

HENNINGSVÆR: KOSTNADER SOM FØLGER AV KULTURMILJØFREDNING





Forord

På oppdrag fra Riksantikvaren har Menon Economics beregnet kostnadsvirkningene som kan følge av en kulturmiljøfredning i Henningsvær. Vi har benyttet en stegvis metodikk som bygger på DFØs veileder til utredningsinstruksen, DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser og Finansdepartementets rundskriv R-109/14. Metoden er nærmere beskrevet i Menon-rapport 49/2018.

Proessen i forbindelse med kulturmiljøfredning i Henningsvær gjennomføres som et pilotprosjekt av Riksantikvaren. Det som er nytt i dette arbeidet er at det gjennomføres et forprosjekt der konsekvenser av en eventuell fredning utredes og det utarbeides en oversikt over brukerforventninger, aktuelle rammer for en eventuell fredningssak og en grov framdriftsplan med klargjorte roller og ansvar. Dette materialet skal samlet utgjøre et beslutningsgrunnlag for Riksantikvaren, kommunestyret og fylkeskommunen for om det skal gjennomføres en fredningsprosess eller ikke. Denne rapporten inngår som en del av beslutningsgrunnlaget.

Prosjektet er gjennomført av Heidi Ulstein (prosjektansvarlig), Siri Voll Dombu, Kristina Wifstad, Kristoffer Midttømme og Kristin Magnussen (kvalitetssikrer). Menon Economics er et medarbeidereiet konsulentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Vi analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi 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.

Vi takker Riksantikvaren for et spennende oppdrag. Vi takker også alle bidragsyttere, spesielt innbyggerforeningen i Henningsvær, Vågan kommune, Nordland fylkeskommune og Riksantikvaren, for informasjon og gode innspill underveis i prosessen.

Desember 2018

Heidi Ulstein
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

| | |
|--|-----------|
| SAMMENDRAG | 3 |
| 1. INTRODUKSJON | 5 |
| 2. BESKRIVELSE AV KULTURMILJØET OG BERØRTE GRUPPER | 7 |
| 3. IDENTIFISERING OG KATEGORISERING AV KOSTNADSVIRKNINGER | 17 |
| 4. TALLFESTING OG VERDSETTING AV KOSTNADSVIRKNINGER | 20 |
| 5. SAMMENSTILLING AV KOSTNADSVIRKNINGENE | 32 |
| 6. USIKKERHETSANALYSE | 34 |
| 7. FORDELINGSVIRKNINGER | 36 |
| 8. SAMLET VURDERING AV KOSTNADENE | 37 |
| 9. REFERANSELISTE | 38 |
| VEDLEGG A: KOSTNADER FOR I STANDSETTING AV HENNINGSVÆR | 39 |
| VEDLEGG B: KONTANTSTRØM FOR NÅVERDIBEREGNINGEN | 42 |

Sammendrag

I denne rapporten analyseres samfunnsøkonomiske kostnader av en kulturmiljøfredning i Henningsvær. Samlet nåverdi av kostnadsvirkningene er anslått til i underkant av 33 millioner kroner. Den største kostnadsvirkningen er kostnader til restaurering og istandsetting i henhold til tradisjon, og skattefinansieringskostnaden ved at dette finansieres ved offentlige tilskudd. Det påløper også kostnader til utforming av fredningsvedtaket, saksbehandling, informasjonsarbeid og etterlevelse av regelverket. Private aktører antas å bli kompensert for mesteparten av sine kostnader. Det er offentlige aktører som i hovedsak dekker inn kostnadene ved tiltaket.

Hvilke kostnadsvirkninger som kan forventes, avhenger blant annet av utformingen av et eventuelt fredningsvedtak. Etter dialog med Riksantikvaren har vi gjennomført beregninger for et fredningsvedtak som ligger svært tett opp til dagens bevaringsregime i Henningsvær. Dette er årsaken til at kostnadsvirkningene ved kulturmiljøfredningen er anslått til å være relativt små. Samtidig vurderer vi dette som et godt utgangspunkt for analysen, da det er basert på erfaringene fra tidligere kulturmiljøfredninger.

Proessen i forbindelse med kulturmiljøfredning i Henningsvær gjennomføres som et pilotprosjekt av Riksantikvaren. Det som er nytt i dette arbeidet, er at det gjennomføres et forprosjekt der konsekvenser av en eventuell fredning utredes, og det utarbeides en oversikt over brukerforventninger, aktuelle rammer for en eventuell fredningssak og en grov framdriftsplan med klargjorte roller og ansvar. Dette materialet skal samlet utgjøre et beslutningsgrunnlag for Riksantikvaren, kommunestyret og fylkeskommunen for om det skal gjennomføres en fredningsprosess eller ikke. Denne rapporten inngår som en del av beslutningsgrunnlaget.

Det er et sjeldent utvalg av kulturmiljøer som oppnår fredningsstatus. Henningsvær er et godt bevart og særpreget fiskevær og tettsted i Lofoten. Den geografiske beliggenheten, tidsdybden og næringslivet som Henningsvær representerer, gjør dette stedet til en aktuell kandidat for fredning. En kulturmiljøfredning omfatter utearealene og bygningenes fasader, ikke bygningenes interiør.

Vi synliggjør kostnader som følge av både fredningsprosessen og forvaltning av kulturmiljøet i etterkant av fredningen. For Henningsvær startet prosessen med tilhørende kostnadsvirkninger i 2014 og et eventuelt fredningsvedtak er forventet i 2022. Vi framskriver kostnadsvirkningene i 40 år fra 2018. Tabellen under oppsummerer nåverdi av påløpte kostnadsvirkninger under fredningsprosessen, nåverdi av forventede kostnadsvirkninger i forvaltningsfasen og totale kostnadsvirkninger som følge av kulturmiljøfredning av Henningsvær. Alle kostnadene er vurdert som avvik fra referansebanen, som er en videreføring av dagens situasjon.

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

| Berørte i fredningsområdet | Under fredningsprosess | I forvaltningsfasen | Totalt |
|--|------------------------|---------------------|-------------------|
| Kostnader ved å etterleve regelverk | 319 000 | 266 000 | 585 000 |
| Restriksjoner på utvidet virksomhet | 0 | 0 | 0 |
| Investering i vedlikehold og restaurering | 0 | 0 | 0 |
| Administrative kostnader | 70 000 | 204 000 | 274 000 |
| Myndigheter/offentlige aktører | | | |
| Utforming av vedtaket | 4 086 000 | 0 | 4 086 000 |
| Saksbehandling | 656 000 | 2 433 000 | 3 089 000 |
| Informasjonsspredning, rådgivning og andre forvaltningskostnader | 2 439 000 | 151 000 | 2 590 000 |
| Midler til lokale fagmiljøer | 1 037 000 | 0 | 1 037 000 |
| Tilskudd til restaurering og istandsetting | 7 168 000 | 8 509 000 | 15 677 000 |
| Skattefinansiering og brukerfinansiering | 3 077 000 | 2 219 000 | 5 296 000 |
| Total | 18 853 000 | 13 781 000 | 32 634 000 |

I tillegg til disse prissatte kostnadsvirkningene, kan det påløpe ikke-prissatte kostnadsvirkninger. Dette kan for eksempel være negative opplevelser av heftelser som følge av fredningsprosessen og fredningsvedtaket. Det er også mulig at det kan påløpe merkostnader i forbindelse med forhindret omlegging av næringsvirksomhet eller bruk av bygg, men vi har ikke identifisert noen eksempler som kan bidra til verdsetting av denne kostnadsvirkningen. Hovedårsaken til at slike virkninger kan oppstå, er at man ved fredning i mindre grad gir dispensasjoner fra gjeldende regelverk.

Kostnadsestimatene våre er usikre. Det er for eksempel krevende for alle aktører å anslå hvordan tiltaket vil slå ut for tidsbruk i saksbehandling og lignende. Vi har i stor grad støttet oss på Riksantikvarens erfaringer fra andre kulturmiljøfredninger, og vi har diskutert rimeligheten i disse antakelsene med kommune, fylkeskommune og innbyggerforening i Henningsvær. Det som vil kunne endre estimatene vesentlig, er dersom fredningsvedtaket avviker i større grad fra dagens bevaringsregime.

I denne rapporten har vi ikke vurdert nyttevirkningene av tiltaket. Det er likevel grunn til å nevne at et helhetlig kulturmiljø er å betrakte som et kollektivt gode, som gir nyttevirkninger til flere enn eierne. Alle som kommer til Henningsvær kan nyte dette miljøet. For å få samfunnsøkonomisk riktig nivå på slike goder, kan det være behov for reguleringer fra samfunnet i form av blant annet tilskuddsordninger.

Tiltaket vil også kunne føre til økt økonomisk aktivitet i lokalsamfunnet, dersom det bidrar til å trekke turister og andre tilreisende til området. Slike virkninger er viktige lokalt og regionalt, men har en alternativkostnad i form av fortrenkning av annen aktivitet. Dette gjelder for eksempel dersom turisme og arbeidsplasser flyttes fra andre deler av landet.

1. Introduksjon

I denne rapporten analyseres samfunnsøkonomiske kostnadsvirkninger av en kulturmiljøfredning i Henningsvær. En kulturmiljøfredning omfatter utearealene og bygningenes fasader, ikke bygningenes interiør. Det er et sjeldent utvalg av kulturmiljøer som oppnår fredningsstatus.

1.1. Kort om hva en kulturmiljøfredning er

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

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 bygningenes fasader, ikke bygningenes interiør. Det er et sjeldent, men verdifullt utvalg av kulturmiljøer som oppnår fredningsstatus. En kulturmiljøfredning blir til slutt vedtatt av Kongen i statsråd.

Det har siden 1998 blitt gjennomført tolv 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.

Som et ledd i forvaltning av kulturminner arbeider Riksantikvaren med fredning både av enkeltbyggverk/-anlegg og sammenhengende miljøer med nasjonale kulturminneverdier, kulturmiljøer. Målet for fredningsarbeidet 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 vernete 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*.

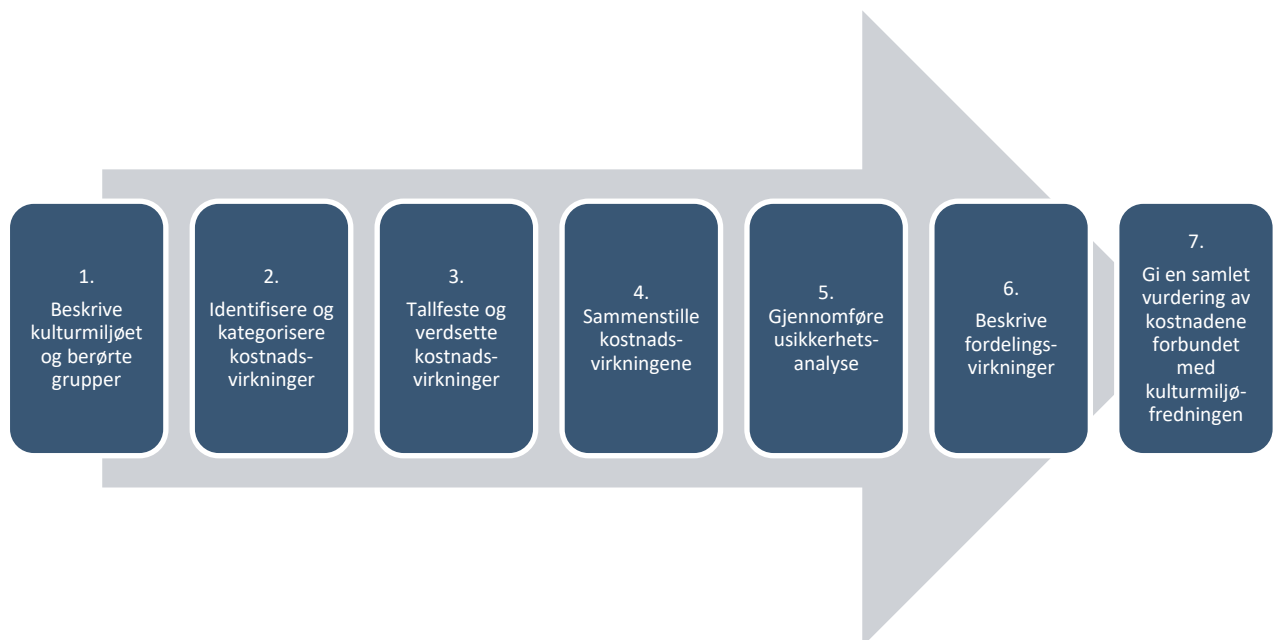
Det ligger også en samfunnsøkonomisk begrunnelse til grunn for vern av kulturminner og kulturmiljøer. Kulturminner og kulturmiljøer er i stor grad kollektive goder. Det vil si goder der kostnaden ved å bevare bæres av noen få, mens gevinstene også høstes av de som ikke er med og bærer kostnaden. Da oppstår det gjerne en markedssvikt, der det uregulerte markedet ikke sørger for at omfanget av bevaring av kulturmiljøer tilsvarer

samfunnets betalingsvillighet.¹ Staten kan da innføre reguleringer og/eller bidra med økonomiske midler til bevaringstiltak for å rette opp denne markedssvikten.

1.2. Kort om metoden vi benytter for kostnadsberegningene

Vi beregner og synliggjør forventede kostnader som følge av en kulturmiljøfredning av Henningsvær, basert på en metodikk for kostnadsberegninger som Menon utviklet for Riksantikvaren i 2018. Metoden er nærmere beskrevet i Menon-rapport 49/2018. Den følger retningslinjene til DFØs veileder for utredningsinstruksen og veileder for samfunnsøkonomiske analyser, og rundskrivet R-109/14 for samfunnsøkonomiske analyser. Vi følger 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 er illustrert i Figur 1-1.

Figur 1-1: Metode for beregning av kostnader som følge av kulturmiljøfredninger. Kilde: Menon (2018a)



¹ Kollektive goder kan defineres som goder som er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende, det vil si at godet ikke blir brukt opp og at man ikke kan stenge noen ute fra å bruke godet.

2. Beskrivelse av kulturmiljøet og berørte grupper

Henningsvær er et godt bevart og særpreget fiskevær og tettsted i Lofoten. Den geografiske beliggenheten, tidsdybden og næringslivet som Henningsvær representerer, gjør dette stedet til en aktuell kandidat for fredning. Kulturmiljøet har overordnet god tilstand. Det aktuelle formålet og restriksjonsnivået ved en eventuell fredning som vi har lagt til grunn i denne analysen, samsvarer i stor grad med dagens bevaringsregime under gjeldende reguleringsplan. Tiltaket kan påvirke lokal, regional og statlig forvaltning, innbyggere, tilreisende og næringsliv.

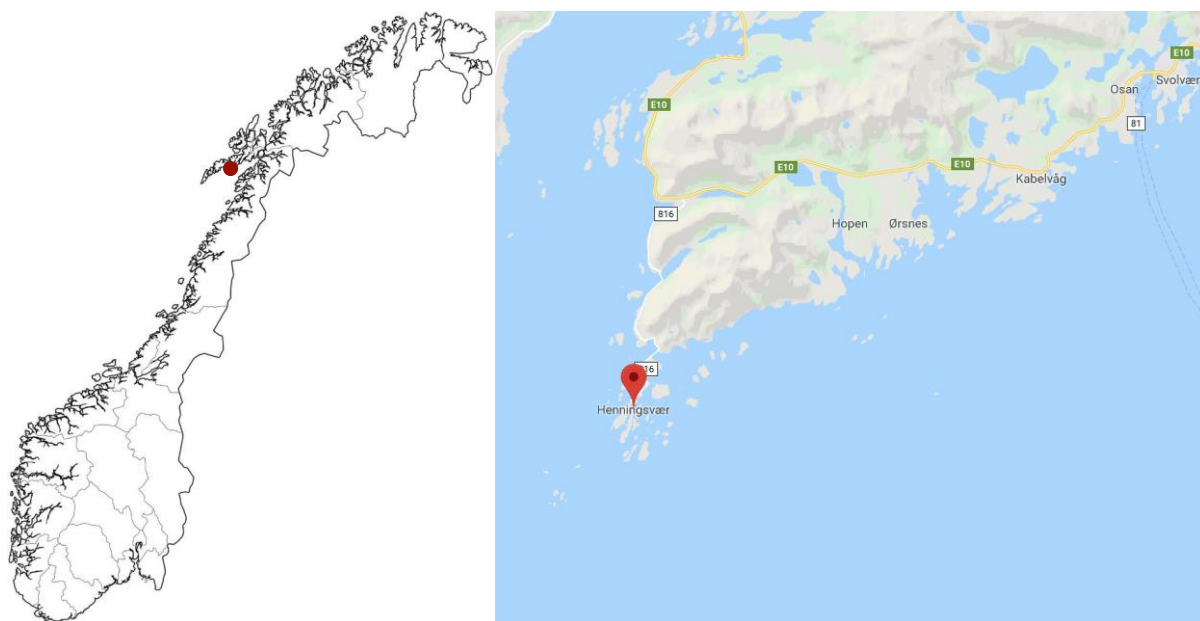
Dette avsnittet henviser til steg 1 i kostnadsmetodikken (se Figur 1-1). Hensikten med dette steget er å gjøre rede for kulturmiljøet som skal vurderes, og gjennomføre en problembeskrivelse av behovet for en eventuell fredning. Her beskrives dagens situasjon og forventet videre utvikling ved et fredningsvedtak 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 med. I dette steget identifiseres også berørte grupper og aktører.

2.1. Kort om Henningsvær

Henningsvær er et fiskevær og tettsted i Vågan kommune i Nordland fylke, se Figur 2-1. Henningsvær ligger på sørspissen av Austvågøya i Lofoten. Stedet ligger 24 km (30 minutter med bil) unna Svolvær og 61 km (64 minutter med bil) unna Leknes. Begge stedene har flyplass. Fra Bodø tar det 4 timer og 42 minutter med bil/ferge. Tettstedet hadde 510 innbyggere per 1. januar 2018, og folketallet har økt med 61 personer de siste fem årene.

Før 1960 var eneste forbindelse med omverdenen en båtrute til Kabelvåg og Svolvær. I 1960 ble riksvei 816 til Festvåg åpnet, og i 1963 ble det opprettet fergesamband mellom Festvåg og Henningsvær. I 1983 åpnet Henningsværbruene, og ga Henningsvær fergefri forbindelse med resten av Lofoten, som i 2007 fikk fastlandsforbindelsen Lofast.

Figur 2-1: Henningsværs beliggenhet. Kilde: Thinglink og Google Maps



Henningsvær har i hovedsak trehusbebyggelse med enkelte bygninger i mur. Bebyggelsen er i hovedsak reist i perioden fra siste halvdel av 1800-tallet fram til i dag, med særlig stor utbygging i perioden 1920-1950. Bebyggelsen kan grovt deles i næringstilknyttet bebyggelse og boligbebyggelse.

Henningsvær er det sist bebygde av Lofotens større fiskevær. Dette knyttes blant annet til den utsatte beliggenheten. Henningsvær hadde sannsynligvis ikke fast bosetting før mot slutten av middelalderen. De første navngitte beboere i Henningsvær finnes i skattelister fra 1567. I 1842 overtok Jens Henrik Klæbo Dreyer fiskeværret, og under Dreyer utviklet Henningsvær seg til å bli det mest betydningsfulle været i Lofoten. I løpet av siste del av 1800-tallet ble været bygd ut med en mengde rorbuer, som gjorde det enklere for fiskere å drifte fra været. Det ble bygd kapell, post- og dampskipsekspedisjon og fyrtårn. Fiskeriet ga også rom for etablering av guanoseselskap, slik at fiskeavfallet ble utnyttet kommersielt.

I 1934 ble Heimøya og Hellandsøya koblet sammen med molo som beskyttet mot uvær fra sørvest, og Henningsvær ble etter dette en god havn for fiskeflåten og var lenge et dominerende fiskevær og fiskemottak i Lofoten. Etter krigen fulgte flere år med rekordartet fiske, og Henningsvær hadde på 1950-tallet omkring 1000 fastboende. Av denne grunn er store deler av bebyggelsen i Henningsvær preget av 1950-tallet.

Den påfølgende nedgangen i fangsten førte til endringer i Henningsvær. Resultatet var at færre og større båter sto for fiskeriet. Befolkningstallet i Henningsvær sank som følge av dette, helt til 1990-tallet da det stabiliserte seg på dagens nivå. Da det på slutten av 1940-tallet var 69 fiskebruk og 107 hjemmehørende båter i fiskeværret, var det i 2005 registrert 5 fiskebruk og i 2007 registrert 10 hjemmehørende båter. Selv om det var en betydelig nedgang i fiskebruk i perioden, hadde Henningsvær i 2005 den høyeste tettheten av fiskebruk i Norge.

2.2. Begrunnelse for eventuell fredning

En eventuell fredning av Henningsvær som kulturmiljø må knytte seg til nasjonalt mål 3, jf. Fredningsstrategi mot 2020 for kulturminneforvaltningen.² Nasjonalt mål 3 er beskrevet i kapittel 1. Det er ti temaer som i dag er underrepresentert på fredningslisten. Henningsvær kan knyttes til flere av temaene, men det er særlig tema 4. *Handel* med undertemaene *salgsnæringen (1900-tallet)*, *kystfiske og foredling* og *sjøfart* Henningsvær kan sies å være en viktig representant for. Fiske har vært en av de tre viktigste næringene i Norge sammen med landbruk og industri. En stor del av næringen langs kysten omfatter de store torske- og sildefiskeriene og foredlingen til tørrfisk/klippfisk. Fredningsstrategien angir at 1900-tallet er svakt representert, og at de tre nordligste fylkene sammen med Møre og Romsdal er spesielt dårlig representert. Henningsvær utgjør med sin geografiske beliggenhet og tidsmessige tilhørighet en aktuell kandidat for fredning for å nå de nasjonale målene for fredning.

Kulturhistorisk sett forteller Henningsvær historien om hvordan et sted utvikler seg til et av Lofotens største fiskevær fra midten av 1800-tallet fram til i dag. Utviklingen er basert på geografisk beliggenhet, tilgang til havressurser, særlig torsk, og den øvrige samfunnsmessige utvikling. Av særlig betydning er utviklingen som rorbuer fra midten av 1800-tallet under Dreyer, og fiskeværstfasen fra 1920 og fram på 1960-tallet.

Omfanget av en eventuell fredning vil ta utgangspunkt i de prioriterte temaene og hvordan disse er representert i Henningsvær. Følgende elementer vil støtte opp om tema 4 *Handel*, og undertemaene *salgsnæringen (1900-tallet)*, *kystfiske og foredling* og *sjøfart*:

- Væreierbolig med tilhørende uthus og grøntanlegg (her regner vi inn både Dreyers- og Reime-gården)

² Den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i listen over vedtaksfredete kulturminner skal forbedres og at et representativt utvalg skal være fredet innen 2020.

- Rorbubebyggelsen på den sørøstlige delen av Hellandsøya
- Fiskebruk – næringsbebyggelse og dennes tilhørende boligbebyggelse fra 1800-tallet og fram til ca. 1950 langs Heimsundet
- Moloen
- Et utvalg av hjellebrukene
- Fyret og fyrlykten
- Forretningsbebyggelse

Med bebyggelsen langs Heimsundet dekkes også prioritert tema 7. *Ferdse*, undertema *viktige ferdselspunkter langs kystleden*, som også er underrepresentert i det som er fredet i Nordland.

Analyseområdet er som illustrert i kartet i Figur 2-2.

Figur 2-2: Oversikt over analyseområdet som vil støtte opp om tema 4 Handel og undertemaene salgsnæringen (1900-tallet), kystfiske og foredling og sjøfart. Kilde: Riksantikvaren



Vi har beregnet kostnader for kulturmiljøfredning som vist i kartet over (Figur 2-2). En eventuell kulturmiljøfredning skal gjennom en omfattende prosess før endelig vedtak foreligger. Det fredningsområdet som vi har beregnet kostnader for, kan dermed avvike fra endelig vedtak.

Kulturmiljøfredningen vi har beregnet kostnader for, omfatter alle byggverkene eksteriør og alle faste konstruksjoner, anlegg og installasjoner innenfor kartavgrensningen. Dette inkluderer også hjeller for tørking av

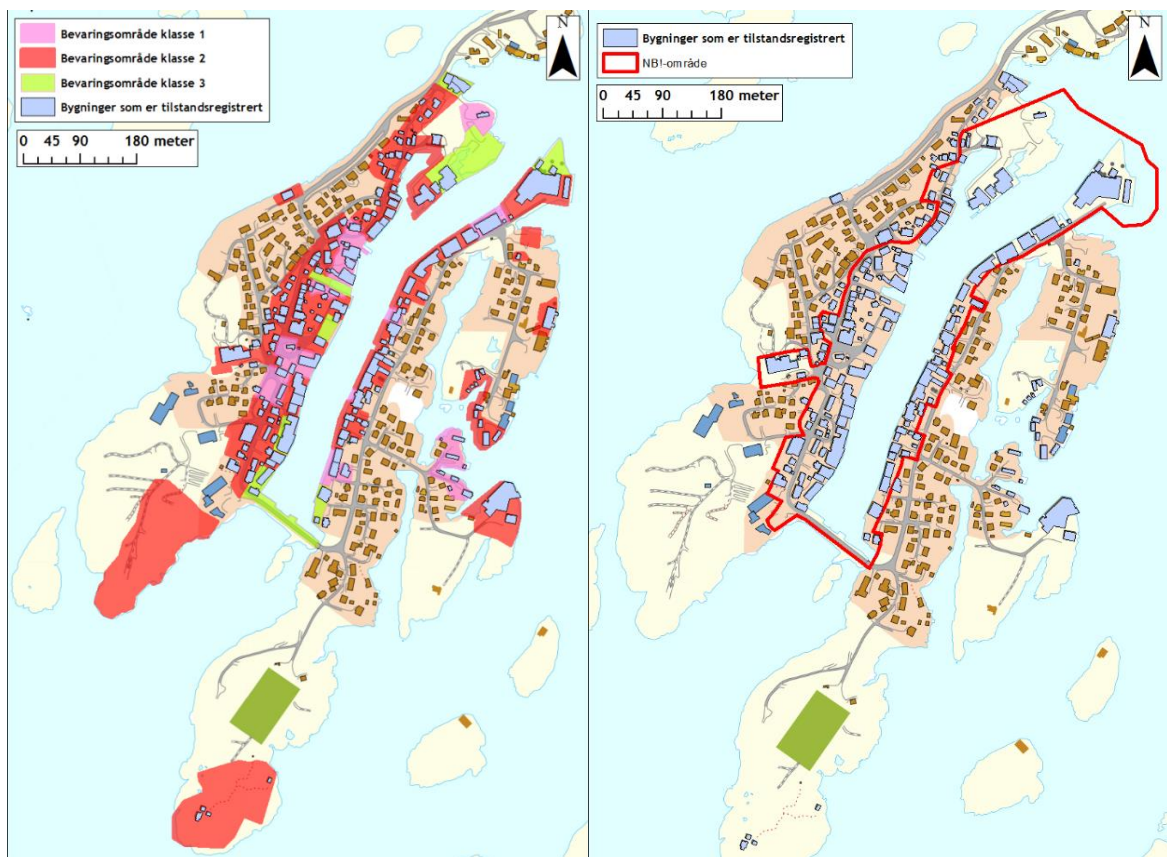
fisk på tre ulike lokaliteter. Fredningen vil videre omfatte alle utvendige arealer, herunder kaier, brygger, gårdsrom, gategrunn med gateløp, faste belegg og grønnstruktur.

2.3. Nærmere om dagens situasjon

Vågan kommune vedtok gjeldende reguleringsplan for Henningsvær i 2008. Reguleringsplanen i Henningsvær dekker et område på 300 dekar (grunnkretsen Henningsvær, som omfatter Henningsvær og flere andre store og små øyer i nærheten, dekker 1700 dekar). Deler av området ble regulert til spesialområde bevaring (hensynssone C bevaring ut fra dagens plan- og bygningslov), jfr. kart i Figur 2-3 a) under **Feil! Fant ikke referanse kilden..** Reguleringsplanens bevaringsområde, sammen med et utvalg av hjellebruk danner utgangspunkt for et aktuelt område å sette i gang fredningsprosess for, jfr. Figur 2-2. Hjellebrukene er inkludert etter innspill fra referansegruppen, Henningsvær innbyggerforening og Vågan kommune.³

Deler av området inngår også i Riksantikvarens NBI-register, se kart i Figur 2-3 b). Dette betyr at alle byggesaker, dispensasjonssaker og reguleringsaker behandles av fylkeskommunen med henblikk på de nasjonale interessene. NBI-området inngår i bevaringsområdet, der alle saker ut over ordinært vedlikehold uansett oversendes fylkeskommunen for uttale. Alle saker som berører NBI-området sendes i kopi til Riksantikvaren. Området inngår også i den regionale planen for kulturminner og kulturmiljøer.

Figur 2-3: a) Oversikt over gjeldende reguleringsplan med hensynssone bevaring for Henningsvær, samt tilstandsregistrerte bygninger (til venstre), b) Oversikt over området som inngår i Riksantikvarens NBI-register, samt tilstandsregistrerte bygninger (til høyre). Kilde: Riksantikvaren



³ Møter i Vågan, 4. oktober og 18. oktober 2018.

Det er en rekke likheter mellom formålet bak dagens bevaringsregulering og en eventuell kulturmiljøfredning. Avsnittene under er utdrag fra reguleringsplanen for Henningsvær av 12.12.08, §1 Planens intensjoner:

Henningsvær har verdi på nasjonalt nivå som fiskevær knyttet til historien til Lofoten og Lofotfisket. Samtidig er Henningsvær et livskraftig samfunn som skal og må videreutvikles som bosted og sted for næringsvirksomhet. En viktig intensjon med planen er at stedet skal bevares og videreutvikles på grunnlag av de etablerte historiske og miljømessige verdier.

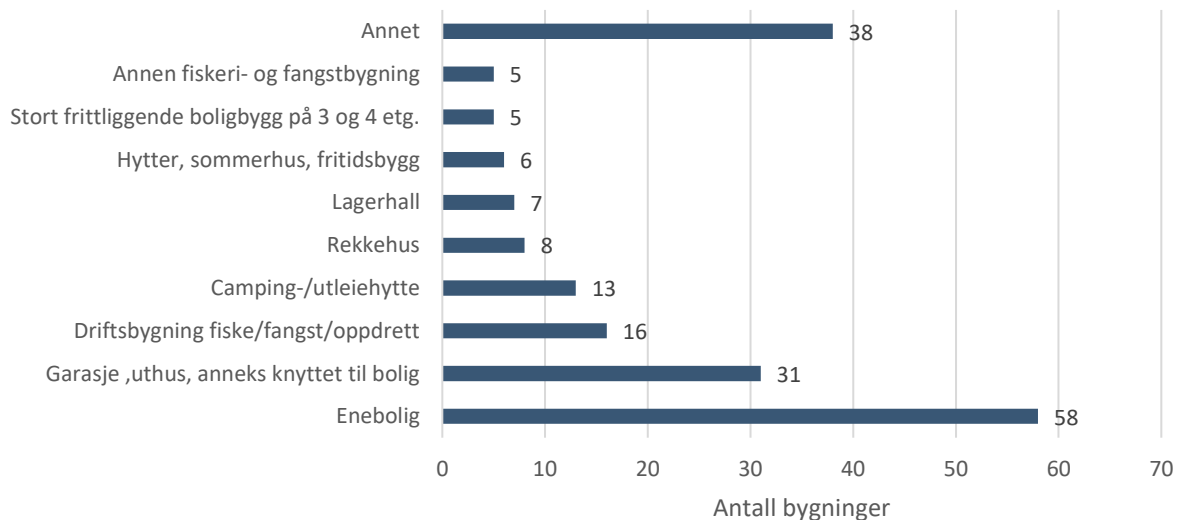
Helhetlige kulturmiljøer fra områder og samfunnsfunksjoner i Henningsvær skal bevares. Det skal legges vekt på at kulturmiljøet gjenspeiler et nyere tids fiskevær. Det varierte bygningsmiljøet med blanding av store og små bygg bevares, slik at mangfoldet ivaretas.

De tre klassene i bevaringsområdet har ulike bestemmelser. Klasse 1 er den strengeste vernekategorien, og klasse 3 er den minst strenge. Flest bygg ligger i bevaringsområde klasse 2.

Kulturmiljøet omfatter til sammen rundt 187 bygninger⁴. Det er ingen av byggene som er fredet etter kulturminneloven per i dag.⁵

I Figur 2-4 under vises en oversikt over de ulike typene bygninger i kulturmiljøet i Henningsvær, hentet fra matrikkelen.

Figur 2-4: Oversikt over bygningene i kulturmiljøet i Henningsvær. Kilde: Matrikkelen, bearbejdet av Riksantikvaren og Menon



Det er flest eneboliger, men også en del næringsbygg, andre boliger, utleieenheter for reiselivet og private fritidsboliger.

⁴ Fra matrikkelen. 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.

⁵ Etter kulturminneloven §15 kan departementet (klima- og miljødepartementet) frede byggverk og anlegg fra nyere tid, eller deler av dem, av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi.

Nordland fylkeskommune har høsten 2018 tilstandsregistrert bygninger og anlegg i bevaringsområdet i Henningsvær. Kulturmiljøet ser ut til å ha overordnet god tilstand, og det er få bygg der det kreves store prosjekter for istandsetting.

2.4. 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 Henningsvær startet prosessen med tilhørende kostnadsvirkninger i 2014/2015, med økt omfang fra 2018. I vår analyse har vi antatt at Henningsvær kulturmiljøfredes i 2022. Siden vi gjennomfører vår analyse som et beslutningsgrunnlag i forkant av fredningsprosessen, så er tidspunktet for en eventuell fredning usikkert. Etter behandling i kommune, fylkeskommune og hos Riksantikvaren, skal saken behandles i departementene og til slutt eventuelt vedtas av Kongen i statsråd.

I Figur 2-5 viser vi hvilken analyseperiode vi har antatt for kostnadsvirkningene som følge av en eventuell kulturmiljøfredning av Henningsvær. Analyseperioden skal være så lang at man fanger opp alle relevante virkninger av tiltaket i hele dets levetid. I prinsippet er en kulturmiljøfredning ment å være et svært langvarig tiltak, noe som skulle tilsi lang analyseperiode. Samtidig er tiltaket en endring i regulering, og denne type tiltak kan reverseres. Vi har valgt 40 års analyseperiode, i tråd med anbefalingene i Menon (2018a).

Figur 2-5: Analyseperiode for kostnadsberegningene. Analyseperioden går 40 år fram i tid fra i dag, til 2058.



Kostnadene forbundet med fredningsprosessen og forvaltningen av kulturmiljøet etter fredningsvedtaket skal identifiseres og synliggjøres i forhold til referansebanen, som er en videreføring av dagens situasjon. Som vist i kapittel 2.3 har Henningsvær allerede et tydelig bevaringsregime i henhold til gjeldende reguleringsplan. Vern etter plan- og bygningsloven kan i prinsippet endres med nye areal- og reguleringsplaner, men vi anser det som mindre sannsynlig at man vil gå bort fra en bevaringsregulering i sentrum i Henningsvær, da det er stor lokal tilslutning til å ivareta kulturmiljøet. Hvorvidt det vil bli reelle endringer i praksis, vil avgjøre om berørte i fredningsområdet vil påføres merkostnader som følge av fredningen.

Tabell 2-1 under gir en skjematisk oppsummering av hva som vil være likt og ulikt ved dagens bevaringsregulering og en eventuell fredning, innenfor ulike tema.

Tabell 2-1: Tematisk oversikt over forholdet mellom reguleringsbevaringen og en eventuell fredning.

| Tema | Fredning | Reguleringsplan |
|--------------------------------|--|---|
| Hva omfattes – areal (se kart) | Fredningsområdet er per nå ikke vedtatt. Det er i analysen tatt utgangspunkt i gjeldende | Reguleringsplanen gjelder hele Henningsvær. Bevaringsområdet utgjør i hovedsak væreierboligene med tilhørende uthus og grøntanlegg, rorbubebyggelsen på |

| | | |
|------------------------------|--|---|
| | <p>bevaringsområde i reguleringsplanen, samt tre hjellebruk. Dette vil være et naturlig utgangspunkt for et eventuelt varsel om fredning. Erfaringsmessig blir slike varslingsområder, dersom de endres, innskrenket.</p> | <p>den sørøstlige delen av Hellandsøya, Fiskebruk - næringsbebyggelse og dennes tilhørende boligbebyggelse langs Heimsundet, moloen, fyret og fyrlykten. De tre områdene med hjellebruk er regulert til Spesialområde Friluftsliv Kulturlandskap som åpner for installasjoner for tørking av fisk, de nødvendige adkomstveier, turbruk og nærfriluftsliv, samt nødvendig vegetasjonsskjøtsel.</p> |
| Hva omfattes – bygninger mv. | <p>Alle byggverkene eksteriør (tak og fasader) og alle faste konstruksjoner, anlegg og installasjoner innenfor kartavgrensningen. Fredningen omfatter videre alle utvendige arealer herunder kaier, brygger, hjeller, molo, gårdsrom, gategrunn med gateløp, faste belegg, parken og annen grønnstruktur herunder hager.</p> <p>Kun eksteriør.</p> | <p>Strengt tatt det samme som en eventuell fredning.</p> |
| Bevaringsbestemmelser | <p>Bestemmelser vil utarbeides etter at en eventuell fredningssak startes opp. Formålet med en fredning vil legge føringer for utformingen av disse. Vern gjennom bruk, dvs at utvikling basert på de eksisterende verdiene skal være mulig vil vektlegges.</p> | <p>En viktig intensjon med planen er å bevare og utvikle stedet på grunnlag av de etablerte historiske og miljømessige verdier. Helhetlige kulturmiljøer fra områder og samfunnsfunksjoner i Henningsvær skal bevares. Det skal legges vekt på at kulturmiljøet gjenspeiler et nyere tids fiskevær</p> |
| Differensierte bestemmelser? | <p>Det er foreløpig ikke bestemt, men det er sannsynlig at det vil kunne bli differensierte bestemmelser.</p> | <p>3 bevaringsgrader i spesialområde bevaring med egne bestemmelser for hver klasse. Ellers regulert til en mengde formål med sine bestemmelser.</p> |
| Saksbehandling | <p>Alle tiltak som i en fredning er søknadspliktige vil måtte sendes til fylkeskommunen for behandling. Siden bestemmelser ennå ikke er utformet, er det vanskelig å si hva dette vil innebære, det avhenger også av om det blir differensierte bestemmelser. Standard er at de aller fleste tiltak, ut over det som er vanlig vedlikehold, vil være</p> | <p>Reguleringsplanen sier at alle tiltak ut over vanlig vedlikehold i bevaringsområdet skal sendes til fylkeskommunen for vurdering.</p> |

| | | |
|------------------|---|---|
| | søknadspliktig. Dette samsvarer i stor grad med dagens praksis. | |
| Riving | En fredning vil legge restriksjoner på riving. Det er imidlertid mulighet for at det vil være åpning for riving av enkeltbygg eller deler av disse dersom disse ikke er vesentlige for formålet med en fredning. Fredningsbestemmelser og eventuell sonedeling vil kunne være relevant her. | Gjeldende bestemmelser sier at det i kategori 1 og 2 ikke tillates riving. I kategori 3 er riving tillatt etter søknad og under spesielle vilkår, det må foreligge en tilstandsrapport, og rammetillatelse for ny bygning skal behandles parallelt med rivingstillatelsen |
| Nybygg/endringer | En fredning vil kunne ha åpning for nybygg, både der bygningsmasse går tapt gjennom brann eller annen ulykke, og der det for eksempel er nyere bygg som kanskje ikke er like relevante for formålet. Det er også sannsynlig at det vil være mulig innenfor en fredning, for eksempel mot Heimsundet, der det er tomme tomter, å reise nybygg. En fredning vil sannsynligvis kunne åpne for enkelte inngrep i fasader, som ikke er vesentlige for forståelsen av strukturer og sammenhenger og som ikke er vesentlige for formålet med fredningen. Dette samsvarer i stor grad med dagens regulering. | Gjeldende bestemmelser sier at det i kategori 1 ikke tillates nybygg eller endringer. I kategori 2 åpnes det for ombygginger og endringer for istandsetting til nye funksjoner, men det opprinnelige eller karakteristiske uttrykk skal bevares. I kategori 3 kan det i større grad tillates ombygginger og endringer i bygningsmassen |
| Byggehøyder | En fredning vil ikke stille konkrete krav til byggehøyder, men vil ha bestemmelser om tilpasning (gir mulighet for utvikling). | Utnyttelsesgraden og byggehøyden er spesifisert i bestemmelsene for de ulike delområdene i byggeformålet (AKF1-32) i §12. Bolig: Maksimal byggehøyde er gesimshøyde 7 meter og mønehøyde 9 meter fra gateplan. Annet kombinert formål: Eksisterende høyder skal være utgangspunkt ved endringer, men kan fravikes dersom det er riktig i forhold til bebyggelsens rytme langs |

| | | |
|-----------------------|--|---|
| | | sundet. I dag er det en variasjon på 1-4 etasjes bygninger i kaifronten i Henningsvær. Det tillates maksimalt fire etasjer. |
| Volum/arealutnyttelse | En fredning vil ikke stille konkrete krav til volum, men det vil ha bestemmelser om tilpasning (gir mulighet for utvikling). | Utnyttelsesgraden og byggehøyden er spesifisert i bestemmelsene for de ulike delområdene i byggeformålet (AKF1-32) i §12 og plankart. |
| Bruk | En fredning gir ikke bestemmelser for innvendig bruk. | Reguleringen gir begrensninger på bruk gjennom ulike arealformål, men også bestemmelser knyttet til funksjoner: «Det tillates ikke å etablere nye beboelsesrom (bolig) på grunnplanet i første etasje i bebyggelse mot kaia.» |

Oppsummert kan vi si at fredningsområdet antas å være omtrent like stort som hensynssone bevaring og spesialområde friluftsliv – kulturlandskap (hjelleområdene) i reguleringsplanen, det er sannsynlig at det vil bli differensierte fredningsbestemmelser i området (i dag er det tre ulike soner), og fylkeskommunen vil behandle byggesøknader (som de også gjør i dag). En fredning vil ikke stille konkrete krav til byggehøyder, volum, arealutnyttelse og bruk, men dette vil også i fremtiden være gitt av gjeldende reguleringsplan.

2.5. Berørte aktører som følge av en kulturmiljøfredning av Henningsvær

De samme aktørene som er berørt av dagens bestemmelser, vil bli berørt av en eventuell kulturmiljøfredning av Henningsvær:

- Innbyggere, næringsliv, organisasjoner og offentlig virksomhet
- Lokale, regionale og statlige forvaltningsmyndigheter
- Bosatte og tilreisende til fredningsområdet
- Private aktører i randsonen av fredningsområdet
- Samfunnet for øvrig

Under følger nøkkeltall om de antatt berørte.

Direkte berørte:

- **Innbyggere:** Drøyt 40 prosent av byggene i fredningsområdet er privatboliger, ifølge matrikkelen. I grunnkretsen Henningsvær (et område som er en del større enn fredningsområdet) er det i SSBs befolkningsstatistikk registrert 510 personer med bostedsadresse i 2018.
- **Tilreisende:** En vesentlig andel av byggene registrert som privatboliger leies ut til overnatting blant annet gjennom Airbnb. I Vågan kommune var det totalt registrert 418 Airbnb-enheter i løpet av perioden fra september 2014 til april 2018.⁶ Det er usikkert hvor mange av disse som ligger i tettstedet Henningsvær.
- **Næringslivet:** Drøyt 30 prosent av byggene i fredningsområdet er næringsbygg, ifølge matrikkelen.

⁶ I følge Airbnb-data kjøpt fra analyseselskapet Airdna.

- **Lokal, regional og statlig forvaltningsmyndighet**

Indirekte berørte:

- **Innbyggere i regionen:** Menon har tidligere publisert anslag som tilsier at dersom lokalbefolkningen i Lofoten unntatt Henningsvær, Røst og Værøy har 0,5–1 besøk til Henningsvær i løpet av et år, tilsvarer det mellom ca. 40 000 og 80 000 dagsbesøk (Menon 2017a).
- **Tilreisende:** Om lag 18 000 kommersielle overnattinger i 2016 (Menon (2017a)). Enda flere dagsbesøkende (anslagsvis mellom 60 000 og 130 000 i 2016). Ingen nøyaktige anslag for Airbnb i Henningsvær.
- **Næringsliv:** I Henningsvær er det registrert 186 enheter i Brønnøysundregistret. Av disse er 80 aksjeselskap og 83 enkeltpersonforetak. Det er omtrent 42 aktive rapporteringspliktige foretak, med ca. 260 ansatte. Flertallet antas å være innenfor fredningsområdet. Reiseliv, handel og sjømat er største næringer.⁷

⁷ Kilde: Menons regnskapsdatabase

3. Identifisering og kategorisering av kostnadsvirkninger

Et fredningsvedtak kan føre til økninger i flere av de kostnadene som uansett vil påløpe om man viderefører dagens situasjon. I tillegg vil et fredningsvedtak innebære noen helt nye kostnader: Kostnader i forbindelse med forberedelse av fredningsvedtaket, og merkostnader til restaurering og istandsetting.

Dette avsnittet henviser til steg 2 i kostnadsmetodikken (jfr. Figur 1-1). Hensikten med steget er å identifisere og kategorisere kostnadsvirkningene, og beskrive dem kvalitativt. Med kostnadsvirkninger menes all bruk av ressurser som følger av tiltaket. Kostnadene påløper både i forbindelse med utarbeiding av vedtaket og i forvaltningsfasen.

Vi gjengir i Tabell 3-1 de sentrale kostnadsvirkningene som må vurderes i forbindelse med en kulturmiljøfredningssak. Kostnadene er generelle, men de involverte aktørene kan variere fra sak til sak, og er spesifisert for Henningsvær. I neste kapittel redegjør vi for den konkrete ressursbruken for de ulike kostnadsvirkningene i Henningsvær.

Vi kategoriserer kun kostnader for dem som er direkte berørt, det vil si forvaltningsmyndighetene og de ulike aktørene som befinner seg innenfor verneområdet. Eventuelle kostnadsvirkninger for aktørene i randsonen og tilreisende antas ikke å være vesentlige. Årsaken er at det ikke legges noen begrensninger som medfører kostnadsvirkninger for aktørene i randsonen, og det er heller ikke grunn til å anta at tilreisende vil påføres kostnadsvirkninger ved fredning av kulturmiljøet sammenliknet med referansebanen.

I Tabell 3-1 gir vi en oversikt over ulike kostnadsvirkninger for de berørte i fredningsområdet og for myndigheter/offentlige aktører.

Tabell 3-1: Oversikt over kostnader i forbindelse med utarbeiding og forvaltning av fredningssak, og involverte aktører i Henningsvær. Kilde: Riksantikvaren og Menon

| Kostnad | Generell beskrivelse | Involverte aktører i Henningsvær | Fase, i fredningsprosessen eller etter fredning? | Opptrer 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 ⁸ til vedlikehold og restaurering som følge av reguleringer. Kan søkes dekket av offentlige tilskuddsgivere. Eventuell tid brukt på å utarbeide tilskuddssøknader ol. vil også være en merkkostnad. | 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/samfunnet for øvrig | | | | |
| 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 forvaltningsplan. Riksantikvaren vil være involvert, i tillegg til representanter fra fylkeskommunene og kommunene. Klima og miljødepartementet vil behandle fredningsforslaget og formelt fatte vedtak. | Klima og miljødepartementet, Riksantikvaren, Fylkeskommune, Kommune | Før fredning | Nei, kun ved et fredningsvedtak |
| 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. | Fylkeskommune/kommune (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. | Fylkeskommune/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. | 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, men ved en fredning vil det bli mer saksbehandling for fylkeskommunen og mindre for Vågan |

⁸ 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.

| | | | | |
|--|--|--|-----------------------|--|
| | | | | kommune og Riksantikvaren |
| Administrative kostnader | Dokumentasjon og rapportering fra lokale myndigheter til Riksantikvaren | Fylkeskommune/kommune (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 fagekspert 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 motta andre tilskudd. |
| Skattefinansieringskostnad | Følger alt som finansieres over offentlige budsjetter | Samfunnet for øvrig | Før og etter fredning | Ja, alt som finansieres over offentlige budsjetter medfører skattefinansieringskostnader (skattekilokostnader) |

4. Tallfesting og verdsetting av kostnadsvirkninger

Den største kostnadsvirkningen er kostnader til restaurering og istandsetting i henhold til tradisjon, og skattefinansieringskostnaden ved at dette finansieres ved offentlige tilskudd.

I Finansdepartementets 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. Dette avsnittet henviser til steg 3 i kostnadsmetodikken.

For hver enkelt kostnadsvirkning sammenstiller vi kostnadene som har påløpt under fredningsprosessen eller som er forventet i forvaltningsfasen etter at fredningsvedtaket er fattet. Som vi har sett i Tabell 3-1 er det mange av kostnadene som er forventet å påløpe i både referansebane/nullalternativ og tiltaksbane, ettersom vernet etter plan- og bygningsloven allerede er strengt for Henningsvær. I det følgende er ambisjonen å belyse merkostnadene ved fredningsregimet relativt til eksisterende vern etter plan- og bygningsloven. Det vil si de kostnadene som direkte kan tilbakeføres til fredningsvedtaket. Noen av kostnadsvirkningene er ikke prissatte, men beskrives kvalitativt fordi det ikke foreligger godt nok grunnlagsmateriale for å prissette dem.

4.1. Aktører i privat sektor/berørte i fredningsområdet

Her tallfester og verdsetter vi kostnadsvirkninger for private aktører. Dette er i stor grad private eiere av bygg i kulturmiljøet.

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

Kostnader private eiere har til generelt vedlikehold av bygg er kostnader som er uavhengig av om byggene er bevaringsverdige eller ikke, og uavhengig av bevaringsregime. Dette er derfor ikke en kostnadsvirkning som oppstår som følge av kulturmiljøfredningen eller fredningsprosessen.⁹ Tiltaket kan likevel føre til at vedlikehold og restaurering blir dyrere, ved for eksempel krav om spesifikke materialer eller håndverksmetoder. Denne type antikvariske merkostnader kan de private aktørene søke om å få dekket fra det offentlige, gjennom bevaringsprogrammet for fredete hus i privat eie (FRIP-ordningen). For innbyggerne i Henningsvær er det også i referansebanen mulig å få dekket denne type kostnader, men erfaring fra andre kulturmiljøfredninger tilsier ifølge Riksantikvaren at det er økt sannsynlighet for å få tilslag på en tilskuddssøknad dersom bygget inngår i et kulturmiljø som er i en fredningsprosess.¹⁰ Basert på diskusjoner med Riksantikvaren vurderer vi det som sannsynlig at den samlede kostnadsvirkningen for private aktører er null. Det vil si at de sammenlignet med referansebanen får mer kostnader til vedlikehold og restaurering som følge av kulturmiljøfredningen, men at dette dekkes opp av økningen i tilskudd.

⁹ Det kan gis pålegg om å utbedre bevaringsverdige bygg i privat eie etter plan- og bygningsloven (§ 31) før fredningen og etter både kulturminneloven (§ 16) 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 disse hjemlene benyttes.

¹⁰ Viser til drøfting i Menon 2018b og 2018c. Vi anslår at det er enklere å få tilskudd fra Riksantikvaren/fylkeskommunen under en fredningsprosess eller ved fredning enn det er å få tilskudd fra andre i fravær av en fredningsprosess eller fredning.

Vi vurderer konsekvenser av andre antakelser i usikkerhetsvurderingen i kapittel 6. I vedlegg A viser vi fylkeskommunens kostnadsestimat for istandsetting av byggene i Henningsvær. Omfanget av økningen i tilskudd er nærmere behandlet i kapittel 4.2.1.

Tabell 4-1 viser kostnadsvirkninger for private aktører forbundet med istandsetting, restaurering og vedlikehold grunnet kulturmiljøfredningen.

Tabell 4-1: Kostnadsvirkninger for private aktører forbundet med istandsetting, restaurering og vedlikehold som følge av kulturmiljøfredningen, relativt til referansebanen.

| Kostnad | Verdi |
|--|--|
| Merkostnader i forbindelse med istandsetting, restaurering og vedlikehold som følge av kulturmiljøfredningen | Ingen endring fra referansebanen, da økningen i private kostnader antas å dekkes inn av økning i offentlige tilskudd |

4.1.2. Kostnadsvirkninger som følge av å etterleve regelverk

Det kan påløpe kostnader i privat sektor knyttet til å sette seg inn i og etterleve nytt regelverk om hvordan bygg i kulturmiljøet skal bevares og istandsettes.

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 forvaltningen fredningssaken genererer. Dette kan for eksempel være gjennom rådgiving hos kommunen/fylkeskommunen eller ved deltakelse på folkemøter der Riksantikvaren, fylkeskommunen og kommunen er representert. De private aktørene bruker tid mens de er på møtene/samlingene, og det er sannsynlig at de har brukt noe tid også i for- og etterkant. De som benytter rådgiving hos kommunen/fylkeskommunen benytter egentid under rådgivningen, på forhånd og i etterkant. Vi antar også at det er en del som setter seg inn i regelverket uten å være i kontakt med kommune/fylkeskommune.

Kommunen forventer et økt omfang av rådgiving og annet informasjonsarbeid i forbindelse med fredningen. De forventer også at dette vil gå seg til når folk får satt seg inn i fredningsvedtaket og de tilhørende bestemmelsene. Vi antar derfor at det økte omfanget av privatpersoners tidsbruk til å sette seg inn i den nye reguleringen er avgrenset til perioden 2021–2024. Hvor mye ekstra tid privatpersoner vil bruke til dette er uklart. I forbindelse med fredning av Skudeneshavn og Levanger ble det estimert 15 egentimer per henvendelse til kommune og fylke (Menon 2018b, 2018c).¹¹ Vi anslo også at henvendelsene kommunen/fylkeskommunen får utgjør to tredjedeler av sakene og at en tredjedel gjør disse undersøkelsene på egenhånd. Vi legger disse antakelsene til grunn også for Henningsvær. Vi legger videre til grunn et skjønnsmessig anslag om et omfang på 20 ekstra henvendelser årlig til forvaltningen fra privatpersoner i Henningsvær.¹²

Folkemøter er en del av fredningsprosessen, for å informere eiere og næringsdrivende og for å motta informasjon og synspunkter. I Henningsvær har det vært to folkemøter, i 2014 og 2016, med varighet 2 timer og med rundt 100 deltakere hver gang. Det planlegges også et folkemøte i januar 2019. Det beregnes videre to folkemøter ved

¹¹ Anslag fra Levanger og Karmøy kommune.

¹² For Levanger ble det anslått at 65 privatpersoner kontaktet forvaltningen for rådgiving og informasjon på grunn av fredningsprosessen og fredningen per år, mens for Skudeneshavn ble det anslått 5 ekstra henvendelser årlig. Her la man til grunn at kostnadene ville fortsette å løpe hvert år i analyseperioden.

en eventuell oppstart av fredningssak, knyttet til varsel om oppstart og høring og offentlig ettersyn av et fredningsforslag.

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 alternativkostnaden er fritid. Persontimene verdsettes derfor med nettolønn per time, som er om lag 230 kroner i Vågan kommune (se Boks 4-1).

Beregningene nedenfor illustrerer kostnader ved å etterleve regelverk for de berørte:

- 5 folkemøter totalt * 2 persontimer per deltaker * 100 deltakere * 230 kr/persontime = Kostnadsvirkning av deltakelse på møter¹³
- 20 årlige henvendelser til forvaltningen * 15 egentimer per rådgivning * 230 kr/persontime * 150 % (påslag som følge av antakelse om at en tredel gjør undersøkelsene på egen hånd) = Årlig kostnadsvirkning av personlige utredninger

Tabell 4-2: Ressursbruk forbundet med å etterleve regelverk for aktører i privat sektor/berørte i fredningsområdet, relativt til referansebanen. Verdi per år er oppgitt i 2018-kroner, og avrundet til nærmeste 1000 kr

| Kostnad | Antall persontimer | Verdi |
|---|---|--------------------------------------|
| Folkemøter | 200 timer per folkemøte | Kr 46 000 per folkemøte (2018-verdi) |
| Rådgivning som følge av fredningsvedtaket | 450 timer årlig ifbm. rådgivning i perioden 2021–2024 | Kr 103 000 per år (2018-verdi) |

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 typer 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 Henningsvær er det liten grunn til å tro at dette skulle bli noen vesentlig ekstra byrde, da endringen i regler og praksis trolig ikke blir vesentlig sammenliknet med bevaringsreguleringen i dag. Det trekkes også fram at reguleringen kan bli enklere å forholde seg til etter fredning, ved at det er gjort et bedre informasjonsarbeid og mer omfattende utredning av konsekvenser.

¹³ I tillegg var det et møte i 2015 som varte 7,5 timer og hadde tre deltakere. Dette er også med i kostnadsberegningene.

Verdien av tid

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

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 Henningsvær er beregnet til 291 kroner i 2018-verdi for en gjennomsnittlig ansatt (utregnet fra SSBs fylkesfordelte nasjonalregnskap og lokale skattesatser for Vågan).

Brutto reallønnskostnader per time for offentlig ansatte beregnes til 392 kroner i 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 Henningsvær er beregnet til 230 kroner i august 2018-verdi (utregnet fra SSBs fylkesfordelte nasjonalregnskap og lokale skattesatser for Vågan).

4.1.3. 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, men det er tilfelle også i dag. Det har siden 2008 vært en relativt streng regulering av Henningsvær sentrum under hensynssonebevaring.

En evaluering av reguleringsplanen (Arkitekt Even Aursand AS, 2015) viser at det var i alt 85 byggesaker i Henningsvær fra litt før reguleringsplanen ble vedtatt og fram til 2014. 13 av disse innebar en søknad om dispensasjon, hvorav 3 ble avslått, mens 9 ble innvilget og én var delvis innvilget. Basert på samtaler med Riksantikvaren om Henningsvær og andre kulturmiljøer, forventer vi at det kan bli færre innvilgede dispensasjoner fra gjeldende plan ved en fredning enn med dagens reguleringsplan.¹⁴ Det er usikkert om og i hvilken grad færre dispensasjoner vil hindre endret bruk av byggene, siden det er eksteriøret og ikke bruken som reguleres. Vi har ikke funnet gode eksempler på slike potensielle kostnader, og har dermed ikke grunnlag for å tallfeste dem. Færre dispensasjoner kan medføre ubeleilighet for private eiere av bygg. Det kan eksempelvis

¹⁴ Dette skyldes blant annet antatt innskjerping av praksis ved at man ved fredning ikke lenger gir dispensasjoner fra plan- og bygningsloven som går ut over det det er hjemmel for å gi dispensasjon fra. En fredning forventes også å medføre noe mer klarhet i hva som skal søkes om, hva som ikke bør søkes om etc., og det kan forventes en nedgang i antall innvilgete dispensasjoner pga. færre dispensasjonssøknader.

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 4-3 oppsummerer kostnadsvirkninger forbundet med restriksjoner på bruk av bygg.

Tabell 4-3: Kostnadsvirkninger for private aktører forbundet med restriksjoner på bruk av bygg, relativt til referansebanen.

| Kostnad | 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 |

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

For private aktører 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 en fredning ved at regelverket er strengere og at det medfører økte ressurser brukt til tilskuddssøknader. Addisjonale kostnader er de merkostnadene som kan tilskrives fredningen, mens andre kostnader også kan løpe uten å være addisjonale. Det vil si at de ville forekommet uavhengig av fredningen eller fredningsprosessen.

For fredningsområdet vil det sannsynligvis ikke bli økte rapporteringskrav sammenliknet med nåværende reguleringsregime etter plan- og bygningsloven, som er relativt strengt. Det som kan medføre økt tid brukt til administrasjon, er at tiltakshavere kan tenkes i større grad å ville søke om tilskudd ved en fredning og i fredningsprosessen enn i alternativet, gitt økt sannsynlighet for tilsagn.

Basert på tall fra evalueringen av reguleringsplanen, samt oversikt over FRIP-søknader, finner vi at det har vært omtrent 16 bygge- og tilskuddssaker i Henningsvær årlig de siste årene.¹⁵ Vi antar videre at ca. 5 av disse kommer som følge av fredningsprosessen.¹⁶ Vi anslår 7,5 timer tidsbruk på rapportering per bygge- eller tilskuddssak.¹⁷ Tidsbruken til å søke og rapportere på tilskudd verdsettes med alternativkostnaden for fritid på 230 kroner i timen. Vi legger til grunn at saksomfanget vil øke med 20 prosent etter fredning, gitt en forventning om at litt flere vil søke om tilskudd. Beregningen av påløpt kostnad i løpet av et år blir som følger:

- Antall ekstra søknader/år * 7,5 timer per søknad * 230 kr/fritidstime = Kostnadsvirkning forbundet med administrasjon og rapportering

¹⁵ Fra evalueringen fremgår det at det har vært 85 byggesøknader i bevaringsområdet i løpet av 7 år (2008–2014). Det er ca. 12 per år. Fra fylkeskommunen har vi fått opplyst at det har kommet inn 17 tilskuddssøknader til FRIP-midler i løpet av fredningsprosessen (2015–2018). Det er ca. 4 per år.

¹⁶ Vi antar at byggesøknadene i stor grad ville kommet uansett, mens tilskuddssakene skyldes fredningsprosessen.

¹⁷ Dette er det samme anslaget som ble brukt for Levanger og Skudeneshavn i Menon (2018b, 2018c). Anslaget kommer fra Levanger kommune ved byantikvaren.

I Tabell 4-4 under presenteres forventede kostnadsvirkninger som følge av administrasjon, eksempelvis søknader, og tidsbruk ved rapportering til myndighetene. Disse er delvis basert på erfaringstall fra Levanger og Skudeneshavn.

Tabell 4-4: Kostnadsvirkninger forbundet med administrasjon, eksempelvis søknader og tidsbruk ved rapportering til myndighetene. Relativt til referansebanen. Oppgitt i 2018-kroner og avrundet til nærmeste 1000 kr.

| Kostnad | Antall persontimer | Verdi |
|---|---------------------------------|---|
| Ekstra administrasjon som følge av fredningsprosessen | 38 timer gjennomsnittlig per år | Kr 8 600 gjennomsnittlig per år (2018-verdi) |
| Administrasjon som følge av kulturmiljøfredningen | 45 timer gjennomsnittlig per år | Kr 10 300 gjennomsnittlig per år (2018-verdi) |

Siden det er snakk om *ekstra* søknader per år, er alle kostnadene i tabellen ovenfor beregnet relativt til referansebanen og vil oppstå som følge av kulturmiljøfredningsprosessen.

4.2. Myndigheter/offentlige aktører

Her tallfester og verdsetter vi kostnadsvirkninger for de offentlige aktørene. Dette er i hovedsak Riksantikvaren, Nordland fylkeskommune og Vågan kommune, samt Klima- og miljødepartementet i begrenset omfang.

4.2.1. Kostnadsvirkninger som følge av tilskudd til restaurering og istandsetting

I henhold til Klima- og miljødepartementets rundskriv T-1/17 (2016) 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 tilskudd 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, ikke vanlig vedlikehold.

Tilskudd til istandsetting kan skje både under fredningsprosess og i forvaltningsfasen. I Henningsvær har man siden 2015 vært i en prosess med å få oppslutning rundt fredningsprosjektet og få bygningene i bedre stand. Det har derfor blitt bevilget i underkant av 1,5 millioner kroner i gjennomsnitt per år som følge av fredningsprosessen.

Basert på tidligere kulturmiljøfredninger (Tinfos, Birkelunden, Havrå, Sogndalstrand, Sjørgjæslingan) 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. Det ser ut til at det er i fredningsprosessen og rundt fredningstidspunktet 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, men dette varierer over tid, antall og type søknader.¹⁸ Her er ikke alternativkostnaden i form av andre typer tilskudd i fravær av en fredning trukket fra. Skudeneshavn, som nylig har blitt kulturmiljøfredet har flere likhetstrekk med Henningsvær, blant annet ved at begge er definert som kystkultur og har mottatt en del tilskudd i fredningsprosessen. For Skudeneshavn anslo vi 250 000 kroner i årlig merkostnad knyttet til ekstra tilskudd etter fredning relativt til referansebanen (Menon 2018b). Riksantikvaren tror at denne merkostnaden vil være noe høyere for Henningsvær, siden det er flere bygninger i Henningsvær som vil måtte settes i stand, og det vil være

¹⁸ Kilde: Oversikt over omsøkte tiltak og tildelte tilskudd til fredete kulturmiljøer, regneark mottatt fra Riksantikvaren i 2018.

ekstrakostnader knyttet til å sette i stand kaiene. Basert på dette og resultater fra tilstandsregistreringen, forventer vi at den addisjonale kostnaden som følge av en kulturmiljøfredning i Henningsvær er gjennomsnittlig 500 000 kroner per år etter fredning. 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 en forventning om høyere antikvariske merkostnader for å følge fredningsbestemmelsene, blant annet som følge av lavere sannsynlighet for dispensasjon fra regelverket.¹⁹

De beløpene som er fordelt til Henningsvær gjennom FRIP siden 2015 er:

- 2015: Kr 500 000
- 2016: Kr 3 900 000
- 2018: Kr 1 000 000

Siden 2015 har det derfor påløpt totalt 5 400 000 kroner i tilskudd til bygg i Henningsvær.²⁰ Vi antar at hele denne summen kan tilskrives en mulig kulturmiljøfredning, og ikke ville tilfalt Henningsvær uten fredningsprosessen.²¹ Dette vises i Tabell 4-5 under. Der vises også forventede tilskudd etter fredningsvedtaket, relativt til referansebanen.

Tabell 4-5: Kostnadsvirkninger som følge av tilskudd til restaurering og istandsetting, avvik fra referansebanen. I 2018-kroner, avrundet til nærmeste 1000 kr.

| Kostnad | Verdi per år |
|---|---|
| Ekstra tilskuddsbevilgninger i fredningsprosessen | Gjennomsnittlig 1 350 000 kroner per år 2015–2018 |
| Ekstra tilskuddsbevilgninger etter fattet fredningsvedtak | Gjennomsnittlig 500 000 kroner per år |

4.2.2. Kostnadsvirkninger som følge av utforming av kulturmiljøfredningen

Ansvar for utforming av vedtaket ligger i hovedsak hos Riksantikvaren, som samarbeider tett med Nordland fylkeskommune og Vågan kommune. Eventuelt vedtak skal behandles i kommunestyret, fylkeskommunen, hos Riksantikvaren og i Klima- og miljødepartementet. Det gjennomføres interdepartemental høring før et eventuelt vedtak ved Kongen i Statsråd.²² I forbindelse med utredningen har vi bedt ansatte i de ulike etatene anslå tidsbruk som vil gå med til utforming av vedtaket, som brukes til å beregne kostnadene.

Tiden de ansatte i de ulike etatene bruker på forberedelser og saksbehandling av kulturmiljøfredning av Henningsvær 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:²³

¹⁹ 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.

²⁰ Denne summen er ikke inflasjonsjustert eller diskontert

²¹ I tillegg har Riksantikvaren tildelt 1,15 millioner kroner i brannsikringstilskudd i perioden 2014–2018. Disse midlene er uavhengige av både fredning og fredningsprosess. De knyttes til tett trehusbebyggelse som er vurdert av RA til å være verneverdig, og de trenger ikke være fredet eller under fredning.

²² Vi har ikke hentet inn informasjon om forventede kostnader som tilfaller Klima- og miljødepartementet eller andre berørte departementer. Disse kostnadene vil være begrenset til behandlingen av fredningssaken.

²³ I kapittel 5 vil kostnadene periodiseres over år og bli diskontert avhengig av når i prosessen de påløper.

- Antall timer brukt til utforming av vedtaket * bruttoreallønn/time = Kostnadsvirkning forbundet med utforming av vedtaket per år

I Tabell 4-6 under vises anslag på ressursbruk som vil gå med til utforming av fredningsforskrift og forvaltningsplan fra involverte etater.

Tabell 4-6: Ressursbruk til utforming av fredning rapportert fra involverte etater, relativt til referansebanen. 2018-kroner, avrundet til nærmeste 1000 kr.

| Kostnad | Påløpt og forventet årlig ressursbruk | Antall persontimer | Verdi per år |
|------------------------|--|--------------------|---|
| Riksantikvaren | 5,1 månedsverk i 2018. 2,06 årsverk totalt forventet i perioden 2019–2021 | 4 442 timer totalt | Kr 325 000 i 2018. Kr 472 000 årlig 2019–2021 (i 2018-verdi) |
| Nordland fylkeskommune | 0,2 ekstra årsverk i 2018. 0,6 ekstra årsverk årlig i perioden 2019–2021 | 1 400 timer totalt | Kr 133 000 i 2018. Kr 398 000 årlig 2019–2021 (i 2018-verdi) |
| Vågan kommune | Årsverk i 2018 ikke oppgitt. 1,5 årsverk totalt i perioden 2019–2021 ²⁴ | 2 625 timer totalt | Kr 1 250 000 totalt i 2019 og 2020 (fra Riksantikvarens budsjett) |
| Departementene | Ikke oppgitt | Ikke oppgitt | Ikke oppgitt |

Alle kostnadene i tabellen ovenfor er beregnet relativt til referansebanen og vil oppstå som følge av kulturmiljøfredningsprosessen.

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

Alle som skal utføre et søknadspiktig tiltak på eiendommen sin, må sende byggesøknad til kommunen, så byggesaksbehandlingen er ikke unik for kulturmiljøer. Tiltakshavere i kulturmiljøet i Henningsvær kan også søke fylkeskommunen om tilskudd til istandsetting og restaurering i forbindelse med tiltak.

I Henningsvær sendes byggesøknadene over fra kommunen til fylkeskommunen allerede i dag, selv om det er kommunen som er forvaltningsmyndighet etter plan- og bygningsloven. Ved en kulturmiljøfredning vil fylkeskommunen formelt gå inn som forvaltningsmyndighet etter kulturminneloven. Det vil fortsatt være fylkeskommunen som behandler byggesøknadene, så der vil det ikke være noen reell endring. Verken fylkeskommunen eller kommunen har noen klar forventning om at saksomfanget på byggesak vil endre seg ved en kulturmiljøfredning.

Vi antar at fylkeskommunen ville stått for byggesaksbehandlingen, og at byggesaksbehandlingen ville vært av samme omfang, også i fravær av en fredningsprosess og eventuell fredning. Derfor antar vi ingen endring i saksomfanget på byggesak i fylkeskommunen, og heller ingen endring for kommunen.²⁵

²⁴ Dette vil avhenge av hvorvidt man får opprettet en ny stilling i kommunen. 1,5 årsverk anses av Riksantikvaren som et passende anslag gitt at det går i orden (med samfinansiering mellom kommunen, fylkeskommunen og Riksantikvaren). Alternativet er trolig at Riksantikvaren og/eller fylkeskommunen må sette inn mer ressurser.

²⁵ Til tross for at fylkeskommunen og kommunen ikke forventer at saksomfanget på byggesak vil endre seg ved fredning, tror Riksantikvaren at antall byggesaker og dispensasjonssaker kan reduseres noe ved en fredning, som følge av strengere håndhevelse av regelverket. Vi har ikke tatt med denne eventuelle innsparte kostnaden (nytteeffekten) i beregningene.

Tilskudd til fredete bygg i privat eie (FRIP) blir, i tillegg til fredete bygg, også bevilget til private bygg i kulturmiljøer som er i en fredningsprosess, samt til fredete kulturmiljø. Som tidligere nevnt har Riksantikvaren delt ut FRIP-midler via fylkeskommunen til tiltak i Henningsvær siden 2015. Fylkeskommunens behandling av et økt antall søknader om tilskudd, kommer som en merkostnad som følge av fredningsprosessen og eventuell fredning. Det samme gjelder eventuelt økning i klager på avslag om tilskudd.

Prinsippene for å regne ut merkostnadene i forbindelse med tilskudds- og klagesaker er som følger:

- Antall ekstra saker * gjennomsnittlig saksbehandlingstid * brutto reallønn/arbeidstime = Kostnadsvirkning som følge av saksbehandling

Tabell 4-7 viser antall av de ulike sakene, anslått 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 4-7: Forventet årlig ressursbruk som følge av saksbehandling av bygge-/tilskuddssøknader, relativt til referansebanen. I 2018-kroner, og avrundet til nærmeste 1000 kr

| Kostnad | Antall saker og ressursbruk påløpt årlig i fredningsprosess, og forventning fremover | 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.²⁶ | <ul style="list-style-type: none"> • 11 000 kr gjennomsnittlig per år i fredningsprosessen. 22 000 kr gjennomsnittlig per år etter fredning (2018-verdi). |
| Nordland fylkeskommune | <ul style="list-style-type: none"> • Antar likt omfang av byggesøknader • 17 tilskuddssøknader totalt 2015-2018. Forventer 7 saker årlig etter fredning (5 dagsverk per tilskuddssøknad)²⁷ • Forventet 1–2 årlige klagesaker (0,5 dagsverk per klagesak) | <ul style="list-style-type: none"> • 638 timer totalt før fredning, 263 timer årlig etter fredning • 6 timer gjennomsnittlig per år etter fredning | <ul style="list-style-type: none"> • Kr 242 000 totalt i fredningsprosessen, Kr 100 000 årlig etter fredning (2018-verdi) • Kr 2 100 gjennomsnittlig per år etter fredning (2018-verdi) |
| Vågan kommune | <ul style="list-style-type: none"> • Antar ingen endring | | |

4.2.4. Kostnadsvirkninger som følge av informasjonsspredning, rådgivning og andre forvaltningsoppgaver

Informasjons- og oppfølgingsoppgaver opp mot de berørte er som regel delegert til kommune eller fylkeskommune, og kan påløpe både i fredningsprosess og etter fredningsvedtak. Riksantikvaren har informasjons- og oppfølgingsansvar overfor fylkeskommune.

²⁶ Har kun fått inn søknader for Henningsvær i 2015 og 2018, derfor lavere gjennomsnitt i fredningsprosessen.

²⁷ Antar at dette dekker kostnader til befarings både ved vurdering av tiltak/søknad og ved ferdigstilling, skrivetid, diskusjoner, føring i Askeladden, vurderinger ved søknad fra eier, søknad til Riksantikvaren om tilskudd, ny vurdering ved tilskuddsfordeling fra Riksantikvaren, skriving av dispensasjon fra fredning til selve tiltaket (etter fredning), rådgiving mv.

Basert på intervjuer og samtaler med Riksantikvaren, fylkeskommunen og kommunen, antar at vi at det vil være merkostnader knyttet til informasjonsspredning og rådgivning i fredningsprosessen og de første årene etter fredning. Vi antar at kostnadene deretter vil gå mot null sammenliknet med referansebanen (det er et visst omfang av informasjonsspredning og rådgivning knyttet også til dagens bevaringsregulering).

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. Kontroll og tilsyn ligger på fylkeskommunen.

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

- $\text{Arbeidstimer brukt til ekstra informasjonsoppgaver grunnet kulturmiljøfredning/år} \cdot \text{brutto reallønn/arbeidstime} = \text{Kostnadsvirkning som følge av informasjonsspredning og rådgivning}$

Menon har bedt etatene rapportere om tidsbruk til informasjon og oppfølging og fått svar som vist i Tabell 4-8 under. I tabellen vises også gjennomsnittlig årlig kostnad ved arbeidet.

Tabell 4-8: Påløpt ressursbruk og forventet årlig ressursbruk til informasjon og rådgiving rapportert fra involverte etater, relativt til referansebanen. I 2018-kroner, avrundet til nærmeste 1000 kr.

| Kostnad | Ressursbruk påløpt under fredningsprosess og forventning fremover | Antall persontimer | Verdi per år |
|---|---|--|---|
| Riksantikvaren | 3 månedsverk totalt i perioden. Ingen informasjonsoppgaver etter fattet vedtak. | 98 timer gjennomsnittlig per år | Kr 38 000 gjennomsnittlig per år (2018-verdi) |
| Riksantikvaren, diverse kostnader hovedprosjekt ²⁸ | Forventet kr 2 327 600 totalt i 2019–2021 | | Kr 753 000 i 2019 Kr 1 230 000 i 2020 Kr 344 600 i 2021 |
| Nordland fylkeskommune | 7 dagsverk til møter før 2018. Fredningsprosessen 2018–2021 dekkes av de ekstra årsverkene nevnt i avsnitt 4.2.1 2 dagsverk per år til kontroll og tilsyn m.m. i forvaltningsfasen | 52,5 timer før 2018 15 timer gjennomsnittlig per år | Kr 5 700 årlig kontroll og tilsyn (2018-verdi) |
| Vågan kommune | 10,5 dagsverk til møter før 2018. | | |

²⁸ Inkluderer reise- og diettkostnader, møter, kjøp av tjenester, kompetanseutvikling, tinglysning og andre annonser. Periodiseringen forutsetter fredningsvedtak i 2021/2022. Usikkerhetsanslag er medberegnet. Forventede kostnader til kjøp av lokal ressurs i Vågan kommune er ikke med her, men i avsnitt 4.2.2.

| | | |
|--|---|--|
| Fredningsprosessen dekkes av 1,5 årsverk nevnt i avsnitt 4.2.1 | 40 timer gjennomsnittlig per år 2021–2024 | Kr 15 200 årlig 2021–2024 (2018-verdi) |
| 40 timer ekstra rådgiving årlig 2021–2024 ²⁹ | | |

4.2.5. Kostnadsvirkninger som følge av midler som går til bruk av 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. De ulike etatene rapporterer følgende ressursbruk i Henningsvær, vist i Tabell 4-9.

Tabell 4-9: Påløpt og forventet årlig ressursbruk til bruk av fagmiljøer, rapportert fra etatene. Avvik fra referansebanen, 2018-kroner og avrundet til nærmeste 1000 kr.

| Kostnad | Ressursbruk påløpt under fredningsprosess og forventet framover. | Antall persontimer eller utbetalte midler per år | Merverdi per år |
|------------------------|--|--|---|
| Riksantikvaren | 980 000 kr forventes å påløpe under fredningsprosess, fordelt på: <ul style="list-style-type: none"> Kr 700 000 i verdiskapingsmidler³⁰ Kr 100 000 til utarbeiding av kulturminneplan³¹ Kr 180 000 til kjøp av kostnadsanalyse Alle midlene er brukt på Henningsvær på grunn av fredningsprosessen. Ingen midler planlagt etter fredningsvedtak | | Kr 245 000 i gjennomsnitt per år i perioden 2015–2018 |
| Nordland fylkeskommune | Ingen dedikert ressursbruk | Ingen | Ingen |
| Vågan kommune | Ingen dedikert ressursbruk | Ingen | Ingen |

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.

4.2.6. Effektivitetstap som følge av skattefinansiering

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:

²⁹ Ment å dekke innbyggernes behov for rådgivning i forbindelse med fredningen, jfr. avsnitt 4.1.1.

³⁰ Rådgiving eiere, forbedre vertskapsfunksjoner, infrastruktur og miljøtiltak og finansiering og realisering av prioriterte tiltak i stedsutviklingsprosjektet. Det er noe usikkerhet knyttet til om hele denne summen kan tilskrives fredningsprosessen.

³¹ Bevilgningen til kommunen til utarbeiding av kulturminneplan var på 200 000 kroner, men Riksantikvaren anslår at de ville fått minst halvparten av dette uavhengig av fredningsprosessen.

Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike skatteklir 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 4-10. Vi multipliserer deretter beløpet med 20 prosent for å beregne årlig skattekostnad.

Tabell 4-10: Oppsummering av gjennomsnittlige årlige kostnader båret av offentlig sektor, relativt til referansebanen. I 2018-kroner og avrundet til nærmeste 1000 kr.

| Kostnadsvirkning | Fredningsprosess | Etter fredningsvedtak | Gjennomsnittlig årlig beløp 2008-2058 |
|--|------------------|-----------------------|---------------------------------------|
| Kostnadsvirkninger som følge av utforming av vedtaket | 545 092 | 0 | 96 905 |
| Kostnadsvirkninger som følge av saksbehandling av bygge-/tilskuddssøknader og klager | 82 371 | 148 030 | 136 357 |
| Kostnadsvirkninger som følge av informasjonsspredning og rådgivning og andre forvaltningskostnader | 322 609 | 8 087 | 64 002 |
| Kostnadsvirkninger som følge av midler som går til bruk av fagmiljøer knyttet til kulturarv, gammelt håndverk og registreringsarbeid | 122 500 | 0 | 21 778 |
| Kostnadsvirkninger som følge av tilskudd til restaurering og istandsetting | 862 500 | 500 000 | 564 444 |
| Total | 1 935 071 | 656 117 | 883 487 |

Prinsippene for beregning er illustrert under:

- Kostnad påløpt fra offentlig sektor i fredningsprosessen og etter fattet fredningsvedtak * 20 % skattekostnad = Kostnadsvirkning ved skattefinansiering

Vi oppsummerer skattekostnadene i Tabell 4-11:

Tabell 4-11: Skattefinansieringskostnader som følge av fredningen, avvik fra referansebanen. I 2018-kroner og avrundet til nærmeste 1000 kr.

| Kostnad | Verdi per år |
|---|---------------------------------------|
| Skattefinansieringskostnad under fredningsprosessen | Gjennomsnittlig 387 000 kroner per år |
| Skattefinansieringskostnad etter fattet fredningsvedtak | Gjennomsnittlig 131 000 kroner per år |

5. Sammenstilling av kostnadsvirkningene

Det er ventet at kostnadsvirkningene som følge av fredningsprosessen og fredningsvedtaket er henholdsvis rundt 10 millioner og 23 millioner i 2018-kroner nåverdi. Totalt, som følge av fredningen av Henningsvær, er forventningsverdien av kostnadsvirkningene 33 millioner i 2018-kroner nåverdi.

For å sammenlikne kostnader som påløper på ulike tidspunkter sammenstiller vi alle kostnadene til år 2018, ved netto nåverdi-metoden.³² Dette innebærer at vi diskonterer kontantstrømmer før 2018 opp og kontantstrømmer etter 2018 ned. Vi legger til grunn at kostnadsvirkningene som følge av fredningsvedtaket starter i 2022.³³ Diskonteringsraten som brukes er 4 prosent, i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-109/14 (Finansdepartementet 2014). Det betyr at kostnadsvirkninger langt fram i tid utgjør mindre i nåverdi enn kostnadsvirkninger i dag. Vi har realprisjustert verdien av tid fra 2019 og fremover med 0,8 prosent i henhold til forventningene i Perspektivmeldingen 2017 og rundskriv R-109/14, og realprisjustert verdien av tid fra 2014 til 2018 med gjennomsnittlig årlig vekst i reallønn over perioden, som er 0,7 prosent. Analyseperioden er fra 2014 til 2058, det vil si 40 år fram i tid fra 2018.

Tabell 5-1 oppsummerer nåverdi av påløpte og forventede kostnadsvirkninger under fredningsprosessen, nåverdi av forventede kostnadsvirkninger i forvaltningsfasen og totale kostnadsvirkninger som følge av en eventuell fredning av Henningsvær. Alle kostnadene er relativt til referansebanen.

Tabell 5-1: Sammenstilling av de prissatte kostnadsvirkningene i nåverdi, relativt til referansebanen. I 2018-kroner og avrundet til nærmeste 1000 kr.

| Berørte i fredningsområdet | Under fredningsprosess | I forvaltningsfasen | Totalt |
|---|------------------------|---------------------|-------------------|
| Kostnader ved å etterleve nytt regelverk | 319 000 | 266 000 | 585 000 |
| Restriksjoner på utvidet virksomhet | 0 | 0 | 0 |
| Merkostnader i vedlikehold og restaurering som ikke dekkes av merinntekter fra tilskudd | 0 | 0 | 0 |
| Kostnader til ekstra administrasjon | 70 000 | 204 000 | 274 000 |
| Myndigheter og samfunnet for øvrig | | | |
| Utforming av vedtaket | 4 086 000 | 0 | 4 086 000 |
| Saksbehandling | 656 000 | 2 433 000 | 3 089 000 |
| Informasjonsspredning, rådgivning og andre forvaltningskostnader | 2 439 000 | 151 000 | 2 590 000 |
| Midler til fagmiljøer | 1 037 000 | 0 | 1 037 000 |
| Tilskudd til restaurering og istandsetting | 7 168 000 | 8 509 000 | 15 677 000 |
| Effektivitetstap i økonomien som følge av skattefinansiering | 3 077 000 | 2 219 000 | 5 296 000 |
| Total | 18 853 000 | 13 781 000 | 32 634 000 |

³² Se Vedlegg B for en framstilling av kostnader per år i analyseperioden

³³ I en tentativ fremdriftsplan fra Riksantikvaren skisseres det at oversendelsen av fredningsforslaget til Klima- og miljødepartementet kan komme i juni 2021. Deretter skal KLD behandle saken, og den skal i interdepartemental høring, før den skal opp til endelig vedtak hos Kongen i statsråd. Vi antar at det vil kunne skje i løpet av 2021 eller i 2022.

Som vi kan se av tabellen er forventede kostnadsvirkninger fredningsprosessen høyere enn i forvaltningsfasen, til tross for at vi har en analyseperiode på 40 år. De totale forventede kostnadsvirkningene er totalt 33 millioner 2018-kroner i nåverdi. Den største forventede kostnadsvirkningen er kostnader til restaurering og istandsetting, målt som tilskudd fra det offentlige. Det er det offentlige som i hovedsak bærer disse kostnadene, ettersom privatpersoner kan søke om tilskudd for å dekke de antikvariske merkostnadene helt eller delvis. Tabellen viser at det ikke er ventet noen forskjell fra referansebanen for private kostnadsvirkninger forbundet med fredningsprosessen og fredningsvedtaket. Dette kommer av at flere tilskuddsmidler blir tilgjengelig sammenliknet med referansebanen, der det er mer konkurranse om tilskuddsmidler fra eksempelvis Kulturminnefondet.

Det er i gjennomsnitt lavere årlige ekstra tilskudd til istandsetting 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.³⁴

I Tabell 5-1 ovenfor vises kun de prissatte kostnadsvirkningene. Det er også noen virkninger som ikke er prissatt. Disse er hovedsakelig virkninger som gjelder negative opplevelser av heftelser som følge av fredningsprosessen og fredningsvedtaket, eller motvilje i befolkningen mot fredningen. Det er også mulig at det kan påløpe merkostnader i forbindelse med forhindret omlegging av næringsvirksomhet eller bruk av bygg, men vi har ikke identifisert noen eksempler som kan bidra til verdsetting av denne kostnadsvirkningen. Hovedårsaken til at slike virkninger kan oppstå, er at man ved fredning i mindre grad gir dispensasjoner fra gjeldende regelverk.

³⁴ Kilde: Riksantikvaren

6. Usikkerhetsanalyse

Kostnadsestimatene våre er usikre. Det er for eksempel krevende for alle aktører å anslå hvordan tiltaket vil slå ut for tidsbruk i saksbehandling og lignende. Vi har i stor grad støttet oss på Riksantikvarens erfaringer fra andre kulturmiljøfredninger, og vi har diskutert rimeligheten i disse antakelsene med kommune, fylkeskommune og innbyggerforening i Henningsvær. Det som vil kunne endre estimatene vesentlig, er dersom fredningsvedtaket avviker i større grad fra dagens bevaringsregime.

Det er knyttet større eller mindre usikkerhet til beregningene for de ulike kostnadsvirkningene. 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 av 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 samtaler med involverte aktører og anslag med utgangspunkt i erfaringstall fra andre kulturmiljøer. 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 en usikkerhetsanalyse, velger man de mest kritiske usikkerhetsfaktorene ved å stille spørsmål om sannsynligheten for avvik fra beregningene av kostnadsvirkninger i kapittel 4. Spesielt der det er gjort 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 6-1 vises avvik fra forventningsverdien ved endringer i tre kostnadsvirkninger:

- private merkostnader
- offentlige tilskudd
- offentlig total ressursbruk

Alle endringene er beregnet relativt til referansebanen og etter fredningstidspunktet.

Tabell 6-1: Usikkerhetsvurderinger - justering av forventningsverdien gitt endring i ulike kostnadsvirkninger. Alle kostnader er relativt til referansebanen, i 2018-kroner og avrundet til nærmeste 1000 kr.

| Scenario | Total nåverdi av kostnader i kroner | Endring i prosent |
|--|-------------------------------------|-------------------|
| Endre private merkostnader relativt til referansebanen til: | | |
| 0,2 millioner kroner per år totalt | 35 568 000 | 9 % |
| 0,6 millioner kroner per år totalt | 42 375 000 | 30 % |
| 1 million kroner per år totalt | 49 183 000 | 51 % |
| 2 millioner kroner per år totalt | 66 200 000 | 103 % |
| 3 millioner kroner per år totalt | 83 218 000 | 155 % |
| 6 millioner kroner per år totalt | 134 271 000 | 311 % |
| Endre antikvarisk merkostnad (dekket av tilskudd) til: | | |
| 0,2 millioner kroner per år totalt | 26 508 000 | -19 % |
| 0,6 millioner kroner per år totalt | 34 677 000 | 6 % |
| 1 million kroner per år totalt | 42 845 000 | 31 % |
| 2 millioner kroner per år totalt | 63 266 000 | 94 % |
| 3 millioner kroner per år totalt | 83 687 000 | 156 % |
| 6 millioner kroner per år totalt | 144 951 000 | 344 % |
| Endre det offentliges totale ressursbruk til: | | |
| 30 % mindre | 29 119 000 | -11 % |
| 15 % mindre | 30 877 000 | -5 % |
| 5 % mindre | 32 049 000 | -2 % |
| 5 % mer | 33 220 000 | 2 % |
| 15 % mer | 34 392 000 | 5 % |
| 30 % mer | 36 150 000 | 11 % |

Som vi kan se av tabellen over, vil endringer i enkelte kostnadsvirkninger påvirke de totale kostnadenes nåverdi. De største utslagene på nåverdien oppstår dersom man øker forventningsverdien til de offentlige tilskuddene eller forventningsverdien til hva de private må betale for å dekke inn den antikvariske merkostnaden.

Forventningsverdien kan også endre seg i motsatt retning. Det er mulig at vi får reduserte kostnadsvirkninger relativt til referansebanen over tid. Eksempelvis kan det være at man i løpet av fredningsprosessen har fått tilstanden til bygningene i Henningsvær 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. Dersom det da kun er 200 000 kroner i antikvariske merkostnader som dekkes av tilskudd per år til forskjell fra referansebanen reduserer dette nåverdien av kostnadsberegningene med 18 prosent.

Det som vil kunne endre estimatene vesentlig, er dersom fredningsvedtaket avviker i større grad fra dagens bevaringsregime. En kan også se for seg at for eksempel klimaendringer kan få påvirkning på estimatene. Fremtidig havnivå er forventet å stige, og beregninger viser at dette er særlig aktuelt i Lofoten. Det kan derfor forventes at det blir noen ekstrautgifter til Henningsvær etter springflo.

7. Fordelingsvirkninger

Private aktører antas å bli kompensert for mesteparten av sine kostnader. Det er offentlige aktører som i hovedsak dekker inn kostnadene ved tiltaket.

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 av en fredning, og kompenserende tiltak for dem som berøres negativt, kan vurderes. I forbindelse med en kulturmiljøfredning er det allerede iverksatt kompenserende tiltak i form av tilskudd som skal dekke merkostnaden privatpersoner får knyttet til tiltak på sin eiendom. I denne analysen har vi antatt at de private merkostnadene dekkes 100 prosent av offentlige tilskudd.

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 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.

8. Samlet vurdering av kostnadene

Kostnadsvirkningene i vår analyse er vurdert til å være relativt små. Årsaken til dette er at tiltaket vi har beregnet kostander for, ligger tett opp til dagens bevaringsregime.

Å se på kostnadsvirkningene alene kan være hensiktsmessig for å synliggjøre hvilke kostnadsposter som er størst og hvordan de ulike kostnadsvirkningene utvikler seg relativt til referansebanen. Som vi kan se av våre analyser, vil ikke en fredning medføre store kostnadsvirkninger. Det kommer av at det allerede er omfattende reguleringer av kulturmiljøet og bygningene som ligger til grunn i referansebanen.

Uten at man ser kostnadsvirkningene i sammenheng med nyttevirkingene, er det vanskelig eller umulig å si noe om kostnadene kan forsvares ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. I denne rapporten har vi ikke vurdert nyttevirkingene av tiltaket. Det er likevel grunn til å nevne at et helhetlig kulturmiljø er å betrakte som et kollektivt gode, som gir nyttevirkinger til flere enn eierne. Alle som kommer til Henningsvær kan nyte dette miljøet. For å få samfunnsøkonomisk riktig nivå på slike goder, kan det være behov for reguleringer fra samfunnet i form av blant annet tilskuddsordninger

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

9. Referanseliste

Arkitekt Even Aursand AS (2015): Evaluering av reguleringsplan for Henningsvær.

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.

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

Finansdepartementet (2017). Perspektivmeldingen 2017. Meld. St. 29 (2016–2017).

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

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

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

Menon Economics (2018b). Skudeneshavn: Kostnader og ringvirkninger som følger av en kulturmiljøfredning. Oslo: Riksantikvaren.

Menon Economics (2018c). Levanger: Kostnader og ringvirkninger som følger av en kulturmiljøfredning. Oslo: Riksantikvaren.

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

Vedlegg A: Kostnader for istandsetting av Henningsvær

Nordland fylkeskommune har høsten 2018 tilstandsregistrert bygninger og anlegg i bevaringsområdet i Henningsvær. I følge rapporten fra tilstandsregistreringen, hadde de fleste bygningene en lav tilstandsgrad (TG), med ordinært vedlikeholdsbehov. Det var relativt få bygninger med tilstandsgrad 2 og 3. En oversikt over registrert overordnet TG for bygg og anlegg er gitt i Tabell A-1 under.

Tabell A-1: Oversikt over registrerte tilstandsgrader på bygninger og teknisk/industrielle anlegg i Henningsvær.³⁵ Kilde: Nordland fylkeskommune

| Tilstandsgrad | Bygning | | Teknisk/industrielt | |
|---------------|------------|--------------|---------------------|--------------|
| | Antall | Andel | Antall | Andel |
| TG 1 | 172 | 85 % | 52 | 79 % |
| TG 2 | 25 | 12 % | 8 | 11 % |
| TG 3 | 7 | 3 % | 7 | 11 % |
| Totalt | 202 | 100 % | 66 | 100 % |

Vi ser at av 202 tilstandsregistrerte bygg, var 85 prosent i TG 1. 12 prosent var TG 2, og 3 prosent var TG 3. Av 66 tilstandsregistrerte teknisk/industrielle anlegg (i hovedsak kaier, samt hjeller), var 79 prosent TG 1, 11 prosent TG 2 og 11 prosent TG 3. Tilstanden er altså gjennomgående god, men noe bedre for vanlige bygninger enn for teknisk/industrielle anlegg. Til sammenlikning viser beregninger for landsgjennomsnittet av bygg under FRIP-programmet at 33 prosent hadde TG 1 i 2017 (Riksantikvaren 2018, referert i Menon 2018a).³⁶ Se boks 4-1 for nærmere informasjon om tilstandsgrader og hva dette innebærer rent bygningsteknisk.

Fylkeskommunen har også beregnet kostnader til istandsetting for et utvalg av byggene og kaiene med tilstandsgrad 2 og 3, det vil si der middels eller store reparasjoner er nødvendig. Kostnadsberegningen tar utgangspunkt i synlige skader, og kostnadene er beregnet med timelønn og materialkostnader i ett, om lag 1000 kroner per time. Til hvert objekt er det lagt til 15 prosent i uforutsette kostnader.

De fleste byggene med TG 2 og TG 3 er privateid, og det er disse som kan få tilskudd til istandsetting og er mest relevante for denne analysen.

³⁵ Det er tilstandsregistrert 202 bygninger, mens det i matrikkelen bare er registrert 180 bygg i området. Det skyldes ulike tellemåter. I matrikkelen registreres noen eiendommer som ett bygg selv om det er flere bygninger som inngår i bygningsmassen.

³⁶ Her hadde 27 prosent ukjent TG, så den reelle andelen med TG 1 er nok noe høyere enn 33 prosent.

Boks A-1: Tilstandsgrader (TG): Kategorier for bygningers tilstand

Kategorier for klassifisering av bygningers tilstand

Tilstanden til bygningene som inngår i kulturmiljøet kan være med på å påvirke fremtidige kostnader. Nordland fylkeskommune har i 2018 gjennomført tilstandsvurderinger for de relevante byggene. Tabell A-2 under viser hvilke kategorier som benyttes og hva de ulike kategoriene betyr. Dette er i tråd med Norsk Standard NS3454: Livssyklus-kostnader for byggverk (Standard Norge/DIFI, 2013) og Norsk Standard NS3234: Tilstandsanalyse av byggverk (Standard Norge/DIFI, 2015).

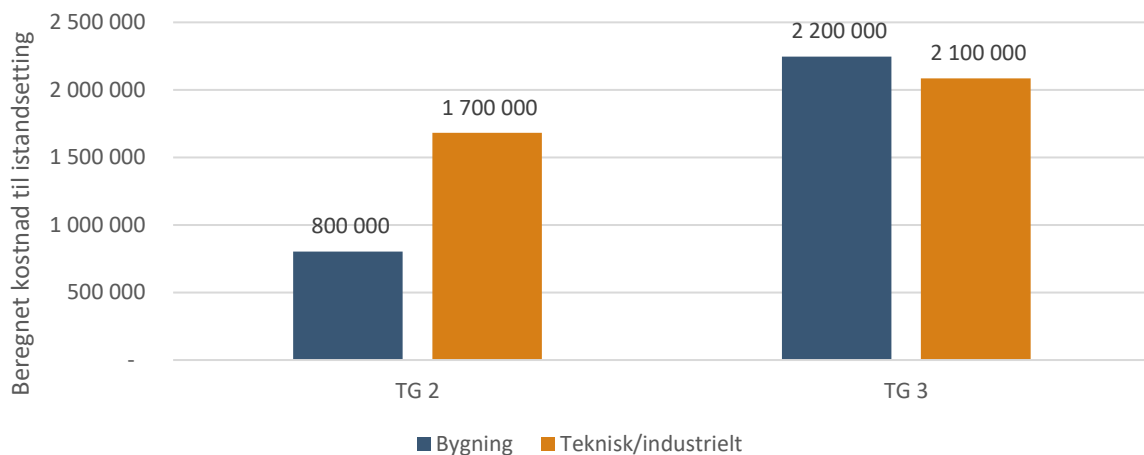
Tabell A-2: Kategorier for klassifisering av bygningers tilstand. Symptomer menes her som tegn på forfall. Kilde: NS3454 (2013) og NS3234 (2015)

| 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.

Figur A-1 under viser gjennomsnittlig beregnet kostnad til istandsetting for henholdsvis bygninger og teknisk/industrielle anlegg med TG 2 og TG 3, som er i privat eie. Overordnet TG ligger til grunn, det vil si den helhetlige tilstandsgraden for hele bygget eller anlegget (enkeltelementer ble også vurdert).

Figur A-1: Gjennomsnittlig beregnet total kostnad til vedlikehold for private bygninger og anlegg med overordnet TG 2 og TG 3 i Henningsvær. N=23. Kilde: Nordland fylkeskommune og Menon



Av 24 bygninger i TG 2, er 20 i privat eie, og 14 av dem er kostnadsberegnet. De samlede beregnede kostnadene til istandsetting er på 800 000 kroner i gjennomsnitt for denne gruppen. Av de 7 teknisk/industrielle anleggene med TG 2 er 6 i privat eie, men bare to er kostnadsberegnet. Gjennomsnittskostnaden her ble beregnet til 1,7

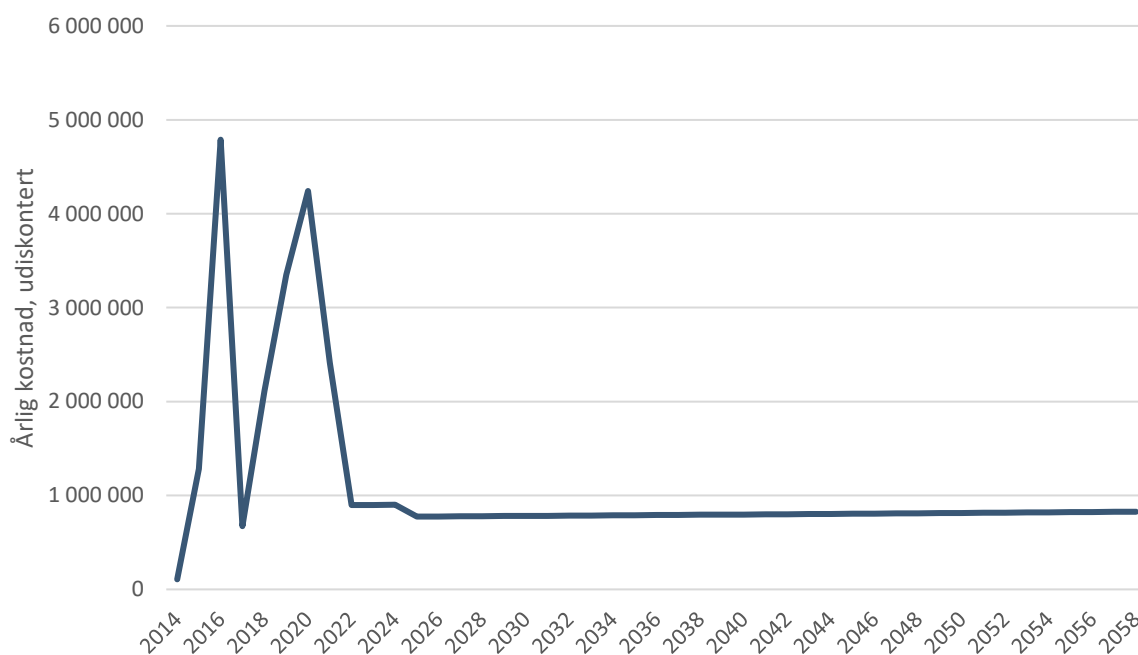
millioner kroner. 7 bygninger har TG 3, alle er privat eid, og 4 av dem ble det beregnet kostnader for. Her ligger gjennomsnittlig kostnad på 2,2 millioner kroner. Av 7 teknisk/industrielle anlegg med TG 3, er alle i privat eie, og 3 ble kostnadsberegnet. Gjennomsnittlig kostnad til istandsetting ligger her på 2,1 millioner kroner.

Gjennomsnittlig beregnet kostnad, på tvers av typer bygg, og for både TG 2 og TG 3, ligger på 1,3 millioner kroner. Beregningene tilsier at det koster litt mer enn dobbelt så mye å sette i stand bygninger og anlegg i TG 3 som i TG 2 (gjennomsnitt på 900 000 kroner for TG 2 og 2 200 000 kroner for TG 3).

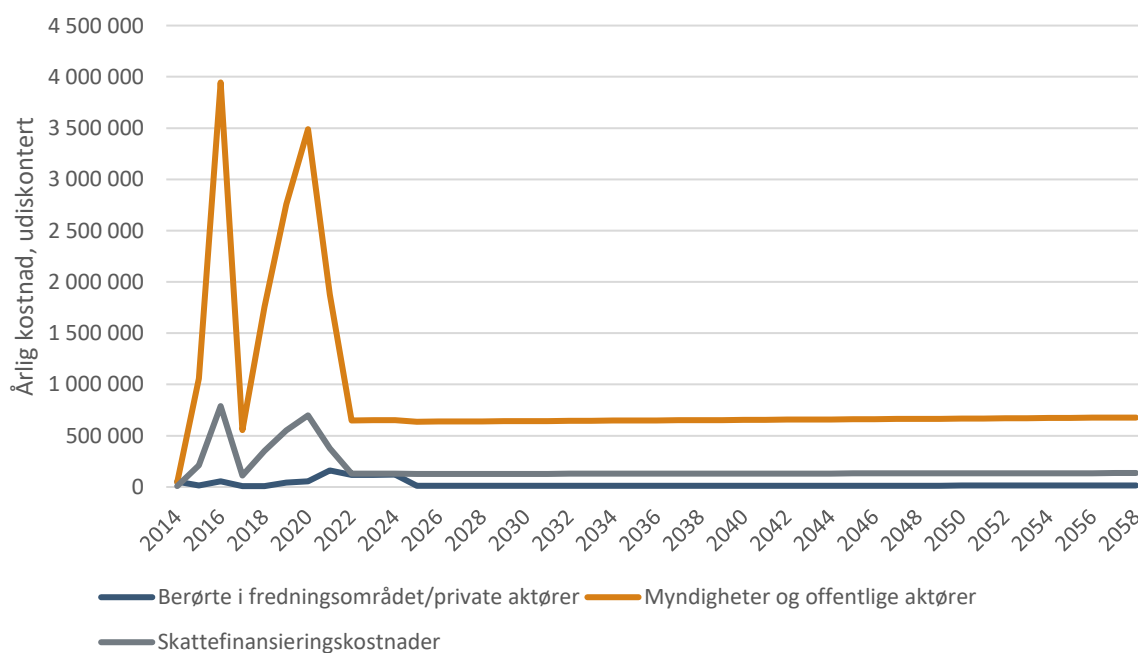
Vedlegg B: Kontantstrøm for nåverdiberegningen

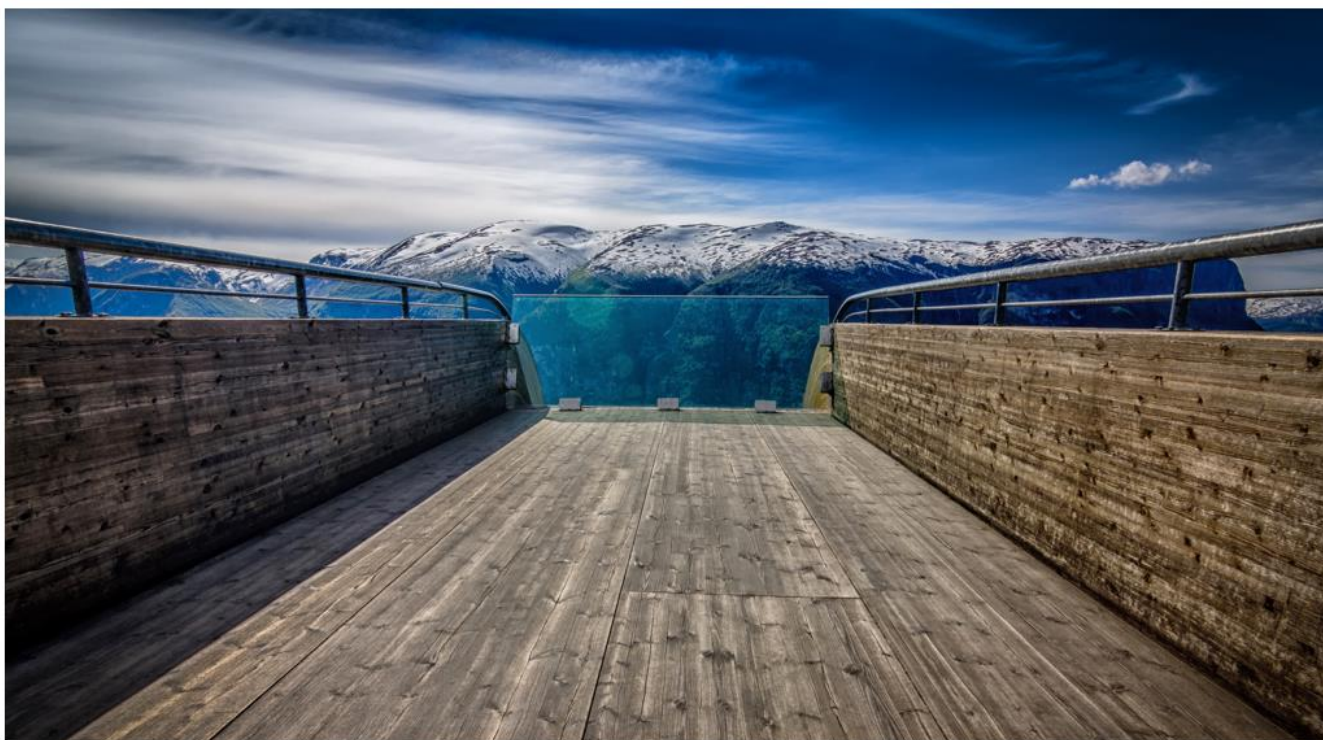
Under vises kontantstrømmen som ligger til grunn for nåverdiberegningen. I Figur B-1 vises den totale kontantstrømmen og i Figur B-2 vises kontantstrømmen fordelt på berørte i fredningsområdet/private aktører, myndigheter/offentlige aktører og skattefinansieringskostnader.

Figur B-1: Kontantstrøm som gir grunnlaget for nåverdiberegningen



Figur B-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