmiljø eller et kulturmiljø som er i en fredningsprosess kan eieren også søke om tilskudd hos Riksantikvaren via fylkeskommunen. Begge aktørene er offentlige tilskuddsgivere som får bevilgninger over statsbudsjettet. Basert på samtaler med aktører i kulturmiljø som tidligere har blitt fredet er det grunn til å tro at det er relativt bedre sannsynlighet for å få tilslag på tilskuddssøknaden dersom bygget inngår i et kulturmiljø som er i en fredningsprosess eller om det inngår i et fredet kulturmiljø. Eksempelvis gir Riksantikvaren midler til fredet kulturminne og kulturminne som er i fredningsprosess, mens Kulturminnefondet gir midler til ikke-fredede kulturminner. For den private aktøren kan dette derfor bety at fredningsprosessen og fredningsvedtaket kan bidra til økte tilskudd for å dekke merkostnaden til forskjell fra referansebanen og dermed redusere de private kostnadsvirkningene for den private eieren av bygget som inngår i det fredede kulturmiljøet.

Samtidig kan det være slik at eieren av det bevaringsverdige bygget, i fravær av en fredningsprosess eller et fredningsvedtak, ikke ønsker å istandsette i henhold til tradisjon. På den måten kan fredningsprosessen eller -vedtaket bidra til økte kostnader forbundet med istandsettingen. Aktører vi har snakket med i Skudeneshavn, Levanger og i andre allerede fredede kulturmiljø mener også at kostnadene forbundet med restaurering kan øke. Disse aktørene inkluderer representanter fra kommunen, fylkeskommunen og Riksantikvaren, i tillegg til samme type aktører i Sogndalstrand.

Merkostnaden skal dekkes helt eller delvis ved offentlige tilskudd. Fra Klima- og Miljødirektoratets rundskriv T-1/17 «Tilskuddsordninger for 2018» står det under kapittel 2.4. Tilskudd til fredede kulturminner i privat eie, kulturmiljø, og kulturlandskap (kap. 1429 post 71) at:

Tilskot gis til heil eller delvis dekking av meirutgifter i samband med istandsetjing, vedlikehald og skjøtsel i tråd med fredingsføremålet. [...]

Tilskot til viktige sikrings- og istandsettingstiltak blir tildelt etter følgjande prioriteringar: Tiltak som stansar og hindrar ytterlegare forfall, mellombels sikring og tiltak som sikrar bygningar og anlegg det finst få av. I arbeidet med kystkulturen skal det leggjast til rette for at kulturminne og kulturlandskap kan medverke til å skape attraktive lokalsamfunn. Tilskot til verdifulle kulturmiljø og landskap skal primært tildelast tiltak som er forankra i forvaltnings- og skjøtelsesplanar.

Og at:

Bruk av tradisjonelle materialar, teknikkar og handverk og opplæring og kunnskapsoppbygging er også viktige grunnar for tildeling av tilskot.

Det vil si at når Riksantikvaren, gjennom fylkeskommunen, dekker merkostnaden helt eller delvis for fredede bygg i privat eie, kan denne kostnadsvirkningen for private aktører som følge av kulturminnefredningen være null ettersom den addisjonale kostnaden dekkes av det offentlige, og at sannsynligheten for å få tilslag på tilskuddssøknader øker under en fredningsprosess eller ved et fredningsvedtak.¹¹ Den følgende tabellen 2-5 viser

¹¹ Likevel er det begrensede midler, noe som gjør at tilskudd prioriteres til de byggene der det er størst behov. Hovedsakelig skal det prioriteres midler til bygninger med tilstandsgrad 2 eller 3. Det betyr likevel ikke at ikke bygninger med tilstandsgrad 1 kan få innvilget tilskudd. Det foreligger per i dag ingen registrering av tilstandsgraden av de ulike byggene som inngår i kulturmiljøet i Skudeneshavn. Det er derfor vanskelig å si noe om forventningen til fremtidige tilskudd basert på tilstandsgrad og krav til vedlikehold.

kostnadsvirkninger for private aktører forbundet med istandsetting, restaurering og vedlikehold grunnet kulturmiljøfredningen.

Tabell 2-5 Kostnadsvirkninger for private aktører forbundet med istandsetting, restaurering og vedlikehold som følge av kulturmiljøfredningen. Alle kostnader er rapportert til forskjell fra referansebanen.

	Verdi
Merkostnader i forbindelse med istandsetting, restaurering og vedlikehold som følge av kulturmiljøfredningen	Ingen endring fra referansebanen

Som vi kan se i tabellen er det forventet at det ikke blir noen endring for private aktører som følge av kulturmiljøfredningen. Dette til tross for at det forventes flere (i antall) bevarings-, istandsettings- og restaureringstiltak som følge av både fredningsprosess- og fredningsvedtak. Noe av denne økningen kan komme fra de 39 byggene som inngår i sone B der reguleringen som følge av fredningsprosessen og fredningsvedtaket er strengere sammenlignet med referansebanen. I sone A forventes det ikke like mange søknader etter fredningsvedtaket, siden flere av bygningene allerede er i god stand.

Men det er også forventet at det er mer sannsynlig at private eiere får dekket sine merkostnader gjennom tilskuddsordninger i tiltaksbanen enn i referansebanen. Dette kommer av prioriteringer og mindre konkurranse om midlene.

Noe av grunnen til at det er mer sannsynlig at den antikvariske merkostnaden utover ordinært vedlikehold dekkes for den private aktøren i tiltaksbanen fremfor referansebanen er for eksempel at Kulturminnefondet mottok 1241 søknader om i alt 340 millioner kroner fra hele landet for budsjettåret 2017 og rundt 100 millioner deles ut (Kulturminnefondet, 2018). For Rogaland fylkeskommune og for Skudeneshavn er det ikke like stor konkurranse. I tabell 2-6 under vises antall tilskuddssøknader i fredningsprosessen så langt og antall som har fått innvilget tilskudd.

Tabell 2-6 Antall tilskuddssøknader til fylkeskommunen fra 2015-2018 for kulturmiljøet Skudeneshavn

	Antall søknader	Totalt omsøkt	Avslag
2015	24	1 400 000 + 500 000 (ekstrabevilgninger fra Riksantikvaren)	2
2016	16	1 435 000 + 320 000 i forhåndstilsagn	3
2017	22	1 063 000+ 268 000 i tilleggsmidler (omdisponert fra eldre midler)	1
2018 (per mai 2018)	16	1 457 000	4

Ordlyden i rundskriv T-1/17 (Klima- og miljødepartementet 2018) med *helt eller delvis* dekking av merkostnader kan være vanskelig når vi diskuterer forventningsverdier likevel medføre usikkerhet for fremtidige kostnader for private aktører fordi *delvis dekking av merkostnader* kan tolkes ulikt. Fra ulike dokumenter fra ulike kommuner og fylkeskommuner heter det at de berørte kan få dekket inntil 70 prosent av merkostnadene ved gjennomføring av et tiltak på eiendommen sin. Det kan derfor være varierende hvor mye de private tilskuddssøkerne får dekket, til tross for at regelverket for tilskudd tillater full dekning av merkostnaden. Vi gjør vurderinger av denne forventningsverdien i usikkerhetsanalysene.

Kostnadsvirkninger som følge av administrasjon av blant annet søknader og tidsbruk ved rapportering til myndighetene

For privatpersoner kan det være ressurskrevende å skrive både bygge- og tilskuddssøknader, og å rapportere til myndighetene. Uavhengig av om bygget er bevaringsverdig eller ikke må man ofte skrive byggesøknader og rapportere. Det kan likevel være addisjonale kostnader som følge av et bestemmelse i fredningsprosessen eller som følge av et fredningsvedtak ved at regelverket er strengere og at det medfører ressurser brukt til tilskuddssøknader. Addisjonale kostnader er de merkostnadene som kan tilskrives fredningen, andre kostnader kan også løpe uten å være addisjonale. Det vil si at de ville forekommet uavhengig av fredningen eller fredningsprosessen.

For sone A vil det sannsynligvis ikke representere noen endring fra rapporteringskrav ved nåværende verneregime etter plan- og bygningsloven, som er relativt strengt. For sone B kan privatpersoner og aktører måtte bruke relativt mer tid på rapportering til sammenligning med referansebanen. De 39 byggene i sone B utgjør 19 prosent av kulturmiljøets bygninger. Tidsbruk i forbindelse med å utarbeide søknad går som regel sammen med rådgivning, og blir fanget opp i beregningen på «kostnad ved å etterleve regelverk». Videre rapportering står imidlertid de berørte som regel for selv. I løpet av fredningsprosessen 2014-2018 har det vært 22,4 saker per år i gjennomsnitt. Basert på erfaringer fra andre kulturmiljø forventer man 7,5 timer tidsbruk på rapportering per bygge/tilskuddssak. Tidsbruken verdsettes med alternativkostnaden for fritid på 265 kroner i timen. Beregningen av påløpt kostnad i løpet av et år blir som følger:

- $\text{Antall søknader/år} \times 19 \% \text{ (andel i sone B)} \times 7,5 \text{ rapportering/søknad} \times 265 \text{ kr/fritidstime} =$
Kostnadsvirkning forbundet med administrasjon og rapportering

Saksmengde etter fredningsvedtaket er fattet er forventet å øke noe, noe som vil øke de årlige kostandene tilsvarende.

I tabell 2-7 presenteres forventede kostnadsvirkninger som følge av administrasjon, eksempelvis søknader og tidsbruk ved rapportering til myndighetene.

Tabell 2-7 Kostnadsvirkninger forbundet med administrasjon, eksempelvis søknader og tidsbruk ved rapportering til myndighetene. Alle kostnader er rapportert som forskjell fra referansebanen og avrundet til nærmeste 1000 kr. I 2018-kroner

	Antall persontimer	Verdi
Administrasjon som følge av fredningsprosessen	32 timer gjennomsnittlig per år	8 000 kr gjennomsnittlig per år
Administrasjon som følge av kulturmiljøfredningen	51 timer gjennomsnittlig per år	13 000 kr gjennomsnittlig per år
Total		21 000 kr

2.3.2. Myndigheter/offentlige aktører

Kostnadsvirkninger som følge av utforming av kulturmiljøfredningen

Ansvar for utforming av vedtaket ligger i hovedsak hos Riksantikvaren, som har samarbeidet tett med Rogaland fylkeskommune og Karmøy kommune. Vedtaket må så behandles i Klima- og miljødepartementet, høres i

departementene, før et eventuelt vedtak ved Kongen i Statsråd. I forbindelse med utredningen har vi bedt ansatte i de ulike etatene estimere påløpt tidsbruk til utforming av vedtaket, som brukes til å beregne kostandene.

Tiden de ansatte i de ulike etatene bruker på forberedelser og saksbehandling av kulturmiljøfredning av Skudeneshavn kan alternativt brukes på andre arbeidsoppgaver. Tidsbruken verdsettes derfor med alternativkostnad for arbeid ved bruttoreallønn i offentlig sektor, som er omtrent 380 kroner per time (se boks 2-1). Kostnaden ved utforming av vedtaket blir derfor omtrent følgende per år:¹²

- Antall timer brukt til utforming av vedtaket x 380 kr/arbeidstime = Kostnadsvirkning forbundet med utforming av vedtaket per år

I tabell 2-8 under vises rapportert ressursbruk som har gått med til utforming av fredningsvedtaket fra involverte etater.

Tabell 2-8 Ressursbruk til utforming av fredningsvedtak rapportert fra involverte etater. Alle kostnader er rapportert som forskjell fra referansebanen og avrundet til nærmeste 1000 kr. I 2018-kroner

	Påløpt og forventet årlig ressursbruk	Antall persontimer	Verdi per år
Riksantikvaren	20,5 månedsverk samlet i perioden 2014-2018	Gjennomsnittlig 598 timer per år	Gjennomsnittlig 227 000 kr per år
Rogaland fylkeskommune	0,2 månedsverk samlet i perioden 2015-2018	Gjennomsnittlig 70 timer per år	Gjennomsnittlig 27 000 kr per år
Karmøy kommune	1,5 årsverk	Gjennomsnittlig 525 timer per år	Gjennomsnittlig 200 000 kr per år
Klima- og miljødepartementet	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt
Total			454 000 kr

Alle kostnadene i tabellen ovenfor er beregnet som forskjell fra referansebanen og har oppstått som følge av kulturmiljøfredningsprosessen.

Kostnadsvirkninger som følge av saksbehandling av bygge-/tilskuddssøknader og klager

Ressursbruk til saksbehandling av bygge/tilskuddssøknader påløper typisk allerede fra når fredningssaken er igangsatt av Riksantikvaren, og i Skudeneshavn har det blitt utført mange tiltak i løpet av fredningsprosessen.

Behandling av både byggesaker etter kulturminneloven og tilskuddssøknader er som regel Fylkeskommunens oppgave¹³. Ingen av byggene i Skudeneshavn er fredet etter kulturminneloven ennå, slik at alle byggesakene fredningen genererer er ekstraarbeid etter fredningen er vedtatt.

Prinsippene for å regne ut kostnadene bygge-, tilskudds og klagesøknader er som følger:

¹² I den videre analysen som gjennomføres i neste steg vil kostnadene periodiseres over år og bli diskontert etter når i prosessen de påløper. Beregningen nedenfor illustrerer likevel hvordan vi tenker verdsetting.

¹³ I Skudeneshavn vurderes det å delegere mer ansvar til kommunen når det gjelder behandling av byggesøknader. Saksbehandlerne i kommunens plan- og bygningsetat må allerede forholde seg til strenge vernebestemmelser for Sone A, og det vil være gunstig å vurdere plan- og bygg og kulturmiljø-bestemmelsene samlet. Siden dette ikke er bestemt, tas det ikke med i analysen.

- Antall saker x gjennomsnittlig saksbehandlingstid x 380 kr/arbeidstime = Kostnadsvirkning som følge av saksbehandling

Her er alle beregningene gjort til forskjell fra referansebanen der alle byggesakene behandles etter plan- og bygningsloven.

Tabell 2-9 viser antall av de ulike sakene, saksbehandlingstid hos myndighetene og tilhørende verdi av kostnadsvirkningen. Alle kostnadene vises både som hva som er forventet før fredning og hva som er forventet etter fredningsvedtaket.

Tabell 2-9 Forventet årlig ressursbruk som følge av saksbehandling av bygge-/tilskuddssøknader. Alle kostnader er rapportert som forskjell fra referansebanen og avrundet til nærmeste 1000 kr. I 2018-kroner

Antall saker og ressursbruk påløpt årlig i fredningsprosess, og forventning framover		Antall persontimer	Verdi per år
Riksantikvaren	<ul style="list-style-type: none"> • Mottar samlet tilskuddsvurdering fra Fylkeskommunen. (Bruker 1,5 ukeverk på å behandle dette) 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 timer gjennomsnittlig per år i fredningsprosess. 56 timer gjennomsnittlig per år etter fredning 	<ul style="list-style-type: none"> • 11 000 kr gjennomsnittlig per år i fredningsprosessen. 21 000 kr gjennomsnittlig per år etter fredning
Rogaland fylkeskommune	<ul style="list-style-type: none"> • 5-10 byggesøknader etter fredning. (1 dagsverk per byggesøknad) 	<ul style="list-style-type: none"> • 45 timer gjennomsnittlig per år i fredningsprosess. 56 timer gjennomsnittlig per år etter fredning. 	<ul style="list-style-type: none"> • 17 000 kr gjennomsnittlig per år i fredningsprosessen. 21 000 per år etter fredning
	20 tilskuddssøknader årlig 2014-2018. Forventes økt til 25 saker årlig etter fredning (5 dagsverk per tilskuddssøknad)	585 timer gjennomsnittlig per år før fredning, 930 timer etter fredning	<ul style="list-style-type: none"> • 222 000 kr gjennomsnittlig per år i fredningsprosessen, 353 000 kr etter fredning.
	<ul style="list-style-type: none"> • Forventet 2-3 årlige klagesaker (0,5 dagsverk per klagesak) 	<ul style="list-style-type: none"> • 13 timer gjennomsnittlig per år etter fredning 	<ul style="list-style-type: none"> • 5000 kr gjennomsnittlig per år etter fredning
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • 5-10 byggesøknader etter fredning videresendes til Fylkeskommune/Riksantikvar (1 time per sak) 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 timer gjennomsnittlig per år før fredning. 8 timer etter fredning. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2000 kr gjennomsnittlig per år i fredningsprosessen. 3000 kr etter fredning
Total			252 000 kr årlig i fredningsprosessen. 403 000 kr årlig etter fredning.

Kostnadsvirkninger som følge av informasjonsspredning og rådgivning

Informasjons- og oppfølgingsoppgaver opp mot de berørte er som regel delegert til kommune eller fylkeskommune, og kan påløpe både i fredningsprosess og etter fredningsvedtak. I Skudeneshavn har kommuneantikvaren (ansatt i kommunen) hovedansvaret. Riksantikvaren har informasjons- og oppfølgingsansvar overfor fylkeskommune og kommune. Menon har bedt etatene rapportere om tidsbruk til informasjon og oppfølging og fått svar som vist i tabell 2-7 under. I tabellen vises også gjennomsnittlig årlig kostnad ved arbeidet.

Alternativ ressursbruk for informasjon og rådgivningsaktivitet knyttet til kulturmiljøet er andre arbeidsoppgaver, slik at timene verdsettes med en bruttoreallønnstimespris for offentlig ansatte på 375 kr. Merkostnaden ved informasjons- og oppfølgingsoppgaver per år regnes ut som følger:

- Arbeidstimer brukt til ekstra informasjonsoppgaver grunnet kulturmiljøfredning/år x 380 kr/arbeidstime = Kostnadsvirkning som følge av informasjonsspredning og rådgivning

Figur 2-7 – Påløpt ressursbruk og forventet årlig ressursbruk til informasjon og oppfølging rapportert fra involverte etater. Alle kostnader er rapportert som forskjell fra referansebanen og avrundet til nærmeste 1000 kr. I 2018-kroner

	Ressursbruk påløpt under fredningsprosess og forventet fremover	Antall persontimer	Verdi per år
Riksantikvaren	3 månedesverk totalt i perioden. Ingen informasjonsoppgaver etter fattet vedtak.	88 gjennomsnittlig per år	33 000 kr gjennomsnittlig per år
Rogaland fylkeskommune	0,1 årsverk fordelt på 5 år i fredningsprosess. Menon antar samme årlig fremover.	35 timer gjennomsnittlig per år	13 000 kr gjennomsnittlig per år
Karmøy kommune	1 5 ekstra saker per år hos kommuneantikvar. Antar 2 dagsverk per sak. Menon antar samme fremover	75 timer gjennomsnittlig per år	29 000 kr gjennomsnittlig per år
Total			75 000kr

Kostnadsvirkninger som følge av andre forvaltningsoppgaver

I tillegg til å behandle ulike søknader og drive informasjonsarbeid må forvaltningsmyndighet blant annet gjennomføre kontroll og tilsyn i fredningsområdet for å sjekke at reglene følges. Fylkeskommune og kommune må også rapportere til Riksantikvaren, følge opp ulike prosjekter og eventuelt ha andre oppgaver som ikke faller inn under de andre kategoriene av kostnadsvirkninger. Rapportert ressursbruk vises i tabellen under.

Fylkeskommunen som vanligvis har et overordnet forvaltningsansvar (selv om en del her vurderes lagt til kommunen) anslår som vi ser ressursbruk på 15 timer i gjennomsnitt per år, etter vedtak. Alternativkostnad er andre arbeidsoppgaver, slik at timene verdsettes med en bruttoreallønnstimespris på 375 kr. Kostnader per år blir derfor:

- Antall ekstra arbeidstimer x 375 kr/arbeidstime = Verdi av økte forvaltningskostnader

I tabell 2-10 vises forventet årlig ressursbruk til andre forvaltningsoppgaver relatert til kulturmiljøfredningen.

Tabell 2-10 Forventet årlig ressursbruk til andre forvaltningsoppgaver rapportert fra etatene. Alle kostnader er rapportert som forskjell fra referansebanen og avrundet til nærmeste 1000 kr. I 2018-kroner

	Ressursbruk påløpt og forventet årlig ressursbruk	Antall persontimer	Verdi
Riksantikvaren	Det som kommer av fredningsprosess eller -vedtak Inngår i øvrig rapportert ressursbruk	Ingen endring	Ingen endring
Rogaland fylkeskommune	15 timer per år	15 timer gjennomsnittlig per år	6000 kr gjennomsnittlig per år
Karmøy kommune	Det som kommer av fredningsprosess eller -vedtak Inngår i øvrig rapportert ressursbruk	Ingen endring	Ingen endring
Total			6000 kr

Kostnadsvirkninger som følge av midler som går til bruk av lokale fagmiljøer knyttet til kulturarv, tradisjonelt håndverk og registreringsarbeid

I løpet av fredningsprosessen har det blitt bevilget midler til ulike prosjekter som utreder forhold som tradisjonelle byggemetoder og historisk fargebruk. Enkelte steder har det vært satt av årlige midler til rådgivning, også i Skudeneshavn. De ulike etatene rapporterer følgende ressursbruk i Skudeneshavn, vist i tabell 2-11.

Tabell 2-11 – Påløpt og forventet årlig ressursbruk til bruk av lokale fagmiljøer, rapportert fra etatene. Alle kostnader er rapportert som forskjell fra referansebanen og avrundet til nærmeste 1000 kr. I 2018-kroner

	Ressursbruk påløpt under fredningsprosess og forventet framover.	Antall persontimer eller utbetalte midler per år	Merverdi per år
Riksantikvaren	790 000 kr påløpt under fredningsprosess, fordelt på: <ul style="list-style-type: none"> 40 000 kr til forelesning og forberedelser ved Hans Jacob Hansteen 400 000 kr til kjøp av kommunal kompetanse 280 000 kr tilskudd til fargeanalyse 70 000 kr tilskudd registrering. Alle midlene er brukt på Skudeneshavn på grunn av fredningsprosessen. Ingen midler planlagt etter fredningsvedtak	158 000 kr gjennomsnittlig per år i fredningsprosess	158 000 kr gjennomsnittlig per år i fredningsprosess
Rogaland fylkeskommune	150 000 kr tilskudd til bygninger eid av lokalt fagmiljø	30 000 kr gjennomsnittlig per år i fredningsprosess	30 000 kr gjennomsnittlig per år i fredningsprosess
Karmøy kommune	Ingen dedikert ressursbruk	Ingen	Ingen
Total			188 000 kr

Samlet ressursbruk på lokale fagmiljøer i forbindelse med fredningsprosessen er altså 188 000 kroner gjennomsnittlig per år. Det er ikke planlagt ressursbruk til dette etter fredningsvedtaket er fattet.

Kostnadsvirkninger som følge av tilskudd til restaurering og istandsetting

I henhold til Klima- og miljødepartementets (2016) rundskriv T-1/17 kan tilskudd gis for å dekke merkostnader for istandsetting av bygninger som inngår i et kulturmiljø helt eller delvis. Det er større sannsynlighet for å få tilslag på tilskuddssøknaden når bygningen inngår i et kulturmiljø som er i en fredningsprosess eller inngår i et fredet kulturmiljø. Hensikten bak tilskuddene er å dekke den antikvariske merkostnaden knyttet til tiltak på bygningene.

Tilskudd til istandsetting kan skje både under fredningsprosess og i forvaltningsfasen. I Skudeneshavn har det vært en prosess med å få oppslutning rundt fredningsprosjektet og få bygningene i bedre stand. Det har derfor blitt bevilget rundt 1-2 millioner kroner årlig som følge av fredningsprosessen.¹⁴ I fravær av en fredningsprosess er det sannsynlig at det også ville blitt bevilget noe tilskudd til bevaringstiltak fra andre offentlige aktører. Vi antar at det ville blitt bevilget tilskudd også i fravær av fredningsprosessen til å dekke merkostnaden. Basert på informasjon fra andre kulturmiljøer som ikke er fredet antar vi en gjennomsnittlig årlig tilskuddsbevilgning på rundt 500 000 kroner i referansebanen.¹⁵ Vi kan derfor tilskrive gjennomsnittlig 1 million kroner årlig i bevarings- og istandsettingstilskudd som følge av fredningen i løpet av fredningsprosessen.

Basert på tidligere kulturmiljøfredninger (Tinfos, Birkelunden, Havrå, Songdalstrand, Sørgjæslingan) og bevilgede tilskudd i før- og etterkant av en kulturmiljøfredning er det lite som tilsier at det skal være en markant økning i tilskudd i etterkant av en kulturmiljøfredning.¹⁶ Det ser ut til at det er akkurat rundt fredningstidspunktet og i fredningsprosessen det er en økning i tilskudd, deretter reduseres omfanget av tilskudd.

Gjennomsnittlige tilskudd som bevilges per år til fredede kulturmiljø er rundt 650 000 kroner (se vedlegg B), dette varierer over tid, antall og type søknader. En tilskuddssøknad er ikke en enhetlig størrelse og i noen tilfeller kan det være noen få store søknader der det er en stor merkostnad som ønskes dekket av den offentlige tilskuddsordningen og det påfølgende året kan det være flere små søknader med mer moderate merkostnader som ønskes dekket av den offentlige tilskuddsordningen. Basert på andre fredningsprosesser, dagens tilstand i Skudeneshavn, allerede gjennomførte prosjekter de siste årene og forventninger fra Fylkeskommune¹⁷, kommune og Riksantikvar forventer vi da at den addisjonale kostnaden som følge av kulturmiljøfredningen er gjennomsnittlig 250 000 per år. Dette er da til forskjell fra referansebanen der det også tildeles offentlige tilskuddsmidler. Med andre ord forventer vi noe høyere tilskudd som følge av kulturmiljøfredningen. Dette kommer av flere tilskuddssøknader som følge av fredningen, forventning om større antikvariske merkostnader for å følge fredningsbestemmelsene og liten sannsynlighet for dispensasjon fra regelverket¹⁸.

De beløpene som er fordelt til Skudeneshavn siden 2015 er

- 2015: kr 1 400 000 + kr 500 000 i ekstrabevilgning (ekstra midler fra RA)

¹⁴ Vi har kun tilgang til tilskudd betalt for 2010 til 2014. Dette viser at det er gjennomsnittlig 1,16 millioner tildelt i tilskuddsmidler i denne perioden per år.

¹⁶ Se vedlegg B for figurer som viser tilskudd over tid for sammenlignbare fredede kulturmiljø.

¹⁷ De siste årene melder Fylkeskommunen om redusert antall søknader ettersom flere prosjekter har blitt gjennomført i løpet av fredningsprosessen

¹⁸ Det at det er mindre sannsynlighet for dispensasjon fra regelverket fører til at flere private eiere må istandsette i henhold til tradisjon som kan medføre antikvariske merkostnader og dermed også øke sannsynligheten for at de søker om tilskudd til å dekke disse.

- 2016: kr 1 435 000 + kr 320 000 i forhåndstilsagn
- 2017: kr 1 063 000 + kr 268 000 i tilleggstiladeling (omdisponert fra eldre midler)
- 2018: kr 1 457 000

I fredningsprosessen har det derfor påløpt totalt 6 443 000¹⁹ i fredningsprosessen i Skudeneshavn. Vi antar altså at rundt 4 millioner kroner kan tilskrives kulturmiljøfredningen og ikke ville tilfalt Skudeneshavn uten fredningsprosessen. Dette vises i tabell 2-12 under. Der vises også forventede tilskudd etter fredningsvedtaket som forskjell fra referansebanen.

Tabell 2-12 Kostnadsvirkninger som følge av tilskudd til restaurering og istandsetting. Alle kostnadsvirkninger til forskjell fra referansebanen. Alle kostnader er rapportert som forskjell fra referansebanen og avrundet til nærmeste 1000 kr. I 2018-kroner

	Verdi per år
Tilskuddsbevilgninger i fredningsprosessen	Gjennomsnittlig 1 000 000 kroner per år
Ekstrabevilgninger	500 000 (2015)
Tilskuddsbevilgninger etter fattet fredningsvedtak	Gjennomsnittlig 250 000 kroner per år

Skattefinansieringskostnader og brukerfinansiering som medfører et effektivitetstap

Kostnadene som påløper fra offentlige myndigheter er finansiert med skattepenger. Følgende tekst er hentet fra Finansdepartementets rundskriv R-109/14 og forklarer kostnadene ved skatteinnhenting og prinsipp for beregning:

Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike skattekiller vil vri produksjons- og konsumbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. For alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter skal derfor en skattefinansieringskostnad inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Skattekostnaden settes til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregning av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, dvs. det offentlige finansieringsbehovet.

I praksis summerer vi derfor sammen samtlige årlige kostnader for offentlige myndigheter, som vist i tabell 2-13. Vi multipliserer deretter beløpet med 20 prosent for å beregne årlig skattekostnad.

¹⁹ Denne summen er ikke inflasjonsjustert eller diskontert

Tabell 2-13 - Oppsummering av gjennomsnittlige årlige kostnader båret av offentlig sektor. Alle kostnader er beregnet som avvik fra referansebanen og avrundet til nærmeste 1000 kr (2018-kroner)

Kostandsvirkning	Frednings- prosess	Etter frednings- vedtak	Gjennom- snittlig årlig beløp 2008- 2018
Kostnadsvirkninger som følge av utforming av vedtaket	443 000	0	443 000
Kostnadsvirkninger som følge av saksbehandling av bygge- /tilskuddssøknader og klager	254 000	478 000	732 000
Kostnadsvirkninger som følge av informasjonsspredning og rådgivning	73 000	49 000	122 000
Kostnadsvirkninger som følge av andre forvaltningsoppgaver	6 000	5 000	11 000
Kostnadsvirkninger som følge av midler som går til bruk av lokale fagmiljøer knyttet til kulturarv, gammelt håndverk og registreringsarbeid	188 000	0	188 000
Kostnadsvirkninger som følge av tilskudd til restaurering og istandsetting	1 080 000	350 000	1 430 000
Total	2 044 000	882 000	2 926 000

Prinsippene for beregning er illustrert under:

- $\text{Kostnad påløpt fra offentlig sektor årlig i fredningsprosessen og etter fattet fredningsvedtak} \times 20 \% \text{ skattekostnad} = \text{Kostnadsvirkning ved skattefinansiering}$

Vi oppsummerer skattekostnadene i tabell 2-14:

Tabell 2-14 Skattekostnader som følge av fredningen. Alle kostnadsvirkninger til forskjell fra referansebanen. Alle kostnader er beregnet som avvik fra referansebanen og avrundet til nærmeste 1000 kr. I 2018-kroner

	Verdi per år
Skattekostnad under fredningsprosessen	Gjennomsnittlig 409 000 kroner per år
Skattekostnad etter fattet fredningsvedtak	Gjennomsnittlig 585 000 kroner per år

Boks 2-1 - Prinsipper for å verdsette tid

Verdien av tid

- Tekst hentet fra Finansdepartementets rundskriv R-109/14, supplert med beregninger for Karmøy

Alternativkostnadsprinsippet skal legges til grunn for verdsetting av tidsbesparelser. Tidsanvendelse skal som et minimum deles inn i to hovedkategorier, arbeidstid og fritid.

- Arbeidstid verdsettes som arbeidsgivers tapte verdiskaping målt ved brutto reallønnskostnader. Så langt det er mulig å tallfeste, er det effektiv tidsgevinst/tidstap som skal inngå i beregningene. Verdien av tid i arbeid skal prisjusteres med forventet vekst i BNP per innbygger i siste tilgjengelige Perspektivmelding fra Finansdepartementet.

Brutto reallønnskostnader per time i Skudeneshavn er omtrent 380 kroner i april 2018-verdi for en gjennomsnittlig ansatt (utregnet fra SSBs fylkesfordelte nasjonalregnskap og lokal skattesats for Karmøy)

Brutto reallønnskostnader for offentlig ansatte er også omtrent 380 kroner i april 2018-verdi (nasjonal sats)

- Netto reallønn benyttes som verdi på fritid. Om det foreligger betalingsvillighetsundersøkelser som verdsetter fritid, og som er relevante for tiltaket som vurderes, kan disse benyttes. Verdien av innspart fritid skal prisjusteres med forventet vekst i BNP per innbygger i siste tilgjengelige Perspektivmelding fra Finansdepartementet.

Netto reallønn per time i Skudeneshavn er omtrent 265 kroner i april 2018-verdi (utregnet fra SSBs fylkesfordelte nasjonalregnskap og lokal skattesats for Karmøy)

2.4. Sammenstilling av kostnadsvirkningene

For å sammenlikne kostnader på ulike tidspunkter sammenstiller vi alle kostnadene til år 2018, året fredningsvedtaket fattes, ved netto nåverdi-metoden. Nåverdien beregnes ved å redusere verdien av fremtidig nytte og kostnader med en faktor som øker over tid. Nåverdimetoden brukes for å sammenligne og summere nytte- og kostnadsvirkninger som påløper på ulike tidspunkter. En enkel forklaring på nåverdimetoden er at vi tillegger en krone i dag en høyere verdi enn en krone i morgen. Dette innebærer at vi diskonterer kontantstrømmer før 2018 opp og kontantstrømmer etter 2018 ned. Vi antar at kostnadsvirkningene som følge av fredningsvedtaket starter i 2019 ettersom det er det første budsjettåret Skudeneshavn vil være fredet. Diskonteringsraten som brukes er 4 prosent i henhold til Finansdepartementas rundskriv R-109/14. Vi har realprisjustert verdien av tid fra 2019 og utover med 0,8 prosent i henhold til forventningene i perspektivmeldingen og rundskriv R-109/14, og realprisjustert verdien av tid fra 2014 til 2018 med gjennomsnittlig årlig vekst i reallønn over perioden som er 1,2 prosent.

Tabellen under oppsummerer nåverdi av påløpte kostnadsvirkninger under fredningsprosess, nåverdi av forventede kostnadsvirkninger i forvaltningsfasen og totale kostnadsvirkninger som følge av fredningen av Skudeneshavn. Alle kostnadene er til forskjell fra referansebanen.

Tabell 2-15 - Sammenstilling av de prissatte kostnadskomponentene i nåverdi 2018-kroner. Alle kostnader er rapportert som forskjell fra referansebanen og avrundet til nærmeste 1000 kr. I 2018-kroner²⁰

Berørte i fredningsområdet	Under		Total
	fredningsprosess (historiske kostnader)	I forvaltningsfasen (fremtidige kostnader)	
Kostnader ved å etterleve regelverk	308 000	670 000	978 000
Restriksjoner på utvidet virksomhet			0
Investering i vedlikehold og restaurering			0
Administrative kostnader	30 000	227 000	257 000
Myndigheter/offentlige aktører			
Utforming av vedtaket	2 285 000		2 285 000
Saksbehandling	1 294 000	9 080 000	10 374 000
Informasjonsspredning og rådgivning	376 000	939 000	1 315 000
Andre forvaltningskostnader	29 000	100 000	129 000
Midler til lokale fagmiljøer	964 000		964 000
Tilskudd til restaurering og istandsetting	5 537 000	6 927 000	12 464 000
Skattefinansiering og brukerfinansiering	2 097 000	3 409 000	5 506 000
Total	12 920 000	21 352 000	34 272 000

Som vi kan se av tabellen er den totale forventede nåverdien av kostnadsvirkningene ca. 34 millioner 2018-kroner. De største forventede kostnadsvirkningene er henholdsvis kostnader som går til tilskudd til restaurering og istandsetting, og saksbehandling. Det er det offentlige som bærer disse forventede kostnadsvirkningen ettersom privatpersonene kan søke om disse tilskuddene for å dekke de eventuelle antikvariske merkostnadene helt eller delvis. Som vi ser, er det ikke forventet noen forskjell fra referansebanen for private kostnadsvirkninger forbundet med fredningsprosessen og fredningsvedtaket. Dette kommer av at flere tilskuddsmidler blir tilgjengelig fra fylkeskommunen via Riksantikvaren enn i referansebanen der det er mer konkurranse om tilskuddsmidler fra eksempelvis Kulturminnefondet og andre tilskuddsgivere.

Det er gjennomsnittlig lavere tilskudd til istandsetting per år etter fredningsvedtaket enn i fredningsprosessen. Dette kan komme av mer liberal praksis med tilskuddsmidler i fredningsprosessen for å skape godvilje i den berørte befolkningen og for å få kulturmiljøet opp på et ønskelig tilstandsnivå. Ved færre tilskudd i fredningsprosessen kan det være grunn til å tro at tilstanden ved fredningstidspunktet er lavere og at det dermed vil være større behov for tilskudd til istandsetting etter fredningsvedtaket.

I tabellen ovenfor vises kun de prissatte kostnadsvirkningene. Det er også ikke-prissatte kostnadsvirkninger. Disse er hovedsakelig virkninger som går på negative opplevelser av heftelser som følge av fredningsprosessen og fredningsvedtaket. I Skudeneshavn har fredningsprosessen tatt lengre tid enn planlagt, noe som kan ha medført

²⁰ Til sammenligning med tilsvarende beregninger for kostnader forbundet med fredningen av Levanger kulturmiljø i Menon-publikasjon nr. 53/2018 er det noen kostnader som er mye lavere her. Eksempelvis kostnader ved å etterleve regelverk og informasjonsspredning og rådgivning. Dette kommer av at kostnadsgrunnlaget er basert på henvendelser til kommunen. For Skudeneshavn ble det anslått rundt fem ekstra henvendelser årlig, og kun fra sone B, utover referansebanen. Levanger har rundt 65 henvendelser årlig relatert til Levanger sentrum der det er antatt at rundt 50 prosent er grunnet kulturmiljøet. For informasjonsspredning er det beregnet på ulike måter basert på hva kommunene og fylkeskommunene har rapportert, så det er ikke direkte sammenlignbart.

noe misnøye for alle involverte. Dette er ikke en prissatt virkning, men er likevel et viktig forhold som kan påvirke både enkeltpersoner og samfunnet som helhet. Det kan også være motvilje i befolkningen mot fredningen.

2.5. Usikkerhetsanalyse

Det er knyttet større eller mindre usikkerhet til flere av beregningene for de ulike kostnadsvirkningene og det er derfor viktig å synliggjøre hvordan nåverdien av de totale kostnadene kan endres over perioden gitt endring i enkelte kostnadsvirkninger. Det er utfordrende å si noe om hva man forventer i ressursbruk og tilskudd fremover ettersom det avhenger av et behov som ofte må meldes inn av den private eieren av bygget som inngår i kulturmiljøet. De fleste kostnadsvirkningene er basert på anslag med utgangspunkt i erfaringstall fra andre kulturmiljø og samtaler med involverte aktører. De fleste kostnadsvirkningene er deretter sammenstilt og kvalitetssikret med ulike representanter i og utenfor forvaltningen av kulturmiljøet. Det er likevel usikkerhet forbundet med de forventede kostnadsvirkningene.

For å gjennomføre dette steget, velger man de mest kritiske usikkerhetsfaktorene ved å stille spørsmål om hva som mest sannsynlig gjør at kostnadene vil økes eller reduseres utover beregningen og sammenstillingen av kostnadsvirkninger i avsnitt 2.4. (sannsynlighet for avvik fra forventningsverdien). Spesielt der det er måttet gjøres vurderinger og anslag basert på intervjuer og samtaler er det hensiktsmessig å gjøre en vurdering av endring i kostnadsvirkningen på nåverdien. Det samme gjelder dersom en kostnadsvirkning er særlig høy slik at endring i denne kostnadsvirkningen er særlig utslagsgivende for resultatet av analysen (utslag på lønnsomheten).

I tabell 2-16 under vises avvik fra forventningsverdien ved å gjøre endringer i tre kostnadsvirkninger:

- Endring i private merkostnader til forskjell fra referansebanen
- Endring i offentlige tilskudd
- Endring i offentlig total ressursbruk

Alle endringene er beregnet som avvik fra referansebanen og etter fredningstidspunktet.

Tabell 2-16 Usikkerhetsvurderinger: justering av forventningsverdien gitt endring i ulike kostnadsvirkninger. Alle kostnader er rapportert som forskjell fra referansebanen og avrundet til nærmeste 1000 kr. I 2018-kroner

Scenario	Total nåverdi av kostnader	Endring i prosent
Endre private merkostnader til forskjell fra referansebanen til:		
0,2 millioner per år totalt	29 252 000	11 %
0,6 millioner per år totalt	37 169 000	42 %
1 million per år totalt	45 086 000	72 %
2 millioner per år totalt	64 879 000	147 %
3 millioner per år totalt	84 672 000	222 %
6 millioner per år totalt	144 050 000	448 %
Endre offentlige tilskudd til:		
0,2 millioner per år totalt	22 704 000	-14 %
0,6 millioner per år totalt	32 204 000	23 %
1 million per år totalt	41 705 000	59 %
2 millioner per år totalt	65 456 000	149 %
3 millioner per år totalt	87 965 000	235 %
6 millioner per år totalt	160 213 000	510 %
Endre offentlige totale ressursbruk til:		
30 % mindre	23 621 000	-10 %
15 % mindre	24 944 000	-5 %
5 % mindre	25 826 000	-2 %
5 % mer	26 708 000	2 %
15 % mer	27 589 000	5 %
30 % mer	28 912 000	10 %

Som vi kan se av tabellen over vil endringer i enkelte kostnadsvirkninger påvirke nåverdien av de totale kostnadene. Det gir størst utslag på nåverdien dersom man øker forventningsverdien til de offentlige tilskuddene eller forventningsverdien til hva de private må betale for å dekke inn den antikvariske merkostnaden.

Men, forventningsverdien kan også endre seg i motsatt retning. Det er mulig at vi får reduserte kostnadsvirkninger sammenlignet med referansebanen over tid. Eksempelvis kan det være at man i løpet av fredningsprosessen har fått bygningene i Skudeneshavn opp på et såpass høyt nivå at det vil komme færre søknader om tilskudd i forvaltningsfasen og at de største restaureringsprosjektene er gjennomført slik at kun ordinært vedlikehold gjenstår.

Men forventningsverdien kan også endre seg i motsatt retning. Det er mulig at vi får reduserte kostnader sammenlignet med referansebanen over tid. Eksempelvis kan det være at man i løpet av fredningsprosessen har fått bygningene i Skudeneshavn opp på et såpass høyt tilstandsnivå at det vil komme færre søknader om tilskudd i forvaltningsfasen og at de største restaureringsprosjektene er gjennomført slik at kun ordinært vedlikehold gjenstår.

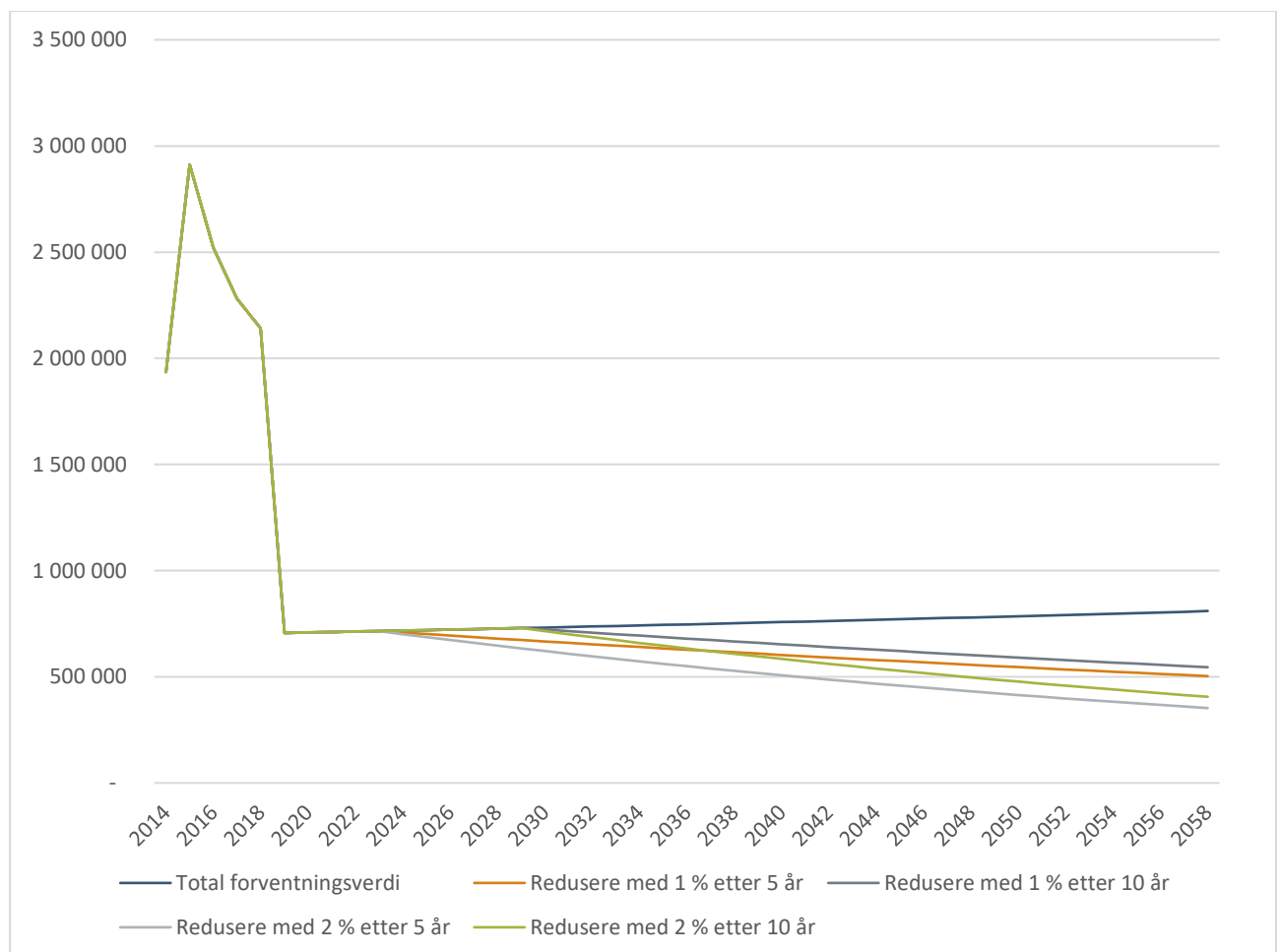
Utover denne usikkerheten har vi antatt en konstant forskjell fra referansebanen over de 40 årene i analyseperioden etter fredningsvedtaket. Det kan være grunn til å tro at det er en læringseffekt slik at kostnadene forbundet med forventet mengde og kompleksitet i saksbehandlingen kan reduseres over tid. Det kan også være grunn til å tro at både søknadsmengde og omfang til tilskudd kan reduseres over tid som følge av at

bygningene som inngår i kulturmiljøet allerede er i god stand og kun krever ordinært vedlikehold. Vi kan derfor gjøre følgende justeringer av forventningsverdien:

- Redusere de totale kostnadene med 1 prosent per år etter 5 år
- Redusere de totale kostnadene med 1 prosent per år etter 10 år
- Redusere de totale kostnadene med 2 prosent per år etter 5 år
- Redusere de totale kostnadene med 2 prosent per år etter 10 år

Hvordan dette påvirker kontantstrømmen vises i figur 2-9 nedenfor.

Figur 2-8 Endring i kontantstrømmen som følge av reduserte kostnadsvirkninger over analyseperioden. Vist som forskjell fra referansebanen.



Det at kostnadene ikke er konstante over tid, men reduseres, påvirker også nåverdien. I tabellen presenteres endring fra nåverdien ved at både berørte aktører og myndigheter lærer og tilpasser seg det nye regelverket slik at det blir mindre komplisert saksbehandling etter hvert. Og/eller at det bevilges mindre tilskudd over tid ettersom at bygningene over en lengre periode er prioritert som følge av fredningsprosessen og dermed har en såpass god tilstand at det for flere av bygningene kun er behov for ordinært vedlikehold.

I tabell 2-17 under vises hvordan samme endring i kontantstrømmen fører til endringer i nåverdien over tid og hva det vil si i prosentvis endring fra forventningsverdien i hovedanalysen.

Tabell 2-17 Usikkerhetsvurderinger: justering av forventningsverdien gitt forventning om mindre arbeidsbyrde og/eller færre tilskuddssøknader over tid.

	Total nåverdi av kostnader	Avvik i prosent fra forventningsverdien i hovedanalysen
Redusere med 1 % etter 5 år	kr 24 835 758	7 %
Redusere med 1 % etter 10 år	kr 25 520 999	5 %
Redusere med 2 % etter 5 år	kr 23 672 738	12 %
Redusere med 2 % etter 10 år	kr 24 744 650	8 %

Som vi kan se av tabellen over vil en reduksjon i de totale kostnadene over tid med henholdsvis 1 eller 2 prosent etter 5 eller 10 år som følge av læring og effektiv tilpasning for både myndigheter føre til en reduksjon i de totale kostnadsvirkningene på mellom 5 og 12 prosent.

2.6. Fordelingsvirkninger

En kulturmiljøfredning gjennomføres for å sikre nålevende og fremtidige generasjoner tilgang til kulturmiljøet og fordi samfunnet som helhet har nytte av at det bevares. Det kan likevel være grupper som blir særskilt negativt berørt en fredning og kompenserte aktiviteter for de som berøres negativt bør vurderes. I forbindelse med en kulturmiljøfredning er det allerede iverksatt kompenserte aktiviteter i form av tilskudd som skal dekke merkostnaden privatpersoner får knyttet til tiltak på sin eiendom. Dette anses derfor ikke som en negativ fordelingsvirkning i denne analysen ettersom det allerede er iverksatt kompenserte tiltak for denne gruppen som bærer noe av kostnadene ved å vedlikeholde et bevaringsverdig bygg som inngår i et kulturmiljø.

En fordelingsvirkning som kan oppleves som belastende for de ulike offentlige aktørene er at budsjettmidler og ansvarsområder flytter seg som følge av kulturmiljøfredningen og fredningsprosessen. Eksempelvis kan det i referansebanen være Kulturminnefondet som bidrar med tilskudd for å dekke de antikvariske merkostnadene, men i etterkant av en fredning kan tilskuddene hovedsakelig bevilges fra fylkeskommunen og Riksantikvaren. Alle disse aktørene er likevel offentlige aktører og får sine bevilgninger over statsbudsjettet. I en samfunnsøkonomisk analyse er det ikke viktig hvilken aktør som gjennomfører utbetalingen av de offentlige midlene, det er likevel en samfunnsøkonomisk kostnad. Men, dersom den offentlige etaten som får et nytt ansvarsområde og nye krav til utbetalinger ikke blir kompensert for det i form av tilstrekkelige ressurser kan det oppleves som en negativ fordelingsvirkning som følge av fredningsvedtaket.

2.7. Samlet vurdering av kostnadene forbundet med kulturmiljøfredningen

Som vi ser er det forventet at kostnadsvirkningene som følge av fredningsprosessen og fredningsvedtaket er henholdsvis rundt 13 millioner og 21 millioner i 2018-kroner nåverdi. Totalt, som følge av fredningen av Skudeneshavn, er forventningsverdien av kostnadsvirkningene rundt 34 millioner i 2018-kroner nåverdi. Basert på usikkerhetsanalysen kan det være noe usikkerhet forbundet med disse forventningsverdiene. På den andre siden er det størst ulikhet mellom referansebanen og tiltaksbanen for sone B og der er det totalt 39 bygg og det er begrenset hvor stort kostnadsomfang disse bygningene kan bidra med til forskjell fra referansebanen over de nærmeste 40 årene.

Å se på kostnadsvirkningene alene kan være hensiktsmessig for å synliggjøre hvilke kostnadsposter som er størst og hvordan de ulike kostnadsvirkningene utvikler seg til forskjell fra referansebanen. Som vi kan se av våre

analyser er det ikke store endringer til forskjell fra referansebanen. Det kommer av at det allerede er strenge reguleringer av kulturmiljøet og bygningene som inngår i referansebanen.

Det kan være utfordrende å se på kostnadsvirkningene uten å se dem i sammenheng med nyttevirkningene. Årsaken til at offentlige midler benyttes til å dekke inn den antikvariske merkostnaden ved istandsetting med tradisjonelle material og metoder er at et helhetlig kulturmiljø er et kollektivt gode som bidrar til samfunnsnytte utover nytten for den private eieren. Med andre ord bidrar det offentlige med disse tilskuddene til å øke samfunnsnyttens. Så til tross for at tilskuddene er en kostnad bidrar de også til samfunnets nytte. Det samme gjelder flere av de andre kostnadsvirkningene. Uten at man ser kostnadsvirkningene og nyttevirkningene i sammenheng er det vanskelig/umulig å si noe om kostnadene kan forsvares ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

På samme måte kan det være utfordrende å vurdere størrelsen på kostnadene med å frede Skudeneshavn opp mot kostnadene ved å frede andre kulturmiljøer. Fredning av ulike kulturmiljøer kan ha ulike kostnadsvirkninger, men også ulike nyttevirkninger. Derfor kan man for eksempel ikke si om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å frede et kulturmiljø og ikke et annet med mindre man har beregnet både nytte- og kostnadsvirkninger for de ulike stedene.

Det vi kan si basert på gjennomgangen av kostnadene som har påløpt i forbindelse med fredningsprosessen og de forventede kostnadene som følge av fredningsvedtaket i Skudeneshavn, er noe om hvilke kostnadsvirkninger som har vært store og som forventes å være store i analyseperioden. Dette bidrar til å øke kunnskapen rundt hvilke kostnader som kan antas å påløpe fremover, men også til å gi kunnskap inn i andre fredningsprosesser og vurderinger av fredningsvedtak av andre kulturmiljøer.

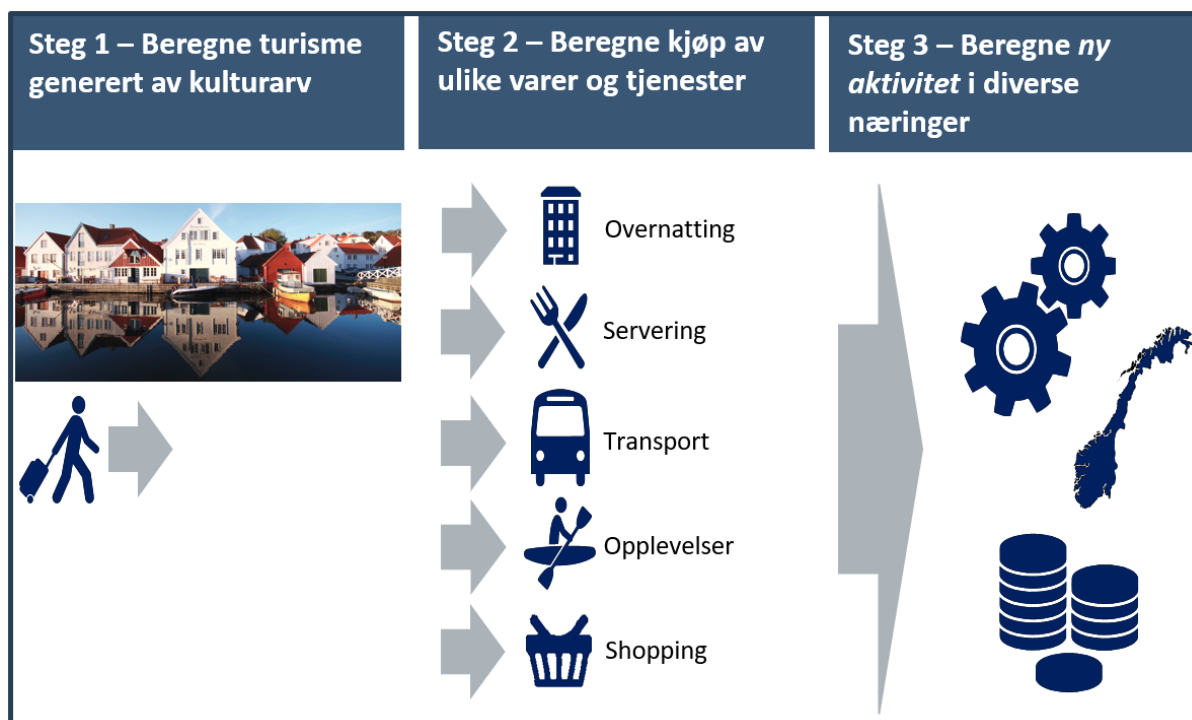
3. Forventede ringvirkninger som følger av en kulturmiljøfredning av Skudeneshavn

3.1. Ringvirkningsberegninger for å belyse effekter på verdiskaping og sysselsetting

I dette kapitlet beregner vi økonomiske ringvirkninger av kulturmiljøet. Med økonomiske ringvirkninger mener vi økte etterspørselseffekter fra næringslivet i kommunen som kommer av at man har et attraktivt kulturmiljø, og som bidrar til lokal verdiskaping og arbeidsplasser. Det er naturlig å sette analyseperioden til ett kalenderår. Ettersom en slik analyse er avhengig av en del statistikk gjør vi den for siste fullførte kalenderår, som her er 2017.

Kulturmiljøet kan først og fremst bidra til økt økonomisk aktivitet dersom det bidrar til å tiltrekke turister og andre reisende til området. Personer på reise vil for eksempel ha behov for å sove på hotell, spise på restaurant og ellers bruke penger på varer og opplevelser ved destinasjonen de besøker, som gir økte inntekter til næringslivet. Som beskrevet i det metodiske forprosjektet (Menon, 2016) og rapporten «Verdien av kulturarv» (Menon, 2017) kan beregning av kulturmiljøets betydning for økonomisk verdiskaping og arbeidsplasser ved generert turisme, skje i tre steg. I første steg kartlegger man hvor mange turistovernattinger som genereres av det aktuelle kulturminnet eller kulturmiljøet i regionen. I andre steg beregnes forbruket av ulike varer og tjenester som følge av de reisene kulturmiljøet genererer. Dette forbruket bidrar også til meraktivitet hos underleverandører i regionen. Hoteller og restauranter kjøper for eksempel inn alt fra mat og drikke til regnskapstjenester, og hytteentreprenører kjøper inn materiale og håndverkstjenester. I tredje steg beregnes denne økte aktiviteten i næringslivet som følger hos underleverandører. Se figuren under for illustrasjon.

Figur 3-1 Illustrasjon av turismerelaterte ringvirkninger



Den sentrale utfordringen er knyttet til steg 1, å isolere kulturminnets betydning for turistenes valg om å besøke en region på metodisk god måte, illustrert i figuren over til høyre. Turistenes reisvalg vil avhenge av ulike faktorer som

reisemålets tilgjengelighet, pris på transport, overnatting og servering, og opplevelsene på stedet, eksempelvis natur, samt annen kultur som konserter, museer og byliv, eller besøk av venner og familie. Kulturmiljøet i Skudeneshavn er relativt lett å avgrense og isolere fra andre bykvaliteter, men Skudeneshavn har andre attraktive kvaliteter som tiltrekker kystturister og ferierende. En sentral oppgave i prosjektet er å vurdere og anslå kulturmiljøenes betydning for turistenes valg om å besøke Skudeneshavn.

Med utgangspunkt i vårt anslag for hvor mange turistbesøk og overnattinger kulturminner og kulturmiljø genererer vil vi beregne turistenes totale forbruk på stedet. Vi bryter regnestykket ned i antall genererte overnattinger per turistsegment og multipliserer med forventet forbruk på ulike varer og tjenester per gjestedøgn. Det finnes ikke tilgjengelig overnattingsstatistikk for Skudeneshavn på ssb.no og statistikknett.no. Vi har derfor vært nødt til å gjøre egne anslag basert på tall vi har samlet inn fra overnattingstilbydere og reiselivskoordinator i Karmøy kommune.

SSB gjennomfører årlig Turistundersøkelsen for Innovasjon Norge, en spørreundersøkelse hvor 10 000 turister spørres om forbruk av på ulike varer og tjenester i ulike deler av landet (Turistundersøkelsen, 2016). I 2016 ble det også utarbeidet en egen rapport for turister med kulturopplevelser som hovedmotivasjon for Norgesreisen. Vi tar utgangspunkt i forbrukstallene fra denne utgaven av Turistundersøkelsen, og triangulerer disse med prisstatistikk innen overnatting, innhenting av prisinformasjon fra andre turisttjenester fra SSB, samt informasjon fra intervjuer med aktører i turistnæringen i Skudeneshavn.

Etter å ha beregnet totalt forbruk av ulike varer og tjenester i ulike regioner, fordeler vi forbruket til omsetning i produserende næringer og beregner verdiskapingen og sysselsettingen som skapes av omsetningen i Skudeneshavn. Her bruker vi Menons ITEM-modell for ringvirkningsanalyser, en modell som bygger på regnskapstall fra Brønnøysundregistret (tilrettelagt i Menons regnskapsdatabase) og Statistisk sentralbyrås kryssløp for handel mellom næringer.

3.2. Steg 1: Beregne turisme generert av kulturmiljøet

Skudeneshavn er kjent for den godt bevarte gamlebyen, med trehus fra 1800-tallet. Skudeneshavn har mange besøkende i løpet av året, og flest i sommersesongen.

Antall turismer telles som regel som gjestedøgn i tilgjengelig statistikk. Med gjestedøgn menes hver natt en tilreisende person tilbringer ved kommersielle overnattingssteder som hoteller og campingplasser ved en destinasjon, eller ved privat innkvartering som besøk hos venner, eller overnatting i fritidsbolig eller båt. Vi beregner først totalt antall gjestedøgn for Skudeneshavn i 2017. Det er et poeng å skille mellom ulike typer gjestedøgn, idet ulike turister både har forskjellig forbruk i forbindelse med en reise (en forretningsmann på hotell bruker mer penger på restaurant enn en som bor på campingplass og lager sin egen mat), og kan i ulik grad ha kulturmiljøet som en viktig reisemotivasjon.

For antall fritidsboliger i området finnes det statistikk som vi kan bruke, og sammenstille med gjennomsnittlig brukstall fra hytteundersøkelser. Kommerielle overnattingsgjester, båtturister, besøkende fra cruise og dagsturister vet vi også er viktige i Skudeneshavn, men disse finnes det ingen samlet oversikt over. I Skudeneshavn har turistkontoret gjort egne beregninger basert på tellinger av turister i sentrum, der man etter siste telling i 2016 anslo 80 000 gjester i løpet av ett år. Dette anslaget benytter vi sammen med annen informasjon for å beregne størrelsen på ulike gjestedøgnsegmenter.

Tabell 3-1 under viser vårt anslag for totalt antall gjestedøgn i Skudeneshavn i 2017.

Tabell 3-1 Anslag for antall gjestedøgn i Skudeneshavn i 2017

Segment	Gjestedøgn	Kilde
Camping	19 000	Campingplass
Hotell/gjestehus/utleiesenger	5 000	Egne anslag
Private fritidsboliger ²¹	8 000	SSB spesialbestilling, TØI 2011
Cruisegjester ²²	4 000	Cruise Norway, Karmøy kommune
Øvrig overnatting, båtturister og dagsturister	44 000	Egne anslag
Totalt	80 000	Besøksteller i Skudeneshavn

Beregningene våre viser at den egne tellingen på 80 000 tilreisende i 2016 ser ut til å stemme omtrent også i 2017. Av de tilreisende var trolig mer enn halvparten overnattingsgjester, gitt at en betydelig andel av kategorien «Øvrig overnatting og dagsturister» trolig overnatter. Her inkluderes båtturister og turister som overnatter like i nærheten.

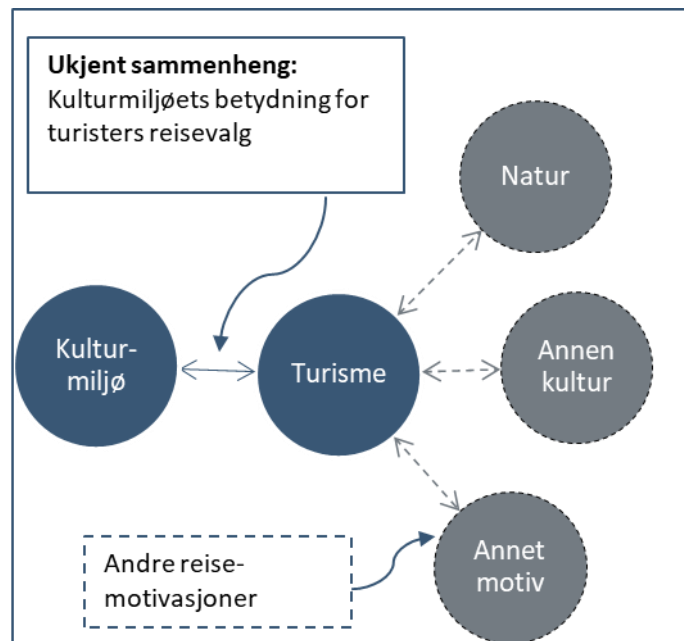
I hele Karmøy er det mer enn 800 fritidsboliger. Av disse har 176 poststed Skudeneshavn. Siden Karmøy er stort, tror vi det er fritidsboligbesøk i Skudeneshavn som er mest relevant for denne analysen. I følge en nasjonal hytteundersøkelse fra TØI (Farstad & Dybedal, 2011) benyttes fritidsboliger i Rogaland 88,8 gjestedøgn i snitt per år, noe vi legger til grunn her.

Som nevnt i innledningen, kan folk ha mange forskjellige motiver for å reise til Skudeneshavn. En viktig del av denne analysen er å komme med kvalifiserte anslag på hvor mange av turistene som kommer til Skudeneshavn der det å besøke kulturmiljøet er en motivasjon. Dette er utfordrende både fordi det ikke finnes data på det, og fordi mer enn ett motiv ofte ligger bak et besøk. Problemstillingen er illustrert i figur 3-2 under.

²¹ Fritidsbygninger med poststed Skudeneshavn. 89 gjestedøgn i gjennomsnitt per år (TØI 2011). Vi regner kun med det antallet fritidsboliger som eies av personer som ikke selv bor i Karmøy kommune.

²² Haugesund hadde 36 cruiseanløp i 2017. I følge Camilla Vandvik i Karmøy kommune kom det mellom 1 og 4 busser til Skudeneshavn per cruiseanløp. 4000 cruisegjester bygger på et anslag om at ca. 110 gjester kommer til Skudeneshavn i gjennomsnitt per anløp.

Figur 3-2 Kulturmiljøet som ett av flere reisemotivasjoner for turisme

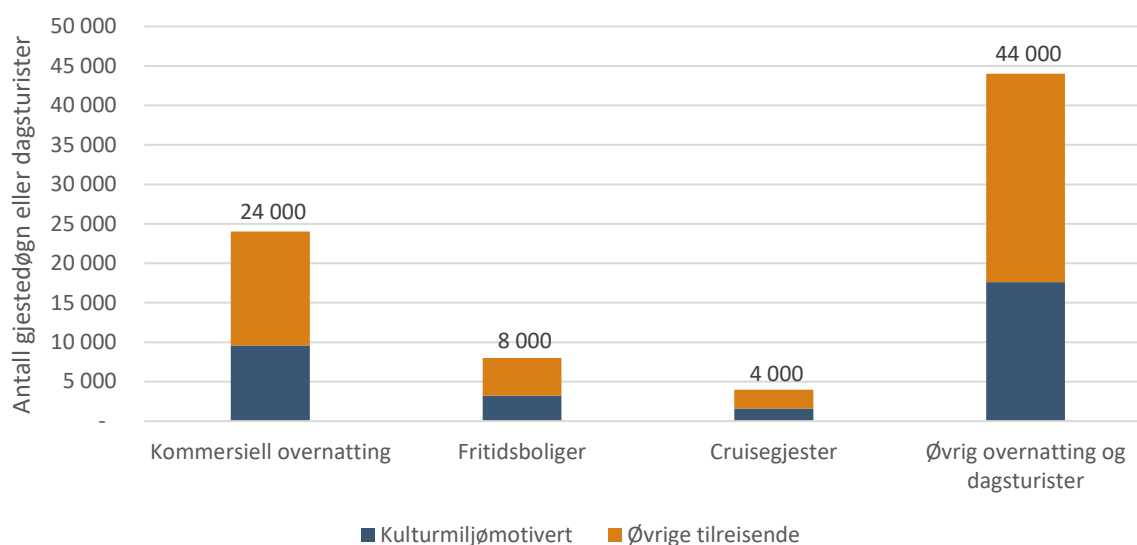


For å anslå andelen som er motivert av kulturminnene i kulturmiljøet i Gamle Skudeneshavn (såkalte kulturmiljøturister), har vi snakket med lokale reiselivsaktører og kulturvernmyndigheter. Basert på disse samtale, er vårt beste anslag 40 prosent av de 80 000 besøkende.²³ Dette anslaget er basert på informasjon innhentet fra Røros i Bowitz og Ibenholt (2009), i tillegg til Menon (2017b) og samtaler med reiselivs- og næringsaktører i Skudeneshavn og omegn i forbindelse med dette prosjektet.

Figur 3-5 under viser antall gjestedøgn fordelt på segment og hvorvidt de antas å være «kulturmiljømotiverte».

²³ 40 prosent av de besøkende kan også tolkes som at 40 prosent av hver enkelt besøkendes motivasjon er å besøke kulturmiljøet.

Figur 3-3 Antall gjestedøgn i 2017, fordelt på segment og hvorvidt de antas å være kulturmiljømotiverte



Vi legger altså til grunn at anslagsvis 32 000 gjester i Skudeneshavn kom for å besøke kulturmiljøet i 2017.

3.3. Steg 2: Beregne forbruk av varer og tjenester

For å beregne forbruk per gjestedøgn, bruker vi tall hentet fra tidligere forbruksundersøkelser gjennomført av Innovasjon Norge og Transportøkonomisk Institutt (TØI).

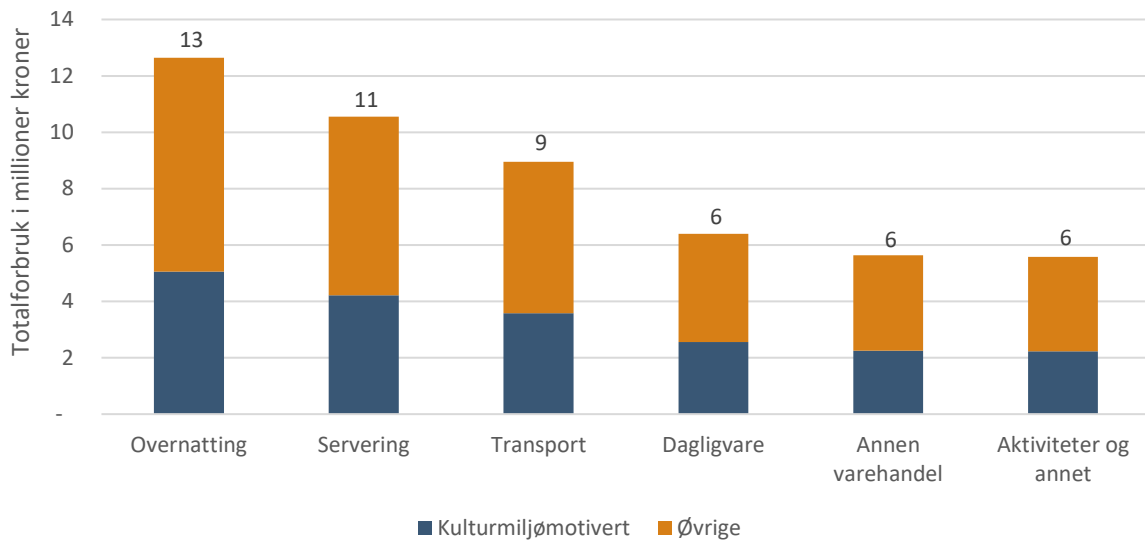
Forbrukstallene måler det turistene bruker av penger i løpet av et døgn i løpet av reisen. Reisende i Skudeneshavn vil bruke penger både i sentrum og andre steder lokalt. Vi er her opptatt av det totale lokale forbruket som turistene legger igjen ved et besøksdøgn, ikke bare det som brukes i tilknytning til kulturmiljøet i sentrum. Dette vises i tabell 3-2.

Tabell 3-2 Anslått gjennomsnittlig døgnforbruk for ulike typer turister

Segment	Gjennomsnittlig døgnforbruk	Kilde
Hotell og camping	1790	Kulturturistene 2016, Innovasjon Norge
Gjester ved private fritidsboliger	550	Nasjonal fritidsboligundersøkelse 2008, Transportøkonomisk institutt
Øvrige	600	Menon (basert på tidligere anslag)

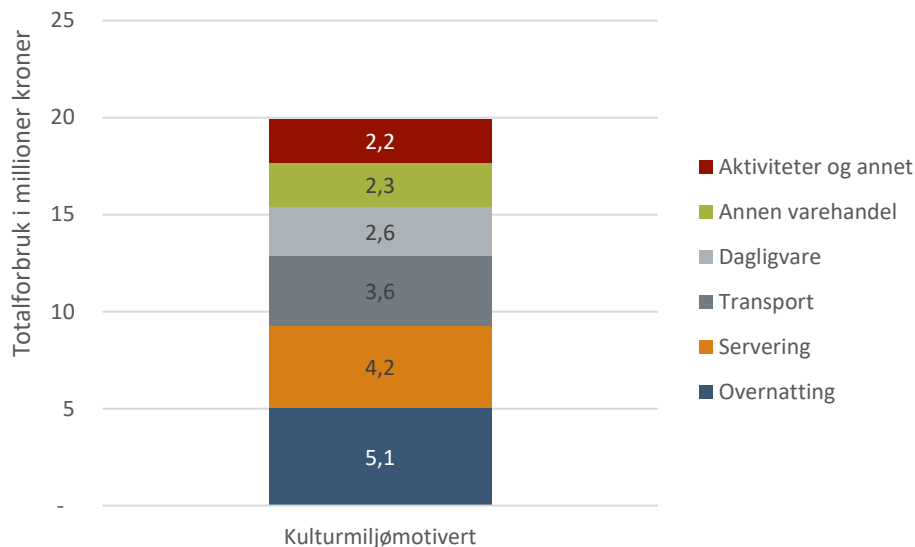
Totalt forbruk beregnes ved å multiplisere antall gjestedøgn med anslått døgnforbruk per segment. I figur 3-4 under vises beregnet totalt forbruk fra tilreisende turister, fordelt på kulturmiljøturister og øvrige.

Figur 3-4 Beregnet totalforbruk fordelt på forbrukskategorier og hvorvidt kulturmiljømotivert



Figur 3-5 under illustrerer totalt forbruk for den anslåtte kulturmiljømotiverte turismen, det vil si den blå delen av søylene i figuren over.

Figur 3-5 Beregnet totalforbruk blant kulturmiljømotiverte turister



3.4. Steg 3: Beregne ringvirkninger fra turismen

Vi beregner så de økonomiske effektene, ofte kalt ringvirkninger, av de tilreisende kulturmiljøturistenes forbruk. Vi definerer direkte ringvirkninger som effekter på verdiskaping og sysselsetting i bedriftene der de tilreisende har sitt forbruk (som hotell, restaurant, handel osv.). Med indirekte ringvirkninger mener vi verdiskaping og sysselsetting som følge av lokale underleveranser til disse. De beregnede direkte og indirekte ringvirkninger av forbruket til de kulturmiljømotiverte turistene vises i tabell 3-3.

Tabell 3-3 Beregnede direkte og indirekte ringvirkninger av forbruket til de kulturmiljømotiverte turistene

Ringvirkninger	Omsetning	Lokal verdiskaping	Lokal sysselsetting
Direkte	19 904 000	9 939 000	19
Indirekte		859 000	1

Omsetningen på 19,9 millioner kroner legger grunnlag for nesten 11 millioner kroner i lokal verdiskaping, og 20 arbeidsplasser.

3.5. Sensitivitetsanalyse

Den størrelsen det er knyttet mest usikkerhet til i ringvirkningsanalysen er andelen kulturmiljømotiverte turister. Det er også usikkerhet knyttet til antall besøkende og gjennomsnittlig døgnforbruk, samt størrelsen på verdiskapingen og sysselsettingen per omsetningskrone.

I denne sensitivitetsanalysen, som vist i tabell 3-4, ser vi på alternative scenarier, med 20 og 60 prosent andel kulturmotiverte turister sammenliknet med hovedscenariotet på 40 prosent.

Tabell 3-4 Sensitivitetsanalyse for ringvirkninger med ulike anslag for andel kulturmiljømotiverte turister

Andel kulturmiljømotiverte turister	Omsetning	Direkte verdiskaping	Indirekte verdiskaping	Direkte sysselsetting	Indirekte sysselsetting
40 %	19 904 000	9 939 000	859 100	19	0.8
20 %	9 952 000	4 969 500	429 600	10	0.4
60 %	29 856 000	14 908 500	1 288 700	29	1.2

Med en antakelse om at 20 prosent av de 80 000 tilreisende i 2017 kom på grunn av kulturmiljøet, ville den kulturmiljømotiverte lokale omsetningen vært på om lag 10 millioner kroner. Det tilsvarer en direkte verdiskaping på 5 millioner kroner, eller 10 direkte arbeidsplasser.

Hvis 60 prosent av de tilreisende kom grunnet kulturmiljøet i Skudeneshavn i 2017, ville tilsvarende tall for omsetningen vært 30 millioner kroner. Det beregnes til å tilsvare 15 millioner i verdiskaping eller 29 arbeidsplasser.

Effektene er tre ganger høyere ved det øvre anslaget enn det nedre, og vi vet ikke hva som er mest realistisk. Det illustrerer den relativt store usikkerheten knyttet til estimatene. Siden utgangspunktet er usikkert, vil det også være svært utfordrende å anslå forventede framtidige næringseffekter av en kulturmiljøfredning.

3.6. Økt vedlikeholds- og istandsettingsaktivitet på fredede bygg genererer også ringvirkninger for bygg- og anleggsnæringen

Ved vedlikehold og istandsetting av fredede bygg er det ofte nødvendig å kjøpe både varer og tjenester fra lokale tradisjonshåndverkere. Ved en fredning av kulturmiljøet i Gamle Skudeneshavn kan man se for seg at den lokale etterspørselen etter tradisjonshåndverk er høyere enn uten en fredning, i hvert fall i den grad det stilles høyere krav til bruk av tradisjonelle materialer og metoder på fredede bygg.

I et tidligere arbeid for Kulturminnefondet, har Menon (2017) anslått at kjøp av håndverkstjenester kan utgjøre om lag en tredel av total kostnaden i et stort istandsettingsprosjekt. Denne etterspørselen vil i større eller mindre grad rette seg mot lokale håndverksbedrifter, og gi lokale ringvirkninger.

Rogaland fylkeskommune gav på vegne av Riksantikvaren ca. 1 000 000 kroner ekstra i tilskudd årlig til tiltak i Skudeneshavn i perioden 2015-2017. Ut fra disse tallene, og antakelsen om at kulturvernmyndighetene dekker 70 prosent av merkostnaden ved tiltak i fredningsområdet, kan vi beregne den ekstra årlige etterspørselen etter håndverkstjenester som har kommet i fredningsprosessen. Om disse tilskuddene videreføres etter fredning, er dette også *forventede framtidige ringvirkninger*.

Anslag for håndverkstjenester kjøpt ifbm. restaureringsarbeid i Skudeneshavn per år:

$$\text{Totalt merarbeid} = \text{Totalt tilskudd } 70 \% + \text{Egeninnsats } 30 \%$$

$$= \frac{1 \text{ mill. kr} * 100 \%}{70 \%} = 1,43 \text{ mill. kr}$$

$$\text{Ekstra etterspørsel etter tradisjonshåndverk} = \text{Totalt merarbeid} * 33 \%$$

$$= 1,43 \text{ mill. kr} * 33 \% = 0,47 \text{ mill. kr} = 470\,000 \text{ kr}$$

470 000 kroner tilsvarer gjerne i underkant av ett årsverk. Denne etterspørselen vil i større eller mindre grad rette seg mot *lokale* håndverksbedrifter, og gi lokale ringvirkninger.

Dette er bare et regneeksempel basert på utbetalte tilskudd og noen egne antakelser. De økte lokale ringvirkningene ved en fredning av kulturmiljøet vil avhenge av følgende:

- Forskjellen mellom bevaringsregimene med og uten kulturmiljøfredning, det vil si eventuelle vilkår knyttet til tiltak som følge av kulturmiljøfredningen sammenliknet med krav knyttet til kommunal bevaring i reguleringsplan.
- I hvilken grad lokale håndverkere har både kunnskapen og kapasiteten som etterspørres (alternativet er at man leier inn håndverkere fra andre steder, og det gir ingen lokale ringvirkninger), og i hvilken grad disse håndverkerne også har lokale innkjøp
- Antall og størrelse på tiltak per år

3.7. Vurdere potensiale for framtidig verdiskaping i kulturmiljøene

Riksantikvaren er interessert i å peke på fremtidige muligheter og potensiale for kulturmiljøene. Ved ringvirkningsmetoden har vi *kartlagt* verdiskaping og sysselsetting knyttet til betjening av turister i 2017. For å vurdere fremtidige muligheter og potensiale for kulturmiljøene tar vi utgangspunkt i ringvirkningsanalysen, innhenter innspill gjennom workshops og intervju, og vurderer potensielle positive virkninger i form av økt antall turister som følge av en kulturmiljøfredning.

Ringvirkningsanalysen vår viser at det kommer mange turister til Skudeneshavn hvert år, som bruker penger både i og utenfor sentrum. I dag er det trolig en betydelig andel av disse som kommer primært på grunn av kulturmiljøet og trehusbyen, men likevel ikke flertallet.

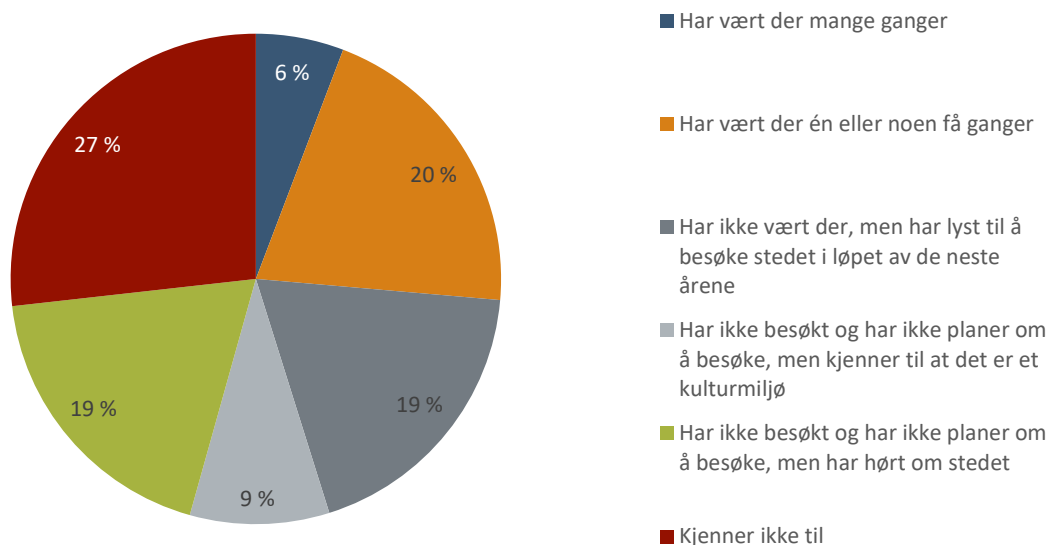
Det er ikke tidligere gjort systematiske analyser av effekter for reiselivet av kulturmiljøfredninger andre steder. Flere steder med verdensarvstatus ser derimot ut til å ha fått flere turister etter tildelingen, eksempelvis Røros, Vega og Rjukan. Men det er også for disse vanskelig å si hvor mye av økningen som skyldes verdensarvstatusen i seg selv, og hvor mye som kan tilskrives andre forhold, som markedsføring gjennom TV-serier, generell vekst i opplevelsesbasert turisme osv.

Kulturmiljøet i Sogndalstrand ble fredet i 1994. Omtrent samtidig ble det åpnet en kafé som senere skulle bli Sogndalstrand Kulturhotell. I følge hotelldirektøren har fredningen bidratt til å unngå forringelse av det helhetlige kulturmiljøet med påbygg og nybygg, og utgjør dermed et viktig bidrag til reiselivsproduktet på stedet. Men det har også ført med seg høye vedlikeholds- og restaureringskostnader, og husprisene er høye. Fredningen anses ikke å ha vært strengt nødvendig for å utvikle turismen på stedet, men Riksantikvarens involvering førte med seg god markedsføring, som med uttrykket «Kystens Røros».

Trolig kan en fredning av kulturmiljøet være et godt utgangspunkt for å utvikle turismen, men fredningen vil i begrenset grad være et trekkplaster i seg selv.

Menon gjennomførte i 2017 en landsomfattende spørreundersøkelse om kjennskap og ikke-bruksverdier knyttet til sju kulturmiljøer. I undersøkelsen var det lagt inn en kort beskrivelse av hvert kulturmiljø med bilde. Der spurte vi blant annet om respondentenes kjennskap til Skudeneshavn, se figur 3-6 under.²⁴

Figur 3-6 Respondentenes svar på «hvor godt vil du si at du kjenner til Skudeneshavn?» Kilde: Menon (2018)



26 prosent svarte at de hadde besøkt Skudeneshavn én eller flere ganger. 19 prosent svarte at de ikke hadde vært der, men hadde lyst til å besøke stedet i løpet av de neste årene. 27 prosent kjente ikke til Skudeneshavn fra før.

Det var bare Henningsvær og Rjukan av de sju kulturmiljøene som hadde en høyere andel enn Skudeneshavn som svarte at de ikke hadde vært der, men hadde lyst til å besøke stedet i løpet av de neste årene. Det kan tyde

²⁴ Menon (2018). Kulturmiljøenes samfunnsnytte: Ikke-bruksundersøkelse. Til Riksantikvarens miljøovervåking

på at per i dag er Skudeneshavn relativt attraktivt som reisemål for nordmenn. Det var også Skudeneshavn som færrest respondenter hadde hørt om. Det kan indikere at Skudeneshavn har et enda større potensial som kan utløses hvis flere får høre om stedet. Dette avhenger imidlertid av at man lykkes med profilering og markedsføring.

Her skisserer vi tre mulige scenarier for utvikling i turismen til Skudeneshavn:

- Status quo: som i dag
- Liten vekst i turismen, men flere har kulturmiljøet som motivasjon
- Flere kulturmiljømotiverte turister

Beskrivelse og konsekvens vises i tabell 3-5.

Tabell 3-5 Beskrivelse av skisserte scenarier for turismen som følge av en kulturmiljøfredning

Scenario	Beskrivelse og konsekvens
Status quo	Kulturmiljøet blir fredet. Man lykkes likevel ikke med å tiltrekke flere turister på grunn av dette. Ingen endring i ringvirkninger av kulturmiljøet.
Kulturmiljøfredningen fører ikke til vekst i turismen, men flere har kulturmiljøet som motivasjon	Kulturmiljøfredningen fører til at flere blir oppmerksom på bebyggelsen i Gamlebyen. Det kommer derimot ikke flere turister til Skudeneshavn av den grunn, men turistene som kommer har kulturmiljøet som en delmotivasjon for å komme.
Flere kulturmiljømotiverte turister	Kulturmiljøfredningen fører til at flere turister besøker Skudeneshavn. Dette fører til en netto økning i verdiskapingen i den lokale reiselivsnæringen.

Ved status quo-scenariet vil Skudeneshavn fortsette å få omtrent det samme turistvolumet som i dag. Kulturmiljøet blir fredet, men det fører ikke med seg økt oppmerksomhet rundt stedet eller økt turisme.

Det andre scenariet innebærer at turismen holder seg på noenlunde samme nivå, men at flere av de som kommer er oppmerksom på kulturmiljøfredningen og gamlebyen. Selv om de er oppmerksomme på dette, er ikke kulturmiljøet hovedårsaken til at de kommer.

Det tredje scenariet med flere kulturmiljømotiverte turister, innebærer en økning i turismen totalt sett, som alene kan forklares av at de reisende vil besøke kulturmiljøet. Her har man lyktes med å skape en attraktiv turistdestinasjon med et helhetlig reiselivstilbud.

Skudeneshavn er relativt attraktivt, og har et betydelig volum av kulturmiljøturister i dag. Men Skudeneshavn ligger litt utenfor «allfarvei», og per i dag er det ikke infrastruktur i byen til å ta imot et stort antall flere overnattingsgjester om sommeren. Dette kan trolig løses ved økt utleievirksomhet både i og utenfor sentrum.

Det reiselivsrelaterte næringslivet i Skudeneshavn er per i dag relativt begrenset. Forhåpentligvis er det rom for å starte ny næring i og i nærheten av Gamlebyen om turismen skulle øke.

For Skudeneshavn tror vi det mest sannsynlige scenariet kan være *flere kulturmiljømotiverte turister*. Dette begrunner vi særlig med bakgrunn i ikke-bruksundersøkelsen for Riksantikvaren i 2017, som viste at mange kunne tenke seg å reise til Skudeneshavn, og at det også var mange som ikke hadde hørt om stedet (derav noen som kanskje kan tenke seg å reise dit etter å ha hørt om det). En fredning av kulturmiljøet kan gi økt markedsføring av Skudeneshavn, og derigjennom gi flere lyst til å reise.

En økning i turismen forutsetter trolig at man får lagt til rette for økt reiselivsvirksomhet i sentrum. Turistene må ha et sted å overnatte, spise og oppholde seg. Det er lite grunn til å tro at fredningen vil komme i veien for ny næringsvirksomhet.

Med utgangspunkt i beregnede ringvirkninger i 2017, vil scenariet *flere kulturmiljømotiverte turister* føre til vekst i kulturmiljømotivert verdiskaping og sysselsetting, som tilsvarer en netto økning for det lokale næringslivet.

Hvis eksempelvis kulturmiljøfredningen fører til at det kommer 20 prosent flere turister til Skudeneshavn, og alle disse nye har kulturmiljøet som hovedmotivasjon, kan vi beregne økningen i ringvirkninger fra kulturmiljøet slik:

Økte ringvirkninger=dagens situasjon*20 prosent økning/40 prosent i dag

Det tilsvarer følgende i verdiskaping og sysselsetting:

$$\text{Økning i kulturmiljømotivert verdiskaping} = (9939000 + 859100) \text{ kr} * \frac{20}{40} = 5399050 \text{ kr}$$

$$\text{Økning i kulturmiljømotivert sysselsetting} = (19 + 1) \text{ sysselsatte} * \frac{20}{40} = 10 \text{ sysselsatte}$$

I løpet av analyseperioden vil det kulturmiljørelaterte reiselivet dermed bidra med 5,4 millioner kroner i årlige økonomiske ringvirkninger form av verdiskaping i næringslivet i Skudeneshavn og omegn, og sysselsette 10 personer. Dette er da en netto økning, siden det er snakk om en netto økning i antall turister.

På grunn av svært høy grad av usikkerhet, må dette betraktes som eksempelberegninger.

Referanseliste

Agenda Kaupang (2017) Evaluering av kulturmiljøer. Rapport for Riksantikvaren R1020147

Bowitz, E. & Ibenholt, K. 2009. Economic impacts of cultural heritage – Research and perspectives. Journal of Cultural Heritage, vol. 10

Braathen, S. og L. Lyche (2004): Konsekvensanalyse i ferjesektoren. Gjennomgang av noen kostnadskomponenter. Høgskolen i Molde.

DFØ (2014): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Direktoratet for økonomistyring. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.

DFØ (2018): Veileder til utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak. Direktoratet for økonomistyring.

Farstad og Dybedal (2011) *Nasjonal fritidsboligundersøkelse 2008 TOURIMPACT rapport nr 4* Transportøkonomisk Institutt 2011 www.toi.no/regional-utvikling-og-reiseliv/60-000-kroner-i-aarlig-forbruk-perhytte-article30991-221.html

Finansdepartementet (2014): Rundskriv R-109/14. Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. Finansdepartementet, 30. april 2014.

Innovasjon Norge (2017a) Turistundersøkelsen - Oppsummering av sommersesongen 2016. https://res.cloudinary.com/simpleview/image/upload/v1/clients/norway/turistundersokelsen_oppsummering_av_sommersesongen_2016_27032017_3c50ef53-4491-4e6a-b2a6-d373974a19b4.pdf

Innovasjon Norge (2017b). Kulturturistene 2016. https://res.cloudinary.com/simpleview/image/upload/v1/clients/norway/IN_turistundersokelsen_2016_Kultur_turistene_final_f0057657-4772-402c-bccd-cd1ae478e2a5.pdf

Jernbanedirektoratet (2015): Metodehåndbok for samfunnsøkonomiske analyser for Jernbanen

Klima og Miljødepartementet (2017): Rundskriv T-1/2017 Tilskotsordninger for 2018

Kystverket (2018): Veileder Samfunnsøkonomiske analyser (utgis i løpet av 2018)

Menon Economics (2016). *Forundersøkelse for metoder for kartlegging av økonomiske effekter og ringvirkninger av kulturminner*. Menon-publikasjon 2016

Menon Economics (2017a). *Kulturminnefondets samfunnsnytte*. Menon-publikasjon nr. 42/2017

Menon Economics (2017b). *Verdien av kulturarv. En samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer*. Menon-publikasjon nr. 72/2017

Menon Economics (2018a). *Kulturmiljøenes samfunnsnytte: Ikke-bruksundersøkelse. Til Riksantikvarens miljøovervåking*. Menon-publikasjon nr. 82/2017

Menon Economics (2018b). *Stegvis metodikk for kostnadsberegninger av kulturmiljøfredninger*. Oslo: Riksantikvaren

NIKU. (2010). *Levange kulturmiljøfredning. Registrering og kategorisering*. Oslo: Norsk institutt for kulturminneforskning.

Norsk Standard (2013): Livssyklus kostnader for byggverk - Prinsipper og klassifisering. NS3454:13

Norsk Standard (2015): Tilstandsanalyse av byggverk. NS3234:15

Regjeringen (2016): Utredningsinstruksen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

Riksantikvaren (2013): Bevaringsprogram for fredede hus i privat eie FRIP, plan 2013-2020

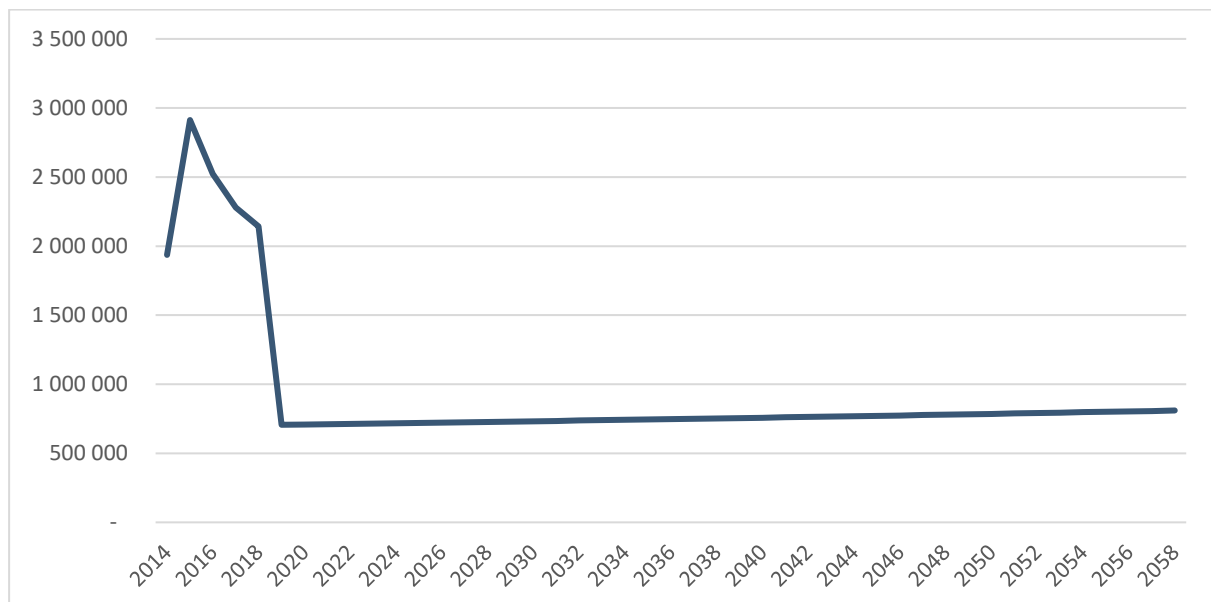
Riksantikvaren (2018): Riksantikvarens FRIP program. Landsgjennomsnitt av tilstandsgrader basert på Rapportering for 2017 per 8.3.18

Statens vegvesen (2018): Håndbok V712 Konsekvensanalyser

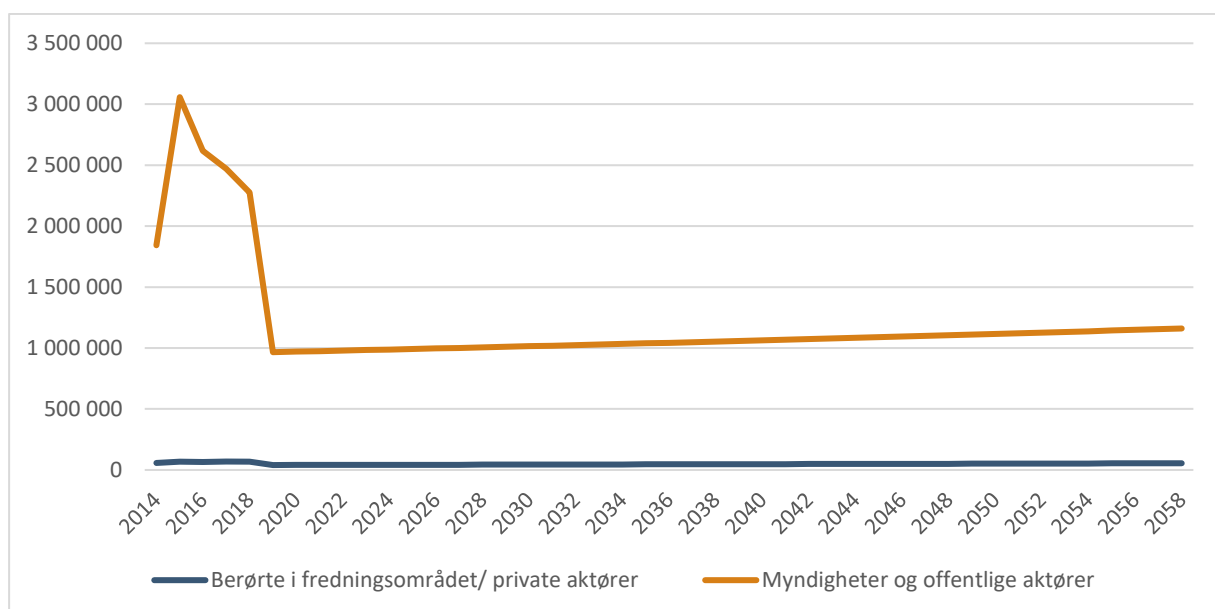
VEDLEGG A Kontantstrøm for nåverdiberegningen

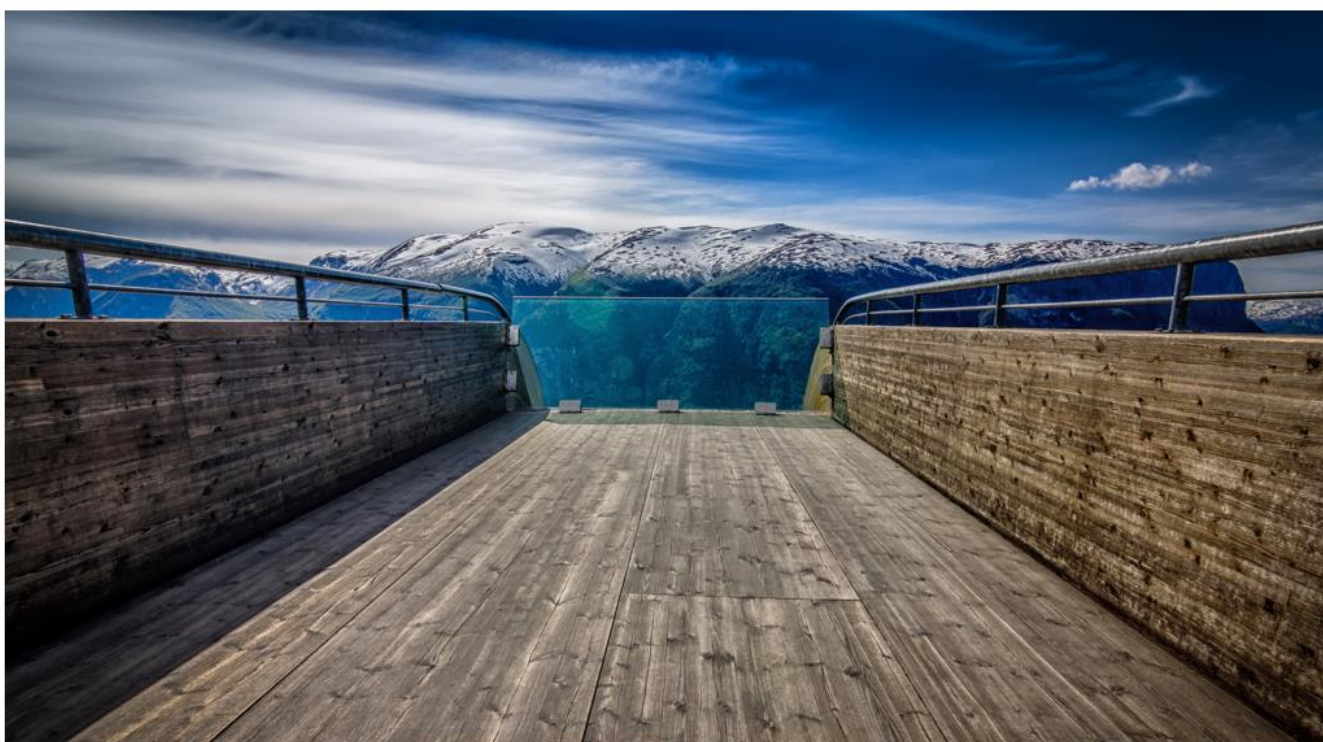
Under vises kontantstrømmen som ligger til grunn for nåverdiberegningen. I figur A-1 vises den totale kontantstrømmen og i figur A-2 vises kontantstrømmen fordelt på berørte i fredningsområdet/private aktører og for myndigheter/offentlige aktører.

Figur A-1 Kontantstrøm som gir grunnlaget for nåverdiberegningen



Figur A-2 Kontantstrøm som gir grunnlaget for nåverdiberegningen fordelt på kostnadsvirkninger som bæres av berørte i fredningsområdet og myndigheter/offentlige aktører





Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no