

SOU
1991:64



Att förvalta kulturmiljöer

En rapport från utredningen om förvaltningen av vissa kulturmiljöer.
(U 1988:14) — juli 1991

Ref Kb Oc



Statens offentliga utredningar
1991:64
Utbildningsdepartementet

Att förvalta kulturmiljöer

En rapport från utredningen om förvaltningen av vissa
kulturmiljöer
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

Omslag: Sturehof i Botkyrka kommun.
Illustration av Monica Eriksson, ILLUME.

Till statsrådet och chefen för
utbildningsdepartementet

Genom beslut den 8 september 1988 bemyndigade regeringen chefen för utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågan om förvaltning av vissa kulturmiljöer.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen direktören Bill Fransson fr.o.m. den 15 september 1988 som särskild utredare. Som sakkunniga förordnades fr.o.m. samma dag departementssekreteraren Tomas Keisu (entledigad fr.o.m. den 1 februari 1990), avdelningschefen Christian Laine, kanslirådet (numera departementsrådet) Bo Riddarström samt departementssekreteraren Keith Wijkander. Som expert förordnades länsantikvarien Carin Bunte. (Departementsprotokoll 1988-09-21, § K 77).

Som bitr. sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 april 1989 sakkunnig Siv Milton (departementsprotokoll 1989-03-23, § K 43) .

Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 8 maj 1989 avdelningsdirektören Sten Söderberg (departementsprotokoll 1989-06-08, § K 66); entledigad fr.o.m. den 1 januari 1991.

Som ny sekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 8 januari 1990 departementssekreteraren Thomas Nordling (departementsprotokoll 1990-02-09, § K 8).

Som sakkunnig förordnades fr.o.m. den 31 januari 1990 departementssekreteraren Ingrid Klering (departementsprotokoll 1990-02-07, § K 26).

Som experter förordnades fr.o.m. den 16 juli 1990 fil. dr. Magnus Bohlin, antikvarien Barbro Mellander, docenten Marie Nisser samt museichefen Per Ragnarson (departementsprotokoll 1990-07-18, § K 66).

Utredningen antog namnet Utredningen om förvaltningen av vissa kulturmiljöer (U 1988:14).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Att förvalta kulturmiljöer. Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juli 1991

Bill Fransson
Särskild utredare

Innehållsförteckning

	SAMMANFATTNING	5
1	UPPDRAGET	17
1.1	Direktiven	17
1.2	Utredningsarbetet	19
2	ÖVERGRIPANDE PROBLEMBESKRIVNING	21
2.1	Inledning	21
2.2	Privatägda herrgårdar och slott	22
2.3	Industriminnen	25
2.4	Det offentligt ägda beståndet	28
3	VISSA REGELSYSTEM, M.M.	37
3.1	Förutsättningar för att bedriva kulturmiljövård	37
3.1.1	Kulturmiljövårdens mål och inriktning	37
3.1.2	Lagstiftning, regelverk och ansvarsfördelning	38
3.1.3	Tillämpningen av kulturmiljövårdens skydds- institut med särskild hänsyn till slotts- och herrgårdsmiljöer samt industrimiljöer	46
3.1.4	Det ekonomiska stödets uppbyggnad och användning	49
3.2	Beskattningsfrågor	57
3.2.1	Inkomst- och företagsbeskattning	57
3.2.2	Förmögenhetsbeskattning	59
3.2.3	Fastighetsskatt	62
3.2.4	Arvs- och gåvobeskattning	63
3.3	Regelverket kring stiftelser	65
3.3.1	Stiftelsebegreppet, stiftelseformer, m.m.	65
3.3.2	Beskattning av stiftelser m.m.	67
3.4	Fideikommissystemet	71
4	DAGENS SITUATION	75
4.1	Kunskapsläget, m.m.	75
4.2	Privatägda slott och herrgårdar	77
4.3	Industriminnen	86
4.4	Det offentligt ägda beståndet	89

5	INTERNATIONELL UTBLICK	97
5.1	Vissa europeiska förhållanden	97
5.2	Vissa brittiska institutioner för kulturmiljövård	100
5.2.1	National Trust	101
5.2.2	English Heritage	108
6	ÖVERVÄGANDEN	113
6.1	Inledning	113
6.2	Privatägda slott och herrgårdar	114
6.2.1	Beskattningsfrågor	118
6.2.2	Problemen kring arvsskiften	122
6.3	Industriminnen	131
6.4	Det offentligt ägda beståndet	136
6.5	En nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning	140
6.6	Tillgänglighet m.m.	152
6.7	Vissa frågor rörande kunskap, kompetens och materialtillgång för den kulturhistoriska byggnadsvården	154
7	FÖRSLAG	159
7.1	Privatägda slott och herrgårdar	159
7.1.1	Beskattningsfrågor	159
7.1.2	Objektsanknutna stiftelser	161
7.2	Industriminnen	163
7.3	En nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning	164
7.4	Tillgänglighet m.m.	172
7.5	Ekonomiska konsekvenser av förslagen	173

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens huvuduppgift är att utreda förutsättningarna för att utveckla formerna för förvaltningen av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer, främst herrgårdar och industriminnen.

Strävan bör enligt direktiven vara att samordna gemensamma behov hos olika förvaltkategorier och finna lösningar som kan bygga på samverkan och gemensamt ansvarstagande från dem som förvaltar det byggda kulturarvet. Som ett huvudalternativ för sådana samverkanslösningar bör förutsättningarna för att skapa en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning studeras.

Särskild uppmärksamhet skall ägnas frågor om den allmänna tillgängligheten till kulturmiljöerna liksom förutsättningarna för deras utnyttjande i turistsammanhang, där målet skall vara både att stärka svensk turistnäring genom ett förbättrat utbud för besökare och att tillföra byggnadsvården resurser.

Jämsides med övervägandena rörande en stiftelse bör uppmärksammas om det finns hinder eller mindre gynnsamma effekter för vården av värdefulla byggnader och miljöer som kan hänföras till gällande regler för fastighetstaxering och beskattning samt arvsregler. Dessa frågor rör närmast de privata ägarna av kulturhistoriskt värdefulla miljöer.

Privatägda herrgårdar och slott

Utredningsarbetet har i hög grad inriktats på att undersöka förhållandena för de privat ägda herrgårdarna och slotten, bl.a. i syfte att utröna om de ekonomiska villkoren för denna privata förvaltning står i rimlig överensstämmelse med den kulturpolitiskt viktiga bevarandeinsats som utförs av dessa ägare. Utgångspunkten har härvid varit den princip som den svenska kulturmiljövården utgår från, nämligen att det grundläggande ansvaret för landets kulturminnen vilar på ägare och brukare och att de bästa resultaten nås genom deras engagemang och egna insatser. Som anges i direktiven är det i detta sammanhang en naturlig strategi för staten att i första hand

sträva efter att skapa goda förutsättningar och ett gynnsamt klimat för detta engagemang.

I betänkandet konstateras att uppgiften att driva herrgårdarna och slotten är en betydligt svårare uppgift i dag än när de skapades. En förklaring till detta är den långtgående rationaliseringen inom jord- och skogsbruket som bl.a. inneburit att det idag finns få anställda på egendomarna som kan delta i arbetet med drift och underhåll av herrgårdsmiljöerna. En annan faktor som spelar in och gör uppgiften svårare i dag än tidigare är att kunnandet om gamla tiders bygghetoder, material osv. är begränsat och ofta otillräckligt för att bevarandepuppgiften skall klaras av på ett tillfredsställande sätt. Även tillgången på material av olika slag utgör ett problem i dagens förvaltning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Utredningen har inte gjort någon inventering av i vilket skick våra värdefulla herrgårds- och slottsmiljöer befinner sig i dag. I betänkandet noteras också att det finns stora kunskapsbrister inom kulturmiljövården i bl.a. detta avseende, mycket till följd av att systematiska inventeringar inte genomförs. Därför kan inte bedömas hur omfattande renoveringsbehoven är. Material har dock inhämtats från olika källor, bl.a. genom en enkät till länsstyrelserna. Den bild som förmedlas genom dessa olika källor när det gäller frågan om bevarandet av herrgårdsmiljöerna är sammanfattningsvis att den totala herrgårdsmiljön i dag är starkt hotad. Hoten gäller:

- ☐ det traditionella odlingslandskapet,
- ☐ äldre ekonomibyggnader, överloppsbyggnader,
- ☐ parken och trädgården,
- ☐ den centrala herrgårdsmiljön.

Dessa hot har sitt ursprung i många olika faktorer, de flesta av ekonomisk karaktär. Viktiga faktorer är effekter av t.ex. förändringar i jordbrukspolitik och skattepolitik. Det finns en utbredd oro för effekterna av den nya livsmedelspolitiken på odlingslandskapet.

Den faktor inom politikområdet som genomgående framhålls som det främsta hotet mot bevarandet av de privata herrgårdsmiljöerna är den förändring av beskattningen av privatbostad på jordbruksfastighet som är en del av reformeringen av skattesystemet. Tidigare betraktades sådana bostäder som en del av rörelsen, vilket innebar att kostnader för drift och underhåll kunde dras av där. Ägaren /brukaren

beskattades i stället för värdet av bostadsförmån. I den nya beskattningen bryts privatbostaden ut från rörelsen och beskattas som andra bostäder. Detta innebär att de omfattande drift- och underhållskostnaderna för herrgårdsmiljöerna skall betalas med inkomstbeskattade medel.

I betänkandet föreslås en ändring på denna punkt. Två skäl anförs för förslaget. Det ena är att det enligt utredaren är fel att betrakta herrgårdarnas huvudbyggnader enbart som privatbostad för ägare/brukare. Herrgården har traditionellt haft, och har fortfarande, en mycket vidare roll än denna, inom ramen för den ekonomiska verksamhet som herrgården utgör centrum för. Det andra skälet är att det kommer att te sig från ekonomiska utgångspunkter omöjligt, eller i vart fall orimligt, om kostnaderna för denna viktiga del av kulturmiljövården skall bestridas med inkomstbeskattade medel och således helt göras till en fråga om ägarens privata inkomst- och förmögenhetsförhållanden och alltså frikopplade från rörelsen.

Därför föreslås att kulturhistoriskt värdefulla huvudbyggnader inom jordbruksfastigheter framgent skall betraktas som näringsfastigheter och därmed medföra avdragsrätt i rörelsen för drift- och underhållskostnader. Vad som är att betrakta som kulturhistoriskt värdefullt bör primärt knytas till vad som utpekats som kulturhistoriskt särskilt värdefullt av kommunerna med stöd av plan- och bygglagen, eller vad som är byggnadsminnesförklarat med stöd av kulturminneslagen.

Det andra förslag som framläggs på skatteområdet knyter an till det stora problem som arvsskiftena utgör. Ett system föreslås där arvs- och gåvoskatt i samband med generationsskiftet för byggnadsminnesförklarade egendomar får omvandlas till underhållsfonder knutna till egendomen.

I betänkandet understryks den mycket negativa effekt som arvsskiftena i sig har för vården av herrgårdsmiljöerna, eftersom denna uppdelning av egendomarna leder till en urholkning av det ekonomiska underlag som är en förutsättning för en ambitiös vård från de privata ägarnas sida. I själva verket blir uppgiften att inom ramen för privat ägande vårda och bevara slotten och herrgårdarna omöjlig med nuvarande arvsskiftesbestämmelser så snart det finns mer än en arvinge per generation och om det inte samtidigt finns mycket goda möjligheter att inom en generation förmera förmögenheter. Detta gäller i praktiken oavsett hur man löser arvsskiftena.

Det enda sättet att komma runt denna problematik är att "låsa in" egendomen i någon form av juridisk person, som kan motstå delnings-/skingringstendenserna, eller i praktiken ett frivilligt uppgivande av arvsrätten. I dag finns ingen bra metod att göra detta ens om det finns en beredskap att ge avkall på arvsrätten för att hålla egendomen samlad och möjliggöra ett långsiktigt bevarande.

Av dessa skäl föreslås att det skall öppnas möjligheter för den familj eller släkt som så önskar att överföra egendomen till en särskild stiftelse vars syfte är att bevara den kulturhistoriskt värdefulla herrgårdsmiljön.

Ett sådant uppgivande av äganderätten kan inte åstadkommas utan en motprestation från det allmännas sida och denna uppnås företrädesvis genom skatteförmåner. I dag betraktas inte kulturmiljövård, annat än i mycket speciella fall, som ett tillräckligt syfte för att en stiftelse skall bli betraktad som allmännyttig och därmed komma i åtnjutande av de skatteförmåner som allmännyttiga stiftelser har. Utredaren föreslår därför att kvalificerad kulturmiljövård skall införas som ett sådant syfte som ger ställning som allmännyttig stiftelse. Till en sådan stiftelsebildning skall kunna kopplas ett långsiktigt upplåtelseavtal som säkrar familjens/släktens bruksrätt av egendomen så länge det finns arvingar som kan handha förvaltningen.

En förutsättning för detta är självfallet att syftet att vårda och bevara herrgårdsmiljön verkligen är verksamhetens dominerande syfte. För att detta verkligen skall upprätthållas krävs former för offentlig insyn och kontroll.

Möjligheterna att skapa stiftelser av detta slag bör förbehållas de kulturhistoriskt mest värdefulla miljöerna, dvs. de byggnadsminnesförklarade. Stiftelsebildningar av detta slag bör endast tillåtas om till stiftelsen förs, inte bara den kulturhistoriskt värdefulla miljön, utan också sådana förmögenhetsvärden (företrädesvis markegendom) att framtida underhåll kan anses säkrat.

Industriminnen

Det föreligger betydande skillnader mellan herrgårdsmiljöerna och industrimiljöerna. Herrgårdsmiljöerna utgör en någorlunda homogen grupp i sådana avseenden som användningsområden, ägarförhållanden m.m. Industrimiljöerna är

däremot mycket heterogena i dessa och andra avseenden. Av dessa skäl är olikheterna i problemställningar mycket uttalade när det gäller industriminnesvården resp. den del av kulturmiljövården som herrgårdsmiljöerna tillhör. Det har därför i hög grad komplicerat arbetet att inom en och samma utredning rymma både herrgårdsmiljöernas och industriminnesvårdens problem. I praktiken har detta inneburit att någon fullständig genomlysning av industriminnesvården och dess problem inte kunnat komma till stånd inom utredningens ram. De grundläggande kunskapsbristerna är också särskilt stora i fråga om industriminnen. Likväl finner utredaren att industriminnesvården framstår som den kanske mest brännande hanteringsfrågan inom den kulturhistoriska byggnadsvården, både när det gäller urvalet av bevarandeobjekt och deras säkerställande och när det gäller det ekonomiska stödet till deras upprustning och fortsatta vård som industriminne. Utredaren uttrycker som sin bestämda uppfattning att industriminnesvårdens problem har sådan både bredd och djup att de kräver en särskild utredning. Utredaren föreslår att en sådan utredning tillsätts.

Utredaren understryker att industriminnesvårdens helt dominerande problem är bristen på ekonomiska resurser. Härvidlag skiljer sig inte industriminnesvården från övrig kulturmiljövård. Skillnaden ligger snarast i beloppens storlek.

En ambitiös och kvalitativt högstående industriminnesvård med aktivt sökande efter framtida användning kräver inte bara resurser för drift och underhåll utan också för att skapa en väsentligt högre tillgänglighet för den breda allmänheten, för att levandegöra.

Ett av industriminnesvårdens särdrag är vidare att antalet objekt hela tiden ökar och i tämligen snabb takt – i princip i samma takt som svenskt näringsliv omstruktureras och förändras. I många fall handlar det om tung processindustri där insatser både för bevarande och levandegörande blir särskilt resurskrävande.

Sammantaget innebär detta i flertalet fall att industriminnesvården i betydande grad måste finna sin finansiering genom offentligt stöd, genom ideella insatser och genom ett ökat engagemang från näringslivets sida, det senare i stor utsträckning utan att det föreligger omedelbara kommersiella motiv för berört näringsliv i ett sådant engagemang.

Det ingår inte i utredningens uppgifter att pröva omfattningen av det offentliga stödet till kulturmiljövården. Mot denna bakgrund har utredningsarbetet och övervägandena beträffande industriminnesvården koncentrerats och begränsats till de frågeställningar där det finns direkta kopplingar mellan industriminnesvården och de andra frågeställningar som utredningen behandlar.

En av dessa frågor gäller just formerna för förvaltningen av industriminnessena. En vanlig form är liksom i övrigt inom kulturmiljövården stiftelsen. Här finns en direkt parallell att dra mellan industriminnesvården och vad som tidigare sagts om herrgårdsmiljöerna. Argumenten för att ge möjligheter att skapa stiftelser för vården och bevarandet av enskilda objekt, där det kvalificerade kulturmiljövårdande syftet borde anses vara tillräckligt för att ge en sådan stiftelse ställning som allmännyttig stiftelse med dess skattefördelar, är lika tillämpliga för industriminnessena som för herrgårdsmiljöer. Utredaren föreslår sålunda att även för industriminnesvården skall kunna bildas objektsanknutna stiftelser som kan få ställning som allmännyttiga stiftelser.

Utredaren understryker det rimliga i och nödvändigheten av att näringslivet och dess organisationer engagerar sig djupare i industriminnesvården. För att detta skall bli möjligt eller få erforderlig omfattning föreslås också att företag generellt medges avdragsrätt för sina bidrag till allmännyttiga stiftelser som bedriver kvalificerad industriminnessvård.

Det offentligt ägda beståndet

I betänkandet konstateras att det offentligt ägda beståndet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är den del av det totala beståndet där kunskapsläget är relativt tillfredsställande, i varje fall såvitt gäller det statliga beståndet. Genom att det offentligt ägda beståndet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i hög grad består av nyttobyggnader i den offentliga verksamheten (för förvaltning, utbildning, samfärdsel etc.) som fortfarande används i denna verksamhet är också underhållet av de på så sätt utnyttjade byggnaderna i allmänhet tillfredsställande.

Det största problemet i förvaltningen av detta offentligt ägda bestånd består väsentligen i att uppgiften att vårda och bevara kulturhistoriskt värdefulla miljöer är svår att infoga i de moderna styrsystem för offentlig förvaltning som nu får allt snabbare

utbredning. Dessa styrsystem leder lätt till att bevarandeuppgiften hamnar i konflikt med en myndighets eller en kommunal förvaltnings huvudsakliga uppdrag. Denna typ av konflikter har enligt utredaren hittills inte uppmärksamats tillräckligt.

Som exempel härpå nämns i betänkandet den förändring som förbereds när det gäller den statliga lokalförsörjningen. Denna innebär att de statliga myndigheterna skall bli lokalthållare för den egna verksamheten. Man kan vända sig till byggnadsstyrelsen (eller dess efterträdare, eftersom det statligt ägda fastighetsbeståndet föreslås överföras till ett eller flera aktiebolag), men man behöver inte göra det. Den statliga fastighetsförvaltande institutionen skall alltså konkurrera med andra fastighetsförvaltare på lika villkor på en fri marknad där också statliga lokalanvändare tillhör köparna. Detta innebär att det inte finns utrymme för något särskilt ansvarstagande för kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer om detta medför kostnader som andra fastighetsförvaltare inte behöver bära.

Till detta kommer att den enskilda myndigheten skall ha stor frihet rent generellt att välja sina produktionsresurser. Regeringen styr inte verksamheten genom att ange vilka resurser som skall användas, utan genom att man sätter upp mål för verksamheten, fastställer vilka totala resurser som får disponeras genom ramanslag och därefter mäter resultaten. Detta innebär att det inte heller för den enskilda myndigheten är förenligt med uppställda mål och krav att acceptera extra kostnader för att bedriva verksamheten i en kulturhistoriskt värdefull miljö.

Den typ av problem dessa förändringar medför kan lösas men kräver då särskilda arrangemang och hänsynstaganden för att ansvarstagandet för de kulturhistoriskt värdefulla miljöerna skall kunna upprätthållas. I synnerhet gäller detta sådana byggnader eller miljöer där t.ex. kostnaderna för drift och underhåll är sådana att objekten inte är gångbara på en fri marknad. I betänkandet understryks dock att detta bara gäller för en del av det offentligt ägda kulturhistoriskt värdefulla beståndet. Huvuddelen av detta torde väl kunna hävdas sig på en marknad.

Utredningen har inte haft något speciellt uppdrag när det gäller det offentligt ägda beståndet annat än vad gäller frågan om det finns gemensamma behov och problem hos olika förvaltarkategorier som också kan lösas gemensamt och i samverkan. Denna fråga behandlas tillsammans med övervägandena angående förutsättningarna för att bilda en nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning.

Nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning

Utredningens huvuduppgift enligt direktiven är att göra en kartläggning av vilka behov som finns inom olika förvaltarkategorier av att finns nya former för förvaltning och hantering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer. Strävan skall vara att samordna gemensamma behov hos de olika intressenterna och finna lösningar som kan bygga på samverkan och gemensamt ansvarstagande från dem som förvaltar det byggda kulturarvet. Som ett huvudalternativ för sådana samverkanslösningar skall utredningen studera förutsättningarna för att skapa en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning.

Utredaren gör bedömningen att det inte råder någon tvekan om att det, objektivt betraktat, finns ett antal gemensamma behov hos de olika typerna av förvaltare där samverkanslösningar vore det mest effektiva arbetssättet. Betraktat från detta perspektiv finns alltså ett behov av en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning. Detta innebär dock inte att det därmed finns tillräckliga förutsättningar för att bilda en sådan stiftelse.

Den stora förtjänsten med tillskapandet av en nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning ligger enligt utredaren i att man då får en institution som just har det övergripande syftet att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer åt eftervärlden genom bl.a. eget ägande och egen förvaltning. Någon sådan institution existerar inte idag annat än på ett lokalt plan. Naturligtvis har myndigheterna inom kulturmiljövården också bland sina syften och arbetsuppgifter att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer. Myndigheter måste dock nalkas dessa uppgifter från andra utgångspunkter än en institution som själv kan vara ägare och förvaltare.

Det ligger ett värde i att få en förvaltare som kan bygga upp en egen bred kompetens i konkreta byggnadsvårdsfrågor gällande just kulturmiljöer och som också kan sprida den kunskapen och kompetensen till andra ägare. Det är också sannolikt att en sådan ägare/förvaltare kan finna nya vägar för användning av kulturmiljöer.

Utredaren utgår från att en eventuell nationell stiftelse, i likhet med National Trust i England, skall vara en organisation som har ansvar för en egen ekonomisk förvaltning och inte skall behöva förlita sig på löpande driftbidrag. Det ligger ett särskilt

värde i att ha en förvaltare med dessa villkor för förvaltningen men som samtidigt har som huvuduppgift att bevara kulturmiljöer. Det ligger också ett särskilt värde i att det är fråga om en icke-offentlig aktör. Studiet av förebilden National Trust visar tydligt att organisationen inte skulle ha åtnjutit den ställning den har och inte heller det förtroende den har hos privata egendomsägare, vilket bl.a. varit förutsättningen för de omfattande donationer National Trust mottagit, om organisationen haft karaktär av statlig institution. En förvaltare som kan förlita sig till löpande driftbidrag från staten skulle heller inte behöva tvinga fram ett nytänkande när det gäller t.ex. användning av det förvaltade beståndet eller i fråga om finansiella lösningar.

Sammanfattningsvis anser utredaren att det finns ett behov av och ett utrymme för en nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning som:

- ☐ förvaltar ett eget bestånd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer,
- ☐ på entreprenad förvaltar kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer som ägs av andra,
- ☐ verkar för att levandegöra det bestånd man förvaltar genom återanvändning och genom att göra de förvaltade byggnaderna och miljöerna tillgängliga och attraktiva för besökare och på olika sätt sprida kunskap och erfarenheter inom detta område till andra förvaltare och intressenter,
- ☐ bygger upp en bred kompetens när det gäller förvaltningen av denna typ av miljöer och på olika sätt sprider denna kunskap eller ställer den till andra förvaltares förfogande,
- ☐ understödjer lokalt och regionalt förankrad verksamhet inom sitt kompetensområde genom idégivning och rådgivning i t.ex. juridiska, ekonomiska och organisatoriska frågor samt genom att själv gå in som partner och medstiftare,
- ☐ arbetar aktivt och praktiskt med finansieringsfrågor inom kulturmiljövärden.

Förvaltning av industriminnen bör ingå i stiftelsens uppgifter om den bildas.

När det gäller förutsättningarna som måste föreligga för att det skall vara möjligt att skapa en institution av det beskrivna slaget anser utredaren att en utgångspunkt för arbetet bör vara att stiftelsen, liksom National Trust, är en självständig institution med fullständigt ansvar för den egna ekonomiska förvaltningen och som således inte är beroende av fortlöpande driftanslag från staten. Ett sådant arbetssätt kräver, liksom i National Trusts fall, att organisationen väsentligen lever på avkastningen av sin egen förmögenhet, som då kan bestå av fastigheter – de kulturhistoriskt

värdefulla byggnaderna men även andra – samt andra förmögenhetsvärden såsom jord- och skogsbruksmark, annan mark, värdepapper m.m. Organisationen bör inte ta på sig, genom gåva, testamente eller på annat sätt, förvaltningsuppgifter vars långsiktiga finansiering inte är säkrad.

Detta kräver, om en stiftelse skall kunna spela någon påtaglig roll inom överskådlig framtid, att två förutsättningar måste vara för handen: den behöver få ett ordentligt startkapital och den behöver tämligen omgående få ta över ett bestånd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer som är tillräckligt stort för att man skall kunna börja bygga upp en kompetent och väl fungerande förvaltningsorganisation.

Enligt utredarens mening finns det knappast någon annan än staten som kan vara beredd att bidra med ett startkapital. Det är knappast heller någon annan än staten som inledningsvis skulle kunna vara beredd att överföra ägandet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer till en oberoende stiftelse, möjligen med undantag för någon eller några andra offentliga ägare. Behoven av att skapa vissa förutsättningar för att kunna bilda en stiftelse kan dock enligt utredaren kopplas samman med de problem som kan uppstå vid de förändringar som skall vidtas i fråga om den statliga lokalförsörjningen och som hur som helst kommer att skapa ett behov av speciella lösningar för vissa kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer.

I betänkandet framläggs inget direkt förslag om inrättandet av en nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning. Enligt utredaren måste regering och riksdag först ta principiell ställning i frågan om staten är beredd att skapa de förutsättningar för bildandet av en stiftelse som angivits. Om man är beredd att göra detta bör en särskild organisationskommitté tillsättas för att praktiskt förbereda bildandet av en stiftelse.

Tillgänglighet m.m.

En tillgänglighetsprincip, innebärande en strävan att öka tillgängligheten för allmänheten, bör enligt utredaren alltid tillämpas då offentligt stöd i någon form ges till vården av kulturmiljöer, antingen detta stöd ges som skatteförmåner eller bidrag. Några generella regler för detta kan dock inte uppställas.

Förutsättningarna för allmän tillgänglighet varierar från fall till fall. Hänsyn måste tas till den enskilda miljöns sårbarhet, ägarens rimliga krav på avskildhet, de kostnader som är förenade med en bred tillgänglighet i form av städning, förslitning m.m., liksom till möjligheterna att få täckning för sådana kostnader och t.o.m. få nettointäkter från visningsverksamhet o.d.

Hur tillgänglighetsprincipen skall tillämpas i det enskilda fallet måste bestämmas av den offentliga instans som beslutar om bidraget eller skatteförmånen. Detta måste ske efter diskussioner med mottagaren av stödet.

I betänkandet framhålls att väl bevarade kulturmiljöer utgör viktiga besöksmål inom turistnäringen och att det är av stor vikt för svensk turistnäring att både bevara och förbättra utbudet av kulturhistoriska sevärdheter. Det bör också finnas ett stort utrymme för att i Sverige vidareutveckla sådan verksamhet.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

I direktiven till utredningen anförts i huvudsak följande:

Bakgrund

I riksdagsmotionen 1985/86:1796 (av Karin Ahrlund och Jan-Erik Wikström, fp) föreslogs att en utredning borde göras om vidgade möjligheter att stödja bevarandet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer. Motionärerna åsyftade främst herrgårdar och liknande byggnadskomplex i privat ägo. Motionärerna återopade de förslag som tidigare förts fram av byggnadsvårdsutredningen i betänkandet (SOU 1979:17) Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda och fideikommissnämnden i en skrivelse till regeringen den 27 augusti 1980 och ansåg att en sådan utredning främst borde arbeta med den särskilda stiftelsen, The National Trust, som finns i Storbritannien, som förebild.

Riksdagen (KrU 1985/86:8 s. 19-20, rskr. 47) tillstyrkte motionen med det tillägget att översynen borde ges en vidare omfattning än den som föreslagits i motionen. Även frågan om bevarande av industriminnen borde sålunda uppmärksammas.

Utgångspunkter för en utredning

Olika samhälleliga förändringar medför att det blir allt svårare att på ett tillfredsställande sätt förvalta, dvs. använda, bevara och vårda olika typer av kulturmiljöer. Det gäller bl.a. herrgårdar och industriminnen men också andra typer av byggnader i olika förvaltningssammanhang – enskilda eller offentliga – där det kan vara svårt att finna nyttjandeformer som å ena sidan ger en ekonomisk bas för bevarandet men som å den andra sidan går att förena med tillvaratagandet av kulturvärden.

Herrgårdar och industriminnen är ofta också exempel på komplexa kulturmiljöer där frågor av olika art kan vara knutna till bevarande. I en herrgårdsmiljö kan värdet t.ex. finnas i såväl mangårdsbyggnaden med tillhörande inventarier, i parkanläggning, som i övrig bebyggelse och i det omgivande kulturlandskapet.

Landets herrgårdar och industriminnen representerar betydelsefulla delar av det svenska kulturarvet och är viktiga för också landets kulturella identitet. Det kan därför också finnas en betydande efterfrågan från allmänheten på orten och från såväl svenska som utländska besökare att få ta del av dessa värden. I vissa regioner kan anläggningar som nu är industriminnen vara den kärna kring vilken bygden vuxit fram och utvecklats. Ett starkt lokalt engagemang finns ofta i frågan om bevarande och vård. Det kan många gånger finnas goda förutsättningar att utnyttja de kulturhistoriska tillgångarna för t.ex. turismen.

Den svenska kulturmiljövården utgår från att det grundläggande ansvaret för landets kulturminnen vilar på ägare och brukare och att de bästa resultaten nås genom deras engagemang och egna insatser. För staten är det en naturlig strategi att i första hand sträva efter att skapa goda förutsättningar och ett gynnsamt klimat för detta engagemang.

Flera problem i förvaltningen kan vara gemensamma för olika kategorier av fastighetsägare – oavsett om det är staten, kommuner eller enskilda. En utgångspunkt för en utredning är därför att studera förutsättningarna för samverkan mellan dessa kategorier i förvaltningen av kulturmiljöer. Kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer representerar också värden som måste kunna komma till nytta för att byggnadsvården skall vara effektiv. I den meningen är byggnadsvården en fråga om struktur för ägande och förvaltning samt om stödfunktioner till offentliga och enskilda förvaltare.

Med dessa utgångspunkter ges i dag statligt stöd till bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bl.a. genom bidrag till byggnadsvård via riksantikvarieämbetet, genom särskilda låneförmåner inom ramen för bostadsfinansieringssystemet samt genom sysselsättningspolitiskt motiverade vårdarbeten. I fråga om lagskyddet har riksdagen nyligen beslutat om en samlad lag om kulturminnen (prop 1987/88:104, KrU 21, rskr. 390). Genom plan- och bygglagen (1987:10) har kommunernas ansvar och förutsättningar för att hävda kulturvärden i den fysiska planeringen fått ett tydligt uttryck.

I vissa fall har det visat sig att stat och/eller kommun måste ta på sig ett mera långsiktigt ansvar såsom ägare eller t.ex. som huvudman för en stiftelse för att säkerställa bevarandet av särskilt värdefulla miljöer. Från senare år kan här nämnas insatserna för Nynäs slott i Södermanland och Leufsta bruk i Uppland som exempel på detta.

I dessa fall har det framstått som angeläget att ett särskilt offentligt ansvarstagande i enskilda fall sker med en bibehållen lokal och regional förankring. I de angivna exemplen har lösningar i samverkan mellan stat och kommun varit nödvändiga för att nå långsiktighet. Även om det här varit fråga om ett särskilt offentligt ansvarstagande visar exemplen från Leufsta och Nynäs emellertid hur viktigt det är att de olika intressenterna inom byggnadsvården samarbetar eftersom problemen är likartade.

Uppdraget

Utredaren bör, med utgångspunkt i riksdagens skrivelse samt vad som i dessa direktiv i övrigt anförts om förvaltning av kulturmiljöer, främst herrgårdar och industriminnen, utreda förutsättningarna för att utveckla formerna för dessa uppgifter.

Arbetet bör utgå från en kartläggning av vilka behov som finns inom olika förvaltkategorier – enskilda, organisationer, stat och kommuner – av att finna nya former för förvaltning och hantering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer.

Utredaren bör i detta avseende ha frihet att lämna förslag över hela det kulturmiljövårdande fältet, men strävan bör vara att samordna gemensamma behov hos de olika intressenterna och finna lösningar som kan bygga på samverkan och gemensamt ansvarstagande från dem som förvaltar det byggda kulturarvet.

Som ett huvudalternativ för sådana samverkanslösningar bör utredaren i enlighet med riksdagens uttalande studera förutsättningarna för att skapa en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning.

Ett förslag om en sådan stiftelse bör utgå från bedömningar om en sådan stiftelse skulle kunna sköta vissa kulturmiljövårdande förvaltningsuppgifter mer effektivt än befintliga förvaltningsorganisationer när det gäller vård och insatser för levandegörande av kulturvården. Dessa överväganden bör också omfatta insatser i fråga om t.ex. rådgivning och service till enskilda fastighetsägare och uppgifter i arbetet med att förmedla kontakter mellan fastighetsägare och användare.

I ekonomiskt avseende bör utredaren studera förutsättningarna att kanalisera i första hand befintliga ekonomiska resurser, som i dag läggs ned på och finns i kulturhistoriskt värdefulla byggnader, till effektivare förvaltningsformer. Likaså bör utredaren studera möjligheterna att bygga upp resurser, t.ex. i form av en stiftelse-anknuten fond, genom donationer eller intressentbidrag.

I den mån förslagen innebär förändringar i huvudmannaskapet för kulturhistoriskt värdefulla byggnader i statens ägo bör förslagen åtföljas av beräkningar av de samlade kostnader staten i dag har för dessa byggnader.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågor om den allmänna tillgängligheten till kulturmiljöerna liksom förutsättningarna för deras utnyttjande i turistsammanhang. Målet bör här vara både att stärka svensk turistnäring genom ett förbättrat utbud för besökare och att tillföra byggnadsvården resurser.

Jämsides med övervägandena rörande en stiftelse bör utredaren uppmärksamma om det finns hinder eller mindre gynnsamma effekter för vården av värdefulla byggnader och miljöer som kan hänföras till gällande regler om fastighetstaxering och beskattning samt arvsregler. Utredaren bör i detta avseende i första hand påtala eventuella behov av förenklade och tydligare bestämmelser av specifik betydelse för bevarandefrågor samt behovet av allmänna råd och tillämpningsföreskrifter från ansvariga myndigheter. Utredaren kan i detta avseende anlita riksskatteverket och riksantikvarieämbetet för att få underlag för sina bedömningar i detta avseende.

Utredaren skall i arbetet samråda med de myndigheter som kan beröras av förslagen liksom med företrädare för kommuner och landsting. I den mån förslagen ger upphov till frågor om gränsdragning mellan olika myndigheters uppgifter och ansvarsområden bör detta belysas.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet inleddes i mars 1989.

Under utredningstiden har utredaren sammanträtt med de tillkallade sakkunniga och experten vid ett tjugotal tillfällen.

Under en kortare period har en särskild expertgrupp arbetat för att förse utredningen med underlag när det gäller industriminnesvården.

Utredningen har genomfört en studieresa till Danmark och Skåne för att studera olika förvaltningsproblem och olika organisatoriska lösningar av förvaltningen. En

studieresa har företagits till Storbritannien för att närmare studera verksamheten inom National Trust och English Heritage.

Ett antal sammanträffanden med privata godsägare har också genomförts, oftast kopplade till studiebesök på godsen.

Under en studieresa till Värmland har utredningen särskilt studerat industriminnesvården.

Ett stort antal kontakter har tagits med statliga myndigheter, kommuner, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, m.fl. Flera sammanträffanden med företrädare för Sveriges Jordägareförbund har förevarit. Även med Riksförbundet för hembygdsvård har diskussioner förts. Under utredningsarbetet har vidare kontakter upprätthållits med företrädare för olika regionala och lokala projekt inom kulturmiljövården.

2 Övergripande problembeskrivning

2.1 Inledning

Utredningens direktiv anger att utredningens huvuduppgift är att utreda förutsättningarna för att utveckla formerna för förvaltningen (dvs. användningen, bevarandet och vården) av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer, främst herrgårdar och industriminnen.

Detta har i utredningsarbetet tolkats så att utredningen skall undersöka dels om dagens förutsättningar för förvaltningen av dessa miljöer är rimliga, dels om formerna för förvaltningen kan effektiviseras eller på andra sätt förbättras. Det ankommer däremot inte på utredningen att bedöma om exempelvis det statliga stödet till byggnadsvård är tillräckligt eller att genomföra en fullständig byggnadsvårdsutredning.

Vid riksdagens behandling av den motion som ligger bakom utredningsuppdraget riktades huvudintresset mot de privatägda herrgårdarna och slotten även om utskottet betonade att utredningsarbetet borde få en bredare inriktning och bl.a. också inkludera frågan om bevarande av industriminnen. I direktiven har sedermera även frågan om förvaltningen av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer i offentlig ägo inkluderats.

Utredningsarbetet har följaktligen i hög grad inriktats på att undersöka förhållandena för de privat ägda herrgårdarna och slotten, bl.a. i syfte att utröna om de ekonomiska villkoren för denna privata förvaltning står i rimlig överensstämmelse med den kulturpolitiskt viktiga bevarandeinsats som utförs av ägarna. Utgångspunkten har härvid varit den princip som den svenska kulturmiljövården utgår från, nämligen att det grundläggande ansvaret för landets kulturminnen vilar på ägare och brukare och att de bästa resultaten nås genom deras engagemang och egna insatser. Som anges i direktiven är det i detta sammanhang en naturlig strategi för staten att i första hand sträva efter att skapa goda förutsättningar och ett gynnsamt klimat för detta engagemang.

I arbetet har dock även de övriga frågorna berörts, t.ex. frågan om hur förvaltningen av de offentligt ägda kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna och miljöerna i

dag är organiserad och vilka specifika problem den möter. Likaså har problematiken kring industriminnena behandlats, bl.a. inom en särskild expertgrupp.

En av de frågor utredningen sökt belysa är i vilken utsträckning olika ägarkategorier har gemensamma problem, som också skulle kunna lösas gemensamt eller i samverkan.

En speciell frågeställning har i detta sammanhang varit om det finns skäl och underlag för att skapa en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning. Den brittiska National Trust har i förarbetena särskilt utpekats som en möjlig förebild.

2.2 Privatägda herrgårdar och slott

För att de privata ägarna av herrgårdar och slott skall klara av sin uppgift att förvalta dessa krävs självfallet att det finns ett tillräckligt ekonomiskt underlag för detta. Detta berör enligt min mening en viktig principfråga.

Historiskt sett och fortfarande bärs underhåll och drift av dessa miljöer i normalfallet upp av en ekonomisk verksamhet som de utgör centrum för. Vanligast är att ekonomin grundas på jord- och skogsbruk med tillhörande verksamheter. Ibland är det dock industriell verksamhet – eller en kombination av industriell verksamhet med jord- och skogsbruk – som utgör eller har utgjort det ekonomiska underlaget. Här finns vissa skillnader i ägarstrukturen såtillvida som de jord- och skogsbruksbaserade miljöerna ofta ägs av fysiska personer medan de industribaserade normalt ägs av juridiska personer. Även i övrigt finns stora skillnader i struktur och problembild mellan dessa kategorier.

Rent funktionellt har herrgårdarna och slotten varit just centra i ekonomiska verksamheter. De har förvisso varit privatbostäder, men också huvudkontor, representationslokaler, konferensutrymmen m.m. Det är också så de, enligt min mening, bör betraktas. De har ett historiskt och naturligt samband med den omgivande verksamheten och bör inte betraktas enbart som privatbostäder. Detta är en viktig princip eftersom den leder till slutsatsen att det för bevarandet av dessa miljöer är viktigt att säkerställa att den omgivande ekonomiska verksamheten kan behållas tillräckligt omfattande även i framtiden.

Om herrgårdarna och slotten betraktas enbart som privatbostäder, vilket alltså inte står i överensstämmelse med deras historiska roll, kommer bevaranduppgiften i stället uteslutande att bli beroende av ägarens privata inkomst- och förmögenhetsförhållanden.

Ställningstagandet i denna fråga – hur man principiellt bör betrakta herrgårdarna och slotten – har betydande konsekvenser för synen på bl a vissa skattefrågor, men också för vilka lösningar som kan finnas på problemet att långsiktigt garantera bevarandet av de aktuella miljöerna.

Att underhålla och driva herrgårdarna och slotten är en betydligt svårare uppgift i dag än när de skapades. Ett skäl till detta är den långtgående rationalisering som präglat jord- och skogsbruket och som i dag innebär att det finns mycket få anställda på egendomarna, anställda som inte räcker till för annat än de specialuppgifter de anställts för. Förr fanns många anställda, med delvis säsongsbetonat arbete, vilket gjorde att dessa under lågsäsonger i jordbruket kunde engageras i exempelvis underhållsarbeten. Detta gällde även de anställdas familjer, där t.ex. lantarbetarnas hustrur och döttrar kunde engageras för städning o.d.

Över huvud taget är vården och bevarandet av slotts- och herrgårdsmiljöerna mycket arbetskraftskrävande uppgifter, inbegripande allt från städning, fönsterputsning o.d. av de vanligtvis stora ytorna, över park- och trädgårdsarbete, till större och mindre reparations- och underhållsarbeten. I takt med att samhället moderniserats, välfärden stigit och därmed arbetskraftskostnaderna ökat har det blivit allt dyrare att fullgöra dessa uppgifter, eftersom detta arbete inte kan rationaliseras på samma sätt som jord- och skogsbruket.

En annan faktor som spelar in och gör uppgiften svårare i dag än tidigare är att det förr fanns ett brett hantverkskunnande som kunde utnyttjas i dessa sammanhang. I dag är kunnandet om gamla tiders bygghetoder, material osv. begränsat och ofta otillräckligt för att bevaranduppgiften skall klaras av på ett tillfredsställande sätt. Även tillgången på material av olika slag utgör ett problem i dagens förvaltning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Även i andra avseenden är kostnaderna för driften av herrgårdarna och slotten betungande. Med stigande energipriser har t.ex. uppvärmningskostnaderna blivit en allt tyngre post.

Det bör understrykas att när vi talar om kulturhistoriskt värdefulla miljöer så handlar detta inte enbart om byggnader. Både när det gäller jord- och skogsegen-
domar och mera utpräglade bruksmiljöer kan det handla om byggnader, bygg-
nadernas inventarier, omgivande parker och trädgårdar eller hela kulturland-
skap/miljöer. I det enskilda fallet kan det vara en eller flera av dessa faktorer som
skapar det särskilda kulturhistoriska värdet.

Det bör framhållas att utredningen inte har gjort någon inventering av i vilket skick
våra värdefulla herrgårds- och slottsmiljöer befinner sig i idag. Vi kan inte bedöma
hur omfattande renoveringsbehoven sammantaget är. Dessa skiljer sig naturligtvis
åt drastiskt mellan olika objekt, beroende på egendomarnas ekonomi, ägarnas
skiftande engagemang etc. Däremot kan med stor säkerhet sägas att uppgiften att
vårda och bevara på de flesta håll upplevs som starkt ekonomiskt betungande.

Vid genomgången av de ekonomiska förhållandena kan man konstatera att förut-
sättningarna påverkas av en rad faktorer, inte minst av olika politikområden.
Sålunda framhåller många jordägare att jordbruket ger klart otillräckliga överskott
för att ge några resurser för uppgiften att vårda och bevara egendomarnas kultur-
värden. Skogsbruket ger där bättre resultat. Den beslutade nya inriktningen av
livsmedelspolitiken kommer självfallet inte att förbättra situationen sett från
perspektivet att skapa ekonomiskt underlag för vård och bevarande av herrgårdar
och slott. Det faller dock utanför utredningens uppgift att ha synpunkter på livs-
medelspolitiken, som självfallet inte primärt kan utformas utifrån de aspekter utred-
ningen har att behandla.

Andra politikområden som starkt påverkar de ekonomiska förutsättningarna åter-
finns framför allt inom skatteområdet. Där är det flera aspekter på beskattningen
som har betydelse. En sådan är naturligtvis inkomstbeskattningen men, såvitt gäller
fysiska personers inkomst av tjänst, har den knappast någon speciell betydelse just
för förvaltningen av kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Delvis kan detta sägas även
vad avser inkomst av näringsverksamhet. Förmögenhets- och fastighetsbeskatt-
ningen är av stor betydelse liksom arvs- och gåvobeskattningen. Utredningen har
strävat efter att begränsa sina överväganden i skattefrågor till sådana som mera
explicit kan sägas ha med förvaltningen av kulturhistoriskt värdefulla miljöer att
göra. Viktigast där är de ändrade principerna för beskattning av bostad inom jord-
bruksfastighet.

En helt avgörande fråga när det gäller att vidmakthålla ett tillräckligt ekonomiskt underlag för bevarandeuppgiften är arvsskiftena och deras effekter. Fideikommiss-systemets avskaffande och det nuvarande fideikommissförbudet har haft eller kommer att få förödande effekter från de speciella utgångspunkter utredningen har att se till. I realiteten blir uppgiften att inom ramen för privat ägande vårda och bevara herrgårdarna och slotten rent matematiskt omöjlig att genomföra med nuvarande arvsskiftesbestämmelser, om det inte samtidigt finns mycket goda möjligheter att inom en generation förmera förmögenheter. Om sådana möjligheter inte finns kan man i längden inte klara bevarandet, så snart det finns mer än en arvinge i varje generation.

I dag är möjligheterna begränsade att lösa detta problem genom att exempelvis föra över egendomarna till någon slags familjestiftelser. Utredningen har särskilt studerat denna fråga.

Ett generellt problem när det gäller de privatägda egendomarna är att strävan rimligen måste vara att bevara den kulturhistoriskt värdefulla helhetsmiljön i vilken herrgårdarnas inventarier, konst och samlingar ofta utgör en viktig integrerad del. De ekonomiska problem som idag finns i förvaltningen leder ofta till att värdefulla delar av detta lösöre säljs av för att klara av större renoveringsarbeten. Det förekommer också att man säljer av jord för att klara större reparationer/renoveringar, varigenom det långsiktiga underlaget att lösa bevarandeuppgiften urholkas. Denna situation förvärras ofta av att man genom att de ekonomiska marginalerna är knappa tenderar att skjuta upp arbeten alltför länge eller att eftersätta det löpande underhållet. Detta leder till att de totala kostnaderna över tiden blir större än de skulle behöva vara.

2.3 Industriminnen

Industriminnen anges också i direktiven och förarbetena som en särskild arbetsuppgift för utredningen. Förvaltningsproblemen för våra industriminnen är delvis likartade dem som gäller för slott och herrgårdar, men skiljer sig också flera väsentliga avseenden. En särskild problematik gäller för de kombinerade herrgårds- och industrimiljöerna. Ett av problemen ligger i ägarstrukturen, ett annat i att det i

vissa fall är hela samhällsbildningar (bruksmiljöerna) det handlar om, där dessutom ägarstrukturen inom resp miljö är splittrad.

Det kanske mest påtagliga problemet när det gäller våra industriminnen är emellertid hur de skall användas och kostnaden för denna användning. I detta avseende kan vi skilja mellan tre huvudkategorier.

En kategori kan beskrivas som kulturhistoriskt värdefulla delar av industrimiljöer som alltså är i bruk. Här kan värden och bevarandet visserligen möta praktiska problem (och måhända också ekonomiska), men i dessa fall finns ändå i normalfallet en ägare som kan ta ansvar för dessa uppgifter.

En annan kategori utgörs av sådana miljöer där en återanvändning av miljöerna kan förenas med bevarandebestånden och i övrigt (t.ex. ekonomiskt) är genomförbar. I dessa fall föreligger inga egentliga problem. Till denna kategori skulle t.ex. kunna föras sådana industrimiljöer inom tätorter där bevarandebeståndet primärt är kopplat till bevarandet av byggnadernas exteriörer, såsom en del av stadsbilden, men där återanvändningen kan avse helt andra syften än det ursprungliga. Som exempel härpå kan nämnas bryggerier i Stockholm, industriebyggelsen kring Motala ström i Norrköping och kulturmagasinen i Sundsvall.

Den tredje, och mest svårhanterade, kategorin utgörs av kulturhistoriskt värdefulla, nedlagda industrimiljöer som med hänsyn till sina värden eller förhållandena i övrigt enbart bör eller kan bevaras som i princip museala anläggningar. Här är det ofta svårt och framför allt mycket kostsamt att i museiform utforma dessa miljöer så att de blir både väl bevarade, instruktiva och intresseväckande.

För att nå väl bevarade, instruktiva och intresseväckande industrimuseer fordras inte bara att de ursprungliga byggnaderna och deras utrustning och inredning finns kvar utan också att den tidigare verksamheten på ett rimligt sätt kan demonstreras. Med tanke på att en stor del av våra industriminnen, särskilt i bruksmiljöerna, avser tung processindustri är det uppenbart att kostnaderna för att hålla igång en verksamhet blir mycket höga. Förklaringen till att dessa miljöer är övergivna industrimiljöer är ju att det inte gått att finna ekonomi i den verksamhet som tidigare bedrivits. Målsättningen att hålla i gång en industriell verksamhet även i demonstrationssyfte kan också visa sig ogenomförbar av andra skäl, t.ex. på arbetsmiljömässiga grunder.

Förhållandet att bevarandet av dessa miljöer är mycket kostnadskrävande kräver egentligen att det finns en urvalsprocess som innebär att de stora ansträngningarna att bevara riktas mot ett begränsat antal industriminnen av nationellt intresse. Denna tanke kan dock stå i konflikt med det förhållandet att de starka önskemålen att bevara en viss miljö främst är lokalt förankrade. På många håll i vårt land utgör bevarandet av en industriell miljö, t.ex. en bruksmiljö, en avgörande faktor när det gäller bibehållandet av en Orts historia och identitet. Frågan om lokalt, regionalt resp. nationellt ansvar och samspelet mellan intressen på olika nivåer behöver därför närmare övervägas.

Som framhållits i det föregående utgör också ägarstrukturen ett problem, särskilt kopplat till principen om ägarens ansvar för vård och bevarande. När det gäller en industriell miljö som övergivits så beror detta, som redan påpekats, på att verksamheten i fråga inte längre kan leva kvar på affärsmässiga villkor. Nya produktionsmetoder slår ut gamla. Marknaden för vissa produkter kan drastiskt förändras eller helt försvinna. I sådana situationer finns det i många fall inte någon ägare som kan påta sig något ansvar för vård och bevarande av den miljö som lämnats. Företaget i fråga kan helt ha upphört eller i vart fall sakna ekonomiska möjligheter att påta sig ett sådant ansvar. Miljön i fråga kan ha köpts av ett annat företag som dock inte är berett att ikläda sig något ansvar som ligger utanför företagets kommersiella intressen. Det är över huvud taget svårt att få företag som ägare att ta på sig ansvar för verksamheter om detta inte är direkt förenligt med företagets kommersiella intressen och dessutom kan strida mot både bolagsordningar och olika typer av lagstiftning såsom aktiebolagslagen. Av skäl som beskrivits i det föregående har det mycket begränsad effekt att lagstiftningsvägen försöka ålägga företagen ett ansvar av det slag som här diskuteras.

Samtidigt kan konstateras att det synes rimligt att näringslivet deltar även finansiellt i vården och bevarandet av våra industriminnen. På många håll finns också ett sådant intresse och många företag kan mycket väl finna det förenligt med sina kommersiella intressen att medverka i vården och bevarandet av industriminnen. Här finns dock hinder, inte minst av skattemässig natur, när det gäller sådan medverkan från företagens sida.

Utredningens arbete när det gäller industriminnen har koncentrerats till de områden där man kan se direkta kopplingar till andra delar av utredningsarbetet t.ex. så att

förslag som avser t.ex. privatägda slott och herrgårdar också är tillämpliga för industriminnen, samt till frågan om näringslivets medverkan i bevarandet av våra industriminnen.

2.4 Det offentligt ägda beståndet

Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse som staten förvaltar består naturligtvis i första hand av byggnader och anläggningar som uppförts för den statliga sektorns skilda verksamheter. Här finns exempelvis den centrala och den regionala administrationens byggnader, byggnader för universitet och högskolor, statliga kulturinstitutioner, försvarets byggnader och anläggningar, byggnader och anläggningar för infrastrukturer som järnvägar och vägar, sjöfart, post- och telekommunikationer etc.

Även om byggnadsstyrelsen i dag förvaltar den dominerande delen av denna bebyggelse återfinns här ett flertal statliga förvaltare. Framför allt svarar försvaret för en omfattande förvaltning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, men också de fastigheter som domänverket, statens järnvägar m.fl. myndigheter och affärsdrivande verk förvaltar innefattar kulturhistoriskt värdefulla byggnader och anläggningar.

Betydande delar av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse som staten i dag förvaltar består dessutom av fastigheter som i skilda sammanhang har övertagits från andra ägare och anpassats till statliga funktioner. I den kategorien ingår bl.a. ett antal ursprungligen privatägda slott och herrgårdar som i dag företrädesvis förvaltas av byggnadsstyrelsen, fortifikationsförvaltningen och domänverket.

För båda dessa kategorier gäller att förändringar av den statliga verksamheten kan medföra att byggnader framstår som "överloppshus" i den meningen att de inte längre kan fylla någon funktion i den lokalförsörjning som resp. fastighetsförvaltare svarar för.

I det statliga beståndet ingår emellertid också kulturmiljöer och kulturminnen som har karaktären av monument utan egentligt samband med den statliga lokalförsörjningen. Hit kan i första hand räknas ett betydande antal ruiner och andra fornlämningar som till stor del förvaltas av RAÄ, men även av andra statliga fastighets-

förvaltare. Till den kategorin kan också föras byggnader som exempelvis Ornäs-stugan och andra Vasa-minnen i Dalarna, dvs. byggnader som sedan länge betraktas som nationella minnesmärken. Vissa byggnadsverk som helt eller delvis förlorat sina ursprungliga funktioner, som exempelvis rikets fästningar, skulle också kunna föras till denna kategori.

Det kommunalt ägda beståndet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer har till sitt innehåll stora likheter med det statliga. En betydande andel av byggnaderna används således direkt i den kommunala verksamheten, skolbyggnader, förvaltningslokaler, m.m. Många kommuner har också ett antal kulturhistoriskt intressanta byggnader som ingår i vad man ofta benämner markreserven. Detta är byggnader som kommunen äger utan att man själv använder dem. De kan hyras ut, försälgas, användas i bytesaffärer osv. Även dessa är oftast belägna i stadsmiljö.

Vissa kommuner äger också herrgårdar eller större mangårdsbyggnader på tidigare jordbruksfastigheter. Ofta har dessa byggnader hamnat i kommunens ägo genom att man köpt jordbruksfastigheter för att bygga bostäder på marken. Det betyder också att de ursprungliga miljöerna i allmänhet inte längre är intakta. De kulturhistoriskt intressanta byggnaderna kan stå kvar som en rest från tidigare markanvändning, insprängd bland modern bostadsbebyggelse eller industrifastigheter.

Sådana byggnader har ibland hittat sin användning som utbildningslokaler, kursgårdar, hembygdsgårdar, hantverkscentra m.m., ibland direkt använda av de kommunala myndigheterna som representationslokaler e.d. I vissa fall har området bevarats i delar för lokala rekreationsbehov. Det finns dock även exempel på att byggnaderna inte funnit någon användning, varvid de oftast står och förfaller.

Ett annat viktigt avseende som skiljer det privatägda beståndet från det offentligägda är de ekonomiska aspekterna.

När det gäller de privatägda herrgårdarna och slotten är det oftast så att kostnaderna för att driva och underhålla dessa byggnader och eventuell omgivande park eller trädgård utgör en mycket påtaglig ekonomisk belastning på den rörelse som byggnaderna utgör centrum för. Betraktade som rent privata boendekostnader för ägarfamiljen blir dessa kostnader ofta uppenbart orimliga. I flera fall kan det direkt sägas att det saknas ekonomiska möjligheter att klara av drift och erforderligt underhåll.

För de offentliga ägarna är motsvarande bevaranduppgift kanske betungande men inte alls i samma mening. Inte ens vid mycket höga bevarandeambitioner är detta en avgörande kommunalekonomisk eller statsfinansiell fråga. Det handlar här i stället om politiska prioriteringar och ambitioner, om bedömningar av vad åtaganden av detta slag rimligen får kosta, jämfört med alla övriga anspråk som riktas mot stat och kommun.

Problemen i den offentliga förvaltningen av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer är därför väsentligen av annan karaktär än de som gäller för det privatägda beståndet. Ett sådant problem ligger i att det alltför sällan blir fråga om medvetna politiska prioriteringar som har tydliggjorts i den politiska beslutsprocessen. De kulturhistoriskt intressanta miljöerna är oftast en mindre del av en mera omfattande förvaltningsuppgift för en statlig myndighet eller ett kommunalt fastighetskontor eller liknande. De specifika mål och problem som sammanhänger med vården av de kulturhistoriskt värdefulla miljöerna och de ekonomiska anspråk denna vård ställer, döljs ofta genom att de bakas in i den större förvaltaruppgiften.

I detta att uppgiften att bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse utgör en mindre del av en större förvaltningsuppgift ligger också flera andra problem. Ett sådant kan vara kompetensbrister när det gäller den specifika kunskap som krävs för vården av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Detta problem blir självfallet alltmer uttalat ju färre objekt av detta slag som ingår i förvaltningen i fråga. I detta avseende kan problemet sägas vara likartat det som gäller för det privatägda beståndet. Kunskapen om äldre byggnadsteknik, material m.m. är alltför begränsad, tillgänglig kompetens otillräcklig.

En annan sida av samma sak är att bevaranduppgiften inte fångar tillräckligt intresse inom organisationen just genom att den är en mindre del av ett större uppdrag, eller kanske t.o.m. en icke uttalad del av uppdraget. Ett ännu större problem kan skapas om bevaranduppgiften upplevs alltför starkt avvika från eller t.o.m. strida mot huvuduppdraget. Det är t.ex. begripligt om försvarsmakten, när den ställs inför starka krav att rationalisera sin verksamhet och använda tillgängliga ekonomiska resurser på effektivast möjliga sätt, finner uppgiften att bevara Waxholms fästning vara verksamhetsfrämmande.

Det blir också alltmer uppenbart att de successivt förändrade formerna och systemen för styrning av offentlig verksamhet tydliggör dessa konflikter. Så länge resursstyrning varit förhärskande (dvs. att en viss verksamhet fått sig tilldelat anslag som täcker en viss uppsättning resurser, personal, lokaler m.m.) så har t.ex. den kommunala skolstyrelsen eller Svea Hovrätt inte behövt bekymra sig om att man driver sin verksamhet i kulturhistoriskt värdefulla byggnader, vars vård kräver särskilda resurser, som går utöver normala lokalkostnader.

Inte heller fastighetsförvaltarna/lokalhållarna har behövt bekymra sig särskilt mycket för detta. Har man ett större fastighetsbestånd kan särskilt höga kostnader för drift och underhåll av vissa objekt döljas genom att man slår ut dessa särskilda kostnader på hela sitt bestånd, alternativt tar man ut de faktiska kostnaderna i en hyressättning men kan förlita sig på att hyresgästen vid anslagsgivningen får täckning för dessa extra kostnader.

Det ligger för övrigt vissa uppenbara fördelar i att de kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna förvaltas inom ramen för ett större bestånd där huvuddelen inte är av den karaktären. De särskilda kostnaderna *kan* slås ut på ett större bestånd och därmed bli lättare att acceptera och täcka inom ramen för en samlad budget.

Den förändring som nu äger rum inom den offentliga förvaltningen innebär en mycket tydlig rörelse bort från resursstyrningen och en övergång till mål-/resultatstyrning. Detta innebär generellt sett att den enskilda myndigheten eller kommunala förvaltningen får ett mycket större ansvar för och en avsevärt större frihet att inom ramen för tilldelade medel själv välja sina resurser. För de offentliga fastighetsförvaltarna innebär detta att de i princip förutsätts kunna ställa lokaler till förfogande på samma villkor som den öppna marknaden. Gentemot de verksamhetsansvariga tillämpar de fastighetsförvaltande organisationerna allt oftare en hyressättning som både är marknadsanpassad i fråga om det enskilda objektet och som återspeglar lokalhållarens faktiska kostnader. De verksamhetsansvariga kan i ett system med mål-/resultatstyrning generellt sett inte förlita sig på att man via tilldelade anslag får kompensation för extra höga lokalkostnader som beror på att verksamheten är inrymd i kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Det är däremot naturligtvis tekniskt fullt möjligt att kombinera ett system med mål-/resultatstyrning med inslag av resursstyrning, så att det t.ex. ges särskilda incitament (via anslagskompensation eller på annat sätt) till myndigheterna att faktiskt utnyttja de kulturhistoriskt värdefulla byggnader som medför extra höga lokalkostnader och som

staten hur som helst vill bevara. Detta kräver dock särskilda hänsynstaganden som inte utan vidare är en del av ett generellt mål-/resultatstyrningssystem.

Ett system med mål-/resultatstyrning sätter alltså på sin spets konflikten mellan å ena sidan lokalförvaltarnas och brukarnas huvuduppdrag och å andra sidan uppgiften att vårda och bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, i den mån kostnaderna härför inte täcks av vad som kan anses som marknadsmässig hyra. Benägenheten att acceptera extra kostnader för att ha verksamheten inrymd i en speciell byggnad sjunker om innebörden är att man därmed får mindre resurser över för att lösa verksamhetens huvudsyfte.

Generellt sett kan detta naturligtvis sägas vara en fördel. Systemet kräver ett tydliggörande av kostnaderna för denna del av kulturmiljövården och möjliggör därmed på ett annat sätt än tidigare uttalade politiska ställningstaganden. Huruvida detta innebär en fördel eller en nackdel för de kulturpolitiska strävandena kan man inte uttala sig om på förhand.

Det kan i detta sammanhang vara motiverat att något utveckla vad man menar med särskilda kostnader eftersom olika typer av kostnadsbegrepp används i dessa sammanhang.

För det första finns, från lokalförvaltarens utgångspunkt, vissa typer av kulturhistoriskt motiverade "överkostnader". En del av dessa har relevans för varje enskilt objekt av denna karaktär och har snarast att göra med kostnaderna för underhåll, där särskilda krav på material eller metoder vid arbetets utförande kan driva upp kostnaderna, liksom utnyttjande av särskild expertis vid utredning, projektering och genomförande av arbetena. Detsamma kan gälla krav på bibehållande av byggnadsdetaljer som saknar funktion för byggnadens utnyttjande eller krav på bevarande av miljö kring en byggnad. Även inom fastighetsdriften kan särskilda kostnader uppkomma inom skilda områden som städning, fönsterputsning, uppvärmning osv.

Från användarens utgångspunkt kan det uppkomma överkostnader om fastighetsförvaltarnas särskilda kostnader för underhåll och drift direkt omsätts i en högre hyresnivå, vilket kan innebära att hyran överstiger vad som kan betecknas som normal marknadshyra. Användaren kan också få extraordinära kostnader i sin

verksamhet genom en lägre grad av funktionalitet hos lokalerna än vad som skulle vara fallet med modernare lokaler.

Från fastighetsförvaltarens perspektiv kan det dock vara fråga om även andra typer av kostnadsbegrepp.

En sådan situation kan vara att det finns krav på bevarande av byggnader och anläggningar som saknar användning, dvs. att utgifter för drift och underhåll inte motsvaras av några hyresintäkter alls.

En näraliggande situation är där man inte tar ut vad som kan betraktas som marknadshyra därför att man vill ha en användning som annars inte är möjlig. I detta fall består fastighetsförvaltarens kostnad av en subventionerad hyra.

Ett ytterligare fall kan vara där marknadshyra faktiskt tas ut, men där denna inte täcker de faktiska kostnaderna för drift, underhåll och eventuella kapitalkostnader. I detta fall uppkommer ett underskott i förvaltningen av detta objekt, vilket också kan betraktas som en kostnad för fastighetsförvaltarna.

I ett vidare perspektiv finns vissa tydliga skillnader mellan kostnadsproblematiken för vanlig fastighetsförvaltning och förvaltningen av kulturmiljöer.

Generellt gäller i praktisk fastighetsförvaltning att nybyggda lokaler normalt ger fastighetsägaren/-förvaltaren ett underskott under de första åren. Marknadshyran förmår inte täcka summan av drift-, underhålls- och kapitalkostnader. Över tiden förändras bilden framför allt genom att fortlöpande inflation tenderar att föra ner de reala kapitalkostnaderna, eller uttryckt på ett annat sätt: marknadshyrorna ökar snabbare än lokalhållarens samlade kostnader. Härigenom ger fastigheten så småningom ett överskott som kan balansera det initiala underskottet.

Vid förvaltningen av kulturhistoriskt värdefulla miljöer ser kostnads- och intäktsbilden över tiden annorlunda ut. Även vid en låg kapitalkostnad eller ingen kapitalkostnad alls kan det vara så att kostnaderna för drift och underhåll inte täcks av marknadshyran. Över tiden snarast förvärras detta problem eftersom kostnaderna för drift och underhåll vid denna typ av förvaltning har en tendens att stiga snabbare än marknadshyrorna.

Det kan tilläggas att vad som här sagts om olika kostnadsbegrepp och skillnader i ekonomisk problematik för förvaltning av kulturmiljöer jämfört med annan fastighetsförvaltning naturligtvis inte enbart gäller det offentligt ägda beståndet. Det har sin tillämplighet även för andra ägarkategorier.

Det är viktigt att understryka att vad som här sagts om överkostnader och skilda kostnadsbilder inte alls innebär att kulturhistoriskt värdefulla byggnader allmänt sett utgör oräntabla objekt. Tvärtom torde huvuddelen av t.ex. de kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna i de större städernas stadskärnor vara mycket intressanta objekt på fastighetsmarknaden. Högre drift- och underhållskostnader kan väl kompenseras av lägre kapitalkostnader. Det har också blivit allt mera påtagligt att det kulturhistoriska värdet också representerar kvaliteter, i jämförelse med nybyggda fastigheter, som kan föra upp marknadshyran och marknadsvärdet på dessa äldre byggnader.

Jag återkommer i ett senare avsnitt till en beskrivning av de omfattande förändringar som delvis beslutats och förbereds när det gäller den statliga lokalhållningen, både i fråga om styrningen av densamma och om förvaltningens former.

En av de frågor som prövats inom utredningen är just om de problem som upplevs inom den statliga fastighetsförvaltningen, bl.a. när det gäller konflikten mellan huvuduppdrag och uppdraget att vårda och bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, också har sin motsvarighet hos andra, särskilt andra offentliga, ägare. Detta skulle eventuellt kunna utgöra en grund för att nå samverkan kring en ny förvaltningsform och en ny förvaltningsorganisation.

Denna fråga har i arbetet varit sammankopplad med att det i direktiven såväl som i förarbetena särskilt framhållits att utredningen skall pröva om det finns skäl att skapa en svensk motsvarighet till den brittiska National Trust, dvs. en allmännyttig stiftelse med syfte att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer och som själv äger och förvaltar sådana. Det är en stiftelse som är självständig i förhållande till staten inte minst i ekonomiskt hänseende. Man lever sålunda under ett eget ekonomiskt ansvar och utan att verksamheten är beroende av löpande driftbidrag från staten.

Den brittiska organisationen är gammal och mycket väletablerad. Den har i dag ansvaret för ett omfattande bestånd av egendomar och därmed också en utbyggd

förvaltningsorganisation. Detta bestånd har väsentligen byggts upp genom en rad donationer som mottagits genom decennierna. Ett problem med att skapa en svensk motsvarighet är att en sådan måste ha ett visst bestånd att arbeta med för att kunna bygga upp en fungerande organisation liksom tillfredsställande ekonomiska resurser (förmögenhet) för att bevarandeuppgiften skall kunna klaras. En uppgift för utredningsarbetet har varit att undersöka huruvida förvaltningsproblemet med det statliga beståndet har sin motsvarighet hos andra ägare och huruvida dessa problem sammantagna är av den karaktären att det finns ett intresse hos olika ägarkategorier för att skapa en förvaltningsorganisation som övertar ägande och förvaltningsansvar men som samtidigt ges sådana verksamhetsförutsättningar att uppgiften blir möjlig.

3 Vissa regelsystem, m.m.

I detta kapitel redovisas vissa nu gällande regelsystem m.m., som har direkt relevans för utredningsområdet eller för förslag som senare kommer att läggas fram.

3.1 Förutsättningar för att bedriva kulturmiljövård

3.1.1 Kulturmiljövårdens mål och inriktning

I prop. 1987/88:104 om kulturmiljövård har mål och inriktning för kulturmiljövården formulerats. Målen för kulturmiljövården beskrivs på följande sätt. Kulturmiljövården skall:

- ☐ bevara och levandegöra kulturarvet,
- ☐ syfta till kontinuitet i utvecklingen av den yttre miljön,
- ☐ främja den lokala kulturella identiteten,
- ☐ möta hoten mot kulturmiljön,
- ☐ bidra till att öka medvetenheten om estetiska värden och historiska sammanhang.

Begreppet kulturmiljövård beskrivs i propositionen som en sammanfattande benämning för värden av den av människan skapade miljön. I det kulturmiljövårdande perspektivet bör ansatsen enligt propositionen vara att de kulturkvaliteter som alltid finns i den byggda eller odlade miljön skall lyftas fram och tas till vara som en tillgång för dem som bor, lever eller vistas där. Med detta breda synsätt på kulturmiljövården kan den inte uppfattas som ett sektorsavgränsat område som i första hand är en angelägenhet för riksantikvarieämbetet (RAÄ), länsstyrelserna och de regionala museer som bildar ryggraden i den statliga kulturminnesvården. Tvärtom, framhåller departementschefen, måste det ankomma på varje medborgare och varje myndighet – statlig eller kommunal – att bidra till den hantering av miljön som förespråkas i propositionen och som samtidigt bedöms svara mot vad en stark opinion kräver.

I det breda kulturmiljöperspektivet blir uppgiften för RAÄ, länsstyrelserna och de regionala museerna att vara en pådrivande, initierande och kunskapsförmedlande kraft i samhället och gentemot den offentliga sektorn i övrigt.

Denna breda syn på kulturmiljövårdens mål och inriktning skall emellertid inte, enligt propositionens intentioner, innebära att den mera traditionellt uppfattade kulturminnesvärden skall tillmätas en mindre betydelse än hittills. De värdefulla kulturminnena, i form av t.ex. byggnadsminnen och fornminnen, skall snarare ses som en kärna i kulturmiljöarbetet, nödvändig att ägna stor omsorg. För att utveckla och effektivisera denna kulturminnesvård föreslogs i propositionen bl.a. den samlade lag om kulturminnen m.m. som trädde i kraft den 1 januari 1989.

I propositionen anges också fyra prioriterade områden för kulturmiljövården:

- ☐ åtgärder mot de skador som luftföroreningarna och försumningen orsakar på kulturvärden,
- ☐ värden av kulturlandskap och fornlämningar,
- ☐ insatser inom byggnadsvärden, varvid särskilt slott och herrgårdar, industriminnen och värdefulla tätortsmiljöer utpekas,
- ☐ information om kulturmiljöns värden.

I propositionen framhålls också att vikten av en god kontinuerlig användning och ett brukande av kulturmiljön bör ägnas ökad uppmärksamhet. Uppgiften att levandegöra kulturarvet, som poängterats redan i 1974 års kulturpolitiska proposition (prop. 1974:28), ges också ökad tyngd.

3.1.2 Lagstiftning, regelverk och ansvarsfördelning

Lagen om kulturminnen m.m.

Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) innehåller bestämmelser om fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen samt utförelse av kulturföremål ur landet. Lagen inleds med allmänna bestämmelser, där det stadgas att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö, att ansvaret för detta delas av alla samt att såväl enskilda som myndigheter skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön.

I prop. 1987/88:104 framhåller departementschefen att det i Sverige sedan länge är hävdvunnet att det är ansvars- och hänsynstagandet från de enskilda ägarna,

brukarna och användarna av mark, byggnader och anläggningar som utgör grund och förutsättning för tillvaratagandet av kulturmiljövårderna samt att han funnit det angeläget att detta avspeglas i inledningsbestämmelserna. På samma sätt uttrycker inledningsbestämmelserna också såväl de statliga som de kommunala myndigheternas ansvar för kulturmiljövården.

I kulturminneslagens inledande bestämmelser (2 §) stadgas också att länsstyrelsen har tillsynen över kulturminnesvården i länet och att RAÄ har överinseende över kulturmiljövården i landet.

Det kan i det här sammanhanget finnas skäl att i korthet sammanfatta den principiella rollfördelningen mellan de tre huvudaktörerna i den statliga kulturmiljövården: riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och länsmuseerna.

RAÄ skall enligt myndighetens instruktion:

- ☐ bevaka kulturmiljövårdens intressen i samhällsplaneringen och vid bebyggelse och annan markanvändning,
- ☐ leda arbetet med att planmässigt inventera och bygga upp kunskapen om kulturminnen och kulturmiljöer och se till att resultatet från forsknings-, utvecklings- och undersökningsverksamhet utnyttjas inom kulturmiljövården,
- ☐ handlägga frågor om vård och bevarande av kulturmiljön och kulturminnen samt tillhandahålla underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen (PBL) och lagen om hushållning med naturresurser m.m. (NRL),
- ☐ utarbeta råd samt främja utbildning och information om kulturmiljövården,
- ☐ följa den regionala kulturmiljövården och biträda länsstyrelserna i ärenden som rör denna samt
- ☐ medverka i det internationella arbetet med vård av kulturmiljöer.

Sammanfattningsvis kan man således säga att RAÄ som central sektorsmyndighet har ett övergripande ansvar för både kulturmiljövårdens kunskapsförsörjning och dess styrsystem.

Länsstyrelsen svarar som regional myndighet för den statliga kulturmiljövården både som beslutande myndighet i flertalet ärenden enligt KML och inom ramen för sina uppgifter i övrigt inom samhällsplaneringen m.m.

Den statliga kulturmiljövården på det regionala planet bygger på ett nära samarbete mellan länsstyrelserna och länsmuseumerna. Länsmuseumerna är fria kulturinstitutioner utan myndighetsfunktioner som framför allt medverkar i den regionala kulturmiljövårdens löpande kunskapsförsörjning i form av inventeringar, undersökningar etc. och dess kunskapsförmedling till olika intressenter. För bl.a. denna medverkan i den regionala kulturmiljövården utgår statsbidrag till länsmuseumernas verksamhet.

Länsmuseumerna medverkar emellertid inte bara i den statliga kulturmiljövården utan har också stor betydelse för den kommunala kulturmiljövården och dess kunskapsförsörjning.

I den följande redovisningen av kulturmiljövårdens lagstiftning m.m. framgår ansvarsbilden närmare inom de områden som direkt berör utredningen.

Byggnadsminnen

Med stöd av bestämmelserna i tredje kapitlet KML kan en byggnad som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde förklaras som byggnadsminne av länsstyrelsen. Bestämmelserna om byggnadsminnen får också tillämpas på parker, trädgårdar eller andra anläggningar av kulturhistoriskt värde (3 kap. 1 §).

När en byggnad förklaras som byggnadsminne skall länsstyrelsen genom skyddsföreskrifter ange på vilket sätt byggnaden skall vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. Föreskrifterna får om det behövs också innehålla bestämmelser om att ett område kring byggnaden skall hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas (2 §).

Ägaren har rätt till ersättning av staten om skyddsföreskrifterna hindrar rivning av en byggnad och skadan därav är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. Detsamma gäller om föreskrifterna på annat sätt innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten. Om skyddsföreskrifterna medför att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten är staten skyldig att lösa fastigheten om ägaren begär det (10 §).

Det kan konstateras att rekvisitet "synnerligen märklig" oförändrat har överförts till bestämmelserna om byggnadsminnen i KML från den tidigare gällande lagen (1960:690) om byggnadsminnen. Därmed markeras att detta långtgående skydd skall förbehållas byggnader som har ett betydande kulturhistoriskt värde och att de höga kvalifikationskraven i 1960 års lag inte avses ändrade.

KML:s bestämmelser gör det samtidigt möjligt att förklara en byggnad för byggnadsminne, även om byggnaden som solitär inte uppfyller kravet på märklighet, men där den ingår i ett bebyggelseområde som sammantaget fyller kravet på att vara kulturhistoriskt synnerligen märkligt. Byggnadsminnesinstitutet är därmed väl lämpat för skydd av sådana sammansatta bebyggelsemiljöer som exempelvis herrgårds- och industrimiljöerna kan representera.

Med hänsyn till de bevarandeintressen som gör sig gällande i bl.a. herrgårdsmiljöerna bör det uppmärksammas att byggnadsminnesinstitutet är tillämpligt på en byggnads inredning endast i den utsträckning som den kan definieras som fast egendom eller tillbehör till fast egendom. En interiör, vars fasta och lösa inventarier tillsammans bildar en kulturhistoriskt synnerligen märklig helhet, kan således inte skyddas som en helhet med stöd av bestämmelserna om byggnadsminnen.

Naturvårdslagen

Det kulturhistoriska värdet hos exempelvis en herrgårdsmiljö eller andra agrara bebyggelsemiljöer består inte bara av bebyggelsen med tillhörande park- eller trädgårdsanläggningar, utan också av det omgivande landskap som präglats av seklers kulturpåverkan och utnyttjande av naturresurserna. Ett skydd för kulturvärdena i detta landskap ligger utanför tillämpningsområdet för KML, men det kan åstadkommas genom naturvårdslagens (1964:822) skyddsinstitut. Genom ändring av naturvårdslagen (NVL) har nyligen klargjorts att lagens skyddsformer kan tillämpas även på områden i odlingslandskapet och andra kulturpräglade områden i den mån skydd ej gäller enligt KML (NVL 3a §).

Förordningen om statliga byggnadsminnen m.m.

För byggnader som tillhör staten gäller särskilda bestämmelser till skydd för deras kulturhistoriska värden enligt förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.

Bestämmelserna om statliga byggnadsminnen har samma kvalifikationsgrunder och sakliga tillämpningsområde som bestämmelserna om byggnadsminnen i KML. Här är det dock regeringen som, efter förslag av RAÄ, beslutar om byggnadsminnesförklaringen och utfärdar skyddsföreskrifterna. RAÄ har tillsyn över de statliga byggnadsminnena och skall föra en förteckning över dem.

Förordningen innefattar även vissa bestämmelser till skydd för sådana byggnader i statens ägo som inte är statliga byggnadsminnen, men som ändå är kulturhistoriskt värdefulla. Över sådana byggnader skall RAÄ, i samråd med de myndigheter som förvaltar byggnaderna, upprätta en förteckning.

Om ett statligt byggnadsminne övergår till annan ägare än staten blir det byggnadsminne enligt lagen om kulturminnen.

Plan- och bygglagen

I prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag (PBL) framhåller departementschefen att en av huvudtankarna i PBL är att kommunerna skall få ett ökat ansvar för bevarandefrågor. Också i regeringens proposition om kulturmiljövård (prop. 1987/88:104) framhålls betydelsen för kulturmiljövården av den kommunala planeringen och tillståndsprövningen med stöd av PBL och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL).

De bestämmelser i PBL (1987:10) som syftar till att kulturvärdena i den byggda miljön skall tas till vara kan sammanfattas enligt följande.

3 kap. PBL – med dess grundläggande krav på såväl nybyggnad som hantering av den befintliga bebyggelsen – innefattar dels bestämmelser om varsamhet eller hänsyn till kulturvärdena i den byggda miljön i allmänhet, dels bestämmelser om byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig

eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär.

De generella bestämmelserna om hänsyn till kulturvärdena avser placering och utformning av nybyggnader (1 §), tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar (10 §) samt underhåll av byggnader (13 §). Samma bestämmelser gäller också andra anläggningar och anordningar (14 §) liksom tomter (15 och 16 §§) samt allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader (18 §).

Byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett område av denna karaktär får inte förvanskas (12 §). De skall underhållas så att deras särart bevaras (13 § tredje stycket). Bestämmelserna i 12 och 13 §§ är också tillämpliga på anläggningar (14 §).

I prop. 1985/86:1 anför departementschefen att en byggnad eller ett bebyggelseområde inte behöver vara av byggnadsminnesklass för att bestämmelserna i 12 § skall kunna tillämpas. Ett tillräckligt motiv för att bevara byggnader eller bebyggelse kan, framhåller departementschefen, vara att de är representativa för tidigare samhällseliga eller estetiska ideal eller att de ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp. Motiv för bevarande kan också vara att bebyggelsen eller byggnaden har haft en betydelse för den historiska, arkitektur- och kulturhistoriska eller tekniska utvecklingen. I detta sammanhang gör också departementschefen en jämförelse med tillämpningsområdet för 38 § andra stycket i den förutvarande byggnadsstadgan. Han framhåller därvid att tillämpningen av 12 § bör utgå från den vidare syn som idag finns på vad som är av värde att bevara. "I dag anses detta gälla inte bara enskilda byggnader av monumental karaktär eller stort historiskt värde av allmänt intresse utan också byggnader och samlade bebyggelsemiljöer som representerar olika tidsepoker eller något typiskt från skilda sociala miljöer eller som värderas högt av en lokal opinion".

Bestämmelsen i 12 § får tillämpas i varje enskilt tillståndsgörande. Däremot får det särskilda underhållskravet i 13 § tredje stycket inte hävdas med mindre än att skyddsbestämmelser meddelats genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

De grundläggande kraven på varsamhet eller hänsyn till kulturvärdena i 3 kap. PBL liksom bestämmelserna i 3 kap. 12 § om särskilt värdefull bebyggelse kan

således hävdas i ett enskilt tillståndsärende. I propositionen framhåller departementschefen dock det lämpliga i att kommunen ändå i förväg tar ställning i bevarandefrågorna och att detta kommer till uttryck i områdesbestämmelser eller detaljplan.

För att säkerställa de kulturhistoriska bevarandebestämmelserna kan kommunerna således genom områdesbestämmelser eller bestämmelser i detaljplan dels utvidga den tillståndsplikt som normalt gäller, dels närmare reglera bebyggelsemiljöns utformning samt dels, vad gäller sådana byggnader eller bebyggelsemiljöer som avses i 3 kap. 12 §, meddela skyddsbestämmelser. Skyddsbestämmelserna avser i likhet med skyddsföreskrifterna för byggnadsminnen att förhindra rivningar eller olämpliga ändringar av bebyggelsen. Bestämmelserna kan som tidigare nämnts också innefatta föreskrifter om att byggnaderna skall underhållas på ett visst sätt och de kan avse både en byggnads yttre och dess inre.

Skyddsbestämmelser av det här slaget, som ju i sak är helt jämförbara med byggnadsminnesinstitutets skyddsföreskrifter, är i likhet med beslut att vägra rivningslov ersättningsgilla. Kommunen blir således, på samma sätt som staten vid en byggnadsminnesförklaring, ersättningsskyldig gentemot fastighetsägaren om skadan till följd av vägrad rivning eller skyddsbestämmelser är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. Om synnerligt men uppkommer vid användningen är kommunen skyldig att lösa den om ägaren så begär.

Lagen om hushållning med naturresurser m.m.

Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL) innehåller i likhet med PBL grundläggande bestämmelser som syftar till att ta till vara kulturvärdena i den fysiska miljön.

Enligt dessa bestämmelser skall mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön (2 kap. 6 § första stycket).

För områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet gäller att de skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön (2 kap. 6 § andra stycket).

I tredje kapitlet NRL utpekade vissa större områden som i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till sina samlade natur- och kulturvärden. Det rör sig framför allt om kust-, fjäll- och älvmråden, men även vissa större insjöområden. Därutöver har RAÄ som central sektorsmyndighet för kulturmiljövården genom beslut hösten 1987 utpekat drygt 1 700 områden som är riksintressen för kulturmiljövården.

NRL kan beskrivas som en paraplylag som verkar indirekt genom tillämpningen av annan lagstiftning som avser förvaltningen av den fysiska miljön. Bestämmelserna i 2 kap. 6 § skall således bl.a. tillämpas av kommunerna vid planläggning, bygglövsprövning och förhandsbesked enligt PBL (2 kap. 2 § PBL).

I kommunernas obligatoriska översiktsplaner skall bl.a. redovisas hur de utpekade riksintressena skall tillgodoses (PBL 4 kap. 1 §). Staten skall genom förmedling av kunskapsunderlag verka för att riksintressena på detta sätt länkas in i den kommunala planeringen och bevakar genom länsstyrelsen att planeringen tillgodoser riksintresset.

För att ytterligare säkerställa bevarandearbetsintressena i riksintresseområdena kan områdesbestämmelser eller detaljplanebestämmelser meddelas i enlighet med tidigare redovisning. Riksintressen för kulturmiljövården kan naturligtvis också säkras med stöd av skyddsinstitutionen i KML och NVL inom ramen för dessa lagars tillämpningsområden.

Hänsyns- och varsamhetsregler i annan lagstiftning

Som tidigare nämnts inleds KML med en allmän bestämmelse som säger att såväl enskilda som myndigheter skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. NRL:s hushållningsbestämmelser, som bl.a. avser miljöns kulturvärden (NRL 2 kap. 6 §), gäller också vid tillämpningen av de lagar som är anknutna till NRL, bl.a. PBL, NVL, vattenlagen (1983:291), miljöskyddslagen (1969:387) och väglagen (1971:948). Direkta bestämmelser om hänsyn till kulturmiljön finns också

intagna i viss ytterligare sektorlagstiftning som exempelvis lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och skogsvårdslagen (1979:429).

3.1.3 Tillämpningen av kulturmiljövårdens skyddsinstitut med särskild hänsyn till slotts- och herrgårdsmiljöer samt industrimiljöer

Som nämnts har RAA utpekat drygt 1 700 områden som är av riksintresse för kulturmiljövården.

Slotts- och herrgårdsmiljöer ingår i drygt 20 % av dessa områden. Det bör emellertid uppmärksammas att det inom vissa riksintresseområden kan ligga ett flertal sådana miljöer och att det samtidigt inom vissa områden kan röra sig om herrgårdsmiljöer som inte i och för sig utgör grunden för eller bidrar till att konstituera riksintresset. En längre gående kategorisammanställning som ytterligare preciserar slotts- och herrgårdsmiljöernas specifika andel i riksintressena föreligger inte. Redan på det underlag som nu finns kan emellertid allmänt sett konstateras att de kulturhistoriskt värdefulla slotts- och herrgårdsmiljöerna är väl representerade i riksintresseurvalet.

Industrimiljöerna är representerade i ca 15 % av riksintressena och konstituerar därvid i allmänhet riksintresset. Också för kategorien industrimiljöer, gäller att det finns riksintesseområden som kan innefatta ytterligare miljöer av varierande kulturhistoriskt värde. Detta och andra osäkerhetsfaktorer i materialet gör att uppskattningen av industrimiljöernas andel i riksintressena måste betraktas som ungefärlig.

I de utpekade riksintesseområdena är det i första hand bergshanteringens miljöer som har uppmärksamats. Betydligt mera sällsynta är industrimiljöer som representerar landets äldre manufaktur, verkstads- och textilindustrierna. På det underlag som nu finns kan den allmänna slutsatsen dras att industrimiljöerna är mindre väl representerade i riksintesseurvalet än exempelvis slotts- och herrgårdsmiljöerna.

Helt nyligen har antalet byggnader som förklarats som byggnadsminnen nått siffran 1 000. Bland dessa byggnadsminnen ingår ca 175 slott och herrgårdar med skyddsföreskrifter som varierar från ett skydd av enbart själva mangårdsbyggnaden till merparten av bebyggelsemiljön med tillhörande trädgård, park och alléer. Detta

antal – 175 st. – skulle kunna anges något högre eller lägre beroende på hur man definierar begreppet herrgård.

Även om slott och herrgårdar är en av de byggnadskategorier som uppmärksammades efter tillkomsten av 1960 års lag om byggnadsminnen förmedlar dagens byggnadsminnesförteckning en ofullständig bild av de kulturhistoriskt synnerligen värdefulla herrgårdsmiljöerna i landet.

Någon rikstäckande inventering och värdering av herrgårdsmiljöerna har inte gjorts. Jag har också bedömt det som ogörligt att genomföra en så omfattande inventering inom ramen för utredningsarbetet, och heller inte som en uppgift för utredningen. Det underlagsmaterial som inhämtats genom en enkät till samtliga länsstyrelser medger heller inte några slutsatser om antalet herrgårdsmiljöer i hela landet som kan bedömas ha ett sådant kulturhistoriskt värde att de tillgodoser kulturminneslagens krav att vara "synnerligen märkliga".

En mycket överslagsmässig bedömning på grundval av tillgängligt material pekar på att antalet kulturhistoriskt värdefulla herrgårdar närmar sig storleksordningen 1 500. Bland dem torde ett betydande antal kunna betraktas som kulturhistoriskt synnerligen märkliga i kulturminneslagens mening. Kunskapsunderlaget är emellertid otillräckligt för att omfattningen av herrgårdsmiljöer av byggnadsminnesklass skall kunna preciseras.

Bland de herrgårdsmiljöer som är av byggnadsminnesklass är det naturligtvis möjligt att också urskilja sådana miljöer som framför allt genom sina rika samlingar av konst och inventarier, boksamlingar, arkiv etc. intar en särställning med hänsyn till sitt samlade kulturhistoriska värde. RAÄ gjorde år 1985 en preliminär inventering av herrgårdsmiljöer med sådana konst- och kulturhistoriskt värdefulla samlingar. Inventeringen resulterade i ett urval av ett 50-tal herrgårdsmiljöer. Här rör det sig således genomgående om herrgårdsmiljöer där bevarandebeståndet till väsentliga delar ligger utanför byggnadsminnesinstitutets tillämpningsområde.

Vad gäller industrimiljöerna uppgår antalet byggnadsminnen till ett 60-tal, dvs. avsevärt mindre än 10 % av det totala antalet byggnadsminnen. En stor del av kategorien industriminnet utgörs också av minnesmärken från den förindustriella perioden, i första hand kvarnbyggnader.

Kunskapsläget beträffande industribebyggelsen är – med undantag av vissa branscher såsom exempelvis bryggerinäringen och tegelindustrin för vilka riktäckande inventeringar har genomförts – otillräckligt för att en uppskattning skall kunna göras om det totala antalet kulturhistoriskt värdefulla eller synnerligen märkliga industribyggnader eller industrimiljöer i landet.

De statliga byggnadsminnena domineras av den statliga sektorns nyttobyggnader (för den statliga förvaltningen, försvaret, den högre utbildningen, samfärdseln etc.). Av naturliga skäl utgör därför kategorierna slott- och herrgårdsmiljöer liksom industrimiljöer en förhållandevis liten andel. Bland de statliga byggnadsminnena utgör samtidigt självfallet de kungliga slotten – nuvarande och förutvarande – en viktig grupp liksom ett betydande antal kungsgårdar. Bland de statliga byggnadsminnen som byggnadsstyrelsen, fortifikationsförvaltningen och domänverket förvaltar ingår dessutom flera slott och herrgårdar som i olika sammanhang har övergått från enskild till statlig ägo.

Mycket få av de statliga byggnadsminnena utgörs av bebyggelsemiljöer som präglas av eller innefattar byggnader för industriändamål. Bortsett från Tumba pappersbruk rör det sig i huvudsak om byggnader med anknytning till försvarets industriella verksamhet.

De statliga byggnadsminnena har således i huvudsak uppförts eller förvärvat för olika former av statlig verksamhet och används fortfarande inom ramen för den statliga lokalförsörjningen. Bland de statliga byggnadsminnena återfinns samtidigt ett antal byggnader vars förvaltning både i den enskilda förvaltningsmyndighetens och i den samlade statliga fastighetsförvaltningens perspektiv framstår som en renodlad monumentvård utan egentligt samband med den statliga lokalförsörjningen.

Antalet av regeringen beslutade statliga byggnadsminnen uppgår enligt aktuella sammanställningar till närmare 400. Ganska ofta innefattar ett statligt byggnadsminne flera byggnader, varför antalet skyddade byggnader kan beräknas till ca 800.

De tidigare i korthet refererade nya bestämmelserna i förordningen om statliga byggnadsminnen har lett till att förnyade kulturhistoriska inventeringar av statens byggnader har inletts eller förbereds i samarbete mellan RAÄ och de statliga fastighetsförvaltningarna.

3.1.4 Det ekonomiska stödets uppbyggnad och användning

Bidrag till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

För vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan RAÄ bevilja bidrag från det anslag till kulturmiljövård som årligen anvisas över statsbudgeten. Villkoren för bidrag anges i förordningen (1981:447) om statsbidrag till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och i RAÄ:s tillämpningsföreskrifter (KRFS 1983:12) till förordningen.

Begreppet bebyggelse innefattar inte bara byggnader utan också t.ex. parker, trädgårdar, dammar och andra anläggningar. Till en byggnad hör också dess fasta inredning. Begreppet fast inredning överensstämmer närmast med vad som är tillbehör till fastighet enligt 2 kap. jordabalken. Man kan också säga att tillämpningsområdet för bidragsförordningen i det här hänseendet helt sammanfaller med tillämpningsområdet för bestämmelserna om byggnadsminnen i lagen om kulturminnen.

Bidraget har således inga formella begränsningar av betydelse vad gäller möjligheterna att stödja värden av fast egendom i vare sig herrgårds- eller industri- miljöerna. Däremot kan bidrag inte ges till vård av kulturhistoriskt värdefulla inventarier.

Bidrag kan inte utgå till bebyggelse som förvaltas av statliga myndigheter.

Bidrag ges till s.k. kulturhistoriska överkostnader, dvs. sådana merkostnader som uppstår till följd av särskilda hänsynstaganden till bebyggelsens kulturhistoriska värde.

Kulturhistoriska överkostnader kan exempelvis uppkomma vid:

- ☐ krav på bibehållande av byggnadsdetaljer som saknar funktion för byggnadens utnyttjande,
- ☐ krav på bevarande av byggnader och anläggningar som saknar användning,
- ☐ krav på bevarande av miljön kring en byggnad,
- ☐ medverkan av särskild expertis vid utredning, projektering och genomförande av arbetena med tillhörande kontroll och dokumentation, liksom
- ☐ i vissa fall vid särskilda krav på material och metoder vid arbetenas utförande.

Bidrag ges inte till kostnader för åtgärder som ökar bruksvärdet.

Bidragets storlek i procent av överkostnadsbeloppet beror på bebyggelsens kulturhistoriska värde.

Till vården av byggnadsminnen eller annan bebyggelse med sådant kulturhistoriskt värde att dess bevarande är ett riksintresse får bidrag ges med högst 90 % av överkostnaderna. För att stöd skall utgå till en byggnad inom ett riksintresse för kulturmiljövården krävs att byggnaden i sig har ett kulturhistoriskt värde eller att den är av väsentlig betydelse för karaktären hos den bebyggelse- eller landskapsmiljö som man vill bevara.

För övrig kulturhistoriskt värdefull bebyggelse får bidrag ges med högst 50 % av överkostnaderna.

Om det finns särskilda skäl kan i båda fallen ett högre bidrag ges. Ett sådant skäl kan exempelvis vara att ägaren är en förening eller stiftelse av ideell karaktär som har till ändamål att bevara byggnaden eller anläggningen på ursprunglig plats.

I realiteten är bidragets storlek i procent av överkostnaden självfallet beroende av tillgång och efterfrågan på medel. Bidragsprocenten uppgår numera sällan till de i bidragsförordningen angivna maximaltalen.

I bidragsförordningen anges att bidrag får ges bara om det kan antas att bebyggelsen kommer att bevaras för framtiden. Om en byggnad inte är byggnadsminne men fyller de kvalitetskrav som lagen ställer bör, enligt RAÄ:s tillämpningsföreskrifter, en byggnadsminnesförklaring snarast genomföras. För övrig bebyggelse är det närmast ett kommunalt säkerställande med stöd av PBL som kommer i fråga. Ansökningshandlingarna skall ange på vilket sätt det framtida bevarandet avses bli tryggt och RAÄ prövar om det planerade skyddet kan anses vara tillräckligt.

Byggnadsvårdsbidragets utveckling och fördelning

I diagrammen 3.1 och 3.2 sammanfattas omfattningen av bidrag som RAÄ utbetalat under perioden 1981/82–1989/90, uttryckt i löpande priser.

Diagram 3.1 visar *summan* utbetalade bidrag fördelat på fyra bidragsintervaller – från mindre än 50 000 kr. till mer än 400 000 kr. Diagram 3.2 visar *antalet* utbetalade bidrag med samma fördelning på intervall.

Diagram 3.1 *Summa utbetalade bidrag 1981/82–1989/90 till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*

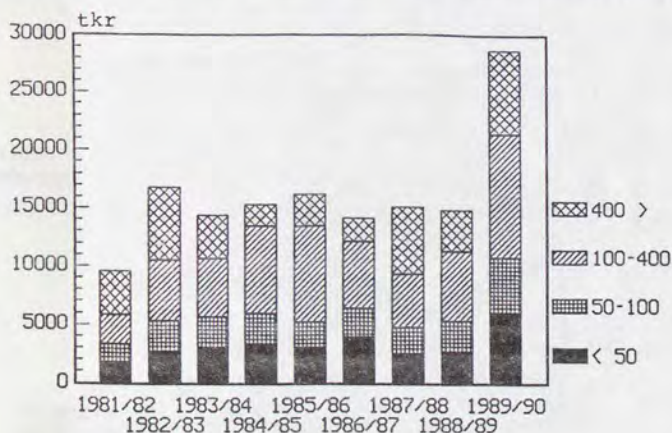
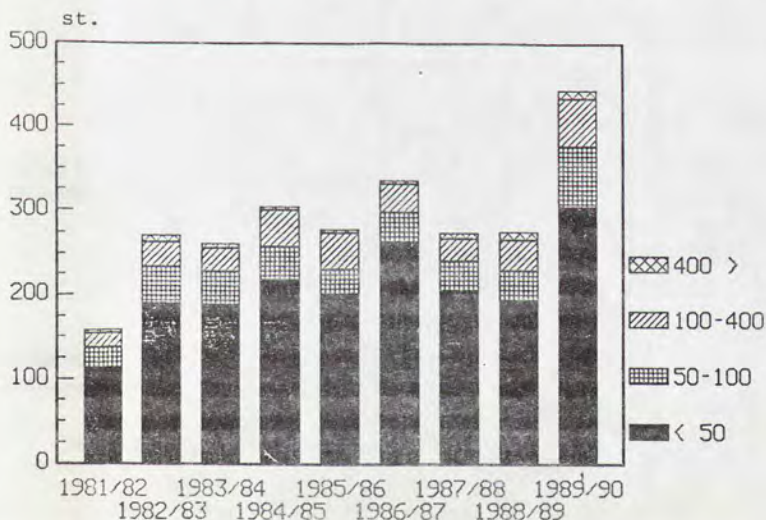


Diagram 3.2 *Antal utbetalade bidrag 1981/92–1989/90 till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*



I de följande två diagrammen (3.3–3.4) sammanfattas bidragens fördelning på kategorierna byggnadsminnen och byggnader av byggnadsminnesklass, på kyrkor och kyrkliga inventarier samt på övrig kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inkl. sådana byggnader i riksintresseområden. Som framgår av diagram 3.3 har under perioden den helt dominerande bidragssumman gått till kategorien byggnadsminnen och byggnader av byggnadsminnesklass.

Diagram 3.3 *Summa utbetalade bidrag 1981/82–1989/90 fördelat på byggnadsminnen m.m.*

Byggnads- 80.7%
minnen
Byggnads-
minnesklass

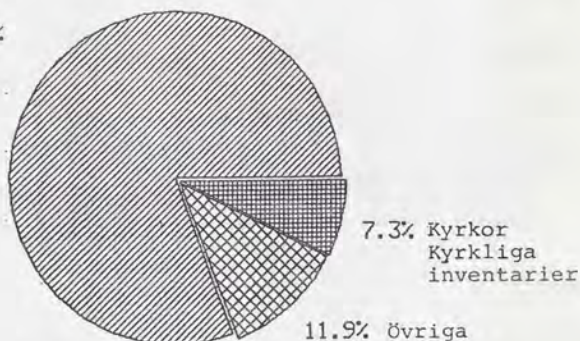
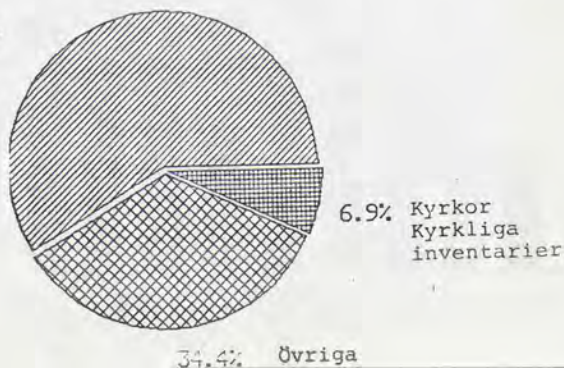


Diagram 3.4 *Antal utbetalade bidrag 1981/82–1989/90 fördelat på byggnadsminnen m.m.*

Byggnads- 58.7%
Minnen
Byggnads-
minnesklass



I diagrammen 3.5–3.6 sammanfattas bidragens fördelning på kategorierna industriminnen, kyrkliga miljöer, slott och herrgårdar, offentlig (icke statlig) bebyggelse, tätortsbebyggelse samt agrar bebyggelse.

Diagram 3.5 *Summa utbetalade bidrag 1981/82–1989/90*
kategorivis fördelat

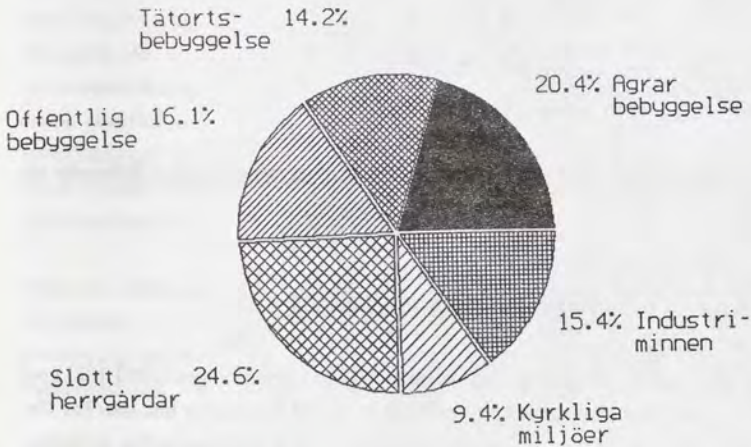
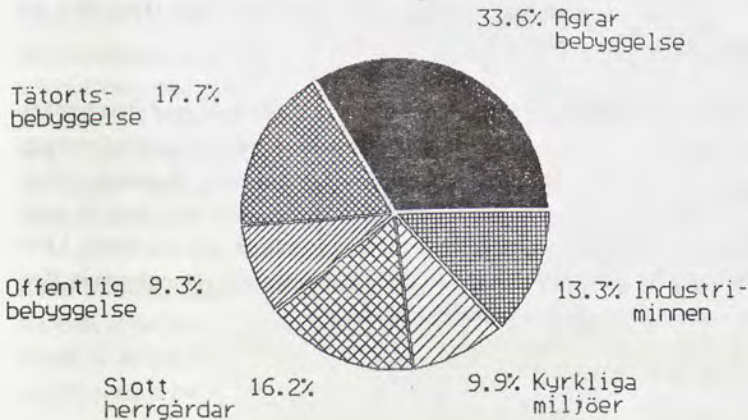


Diagram 3.6 *Antal utbetalade bidrag 1981/82–1989/90*
kategorivis fördelat



I kategorien slott och herrgårdar ingår all bebyggelse i dessa miljöer; bruken dock undantagna och redovisade under kategorien industriminnen.

Som synes har närmare 25 % av det totala bidragsanslaget utgått till kategorien slott och herrgårdar under perioden, medan kategorien industriminnen står för drygt 15 %. Uttryckt i absoluta tal har bidragen till kategorien slott och herrgårdar uppgått till drygt 35,5 milj. kr. och bidragen till industriminnen till knappt 22,2 milj. kr. under den redovisade perioden.

Övriga stöd- och ersättningsformer

Andra former för statligt ekonomiska stöd till berörda fastighetsägare är framför allt följande.

Tillägglån för ombyggnad av vissa bostadshus m.m.

Tillägglån för ombyggnad enligt bestämmelserna i förordningen (1983:1021) om tillägglån för ombyggnad av bostadshus m.m. kan lämnas för hus som har förklarats eller kan förklaras som byggnadsminne, för grundförstärkning av kulturhistoriskt värdefulla hus samt till arkeologiska undersökningskostnader i samband med bostadsbyggande.

Vid sådan ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse som sker med stöd av bostadslån enligt ombyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:693) kan låneunderlaget också höjas.

Tillägglånet är ett statligt ränte- och amorteringsfritt lån som, med vissa begränsningar, lämnas med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan godkänd ombyggnadskostnad och den kostnad som kan förräntas av fastigheten på normala villkor. Ränte- och amorteringsfriheten för ett tillägglån omprövas vart femte år under lånetiden. Vid omprövningen avskrivs under perioden upplupen amortering. Lånetiden är sammanlagt högst 20 år. Lån eller delar av lån som vid utgången av lånetiden alljämt är ränte- och amorteringsfria efterges.

Riksdagen fastställer årligen en gemensam ram för RAÄ:s tillstyrkande av sådana ombyggnader av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse – inkl. tilläggs lån för grundförstärkning och arkeologiska undersökningar – som bör komma i fråga för förhöjt låneunderlag och/eller tilläggs lån.

Hela ramen för tilläggs lån och förhöjt låneunderlag för ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse för budgetåret 1989/90 – 130 milj. kr. – togs i anspråk. Omkring 41 milj. kr. avsåg förhöjt låneunderlag och ca 89 milj. kr. tilläggs lån. Av nämnda ram disponerades 2,5 milj. kr. för tilläggs lån till arkeologiska undersökningskostnader. Ramen för budgetåret 1990/91 var 165 milj. kr. Av denna ram fick högst 2,5 milj. kr. disponeras för tilläggs lån till arkeologiska undersökningskostnader i samband med bostadsbyggande. Riksdagen har beslutat om en oförändrad tillstyrkanderam för budgetåret 1991/92. Delramen för arkeologiska undersökningar har samtidigt höjts till 5 milj. kr.

Beslut om tilläggs lån och förhöjt låneunderlag fattas av länsbostadsnämnden efter tillstyrkande av länsstyrelsen. RAÄ ansvarar för övergripande bedömning och prioritering med avseende på att långivningen skall inrymmas inom den s.k. tillstyrkanderamen.

Statsbidrag till beredskapsarbeten

Statsbidrag kan utgå till beredskapsarbete avseende restaurering och upprustning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966:368). Till annan än statlig huvudman lämnas grundbidrag med 70 % av lönekostnaderna för den till arbetet anvisade arbetskraften. Dessutom kan tilläggsbidrag med 10 % av skillnaden mellan den för arbetet godkända totala kostnaden och lönekostnaden beviljas i fråga om bl.a. byggnad för stadigvarande bruk. Alternativt kan stödet till ett projekt genom beredskapsarbete beräknas enligt den tidigare nämnda förordningen om statsbidrag till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Stödet till byggnadsvården genom beredskapsarbeten under 1980-talet kan – beroende på hur snävt eller vitt detta område definieras – uppskattas till upp emot 10 milj. kr. årligen. Kulturmiljövården har därmed kommit att bli ett av de områden som blivit starkt beroende av kontinuerliga insatser i form av beredskapsarbeten.

När de totala anslagen till beredskapsarbeten under senare år kraftigt reducerats, till följd av från arbetsmarknadspolitiska utgångspunkter lägre behov av denna typ av åtgärder liksom en förändrad inriktning av sysselsättningspolitiken, har detta fått allvarliga konsekvenser för kulturmiljövården. Detta har varit ett av de starkaste motiven för de förhållandevis kraftiga höjningarna av anslaget för kulturmiljövård som genomförts under senare år.

En närmare redovisning av olika stödssystem för den kulturhistoriska byggnadsvården finns i RAÄ:s föreskrifter och allmänna råd Byggnadsvård med bidrag och lån (Underrättelser från RAÄ och SHMM 1983:5).

Övrigt

Ekonomiskt stöd från statens sida utgår också för vård av natur- och kulturvärden i landskapet.

Ett särskilt stöd för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet, det s.k. NOLA-bidraget, infördes år 1986. Medlen, som disponeras av Naturvårdsverket (inom ramen för reservationsanslaget B 1. Bidrag till miljöarbete inom miljödepartementets verksamhetsområde), får användas för riktat stöd till jordbruksföretag i syfte att bevara ett urval av värdefulla ängs- och hagmarker.

Sedan 1988 disponerar RAÄ även medel (inom ramen för förslagsanslaget G 28. Kulturmiljövård inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde) för vård och säkerställande av kulturhistoriskt värdefulla miljöer i odlingslandskapet. Medlen anvisas över anslagsposten Vård av kulturlandskap och fornlämningar. Anslagsposten uppgick budgetåret 1990/91 till drygt 20 milj. kr., varav drygt 5 milj. kr. disponerades för stöd till vård av kulturlandskap.

I och med 1990 års beslut om livsmedelspolitiken inrättades ett nytt stöd för landskapsvårdande åtgärder. Medlen (som anvisas över reservationsanslaget B 12. Landskapsvårdande åtgärder inom miljödepartementets verksamhetsområde) fördelas mellan länsstyrelserna av regeringen efter förslag av naturvårdsverket i samråd med RAÄ och jordbruksverket. Medlen uppgår enligt riksdagens beslut till 100 milj. kr. för budgetåret 1990/91, 200 milj. kr. 1991/92 och 250 milj. kr. för budgetåret 1992/93.

Stödet syftar till fortsatt hävd av odlingslandskap, vars natur- och kulturvärden är av nationellt intresse. I vissa fall skall stöd också kunna utgå till angränsande arealer om de behövs för ett bevarat helhetsintryck av landskapets natur- och kulturvärden.

Principen för stödet till landskapsvårdande åtgärder är att hävden skall säkerställas genom att länsstyrelsen sluter ett avtal med den berörda brukaren om att, mot viss ersättning för detta landskapsvårdande arbete, fortsätta hävden.

Naturvårdsverket disponerar också särskilda medel (inom ramen för reservationsanslaget B 1. Bidrag till miljöarbete inom miljödepartementets verksamhetsområde), för vård av områden för vilka förordnande meddelats med stöd av NVL (naturreservat m.m.) eller som redovisas på naturvårdsfonden. Dessa medel får också användas för bidrag till vård av ädellövskogsmarker och andra landskapsvårdande åtgärder inom odlingslandskapet.

3,2 Beskattningsfrågor

I detta avsnitt redovisas vissa gällande skatteregler som har relevans för utredningens arbete, särskilt vad gäller de privatägda herrgårdarna och slotten.

3.2.1 Inkomst- och företagsbeskattning

I relation till de privatägda herrgårdarna och slotten är det framför allt följande inslag i skattereformen som är av betydelse.

Olika typer av näringsverksamhet sammanförs till ett inkomstslag, näringsverksamhet. All beskattning av aktiebolag och flertalet andra juridiska personer, bl.a. stiftelser, skall ske i detta inkomstslag.

I fråga om enskilda näringsidkares näringsverksamhet görs en indelning i aktiv verksamhet och passiv verksamhet. Aktiva verksamheter (varmed menas att den skattskyldige i inte oväsentlig omfattning arbetat i resp. verksamhet) bildar en förvärvskälla även om de är av sinsemellan olika slag. Passiva verksamheter kan

däremot bilda skilda förvärvskällor. Kvittnings av underskott i en förvärvskälla får inte ske mot överskott i annan förvärvskälla.

Skattesatsen för beskattning av inkomst av kapital är 30 %. Denna nivå har även bolagsskatten.

Fastigheter indelas för fysiska personer i två kategorier, privatbostäder och näringsfastigheter. Juridiska personers fastigheter betraktas alltid som näringsfastigheter.

För den löpande bostadsbeskattningen gäller att privatbostäder redovisas i inkomstslaget kapital medan andra bostäder och fastigheter redovisas i det nya inkomstslaget näringsverksamhet. Schablonbeskattningen av småhus har slopats. Skatt på innehav tas i stället ut som fastighetsskatt. Motsvarande gäller också för markgärdsbyggnad på jordbruk, som alltså betraktas som privatbostad och bryts ut från näringsverksamheten.

Det kan tilläggas att vid en blandad användning av en fastighet, vilket ofta torde vara aktuellt för en herrgård, blir det övervägande användningssättet avgörande för till vilket inkomstslag den skall hänföras. Någon uppdelning av fastigheten görs heller inte i det nya systemet. Om en byggnad till mer än hälften används som privatbostad skall den i sin helhet behandlas enligt de regler som gäller för privatbostäder.

I praktiken torde detta komma att innebära att herrgårdar som inte bebos utan används som kontor och möjligen för representationsändamål betraktas som näringsfastighet, medan herrgårdar som används som privatbostäder normalt också i sin helhet kommer att beskattas som privatbostäder.

Denna förändring får framför allt effekt genom att kostnader för drift och underhåll av herrgårdarna, i den mån de används som privatbostäder, inte längre blir avdragsgilla utan måste bestridas med beskattade medel. Bestämmelserna innebär sålunda kraftiga incitament för att en herrgård inte skall användas för bostadsändamål.

Av intresse för utredningsarbetet är – när det gäller fastigheter – att, enligt 3 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen, skatteplikt inte föreligger för specialbyggnad, var till bl.a. hör "kulturbyggnad", dvs. byggnad som används för kulturellt ändamål

såsom teater, biograf, museum eller liknande. Det faktum att skatteplikt inte föreligger innebär dels att ägare till sådana byggnader i princip frikallas från skattskyldighet för inkomst av fastigheten, dels att fastigheten i fråga är undantagen från statlig fastighetsskatt. Till specialbyggnader räknas bl.a. också s.k. "allmän byggnad", varmed förstås "byggnad som tillhör staten, kommun eller annan menighet och som används för allmän styrelse, förvaltning, rättsvård, ordning eller säkerhet samt fritidsgård och byggnad med likartad användning". Som allmän byggnad skall dock inte anses byggnad som används för statens affärsdrivande verksamhet, vilket senare är en bestämmelse som kan ha relevans när man nu överväger att förändra systemet för den statliga lokalhållningen och göra om i vart fall en stor del av byggnadsstyrelsens nuvarande verksamhet till affärsdrivande verksamhet.

Av visst intresse i sammanhanget är också bestämmelsen i 7 kap. 13 § fastighets-taxeringslagen, vari stadgas att byggnadsvärde för en byggnad, som har förklarats för byggnadsminne, är sammanlagda värdet av byggnaden och tillhörande tomt. Samma skall gälla en byggnad som avses i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen för vilken rivningsförbud eller skyddsbestämmelser har meddelats. För mark till taxeringsenhet av det här slaget skall inte bestämmas något värde.

Av intresse i dessa sammanhang är också de förändringar som vidtagits i fråga om realisationsvinstbeskattningen. Evig reavinstbeskattning har genomförts för sådan lös egendom som tidigare varit skattefri efter fem års innehav. Någon skillnad görs inte med avseende på hur den lösa egendomen förvärvats. Även egendom som erhållits genom s.k. benefika förvärv (t.ex. arv eller gåva) inkluderas alltså.

Detta är av intresse för kulturmiljövården på olika sätt. Generellt kan sägas gälla att det från detta perspektiv är bra att försäljning (dvs. skingring eller decimering av samlingar) beskattas snarare än innehav (dvs. realisationsvinstbeskattning snarare än förmögenhetsbeskattning). Problem kan dock uppstå i de fall när försäljning av någon del av samlingar är nödvändig för att bekosta t.ex. en nödvändig större underhållsåtgärd på byggnaden.

3.2.2 Förmögenhetsbeskattning

Allmänt gäller att den statliga förmögenhetsskatten skall beräknas på den beskattningsbara förmögenheten. Såsom beskattningsbar förmögenhet upptas den skatte-

pliktiga förmögenheten. Den skattepliktiga förmögenheten är skillnaden mellan den skattskyldiges tillgångar och skulder. Fastighet som inte är tillgång i näringsverksamhet skall ingå i den beskattningsbara förmögenheten med hela sitt värde. Detta senare, liksom generellt för fast egendom, utgörs av taxeringsvärdet vid beskattningsårets utgång.

Generellt gäller annars för värderingen av egendom att den skall tas upp till marknadsvärdet. Egendom i näringsverksamhet värderas enligt särskilda bestämmelser. För jordbruk kan sägas att substansvärdet av förvärvskällan utgörs av skillnaden mellan dess tillgångar och skulder beräknade enligt de värderingsregler som anges i lagen om statlig förmögenhetsskatt. Detta värde sätts ned till 30 % enligt den s.k. lätttnadsregeln.

Bostadsbyggnader på jordbruksfastighet och tomtmark för sådan byggnad skall inte behandlas som tillgång i förvärvskällan jordbruk i annat fall än då byggnaderna används som bostad för ägarens eller arrendatorns arbetskraft. När en bostadsbyggnad med tomtmark inte skall behandlas som tillgång i förvärvskällan får inte heller de skulder som hänför sig till byggnaderna och tomtmarken räknas av i förvärvskällan.

Inre lösöre inkl. konst och antikviteter som är avsedda för den skattskyldiges och hans familjs personliga bruk, obearbetade ädelstenar, guld och silver förmögenhetsbeskattas inte. Smycken är dock skattepliktiga. Om egendomen används för stadigvarande bruk i förvärvsverksamhet eller omsätts resp. förbrukas där skall beskattning ske. För konstverk, bok-, konst- och därmed jämförliga samlingar gäller dessutom skatteplikt om ägaren yrkesmässigt håller dem tillgängliga för allmänheten.

Eftersom också samlingar av olika slag är skattefria torde det mera sällan gå att hävda att visst lösöre skall beskattas på grund av att det inte är avsett för personligt bruk.

Yttre lösöre som t.ex. bilar, båtar motorcyklar och ridhästar skall tas upp till det värde som egendomen "kan anses ha betingat vid försäljning under normala förhållanden". Deklarationskontrollen är begränsad i fråga om sådan egendom och mycket låga värden godtas ofta.

Aktier som noterats på inländsk eller utländsk börs, andelar i aktiefonder samt andra värdepapper än aktier som omsätts marknadsmässigt tas upp till 75 % av det noterade värdet. Aktier som inte omsätts marknadsmässigt värderas till 30 % av substansvärdet om bolagets tillgångar lagts ned i rörelse eller jordbruk. Andelar i handelsbolag, kommanditbolag och ekonomiska föreningar värderas på samma sätt som onoterade aktier.

Skattskyldighet föreligger för fysiska personer samt vissa dödsbon, föreningar och samfund. För att undvika dubbelbeskattning är t.ex. svenska aktiebolag och flertalet ekonomiska föreningar befriade från förmögenhetsskatt.

Beträffande undantag från skattskyldighet i fråga om inkomst- och förmögenhetsskatt för stiftelser och ideella föreningar hänvisas till avsnitt 3.3.2.

Skattesatsen för fysiska personer, utländska bolag samt vissa dödsbon och familjestiftelser är progressiv och varierar mellan 1,5 och 3 % för beskattningsbara förmögenheter som överstiger ett fribelopp av 800 000 kr.

Skatteskalen ser ut enligt följande:

800 000 – 1 600 000 kr.	1,5 %
1 600 000 – 3 600 000 kr.	2,5 %
3 600 000 –	3,0 %

För övriga skattskyldiga tas en proportionell skatt på 1,5 promille ut på förmögenhet som överstiger 25 000 kr.

Det bör tilläggas att enligt särskilda regler i lagen (1970:172) om begränsning av skatt i vissa fall får statlig inkomstskatt och förmögenhetsskatt sättas ned om den sammanlagda skatten överstiger ett spärrbelopp som vid 1990 års taxering utgjordes av summan av 50 % av den justerade beskattningsbara inkomsten och 25 % av det justerade underlaget för tilläggsbelopp. Detta leder till att skatteuttaget för stora förmögenheter väsentligt kan understiga de skattesatser som här redovisats.

Tilläggas kan vidare att förslag om förändringar i förmögenhetsbeskattningen framlagts i den inom finansdepartementet upprättade promemorian (Ds Fi 1990:91)

Reformerad förmögenhetsbeskattning. I promemorian föreslås bl.a. att en sänkt skattesats och en eventuell höjning av fribeloppet finansieras helt eller delvis genom att basen för skatteuttaget breddas. Detta sker genom att värderingsreglerna görs mer likformiga, de s.k. lättnads- och begränsningsreglerna avskaffas och nya tillgångar blir skattepliktiga. Förslag av särskild betydelse för de privata ägarna av herrgårdar är t.ex. att samlingar av konst, antikviteter m.m. skulle göras skattepliktiga samt att lättnadsregeln för jordbruk, innebärande att endast 30 % av substansvärdet av visst kapital i näringsverksamhet beskattas, slopas.

Regeringen har meddelat att frågorna kräver ytterligare överväganden och att promemorian därför inte nu kommer att föranleda några förslag från regeringens sida.

3.2.3 Fastighetsskatt

Till fastighetsskatt skattepliktiga fastigheter är i huvudsak sådana som vid fastighetstaxeringen betecknats som småhusenhet, hyreshusenhet eller lantbruksenhet om på lantbruksenheten finns småhus, hyreshus eller tomtmark för småhus eller hyreshus. Detta innebär att den statliga fastighetsskatten i hög grad är en bostadsbeskattning. Även ett stort antal näringsfastigheter är dock föremål för fastighetsskatt. Det är sådana som går in under begreppet hyreshusenhet, dvs. utöver hyreshus för bostäder även kontorsbyggnad, hotellbyggnad, restaurangbyggnad, kioskbyggnad, parkeringshus och butiksbyggnad, samt tomtmark och exploateringsmark för sådana byggnader. Övriga näringsfastigheter är inte föremål för fastighetsskatt utan beskattas genom att deras ägare/brukare är skattskyldiga för inkomst av näringsverksamhet som i sin tur kan hänföras till innehav av fastighet eller till rörelse.

Fastighetsskatten utgör för varje beskattningsår 1,5 % av taxeringsvärdet avseende småhusenhet eller bostadsbyggnadsvärdet och tomtmarksvärdet avseende småhus på lantbruksenhet, samt 2,5 % av taxeringsvärdet avseende hyreshusenhet eller bostadsbyggnadsvärdet och tomtmarksvärdet avseende hyreshus på lantbruksenhet. Dessa skattesatser gäller fr.o.m. 1994 års taxering (avseende 1993). För 1992 och 1993 års taxeringar (avseende 1991 och 1992) gäller vissa övergångsregler.

För näringsfastigheter är fastighetsskatten avdragsgill vid taxeringen.

3.2.4 Arvs- och gåvobeskattnng

Man kan skilja på två olika former av arvsbeskattnng, nämligen kvarlåtenskaps-skatt och arvslottsskatt. En kvarlåtenskapsskatt beräknas på kvarlåtenskapen såsom en helhet, medan en arvslottsskatt beräknas på varje arvinges eller testamenttagares särskilda andel i kvarlåtenskapen. Sedan 1959 har vi i Sverige enbart en arvslots-beskattnng.

Gåvoskatten är att se som ett komplement till arvsskatten i den meningen att utan skatt på gåva skulle en kommande arvsbeskattnng kunna undvikas genom gåvor under livstiden.

De materiella beskattnngsreglerna är i huvudsak gemensamma för arv och gåvor. Arvs- och gåvoskatten har också likheter med förmögenhetsbeskattnngen. Så är t.ex. reglerna för värdering av tillgångar och skulder i allt väsentligt desamma.

Arvsskatten utgår för egendom som förvärfvas genom arv, testamente eller förmåns-tagarförvärv. Gåvoskatt utgår för egendom som förvärfvas genom gåva och med gåva likställt förvärv.

Det är den som förvärfvar egendomen som är skattskyldig. Vissa allmännyttiga organisationer åtnjuter skattefrihet för sina förvärv. Om det allmännyttiga ändamålet är särskilt kvalificerat åtnjuts frihet från såväl arvs- som gåvoskatt, i andra fall enbart från gåvoskatt. För redovisning av detta se avsnitt 3.3.2.

Den förmånliga skatterättsliga behandlingen medges inte sammanslutning som har till syfte att i sin verksamhet tillgodose medlemmarnas ekonomiska intressen. Den gäller inte heller utländsk juridisk person.

Skattskyldigheten omfattar i princip all egendom. Som redan nämnts sker värde- ringen av egendomen på likartat sätt som vid förmögenhetsbeskattnngen, vilket redovisats i föregående avsnitt. För lös egendom måste dock tilläggas att i princip gäller försäljningsvärdet. Eftersom lösöret i dödsbon inte säljs så ofta finns oftast inget verkligt beräknat försäljningsvärde. Man får då använda ett försiktigt beräknat försäljningsvärde. I överbäggande antalet fall utgör bouppteckningen underlag för arvsbeskattnngen. För lösöret avviker värdet i praktiken starkt från det värde som erhålls vid en försäljning, speciellt vad gäller konst och antikviteter. Om en verklig

försäljning skett strax efter dödsfallet skall egendomen tas upp till det verkliga försäljningsvärdet.

Skatten tas ut efter en dubbel progressiv skala. Dels skärps beskattningen ju större lotten är, dels utgår skatten efter en strängare skala för avlägsnare släktingar samt mottagare som inte alls är släkt med den avlidne. Det finns tre olika skatteklasser. Till klass I, som medför den lindrigaste beskattningen, räknas efterlevande make samt barn och deras avkomlingar och svärson/svärdotter. Med make likställs fr.o.m. 1988 sambo. Med barn jämställs adoptiv-, styv- och fosterbarn.

Klass III är den näst förmånligaste. Hit hänförs de juridiska personer som är befriade från gåvoskatt. Klass II medför den hårdaste beskattningen. Hit hänförs alla som ej tillhör klass I eller III, således både syskon och testamentstagare som inte alls är släkt med den avlidne.

Den skattskyldige är vid skattens beräkning alltid berättigad till ett grundavdrag, dvs. ett skattefritt bottenbelopp. Vid gåva är grundavdraget 10 000 kr. för alla gåvotagare. Vid arv är grundavdraget för efterlevande make fr.o.m. den 1 januari 1991 280 000 kr., för övriga i klass I 70 000 kr. och för mottagare enligt klass II eller III 21 000 kr. Omyndiga barn samt omyndiga barn till avlidna barn är berättigade till ytterligare grundavdrag med 10 000 kr. för varje år som återstår tills de uppnår myndig ålder.

De nu gällande skatteskalorna har följande utseende:

Klass I

<u>Skattepliktig lott, kr.</u>	<u>Arvsskatt, kr.</u>	
— 140 000		10 % inom skiktet;
140 000 — 280 000	14 000	+ 20 % inom skiktet;
280 000 — 560 000	42 000	+ 30 % inom skiktet;
560 000 — 1 120 000	126 000	+ 40 % inom skiktet;
1 120 000 — 11 200 000	350 000	+ 50 % inom skiktet;
11 200 000 —	5 390 000	+ 60 % inom skiktet;

Klass II

<u>Skattepliktig lott, kr.</u>	<u>Arvsskatt, kr.</u>	
– 35 000		15 % inom skiktet;
35 000 – 70 000	5 250	+ 25 % inom skiktet;
70 000 – 140 000	14 000	+ 35 % inom skiktet;
140 000 – 280 000	38 500	+ 45 % inom skiktet;
280 000– 2 800 000	101 500	+ 55 % inom skiktet;
2 800 000–	1 487 500	+ 65 % inom skiktet;

Klass III

<u>Skattepliktig lott, kr.</u>	<u>Arvsskatt, kr.</u>	
– 42 000		10 % inom skiktet;
42 000 – 84 000	4 200	+ 20 % inom skiktet;
84 000 –	12 600	+ 30 % inom skiktet.

För gåvoskatt gäller, i tillämpliga delar, samma skatteskala som för arvsskatt.

3.3 Regelverket kring stiftelser

Frågan om stiftelser är relevant för utredningsarbetet på flera sätt. Ett skäl är att en av huvuduppgifterna är att studera förutsättningarna för att skapa en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning. Ett annat skäl är att stiftelseformen ofta används för olika typer av kulturmiljövårdande syften.

3.3.1 Stiftelsebegreppet, stiftelseformer, m.m.

Det finns i dag ingen allmän civilrättslig reglering beträffande stiftelser. Viss ledning kan dock hämtas främst ur lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser, den s.k. tillsynslagen, som dock inte täcker alla stiftelser. Permutationslagen (1972:205) ger möjlighet att ändra eller upphäva villkor i ett stiftelseförordnande som inte längre kan uppfyllas.

En översyn med syfte att åstadkomma en generell stiftelselagstiftning pågår inom justitiedepartementet. En lagrådsremiss i ärendet planeras till hösten 1991. Enligt besked som inhämtats under hand har inte angivits några planer på genomgripande

förändringar för existerande stiftelseformer i samband med tillkomsten av en lagstiftning. Jag har därför inte beaktat eventuella framtida förändringar i lagstiftningen.

Stiftelsen har, som juridisk företeelse, gamla anor i Sverige. Ansenliga förmögenheter avsattes tidigt för kyrkliga ändamål eller för sådan verksamhet som bedrevs av kyrkan, t.ex. sjuk- och fattigvård. Även undervisning och forskning kunde få donationer. På senare tid har stiftelsen blivit en vanlig form för samverkan mellan olika offentliga organ eller mellan offentliga organ och privata intressen inom bl.a. näringslivet eller mellan skilda privata, ofta ideella, intressen när det gäller verksamheter som i sig saknar vinstsyfte, exempelvis stöd till olika ändamål eller främjande av viss typ av verksamhet..

En stiftelse föreligger om "någon anslagit egendom att såsom självständig förmögenhet fortvarande tjäna ett bestämt ändamål". Enligt tillsynslagen krävs två rättshandlingar för att konstituera en stiftelse – ett stiftelseförordnande och en förmögenhetsdisposition. Förordnandet skall innefatta en viljeförklaring från stiftaren att för ett visst ändamål bilda en självständig förmögenhet av egendom som han tillskjuter själv. Stiftaren skall vidare ha avgett en bindande utfästelse att överlämna egendomen.

Två huvudtyper av stiftelser förekommer, avkastningsstiftelser och verksamhetsstiftelser. Den ena har som syfte att ge bidrag – oftast till fysiska personer – ur avkastningen på förmögenheten, t.ex. stipendiestiftelser och familjestiftelser. Den andra har som syfte att med förmögenheten som bas, yrkesmässigt men utan sikte på vinst, driva en egen verksamhet av ekonomisk art, t.ex. sjukvård eller undervisning. Under senare tid har en mängd nya verksamhetsstiftelser med nya syften vuxit fram genom att man för olika verksamheter har bedömt stiftelseformen som den mest lämpade. Exempel på sådana nya stiftelseformer är bostadsstiftelser samt olika former av kulturstiftelser.

Med stiftelser med egen förvaltning avses medel som donerats att som självständig förmögenhet tjäna ett bestämt ändamål. I motsats härtil kan man tala om stiftelser med anknuten förvaltning. Med sådana avses att donationskapitalet överlämnats till en redan bestående organisation för att förvaltas av denna.

En stiftelse med en förmögenhet överstigande 20 000 kr. skall som regel anmälas till länsstyrelsen i det län där stiftelsens förvaltning utövas. En anmäld stiftelse står under länsstyrelsens tillsyn om den främjar ett allmännyttigt ändamål. Länsstyrelsen skall föra förteckning över anmälda stiftelser. Stiftelsens förvaltning övervakas av länsstyrelsen, som kan ingripa om stiftelsen inte sköts enligt tillsynslagen eller följer sina föreskrifter. Länsstyrelsen skall ge stiftelsen råd och upplysningar. Varje räkenskapsår skall stiftelsen till länsstyrelsen insända en berättelse över hur stiftelsens ändamål har tillgodosetts under året samt ett sammandrag av räkenskaperna. Länsstyrelsen granskar uppgifterna och om stiftelsen fattat beslut som strider mot lag eller andra föreskrifter kan länsstyrelsen ge föreläggande om rättelse eller föra talan vid domstol.

I promemorian (Ds Ju 1987:14) Förslag till lag om stiftelser anges att en ny stiftelselag även bör omfatta vissa stiftelsetyper som inte faller under de i dag grundläggande definitionerna. Det kan gälla sidoformer av stiftelser som fyller ett väsentligt praktiskt behov.

Staten verkar ibland i förening med ett annat organ som är av privaträttslig natur. Många gånger är detta ett aktiebolag men inte så sällan en stiftelse. Samverkan med sådana självägande organ är särskilt vanliga när det gäller t.ex att stödja eller bedriva viss verksamhet inom kulturområdet. Staten skjuter därvid årligen till medel för verksamheten.

Ett exempel på en sådan stiftelseform som omnämns i promemorian är också just anslagsstiftelser, dvs. sådana stiftelser vars verksamhet helt eller delvis finansieras via anslag.

Staten kan också ensam eller i förening med annan anslå medel för att genom tillskapandet av en självständig förmögenhet varaktigt tillgodose ett bestämt ändamål. Ett sådant ändamål kan vara att bevara och underhålla viss särskilt värdefull egen- dom av kulturellt intresse.

3.3.2 Beskattning av stiftelser m.m.

Stiftelser och ideella föreningar är, liksom andra juridiska personer, skattskyldiga endast till statlig (alltså inte kommunal) inkomstskatt. De är i princip skattskyldiga

för all slags inkomst. Skatten är proportionell och uppgår till 30 % av den beskattningsbara inkomsten.

För stiftelser och ideella föreningar gäller allmänt, förutsatt att de har ett allmännyttigt syfte, att de är befriade från skattskyldighet för inkomst av näringsverksamhet som inte hänför sig till innehav av fastighet eller rörelse (bland fastigheter inräknas även jordbruksfastighet). De allmännyttiga syftena kan indelas i två kategorier: kvalificerat allmännyttiga och övriga.

Beträffande de kvalificerat allmännyttiga syftena sägs i 7 § 6 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt (SIL) att frikallade från skattskyldighet för inkomst av näringsverksamhet som inte hänför sig till innehav av fastighet eller rörelse är kyrkor, sjukvårdsinrättningar vilkas verksamhet inte bedrivs i vinstsyfte, barmhärtighetsinrättningar, stiftelser som har till huvudsakligt ändamål att under samverkan med militär eller annan myndighet stärka rikets försvar eller att, utan begränsning till viss familj, vissa familjer eller bestämda personer, främja vård och uppföstran av barn eller lämna understöd för beredande av undervisning eller utbildning eller utöva hjälpverksamhet bland behövande eller främja vetenskaplig forskning samt hushållningssällskap med stadgar som har fastställts av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Den viktigaste praktiska innebörden av detta för de kvalificerat allmännyttiga stiftelser som sålunda beskrivs i 6 mom. är sannolikt att de åtnjuter skattebefrielse för löpande avkastning på kapital som inte är nedlagt i rörelse eller fastighet, vilket annars inräknas som intäkt av näringsverksamhet.

Stiftelser av den karaktär som anges i detta 6 mom. är också frikallade från skattskyldighet för inkomst av fastighet i den mån fastigheten används för den allmännyttiga stiftelsens verksamhet som sådan.

Av speciell betydelse för utredningsarbetet är i sammanhanget att kulturminnesvård kan räknas som vetenskaplig forskning. Vad som avses härmed tolkas dock tämligen snävt. Hit räknas endast sådan kulturminnesvård som har till ändamål att bevara och säkerställa föremål för forskning och därmed står museiverksamhet nära.

Härtill kommer att i lagens 7 § 4 mom. bl.a. akademier, allmänna undervisningsverk, företagareföreningar som erhåller statsbidrag, allmänna försäkringskassor, erkända arbetslöshetskassor, m.fl., samt ett antal uppräknade institutioner (den s.k. katalogen), såsom Allmänna pensionsfonden, Allmänna sjukförsäkringsfonden, Nobelstiftelsen, Norrlandsfonden etc., frikallas från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av näringsverksamhet som hänför sig till innehav av fastighet.

I fråga om övriga allmännyttiga syften sägs i samma lag 7 § 5 mom. att ideella föreningar frikallas från skattskyldighet för inkomst av näringsverksamhet som inte hänför sig till innehav av fastighet eller rörelse om:

- a) föreningen har till huvudsakligt syfte att – utan begränsning till viss familjs, vissa familjers, föreningens medlemmar eller andra bestämda personers ekonomiska intressen – främja ändamål som anges i 6 mom. eller andra allmännyttiga ändamål, såsom religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller därmed jämförliga kulturella ändamål,
- b) föreningen i sin verksamhet uteslutande eller så gott som uteslutande tillgodoser ändamål som anges under a),
- c) föreningen inte vägrar någon inträde som medlem, om inte med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller föreningens syfte eller annan orsak särskilda skäl motiverar det, samt
- d) föreningen bedriver en verksamhet som skäligen svarar mot avkastningen av föreningens tillgångar.

Stiftelser med motsvarande "mindre kvalificerade" allmännyttiga syften åtnjuter inte samma befrielse från skyldighet att betala statlig inkomstskatt. För stiftelser är det således enbart de kvalificerat allmännyttiga syftena som ger sådan skattebefrielse.

Staten, landstingskommuner och kommuner är generellt frikallade från skattskyldighet för all inkomst.

Skattskyldigheten för förmögenhetsskatt följer skattskyldigheten för statlig inkomstskatt, vilket omvänt innebär att den som på redovisat sätt är befriad från skyldighet att betala inkomstskatt också i motsvarande mån är befriad från skyldighet att erlägga förmögenhetsskatt.

I fråga om arvs- och gåvoskatt gäller att stiftelser och sammanslutningar (ordet ideell förening används inte i lagen om arvs- och gåvoskatt) som är kvalificerat allmännyttiga är befriade från både arvsskatt och gåvoskatt. Avgränsningen av vilka syften som ingår här överensstämmer i huvudsak med vad som gäller för inkomst- och förmögenhetsskatt.

Befrielse från enbart gåvoskatt gäller bl.a. för stiftelse eller sammanslutning med huvudsakligt ändamål att främja religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller andra därmed jämförliga kulturella eller eljest allmännyttiga ändamål. Skattefrihet åtnjuter också stiftelse med huvudsakligt ändamål att främja landets näringsliv, vissa registrerade understödsföreningar, vidare folketshusförening, bygdegårdsförening eller annan liknande sammanslutning vars främsta syfte är att tillhandahålla samlingslokal.

Sådana organisationer som är befriade från gåvoskatt har en förmånligare behandling än andra när det gäller arvsskatt, eftersom de beskattas enligt en gynnsammare skala (klass III enligt beskrivningen i avsnitt 3.2.3).

Här finns alltså en skillnad gentemot reglerna beträffande inkomst- och förmögenhetsskatten. I fråga om arvs- och gåvoskatt görs ingen skillnad mellan olika typer av organisationer. Stiftelse eller sammanslutning kan inbegripa många olika organisationsformer (inkl. ideella föreningar). Avgörande för skattskyldigheten är enbart syftet med verksamheten.

I fallet med inkomst- och förmögenhetsskatten gäller i stället att kvalificerat allmännyttiga stiftelser erhåller samma skattebefrielse som kvalificerat eller mera allmänt allmännyttiga ideella föreningar, medan de mera allmänt allmännyttiga stiftelserna (t.ex. med olika kulturella ändamål) inte åtnjuter några skatteprivilegier.

Fastighetsskatten är av särskilt intresse, framför allt mot bakgrund av de skärpningar av fastighetsskatten som beslutats. I fråga om fastighetsskatt gäller för allmännyttiga stiftelser och ideella föreningar att skatteplikt inte föreligger för av dem ägda fastigheter om fastigheten till övervägande del används i deras verksamhet såsom sådana, men enbart då. (3 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen [1990:325]). Detta skulle kunna innebära att en stiftelse som är befriad från inkomstskatt därför att dess verksamhet inom kulturmiljövården betraktas som vetenskaplig forskning också kan bli befriad från fastighetsskatt för den fastighet som används direkt i den

kulturmiljövårdande verksamheten som sådan. Som tidigare nämnts föreligger inte heller skatteplikt för s.k. kulturbyggnader (3 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen), såsom specialbyggnader, oavsett vem som äger dem.

Som tidigare redovisats föreligger inte heller skatteplikt för s.k. allmänna byggnader, dvs. byggnad som tillhör staten, kommun eller annan menighet och som används för allmän styrelse, förvaltning, rättsvård, ordning eller säkerhet samt fritidsgård och byggnad med likartad användning. Som allmän byggnad anses inte byggnad som används för statens affärsdrivande verksamhet.

Detta har den praktiska innebörden att om ägandet av t.ex. en statlig eller kommunal förvaltningsbyggnad skulle föras över till en stiftelse så skulle en sådan byggnad, för vilken nu inte föreligger skatteplikt, normalt komma att träffas av fastighets-skatt, antingen genom att stiftelsen inte betraktas som allmännyttig eller genom att stiftelsen i och för sig betraktas som allmännyttig men där det inte kan anses att byggnaden används i stiftelsens allmännyttiga verksamhet som sådan.

Stiftelse- och föreningsskattekommittén (Fi 1988:03) skall enligt sina direktiv undersöka vilka ändringar som kan behövas för att anpassa skattebestämmelserna till den planerade nya civilrättsliga lagstiftningen. I tilläggsdirektiv har kommittén bl.a. fått i uppdrag att se över beskattningen av stipendier, m.m. I tilläggsdirektiven har också kommitténs arbete förlängts.

Som skäl för denna förlängning anges framför allt att arbetet med den nya civilrättsliga stiftelselagstiftningen, som skall ligga till grund för kommitténs överväganden om skattereglernas utformning, har försenats.

3.4 Fideikommissystemet

Under 1500-talet inrättades genom Gustav Vasas testamente ärftliga hertigdömen för kungens yngre söner och deras avkomlingar. Med början under Erik XIV:s regering och fram till mitten av 1600-talet instiftades ett stort antal grev- och friherrskap som adliga stormän erhöll av kronan. Egendomarna gick i arv på manssidan efter förstfödsrätt. Ur denna utveckling växte fideikommissinstitutet fram och i sin nuvarande form kan det härledas till 1600-talets senare hälft. Vid denna tid började enskilda genom testamenten instifta fideikommiss för sina

arvingar. Fideikommissen kom bl.a. att bli ett sätt för adeln att trygga sina ättlingars framtida ställning. Det innebar också att egendomarna bevarades åt eftervärlden.

Fideikommissegendomen, ofta bestående av ett slott eller en större gård med omgivande landområden, men även av värdefullare löseendom som smycken och konst, skulle i regel gå i arv i odelat skick till den äldste manlige arvtagaren. Egendomen fick inte säljas eller pantsättas. Detta innebar en inskränkning i äganderätten men garanterade samtidigt fortsatt besittnings- och nyttjanderätt för brukarens arvtagare. Under 1600- och 1700-talen inrättades ett par hundra fideikommiss. Med tiden och under inflytande av den franska revolutionen kom dock fideikommissinstitutet att betraktas med ett växande motstånd, framför allt av rättviseskäl. Särskilt orättvist ansågs det vara att äldste sonen gynnades i förhållande till sina syskon, vilket stred mot principen om syskons likställighet i arvsrättsligt avseende.

I Sverige upphävdes rätten att stifta nya fideikommiss i fast egendom genom förordning den 27 april 1810. Genom den nya testamentslagen den 25 april 1930 förbjöds även stiftande av fideikommiss i lös egendom. I och med införandet av lagen (1963:583) om avveckling av fideikommiss skall de fideikommiss som fortfarande existerar upphöra när nuvarande innehavare avlider.

I debatten kring avvecklingen anfördes bl.a. att ett avskaffande av jordbruksfideikommissen skulle medverka till en ökning av den bofasta, självägande befolkningen på landsbygden. Dessutom ansågs fideikommissinstitutet strida mot den i Sverige gällande arvsordningen. Här var det alltså rättviseargumentet som lyftes fram. De argument som främst anfördes till försvar för fideikommissinstitutet var av rättslig art. Det ansågs strida mot svensk rättsuppfattning att upphäva redan befintliga fideikommiss som instiftats genom svensk lag. Fideikommissen representerade dessutom ofta stora ekonomiska och kulturella värden som i och med ett avskaffande av fideikommissinstitutet skulle komma att äventyras. Som jämförelse hänvisades till Storbritannien där det var en allmän uppfattning att väsentliga kulturvärden skulle komma att raderas om den i landet sedan länge etablerade arvsrätten till äldste sonen togs bort. Därför valde man där att fortsätta med sin månghundraåriga tradition.

I lagen om avveckling av fideikommiss har i ett par avseenden särskilda bestämmelser intagits som har att göra med tillvaratagandet av kulturhistoriska värden.

I lagens 6 § sägs: "Har fideikommisslegendomen synnerligt kulturhistoriskt värde eller äro eljest särskilda skäl därtill, må Konungen [regeringen] förordna att fideikommissurkundens bestämmelser skola äga tillämpning tills vidare eller till dess i beslutet angiven innehavare av fideikommisset avlider."

I lagens 17 § sägs: "Till förebyggande av att samling av möbler, tavlor, böcker eller andra föremål av särskilt kulturhistoriskt värde erhåller försämrad vård, skingras eller bortflyttas, må Konungen, när fideikommisset avvecklas, förordna att samlingen skall mot lösen avstås till kronan [staten] eller kulturvårdande institution, som Konungen bestämmer."

Såvitt kunnat utrönas under utredningsarbetet har dock dessa bestämmelser haft begränsad praktisk betydelse.

I Sverige finns det i dag ca 70 kända fideikommiss i fast och lös egendom. Drygt 30 av dessa är jordbruksfideikommiss. Om en fideikommissinnehavare t.ex. vill sälja jord måste han söka tillstånd hos fideikommissnämnden. Fideikommissnämnden handlägger ärenden om avveckling av fideikommiss samt ärenden om permutation av fideikommissförordnanden och inrättades i samband med införandet av avvecklingslagen den 1 januari 1964.

Fideikommissinstitutet har naturligtvis i sig begränsad relevans för utredningens arbete. Det är emellertid motiverat med en påminnelse om dess existens och historia eftersom fideikommissen under lång tid spelat en mycket viktig roll för bevarandet av ett antal betydelsefulla slotts- och herrgårdsmiljöer, även om man naturligtvis måste komma ihåg att alla kulturhistoriskt värdefulla herrgårdar och slott förvisso inte varit fideikommiss. Genom att avvecklingen av fideikommissen inleddes vid en så förhållandevis sen tidpunkt som mitten av 1960-talet har den fulla betydelsen av arvsskiftenas starkt negativa effekter för möjligheterna till bevarande av herrgårdsmiljöerna ännu inte kommit till uttryck, i varje fall för de delar av Sveriges samlade slotts- och herrgårdsmiljöer som ingått i fideikommisssystemet.

Det finns en direkt relevans för utredningens arbete i gällande lagstiftning angående fideikommissen och det är det rådande s.k. fideikommissförbudet, vilket sätter vissa gränser för vilka lösningar som kan föreslås.

Omvänt kan finnas en relevans för de kvarvarande fideikommissen i utredningens förslag, eftersom man så snart en avveckling och därmed ett arvsskifte blir aktuellt ställs inför problemet hur ett tillräckligt ekonomiskt underlag skall kunna bibehållas för att ett bevarande av herrgårdsmiljön skall vara möjligt.

4 Dagens situation

4.1 Kunskapsläget, m.m.

Den kunskap som det vore intressant för utredningen att kunna presentera i detta kapitel, och som är av generellt intresse för arbetet inom kulturmiljövården, är väsentligen av två slag. Den ena typen av kunskap gäller hur många kulturhistoriskt intressanta objekt av olika slag vi egentligen talar om. När uttrycket "av olika slag" används avser jag därmed en kategorisering efter olika dimensioner; dels typen av kulturhistorisk miljö, t.ex. slottsmiljö, herrgårdsmiljö, industrimiljö osv., dels graden av kulturhistoriskt värde, t.ex. "synnerligen märklig" (dvs. byggnadsminne eller värd att byggnadsminnesförklara), "särskilt värdefull" (tillämpningsområdet för PBL 3 kap. 12 §), riksintresse för kulturmiljövården (NRL 2 kap. 6 §) osv.

Som angivits i kap. 3 finns det begränsad kunskap redan i detta avseende. Inom riksantikvarieämbetet (RAÄ) finns självfallet samlad kunskap om antalet byggnadsminnen och vilka dessa är, liksom vilka områden som förklarats som riksintressen för kulturmiljövården. Däremot visar den enkät utredningen gjort hos länsstyrelserna att man inte i alla län kan redovisa ett kunskapsunderlag som gör det möjligt att få en samlad bild av omfattningen av "synnerligen märkliga" eller "särskilt värdefulla" objekt inom kategorierna slott och herrgårdar samt industrimiljöer. Någon samlad kunskap om vilka objekt eller områden som skyddats med stöd av PBL synes heller inte finnas.

Det intryck man som utomstående får när det gäller dessa frågor är att kulturmiljövården skulle ha mycket att vinna på att som grund för sitt arbete ha denna typ av grundläggande, systematiserad kunskap. Resurser borde enligt min mening avsättas för både systematiska inventeringar av byggnadsbeståndet och en utbyggnad av registerfunktionerna för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Den andra typ av kunskap man som utredare efterlyser gäller det faktiska tillståndet för objekt eller miljöer av skilda slag. En sådan kunskapsuppbyggnad kräver självfallet än mer av resurser. Naturligtvis finns det viss kunskap i dessa frågor inom den offentliga kulturmiljövårdens organisation, men denna kunskap är ojämn och kan inte redovisas i en systematiserad form. Detta förhållande ger uppenbarligen svagare argument när det gäller frågeställningen om vilka de samlade behoven inom

kulturmiljövården är. Även detta led i kunskapsförsörjningen borde enligt min mening utvecklas parallellt med den typ av inventeringar som nämnts i föregående stycke.

I sammanhanget kan nämnas, som närmare redovisas i kap. 5, att English Heritage – RAÄ:s närmaste motsvarighet i Storbritannien – som ett av sina fyra centrala mål angivit att öka kunskapen om tillståndet för den historiska miljön och vilka dess behov är. En sådan målformulering är giltig även för den svenska kulturmiljövårdens organisation. I RAÄ:s instruktion finns ju t.ex. fastlagt att ämbetet skall leda arbetet med att planmässigt inventera och bygga upp kunskap om kulturminnen och kulturmiljöer. Det behöver knappast sägas att det i och för sig inte räcker med målformuleringar. Vad som här påtalats är möjligen till dels en prioriteringsfråga inom ramen för tillgängliga resurser, men självklart också en fråga om vilka totala resurser som står till förfogande. Flera av länsantikvarierna har i sina enkätsvar framhållit att de inte har resurser för att genomföra inventeringar av här beskrivet slag. Det torde inte råda någon tvekan om att även RAÄ, länsstyrelser och läns-museer själva upplever bristen på kunskapsunderlag som besvärande.

I avsaknad av samlad, systematiserad kunskap av det slag som här beskrivits bygger framställningen i detta kapitel på ett antal olika källor. Dit hör naturligtvis i första hand den offentliga kulturmiljövårdens organisation, främst RAÄ, men också länsstyrelserna. Den enkät utredningen tillställt länsstyrelserna har visserligen besvarats på mycket skilda sätt (och från vissa län inte alls), varför någon samlad, systematisk redovisning av svaren inte kan ges. De inkomna svaren innehåller likväl tillräckligt mycket information för att vissa slutsatser skall kunna dras.

I övrigt grundas framställningen på vissa särskilda studier, på material som till-handahållits av Sveriges Jordägareförbund samt vissa statliga myndigheter, på studiebesök och andra kontakter som genomförts inom ramen för utredningsarbetet samt – naturligtvis – på den kunskap som funnits samlad bland utredningens sakkunniga och experter.

När det gäller uppgifter om antalet byggnadsminnen, totalt resp. inom vissa kategorier, samt om antalet områden av riksintresse för kulturmiljövården har sådana redovisats i kap. 3.

4.2 Privatägda slott och herrgårdar

Som redovisats i kap. 3 finns uppskattningsvis ca 1 500 herrgårdsmiljöer i landet som kan sägas vara av kulturhistoriskt värde. Antalet ökar om man även räknar in större bondgårdar med kulturhistoriskt värde utan att för den skull kunna betecknas som herrgårdar. Herrgårdsmiljöerna är av naturliga skäl främst koncentrerade till våra mera uttalade jordbruksbygder, där Skåne intar en särställning. Av landets 85 brukningsenheter med mer än 500 hektar åkermark ligger 47 i Skåne (Jordbruksstatistisk årsbok 1989). Ett stort antal herrgårdsmiljöer finns i Mälardalen där deras stora numerär dock bara delvis torde kunna förklaras med landskapets karaktär av jordbruksbygd. Närheten till landets huvudstad är, historiskt sett, en väl så viktig förklaringsfaktor.

Norr om Dalälven finns mycket få herrgårdsmiljöer annat än som delar av industri- miljöer av brukskaraktär. Däremot finns även i de nordligare delarna av landet ett antal kulturhistoriskt mycket värdefulla större bondgårdar.

När det gäller dagens skydd av herrgårdsmiljöerna redovisades i föregående kapitel att ca 175 slott och herrgårdar ingår bland de drygt 1 000 byggnader som förklarats som byggnadsminnen. Bland ca 1 700 områden som förklarats som riksintressen för kulturmiljövården ingår slotts- och herrgårdsmiljöer i drygt 20 % av fallen. Som framhölls i kap. 3 kan det dock inom vissa riksintresseområden ligga ett flertal sådana miljöer samtidigt som det inom vissa områden kan röra sig om herrgårdsmiljöer som inte i sig utgör grunden för eller bidrar till att konstituera riksintresset.

Av länsenkäten framgår att det helt övervägande flertalet slott och herrgårdar är direkt privatägda, medan en mindre del har andra typer av ägare såsom privata stiftelser, kommuner samt naturligtvis staten.

Huvuddelen av de privatägda herrgårdarna och slotten (ca 80–90 %) har fortfarande en aktiv användning i sin traditionella roll som bl.a. privatbostad. Det framgår också tydligt av enkäten att för den helt dominerande delen av de herrgårdsmiljöer som åtnjuter någon form av skydd, så finns mycket begränsad eller ingen tillgänglighet för allmänheten – åtminstone ingen officiell sådan. Från vissa län framhålls dock att de flesta av de privata ägarna med traditionell bakgrund är mycket generösa med att ta emot intresserade besökare. Trots en pressad arbetssituation och ett kärt ekonomiskt läge, lägger många – enligt dessa uppgifter – av rent ideella skäl ned

stor möda på att hålla byggnader och parker i skick och göra dem tillgängliga för allmänheten.

I denna fråga och vad gäller ägarbilden framhålls särskilt från Södermanlands län att det pågår en omvandling av ägarbilden i länet. Både herrgårdar och vanliga jordbruksfastigheter köps i allt snabbare takt upp av kapitalstarka intressenter, främst från Stockholm. Det understryks att detta i och för sig inte är någon ny företeelse utom i fråga om de forna fideikommissen. Godsen har ofta bara stannat i en släkts ägo i tre–fyra generationer för att sedan byta ägare och då av samma skäl som nu, dvs. för att nya, friska resurser behövs för att hålla husen i gott skick och markerna i effektiv drift. I regel har detta tidigare inte inneburit några större negativa förändringar. De nya ägarna har ofta tagit över de tidigare ägarnas värderingar och attityder, också när det gäller att bevara miljöerna eller hålla dem tillgängliga för allmänheten. Det är, enligt detta enkätsvar, alldeles för tidigt att dra några generella slutsatser ännu, men det förefaller som om de nya ägarna av i dag ofta – men långt ifrån alltid – har en annan inställning och i stället känner ett behov av att privatisera större markområden än herrgårdens omedelbara närmiljö. Vederbörande är kanske inte heller lika angelägna om att underhålla äldre överlopsbyggnader eller andra ekonomiskt oanvändbara inslag eller delar i miljön.

Frånsett denna tendens framhålls från mer än ett län att nästan alla herrgårdarna har sådana kvaliteter att de skulle kunna utnyttjas i turistiska sammanhang som besöksmål för olika målgrupper i ännu större utsträckning än vad som nu sker, om vissa förutsättningar uppfylls. Hit hör att sådan verksamhet måste ske under sådana former att onödigt slitage inte uppstår samt att ägarna får ersättning för sina insatser. En annan förutsättning är självfallet att ägarna ställer sig positiva till en sådan utveckling.

När det gäller frågan om bevarandet av herrgårdsmiljöerna kan sammanfattningsvis sägas att den bild som ges av de källor jag angivit är att den totala herrgårdsmiljön i dag är starkt hotad. Hoten gäller:

- ☐ det traditionella odlingslandskapet,
- ☐ äldre ekonomibygnader, överlopsbyggnader,
- ☐ parken/trädgården,
- ☐ den centrala herrgårdsmiljön.

Landskapets karaktär har genomgått en förändring under längre tid till följd av en rad faktorer, inte minst rationaliseringssträvandena inom jordbruket. Vidare framhålls i enkätmaterialiet att många av godsens i samband med den ändrade fastighetstaxeringen i början av 1980-talet tvingades säga upp arrendatorer, lägga in dessas marker under huvudgården, samt stycka av och sälja gårdsbebyggelsen. Även de forna torpen avskildes i stor utsträckning och såldes ut. Detta har drastiskt ändrat landsbygdens karaktär på många punkter. Bl.a. förändrades brukningssättet på de forna arrendegårdarnas marker. De äldre betesmarkerna och sämre arronderade åkrarna planterades med skog, den bättre åkerjorden omarronderades, odlingshinder togs bort, markskillnader nivellerades. Blandjordbruket minskade och mjölk- och köttproduktionen ersattes i stor utsträckning av spannmålsodling.

Gårdsbebyggelsen på de avstyckade gårdarna förändrades också – ofta var det bara boningshuset och någon mindre ekonomibyggnad som lades till den nya tomten medan övriga uthus revs genast eller fick förfalla så länge att de inte gick att rädda. Processen innebar dessutom en minskning av den bofasta landsbygdsbefolkningen.

Det skall påpekas att även om beskrivningen av denna process i huvudsak är hämtad från svaret från Södermanlands län så torde processen som sådan i hög grad kunna sägas vara tillämplig på de flesta län med mera omfattande jordbruk.

Det finns i enkätsvaren också genomgående en stark oro inför vad den nya livsmedelspolitiken kommer att innebära för odlingslandskapet.

Hotet mot äldre ekonomibyggnader har främst två orsaker. Den ena är den fortgående omstruktureringen och rationaliseringen av jordbruket som innebär att vissa ekonomibyggnader blir överloppsbyggnader genom att det ursprungliga användningsområdet bortfaller (t.ex. för ladugårdar vid övergång till kreaturslös drift) utan att nya användningsområden finns. Det andra hotet är ekonomiskt: i takt med att hela miljön hotas på grund av otillräckliga ekonomiska resurser för bevarande av byggnader och annat som inte har en direkt betydelse för verksamheten som sådan innebär det att mera undgängliga byggnader (som äldre ekonomibyggnader/ överloppsbyggnader) blir utan underhåll eller helt enkelt rivs.

De otillräckliga ekonomiska resurserna drabbar också i hög grad parkerna och trädgårdarna. I fråga om dessa görs nu runt om i landet stora neddragningar på kostnaderna för deras vård och bevarande. Situationen förvärras av det förhållandet att

det numera finns så få anställda på godsens. Tidigare kunde en stor del av underhållet på parker och trädgårdar skötas av lantarbetare och deras familjemedlemmar under de tider själva jordbruket inte krävde full arbetsinsats. Nu finns inte längre denna möjlighet annat än i mycket begränsad utsträckning. Att fast anställa eller hyra in tillfällig arbetskraft för skötseln av parker och trädgårdar är förenat med mycket höga kostnader.

En specialfråga utgör alléerna, som särskilt i Skåne utgjort en viktig del av herrgårdslandskapet. Även alléerna, som förutom att de representerar viktiga kulturhistoriska och estetiska värden också har fått en direkt praktisk funktion för att motverka jorderosionen, hotas på många håll. Skälen för detta är inte enbart ekonomiska, även om ekonomin utgör det främsta hotet mot bevarandet. Hotet utgörs också av ett för kulturhistoriska och estetiska värden okänsligt beslutsfattande i påstådda trafiksäkerhetsfrågor.

Även för den centrala herrgårdsmiljön, själva herrgårdsbyggnaden med eventuella flygelbyggnader och dess inventarier, gäller att kostnaderna för underhåll och drift ökat drastiskt till följd av de kraftiga minskningarna av antalet anställda på godsens och utarmningen i fråga om det allmänna hantverkskunnandet. I dag måste hantverkskunniga specialister, på vilka det dessutom råder brist, anlitas för de flesta arbeten.

Dessa förhållanden, liksom den allmänt pressade ekonomiska situationen, leder dessutom till att man har en tendens att eftersätta löpande underhåll och i stället skjuta upp åtgärderna till dess att större upprustningsinsatser blir nödvändiga. Bred enighet råder om att detta i sin tur leder till att de samlade underhålls- och renoveringskostnaderna över tiden blir högre än vad de skulle behöva bli om ett löpande underhåll upprätthölls på en rimlig nivå. Bidragssystemet för kulturhistorisk byggnadsvård kan inte heller betraktas som ett verksamt incitament för ett löpande underhåll. Snarare är det så att ett bidrag som utgår för de kulturhistoriskt betingade merkostnaderna för en viss åtgärd kan medverka till tendensen att ackumulera underhållsbehoven till större upprustningsarbeten.

När det gäller den centrala kärnan i herrgårdsmiljöerna är den genomgående bild som ges att dessa trots allt till övervägande delen fortfarande är i hyggligt skick, men att man står inför en akut krissituation. Det framhålls bl.a. att en förutsättning för att miljöerna fortfarande skall kunna hållas i skick tycks vara att egendomen inte

belastats med många arvsskiften under de senaste decennierna. Det råder ingen tvekan om att man bland de kulturmiljövårdande myndigheterna ser arvsskiftena som ett av de främsta hoten mot bevarandet av herrgårdsmiljöerna.

Den faktor som i övrigt genomgående framhålls som det främsta hotet mot bevarandet av de privatägda herrgårdsmiljöerna är den förändring av beskattningen av privatbostad på jordbruksfastighet som tidigare beskrivits och som innebär att kostnaderna för drift och underhåll av herrgårdarna (liksom andra mangårdsbyggnader) inte längre får betraktas som avdragsgilla kostnader i rörelsen. Här framhålls det att det finns en stark vilja hos godsägare och bönder att bevara de gamla byggnaderna – även boningshus som saknar annan egentlig användning än att vara gårds-/godsmuseum och kulturminne. Om samhället försämrar villkoren genom att underhåll måste ske med inkomstbeskattade medel innebär dock detta att viljan att vårda byggnaderna sätts på hårda prov. Det framhålls vidare att direkta bidrag inte heller är ett möjligt system, bl.a. därför att man inte tror på att bidragsmedlen kommer att räcka till, men också därför att bidrag normalt heller inte framstår som någon tillfredsställande lösning för ägarna – inte minst av det skälet att bidrag ofta av godsägare och bönder uppfattas som allmosor, vilket man inte vill vara beroende av.

I ett av enkätsvaren uttrycks detta på följande sätt: "Samhällets stöd måste utformas på ett annat sätt, så att skydd och vård gynnas i de normala reglerna, så att det känns för den enskilde att samhället gynnar ett generellt 'riktigt' beteende."

Vad som hittills redovisats i detta kapitel bygger som framgått på enkätsvaren från länsstyrelserna och alltså på kunskapen och uppfattningarna hos (främst) länsantikvarierna. Av intresse är naturligtvis också hur de privata ägarna själva uppfattar situationen. Till ledning för en sådan framställning kan tas de kontakter utredningen själv haft med företrädare för dessa, men också en studie som inletts vid Lunds universitet av docent Nils Lewan (representerande den kulturgeografiska institutionen) och docent Lillemor Lewan (från den biologiska institutionen). Studien syftar till att analysera och beskriva de stora jordegendomarnas betydelse för landskapets utveckling, såväl vad avser kulturlandskapet och kulturmiljöerna som naturmiljön.

Det bör betonas att vad som ännu rapporterats från projektet enbart utgör en inledande förstudie från vilken författarna själva inte vill dra några långtgående slut-

satser. Denna första rapport är dock av intresse för framställningen i detta utredningsbetänkande, eftersom den bygger på omfattande samtal och intervjuer (under 1990) med ägare/förvaltare till drygt 20 stora egendomar i Skåne.

Den bild av utvecklingen som ges i referaten av dessa samtal skiljer sig inte nämnvärt från den bild som hittills givits i detta avsnitt.

Arvsskiftenas betydelse betonas starkt. Utom för fideikommissen har en minskning av arealen genom uppdelning av egendomen vid arvsskifte tidigare varit vanlig. I dag är dock tendensen tydlig: man vill till varje pris hålla samman hela egendomen och undvika ytterligare delningar; annars blir ett vidmakthållande av kulturarvet med inkomster från de areella näringarna omöjlig. I många fall talas det om att syskon gör, eller kommer att få göra, avkall på sin arvsrätt till förmån för den som övertar egendomen. Det tunga ansvaret som vilar på arvtagaren till själva egendomen medför att han ändå inte alltid betraktas som gynnad vid arvsskiftet.

Slotten/herrgårdarna används i stor utsträckning som familjebostad, men också andra användningar syftande till att ge resurser till bevarandet förekommer. I ett par fall är borgen/slottet utarrenderad till näringslivet. Flera ägare öppnar sina hem i mer eller mindre organiserad form för näringsliv och turister. Ofta har den nu verk samma generationen inrett en mindre del av de största slotten eller ett annat slott eller mindre hus till en modern familjebostad. Arvtagaren till en egendom tar i allmänhet först över förvaltarskapet och bor med sin familj i en mindre bostad. När det blir dags att flytta in i slottet kan det ofta förefalla för stort, för dyrt och för omodernt. Frågan om renovering eller t.o.m. rivning ställs på sin spets. Alla är dock överens om att förfallet sprider sig snabbt i ett hus som inte är bebott.

I rapporten redovisas hur slotts- och herrgårdsmiljöerna förändrats under senare år. Gamla ekonomibyggnader används som spannmålslager eller verkstad, andra arrenderas ut (t.ex. som häststall). Logen kanske är maskinhall. Mejeriet kan ha blivit personalutrymme och några byggnader kan ha gjorts om till bostäder. I en del fall är ekonomibyggnaderna bara delvis utnyttjade eller står tomma i väntan på lämplig användning.

Gamla bostadslängor och hantverkshus har på några egendomar renoverats till moderna bostäder och gett fina miljöer i slottets närhet, vilket också ökar befolk-

ningsunderlaget. I andra fall vill man helst inte ha hyresgäster alltför nära in på slottet och säger sig ha dåliga erfarenheter av uthyrningsverksamhet.

Kvarvarande torp och arrendegårdar blir antingen fritidsbostäder för stadsbor eller året-runt-bostäder, som hyrs av anställda eller utomstående. Husens användning beror på godsets läge. Det förefaller inte svårt att få hyresgäster. De sämsta husen styckas ofta ifrån och säljs som renoveringsobjekt.

Park- och trädgårdsanläggningarna har ofta förenklats starkt, ofta i samband med arvsskifte eller då trädgårdsmästare pensionerats. De landskapsparker som på många håll har ingått i slotts- eller herrgårdsmiljön har alltmer fått karaktär av skog.

Både hus och trädgårdar kan vara byggnadsminnesförklarade eller utpekade som skyddsvärda. Många ägare vill inte ha ett sådant skydd, eftersom det innebär restriktioner men mycket obetydligt ekonomiskt stöd från de antikvariska myndigheterna. Några av ägarna förklarar sig dock mycket nöjda med RAÄ:s stöd, som i allmänhet innebär sakkunniga råd vid renovering och bidrag till merkostnaderna för en reparation utförd enligt gammal teknik med rätt material.

När det gäller andra typer av bidrag så förefaller godsens inte att utnyttja möjligheterna att få t.ex. s.k. NOLA-bidrag (se avsnitt 3.1.4) i någon större utsträckning. Godsägarna anser att bidragen ökar samhällsadministrationen och ger för liten utdelning i förhållande till den totala omsättningen på godset. Möjligen vill man också vara obunden och slippa bidrag. Det liknar inställningen till möjligheterna att få bidrag för den byggda kulturmiljön, en markering av viljan att vara självständig.

I samtalen framkommer att kommunernas planering förefaller att skötas utan närmare kontakter med markägarna.

Frågan om kostnader för drift och underhåll har diskuterats under samtalen. Forskarna anser dock att det är mycket svårt att med stöd av de uppgifter de fått jämföra kostnader för olika insatser. I fråga om underhåll och drift av huvudbyggnad har kostnader i intervallet 150 000–500 000 kr. uppgivits. För parkvården är intervallet ännu större eller mellan 20 000 och 350 000 kr., vilket återspeglar det faktum att parkernas utformning och behov av skötsel varierar starkt. Det bör hållas i minnet när dessa siffror relateras att samtalen genomförts med ägare av Skånes största lantegendomar.

I ett avsnitt av rapporten återges en lista med markägarnas egna förslag till åtgärder som skulle göra det möjligt att bevara miljön i framtiden. Bland dessa förslag är önskemål om skattelindringar vanligast förekommande. Särskilt framhålls nödvändigheten av att avdragsrätten för kostnader för drift och underhåll av mangårdsbyggnaden återinförs, eller annorlunda uttryckt att slottet/herrgården får betraktas som näringsfastighet.

De båda forskarna menar att dagens godsägare uppfattar sig själva som förvaltare av marken och kulturmiljön. Det finns en mycket stark önskan att föra arvet vidare i gott skick till nästa generation. Det finns också en insikt om att de skattelättnader/bidrag, som kan bli nödvändiga för framtida underhåll och bevarande, kräver ett intresse för och kunskaper om värdet av miljön också bland allmänheten och därmed hos riksdag och regering. Ansvaret gentemot både familjen och bygden/samhället leder till ett slags socialt kontrakt.

Ägarna framhåller själva att det privata ägandet måste vara ett upplyst ägande. "Godsägarna förvaltar en unik miljö som omfattar både byggnader och park, natur och kulturlandskap. De behöver känna uppskattning från högsta ort och få veta av regering och miljöminister att de gör en fantastisk insats för det svenska landskapets bevarande och att de sköter det på ett framsynt sätt."

De båda forskarna sammanfattar sina iakttagelser i ett antal hypoteser eller antaganden. Bland dessa finns:

- ☐ de grundläggande förutsättningarna för bevarande är nya kunskaper och en tillräckligt stark ekonomi,
- ☐ bevarande förutsätter en tillräckligt stor jord-/skogsbruksenhet som bas och andra inkomstkällor,
- ☐ fortsatt delning, eller avstyckning av huvudbyggnaden, anses kunna bli förödande för möjligheterna att upprätthålla kultur- och naturmiljöer och måste i möjligaste mån undvikas,
- ☐ "kultur" förefaller hittills ha betytt mer än "natur",
- ☐ miljö som ej nyttjas förfaller, varför det är väsentligt att dels söka finna ny användning för överflödiga byggnader, dels finna motiv för bevarande/återskapande och hävd av naturmiljöer,

- ☐ långsiktigt handlande är nödvändigt med tanke på såväl ekonomi som miljöernas karaktär, men det kan även innebära risker,
- ☐ park och trädgård har redan i många fall förenklats så att de knappast har karaktär av slottsträdgård – i gengäld finns möjlighet till utveckling av hävdade naturmiljöer,
- ☐ att inneha en stor egendom betyder också att ha ett "socialt kontrakt".

Forskarna framhåller att både 1960- och 1970-talen på många håll har inneburit kraftiga ingrepp, vilka kanske framför allt genom jordbrukets fortsatta rationalisering kommit att gå ut över olika naturvärden. I dag är förståelsen för dessa sannolikt större, men samtidigt har både de ekonomiska problemen och osäkerheten om framtiden vuxit – dels genom den nya livsmedelspolitiken, dels genom nya beskattningsregler. En framtida anslutning till EG utgör ännu en osäkerhetsfaktor.

Man understryker att inte minst de senaste årtiondena har medfört en betydande avgång från kategorin gods med stora jordinnehav genom å ena sidan splittring i mindre enheter, å den andra ett mer definitivt åtskiljande av markegendom från central godsmiljö. I andra fall har den ekonomiska basen starkt reducerats genom upprepade arvsskiften under kort tid, vilket givetvis påverkar möjligheterna att upprätthålla den centrala godsmiljön liksom att bibehålla andra miljövärden.

Det intryck som sålunda förmedlas genom den Lewanska rapporten förstärks av kontakter som utredningen haft med företrädare för Sveriges Jordägareförbund, som representerar mellan 400 och 500 av landets största enskilda markägare, och också av material som förbundet överlämnat till utredningen. Samma frågeställningar går igen: bekymren när det gäller lönsamheten i jord- och skogsbruk, problemen med hur arvsskiftena skall skötas för att undvika en splittring av egendomarna och därmed en urholkning av det ekonomiska underlaget för att klara bevarandeuppgiften, oron över starkt ökade underhålls- och driftkostnader, upprördheten över skattereformens effekter när det gäller de privata ägarnas möjligheter att fortsatt hålla herrgårdsmiljöerna i gott skick.

Jordägareförbundet har, för belysning av bevarandeuppgiftens tyngd i förhållande till lönsamheten i jord- och skogsbruket, överlämnat ett material som bygger på uppgifter från åtta av medlemmarnas företag. Urvalet gör inte anspråk på att vara representativt för samtliga egendomar tillhörande förbundets medlemmar, men anges å andra sidan inte utgöra några extraordinära exempel. Sammanfattningsvis

kan om materialet sägas att det visar på årliga underhållskostnader för kulturbyggnader och parker som varierar mellan 150 000 och 500 000 kr. Då är rena driftkostnader för byggnaderna inte inräknade. Detta kan sättas i relation till de samlade överskotten från jord- och skogsbruk samt övriga rörelsegrenar (huvuddelen dock från jord- och skogsbruk), som för de redovisade företagen varierar mellan 350 000 och 900 000 kr.

4.3 Industriminnen

Begreppet industriminnet markerar en kategori av byggnader och miljöer som på ett tydligt sätt åskådliggör industriprocesserna och arbetslivets villkor. Dessa byggnader och miljöer är ofta lokalt förankrade – de bär vittne om ett händelseförlopp, om arbets- och levnadsförhållanden, om en produktionsprocess, en teknisk innovation eller en historisk händelse, t.ex. en större arbetskonflikt. En arbetsmiljö kan vara upphovet till en ort och ha givit människorna där en identitet. Om denna miljö utplånas försvinner den historiska förankringen för människorna som lever där.

Viss industriell verksamhet kan prägla hela landskap, t.ex. gruvhantering och stembrytning. I många städer är industrin koncentrerad till särskilda områden, t.ex. industrilandskapet vid Motala ström i Norrköping.

Industriell produktion inom ett avgränsat område sker ofta i flera mer eller mindre åtskilda produktionsenheter. Ett stålverk omfattade i regel masugn – stålugnar – valsverk. En pappersindustri inbegriper ofta såväl massafabrik som pappersbruk.

Till industriminnet hör följaktligen verks- eller fabriksanläggningar inkl. utrustning och redskap samt övriga hus och anläggningar inom ett verksamhetsområde. Med industriminnet kan även avses den infrastruktur som den industriella verksamheten genererat – mark och bostäder, ekonomibyggnader, företagsägda och kommunala service- och välfärdsinrättningar i industriorten samt transportanläggningar av olika slag.

Industriminnet kan illustrera två faser i den industriella utvecklingen. Den proto-industriella perioden karaktäriseras av en intensiv men småskalig landsbygdsproduktion och en mer eller mindre hantverksmässigt organiserad stadsindustri. Industrialiseringen efter 1800-talets mitt präglas av storskaliga anläggningar och indu-

striområden. I det senare fallet är bevarandeinsatser som regel förenade med stora ekonomiska åtaganden.

Begreppet industriminnesvård började användas i mitten av 1970-talet och avser arbetet med att tillvarata kunskapen om industrins framväxt och utveckling och att dokumentera anläggningar och miljöer. Det var också vid denna tid som detta arbete började mera allmänt erkännas som en viktig del av kulturminnesvården. En förklaring till den ökande medvetenheten om att industrins miljöer är en viktig del av vårt kulturarv kan sökas i de genomgripande förändringar som svensk industri genomgick under efterkrigstiden och som resulterade i svåra omställningsproblem med dramatiska konsekvenser för människor och miljöer, där tomma fabriker och övergivna industriområden utgjorde de synliga vittnesbörden.

I 1975 års kulturproposition underströks att insatserna för att ta till vara äldre tiders kultur måste gälla hela samhällets historia. Kulturminnesvårdens arbete måste ha en tyngdpunkt i de miljöer och landskap som bildar ramen för de flesta människors vardag – arbetets och boendets miljöer. Det framstod som självklart att industri- anläggningarna och den miljö och bebyggelse som har samband med industrin skulle vara en viktig del av kulturminnesvårdens arbetsområde. Ansvar för dokumentation, bevarande och vård av industrins kulturarv skulle vara detsamma som för andra samhällsområdens.

Likväl befinner vi oss i en situation med begränsade kunskaper och vaga uppfattningar om vilka äldre industrimiljöer som behöver bevaras och vilka som kan få bli föremål för genomgripande förändringar. Jag har redan inledningsvis i detta kapitel framhållit behovet av ett förbättrat kunskapsunderlag för den kulturhistoriska byggnadsvården i allmänhet. Det behovet framstår som särskilt starkt just när det gäller industrimiljöerna. Som redovisats i kap. 3 är också skyddet för våra industriminnen begränsat i bl.a. den meningen att de utgör en mycket liten andel av byggnadsminnena. Samtidigt är det uppenbart att behovet av att ha uppfattningar om vilka miljöer som behöver bevaras är särskilt stort inom industriminnesvårdens område, eftersom anläggningar och markområden ofta representerar stora ekonomiska värden och normalt har ägare vars exklusiva uppgift är att förvalta dessa värden på bästa sätt, från ekonomiska utgångspunkter. Tiden från en nedläggning av en viss verksamhet till dess att den ursprungliga miljön helt har förstörts genom rivningar, skingring av utrustning m.m. samt ny användning av marken kan därför ofta vara mycket kort. I varje fall när det gäller modernare industrimiljöer är därför

ledtiderna i bevarandearbetet mycket korta jämfört med mycken annan kulturmiljövård. Konflikten mellan bevarandebeståndarna och de ekonomiska förutsättningarna att åstadkomma ett bevarande är här också särskilt framträdande, antingen den betingas av motstående exploateringsintressen eller kostnader för investeringar och fortsatt drift i renodlat bevarandesyfte.

Det kan finnas flera förklaringar till kunskapsbristerna vad gäller industrimiljöerna. En mycket framträdande förklaring är att det här rör sig om en både omfattande och heterogen mängd byggnader och miljöer som förutsätter stora resursinsatser också för inventeringar på en relativt översiktlig nivå. Ett ytterligare skäl är naturligtvis att industrimiljöerna först ganska sent har uppmärksamrats av kulturmiljövården. Till detta bidrar att den specifika kompetens som industriminnesvården förutsätter också skiljer sig från den traditionella kulturmiljövårdens.

En möjligen mera grundläggande förklaring till varför industriminnesvården rönt mindre intresse än annan kulturminnesvård kan också stå att finna i att motiven för att bevara industrimiljöerna delvis är annorlunda än när det gäller t.ex. herrgårdsmiljöerna. Industrimiljöerna representerar inte i första hand estetiska värden. De är mera en del av den ekonomiska historien och teknikens historia. Det handlar i viss mening snarare om de breda folklagens historia än om det historiska arvet från landets styresmän genom seklerna.

Det finns dock också mera närliggande förklaringar till kunskapsbristerna inom detta område. En är att en mycket stor del av industriminnesvården sker med utgångspunkt från ett lokalt och ibland regionalt men sällan nationellt perspektiv. Detta sammanhänger direkt med att dessa industrimiljöer ofta utgör en mycket väsentlig del av en orts historiska identitet. Bristen på samlad kunskap behöver alltså inte nödvändigtvis betyda samlad brist på kunskap. Det är bara det att kunskapen om vad som är värt att bevara och vilka insatser som behövs för bevarandet finns spridd ute i landet.

Det finns flera exempel på ambitiösa kartläggnings-, utrednings- och konkreta bevarandeprojekt runt om i landet rörande industrimiljöerna. Ett sådant som utredningen kunnat ta del av är det regionala projektet kring de uppländska vallonbruken.

En annan, också näraliggande, men mera besvärande tolkning av dagsläget är att det i och för sig finns en allmän medvetenhet om nödvändigheten av stora insatser inom industriminnesvården och på sina håll också ett stort engagemang, men att kunskapen och idéerna om hur man skall gå till väga är begränsade, mycket beroende på att bevaranduppgiften som sådan är mycket svårare för industrimiljöerna än för många andra miljöer. En grundläggande sådan svårighet är, som redan påpekats, att åtminstone vården av vissa objekt är mycket resurskrävande. En annan är att uppgiften att levandegöra ett industriminne är svår och även den ofta mycket resurskrävande.

Trots bristen på kunskap vågar man rent allmänt påstå att tillståndet inom de industrimiljöer som är värda att bevara är avsevärt sämre än inom många andra delar av kulturmiljövården. Det sker en snabb "förskingring" och förstörelse av många av miljöerna, samtidigt som problematiken ytterligare försvåras av att ständigt nya tänkbara objekt för industriminnesvårdande insatser tillkommer, som ett resultat av fortsatta snabba och omfattande förändringar inom industrin. Industriminnesvården framstår därmed som den kanske mest brännande hanteringsfrågan inom den kulturhistoriska byggnadsvården, både när det gäller urvalet av bevarandebeståndet och deras säkerställande och när det gäller det ekonomiska stödet till deras upprustning och fortsatta vård som industriminnen.

4.4 Det offentligt ägda beståndet

I kap. 3 har tidigare bl.a. redovisats de särskilda regler som gäller till skydd för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse som staten äger liksom omfattningen av de statliga byggnadsminnen som beslutats av regeringen. Som också antytts i det sammanhanget är dock omfattningen av den kulturhistoriskt "synnerligen märkliga" bebyggelsen i statlig ägo avsevärt större än antalet beslutade statliga byggnadsminnen. Därtill kommer sådana byggnader som är kulturhistoriskt värdefulla utan att uppfylla rekvisitet "synnerligen märklig".

Som också nämnts i det tidigare pågår för närvarande kompletterande inventeringar som syftar till att förteckna sådana byggnader i statens ägo som inte är byggnadsminnen, men ändå är kulturhistoriskt värdefulla. Kunskapsläget beträffande statens kulturhistoriskt värdefulla byggnader kan – i synnerhet i och med dessa inventeringar – betraktas som relativt tillfredsställande.

Genom att det kulturhistoriskt värdefulla statliga beståndet har karaktär av nyttobyggnader i den statliga verksamheten och i huvudsak fortfarande används inom ramen för den offentliga lokalförsörjningen är också underhållet av de på så sätt nyttjade bygganderna i allmänhet tillfredsställande. För det bestånd som saknar användning är förhållandet snarare det motsatta. Förfallet har här i många fall gått långt till följd av eftersatt underhåll.

Av särskilt intresse i det här sammanhanget är det principiella synsätt på förvaltningen av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen som kommit till uttryck i fråga om de kungliga slotten. Sålunda redovisades i 1990 års budgetproposition särskilda riktlinjer för byggnadsvården vid de kungliga slotten. I propositionen (prop. 1989/90:100 bil. 9) anförde föredragande statsrådet bl.a. följande:

"De kungliga slotten är mycket speciella byggnader och en viktig del av vårt gemensamma kulturarv. Enligt min mening är det viktigt att byggnadsvården vid dessa slott skapar förutsättningar för ett bevarande av byggnaderna som uttryck för gångna tiders byggnadskonst, både upplevelsemässigt och materialtekniskt.

Vården av dessa byggnader innefattar speciella problem som inte löses enbart genom ökade ekonomiska resurser. Det handlar enligt min mening lika mycket om ökad kunskap, bättre anpassning av arbetsmetoder och säkrad tillgång på byggnadsmaterial. Det erfordras speciell kunskap och metod för att skapa möjligheter att underhålla och vidmakthålla slottsbyggnaderna på ett sätt som tar hänsyn till deras specifika vårdtekniska och kulturhistoriska förutsättningar. En kompetent byggnadsvård förutsätter tillgång på relevanta material, insikt om äldre tiders byggnadsteknik och byggnaders åldrande samt dessutom en utbildad arbetskraft alltifrån beställare över konsulter till hantverkare. Men det är inte enbart insikten om dessa kvaliteter som medverkar till ett bra resultat. För byggnadsvården är det lika viktigt att en genomtänkt planering föregår genomförandeskedet och att dessa båda faser är anpassade till den övergripande målsättningen med byggnadsvården.

Enligt min mening måste därför stabila arbetsförutsättningar skapas för dem som direkt ansvarar för byggnadsvården av de kungliga slotten och för dem som utvecklar kunskap om byggnadsvården. I detta sammanhang måste flera aspekter behandlas alltifrån administration, planering och utbildning till frågor som rör byggnadsteknik och tillgång på byggnadsmaterial. -----

För att kunna skapa förutsättningar för en kompetent byggnadsvård bör statsmakterna möjliggöra en mer långsiktig ekonomisk planering av underhållsåtgärder vid de kungliga slotten. En hämmande faktor är i dag att budgetramar ges för ett år i taget. Byggnadsvården vid slotten förutsätter en viss försiktighet i angreppssätt, att tillräckligt med tid ägnas åt kunskapsinhämtande, att det finns utrymme för att pröva sig fram till nya lösningar etc. Detta är nödvändigt för att minska riskerna för att nya fel byggs in – fel som på kort sikt orsakar nya underhållsbehov osv. Denna försiktighet är samtidigt en förutsättning för att en god ekonomi ska kunna upprätthållas på lång sikt, att underhåll kan genomföras fortlöpande så att inte ackumulerade behov uppstår osv. Den totala ekonomin kan i många fall vinna på att vissa frågor får vänta något i avvaktan på att allsidiga och noggranna utredningar genomförs innan adekvata åtgärder kan vidtas. Sådana åtgärder kan i ett första skede te sig omfattande och kostsamma men är ofta, med de

målsättningar jag här har angett, de på sikt mest ekonomiska. En sådan arbetsmetod förutsätter en rörlig och flexibel ekonomi och en planering som sträcker sig över 10-20 år.

- o - o - o - o - o - o - o - o - o - o - o - o - o - o - o -

Sammanfattningsvis anser jag att byggnadsvården vid de kungliga slotten bör bedrivas med målsättningen att bevara och vårda byggnaderna och anläggningarna, både upplevelsemässigt och materialtekniskt, som uttryck för byggnadskonst i gångna tider. Byggnadsvården bör ges långsiktiga ekonomiska förutsättningar för kompetensutveckling, planering och genomförande."

I forskningspropositionen (prop. 1989/90:90, avsnitt 16 Finansdepartementet) återkom regeringen till frågan om den långsiktiga inriktningen av underhållet av de kungliga slotten och utvecklade tankarna ytterligare. Föredragande statsrådet anförde bl.a.:

"Det måste också skapas stabila arbetsförutsättningar för dem som utvecklar kunskap kring byggnadsvården. I detta sammanhang måste flera forsknings- och utvecklingsinsatser aktualiseras, alltifrån materialteknik, klimatfrågor m.m. till planeringsfrågor.

Inom konsthögskolans arkitekturskola finns kunskap i restaureringsfrågor. Tillsammans med de personer inom byggnadsstyrelsen, ståthållarämbetet och slottsarkitektkontoret, som har lokalkännedom om slottsbyggnaderna, kan dessa utgöra en bas för ett utvecklat forsknings- och utvecklingsarbete till stöd för de planerade underhållsåtgärderna på slotten och trädgårdarna.

Den kunskap som kan utvecklas i detta sammanhang är av betydelse inte bara för underhållet av slottsbyggnaderna. Byggnadsstyrelsen förvaltar ett stort bestånd av äldre byggnader. Dessa är i princip uppförda med samma byggnads- och materialteknik som slotten och uppvisar därför i stort sett likartade underhållsproblem, såväl tekniskt som hanteringsmässigt.

Regeringen anser det därför viktigt att vissa frågor om forskning och utvecklingsarbete inom byggnadsvården behandlas i sammanhang med underhållsinsatserna vid de kungliga slotten. Regeringen kommer att vidta de åtgärder för detta som behövs."

Vad som här sagts kräver ingen kommentar annat än att, även i fullt medvetande om de kungliga slottens speciella karaktär, det naturligtvis vore önskvärt om det i ökad utsträckning fanns möjligheter att arbeta enligt samma långsiktiga planeringsprinciper och arbetsförutsättningar mera generellt inom byggnadsvården. Man kan också konstatera att resonemangen åskådliggör en del av fördelarna med att ha ett kulturhistoriskt värdefullt bestånd under ansvar av en förvaltare med ett stort totalt bestånd.

Under alla förhållanden kan man konstatera att de citerade avsnitten uttrycker en ambition hos den centrala statsmakten att vårda vårt kulturhistoriska arv. Denna ambition torde också i hög grad komma till uttryck i det praktiska förvaltningsarbe-

tet. Denna ambition underlättas naturligtvis av att, som redan framhållits, en stor del av det kulturhistoriskt värdefulla bestånd som tillhör staten fortfarande används för statlig verksamhet.

Det kommunalt ägda kulturhistoriskt värdefulla fastighetsbeståndet har till sin karaktär och problembild stora likheter med det statliga. Det är dock svårt att få en tillräcklig överblick över det kommunalt ägda beståndet för att kunna göra några säkra uttalanden om tillståndet där. Under utredningsarbetet har besök gjorts på fastighetskontoren i de fem största kommunerna i landet. Samtalen vid dessa besök gav inte vid handen att man såg några större problem i sig, resursmässigt eller på annat sätt. Samtliga framhölls också att, när det gällde sådan allmänt användbar kulturhistorisk bebyggelse som t.ex. äldre byggnader i eller i närheten av stads-kärnorna som kan användas som kontorsfastigheter o.d., det fanns en god efterfrågan. Kommunerna äger vissa fastigheter av denna karaktär utan att fastigheterna används direkt i den kommunala verksamheten. Sådana byggnader ansågs generellt inte vara några problem att hyra ut eller sälja och inte heller att få hyresgäster eller nya ägare att acceptera speciella föreskrifter angående framtida bevarande av byggnadernas karaktär. Man ansåg annorlunda uttryckt att denna typ av byggnader väl kunde hävda sig på marknadsmässiga villkor.

Vad som däremot angavs vara ett problem var närmast hur de eventuella kulturhistoriskt motiverade "överkostnaderna" skulle hanteras inom den kommunala besluts- och styrningsprocessen. Det syntes vara en vanlig företeelse att exempelvis en skolstyrelse som hade ansvar för verksamheten i en äldre skolbyggnad som ställde särskilda, kulturhistoriskt motiverade, krav på underhållet av byggnaden hade uppfattningen att dessa särskilda kostnader inte borde belasta skolbudgeten, utan i stället kommunens kulturbudget. Delvis är denna problematik en följd av att kommunernas fastighetskontor, liksom byggnadsstyrelsen inom den statliga fastighetsförvaltningen, kommit att uppträda mera affärsmässigt gentemot lokalernas nyttjare. Marknadsmässiga hyror tas ut och i den mån dessa inte täcker fastighetsförvaltarens faktiska kostnader tas de faktiska kostnaderna ut.

Vad det här handlar om är helt enkelt samma typ av styrningsproblematik som tidigare berörts i avsnitt 2.3. Denna kommer, som redan berörts, att bli ännu tydligare inom den statliga sektorn i och med de förändringar som förbereds när det gäller den statliga lokalförsörjningen. Denna fråga behandlades särskilt i innevarande års kompletteringsproposition (prop. 1990/91:150). Föredraganden hän-

visar här först till riktlinjerna för den statliga lokalförsörjningen som lades fast av riksdagen i anslutning till 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 9 s. 36–40, FiU 26, rskr. 338). Innebörden av dessa riktlinjer är följande:

- ☐ statsmakterna och myndigheterna bör lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar,
- ☐ verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat,
- ☐ lokalförsörjning bör prövas långsiktigt,
- ☐ myndigheter bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler,
- ☐ handläggningen av lokalförsörjningen bör i ökad utsträckning kunna delegeras till myndigheterna.

För att fullfölja dessa riktlinjer föreslogs nu i kompletteringspropositionen att de lokalbrukande myndigheternas ansvar och befogenheter vidgas och att de ges möjligheter att besluta om sin egen lokalförsörjning fullt ut. Myndigheterna blir alltså lokalhållare för sin egen verksamhet och övertar således byggnadsstyrelsens uppgift att svara för den civila statsförvaltningens lokalförsörjning. I praktiken innebär detta att myndigheterna, efter det att den nya ordningen är helt genomförd, fritt kan vända sig till privata fastighetsägare. Byggnadsstyrelsens lokalförsörjningsmonopol upphör.

Som bakgrund för detta ställningstagande anförde föredraganden bl.a. regeringens samlade inriktning av den finansiella styrningen av myndigheterna. I detta sammanhang pekades på regeringens strävan att överföra gällande restriktioner i fråga om dispositionen av statliga medel till myndigheterna i form av operativt handlingsutrymme, vilket nu även borde tillämpas i fråga om myndigheternas rådighet över sina lokalresurser. Övergången till en resultatorienterad budgetprocess innebär, enligt föredraganden, att det skapas en betydande handlingsfrihet för de lokalbrukande myndigheterna i och med att de erhåller ramanslag för sina förvaltningskostnader. På detta sätt skapas förutsättningar för en mer effektiv resursanvändning för myndigheterna.

Det föreslagna regelverket för lokalförsörjning kommer även att innebära långtgående organisatoriska förändringar. Eftersom myndigheterna övertar ansvaret för lokalförsörjningsuppgiften måste byggnadsstyrelsens verksamhet ombildas. Det kommer även framgent att finnas behov av en servicemyndighet för lokalförsörj-

ningstjänster som kan agera konkurrensneutralt på uppdrag av de myndigheter som efterfrågar tjänster av denna typ. Därför ombildas byggnadsstyrelsen till en efterfrågestyrd servicemyndighet för lokalförsörjningen den 1 juli 1992.

Kravet på konkurrensneutralitet kommer i sin tur att kräva att byggnadsstyrelsens nuvarande ägarfunktion, dvs. förvaltningen av de statsägda fastigheterna, avskiljs från serviceuppgiften. Detta ger i sin tur, enligt föredraganden, möjligheter att samla och samordna den statliga ägarfunktionen och ge förvaltningsuppgiften en enhetligare behandling för både den civila statsförvaltningen och försvarsmakten.

Föredraganden framhåller vidare att statens balansräkning under de närmaste åren bör konsolideras dels med avseende på vad staten bör äga, dels med avseende på de bibehållna tillgångarnas värdering och avkastningsnivå. Konkurrensutsatta verksamheter bör åsättas avkastningskrav motsvarande kraven på marknaden. Staten bör även se över de organisatoriska formerna i syfte att åstadkomma en effektivare förvaltning och en högre avkastning.

Föredraganden framhåller att en väsentlig del av de samlade statliga förmögenhetstillgångarna utgörs av fastigheter som förvaltas av byggnadsstyrelsen och försvarsmakten. En effektivisering av statens samlade fastighetsförvaltning är därför en viktig åtgärd i syfte att förbättra förvaltningen av statens samlade tillgångar. Enligt föredragandens mening underlättas en effektivisering om verksamheten bedrivs i mer marknadsmässiga former, bl.a. genom att staten som ägare av tillgångarna ställer marknadsmässiga avkastningskrav.

Mot den redovisade bakgrunden anser föredraganden att förutsättningarna för att driva hela eller delar av den statliga fastighetsförvaltningen i aktiebolagsform snarast bör prövas, med inriktning mot att en bolagsbildning sker per den 1 juli 1992.

Den enda reservation som görs när det gäller detta principiella resonemang är att föredraganden framhåller att en ombildning av det skisserade slaget omfattar många detaljfrågor och i många avseenden är komplex till sin natur. Bl.a. finns, framhålls det, fastigheter som har varit i statens ägo under lång tid och där ett flertal restriktioner finns vad avser fastigheternas utnyttjande. Vid ett överförande av fastigheterna till ett eller flera statliga bolag är det enligt föredragandens mening nödvändigt att tillse att berörda samhällsintressen tillgodoses.

Det kan noteras att kulturmiljövårdsaspekter inte särskilt nämns, men att det ändå måste antas att sådana aspekter tillhör vad föredraganden avser med "berörda samhällsintressen". Det är uppenbart att en omläggning av detta slag kommer att få mycket långtgående konsekvenser för förutsättningarna att driva kulturmiljövårdande arbete inom det statligt ägda fastighetsbeståndet. Jag återkommer i senare kapitel till en diskussion om vilka dessa konsekvenser kan bli och hur de kan hanteras.

Här skall i övrigt enbart noteras att en liknande utveckling när det gäller styrformerna är på väg inom den kommunala sektorn, även om det ännu knappast finns några exempel på en så långtgående förändring som den som förbereds inom den statliga sektorn.

5 Internationell utblick

5.1 Vissa europeiska förhållanden

I utredningsuppdraget ingår bl.a. att studera förutsättningarna för att skapa en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning, att studera möjligheterna att bygga upp resurser för kulturmiljöförvaltningen, t.ex. i form av en stiftelseanknuten fond, genom donationer eller intressentbidrag, samt att uppmärksamma om det finns hinder eller mindre gynnsamma effekter för värden av värdefulla byggnader och miljöer som kan hänföras till gällande regler om fastighetstaxering och beskattning samt arvsregler.

Uppdraget har i dessa stycken motiverat även vissa studier av internationella förhållanden, framför allt vad gäller stiftelsefrågan. Jag har därvid främst gått in på de förvaltningsformer som representeras av National Trust och English Heritage i Storbritannien och behandlar dem närmare i avsnitt 5.2.

Vad gäller förvaltningen av herrgårdsmiljöerna vill jag också särskilt erinra om den omfattande utredning som genomfördes i Danmark för några år sedan.

Bevarandet av de danska herrgårdarna och de ekonomiska problemen i samband därmed har mycket ingående behandlats i den "Betaenkning om bevaringen av den danske herregård" som 1987 framlades av en av miljöministern tillsatt utredning, det s.k. herregårdsudvalget.

Utredningen föreslog i betänkandet en serie åtgärder som samverkande eller var för sig skulle kunna förbättra de ekonomiska förutsättningarna för att bevara herrgårdsmiljöerna. I dessa åtgärder ingick vissa skattelättnader såväl beträffande inkomst- som förmögenhetsbeskattningen, lättnader i skatter och avgifter vid generationsskiftet, vissa särbestämmelser i bevarandesyfte i lagstiftningen om jordförvärv m.m. samt skapandet av en nationell fond för bevarande av danska herrgårdsmiljöer. Utredningens åtgärdsförslag har inte genomförts. Som bakgrund till övervägandena om att inrätta en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning finns det emellertid skäl att i korthet referera huvuddragen i det danska fondförslaget.

Fondens verksamhet skulle enligt förslaget innefatta:

- ☐ att svara för ekonomiskt stöd i forma av bidrag eller lån till åtgärder för att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader, trädgårdar eller alléer. Fonden skulle vidare kunna medverka till att säkerställa bevarandet av kulturhistoriskt värdefulla interiörer antingen genom att ge ekonomiskt stöd för att inrätta fonder för att bevara inventarierna eller genom att förvärva inventarierna för att sedan enligt särskilt avtal deponera dem på stället,
- ☐ att förvärva, äga och driva herrgårdar som fonden antingen kan motta som gåva helt eller delvis eller kan köpa om det motiveras av särskilda förhållanden,
- ☐ att utföra upprustnings- och underhållsarbeten också på herrgårdar i annan ägo efter avtal med ägaren,
- ☐ att därutöver kunna påta sig ytterligare uppgifter inom ramen för fondens ändamål, såsom exempelvis rådgivning om herrgårdsmiljöernas förvaltning, nyttjande och vård.

Utredningen rekommenderade att ett startkapital på 50 miljoner Dkr. skulle ställas till fondens förfogande, beviljat av staten och eventuellt ytterligare intressenter och att fonden årligen skulle tillföras minst 5 miljoner Dkr. av statsmedel. Det förut-sattes också att fondens egendomsförvaltning med hänsyn till sitt ändamål skulle baseras på fördelaktiga villkor vad gäller skatter och avgifter.

I ett mera generellt perspektiv har finansieringsfrågorna för den kulturhistoriska byggnadsvården rönt stor uppmärksamhet inom det europeiska samarbetet inom kulturmiljövården. Europarådets ministerkommitté antog nyligen en rekommenda-tion om åtgärder för att främja finansieringen av den kulturhistoriska byggnads-vården. Rekommendationen utgår från en rapport som framlagts av en specialist-grupp med företrädare för ett antal medlemsländer. De huvudfrågeställningar som behandlas i rapporten är dels hur de offentliga stödsystemen för den kultur-historiska byggnadsvården kan effektiviseras, dels hur denna byggnadsvård kan göras mera attraktiv för ekonomiska stödinsatser utanför den offentliga sektorn.

I rapporten redovisas också exempel på existerande stödformer i medlemsstaterna med tonvikt lagd på skattesystemen. Med hänsyn till den problembild som jag tidigare tecknat för herrgårdsmiljöerna är bl.a. specialbestämmelser i arvs- och gåvobeskattningen av intresse. Flera medlemsstater har här infört undantags-

bestämmelser som syftar till att förbättra de ekonomiska betingelserna för att bevara kulturhistoriskt särskilt värdefulla byggnader.

Den franska byggnadsminneslagstiftningen från 1988 medger undantag från beskattning vid arv och donationer av historiska och konstnärliga minnesmärken. Som villkor för en sådan skattebefrielse gäller att ägaren tecknar en icke tidsbegränsad överenskommelse med staten, i vilken tillgängligheten för besökare skall garanteras och villkoren för fortsatt underhåll skall anges. I denna överenskommelse skall villkoren också läggas fast för hur de inventarier som omfattas av undantagsbeslutet skall hållas tillgängliga och hur de skall vårdas. Om villkoren i överenskommelsen inte skulle följas skall skatten betalas. Ett av syftena med bestämmelserna är att motverka en skingring av sådana inventarier som utgör en värdefull del av en samlad miljö.

I Storbritannien kan en begränsad kategori av byggnader med särskilt framstående kulturhistoriskt värde undantas från beskattning vid både arv och viss annan överlåtelse. Egendomen, som kan omfatta både byggnad och tillhörande mark som utgör en väsentlig del av dess karaktär, måste ges denna speciella status genom regeringsbeslut efter yttrande från English Heritage. Villkoren för skattebefrielsen är att ägaren gör ett åtagande att bevara egendomen. Egendomen måste också hållas öppen för besökare under viss bestämd tid. Om egendomen säljs skall skatten erläggas, såvida inte försäljningen sker till en erkänd organisation som har till syfte att bevara egendomens kulturvärden. Bestämmelserna är också tillämpliga på konstverk och samlingar så att de kan användas för att säkerställa en samlad miljö som omfattar en byggnad, dess omgivning och dess inventarier och samlingar.

Liknande bestämmelser, där skattebefrielsen baseras på villkor om bevarande, underhåll och tillgänglighet finns exempelvis också i den italienska och den irländska lagstiftningen.

I vissa europeiska länder finns det särskilda bestämmelser också inom ramen för inkomst- och förmögenhetsbeskattningen, som syftar till att förbättra de ekonomiska villkoren för bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Bilden är emellertid ytterst sammansatt och någon allmän tendens till att via skattesystemen ge ekonomiskt stöd till den kulturhistoriska byggnadsvården kan åtminstone för närvarande inte skönjas.

I rapporten diskuteras också olika former och ytterligare åtgärder för att stimulera både mecenatskap och sponsorverksamhet för att öka resurserna för den kulturhistoriska byggnadsvården. Också i det här fallet råder det i nuläget stora skillnader mellan länderna. Jag återkommer till denna fråga i överväganden kring skapandet av en stiftelse för kulturmiljöförvaltning.

5.2 Vissa brittiska institutioner för kulturmiljövård

I utredningens direktiv nämns bl.a. National Trust i Storbritannien som en möjlig förebild när frågan om att inrätta en stiftelse för kulturmiljöförvaltning i Sverige skall övervägas.

Utredningen har därför på plats studerat organisationen National Trust, dess uppbyggnad och verksamhet. I sammanträffanden med representanter för National Trust och genom studiebesök på några av de egendomar som National Trust förvaltar har ytterligare information inhämtats. Jag har också vid samma besök studerat organisationen English Heritage, vars syften och verksamhet delvis sammanfaller med National Trusts. En grundläggande skillnad ligger dock i att medan National Trust är en oberoende, privat stiftelse så är English Heritage en myndighet eller myndighetsliknande organisation som till stor del drivs med hjälp av statliga anslag.

Det måste betonas att paralleller mellan brittiska och svenska förhållanden inom det aktuella området inte utan vidare kan dras. Därtill är skillnaderna mellan länderna alltför stora i skilda avseenden. Exempelvis finns i Storbritannien en avsevärt större numerär när det gäller kulturhistoriskt värdefulla herrgårds- och industrimiljöer än vi har i Sverige. Man har också en mycket större befolkning på en mindre yta, vilket har betydelse bl.a. när det gäller möjligheterna att genomföreningsbildning låta medlemsavgifter bidra till verksamhetens finansiering liksom att genom besöksverksamhet bidra till finansieringen.

I Storbritannien finns också en annan attityd och tradition när det gäller att bedriva kulturmiljövård eller annan allmännyttig verksamhet i privata organisationer av välgörenhetskaraktär, där vi i Sverige normalt skulle anse att motsvarande verksamheter utgjorde offentliga ansvarsområden.

En ytterligare faktor som skiljer våra länder åt är allmänhetens tillgång till landskap och naturmiljöer. Strävan att bevara öppna kulturlandskap och fria strövmiljöer för allmänheten har spelat stor roll för National Trusts uppbyggnad och framväxt, när vi i Sverige snarast skulle angripa problemet med hänvisning till allemansrätten och med användning av planlagsstiftningen.

Det bör understrykas, även om det inte särskilt redovisas, att olika privata fonder förekommer som alternativ till National Trust när det gäller arbetet med att bevara kulturhistoriskt värdefulla herrgårds- och industrimiljöer såväl på nationell som regional och lokal nivå.

5.2.1 National Trust

National Trust är världens största organisation för bevarande av värdefulla kulturmiljöer. National Trust är inte en myndighet eller annan form av organisation med koppling till staten utan en fristående välgörenhetsorganisation med möjlighet till medlemskap för alla – individer såväl som organisationer och företag.

National Trust är dock inte en organisation vilken som helst. Organisationen har en särställning i ett flertal avseenden, inte minst befrielse från skatt. Man har också ett par särskilda rättigheter/möjligheter som organisation. Den ena är att förklara en egendom i organisationens ägo för icke avyttringsbar (inalienable), vilket innebär att den inte kan säljas eller belånas utan enbart hyras ut. En sådan förklaring har en speciell rättsverkan genom att den medför att egendomen i fråga inte kan exproprieras. Därutöver har National Trust en särskild överklaganderätt i vissa planärenden, där organisationen kan överklaga direkt till parlamentet. National Trusts verksamhet och dess särställning i ett antal avseenden grundas på ett särskilt parlamentsbeslut (National Trust Act).

Verksamhet

Verksamheten har två huvudområden: dels bevarandet av vissa områden av kulturlandskap och speciella naturmiljöer, dels bevarandet av kulturhistoriskt intressanta byggnader (med inventarier) och parker. Under de första fyrtio åren efter bildandet

1895 sysslade National Trust uteslutande med landegendomar och naturmiljöer. Fr.o.m. år 1937 fördes intresset och ansvaret för byggnaderna in i verksamheten.

National Trust äger i dag ca 250 000 hektar mark. Ett speciellt projekt är det s.k. Enterprise Neptune, som syftar till att bevara en stor del av den engelska kustlinjen från exploatering och hålla den tillgänglig för allmänheten. Vid utgången av 1990 var National Trust ägare till drygt 830 km av denna kustlinje. Slutmålet för detta projekt är att National Trust skall äga ca 1 500 km kust.

Verksamheten inom National Trust tog egentligen inte ordentlig fart förrän man på 1940-talet på allvar vidgade sitt intresse till byggnader, parker och trädgårdar, genom ett särskilt program, Country Houses Scheme. Även ägandet av landområden började öka på allvar först under denna period, vilket delvis har att göra med villkoren för mottagande av donationer av byggnader (se nedan). I dag äger organisationen ett stort antal byggnader av historiskt intresse, spridda över landet men med koncentration till England. Även Wales och Nordirland ingår i organisationens verksamhetsområde men däremot inte Skottland. Det finns en särskild National Trust för Skottland.

National Trust äger byggnader både i städer och i byar, men framför allt handlar det om hus på landet (country houses). Totalt äger National Trust mer än 200 hus och trädgårdar som är öppna för allmänheten. Det är det kulturhistoriska värdet som avgör National Trusts intresse för ett objekt. Egendomen måste vara av nationellt intresse för att National Trust skall engagera sig. Detta betyder dock inte att det enbart rör sig om stora herrgårdar och slott. Även mindre objekt finns i National Trusts ägo, förutsatt att det kulturhistoriska värdet bedöms som tillräckligt stort.

National Trust engagerar sig inte bara i vården och bevarandet av byggnader och deras omgivningar utan också för samlingar av inventarier och även enstaka objekt av antika möbler och konstföremål.

Visst arkeologiskt arbete ingår i National Trusts verksamhet. Detta arbete ökar i volym.

Industriminnesvård ingår i huvudsak inte inom National Trusts verksamhet. Intresset för industriminnesvård är stort i Storbritannien men arbetet sker mestadels

på lokal nivå och genom ideella organisationer. Det finns ingen central organisation med ansvar för industriminnesvården.

Vid sidan av de två huvudsakliga verksamhetsområdena, naturvård/landskapsvård samt vård av kulturhistoriskt värdefulla byggnader, parker och trädgårdar, bedriver National Trust en del därtill anknuten verksamhet. Den viktigaste och mest självklara är visningsverksamheten av de objekt som National Trust förvaltar. Denna visningsverksamhet är av stor omfattning. Under 1990 räknade man, vid egendomar där man tar inträdesavgift, in mer än 10 miljoner besök. Detta är en ökning av volymen med 25 % (eller ca 2 miljoner) på fem år.

Man bedriver också en omfattande utställningsverksamhet, både i form av fasta utställningar och ambulerande sådana.

National Trust satsar vidare på utbildning som ses som en stimulans och återförsäkring för kommande generationers intresse för bevarandefrågor. Man har ett etablerat samarbete med lokala skolmyndigheter över hela landet. I detta samarbete engageras organisationens egendomar på olika sätt i undervisningen. Inom denna verksamhet ryms också en teatergrupp, The Young National Trust Theatre, som under 1990 uppträdde inför mer än 10 000 skolbarn. Även vuxenutbildning, framställning av undervisningsmaterial, lärarhandledningar m.m. ryms inom utbildningsverksamheten. Utbildningsområdet anses som en mycket väsentlig del av arbetet och av stor betydelse för hela verksamheten. Inom National Trust finns därutöver ett stort internt utbildningsbehov. Man har därför satsat på att bygga upp en egen utbildningsorganisation.

En självklar del av arbetet med vård och bevarande är också dokumentation, där ett omfattande arbete bedrivs. Här kan bara nämnas att man bland annat har ett särskilt fotobibliotek, The National Trust Photographic Library, som för närvarande innehåller mer än 70 000 diabilder, som också används för utlåning.

En näraliggande verksamhet, som allmänt syftar till att främja organisationens ändamål, bidra till utbildningsverksamhet och bidra till att möta det ökande intresset för kulturmiljövård, är publikationsverksamheten. Även denna är mycket omfattande. National Trust ger inte ut så många publikationer på eget förlag men är ofta partner vid sådan utgivning.

Publikationsavdelningen utgör en del av den mera kommersiellt inriktade delen av National Trusts verksamhet, National Trust Enterprises. Denna senare består i övrigt framför allt av restaurang-/kaféverksamhet i anslutning till visningsverksamheten samt försäljning av ett ganska brett varusortiment, som inkluderar allt från minnessaker och samlarobjekt som porslinsallrikar och grafik över enklare souvenirer och publikationer till ett antal livsmedelsprodukter. Denna försäljning sker via postorder, via egna butiker och även vissa andra butiker. National Trusts varusortiment går även på export till ett antal länder, däribland USA, Japan och Tyskland. National Trust är också, i samarbete med ett försäkringsbolag, engagerat i viss försäkringsrörelse, främst avseende hemförsäkringar.

Den kommersiella verksamheten har dels till syfte att tillgodose en efterfrågan som har direkt samband med den huvudsakliga verksamheten (önskemål om att kunna inta mat och dryck i samband med besök på egendomarna, efterfrågan på minnessaker etc.), dels att bidra till finansieringen av denna huvudsakliga verksamhet.

Organisation

Som tidigare angivits är National Trust i hög grad en medlemsorganisation och den har ett stort antal medlemmar, 1990 över 2 miljoner. Organisationen satsar hårt på nyrekrytering av medlemmar och varje år tillkommer också många nya medlemmar, under den senaste tvåårsperioden en nettoökning med mer än 300 000 medlemmar.

Det finns två huvudsakliga skäl till att bli medlem i National Trust. Det ena är att man är intresserad av de förmåner detta för med sig, främst fritt inträde på alla organisationens egendomar. Ett års medlemskap kostade 19 pund år 1990 och ett familjemedlemskap 34 pund. Man får då också vissa publikationer. Cirka hälften av medlemmarna bedöms bli medlemmar av dessa skäl.

Det andra skälet för att bli medlem är mera ideellt – man sympatiserar med organisationens syften, vanligast här är att det har att göra med den naturvårdande delen av verksamheten.

Detta senare upplevs ibland som ett problem inom National Trust eftersom man inte vill eller skall vara en kamporganisation i miljöfrågor.

Den omfattande nyrekryteringen av medlemmar och natur-/miljövårdsaspekten som allt vanligare skäl att bli medlem har lett till att medlemskaderns sammansättning förändrats. Traditionellt har National Trusts medlemmar utgjort en förhållandevis homogen grupp, relativt klassbunden, välutbildade, huvudsakligen från sydöstra England osv. Nu handlar det om en mera spridd rekrytering, ofta bland människor vars intresse och kunskaper skapats via massmedierna, särskilt televisionen. Detta ställer krav på de anställda inom National Trust att anpassa sig till denna nya situation.

National Trusts verksamhet styrs av det s.k. rådet (Council) som har 52 medlemmar. 26 av dessa väljs av medlemmarna. Bland dessa 26 utses ordförande och vice ordförande. De övriga 26 medlemmarna av rådet nomineras av andra organisationer, representerande olika intressen i det brittiska samhället med direkt relevans för National Trusts verksamhet, såsom ideella föreningar, akademier och andra sammanslutningar inom områden som allmän kulturmiljövård, byggnadsvård, arkitektur, konst, hortikultur, arkeologi, naturskydd, ekologi etc. Hit hör också företrädare för vissa av de största museerna, såsom British Museum, Victoria and Albert Museum och National Gallery.

Rådet utser en exekutivkommitté (ungefär = styrelse) på 26 medlemmar. Denna exekutivkommitté uppdelas för behandling av vissa frågor på en finanskommitté och en egendomskommitté (Properties Committee). Rådet utser också verkställande direktör (Director-General).

Vid sidan av exekutivkommitté, egendomskommitté och finanskommitté finns centralt ett antal referensgrupper (panels) inom olika specialområden (t.ex. Archaeology Panel, Architectural Panel, Arts Panel, Estates Panel, Gardens Panel och Nature Conservation Panel).

För ledningen av arbetet inom de 16 regionerna finns valda regionkommittéer.

National Trusts organisation är uppdelad på 16 regioner, organiserat med en chef och 100–150 anställda i varje region, vilket dels representerar regionkontor, dels anställda ute på egendomarna. Organisationens huvudkontor är uppdelat på tre platser, varav ett i London med ca 200 anställda och två i västra delen av England med ca 100 anställda.

Totalt har National Trust ca 2 700 fast anställda. Därutöver anställs 2 000–3 000 säsongsarbetare varje år. Härtill kommer ca 20 000 frivilliga som hjälper till med visningar, guidningar, skötsel, m.m.

Ekonomi

National Trusts verksamhet omslöt under 1990 drygt 87 miljoner pund, dvs. mer än 900 milj. kr. Den samlade förmögenhetsmassan (balansomslutningen) uppgick till drygt 258 miljoner pund eller närmare 2,75 miljarder kronor.

De huvudsakliga inkomsterna kom från medlemsavgifter (28,7 miljoner pund), inkomster från egendomarna (20,1 miljoner pund, varav 11,4 från hyror och arrenden och 7,6 från inträdesavgifter), avkastning på kapitalet (15,9 miljoner pund), nettotillskott från National Trust Enterprises (5,1 miljoner pund) samt gåvor (1,2 miljoner pund). Det senare beloppet avser gåvor som inte är avsedda för något speciellt ändamål. Sammantaget uppgick dessa löpande inkomster till drygt 71 miljoner pund.

Utgifterna uppgick till sammanlagt drygt 87 miljoner pund. De kan indelas i två huvudgrupper: utgifter som har direkt med egendomarna att göra resp. utgifter av mera administrativ karaktär. Utgifterna som har direkt samband med egendomarna uppgick till närmare 81 miljoner pund. Huvuddelen, 71 miljoner pund, är utgifter för skötseln av egendomarna, varav ca 34 miljoner av mera löpande karaktär, drygt 10 för allmänna förvaltningskostnader och resten avseende större renoveringsarbeten o.d. För köp av egendom användes 6,4 miljoner pund. Utgifter för rådgivning och forskning i samband med bevarandet av byggnader och mark som ägs av National Trust uppgick till 2,9 miljoner pund.

Från de samlade bruttoutgifterna för egendomarna på ca 81 miljoner pund drogs olika typer av bidrag för denna verksamhet på ca 7,5 miljoner pund, vilket ledde till en nettoutgift för egendomarna på 73,5 miljoner pund.

Utgifter som inte var direkt kopplade till egendomarna uppgick till totalt 14 miljoner pund, varav för medlemsservice och -administration samt medlemsrekrytering ca 5,2 miljoner, utgifter för marknadsföring, information och s.k. fund-raising 4,4 miljoner samt administrativa utgifter 4,4 miljoner.

Totalt sett innebar detta ett underskott på 16,4 miljoner pund som måste täckas med hjälp av olika fonder.

Förmögenheten på närmare 260 miljoner pund består av tre olika typer av fonder. Den allmänna fonden (General Fund) är National Trusts fria fond. Där förvaltas tillgångar som organisationen kan använda för vilket specifikt ändamål som helst inom ramen för verksamhetens allmänna syften. Den allmänna fonden måste i princip klara att täcka underskotten för egendomar som inte i sig har tillräckliga inkomster eller till sig har knutet tillräckliga värden för att klara värden av dem, liksom för allmän administration, medlemservice etc. i den mån medlemsavgifter inte täcker detta. Allmänna fondens huvudsakliga inkomstkällor är obundna gåvor och arv via testamenten. I den allmänna fonden fanns 15,6 miljoner pund vid utgången av år 1990.

Den andra typen av fonder är fonder för speciella ändamål. National Trust disponerar dessa inom ramen för sin verksamhet, men de kan enbart användas för sådan verksamhet som den som donerat eller testamenterat förmögenheten angivit. Tillgångarna i sådana fonder uppgick till 112,6 miljoner pund.

Den tredje typen av fonder är s.k. capital endowment funds. Dessa sammanhänger med en mycket viktig princip som National Trust tillämpar när det gäller att ta emot donationer av egendomar. I princip måste varje av organisationen övertaget objekt vara självfinansierande. Kostnader för en viss egendoms underhåll får inte belasta ekonomin för övriga egendomar. Därför görs före ett övertagande en mycket noggrann genomgång av samtliga aktuella såväl som framtida kostnader för övertagandet. I den mån den donerade/testamenterade egendomen inte kan förväntas skapa tillräckliga egna inkomster, t.ex. genom att det följer med betydande arealer av produktiv mark, så ställer National Trust krav på att donationen skall åtföljas av ett kapitalbelopp vars avkastning skall garantera framtida underhåll. Det är detta som utgör egendomens "capital endowment". Om den som donerat/testamenterat egendomen inte har sådana kapitalbelopp görs andra försök att samla ihop erforderliga medel, ibland också med hjälp av staten, om det rör sig om ett objekt av synnerligt värde. Dessa "capital endowment funds" uppgick till sammanlagt 130 miljoner pund.

När det gäller årliga tillskott till National Trusts förmögenhet kan nämnas att man under 1990 mottog arv och gåvor för speciella ändamål motsvarande närmare 25 miljoner pund, eller ca 265 miljoner kronor.

Det kan, i fråga om ekonomin, tilläggas att National Trust under senare år börjat arbeta mycket mera aktivt än tidigare med att få finansiering via sponsring o.d. från företagen, vilket också lett till en ökning av sådana inkomster. Ett område som varit relativt lätt för National Trust att hitta sponsorer till har varit utbildningsaktiviteterna och annan verksamhet riktad mot barn och ungdomar. Organisationen är fortfarande ganska försiktig när det gäller sponsring, eftersom man inte vill hamna i ett sådant beroende av företagens finansiella medverkan att dessa kan påverka inriktningen av verksamheten.

5.2.2 English Heritage

English Heritage är, som nämnts, en myndighet eller myndighetsliknande organisation med ansvar för kulturmiljövård, närmast RAA:s brittiska motsvarighet. Det övergripande målet för verksamheten är att skydda nationens historiska miljö.

Inom ramen för det övergripande uppdraget har English Heritage formulerat fyra centrala mål för organisationen. Dessa är:

- ☐ att öka kunskapen om tillståndet för den historiska miljön och vilka dess behov är,
- ☐ att förvalta de egna egendomarna väl, och bygga upp inkomst från dem,
- ☐ att utveckla en väl strukturerad, effektiv organisation, samt
- ☐ att informera allmänheten om organisationens arbete och dess framsteg.

Verksamheten är uppdelad på ett antal olika områden. För det första kan English Heritage sägas vara regeringens expertorgan när det gäller den historiska miljön. Man ger råd till regeringen när det gäller urvalet av byggnader och monument som bör bli föremål för skydd. Detta sker genom ett slags inventeringsverksamhet som innebär att man för upp skyddsvärda objekt på listor (benämnes "listing" vad avser hus/byggnader och "scheduling" när det gäller monument och fornlämningar). Denna verksamhet liknar det arbete som utförs i Sverige med att skydda vissa byggnader eller miljöer med utnyttjande av lagstiftningens regelverk. Listade objekt

får inte förändras eller arbeten utföras på dem utan en särskild tillståndprocess. Man håller också på att upprätta ett register över hotade skyddsvärda objekt. Härutöver spelar man en viktig roll när det gäller tillsynen över arbeten som utförs på och inom listade byggnader eller andra objekt, liksom när det gäller planfrågor som berör kulturmiljövården, där English Heritage har att yttra sig över planer som berör t.ex. listade objekt eller miljöer.

Även industrimiljöer ryms inom English Heritages verksamhet.

Listningen kan ske såväl med som utan ägarnas medverkan eller medgivande. Tidigare uppfattades detta mycket negativt bland egendomarnas ägare men med tiden har inställningen förändrats och listningen kan numera t.o.m. användas som säljargument för en egendom. Antalet listade objekt uppgår till mer än 500 000.

Vidare skall English Heritage yttra sig över ansökningar om villkorat undantag från arvsskatt. Sådana undantag från arvsskatt kan göras om det handlar om kulturhistoriskt värdefulla miljöer och om arvingen/arvingarna gör särskilda åtaganden vad gäller framtida underhåll och i fråga om tillgänglighet för allmänheten.

Ett annat fall av skattebefrielser där English Heritage är direkt inblandad är möjligheten för ägare till kulturhistoriskt värdefulla byggnader att skapa särskilda underhållsfonder. Dessa kan vara relaterade till ett visst objekt eller ingå som en del i en centralt upplagd fond hos English Heritage. Till fonderna får ägarna avsätta medel av valfri storlek som behandlas mycket förmånligt skattemässigt. Fonderna får endast disponeras för egendomens underhåll och följer byggnaden vid arv eller försäljning.

Ett annat huvudsakligt arbetsområde för English Heritage är att ge bidrag och råd till olika ägarkategorier som behöver hjälp för att klara sina bevarandeuppgifter. Bidrag kan utgå för reparationer och underhåll på listade historiska monument och byggnader samt på historiska byggnader i särskilt utvalda skydds- eller bevarandområden (conservation areas) utan att dessa byggnader i sig är listade. I det senare fallet, som oftast gäller speciella stads- eller bymiljöer, etablerar English Heritage särskilda program (town schemes) i samarbete med lokala myndigheter. Ett särskilt program har inletts för att se till att byggnader som är hotade genom uteblivet underhåll hålls i stand. Här kan bidrag bl.a. utgå till kommuner som utnyttjar sin

möjlighet att tvinga en ägare att utföra reparationer på hotade, listade byggnader, varvid detta kan medföra utgifter för kommunen.

English Heritage kan också gå in med bidrag till eller låta utföra arkeologiska undersökningar, t.ex. i fall där exploatering av områden kommer att medföra förstörelse av de arkeologiska lämningarna.

I samtliga fall när bidrag kan komma i fråga kan English Heritage också stå för rådgivning till ägarna av objekten när det gäller hur arbeten skall utföras.

En tredje huvuduppgift för English Heritage är därmed också vad man själv benämner "conservation practice", vilket inkluderar främjandet av bevarandestandarder inom byggnadsindustrin genom bl.a. utbildnings- och forskningsaktiviteter, rådgivning när det gäller materialanvändning och renoverings- och byggteknik inom byggnadsvården både direkt till enskilda ägare och genom anordnandet av demonstrationer på plats samt seminarier liksom genom publikationsverksamhet. English Heritage samlar och tillhandahåller också betydande dokumentation inom byggnadsvårdens område.

Den fjärde huvuduppgiften är skötseln och visningen av de egna egendomarna. Dessa inkluderar fornlämningar, historiska monument och byggnader, på landet och i städerna. Det är allt från Stonehenge och Hadrianus' mur till befästningsverk som Dover Castle och industrimiljöer. I tid omspanner objekten mer än 5 500 år, från Windmill Hill i Wiltshire, som dateras till runt 4000 år före Kristus till en väderkvarn från artonhundratalet i Saxtead Green i East Anglia. Totalt har English Heritage ansvar för mer än 400 objekt.

Det finns tre sätt för English Heritage att överta egendom – genom donation eller arv, köp eller tvångsvis övertagande när t.ex. en byggnad av nationellt intresse står och förfaller. En ofta återkommande frågeställning för English Heritage är om man skall ge ägaren fullständigt stöd för nödvändiga reparationer eller om man skall ta över byggnaden för egen förvaltning. I vissa fall ger man bidrag under en första period med syfte att senare överta egendomen. Ett förvaltningsalternativ som English Heritage prövar är ett slags sale - lease-back-system. Genom denna nya förvaltningsform har t.ex. vissa viktorianska byggnader som sålts av ägaren till English Heritage och sedan arrenderats av denne blivit bättre skötta än andra. I

arrendeavtalen ingår ofta t.ex. femårsplaner för ommålning, upprustningar m.m., vilket ger en stabilitet och kontinuitet i underhållet.

För sin verksamhet har English Heritage en omfattande stab av t.ex. arkitekter, byggnadstekniker och konservatorer anställda, liksom personal för den direkta skötseln av egendomarna. Totalt har English Heritage ca 1 400 anställda.

För skötseln av egendomarna finns några få regionala organisatoriska enheter, men dessa är hos English Heritage centralt styrda, till skillnad från National Trusts utvecklade regionala organisation med regionala styrelser osv.

English Heritage har också en aktiv affärsverksamhet som bl.a. består i att man anordnar utställningar och konserter, ger ut tidskrifter, driver butiker etc.

English Heritage har, trots sin myndighetskaraktär, en utbyggd medlemsorganisation. Ett medlemskap i organisationen kostar 16 pund om året och ger bl.a. fritt inträde på English Heritages egendomar. I mitten av 1990 hade organisationen drygt 220 000 medlemmar.

Ekonomiskt är English Heritage starkt beroende av offentliga anslag. De totala inkomsterna under verksamhetsåret 1989/90 uppgick till 81,9 miljoner pund, varav 71,2 utgjordes av anslag från staten och lokala och regionala myndigheter. Inträdesavgifter från ca fem miljoner besökare gav drygt 4 miljoner pund i inkomster, medlemsavgifter ca 1,5 miljoner samt affärsverksamheten ca 2,5 miljoner. Hyror och arrenden samt ränteinkomster m.m. gav sammanlagt ca 2,7 miljoner i intäkter.

Utgifterna uppgick till sammanlagt ca 87 miljoner pund, varav till olika typer av bidrag ca 34 miljoner pund, till drift- och underhållskostnader för förvaltda egendom drygt 46 miljoner pund samt till allmänna förvaltnings- och administrativa kostnader ca. 6,7 miljoner pund.

6 Överväganden

6.1 Inledning

Ett par utgångspunkter har varit vägledande vid mina överväganden. Den ena gäller frågan om ansvaret för bevarandet av kulturarvet. Som redovisats är den av riksdagen fastlagda uppfattningen att detta ansvar delas av oss alla. Särskilt ansvar har ägarna till kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Ett sådant mera individuellt ansvar kan dock bara utkrävas inom ramen för vars och ens resurser och möjligheter. Det yttersta ansvaret för kulturarvet måste därför bäras av den samhällsinstitution som representerar det gemensamma, oss alla, dvs. staten.

Det kan finnas invändningar mot olika typer av lösningar som kommer att föreslås i detta betänkande, t.ex. gällande olika typer av skattelindringar. Här måste dock hållas i minnet att problemet som sådant, vården av kulturarvet, måste finna sin lösning och att staten har ett yttersta ansvar för detta. Avvisas vissa lösningar måste man i stället söka andra.

Min utgångspunkt har varit att söka de mest effektiva lösningarna, med lägsta totala kostnader. Bred enighet råder om att det därvid är bäst att så långt som möjligt stödja enskildas (ägares och andras) egna insatser.

I detta sammanhang kan man erinra om de resonemang som redan på 1930-talet fördes i samband med behandlingen av frågan om allmännyttiga stiftelsers skattebefrielse. 1936 års skattekommitté hade den uppfattningen, att skattefriheten inte borde omfatta andra institutioner än sådana som främjande ändamål, som annars måste tillgodoses av det allmänna (SOU 1939:47). Departementschefen förtydligade detta till att skattefriheten inte borde omfatta andra rättssubjekt än sådana som verkar på områden, inom vilka positiva insatser från det allmännas sida anses ofrånkomliga i den mån de inte, tack vare enskildas initiativ, befinns överflödiga.

Just detta menar jag gäller inom kulturmiljövården. Positiva insatser från det allmännas sida måste anses ofrånkomliga i den mån de inte görs överflödiga genom enskildas insatser.

När man då söker former för att stödja enskildas insatser bör man ha den utgångspunkt som citerats i kap. 4 från ett av svaren på utredningens länsenkät. Samhällets stöd måste utformas så att skydd och vård gynnas i de normala reglerna, så att det känns för den enskilde att samhället gynnar ett "riktigt" beteende.

Till ett "riktigt" beteende kan då exempelvis räknas att sköta underhållet löpande och inte spara ihop till större arbeten. Enligt min mening stimuleras ett sådant beteende snarare av avdragsrätt för underhållskostnader än av statsbidrag till vissa arbeten.

6.2 Privatägda slott och herrgårdar

De svenska slotten och herrgårdarna utgör en viktig del av vårt kulturhistoriska arv. De är också på många håll, tillsammans med omgivande byggnader, trädgårdar och parker betydelsefulla inslag i kulturlandskapet. Under många år har de också i stor utsträckning utgjort populära utflyktsmål för lokalbefolkning likaväl som intressanta sevärdheter för mera långväga turister. De är därför en nationell angelägenhet samtidigt som de är viktiga uttryck för en lokal identitet. Till detta kommer självfallet att de för enskilda ägarfamiljer spelar en avgörande roll för säktt tradition och -historia.

Det måste således betecknas som både ett allmänt och ett privat intresse att dessa miljöer kan bevaras för eftervärlden. Samtidigt måste dock konstateras att det finns betydande problem med detta bevarande, särskilt från ekonomiska utgångspunkter. Det finns också ett slags inneboende konflikt mellan detta allmänna intresse och andra allmänna strävanden.

Det främsta skälet till att vi vill bevara vissa miljöer är just att de representerar vårt historiska och kulturella arv, alltså något från en förgången tid. Inte minst när det gäller slotten och herrgårdarna förutsatte samtidigt dessas uppbyggnad och fortlöpande existens vissa samhälleliga och institutionella förhållanden som vi inte velat behålla i det svenska samhället. I själva verket har en stor del av reformeringen av det svenska samhället under 1900-talet syftat till att förändra just dessa förhållanden. Det gäller den sociala strukturen, förmögenhetsfördelningen, inkomstfördelningen, den allmänna välförhållanden, sysselsättningsfrågor, jämställdhet mellan könen osv. Den förändring jag talar om är självfallet inte enbart,

eller kanske ens främst, ett resultat av politiska reformer. Det handlar i lika hög grad om den allmänna samhällsutvecklingen, om Sveriges utveckling från agrarsamhälle till industrisamhälle.

Konflikten ligger alltså i det förhållandet att de miljöer vi vill bevara samtidigt är förknippad med samhällsförhållanden som vi inte vill bevara. Problemet med att bevara dessa miljöer kan alltså inte lösas genom ett bevarande eller återskapande av de tidigare förutsättningarna för dessa miljöers existens.

Ett tydligt exempel på vad som här avses är avvecklingen av fideikommissinstitutet. Det fanns (och finns) en rad mycket starka skäl för denna avveckling; skäl som har att föra med grundläggande värderingar i vårt samhälle: jämlikhet mellan arvingar, jämställdhet mellan könen, att inte låta en ålderdomlig struktur stå i vägen för t.ex. utvecklingen av ett rationellt jordbruk eller rationell annan markanvändning.

Samtidigt är det uppenbart att för möjligheterna att bevara vissa kulturhistoriskt värdefulla miljöer var detta ett svårt bakslag.

Det här förda resonemanget gäller i och för sig inte exklusivt slotten och herrgårdarna. När det gäller industrimiljöerna kan man t.ex. peka på att många av de industrihistoriskt intressanta produktionsprocesserna och -förhållandena bl.a. förutsatte god tillgång på billig arbetskraft (dvs. dåliga inkomstförhållanden för breda folklager). De representerade arbetsmiljöförhållanden av ett slag som gör att vi i dag i vissa fall inte ens anser oss kunna anordna demonstrationsdrift. Nedsmutningen av omgivande miljö var ofta mycket omfattande.

Man kan därför mera generellt hävda att varje miljö från gången tid representerar och skapades för en gången tids samhälle. I inget fall kan eller vill vi för bevarandets skull återskapa förutsättningen för just den företeelsen.

Denna typ av konflikt mellan olika politiska strävanden kan således inte utan vidare lösas. Motstridiga strävanden sätter gränser för vad som kan föreslås när det gäller att förbättra möjligheterna till vård och bevarande av kulturhistoriskt värdefulla miljöer.

Det skulle självfallet vara möjligt att drastiskt förbättra dessa möjligheter om man t.ex. befriade vissa egendomsägare helt från förmögenhetsskatt eller arvs- och

gåvoskatt eller om jordbrukspolitiken uttalat utformades utifrån det kulturhistoriska perspektivet eller om fideikommissinstitutet återinfördes. Samtidigt är det uppenbart att sådana förändringar inte kan komma i fråga.

Utredningens uppgift i dessa avseenden är närmast att söka fungerande kompromisser mellan olika strävanden, men också att undersöka huruvida vi kan finna nya modeller som kan bidra till att säkra bevarandet av de värdefulla miljöerna utan att man hamnar i konflikt med rådande samhällsvärderingar som är någorlunda allmänt omfattade.

Redan i direktiven och i inledningen av detta betänkande har konstaterats att den princip på vilken den svenska kulturmiljövården vilar är att det grundläggande ansvaret för landets kulturminnen ligger på ägare och brukare. De bästa resultaten nås genom deras engagemang och egna insatser.

De kontakter utredningen haft under arbetets gång har gjort mig övertygad om att det hos dagens godsägare finns en utbredd vilja att ikläda sig detta ansvar. I de flesta fall synes det finnas en genuin känsla av familj-/släkttradition och av ansvar för att vårda och föra vidare det man själv en gång fått i arv.

I kap. 4 har jag refererat till en studie från Lunds universitet, där man bl.a. tagit upp denna fråga och menar att dagens godsägare uppfattar sig själva som förvaltare av marken och kulturmiljön, där ansvaret gentemot både familjen och bygden/samhället leder till ett slags socialt kontrakt.

Naturligtvis finns undantag från denna huvudsakliga bild. Alla ägare har inte denna inställning. Bl.a. av det skälet är det naturligtvis angeläget att de ansvariga myndigheterna fortsätter ett systematiskt arbete med att byggnadsminnesförklara miljöer som fyller kraven för detta. Miljöernas kvaliteter snarare än ägarnas inställning måste vara avgörande för om byggnadsminnesförklaring skall ske, inte minst med tanke på att egendomar också byter ägare och därmed kan få ägare vars inställning man inte vet någonting om.

Problemet är dock i huvudsak inte viljan att ikläda sig ansvaret utan förmågan. Det rör sig väsentligen om ett ekonomiskt problem.

Den nuvarande utvecklingen är oroande. Bred enighet torde råda om att ansvar för bevarandet i normalfallet förutsätter en tillräckligt stor jord-/skogsbruksenhet som bas liksom andra inkomstkällor. Den genomgående bild som ges och som det är svårt att inte instämma i är att jordbruket redan i dag har otillräcklig lönsamhet och att omläggningen av jordbrukspolitiken i varje fall inte kommer att förbättra denna lönsamhet, generellt sett. Det finns redan en klar tendens till uppsplittring i mindre enheter, inte minst som ett resultat av arvsskiftet, liksom också ett åtskiljande av markegendom från central godsmiljö.

I utredningens direktiv anges att det är en naturlig strategi för staten att i första hand sträva efter att skapa goda förutsättningar och ett gynnsamt klimat för ägarnas eget engagemang. Som situationen framstår i dag är dessa förutsättningar inte tillräckligt goda och detta klimat inte tillräckligt gynnsamt för att nå en vård och ett bevarande som i ett kulturpolitiskt perspektiv framstår som tillfredsställande.

I sammanhanget erinras återigen om att utredningens uppgift inte är att pröva omfattningen av det direkta statliga stödet till detta område.

När det gäller de kultur- resp naturvårdsaspekter som finns att lägga på utformningen av jordbrukspolitiken har dessa nyligen prövats i samband med riksdagens beslut om ny livsmedelspolitik.

I den nya livsmedelspolitiken ingår, som redovisats i kap. 3, åtgärder som bl.a. syftar till ett bevarande av landskapets kultur- och naturvärden. Genom det särskilda programmet för landskapsvårdande kan ersättning betalas till lantbrukare för landskapsvårdande insatser. Omfattningen av programmet har nyligen prövats av riksdagen i samband med behandlingen av 1991 års miljöpolitiska proposition En god livsmiljö (prop. 1990/91:90, JoU 30).

Naturvårdsverket, riksantikvarieämbetet och jordbruksverket har fått ett särskilt regeringsuppdrag (jordbruksdepartementet, regeringsbeslut 1990-12-20) att följa och utvärdera miljöeffekterna av den livsmedelspolitiken. Det får förutsättas att "slotts- och herrgårdslandskapens" kulturvärden uppmärksammas i detta sammanhang. Under alla förhållanden ingår det inte i denna utrednings direktiv att föreslå förändringar i livsmedelspolitiken.

Det är dock viktigt att återigen framhålla sambandet mellan herrgårdarna och odlingslandet. Med ett kulturpolitiskt synsätt är produktionsmarken ett ekonomiskt underlag för bebyggelsevärdena samtidigt som den också kan vara en del av den kulturhistoriskt värdefulla miljön.

Mot den redovisade bakgrunden är det framför allt två frågeområden som utredningsarbetet inriktats mot när det gäller förutsättningarna för de privata ägarna att långsiktigt klara av bevarandeuppgiften. Det ena området är beskattningsfrågor, det andra problematiken kring arvsskiften.

6.2.1 Beskattningsfrågor

Utredningen har under arbetet fått motta en lång rad förslag om förändrade skatteregler som skulle underlätta de privata ägarnas uppgift att vårda och bevara slott och herrgårdar. De flesta av dessa skulle säkert också ha denna effekt men också andra, måhända mindre önskvärda. Mot bakgrund härav har det inom utredningen varit nödvändigt att utveckla en principiell hållning när det gäller förslag på skatteområdet. Detta understryks också av direktivens markering av att utredningsuppdraget är begränsat på detta område. Enligt direktiven skall utredningen i första hand påtala eventuella behov av förenklade och tydligare bestämmelser av specifik betydelse för bevarandefrågor samt behovet av allmänna råd och tillämpningsföreskrifter från ansvariga myndigheter.

Denna principiella syn måste enligt min mening präglas av att man tydligt markerar att eventuella hänsynstaganden och undantag i beskattningshänseende måste vara direkt kopplat till det allmänna intresset av att privata ägare vårdar och bevarar de kulturhistoriskt värdefulla miljöerna. Allmänna förslag som syftar till att stärka denna grups ekonomiska situation kan inte komma i fråga, också av det skälet att förslagen då så gott som alltid skulle komma att omfatta även andra grupper i samhället som inte tar något liknande ansvar. Generella lättnader i t.ex. arvs- och gåvobeskattnings, förmögenhetsbeskattnings e.d. kan alltså enligt detta synsätt inte motiveras utifrån de speciella synpunkter utredningen har att ta hänsyn till.

Över huvud taget måste den principen tillämpas att så länge vi talar om egendom (fast eller lös) som representerar reella ekonomiska värden över vilka ägaren har i stort sett oinskränkt dispositionsrätt, så måste beskattningen ske på samma sätt som

för andra liknande ekonomiska värden i samhället. Enbart när det är fråga om en motprestation från ägarens sida som ligger i linje med det allmänna intresset att värda och bevara kulturhistoriskt värdefulla miljöer bör särbehandling i skattehänseende ske. Om t.ex. lösöret representerar stora förmögenhetsvärden där ägaren på normalt sätt har och vill behålla rätten att sälja och omvandla detta lösöre i andra typer av tillgångar så måste huvudprincipen vara att förmögenhetsbeskattning, arvs- och gåvoskatt liksom realisationsvinstbeskattning behandlas på samma sätt för dessa ägare som de skulle för tillgångar av liknande typ för andra ägare.

I vissa fall leder en sådan princip till svårigheter. I promemorian (Ds Fi 1990:91) Reformerad förmögenhetsbeskattning har, som redovisats i kap. 3, sålunda föreslagits en beskattning av innehavet av konst och antikviteter. Det är uppenbart att om förslaget genomfördes, så skulle detta stå i direkt konflikt med de kulturpolitiska strävandena. Från ett kulturhistoriskt perspektiv ligger det betydande värden i att privata samlingar av målerikonst, antika möbler, konsthantverk m.m. kan hållas samlade och också, vilket i ökad grad sker, tillgängliga för allmänheten. En förmögenhetsbeskattning som omfattar sådana objekt försvårar uppenbarligen ett bevarande av sådana samlingar. Från dessa utgångspunkter är realisationsvinstbeskattning vid försäljning klart att föredra framför förmögenhetsbeskattning av innehavet.

Det finns dock även exempel på när likformighet vid tillämpningen av realisationsvinstbeskattningen kan stå i konflikt med strävan att bevara kulturhistoriska värden. Mot bakgrund av den ofta pressade ekonomiska situationen för många privata ägare av slott och herrgårdar är det inte ovanligt att försäljning av delar av samlingar sker i direkt syfte att finansiera ett större renoveringsarbete på byggnaden (t.ex. omläggning av tak). I sådana fall vore det enligt det synsätt som här anlagts inte orimligt att skattelättnad eller skattebefrielse vad gäller realisationsvinstbeskattning skulle kunna komma i fråga. Det handlar ju nämligen då om en motprestation från ägarens sida som ligger i linje med det allmänna intresset. Uttag av realisationsvinstskatt i sådana sammanhang innebär ju att behovet av försäljning och alltså decimering av samlingarna ökar. Eventuella skattelättnader i sådana sammanhang skulle dock kräva en mycket ingående prövning i varje enskilt fall.

En annan viktig princip är att man inte skall beskatta imaginära värden. En byggnad som för ägaren utgör en omfattande ekonomisk belastning skall naturligtvis inte beskattas som om den utgjorde en stor ekonomisk tillgång enbart därför att den ser

stor och pampig ut. Sådana hänsynstaganden görs i stor utsträckning i dag vid fastighetstaxeringen. Det är inte ovanligt att hitta t.o.m. negativa taxeringsvärden på slott och herrgårdar. Något större behov av tydligare bestämmelser eller tillämpningsföreskrifter i detta avseende synes inte finnas.

I ett avseende har genom den reformerade inkomst- och rörelsebeskattningen förutsättningarna för bevarandet av kulturhistoriskt värdefulla miljöer försämrats så drastiskt att utgångspunkterna för utredningsarbetet helt har förändrats.

I den tidigare beskattningen av jordbruksfastighet och jordbruksrörelse har utgifter för drift och underhåll av även mangårdsbyggnader kunnat dras av som kostnader i rörelsen. Genom skattereformen har detta förändrats så att mangårdsbyggnaden bryts ut och skall beskattas som andra bostadsfastigheter. Det må finnas starka allmänna skäl för en sådan förändring men för de strävanden som ligger inom utredningens område får den mycket negativa effekter.

Utgångspunkten för förändringen, att betrakta dessa byggnader enbart som bostadshus, är, som berörts redan i kap. 2, mycket tveksam. Herrgårdarna och slotten spelar en mycket vidare roll inom ett gods än att vara bostad för ägarfamiljen.

Ekonomiskt innebär denna förändring en kraftig försämring. I praktiken betyder den att samtliga kostnader för drift och underhåll skall betalas med beskattade inkomster i stället för att utgöra kostnader i rörelsen. Detta kommer enligt min mening att leda till att de tendenser till förfallande slotts- och herrgårdsbyggnader som redan är tydliga kraftigt kommer att förstärkas. Allt fler ägare kommer att finna att de får göra orimliga uppförfningar för att klara bevarandeuppgiften. Rent psykologiskt upplever många ägare att denna förändring innebär att staten bryter det "sociala kontrakt" som tidigare omnämnts.

En ytterligare negativ konsekvens kan bli att ägarfamiljerna mera allmänt flyttar ut ur herrgårdarna och slotten och bygger moderna (och bekvämare) bostäder vid sidan av dessa. En sådan utveckling kommer att påskynda förfallstendenserna. Bred enighet råder om uppfattningen att herrgårdarna och slotten mår bäst av att ha människor boende i dem.

Det är min starka övertygelse att den viktigaste åtgärd som nu kan vidtas för att gagna bevarandet av de kulturhistoriskt värdefulla miljöer som våra slott och herrgårdar utgör är en förändring av beskattningen i de avseenden som här berörts. Jag återkommer i kap. 7 till denna fråga.

Till utredningen har, som framhållits, framförts många önskemål om olika typer av skattelättnader. Ett av de skatteområden som oftast nämns i det sammanhanget är arvsskatten och sådan gåvoskatt som också kan uppkomma i samband med generationsskiften. Som redan konstaterats kan av principiella skäl förslag om generella lättnader i arvs- och gåvoskatten inte motiveras enbart utifrån ett kulturpolitiskt perspektiv. Som närmare berörs i nästkommande avsnitt förhåller det sig också så att arvs- och gåvobeskattningen utgör ett relativt begränsat problem jämfört med arvs-/generationsskiftena i sig själva.

Det finns emellertid former för skattelättnader när det gäller arvs- och gåvoskatt avseende kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer i vissa andra länder som kan vara värda att överväga även för svensk del. Den typ av lättnad jag vill förorda innebär enkelt uttryckt att arvsskatten eller gåvoskatten i anslutning till generationsskiften får omvandlas till underhållsfonder för det objekt beskattningen avser. Detta gäller självfallet inte generellt, utan enbart för byggnader och miljöer av särskilt kulturhistoriskt värde.

En sådan lösning är enligt min mening förenlig med den principiella syn på skattefrågorna som jag angivit. Det är ingen generell skattelättnad utan den kommer till stånd efter en diskretionär prövning. Den avser enbart kulturmiljöer av särskilt värde. Skattelättnaden är direkt kopplad till en motprestation, nämligen vård av kulturmiljön. Det finns också möjligheter att återföra underhållsfonderna till beskattning om de t.ex. inte utnyttjas för sitt ändamål under lång tid efter sin tillkomst eller om egendomen säljs en kortare tid efter generationsskiftet.

Jag återkommer till denna fråga i kap. 7.

6.2.2 Problemen kring arvsskiftet

Som framhållits i kap. 2 utgör arvsskiftet och deras effekter en helt avgörande fråga när det gäller att långsiktigt vidmakthålla ett tillräckligt ekonomiskt underlag för att klara bevarandet. Med nuvarande arvsskiftesbestämmelser blir det i realiteten matematiskt omöjligt att inom ramen för privat ägande vårda och bevara slotten och herrgårdarna, så snart det finns mer än en arvinge per generation. Detta gäller oavsett hur man löser arvsskiftet. Antingen sker en faktisk uppdelning av egendomen, varvid det ekonomiska underlaget blir otillräckligt för den arvinge som tar över herrgården/slottet. I annat fall löser en arvinge ut de övriga, vilket leder till en ökad kapitalkostnadsbelastning på egendomen. Detta urholkar på samma sätt det ekonomiska underlaget.

Arvsskiftet leder också lätt till att de värdefulla samlingar som lösöret representerar skingras eller decimeras.

Den långsiktiga urholkning av det ekonomiska underlaget som arvsskiftet medför utgör ett långt större hot mot bevarandet av de kulturhistoriskt värdefulla miljöerna i privat ägo än någon enskild beskattningsfråga, möjligen med undantag för frågan om möjligheterna att i rörelsen dra av kostnaderna för drift och underhåll.

De fulla implikationerna av denna problematik har länge dolts, bl.a. på grund av att fideikommissinstitutets upphörande ännu inte givit fullt utslag. Fideikommissens övergång till att bli vanliga egendomar har ännu inte gett upphov till tillräckligt många generations-/arvsskiftet för att problematiken skall bli tydlig. Det är dock uppenbart att vi nu får allt större uttalade problem med denna fråga i takt med att nya arvs-/generationsskiftet sker.

Det enda sättet att komma runt denna problematik är i realiteten att "låsa in" egendomen i någon form av juridisk person, som kan motstå delnings-/skingringstendenserna.

Rent teoretiskt kan man tänka sig att arvsskiftesproblemet skulle kunna lösas genom att föra in hela egendomen i ett aktiebolag, där det ingår i bolagets uppgifter att dels driva den rörelse som är aktuell för egendomen, dels äga och förvalta de kulturhistoriskt värdefulla miljöer som ryms inom egendomen. (Här bör i och för sig noteras att gällande jordförvärvslagstiftning inte utan vidare medger en över-

föring av ägandet av egendomarna till bolag). Arvsskiftet sker då helt enkelt genom att aktierna i bolaget delas upp på arvingarna.

Den fråga som då måste ställas är främst vilken faktisk inläsningsseffekt en sådan konstruktion med aktiebolag i realiteten har. Den allvarligaste svagheten med konstruktionen är sannolikt att ägandet redan efter ett par arvsskiften kan vara uppdelat på förhållandevis många händer. Någon definitiv inläsning kan naturligtvis inte åstadkommas. En bolagsstyrelse kan alltid besluta att sälja av delar av egendomen. I realiteten betyder detta att en majoritet av aktieägarna t.ex. kan finna att den avkastning man har på sina aktier är otillräcklig och därför besluta att exempelvis sälja av mark eller delar av samlingarna. Med andra ord: huruvida aktiebolaget i praktiken "låser in" egendomen blir beroende av att de kommande arvingarna, eller en majoritet av dessa, förblir överens om att försäljning inte skall ske.

Vidare måste uppmärksammas att aktierna i sig kan försälas. Även om bolagsordningen innehåller en hembudsklausul så är det inte givet att övriga aktieägare/arvingar har ekonomiska möjligheter att utnyttja hembudet. Skulle man å andra sidan göra det, så innebär det återigen att man sannolikt får en ytterligare kapitalkostnadsbelastning för att kunna hålla egendomen samlad. I praktiken innebär detta att aktierna kan komma att spridas på många olika händer, där en del av de tillkommande aktieägarna inte delar den ursprungliga släktens/familjens känsla för vikten att upprätthålla släkttraditioner och vårda de kulturhistoriska värden man fått i arv.

I ett kortare tidsperspektiv kan säkert aktiebolagsbildning te sig som ett attraktivt alternativ och också vara effektivt för de syften som här eftersträvas. De risker som utmålats i det föregående blir alltmer uttalade ju längre tiden går.

I alternativet med aktiebolagsbildning bibehålls arvsrätten fullt ut, vilket också är orsaken till att någon fullständig inläsningsseffekt inte kan erhållas. I själva verket torde det vara så att någon fullständig inläsning inte kan åstadkommas utan ett frivilligt uppgivande av arvsrätten.

Bakgrunden till detta är det grundläggande förhållandet att varje egendom måste ge ekonomiska möjligheter till både underhåll av byggnader, utrustning och inventarier och försörjning åt ägare och anställda. Om ägarna blir flera, genom arvskiften, ökar kraven på försörjning/avkastning åt dessa och minskar utrymmet för under-

håll. Det torde vara uppenbart att försörjningskravet tar över i vart fall den kulturhistoriska bevaranduppgiften, även om många familjer är beredda att göra ekonomiska uppoffringar för att åtminstone hjälpligt klara bevarandet.

Vid de många kontakter under utredningsarbetets gång som förevarit med privata ägare av slott och herrgårdar har genomgående omvittnats den starka känsla för kulturarvet och släkttraditionerna som finns hos många av dessa ägare. Bevaranduppgiften är högt prioriterad, särskilt hos den äldre generationen, men man hittar inga bra metoder för att lösa både denna och arvsskiftesproblematiken.

I dag finns heller knappast några sådana metoder ens i de fall man skulle vara beredd att ge efter på arvsrätten. Rent teoretiskt kan man emellertid ge bevarandet betydligt bättre förutsättningar om man kan hitta metoder att garantera att det ekonomiska underlaget över tiden skall kunna hållas intakt och ge utrymme för såväl underhåll som försörjning åt *brukaren* och anställda, dvs. en brukarfamilj snarare än ett obestämt och ökande antal ägare. Detta är i realiteten den förutsättning som gällde för fideikommissen.

Den metod som rent faktiskt skulle kunna utvecklas för att tillgodose dessa önskemål är att överföra egendomen till en stiftelse, vars syfte just är att långsiktigt säkra värden och bevarandet av de kulturhistoriska värdena.

Detta är inom en familj/släkt ett mycket drastiskt steg, eftersom det innebär ett uppgivande av äganderätten och därmed arvsrätten.

Skälen för en familj att föra över egendomen till en sådan stiftelse skulle närmast vara att man finner att det är det enda sättet att bevara den miljö man har en stark önskan att bevara; den miljö vari familjetraditionen i hög grad består.

Man kan emellertid svårligen tänka sig att familjen lämnar över egendomen till en stiftelse utan att själv ha mer eller mindre kontroll över den även fortsättningsvis. I annat fall skulle ju den paradoxen uppkomma att familjens enda sätt att rädda den miljö som skapar identitet åt familjetraditionen är att familjen lämnar denna miljö. Det skulle också innebära att man förlorar den vinst som ligger i effektiviteten och hängivenheten i den privata förvaltningen. Det är också svårt att tänka sig en så altruistisk attityd att man skulle vara beredd att avstå från stora egna förmögenhetsvärden enbart på den grunden att man vill säkra bevarandet av kulturmiljön.

Detta problem skulle dock kunna lösas om stiftelsebildningen är förenad med villkor som kan sägas vara långsiktiga upplåtelseavtal, dvs. att rätten att bruka egendomen ligger kvar hos familjen/släkten så länge det finns arvingar som kan sköta förvaltningen.

Genom skapandet av stiftelser som har det uttryckliga syftet att bevara en kulturhistoriskt värdefull miljö skulle man på detta sätt undvika arvsskiftet. Man skulle få den inläsningsseffekt/skingringsförbud som beskrivits i det föregående. Genom den långsiktigt garanterade brukarrätten garanteras familjens fortsatta samhörighet med egendomen.

En sådan konstruktion borde enligt min mening ha ett syfte med tillräckligt stort allmänt intresse för att stiftelser av detta slag skall betraktas som allmännyttiga och därmed få åtnjuta de skattemässiga förmåner allmännyttiga stiftelser har. Självklart måste detta kombineras med insyn och kontroll från det allmänna så att syftet med stiftelsen verkligen fullföljs.

Lösningen står visserligen i konflikt med rådande tendenser när det gäller stiftelselagstiftningen, men det är i så fall det pris allmänintresset får betala för att uppnå ett annat angeläget mål, nämligen bevarandet av kulturhistoriskt värdefulla miljöer som i dag är privatägda. Eventuellt skulle det också kunna hävdas att lösningen står i strid med det s.k. fideikommissförbudet. Jag menar emellertid att eftersom själva ägandet överförs till en stiftelse och någon arvsrätt därefter inte föreligger så finns ingen sådan konflikt.

I kap. 7 utvecklas närmare hur en modell av detta slag skulle kunna konstrueras. Bl.a. tas där upp frågan om hur beslutsprocessen för godkännande av sådana stiftelsebildningar skall se ut. Det är uppenbart att detta inte kan bli fråga om någon enkel process, utan att den i stället måste bygga på en diskretionär prövning som även kan få karaktären av direkt förhandling med den tilltänkte stiftaren. Flera olika offentliga parter kan tänkas bli inblandade. Eftersom antalet fall per år inte lär bli särskilt stort utgör detta dock inte något särskilt stort administrativt problem.

Exemplet Grönsöö

Det finns, som tidigare påtalats, ett stort behov av att i god tid planera för generationsskiftet på de stora godsens. Som redovisats görs också i dessa sammanhang ofta stora ansträngningar för att kunna hålla samman egendomarna. Dessa ansträngningar stöter dock ofta på betydande svårigheter. Jag vill, som en illustration till detta och som en bakgrund till vad jag tidigare anfört i detta avsnitt, redogöra för ett enskilt fall som enligt min mening väl åskådliggör problemen.

Grönsöö säteri är en egendom, omfattande flera fastigheter, som ligger vid Mälaren i sydvästra hörnet av Uppsala län. Brukningsenheten omfattar en total areal av ca 727 hektar mark, varav ca 107 hektar åkermark och betesmark samt 557 hektar produktiv skogsmark. Inom brukningsenheten finns Grönsöö naturreservat som omfattar ca 960 hektar, varav knappt 66 hektar är land. Huvudbyggnaden, Grönsöö slott, är kulturhistoriskt mycket värdefull, och utgör centrum i en traditionell slotts-/herrgårdsmiljö med omgivande park och trädgård. Slottet är byggnadsminnesförklarat. Godset grundades i början av 1600-talet av Johan Skytte. Slottet stod färdigt år 1610. Grönsöö blev sedan sätesgård för ätten Skytte. Slottet innehåller i dag ett rikhaltigt lösöre som utgör resultatet av en kontinuerlig följd av arvstillflöden inom släkterna von Engeström, Benzelsstierna och von Ehrenheim alltifrån 1700-talet. Det stora värdet i samlingarna förklaras i hög grad av att arvsskiftena i påfallande ringa grad har medfört åderlätningar på det samlade beståndet. Ätten von Ehrenheim är nu sedan flera generationer godsets ägare.

Den nuvarande ägaren av Grönsöö säteri, Carl Gustaf von Ehrenheim, har gjort omfattande ansträngningar för att hitta former för att även i framtiden hålla egendom och samlingar samlade. Överväganden i detta syfte ledde i slutet av 1980-talet till att Carl Gustaf von Ehrenheim hade för avsikt att grunda en stiftelse, vars ändamål skulle vara att bibehålla egendomen och de kulturhistoriskt värdefulla samlingarna och därutöver att möjliggöra vetenskaplig forskning och kulturminnesvård i anslutning till stiftelsens egendom. Stiftelseförmögenheten skulle åstadkommas genom att von Ehrenheim till stiftelsen överlät jordbruksfastigheterna, inkl. Grönsöö slott, de på fastigheterna förvarade inre inventarierna och samlingarna av kulturhistoriskt värde samt den på fastigheterna bedrivna jordbruksrörelsen.

Ändamålet för stiftelsen angavs i dess stadgar vara att den till stiftelsen överlåtna egendomen skulle hållas intakt på fastigheterna och därjämte möjliggöra vetenskap-

lig forskning och kulturminnesvård beträffande den historiska och kulturella egenart som genom fastigheterna kunnat bevaras intakt sedan 1700-talet.

I stadgarna angavs att stiftelsens beslutande och verkställande organ skulle vara en styrelse bestående av tre ledamöter och en suppleant. Av dessa tre skulle en vara stiftaren under hans livstid eller någon som han utsåg. Stiftaren eller den han utsåg skulle vara ständig ledamot av styrelsen. Vid förfall för stiftaren skulle hans tre äldsta avkomlingar utse en person av släkten Ehrenheim att överta hans plats. Den ständige ledamoten skulle utse ytterligare två styrelseledamöter och en suppleant att jämte honom utgöra stiftelsens styrelse. Dessa två ledamöter skulle utses för en tid av högst tio men minst fem år och borde ha god kännedom om kulturminnesvård.

Beträffande egendomens skötsel angavs att driften av fastigheterna, jordbruksrörelsen och skötseln av de kulturhistoriska samlingarna skulle handhas av en huvudansvarig person som i första hand skulle vara den ständige styrelsemedlemmen eller, om styrelsen så fann lämpligt, utses bland stiftarens avkomlingar. Den som svarade för egendomens vård skulle erhålla ett skäligt arvode för detta. Om ingen av stiftarens avkomlingar önskade handha driften skulle styrelsen utse annan lämplig person att under en tid av minst fem år handha driften eller del därav. Fastigheten skulle således inte utarrenderas. Styrelsen fick inte heller försälja den egendom som stiftelsen erhölet. Mark som ingick i fastställd byggnadsplan eller som skulle ingå i väg fick dock säljas. Stiftelsen fick uppta lån och inteckna fastigheten om så erfordrades för förbättringsarbeten på fastighetens byggnader och underhåll av egendomen i övrigt.

Av stiftelsens behållna årsinkomst skulle minst 10 % läggas till kapitalet.

Stiftelsen skulle främja och bidra till vetenskaplig kulturhistorisk forskning, i första hand avseende fastigheterna och trakten däromkring, samt i andra hand annat kulturhistoriskt ändamål som uppfyllde kraven för vetenskaplig forskning. Stiftelsen skulle varje år, under förutsättning att stiftelsens avkastning var positiv, utdela ett eller flera stipendier för forskning inom det nämnda området.

Beträffande tillgänglighet angavs bl.a. att stiftelsens byggnader med samlingar skulle vara öppna för vetenskapliga kulturhistoriska forskare och konststuderande inom högskolan på det sätt som styrelsen bestämde. Parkanläggningen skulle vara öppen för allmänheten under dagtid och, enligt tider som styrelsen bestämde,

kvällstid. Den som bebodde huvudbyggnaden skulle ha rätt att avskärma en mindre del inom parken för privat bruk. Avkomlingar till stiftaren skulle alltid ha rätt att besöka och gå igenom byggnaderna med samlingar. Styrelsens ständige ledamot skulle ha företräde att bebo huvudbyggnaden.

En förutsättning för bildandet av stiftelsen var att den betraktades som sådan allmännyttig stiftelse som är begränsat skattskyldig enligt 7 § 6 mom. lagen om statlig inkomstskatt samt 6 § 1 mom. femte stycket lagen om statlig förmögenhetsskatt. Vid begäran om förhandsbesked i denna fråga fann riksskatteverkets nämnd för rättsärenden att stiftelsen var obegränsat skattskyldig för inkomst och förmögenhet.

I sin motivering angav nämnden att stiftelsens stadgar tillförsäkrade stiftaren och hans efterkommande ett långtgående inflytande över förvaltningen och utnyttjandet av fastigheterna. Med hänsyn härtill och till omständigheterna i övrigt var det enligt nämndens uppfattning inte klarlagt att stiftelsen hade till huvudsakligt ändamål att främja vetenskaplig forskning (vilket var ett krav för att få den begränsning av skattskyldigheten som eftersträvades). Regeringsrätten, som sedermera hade att pröva ärendet, ändrade inte riksskatteverkets förhandsbesked.

När stiftelsebildningen sålunda inte kunde genomföras på avsett sätt har i stället andra åtgärder planerats. Egendomen, så när som samlingarna av lösöre, skall överlåtas till ett nybildat aktiebolag, Grönsö Säteri AB, som apportegendom. Lantbruksstyrelsen har lämnat positivt förhandsbesked i ansökan om förvärvstillstånd för bolaget med följande motivering: "Grönsö Säteri är ett stort och kapitalkrävande företag som särskilt med hänsyn till byggnadsbeståndet fortlöpande kräver stora investeringar. Er avsikt med bolagsbildningen är att kunna bibehålla fastigheten i dess nuvarande omfattning som grund för dessa investeringar och för att underlätta ett kommande generationsskifte. Styrelsen anser att dessa förhållanden utgör sådana särskilda skäl att tillåta bolagsförvärv som avses i 5 § första stycket 4 jordförvärvslagen."

I vederlag för överlåtelsen skall familjen von Ehrenheim erhålla 500 A-aktier i bolaget (vardera med 1 röst) samt 1 500 B-aktier (vardera med 1/10 röst). De 1 500 B-aktierna utgör i sin tur stiftelsekapital, genom överlåtelse av dessa, i Grönsö Kulturhistoriska Stiftelse. Det kan tilläggas att det i bolagsordningen för Grönsö Säteri AB finns intagen en hembudsskyldighet när aktie övergår till person

som inte förut varit aktieägare i bolaget. Denna hembudsskyldighet omfattar dock inte fall när aktie övergår till bröstarvinge genom arv eller gåva. I bolagsordningen sägs också att A-aktierna alltid skall lägst motsvara elva procent av det totala antalet utgivna aktier, vilket betyder att innehavarna av A-aktier alltid innehar majoriteten av antalet röster i bolaget.

Grönsö Kulturhistoriska Stiftelse skall ha till ändamål att genom förvaltning av de gåvor som stiftelsen kan erhålla främja vetenskaplig forskning och kulturminnesvård. I första hand skall den historiska och kulturella egenart som finns i anslutning till Grönsö säteri stödjas och i andra hand annan vetenskaplig forskning och kulturminnesvård av nationellt intresse.

Beträffande stiftelsen i övrigt kan sägas att den i mycket liknar den tidigare plane-rade stiftelsen, men med vissa viktiga skillnader när det gäller stiftelsens styrelse. I denna stiftelses styrelse skall fem ledamöter och två suppleanter ingå. Liksom tidigare skall en ledamot vara ständig ledamot. Detta skall vara stiftaren eller den han utser. Vid förfall för den ständige ledamoten skall stiftarens tre äldsta avkomlingar utse ny ständig ledamot. Denne skall ha god kännedom om kulturminnesvård. Den ständige ledamoten skall utse en styrelseledamot och en suppleant, vilka skall ha god kännedom om kulturminnesvård. Riksantikvarieämbetet skall utse en styrelseledamot och en suppleant. Länsstyrelsen i Uppsala län och länsmuséet i Uppsala skall vardera utse en ordinarie styrelseledamot. Styrelsen är beslutsför då minst tre av dess ledamöter är närvarande, varav minst en skall vara utsedd av RAÄ och en vara den ständige ledamoten.

Vid ansökan om förhandsbesked rörande skattskyldighet i fråga om inkomstskatt har länskattemyndigheten i Uppsala i sitt yttrande till riksskatteverkets rättsavdelning tillstyrkt att förhandsbesked lämnas med innehåll att stiftelsen skall anses begränsat skattskyldig i den omfattnings som anges i 7 § 6 mom. lagen om statlig inkomstskatt, då man anser att såsom stadgarna är utformade får de anses innehålla tillräckliga garantier för att stiftelsens allmännyttiga ändamål skall kunna fullföljas.

De kulturhistoriskt värdefulla samlingarna, som alltså inte skall ingå i överlåtelsen till Grönsö Säteri AB, skall överlätas till Aktiebolaget Grönsö Museum, som apportegendom. I vederlag för överlåtelseerna skall lämnas 500 aktier i bolaget. Avsikten är att 440 av dessa aktier skall ägas av Grönsö Säteri AB samt 60 aktier av Grönsö Kulturhistoriska Stiftelse.

Bolagets verksamhet skall vara att förvalta lös egendom som är eller kan förväntas vara av kulturhistoriskt värde och dess syfte att stödja vetenskaplig forskning och kulturminnesvård, direkt eller indirekt genom bidrag. I bolagsordningen för AB Grönsö Museum anges att om bolaget förvärvar egendom som kan anses kulturhistorisk äger bolaget inte avyttra sådan egendom utan bolagsstämmas samtycke, varvid samtliga aktieägare skall ha varit närvarande och biträtt beslutet. Även i denna bolagsordning finns intagen en hembudsskyldighet.

Enligt min mening utgör alltså detta en god illustration till de ansträngningar som görs för att hålla samman egendomar och vilka problem man då stöter på. Det framgår tydligt att det är två frågor som särskilt varit föremål för överväganden från myndigheternas sida. Den ena frågan gäller huruvida stiftelsernas huvudsakliga ändamål kan anses vara att främja vetenskaplig forskning och den andra omfattningen av familjens kontroll och inflytande över fastigheterna. De två frågorna blir i realiteten sammankopplade i det rättsfall kring den ursprungligen planerade stiftelsebildningen som relaterats inledningsvis i detta avsnitt. Det kan inte anses styrkt att det huvudsakliga ändamålet är att främja vetenskaplig forskning, *eftersom* stiftarens och hans avkomlingars inflytande är så omfattande, anser man.

I relation till de överväganden jag redogjort för i det föregående i avsnittet 6.2.2 vill jag göra den kommentaren till exemplet Grönsö att det enligt min mening i framtiden inte skall vara nödvändigt att ange främjande av vetenskaplig forskning som huvudsakligt ändamål för att stiftelsen skall bli betraktad som allmännyttig. Vården och bevarandet av de kulturhistoriska värdena bör, som nämnts, vara ett tillräckligt syfte i sig.

När det gäller familjens inflytande anser jag den typ av konstruktion som valts för den senare stiftelsebildningen, Grönsö Kulturhistoriska Stiftelse, vara lämplig och acceptabel. Den ger familjen inflytande, men de allmänna intressena har majoritet i stiftelsens styrelse. Om detta dessutom, i enlighet med vad jag tidigare anför, kopplas samman med ett långsiktigt upplåtelseavtal som säkrar brukningsrätten åt familjen så bör enligt min mening familjen få tillräckliga garantier, utan att den därför skall anses otillbörligt gynnad på ett sådant sätt att man av detta skäl inte kan betrakta stiftelsen som allmännyttig.

6.3 Industriminnen

I tidigare kapitel har konstaterats att det föreligger betydande skillnader mellan herrgårdsmiljöerna och industrimiljöerna. Herrgårdsmiljöerna utgör en någorlunda homogen grupp i sådana avseenden som användningsområden, ägarförhållanden, m.m. Industrimiljöerna är däremot mycket heterogena i dessa och andra avseenden såsom närmare utvecklats i kap. 4.

Det finns förvisso beröringspunkter mellan industriminnesvården och de problem som gäller den del av kulturmiljövården som herrgårdsmiljöerna utgör. Ändå är olikheterna i problemställningar mycket mera uttalade. Det har därför i hög grad komplicerat arbetet att inom en och samma utredning rymma både herrgårdsmiljöernas och industriminnesvårdens problem. I praktiken har detta inneburit att någon fullständig genomlysning av industriminnesvården och dess problematik inte kunnat komma till stånd inom utredningens ram. Det är min bestämda uppfattning att industriminnesvårdens problem har sådan både bredd och djup att de kräver en särskild utredning.

Utan att således någon djup analys genomförts är det ändå lätt att konstatera att industriminnesvårdens helt dominerande problem är bristen på ekonomiska resurser. Härvidlag skiljer sig inte industriminnesvården från övrig kulturmiljövård. Skillnaden ligger snarare i beloppens storlek.

En ambitiös och kvalitativt högtstående industriminnesvård med aktivt sökande efter framtida användning kräver inte bara resurser för drift och underhåll utan också för att skapa en väsentligt högre tillgänglighet för den breda allmänheten. Med tillgänglighet avses här inte primärt fysisk tillgänglighet, även om också detta kan vara ett problem, utan mera frågan om begriplighet och attraktivitet. I Storbritannien, som på sina håll har en mycket aktiv och ambitiös industriminnesvård, används begreppet interpretation för den typ av åtgärder som här åsyftas. Det handlar om att tolka, översätta och ge mening åt de föremål och miljöer som en besökare upplever. Detta kan ske på många olika sätt där det gemensamma draget är, i bokstavlig mening, levandegörande. Även sådana insatser kräver, liksom underhållet, stora resurser, i varje fall under en investeringsfas.

Ett av industriminnesvårdens särdrag är att antalet objekt hela tiden ökar och i tämligen snabb takt – i princip i samma takt som svenskt näringsliv omstruktureras och

förändras. I många fall handlar det om tung processindustri där insatser både för bevarande och för levandegörande blir särskilt resurskrävande.

Det måste vidare framhållas att även om insatser för att levandegöra och öka tillgängligheten starkt kan öka intresset för och attraktiviteten hos industriminnen och därmed ge upphov till betydande besöksmängder så finns det knappast några eller i vart fall mycket få exempel på att bevarandeinsatserna och insatserna för levandegörande helt kan bekostas genom intäkter från besöksverksamhet. Undantag från detta skulle kunna gälla speciella fall, där man kunnat få till stånd konferensverksamhet o.d. av mera exklusiv karaktär.

Sammantaget innebär detta i flertalet fall att industriminnesvården i betydande grad måste finna sin finansiering genom offentligt stöd, genom ideella insatser och genom ett ökat engagemang från näringslivets sida, det senare i stor utsträckning utan att det föreligger omedelbara kommersiella motiv för ett sådant engagemang.

Det har tidigare framhållits att det inte ingår i utredningens uppgifter att pröva omfattningen av det offentliga stödet till kulturmiljövården.

Mot denna bakgrund har utredningsarbetet och övervägandena beträffande industriminnesvården koncentrerats och begränsats till de frågeställningar där det finns direkta kopplingar mellan industriminnesvården och de andra frågeställningar utredningen behandlar.

En av dessa frågor gäller just formerna för förvaltningen av industriminnen. Självfallet är dessa i hög grad avhängiga de aktuella ägarförhållandena. Det finns t.ex. flera exempel på hur större företag med en längre historia inom ramen för sin egen verksamhet också väl vårdar industriminnen, såsom ett sätt att bevara och åskådliggöra företagets egen tradition och historia. Vid sidan av sådana exempel finns en mångfald av associationsformer och förvaltningsformer som tillämpas inom industriminnesvården. En vanlig form är liksom i övrigt inom kulturmiljövården stiftelsen, men också ekonomiska föreningar, ideella föreningar och även aktiebolag förekommer. I många fall är formen mycket medvetet vald, eftersom skilda associationsformer äger olika hög grad av lämplighet beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet – förutsättningar i betydelsen vilken typ av ägare det är fråga om, vilken verksamhet som bedrivs etc. I många andra fall har associationsform valts utan att en sådan noggrann analys ägt rum. Att analysera och beskriva

just denna fråga, valet av lämpligaste associationsform i olika situationer, är en av de uppgifter en särskild industriminnesutredning borde tilldelas. Det är också ett av de områden där en utökad rådgivning är angelägen.

I ett avseende finns det, när det gäller associations- och förvaltningsformer, anledning att dra direkta paralleller mellan vad som tidigare sagts om herrgårdsmiljöerna och industriminnesvården. I avsnitt 6.2.2 anfördes argument för att det borde ges möjlighet att skapa stiftelser för vården och bevarandet av enskilda objekt, där det kulturmiljövårdande syftet borde anses vara tillräckligt för att ge en sådan stiftelse ställning som allmännyttig stiftelse, med de fördelar detta kan ge i beskattningshänseende. Dessa argument är enligt min mening lika tillämpliga för industriminnen som för herrgårdsmiljöer.

En annan fråga som behöver diskuteras är industriminnesvårdens relation till frågan om bildandet av en nationell stiftelse för kulturmiljövård. Såvitt har kunnat bedömas i utredningsarbetet är behovet av en nationell stiftelsebildning störst just på industriminnesvårdens område, och detta gäller alla de möjliga funktioner en sådan stiftelse skulle kunna ha, enligt vad som beskrivs i avsnitt 6.5. Det betyder att behovet är uttalat såväl av en stiftelse som kan ta emot donerade objekt och förvalta dessa, som av en förvaltare som kan utföra förvaltningstjänster på entreprenad. Det behövs en omfattande råd- och idégivningsverksamhet liksom en aktör som kan stödja lokala och regionala projekt eller ta initiativ till sådana. Det behövs en förvaltare som går i täten när det gäller att utveckla tankar om möjliga användningsområden likaväl som en aktör som kan bidra till att finna lösningar på industriminnesvårdens svåra finansieringsproblem.

Till detta kommer en problematik som är speciellt uttalad på industriminnesvårdens område. Det tidigare beskrivna mycket omfattande resursbehovet för industriminnesvården och den däremot svarande nuvarande knappheten på resurser nödvändiggör en mycket hårdhänt prioritering av vilka objekt eller vilka miljöer som skall få del av de insatser som kan göras från centralt håll. Från ett nationellt perspektiv är det enligt min mening uppenbart att det är bättre att ett begränsat och noggrant utvalt bestånd av industriminnen kan ges en kvalificerad vård, än att tillgängliga resurser sprids ut över ett mycket stort antal objekt, där då inget ges rimliga förutsättningar att bevaras på ett tillfredsställande sätt. Denna typ av prioritering och utarbetande av en strategi för bevarande måste utarbetas centralt.

Samtidigt är det uppenbart att industriminnesvården i hög grad är en lokal och regional angelägenhet. Det finns ett stort antal orter i vårt land där bevarandet av en industrimiljö är detsamma som att slå vakt om ortens identitet och bevara dess historia. Detta innebär att vi kommer att ha en kombination av ett centralt arbete inriktat på att kunna bevara ett representativt urval av industriminnen för att kunna åskådliggöra landets industriella historia och ett lokalt/regionalt arbete syftande till att bevara lokal/regionalt identitet. Även det lokala och regionala arbetet måste få stöd och stimulans från den centrala nivån. Detta lokala och regionala arbete kan dock inte inordnas eller stöpas i en bestämd form utan måste tillåtas växa fram i former som är lämpliga i det enskilda fallet.

Enligt min mening är det sålunda uppenbart att det finns behov av ett centralt agerande på industriminnesvårdens område, även när det handlar om den direkta förvaltningen av industriminnen. Denna fråga utvecklas närmare i avsnitt 6.5.

En mera generell frågeställning av stor betydelse inom industriminnesvården gäller näringslivets engagemang och ansvar. Det står enligt min mening klart att en tillräckligt ambitiös och kvalitetsmässigt högtstående industriminnesvård inte kan komma till stånd utan ett ökat engagemang och ansvarstagande från näringslivets sida. Detta sägs i fullt medvetande om att vissa företag och näringslivsorganisationer redan har ett omfattande engagemang i dessa frågor.

Som redan konstaterats är emellertid ett av industriminnesvårdens problem att det ofta inte finns någon fungerande ägare att utkräva ett ansvar av. Företaget kan ha gått i konkurs eller sålts till en ny ägare som inte kan förväntas ikläda sig ett sådant ansvar. Detta förhållande innebär enligt min mening att en betydande del av näringslivets ansvar för industriminnesvården måste kanaliseras via dess olika organisationer, framför allt de centrala organisationerna, såsom Sveriges Industrieförbund eller olika branschföreningar/ branschförbund. Här skulle en nationell stiftelse kunna utgöra en organisatorisk plattform för ett sådant centralt engagemang.

När det gäller näringslivets engagemang i kulturmiljövården uppkommer omedelbart en fråga som rör företagets finansiella medverkan, nämligen företagets avdragsrätt för en sådan medverkan. Styrgruppen i Vallonbruksprojektet redovisar i sin slutrapport att man undersökt möjligheterna att nå förändringar på detta område. Kontakterna med företrädare för regering och riksdag har dock enligt rapporten

givit vid handen att det inte är politiskt möjligt för företag eller enskilda att få skattebefrielse för bidrag till dessa ändamål. Jag vill likväl väcka denna fråga.

För det första måste framhållas att det finns åtminstone en förebild i sammanhanget. Bidrag från företag till Tekniska Museet är förenade med avdragsrätt för företagen för sådana bidrag. Enligt min mening måste en nationell stiftelse för kulturmiljövård, inkl industriminnesvård, kunna betraktas på samma sätt som Tekniska Museet. Det är en självklar angelägenhet för näringslivet att engagera sig även finansiellt i industriminnesvården. Denna verksamhets syfte är av lika stort allmänt intresse som Tekniska Museets. Jag anser sålunda att enskilda företags bidrag till en eventuell nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning bör vara kopplade till en rätt för företagen att likställa sådana bidrag med kostnader i rörelsen.

I den mån man skapar/vidgar möjligheterna att skapa lokala/regionala stiftelser för industriminnesvård som ges ställning som allmännyttiga stiftelser kan naturligtvis samma argument anföras för att ge avdragsrätt för företags bidrag även till sådana stiftelser. Mot detta kan invändas att det finns en skillnad i angelägenhetsgrad mellan å ena sidan verksamheten i en nationell stiftelse som, vad gäller egen förvaltning och tilldelning av ekonomiska resurser, måste koncentrera sig på objekt av riksintresse och å andra sidan stiftelser av lokal och regional karaktär.

En avgränsning av en ev avdragsrätt till enbart en nationell stiftelse riskerar dock att alltför mycket begränsa näringslivets deltagande i industriminnesvårdens finansiering. Som tidigare understrukits kommer allt framgent en stor del av industriminnesvården att bedrivas i lokala/regionala organisationer. Även för sådant lokalt/regionalt arbete bör det självfallet ställas krav på de förvaltade objektens värde och kvalitet för att medge att stiftelserna skall betraktas som allmännyttiga.

Det finns dock även andra invändningar mot en sådan begränsning av en eventuell avdragsrätt. En sådan invändning är att det utifrån kulturmiljövårdens perspektiv lätt kan leda till att mindre angelägna projekt finner sin finansiering medan mer angelägna inte gör det. Avdragsrätten för ett företag som vårdar industrimiljöer som företaget självt äger torde vara oomstridd. Sådana miljöer behöver dock inte vara de som det är mest angeläget att bevara.

Ett näraliggande argument är följande: Så länge företagens medverkan har formen av sponsring, varmed här menas att företagen kan hävda att man får ett utbyte i sin

verksamhet av sitt bidrag, att det alltså finns en motprestation, kan det hävdas att det är fråga om kostnader i rörelsen. Detsamma gäller direkta köp av tjänster, t.ex. möjligheten att avhålla ett styrelse-, ledningsmöte eller konferens i en exklusiv miljö. Dessa omständigheter medför kontroll- och tolkningsproblem inom skatteförvaltningen, eftersom det t.ex. kan vara svårt att avgöra om motprestationen vid sponsring står i rimlig proportion till det ekonomiska bidraget eller om priset för den köpta tjänsten står i rimligt förhållande till tjänstens värde.

Av sådana skäl som här anförts är det enligt min mening motiverat att medge en generell avdragsrätt för företags ekonomiska bidrag till eventuella allmännyttiga stiftelser för kulturmiljövård.

6.4 Det offentligt ägda beståndet

Utredningen har inget speciellt uppdrag när det gäller det offentligt ägda beståndet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer annat än vad gäller frågan om det finns gemensamma behov och problem hos olika förvaltkategorier som också kan lösas gemensamt och i samverkan. Denna fråga behandlas i avsnitt 6.5. Den utveckling utredningen kunnat notera när det gäller de problem som finns i den offentliga förvaltningen av dessa byggnader och miljöer bör dock först kommenteras separat.

Som framgått av tidigare redovisning består det största problemet i denna offentliga förvaltning i att uppgiften att vårda och bevara kulturhistoriskt värdefulla miljöer är svår att infoga i de moderna styrsystem för offentlig förvaltning som nu får en allt snabbare utbredning. Dessa styrsystem leder lätt till att bevarandepgiften hamnar i konflikt med en myndighets eller en kommunal förvaltnings huvudsakliga uppgifter. Ett intryck är att denna typ av konflikter hittills inte uppmärksamats tillräckligt. Ett skäl till detta är sannolikt att vi fortfarande befinner oss i början av utvecklingen av nya styrformer samt att konsekvenserna av dessa konflikter ännu inte blivit tydliga.

Inom den offentliga förvaltningen finns såväl mycket kompetenta förvaltare av kulturmiljöer som mindre kompetenta sådana. Kompetensen är i hög grad beroende av hur stort totalt bestånd man förvaltar och hur stort inslag av kulturmiljöer som finns i detta bestånd. Hos sådana förvaltare som byggnadsstyrelsen och fastighets-

kontoren i de största kommunerna finns, såvitt utredningen kan bedöma, goda förutsättningar för en tillräcklig kompetens i dessa frågor, just beroende på att man förvaltar ett stort totalt bestånd som innehåller många kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer.

Samtidigt finns andra statliga myndigheter, liksom säkert många fastighetskontor i små kommuner, där förvaltningen av kulturmiljöer utgör en mycket liten del av det totala arbetet. Om man där finner tillräcklig kompetens beror det oftast på ett särskilt engagemang hos enskilda personer i dessa organisationer. Organisationen i sig kan knappast garantera kompetensen.

Ett väl så stort problem hänger emellertid samman med själva styrsystemen. Den tidigare beskrivna föreslagna förändringen när det gäller den statliga lokalförsörjningen är en utmärkt illustration till detta. Som konstaterats innebär förändringen att de statliga myndigheterna skall bli lokalhållare för den egna verksamheten. Man kan vända sig till byggnadsstyrelsen, men behöver inte göra det. Byggnadsstyrelsen skall alltså konkurrera med andra fastighetsförvaltare på lika villkor på en fri marknad där också statliga lokalanvändare tillhör köparna. Detta innebär att det inte finns utrymme för något särskilt ansvarstagande för kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer om detta medför kostnader som andra fastighetsförvaltare inte behöver bära.

Till detta kommer att den enskilda myndigheten skall ha stor frihet rent generellt att välja sina produktionsresurser. Regeringen styr inte verksamheten genom att ange vilka resurser som skall användas, utan genom att man sätter upp mål för verksamheten, fastställer de totalt disponibla resurserna genom ramanslag och därefter mäter resultaten. Detta innebär att det inte heller för den enskilda myndigheten är förenligt med uppställda mål och krav att acceptera extra kostnader för att bedriva verksamheten i en kulturhistoriskt värdefull miljö.

En annan konsekvens av den föreslagna förändringen, där det redovisade huvudalternativet är att byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd förs över till ett eller flera nybildade bolag, torde vara att detta/dessa bolag har möjlighet att efter eget gottfinnande försälja delar av sitt innehav likaväl som att köpa nya fastigheter. Det innebär att riksdag och regering förlorar sin nuvarande kontroll över sammansättningen av statens förmögenhet i den del denna består av fastigheter, om inte bolags/bolagens möjligheter härvidlag begränsas i särskild ordning. En sådan ut-

veckling är naturlig för att nå de syften som ligger bakom den föreslagna förändringen, men skulle på det område denna utredning har att bevaka kunna få menlig inverkan.

Om man illustrerar problemet med ett hypotetiskt exempel skulle detta kunna innebära att exempelvis Svea Hovrätt finner lokaler i någon av Stockholms förorter som är billigare (och kanske mer ändamålsenliga) än de lokaler man nu disponerar på Riddarholmen. Det statliga fastighetsbolaget skulle i en sådan situation kunna komma till slutsatsen att man bör sälja Wrangelska palatset till någon privat köpare som kan finna lämplig användning för lokalerna. En sådan utveckling behöver inte vara felaktig men innebär onekligen en minskad kontroll över värden av kulturhistoriska värden från det allmännas sida.

Denna typ av problem kan lösas men kräver då särskilda arrangemang och hän-synstaganden.

Först kan konstateras att det inte är tillräckligt att föreskriva att byggnadsstyrelsen (eller snarare det statliga fastighetsbolaget/de statliga fastighetsbolagen) har ett ansvar för att vårda och bevara de kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna och miljöerna. En sådan lösning skulle innebära att man inte tillät detta/ dessa bolag att verka på samma villkor som sina konkurrenter på marknaden. Eftersom myndigheterna skall vara fria att välja lokalförsörjning skulle det tendera att leda till att man valde någon annan fastighetsägare som inte har denna typ av krav på sig.

Att föreskriva för enskilda myndigheter att de skall bedriva sin verksamhet i vissa angivna lokaler skulle direkt strida mot hela idén bakom den förändring som nu äger rum. Däremot skulle det i och för sig inte strida mot principen om enskilda myndigheter gavs ekonomiska incitament att bedriva verksamheten i vissa angivna lokaler.

Det finns i huvudsak två metoder att angripa detta problem som kan tillgodose de kulturpolitiska strävandena samtidigt som förändringen i styrformer ändå kan genomföras.

Den ena metoden är att föreskriva att bolaget/bolagen har ett ansvar för förvaltningen av vissa angivna objekt (eventuellt också kopplat till ett förbud att sälja dessa) och samtidigt ge kompensation för de extra kostnader ett sådant ansvar för

med sig. (För en diskussion om kostnadsbegreppen i detta sammanhang, se avsnitt 2.3). Sådan kompensation kan ges på olika sätt. Ett sätt är att se till att hänsyn tas till dessa kostnader vid invärderingen av dessa objekt, att alltså indirekt sänka avkastningskraven för bolaget/bolagen. Ett annat sätt är att ge direkt kompensation till bolaget/bolagen för deras extraordinära kostnader som sammanhänger med denna förvaltning. Ett tredje tänkbart sätt är att sådana myndigheter som via hyres-sättningen på dessa angivna objekt tar på sig högre kostnader än som annars skulle behövas får kompensation via sina anslag från statsmakterna.

Den andra huvudmetoden är att bryta ut det bestånd som inte kan överleva på marknadsmässiga villkor och som har ett särskilt kulturhistoriskt värde och lägga detta i en särskild förvaltningsform och -institution. Förvaltningen av detta bestånd får då ges speciella ekonomiska villkor som gör att det kan vårdas och bevaras och användas utan att nödvändigtvis en marknadsmässig hyra täcker kostnaderna för denna förvaltning. En sådan lösning kräver säkerligen årliga tillskott över statsbudgeten, antingen direkt till förvaltaren av detta bestånd eller genom särskild medelstilleddning till brukarna av beståndet. Här finns ju ett direkt samband såtillvida att inkomsterna i fastighetsförvaltningen utgör utgifter i resp. verksamhet. Det bör dock framhållas att detta inte innebär ökade anspråk på statsbudgeten. Sådana extra kostnader som vi här talar om bekostas redan i dag via de lokalhyror som användarna av byggnadsstyrelsens bestånd betalar och alltså via statliga anslag. Skillnaden är att den subventionering av hyrorna för vissa lokaler som i dag sker döljs genom att den slås ut på ett stort totalt bestånd och genom att lokalanvändarna inte har full frihet att välja lokaler. I framtiden kommer sådana subventioner eller extra kostnader att synas. Detta gäller båda de huvudmetoder som här presenterats.

Det kan tilläggas att det inte enbart är för ett kulturhistoriskt värdefullt bestånd som åtgärder av detta slag kan bli aktuella. Det finns andra typer av fastigheter för vilka det inte kan sägas finnas någon fungerande marknad, t.ex. genom att byggnaderna är av mycket speciell karaktär eller därför att det bara finns en möjlig användare. Som ett exempel kan nämnas kriminalvården, där det torde vara mycket svårt att tala om en marknad för fängelsebyggnader.

Tilläggas bör också att det finns ett antal objekt som staten fortsättningsvis måste stå som ägare av, alldeles oavsett om det finns en marknad där byggnaderna kan fungera eller ej. Skälet är närmast att det är byggnader av en särskild betydelse och

där det ligger bestämda symbolvärden i att staten äger byggnaderna. Tydliga exempel på vad som här avses utgör de kungliga slotten och riksdagsbyggnaderna.

Som tidigare framhållits har jag inte uppfattningen att samtliga byggnader med kulturhistoriskt värde skulle vara "olönsamma" i någon slags fastighetsekonomisk mening. Huvuddelen av det kulturhistoriskt värdefulla beståndet kan med all säkerhet användas på direkt marknadsmässiga villkor. Det principiella resonemang som här förts avser därför inget annat än den del av beståndet som inte kan klara sig på en marknad.

Det ankommer inte på denna utredning att ha synpunkter på vilken av nämnda metoder som skall väljas. Båda metoderna har sina fördelar och sina nackdelar. Det viktigaste från utredningens perspektiv är att denna problematik inte glöms bort eller lämnas därhän utan får sin lösning. Valet av metod har dock sin betydelse när det gäller förutsättningarna för att skapa en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning. Denna fråga behandlas i nästa avsnitt.

6.5 En nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning

Utredningens huvuduppgift enligt direktiven är att göra en kartläggning av vilka behov som finns inom olika förvaltarkategorier av att finna nya former för förvaltning och hantering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer. Strävan skall vara att samordna gemensamma behov hos de olika intressenterna och finna lösningar som kan bygga på samverkan och gemensamt ansvarstagande från dem som förvaltar det byggda kulturarvet. Som ett huvudalternativ för sådana samverkanslösningar skall utredningen studera förutsättningarna för att skapa en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning.

Det råder enligt min mening ingen tvekan om att det, objektivt betraktat, finns ett antal gemensamma behov hos de olika typerna av förvaltare där samverkanslösningar vore det mest effektiva arbetssättet. Betraktat från detta perspektiv finns alltså ett behov av en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning. Detta innebär dock inte att det därmed också finns tillräckliga förutsättningar för att bilda en sådan stiftelse. I detta avsnitt kommer först att diskuteras hur dessa behov ser ut och vilken roll en stiftelse skulle kunna spela. Därefter belyses frågan om vilka förut-

sättningar som måste vara för handen eller skapas för att en stiftelse faktiskt skall kunna bildas.

Först måste då konstateras att tanken att skapa en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning i viss mening kan sägas strida mot den grundläggande principen att nuvarande ägare och brukare har ansvaret för landets kulturminnen. Det kan hävdas att om dessa ägare lever upp till detta ansvar så finns inget behov av en sådan stiftelse och ingen anledning att på en hand samla en betydande förvaltning av kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Detta är dock sant endast om det vid alla tillfällen finns ägare som kan ikläda sig detta ansvar. En stiftelse kan spela en betydande roll i de fall när denna förutsättning inte är för handen.

En annan aspekt är att samlandet av förvaltning av denna typ av objekt inom en organisation kan leda till en betydande effektivisering av förvaltningen. En stiftelse kan ges sådana villkor för verksamheten att den ägare som *kan* leva upp till sitt ansvar också tvingas göra det *även* om man lägger den konkreta förvaltningen i en speciell organisation. Ägaren får då i stället betala för denna förvaltning, på det ena eller det andra sättet.

Bildandet av en stiftelse för kulturmiljöförvaltning behöver därför inte strida mot principen om ägarens ansvar.

Den stora förtjänsten med tillskapandet av en nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning ligger i att man då får en institution som just har det övergripande syftet att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer åt eftervärlden genom eget ägande, egen förvaltning eller på annat sätt. Någon sådan institution existerar inte i dag annat än på ett lokalt plan eller direkt objektsanknutet. Syftet, att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer, inryms i och för sig i både den statliga och den kommunala myndighetsutövningen, men myndigheter måste nalkas dessa uppgifter från andra utgångspunkter än en institution som själv i första hand är ägare och förvaltare.

Som förhållandena nu är finns inte någon att vända sig till i en situation när förvaltningsuppgiften blir en ägare övermäktig eller när en ägare anser att en organisation av detta slag är mera lämpad för en konkret förvaltningsuppgift än ägaren själv. Detta skulle förändras om en stiftelse inrättades. Då finns en organisation som inte är begränsad till att ge råd, utan som också kan gå till konkret handling.

Det borde ligga ett värde i att på detta sätt kunna få en förvaltare som kan bygga upp en egen bred kompetens i konkreta byggnadsvårdsfrågor gällande just kulturmiljöer och som också kan sprida den kunskapen och kompetensen till andra ägare. Det är också sannolikt att en sådan ägare/förvaltare kan finna nya vägar för användning av kulturmiljöer.

Jag utgår från att en sådan stiftelse som här diskuteras, i likhet med National Trust, är en organisation som har ansvar för en egen ekonomisk förvaltning och inte skall behöva förlita sig på löpande driftbidrag. Det ligger ett särskilt värde i att ha en förvaltare med dessa villkor för förvaltningen som samtidigt har som huvuduppgift att bevara kulturmiljöer. Redan i dag, liksom sannolikt också i framtiden, präglas kulturmiljövärden ofta av konflikten mellan å ena sidan bevarandeambitioner, å andra sidan krav på användning som ger ekonomisk avkastning. Oftast representeras i dag dessa motstående sidor av olika parter; bevarandeambitioner i många fall av myndigheter, kraven på användning och ekonomisk avkastning av ägare eller potentiella ägare/exploatörer. Det gagnar enligt min mening inte bevarandebeståndet att dessa konflikter blir så renodlade. Detta sagt även i medvetande om att konflikter av detta slag ofta får en förmuftig lösning som ett resultat av diskussioner mellan bevarandebeståndets företrädare och det ekonomiska beståndets. Jag är också medveten om att det i sådana diskussioner ofta finns betydande förståelse hos parterna för varandras ståndpunkter. Likväl kan det inte förnekas att det handlar om olika sidor och skilda intressen.

En förvaltare av det slag som här diskuteras har denna konflikt inbyggd i sin egen organisation. Eftersom bevarandet är organisationens huvudsyfte kommer kraven på ekonomisk avkastning emellertid enbart att utgöra en restriktion i verksamheten, inte ett huvudsyfte i sig. Däri skulle denna förvaltare skilja sig från de flesta nuvarande förvaltare. En sådan förvaltare kan förväntas ge nya tankar och idéer om hur man finner användningsområden för kulturhistoriska miljöer som kan ge erforderligt ekonomiskt utbyte utan att stå i konflikt med bevarandeambitionen.

Jag vill understryka att jag anser att det ligger ett särskilt värde i att det är fråga om en icke-offentlig aktör. Jag återkommer nedan till denna fråga.

Utifrån perspektivet att hitta effektivare förvaltningsformer där olika ägarkategorier kan ha gemensamma intressen, är det naturligt att också framhålla att en stiftelse

som har underlag för att bygga upp en kompetent förvaltningsorganisation inte behöver begränsa sig till att förvalta av stiftelsen ägda objekt. Den bör också kunna ta förvaltningsuppdrag på entreprenad. Det kan finnas olika typer av fall där en ägare inte kan eller vill skiljas från själva ägandet, men där det finns behov av en professionell förvaltare med specialkunskap på just detta område. En sådan ägare kan vara staten, som äger ett antal objekt som måste förbli i statens ägo, men där det inte är någon självklarhet att förvaltningen skall ske på det sätt som nu sker. De kulturminnen som nu förvaltas av RAÄ kan rent hypotetiskt vara ett sådant exempel. Ett måhända mera extremt och mera uttalat hypotetiskt exempel utgör de kungliga slotten. Mera realistiska exempel kan möjligen hämtas hos mindre kommuner som har enstaka objekt av den karaktär som här avses och som i sin egen fastighetsförvaltning inte besitter den kompetens som krävs för en kunnig och effektiv vård. Även privatpersoner, företag och olika institutioner kan tänkas vara i samma situation.

En nationell stiftelse skulle emellertid inte enbart ägna sig åt egen förvaltning utan också som redan nämnts vara insamlare och spridare av kunskap och kompetens. Detta behöver i sig inte vara enbart en ideell verksamhet, utan en verksamhet som också har vissa möjligheter till ekonomisering. Det finns en efterfrågan på kunskap inom byggnadsvårdsområdet, också hos intressenter som har ekonomiska möjligheter att betala för att få del av denna kunskap, såsom andra professionella förvaltare eller exempelvis byggnadsföretag. National Trust har också i sin verksamhet visat att man kan genomföra en självbärande eller t.o.m. vinstbringande publikationsverksamhet inom detta område. Ett annat område där en stiftelse kan spela en viktig roll gäller tillgången på material av olika slag, där en stor förvaltare av kulturhistoriska miljöer blir en kompetent beställare som kan skaffa sig kunskap om var material finns, ta initiativ till produktion där sådan behövs samt sprida kunskap även om tillgången på material.

Kunskapsuppbyggnaden och kunskapsspridningen behöver dock inte begränsas till denna typ av praktiska byggnadsvårdsfrågor. Ett annat område där det finns ett stort behov av hjälp och rådgivning är ekonomiska och juridiska frågor m.m. som rör hur man lokalt och regionalt kan arbeta med förvaltningsproblematiken. Även här kan i och för sig myndigheter bistå med sin kunskap men det ligger återigen ett särskilt värde i en kompetent aktör som är friare i sin ställning än vad myndigheter alltid måste vara, en aktör som utöver att ge råd också skulle kunna vara en aktiv

partner, kanske medstiftare i lokala och regionala stiftelser (eller ekonomiska eller ideella föreningar eller vilken juridisk form som passar bäst i det enskilda fallet).

Det kan här inskjutas att en av de frågor, som särskilt togs upp vid riksdagens behandling av den motion som föreslog tillsättandet av denna utredning och som man önskade belyst av utredningen, var huruvida det vid sidan om eller inom ramen för en nationell stiftelsebildning också borde byggas upp en regional förvaltningsorganisation eller regionala fonder för kulturmiljöförvaltningen. Vid ett betraktande av den verksamhet som redan i dag pågår inom olika delar av den samlade kulturmiljövården kan man tveklöst dra den slutsatsen att en betydande del av arbetet inom detta område också i framtiden måste ha och kommer att ha en lokal och/eller regional förankring eller utgångspunkt. Detta betyder dock enligt min mening inte att man skall bygga upp en viss regional organisation eller regionalt anknuten finansieringsformer, och den vägen tvinga in detta lokala/regionala arbete i ett visst på förhand bestämt mönster.

Snarare är det så, att man skall låta det lokala och regionala arbetet växa fram av sig självt och anta de former som passar bäst i det enskilda fallet. Det vore från flera utgångspunkter direkt förkastligt att försöka tvinga in detta arbete i ett visst från den centrala statsmakten givet mönster. Däremot borde en nationell stiftelse ha sådana resurser att den kunde understödja lokala och regionala initiativ och möjligen själv delta som aktiv partner i detta lokala och regionala arbete. Det kan också tänkas att en nationell stiftelse kan ta egna initiativ i de enskilda fallen och få till stånd ett lokalt/regionalt arbete där detta är den naturliga formen och där sådana initiativ inte kommer till stånd spontant.

Man bör hålla i minnet att Sverige inte är ett större land än att det är möjligt att från den centrala nivån bibehålla en viss överblick inom ett verksamhetsområde som kulturmiljövården. Det får också förutsättas att en nationell stiftelse har ett utvecklat samarbete med de kulturmiljövårdande myndigheterna där det ju också finns en regional uppbyggnad. Det bör vidare understrykas att problemet i skapandet av en nationell stiftelse till att börja med säkert kommer att vara att underlaget kan vara för litet för att ens bygga en organisation med nationellt ansvar, än mindre då att redan från början skapa en regional uppdelning. Skulle man i ett senare skede finna en sådan regional ansats angelägen kan den förändringen ske då.

Det bör framhållas att vad som här diskuteras är om stiftelsen i sig redan från början skall ha en regional uppbyggnad, med t.ex. regionala styrelser, regionala fonder etc. En annan sak är att den egna förvaltningsorganisationen kan behöva ha en regional indelning. Hur själva förvaltningsorganisationen skall vara uppbyggd behöver dock inte regleras på förhand. Det ligger i sakens natur att en självständig stiftelse får ta ansvar för hur den vill bygga upp sin egen organisation.

En speciell roll som en nationell stiftelse kan få, både i relation till sin egen förvaltning och som stöd till lokalt/regionalt arbete, har att göra med möjligheterna att få finansiering från olika håll i samhället. Målet måste vara att skapa en institution som åtminstone gradvis bygger upp samma typ av status och respekt i samhället som vad National Trust åtnjuter. En sådan institution skall då ha, eller skaffa sig, ett utvecklat kontaktnät bland möjliga finansiärer av kulturmiljövårdande insatser. Den bör i varje fall ha större kunskap om hur man närmar sig sådana finansiärer än vad lokala och regionala aktörer har. Staten utgör då en, men bara en, bland de möjliga finansiärerna. Andra offentliga organ liksom privata intressenter måste vara väl så viktiga. Det kan handla om direkta donationer som finansieringsmedverkan men det är också viktigt att få en aktör som vet hur man arbetar professionellt med den typ av sponsring som kan vara aktuell och fruktbar inom området.

En sammanfattning av diskussionen om tänkbara arbetsuppgifter för en nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning är då att det finns ett behov av och ett utrymme för en organisation som:

- ☐ förvaltar ett eget bestånd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer,
- ☐ på entreprenad förvaltar kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer som ägs av andra,
- ☐ verkar för att levandegöra det bestånd man förvaltar genom återanvändning och genom att göra de förvaltade fastigheterna tillgängliga och attraktiva för besökare och på olika sätt sprider kunskap och erfarenheter inom detta område till andra förvaltare och intressenter,
- ☐ bygger upp en bred kompetens när det gäller förvaltningen av denna typ av miljöer och på olika sätt sprider denna kunskap eller ställer den till andra förvaltares förfogande,
- ☐ understödjer lokalt och regionalt förankrad verksamhet inom sitt kompetensområde genom idégivning och rådgivning i t.ex. juridiska, ekonomiska och organisatoriska frågor samt genom att själv gå in som partner och medstiftare,
- ☐ arbetar aktivt och praktiskt med finansieringsfrågor inom kulturmiljövärden.

En speciell frågeställning är huruvida industriminnesvård skall ingå i denna stiftelses arbetsuppgifter eller om man skall bygga upp en speciell organisation för förvaltningen av industriminnen. Först bör då frågan om relationen mellan en eventuell nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning å ena sidan och myndigheterna inom den offentliga kulturmiljövården å andra sidan beröras.

För det första måste konstateras att det är naturligt att industriminnesvården rent generellt utgör en integrerad del av kulturmiljövården. När det sedan gäller vissa av de uppgifter som här skisserats som arbetsområde för en stiftelse måste dessa också i hög grad betecknas som myndighetsuppgifter. Dit hör t.ex. en omfattande rådgivningsverksamhet samt stöd till lokala och regionala projekt. Här har redan i dag länsstyrelserna och länsmuseumerna viktiga uppgifter som bör utvecklas ytterligare. Ett annat område utgör prioriteringen av särskilt värdefulla objekt och utarbetandet av en strategi för bevarande. Detta är i sig en självklar uppgift för RAÄ.

Jag anser i princip inte att en stiftelse bör ta över några nuvarande myndighetsuppgifter, men i stället komplettera där så behövs. Detta gäller även på industriminnesvårdens område. Här tillkommer också den möjligheten att en stiftelse kan utgöra ett aktivt instrument för åtgärder som enligt myndigheternas uppfattning behöver vidtas, men som de inte själva kan genomföra. En annan funktion för stiftelsen kan vara att utgöra ett forum där olika intressen möts. Som ett exempel på detta kan nämnas just frågan om prioritering av objekt och strategi för bevarande inom industriminnesvården. Om näringslivet kan förmås att mera aktivt ta del i industriminnesvården, också finansiellt, kan det förutsättas att dess företrädare har synpunkter på sådana frågor som prioriteringar och bevarandestrategier. En stiftelse kan utgöra det forum där sådana synpunkter kan framföras och mottas av den ansvariga myndigheten.

När det gäller förvaltningen av industriminnen i ett stiftelsesammanhang kan då frågan ställas om denna organisatoriskt skall samordnas med den övriga kulturmiljöförvaltningen eller om man skall tänka sig en särskild stiftelse för förvaltning av industriminnen. Självfallet finns det vissa skäl för en organisatorisk uppdelning. Tidigare har ju framhållits hur stora skillnaderna är mellan industriminnesvården och annan kulturmiljövård. Likväl överväger enligt min mening skälen för att samordna verksamheten inom en organisation. Om en nationell stiftelse för

kulturmiljöförvaltning skapas bör den således även ha industriminnen inom sin verksamhet.

Skälen för en sådan samordning är närmast att det torde vara svårt att skapa två organisationer inom kulturmiljöförvaltningens område som båda har tillräcklig kompetens inom alla de verksamhetsgrenar som här skisserats. Dessutom finns klara samordningsfördelar. På vissa områden är kompetenskraven desamma för all sådan verksamhet och det finns därmed ingen anledning att skapa två olika organisationer. Dessutom finns ett stort antal kulturhistoriskt värdefulla miljöer som är kombinerade miljöer. De kan inte definieras som enbart industrimiljöer eller enbart herrgårdsmiljöer. En organisatorisk uppdelning skulle därför skapa stora behov av samordning mellan de två organisationerna.

Detta ställningstagande, att förvaltningen av industriminnen såväl som andra kulturmiljöer bör rymmas inom samma organisation, har sedan naturligtvis konsekvenser för hur huvudmannakretsen för en nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning bör vara sammansatt.

Om man sedan övergår till frågan om vilka förutsättningar som måste föreligga för att det skall vara möjligt att skapa en institution av det beskrivna slaget så kan en jämförelse med National Trust vara av intresse.

En utgångspunkt för arbetet bör, liksom i fallet National Trust, vara att det är fråga om en självständig institution med fullständigt ansvar för den egna ekonomiska förvaltningen och som primärt inte är beroende av fortlöpande driftanslag från staten. Det är sannolikt bara så man kan få de effektivitetsvinster som eftersträvas liksom det nytänkande som i vissa fall kan behövas.

Talar man om en organisation som i stället i hög grad lever på statliga anslag så är det närmast en organisationsfråga inom den statliga myndighetsstrukturen, där ju för övrigt, som redan nämnts, ett förändringsarbete pågår, såvitt avser lokal-försörjning och fastighetsförvaltning.

Till detta kommer att en organisation som väsentligen eller i betydande grad finansieras med hjälp av statliga anslag också till sin karaktär blir en statlig institution. En sådan stiftelse skulle med stor sannolikhet förfela sitt syfte. Jämför man med National Trust så kan man med stor säkerhet hävda att organisationen inte åtnjutit

den ställning den har och inte heller det förtroende den har hos privata egendomsägare om den haft karaktären av statlig institution. Det betyder också att den i en sådan situation inte hade fått motta de donationer den fått, varken av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer eller av andra förmögenhetsvärden.

National Trusts självständiga karaktär har varit av avgörande betydelse för dess framgång.

Detta betyder inte att National Trust inte mottar statliga bidrag och bör heller inte innebära att en svensk nationell stiftelse inte kan göra det. Skillnaden är att sådana bidrag dels kan ges till denna typ av förvaltare av kulturhistoriskt värdefulla miljöer likaväl som till andra förvaltare/ägare inom ramen för de bidragssystem som ändå finns, dels kan bli aktuella i ett enskilt fall där t.ex. finansieringen av det framtida underhållet av en tilltänkt donation till stiftelsen inte är säkrad och där statlig medverkan är den enda möjligheten. Men då sker också prövningen av detta fall för sig och är direkt kopplat till det enskilda objektet medan löpande driftstöd inte kommer i fråga.

Ett sådant arbetssätt kräver, liksom i National Trusts fall, att organisationen väsentligen lever på avkastningen av sin egen förmögenhet, som då kan bestå av fastigheter – de kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna men även andra – samt andra förmögenhetsvärden såsom jord- och skogsbruksmark, annan mark, värdepapper m.m.

I National Trusts fall har den egna förmögenheten väsentligen kommit till stånd genom donationer, vilket direkt sammanhänger med att de flesta av de objekt man idag äger och förvaltar har kommit i organisationens ägo på detta sätt.

En viktig princip för National Trust är nämligen, som tidigare redovisats, att man inte tar emot donationer av kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller miljöer utan att donationen samtidigt innehåller sådana förmögenhetsvärden (i mark, värdepapper eller annat) att det framtida underhållet av egendomen bedöms som säkrat redan vid donationstillfället. Det händer att man tar emot donationer utan att donatorn själv kunnat leva upp till dessa krav, men då har man först försäkrat sig om att man på andra vägar (sponsring, andra donationer, statligt bidrag som engångsinsats etc.) kan bygga upp sådana förmögenhetsvärden, kopplat till det enskilda objektet, att underhållet är säkrat.

Denna huvudprincip utgör grundförutsättningen för organisationens ekonomiska oberoende och för att man långsiktigt skall kunna ta ansvar för de egendomar man äger och förvaltar. Den innebär naturligtvis samtidigt att National Trust inte har eller tar ett ansvar för något annat än de egendomar som faktiskt befinner sig i organisationens ägo. Kan inte finansieringen ordnas så tar man inte ansvar för ett objekt ens av det största nationella intresse.

I praktiken tvingas man dock säga nej till donationer i mycket få fall, vilket säkert har flera orsaker. En är naturligtvis att antalet objekt av riksintresse även i England är begränsat och att i de fall när det finns problem med finansieringen från donatorns sida andra finansiärer, däribland staten, träder emellan för att möjliggöra ett fullföljande av donationen. Ett annat skäl är självfallet att potentiella donatorer väl känner till de principer National Trust tillämpar.

Den huvudprincip som här angivits för National Trust och som utgör grundförutsättningen för dess ekonomiska oberoende och möjlighet att långsiktigt uppfylla sitt ansvarstagande för de egendomar man äger, nämligen att man inte tar på sig förvaltningsuppgifter vars långsiktiga finansiering inte är säkrad, bör också vara en utgångspunkt för en eventuell svensk stiftelse för kulturmiljöförvaltning.

Man måste då understryka att om man tillämpar dessa mycket rigorösa villkor för att ta emot donationer, så är det bara i mycket speciella situationer som sådana donationer kommer till stånd. Det normala för en ägare som har tillräckliga ekonomiska resurser för att säkra det framtida underhållet är ju att bibehålla egendomen och låta den gå vidare i arv. Detta är så mycket enklare i Storbritannien, där man inte har vårt fideikommissförbud.

Den vanligaste omständigheten kring en donation av det här slaget blir därför att det inte finns några arvingar, åtminstone inga bröstarvingar, att helt enkelt familjen eller släkten är på väg att dö ut. Detta inträffar naturligtvis inte särskilt ofta, varför det måste finnas ett mycket stort totalt bestånd för att det skall bli någon särskilt stor omfattning på denna typ av donationer. Det är mycket tveksamt om denna förutsättning gäller i Sverige. Det skulle betyda att om man skulle vara helt beroende av donationer för att bygga upp ett eget ägt och förvaltat bestånd så skulle det i vårt land ta mycket lång tid innan man fick ett så stort bestånd att det gick att bygga en kompetent förvaltningsorganisation runt detta bestånd.

Om man släppte kravet på medföljande förmögenhet som kan säkra det framtida underhållet, åtminstone under ett uppbyggnadsskede, skulle en svensk stiftelse av detta slag däremot säkert få ta emot en hel del donationer av kulturhistoriskt värdefulla objekt, förutsatt att stiftelsen likväl kunde stå som en garant för framtida bevarande. För att detta skall vara möjligt krävs dock två förutsättningar: dels att stiftelsen redan från början har en viss förmögenhetsmassa, dels att man faktiskt har en kompetent förvaltningsorganisation.

De faktiska behoven av en stiftelse har tidigare redovisats. Till detta kommer alltså att två krav behöver ställas upp för att förutsättningarna skall finnas att kunna bilda en stiftelse: den behöver få ett ordentligt startkapital och den behöver tämligen omgående få ta över ett bestånd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer som är tillräckligt stort för att man skall kunna börja bygga upp en kompetent organisation. Möjligen kan man undvara ett initialt bestånd om startkapitalet är tillräckligt stort. Om man enbart bildar organisationen och helt överlåter åt den själv att anskaffa sitt kapital och sitt bestånd av förvaltningsobjekt så lär det dröja decennier innan organisationen kommer att få någon praktisk betydelse, om den alls kommer att få det.

Det är i detta avseende som det kan finnas en naturlig koppling till frågan om förvaltningen av det offentligt ägda beståndet av kulturhistoriskt värdefulla miljöer.

För det första måste det klart utsägas att det knappast finns någon annan än staten som kan vara beredd att bidra med ett startkapital. Det är knappast heller någon annan än staten som inledningsvis skulle kunna vara beredd att överföra ägandet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer till en oberoende stiftelse, möjligen med undantag för någon eller några andra offentliga ägare.

Samtidigt finns de problem i den offentliga förvaltningen av dessa objekt som beskrivits i det föregående, vilka i sig kräver särskilda åtgärder för detta bestånd.

Jag vill understryka att bildandet av en stiftelse enligt min mening inte är nödvändig för att lösa de uppkommande problemen inom den statliga fastighetsförvaltningen. Det går att hitta andra lösningar på detta problem. Skälen för att koppla samman dessa frågor är att det finns ett antal starka motiv för att bilda en stiftelse. En sådan

stiftelse behöver ha ett initialt bestånd att arbeta med. Samtidigt kan man få en lösning av statens problem.

En möjlig lösning är då att staten för över stora delar av sitt kulturhistoriskt värdefulla bestånd till en stiftelse av det här aktuella slaget som en första insats för att kunna skapa stiftelsen. Det måste då understrykas att en överföring då inte enbart kan ske av objekt som inte kan förvaltas på marknadsmässiga villkor. Man måste också överföra objekt som ger en så god avkastning att stiftelsen totalt sett kan stå på egna ben ekonomiskt redan från starten; antingen detta eller också ge ett tillskott av direkt pekuniära förmögenhetsvärden.

Bedömningen är således att för att skapa den typ av institution som beskrivits som angelägen så krävs framför allt att den från början får ett tillräckligt förmögenhetstillskott, men helst också att den snabbt kan få ett tillräckligt stort bestånd att börja arbeta med, ett bestånd som är så stort att det går att bygga en kompetent organisation kring det. En särskild aspekt är här de stora avstånden i vårt land. En organisation kan inte på ett kompetent sätt klara förvaltningen om man har enstaka objekt spridda över landet. Helst bör redan från början finnas underlag för att bygga en förvaltningsorganisation med regional indelning. Det finns knappast någon annan än staten som skulle kunna stå för dessa initiala tillskott.

Frågan kan då ställas om man inte likväl kan skapa en stiftelse utan dessa förutsättningar, framför allt utan ett eget initialt bestånd. Till viss del skulle detta kanske vara möjligt. Kravet på en finansiell plattform kvarstår dock. Har man inga ekonomiska resurser så kan man inte fullgöra någon av de tilltänkta uppgifterna eller funktionerna. Har man de ekonomiska resurserna men inte ett eget bestånd så kan man möjligen fullgöra vissa funktioner men inte andra. Framför allt skulle man väl i en sådan situation få koncentrera sig på kunskapsuppbyggnads- och kunskaps-spridningsrollen samt aktörsrollen, dvs den funktionen där man tar initiativ till olika projekt eller stödjer projekt som tillkommit på lokalt/regionalt initiativ. Emellertid får man då en helt annan typ av organisation. Framför allt kan man befara att en stiftelse utan egen förvaltning får svårt att inom sin organisation bygga upp en tillräckligt god kompetens i olika frågor.

Det kan enligt min mening starkt ifrågasättas om det är meningsfullt att bygga upp en ny typ av organisation som inte har ekonomiska förutsättningar att bedriva egen förvaltning. Ett nära till hands liggande alternativ är då i stället att förstärka ytter-

ligare de rådgivande, stödjande, idégivande och agerande rollerna hos de myndigheter och andra offentliga institutioner som finns på kulturmiljöområdet. Redan i dag sker ju en förändring av myndighetsrollen i denna riktning.

6.6 Tillgänglighet m.m.

I direktiven anförs att i utredningsarbetet särskild uppmärksamhet bör ägnas frågor om den allmänna tillgängligheten till kulturmiljöerna liksom förutsättningarna för deras utnyttjande i turistsammanhang. Målet bör här, enligt direktiven, vara både att stärka svensk turismnäring genom ett förbättrat utbud för besökare och att tillföra byggnadsvården resurser.

Den övergripande principen när det gäller tillgängligheten bör enligt min mening vara att varje typ av stöd från samhällets sida i kulturmiljövården, oavsett om detta sker via direkta bidrag eller skatteförmåner eller på annat sätt, bör vara förenat med en strävan att öka tillgängligheten för allmänheten. Ett bevarande av kulturmiljöerna har naturligtvis ett värde i sig, men om miljöerna inte är tillgängliga begränsas deras allmänna betydelse.

Samtidigt måste man konstatera att frågan om tillgänglighet är komplicerad. Det går enligt min mening inte att ställa upp generella krav på tillgänglighet som är tillämpliga i samtliga fall. Hänsyn måste tas till flera faktorer. En sådan kan t.ex. vara om en herrgård fungerar som privat bostad. Alltför stora krav på intrång i ägarernas/brukarnas privatliv och behov av avskildhet kan inte ställas. En än viktigare omständighet är den aktuella miljöns sårbarhet och risken för nedslitning och direkt förstörelse av miljön vid alltför omfattande tillgänglighet. En speciell aspekt är här säkerhetsfrågor eftersom stölder faktiskt förekommer, t.o.m. i samband med visningsverksamhet. En tredje faktor vartill hänsyn behöver tas är de ekonomiska förutsättningarna att praktiskt kunna hantera tillgängligheten.

Dessa omständigheter innebär enligt min mening att även om tillgänglighetsprincipen generellt skall gälla, så måste den i praktiken tillämpas med hänsynstagande till förutsättningarna i det enskilda fallet. Det innebär i sin tur att den kan komma att innebära allt från fullständig tillgänglighet till exempelvis en slottspark, över organiserade, avgiftsbelagda visningar, till situationer där den begränsas till en

rätt för de kulturmiljövårdande myndigheterna att inventera, katalogisera och dokumentera eller för forskare att få tillträde.

Jag menar sammanfattningsvis att vad man skulle kunna kalla en tillgänglighetsprincip skall tillämpas så snart stöd från det allmänna utgår för vården av kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Hur principen skall tillämpas i det enskilda fallet måste bestämmas av den instans som beslutar om bidraget, skatteförmånen eller liknande efter diskussioner med mottagaren av stödet.

När det gäller kulturmiljöernas roll som turistiska sevärdheter och turismens roll som inkomstkälla för kulturmiljövården kan följande anföras.

Det råder ingen tvekan om att väl bevarade kulturmiljöer utgör viktiga besöksmål inom turistnäringen. Tendenserna inom turismen är också mycket tydliga i det avseendet att resenärerna, såväl fritidsresenärer som t.ex. deltagare i konferenser och liknande, ställer allt högre krav på innehåll i sitt resande. Man söker upplevelser av olika slag. Natur och kultur samt aktiviteter i anslutning här till spelar en avgörande roll för svensk turism och denna betydelse kommer att tillta. Det är därför av största vikt för svensk turistnäring att både bevara och förbättra utbudet av kulturhistoriska sevärdheter. Detta förhållande utgör enligt min mening ett viktigt motiv, vid sidan av det kulturpolitiska, för ett aktivt offentligt engagemang i kulturmiljövården, såväl nationellt som regionalt och lokalt.

Man måste samtidigt vara försiktig med att ställa ut alltför stora växlar när det gäller turismens möjligheter att tillföra kulturmiljövården väsentliga nya resurser. Den hittillsvarande erfarenheten i Sverige från även mycket framgångsrika verksamheter vad gäller besöksantal o.d. är närmast att intäkterna från visningsverksamhet och liknande i och för sig väl kan täcka kostnaderna för de åtgärder som vidtas för att öka tillgängligheten och öka attraktionen hos en sevärdhet och även ge något överskott i förhållande till dessa kostnader, men att det bidrag sådan verksamhet ger till själva vården är relativt begränsat. Särskilt torde detta gälla sådan verksamhet som riktar sig till en bredare publik. Som exempel kan nämnas Läckö slott, där utställningsverksamheten under somrarna ofta drar mer än 100 000 besökare, vilket måste betraktas som publikmässiga framgångar. Likväl ger denna verksamhet mycket begränsade om ens några bidrag till själva underhållet av slottet.

Detta betyder inte att man skall avstå från att ägna sig åt denna typ av verksamhet. I fallet Läckö innebär naturligtvis verksamheten att man radikalt kunnat öka tillgängligheten i ordets vidaste mening, utan att detta medfört nya kostnader. Det måste också starkt framhållas att även om också framgångsrika exempel som Läckö inte skulle tillföra själva kulturmiljövården och bevarandeinsatserna stora resurser, så är den typen av verksamhet av stor ekonomisk betydelse för den omgivande bygden. Näringsidkare och andra i den omgivande trakten drar stor nytta av en sådan ström av besökare. Detta samband kan enligt min mening i sig motivera exempelvis kommunalt stöd till bevarandeinsatser, eftersom detta senare kan ge kommunen inkomster tillbaka.

En något annorlunda bild kan också uppkomma i de fall där upplåtandet av kulturmiljön snarare riktas mot arbetsresandet, såsom konferensverksamhet och liknande, och/eller då koppling kan ske till mera exklusiva aktiviteter som jakt, golf eller dylikt. I sådana fall kan en verksamhet riktad mot resenäringen möjligen ge sådana överskott att det ger kulturmiljövården väsentliga resurstillskott.

Man skall heller inte utesluta att verksamhet riktad mera mot fritidsresandet i vissa fall kan ge väsentliga ekonomiska effekter. Det finns åtminstone i andra länder flera exempel på detta, vilket gör att det bör finnas ett stort utrymme för att vidareutveckla denna typ av verksamhet. Här kan bara påminnas om att ca 15 miljoner besök under år 1990 vid de anläggningar där National Trust och English Heritage kräver entréavgift gav organisationerna betydande inkomster. Det viktiga är emellertid att man har en realistisk syn på vilka ekonomiska resultat en turistiskt inriktad verksamhet kan få. Alltför ofta finns en överoptimism i dessa avseenden.

6.7 Vissa frågor rörande kunskap, kompetens och materialtillgång för den kulturhistoriska byggnadsvården

Vid genomgången av de problem som hör samman med förvaltningen av kulturhistoriskt värdefulla byggnader har en ofta återkommande fråga gällt den bristande tillgången på kunnande och material för underhålls-, konserverings- och restaureringsarbeten. Från skilda håll har det framhållits att det brister i insikterna om den kulturhistoriska byggnadsvårdens specifika krav på metoder och material hos både förvaltare, bygglidning, konsulter, entreprenörer, myndigheter och material-

industri. Samtidigt har man pekat på den bristande tillgången på historiskt och tekniskt fullgoda material för vården av den äldre bebyggelsen. Här är det inte heller i första hand fråga om särskilda material för mera speciella restaureringsarbeten, utan om basvaror som mur- och taktegel, natursten, kvalitetsvirke, våtsläckt kalk, takplåt etc., som erfordras för ett löpande underhåll. Bristen på traditionella byggnadsmaterial äventyrar i sin tur det traditionella byggnadshantverkets fortlevnad.

Till problembilden hör också det förhållandet att kunskapen och informationen är uppenbart otillräcklig om den faktiska tillgången på kompetens och var den skall sökas liksom om det faktiska utbudet av material och produkter för kvalificerade vårdarbeten.

Det här problemkomplexet har en vidare ram än utredningsuppdraget. Huvudfrågan för utredningen har varit i vad mån och på vilket sätt en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning kan bidra till att verksamt förbättra situationen.

En stiftelse för kulturmiljöförvaltning skulle kunna ha flera funktioner som är betydelsefulla i det här sammanhanget; exempelvis:

- ☐ att bedriva en kvalificerad byggnadsvård *dels* på de egna fastigheter stiftelsen förvaltar, *dels* på andra fastigheter i form av uppdragsverksamhet,
- ☐ att svara för tillverkning och marknadsföring av vissa traditionella material och produkter,
- ☐ att svara för en informationsbank avseende speciella material och produkter,
- ☐ att svara för insamling, lagring och förmedling av äldre byggnadsdetaljer,
- ☐ att bedriva FoU om metoder och material för underhåll, konservering och restaurering,
- ☐ att bedriva en informations- och rådgivningsverksamhet *dels* genom förmedling av erfarenheter från den egna verksamheten, publicering av FoU-resultat, produktion av informationsmaterial om praktisk byggnadsvård etc., *dels* i form av löpande rådgivning,
- ☐ att bedriva utbildningsverksamhet i egen regi riktad mot skilda målgrupper, t.ex. fastighetsägare, konsulter, entreprenörer etc., samt
- ☐ att ställa krav och skapa efterfrågan på marknaden vad gäller kompetens, metoder och material för kulturhistorisk byggnadsvård.

I dag finns funktioner av det här slaget mer eller mindre utvecklade hos ett flertal aktörer på byggnadsvårdens område. Läget förefaller snarast vara det att man på flera håll och i skilda former intensifierar ansträngningarna att komma åt både kunskaps- och materialbristen.

Om man till en början ser till kulturmiljövårdens organisation kan man vad gäller den centrala myndigheten, RAÄ, konstatera följande.

Kunskapsuppbyggnad och kunskapsförmedling på den praktiska byggnadsvårdens område utgör en integrerad del av RAÄ:s ansvar för kunskapsförsörjningen inom kulturmiljövården. Som ett led i den verksamheten bedriver RAÄ också en begränsad projektering och byggledning i egen regi. Erfarenhetsåterföringen från RAÄ:s egen fastighetsförvaltning, som omfattar ett 90-tal fastigheter, har också en betydelse i det sammanhanget.

RAÄ:s kunskapsförmedling inom byggnadsvården sker i viss mån i form av löpande rådgivning till exempelvis enskilda fastighetsägare, men inriktas i första hand på produktion av rapporter om metoder och material som främst riktar sig till konsulter, entreprenörer, myndigheter och fastighetsförvaltare. Flera av dessa rapporter har också tillkommit i samarbete med de statliga fastighetsförvaltarna byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen.

RAÄ:s FoU-program för kulturmiljövården syftar bl.a. till en ytterligare förstärkning av denna kunskapsuppbyggnad och kunskapsförmedling på byggnadsvårdens område.

Inom den regionala kulturmiljövårdens organisation har framför allt läns museerna utvecklat en betydelsefull informations- och rådgivningsverksamhet inom byggnadsvården. Verksamheten innefattar bl.a. utställningar, publikationer och löpande rådgivning.

Under senare tid har också nya långsiktiga projekt startats utanför den statliga kulturmiljövårdens organisation som syftar till att förmedla både kunskap och varor för kulturhistorisk byggnadsvård.

Både vid Nääs Hantverkscentrum i Älvsborgs län och Centrum för byggnadsvård i Gysinge i Gävleborgs län drivs nu en bred informationsverksamhet som innefattar

utställningar, demonstrationer och kurser som vänder sig både till fackfolk och allmänheten. I Centrum för byggnadsvård säljs också speciella, svåråtkomliga varor för byggnadsvård. En katalog skall vidare tas fram över ytterligare sådana varor som till dels skall kunna beställas från leverantören men till en del också finnas till försäljning i Gysinge. Vissa bristvaror håller också på att nyutvecklas.

Självfallet borde också en väl utbyggd stiftelse för kulturmiljöförvaltning kunna bli en viktig tillgång för kunskapsförsörjningen inom den praktiska byggnadsvården. Stiftelsen borde också kunna utveckla en väl definierad roll som ett komplement till den kunskapsförsörjning som naturligt ligger inom ramen för den statliga kulturmiljövårdens organisation. Stiftelsens specifika styrka skulle i det här sammanhanget kunna ligga i att kunskapsuppbyggnaden och kunskapsförmedlingen står i omedelbar förbindelse med en omfattande fastighetsförvaltning som sträcker sig från långsiktig planering till genomförande och fortlöpande erfarenhetsåterföring.

Samtidigt anser jag att den struktur för kunskapsuppbyggnad och kunskapsförmedling som är etablerad och under fortsatt utbyggnad redan i sig bör vara väl skickad för att ytterligare förbättra kunskapsförsörjningen inom byggnadsvårdens område. Dessa frågor måste ju också få sin lösning alldeles oavsett om någon nationell stiftelse skapas eller ej. Jag vill i det här sammanhanget också särskilt understryka de kulturmiljövårdande myndigheternas ansvar för att ställa krav och skapa efterfrågan på marknaden vad gäller kompetens, metoder och varor för den kulturhistoriska byggnadsvården.

Jag noterar också att en förbättring av grundutbildningen för olika yrkeskategorier såvitt avser kunskapen om den kulturhistoriska byggnadsvårdens specifika krav på metoder och material skulle minska behovet av speciell rådgivning på dessa områden.

7 Förslag

7.1 Privatägda slott och herrgårdar

Som framgått av kap. 6 är det framför allt på två områden som förslag behöver framläggas rörande de privatägda herrgårdarna och slotten. Det ena området gäller frågan om de privata ägarna har givits sådana förutsättningar att de har rimliga möjligheter att uppfylla det ansvar för kulturmiljövården som ägare och brukare generellt måste ikläda sig. Här handlar det i första hand om en omprövning av vissa nyligen gjorda ställningstaganden på beskattningsområdet. Det andra området gäller möjligheterna att i vissa fall undvika de effekter arvsskiften har när det gäller att bibehålla ett tillräckligt ekonomiskt underlag för att kunna fullfölja ambitiösa bevarandeinsatser.

7.1.1 Beskattningsfrågor

Den viktigaste, och närmast ofrånkomliga, förändringen på skatteområdet för att få ett fortsatt ansvarstagande från de privata ägarna för vården och bevarandet av våra herrgårdsmiljöer är ett återinförande av avdragsrätten inom rörelsen för kostnader för drift och underhåll.

Det viktigaste motivet för en förändring är, som framhållits i kap. 6, att det grundas på ett felaktigt synsätt när herrgårdarnas huvudbyggnader enbart betraktas som privatbostad för ägare/brukare. Herrgården har traditionellt haft, och har fortfarande, en mycket vidare roll än denna, inom ramen för den ekonomiska verksamhet som herrgården utgör centrum för.

Det andra viktiga motivet för en förändring är att det kommer att te sig från ekonomiska utgångspunkter omöjligt, eller i vart fall orimligt, om kostnaderna för denna viktiga del av kulturmiljövården skall bestridas med inkomstbeskattade medel och således helt göras till en fråga om ägarens privata inkomst- och förmögenhetsförhållanden och alltså frikopplade från rörelsen.

Jag föreslår alltså att avdragsrätt för kostnader för drift och underhåll av kulturhistoriskt värdefulla herrgårdar och slott återinförs. Det handlar således om av-

dragsrätt i rörelsen, dvs. dessa kostnader skall liksom tidigare ses som en del av rörelsen. Det innebär å andra sidan, liksom tidigare, att man i beskattningshänseende får åsätta bostadsförmånen ett värde. Detta utgör dock enligt min mening inget större problem eftersom ett sådant system tidigare tycks ha fungerat tämligen invändningsfritt under lång tid.

Jag finner inte anledning (och har inget mandat) att utsträcka förslagets räckvidd utanför de kulturhistoriskt värdefulla miljöerna. Det finns dock å andra sidan ingen anledning att gå in på någon beskrivning av vad som faktiskt konstituerar en herrgårdsmiljö. Även t.ex. mangårdsbyggnader på jordbruksfastigheter som i sig inte kan betecknas som herrgård men som har ett stort kulturhistoriskt värde måste kunna ingå i definitionen. Avdragsrätt bör därför enligt min mening kunna erhållas i samtliga sådana fall där en huvudbyggnad inom en verksamhet har ett särskilt kulturhistoriskt värde och i någon mening utgör en del av eller centrum för den rörelse där avdragsrätten kan uppkomma.

Avdragsrätt bör beviljas för sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 § PBL, dvs. byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett område av denna karaktär. Om byggnaden utpekats som särskilt värdefull inom ramen för den kommunala planeringen eller är förklarad som byggnadsminne skall det medföra avdragsrätt. Saknas ett sådant beslutsunderlag bör ett intygande från länsstyrelsen om att byggnaden har sådant värde kunna ersätta det.

Rent tekniskt bör avdragsrätten uppnås genom att byggnader av den kategori som här beskrivits får betraktas som näringsfastighet. Detta torde kunna åstadkommas genom ändring/tillägg i 5 § kommunalskattelagen.

Det andra förslag jag vill framlägga på skatteområdet har en knytning till det stora problem som arvsskiftena utgör. Även om arvsskiftena (eller generationsskiftena) i sig utgör ett långt större problem än den arvs- eller gåvobeskattnings som är kopplad till generationsskiftena så kan det ändå finnas skäl att ge vissa lindringar i denna beskattning.

I vissa andra europeiska länder finns olika typer av skattelindringar gällande arvs- och gåvoskatt för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. I Storbritannien finns dessutom ett system som innebär skatteförmåner för underhållsfonder som byggs

upp till förmån för kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Enligt min mening borde ett system som kombinerar dessa olika typer av skatteförmåner införas i Sverige. Systemet skulle innebära att arvs-/gåvoskatt visserligen tas ut, men så att säga återförs till egendomen genom att beloppet får gå in i en särskilt inrättad underhållsfond som är knuten till egendomen.

Denna skatteförmån bör enligt min mening förbehållas de mest värdefulla objekten och därför vara begränsad till egendomar som inrymmer byggnadsminnesförklarade miljöer, där kravet måste ställas att den centrala herrgårdsmiljön med huvudbyggnaden ingår bland det som omfattas av skyddsbestämmelserna. Systemet bör avse arvsskatt som tas ut i samband med arvsskiftet avseende sådana miljöer eller gåvoskatt i den mån generationsskiftet genomförs som gåva innan arvsskifte är aktuellt. Krav bör ställas på upprättande av en långsiktig underhållsplan i samband med beslut om omvandling av arvs-/gåvoskatt till underhållsfond. Man bör överväga att införa en regel som säger att en sådan underhållsfond åter kan omvandlas till skatt om underhållsplanen inte följs och miljön därigenom inte får tillräckligt underhåll eller om försäljning sker av egendomen inom viss tid från generationsskiftets genomförande. Med den typen av regler kan systemet betraktas som en uppskjuten beskattning som under vissa förutsättningar kan omvandlas till skattebefrielse.

Inspråktagandet av sådana underhållsfonder bör ske efter samråd med och godkännande av resp. länsstyrelse och kunna avse de delar av miljön som omfattas av skyddsbestämmelserna.

7.1.2 Objektsanknutna stiftelser

Tidigare i detta betänkande har starkt understrukits den mycket negativa effekt arvsskiftet i sig har för värden av våra herrgårdsmiljöer, eftersom denna uppdelning av egendomarna leder till en urholkning av det ekonomiska underlag som är en förutsättning för en ambitiös vård från de privata ägarnas sida.

Detta problem kan egentligen inte lösas med mindre än att man återinför fideikommissystemet, vilket inte har bedömts som ett särskilt rimligt förslag. Däremot borde det skapas möjligheter för den familj/släkt som så önskar att undvika delning av egendomen genom att föra över den till en särskild stiftelse, vars syfte är att

bevara den aktuella herrgårdsmiljön. Arvsskiftena undviks då helt enkelt genom att äganderätten ges upp.

Ett sådant uppgivande av äganderätten kan inte åstadkommas utan en motprestation från det allmännas sida och denna uppnås företrädesvis genom skatteförmåner. Det finns i dag åtminstone något exempel på att en herrgårdsmiljö vårdas och bevaras inom ramen för en s.k. allmännyttig stiftelse. För att nå de skatteförmåner som kvalificerat allmännyttiga stiftelser åtnjuter är dock kulturmiljövård i dag inte ett tillräckligt syfte. I stället måste t.ex. vetenskaplig undervisning eller forskning utgöra syftet. Enligt min mening finns det anledning att utvidga kretsen av kvalificerat allmännyttiga stiftelser, som åtnjuter skattebefrielse, med sådana stiftelser som har kvalificerad kulturmiljövård som sitt syfte. Den här avsedda typen av stiftelser borde kunna ingå i en sådan kategori allmännyttiga stiftelser. En sådan förändring kräver ändringar av bl.a. 7 § 6 mom. lagen om statlig inkomstskatt (SIL), där stiftelser som har till huvudsakligt ändamål att bedriva kvalificerad kulturmiljövård bör tillföras som ny kategori. Följdändringar krävs i annan lagstiftning, bl.a. 3 § lagen om arvsskatt och gåvoskatt.

En familj eller släkt är dock knappast benägen att överlå äganderätten till en stiftelse om därmed familjens/släktens kontakt med egendonen upphör. Detta vore heller inte rationellt utifrån bevarandesynpunkt, där det i stället måste anses angeläget att den familj eller släkt vars tradition och historiska stora delar är gemensam med egendomen också fortsätter att ta det konkreta ansvaret för förvaltningen och vården av egendomen. Av dessa skäl bör det vara möjligt att till stiftelsebildningen knyta ett långsiktigt upplåtelseavtal som säkrar familjens/släktens brukningsrätt så länge det finns arvingar som kan handha förvaltningen.

En förutsättning för ett sådant förfarande är naturligtvis att huvudsyftet för stiftelsen, vården och bevarandet av herrgårdsmiljön, verkligen är verksamhetens dominerande syfte. Skattefrihet kan inte och bör inte heller medges stiftelse vars syfte är att ekonomiskt gynna eller främja medlemmar av en viss familj eller släkt. För att det övergripande syftet verkligen upprätthålls krävs former för offentlig insyn och kontroll, som ytterst måste innehålla möjligheten att skilja familjen/släkten från brukningsrätten. Allmänna intressen bör sannolikt utgöra majoritet i styrelserna för stiftelser av detta slag. Samtidigt bör dock den berörda familjen/släkten kunna garanteras plats i stiftelsens styrelse. (Jfr exemplet Grönsö i kap. 6).

Möjligheterna att skapa stiftelser av här beskrivet slag bör förbehållas de kulturhistoriskt mest värdefulla miljöerna, dvs. miljöer som är byggnadsminnesförklarade eller värda att byggnadsminnesförklara och där stiftelsebildningen bör vara kopplad till byggnadsminnesförklaring om sådan inte redan skett.

Beslut i frågor om bildande av stiftelser av detta slag och därmed accepterandet av deras ställning som allmännyttiga stiftelser bör fattas av regeringen. Regeringens beslut bör fattas efter hörande av riksantikvarieämbetet.

Stiftelsebildningar av detta slag bör endast tillåtas om till stiftelsen förs, inte bara den kulturhistoriskt värdefulla miljön, utan också sådana förmögensvärden (i mark eller av annat slag) att framtida underhåll kan anses säkrat. Det kan förutses att diskussion kan uppstå om hur stora värden som erfordras för att nå detta syfte. Det kan också förutses att diskussion kan uppstå kring frågan om hur mycket av lösöret som bör ingå i stiftelsen, resp. hur mycket som kan förbli i familjens privata ägo; en fråga som kan vara avgörande för det kulturhistoriska värdet i det enskilda fallet. Detta innebär att den process som leder fram till en stiftelsebildning kan få karaktären av en förhandling mellan å ena sidan ägaren/stiftelsebildaren och å andra sidan företrädare för allmänintresset. Detta gör att ärendena bör beredas av länsmyndigheterna (länsstyrelse och länsskattemyndighet) innan beslut tas på central nivå.

I sammanhanget noterar jag att en överföring av egendomar med jordbruks- och skogsmark till juridisk person inte utan vidare är möjlig. Bestämmelserna i jordförvärvslagen (1979:230) lägger hinder i vägen för detta. Enligt 5 § jordförvärvslagen kan dock förvärvstillstånd lämnas juridisk person bl.a. om särskilda skäl föreligger. Jag utgår från att de syften som här angivits som motiv för överförande av egendomen till en stiftelse skall utgöra sådana särskilda skäl. Prövningen av förvärvstillstånd bör samordnas med prövningen av huruvida stiftelsen är att betrakta som allmännyttig.

7.2 Industriminnen

Som framhållits i kap. 6 är industriminnesvårdens problem av sådan både bredd och djup samt hanteringsfrågorna inom området så brännande att jag primärt anser att en särskild utredning bör tillsättas på industriminnesvårdens område.

I de avseenden där det finns direkta kopplingar mellan industriminnesvården och de förslag som i övrigt framläggs i detta betänkande finns dock anledning att redan nu lägga fram vissa förslag också för industriminnesvården.

Dessa är framför allt av två slag.

Det första förslaget avser stiftelsebildningar av lokal och regional karaktär syftande till att bevara och förvalta industrimiljöer. Sådana bör, efter mönster av de objektsanknutna stiftelser jag föreslagit i avsnitt 7.1.2, kunna ges ställning som allmännyttiga stiftelser, med dessas ställning i skattesammanhang. Den beskrivning av ändamålet som tidigare föreslagits, "kvalificerad kulturmiljövård", bör vara tillräcklig för att även innefatta kvalificerade objekt för industriminnesvård. Beslutsprocessen i samband med bildandet bör vara densamma som tidigare föreslagits, med beslut av regeringen i varje särskilt fall efter förordning av RAÄ och beredning av länsmyndigheterna.

En betydande del av finansieringen av industriminnesvården måste enligt min mening industrin själv stå för. En sådan finansieringsmedverkan skulle enligt min mening avsevärt underlättas om företagen generellt medgavs avdragsrätt i rörelsen för sina bidrag till stiftelser av detta slag. Jag föreslår därför att en sådan avdragsrätt införs på samma sätt som för bidrag till en eventuell nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning (se nästa avsnitt).

7.3 En nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning

I direktiven anges att utredaren bör "studera förutsättningarna för att skapa en särskild stiftelse för kulturmiljöförvaltning". Detta har också skett, som framgår av kap. 6. Jag anser det däremot inte möjligt att direkt framlägga ett förslag om bildande av en sådan stiftelse. Skälen härtill är följande.

Jag gör bedömningen att en organisation av detta slag bör arteta med samma förutsättningar som National Trust i Storbritannien, dvs. den skall vara en oberoende stiftelse med tydligt ansvar för den egna ekonomiska förvaltningen och som inte är hänvisad till statliga anslag för den löpande verksamheten.

Om denna bedömning är riktig krävs å andra sidan, återigen enligt min bedömning, ett startkapital, en förmögenhet som från början lägger plattformen för stiftelsens självständiga ställning. Ett sådant förmögenhetstillskott vid starten, bildandet av stiftelsen, kan enligt min mening endast staten förväntas bidra med. Det är också så att en stiftelse för kulturmiljöförvaltning som skall bedriva förvaltning i egen regi, dvs. förvalta av stiftelsen själv ägda objekt, behöver ett visst bestånd redan från starten. Detta bestånd måste vara tillräckligt stort för att det skall gå att bygga upp en förvaltningsorganisation med erforderlig kompetens kring det. Inte heller detta (som i och för sig samtidigt kan utgöra det erforderliga startkapitalet) kan man förvänta sig att någon annan än staten bidrar med.

Om inte dessa förutsättningar kan skapas skulle enligt min mening en stiftelse för kulturmiljöförvaltning inte kunna spela någon faktisk roll för kulturmiljövärden under lång tid framöver.

Det kan tyckas vara en motsättning att å ena sidan hävda att en stiftelse av detta slag måste vara självständig i förhållande till staten och inte vara beroende av löpande statsbidrag och å andra sidan påstå att enbart staten kan förväntas bidra med en erforderlig initial förmögenhet och ett egendomsbestånd att bygga en organisation kring. Någon sådan motsättning föreligger dock inte.

Den självständiga ställningen i förhållande till staten är motiverad främst av två skäl. Det ena skälet är att man annars inte får en aktör inom kulturmiljövärden som kan förväntas tillföra nya perspektiv, nya tankar och idéer. Detta framtvings just av det egna ekonomiska ansvaret. Det andra skälet är att man måste konstatera att en organisation som National Trust aldrig skulle ha uppnått den ställning den har i samhället om den betraktats som en statlig myndighet och den skulle heller aldrig ha kunnat vidga finansieringsansvaret till andra grupper (genom donationer och sponsoring o.d.) eller fått motta så många donerade egendomar om den varit en statlig institution. Detta bekräftas av bedömare inom National Trust och andra i Storbritannien. Det är min bedömning att motsvarande förhållanden gäller i Sverige.

Å den andra sidan gäller lika klart att ett initiativ till bildandet av en stiftelse, med de krav på förutsättningar för verksamheten som jag angivit i det föregående, knappast kan komma från någon annan än staten, som yttersta företrädare för allmänintresset.

Detta senare betyder inte att jag gör bedömningen att inte en stiftelse av detta slag, när verksamheten väl kommit i gång och en kompetent organisation är på plats, mycket väl kan få finansiella bidrag, rena donationer och på annat sätt, från andra intressenter i samhället. Tvärtom tror jag att detta är fullt möjligt och t.o.m. sannolikt, om dessa förutsättningar har givits och om staten bara är en av flera stiftare och är i minoritetsställning i stiftelsens styrelse.

Den andra sidan av detta är självfallet att när de initiala förutsättningarna väl har skapats, så har staten inte större ekonomiskt ansvar än andra stiftare för organisationens fortbestånd (däremot naturligtvis för den fortlöpande kulturmiljövården i landet).

Skälen för att inte direkt lägga fram ett förslag om bildandet av en stiftelse för kulturmiljöförvaltning är återigen främst två. Det ena skälet har att göra med de statsfinansiella aspekterna. I princip skall utredningens förslag enligt direktiven rymmas inom givna ekonomiska ramar. De förutsättningar som här angivits som nödvändiga för att det skall vara meningsfullt att skapa en stiftelse får vissa statsfinansiella effekter som går utöver nuvarande ramar.

En förmögenhet som tillförs stiftelsen och som kommer från staten kan antingen vara en direkt avsättning via statsbudgeten eller ett förmögenhetstillskott på annat sätt. Vid en avsättning via statsbudgeten kan det visserligen hävdas att om ett sådant tillskott är kopplat till att stiftelsen skall överta förvaltningsansvaret för vissa nu statliga objekt som kostar staten pengar så är det enbart fråga om en omfördelning i tiden av statens utgifter. Omfördelningen är likväl ganska omfattande. Startkapitalet bör enligt min mening vara i varje fall i storleksordningen flera hundra miljoner kronor. Annars får inte stiftelsen den rörelsefrihet och den handlingskraft man är ute efter. Därtill kommer att om startkapitalet enbart motsvarar en kapitalisering av framtida förpliktelser, i form av övertaget förvaltningsansvar för objekt som utgör en ekonomisk belastning, så har stiftelsen i realiteten inte fått något handlingsutrymme alls. Utgångspunkten måste ju vara att den ekonomiska förvaltningen sköts på ett sådant sätt att den ursprungliga förmögenheten inte urholkas.

Om stiftelsen skulle få sin förmögenhet på annat sätt än genom ett anslag över statsbudgeten, t.ex. genom att äganderätten till vissa fastigheter eller andra förmögenhetsvärden överfördes från staten till stiftelsen, så syns detta inte omedelbart

på statsbudgeten, men det har lika fullt en statsfinansiell innebörd eftersom statens förmögenhet då minskar, vilket bör föranleda uteblivna framtida inkomster.

De statsfinansiella konsekvenserna av ett förslag om att bilda en stiftelse av det slag jag förordat ligger således utanför ramen för mina direktiv, vilket är det viktigaste skälet för att inte direkt föreslå en sådan stiftelsebildning.

Det andra skälet är av mera praktisk natur. Vid ett förslag som innebär att vissa nu statligt ägda objekt förs över i en stiftelses ägo krävs, också enligt direktiven, ingående beräkningar av vilka samlade kostnader staten i dag har för dessa objekt. Detta är ett mycket omfattande arbete, som det enligt min mening inte finns skäl att genomföra, om inte statsmakterna först fattat ett principbeslut av innebörd att man vill skapa en stiftelse av här beskriven typ och därvid vill föra över vissa nu statligt ägda byggnader och miljöer till en sådan stiftelse. Det principiella ställningstagandet bör således göras först. Härtill kommer att sådana beräkningar nu hur som helst måste genomföras i annan ordning, som ett resultat av den förändring av principerna för den statliga lokalförsörjningen som tidigare beskrivits. Det är också rimligt att pröva den principiella frågan om inrättande av en stiftelse för kulturmiljöförvaltning samtidigt med frågan om hur förvaltningen av de av staten ägda kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna skall organiseras i framtiden.

Av dessa skäl vill jag inte nu framlägga ett konkret förslag om inrättande av en stiftelse för kulturmiljöförvaltning, utan endast ange vilka förutsättningar som krävs för att det enligt min uppfattning skall vara meningsfullt med en sådan stiftelse.

Jag vill dock samtidigt framhålla, vilket redan framkommit i kap. 6, att jag anser att en sådan stiftelse skulle kunna få en mycket viktig roll inom den svenska kulturmiljövärden.

Jag hänvisar till diskussionen i kap. 6 för den närmare bedömningen av en sådan stiftelses roll. Här skall bara kort upprepas att en nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning, om den inrättas, bör vara en organisation som:

- ☐ förvaltar ett eget bestånd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer,
- ☐ på entreprenad förvaltar kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer som ägs av andra,

- ☐ verkar för att levandegöra det bestånd man förvaltar genom återanvändning och genom att göra de förvaltade byggnaderna och miljöerna tillgängliga och attraktiva för besökare och på olika sätt sprida kunskap och erfarenheter inom detta område till andra förvaltare och intressenter,
- ☐ bygger upp en bred kompetens när det gäller vården av denna typ av miljöer och på olika sätt sprider denna kunskap eller ställer den till andra förvaltares förfogande,
- ☐ understödjer lokalt och regionalt förankrad verksamhet inom sitt kompetensområde genom idégivning och rådgivning i t.ex. juridiska, ekonomiska och organisatoriska frågor samt genom att själv gå in som partner och medstiftare,
- ☐ arbetar aktivt och praktiskt med finansieringsfrågor inom kulturmiljövården.

Till stiftelsen bör vara knuten en allmän fond, som byggs upp genom donationer och eventuella intressentbidrag. I själva verket bör det sannolikt vara fråga om två allmänna fonder: en för industriminnesvård och en för övrig kulturmiljövård. Detta sammanhänger med, som redovisats i kap. 6, att jag anser att industriminnesvård skall vara en del av stiftelsens uppdrag eller syfte. Det är troligt att presumtiva donatorer, särskilt inom näringslivet, som känner ett ansvar för industriminnesvården men inte för övrig kulturmiljövård, vill ha garantier för att eventuella donationer används just för industriminnesvård. I övrigt kan det antas att stiftelsen kommer att förvalta ett antal olika delfonder och fonder för speciella ändamål, på samma sätt som fallet är för National Trust (se avsnitt 5.2).

Som tidigare framhållits bör en eventuell stiftelse för kulturmiljöförvaltning när det gäller mottagande av donationer av kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller miljöer i huvudsak arbeta efter liknande principer som National Trust. Därmed avser jag att stiftelsen inte bör ta emot donationer utan att de ekonomiska förutsättningarna för att säkra det framtida underhållet är för handen. Detta kan ske genom att donationen i sig ger sådana förutsättningar eller genom att stiftelsen på annat sätt kan skaffa fram de erforderliga resurserna, där det inte heller bör uteslutas att även staten i det enskilda fallet kan göra en prövning av om staten bör medverka i en sådan finansiering. Ett sådant principiellt arbetssätt följer egentligen av den tidigare nämnda huvudprincipen, nämligen att stiftelsen skall leva under ett eget ekonomiskt ansvar och inte kunna förlita sig på löpande offentliga bidrag.

En viktig fråga är vilka som vid sidan av staten borde utgöra stiftare vid en stiftelsebildning av det slag som här diskuteras. Därmed är också sagt att jag anser det

uppenbart att staten skall vara en av stiftarna, vilket är en konsekvens av vad som sagts om förutsättningarna för att inrätta en stiftelse. Staten kan sedan låta sig företrädas av t.ex. riksantikvarieämbetet (RAÄ) och/eller någon företrädare för byggnadsstyrelsens framtida motsvarighet. I övrigt bör stiftarna kunna utgöra en blandning av olika typer av intresseorganisationer, ideella föreningar inom kulturmiljöområdet, organisationer för byggherrar och byggtreprenörer, Sveriges Industrieförbund etc. Önskvärt vore också att man som stiftare fick med åtminstone någon betydande privat stiftelse, gärna med förankring i svensk industri.

När det gäller organisationen i övrigt vill jag enbart understryka vikten av att en nationell stiftelse får en kompetent och respekterad styrelse som aktivt kan bidra till verksamheten på olika sätt – från de kulturmiljövårdande insatserna till finansieringsfrågorna.

En fråga som behöver lösas om en stiftelse bildas är om man till stiftelsen skall koppla en medlemsförening till stöd för verksamheten av det slag National Trust har. I vissa avseenden finns inte samma motiv eller förutsättningar för detta när det gäller en svensk stiftelse. Å andra sidan kan det visa sig att det finns ett betydande intresse både bland allmänheten och företag för att bli medlemmar i en sådan eventuell förening. Enligt min mening är dock detta en fråga som inte behöver lösas från början utan som kan få avgöras av en eventuell stiftelse själv.

Inrättandet av en stiftelse av detta slag bör enligt min mening inte påverka nuvarande myndighetsuppgifter inom kulturmiljövården i någon nämnvärd omfattning. Man kan t.ex. inte ta bort den rådgivande rollen från myndigheterna. Här måste man i stället finna en form av arbets- och kompetensfördelning mellan myndigheterna och en stiftelse. En naturlig utgångspunkt för hur denna fördelning kommer till stånd finns enligt min mening i det förhållandet att stiftelsen skall leva under ett eget ekonomiskt ansvar. Detta betyder att man inte kan bedriva omfattande rådgivning utan att få någon ekonomisk kompensation för detta. I första hand bör stiftelsens rådgivningsverksamheten därför sannolikt ske i sådana former att den kan förmedlas i tryckt form, och därmed ge intäkter genom att publikationerna säljs, eller genom konsultverksamhet, som skulle kunna riktas både mot privata intressenter men också ha myndigheter som uppdragsgivare.

På ett område kan en påverkan på myndighetsrollen inte undvikas. I det fall staten skulle bestämma sig för att överföra äganderätt och förvaltningsansvar avseende

betydande delar av det nu statligt ägda beståndet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer till stiftelsen så påverkar det i större eller mindre grad den statliga lokalförsörjningsorganisationen i framtiden.

Ett annat område där konsekvenser skulle kunna uppträda är om staten skulle välja att anlita stiftelsen för förvaltningsuppdrag på entreprenad, t.ex. för de objekt där nu RAÄ har ett direkt förvaltningsansvar.

Rent allmänt bör myndigheternas arbete med kulturmiljövården komma att påverkas genom att man i en stiftelse kan få ett nytt instrument, en organisation som mot ersättning kan ta på sig praktiska förvaltningsuppdrag m.m.

En viktig fråga när det gäller stiftelsens finansiering är de skattemässiga villkoren. Det förefaller mig för det första rimligt att om man anser en verksamhet av detta slag så angelägen att staten är beredd att skapa de förutsättningar för stiftelsens tillblivelse som här skisserats, så bör det också vara ett så angeläget syfte att stiftelsen själv får betydande skatteförmåner. Dessa måste bl.a. innebära att stiftelsen inte är skyldig att betala arvs- eller gåvoskatt, vilket är en viktig förutsättning om en betydande del av framtida finansiering skall kunna ske genom donationer eller genom att egendomar testamenteras till stiftelsen.

Enklarest tillgodoser man i övrigt behovet av skattebefrielse genom att föra in en nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning i den s.k. katalogen i 7 § 4 mom. lagen om statlig inkomstskatt. Innebörden skulle därmed vara att stiftelsen är befriad från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av näringsverksamhet som hänför sig till innehav av fastighet. Man kan väl hävda att för en nationell stiftelse för kulturmiljöförvaltning vore det mera logiskt att den vore befriad från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av näringsverksamhet som hänför sig till innehav av rörelse. Detta eftersom förvaltning av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer (alltså fastigheter) i stiftelsens fall är just vad den allmännyttiga verksamheten skall bestå i. Om riksdagen är beredd att lagstifta på sådant sätt vore detta klart att föredra. Emellertid finns ingen sådan kategori av skattebefrielse i dag. Om man skall anknyta till existerande lagstiftning är därför ett infogande av stiftelsen i 7 § 4 mom. SIL det närmast till hands liggande alternativet.

En speciell komplikation när det gäller skatteplikten för fastigheter kan uppkomma, särskilt vid själva bildandet.

Som tidigare redovisats är s.k. allmänna byggnader undantagna från skatteplikt. Med allmän byggnad avses byggnad som tillhör staten, kommun eller menighet och som används för allmän styrelse, förvaltning, rättsvård, ordning eller säkerhet m.m. Om det initiala beståndet för en nationell stiftelse skulle skapas främst genom att staten till stiftelsen överför ett kulturhistoriskt värdefullt bestånd, så skulle detta innebära att skatteplikt plötsligt förelåg för dessa fastigheter. Detta är enligt min mening en konsekvens som borde undvikas. Detta kan förmodligen enklast åstadkommas genom en särskild bestämmelse av innebörd att "allmän byggnad" förblir allmän byggnad då den överförs till stiftelsen om användningsområdet inte ändras. I praktiken skulle innebörden vara att om t.ex. en fastighet som används som allmän förvaltningsbyggnad av en statlig myndighet fördes över till stiftelsen skulle den fortsätta att betraktas som allmän byggnad (och skatteplikt alltså inte föreligga) så länge den används inom statlig förvaltning. Om hyresgästen däremot byttes ut så att det blev fråga om kontorsbyggnad för ett företag skulle skatteplikt inträda.

I sammanhanget bör kanske noteras att den andra sidan av detta är att inom ramen för nuvarande system för bidrag till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan bidrag inte utgå till statligt ägda byggnader. Om byggnaderna däremot övergår i en stiftelses ägo finns inga formella hinder för att bidrag ges för vårdinsatser inom detta bestånd. Eventuellt behöver därför, om ett sådant överförande skulle genomföras, särskilda åtgärder vidtas för att förhindra att detta medför en allmän urholkning av dessa bidragsmedel.

En annan beskattningsfråga av intresse är vad som skall gälla för juridiska personer, särskilt företags, eventuella bidrag till stiftelsen. Som berörts i kap. 6 kan sådana ofta utformas eller ges på ett sådant sätt att de direkt ger avdragsrätt i företagets rörelse. Med tanke på det speciella syftet med en stiftelse av detta slag borde man dock enligt min mening generellt ge sådan avdragsrätt för företags bidrag till stiftelsen. En förebild kan här vara de regler som gäller för bidrag till Tekniska Museet.

Detta är den principiella syn på frågan om bildande av en stiftelse för kulturmiljöförvaltning som jag vill lägga fram. Om statsmakterna är beredda att fatta principbeslut om inrättande av en stiftelse, i huvudsak enligt dessa riktlinjer, bör en

särskild organisationskommitté tillsätts för att genomföra de praktiska förberedelserna för ett bildande.

7.4 Tillgänglighet m.m.

En utgångspunkt bör vara att offentligt stöd i någon form till vården av kulturmiljöer i princip alltid bör motsvaras av en strävan att öka tillgängligheten till dessa miljöer för allmänheten. Några generella regler för detta kan dock inte uppställas, av skäl som berörs i avsnitt 6.6.

Förutsättningarna för allmän tillgänglighet varierar från fall till fall. Hänsyn måste tas till den enskilda miljöns sårbarhet, ägarens rimliga krav på avskildhet, de kostnader som är förenade med en bred tillgänglighet i form av städning, förslitning m.m, liksom till möjligheterna att få täckning för sådana kostnader och t.o.m. få nettointäkter från visningsverksamhet o.d.

Hur tillgänglighetsprincipen skall tillämpas i det enskilda fallet måste bestämmas av den offentliga instans som beslutar om bidraget, skatteförmånen eller liknande. Detta måste självfallet ske efter diskussioner med mottagaren av stödet.

En fråga som jag vill kommentera i detta sammanhang har att göra med en speciell aspekt när det gäller förmögenhetsbeskattningen. Som redovisats i avsnitt 3.2.2 förmögenhetsbeskattas inte inre lösöre inkl. konst och antikviteter, som är avsedda för den skattskyldiges och hans familjs personliga bruk. Däremot gäller skatteplikt för samlingar om ägaren yrkesmässigt håller dem tillgängliga för allmänheten.

Det vore enligt min mening en orimlig konsekvens av den tillgänglighetsprincip jag förordar om därmed skatteplikt inträdde för samlingarna och detta även om visningsverksamhet skulle ge ett visst ekonomiskt överskott som kan bidra till vården av kulturmiljön.

Jag utgår från att detta primärt är en fråga om lagens tillämpning och att problemet inte uppstår om rekvisitet "yrkesmässigt" inte ges en alltför omfattande tolkning.

Det finns anledning att framhålla att om tillämpningen av tillgänglighetsprincipen också resulterar i en ökad tillgänglighet för allmänheten, så bör också information

till allmänheten ges om de möjligheter som sålunda skapas. När det gäller befolkningen i närliggande områden, så torde kommunen/kommunerna behöva uppmärksamma dessa frågor. I fråga om mer långväga besökare finns det anledning att tillse att information om visningsverksamhet o.d. finns tillgänglig på turistbyråer i närheten. Över huvud taget kan lokala och regionala turistorganisationer vara lämpliga diskussionspartner både när tillgänglighetsprincipen skall formuleras i det enskilda fallet och när det gäller att finna praktiska former för att ge dess tillämpning ett reellt innehåll.

7.5 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Det måste inledningsvis sägas att det är mycket svårt att med någon grad av precision beräkna de ekonomiska konsekvenserna av här framlagda förslag.

När det gäller avdragsrätten för drift och underhåll av herrgårdsmiljöer kan man möjligen göra vissa överslagsmässiga beräkningar. Man måste då göra en uppskattning av de totala belopp för drift och underhåll som kan komma i fråga. Vid ett uppskattat antal egendomar om ca 2 000 st. och en genomsnittlig kostnad för drift och underhåll på ca 50 000–100 000 kr./år ger detta ett totalt belopp på 100–200 milj. kr. som skulle medföra avdragsrätt och annars beskattas med 30 % av beloppet. Detta skulle i så fall innebära en statsfinansiell belastning med 30–60 milj. kr. per år. (Omvänt innebär en sådan beräkning att detta är den belastning som genom skattereformen lagts på ägarna av dessa kulturhistoriskt värdefulla miljöer i just det avseende som gäller underhåll och drift av dessa miljöer).

En sådan beräkning ger dock en överskattning av effekten i form av skattebortfall. Med nuvarande beskattningsregler (och kanske under alla förhållanden) kommer enligt min bedömning allt flera egendomar att ägas av aktiebolag som sedan hyr ut herrgården/bostaden till brukaren, varigenom kostnaderna hur som helst blir möjliga att dra av i rörelsen. En annan mycket sannolik utveckling med nu gällande skatteregler är att ett antal ägare kommer att flytta ut ur herrgården och i stället låta den vara kontors- och representationslokal inom rörelsen. Även i detta fall uppstår avdragsrätt för de aktuella kostnaderna.

Sådana möjligheter och andra gör att det ovan angivna överslagsmässiga beloppet med all säkerhet skall reduceras med kanske 50 eller ända upp till 75 %.

När det gäller förslaget om att för byggnadsminnesförklarade miljöer ge möjlighet att omvandla arvs-/gåvoskatt till underhållsfonder är enligt min mening kostnaderna negligerbara om man betänker det begränsade antalet objekt och de förhållandevis långa tidsintervallerna mellan de tillfällen då detta blir aktuellt för resp. egendom.

Detsamma torde gälla förslaget om att för privatägda slott och herrgårdar kunna bilda allmännyttiga stiftelser som övertar ägandet. Det är på förhand omöjligt att uppskatta i hur stort antal fall detta kan bli aktuellt. Det torde knappast röra sig om särskilt många. De statsfinansiella konsekvenserna av eventuella skattebortfall kan man därför i princip bortse från.

Motsvarande förslag i fråga om industriminnen liksom förslaget att företags bidrag till sådana stiftelser, liksom till den nationella stiftelsen, skall vara avdragsgilla kan sannolikt ge något större effekter, så stora att de inte helt kan negligeras. Å andra sidan är de på förhand mycket svåra, för att inte säga omöjliga, att beräkna.

När det gäller den nationella stiftelsen och statens ev tillskjutande av en förmögenhet och/eller ett fastighetsbestånd vid starten kan man, som tidigare redovisats, hävda att detta till stora delar för statens del handlar om en omfördelning i tiden av statsbudgeteffekterna. En viss nettoeffekt är dock oundviklig om stiftelsen skall få något reellt handlingsutrymme. Hur stort detta handlingsutrymme eventuellt skall bli är helt en fråga om vilken prioritering man skall ge kulturmiljövården. Som framgått har jag inte angivit något belopp på denna punkt och inte heller framlagt något konkret förslag om att inrätta en stiftelse för kulturmiljöförvaltning.

Vad gäller de anslag på statsbudgeten som nu går till kulturmiljövården har jag inte utgått från att användningen av dem skall påverkas i någon större utsträckning av de förslag jag lägger fram. Det har, som jag tidigare understrukit, inte heller ingått i uppdraget att pröva det totala resursbehovet inom kulturmiljövården. Dock vill jag påminna om vad jag anförde i kap. 4 om kunskapsbrister och om behovet av intensifierad inventeringsverksamhet.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi.
9. Lokala sjukförästräkningsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdom och makt. C.
13. Spelregler på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsanslagstiftningen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets-säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommer om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena. m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Bygghälsan på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförbundet. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställen. C.
30. Särskolan - en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.
37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
39. Säkrare förare. K.
40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
42. Aborterade foster, m.m. S.
43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
46. Handikapp, Valfärd, Rättvisa. S.
47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
52. Alkoholbeskattningen. Fi.
53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings-systemet. A.
58. Ett nytt turistråd. I.
59. Konkurrens för ökad välfärd. Del 1. Konkurrens för ökad välfärd. Del 2. Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. C.
60. Olika men ändå lika. Om invandrande och det mångkulturella Sverige. C.
61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
62. Vissa särskilda frågor beträffande integrations-skyddet på ADB-området. Ju.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.

64. Att förvalta kulturmiljöer. U.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]
Vissa särskilda frågor beträffande integrationsskyddet på ADB-området. [62]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aboterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Valfärd, Rättvisa. [46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]
Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmö-regionerna. [19]
Säkrare förare [39]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. [7]
Beskattningsav kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljö-räkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljö-räkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattnings. [52]

Utbildningsdepartementet

Särskolan - en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]
Att förvalta kulturmiljöer. [64]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyktning- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen - finansieringssystemet. [57]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Bygghälsan på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]
Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. [61]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]
Ett nytt turistråd. [58]

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Civildepartementet

- Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdom och makt. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regleringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regleringskansli. Bilagedel. [41]
Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.
Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.
Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]
Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. [60]

Miljödepartementet

- Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]
Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]





ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,

TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10841-0
ISSN 0375-250X