



Bevaringsverdig på Gul liste – saksbehandling og konsekvenser

2014

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 01/2013 Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS**
- Rapport 02/2013 Internkontroll i- og rundt enkelte IT-systemer. Samlerapport 2012**
- Rapport 03/2013 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen. Samlerapport 2012**
- Rapport 04/2013 Barneverntjenestenes håndtering av meldinger fra Oslo Krisesenter i 2011**
- Rapport 05/2013 Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten (unntatt offentlighet)**
- Rapport 06/2013 Eierskapskontroll i Kollektivtransport-produksjon AS 2010-2012**
- Rapport 07/2013 Oslo kommunes saksbehandling i Lindebergsakene**
- Rapport 08/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vognselskap AS 2010-2012**
- Rapport 09/2013 Oslo kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011**
- Rapport 10/2013 Sosialtjenestens forvaltning av klientmidler**
- Rapport 11/2013 Kvalitet i barnehage - Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand**
- Rapport 12/2013 Bydelsutvalgenes tilsyn - forståelse, organisering og rapportering**
- Rapport 13/2013 Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet**
- Rapport 14/2013 Ivaretagelse av miljøkrav til nye barnehage- og skolebygg**
- Rapport 15/2013 Anskaffelser i Undervisningsbygg Oslo KF**
- Rapport 16/2013 Forvaltning av utplasserte kunstverk**
- Rapport 17/2013 Standpunkt karakterer i videregående skole – likebehandles elevene?**
- Rapport 18/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vei AS**
- Rapport 01/2014 Behandling av søknader om sykehjemsplass - Bydel Sagene og Bydel Vestre Aker**
- Rapport 02/2014 Saksbehandlingstid i pedagogisk-psykologisk tjeneste**
- Rapport 03/2014 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen - Samlerapport 2013**
- Rapport 04/2014 Kommunale boliger - forebygging av utkastelser**
- Rapport 05/2014 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer - Samlerapport 2013**
- Rapport 06/2014 Eierskapskontroll i Oslo Pensjonsforsikring AS 2011- 2013**
- Rapport 07/2014 Oslo kommunes overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse**
- Rapport 08/2014 Kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen**
- Rapport 09/2014 Gjennomføring av spesialundervisning - Ammerud skole og Bekkelaget skole**

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet om Byantikvarens Gul liste. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak 27.08.2013 (sak 76), og tilhører fokusområdet miljø og bærekraftig utvikling, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon* 13.06.2012 (sak 165).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

“(…) systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”


Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Morten A. Engebretsen (prosjektleder), førsterevisor Truls Stende og revisjonsrådgiver Martin Austvoll Nome.

Vi vil takke ansatte hos Byantikvaren, Plan- og bygningsetaten og Byrådsavdeling for byutvikling for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

03.06.2014


Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør


Morten A. Engebretsen
revisjonsrådgiver

Innhold

Forord	1
Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Formål og problemstillinger.....	9
1.2 Revisjonskriterier	10
1.3 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.4 Avgrensninger	11
1.5 Oppgaver og organisering	11
1.6 Rapportens oppbygging.....	11
2. Konsekvenser av oppføring som bevaringsverdig på Gul liste	12
2.1 Saksbehandling og utfall i byggesaker.....	12
2.2 Boligverdi og listeføring som bevaringsverdig.....	14
2.3 Søknadsplikt i byggesaker med bevaringsverdige bygg oppført på Gul liste	15
3. Oppføring av bevaringsverdige bygg på Gul liste	17
3.1 Prosessbeskrivelse – oppføring av bygg på Gul liste.....	17
3.2 Utredning av bevaringsverdighet og informasjon til eiere	17
3.3 Strykning av bygg fra Gul liste	19
3.4 Kvalitetssikring av Gul liste og kontroll av Gul liste-databasen.....	20
3.5 Internkontrollen ved oppføring og strykning av bygg på Gul liste	22
4. Byantikvarens rådgivende saksbehandling i byggesaker	26
4.1 Byantikvarens forhåndsuttalelser og uttalelser til byggesaker	26
4.2 Samarbeid med Plan- og bygningsetaten	28
4.3 Veiledning til publikum.....	30
4.4 Internkontrollen i Byantikvarens rådgivende byggesaksbehandling	32
5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	36
5.1 Konklusjoner	36
5.2 Anbefalinger.....	37
6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse	38
6.1 Byråden for byutvikling	38
6.2 Byantikvaren	38
6.3 Plan- og bygningsetaten	38
6.4 Kommunerevisjonens vurdering	38
Referanser	41
Tabelloversikt	42
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	43
Vedlegg 2 Metode	52

Vedlegg 3 Analyse av boligverdien til listeførte boliger.....	56
Vedlegg 4 Statistisk analyse av saksbehandlingstid og utfall i byggesaker	63
Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for byutvikling	67
Vedlegg 6 Uttalelse fra Byantikvaren.....	68
Vedlegg 7 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten	77

Hovedbudskap

Byantikvarens Gul liste skal gi en oversikt over hvor det foreligger erkjente og prioriterte verneinteresser i Oslo. Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen redegjort for ulike konsekvenser ved oppføring av bevaringsverdige bygg på Gul liste, og vurdert Byantikvarens saksbehandling knyttet til bevaringsverdige bygg på Gul liste.

Oppføring av bygg som bevaringsverdig på Gul liste hadde i de fleste tilfellene lite å si for saksbehandlingstiden og sannsynligheten for avslag i byggesaker. Både for eneboliger, småhus og leiligheter var det i visse tilfeller en høyere pris hvis oppført som bevaringsverdig på Gul liste.

Byantikvaren hadde sørget for dokumenterte vernevurderinger og hadde en tilfredsstillende avstemming av praksis ved oppføring av bygninger som bevaringsverdig på Gul liste. I saksbehandlingen ved uttalelser til byggesaker var det etablert en reell arbeidsdeling, og uttalelsene var i hovedsak tilfredsstillende på de undersøkte områdene. Det var samtidig noen svakheter ved etatens internkontroll ved oppføringer og strykninger fra Gul liste, og internkontrollen i den rådgivende byggesaksbehandlingen var ikke tilstrekkelig formell.

Sammendrag

Byantikvaren er kommunens rådgiver i kulturminnefaglige spørsmål. Byantikvaren skal bidra til at Oslos kulturminner ivaretas. Byantikvarens Gul liste skal gi en oversikt over hvor det foreligger erkjente og prioriterte verneinteresser. Gul liste gir ikke en fullstendig oversikt over alle verneverdige bygninger og eiendommer i Oslo kommune, og det gjøres et løpende arbeid med å føre opp verneverdige bygninger og eiendommer på listen. I byggesaker der bygget er oppført som bevaringsverdig på Gul liste, avgir Byantikvaren

en rådgivende uttalelse til Plan- og bygningsetaten. Det er Plan- og bygningsetaten som fatter vedtak i byggesakene.

I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen behandlet følgende problemstillinger:

- Hvilke konsekvenser har oppføring av bygninger og eiendom som bevaringsverdig på Gul liste?
- Er Byantikvarens saksbehandling ved oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste tilfredsstillende?
- Er Byantikvarens saksbehandling i byggesaker med bevaringsverdige bygg oppført på Gul liste tilfredsstillende?

Den første problemstillingen dreier seg om å belyse ulike konsekvenser ved oppføring av bygninger og eiendom som bevaringsverdig på Gul liste. Kommunerevisjonen har gjort en beskrivende analyse, men ikke vurdert faktaframstillingen opp i mot revisjonskriterier. Kommunerevisjonen har i denne sammenheng kun undersøkt bygninger og eiendommer som er klassifisert som *bevaringsverdig* på Gul liste. Andre vernekategorier er *vernet* og *fredet*.

Undersøkelsen er basert på informasjon fra flere typer kilder og med ulike metoder som intervjuer, dokumentgjennomgang, gjennomgang av et utvalg saker og analyser av saksbehandlingstid og prisdata for boligtransaksjoner. Undersøkelsesperioden var i hovedsak fra 01.01.2013 til 31.12.2013. Datainnsamlingen foregikk primært i januar og februar 2014.

Konklusjoner

Konsekvenser ved oppføring av bevaringsverdige bygninger på Gul liste
Kommunerevisjonens gjennomgang viste at byggesaker med bevaringsverdige bygg i hovedsak ikke hadde en annen saksbehandlingstid enn andre saker. Dette med unntak av saker med tre ukers frist.

I disse sakene var saksbehandlingstiden i gjennomsnitt noe kortere dersom bygget var oppført som bevaringsverdig på Gul liste. Kommunerevisjonen så også at bevaringsverdige bygg i byggesaker med 12 ukers frist hadde høyere sannsynlighet for avslag sammenlignet med andre saker. For kategorien treukerssaker og saker uten frist hadde listeoppføring som bevaringsverdig ingen betydning for avslagssannsynligheten.

Kommunerevisjonens gjennomgang av enkelte byggesaker for å se på i hvilken grad Byantikvaren fikk gjennomslag for etatens anbefalinger i byggesakene, indikerte at det relativt ofte forekom at søknader ble omprosjektert i henhold til Byantikvarens uttalelser.

Kommunerevisjonens analyse av boligprisverdier viste at objekter oppført som bevaringsverdig på Gul liste i noen tilfeller hadde høyere pris:

- Bevaringsverdige eneboliger på Gul liste bygget mellom 1905 og 1944 var priset ca. 10 prosent høyere enn tilsvarende vanlige eneboliger.
- Bevaringsverdige og listeførte leiligheter bygget mellom 1905 og 1944 var priset litt høyere enn tilsvarende vanlige leiligheter.
- Bevaringsverdige småhus på Gul liste bygget etter 1905 var priset noe høyere enn tilsvarende ordinære småhus.

Bevaringsverdige leiligheter på Gul liste bygget før 1905 var priset litt lavere enn tilsvarende vanlige leiligheter. For øvrig fant ikke Kommunerevisjonen andre prisforskjeller ved oppføring som bevaringsverdig på Gul liste.

Oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste

Etter Kommunerevisjonens vurdering var Byantikvarens saksbehandling ved oppføring og strykning av bygninger på Gul liste på flere områder tilfredsstillende. Etaten hadde blant annet sørget for tilfredsstillende dokumentasjon

av verne vurderingene av bygg oppført som bevaringsverdige på Gul liste. Byantikvaren hadde også en tilfredsstillende avstemming av praksis ved listeoppføring, og etaten hadde sørget for arbeidsdeling i prosessen for oppføring av bygg på Gul liste.

Byantikvaren hadde svakheter eller et forbedringspotensial på noen områder, blant annet:

- Etatens Gul liste-rutine var i 2013 mangelfull ved at den ikke var tilstrekkelig oppdatert med hensyn til nyere endringer.
- Byantikvaren hadde ikke sørget for en tilfredsstillende risikovurdering ved overføring av Gul liste-databasen til Riksantikvaren.
- Evaluering av praksis ved listeoppføringer inngikk ikke i noe helhetlig system.

Byantikvarens rådgivende saksbehandling i byggesaker

Byantikvaren hadde i de uttalelsene vi undersøkte, i hovedsak tilfredsstillende vurderinger og anbefalinger som var i tråd med etatens rolle i byggesaksbehandlingen. Kommunerevisjonen anser likevel at Byantikvaren i forhåndsuttalelsene til publikum burde ha sørget for å informere bedre om at etaten kun hadde en rådgivende rolle i saksbehandlingen.

Det var iverksatt flere tiltak for å holde saksbehandlingstiden nede og for å sikre nødvendig veiledning til publikum og brukere. Byantikvaren overskred avtalt frist i nesten tre av ti uttalelser til Plan- og bygningsetaten, og etaten hadde et tydelig forbedringspotensial når det gjaldt saksbehandlingstiden for forhåndsuttalelsene.

Byantikvaren hadde på flere områder sørget for en avstemming av praksis for byggesaksbehandlingen, og etaten synes også å ha etablert en reell arbeidsdeling i saksbehandlingen. Internkontrollen i den rådgivende byggesaksbehandlingen var samtidig ikke tilstrekkelig formell. Innholdet i

etatens sidemannskontroll var ikke tilstrekkelig formalisert, og det var manglende systematikk i avstemming og evaluering av praksis for deler av den rådgivende byggesaksbehandlingen. Disse svakhetene ved internkontrollen skapte risiko for en uensartet praksis og dermed forskjellsbehandling i søknadsprosessen.

Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsens vurderinger og konklusjoner anbefaler Kommunerevisjonen Byantikvaren å

- vurdere tiltak for å styrke sidemannskontrollen av den rådgivende saksbehandlingen
- vurdere risikoen og behovet for kontrolltiltak knyttet til at Gul liste-databasen driftes av Riksantikvaren
- vurdere behovet for å utarbeide tydeligere rutiner for oppføring og strykning av bygg på Gul liste og for den rådgivende byggesaksbehandlingen, og å utarbeide et mer helhetlig system for evaluering av praksis på disse områdene

Uttalelser til rapporten

Rapporten ble sendt til byråden for byutvikling og Byantikvaren for uttalelse. Rapporten ble også sendt til orientering og eventuell uttalelse til Plan- og bygningsetaten. Uttalelsene følger i sin helhet i vedleggene 5, 6 og 7.

Byråden for byutvikling skrev at han ville følge opp rapporten i virksomhetsstyringen av etaten.

Plan- og bygningsetaten hadde ingen kommentarer til innholdet i rapporten, men viste til viktigheten av et godt samarbeid med Byantikvaren for å kunne utføre kvalitativ god og effektiv saksbehandling i byggesaker.

Byantikvaren viste til at etaten hadde igangsatt flere tiltak og ville arbeide videre med tiltak i tråd med rapportens anbefalinger.

1. Innledning

Byantikvaren er kommunens rådgiver i kulturminnefaglige spørsmål. Etaten skal bidra til at Oslos kulturminner ivaretas. En viktig del av etatens arbeid er å avgi uttalelser i plan-, bygge- og rivesaker.

Et sentralt virkemiddel i Byantikvarens arbeid er Gul liste. Listen er en oversikt over registrerte verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i Oslo. Gul listes fremste funksjon er å gi informasjon om hvor det foreligger erkjente og prioriterte verneinteresser. På listen er det registrert flest bygninger og bygningsmiljøer, men listen inneholder også en svært mangfoldig samling kulturminner. Gul liste gir ikke en fullstendig oversikt over alle verneverdige bygninger og eiendommer i Oslo kommune, og det gjøres et løpende arbeid med å føre opp verneverdige bygninger og eiendommer på listen.

Gul liste er oppdelt i tre vernekategorier. Vernekategorien *bevaringsverdig* brukes om bygninger, miljøer og andre kulturminner som Byantikvaren anser som verneverdige, selv om det ikke er fattet et formelt vernevedtak. De andre vernekategoriene på Gul liste er *kommunalt vernet* og *fredet*. Kommunalt vernet vedtas av bystyret gjennom en reguleringsplan som setter rammer for hvilke tiltak som kan godkjennes innenfor planen. Fredet vedtas av Riksantikvaren og gir kulturminnet et sterkt vern.

Ifølge Byantikvarens årsberetning for 2013 var i underkant av 9000 enkeltminner på Gul liste kategorisert som bevaringsverdige ved årsskiftet 2013/2014. På listen var det også 4288 kommunalt vernede kulturminner og 938 fredede kulturminner. Byantikvaren opplyste at 130 enkeltminner var ført på listen som bevaringsverdig i 2013.

Gul liste-databasen ble første halvår 2013 overført fra Byantikvarens interne systemer til den nasjonale kulturminnedatabasen *Askeladden*. *Askeladden* driftes av Riksantikvaren. Byantikvaren har fortsatt ansvar for å oppdatere og ajourføre Gul liste.

Ifølge Byantikvaren oversender Plan- og bygningsetaten byggesaker som berører eiendommer på Gul liste, til Byantikvaren. Byantikvaren avgir en rådgivende uttalelse i saken før sluttbehandlingen i Plan- og bygningsetaten. Byantikvaren kan også avgi en forhåndsuttalelse direkte til søker.

Normalt vil Byantikvaren i saker om bevaringsverdige bygg kun uttale seg om bygningens eksteriør, fordi det i slike tilfeller ikke er hjemmel for bevaring av interiør i plan- og bygningsloven. Byantikvaren legger særlig vekt på å opprettholde kvalitetene i husets hovedform og fasader, spesielt de som vender mot vei, gate eller annet offentlig rom. Det er Plan- og bygningsetaten som har myndighet til å innvilge eller avslå en søknad. Plan- og bygningsetaten skal veie Byantikvarens rådgivende uttalelse opp mot lov og regelverk og andre samfunnsmessige hensyn, før etaten fatter et vedtak.

1.1 Formål og problemstillinger

I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen behandlet følgende problemstillinger:

- Hvilke konsekvenser har oppføring av bygninger og eiendom som bevaringsverdig på Gul liste?
- Er Byantikvarens saksbehandling ved oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste tilfredsstillende?
- Er Byantikvarens saksbehandling i byggesaker med bevaringsverdige bygg oppført på Gul liste tilfredsstillende?

Undersøkelsens formål har vært å framskaffe informasjon om Byantikvarens rutiner og praksis både for oppføring og strykning av bygg på Gul liste og for etatens rådgivende byggesaksbehandling, samt eventuelt bidra til forbedringer på dette området. Undersøkelsen har videre hatt som formål å sørge for mer kunnskap om konsekvenser av oppføring av bygninger og eiendommer på Gul liste. Kommunerevisjonen har gjennomført en deskriptiv analyse for å belyse problemstillingen om konsekvenser ved oppføring av bygninger og eiendommer som bevaringsverdig på Gul liste. På dette punktet er det ikke gjennomført en revisjon.

Undersøkelsens problemstillinger er kun rettet mot bygninger og eiendommer som er klassifisert som *bevaringsverdig* (kalles også *lokalt listeført*) på Gul liste. Det er Byantikvaren alene som avgjør en listeoppføring som bevaringsverdig, og oppføringen gir ikke en formell vernestatus. De andre vernekategoriene på Gul liste er som nevnt over *kommunalt vernet* og *fredet*. Kommunalt vernet vedtas av bystyret gjennom en reguleringsplan som setter rammer for hvilke tiltak som kan godkjennes innenfor planen. Fredet vedtas av Riksantikvaren og gir kulturminnet et sterkt vern.

1.2 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen har utledet revisjonskriteriene fra blant annet følgende kilder:

- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Bystyresak 395/07 *Informasjonspolitik for Oslo kommune*
- Bystyremelding 4/2003 *Kulturminnevern i Oslo*, med endringer vedtatt av bystyret i sak 17/2004
- Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*

I vedlegg 1 har vi redegjort nærmere for undersøkelsens revisjonskriterier.

1.3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Kommunerevisjonen har innhentet og vurdert Byantikvarens prosedyrer for oppføring av bygg som bevaringsverdig på Gul liste og for etatens saksbehandling i byggesaker. Vi har også gått gjennom annen relevant dokumentasjon, som interne møtereferater, veiledere osv. Vi har intervjuet flere saksbehandlere og ledelsen i etaten, samt to saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten.

Vi har tatt stikkprøver av etatens saksbehandling ved oppføring av bygg på Gul liste og strykning av bygg fra Gul liste. Vi har videre tatt stikkprøver av etatens forhåndsuttalelser til publikum og uttalelser til Plan- og bygningsetaten i byggesaker.

For å belyse mulige konsekvenser av oppføringer av bevaringsverdige bygg på Gul liste, både når det gjelder saksbehandlingstid av byggesaker og effekt for prisnivå, har vi analysert og sammenstilt Byantikvarens Gul liste-database, prisdata for alle eiendomstransaksjoner i Oslo i perioden 2004–2012 og data om Plan- og bygningsetatens saksbehandling i 2013.

Et utkast til faktaframstilling er gjennomgått og verifisert av Byantikvaren, og all intervjuinformasjon i undersøkelsen er basert på verifiserte intervjuer.

Perioden som er blitt undersøkt, har i hovedsak vært 2013. Vi har imidlertid hentet inn noe informasjon som dekker tiden før og etter 2013, for å kunne belyse enkelte utviklingstrekk. Vi samlet i hovedsak inn data i januar og februar 2014.

Vi har redegjort nærmere for undersøkelsens metode i vedlegg 2.

1.4 Avgrensninger

Kommunerevisjonen har ikke undersøkt etatens saksbehandling fra et antikvarfaglig ståsted, det vil si at vi for eksempel ikke har etterprøvd etatens faglige vurderinger i saksbehandlingen og listeføringen.

Vi har i begrenset grad undersøkt byggesaksbehandlingen i rivesaker der bygget var oppført som bevaringsverdig på Gul liste. Vi har heller ikke sett særskilt på etatens bruk av anmodning om midlertidig forbud mot tiltak, og utarbeidelse av reguleringsplaner i den sammenheng. Dette skyldes blant annet at det var svært få saker i disse kategoriene.

Undersøkelsen av Byantikvarens overføring av Gul liste til Riksantikvarens database *Askeladden* er ikke gjennomført som en fullverdig IT-revisjon. Vi har i denne delen konsentrert oss om enkelte utvalgte kontrollpunkter (jf. kapittel 3.4).

1.5 Oppgaver og organisering

Det viktigste strategiske dokumentet for kulturminnevernarbeidet i Oslo er Bystyremelding 4/2003 *Kulturminnevern i Oslo*. I bystyremeldingen ble det nedfelt en rekke mål, strategier og tiltak for kulturminnearbeidet i Oslo.

Byantikvarens ansvarsområde omfatter ifølge etatens årsberetning for 2013 lov- og vedtaksbestemt saksbehandling i henhold til plan- og bygningsloven. Etaten utarbeider også egne planforslag. Disse oppgavene, som knytter seg til eksisterende bebyggelse og anlegg, miljø og kulturlandskap, utgjør det viktigste ansvarsområdet for Byantikvaren. I arbeidet inngår administrasjon av statlige og kommunale tilskuddsmidler til fredede og verneverdige bygninger, rådgivning og informasjon. I tillegg

har etaten fått myndighet av byrådet til å behandle alle kulturminnesaker der staten har delegert ansvar til Oslo kommune. Arbeidet er i hovedsak hjemlet i kulturminneloven og innbefatter blant annet fredede bygninger og arkeologi. Dette er oppgaver som følger av at Oslo også er en egen fylkeskommune.

I Byantikvarens årsberetning for 2013 framgår det at etaten per 31.12.2013 hadde 24 faste stillinger organisert i to kulturminnefaglige avdelinger og en administrasjonsavdeling. Byantikvaren hadde totalt 27,5 årsverk utført i 2013. I 2013 jobbet det i underkant av 20 antikvarer hos Byantikvaren (inkludert ledergruppen). Antikvarene var fordelt på Fagavdeling vest og Fagavdeling øst. De andre ansatte var i hovedsak arkeologer og ansatte med administrative oppgaver.

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 beskriver vi konsekvenser ved oppføring av bygg som bevaringsverdig på Gul liste. I kapittel 3 vurderer vi etatens arbeid med oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste. I kapittel 4 ser vi nærmere på etatens rådgivende saksbehandling i saker som gjelder bygg på Gul liste. Kommunerevisjonens samlede vurderinger, konklusjon og anbefalinger presenteres i kapittel 5. Kapittel 6 oppsummeres høringsuttalelsene og Kommunerevisjonens vurdering av uttalelsene.

I rapportens vedlegg 1 presenteres undersøkelsens revisjonskriterier, mens vi redegjør for undersøkelsens metode i vedlegg 2. I vedlegg 3 og 4 beskrives datamaterialet og analysemodellen som er benyttet i vår prisanalyse og vår statistiske analyse av saksbehandlingen. Uttalelsene fra byråd for byutvikling, Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten følger i sin helhet som vedlegg 5-7.

2. Konsekvenser av oppføring som bevaringsverdig på Gul liste

Oppføring av bygg og eiendom som bevaringsverdig på Gul liste har forvaltningsmessig en prosessuell betydning, det vil si at listeoppføringen er et signal til byggets eier og Plan- og bygningsetaten om at Byantikvaren ønsker å involveres i en eventuell byggesak.

Aktuelle temaer vi skal se nærmere på i kapittel 2.1:

- I hvilken grad medfører en listeoppføring lengre saksbehandlingstid?
- Øker listeoppføring sannsynligheten for avslag i byggesaker?
- I hvilken grad sammenfaller en listeoppføring med at søknaden omprosjekteres i samsvar med Byantikvarens uttalelse?

Vi har videre undersøkt om det er en sammenheng mellom en listeoppføring som bevaringsverdig og boligpriser, se kapittel 2.2 nedenfor. Til sist har vi i kapittel 2.3 redegjort for om det er en lavere terskel for hva som er søknadspliktige fasadeendringer, på bevaringsverdige og listeopførte bygg.

2.1 Saksbehandling og utfall i byggesaker

Det er Plan- og bygningsetaten som fatter vedtak i byggesaker. I byggesaker der bygningen er oppført som bevaringsverdig på Gul liste, skal i utgangspunktet Byantikvaren få oversendt saken til uttalelse. I en del tilfeller har søker selv sørget for en forhåndsuttalelse fra Byantikvaren, og en egen uttalelse i byggesaken hentes vanligvis ikke inn. I en del tilfeller utarbeides Byantikvarens uttalelse i samrådsmøter mellom etatene. Normalt vil Byantikvaren kun uttale seg i saker som omfatter den bevaringsverdige bygningens eksteriør i listesaker, fordi det

ikke er hjemmel for bevaring av interiør i plan- og bygningsloven. I uttalelsene gir Byantikvaren faglige råd om bevaring av arkitektoniske og kulturelle verdier vedrørende den aktuelle bygningen (jf. informasjonsark om Byantikvarens rolle i byggesaker).

For å beskrive konsekvensene av listeføring som bevaringsverdig for saksbehandlingen i byggesaker, har vi analysert alle byggesaker med førstegangsvedtak som Plan- og bygningsetaten fattet i 2013, totalt 4634 saker. Vi har koblet sakene med eiendommer oppført som bevaringsverdig på Gul liste, for å kunne undersøke mulige forskjeller i saksbehandlingstid og sannsynligheten for avslag mellom "normalbyggesaker" og byggesaker der bygget er oppført som bevaringsverdig på Gul liste.¹ Senere har vi sett mer inngående på utfallet i et mer begrenset utvalg saker. Vi har i første omgang analysert tre trekk ved sakene:

- netto saksbehandlingstid (kalendertiden fra saken mottas, til det fattes et vedtak, fratrukket den tiden søker bruker til å framskaffe eventuell nødvendig tilleggsdokumentasjon)
- sannsynligheten for at netto saksbehandlingstid overskred tidsfristen
- sannsynligheten for avslag i byggesaken

Byggesakene er pålagt enten tre ukers frist, tolv ukers frist, eller ingen frist, avhengig av lovhjemmel. Vi har analysert fristkategoriene hver for seg. I tillegg til data om sakenes varighet og utfall har vi benyttet en indikator på om sakene berører bygg som er listeført som bevaringsverdige, eventuelt regulert til bevaring eller omfattet av fredning. Vi har også tatt hensyn til hvilket tiltak det ble søkt om

¹ Det føres ikke noen egen statistikk over byggesaksbehandlingstid i saker der Byantikvaren er involvert.

(tiltakstype): oppføring av bygg, riving, ytre eller indre endring, eller annet.

2.1.1 Treukerssaker

Blant treukerssakene var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i saker med bevaringsverdige bygg én uke og fire dager, mens den for de øvrige sakene var én uke og fem dager. Da vi tok hensyn til hvilket tiltak det ble søkt om og andre vernekategorier blant sakene, tydet resultatene på at saker med bevaringsverdige bygg i gjennomsnitt var 12 prosent kortere enn andre saker.² Sannsynligheten for fristbrudd³ og sannsynligheten for avslag i treukerssakene hadde likevel ikke sammenheng med om byggene var listeført som bevaringsverdige.⁴

2.1.2 Tolvukerssaker

Blant tolvukerssakene skilte sakene med bevaringsverdige bygg seg ut på ett punkt: De hadde høyere sannsynlighet for avslag. Mens 4 prosent av førstegangsvedtakene endte i avslag for saker flest, endte 9 prosent med avslag i saker med bevaringsverdige bygg. Denne sammenhengen holdt seg da vi tok hensyn til tiltakstype og andre vernekategorier: Saker med bevaringsverdige bygg hadde nær dobbelt så høy sannsynlighet for avslag som andre saker.⁵

Når det gjelder saksbehandlingstid og sannsynligheten for fristbrudd i tolvukerssakene, skilte sakene med bevaringsverdige bygg seg ikke ut. I saker med bevaringsverdige bygg og i øvrige saker var gjennomsnittlig saksbehandlingstid henholdsvis åtte uker og en dag, og åtte uker og tre dager, og sannsynligheten for fristbrudd var henholdsvis 15 prosent og 18 prosent. I analyser der vi tok hensyn til tiltakstype og andre vernekategorier blant sakene, ble disse forskjellene visket helt ut.⁶

² Jf. tabell 11, vedlegg 4.

³ Plan- og bygningsetaten benytter gjerne betegnelsen "brudd på lovbestemt tidsfrist".

⁴ Jf. tabell 12 og 13, vedlegg 4.

⁵ Jf. tabell 13, vedlegg 4. Eksemplet er beregnet for byggesøknader om ytre endringer.

⁶ Jf. tabell 11 og 12, vedlegg 4.

2.1.3 Saker uten frist

I saker uten frist analyserte vi saksbehandlingstid og sannsynligheten for avslag. Sakene med bevaringsverdige bygg skilte seg ikke ut i noe henseende. I saker med bevaringsverdige bygg og i øvrige saker var gjennomsnittlig saksbehandlingstid henholdsvis 14 uker og 4 dager og 13 uker og 6 dager, og sannsynligheten for avslag var henholdsvis 9 prosent og 10 prosent. I analyser der vi tok hensyn til tiltakstype og andre vernekategorier blant sakene, ble disse forskjellene visket helt ut.⁷

2.1.4 Utfall i byggesaker

Vi har sett nærmere på utfallet av et begrenset antall byggesaker der bygget sto oppført som bevaringsverdig på Gul liste. Ved å se nærmere på dette kan vi få noe mer informasjon om i hvilken grad tiltakshaver endrer søknaden basert på Byantikvaren sin uttalelse, og om utfallet av byggesaken dermed er i tråd med Byantikvarens anbefalinger/fraråding.

Totalt undersøkte vi byggesakene i tilknytning til ti forhåndsuttalelser, ti uttalelser i byggesaker og ti samrådsmøter. Alle uttalelsene var avgitt av Byantikvaren i 2013. Ikke alle forhåndsuttalelsene medførte en byggesøknad, og ikke alle byggesakene var ferdigstilt på undersøkelsestidspunktet. Vi endte derfor opp med 20 saker der Plan- og bygningsetaten hadde fattet et vedtak. Vi har også tatt med én byggesak som var kommet så langt at søker hadde omprosjektert etter tilbakemelding fra Byantikvaren. Analysen har tatt utgangspunkt i sammenstillinger av tiltakshavers søknad, Byantikvarens uttalelser og Plan- og bygningsetatens vedtak i respektive rammetillatelser, igangsettingstillatelser o.l.

Gjennomgangen av saker viser følgende utfall av byggesakene:

- Syv saker var blitt omprosjektert i henhold til Byantikvarens anbefaling/fraråding.
- I én sak hadde søker kun delvis

⁷ Jf. tabell 11 og 13, vedlegg 4.

omprosjektert i henhold til Byantikvarens anbefaling/fraråding.

- I seks saker hadde ikke Byantikvaren innvendinger til søknaden.
- I én sak hadde søker fått avslag basert på innvendingene fra Byantikvaren. Saken er påklaget til fylkesmannen.
- I én sak fikk søker avslag på byggesøknaden. Avslaget hadde ikke sammenheng med Byantikvarens uttalelse.
- I fire saker ble søknaden innvilget uten at det i søknaden var tatt hensyn til Byantikvarens anbefaling/fraråding.⁸

I saken som ikke var ferdigbehandlet, synes søker å ha omprosjektert i tråd med Byantikvarens anbefaling/fraråding.

Ettersom vi har undersøkt relativt få saker og uttrekket ikke har blitt foretatt med en metode som sikrer tilfeldig utvalg, kan vi ikke generalisere resultatet. Resultatet indikerer likevel at søknader blir omprosjektert i henhold til Byantikvarens uttalelser relativt ofte, og dermed at Byantikvarens uttalelser har en betydelig effekt i byggesaker.

2.2 Boligverdi og listeføring som bevaringsverdig

Boligers kroneverdi er ikke observerbar, annet enn i det øyeblikket boligene skifter hender. For å belyse sammenhengen mellom bygg oppført på Gul liste som bevaringsverdig og boligverdi har vi analysert boligtransaksjoner i Oslo i en tiårsperiode fra januar 2004 til desember 2013. Vi har undersøkt om boliger som er listeført som bevaringsverdig, har en annen kvadratmeterpris enn andre boliger, når en rekke andre vesentlige faktorer er like.

Analysen gir ikke noe endelig svar på om eventuelle prisseffekter er en konsekvens

⁸ I totalt fem saker ser vi at Plan- og bygningsetaten helt eller delvis ikke hadde tatt hensyn til Byantikvarens anbefalinger/fraråding. I tre av sakene hadde Byantikvaren frarådet tiltak, mens i to av sakene hadde etaten anbefalinger som ikke ble tatt til følge.

av listeoppføringen som sådan, eller om det er et sammenfall mellom den faglige vurderingen som gjøres ved listeoppføringen, og prissettingen i markedet.

2.2.1 Datamaterialet

Datamaterialet omfatter alle boligtransaksjoner i Oslo 01.01.2004–31.12.2013, registrert av Eiendomsmeglerforetakenes forening (EFF), i alt 174 608 transaksjoner.⁹ Dette var transaksjoner formidlet gjennom en eiendomsmegler. Til disse dataene har vi lagt en indikator på om boligen var listeført som bevaringsverdig innen den ble lagt ut for salg. Transaksjoner der boligen sto listeført som bevaringsverdig, utgjorde 30 579 av transaksjonene i perioden, tilsvarende 17,5 prosent. Indikatoren er basert på Byantikvarens Gul liste med listeføring til og med 2012.¹⁰

2.2.2 Analysen

På grunnlag av dette datamaterialet har vi brukt lineær regresjon for å beregne prosentvise forskjeller i boligens kvadratmeterpris. Vi har estimert separate modeller for eneboliger, leiligheter og småhus.¹¹ For å estimere sammenhengen mellom listeføring og boligverdi har vi i alle modellene tatt hensyn til boligens alder, størrelse (P-ROM), beliggenhet (prissone, jf. SSB 14/2013) og året boligen ble solgt. For eneboliger har vi også tatt hensyn til tomtens størrelse. Vi har også tatt hensyn til andre vernekategorier blant de omsatte boligene: om boligene var regulert til bevaring (4 894 av transaksjonene), eller berørt av fredning (32 av transaksjonene).¹² Vi har analysert sammenhengen mellom listeføring som bevaringsverdig og boligverdi på to måter: en analyse der sammenhengen er uavhengig av boligens alder, og en analyse der vi undersøker om kvadratmeterprisen på listeførte boliger

⁹ Kildene til datamaterialet er Eiendomsmeglerforetakenes forening (EFF), FINN og Eiendomsverdi.

¹⁰ Datamaterialet er beskrevet i større detalj i metodevedlegget.

¹¹ Småhus inkluderer rekkehus og tomannsboliger.

¹² Omfatter "Fredet, kml § 15", "Fredet, kml § 22A", "Fredningssak pågår" og "Midlertidig fredet".

slår forskjellig ut, avhengig av hvilken periode boligen ble bygget i.

I separate analyser av eneboliger, leiligheter og småhus så vi at eneboliger som var listeført som bevaringsverdig, verken hadde høyere eller lavere kvadratmeterpris enn andre eneboliger.¹³ Listeførte leiligheter og småhus hadde noe høyere kvadratmeterpris – henholdsvis 1,2 og 2,4 prosent.¹⁴

Sammenhengen mellom listeføring og boligverdi syntes imidlertid å være avhengig av hvilken periode boligene ble bygget i. Eneboliger, leiligheter og småhus viste forskjellige mønstre. Tabell 1 angir de prosentvise endringene i kvadratmeterpris som var knyttet til listeføring som bevaringsverdig. De tomme feltene i tabellen angir effekter som kan tilskrives tilfeldigheter i datamaterialet, og som vi derfor ikke omtaler.

Tabell 1 viser at bevaringsverdige eneboliger bygget mellom 1905 og 1944 hadde en kvadratmeterpris som var 10,8 prosent høyere enn andre eneboliger bygget i samme periode.¹⁵ For å eksemplifisere dette vil en “ordinær” enebolig med en kvadratmeterpris på 40 000 kroner i gjennomsnitt ha en kvadratmeterpris på 44 320 kroner dersom bygget var oppført som bevaringsverdig på Gul liste. Listeførte bevaringsverdige eneboliger bygget før 1905 og etter 1945 hadde verken høyere eller lavere

kvadratmeterpris enn andre eneboliger med tilsvarende alder.

Videre viser tabell 1 at bevaringsverdige leiligheter bygget før 1905 hadde 2,6 prosent lavere kvadratmeterpris, mens bevaringsverdige leiligheter bygget mellom 1905 og 1944 hadde 2,6 prosent høyere kvadratmeterpris, sammenlignet med leiligheter bygget i tilsvarende perioder.¹⁶ Listeføring som bevaringsverdig hadde ingen effekt for leiligheter bygget i 1945 eller senere. For eksempel vil en “ordinær” leilighet i en bygård bygget før 1905 med en kvadratmeterpris på 50 000 kroner i gjennomsnitt ha en kvadratmeterpris på 48 700 kroner dersom bygget var oppført som bevaringsverdig på Gul liste.

Til sist viser tabell 1 at bevaringsverdige småhus bygget i perioden fra 1905 og framover hadde en høyere kvadratmeterpris enn andre tilsvarende småhus, henholdsvis 3,1 prosent for bevaringsverdige småhus bygget fram til 1944, og 4,3 prosent for bevaringsverdige småhus bygget senere.¹⁷

2.3 Søknadsplikt i byggesaker med bevaringsverdige bygg oppført på Gul liste

Er terskelen lavere for søknadsplikt i byggesaker dersom bygget står oppført på Gul

Tabell 1 Prosentvise forskjeller i kvadratmeterpris 2004–2013, bevaringsverdige boliger sammenlignet med andre boliger, betinget på byggeår

	Eneboliger	Leiligheter	Småhus
Byggeår før 1905		-2,6 %	
Byggeår fra 1905 til 1944	+10,8 %	+2,6 %	+3,1 %
Byggeår 1945 eller senere			+4,3 %

Note: De prosentvise effektene er basert på en fortolkning av loglineære regresjonskoeffisienter som å angi en $100 \times \beta$ % endring i avhengig variabel som følge av en enhetsendring i uavhengig variabel. Alle de gjengitte effektene har en signifikanssannsynlighet på 0,058 eller lavere. Det vil si at vi med stor sikkerhet har konkludert at effektene ikke kan tilskrives tilfeldigheter i datamaterialet.

¹³ Jf. modell 1, tabell 6, vedlegg 3.

¹⁴ Jf. modell 4, tabell 7 og modell 7, tabell 8, vedlegg 3.

¹⁵ Jf. modell 2, tabell 6, vedlegg 3.

¹⁶ Jf. modell 5, tabell 7, vedlegg 3.

¹⁷ Jf. modell 8, tabell 8, vedlegg 3.

liste som bevaringsverdig? Fasadeendringer er i utgangspunktet søknadspliktige, jf. plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav c. Fasadeendringer som ikke fører til at bygningens karakter endres, samt tilbakeføring av fasade til tidligere dokumentert utførelse, er imidlertid ikke søknadspliktige, forutsatt at endringene er i samsvar med plan, jf. plan- og bygningsloven § 20-3 første ledd bokstav e. Bygningens historie og alder vil blant annet være momenter i vurderingen av om fasadeendringen er unntatt søknadsplikt, og fasadeendringer på bevaringsverdige bygninger vil derfor lettere anses som søknadspliktige.

Direktoratet for byggkvalitet skriver i sin byggesaksveileder:

“Bygninger som i seg selv ikke representerer en egenverdi, bør kunne gjennomgå mindre fasadeendringer uten at bygningens karakter anses å være endret. Derimot vil mindre endringer på bygninger tilknyttet en bestemt tidsepoke/stilart ha vesentlig betydning for deres eksteriørkarakter. Like tiltak, eksempelvis innsetting av vinduer, vil således kunne være søknadspliktig eller unntatt søknadsplikt avhengig av hvilken type bygning som berøres av tiltaket.”

I henhold til Byantikvarens informasjonsark om etatens rolle i byggesaker kan en del mindre tiltak på “ordinære” bygg vanligvis unntas fra søknadsplikten, men for bevaringsverdige bygninger er terskelen lavere for hvilke tiltak som omfattes av søknadsplikten.

Byantikvarens informasjonsark om vinduer fra 2014 sier for eksempel følgende om

søknadsplikt for skifte av vinduer på verneverdig bebyggelse:

I bygninger som er regulert til spesialområde bevaring, eller hensynssone med bevaringsbestemmelser etter plan- og bygningsloven, eller står oppført på Byantikvarens gule liste som bevaringsverdig, vil utskifting av gamle vinduer alltid være søknadspliktig. Utskifting vil normalt ikke bli anbefalt av Byantikvaren. Det vises til plan- og bygningsloven § 31-1 Ivaretagelse av kulturell verdi ved arbeid på eksisterende byggverk og § 29-2 Visuelle kvaliteter.

Det er tydelig at en kategorisering av et bygg som bevaringsverdig i noen tilfeller medfører at det i Oslo må søkes om tiltak som det ikke må søkes om for ordinære bygninger. Det skal i prinsippet ikke spille noen rolle om bygget er oppført på Gul liste eller ikke. Det avgjørende er vurderingen av byggets bevaringsverdighet. Oppføringen på Gul liste vil likevel i praksis kunne ha betydning siden verneverdiene slik sett er erkjent, i motsetning til bevaringsverdige bygg som av ulike grunner ikke er oppført på Gul liste.

Vi merker oss at Byantikvaren i sitt informasjonsark (jf. sitat over) skriver at utskifting av gamle vinduer alltid vil være søknadspliktig. Kommunerevisjonen vil henviser til at plan- og bygningsloven § 20-3 første ledd bokstav e tilsier at en tilbakeføring til tidligere dokumentert utførelse er unntatt søknadsplikt. Det er for øvrig Plan- og bygningsetaten som eventuelt vurderer spørsmålet om søknadsplikt.

3. Oppføring av bevaringsverdige bygg på Gul liste

I dette kapitlet skal vi se på Byantikvarens arbeid med å føre opp bevaringsverdige bygninger og eiendommer på Gul liste.¹⁸ Vi skal også se på Byantikvarens arbeid med strykning av bygg fra listen. Først beskriver vi overordnet hvordan prosessen med oppføring av bygg på Gul liste er lagt opp. Deretter presenterer vi revisjonskriteriene, med tilhørende faktabeskrivelse og vurderinger.

3.1 Prosessbeskrivelse – oppføring av bygg på Gul liste

Byantikvaren fikk informasjon om bygg som kunne føres på Gul liste, fra ulike kilder. Etaten førte en oversikt over innkomne forslag til nye oppføringer på Gul liste i et eget Excel-skjema. De viktigste kildene var:

- etatens egne kartlegginger av forskjellige områder i byen
- bygge- og rivesaker som var oversendt fra Plan- og bygningsetaten, og som utløste en vernevurdering av de aktuelle byggene¹⁹
- innspill fra publikum eller interesseorganisasjoner

De to fagavdelingene vurderte deretter hvilke bygg etaten skulle undersøke nærmere med tanke på oppføring på Gul liste. En saksbehandler fikk i oppgave å foreta en vurdering av de aktuelle byggene. Det ble blant annet foretatt en befaring av eiendommen, og byggets historikk ble undersøkt gjennom arkivsøk i Byarkivet eller Plan- og bygningsetaten.

Dersom bygget etter saksbehandlers gjennomgang fortsatt ble vurdert som aktuelt for oppføring på Gul liste, ble oppføringsforslaget

presentert i Byantikvarens fagmøte. Fagmøtene ble normalt avholdt ukentlig, og deltagerne var blant annet etatens ledergruppe og etatens antikvarer. Fagmøtet tok stilling til forslaget og ga en faglig anbefaling om det presenterte bygget skulle føres på listen eller ikke. I noen tilfeller ble mer informasjon etterspurt, og det ble bedt om at saken skulle fremmes på nytt. Etter en eventuell anbefaling i fagmøtet ble Gul liste-skjemaene utfylt og saken sendt til etatsdirektør, som normalt ville godkjenne forslaget til oppføring på Gul liste. Informasjon om bygget ble deretter ført inn i Gul liste-databasen, og eier av bygget ble informert om oppføringen.

3.2 Utredning av bevaringsverdighet og informasjon til eiere

I dette delkapitlet har vi sett nærmere på hvilken dokumentasjon som foreligger i saker der bygg var vurdert for oppføring på Gul liste, men ikke blitt oppført på listen. Dokumentasjon av vurderingen i slike saker er viktig for å sikre informasjon for ettertiden om hvilke bygg etaten har vurdert for oppføringer. Vi har videre sett på Byantikvarens utredning av verneverdiene for bygg som blir oppført på Gul liste. Vi har også undersøkt etatens informasjon til eiere av bygg som ble ført på listen.

3.2.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende kriterier til grunn:

- Byantikvaren bør dokumentere for ettertiden vurderinger av bygg som særskilt er blitt vurdert for oppføring på Gul liste.
- Byantikvaren bør sørge for at verneverdiene er tilfredsstillende utredet og beskrevet ved oppføring av bygninger som bevaringsverdige på Gul liste.
- Byantikvaren bør i forbindelse med oppføringen av bygg som bevaringsverdig på Gul liste gi eier en skriftlig begrunnelse for oppføringen og en redegjørelse for mulige følger av oppføringen.

¹⁸ I den videre framstillingen har vi for leservennlighetens skyld ikke presisert at oppføringen gjaldt både bygg og eiendom, vi har kun benyttet betegnelsen *bygg*. Vi har heller ikke alle steder presisert at vi kun undersøker kategorien *bevaringsverdig*. Andre kategorier som føres opp på Gul liste, er *fredet* og *vernet*.

¹⁹ Plan- og bygningsetaten skulle oversende alle rivesaker og byggesaker der bygget kunne ha bevaringsverdier, til Byantikvaren.

3.2.2 Faktabeskrivelse

Dokumentasjon av bygg som særskilt er vurdert for oppføring

I henhold til etatens skriftlige rutiner og ifølge ansatte som vi intervjuet, skulle forslag om oppføringer som ikke fikk tilslutning fra fagmøtet, påtegnes en begrunnelse og arkiveres. Oppføringsforslag som ikke kom så langt at de ble fremmet for fagmøtet, ble ifølge de ansatte vi intervjuet, ikke dokumentert.

Vi valgte ut åtte saker fra fagmøtereferatene i 2013 der det av referatet kom fram at forslaget til oppføring ikke fikk tilslutning. Resultatet var som følger:

- I to saker fant vi ikke noe dokumentasjon knyttet til en verne vurdering eller noen begrunnelse for hvorfor bygget ikke var oppført på Gul liste.
- I tre saker fant vi utgående brev i form av uttalelser til Plan- og bygningsetaten som dokumenterte at det var foretatt en verne vurdering.
- I tre saker var verne vurderingen av ulike grunner under utarbeidelse på undersøkelsestidspunktet.

Utredning av verneverdier ved oppføring på Gul liste

I henhold til Byantikvarens Gul liste-rutine skulle "Skjema for vurdering for oppføring på Gul liste" benyttes ved oppføringer på Gul liste. Skjemaet inneholdt blant annet felter for eiendommens adresse og historikk, en generell beskrivelse av bygningen og en samlet verne vurdering. Skjemaet inneholdt også en oversikt over vernekriterier (verdikriterier). Vernekriteriene var fordelt på kategoriene "kunnskapsverdier", "opplevelsesverdier" og "forsterkende faktorer". Til sammen var det 21 kriterier, som saksbehandlerne kunne kategorisere bygget etter. I skjemaet skulle saksbehandlerne også legge inn fotografier av bygget/eiendommen.

Etatsdirektøren opplyste at hun i forbindelse med en eventuell godkjenning av et bygg for Gul liste så på hvilke kriterier saksbehandlerne hadde anvendt, og vurderte om begrunnelsen for oppføringene reflekterte kriteriene. I vurderingene la hun vekt på fotografiene av eiendommen og bygget. Særskilte forhold som ble vurdert i begrunnelsen for oppføringen, måtte framkomme i fotografiene. For eksempel måtte det være tatt bilder av taket, dersom taket var et viktig argument i begrunnelsen for oppføring på listen.

Vi tok stikkprøver av etatens dokumentasjon knyttet til vurderinger av ti bygg som var ført opp som bevaringsverdig på Gul liste i 2013. I alle de ti oppførings sakene var Byantikvarens "Skjema for vurdering for oppføring på Gul liste" fylt ut. Det var blant annet lagt inn bilder, krysset av for vernekriterier, og det var gitt en samlet verne vurdering.

Informasjon til eier ved oppføring på Gul liste

Byantikvarens rutine som var gjeldende i 2013, sa at hjemmelshaver (eier) eller forretningsfører skulle informeres skriftlig om oppføring på Gul liste. Med brevet skulle det følge kopi av det godkjente skjemaet for oppføring på Gul liste og en generell orientering om hva Gul liste var (informasjonsarket om Gul liste). De ansatte vi intervjuet, bekreftet at etaten hadde en slik praksis. I det standardiserte oversendelsesbrevet som skulle sendes, var det informert om at eiendommen var oppført på Gul liste, og det var noe informasjon om hva en slik oppføring innebar. Blant annet var følgende påpekt:

For eiendommer som er registrert i Gul liste, oversender Plan- og bygningsetaten saker som berører eiendommen, til Byantikvaren for rådgivende uttalelse. Saken returneres deretter fra Byantikvaren til Plan- og bygningsetaten for sluttbehandling.

Oversendelsesbrevet informerte ikke eksplisitt om at hjemmelshaver eller andre kunne

komme med innvendinger til oppføringen eller grunnlaget for oppføringen.

Vi undersøkte på hvilken måte eier eller hjemmelshaver hadde fått informasjon i de ti sakene nevnt over. I alle sakene var oversendelsesbrevet, informasjonsarket og det utfylte "Skjema for vurdering for oppføring på Gul liste" oversendt. I ni av sakene var Byantikvarens informasjonsark om Gul liste (revidert i januar 2013) vedlagt brevet. I ett tilfelle var Byantikvarens informasjonsark fra 2008 vedlagt. Informasjonsarkene fra 2008 og 2013 var relativt like, men førstnevnte inneholdt henvisninger til bestemmelsene i den gamle plan- og bygningsloven.

Ansatte hos Byantikvaren fortalte at saksbehandlerne vanligvis informerte eier muntlig om en mulig oppføring på Gul liste i forbindelse med at det ble gjennomført befarings på eiendommen.

Byantikvaren utarbeidet i februar 2014 en rutine som tilsa at etaten skulle informerte eieren skriftlig om at eiendommen ble vurdert for Gul liste. Når listeoppføringen var endelig godkjent av etatsdirektøren, skulle eieren tilskrives igjen og få en kopi av etatens verne vurdering.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byantikvarens rutiner tilsa at alle oppføringsforslag som ble fremmet for fagmøtet, skulle dokumenteres, enten bygget ble ført opp på Gul liste eller ikke. Våre stikkprøver viste at Byantikvaren dokumenterte og arkiverte vurderingene av bygg som ble oppført på Gul liste.

Verne vurderingene av bygningene som ikke fikk tilslutning av fagmøtet, og dermed ikke ble ført opp på Gul liste, ble ifølge våre stikkprøver i enkelte tilfeller ikke dokumentert. Manglende dokumentasjon i slike tilfeller utgjør en risiko for unødvendig ekstraarbeid i senere byggesaker

eller om bygget igjen blir aktuelt for Gul liste. Byantikvaren hadde etablert skriftlige rutiner og prosedyrer som tilrettela for at verneverdiene var utredet og beskrevet ved listeoppføringen. De gjennomførte stikkprøvene viste at praksis var i tråd med det etablerte systemet.

Byantikvaren hadde sørget for å gi eier/hjemmelshaver en tilstrekkelig skriftlig begrunnelse for oppføringen og en redegjørelse for mulige følger av oppføringen.

Kommunerevisjonen merker seg at etaten i 2013 ikke ga noe skriftlig varsel i forkant av listeførselen. Byantikvaren etablerte imidlertid tidlig i 2014 rutiner for forhåndsinformasjon til eier før listeoppføring. Informasjonen etaten sendte til eierne etter oppføringen, inneholdt ingen spesifikk informasjon om at etaten ønsket tilbakemelding om eventuelle feil eller mangler ved grunnlaget for oppføringen. Slik informasjon kunne ha redusert risikoen for feiloppføringer, og det kunne ha gjort eierne oppmerksomme på deres mulighet til å kommentere på feil og mangler i saksbehandlingen.

For øvrig etablerte Byantikvaren tidlig i 2014 rutiner for forhåndsinformasjon til eier før listeoppføring.

3.3 Strykning av bygg fra Gul liste

I dette delkapitlet har vi sett på Byantikvarens saksbehandling knyttet til strykning av bygg fra Gul liste.

3.3.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende kriterier til grunn:

- Avgjørelsen om strykning av bygg på Gul liste bør dokumenteres tilstrekkelig.
- Byantikvaren bør informere eier skriftlig ved strykning av bevaringsverdige bygg fra Gul liste.

3.3.2 Faktaframstilling

I henhold til Byantikvarens rutine for Gul liste var aktuelle grunner til strykning av bygg fra Gul liste rivning, brann eller ombygging. Rutinen presiserte at slike saker ved behov skulle tas opp i fagmøtet. Det var utarbeidet et skjema, som ifølge ansatte skulle fylles ut og arkiveres ved strykning av bygg av faglige grunner. Ifølge rutinen skulle ikke bygg som var blitt vedtatt revet, tas av listen før rivningen ved behov var dokumentert gjennom befarings av Byantikvaren. Ansatte vi intervjuet, bekreftet at det kunne skje at bygg ble tatt av listen av de nevnte grunnene, og at det ble gjennomført befaringer dersom det var tvil om bygget var blitt revet. Videre hendte det at Byantikvaren fjernet bygg/eiendom fra listen som resultat av et reguleringsvedtak. Ifølge listeansvarlige skulle etaten informere eieren hvis et bygg ble strøket fra Gul liste etter en faglig vurdering. Det ble påpekt at det hadde vært lite strykninger i senere tid, og ingen av de ansatte vi intervjuet, var kjent med at bygg var blitt strøket fra listen i 2013.

Byantikvaren førte en oversikt over bygg på Gul liste som var blitt strøket. Oversikten inneholdt et felt for stikkordsmessig forklaring på bakgrunnen til at bygget ble strøket. Oversikten viste at ingen bygg var strøket fra listen i 2013. I 2012 var tre bygg blitt strøket. Vi undersøkte om Byantikvaren i disse tre tilfellene hadde dokumentert avgjørelsen om å fjerne byggene, og om etaten hadde informert eieren/hjemmelshaveren:

- I to av sakene som gjaldt samme byggesak, skrev Byantikvaren i en uttalelse til Plan- og bygningsetaten at bygget ved en feil var blitt ført opp på Gul liste i 1976. Vi fant ingen dokumentasjon for at Byantikvaren hadde informert eier om dette.
- I den andre saken fikk eieren av bygget tilsendt et brev der Byantikvaren informerte om at endringene på eiendommen hadde ført til en så svekket verneverdi at bygget var blitt fjernet fra Gul liste. Ved brevet fulgte

det utfylte skjemaet for dokumentasjon av bakgrunnen for hvorfor bygget var strøket fra listen.

3.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Ingen bygg ble strøket fra listen i 2013, og kun tre bygg ble strøket fra listen i 2012. Vi har et for begrenset grunnlag for generelt å vurdere om etaten hadde en tilfredsstillende praksis for dokumentasjon av strykninger og informasjon til eiere. I den ene strykningen var avgjørelsen dokumentert og eier informert, i tråd med våre revisjonskriterier. I de to andre strykningssakene var avgjørelsen dokumentert, men eier var ikke informert i tråd med vårt kriterium.

Etaten hadde skriftlige rutiner for hvordan strykninger fra Gul liste i rivesaker og etter faglige grunner skulle dokumenteres. Etatens slettelogg ga en oversikt over gjennomførte strykninger med en stikkordsmessig henvisning til bakgrunnen for slettingen. Loggen var slik sett også en form for dokumentasjon av gjennomførte strykninger.

Det synes som Byantikvaren la til grunn at eier kun skulle informeres dersom bygget ble strøket etter en faglig vurdering. Vi ser at det kan være gode grunner for at behovet ikke er til stede etter rivning av bygg på Gul liste der kommunen har gitt en rivetillatelse. Men ved feiloppføringer som medfører strykning kan det være nyttig for eier å få beskjed om at bygget ikke lenger står oppført på Gul liste.

3.4 Kvalitetssikring av Gul liste og kontroll av Gul liste-databasen

I dette delkapitlet har vi sett på Byantikvarens ajourføring av Gul liste og kontroll med Gul liste-databasen. Listen har flere funksjoner. Plan- og bygningsetaten benytter Gul liste som en OBS-liste over hvilke saker som skulle oversendes Byantikvaren for uttalelse. Listen blir også benyttet av private aktører. For at listen skal opprettholde sin verdi og fungere etter hensikten, er det viktig at innholdet er korrekt.

3.4.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende kriterier til grunn:

- Byantikvaren bør ha et system for ajourføring og kvalitetssikring av Gul liste.
- Byantikvaren bør sørge for at det utføres nødvendige kontrolltiltak slik at risikoen for uintenderte eller uautoriserte endringer i Gul liste-databasen holdes på et akseptabelt nivå.

3.4.2 Faktabeskrivelse

Ajourføring og kvalitetssikring av Gul liste

Etatens Gul liste-rutine presiserte at listeansvarlig hadde ansvaret for utvikling og oppdatering av databasen, men den viste også til at alle ansatte hadde et ansvar for kvaliteten på registreringene i Gul liste, samt at aktuell informasjon om endringer ble videreformidlet til listeansvarlige.

Gul liste ble tatt i bruk rundt 1962²⁰ og har dermed en lang historie. Ifølge ansatte hos Byantikvaren har prosedyrene for og dokumentasjonen av Byantikvarens arbeid med oppføringer på Gul liste forandret seg mye de siste årene. For 20–30 år siden ble det ikke utarbeidet noen dokumentert begrunnelse før oppføringene på Gul liste. Ifølge ansatte i etaten ble den siste store gjennomgangen av oppføringene på Gul liste utført rundt 2008. Da gjennomgikk etaten ifølge ansatte de fleste bygningene innenfor Ring 2 og vurderte blant annet om det var feiloppføringer. Etter denne gjennomgangen hadde etaten ikke foretatt noen systematisk gjennomgang av hele eller større deler av Gul liste for å kvalitetssikre at bygg/eiendommer fortsatt tilfredsstilte kriteriene for en plass på listen. Listeansvarlig viste til at det var nedlagt et betydelig arbeid med gjennomgang og supplering av registreringene i Gul liste siden 2008 i forbindelse med at listen skulle overføres til den nasjonale kulturminnedatabasen *Askeladden*. Blant annet hadde en del karttekniske aspekter ved listeføringen blitt forbedret og en del informasjon var supplert for enkeltoppføringene.

²⁰ Jf. Bystyremelding 4/2003 *Kulturminnevern i Oslo*

Ansatte hos Byantikvaren viste til at Plan- og bygningsetaten oversendte alle byggesaker der bygget sto på Gul liste, og som gjaldt “bygningens ytre” eller tiltak på eiendommen. I forbindelse med dette kunne Byantikvaren også vurdere om bygget fortsatt fortjente en plass på Gul liste. De ansatte viste videre til at bygg på Gul liste kunne bli vurdert i forbindelse med større område-/temagjennomganger eller reguleringsprosesser. Hovedformålet med disse gjennomgangene var imidlertid ikke å vurdere om bygg skulle slettes fra listen.

Kontrolltiltak for uintenderte eller uautoriserte endringer i Gul liste-databasen

Fram til årsskiftet 2012/2013 benyttet Byantikvaren et Excel-regneark og et digitalt kart til føring av Gul liste. Fra 2013 ble Gul liste lagt over i den nasjonale kulturminnedatabasen *Askeladden*. Riksantikvaren var systemeier av *Askeladden* og hadde ansvar for drift og videreutvikling av databasen. I 2013 var det kun listeansvarlig og et fåtall saksbehandlere som hadde tilgang til å legge inn og endre data for Gul liste i *Askeladden*. Listeansvarlige var alltid involvert ved registreringer av nyoppføringer, blant annet ved at hun la inn eiendommens kartdata. Det var forutsatt at alle ansatte hos Byantikvaren skulle få tilgang til systemet i løpet av 2014. Ifølge listeansvarlig kunne saksbehandlere med tilgang til *Askeladden* for eksempel slette alle oppføringer i *Askeladden* som sorterte under etatens forvaltningsområde. Listeansvarlige opplyste imidlertid at det var enkelt å få ut endrings- og slettelogger fra *Askeladden*, men etaten hadde ikke gjort dette i 2013. Hun viste til at det i 2013 ikke var foretatt andre særskilte kontrolltiltak ved endringer i Gul liste-databasen.

Listeansvarlig hos Byantikvaren sa at etaten ikke hadde foretatt noen formell risikovurdering ved at Gul liste var overført til Riksantikvarens database *Askeladden*. Hun viste til at det hadde vært viktig for Byantikvaren at alle endringer i Gul liste var sporbare gjennom logger.

Riksantikvaren hadde bekreftet at endringer var sporbare.

3.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Ajourføring av Gul liste

Byantikvaren hadde et system for ajourføring av Gul liste som tilsa at dette ble gjort løpende når det ble oppdaget feil og mangler ved listen. Slike endringer ble særlig foretatt i forbindelse med informasjon som kom fram i byggesaker. Det var klart angitt hvem som hadde ansvaret for å ajourføre listen.

Byantikvaren hadde i 2008 sørget for kvalitetssikring av et større antall oppføringer på listen, og også senere synes det å ha vært gjort et omfattende arbeid med kvalitetssikring av registreringer på listen. Etaten hadde imidlertid ikke etablert noen systematisk oppfølging for å kvalitetssikre at bygg fortsatt tilfredsstilte kriteriene for en plass på listen, og hadde etter Kommunerevisjonens vurdering et forbedringspotensial på dette området. Mangelen på en slik systematisk innretning på kvalitetssikringen av listeoppføringer medførte at det i framtiden kunne hefte usikkerhet ved deler av listen. Et viktig moment i denne vurderingen er at Gul liste har en svært lang historie, og at mange av de eldre vernevurderingene manglet et dokumentert grunnlag.

Kontrolltiltak ved endringer i Gul liste-databasen

Byantikvaren hadde ikke gjennomført noen form for dokumenterte vurderinger av risiko og behov for kontrolltiltak ved at Riksantikvaren driftet Gul liste-databasen. Det virker som om Byantikvaren har hatt en bevissthet rundt behovet for kontroll, siden etaten hadde fått avklart med Riksantikvaren at det ble ført endringslogger. Mangelen på en dokumentert vurdering av risiko og eventuelle kontrollhandlinger vil likevel kunne medføre at Byantikvaren overser viktige risikoområder, og at kontrollhandlingene dermed blir mangelfulle.

3.5 Internkontrollen ved oppføring og strykning av bygg på Gul liste

I den foregående redegjørelsen er ulike elementer ved etatens arbeid med oppføring og strykning av bygg på Gul liste gjennomgått. I det følgende skal vi se samlet på viktige aspekter ved Byantikvarens internkontroll på feltet. Vi har valgt å konsentrere oss om kvalitetssikring av saksbehandlingen, avstemming av praksis og organiseringen av oppgaver og ansvar.

3.5.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende kriterier til grunn:

- Byantikvaren bør ha utarbeidet nødvendige og oppdaterte rutiner for oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste.
- Byantikvaren bør ha et system for avstemming og evaluering av praksis knyttet til oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste.²¹
- Byantikvaren bør organisere ansvar og oppgaver på en måte som sikrer arbeidsdeling og tydelige ansvarsforhold ved oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste.
- Byantikvarens ledelse bør påse at internkontrollen knyttet til oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste fungerer som forutsatt.²²

3.5.2 Faktaframstilling

Rutiner

Byantikvaren hadde utarbeidet enkelte skriftlige rutiner, maler mv. som ga veiledning ved oppføringer og strykning av bygg på Gul liste. Innholdet i disse er i hovedsak redegjort for andre steder i dette kapitlet, og vi skal her kun gi en kortfattet oversikt over dokumentene:

²¹ Avstemming dreier seg i denne sammenheng om tiltak som iverksettes for å tilrettelegge for at de faglige vurderingene ved listeoppføring eller strykning er utført i henhold til etatens praksis eller etablerte policy. Med *evaluering* mener vi her et system der flere oppføringssaker vurderes samlet i etterkant.

²² Dette revisjonskriteriet er vurdert sammen med de ovennevnte kriteriene.

- Byantikvarens Gul liste-rutine (revidert i 2009)²³ som omtalte noen forhold blant annet knyttet til organisering av oppføringsprosessen, strykning av bygg og informasjonsoppgaver
- mal for oversendelsesbrev ved oppføring av bygg på Gul liste²⁴
- skjema for vurdering for oppføring på Gul liste
- et policydokument utarbeidet i 2013 som beskrev Byantikvarens utvalgskriterier ved vurderinger av verneverdighet og etatens prioriteringer i sitt arbeid med Gul liste

En avdelingsleder vi intervjuet, kommenterte at etatens arbeid fungerer godt uten stor grad av formalisering. Ifølge avdelingslederen hadde etaten ikke foretatt noen formell risikovurdering av prosessen for oppføring/strykning av bygg på Gul liste. Han viste til at etaten hadde vært særlig opptatt av at prosessen var forvaltningsmessig effektiv, ryddig og korrekt, og at de faglige vurderingene var konsistente. Blant annet viste han til at Kommuneadvokaten hadde vurdert om Gul liste var et enkeltvedtak eller ikke.

Avstemming og evaluering av praksis

I henhold til Byantikvarens rutine for Gul liste fra 2009 skulle forslag til oppføringer på Gul liste fortrinnsvis samles opp til behandling i fagmøtet to ganger i året. Dette skulle i henhold til rutinen bidra til en mer enhetlig vurdering av forslagene. På undersøkelsestidspunktet i 2013 ble det ikke foretatt slike oppsamlinger av forslag. Forslagene ble i stedet gjennomgått i fagmøtet løpende gjennom året, enten som enkeltstående forslag eller som resultat av områdevis eller temabaserte kartlegginger.²⁵

²³ I februar 2014 kom det en oppdatert Gul liste-rutine, som blant annet omtalte bruken av kulturminnedatabasen *Askeladden* og etatens bruk av vurderingskriterier ved oppføring og styrking av bygg på Gul liste.

²⁴ Det ble i 2014 utarbeidet to nye maler for oversendelsesbrev ved oppføring på Gul liste. Ett brev informerte om at bygget ble vurdert oppført på listen. Det andre brevet informerte om at bygget var oppført på Gul liste.

²⁵ Byantikvaren har per 14.02.2014 utarbeidet en ny rutine for Gul liste. I denne rutinen er det klart at forslag til oppføringer legges fram løpende.

Etaten ferdigstilte i februar 2013 et policydokument der det ble redegjort for etatens utvalgskriterier og prioriteringene for å øke forutsigbarheten av Byantikvarens skjønnsutøvelse. Byantikvaren redegjorde i dokumentet blant annet for etatens bruk av vernekriterier ved oppføring av bygg på Gul liste. Byantikvaren redegjorde videre for hvordan etaten ville jobbe med prioritering av sitt arbeid. I den forbindelse ble det informert om at Byantikvaren i større grad ønsket en tematisk og områdevis tilnærming til oppføringer på Gul liste.

Ifølge ansatte vi intervjuet, ble nesten alle forslag til listeoppføringer presentert i etatens fagmøte. Møtedeltagerne drøftet forslaget, blant annet opp mot vernekriteriene som ble brukt, og mot lignende saker som hadde vært vurdert tidligere. Fagmøtereferatene viste at behandlingen kunne få ulike utfall. Stort sett tok fagmøtet stilling til om bygget skulle føres på Gul liste eller ikke, men noen ganger ble det anbefalt at det måtte samles inn mer informasjon om den mulige oppføringen. Ifølge etatsdirektør tok hun eller ledergruppen senere endelig stilling til fagmøtets anbefaling, og oppføringen ble eventuelt endelig godkjent av Byantikvaren.

Fagmøtereferatene fra 2013 viste at det vanligvis ble lagt fram mellom null og tre forslag om oppføring på Gul liste i hvert møte. I forbindelse med større kartlegginger av områder eller temaer (for eksempel funkisbygg på Frogner) kunne det imidlertid legges fram mange forslag i samme møte. I ett møte viste referatet at 16 forslag var blitt vurdert.

Ifølge en avdelingsleder var det ikke gjennomført noe egen evaluering av etatens praksis for listeføring av bevaringsverdige bygg. Den siste større gjennomgangen ble gjennomført rundt 2008 da oppføringer innenfor Ring 2 ble kvalitetssikret. Avdelingslederen presiserte at etaten i de senere årene i større grad hadde vektlagt listekartlegginger knyttet til områder og temaer.

Organisering av ansvar og oppgaver

Ifølge de vi intervjuet, var det en fastsatt praksis at avdelingsleder i den enkelte fagavdelingen fordelte ansvaret til saksbehandlerne for utarbeidelse av verne vurdering for bygg som skulle vurderes nærmere. Det ble ikke praktisert sidemannskontroll ved utredningen av verne vurderingen, men de ansatte vi intervjuet, viste til at to antikvarer (saksbehandler og en annen antikvar) normalt deltok på befaringen av eiendommen, og at det var en form for kvalitetssikring. Som redegjort for over ble forslaget deretter lagt fram for fagmøtet. Ved tilslutning til forslaget ble endelig godkjenning gitt av etatsdirektøren. Formelt sett ble dette gjort ved at etatsdirektør gjennomgikk og signerte skjemaet der vurderingen var foretatt. Etatsdirektøren opplyste at hennes gjennomgang var en kvalitetssikring.

Byantikvarens rutiner som var gjeldende i 2013, tilsa at saksbehandler som hovedregel skulle presentere forslag til nye oppføringer for fagmøtet, og at Byantikvaren skulle signere på skjemaet som ble benyttet for dokumentasjon av oppføringen. Byantikvarens geograf, som var ansvarlig for Gul liste-databasen, skulle sørge for å oppdatere databasen ved nyoppføringer eller ved supplerende informasjon til foreliggende oppføringer. Vedkommende skulle sørge for at byggets eier ble informert. I rivesaker skulle eiendommen ved behov befares for å bekrefte at bygget var revet, og dermed kunne strykes fra listen.

Vi trakk ut ti oppføringssaker i 2013 og undersøkte om disse var signert av etatsdirektør i henhold til etatens rutine. I de ti oppføringssakene hadde både etatsdirektøren og forslagsstilleren underskrevet skjemaet som ble benyttet for dokumentasjon av oppføringen.

Ved vurderinger av strykning fra Gul liste etter en faglig begrunnelse hadde etaten i 2013 ifølge de ansatte en fastsatt praksis for at forslaget måtte legges fram i fagmøtet. En slik strykning

var aktuell når et bygg var blitt vesentlig endret i etterkant av Byantikvarens opprinnelige verne vurdering. Etatsdirektør signerte ikke på slike strykninger, men sa at hun alltid var involvert i vurderingene. Deretter foretok listeansvarlig strykningen etter beskjed fra saksbehandler. Ved strykning av andre grunner enn ved en faglig begrunnelse, for eksempel ved rivning av det bevaringsverdige bygget, viste listeansvarlig til at hun måtte ha dokumentasjon for at bygget var ødelagt eller fjernet, før bygget ble tatt av Gul liste. I 2013 ble som tidligere nevnt ingen bygg strøket fra Gul liste.

3.5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Det er flere forhold som tilsier at Byantikvaren ikke hadde behov for et omfattende, formalisert internkontrollsystem for prosessen knyttet til oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste. Vesentlige momenter i denne sammenheng er etatens størrelse og at listeoppføring/-strykning ikke er myndighetsutøvelse. Etter Kommunerevisjonens vurdering er det uansett et visst behov for en formalisert internkontroll.

Nødvendige og oppdaterte rutiner

Byantikvarens Gul liste-rutine var utarbeidet i 2008. Sammen med enkelte brev- og dokumentmaler, et policydokument for utvalgskriterier og prioriteringer og fastsatt praksis, regulerte disse etatens arbeid med Gul liste-saker. Gul liste-rutinen var i 2013 mangelfull ved at den ikke var blitt revidert siden 2009, og at den ikke var oppdatert, blant annet knyttet til endringene ved overgangen til *Askeladden*-databasen. Det ble imidlertid utarbeidet en ny oppdatert rutine som var ferdigstilt i februar 2014. Vi stiller spørsmål ved om etaten i alle tilfeller hadde tydelige nok rutiner for informasjon til eiere ved strykning av bygg på Gul liste (jf. kapittel 3.3.3).

System for avstemming og evaluering av praksis for oppføring

Etter Kommunerevisjonens vurdering

hadde Byantikvaren, ved at de fleste listeoppførings sakene ble behandlet i etatsens fagmøte, et system for avstemming ved listeoppføringer. Kommunerevisjonen anser at det var en svakhet at etaten ikke hadde sørget for å utarbeide noe system for evaluering av egen praksis ved listeoppføringer.

Når det gjelder avstemming og evaluering av praksis knyttet til strykninger fra Gul liste, var det gjennomført så få strykninger i 2012–2013 at vi ikke har grunnlag for å konkludere om dette.

Organisering av ansvar og oppgaver

Ansvar og oppgaver knyttet til oppføring av bygg på Gul liste var organisert på en måte som tilrettela for arbeidsdeling. Saksbehandler fikk tildelt oppgaven med å utrede oppføringen, og etatsdirektør skulle konkret vurdere forslaget og eventuelt godkjenne dette.

Ut over saksbehandlers egen kontroll og etatsleders gjennomgang ved godkjenning av forslaget, var det vanligvis ingen kvalitetssikring av det skriftlige underlaget for forslaget. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om en etatsdirektørs gjennomgang var en fullgod kvalitetssikring. En etatsdirektør har som regel mange oppgaver, og vi merker oss at det ble foretatt 130 Gul liste-oppføringer av bevaringsverdige bygg i 2013. Behandlingen av forslaget i fagmøtet kan ikke oppfattes som noen tilstrekkelig kvalitetssikring, siden fagmøtedeltagerne normalt kun hadde presentasjonen av oppføringen å forholde seg til. Vi har ikke tatt stikkprøver eller lignende av etatsdirektørens kvalitetssikring.

Det synes videre at det var noen svakheter ved arbeidsdelingen og kvalitetssikringen ved strykning av bygg etter en faglig vurdering. Prosessen ble av ansatte beskrevet som nokså lik oppførings sakene, men med den forskjell at Byantikvaren ikke formelt godkjente strykningen.

4. Byantikvarens rådgivende saksbehandling i byggesaker

I kapitlet er det redegjort for Byantikvarens forhåndsuttalelser og rådgivende uttalelser, samarbeidet med Plan- og bygningsetaten, veiledning til publikum og etatens internkontroll i byggesaksbehandlingen.²⁶ Vi har kun undersøkt etatens rådgivende saksbehandling ved bygg som var kategorisert som bevaringsverdig på Gul liste.

4.1 Byantikvarens forhåndsuttalelser og uttalelser til byggesaker

Byantikvaren tilbyr forhåndsuttalelser i form av skriftlige uttalelser til søker eller som saksbehandling over disk blant annet i saker der bygget står på Gul liste. Dette i tillegg til at etaten avgir rådgivende uttalelser til Plan- og bygningsetaten. I uttalelsene vurderer Byantikvaren tiltakets konsekvenser for anleggets arkitektoniske og kulturhistoriske verdier. Byantikvarens vurderinger når bygget er oppført som bevaringsverdig på Gul liste, er normalt knyttet til bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 29-2 og § 31-1. Dette er bestemmelser som skal ivareta historiske, arkitektoniske, kulturelle og estetiske verdier på et byggverks ytre. For bevaringsverdige bygg på Gul liste finnes det ikke noen lovbestemmelser for bevaring av bygningers interiør.

4.1.1 Revisjonskriterium

Vi har lagt følgende kriterium til grunn:

- Byantikvarens forhåndsuttalelser og uttalelser til byggesaker bør baseres på en vurdering av tiltakets konsekvenser for byggets verneverdighet. Det bør framgå tydelig av forhåndsuttalelsene at de er rådgivende uttalelser til foreslåtte tiltak i byggesaken.

Bevaringsverdigheten skal etter plan- og bygningsloven vurderes i tilknytning til tiltak som påvirker byggets ytre/fasade.

²⁶ Etatens uttalelser til Plan- og bygningsetaten i byggesaker som gjelder bevaringsverdige bygg, er rådgivende.

4.1.2 Faktaframstilling

Kommunerevisjonen tok stikkprøver av Byantikvarens uttalelser.²⁷ Vi trakk ti forhåndsuttalelser, ti saker som gjaldt uttalelser i byggesaker, og ti saker som hadde vært behandlet over disk.²⁸ I gjennomgangen av sakene undersøkte vi om det var foretatt en vurdering av hvordan det foreslåtte tiltaket påvirket verneverdigheten, og om forhåndsuttalelsene framsto som rådgivende.

I de aller fleste forhåndsuttalelsene og uttalelsene til Plan- og bygningsetaten var de foreslåtte tiltakenes påvirkning på det bevaringsverdige byggets fasade vurdert, eller det var åpenbart at tiltaket ville ha en påvirkning på fasaden. Eksempler på sistnevnte var saker knyttet til bevaringsverdige bygg der tiltakshaver ønsket å anlegge balkonger eller bytte ut originale vinduer med moderne. I to uttalelser (1 og 2 nedenfor) var det imidlertid mindre tydelig på hvilken måte et tiltak påvirket den bevaringsverdige fasaden:

1) Tiltakshaver søkte blant annet om bruksendring til bolig av loft og noen etasjer, samt ombygging som følge av dette. I den forbindelse hadde Byantikvaren følgende vurderinger:

Loftsgulvet senkes med 0,66 meter ifølge mål oppgitt på tegninger. Denne endringen av konstruksjonen svekker bygningens historiske struktur. Byantikvaren vil ikke anbefale denne type strukturelle endringer. [...] Som en del av den prosjekterte bruksendringen fra kontor til bolig, er ett av de to opprinnelige trapperommene fjernet og innlemmet i tiliggende leilighet som soverom og bad. Dette er en strukturell endring som Byantikvaren fraråder.

²⁷ Se vedlegg 2 for informasjon om hvordan sakene er blitt trukket.

²⁸ Saksbehandling over disk er et tilbud fra Byantikvaren der en aktuell søker får behandlet enkle saker på dagen.

2) Søker ønsket en forhåndsuttalelse for et nybygg på en eiendom med et bevaringsverdig bygg. Byantikvaren kommenterte blant annet følgende:

Eksisterende [bevaringsverdige] villa er beliggende på Nordstrandsplatået og har delvis utsikt mot Oslofjorden i vest. Nybygg bør derfor plasseres og utformes slik at det ikke bryter med den verneverdige villaens siktlinje mot fjorden.²⁹

Uttalelsene inneholdt ikke henvisninger til bestemmelsene i plan- og bygningsloven. En av saksbehandlerne vi intervjuet i Plan- og bygningsetaten, viste til at Byantikvaren kunne oppnådd en tydeligere vurdering av hvorfor de eventuelt anbefalte et avslag på en søknad, ved å gjennomføre bevaringsvurderingen opp mot bestemmelsene.

Byantikvaren hadde ikke i noen av de undersøkte forhåndsuttalelsene gjort særskilt rede for at en forhåndsuttalelse var et faglig råd i en eventuell byggesak. Vi så samtidig at det i vurderingene og konklusjonene i uttalelsene i stor grad ble benyttet uttrykk som “anbefaler”, “bør”, “fraråder” og “vil ikke motsette seg”. Det var imidlertid noen eksempler (3 og 4 nedenfor) på at Byantikvaren var mindre anbefalende i vurderinger og konklusjoner i forhåndsuttalelsene.

3) Søker ønsket å erstatte opprinnelige vinduer med nye vinduskopier. I uttalelsen konkluderte Byantikvaren blant annet med følgende:

Dersom det mot formodning viser seg at de opprinnelige vinduene er i en tilstand som ikke lar seg reparere, må disse erstattes med nøyaktige kopier i hht. Byantikvarens momentliste for gode kopier. Nye kopier kan ikke utføres som standardvinduer, men må spesiallages.

²⁹ Uttalelsen var gitt under overskriften ”Vi vil for øvrig kommentere”, og Byantikvaren hadde ikke innvendinger til plasseringen av nybyggene slik tiltakshaver hadde presentert plasseringen. Ivaretagelse av villaens siktlinjer var for øvrig gjentatt i konklusjonen i uttalelsen.

4) Søker ønsket å etablere en murt terrasse i tilknytning til en høy førsteetasje som vendte mot gårdsrom. I uttalelsen konkluderte Byantikvaren blant annet med følgende:

Byantikvaren vil i denne helt spesielle situasjonen, ikke motsette seg at det blir oppført en underbygget veranda i første etasje. Det forutsettes at denne blir utført som en eksakt kopi av de opprinnelige verandaene i første etasje. [...].

Saksbehandlerne i Plan- og bygningsetaten som vi intervjuet, sa at de i liten grad hadde inntrykk av at søkere opplevde Byantikvarens forhåndsuttalelser som en form for vedtak. De ville likevel ikke utelukke at søkere i enkelte tilfeller kunne få inntrykk av at uttalelsene var en form for myndighetsutøvelse.

4.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byantikvaren hadde i de 30 stikkprøvene vi undersøkte, i all hovedsak vurdert tiltakets konsekvenser for byggets ytre/fasade. I to saker vurderte imidlertid etaten tilsynelatende forhold som ikke åpenbart var knyttet til byggets verneverdige ytre.

Byantikvaren henviste ikke til noe hjemmelsgrunnlag i noen av de 30 uttalelsene vi gikk gjennom, heller ikke i de to nevnte sakene over. Tilfeller av uttalelser som ikke åpenbart knytter seg til det verneverdige byggets ytre/fasade, kombinert med manglende henvisninger til et hjemmelsgrunnlag, kan skape en risiko for uklarheter for hvordan Byantikvarens uttalelser skal vektlegges.

Byantikvaren hadde i hovedsak formulert sine forhåndsuttalelser som rådgivende i de stikkprøvene vi undersøkte. Det var imidlertid en svakhet ved forhåndsuttalelsene at de ikke konkret informerte om at Byantikvaren kun hadde en rådgivende rolle i byggesaksbehandlingen av bevaringsverdige bygg. Vi så også et par eksempler på uttalelser som kunne oppfattes som avgjørende for søknaden. Manglende skriftlig informasjon

om etatens rolle i byggesaksbehandlingen, kombinert med tilfeller der uttalelsene ikke var entydig rådgivende, kan medføre risiko for at søkeren misoppfatter uttalelsen og innretter sin søknad til Plan- og bygningsetaten på en måte søkeren ellers ikke ville ha gjort.

4.2 Samarbeid med Plan- og bygningsetaten

Som nevnt over fatter Plan- og bygningsetaten vedtak i byggesaker. Byantikvaren avgir rådgivende uttalelser til Plan- og bygningsetaten der de vurderer tiltakets konsekvenser for byggets arkitektoniske og kulturhistoriske verdier. Det er flere føringer i Oslo kommune som vektlegger at saksbehandlingen skal være rasjonell og effektiv. Bystyremelding 4/2003 *Kulturminnevernet i Oslo* har tydelige føringer for at Byantikvaren skal ha en målsetting om blant annet rasjonell saksbehandling. Byantikvaren har over tid hatt et måltall om 30 dagers saksbehandlingstid for uttalelser i byggesaker.

4.2.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterium til grunn:

- Byantikvaren bør sørge for et samarbeid med Plan- og bygningsetaten som tilrettelegger for en hensiktsmessig og effektiv byggesaksbehandling.

I dette ligger det at:

- Byantikvaren bør tilrettelegge for at Plan- og bygningsetaten kan identifisere bygg som er bevaringsverdige.
- Byantikvaren bør tilrettelegge for at saksbehandlingen blir effektivt gjennomført, blant annet ved tydelige uttalelser og overholdelse av saksbehandlingsfristene.

4.2.2 Faktaframstilling

Retningslinjer utarbeidet av Byrådsavdeling for byutvikling i 2005 regulerte flere aspekter ved samarbeidet mellom Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten. Blant annet skulle uttalelsene fra Byantikvaren oversendes Plan-

og bygg innen fire uker etter at saken ble mottatt av Byantikvaren. Det ble også lagt opp til samrådsmøter hver 14. dag mellom etatene. I møtene skulle enklere saker avklares. Fra 2014 skulle møtene som hovedregel gjennomføres ukentlig. Retningslinjene tilsa videre at det i Byantikvarens uttalelser skulle framgå tydelig om etaten fraråder et tiltak, fraråder tiltaket sterkt eller anmoder om dele- og byggeforbud.³⁰

Oversikt over bevaringsverdige bygg

De vi intervjuet i Plan- og bygningsetaten og Byantikvaren, viste til at Plan- og bygningsetaten hadde oversikt over hvilke bygg som sto oppført som bevaringsverdige på Gul liste gjennom Riksantikvarens database *Askeladden*.³¹ Plan- og bygningsetaten hadde selv ansvaret for å oppdatere sine Gul liste-data fra ved å hente ut oppdatert informasjon fra *Askeladden*. Plan- og bygningsetaten oppdaterte egne databaser, blant annet digitale kart, som ga en oversikt over bygg på Gul liste. Ingen av de intervjuede var kjent med åpenbare feil eller mangler i databasen som kunne tilbakeføres til Byantikvaren, og som vanskeliggjorde identifiseringen av bygg på Gul liste.

Tydelige uttalelser

De to saksbehandlerne vi intervjuet i Plan- og bygningsetaten, mente Byantikvarens uttalelser vanligvis var tydelige.

Vi undersøkte ti byggesaker for å se hvordan Byantikvarens uttalelser var formulert. I de fleste tilfellene der det var klart at Byantikvaren motsatte seg tiltak, ble det presisert at etaten frarådet eller sterkt frarådet et tiltak. I en del tilfeller uttalte etaten også at den anbefalte bestemte løsninger. For eksempel uttalte Byantikvaren følgende i forbindelse med utbygging av et tørkeloft: "Byantikvaren vil ikke motsette seg takvinduer mot gate, men

³⁰ Etter ny plan- og bygningslov er begrepet endret til "midlertidig forbud mot tiltak" jf. § 13-1.

³¹ Byantikvaren har fra 2013 benyttet databasen *Askeladden* for å føre kommunens oversikt over bygninger og eiendom på Gul liste.

anbefaler at de ligger i flukt med takflaten.” Det var for øvrig ikke hjemmelsanvisninger til plan- og bygningsloven i noen av sakene.

I ett tilfelle så vi et eksempel på en uttalelse der det var åpent for tolkning om Byantikvaren frarådet eller anbefalte et tiltak. Søker opplyste i søknaden til Plan- og bygningsetaten at “rekkeverket [til balkongene] vil bli utført så likt som mulig de opprinnelige slik de framstår på vedlagte fotografier ...”. Byantikvaren konkluderte som følger i sin uttalelse til søknaden: “Byantikvaren kan anbefale tilbakeføring av fire balkonger mot Briskebyveien, forutsatt at de utføres som eksakte kopier av originalsituasjon.” Det framgikk ikke av uttalelsen hvordan Byantikvaren forholdt seg til søknadens faktiske opplysninger, om at balkongene skulle bygges med lignende, men ikke eksakte kopier av rekkeverket til de opprinnelige balkongene.

I ett tilfelle kunne vi ikke se av uttalelsen at Byantikvaren hadde konkludert i tråd med retningslinjene for samarbeidet med Plan- og bygningsetaten. I saken uttalte Byantikvaren følgende: “Tradisjonelt er dette et felt uten arker eller takvinduer. Inngrep her vil svekke bygningens arkitekturuttrykk og vil fremstå skjemmende i forhold til verneverdiene.” I denne saken hadde for øvrig Byantikvaren i en tidligere uttalelse frarådet tiltaket, men dette var blitt omprosjektert. Det var det omprosjekterte tiltaket Byantikvaren uttalte seg om.

Saksbehandlingstid

Byantikvarens årsberetning for 2013 viste at saksbehandlingstiden for kategorien *Saksbehandlingstid byggesaker fra PBE* var 27,6 dager. I 29 prosent av alle bygge-/rivesaker hadde saksbehandlingstiden vært lengre enn fire uker. I de ti uttalelsene til byggesaker som vi undersøkte nærmere, benyttet etaten i fire saker lengre tid enn en måned. I en av de fire sakene var behandlingstiden to måneder, mens den i de tre andre var på mer enn seks uker.

Det var etablert enkelte ordninger for å holde saksbehandlingstiden nede. I noen sakstyper, der det forelå en veileder og det omsøkte tiltaket var prosjektert i henhold til veilederen, kunne Plan- og bygningsetaten behandle byggesøknaden uten at Byantikvaren fikk oversendt saken til uttalelse.³² En annen ordning var samrådsmøtene mellom etatene. I 2013 ble det avholdt slike møter ca. annenhver uke. Her møttes saksbehandlere fra begge etater og gjennomgikk enklere byggesaker. En saksoversikt viste at det vanligvis ble behandlet mellom tre og ni saker i møtene. Hver sak var berammet med en behandlingstid (i møtet) på ti minutter. I møtet ble det skrevet et kort referat som ifølge saksbehandlere i Byantikvaren skulle reflektere etatens råd i byggesaken. Saksbehandlerne vi intervjuet fra Plan- og bygningsetaten og Byantikvaren, mente ordningen førte til en effektiv saksbehandling.

Andre forhold vedrørende hensiktsmessig og effektiv byggesaksbehandling

I de ti rådgivende uttalelsene vi undersøkte, så vi ingen eksempler på at Byantikvaren i ettertid hadde endret uttalelsen uten at dette var begrunnet med omprosjekteringer fra tiltakshaver. Saksbehandleren vi intervjuet i Plan- og bygningsetaten, var ikke kjent med saker der Byantikvaren hadde endret sin uttalelse uten at det var kommet nye momenter i saken.³³

4.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurderinger hadde Byantikvaren tilrettelagt for at Plan- og bygningsetaten kunne identifisere bygg som var bevaringsverdige.

Kommunerevisjonen anser videre at Byantikvaren, i samarbeid med Plan- og bygningsetaten, hadde iverksatt flere tiltak for å effektivisere saksbehandlingen. Særlig

³² Det er redegjort nærmere for etatens veiledere i kapittel 4.3.2.

³³ Vi stilte ikke dette spørsmålet til den andre saksbehandleren.

synes bruken av veiledere og samrådsmøtene å være treffende tiltak. Dette var også tiltak etatene videreutviklet i 2013/2014. I to saker avga etaten uttalelser til Plan- og bygningsetaten hvor det ikke framkom entydig om etaten frarådet eller anbefalte et tiltak. Vi anser imidlertid at Byantikvaren i stor grad forholdt seg til formuleringene som var etablert i samarbeidsavtalen, noe som skulle lette byggesaksbehandlingen for Plan- og bygningsetaten. Det syntes også som om Byantikvaren hadde en praksis som innebar at uttalelsene ikke ble endret uten åpenbare grunner.

Samtidig var det klart at Byantikvaren i mange tilfeller brukte lang tid på sin utarbeidelse av uttalelser til Plan- og bygningsetaten. Ifølge Byantikvarens egne tall for samlet saksbehandlingstid ble det i nesten 30 prosent av sakene brukt lengre tid enn etatens måltall skulle tilsi. I våre stikkprøver var det i fire av de ti sakene brukt lengre tid enn fristen. Etter Kommunerevisjonens vurdering er slike avvik ikke tilfredsstillende. Forsinkede uttalelser fra Byantikvaren til Plan- og bygningsetaten kan forsinke byggesaksbehandlingen.

4.3 Veiledning til publikum

Flere av kommunens måldokumenter vektlegger viktigheten av god service og veiledning til publikum i saksbehandlingen. I Bystyremelding 4/2003 *Kulturminnevernet i Oslo* framheves det en målsetting om at Byantikvaren skal yte god service.

4.3.1 Revisjonskriterium

Vi har lagt følgende kriterium til grunn:

- Byantikvarens rådgivende byggesaksbehandling bør være publikumsvennlig ved at etatens brukere tilbys nødvendig veiledning i byggesaker.

4.3.2 Faktaframstilling

Byantikvaren tilbød forhåndsuttalelser til personer som vurderer en byggesøknad. I tillegg

tilbød etaten saksbehandling over disk i sitt kundemottak til søknader om enkle tiltak det forelå tilstrekkelig informasjon om, og som ikke var i vesentlig konflikt med antikvariske interesser. Ifølge etatens årsberetning for 2013 dreide 85 prosent av kontakten ved saksbehandling over disk seg om rådgivning og veiledning. 15 prosent var saksbehandling.

Byantikvaren hadde for egen del eller i samarbeid med Plan- og bygningsetaten utarbeidet og gjort tilgjengelig en rekke veiledere og informasjonsark til byggesaker, blant annet:

- Balkongveileder
- Loftsveileder
- Informasjonsark om inngangsdører og porter
- Informasjonsark om vinduer
- Veileder for skilt- og reklamebruk på bevaringsverdige fasader

Ifølge saksbehandlere som vi intervjuet, ville søknader som var prosjektert i henhold til veilederne, behandles hurtig. I noen tilfeller kunne søknaden behandles av Plan- og bygningsetaten uten at Byantikvaren uttalte seg.

Etatsdirektøren viste til at det ikke var uvanlig at etaten utarbeidet flere forhåndsuttalelser etter prosess med tiltakshaver. Etaten hadde i det siste strammet inn praksisen for bruk av forhåndsuttalelser, og hadde i tilfeller der det var betydelig uenighet mellom etaten og tiltakshaver, rådet tiltakshavere om å sende søknaden direkte til Plan- og bygningsetaten.

Saksbehandlingstiden for forhåndsuttalelser var ofte lang. Byantikvaren hadde satt en intern frist for forhåndsuttalelser på 12 uker, men ifølge en avdelingsleder klarte etaten ikke alltid å overholde dette. I de ti forhåndsuttalelsene vi undersøkte nærmere, var saksbehandlingstiden i gjennomsnitt 42 dager / 6 uker. I én sak var det brukt over 12 uker (101 dager).³⁴

³⁴ Byantikvaren førte ikke statistikk over saksbehandlingstiden til forhåndsuttalelser.

Oslo kommune gjennomførte i oktober/november 2013 en undersøkelse av næringslivets tilfredshet med Oslo kommune. Det var for Byantikvarens del gjennomført intervjuer med 72 respondenter fra næringslivet (for eksempel arkitekter og profesjonelle eiere) som hadde vært i kontakt med Byantikvaren.³⁵ Noen av resultatene er oppsummert i tabell 2.

Informantenes svar oppsummert i tabell 2 viser at de fleste var enige i påstandene som kan relateres til positive aspekter ved veiledningen fra Byantikvaren. Over halvparten sa seg imidlertid uenig i at saksbehandlingstiden var akseptabel.

4.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde Byantikvaren på plass flere tiltak for å sikre nødvendig veiledning til publikum. Staten hadde for egen del og i samarbeid med Plan- og bygningsetaten utarbeidet flere veiledere og informasjonsark. Staten tilbød også saksbehandling over disk, og mange

brukere benyttet tilbudet om veiledning og rådgivning i byggesaksbehandlingen. Svarene i brukerundersøkelsen der målgruppen var aktører fra næringslivet, indikerte at de fleste ikke hadde vesentlige innvendinger mot kvaliteten på veiledningen fra etaten.

Rimelig saksbehandlingstid er et viktig aspekt ved publikumsvennligheten i saksbehandlingen. Det kan se ut til at Byantikvaren hadde et forbedringspotensial for saksbehandlingstiden ved etatens forhåndsuttalelser. Saksbehandlingstiden for forhåndsuttalelser synes i en del tilfeller å ha vært betydelig lengre enn saksbehandlingstiden ved direkte uttalelser til Plan- og bygningsetaten. Den tidvis lange saksbehandlingstiden for forhåndsuttalelser kan medføre at søkere i liten grad ser seg tjent med å innhente forhåndsuttalelser fra Byantikvaren, men søker direkte til Plan- og bygningsetaten. En slik utvikling kan påvirke saksbehandlingstiden til Plan- og bygningsetaten i negativ retning.

Tabell 2 Brukertilfredshet med Byantikvarens service, tilgjengelighet og effektivitet i saksbehandlingen

Påstand	Stemmer ganske bra / svært bra	Stemmer ganske dårlig / svært dårlig
Byantikvaren har informasjonsmateriell som er lett å forstå	65 %	4 %
Byantikvaren har relevant informasjon	55 %	10 %
Saksbehandlingstiden er akseptabel	28 %	51 %
Byantikvaren håndterer dine henvendelser på en korrekt og profesjonell måte	64 %	9 %

Note: Resultatene er hentet fra brukerundersøkelsen Næringslivets tilfredshet med Oslo kommune 2013. Antallet respondenter var mellom 49 og 72. Kategorien "verken/eller" er utelatt.

³⁵ Spørsmålene dekker hele Byantikvarens virksomhet, og ikke kun den rådgivende byggesaksbehandlingen.

4.4 Internkontrollen i Byantikvarens rådgivende byggesaksbehandling

I dette delkapitlet ser vi på internkontrollen i Byantikvarens rådgivende byggesaksbehandling. Vi har særlig sett på etatens oppgave- og ansvarsfordeling, kvalitetssikringen av saksbehandlingen og etatens systemer for avstemming og evaluering av den rådgivende saksbehandlingen.

4.4.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende kriterier til grunn:

- Byantikvaren bør ha utarbeidet nødvendige og oppdaterte rutiner for etatens saksbehandling av byggesaker knyttet til bevaringsverdige bygninger.
- Byantikvaren bør organisere ansvar og oppgaver på en måte som sikrer arbeidsdeling og tydelige ansvarsforhold i etatens byggesaksbehandling.
- Byantikvaren bør ha et system for avstemming og evaluering av praksis knyttet til byggesaksbehandlingen.
- Byantikvarens ledelse bør påse at internkontrollen knyttet til byggesaksbehandlingen fungerer som forutsatt.³⁶

4.4.2 Faktaframstilling

Rutiner

Byantikvaren hadde enkelte skriftlige beskrivelser av etatens rådgivende byggesaksbehandling i form av informasjonsark til publikum. Informasjonsarkene inneholdt blant annet informasjon om hva søknaden burde inneholde, og en kortfattet beskrivelse av hvordan etaten foretok sine vurderinger. Byantikvaren hadde også, delvis i samarbeid med Plan- og bygningsetaten, utarbeidet en rekke veiledere og tematiske informasjonsark som ga veiledning i byggesaker. Blant annet gjaldt dette en balkongveileder og en loftsveileder. I veilederne var det i forordet

presisert at: “Veilederen legger til rette for en mer enhetlig, forutsigbar og effektiv saksbehandling ...”.

I 2012 og 2013 utarbeidet og reviderte etaten en rekke informasjonsark og veiledere. I 2012 ble informasjonsark om parabolantennene og varmpumper på gamle bygninger ferdigstilt, samt en veileder for skilt- og reklamebruk på bevaringsverdige fasader. I 2013 hadde etaten revidert balkongveilederen og startet arbeidet med en revisjon av loftsveilederen og informasjonsark om murgårdsfasader og vinduer. De to sistnevnte ble ferdigstilt tidlig i 2014.

Etaten framla i forbindelse med tilbakemelding på faktabeskrivelsen “Rutine for signatur og kvalitetssikring”. Etaten opprettet rutinen i 2008. Rutinen beskrev hvem i etaten som skulle signere og kvalitetssikre ulike sakstyper. Rutinen beskrev ikke innholdet i kvalitetssikringen, utover at kvalitetssikreren skulle ha et medansvar for saken, og at kvalitetssikring innebar at kvalitetssikrer hadde satt seg inn i saken. Rutinen beskrev relativt detaljert at det var etablert et skille mellom *kurante saker*, *spesielle saker* og *store saker*, som var styrende for hvem som kunne signere og kvalitetssikre de ulike sakstypene. Flere ansatte som vi intervjuet om temaet sidemannskontroll og signering, beskrev dette som områder der det var en fastsatt praksis. Det ble ikke henvist til at etaten hadde utarbeidet skriftlige rutiner på feltet.

Utover denne rutinen fant vi ikke formaliserte rutiner som omtalte prosessbeskrivelser for ulike deler av den rådgivende byggesaksbehandlingen, herunder retningslinjer for saksbehandlingen i samrådsmøter. En avdelingsleder vi intervjuet, kommenterte at etatens arbeid fungerer godt uten stor grad av formalisering.

³⁶ Dette revisjonskriteriet er vurdert sammen med de ovennevnte kriteriene.

Organisering av oppgaver og ansvar

Etaten hadde en fastsatt praksis for at saksbehandlerne fikk tildelt sakene av avdelingsleder i avdelingsmøtet. "Rutine for signatur og kvalitetssikring" beskrev som nevnt hvem som skulle signere og kvalitetssikre sakene. Ifølge rutinen skulle saksbehandler og avdelingsleder signere på anmodninger om bygge- og deleforbud, mens to saksbehandlere kunne signere på kurante saker. Intervjuene med de ansatte og ledelsen bekreftet at denne praksisen ble fulgt. Etaten hadde også en fastsatt praksis for at avdelingsleder skulle signere på saker med sterk fraråding.

Ifølge de ansatte ble vedkommende som skulle gjennomføre sidemannskontrollen, vanligvis valgt av saksbehandler selv. Dette var da gjerne basert på at vedkommende kjente sakskomplekset godt eller hadde en bestemt kompetanse. I enkelte tilfeller, gjerne i mer krevende saker, utpekte avdelingsleder sidemannskontrolløren.

I saker som ble behandlet over disk, altså kurante saker der søker fikk en tilbakemelding på dagen, ble det ifølge de ansatte praktisert sidemannskontroll ved at vedkommende som behandlet saken i publikumsmottaket, kontaktet en av de andre saksbehandlerne og drøftet saken. Det skulle påtegnes hvem som hadde vært sidemann på saken.

I saker som ble behandlet i samrådsmøtet med Plan- og bygningsetaten, viste en avdelingsleder til at det i disse møtene deltok to personer fra Byantikvaren. Den som var bisitter under den enkelte sak, skulle stå for kvalitetssikringen av saken.

Det var ikke utarbeidet noen egen prosedyre som omtalte innholdet i sidemannkontrollørens kvalitetssikring. Avdelingsleder viste til at det var en fastsatt praksis for gjennomføringen av sidemannskontrollen der viktige sjekkpunkter var om konklusjonen/anbefalingene var i tråd

med etatens policy (for eksempel veiledere), at det var en god og stringent argumentasjon, og at formaliteter som rettskrivning og henvisninger var i orden. I saker der Byantikvaren konkluderte med sterk fraråding eller det ble varslet midlertidig forslag mot tiltak, var avdelingsleder normalt formell kvalitetssikrer.

Vi undersøkte om de 30 stikkprøvene (nevnt over) var signert i henhold til etatens rutiner og fastsatte praksis. Stikkprøvene viste at alle forhåndsuttalelsene og uttalelsene var signert i henhold til dette. I ni av de ti sakene som var blitt behandlet over disk, var sidemannskontrollørens navn påført saken, mens sidemannskontrollørens navn i ett tilfelle ikke var påført. Ifølge etatsdirektør kunne det forekomme avvik fra praksisen for hvem som skulle signere på en sak.

Avstemming og evaluering av praksis

Byantikvarens veiledere og informasjonsskriv nevnt over var viktige for å sikre en ensartet praksis i byggesaksbehandlingen. Flere av de som vi intervjuet, mente Byantikvarens praksis var ensartet på områder der det var utarbeidet veiledere. Enkelte var mer usikre på om praksis var like ensartet på områder der det ikke var utarbeidet egne veiledere eller tilsvarende.

Flere ansatte viste til at sidemannskontrollen og fagmøtene ble benyttet for å tilrettelegge for en ensartet praksis. En gjennomgang av fagmøtereferatene for 2013 viste at det relativt hyppig var tatt opp enkeltsaker til diskusjon eller vurdering. Vi identifiserte ett tema, branngevler, som var blitt tatt opp mer generelt. I ett av referatene fra september 2013 tok en avdelingsleder opp at etaten måtte bli flinkere til å ta opp saker av prinsipiell art for å bygge en policy for etaten. Avdelingslederen viste til at evalueringer av saksbehandlingen ble gjort i forbindelse med etatens policy-arbeid. Etaten hadde blant annet jobbet med å utvikle en policy for branngevler i 2013.

Etatsdirektøren viste til at etaten var bevisst på at den hadde en utfordring med å etablere en samstemt praksis for rådgivende uttalelser. Hun viste til at det på enkelte områder kunne være stor variasjon mellom de faglige synspunktene blant saksbehandlerne. Hun viste videre til at ved bevisst bruk av fagmøtet og sidemannskontroll på tvers av avdelingene, nå ble jobbet for god kalibrering mellom avdelingene og med å oppnå fagpolitisk fellesforståelse. Blant annet hadde det vært arbeidet med å få ned detaljeringsnivået i uttalelser.

Næringslivsundersøkelsen som ble gjennomført for Oslo kommune høsten 2013, viser for Byantikvarens del at 42 prosent ikke var enig i påstanden "Resultatet fra saksbehandlingen er forutsigbar". 20 prosent av respondentene var enige i påstanden.³⁷ 53 prosent av respondentene var uenige i påstanden "Saksbehandlingen er lik, uavhengig av saksbehandler", mens 19 prosent var enige i påstanden. Resten av respondentene hadde svart "verken/eller" på begge påstandene. Det var 72 personer som besvarte den delen av undersøkelsen som omfattet Byantikvaren.

Andre forhold ved internkontrollen i byggesaker

Ifølge de vi intervjuet hos Byantikvaren, gjennomførte ikke ledelsen stikkprøver av Byantikvarens byggesaksbehandling. Ledelsen var likevel involvert i mange saker etter initiativ fra saksbehandlere eller i saker der det ble varslet sterk fraråding eller midlertidig forbud mot tiltak. I disse sakene ville avdelingsleder normalt også sørge for kvalitetssikring av saksbehandlingen.

Fra fagmøtereferatene så vi at saksbehandlingstiden gjennom 2013 månedlig ble tatt opp som tema, og resultatet ble kommentert opp mot etatens måltall.

³⁷ Spørsmålene var relatert til Byantikvarens saksbehandling. Antallet respondenter var mellom 58 og 72.

4.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Som påpekt i kapittel 3 tilsier etatens størrelse, i tillegg til det faktum at etaten ikke bedriver myndighetsutøvelse ved rådgivende byggesaksbehandling, at det er mindre behov for en formalisert internkontroll enn det som ellers ville vært tilfelle. I vurderingene nedenfor er det tatt hensyn til det.

Rutiner

Etter Kommunerevisjonens vurderinger var Byantikvarens rutiner som omhandlet etatens interne saksbehandlingsprosedyrer, herunder gjennomføringen av sidemannskontrollen, i for liten grad formaliserte. Vi fant for eksempel ikke rutiner som regulerte gjennomføringen av samrådsmøter, og innholdet i kvalitetssikringen var i begrenset grad omtalt. Manglende eller mangelfulle skriftlige rutiner kan skape en risiko for at saksbehandlingen ikke utføres som forutsatt. Det synes for øvrig som om det var lite kjennskap blant saksbehandlerne til at etaten hadde en signatur- og kvalitetssikringsrutine.

Oppgave- og ansvarsfordeling

Etatens fastsatte oppgave- og ansvarsfordeling synes i stor grad å være etterlevd og tilrettela etter Kommunerevisjonens vurdering for en tilfredsstillende arbeidsdeling i byggesaksbehandlingen. Saksbehandlerne valgte som oftest sidemannskontrolløren selv. Det er fordeler og ulemper ved en slik praksis. En ulempe er at det kan velges saksbehandlere av strategiske hensyn. Denne praksisen, kombinert med manglende skriftlige rutiner for innholdet i kontrollen, skapte en risiko for at sidemannskontrollen i for liten grad fungerte som en effektiv kontroll av saksbehandlingen.

Avstemming og evaluering av praksis

Byantikvarens veiledere og informasjonsskriv synes å tilrettelegge for en ensartet og avstemt praksis for de områdene disse dekket. Vi så også at etatens fagmøter ble benyttet i en viss utstrekning for gjennomgang og avstemming av praksis i enkeltsaker. Vi fant imidlertid få

eksempler på at policyer for egne saksområder var blitt diskutert eller evaluert i fagmøtene. På områder der det ikke var utarbeidet veiledere o.l., ga de vi intervjuet, uttrykk for at vurderingspraksisen kunne være varierende. Resultatene fra brukerundersøkelsen rettet mot næringslivet underbygger inntrykket av varierende vurderingspraksis. Det synes nok så klart at etaten på en del områder hadde en utfordring i å etablere en avstemt og lik praksis.

Problemstillingen synes erkjent og tatt tak i av ledelsen ved at tiltak var iverksatt. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad tiltakene hadde effekt i 2013, og om tiltakene var tilstrekkelig kraftfulle. Ledelsen hadde blant annet ikke vurdert å gjennomføre egne stikkprøver av saksbehandlingen. Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde etaten for deler av den rådgivende byggesaksbehandlingen i 2013 samlet sett et potensial for mer systematikk i arbeidet med avstemming og evaluering.

5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen sett nærmere på Byantikvarens oppføringer og strykninger av bevaringsverdige bygninger og eiendom på Gul liste. Kommunerevisjonen har videre sett på etatens rådgivende byggesaksbehandling av bevaringsverdige bygg, samt konsekvenser av oppføring av bygninger på Gul liste.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstillinger:

- Hvilke konsekvenser har oppføring av bygninger og eiendom som bevaringsverdig på Gul liste?
- Er Byantikvarens saksbehandling ved oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste tilfredsstillende?
- Er Byantikvarens saksbehandling i byggesaker med bevaringsverdige bygg oppført på Gul liste tilfredsstillende?

Den første problemstillingen dreier seg om å belyse ulike konsekvenser ved oppføring av bygninger og eiendom som bevaringsverdig på Gul liste. Kommunerevisjonen har gjort en beskrivende analyse, men ikke vurdert faktaframstillingen opp i mot revisjonskriterier.

5.1 Konklusjoner

5.1.1 Konsekvenser ved oppføring av bevaringsverdige bygninger på Gul liste

Kommunerevisjonens gjennomgang viste at byggesaker med bevaringsverdige bygg i hovedsak ikke hadde en annen saksbehandlingstid enn andre saker. Dette med unntak av saker med tre ukers frist. I disse sakene var saksbehandlingstiden i gjennomsnitt noe kortere dersom bygget var oppført som bevaringsverdig på Gul liste. Kommunerevisjonen så også at bevaringsverdige bygg i byggesaker med 12 ukers frist hadde høyere sannsynlighet for

avslag sammenlignet med andre saker. For kategorien treukerssaker og saker uten frist hadde listeoppføring som bevaringsverdig ingen betydning for avslagssannsynligheten.

Kommunerevisjonens gjennomgang av enkelte byggesaker for å se på i hvilken grad Byantikvaren fikk gjennomslag for etatens anbefalinger i byggesakene, indikerte at det relativt ofte forekom at søknader ble omprosjektert i henhold til Byantikvarens uttalelser.

Kommunerevisjonens analyse av boligprisverdier viste at objekter oppført som bevaringsverdig på Gul liste i noen tilfeller hadde høyere pris:

- Bevaringsverdige eneboliger på Gul liste bygget mellom 1905 og 1944 var priset ca. 10 prosent høyere enn tilsvarende vanlige eneboliger.
- Bevaringsverdige og listeførte leiligheter bygget mellom 1905 og 1944 var priset litt høyere enn tilsvarende vanlige leiligheter.
- Bevaringsverdige småhus på Gul liste bygget etter 1905 var priset noe høyere enn tilsvarende ordinære småhus.

Bevaringsverdige leiligheter på Gul liste bygget før 1905 var priset litt lavere enn tilsvarende vanlige leiligheter. For øvrig fant ikke Kommunerevisjonen andre prisforskjeller ved oppføring som bevaringsverdig på Gul liste.

5.1.2 Oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste

Etter Kommunerevisjonens vurdering var Byantikvarens saksbehandling ved oppføring og strykning av bygninger på Gul liste på flere områder tilfredsstillende. Etaten hadde blant annet sørget for tilfredsstillende dokumentasjon av verne vurderingene av bygg oppført som bevaringsverdige på Gul liste. Byantikvaren hadde også en tilfredsstillende avstemming

av praksis ved listeoppføring, og etaten hadde sørget for arbeidsdeling i prosessen for oppføring av bygg på Gul liste.

Byantikvaren hadde svakheter eller et forbedringspotensial på flere områder, blant annet:

- Etatens Gul liste-rutine var i 2013 mangelfull ved at den ikke var tilstrekkelig oppdatert med hensyn til nyere endringer.
- Byantikvaren hadde ikke sørget for en tilfredsstillende risikovurdering ved overføring av Gul liste-databasen til Riksantikvaren.
- Evaluering av praksis ved listeoppføringer inngikk ikke i noe helhetlig system.

5.1.3 Byantikvarens rådgivende saksbehandling i byggesaker

Byantikvaren hadde i de uttalelsene vi undersøkte, i hovedsak tilfredsstillende vurderinger og anbefalinger som var i tråd med etatens rolle i byggesaksbehandlingen. Kommunerevisjonen anser likevel at Byantikvaren i forhåndsuttalelsene til publikum burde ha sørget for å informere bedre om at etaten kun hadde en rådgivende rolle i saksbehandlingen.

Det var iverksatt flere tiltak for å holde saksbehandlingstiden nede og for å sikre nødvendig veiledning til publikum og brukere. Byantikvaren overskred avtalt frist i nesten tre av ti uttalelser til Plan- og bygningsetaten, og etaten hadde et tydelig forbedringspotensial

når det gjaldt saksbehandlingstiden for forhåndsuttalelsene.

Byantikvaren hadde på flere områder sørget for en avstemming av praksis for byggesaksbehandlingen, og etaten synes også å ha etablert en reell arbeidsdeling i saksbehandlingen. Internkontrollen i den rådgivende byggesaksbehandlingen var samtidig ikke tilstrekkelig formell. Innholdet i etatens sidemannskontroll var ikke tilstrekkelig formalisert, og det var manglende systematikk i avstemming og evaluering av praksis for deler av den rådgivende byggesaksbehandlingen. Disse svakhetene ved internkontrollen skapte risiko for en uensartet praksis og dermed forskjellsbehandling i søknadsprosessen.

5.2 Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsens vurderinger og konklusjoner anbefaler Kommunerevisjonen Byantikvaren å

- vurdere tiltak for å styrke sidemannskontrollen av den rådgivende saksbehandlingen
- vurdere risikoen og behovet for kontrolltiltak knyttet til at Gul liste-databasen driftes av Riksantikvaren
- vurdere behovet for å utarbeide tydeligere rutiner for oppføring og strykning av bygg på Gul liste og for den rådgivende byggesaksbehandlingen, og å utarbeide et mer helhetlig system for evaluering av praksis på disse områdene

6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse

Kommunerevisjonen sendte rapporten til byråden for byutvikling og Byantikvaren til uttalelse 07.05.2014. Plan- og bygningsetaten fikk samtidig oversendt rapporten til orientering og eventuell uttalelse.

Kommunerevisjonen mottok uttalelse fra byråden for byutvikling i brev av 02.06.2014 og fra Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten i brev av henholdsvis 26.05.2014 og 27.05.2014. Uttalelsene følger i sin helhet i vedleggene 5, 6 og 7. Uttalelsene har ikke medført endringer i rapporten.

I det følgende oppsummerer og kommenterer Kommunerevisjonen de viktigste punktene i uttalelsene.

6.1 Byråden for byutvikling

Byråden for byutvikling ga uttrykk for at rapporten var nyttig, og hadde ingen innvendinger til rapportens metode, anvendte kilder, data eller revisjonskriterier. Byråden ga tilbakemelding om at han gjennom byrådsavdelingen ville følge opp rapporten i den ordinære virksomhetsstyringen av Byantikvaren.

6.2 Byantikvaren

Byantikvaren ga i sin uttalelse uttrykk for at rapporten ga et konstruktivt bidrag til etatens forbedringsarbeid. Byantikvaren pekte at Kommunerevisjonens prisanalyser knyttet til oppføring av bygg på Gul liste var nyttige. Etaten hadde ingen innvendinger til rapportens metode, revisjonskriterier eller kildebruk.

Byantikvaren viste til at den allerede arbeidet med, og at den ville fortsette å arbeide med, tiltak i forbindelse med Kommunerevisjonens anbefalinger. Etaten varslet blant annet at den:

- ville formalisere innholdet i sidemannskontrollen av saksbehandlingen,

- ville utforme prosesser for å ta opp resultatene av saksbehandlingen til vurdering for å sikre læring i organisasjonen,
- ville følge opp risikoen og kontrollbehovet ved driften av Gul liste-databasen i Askeladden i samarbeidsmøter med Riksantikvaren.

Etaten sendte reviderte rutiner for Gul liste og et notat om datasikkerhet i Askeladden som vedlegg til uttalelsen til rapporten.

Byantikvaren viste til at etatens reviderte Gul liste rutiner fra februar 2014 var tilstrekkelig for å ivareta Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere behovet for å utarbeide tydeligere rutiner for oppføring og strykning av bygg på Gul liste og for den rådgivende byggesaksbehandlingen, og å utarbeide et mer helhetlig system for evaluering av praksis på disse områdene.

6.3 Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten viser i uttalelsen til at Regjeringen har signalisert at fristene for byggesaksbehandlingen kan bli flere og tidsfristene kortere. I den sammenheng blir det enda viktigere at Plan- og bygningsetaten og Byantikvaren samarbeider godt og raskt, og sikrer dokumentasjon slik at kommunen ikke mister gebyrinntekter.

6.4 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg at byråden vil benytte rapporten i virksomhetsoppfølgingen av Byantikvaren. Byantikvaren varsler flere relevante tiltak i tråd med rapportens anbefalinger.

Kommunerevisjonen legger til grunn at Byantikvaren følger opp eventuelle svakheter etaten blir klar over i møtene med

Riksantikvaren om driften av Gul liste i Riksantikvarens database Askeladden.

Byantikvaren viser i sitt svar til at etatens reviderte Gul liste-rutine var tilstrekkelig for å ivareta Kommunerevisjonens anbefaling om at etaten vurderte å utarbeide “tydeligere rutiner for oppføring og strykning av bygg på Gul liste

og for den rådgivende byggesaksbehandlingen ...”. Byantikvarens vedlagte rutine for Gul liste inneholder ikke noen føringer for den rådgivende byggesaksbehandlingen. I rapportens kapittel 4.4.3 er det påpekt at etaten ikke hadde utarbeidet interne rutiner for samrådsmøter, og at innholdet i kvalitetssikringen i begrenset grad var omtalt i etatens rutiner.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune³⁸

Byantikvaren 2013 Årsberetning for 2013

Byrådssak 441 av 19.09.1991, endret av bystyret i sak 622/1997 og av byrådet i sak 1005/2003
Instruks for virksomhetsledere

Byrådssak 1057 av 15.05.2008 Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune

Bystyremelding nr. 7/1998 Ledelses- og kompetanseutvikling i Oslo kommune 1998–2002

Bystyremelding nr. 4/2003 Kulturminnevern i Oslo, med endringer vedtatt av bystyret i sak 17/2004

Bystyresak 395 av 14.11.2007 Informasjonspolitikk for Oslo kommune behandlet av bystyret i møte
14.11.2007, sak 395

Veiledere og informasjonsark utgitt av Byantikvaren er tilgjengelig på: www.byantikvaren.oslo.kommune.no/informasjonsark_veiledere

b) Eksterne referanser

Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Committe 1996: Intern kontroll: et
integreert rammeverk (COSO)

Direktoratet for byggkvalitet 2011 Veiledning om byggesak (HO-1/2011)

Lov 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 10.02.1967 nr. 00 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 2008.06.27 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Opinion Perduco 2013 Næringslivets tilfredshet med Oslo kommune 2013

SSB/Rolf F. Ulfstein 2013: Modell for berekning av bustadformue. Notater 14/2013

T. Eckhoff og E. Smith: Forvaltningsrett. Universitetsforlaget 2001

³⁸ Etatsinterne dokumenter er ikke tatt med i oversikten.

Tabelloversikt

Tabell 1	Prosentvise forskjeller i kvadratmeterpris 2004–2013, bevaringsverdige boliger sammenlignet med andre boliger, betinget på byggeår	15
Tabell 2	Brukertilfredshet med Byantikvarens service, tilgjengelighet og effektivitet i saksbehandlingen.....	31
Tabell 3	Prosentvise forskjeller i kvadratmeterpris 2004–2013, boliger som var regulert til bevaring, sammenlignet med andre boliger, betinget på byggeår	56
Tabell 4	Beskrivende statistikk, transaksjonsdata for Oslo 2004–2013	58
Tabell 5	Samspill mellom listeføring og boligens alder.....	59
Tabell 6	Eneboliger i Oslo 2004–2013, effekter av listeføring på log kvadratmeterpris	60
Tabell 7	Leiligheter i Oslo 2004–2013, effekter av listeføring på log kvadratmeterpris	61
Tabell 8	Småhus i Oslo 2004–2013, effekter av listeføring på log kvadratmeterpris	62
Tabell 9	Sammenslåing av tiltaksart.....	64
Tabell 10	Beskrivende statistikk, byggesaker med førstegangsvedtak 2013	64
Tabell 11	Lineær regresjonsanalyse av log netto saksbehandlingstid i byggesaker, 2013.....	65
Tabell 12	Logistisk regresjonsanalyse av fristbrudd i byggesaker, 2013.....	65
Tabell 13	Logistisk regresjonsanalyse av avslag ved førstegangsvedtak i byggesaker, 2013.....	66

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

I dette vedlegget vil vi først redegjøre for bruken av revisjonskriterier og undersøkelsens problemstillinger. Deretter vil vi gå nærmere inn på krav til internkontroll i Oslo kommune, ettersom flere av revisjonskriteriene dreier seg om internkontroll. Vi vil videre redegjøre for spørsmålet om oppføring av bevaringsverdige bygg på Gul liste er et enkeltvedtak. Vi presenterer deretter kapittelvis de ulike kriteriene sammen med en nærmere begrunnelse for kriteriene.

Om revisjonskriterier

Revisjonskriterier utgjør den målestokk som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen bygger på lover, forskrifter, kommunale vedtak, kommunens veiledere og anerkjente standarder for intern kontroll.

Undersøkelsens problemstillinger

Undersøkelsen problemstillinger er styrende for valget av revisjonskriterier. Denne undersøkelsen har hatt følgende problemstillinger:

- Hvilke konsekvenser har oppføring av bygninger og eiendom som bevaringsverdig på Gul liste?
- Er Byantikvarens saksbehandling ved oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste tilfredsstillende?
- Er Byantikvarens saksbehandling i byggesaker med bevaringsverdige bygg oppført på Gul liste tilfredsstillende?

Den første problemstillingen er det ikke utarbeidet kriterier til, siden denne var deskriptiv.

Nærmere om kravet til internkontroll

Byrådet skal, som øverste ledelse for den samlede kommunale administrasjonen, sørge for at denne drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll, jf. kommuneloven § 20 nr. 1 og 2:

1. Kommunerådet og fylkesrådet er den øverste ledelse for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av denne lov. Kommunestyret og fylkestinget kan selv fastsette at det skal være adgang til å tildele enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvar på rådets vegne for deler av den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon.
2. Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Bestemmelsen som sådan innebærer ingen lovpålagt plikt til å etablere et system for intern kontroll. I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.* (kommunal revisjon) punkt 1.5.4 uttales det at det må regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for å etablere internkontroll i administrasjonen. Etableringen av tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt.

Oslo kommune har definert et overordnet rammeverk for god intern kontroll, jf. Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*. Rammeverket består av overordnede prinsipper og føringer for hvordan intern kontroll systemet skal bygges opp. Byrådssaken understreker at intern kontroll er en integrert prosess i mål- og resultatstyringen som utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for:

- Målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift.
- Pålitelig økonomi- og styringsdata samt økonomiforvaltning.
- Etterlevelse av lover, regler og retningslinjer.

Ansvar for intern kontroll er av bystyret lagt til virksomhetsleder, jf. *Instruks for virksomhetsledere* § 3:

Virksomhetsleder har administrativt, faglig og økonomisk ansvar og myndighet for virksomheten innenfor de fullmakter som er gitt av overordnet politisk/administrativt organ. Virksomhetslederen skal lede innenfor gitte rammer, planlegge og utvikle, iverksette, kontrollere og evaluere oppgavene og ressursene i virksomheten, slik at midlene blir brukt forsvarlig og i samsvar med kommunens målstyring, lover, avtaler, regler, instruksjoner og prinsipper.

I henhold til *Oslo kommunes ledelsesprinsipper* (Bystyremelding nr. 7/1998 *Ledelses- og kompetanseutvikling i Oslo kommune 1998–2002*) punkt 2 første setning kan virksomhetsleder delegerer oppgaver til andre og gi dem ansvaret for utførelsen – sammen med den myndighet som er nødvendig for å kunne utføre oppgaven. Videre er virksomhetsleder pålagt å sørge for at nødvendige kontroll- og rapporteringsrutiner er på plass ved delegering.

Er oppføring av bevaringsverdige bygg på Gul liste et enkeltvedtak?

Det er i flere sammenhenger blitt stilt spørsmål ved om oppføringen av bevaringsverdige bygg på Gul liste er et enkeltvedtak eller ikke. Svaret på spørsmålet vil ha betydning for hvilke kriterier som kan legges til grunn for vurderingen av etatens listeoppføringspraksis. Rettsvirkningen av at en avgjørelse regnes som et enkeltvedtak, er at bestemmelsene i forvaltningslovens kapittel 4-6 kommer til anvendelse. Dette innebærer blant annet krav om forhåndsvarsling, at det skal fattes et vedtak, begrunnelsesplikt og at det er en formell klageadgang.

Byantikvaren anser at listeoppføring ikke er et enkeltvedtak, og etaten har fått støtte fra kommuneadvokaten for et slikt syn.

Etter forvaltningsloven § 2 a regnes et vedtak som "... en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer". Et enkeltvedtak jf. § 2b er "... et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer...". I forarbeidene til bestemmelsen (Ot. prp. nr. 3 (1967-77)) legges det til grunn at prosessledende avgjørelser (avgjørelser som er en del av vedtaksbehandlingen), ikke er et enkeltvedtak.

Det er klart at det er Plan- og bygningsetaten som fatter vedtakene i byggesaksbehandlingen. Slik sett kan oppføring på Gul liste anses som en prosessledende avgjørelse, og ikke et enkeltvedtak. Spørsmålet som eventuelt kan stilles er om listeoppføringen som sådan i noen tilfeller utløser en søknadsplikt, som ikke gjelder dersom bygget ikke sto oppført på Gul liste, og at oppføringen derfor må anses som et enkeltvedtak. Vi har redegjort for dette spørsmålet i kapittel 2.3. Oppføring på Gul liste innebærer at Byantikvaren har gjort en vurdering av byggets verneverdighet. Det

synes akseptert ut fra tolkningene av plan- og bygningsloven at et byggs verneverdighet vil kunne senke terskelen for hvilke eksteriørmessige tiltak som er søknadspliktige eller ikke (jf. pbl. § 20-3 bokstav e)³⁹. I denne sammenhengen er det viktig å påpeke at det er verneverdigheten ved bygget som utløser en lavere terskel, og ikke det faktum at bygget står oppført på Gul liste. Etter dette anser Kommunerevisjonen at listeoppføring av bevaringsverdige bygg i utgangspunktet ikke er et enkeltvedtak.

Vi skal i det følgende presentere de enkelte revisjonskriteriene, vår begrunnelse for kriteriet og eventuelt en nærmere forklaring av kriteriet. Presentasjonen er strukturert i henhold til rapportens struktur. Enkelte av kriteriene dreier seg om krav og forventninger til internkontroll. Vår begrunnelse og forklaring av disse revisjonskriteriene må ses i sammenheng med vår redegjørelse over for krav og forventninger til internkontroll i Oslo kommune.

Oppføring av bevaringsverdige bygg på Gul liste

Utredning av bevaringsverdighet og informasjon til eiere

Revisjonskriterium

- Byantikvaren bør dokumentere vurderinger av bygg som særskilt er blitt vurdert for oppføring på Gul liste.

Begrunnelse og forklaring av kriteriet:

En av bystyrets vedtatte strategier i bystyremelding 4/2003 var at “Den ”gule listen” skal videreutvikles og kvalitetssikres som et prioritert utvalg av kulturminner i Oslo.” Ut fra ordlyden til strategien er det nærliggende å tenke seg at Gul liste på sikt skal utgjøre et helhetlig og prioritert utvalg kulturminner i Oslo kommune.

For at Gul liste på sikt skal kunne utgjøre en oversikt over et prioritert utvalg av kulturminner i Oslo, er det nødvendig å ha dokumentasjon over hvilke eiendommer som er blitt vurdert i denne sammenheng. På denne måten kan Byantikvaren ha oversikt over hvilke eiendommer som etaten valgte å prioritere, og hvilke eiendommer den ikke valgte å prioritere. En slik oversikt vil videre bidra til en effektiv kulturminneforvaltning, blant annet ved å redusere risikoen for at samme område/enkelteiendom blir vurdert flere ganger.

Revisjonskriterium

- Byantikvaren bør sørge for at verneverdiene er tilfredsstillende utredet og beskrevet ved oppføring av bygninger som bevaringsverdige på Gul liste.

Begrunnelse og forklaring av kriteriet:

Tilfredsstillende utredning av saker er en del av de grunnleggende kravene/prinsippene om forsvarlig saksbehandling. Oppføring av bygg på Gul liste regnes ikke som et enkeltvedtak, men oppføringen er likevel et viktig signal til eier/hjemmelshaver og Plan- og bygningsetaten om verneverdier. Det er i disse tilfellene viktig at oppføringen er utredet slik at den for de vesentlige vurderingskriteriene bygger på korrekt informasjon. Det er også viktig at utredningen er dokumentert, slik at etaten kan basere seg på den i en eventuell byggesak.

³⁹ § 20-3 lister opp tiltak som ikke krever søknad og tillatelse dersom tiltaket er i samsvar med plan. Ordlyden under bokstav e er som følger: ”fasadeendring som ikke fører til at bygningens karakter endres, samt tilbakeføring av fasade til tidligere dokumentert utførelse”

Revisjonskriterium

- Byantikvaren bør i forbindelse med oppføringen av bygg/eiendom som bevaringsverdig på Gul liste gi eier/hjemmelshaver en skriftlig begrunnelse for oppføringen og en redegjørelse for mulige følger av oppføringen.

Begrunnelse og forklaring av kriteriet:

Både forvaltningsloven og flere kommunale bestemmelser regulerer og omtaler forvaltningens ansvar og oppgaver vedrørende veiledning og informasjon til publikum.

Forvaltningsloven (kapittel 3) § 11, første ledd, sier følgende om forvaltningsorganets veiledningsplikt: "Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte."

(Forvaltningsloven § 11 ligger i lovens kapittel 3 som regulerer all saksbehandling, og ikke kun enkeltvedtak.)

Bestemmelsen tilsier at parter og andre interessenter skal gis adgang til å ivareta sitt tarv (sine interesser) på en best mulig måte. Et konkret eksempel vil være at eier av et bevaringsverdig bygg ved en eventuell byggesak, dersom vedkommende er blitt informert om oppføringen på Gul liste, kan tilpasse sin byggesøknad i en tidlig fase å unngå at saksgangen dras ut i tid på grunn av innvendinger fra Byantikvaren.

En begrunnelse for oppføringen er videre i samsvar med det forvaltningsrettslige grunnprinsippet om kontradiksjon som er en del av det grunnleggende kravet/prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Dette ved at eier/hjemmelshaver gis mulighet for å tilbakevise eventuelle gale premisser som oppføringen bygger på.

Bystyresak

I bystyresak 395 (14.11.2007) *Informasjonspolitik for Oslo kommune* ble det lagt opp til at syv prinsipper skulle styre kommunens informasjonspolitik. Prinsipp nr. 3 og 4. er særlig aktuelle i denne sammenheng:

- P3. Oslo kommune skal aktivt informere om sin virksomhet og gjøre informasjon lett tilgjengelig.
- P4. Oslo kommunes informasjon skal være målrettet, brukervennlig og relevant.

De nevnte prinsippene legger føringer for at Byantikvaren bør sørge for å informere på en brukervennlig måte om betydningen av oppføring som bevaringsverdig på Gul liste.

I bystyremelding 4/2003 *Kulturminnevern i Oslo* vektlegges flere steder at god informasjon er viktig i samarbeidet mellom eiere og Byantikvaren (kapittel 7.4) og for å sikre effektivisering av vernearbeidet (kapittel 7.5). Særlig gjelder dette for å dempe og forebygge konflikter.

Strykning av bygg på Gul liste

Revisjonskriterium

- Avgjørelsen om strykning av bygg fra Gul liste bør dokumenteres tilstrekkelig.

Begrunnelse og forklaring av kriteriet:

Ulovsfestede prinsipper om god saksbehandling legger vekt på hensyn som forsvarlighet og kontradiksjon i saksbehandlingen (jf. Eckhoff/Smith 1997 side 386). Et vesentlig element i forsvarlighetsprinsippet er at en sak er tilfredsstillende opplyst. Dokumentasjon er i slike tilfeller viktig blant annet for senere å kunne etterprøve grunnlaget for en avgjørelse. Slik dokumentasjon er også viktig for å kunne vurdere egen praksis. Muligheten for senere å kunne etterprøve saksbehandling er også vesentlig for at en virksomhet skal ha tilfredsstillende internkontroll.

Det følger av arkivlova med forskrifter at offentlige organer plikter å arkivere dokumenter som er gjenstand for saksbehandling (jf. arkivlova § 6 og forskrift om offentlege arkiv §§ 1-1 og 2-6).

Hva som er tilstrekkelig dokumentasjon (dokumenteres i tilstrekkelig grad), er saksavhengig. Det er også et skille mellom hva som bør dokumenteres der og da, og hva som bør dokumenteres for ettertiden. Det vil for eksempel stilles ulike forventninger til dokumentasjonen om bygg tas av Gul liste fordi det er totalskadet etter en brann eller om bygget over tid har blitt utsatt for mindre tiltak som til slutt medfører en vurdering om at bygget ikke lenger tilfredsstillende en oppføring på Gul liste.

Revisjonskriterium

- Byantikvaren bør informere eier skriftlig ved strykning av bevaringsverdige bygninger fra Gul liste.

Begrunnelse og forklaring av kriteriet:

Om Byantikvaren stryker et bygg for eksempel av antikvarfaglige hensyn, bør eieren informeres om strykningen. Ved strykning fra Gul liste anses det at behovet for informasjon og veiledning er mer begrenset enn ved listeoppføringer (jf. overstående tekst om krav til informasjon ved listeoppføringer), ettersom det er snakk om bortfall av verneinteresser og en eventuell byggesak slik sett forenkles. I en del tilfeller er det også klart at informasjon om strykning kan være unødvendig. Dette gjelder tilfeller der et bevaringsverdig bygg ikke eksisterer lenger, for eksempel fordi det har brent ned eller blitt revet.

Kvalitetssikring av Gul liste og kontroll av Gul liste-databasen

Revisjonskriterium

- Byantikvaren bør ha et system for ajourføring og kvalitetssikring av Gul liste.
- Byantikvaren bør sørge for at det utføres nødvendige kontrolltiltak slik at risikoen for uintenderte eller uautoriserte endringer i Gul liste-databasen holdes på et akseptabelt nivå.

Begrunnelse og forklaring av kriteriene:

I bystyremelding 4/2003 *Kulturminnevern i Oslo* slås det fast at det viktigste redskapet i det daglige arbeidet med kulturminnevern i Oslo er Byantikvarens Gul liste (kapittel 7.1). Bystyret slo i behandlingen av meldingen fast at "Den "gule listen" skal videreutvikles og kvalitetssikres som et prioritert utvalg av kulturminner i Oslo." I bystyremeldingen ble det i den sammenheng vist til at "De digitale systemene gir gode vilkår for kvalitetssikring og gjør det på en helt annen måte enn tidligere mulig å holde listen å jour. Det er viktig fordi listen stadig vil være i endring på grunn av endringer i samfunnets holdninger og erkjennelsen av verneverdier."

Gul liste har vesentlige informasjonsverdier om registrerte bevaringsverdige eiendommer i kommunen. For at listen skal opprettholde sin verdi og fungere etter hensikten er det viktig at informasjonen den inneholder er korrekt.

Oslo kommunes rammeverk for god intern kontroll (Byrådssak 1057/08) etablerer prinsipper om krav til god intern kontroll, integrert i virksomhetsstyringen. Dette for å gjøre Oslo kommunes virksomheter i stand til å identifisere og håndtere risikoer, forhindre styringssvikt, feil og mangler samt forebygge korrupsjon og misligheter og tap av omdømme. I rammeverkets punkt 3.2 presiseres det at internkontrollen blant annet må gi rimelig sikkerhet for "at operative styringsdata som produksjon, kvalitet, etc. er pålitelige og tilgjengelige". Vi anser at Gul liste er et typisk eksempel på slike operative styringsdata. Selv om listen i seg selv ikke inneholder informasjon om produksjon og kvalitet er den på grunn av sin størrelse vesentlig for å tilrettelegge for et effektivt og målrettet vernearbeid. Det bør derfor være vurdert og eventuelt iverksatt internkontrolltiltak for å tilrettelegge for at listen er ajourført og kvalitetssikret. Det finnes en rekke ulike internkontrolltiltak som kan iverksettes. COSO-rapporten (intern kontroll – et integrert rammeverk) lister opp kontrolltiltak som ansvarsfordeling, tilgangskontroller og ulike rapporteringsbaserte kontroller.

Hva som er nødvendige kontrolltiltak er avhengig av hvilken risiko (sannsynlighet og konsekvens) det er for at en bestemt hendelse inntreffer.

Internkontrollen ved oppføring og strykning av bygg på Gul liste

Revisjonskriterium

- Byantikvaren bør ha utarbeidet nødvendige og oppdaterte rutiner for oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste.

Begrunnelse og forklaring av kriteriet:

Formålet med å etablere rutiner for oppføring av bygg på Gul liste, er å sikre et noenlunde ensartet og effektivt system for oppføring av bygg på Gul liste. Gode rutiner bidrar til å forhindre feil og mangler i saksbehandlingen, både knyttet til overholdelse av lovverket og interne retningslinjer. I hvor stor grad rutiner bør formaliseres (skriftliggjøres) og rutinenes omfang må bero på en særskilt vurdering av virksomhetens egenart og risiko.

Rutiner bør jevnlig oppdateres for å sikre at de er i henhold til gjeldende lover og retningslinjer. Rutinene er en integrert del av virksomhetens internkontroll der formålet (jf. byrådssak 1057/08, punkt 3.0) blant annet er målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift, og etterlevelse av lover, regler og retningslinjer. Byrådssak 1057/08, punkt 4, sier følgende om utvikling av systemer, rutiner mv.:

God intern kontroll oppnås gjennom å utvikle og iverksette systemer, rutiner og tiltak med fokus på blant annet følgende virkemidler: styrings- og kontrollmiljø (tydelige fullmakter og rapporteringslinjer ved tildeling av ansvar og myndighet, kontrollaktiviteter og oppfølging (etablering av systemer og rutiner som sikrer at intern kontrollsystemet fungerer på en effektiv måte over tid.)

Revisjonskriterium

- Byantikvaren bør organisere ansvar og oppgaver på en måte som sikrer arbeidsdeling og tydelige ansvarsforhold ved oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste.

Begrunnelse og forklaring av kriteriet:

Byrådssak 1057/08, punkt 4.1, sier at:

“Virksomhetene må legge særlig vekt på:

- etablering av en hensiktsmessig organisasjonsstruktur og en forsvarlig rolledeling
- tydelige fullmakter [...] ved tildeling av ansvar og myndighet.”

I disse forventningene ligger det at ansvar og oppgaver bør organiseres på en måte som sikrer arbeidsdeling i saksbehandlingen, slik at enkeltpersoner ikke kan “kontrollere” alle deler av saksbehandlingsprosessen. Ansvar og oppgaver knyttet til prosessen for oppføring eller fjerning av bevaringsverdige bygg på Gul liste bør være dokumentert siden disse prosessene er en viktig del av etatens virksomhet.

Revisjonskriterier

- Byantikvaren bør ha et system for avstemming og evaluering av praksis knyttet til oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste.
- Byantikvarens ledelse bør påse at internkontrollen knyttet til oppføring og strykning av bevaringsverdige bygg på Gul liste fungerer som forutsatt.

Begrunnelse og forklaring av kriteriene:

Avstemming dreier seg i denne sammenheng om tiltak som iverksettes for å tilrettelegge for at de faglige vurderingene ved listeoppføring eller strykning er utført i henhold til etatens praksis eller etablerte policy. Avstemming og evaluering er slik sett viktige virkemidler for å legge til rette for en enhetlig vurderingspraksis i tråd med virksomhetens mål, retningslinjer, føringer mv.

I henhold til byrådssak 1057/08 (punkt 4.5 “Oppfølging”) må det etableres systemer og rutiner som sikrer at internkontrollsystemet fungerer på en effektiv måte over tid. Dette kan gjøres gjennom:

- løpende oppfølging som inngår i den daglige ledelsen, og som en integrert del av de handlinger de ansatte gjør når de utfører sine oppgaver.
- og frittstående evalueringer eller en kombinasjon av disse. Omfanget og hyppigheten av de frittstående evalueringene er primært avhengig av risikovurderinger.

Nødvendige korrigerende tiltak iverksettes så snart som mulig ved avdekking av svakheter og mangler i internkontrollsystemet.

Byantikvarens rådgivende saksbehandling i byggesaker

Byantikvarens forhåndsuttalelser og uttalelser til byggesaker

Revisjonskriterier:

- Byantikvarens forhåndsuttalelser og uttalelser til byggesaker bør baseres på en vurdering av tiltakets konsekvenser for byggets verneverdighet. Det bør framgå tydelig av forhåndsuttalelsene at de er rådgivende uttalelser til foreslåtte tiltak i byggesaken.

Bevaringsverdigheten skal etter plan- og bygningsloven vurderes i tilknytning til tiltak som påvirker byggets ytre/fasade.

Begrunnelse og forklaring av kriteriene:

I saker som omhandler bevaringsverdige bygg avgir Byantikvaren en rådgivende uttalelse til

tiltakshaver/eier (forhåndsuttalelse) eller til Plan- og bygningsetaten i byggesaksbehandlingen. Byantikvarens rolle i byggesaksbehandlingen er beskrevet i bystyremelding 4/2003: "Byantikvaren skal ha en sentral rolle i saksutredning av saker hvor eiendommer på Gul liste og andre kulturminner er berørt og avgi faglig anbefaling." Byantikvaren skal i disse uttalelsene vurdere tiltakets konsekvenser for anleggets arkitektoniske og kulturhistoriske verdier (Jf. plan- og bygningsloven § 31.1: "Ved endring av eksisterende byggverk, oppussing og rehabilitering skal kommunen se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre, så vidt mulig blir bevart." Jf. også § 29.2. Visuelle kvaliteter: "Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering."

Byantikvaren har ingen formell vedtaksmyndighet i byggesaker tilknyttet bevaringsverdige bygg. Etaten har derimot en rådgivende rolle overfor kommunen/Plan- og bygningsetaten. Forhåndsuttalelsene til søker/eier bør derfor framstå som rådgivende, og ikke som pålegg eller bestemmende søknaden.

Samarbeid med Plan- og bygningsetaten

Revisjonskriterier

- Byantikvaren bør sørge for et samarbeid med Plan- og bygningsetaten som tilrettelegger for en hensiktsmessig og effektiv byggesaksbehandling.

I dette ligger det at:

- Byantikvaren bør tilrettelegge for at Plan- og bygningsetaten kan identifisere bygg som er bevaringsverdige.
- Byantikvaren bør tilrettelegge for at saksbehandlingen blir effektivt gjennomført, blant annet ved tydelige uttalelser og overholdelse av saksbehandlingsfristene.

Begrunnelse og forklaring av kriteriene:

Plan- og bygningsetaten fatter vedtakene i byggesaker. Byantikvaren avgir rådgivende uttalelser der de vurderer tiltakets konsekvenser for anleggets arkitektoniske og kulturhistoriske verdier (jf. plan- og bygningsloven §§ 29.2 og 31.1). Plan- og bygningsetaten skal avveie etatens anbefaling i forhold til lov og regelverk og andre samfunnsmessige hensyn før vedtak fattes.

I henhold til bystyremelding 4/2003 bør organiseringen av kulturminnevernet i Oslo kommune blant annet ha en målsetning om:

- klare formelle linjer og roller i forhold til lovverk og delegert myndighet
- god service
- kostnadseffektivitet
- rasjonell saksbehandling

Særlig det siste punktet angir en forventning om at Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten, eventuelt i samråd med andre kommunale instanser, sørger for en hensiktsmessig saksbehandling. Byrådsavdeling for byutvikling utarbeidet i 2005 retningslinjer for samarbeidet mellom Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten. I retningslinjene står det at det i Byantikvarens uttalelse tydelig skal framgå om tiltaket frarådes, frarådes sterkt eller det anmodes om dele- og byggeforbud

(punkt 5.1). Uttalelser fra Byantikvaren skal være sendt Plan- og bygningsetaten innen fire uker etter at saken ble mottatt av Byantikvaren. Unntaksvis kan Byantikvaren be om utsatt frist.

Byantikvaren hadde et måltall om 30 dagers saksbehandlingstid i 2013, jf. årsberetningen for 2013.

Bystyremeldingen 4/2003 kapittel 7.1 framhever betydningen av Gul liste og at listen skal benyttes av Plan- og bygningsetaten for å sortere ut saker som skal behandles av Byantikvaren. I retningslinjene for samarbeidet mellom Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten ble det påpekt at målet med samarbeidet var at etatene skulle tilstrebe et smidig samarbeid, og ivaretagelse av hensyn til forsvarlig saksbehandling og å yte effektiv og god service overfor publikum.

Publikumsvennlig saksbehandling

Revisjonskriterium

- Byantikvarens rådgivende byggesaksbehandling bør være publikumsvennlig ved at etatens brukere tilbys nødvendig veiledning i byggesaker.

Begrunnelse og forklaring av kriteriet:

I henhold til forvaltningsloven § 11 har Byantikvaren innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningsplikten er blant annet at parter og andre interessenter skal gis adgang til å ivareta sitt tarv (sine interesser) på en best mulig måte. I dette tilfelle vil veiledningsplikten særlig gjelde eiere av bevaringsverdige bygg som ønsker å gjennomføre tiltak på byggets fasade.

Viktigheten av publikumsvennlighet og service er reflektert i flere av kommunens måldokumenter. Blant annet vises det til i *Informasjonspolitik i Oslo kommune* (behandlet av bystyret 14.11.2007) at: “God og oppdatert informasjon om tjenestetilbud, rettigheter og muligheter er avgjørende for å innfri publikums forventninger og krav.” (kapittel 2.1 Overordnede føringer).

Internkontrollen i Byantikvarens rådgivende byggesaksbehandling

Revisjonskriterier:

- Byantikvaren bør ha utarbeidet nødvendige og oppdaterte rutiner for etatens saksbehandling av byggesaker knyttet til bevaringsverdige bygninger.
- Byantikvaren bør organisere ansvar og oppgaver på en måte som sikrer arbeidsdeling og tydelige ansvarsforhold i etatens byggesaksbehandling.
- Byantikvaren bør ha et system for avstemming og evaluering av praksis knyttet til byggesaksbehandlingen.
- Byantikvarens ledelse bør påse at internkontrollen knyttet til byggesaksbehandlingen fungerer som forutsatt.

Begrunnelse og forklaring av kriteriene:

Kriteriene over er begrunnet på samme måte som for internkontrollen ved oppføring eller strykning av bygg på Gul liste. Se aktuelle redegjørelse over for en begrunnelse og forklaring på kriteriene.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale elementene i prosjektets metode er gjennomført i henhold til standard for forvaltningsrevisjon (jf. RSK 001). Denne standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon, og består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, skal revisor utlede relevante revisjonskriterier. Deretter skal revisor kartlegge og beskrive den undersøkte virksomhetens systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen skal så vurderes med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Nedenfor gjør vi nærmere rede for framgangsmåten og metoden som er lagt til grunn i denne undersøkelsen.

Undersøkellesperiode og tidsrom for datainnsamling

Vi startet formelt opp undersøkelsen 22.11.2013 ved å sende oppstartsbrev til byråden for byutvikling og Byantikvaren. Plan- og bygningsetaten ble også informert om undersøkelsen. Det ble avholdt oppstartsmøter med Byrådsavdeling for byutvikling 09.12.2013 og Byantikvaren 17.12.2013. I oppstartsmøtene redegjorde vi for sentrale sider av prosjektet, og åpnet for spørsmål og kommentarer til undersøkelsen.

Perioden som er blitt undersøkt har i hovedsak vært 2013. Vi har imidlertid hentet inn noe informasjon fra før og etter 2013 for å kunne belyse enkelte utviklingstrekk. Innsamling av data skjedde i hovedsak i januar og februar 2014.

Datainnsamling

Undersøkelsen er basert på informasjon fra flere typer kilder:

- Intervjuer med ansatte og ledere.
- Skriftlig materiale som rutiner, veiledere, møteagenda og møtereferater,
- Utvalgte saker med tilhørende dokumentasjon
- Datasett for saksbehandlingstid, utfall av saksbehandlingen og boligprisdata. I vedlegg 3 og 4 beskrives metoden for analyse av de kvantitative datasettene mer inngående.

Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med flere ansatte i Byantikvaren:

- Etatsdirektør
- Avdelingsledere for Fagavdeling vest
- Seks saksbehandlere

I tillegg har vi intervjuet to saksbehandlere fra Plan- og bygningsetaten.

Referatene fra intervjuene er lest igjennom, justert og bekreftet av de som vi har intervjuet.

Gjennomgang av skriftlig materiale

Vi har gått gjennom en rekke dokumenter, blant annet:

- Byantikvarens årsberetninger for 2012 og 2013.
- Interne rutiner, maler og policydokumenter for Gul liste.
- Rutiner for etatens rådgivende byggesaksbehandling.
- Informasjonsark om Byantikvarens saksbehandling.
- Byantikvarens årsplaner for 2012 og 2013.
- Samarbeidsavtalen mellom Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten.
- Næringslivsundersøkelsene for 2011 og 2013 (gjennomført av Opinion Perduco på oppdrag for Oslo kommune).
- Referater fra Byantikvarens fagmøter i 2013.
- Sakslistene for samrådsmøtene mellom Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten.
- Referater fra samarbeidsmøtene mellom Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten.
- Diverse faglige veiledere og informasjonsark.
- Diverse saksdokumenter (redegjøres for under).

Stikkprøver av saksbehandlingen

Kommunerevisjonen har foretatt flere uttrekk av saker knyttet til oppføring og strykning av bygg på Gul liste. Vi har også trukket ut saker knyttet til etatens rådgivende byggesaksbehandling. Vi trakk saker både fra Byantikvarens arkiv og fra Plan- og bygningsetatens saksinnsynsportal. Alle sakene som ble trukket ut er fra 2013. De fleste sakene knyttet til Byantikvarens rådgivende byggesaksbehandling, trakk vi imidlertid fra 1. halvår 2013, for å øke sannsynligheten for at en eventuell byggesak var ferdigstilt. Sakene som ble trukket ut ble valgt tilfeldig, men uttrekket ble ikke foretatt på en måte som sikret et tilfeldig utvalg.

Vi valgte ut følgende saker:

- 8 oppføringsforslag til Gul liste som til slutt ikke ble ført på listen. Vi valgte sakene fra fagmøtereferatene, hvor det framkom at fagmøtet ikke innstilte på oppføring.
- 10 oppføringssaker knyttet til bevaringsverdige bygg på Gul liste. Vi valgte sakene fra etatens liste over oppførte bevaringsverdige bygg i 2013.
- 10 uttalelser til Plan- og bygningsetaten i byggesaker. Sakene ble trukket fra sakoversikter fra Byantikvarens arkiv. I hovedsak var uttalelsene fra 1. halvår 2013.
- 10 forhåndsuttalelser til søkere. Sakene ble trukket fra sakoversikter fra Byantikvarens arkiv. I hovedsak var uttalelsene fra 1. halvår 2013.
- 10 saker som hadde vært behandlet over disk. Sakene ble trukket fra sakoversikter fra Byantikvarens arkiv. I hovedsak var uttalelsene fra 1. halvår 2013.

Analysene

Undersøkelsen består både av kvalitative (intervjuføret, prosedyrer o.l.) og kvantitative data (boligtransaksjoner og saksbehandlingstid og utfall av saker).

Den kvantitative analysen av boligverdier for listeførte boliger er basert på et datamateriale som omfatter alle boligtransaksjoner i Oslo 01.01.2004 – 31.12.2013, registrert av Eiendomsmeglerforetakenes forening (EFF), i alt 174 608 transaksjoner. Datamaterialet ble koblet opp mot Byantikvarens Gul liste-databasen som slik den var ajourført per 31.12.2012. I rapportens vedlegg 3 har vi beskrevet analysen nærmere.

Analysen av saksbehandlingstid og utfall av saker har vært basert på Plan- og bygningsetaten saksbehandlingsdata om alle byggesaker med førstegangsvedtak fattet i 2013, totalt 4634 saker. I rapportens vedlegg 4 har vi beskrevet denne analysen nærmere.

Alle de kvantitative analysene er gjennomført i IBM SPSS Statistics 21.

De kvalitative undersøkelsene er dels foretatt ved hjelp av analyseprogrammet NVivo 10. Dette er et program som er beregnet på å understøtte analyser av store mengder kvalitative data. Programmet har egnede verktøy for datasøk, sammenstilling og kategorisering av data og dokumentasjon av foretatte analyser.

Datas gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter at vi vurderer dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsker å måle, altså om vi har de riktige dataene. Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært. Systematiske feil underveis i innsamlingen svekker for eksempel dataenes pålitelighet.

For å sikre dataenes pålitelighet, har vi sørget for at referatene fra alle intervjuene er verifisert av intervjuobjektene. Byantikvaren har verifisert informasjonen som er hentet gjennom andre kilder ved at den har verifisert faktabeskrivelsen. Etaten har fått revisjonskriteriene til uttalelse og var derfor kjent med målestokken som fakta skulle vurderes opp mot. Etatens gjennomgang av kriteriene, bidrar til å sikre dataenes gyldighet.

En utfordring vedrørende dataenes gyldighet, er at Byantikvarens ikke hadde en samlet oversikt over etatens uttalelser i byggesaker og forhåndsuttalelser. Vi etablerte en slik oversikt gjennom bruk av ulike søkerkriterier i Byantikvarens arkivsystem Doculive. Søkene ble foretatt sammen med etatens arkivansvarlige. Listen vi konstruerte ble ikke komplett, men vi anser at vi fikk med de fleste aktuelle saker. Svakheter ved listen medførte også at vi ikke kunne gjennomføre et tilfeldig uttrekk av saker. Vi kan dermed heller ikke generalisere fra uttrekket til alle saker. Vi mener vi har tatt høyde for denne generaliseringsproblematikken i våre vurderinger.

Videre gjennomgikk vi som hovedregel kun Byantikvarens uttalelser i byggesakene, og dersom det var aktuelt undersøkte vi Plan- og bygningsetatens vedtak i saken. Vi leste ikke alle dokumentene, brevene, mv. i byggesakene, og så dermed ikke på saken som helhet. Vi valgte å gjøre det på denne måten ut fra kapasitetshensyn, og fordi en slik metode var tilstrekkelig til å vurdere data opp mot problemstillingene og revisjonskriteriene. Metoden skaper imidlertid en risiko for at vi har misforstått enkelte saksforhold og ikke fanger opp andre mulige kritikkverdige forhold ved Byantikvarens saksbehandling. Byantikvaren har videre blitt informert om i hvilke saker vi har gjennomført stikkprøver, og Kommunerevisjonens oversendte faktaframstilling var tilrettelagt slik at vår saksframstillingen av stikkprøvene var etterprøvbare.

Som grunnlag for vår analyse av boligverdien til listeførte boliger, har vi benyttet transaksjonsdata fra Eiendomsmeglerforetakenes forening (EFF), FINN og Eiendomsverdi, og koblet disse dataene til Gul liste, jf. vedlegg 3. Transaksjonsdataene begrenser seg til boligtransaksjoner som er formidlet gjennom en eiendomsmegler. All den tid vårt formål er å analysere boliger som har vært eksponert

for markedet, vurderer vi dataene til å være tilstrekkelig gyldige. Koblingen til Gul liste er basert på boligens gårdsnummer (Gnr.), bruksnummer (Bnr.) og gatenummer (Nr.). Koblingen er deretter kvalitetssikret ved hjelp av gatenavn. Vår kvalitetssikring viste at det i koblingen av kun 0,5 prosent av tilfellene (152 av 30483) var forskjellig gatenavn i transaksjonsdataene og dataene fra Gul liste. Stikkprøver tyder på at dette var tilfeller der boliger i samme kvartal hadde forskjellige gatenavn og like gatenummer, og der hele kvartalet var listeført. Etter vår vurdering er derfor koblingen mellom transaksjonsdataene og Gul liste tilstrekkelig pålitelige som grunnlag for analysen.

Den statistiske analysen av saksbehandlingstid og -utfall i byggesaker er basert på et uttrekk av saksdata fra Plan- og bygningsetaten (PBE), som vi har koblet til Gul liste, jf. vedlegg 4. Det at PBE selv registrerte netto saksbehandlingstid og utfall bidrar til dataenes gyldighet. Saksdataenes pålitelighet avhenger blant annet av at PBE har datert de forskjellige milepælene korrekt. På grunn av åpenbare feilføringer har vi utelatt 48 (av 4634) saker fra analysene av netto saksbehandlingstid. Dette inkluderte saker der milepælene var datert i feil rekkefølge, eller der nettotiden ikke kunne beregnes fordi den tiden søker hadde brukt til å framskaffe nødvendig tilleggsdokumentasjon, ikke var registrert. Vi har vurdert sannsynligheten som liten for at disse 48 sakene hadde egenskaper som ville ha endret analyseresultatene substansielt. I gjennomføringen av analysen har vi anvendt en teknikk for å begrense innflytelsen til saker med ekstremt lang saksbehandlingstid, slik at eventuelle ekstremaker blant de 48 utelatte ikke ville hatt stor effekt på resultatene.

I tillegg til mulige feilføringer i PBE, kan en annen kilde til usikkerhet være koblingen mellom saksdataene og Gul liste. For eksempel: det at en byggesak omhandler et bygg med samme gårdsnummer (Gnr.), bruksnummer (Bnr.), gatenummer (Nr.) og gatenavn som et bygg på Gul liste er ikke en fullstendig pålitelig indikator på at Byantikvaren avga uttalelse i saken, eller at uttalelsen gjaldt relevante forhold. Etter vår vurdering er dette allikevel den mest pålitelige måten å lage en indikator på Byantikvarens involvering. Det finnes ikke noen egen oversikt over saksbehandlingstid og utfall i byggesaker der Byantikvaren var involvert. Vi har også erfart at uttrekk fra PBE basert på dokumentsøk med Byantikvaren som stikkord, ikke var tilstrekkelig pålitelige.

For å sikre dataenes gyldighet og pålitelighet, har vi kvalitetssikret rapporten internt i Kommunerevisjonen. Blant annet har vi kvalitetssikret at revisjonskriteriene var relevante for undersøkelsens problemstillinger. Videre har vi kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget i undersøkelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Analyse av boligverdien til listeførte boliger

I dette vedlegget beskriver vi datamaterialet som ligger til grunn for analysene av boligverdi. Vi beskriver metoden vi har anvendt, og vi gjengir analyseresultatene i detalj. Først oppsummerer vi noen resultater knyttet til boligverdien av bevaringsregulerte boliger.

Boligverdi for boliger som var regulert til bevaring

I kapittel 2.2 beskrev vi sammenhengen mellom boligverdi og det at boligen var oppført på Gul liste som bevaringsverdig, avhengig av hvilken periode boligen ble bygget i. Kommunerevisjonen har også på samme måte analysert effekten av en annen vernestatus: regulert til bevaring. Tabell 3 angir de prosentvise endringene i kvadratmeterpris som var knyttet til boliger som var regulert til bevaring.

Tabell 3 Prosentvise forskjeller i kvadratmeterpris 2004–2013, boliger som var regulert til bevaring, sammenlignet med andre boliger, betinget på byggeår

	Eneboliger	Leiligheter	Småhus
Byggeår før 1905			
Byggeår fra 1905 til 1944	+17,9 %		+14,0 %
Byggeår 1945 eller senere	+10,4 %	+5,0 %	+16,3 %

Note: De prosentvise effektene er basert på en fortolkning av loglineære regresjonskoeffisienter som å angi en $100 \times \beta$ % endring i avhengig variabel som følge av en enhetsendring i uavhengig variabel. Alle de gjengitte effektene har en lavere signifikanssannsynlighet enn 0,050. Det vil si at vi med stor sikkerhet har konkludert at effektene ikke kan tilskrives tilfeldigheter i datamaterialet.

Tabell 3 viser at boliger som var regulert til bevaring, og bygget i bestemte perioder, i gjennomsnitt fikk høyere kvadratmeterpris enn andre boliger ved salg i perioden 2004–2013.⁴⁰ For eneboliger og småhus gjaldt dette boliger bygget i 1905 eller senere. For leiligheter gjaldt dette de som var bygget i 1945 eller senere. For boliger bygget før disse periodene, var det i gjennomsnitt ingen tydelig prisforskjell mellom boliger som var regulert til bevaring og andre boliger.

Dataene

Vi har analysert et datamateriale som omfatter alle boligtransaksjoner i Oslo 01.01.2004–31.12.2013, registrert av Eiendomsmeglerforetakenes forening (EFF), i alt 174 608 transaksjoner. Kildene til datamaterialet er Eiendomsmeglerforetakenes forening (EFF), FINN og Eiendomsverdi. Dette var transaksjoner der boligen ble formidlet gjennom en eiendomsmegler. Det vil i perioden også ha vært en del transaksjoner der megler ikke var involvert. Vårt formål er imidlertid å analysere boliger som har vært eksponert for markedet, og det er rimelig å anta at dataene er dekkende for disse.

Vi har kodet hver enkelt transaksjon for om den gjaldt en bolig på Gul liste eller ikke. Vi har identifisert de listeførte boligene ved hjelp av gårdsnummer (Gnr.), bruksnummer (Bnr.), gatenavn og gatenummer (Nr.), slik de er gjengitt i Gul liste. Vi har kodet tre vernekategorier: "listeført som bevaringsverdig", "regulert til bevaring" og "fredning".⁴¹ Vi har benyttet Gul liste slik den var ajourført per 31.12.2012, dette fordi listeføringene til og med 2012 inkluderte de nødvendige variablene for å kunne gjøre en presis kobling til transaksjonsdataene. Det betyr at

⁴⁰ Jf. modell 3, 6 og 9 i tabellene nedenfor.

⁴¹ Omfatter "Fredet, Kml § 15", "Fredet, Kml § 22A", "Fredningssak pågår" og "Midlertidig fredet".

boligtransaksjoner der boligen ble lagt ut for salg i 2013, og der boligen ble listeført i 2013 og før den ble lagt ut for salg, ikke er kodet med vernestatus. Vi legger til grunn at disse utgjør en ubetydelig andel av transaksjonene i 2013.⁴²

Her følger en oversikt over variablene vi har inkludert i analysen. Vi gjør nærmere rede for valg av variabler og variabeltransformasjoner i metodebeskrivelsen nedenfor.

Kvadratmeterpris

Boligens kvadratmeterpris er summen av omsetningsverdien og fellesgjelden, dividert på boligens primærromareal (P-ROM). Vi følger SSB i å benytte P-ROM som grunnlag.⁴³ Variabelen er logtransformert, jf. metodebeskrivelsen nedenfor.

Vernestatus ifølge Gul liste

Denne variabelen utgjøres av tre dikotome indikatorer, som til sammen viser om boligen var listeført som bevaringsverdig, regulert til bevaring, berørt av fredning eller ingen av delene. I praksis gjaldt fredningskategorien et fåtall av transaksjonene blant leilighetene, men ingen enebolig- eller småhustransaksjoner. I modellen er kategoriene gjensidig utelukkende.

Alder

Alder opptrer både som numerisk og kategorisk variabel. Som numerisk variabel er alder antall år fra boligens byggeår til transaksjonsåret. For å legge til rette for en modell som lar sammenhengen mellom alder og pris skifte fortegn to ganger, er det benyttet tre numeriske indikatorer for aldersvariabelen, der alder henholdsvis er sentrert, kvadrert, og opphøyet i tredje potens. I sin kategoriske versjon angir aldersvariabel om byggeåret var før 1905, fra 1905 til 1944, eller senere enn 1944. Vi har drøftet inndelingen av periodene med Byantikvaren.

P-ROM

P-ROM er boligens boligareal i antall kvadratmeter. Variabelen er logtransformert.

Tomteareal

Tomteareal er målt i antall kvadratmeter og logtransformert. Vi har kun inkludert denne variabelen i analysene av eneboliger.

Beliggenhet

Vi følger SSBs koding av beliggenhet med prissoner som varierer mellom eneboliger, leiligheter og småhus, jf. SSB-notat 14/2013. Eneboligmarkedet er delt inn i fem prissoner, leilighetsmarkedet i tolv og småhusmarkedet i syv prissoner.

Salgsår

Salgsåret er kalenderåret som boligen ble solgt i. Variabelen har ti kategorier fra 2004 til 2013.

⁴² 130 boliger ble oppført som bevaringsverdig på Gul liste i løpet av 2013. Vi har ikke undersøkt hvor mange av disse som ble omsatt i 2013. Til sammenligning var det 18 353 boligtransaksjoner i Oslo i 2013, hvorav 3317 var av boliger som var oppført som bevaringsverdig før 2013.

⁴³ Jf. *Kvadratmeterpriser for eneboliger, 2012*, <<https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/kvadenebol/aar/2013-04-30?fane=om#content>>, lastet ned 26.04.2014.

Tabell 4 gjengir beskrivende statistikk for et utvalg av variablene i analysen.

Tabell 4 Beskrivende statistikk, transaksjonsdata for Oslo 2004–2013

Variabel	N	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum
Kvadratmeterpris	174607	3455,88	37128,9963	449545,33
Enebolig	174608	0	,04	1
Leilighet	174608	0	,88	1
Småhus	174608	0	,07	1
Listeført som bevaringsverdig	174512	0	,1747	1
Regulert til bevaring	174519	0	,0275	1
Fredning	174579	0	<,00005	1
Alder (år)	169973	0	54,9356	670
P-ROM (m2)	174608	1	75,2910	645
Tomteareal (m2)	7321	0	1544,6472	179853,10

Note: N angir antall transaksjoner som vi har data for på den enkelte variabel. Vi inkluderer kun eneboligtransaksjonene i gjengivelsen av tomteareal. For de dikotome variablene (minimum 0 og maksimum 1) angir gjennomsnittet andelen av transaksjonene som har kjennetegnet (variabelverdi 1).

Metoden

Formålet med analysen er å vurdere om det er sammenheng mellom kvadratmeterpris og vernestatus når vi kontrollerer for de øvrige variablene, og i tillegg estimere størrelsen på eventuelle effekter.

Vi anvender lineær regresjon (OLS-metoden) til å estimere forskjellige spesifikasjoner av følgende modell:

I modellen er kvadratmeterprisen i boligtransaksjon i en funksjon av boligens vernestatus, alder, størrelse, beliggenhet, salgsår og et restledd u .

$$\ln \text{kvadratmeterpris}_i = f(\text{vernestatus}_i, \text{alder}_i, \text{størrelse}_i, \text{beliggenhet}_i, \text{salgsår}_i) + u_i$$

Den avhengige variabelen, kvadratmeterpris, er logtransformert i alle modellene. Det innebærer at vi har beregnet den naturlige logaritmen av kvadratmeterprisen i hver transaksjon, som grunnlag for analysene. Logtransformasjonen tillater modellen å beskrive *relative* framfor absolutte forskjeller i kvadratmeterpris. Vi mener at relative forskjeller gir de substansielt sett mest interessante sammenligningene. For eksempel vil modellen beskrive en forskjell mellom kr 30 000 og 33 000 som tilnærmevis like stor som forskjellen mellom kr 40 000 og 44 000. I tillegg har logtransformasjon den fordel at vi begrenser hvor mye ekstreme observasjoner påvirker de estimerte effektene. Vi ser også at SSB, i sin modell for beregning av boligformue, anvender en logtransformert avhengig variabel, jf. SSB-notat 14/2013.

Når avhengig variabel er logtransformert, kan koeffisientene () til lineære og dikotome uavhengige variabler tolkes ved at en enhetsendring i uavhengig variabel tilsvarer en gjennomsnittlig endring i avhengig variabel. Vi tar hensyn til dette i vår framstilling av analyseresultatene i kapittel 2.2.

Vernestatus er i utgangspunktet et sett med tre dikotome variabler som hver indikerer om boligen var listeført som bevaringsverdig, regulert til bevaring eller berørt av fredning. Fredning opptrådte kun blant leilighetstransaksjonene. Når hver av disse variablene har verdien 0, indikerer det at boligen ikke er på Gul liste. Selv om hovedformålet med analysene er å estimere effekten av listeføring som bevaringsverdig, er det nødvendig å kontrollere for de andre vernestatusene i datamaterialet slik at effekten av bevaringsverdig så godt som mulig reflekterer forskjellen med ikke-listeføre boliger.

Alder opptrer på to forskjellige måter i modellene, avhengig av om vi estimerer effekten av listeføring som ubetinget eller betinget av boligens alder. Når vi estimerer effekten av listeføring som ubetinget av alder (modell 1, 4 og 7), benytter vi en kubisk funksjon av alder, der alder opptrer både som sentrert, kvadrert og opphøyet i tredje potens. Dette lar oss kontrollere for en ikke-monoton sammenheng mellom alder og pris, der trenden kan skifte fortegn to ganger.

I andre modeller estimerer vi imidlertid effekten av listeføring som *betinget* av boligens alder (modell 2, 5 og 8). Dette oppnår vi ved å dele inn datamaterialet i de seks kategoriene som dannes av tabell 5:

Tabell 5 Samspill mellom listeføring og boligens alder

	byggeår		
	før 1905	1905–1944	1945 eller senere
Ikke listeført	A	B	C
Listeført	D	E	F

Ved å la kategori A inngå i modellenes konstantledd og inkludere kategori B–F som dikotome variabler, estimerer vi betingede effekter av listeføring, jf. modell 2, 5 og 8. Effekten av listeføring for boliger bygget før 1905 representeres av koeffisienten til D, effekten av listeføring for boliger med byggeår 1905–1944 representeres av differansen mellom koeffisientene til E og B, og effekten av listeføring for boliger med byggeår 1945 eller senere representeres av differansen mellom koeffisientene til F og C.

Eiendommens størrelse er i modellene representert ved P-ROM og tomteareal (for eneboligene), begge i kvadratmeter og logtransformert. Størrelsesvariablene er logtransformerte fordi det substansielt sett er mest interessant å kontrollere for relative forskjeller i størrelse.

Beliggenhet, kodet med dikotome variabler for prissoner, er en avgjørende kontrollvariabel når vi estimerer effekter av listeføring. Forekomsten av boliger på Gul liste korrelerer med beliggenhet, samtidig som at beliggenhet er en viktig forklaring på prisforskjeller.

Salgsår er inkludert i form av dikotome variabler som representerer hvert av årene som transaksjonene skjer i. Disse variablene lar oss estimere effekten av listeføring, kontrollert for prisutviklingen i Oslos boligmarked 2004–2013.

I tabell 6-8 gjengir vi resultatene av disse analysene. I modell 3, 6 og 9 analyserer vi også de betingede effektene av regulering til bevaring.

Tabell 6 Eneboliger i Oslo 2004–2013, effekter av listeføring på log kvadratmeterpris

	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	OLS-koeff.	Std.feil	OLS-koeff.	Std.feil	OLS-koeff.	Std.feil
Listeført som bevaringsverdig	,007	,016			,024	,016
Regulert til bevaring	,027	,017	,072	***,018		
Alder	,000	***,000				
Alder ²	1,761E-05	***,000				
Alder ³	-9,667E-08	***,000				
Ikke listeført – bygget 1905–1944			,055	***,017		
Ikke listeført – bygget 1945–			,002	,016		
Listeført – bygget før 1905			-,014	,033		
Listeført – bygget 1905–1944			,163	***,030		
Listeført – bygget 1945–			-,008	,031		
Ikke regulert – bygget 1905–1944					,030	*,017
Ikke regulert – bygget 1945–					-,024	,017
Regulert – bygget før 1905					-,006	,025
Regulert – bygget 1905–1944					,209	***,033
Regulert – bygget 1945–					,079	*,042
Ln(P-ROM)	-,291	***,007	-,298	***,007	-,299	***,007
Ln(tomtareal)	,027	***,003	,024	***,003	,022	***,003
Prissone 2	-,260	***,016	-,265	***,016	-,266	***,016
Prissone 3	-,381	***,016	-,380	***,016	-,381	***,016
Prissone 4	-,550	***,017	-,559	***,017	-,559	***,017
Prissone 5	-,784	***,016	-,782	***,016	-,783	***,016
Solgt i 2005	,112	***,011	,105	***,011	,104	***,011
Solgt i 2006	,257	***,011	,248	***,011	,248	***,011
Solgt i 2007	,353	***,011	,345	***,011	,344	***,011
Solgt i 2008	,362	***,011	,355	***,011	,355	***,011
Solgt i 2009	,344	***,011	,336	***,011	,337	***,011
Solgt i 2010	,449	***,011	,442	***,011	,443	***,011
Solgt i 2011	,531	***,011	,523	***,010	,523	***,010
Solgt i 2012	,580	***,011	,572	***,011	,572	***,011
Solgt i 2013	,633	***,011	,625	***,010	,624	***,010
Konstantledd	11,747	***,049	11,818	***,050	11,859	***,051
Justert R ²	,685		,681		,682	
N	7219		7264		7264	

Note: *, **, ***: koeffisienten er signifikant forskjellig fra null på henholdsvis 10-, 5- og 1-prosentsnivået.

Tabell 7 Leiligheter i Oslo 2004–2013, effekter av listeføring på log kvadratmeterpris

	Modell 4		Modell 5		Modell 6	
	OLS-koeff.	Std.feil	OLS-koeff.	Std.feil	OLS-koeff.	Std.feil
Listeført som bevaringsverdig	,012	***,001			,008	***,002
Regulert til bevaring	,010	***,003	-,001	,003		
Fredning	-,115	,090	-,154	,094	-,128	,094
Alder	-,001	***,000				
Alder ²	3,082E-05	***,000				
Alder ³	-5,145E-08	***,000				
Ikke listeført – bygget 1905–1944			-,052	***,003		
Ikke listeført – bygget 1945–			,013	***,003		
Listeført – bygget før 1905			-,026	***,003		
Listeført – bygget 1905–1944			-,026	***,003		
Listeført – bygget 1945–			,016	***,005		
Ikke regulert – bygget 1905–1944					-,020	***,002
Ikke regulert – bygget 1945–					,039	***,002
Regulert – bygget før 1905					,004	,004
Regulert – bygget 1905–1944					-,018	***,005
Regulert – bygget 1945–					,089	***,007
Ln(P-ROM)	-,247	***,001	-,239	***,001	-,238	***,001
Prissone 2	-,102	***,002	-,097	***,002	-,096	***,002
Prissone 3	-,120	***,003	-,110	***,003	-,108	***,003
Prissone 4	-,196	***,002	-,202	***,002	-,201	***,002
Prissone 5	-,191	***,003	-,201	***,003	-,199	***,003
Prissone 6	-,245	***,002	-,238	***,002	-,236	***,002
Prissone 7	-,305	***,002	-,292	***,002	-,291	***,002
Prissone 8	-,368	***,002	-,407	***,002	-,404	***,002
Prissone 9	-,425	***,002	-,459	***,003	-,456	***,003
Prissone 10	-,452	***,002	-,490	***,002	-,488	***,002
Prissone 11	-,595	***,002	-,626	***,002	-,623	***,002
Prissone 12	-,682	***,002	-,687	***,002	-,685	***,002
Solgt i 2005	,088	***,002	,077	***,002	,077	***,002
Solgt i 2006	,244	***,002	,234	***,002	,234	***,002
Solgt i 2007	,338	***,002	,330	***,002	,330	***,002
Solgt i 2008	,277	***,002	,269	***,002	,269	***,002
Solgt i 2009	,294	***,002	,288	***,002	,288	***,002
Solgt i 2010	,371	***,002	,362	***,002	,362	***,002
Solgt i 2011	,477	***,002	,466	***,002	,466	***,002
Solgt i 2012	,571	***,002	,560	***,002	,560	***,002
Solgt i 2013	,613	***,002	,600	***,002	,601	***,002
Konstantledd	11,413	***,005	11,441	***,006	11,406	***,005
Justert R ²	,780		,759		,759	
N	149642		151045		151045	

Note: *, **, ***: koeffisienten er signifikant forskjellig fra null på henholdsvis 10-, 5- og 1-prosentsnivået.

Tabell 8 Småhus i Oslo 2004–2013, effekter av listeføring på log kvadratmeterpris

	Modell 7		Modell 8		Modell 9	
	OLS-koeff.	Std.feil	OLS-koeff.	Std.feil	OLS-koeff.	Std.feil
Listeført som bevaringsverdig	,024	** ,012			,031	** ,012
Regulert til bevaring	,082	*** ,014	,122	*** ,014		
Alder	3,133E-05	,000				
Alder ²	3,589E-05	*** ,000				
Alder ³	-1,949E-07	*** ,000				
Ikke listeført – bygget 1905–1944			,106	*** ,017		
Ikke listeført – bygget 1945–			,087	*** ,017		
Listeført – bygget før 1905			,027	,036		
Listeført – bygget 1905–1944			,137	*** ,023		
Listeført – bygget 1945–			,130	*** ,027		
Ikke regulert – bygget 1905–1944					,079	*** ,018
Ikke regulert – bygget 1945–					,062	*** ,018
Regulert – bygget før 1905					,050	* ,029
Regulert – bygget 1905–1944					,219	*** ,024
Regulert – bygget 1945–					,224	*** ,042
Ln(P-ROM)	-,258	*** ,005	-,257	*** ,005	-,257	*** ,005
Prissone 2	-,098	*** ,006	-,078	*** ,006	-,077	*** ,006
Prissone 3	-,115	*** ,007	-,099	*** ,007	-,099	*** ,007
Prissone 4	-,223	*** ,006	-,206	*** ,006	-,206	*** ,006
Prissone 5	-,326	*** ,005	-,328	*** ,006	-,328	*** ,006
Prissone 6	-,519	*** ,006	-,506	*** ,006	-,506	*** ,006
Prissone 7	-,636	*** ,005	-,612	*** ,005	-,612	*** ,005
Solgt i 2005	,097	*** ,006	,093	*** ,006	,094	*** ,006
Solgt i 2006	,241	*** ,006	,235	*** ,006	,235	*** ,006
Solgt i 2007	,372	*** ,007	,367	*** ,007	,367	*** ,007
Solgt i 2008	,359	*** ,007	,356	*** ,007	,356	*** ,007
Solgt i 2009	,353	*** ,007	,348	*** ,007	,348	*** ,007
Solgt i 2010	,450	*** ,006	,445	*** ,007	,445	*** ,007
Solgt i 2011	,538	*** ,006	,530	*** ,006	,530	*** ,006
Solgt i 2012	,605	*** ,006	,596	*** ,006	,596	*** ,006
Solgt i 2013	,638	*** ,006	,631	*** ,006	,631	*** ,006
Konstantledd	11,466	*** ,025	11,397	*** ,030	11,426	*** ,031
Justert R ²	,770		,760		,760	
N	12908		12968		12968	

Note: *, **, ***: koeffisienten er signifikant forskjellig fra null på henholdsvis 10-, 5- og 1-prosentsnivået.

Vedlegg 4 Statistisk analyse av saksbehandlingstid og utfall i byggesaker

Som grunnlag for analysen har Plan- og bygningsetaten gjort tilgjengelig saksbehandlingsdata om alle byggesaker med førstegangsvedtak fattet i 2013, totalt 4634 saker. Vi har identifisert alle sakene som gjaldt bygninger på Gul liste ved hjelp av gårdsnummer (Gnr.), bruksnummer (Bnr.), gatenavn og gatenummer (Nr.). Vi har kategorisert sakene med bygg på Gul liste etter vernestatus: “listeført som bevaringsverdig”, “regulert til bevaring” eller “fredning”.⁴⁴

Byggesaker er underlagt forskjellige tidsfrister, avhengig av hvilken lovhjemmel de hører under, jf. plan- og bygningsloven § 21-7. Vi har analysert hver fristkategori for seg: treukerssaker, tolvukerssaker og saker uten frist. Analysen lar oss dermed beskrive variasjoner mellom saker som er underlagt samme frist.

Vi har inkludert følgende variabler i analysen:

Netto saksbehandlingstid

Netto saksbehandlingstid er tiden som går fra Plan- og bygningsetaten mottar en sak til det fattes vedtak, fratrukket den tiden søker bruker til å framskaffe eventuell nødvendig tilleggskompleksitet. Vi måler nettotiden i antall uker. I regresjonsanalysene er netto saksbehandlingstid logtransformert, dette for å beskrive *relative* forskjeller i saksbehandlingstid, samt begrense innflytelsen på analyseresultatene av saker med ekstremt lang saksbehandlingstid.

Fristbrudd

Fristbrudd er en dikotom variabel som indikerer om saken gikk en eller flere dager over den lovpålagte fristen. Variabelen er kodet for treukers- og tolvukerssakene.

Avslag

Avslag er en dikotom variabel som indikerer om førstegangsvedtaket var et avslag eller ei.

Vernestatus ifølge Gul liste

Denne variabelen utgjøres av tre dikotome variabler, som hver indikerer om bygget var listeført som bevaringsverdig, regulert til bevaring eller berørt av fredning. Fredningskategorien kan omfatte “Fredet, Kml § 15”, “Fredet, Kml § 22A”, “Fredningssak pågår” og “Midlertidig fredet”.

Tiltaksart

Tiltaksart utgjøres av fem dikotome variabler, som hver indikerer om byggesaken gjaldt oppføring, ytre endring, indre endring, rivning eller annet tiltak. I analysene av saksbehandlingstid, fristbrudd og utfall tar vi hensyn til tiltaksart fordi vi forventer at tiltaksart korrelerer med Byantikvarens involvering i byggesakene, samtidig som tiltaksart i seg selv forklarer variasjoner i saksbehandlingstid og utfall. Vi har kodet tiltaksart ved å slå sammen flere av kategoriene i sakdataene fra Plan- og bygningsetaten. Tabell 9 gjengir våre sammenslåinger.

⁴⁴ Omfatter ”Fredet, Kml § 15”, ”Fredet, Kml § 22A”, ”Fredningssak pågår” og ”Midlertidig fredet”.

Tabell 9 Sammenslåing av tiltaksart

Sammenslåing	Tiltaksart
Oppføring	Oppføring
Ytre endring	Tilbygg
	Påbygging
	Fasadeendring
	Vesentlig endring/reparasjon
	Vesentlig utvidelse
	Oppføring av bygningstekniske installasjoner
	Endring/reparasjon av bygningstekniske i
	Oppføring av skilt og reklame
	Loftsutbygging
Indre endring	Bruksendring
	Vesentlig endring av drift
	Oppdeling av bruksenheter
	Sammenføyning av bruksenheter
Rivning	Rivning
Annet tiltak	Underbygging
	Plassering
	Annen ombygging som medfører fravikelse
	Oppføring av innhegning mot veg
	Vesentlig terrenginngrep
	Anlegg av vei
	Anlegg av parkeringsplass
	Uteservering

Tabell 10 gjengir beskrivende statistikk for variablene i analysen.

Tabell 10 Beskrivende statistikk, byggesaker med førstegangsvedtak 2013

Variabel	N	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum
Treukerssaker	4634	0	,4420	1
Tolvukerssaker	4634	0	,3356	1
Saker uten frist	4634	0	,2128	1
Netto saksbehandlingstid	4586	0	6,7544	229,43
Fristbrudd	3577	0	,1048	1
Avslag	4634	0	,0481	1
Listeført som bevaringsverdig	4616	0	,1805	1
Regulert til bevaring	4618	0	,0537	1
Fredning	4632	0	,0017	1
Oppføring	4588	0	,2206	1
Ytre endring	4588	0	,5632	1
Indre endring	4588	0	,1314	1
Rivning	4588	0	,0591	1
Annet tiltak	4588	0	,0257	1

Note: N angir antall saker uten manglende data. En kilde til manglende data kan for eksempel være feilførte datoer. For de dikotome variablene (minimum 0 og maksimum 1) angir gjennomsnittet *andelen* av sakene som har kjennetegnet (variabelverdi 1).

Tabell 11–13 gjengir analyseresultatene som danner grunnlag for beskrivelsen i kapittel 2.1.

Tabell 11 Lineær regresjonsanalyse av log netto saksbehandlingstid i byggesaker, 2013

	Treukerssaker		Tolvukerssaker		Saker uten frist	
	OLS-koeff.	Std.feil	OLS-koeff.	Std.feil	OLS-koeff.	Std.feil
Konstantledd	,452	***,072	2,061	***,040	2,435	***,042
Listeført som bevaringsverdig	-,121	** ,060	,065	,055	,110	,081
Regulert til bevaring	-,020	,112	,205	** ,086	,260	** ,121
Fredning	,156	,537	-,800	* ,456	-2,288	***,792
Ytre endring	-,198	** ,078	-,309	***,052	-,147	** ,058
Indre endring	-,076	,102	-,121	* ,068	-,080	,080
Rivning	-,100	,138	-,199	***,071	-,003	,326
Annet tiltak	-,100	,219	-,263	** ,118	-,172	,151
Justert R ²	,003		,025		,014	
N	2008		1522		955	

Note: *, **, ***: koeffisienten er signifikant forskjellig fra null på henholdsvis 10-, 5- og 1-prosentsnivået. Konstantleddet er gjennomsnittlig log netto saksbehandlingstid i sakene som berører bygg som ikke er på Gul liste, og som gjelder oppføringer. Fordi avhengig variabel er logtransformert kan koeffisientene β fortolkes som en $100 \times \beta$ % endring i netto saksbehandlingstid som følge av en enhetsendring i uavhengig variabel.

Tabell 12 Logistisk regresjonsanalyse av fristbrudd i byggesaker, 2013

	Treukerssaker		Tolvukerssaker	
	Exp(β)	Std.feil	Exp(β)	Std.feil
Konstantledd	,111	***,231	,340	***,117
Listeført som bevaringsverdig	,697	,281	,999	,195
Regulert til bevaring	,364	,724	1,700	** ,262
Fredning	,000	20055,046	,000	23205,422
Ytre endring	,452	***,265	,460	***,166
Indre endring	,674	,361	,528	***,224
Rivning	,730	,482	,589	** ,232
Annet tiltak	,741	,770	,381	** ,451
N	2008		1522	

Note: *, **, ***: koeffisienten er signifikant forskjellig fra null på henholdsvis 10-, 5- og 1-prosentsnivået. Konstantleddet er odds for fristbrudd i sakene som berører bygg som ikke er på Gul liste, og som gjelder oppføringer. De eksponensierte koeffisientene $\exp(\beta)$ kan tolkes som den relative endringen i odds for fristbrudd som følge av en enhetsendring i uavhengig variabel.

Tabell 13 Logistisk regresjonsanalyse av avslag ved førstegangsvedtak i byggesaker, 2013

	Treukerssaker		Tolvukerssaker		Saker uten frist	
	Exp(β)	Std.feil	Exp(β)	Std.feil	Exp(β)	Std.feil
Konstantledd	,018	***,507	,034	***,275	,087	***,190
Listeført som bevaringsverdig	1,156	,375	1,922	** ,262	,987	,349
Regulert til bevaring	1,026	,742	1,670	,426	3,350	***,350
Fredning	,000	19792,403	,000	23205,422	,000	40192,970
Ytre endring	,946	,546	1,590	,323	1,218	,251
Indre endring	2,747	*,595	1,970	*,379	1,262	,337
Rivning	,000	4411,297	,000	2999,206	2,304	1,112
Annet tiltak	2,128	1,138	1,643	,657	1,490	,580
N	2016		1541		975	

Note: *, **, ***: koeffisienten er signifikant forskjellig fra null på henholdsvis 10-, 5- og 1-prosentsnivået. Konstantleddet er oddsene for avslag i sakene som berører bygg som ikke er på Gul liste, og som gjelder oppføringer. De eksponensierte koeffisientene $\exp(\beta)$ kan tolkes som den relative endringen i oddsene for avslag som følge av en enhetsendring i uavhengig variabel.

Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for byutvikling



Oslo kommune
Byrådsavdeling for byutvikling

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 02.06.2014

Deres ref:
201300854-6

Vår ref (saksnr):
201305216-7

Saksbeh:

Arkivkode:
126

UTTALELSE TIL FORELØPIG RAPPORT: BEVARINGSVERDIG PÅ GUL LISTE - SAKSBEHANDLING OG KONSEKVENSER

Det vises til brev av 07.05.2014 vedlagt foreløpig rapport «Bevaringsverdig på Gul liste – saksbehandling og konsekvenser» til uttalelse. Brevet inneholder flere spørsmål som bes besvart.

Informasjon om prosjektets hensikt har vært god og klar og jeg har ingen innvendinger i forhold til metode, anvendte kilder, data eller revisjonskriterier. Rapporten er veloppbygd og skrevet i et klart språk.

Når det gjelder rapportens konklusjoner og anbefalinger er det interessant at Kommunerevisjonen har gjort en gjennomgang av om oppføring som bevaringsverdig på Gul liste har en priseffekt. Rapporten konkluderer med at oppføring på Gul liste i all hovedsak har lite å si for saksbehandlingstiden, sannsynligheten for avslag og at Byantikvaren har dokumentert verne vurderingene og har en tilfredsstillende avstemming av praksis. Rapporten har også avdekket at etaten hadde svakheter eller forbedringspotensial på noen områder. Disse svakheterne vil det bli tatt tak i. Det fremkommer av Byantikvarens brev av 26.05.2014 at noe allerede er fulgt opp. Det fremheves at det i februar 2014 ble innført nye rutiner i tilknytning til Gul liste. Andre forbedringstiltak er satt i gang eller vil bli iverksatt og vil være på plass innen 2014.

Jeg finner rapporten nyttig særlig fordi Kommunerevisjonen har hatt en grundig gjennomgang av tema som mange har hatt oppfatninger om ut i fra enkeltsaker og dermed utledet generelle slutninger som rapporten tydelig avkrefter. Forvaltningsrevisjoner er et nyttig verktøy i virksomhetsstyringen. Jeg vil gjennom min byrådsavdeling følge opp revisjonen i den ordinære virksomhetsstyringen.

Bård Folke Fredriksen
byråd for byutvikling

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi til: Byantikvaren

Byrådsavdeling for byutvikling Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

Vedlegg 6 Uttalelse fra Byantikvaren



Oslo kommune

Kommunerevisjonen
Att. Morten Engebretsen
Internpost

Dato: 26.05.2014

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
201303276-10

Saksbeh:

Morten Stige 91 53 18 18

Arkivkode:

126

FORVALTNINGSREVISJON BYANTIKVARENS GULE LISTE - BYANTIKVARENS KOMMENTARER TIL RAPPORTUTKAST

Vi viser til rapportutkast oversendt 07.05.2014.

Byantikvaren takker for en hyggelig og konstruktiv prosess. Vi har opplevd god informasjon, smidighet rundt praktiske løsninger for informasjonsinnhenting og god dialog. Etter vår vurdering er de relevante kildene benyttet. Spesielt er vi glade for det omfattende arbeidet som er gjort for å undersøke mulige priskonsekvenser av erkjent verneverdi. Det er resultater som vil ha interesse langt ut over Oslo kommune og hvor vi håper det er mulig å få til et videre samarbeid om publisering av resultatene.

Byantikvaren vurderte forslaget til revisjonskriterier som konstruktive og presist rettet mot de relevante aspektene ved bruk av Gul liste. Vi kom med noen forslag til justeringer som er delvis imøtekommet. Vi vurderer at revisjonskriteriene sammenfaller godt med etatens målsetninger: Å utvikle systemer innrettet mot nyoppføringer og vedlikehold av Gul liste skal være godt faglig fundert samtidig som sikkerhet og effektivitet skal ivaretas. Det samme gjelder saksbehandlingen for alle grupper kulturminner, inkludert vår rådgivning for objekter som står som lokalt listeført på Gul liste.

Byantikvarens vurdering av rapportens konklusjoner

Byantikvaren er svært tilfreds med at rapporten i hovedsak finner Byantikvarens arbeidsmetoder og systemer tilfredsstillende. Vi ser også at det alltid vil være forbedringsmuligheter og opplever rapporten som et konstruktivt bidrag til slike tiltak. Noen grep har vi allerede gjort og andre vil vi igangsette. Nedenfor kommenterer vi rapportens hovedkonklusjoner:

Vurdere tiltak for å styrke sidemannskontrollen av den rådgivende saksbehandlingen

Dette er et punkt som allerede står høyt på dagsorden som en av de største utfordringene ved å drive skjønnsbasert saksbehandling. Det er behov for løpende diskusjoner som involverer alle medarbeidere for å oppnå en mest mulig konsistent praksis i etatens vurderinger. Vi vil følge opp revisjonens anbefaling om å formalisere innholdet i sidemannskontrollen gjennom å skriftliggjøre dagens praksis. Vi vil også starte et arbeid for å komme frem til hvordan vi best



kan utforme løpende prosesser hvor resultatene av saksbehandlingen tas opp til intern vurdering for å sikre læring i organisasjonen. Begge tiltak vil bli utført i løpet av året.

Vurdere risikoen og behovet for kontrolltiltak knyttet til at Gul liste-databasen driftes av Riksantikvaren

Riksantikvaren har selv data i den samme databasen som er langt mer kritiske enn Gul liste oppføringene. Det er fredningene ihht kulturminneloven som har sterk juridisk virkning i motsetning til våre listeføringer. Vedlagt er et notat fra Riksantikvaren om hvordan datasikkerheten er ivaretatt. Vi vil også følge opp problemstillingen i de løpende samarbeidsmøtene som vil bli avholdt med R.kantikvaren. Vår vurdering er at det er tilfredsstillende.

Vurdere behovet for å utarbeide tydeligere rutiner for oppføring og strykning av bygg på Gul liste og for den rådgivende byggesaksbehandlingen, og å utarbeide et mer helhetlig system for evaluering av praksis på disse områdene

Revisjonen er basert på situasjonen i 2013 og de rutineene som da var i funksjon. Fra februar 2014 har vi hatt en revidert rutine for Gul liste som etter vår vurdering ivaretar forholdene som tas opp her på en god måte. Eiers medvirkning er blant annet utvidet i og med at det er implementert en rutine om varsling før oppføringen foretas slik at eier kan bidra til å belyse saken.

Vår vurdering er at det ikke er behov for ytterligere tiltak for evaluering av praksis for ajourføringen av gul liste. Den største svakheten med Gul liste er at den ikke i tilstrekkelig grad synliggjør bevaringsverdiene i ytre by. Det er imidlertid ikke mulig å imøtekomme på kort sikt fordi en systematisk, geografisk gjennomgang er for ressurskrevende.

Våre kommentarer knytter seg til rapportens hovedkonklusjoner. Vi vil i tillegg kommentere ett forhold under punktet *Organisering av ansvar og oppgaver* som gjelder etatsleders kvalitetssikring av listeoppføringene. Gul liste er Byantikvarens hovedverktøy i forvaltning av byens kulturminner og derfor av stor strategisk betydning for etaten. Dette er bakgrunnen for at etatsdirektør har et direkte ansvar både for å underskrive og kvalitetssikre oppføringene. I en liten etat med begrensede ressurser må oppgavene fordeles annerledes enn i store etater. Etatsdirektøren deltar derfor også i det operasjonelle arbeidet på prioriterte områder.

Byantikvaren takker for innspillene i rapporten og vil ta kontakt for å se hvordan vi kan få mest mulig ut av nybrottsarbeidet som er gjort med analyse av priseffektene av bevaringsverdier.

Med hilsen

Janne Wilberg
byantikvar

Morten Stige
avdelingsleder

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)

Vedlegg: Notat fra RA om datasikkerhet av 19.05.14
BYAs Gul listerutiner av februar 2014

Gjenpart: Byrådsavdelingen for byutvikling

INTERNE RUTINER FOR BYANTIKVARENS GULE LISTE – 14.2.2014

1. Bakgrunn/hensikt

Gul liste gir en oversikt over erkjente og prioriterte kulturminner og kulturmiljøer i Oslo, og er Byantikvarens verktøy i arbeidet med å kartlegge og verne et utvalg av byens historie. Dette er uttrykt i Bystyremelding nr. 4, 2003, Kulturminnevern i Oslo. Her slås det fast at Gul liste skal videreutvikles og kvalitetssikres som et prioritert utvalg av kulturminner i Oslo.

I og med at regulering til hensynssone bevaring er et arbeidskrevende virkemiddel, har Oslo kommune valgt å bruke Gul liste som et "varselskilt" i den kommunale forvaltningen. Dagens praksis for oppføring på Gul liste er at objektene skal ha høy nok verneverdi til å kvalifisere for regulering til hensynssone bevaring. Listeføringen er et signal om at det foreligger kulturminneverdier som må vurderes i plan-, bygge- og rivesaker.

En viktig hensikt med Gul liste er derfor at den skal bidra til forutsigbarhet i plan-, bygge- og rivesaksbehandlingen i Oslo kommune. For eiendommer som er registrert i Gul liste, oversender Plan- og bygningsetaten saker som berører eiendommen til Byantikvaren for rådgivende uttalelse. Saken returneres deretter til Plan- og bygningsetaten som tar endelig stilling til saken.

Listeførte kulturminner betegnes som *lokalt listeført* i Riksantikvarens database Askeladden. For de listeførte kulturminnene er det ikke fattet et formelt vernevedtak, og det er ikke utformet juridiske bestemmelser. Listeføringen er ikke råderettsinnskrenkende i seg selv, og er derfor ikke å regne som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er kulturminnets verneverdi som kan påvirke saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven, ikke oppføringen i Gul liste.

2. Vurderingskriterier

Kulturminnevern er basert på verdier som ikke er statiske og objektive, men dynamiske og skjønnsbaserte. I en vernevurdering skiller det mellom *kunnskapsverdier* og *opplevelsesverdier*. Kunnskapsverdiene er langt på vei objektive størrelser, for eksempel en bygnings alder, funksjon, byggeteknikk, personalhistorie etc. Opplevelsesverdiene dekker kulturminnenes positive bidrag til fåre fysiske omgivelser og inneholder bl.a. arkitektoniske, estetiske og miljøskapende verdier. *Vektleggingen* av disse aspektene og verditilskrivelsen er imidlertid avhengig av faglig skjønn, som utøves i en gitt tidsmessig og geografisk ramme.

Til en viss grad er det mulig å systematisere begreper og enes om innholdet i disse. Dette er ikke minst avgjørende for å kunne føre en konstruktiv meningsutveksling og en god avveining av kulturminneverdier opp mot andre samfunnshensyn.

Ved oppføring av nye objekter, og eventuelle strykninger, på Gul liste blir ovennevnte kriterier brukt. For å synliggjøre dette benyttes et eget Gul liste-skjema (jfr skjema for utvalgskriterier).

3. Innhold og system

Gul liste forvaltes av Byantikvaren i den nasjonale kulturminnedatabasen Askeladden. Riksantikvaren er systemeier og har ansvaret for drift og videreutvikling av databasen.

Askeladden inneholder en mangfoldig samling kulturminner som kan deles i to hovedkategorier: *arkeologiske kulturminner som er automatisk fredet og nyere tids kulturminner fra etter reformasjonen i*

1537. Den samlede oversikten over registrerte kulturminner og kulturmiljøer gir nyttig og nødvendig informasjon til et bredt publikum. Sentrale målgrupper er eiere av kulturminner, tiltakshavere, planleggere og offentlig forvaltning.

Askeladden er først og fremst et verktøy for kulturminneforvaltningen, men basen er åpen for innsyn for de som registrerer seg på nettsiden og får tilsendt passord (<https://askeladden.ra.no/>). Som bruker i Askeladden kan man søke i Gul liste og hente ut rapporter med oversikt over kulturminner.

Gul liste er tilgjengelig for publikum gjennom nettstedet Kulturminnesøk. Her www.kulturminnesok.no vises informasjon om kulturminner registrert i Askeladden, og i tillegg informasjon fra flere andre kilder. I Kulturminnesøk presenteres de registrerte kulturminnene med kart, foto og beskrivelser..

4. Ansvar og oppgaver

Hovedansvaret for å vedlikeholde Gul liste ligger til geografstillingen, men alle ansatte i fagavdelingen hos Byantikvaren skal kunne registrere i Askeladden, og det er et felles ansvar å bidra til at registreringene i Gul liste er godt dokumentert og beskrevet.

Gul liste oppdateres fortløpende, både med tilføyelser og strykninger. Nyoppføringer eller strykninger i Gul liste skal være skriftlig begrunnet og dokumentert. Eier, eller representant for eier, blir skriftlig informert om listeføringen. Ved omfattende listeføring av bygg med mange enheter, benyttes kunngjøringer.

5. Sakstyper

5.1. Nyoppføringer i Gul liste

- Forslag til nyoppføring i Gul liste utarbeides av saksbehandler. Kulturminnet skal dokumenteres med vernebegrunnelse, formålet med listeføringen, foto og kart.
- Forslaget presenteres og behandles i fagmøtet. Ved omfattende forslag, sendes dokumentasjonen per e-post til fagavdelingen i forkant av møtet.
- Innstilling fra fagmøtet:
 1. Fagmøtet anbefaler listeføring: saksbehandler registrerer saken i Doculive, og det sendes skriftlig melding til eier om at eiendommen vurderes for oppføring i Gul liste.
 2. Forslag som fagmøtet ikke anbefaler skal begrunnes, og saksbehandler registrerer saken i Doculive.
- For saker som blir anbefalt listeført, registrerer saksbehandler kulturminnet i Askeladden (se særskilt veiledning finnes på Askeladdens nettside) og foto registreres i FotoStation med Askeladden-id. Skjema med vernekriterier fylles ut. Ansvarlig for Gul liste foretar kartfestingen i samarbeid med saksbehandler. Det fattes endelig beslutning om listeføring innen tre uker etter at melding er sendt til eier. Byantikvaren personlig signerer skjema for vernekriterier.
- Når en oppføring i Gul liste er signert av byantikvaren, fullføres registreringen av kulturminnet i Askeladden. Signert skjema med vernekriterier skannes inn som dokumentasjon i saken.
- Rapport for kulturminnet skrives ut, og sendes til registrert hjemmelshaver i Oslo kommunes eiendomsregister. I tilfeller hvor det er mange hjemmelshavere, kontaktes forretningsfører, bestyrer eller lignende (postmottak hos Oslo kemnerkontor kan være behjelpelig med opplysninger).
- Saken avsluttes i Doculive.

5.2. Hastesaker

- Forslag til oppføring i Gul liste behandles direkte av byantikvaren uten innstilling fra fagmøtet.
- Saksbehandler kontakter eieren per telefon eller per journalført mail for å bekjentgjøre saken. Saksbehandler registrerer kulturminnet i Askeladden.
- Rapport for kulturminnet skrives ut, og sendes til registrert hjemmelshaver i Oslo kommunes eiendomsregister. Henvisning til telefonsamtale eller journalført mail skal inngå i oversendelsen. I tilfeller hvor det er mange hjemmelshavere, kontaktes forretningsfører, bestyrer eller lignende (postmottak hos Oslo kemnerkontor kan være behjelpelig med opplysninger).

5.3. Vedtak om regulering til hensynssone, bygge- og deleforbud, egne reguleringsplaner og alt. planforslag

- Kulturminner som reguleres til hensynssone skal registreres i Gul liste. Byantikvaren får ukentlig oversendt oppdatert reguleringsbase fra Plan- og bygningsetaten, og ansvarlig for Gul liste sjekker basen for nye vedtak.
- Når Byantikvaren anmoder om midlertidig dele- og byggeforbud, utarbeider egne reguleringsplaner eller fremmer alternative planforslag med konsekvenser for Gul liste, må Gul liste oppdateres. Slike enkeltobjekter eller anlegg registreres i Askeladden av planansvarlig, og fotodokumenteres i FotoStation med Askeladden-id. Innføringen på Gul liste skjer atter at planen er vedtatt.

5.4. Eksterne henvendelser

Etaten får fra tid til annen eksterne forespørsler om vurdering av objekter, anlegg eller miljøer for oppføring på Gul liste. Ansvarlig for Gul liste skal holde oversikt over slike henvendelser. Det kan dreie seg om alt fra enkle verne vurderinger av én bygning til mer sammensatte og omfattende verne vurderinger av områder eller bebyggelsesperioder- eller typologier. Oppfølgingen av disse sakene avtales med avdelingsleder.

5.5. Stryking fra Gul liste

Gjennom saksbehandling kan konklusjonen bli at en registrering ikke lenger kvalifiserer for oppføring på Gul liste. Årsaken kan være betydelig redusert verneverdi på grunn av ombygging eller brann, eller at vi har feil i listen ved at opprinnelig listeført objekt er revet. Ved behov tas slike saker opp i fagmøtet. Når et kulturminne skal strykes fra Gul liste, har ansvarlig for Gul liste ansvar for å oppdatere Askeladden.

6. Oppfølging

Rutiner for Gul liste gjennomgås for alle nyansatte.

Rutinedokumentet gjennomgås jevnlig for eventuelle endringer og rettelser. **Samlet lenkeoversikt:**
Byantikvarens hjemmeside
www.bya.oslo.kommune.no

Riksantikvarens informasjonsside om Askeladden: <http://www.riksantikvaren.no/Norsk/Askeladden/>

Veiledning til registrering i Askeladden:

Kulturminnedatabasen Askeladden
<https://askeladden.ra.no/>

Kulturminnesøk
www.kulturminnesok.no

Notat vedr datasikkerhet for Askeladden og Kulturminnesøk.

Notatet er utarbeidet på forespørsel fra Byantikvaren i Oslo med bakgrunn i at informasjon og data fra Gul Liste nå er importert og inkorporert i Kulturminnebasen Askeladden.

Generelt om datasikkerhet Riksantikvaren

RA gjennomfører jevnlig sikkerhetssjekk på alle relevante områder for direktoratet. Følgende punkter fra sentral sikkerhetssjekk er relevante for Askeladden og Kulturminnesøk.no:

5. Datasikring

Det tas sikkerhetskopier av nødvendig informasjon og programvare daglig for sentrale servere, og ukentlig for andre servere. Det er halvårlig recovery-kontroll for tilbakeføring av sikkerhetskopier.

Backup-server og taperobot er plassert i separata brannsoner fra serverrom. Taper med full backup tas ut til ekstern lokasjon månedlig. Det tas i tillegg daglig backup av databaser som overføres til en server hos Kartverket på Hønefoss. I løpet av året vil det bli satt opp en løsning som tar kontinuerlig backup til Kartverket av alle data.

6. Tilgangskontroll

Alle brukere har en personlig eid brukerident og må autentisere seg ved hjelp av personlig passord og/eller andre autentiseringsmekanismer. Bruk av Riksantikvarens systemer og nettverk blir logget for å administrere og sikre informasjon, aktiviteter kan spores tilbake til den enkelte bruker

7. Driftssikkerhet og viruskontroll

Infrastruktur og rutiner er dokumentert og det er installert antivirus program på alle datamaskiner. Det er prosedyrer for å fjerne evt virus og det er gode rutiner for oppdatering av all programvare.

8. Datakommunikasjon, Internett og e-post

Riksantikvarens interne nettverk er beskyttet med brannmur gjennom avtale med Statens Kartverk.

Fagsystem Askeladden

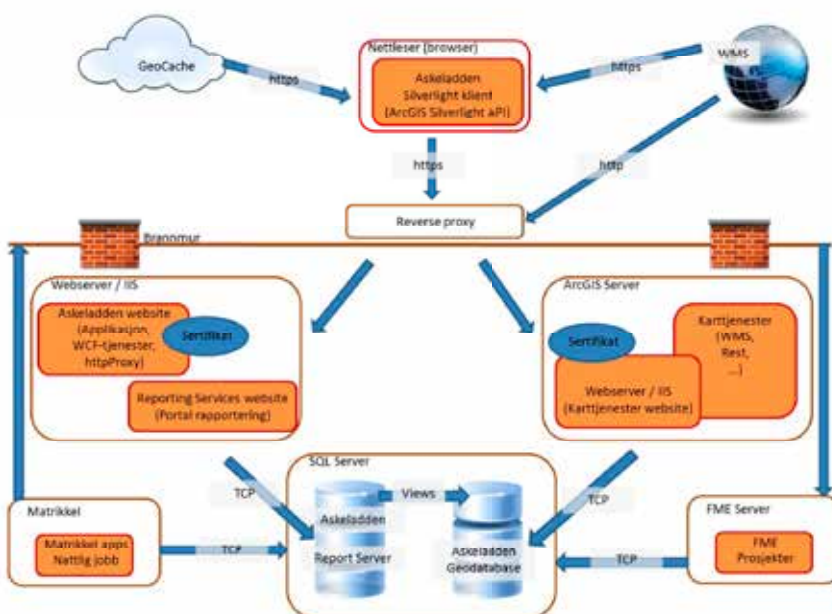
Beskrivelse

Askeladden er en geografisk database. Askeladden er både et landsdekkende register over registrerte kulturminner, og et verktøy for saksbehandling av fredningsprosesser, dispensasjoner og registrering av tilstand på kulturminner, især bygninger.

Den inneholder informasjon om fredete, vernede, verneverdige og lokalt listeførte kulturminner. Det er også noen registreringer av ikke-fredete kulturminner. Brukere med

oppdateringsrettigheter er: regional kulturminneforvaltning i fylkeskommunene, Sametinget, de arkeologiske landsdelsmuseene og sjøfartsmuseene, NIKU, samt Riksantikvaren. Ut over dette kan alle søke om begrenset innsynstilgang til Askeladden.

Arkitektur: Applikasjonen deles inn i tre logiske deler eller lag: weblag, gisserverlag og databaselag. Weblag og gisserverlag ligger på samme maskin, se illustrasjon over miljøet under. Reverse proxy serverne er plassert på Hønefoss, hos Statens kartverk, siden RA har sine Internetlinjer via kartverket. Ansvar for evt arbeid på proxy serverne i forbindelse med Askeladden produksjonsbase /Staging testbase tas via Riksantikvarens IKT-seksjon, som utfører arbeid i samarbeid med kartverkets IKT-seksjon.



Integritet/konfidensialitet/tilgjengelighet:

Askeladden er passordbelagt og det er 4 brukernivåer med ulik grad av tilgang til databaseinnholdet. Enkel innsynsbruker ser kun standardopplysningene på første fane, samt kartet.

Deler av innholdet er beskyttet og skal ikke publiseres fritt. Det gjelder eierinformasjon (personvern) ihht. Lov om personvern og særlige tilstandsopplysninger på bygninger. Enkelte tekstopplysninger og fagfaner skal heller ikke være tilgjengelige for alle. Løsningen er organisert slik at disse opplysningene ikke er tilgjengelige for vanlige innsynsbrukere.

Rutiner for utrulling av nye versjoner av Askeladden: Ny versjon går gjennom følgende miljøer i denne rekkefølgen:

1. Utvikling: På utviklermaskin
2. Test: Test hos Geodata. Deployes automatisk hver natt.

3. Staging: Test hos RA (espen.ra.no)
4. Produksjon: Produksjon hos RA (askeladden.ra.no)

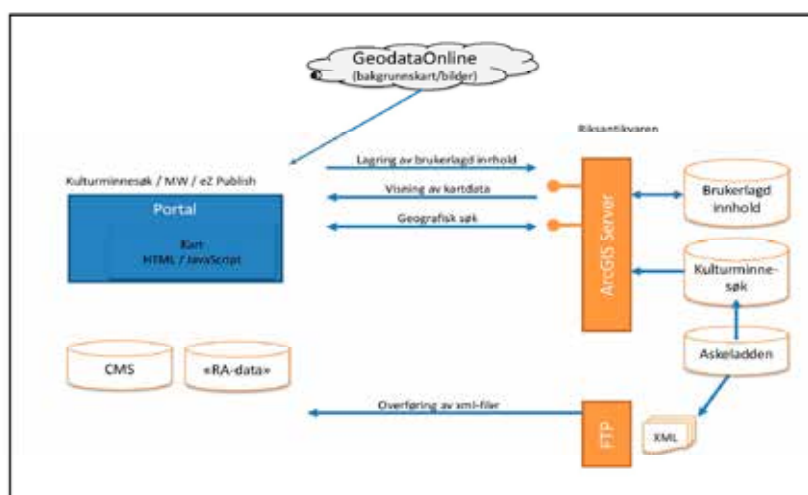
Logging: Alle endringer i databasen logges, logging skjer på forskjellige steder i miljøet. Endringer i/sletting av geometrier logges på en geoserver, der det kan gjenopprettes tidligere versjoner av geometrier som er blitt endret eller slettet, og hvor det er mulig å lese fra endringene hvem som har gjort det. I tillegg logges alle import og eksport av data i GEO databasen. Disse loggene forteller oss hvem som har satt jobber i import- eller eksportkøen, og hvorfor oppgaver eventuelt ikke gjennomføres ved eventuelle feil i systemet. I tillegg logges endringer i attributtdatabasen for seg, og alle endringer her kan leses på dato og bruker. Natnlige rutiner og synkronisering mot blant annet Matrikkelen logges for seg

Tilgjengelighet: Kulturminnesøk er Askeladdens publikumløsning. Det overføres opplysninger fra enkelte felt fra standardfanen, samt geometrien (kartkoordinater/flater) hver natt til Kulturminnesøk.no. Datasett med offentlig informasjon fra Askeladden er NLOD-lisensiert (<http://data.norge.no/nlod/no>) og deles åpent gjennom APIer på <http://husmann.ra.no/arcgis/rest/services/Husmann/MapServer>

Informasjonssystem Kulturminnesøk.no

Beskrivelse:

Kulturminnesøk er en nettside for formidling av informasjon om kulturminner og det er utviklet en mobilapplikasjon med samme navn. Datagrunnlaget baserer seg på ftp-overføring fra Askeladden, med utfyllende informasjon fra fotoarkiv og redaksjonelt innhold. I tillegg er løsningen åpen for publikum, som kan opprette en brukerprofil og bidra med informasjon: Publiseringsplattformen er eZ Publish (www.ez.no), med en integrert kartmodul basert på ArcGIS-plattformen (HTML5). Mobilapplikasjonene er native apper for Android og iOS, og oppdateres med data fra nettsideløsningen.



Integritet/konfidensialitet/tilgjengelighet:

Publiseringsløsningen driftes av ekstern driftspartner gjennom egen drifts- og supportavtale (Redpill Linpro). Applikasjonsforvaltning er dekket av vedlikeholds- og utviklingsavtale med leverandør (Making Waves via/Geodata). Daglig oppfølging av systemet gjøres av redaksjonen med administrasjonstilgang. Håndtering av personopplysninger om brukere er innmeldt og forvaltes etter gjeldende lovverk.

Oslo 19/5 2014.

Hulda B. Bernhardt
Seksjonssjef QD - Kulturminnedata

Vedlegg 7 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten



Oslo kommune
Plan- og bygningsetaten

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Deres ref:
201300854-9

Vår ref (saksnr): 201316231-4
Oppgis alltid ved henvendelse

Saksbeh:
Tove Paulsen

Dato: 27.05.2014

Arkivkode: 531.8

UNNTATT OFFENTLIGHET Ofl.§13.1.ledd

RAPPORT TIL UTTALELSE - BEVARINGSVERDIG PÅ GUL LISTE

Plan- og bygningsetaten har registrert at de anbefalinger som KRV omhandler i sin rapport til uttalelse gjeldende «Bevaringsverdig på gul liste – saksbehandling og konsekvenser», ikke er rettet mot PBE.

PBE vil påpeke at Regjeringen har varslet at kommunene må påregne flere tidsfrister og/eller kortere frister. Det blir da enda viktigere at etatene samarbeider godt, raskt og sikrer dokumentasjon slik at kommunen (v/PBE) ikke mister gebyr. BYA er i de fleste sakene rådgiver for PBE og bruker av den tiden kommunen har til rådighet for saksbehandlingen. Kommunen har som klar målsetning å kunne utføre kvalitativt god og effektiv saksbehandling av byggesaker.

PLAN- OG BYGNINGSETATEN
Øverste ledelse

Dette dokumentet er elektronisk godkjent 27.05.2014 av:

*Tove Paulsen - Saksbehandler
Hogne Hove - assisterende direktør*



Plan- og bygningsetaten
Boks 364 Sentrum
0102 Oslo

Besøksadresse:
Vahls gate, 0187 Oslo
www.pbe.oslo.kommune.no

Sentralbord: 02 180
Kundesenteret: 23 49 10 00
Telefaks: 23 49 10 01
E-post: postmottak@pbe.oslo.kommune.no

Bankgiro: 1315.01.01357
Org.nr.: 971 040 823 MVA



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no