

Hva er kulturminner egentlig verdt?

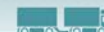
- et forprosjekt

TØI rapport 1902/2022 • Forfattere: Christin Krohn, Petter Dybedal, Frants Gundersen, Eivind Farstad, Kathrine Eikrem, Erling K. Servoll, Gunnhild Randen • Oslo 2022 • 51 sider

Forskningsfunn/Hovedresultater:

I dette prosjektet er det sett på muligheten av å lage et samfunnsøkonomisk saksbehandlingssystem for kulturmiljøer i by i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Prosjektet er et forprosjekt, og det skulle testes ut om det var mulig å gjennomføre hedonisk analyse for NB!-området i Sandefjord, som er et område med nasjonal interesse, og ringvirkingsanalyse for verdensarvområdet på Rjukan. Hedonisk prisanalyse måler betalingsvilligheten for å bo i en bevaringsverdig bolig, og i Sandefjord fant vi at det var det. På Rjukan gjennomførte vi en ringvirkingsanalyse for 2019. Prosjektet viste at det var mulig å skille ut kulturmiljøturismen fra det andre reiselivet som var på Rjukan. Det er i tillegg en kort diskusjon av en betinget verdsettingsstudie av bygg som ikke omsettes i sentrumsområder, eksempelvis rådhus og bibliotek. Det er vår oppfatning at det er grunnlag for å gå videre med disse tre metodene til et hovedprosjekt for å utvikle et saksbehandlingssystem for fylker og kommuner.

Fylkene har gjennom sitt førstelinjeansvar for kulturmiljøforvaltningen, og kommunene gjennom sin forvaltning av kulturmiljøer med plan- og bygningsloven som verktøy, ansvar for at kulturmiljøer blir ivaretatt og at nasjonale mål for kulturmiljøpolitikken blir fulgt opp. Presset på kulturmiljøet i byområder er høyt, og når eiere og utbyggere ønsker utvikling hvor kulturmiljøer vil måtte vike, er dette ofte på bakgrunn av bedriftsøkonomiske beregninger som viser at dette vil gi økt verdiskaping. Forvaltningen på sin side, det være seg kommuner, fylkeskommuner eller staten, er gjennom forvaltningsloven pålagt å påse at denne typen saker er tilstrekkelig opplyst før avgjørelse skal fattes. Den nye sektornøytrale konsekvensutredningsveilederen fra Miljødirektoratet, som mange benytter metodeverket til selv om KU ikke er utløst, omfatter også kulturmiljøer og landskap. Det er kun angitt kvalitative/ikke-prissatte verdivurderingsmetoder i denne, men det vises til DFØ's veileder for samfunnsøkonomiske analyser og rundskrivet fra Finansdepartementet for vurderinger av mer kvantitativ art. Selv om ikke all saksbehandling utløser full konsekvensutredning, benytter mange av aktørene denne veilederen i sitt arbeid. Frem til nylig har det ikke vært vanlig å kvantitativt, herunder samfunnsøkonomisk, utredede kulturmiljøer, og det er mulig at dette er kimen til en del av de konfliktene som oppstår, nemlig at



store reduksjonen ble gjort fordi NB!-området i Sandefjord sentrum i hovedsak består av 3 etasjes jugend og nyklassiske murgårder, hvor leilighetene befinner seg i andre og tredje etasje, mens første etasje i hovedsak er næringslokale – altså et relativt spesifikt segment av markedet.

Gjennom tilpasningen av datasettet ble det gjennomført ulike oppsett av en regresjonsanalyse. Den modellen som analysen endte opp med viser at det er en positiv betalingsvillighet for å bo i en bolig med kulturminneverdi, i dette tilfelle i NB!-områder i Sandefjord. Vi vil understreke at selv om denne analysen viser at betalingsvilligheten er opp til 3200 kr pr m² for nettopp dette, er dette tallet høyst veiledende og kan ikke leses direkte på denne måten. Datagrunnlaget er relativt begrenset, med noen tilleggsutfordringer, og det er derfor viktig at resultatene tolkes med varsomhet. Ved en test av modellen på et annet segment av markedet (eneboliger, rekkehus og tomannsboliger) fikk en imidlertid samme samvariasjon.

Dette prosjektet viser at det er mulig å gjennomføre hedoniske analyser i urbane byområder i Vestfold og Telemark fylkeskommune, og at det ser ut til at det er en klar samvariasjon mellom lokalisering til områder med vernestatus og oppnådd pris ved salg. Prosjektets rammer begrenser imidlertid mulighetene for å forfølge noen av de utfordringene som denne typen modell støter på. For videre forskning og eventuell utvikling av metodikken til et verktøy for forvaltningen er følgende punkter særlig relevant å belyse:

- Et prosjekt bør avgjøre hvor stort eller lite et (by)område kan være før det ikke er forsvarlig å gjennomføre en slik analyse, det vil si hvor mange salg en trenger for å ha en robust modell. Dette henger også sammen med hvordan en skal velge ut de *enhetene* som er sammenlignbare, det vil si at man sammenligner epler med epler og ikke epler med bananer.
- For å få et robust datamateriale kan en løsning være å supplere med data fra andre områder. Eksempelvis kan det være at en kan benytte data fra Larvik sentrum som tillegg når en skal sjekke Sandefjord sentrum. Eller hvis en skal teste på et område X km fra sentrum i Larvik kunne en benyttet data from områder X km fra sentrum i Tønsberg. Kjennetegn for å sammenligne like enheter vil dermed være på *områdenivå*, ikke på enhetsnivå.
- Det bør testes om andre kjennetegn som ikke er med i denne analysen er relevante. Ved å koble mot andre registre kan en for eksempel etablere variabler for avstand til nærmeste vernet bygning, antall vernede bygninger innenfor X antall meter, avstand til kollektivknutepunkt, avstand til trafikkert vei, skolekrets, avstand til sjø eller grøntområde osv. Dette er variabler en kan anta kan innvirke på boligpris.
- Selve regresjonsmodellen må justeres. Det er mange varianter som kan fungere, og de fleste variabler kan justeres. For eksempel en begrensning på byggeåret av leilighetene brukt fordi en kan anta at de som er interessert i nybygg utgjør et annet markedssegment enn de som vurderer å kjøpe leilighet i Murbyen. Men istedenfor en cut-off-grense kunne denne begrensningen vært at byggeåret var X år før salgsåret. Samvariasjon mellom variablene medfører også at det ikke er gitt hvilke variabler en skal ha med i modellen. Det kan være at det er formålstjenlig å ha flere ulike modeller slik at en kan belyse verdsettingen på flere standardiserte måter.



utbyggere har økonomiske argumenter, mens forvaltningen har historiske og estetiske argumenter. To størrelser som vanskelig lar seg sammenligne. Det bør også legges til at internt i forvaltningen oppstår det målkonflikt i forbindelse med utvikling i kulturmiljøer når det stilles krav om bærekraftig kompakt byutvikling i sentrumsområder, som ofte er kjennetegnet av mindre tett historisk bebyggelse. Videre kan man stille spørsmål ved om en sak er tilstrekkelig opplyst dersom det finnes andre metoder og data som underbygger konklusjonen i et saksfremlegg når uenighet om utvikling av urbane områder oppstår. Dette prosjektet har derfor som formål å teste ut to former for analyser; ringvirkningsanalyse og hedonisk prismetode for å tallfeste verdien av kulturmiljøer samt utrede muligheten for å gjennomføre betingede verdsettingsstudier i et eventuelt hovedprosjekt. Disse tre metodene vil til sammen beskrive det som i samfunnsøkonomien heter bruksverdi i rammeverket total økonomisk verdi. Hensikten er å utvikle dette som et verktøy for fylkeskommunen som de kan tilby fylkets kommuner, og som også vil gjøres tilgjengelig for andre fylkeskommuner, og hvis mulig utviklingsaktører, i et eventuelt hovedprosjekt.

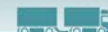
Prosjektet skal undersøke hhv. de eksterne virkningene og den private verdien av kulturmiljøer i to caser. Dette er første skritt for å identifisere og teste metoder og analyseverktøy for å tallfeste verdien av kulturmiljøer som fylkeskommunen kan ta i bruk i sitt arbeid med kulturmiljøer i urbane områder. I Vestfold og Telemark fylke er det rundt 23 områder som regnes som urbane og innenfor disse områdene er det flere kulturmiljøer som vil være aktuelle for denne type analyser. Dette vil danne grunnlag for et hovedprosjekt hvor metodene videreutvikles og tilpasses slik at det kan utvikles til et verktøy som styrker fylkeskommunens saksbehandling gjennom bedre å opplyse sakene de behandler med kunnskap som er etterprøvbart og objektivt.

Dette prosjektet har hatt som mål å finne frem til og å teste ut økonomiske verdsettingsmetoder av kulturmiljøer som kan inngå som faste verktøy i saksbehandlingen til Vestfold og Telemark fylkeskommune, og som kan være tilgjengelige verktøy for kommunene i fylket, og utviklingsaktører. Prosjektet har også relevans for andre fylker og kommuner. Verktøyene er ment som et supplement til den faglige saksbehandlingen fylket allerede utøver i dag.

- Delmål 1: Utvikle en generaliserbar metode for å tallfeste den private betalingsvilligheten for å bo i NB!-området i Sandefjord.
- Delmål 2: Utvikle en generaliserbar metode for å tallfeste de eksterne virkningene (ringvirkningene) av kulturmiljøet i Rjukan.
- Delmål 3: Undersøke om betingede verdsettingsstudier er mulig i fylkeskommunalt kulturarbeid, med inspirasjon og utgangspunkt i *Heritage and the Value of place* (Lawton, R. mfl. 2021), og betingede verdsettingsstudier gjennomført i Norge.

Dette prosjektet har gjennomført en hedonisk prisanalyse for NB!-områdene i Sandefjord ved å benytte et datasett fra Norsk eiendomsdata AS sammen med kart fra blant annet Askeladden, som er Riksantikvarens database over kulturmiljøer i Norge.

I datasettet var det informasjon om over 4000 salg av eiendommer i Sandefjord. Datasettet ble vasket for enheter med gale eller manglende data. Deretter ble det justert slik at analysen sammenlignet mest mulig «like» boliger med utgangspunkt i Murbyen i Sandefjord sentrum. Dette utgjorde informasjon om litt over 600 salg. Den



Videre utvikling av metodikken bør ha som mål å tilrettelegge en standardisert metode som kan fungere som et saksbehandlingsverktøy i situasjoner der en trenger å verdsette områder eller bygninger i forhold til vern/ikke-vern. Slike regresjonsanalyser vil imidlertid kreve noe trening for å kunne benyttes som saksbehandlingsverktøy. Og ikke minst vil det kreve en del fagkunnskap for å tolke resultatene.

Ressursene i dette forprosjektet har vært svært knappe. Vi har derfor gjennomført en begrenset ringvirkningsanalyse på Rjukan hvor kulturmiljøet er svært klart definert og begrenset, og hvor tilskudd og inntekter lett kan spores tilbake til Norsk industriarbeidermuseum (NIA) og verdensarven. I et hovedprosjekt bør derfor metoden testes ut på kulturmiljøer som ikke er like klart definert som Rjukan for å kunne utvikle et robust saksbehandlingsverktøy.

Det er vår klare oppfatning og anbefaling at det er tilstrekkelig grunnlag til å gå videre med et hovedprosjekt. Anbefalingen er todelt. For det første vil det styrke fylkene og kommunenes saksbehandling. Mange deler av forvaltningen benytter nettopp denne form for argumentasjon når man saksbehandler, og det er nærmest unntaket mer enn regelen å ikke benytte samfunnsøkonomiske analyser. For det andre viser dette prosjektet at grunnlaget for å kunne etablere et saksbehandlingsverktøy er tilstede, selv om det krever en del innsats.