

Kulturstöd vid ombyggnad



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

Betänkande av utredningen om kulturstöd
vid ombyggnad och underhåll av bostäder

SOU

1992:107

Kulturstöd vid ombyggnad



Betänkande av utredningen om kulturstöd
vid ombyggnad och underhåll av bostäder

SOU

1992:107



Statens offentliga utredningar

1992:107

Kulturdepartementet

Kulturstöd vid ombyggnad

Betänkande av utredningen om kulturstöd vid ombyggnad
och underhåll av bostäder
Stockholm 1992

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.

Omslagsfoto: Stockholms Stadsmuseums bildarkiv

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13189-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Genom beslut den 27 maj 1992 bemyndigade regeringen chefen för kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utarbeta ett förslag om förenklat stöd till bevarande av kulturvärden vid ombyggnad och underhåll av bostäder m.m. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 1 juni 1992 avdelningschefen vid Riksantikvarieämbetet Christina von Arbin som särskild utredare. Till sekreterare i utredningen förordnades samtidigt Maria Malmlöf och som sakkunniga kanslirådet Keith Wijkander, Kulturdepartementet och ämnessakkunnig Rolf Westerlund, Finansdepartementet. Som expert har docent Stellan Lundström från Institutionen för fastighetsekonomi, KTH deltagit.

Utredningen har fortlöpande haft överläggningar med en informell referensgrupp med representanter för Riksantikvarieämbetet, Boverket, Länsbostadsnämnden i Stockholm, länsstyrelserna, Stockholms stadsmuseum, Förmedlingsorganet i Stockholm och Svenska Bostäder AB. Gruppen har bestått av 1:e antikvarien Ulf Gyllenhammar, avdelnings direktör Christian Meschke, 1:e antikvarie Gunnel Valne, verksjurist Thomas Adlercreutz, expert Anders Hederstierna, 1:antikvarie Marianne Råberg, avdelnings direktör Ulla Huzell, fastighetsekonom Kjell Hagström, planerings ingenjör Bengt Sandgren och länsantikvarierna Erik Nordin, Jan-Gunnar Lindgren och Marita Jonsson.

I betänkandet har Stellan Lundström utarbetat bilaga 1 om fastighetsekonomiska effekter av kulturstöd vid ombyggnad. I bilaga

SOU 1992: 107

2 beskriver fyra antikvarier vilken betydelse kulturstödet har haft för bevarandefrågorna i deras verksamhet.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande.

Stockholm i september 1992

Christina von Arbin

/Maria Malmlöf

Innehåll

Kulturstöd vid ombyggnad och underhåll av bostäder

Sammanfattning	9
1 Uppdraget	13
2 Hittillsvarande stöd till kulturhistoriskt värdefulla bostadshus inom ramen för bostadsfinansieringen	17
2.1. Bakgrund	17
2.2 Nuvarande stöd till ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bostadshus	20
2.2.1 Normalt ombyggnadsstöd	20
2.2.2 Förhöjt bidragsunderlag	21
2.2.3 Tilläggs lån	22
2.3 Underhåll och RBF-stöd	23
2.4 Principer för kulturhistorisk värdering	24
2.5 Stödets storlek/låneramar	25
2.6 Låneförfarande/handläggning	25
2.7 Fördelning av stödet mellan länen	29
3 Bidrag till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse	31
3.1 Bidragsanslagets konstruktion	31
3.2 Bidragsanslagets bakgrund och storlek idag	32
3.3 Fördelning av bidraget mellan länen	32
3.4 Delegering av bidragsmedlen	33
4 Stöd till undersökning av fasta fornlämningar vid bostadsbyggande	35
4.1 Tilläggs lån för arkeologiska undersökningar	35
4.1.1 Bakgrund och regler	35
4.1.2 Handläggning	36
4.1.3 Bedömning av lånens betydelse	37
4.2 Bidrag till kostnader för undersökning av fast fornlämning m.m.	37

5	Kulturhistoriska överkostnader och varsamhet	39
5.1	Begreppet kulturhistoriska överkostnader	39
5.1.1	Antikvariska merkostnader	40
5.1.2	Anpassningsåtgärder	42
5.2	Varsam ombyggnad	43
5.2.1	Samhällets krav på varsamhet	43
5.2.2	Varsam ombyggnad i praktiken	45
5.2.3	Behov av stöd för varsamhet	46
5.3	Nya ombyggnadsregler	47
6	Det nya systemet för bostadsfinansiering	49
6.1	Bakgrund	49
6.2	Ombyggnadsstödet utformning/stödets storlek	49
6.2.1	Bidragsunderlag	49
6.2.2	Räntebidrag	50
6.2.3	Stödberättigade åtgärder	51
6.3	Skillnader mellan nuvarande och beslutat system	51
6.4	Handläggning av det nya bostadsstödet	52
6.5	Fortsatt reformering av bostadsfinansieringen	53
7	Överväganden och förslag rörande förändrat stöd till kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse m.m.	55
7.1	Inledning	55
7.2	Huvudprinciper för utformningen av stödet till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse	58
7.3	Utformning av stödet	61
7.3.1	Myndighetsansvar för stödet och budgettekniska frågor	61
7.3.2	Antikvariska överkostnader	62
7.3.3	Differentierat stöd för byggnader med olika kulturhistoriskt värde	63
7.3.4	Möjlighet till schablonisering av stödet	63
7.3.5	Krav på villkor för stöd	64

7.4	Handläggning	68
7.4.1	Delegering av bidragsmedlen till länen	68
7.4.2	Kompetensfrågor i det nya systemet	69
7.4.3	Ansökningsförfarande	70
7.4.4	Utbetalning	70
7.4.5	Effektivitetsvinster genom förenklad hantering	71
7.5	Möjlighet till vissa insatser inom ramen för bostadsfinansieringen	72
7.6	Utformning och handläggning av stöd till arkeologiska undersökningar vid bostadsbyggande	74
7.6.1	Utformning av stödet	74
7.6.2	Krav och villkor för stöd	75
7.7	EG-aspekter	76
7.8	Regionalpolitiska konsekvenser	76
7.9	Tid för ikraftträdande	77

Bilaga 1

Fastighetsekonomiska effekter	79
Stellan Lundström	
Bakgrund	79
Fastighetsägarnas sätt att räkna	82
Olika ekonomiska stödformers egenskaper	84
Krav på beslutsunderlag för bidrag	88
Slutsatser	89

Bilaga 2

Lånesystemets utfall - exempel	
Kulturstöd i Göteborg	91
Jan-Gunnar Lindgren	
Tillägglån i Gävleborg	95
Erik Nordin	
Tillägglån i Visby innerstad och på den gotländska landsbygden	98
Marita Jonsson	
Hur Stockholm skulle sett ut utan "kulturlån"	100
Marianne Råberg	

Sammanfattning

Uppdraget

Med anledning av de förändringar som beslutats inom det statliga bostadsfinansieringssystemet har regeringen funnit det nödvändigt att se över och ompröva formen för kulturstöd inom bostadsbyggandet. I Direktiv 1992:64 framhåller regeringen att ett fortsatt kulturstöd till bostäder som komplement till det allmänna statliga ombyggnadsstödet framgent kommer att vara av central kulturpolitisk betydelse och att det är viktigt att bostadsstödet är utformat så att det främjar ett långsiktigt tillvaratagande av bebyggelsens kultur- och miljövärden.

Utredningen har bland annat fått i uppdrag att utreda om formerna för och hanteringen av stödet kan förenklas, om stödet effektivitet kan ökas och om stödet går att samordna med Riksantikvarieämbetets ordinarie bidragsgivning till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Omfattningen av kulturstödet förutsätts motsvara den ram som för närvarande finns avsatt för tillstyrkan av förhöjt bidragsunderlag och tillägglån, dvs. 170 mkr. I uppdraget ingår även att se över det stöd som utgår i form av tillägglån till undersökning av fasta fornlämningar vid bostadsbyggande.

Bakgrund

Utredningen har som grund för sina överväganden redovisat det **nuvarande systemet** för stöd till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och arkeologiska undersökningar. Det gäller dels bostadsfinansieringen och dels bidragen för byggnadsvård (kap. 2-4). Till bakgrunden hör också en genomgång av den **föreslagna nya bostadsfinansieringen** och dess konsekvenser för de kulturhistoriskt värdefulla husen (kap. 6).

En särskild genomgång har gjorts av vad som kan betraktas som kulturhistoriskt betingade **överkostnader** och av de krav på **var-**

samhet och särskild omsorg vid upprustnings- och ombyggnadsarbeten som kan ställas upp (kap. 5).

De överväganden och förslag utredningen för fram baseras bland annat på den analys av de **fastighetsekonomiska aspekterna** på kulturstöd vid ombyggnader och underhåll som presenterats i bil. 1.

Utredningens slutsatser och förslag

Huvudprinciper för stöd till kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse

Utredningen föreslår att det befintliga räntebidrags- och tilläggslånestödet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse omvandlas till engångsbidrag. Stödet bör i första hand utgå i samband med ombyggnader som i övrigt delfinansieras genom det allmänna bostadsstödet, men det bör inte vara förbehållet denna typ av ombyggnader.

Stödet får benämningen "Kulturstöd till bostadshus". Stödet bör även i fortsättningen vara förbehållet bostadshus, men stöd bör även kunna utgå till komplementbebyggelse i vid mening, dvs även till ett bevarande av helhetsmiljöer med kompletteringslokaler av olika slag, såväl som till parktyr, staket och dylikt.

I enlighet med direktiven utgår utredningen från att stödets omfattning skall uppgå till 170 mkr. Anslagskonstruktionen bör oförändrat utgöras av ett rambegränsat förslagsanslag. Det bör hanteras i enlighet med det befintliga bidragssystemet för vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Myndighetsansvaret för anslaget föreslås överfört från Boverket till Riksantikvarieämbetet.

Visst kompletterande stöd inom ramen för bostadsfinansieringen

Utredningen har funnit att en viss begränsad koppling mellan det generella bostadsstödet och kulturstödet skulle kunna ge stora vinster i administration och effektivitet till en begränsad kostnad. För de kulturhistoriskt värdefulla bostadshusen skulle en förhöjning av det

ordinarie bidragsunderlaget för ombyggnad, upp till samma nivå som gäller för schablonen för nybyggnad, avlasta kulturmiljövården många arbetskrävande småärenden. Förhöjningen avses täcka preciserade anpassningskostnader knutna till stödberättigade åtgärder, dvs. åtgärder som ingår i bidragsunderlaget.

Differentierat stöd till byggnader med olika kulturhistoriskt värde

I enlighet med det byggnadsvårdsbidrag som Riksantikvarieämbetet hanterar idag kan byggnadsminnesvärd bebyggelse och byggnader i riksintresseområden få bidrag med upp till 90 % av de kulturhistoriska merkostnaderna. Byggnader av större kulturhistoriskt värde i allmänhet kan få bidrag med upp till 50 % av de kulturhistoriska överkostnaderna. Samma regel föreslås gälla för det nya bidraget.

Krav och villkor för stöd.

De bestämmelser och villkor för stöd som gäller enligt förordningen för det befintliga byggnadsvårdsbidraget föreslås gälla även för det nya bidraget för vård och underhåll av bostadshus. Mot bakgrund av de stora belopp som det oftast är fråga om skärps kraven i fråga om att byggnadsminnesförklaringar skall genomföras. Förordnande om anmälningsplikt enligt 3 kap 6 § KML bör användas i vissa fall.

Handläggning

En delegering av beslut om kulturstöd från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna bör genomföras från och med budgetåret 1993/94. Varje länsstyrelse bör få en egen ram med ett visst minimibelopp för en tre-års period i taget.

En ansökan om kulturstöd vid ombyggnad går idag genom många instanser. Utredningens förslag innebär en reduktion med tre eller fyra instanser vilket i sig medför en påtaglig förenkling.

Utredningen föreslår att länsbostadsnämnderna även framdeles bistår länsstyrelernas kulturmiljöenheter med att göra rimlighetsbedömningar av kostnader vid ombyggnad och upprustning. Handläggningen kommer att bli en ren länsstyrelseangelägenhet om den inordning av länsbostadsnämnderna i länsstyrelsen som för närvarande utreds kommer till stånd.

Utredningen förutsätter att en del av de resurser som finns i systemet för att administrera de nuvarande tillägglånen och förhöjningarna omfördelas till det nya kulturstödssystemet. Idag finns övergripande fastighetsekonomisk kompetens knuten till Boverket. I det nya systemet måste på motsvarande sätt Riksantikvarieämbetet tillföras kompetens för rådgivning, uppföljning, utvärdering m.m.

Utformning och hantering av stöd till arkeologiska undersökningar vid bostadsbyggande

Även tillägglånen för undersökning av fast fornlämning föreslås frikopplas från bostadsfinansieringssystemet och omvandlas till bidrag. Riksantikvarieämbetet blir myndighetsansvarig för stödet. Nuvarande regler för stödet behålls i huvudsak, men bidrag bör inte kunna utgå när särskilda antikvariska värden skadas av företaget.

Behov av vidare utredningar

Under arbetet med utredningens huvudfrågor har några följdfrågor aktualiserats som antingen ligger något utanför uppdraget eller inte har behandlats vidare i utredningen. Det gäller:

- förhållandet mellan kulturbidragen och KML:s regler om ersättning i samband med byggnadsminnesförklaringar (avsnitt 7.3.5)
- kompetenskrav i samband med ombyggnad (avsnitt 7.3.5), samt
- bedömningar av de kulturpolitiska konsekvenserna av förslagen om fortsatt reformering av bostadspolitik (avsnitt 6.5)

Utredningen har slutligen pekat på behovet att ett utfallet av ett nytt kulturstöd utvärderas efter 1995 (avsnitt 7.1).

1 Uppdraget

Vid ny- och ombyggnad av bostäder lämnar staten stöd till räntekostnaderna i form av räntebidrag. Vid ombyggnad av hus med högre kulturhistoriskt värde finns ett kompletterande stöd i form av förhöjt bidragsunderlag och tillägglån.

I den hittillsvarande bostadsfinansieringen har stödet lämnats på följande sätt. För det första har fastighetsägaren inom ramen för den normala bostadsfinansieringen haft möjlighet att få räntebidrag även för åtgärder som betingas av kulturhänsyn. Det får antas att en mycket stor del av de kulturellt betingade åtgärderna har finansierats på detta sätt.

För det andra har gällt att om åtgärderna för kulturhänsyn inte rymts inom bidragsunderlaget har räntebidrag kunnat lämnas med ett högre belopp, s.k. förhöjt bidragsunderlag (tidigare förhöjt låneunderlag).

Slutligen har gällt att där åtgärderna inte heller har rymts inom ett förhöjt bidragsunderlag har tillägglån för åtgärden kunnat komma ifråga. Kulturstödet bygger alltså på att flera stödformer kombineras - räntebidrag, med eller utan förhöjning och tillägglån. Genom att de underliggande stödformerna nu förändras eller tas bort har viktiga delar av systemet redan ändrats. Det har därmed blivit nödvändigt att se över formerna för kulturstöd inom bostadsbyggandet.

Statens stöd till bostadsfinansieringen är för närvarande föremål för en genomgripande och långsiktig förändring. På grundval av de förslag som presenterats i betänkandet (SOU 1992:24) Avreglerad bostadsmarknad har riksdagen beslutat om ett reformerat stödssystem för projekt som påbörjas efter år 1992 (prop. 1991/92:150 bil. I:5 s. 42-55, BoU 23, rskr. 343).

Beslutet innebär att räntebidragen till ny- och ombyggnad av bostadshus successivt avvecklas, att bidragssystemet förenklas och att underlaget för räntebidrag bestäms helt efter schabloner. En av utgångspunkterna är att räntebidragen så långt som möjligt skall utgå oberoende av den faktiska kostnaden, med avsikt att dämpa det

allmänna kostnadsläget. Någon möjlighet till förhöjning av bidragsunderlaget för antikvariska merkostnader finns inte. Tilläggs lån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse förutsätts däremot finnas kvar.

Behovet av extra stöd vid upprustning av det äldre bostadsbeståndet för att få ett ur kultursynpunkt godtagbart resultat uppmärksammades av Saneringsutredningen under det att man arbetade fram det bostadsfinansieringssystem som hittills använts. I delbetänkandet Sanering III (SOU 1973:27) analyserades behovssituationen och ett förslag lades fram till det stödssystem med förhöjt bidragsunderlag och tilläggs lån som har tillämpats sedan dess. (Prop. 1974:1 bil. 14 IV:II, CU 13, rskr. 86). Den stora betydelse detta stöd har haft för möjligheten att bevara de äldre stadskärnorna är allmänt omvittnat. Stödet har haft en avgörande betydelse för möjligheten att behålla och rusta upp det äldre bostadsbeståndet, som annars sannolikt skulle ha förvanskats eller i många fall rivits.

I direktiven till föreliggande utredning framhåller regeringen att, oavsett bostadsfinansieringens förändring, ett fortsatt kulturstöd för bostäder som komplement till det statliga grundläggande ombyggnadsstödet kommer att vara av central kulturpolitisk betydelse. Vidare anføres att det ur kulturpolitisk synpunkt är viktigt att bostadsstödet är utformat så att det främjar ett långsiktigt tillvaratagande av bebyggelsens kultur- och miljövärden och att ett fortlöpande underhåll stimuleras. Man förmodar att det föreslagna generella ombyggnadsstödet kommer att innebära att fastighetsägarna får svårare att motivera kulturhistoriska hänsyn vid ombyggnad om dessa medför ytterligare kostnader, t. ex. vid val av arbetsmetoder eller utförande och att av detta skäl betydelsen av det särskilda kulturminnesvårdande stödet kommer att öka.

Enligt direktiven bör utgångspunkten för ett reformerat kulturstöd vara att formerna för hanteringen av stödet skall förenklas. Trots att kulturstödet i förhållande till det totala ombyggnadsstödet omfattar begränsade belopp, kännetecknas det av en mycket detaljerad prövning och av en omfattande administrativ hantering. Stödets effektivitet bör om möjligt ökas ur kulturmiljöhänseende. Möjligheten att samordna det hittillsvarande kulturstödet i bostadsfinansieringen med Riksantikvarieämbetets ordinarie bidragsgivning till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bör prövas.

Ramen för kulturstödet förutsätts i första hand till sin omfattning motsvara den ram som för närvarande finns avsatt för tillstyrkan av förhöjda bidragsunderlag och tilläggs lån, dvs 170 mkr. Motiven för att bibehålla, alternativt slopa, kulturstödets koppling till det grundläggande stödet till ombyggnader av bostäder bör noga belysas i utredningen.

I uppdraget ingår slutligen att förslagen bör utformas med hänsyn tagen till de principer som reglerar kostnadsansvaret för arkeologiska undersökningar enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML).

2 Hittillsvarande stöd till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inom ramen för bostadsfinansieringen

2.1 Bakgrund

Frågan om direkt statligt stöd till vård och bevarande av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse togs 1947 för första gången upp av den bostadssociala utredningen (SOU 1947:26). Den återkom sedan i Saneringsfrågan (SOU 1954:31). Inte i någondera fallen ledde utredningarna fram till något förslag. Först 1963 infördes en möjlighet till förhöjning av låneunderlaget inom bostadsfinansieringens ram för att underlätta restaurering av kulturhistoriskt märkliga bostadshus. Den tillkom då som en följd av 1960-års lag om byggnadsminnen. Till den nya stödformen knöts en mycket omfattande administrativ hantering som medförde att besluten inte blev så många trots ett relativt stort antal ansökningar.

I Saneringsutredningens betänkande (SOU 1973:27) Sanering III föreslogs att möjligheten att få en förhöjning av låneunderlaget för ombyggnad av kulturhistoriskt värdefulla bostadshus skulle vidgas och kunna utgå med större belopp än tidigare. Utredningen föreslog också att en ny låneform, tilläggs lån, skulle införas. Tilläggs lånet skulle gå till sådan kulturhistoriskt värdefull bebyggelse som det är en riksangelägenhet att bevara och skulle vara ränte- och amorteringsfritt under viss tid. Saneringsutredningens förslag behandlades i 1974-års budgetproposition (Prop. 1974:1 (bil 14 IV:II), CU 13 rskr. 86) och de nya reglerna kunde träda i kraft den 1 juli 1974.

Kulturpolitiska utgångspunkter och mål.

I Saneringsutredningen angavs flera motiv för att stödja bevarandet av miljöer och enskilda bostadshus, även om fastigheterna ur ekonomisk synpunkt inte kan anses lönsamma. Som främsta motiv framhölls

omsorgen om den historiska kontinuiteten - att det är rimligt att spåren av det förflutna i form av byggnader och miljöer får framträda och ge en överskådlig, för alla fattbar bild, av att samhället på en gång är nytt och mycket gammalt. Speciellt framhölls stadskärnornas betydelse, eftersom den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsemiljön oftast återfinns där.

De kulturpolitiska motiven för bevarande har därefter utvecklats successivt. I proposition till 1974 års riksdag om den statliga kulturpolitiken (prop. 1974:28, KrU 15 rskr. 1974:248) fastslås avseende bevarandemålet (s. 295) att "kulturpolitiken skall garantera att äldre tiders kultur tas till vara och levandegörs". Vidare att "bevarandet av den historiska kontinuiteten i den fysiska kulturmiljön måste tillmätas grundläggande betydelse för den enskildes känsla av trygghet och förankring i tillvaron", samt att insatserna gäller hela samhällets historia och inte bara den s.k. högre ståndskulturen.

I byggnadsvårdsutredningen, Kulturhistorisk bebyggelse - värd att vårda (SOU 1979:19), preciseras vårdbehoven. Ett av utredningens resultat var att ett varsamhetsvillkor infördes i bostadsfinansieringsförordningen 1982 (8 § BFF).

Inför riksdagens beslut om en ny kulturminneslag prop. 1987/88:104, KrU 21 rskr. 390) fästes återigen uppmärksamheten mot frågorna om kontinuitet och lokal kulturell identitet. Föredragande statsråd framhöll bland annat att det är viktigt att bibehålla och utveckla en rik vardagsmiljö, att resultaten av varje generations arbete och byggande bör återspeglas i den yttre miljön och att det är väsentligt att bevara särpräglade traditioner i byggandet och synliga påminnelser om ortens historia, dess näringar och kulturella arv.

Erfarenheter och utfall

Kulturstödet inom bostadsfinansieringens ram har haft en avgörande betydelse för möjligheten att bevara och rusta upp äldre byggnader och miljöer och att i de flesta fall göra det med en ambitionsnivå som återupprättat huset och dess arkitektur. Stödet har givit möjligheter till ett meningsfullt och i stort sett framgångsrikt arbete att bevara kulturmiljöer integrerade i samhället.

Med tilläggslånen hjälp har exempelvis nyckelbyggnader kunnat räddats från rivning, varigenom intresset för hela stadsdelar ökat och lett till att andra hus också tagits tillvara. Stödet har också kunnat användas för att t. ex. hindra olämpliga vindsinredningar eller rivning av uthus, vilket haft stor betydelse för bevarandets kvalitet.

En viktig del i stödsystemet har varit att det har skapat förutsättningar för förhandlingar. Alla stödfall är olika och genom förhandlingar kan man finna den speciella lösningen, vald efter det enskilda husets, ortens och byggherrens förutsättningar.

Tilläggslånen krav på skyddsföreskrifter har inneburit att nödvändiga kulturhistoriska utredningar har blivit utförda och att en kontinuerlig medverkan av antikvarisk sakkunskap blivit möjlig, såväl under projekteringsskedet som under byggprocessen, vilket är en förutsättning för en hög kvalitet i bevarandet.

Mer än hälften av stödet har gått till storstäderna Stockholm och Göteborg. Förklaringen till detta är att det stora, äldre, kulturhistoriskt värdefulla bostadsbeståndet, trots många rivningar, återfinns just i Stockholms och Göteborgs stadskärnor. Under perioden 1975-85 genomfördes upprustning och ombyggnad av Stockholms äldre bostadshus på Malmarna, i Gamla Stan och på Söders höjder i en rasande takt. I stort sett alla äldre, omoderna, lägenheter försvann under denna tid. Dessutom finns i Stockholm ett särskilt kommunalt kulturhusbolag, AB Stadsholmen, som bedrivit en planmässig upprustning av kommunens många egna kulturhus. 1985 inleddes upprustningen av Haga-området i Göteborg, ett projekt som har genomförts i samarbete mellan Göteborgs kommun och Riksantikvarieämbetet. Hagaprojektet är nu i princip färdigt, och i stället har intresset i Göteborg inriktats på upprustning av Vasastaden. Det är en stadsdel av utomordentligt högt kulturhistoriskt värde, men också med mycket stora problem. Både i Vasastaden och i Gamla Stan i Stockholm har man haft stora svårigheter och kostnader i samband med marksättningar.

De medeltida stadskärnorna i Stockholm och Visby har sina speciella problem, med stora skador och sättningar i grunder, otidsenliga planlösningar m.m. Att restaurera medeltidshusen är oftast mycket kostsamt eftersom det gäller att passa in ett modernt boende i flerhundraåriga byggnader med utomordentligt stora kulturvärden både när det gäller exteriörer och interiörer. Innan kulturstödet kom

revs hus i de medeltida stadskärnorna. Det fanns inga ekonomiska möjligheter att klara upprustningen.

Trots vad som sagts ovan har det statliga stödet inte varit tillräckligt för att klara kostnadsbildningen för vissa byggnader med mycket stora upprustningsbehov. Detta förhållande har gällt en stor del av det fastighetsbestånd som kulturhusbolaget AB Stadsholmen förvaltar. Huvuddelen av bolagets fastighetsinnehav finns på Söder i Stockholm och består av en blandning av flerfamiljshus på malmen och små "kåkar" i bergssluttningarna. Kommunen har i de flesta fall varit tvungen att gå in med ett lika stort kommunalt tilläggs lån som det statliga för att göra ett bevarande möjligt.

I bilaga 2 beskriver fyra antikvarier vad kulturstödet har betytt för bevarandefrågorna i deras verksamhet.

2.2 Hittillsvarande stöd till ombyggnad av kulturhistoriskt värdefulla bostadshus

Staten medverkar till bostadsfinansieringen genom att lämna räntebidrag - tidigare även lån. Räntebidraget utgår både till nybyggnad och ombyggnad. Vid ombyggnad av bostadshus med kulturhistoriskt värde kan ett kompletterande stöd i form av förhöjt bidragsunderlag och tilläggs lån utgå. Riksdagen fastställer årligen en gemensam ram för tillstyrkan av förhöjt bidragsunderlag och tilläggs lån, som för närvarande uppgår till 170 mkr.

2.2.1 Normalt ombyggnadsstöd

Bidragsunderlaget för en ombyggnad räknas fram av länsbostadsnämnden. Underlaget utgörs av skäliga faktiska kostnader för ombyggnaden. Bidragsunderlaget får dock inte överstiga vare sig det schablonmässigt beräknade bidragsunderlaget för motsvarande nybyggnad, eller det beräknade värdet av huset i ombyggt skick.

Med **ombyggnad** avses i detta sammanhang alla åtgärder i eller i anslutning till hus som utgör *nyinvesteringar* och även sådant *underhåll* som kan beräknas ha en *varaktighet av minst 30 år* och inte utgör förtida underhåll.

Åtgärder som betraktas som nyinvesteringar är exempelvis förbättring av framkomlighet i eller till en lägenhet, förbättring av ljud-isolering, installation av bad, dusch och WC, installation av ventilationsanläggning eller hiss eller grundförstärkningsåtgärder.

Exempel på **underhållsåtgärder** med 30-årig varaktighet är utbyte av uttjanta VA-stammar eller elinstallationer, omfattande upp-rustning av takbeläggning och fasadbeklädnad eller utbyte av inred-ning i kök eller kokvrå.

Inom bidragsunderlaget **kan även kostnader som betingas av kulturhänsyn ingå**. Enligt räntebidragsförordningen är förutsätt-ningen för att förhöjt bidragsunderlag skall kunna utgå att de anti-kvariska merkostnaderna inte ryms inom det ordinarie bidragsunder-laget. En stor del av de av kulturhänsyn betingade åtgärderna har fått stöd på det sättet, (se vidare avsnitt 2.5).

Ombyggnadsstödet begränsades i väsentliga avseenden den 1 januari 1992. Till ombyggnad hänfördes tidigare bl.a. åtgärder som med-förde en väsentlig förbättring av husets tekniska eller funktionella kvalitet eller av boendemiljön. De ändrade reglerna berör i detta skede inte i någon nämnvärd utsträckning stödet till bostadshus med kulturhistoriskt värde. Den stora förändringen inträffar först den 1 januari 1993.

2.2.2 Förhöjt bidragsunderlag

Om man kan påvisa att en ombyggnad blir dyrare än normalt på grund av hänsyn till husets kulturhistoriska värde, s.k. antikvariska merkostnader, kan bidragsunderlaget höjas upp till avkastningsvärdet, s.k. förhöjt bidragsunderlag, men inte längre. Avkastningsvärdet är vad den aktuella fastigheten i ombyggt skick kan förränta i form av hyror.

Sökanden redovisar hur stor del av produktionskostnaden som är en följd av antikvariska hänsynstaganden. Redovisningen skall vara upprättad i samråd med antikvarisk myndighet. (För definition av antikvariska merkostnader, se avsnitt 5.1). En förutsättning för att få förhöjt bidragsunderlag har, som konstaterats ovan, varit att de redovisade antikvariska merkostnaderna inte ryms inom det vanliga

bidragsunderlaget. Från den 1 januari 1993 finns möjligheten till förhöjning av bidragsunderlaget inte kvar.

2.2.3 Tilläggs lån

Till ombyggnad av hus som förklarats, eller kan förklaras, för byggnadsminne, kan förutom förhöjt bidragsunderlag även **tilläggs lån** utgå. Tilläggs lån kan också utgå till att **förstärka grunden** i kulturhistoriskt värdefulla bostadshus eller i bostadshus som ingår i en från kulturhistorisk synpunkt värdefull bebyggelsemiljö. I speciella fall kan tilläggs lån också utgå till **undersökning av fast fornlämning** (se kap. 4).

En förutsättning för att få tilläggs lån är att projektet utförs med räntebidrag. Normalt fungerar det så att en förhöjning av bidragsunderlaget först utgår upp till avkastningsvärdet och därefter utgår tilläggs lån för den del av kostnaderna som huset inte kan bära, eller förränta, via hyresintäkter. Gränsen för hur mycket stöd som kan utgå är att tilläggs lånet och det förhöjda bidragsunderlaget tillsammans högst får uppgå till 185 procent av schablonen för en motsvarande nybyggnad.

Tilläggs lånet är ränte- och amorteringsfritt de första fem åren. Därefter skall det omprövas till den del av kostnaden som kan beräknas täckas av avkastningsvärdet. I vissa fall kan lånet avskrivas.

Tillstyrkan och villkor

En gemensam ram för förhöjt bidragsunderlag och tilläggs lån disponeras av Riksantikvarieämbetet. I den mån ramen inte räcker till, måste ärendena prioriteras. Innan beslut om förhöjt bidragsunderlag kan lämnas skall länsantikvarien skriftligen till länsbostadsnämnden intyga att medel ställts till förfogande.

I beslut om förhöjt bidragsunderlag eller tilläggs lån föreskrivs att länsantikvariens anvisningar för ombyggnadsarbetet skall följas. Innan stödet får betalas ut skall särskild antikvarisk besiktning ha utförts genom länsantikvariens försorg. Utöver detta skall för tilläggs lånen **skyddsföreskrifter** upprättas som utformas i analogi med kulturminneslagens skyddsföreskrifter vid byggnadsminnesförklaring.

I skyddsföreskrifterna preciseras vad i byggnaden som är särskilt skyddsvärt och anvisningar ges för hur ombyggnadsarbetena skall utföras.

2.3 Underhåll och RBF-stöd

Underhåll är den förutsebara, rutinmässiga vård som regelbundet krävs för att en byggnad inte skall förfalla. Enligt Boverkets förslag till ny definition är underhåll "åtgärder som vidtas för att en byggnads egenskaper bevaras, dess anordningar hålls i stand och dess yttre hålls i vårdat skick". Varje fastighetsägare har enligt PBL 3 kap. 13 § skyldighet att underhålla sina byggnader och hålla dem i vårdat yttre skick.

Räntebidrag har tidigare utgått till sådana underhållsarbeten som behövt utföras i direkt samband med ombyggnad, s.k. "samtidigt utfört underhåll". Ibland har detta fått till konsekvens att fastighetsägare medvetet har eftersatt underhållet inför ombyggnad för att sedan kunna komma i åtnjutande av ett större statligt stöd. Ett av syftena med den reformering av bostadssubventionerna som nu pågår är att föra bort allt underhåll från det ordinarie bostadsfinansierings-systemet. Ännu under 1992 utgår dock stöd till sådant underhåll som kan beräknas ha en varaktighet av minst 30 år och inte utgör förtida underhåll, exempelvis omfattande upprustning av takbeläggning och fasadbeklädnad.

1983 infördes det s.k. **RBF-stödet** - enligt förordningen (1983:974) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus. Det avser det gemensamma underhållet, alltså inte enskilda lägenheter. Stödet utgår i form av räntebidrag. Räntesubventionen är dock inte lika fördelaktig som den som gäller för ombyggnadsstödet. RBF-stöd kan utgå till alla kategorier av ägare till flerfamiljshus, men utnyttjas främst av allmännyttan och bostadsrättsföreningar. Ägare till konventionellt beskattade hyreshus utnyttjar i stället oftast möjligheten att göra direktavdrag från intäkten för underhålls- och reparationsåtgärder.

RBF-stödet beräknas på grundval av ett bidragsunderlag som skall motsvara den godkända kostnaden för åtgärderna. Stödberättigade åtgärder finns upptagna i en förteckning och är i stor utsträckning be-

räknade efter schablonbelopp. Exempel på stödberättigade åtgärder är målning av fasad, fönster, räcken, smide, entrépartier, reparation/byte av balkonger, renovering och reparation av fönster, komplettering med ny isolerruta, reparation av papptak, målning av plåttak, m.m. m.m.

För kulturhistoriskt värdefulla byggnader får en högre kostnad än schablonbeloppen godtas om det finns särskilda skäl. I sådana fall får räntestöd även lämnas för andra åtgärder än de som finns upptagna i förteckningen. En förutsättning är att arbetet utförs under antikvarisk kontroll. Stödformen är inte rambegränsad. Att det finns möjlighet att få antikvariskt stöd inom ramen för RBF-stödet är inte så känt. Förhoppningsvis kommer det att utnyttjas mer i framtiden för direkta underhållsinsatser när ombyggnadsstödet försvinner.

2.4 Principer för kulturhistorisk värdering

Den primära förutsättningen för att tilläggslån eller förhöjt bidragsunderlag skall beviljas är att byggnaden eller bebyggelsemiljön har ett kulturhistoriskt värde. En byggnad kan vara kulturhistoriskt värdefull av flera olika anledningar. En grundläggande princip är att byggnaden **har något att berätta om sin tid**, dvs förmedlar kunskap om äldre tiders förhållanden beträffande exempelvis näringsliv, samhällsmiljö, byggnads- och bostadsskick, arbetsförhållanden, sociala villkor och estetiska ideal. Värdet kan sammanhänga med att byggnaden antingen är **sällsynt** eller **unik**, eller tvärtom **typisk** för sin tid. **Ursprunglighet** är en faktor som förhöjer värdet, och i vissa fall också **förändringar**, som åskådliggör en utvecklingsprocess. En allt större vikt läggs numera vid **miljövärdet** - samspelet mellan byggnaden och den omgivande bebyggelsen eller landskapsbilden. Uppfattningen om vad som har kulturhistoriskt värde ändras successivt i takt med samhällsförändringarna och omdaning av vår bebyggelsemiljö och kulturlandskapet.

För att kunna utskilja de byggnader som bör bevaras och bli föremål för stödinsatser är det angeläget att det finns ett bra inventeringsunderlag. Vid utvärderingen brukar bebyggelsen delas in i fyra kategorier;

- 1) de byggnadsminnesvärda husen, dvs byggnader som är *synnerligen märkliga* och som därför uppfyller fordringarna i kulturminneslagens 3 kapitel, och för vilka bestämmelserna i kap 3:10, 3:12 och 3:13 §§ PBL är tillämpliga.
- 2) kulturhistoriskt värdefulla hus, dvs byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av sådan karaktär. Bestämmelserna i kap 3:10, 3:12 och 3:13 §§ PBL är tillämpliga.
- 3) byggnader av visst kulturhistoriskt intresse eller som är av positiv betydelse för stads- eller kulturlandskapsbilden. Bestämmelserna i kap 3:12 § PBL är delvis tillämpliga.
- 4) byggnader som inte tillmätts något kulturhistoriskt värde.

Byggnader som är klassificerade i enlighet med kategori 1 och 2 är berättigade till förhöjt bidragsunderlag. För byggnader i grupp 1 kan dessutom tilläggs lån utgå.

2.5 Stödets storlek/låneramar

Riksdagen faställer årligen en gemensam ram för Riksantikvarieämbetets tillstyrkan av förhöjt bidragsunderlag och tilläggs lån vid ombyggnad av kulturhistoriskt värdefulla bostadshus. När möjligheten till förhöjt låneunderlag infördes i början av 1960-talet utgick mindre än 200.000 kronor i stöd. Efter det att Saneringsutredningen lagt fram sitt betänkande beslutades att en fast ram om tillsammans 30 mkr skulle gälla för förhöjt låneunderlag och tilläggs lån från och med år 1975. Ramen har successivt höjts genom åren och ligger budgetåret 1992/93 på 170 mkr, varav 10 mkr kan användas för arkeologiska undersökningar.

Anslaget har generellt sett varit mycket snäv i förhållande till redovisade och godkända behov. Riksantikvarieämbetet har varje år under de senaste tio åren skickat ut en enkät till länsantikvarierna och bitt om uppgifter om skattade behov inför kommande budgetår. Det har då visat sig att anslaget aldrig har täckt mer än hälften av det uppskattade minimibehovet - som idag ligger över 300 mkr. Hårda prioriteringar ur antikvarisk synpunkt har därför alltid varit nödvändiga vid fördelningen. Under senare år har en allt större del,

omkring två tredjedelar av anslaget, gått till tilläggsån, vilket illustrerar svårigheten för andra än de mest angelägna, byggnadsminnesvärda objekten, att få stöd.

Kulturstöd inom det ordinarie bidragsunderlaget

I det vanliga bidragsunderlaget kan även kostnader som betingas av kulturhänsyn ingå – förutsättningen för förhöjt bidragsunderlag är att de antikvariska merkostnaderna inte ryms inom det ordinarie bidragsunderlaget. Ett allmänt antagande är att en mycket stor del av de av kulturhänsyn betingade åtgärderna får stöd på det sättet.

Att få fram statistik och siffror som på ett korrekt sätt redovisar hur mycket kulturstöd som ingått i den vanliga ramen har visats sig omöjligt utan oproportionerligt stora arbetsinsatser. För att få någon grund att stå på skickade utredningen ut en enkät till samtliga länsantikvarier med önskemål om en bedömning av hur stor del av "kulturkostnaderna" som klarats av inom ramen för det ordinarie bostadsstödet i respektive län. Sjutton svar inkom. Huvuddelen av svaren utgjordes av grova uppskattningar som hamnade på mellan 20-80 %. Fyra län har tagit fram precisa beräkningar från föregående budgetår av antalet ärenden som utlovats stöd, men där det senare visat sig att åtgärderna rymts inom det vanliga bidragsunderlaget. För Blekinge län var siffran 60 %, för Västernorrland 50 %, för Gävleborg 60 % och för Gotlands län 25 %. En samstämmig uppfattning från alla tillfrågade är att det främst är till de större ombyggnaderna som stöd verkligen utgår.

För Stockholms stad har gjorts en snabbstudie med hjälp av länsbostadsnämnden avseende år 1991. Av 490 ombyggnadsärenden i Stockholm 1991 berörde 141 kulturhistoriskt värdefulla hus och 23 byggnadsminnesvärda hus, dvs. 35 % av de ombyggda husen hade kulturhistorisk kvalifikation för stöd. I tolv fall utgick kulturstöd de facto, dvs till mindre än 10 % av de kulturhistoriskt värdefulla husen. Att antikvariska insatser gjorts i flera hus som inte fått stöd är känt, men inte i hur många.

Slutsatsen är att det bör anses verifierat att avsevärda summor idag går till kulturstöd utanför kulturramen. Några konkreta beloppsnivåer kan dock inte preciseras.

2.6 Låneförfarande/handläggning

Låneförfarandet

En ansökan om stöd till ombyggnad av ett kulturhistoriskt värdefullt hus går idag genom många instanser. Ansökan lämnas vanligen in till **kommunen** samtidigt med ansökan om det ordinarie statliga bostadsfinansieringsstödet. Byggnadsnämnden ger bygglov, ofta efter att ha remitterat ärendet till antikvarisk expertis (kommunalt museum, länsmuseum eller länsantikvarien).

Förmedlingsorganet gör en rimlighetsbedömning och förbetsiktning av byggnaden. **Länsbostadsnämnden** räknar ut om, och i så fall hur mycket, förhöjning av bidragsunderlaget som behövs eller hur stort tillägsslån som kan utgå.

Ärendet, med förslag till stöd, går sedan vidare till **länsstyrelsens kulturmiljöenhet** för yttrande. En bedömning görs där om ombyggnaden är godtagbar ur antikvarisk synpunkt och sådant som inte bör betraktas som kulturhistoriska överkostnader sorteras bort. Ofta har då diskussioner förevarit mellan sökanden, länsstyrelsen och de kommunala antikvarierna, eller länsmuseet, och gemensamma besiktningar har utförts.

Innan en formell tillstyrkan kan göras måste **Riksantikvarieämbetet** höras och ge sitt godkännande. Ärendet kan därefter gå tillbaka till länsbostadsnämnden för beslut. Slutligen utbetalas stödet av **Boverket** eller **SBAB** (Statens Bostadsfinansierings AB).

Till tillstyrkan kopplas alltid villkor om att ombyggnaden skall följas av antikvarisk expertis, att de antikvariska anvisningarna skall följas och att en antikvarisk slutbesiktning göras när arbetet är avslutat. Vid slutbesiktningen kontrolleras att ombyggnaden blivit utförd som planerats. Ibland händer det att ett preliminärt beslutat stöd dras ner eller helt dras in för att de antikvariska anvisningarna inte följts och ombyggnaden blivit ovarsamt genomförd. Betydligt oftare behöver i stället ytterligare en ramavräkning göras efter genomförd ombyggnad på grund av oförutsedda fördyringar.

Handläggning

Boverket/Länsbostadsnämnderna

På grund av kopplingen till bostadsfinansieringen ligger myndighetsansvaret för kulturstödet på Boverket. Boverket gör anslagsframställan och motiverar förändringar av ramen på basis av Riksantikvarieämbetets underlag. Länsbostadsnämnderna ansvarar för all handläggning av lånen - man granskar offerter och kontrakt, räknar ut vilket stöd som skall utgå och fattar besluten. Administrationen för utbetalning av räntebidragen ligger helt på Boverket, som har en väl utbyggd organisation för detta. Tilläggslånebesluten skickas vidare till SBAB som enligt avtal med staten handhar låneadministrationen.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet har ansvar för hur anslagsramen används och fördelas. Man samråder med länsstyrelserna om hur mycket medel de kan tilldelas och gör sedan nödvändiga prioriteringar. Till detta kommer statistikarbete och att ta fram underlag för anslagsframställning.

Regional organisation

På den regionala nivån sköts de dagliga kontakterna med sökanden. Man utför besiktningar, informerar och ger råd, skaffar fram underlag och gör kulturhistorisk värdering och prioritering. Man förmedlar kontakter med kunniga hantverkare, projektörer och materialtillverkare. Vidare ombesörjer man att erforderlig dokumentation och kontroll blir utförd, gör byggnadsarkeologiska undersökningar, upprättar skyddsföreskrifter och genomför byggnadsminnesförklaringar.

Vem som sköter dessa arbetsuppgifter varierar från län till län och också med olika ärenden. Det formella ansvaret ligger på länsstyrelserna, men inte sällan utför länsmuseerna en stor del av arbetet. Om det finns en kommunantikvarie eller ett kommunalt museum, brukar tjänstemännen där handha det löpande arbetet med rådgivning, besiktningar, dokumentation och inventeringar.

2.7 Fördelning av stödet mellan länen

Tabell över stöd till kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse.

Län	Medeltal för åren 1975 - 1990/91	Året 1990/91
	%	%
Stockholms län, AB	30,8	15,7
Uppsala län, C	1,5	0,8
Södermanlands län, D	3,5	4,1
Östergötlands län, E	5,1	5,3
Jönköpings län, F	3,0	3,6
Kronobergs län, G	0,4	0,6
Kalmar län, H	2,2	1,8
Gotlands län, I	2,2	3,0
Blekinge län, K	0,7	0,9
Kristianstads län, L	1,1	1,0
Malmöhus län, M	6,5	3,3
Hallands län, N	0,5	0,6
Göteborgs och Bohus län, O	26,2	39,0
Älvsborgs län, P	1,8	2,5
Skaraborgs län, R	1,9	2,1
Värmlands län, S	0,6	0,6
Örebro län, T	2,2	3,0
Västmanlands län, U	2,6	2,7
Kopparbergs län, W	1,8	2,7
Gävleborgs län, X	2,5	2,7
Västernorrlands län, Y	0,9	1,4
Jämtlands län, Z	0,2	0,1
Västerbottens län, AC	0,9	1,3
Norrbottens län, BD	0,9	1,2

Riksantikvarieämbetet sammanställde 1991 statistik över hur förhöjt låneunderlag och tillägglån har fördelats mellan länen under den tid de har funnits. De ojämförligt största summorna har gått till Stockholms och Göteborgs och Bohus län. Under de tio första åren

gick nästan halva anslaget enbart till Stockholms län. År 1986 förändras bilden radikalt och de största summorna gick istället till Göteborg. Övriga län har fått en tilldelning som i medeltal ligger under 4 % av anslaget, förutom Malmöhus län och Östergötlands län, som fått 6,5 resp 5,1 % av anslaget.

En skillnad mellan medelstillsdelningen i Stockholm och Göteborg är annars att i Göteborg går stora pengar till några objekt i taget, medan flera objekt får mindre pengar i Stockholm.

3 Bidrag till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

3.1 Bidragsanslagets konstruktion

För restaurering och underhåll av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan Riksantikvarieämbetet bevilja bidrag från det anslag till byggnadsvård som årligen anvisas över statsbudgeten. Anslaget utgår under huvudrubriken "Vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse". Enligt regleringsbrevet skall anslaget användas för bidrag till vård, undersökning och istandsättning av byggnader med kulturhistoriskt värde, med undantag av statliga byggnadsminnen. Ersättning enligt byggnadsminneslagen får också betalas från anslaget.

Villkoren för bidrag har preciserats i förordningen (1981:447) om statsbidrag till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Den grundläggande bestämmelsen är att bidrag kan ges till sådana överkostnader som uppstår till följd av särskilt hänsynstagande till byggnadens kulturhistoriska värde, se kap 5.1. Bidrag skall däremot inte utgå till fastigheter som uppburit statlig räntestöd i samband med ombyggnad.

Till byggnader som är byggnadsminnen, eller andra byggnader med sådant kulturhistoriskt värde att det är ett riksintresse att de blir bevarade (att de ligger inom ett område av riksintresse för kulturminnesvården), kan bidrag utgå med högst 90 procent av överkostnaderna. För övrig kulturhistoriskt värdefull bebyggelse får bidrag normalt ges med högst 50 procent av överkostnaderna.

Bidrag får ges bara om det kan antas att bebyggelsen kommer att bevaras för framtiden. För de byggnader som är byggnadsminnesvärda, men som inte förklarats för byggnadsminne, bör byggnadsminnesförklaring genomföras.

3.2 Bidragsanslagets bakgrund och storlek idag

Genom beslut av 1880 års riksdag upptogs för första gången i riksstaten ett ordinarie anslag för vård och underhåll av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. För "Visby ruiners vård och underhåll" avsattes då ett reservationsanslag om 450 kr, till Kungl. Vitterhets-, Historie- och Antikvitetsakademien. Anslaget höjdes sedan successivt under åren, men Akademien påpekade ständigt i sina äskande till riksdagen att medlen var alldeles otillräckliga. År 1924 vidgades anslaget att även gälla "andra byggnadsminnesmärken", samtidigt som det höjdes kraftigt.

Som en följd av 1942-års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader omformades anslaget fr. o. m. budgetåret 1945/46, tillsammans med ett reservationsanslag för omedelbara iståndsättningsåtgärder, till ett ordinarie anslag för vården av andra byggnadsminnen än de akademien handhade för statens räkning. Anslaget bestämdes då till 30 000 kr. En relativt stor ökning kom till stånd budgetåret 1974/75, från då 237 000 kr till 840 000 kr, som en följd av de förslag som framställt av saneringsutredningen (SOU 1973:27). Summan avsåg byggnadsvård i hela landet. Byggnadsvårdsutredningen (SOU 1979:17) föreslog en ökning till 40 miljoner kronor för att komma till rätta med de mest akuta problemen. Första året efter reformens genomförande anslags 11,4 miljoner kronor.

Idag utgör anslaget knappt 30 miljoner kronor. Det finns en stor divergens mellan byggnadsvårdsanslagets storlek och anspråken. De senare uppgår genomsnittligt till fyra gånger anslaget.

3.3 Fördelning av bidraget mellan länen

Karaktäristiskt för byggnadsvårdsanslaget är att det fördelats på många objekt med relativt små summor, medan några få objekt varit mycket kostnadskrävande. Statistiskt sett får varje år hälften av länen tillgång till mindre än 4 % av anslaget, medan något län får upp till 15 % av totalanslaget. Fördelningen mellan länen varierar kraftigt år från år, beroende på hur objekten prioriteras.

*Tabell ur "Ett delegerat kulturmiljövårdsanslag", RAÄ inter-
utredning 1991:*

Länsvis fördelning av byggnadsvårdsbidragen under tre år

% av fördelat bidrag	År 1988/89	År 1989/90	År 1990/91
0 - 1	G K N T W B D	C K B D	G Y
1,1 - 2	A B R S X Y	A B N U W Y	F K W B D
2,1 - 3	H A C	F G R S Z	C N R
3,1 - 4	L U	H A C	H U X Z A C
4,1 - 5	C I	L X	A B D S
5,1 - 6	M	I T	L T
6,1 - 7	Z	-	P
7,1 - 8	-	E	I M
8,1 - 9	P	M O	-
9,1 - 10	-	D	E
10,1 - 11	D O	-	-
12,1 - 13	E	-	-
13,1 - 14	F	P	-
14,1 - 15	-	-	O

3.4 Delegering av bidragsmedlen

Riksantikvarieämbetet ansvarar för hur byggnadsvårdsanslaget används och fördelas. Regeringen gav år 1991 Riksantikvarieämbetet uppdrag att göra en översyn av beslutsordningen för bland annat bidragsmedlen för vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Riksantikvarieämbetet har i sin redovisning av uppdraget föreslagit att beslut om byggnadsvårdsmedlen delegeras till länsstyrelserna från och med budgetåret 1993/94. Besluten kommer då att fattas av dem som redan nu arbetar i nära och daglig kontakt med den verksamhet och de människor som berörs av besluten. En mängd dubbelarbete kommer att försvinna och handläggningstiderna kortas sannolikt. Framförallt anses länsstyrelserna genom ett utökat ansvar kunna få ett bättre grepp om den totala resursanvändningen. Möjligheterna till samverkan mellan kulturmiljövården och andra näraliggande verk-

samheter på lokal och regional nivå, såsom naturvård, turism och annan kulturverksamhet, kommer att kunna förbättras. Därmed kan effekten av kulturmiljövårdens anslag ökas.

Riksantikvarieämbetet föreslår att riksdagen även i fortsättningen anvisar bidragsramen till ämbetet, som i sin tur fördelar den mellan länsstyrelserna genom årliga delegationsbelut. Eftersom anslagsmedlen för byggnadsvård inte räcker långt skulle möjligheten att göra enskilda större insatser försvinna om medlen fördelades ut jämnt över länen (1,2 mkr/län). I stället får länsstyrelserna inför varje budgetår äska medel hos Riksantikvarieämbetet grundat på de behov som kan förutses inför det kommande året.

Personalkonsekvenser

En delegering kommer att medföra förändrade arbetsuppgifter för både länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. Handläggningen för-
enklas, ansvaret för de enskilda ärendena läggs på länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetets arbete inriktas på planering, uppföljning och erfarenhetsåterföring mellan länen.

De två kanske viktigaste frågorna från länsstyrelsernas perspektiv är dels hur man åstadkommer en rimlig fördelning av resurserna mellan länen, dels i vad mån kulturmiljöenheter arbetssituation påverkas.

Riksantikvarieämbetet har låtit göra en underhandsenkät bland länsantikvarierna avseende i vilken utsträckning en delegering skulle påverka arbetssituationen. De flesta bedömer att arbetsmängden kommer att bli oförändrad eller större, men att fördelarna av att kunna fatta egna beslut uppväger detta.

Bara beträffande *ekonomiadministrationen* förväntas länsstyrelserna belastas med helt nya uppgifter avseende förvaltning av anslagsmedel och utbetalning av bidrag. Antal ärenden per länsstyrelse bedöms dock som så begränsat att befintlig ekonomiadministration utan svårighet kan assimilera dem.

4 Stöd till undersökning av fasta fornlämningar vid bostadsbyggande

4.1 Tilläggs lån för arkeologiska undersökningar

4.1.1 Bakgrund och regler

Kulturlager i äldre stadsbildningar är ofta volymmässigt mäktiga fornlämningar med svårtolkade och komplicerade lagerföljder och anläggningar. Kostnaderna för att undersöka och ta tillvara det arkeologiska källmaterialet kan därför vara höga i förhållande till många andra typer av undersökningar. Denna omständighet har i sig inte ansetts berättiga till särskilt stöd vid exploatering. När det gäller bostadsbyggandet har dock branschorganisationerna hävdat att undersökningskostnaderna är av sådan art att de inte rimligen kan betalas genom hyresintäkter. Riksdagen behandlade under en följd av år ett flertal motioner i denna fråga. Efter att en särskild utredning (SOU 1985:13) lagt sitt förslag beslöt riksdagen (prop. 1986/87:100, bil. 10, KrU 1986/87:15, rskr. 280) om särskilda stödåtgärder för bostadsbyggande.

Stödet infördes 1988 och gavs formen av ränte- och amorteringsfria tilläggs lån. Lånegivningen begränsades genom ett relativt omfattande regelsystem, som bland annat syftar till att hålla den generella regeln i 2 kap 14 § KML om företagens betalningsansvar oförändrad. Av det skälet ska lånet endast omfatta rena arkeologkostnader och inte kostnader för övrig arbetskraft och maskintid. Stödet är begränsat till undersökningar som föranleds av bostadsbyggande i områden med samlad äldre bebyggelse eller komplettering/sanering i stadskärnor och förtätningsområden.

Sedan den 1 juli 1991 har lånemöjligheten även öppnats för vissa projekt i områden där tillgången på lämpligt lokaliserad och byggbar mark är begränsad, men där samtidigt behovet av att bygga bostäder är stort.

Villkor för lånegivningen är att bebyggelsen utförs med stöd av statliga räntebidrag och att Riksantikvarieämbetet tillstyrker lån med utgångspunkt från att det inte finns möjligheter att anpassa bebyggelsen så att fast fornlämning inte berörs. Kostnaden för undersökningen måste också vara stor.

Anslagets storlek och fördelning

Under budgetåren 1987/88 och 1990/91 utgjordes delramen för tillägglån till arkeologiska undersökningar 2,5 mkr. För budgetåret 1991/92 höjdes den till 5 mkr. och budgetåret 1992/93 till 10 mkr.

Huvuddelen av medlen har fördelats till ett 30-tal objekt som rört de äldre stadskärnorna i medeltida städer i södra och mellersta Sverige. Det är till Östergötlands, Gotlands, Malmöhus, Hallands, Göteborg och Bohus, Skaraborgs och Kopparbergs län som lån återkommande har fördelats, men även till andra län har stöd utgått.

De första åren utnyttjades ramen fullt ut och för några projekt fick kostnaden fördelas över två budgetår. Under 1991/92 har däremot den anvisade ramen för arkeologiska undersökningar inte intecknats. Delvis kan detta förklaras av att den allmänna lågkonjunkturen medfört att planerade exploateringar har fått skjutas upp, men en orsak kan också vara det krångliga ansökningsförfarandet. Av förfrågningar att döma finns ett behov av lånen. De medel som inte har utnyttjats har istället kunnat användas till lån för ombyggnad av kulturhistorisk värdefull bebyggelse.

4.1.2 Handläggning

Ett ärende initieras vanligtvis genom att länsantikvarien informerat en byggherre om förutsättningarna för lånet. Ansökan ställs till länsbostadsnämnden som beräknar underlaget för lånet, bland annat andelen bostadsyta i förhållande till den totala bebyggelsen. Låneprövningen måste dock avvakta länsstyrelsens antikvariska bedömning och beslut om företagets tillåtlighet enligt 2 kap. KML. Den arkeologiska kostnaden grundas på ett efter förundersökning beräknat belopp. Samråd under hand mellan länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet är regel. Efter remiss från länsbostadsnämnden tillstyrker Riksantikvarieämbetet mot låneramen. Tillstyrkan sker allteftersom

ärendena kommer in. Om de arkeologiska kostnaderna ryms inom det ordinarie bidragsunderlaget utgår inte något tilläggs lån.

4.1.3 Bedömning av lånens betydelse

Från antikvarisk utgångspunkt är stödet av stor betydelse för att öka acceptansen för de ofta höga kostnaderna för undersökningar av kulturlager i stadsbebyggelse. Såväl den allmänna opinionen som riksdagen har vid olika tillfällen understrukt behovet av att dessa arkeologiska undersökningar blir utförda. Det kan till exempel erinras om den uppslutning och krav på bevarande som undersökningarna framför riksdagshuset rönt. Enskilda byggare och bolag kan emellertid mot bakgrund av dagens ansträngda ekonomiska situation förväntas inta en motsatt attityd. Skulle lånemöjligheten tas bort - utan att ersättas av någon annan stödform - kan man förvänta en återgång till den diskussion som föregick arkeologikutredningen 1985. Obebyggda rivningstomter i de medeltida stadskärnorna kommer att tillskrivas höga arkeologikostnader.

4.2 Bidrag till kostnader för undersökning av fast fornlämning m.m.

När kulturminneslagen trädde i kraft 1 januari 1989 justerades reglerna för betalningsansvar i förhållande till den dåvarande fornnminneslagen. Tidigare var en markexploatör undantagen kostnadsansvar för vad som i 1942 års förarbeten kallas mindre enskilda arbetsföretag. I realiteten innebar detta en marginell begränsning av arbetsföretag som inte medförde kostnadsansvar. Inskränkningen upphävdes och ersattes med en möjlighet att få statliga bidrag till arkeologiska undersökningskostnader för de mindre enskilda arbetsföretagen, (förordning 1988:1189).

Bidrag får bara lämnas till sådant företag som inte är statligt, landstingskommunalt eller kommunalt. Bidrag kan lämnas om ett arbetsföretag är av begränsad omfattning och det med hänsyn till omständigheterna framstår som skäligt att företagaren avlastas kostnaderna för de arkeologiska åtgärderna. Som arbetsföretag av begränsad omfattning avses bland annat mindre förändringar i nyttjan-

det av en byggnad, en anläggning eller ett markområde. I praktiken utgår bidragen huvudsakligen till mindre utbyggnader inom gårds-
tomter av olika slag. Bidrag kan också utgå om ett arbetsföretag för-
anleds av en myndighets beslut eller av någon annan tvngande om-
ständighet.

Ansökan om bidrag lämnas in till länsstyrelsen som vidarebefor-
drar den till Riksantikvarieämbetet med eget yttrande. Bidrag betalas
ut direkt till sökanden sedan kostnaderna för undersökningen slutligen
har bestämts. Budgetåret 1991/92 inkom 31 ansökningar fördelade på
tio län till ett sammanlagt belopp om 233 000 kr. Riksantikvarie-
ämbetet avslog en ansökan och beviljade övriga ansökningar till dess
fulla belopp om sammanlagt 178 988 kr.

I den decentraliseringsutredning som Riksantikvarieämbetet ge-
nomfört (se avsnitt 3.4) föreslås att medlem och beslutanderätten över
dem delegeras ut till länsstyrelserna.

5 Kulturhistoriska överkostnader och varsamhet

5.1 Begreppet kulturhistoriska överkostnader

"Kulturhistoriska överkostnader" eller "antikvariska merkostnader" har blivit grundläggande begrepp i fråga om bevarande och finansiering av kulturhistorisk värdefull bebyggelse. Det har rått allmän enighet om att statens bidrag skall utgå till sådana merkostnader som betingas av hänsyn till det kulturhistoriska värdet. Vid både låne- och bidragssystemets uppbyggnad har begreppet antikvariska merkostnader fått en central plats. Bestämmelserna för bidragsgivning och särskilda lån har olika utgångspunkter och skillnader i terminologi, men grundsynen är densamma.

I betänkandet Sanering III (s. 105 och 116 f) redovisades en rad orsaker till extra kostnader vid upprustning av kulturhistoriskt värdefulla byggnader för bostadsändamål. Utredningen pekade bl.a. på arbeten för att förbättra grundmurar och golvbjälklag, omfattande och komplicerade grundförstärkningar i vissa fall, förstärkning och utbyte av skadade delar i stomme och väggar, särskild omsorg vid utförande av fasad- och takarbeten, restaurering och specialtillverkning av dörrar, fönster, paneler och listverk, svåra arbetsplatsbetingelser, de i jämförelse med nybyggnader väl tilltagna "oekonomiska" ytorna, t.ex. för trapphus, det manuella arbetets dominans, de omfattande hantverksinsatserna och de krävande projekterings-, undersöknings- och kontrollinsatserna.

Saneringsutredningens exempelsamling ligger till grund för bestämmelsen att de antikvariska merkostnader som är förknippade med restaurering av äldre byggnader kan motivera en höjning av låneunderlaget.

Byggnadsvårdsutredningen (s. 152 f) har påpekat att begreppet kulturhistoriska överkostnader kan ges olika innebörd, från utebliven exploateringsvinst till klart påvisbara kostnader för exempelvis konserveringsåtgärder. Man konstaterade även att en bestämning av

de verkliga överkostnaderna försvåras av att de antikvariska önskemålen i själva verket ibland minskar kostnaderna. Utredningen strävade efter att ge begreppet en preciserad innebörd och räknade upp ett antal faktorer och åtgärder som kan medföra överkostnader. I propositionen anslöt sig departementschefen till utredningens resonemang och redovisning av överkostnadstyper.

5.1.1 Antikvariska merkostnader

Nedan redovisas antikvariskt motiverade krav på bevarande av material och på utförande som berättigar till stöd i form av förhöjt bidragsunderlag och tillägglån. De är nästan alla väldefinierade och gripbara och medför oftast fördyringar för byggherren jämfört med att utföra motsvarande arbete med enklast möjliga material och metoder.

- 1) Arbeten som kräver **medverkan av konservator eller annan specialist**. Som exempel kan anföras konservering av stuck- och gipsornamentik eller utvändiga naturstensdetaljer i portalomfattningar eller restaurering av kakelugnar.
- 2) **Materialläkthet**. De kulturhistoriska önskemålen om autencitet medför ofta krav på att viss typ av fasad- eller takmaterial skall användas, eller att skadade dörrar och fönster eller andra snickrier inte byts ut helt utan repareras, förstärks och kompletteras.
- 3) Krav på **särskild ytbehandling**, exempelvis kalkavfärgning med upprepade, tunna strykningar, målning med oljefärg eller marmoreringsarbeten.
- 4) Önskemål om att **bibehålla byggnadsdelar som saknar funktion**, exempelvis torn, bakugnar, skulptural utsmyckning.
- 5) Krav på att ursprunglig **teknik** skall tillämpas och detaljutformningen överensstämma med befintlig, exempelvis understrykning av taktegel på öppen läkt eller takplåtar med viss typ av falsning.
- 6) Åtgärder för att **förstärka grunden** till kulturhistoriskt värdefulla hus.
- 7) **Utbyte och förstärkning av bärande konstruktioner**, som skadats genom fukt, insekter o dyl.
- 8) I vissa fall kan det faktum att en gammal och illa medfaren **byggnad överhuvudtaget räddas** betraktas som en antikvarisk

överkostnad. Exempel på detta utgör småstugorna på Söder i Stockholm eller vissa stenhus i Gamla Stan.

- 9) Som överkostnad räknas också den merkostnad som uppstår vid **antikvarisk dokumentation, för särskilda byggnadshistoriska undersökningar och även för projekteringsarbete med antikvarisk inriktning**. Sådana insatser är i regel nödvändiga för att upprustnings- och restaureringsarbeten skall kunna genomföras med ett för kulturminnesvärden tillfredsställande resultat. Både saneringsutredningen och byggnadsvårdsutredningen kom fram till att antikvarisk kontroll är en samhällelig angelägenhet som staten bör bekosta. Byggnadsvårdsutredningen föreslog att kontrollen skulle skrivas in i lånebestämmelserna som ett villkor för lånets utbetalning, vilket också blev fallet.
- 10) **Svåra arbetsplatsbetingelser**, i form av trånga och svårtillgängliga arbetsplatser kan bli fördyrande.
- 11) **Överstora ytor**. I många äldre hus finns ytor som inte kan utnyttjas effektivt. De kan bestå av stora trapphus och trapphallar, 1600-tals vindar som inte får röras eller stora rum som av antikvariska hänsyn inte får delas.
- 12) Överkostnader som kan karaktäriseras som **fördyrad byggadministration** är relativt svårdefinierade. Kostnaden består av allmänna fördyringar på grund av att arbetet tar längre tid och därför kostar mer i löner för projektörer, arbetsledning och byggnadsarbetare. Byggplatsomkostnaderna blir större liksom avgifterna för kontroll och besiktning. Därutöver tillkommer ökade kostnader för kreditivräntor och moms. De fördyrade byggadministrativa kostnaderna brukar betraktas som antikvarisk merkostnad, men i praktiken brukar det vara denna typ av kostnader som först dras bort när kostnadsposter måste strykas för att låneramarna inte räcker till. För den antikvariska expertisen är det dessutom mycket svårt att uppskatta skäligheten i denna typ av kostnader. Här får man lita på länsbostadsnämndernas kompetens att göra rimlighetsbedömningar.

Andra antikvariska överkostnader

Inom de **bidrag** Riksantikvarieämbetet utdelar till byggnadsvård finns ytterligare några stödkriterier som inte ingår i bostadsfinansieringssystemet. Över byggnadsvårdsbidraget kan nämligen stöd till överkostnader även utgå för **överloppsbyggnader, parker och yttre miljö**.

Överloppsbyggnader är byggnader och anläggningar som saknar användning. Som exempel kan nämnas ekonomibyggnader inom lantbruket såsom äldre ladugårdar, logar och härbren. Hit hör också väder- och vattenkvarnar, sågar, smedjor och andra byggnader och anläggningar som står kvar som minnen från det gamla agrarsamhället. I de äldre bruks- och industrimiljöerna finns hyttor, hammarsmedjor och fabriksbyggnader. Även insatser för att bevara maskiner och annat tillbehör är en överkostnad. Även bostadshus kan stå oanvända, exempelvis i jordbruksbyar med ett byggnadsskick som präglas av två eller flera bostadshus på samma gård eller i slotts- och herrgårdsmiljöerna. I de senare finns ofta också andra byggnader av ren överloppskaraktär som flygelpaviljonger, orangerier och lusthus.

Kostnader som föranleds av **bevarandet av en miljöbild** vid sidan av själva byggnaderna kan röra sig om åtgärder för att bevara t.ex. gatubeläggning, staket, stenvalvsbroar, dammar etc. Dessa objekt har sällan något ekonomiskt värde för ägaren men utgör ofta ett viktigt inslag i kulturmiljön.

5.1.2 Anpassningsåtgärder vid ombyggnad med statligt stöd

Utöver ovan redovisade merkostnader kommer en annan kostnadsgrupp som kan karaktäriseras som följd-kostnader av ingrepp som egentligen är oönskade ur kulturhistorisk synpunkt, men som syftar till att nödvändiga ingrepp skall märkas så lite som möjligt. Vanligt är exempelvis att väggar eller dörröppningar flyttas med avsikt att åstadkomma bättre rumsdistribution eller att badrum och kök utvidgas eller hiss installeras. För att anpassa förändringarna till den befintliga byggnaden utförs återställningsarbetet med specialhyvlade golv- och dörrlister lika de befintliga, nya anpassade taklister och specialbeställda nya dörrar. I de fall fönstren är mycket dåliga tillkommer

kostnader för att anpassa de nybeställa utseendemässigt till de ursprungliga. Denna typ av kostnader behandlas idag mycket olika. Ibland utgår stöd, ibland inte, beroende på den antikvariska bedömningen av nödvändigheten av ingreppen.

Anpassningsåtgärder på grund av antikvarisk hänsyn bör generellt inte betraktas som en stödberättigad överkostnad, utan som något som fastighetsägaren normalt bör tåla med utgångspunkt i varsamhetskraven i PBL:s 3 kap. 10 §, (se vidare under 5.1.2). I vissa fall finns dock klara antikvariska motiv för att låta utföra anpassningsåtgärder och då skall stöd kunna utgå.

5.2 Varsam ombyggnad

5.2.1 Samhällets krav på varsamhet

När ombyggnadsverksamheten kom igång i mitten av 1970-talet var byggnadsindustrin i huvudsak utformad för nybyggnadsverksamhet. Projektörer, byggare och materialtillverkare utgick vid ombyggnad vanligen ifrån en nybyggnadssituation och använde nybyggnadsmetoder även vid ombyggnad. Kunskapen om äldre hantverksmetoder höll vid denna tid på att gå förlorad och äldre material, färger, virkesprofiler och dylikt var nästan omöjligt att få tag i. En ointresserad eller t o m negativ inställning till äldre byggnader och bebyggelsemiljöer förekom hos både fastighetsförvaltare och byggare.

Resultatet blev att man ofta med hänvisning till normer, lagar och låneregler gick hårt fram vid ombyggnader. Man rev ut allting invändigt och byggde nytt. Oppositionen mot detta sätt att hantera gamla hus lät inte vänta på sig. Många upprördes över att se hur vackra kakelugnar, spegeldörrar, snickerier, stuckaturer m.m. bröts bort och slängdes i containrar. En diskussion om varsam ombyggnad startade.

I officiella sammanhang dyker varsamhetsbegreppet först upp i direktiven till stadsförnyelseutredningen 1979 (Bo 1979:4). Här anförs att en varsam förnyelseprocess skall eftersträvas vid ombyggnad. Begreppet "varsamhet" definieras som ett krav på att befintliga resurser skall tas tillvara. Stadsförnyelsekommittén (SOU:1981:99) kom fram till att ett allmänt krav på varsamhet vid ändringsåtgärder borde

införas i byggnadsstadgan och att en ny ombyggnadsnorm borde utarbetas.

I den proposition (1981/82:150) som följde på utredningen delade föredragande statsråd kommitténs uppfattning om att de värden och kvaliteter som finns i bebyggelsen måste tas tillvara vid ombyggnader, och att den grundläggande utgångspunkten vid all ombyggnad borde vara att utnyttja befintliga resurser effektivt. Med detta avsågs att befintliga planlösningar, fast inredning, byggnadsdetaljer o. dyl. så långt som möjligt borde bevaras och en avvägning göras i varje enskilt fall mot andra hänsynstaganden som tillgänglighet, praktiska lösningar, fastighetsekonomi m.m. Ett varsamhetsvillkor infördes i bostadsfinansieringsförordningen 1982 (8 § BFF).

För låneprövningen infördes ett krav på att husets brister och kvaliteter skall redovisas i ett **förbesiktningsprotokoll**. Till sammans med den tekniska beskrivningen och uppmättnings- och ändringsritningar skall protokollet ge länsbostadsnämnden tillräckligt underlag för att pröva om åtgärderna medför väsentlig förbättring, om varsamhetskravet beaktas och om den redovisade kostnaden är skälig med hänsyn till arbetets art och omfattning. Kommunen gavs uppgiften att intyga riktigheten i förbesiktningsprotokollet, och i enlighet med detta besiktigar kommunen normalt fastigheten.

Varsamhetstanken återfinns senare i arbetet med en ny plan- och bygglag. I den proposition som föregick lagen (prop. 1985/86:1) fastslås att bygglagstiftningen bör utgå från synsättet att den befintliga bebyggelsen och befintliga natur- och kulturvärden utgör resurser som skall tas tillvara. Vidare anføres att de krav som skall ställas vid ombyggnader i första hand bör utgå från den befintliga byggnadens egenskaper. Detta förutsätter att särskilda ombyggnadsföreskrifter utarbetas och att dessa kan anpassas till de skiftande förutsättningar som finns i olika bebyggelseområden.

Föredragande stadsråd anförde även att ett krav vid varje ändring av en byggnad bör vara att ändringen projekteras och genomförs så att byggnadens särdrag och dess byggnadstekniska, kulturhistoriska, konstnärliga och miljömässiga värden beaktas. Alla ändringar skall alltså göras på ett varsamt sätt. Detta gäller alla byggnader och inte bara sådana som anses ha särskilda kulturhistoriska eller miljömässiga värden. Alla remissinstanser som yttrade sig i detta avseende till-

styrkte också att varsamhet mot byggnaden skall utgöra ett grundkrav för hur ändringar skall genomföras.

Synsättet konkretiseras i PBL:s 3 kapitel, 10 § där det sägs: "Tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas tillvara."

I 3 kap. 12 § som behandlar byggnader som har ett särskilt högt kulturhistoriskt värde stadgas att de inte bara skall hanteras varsamt, utan inte får förvanskas.

I 3 kap. 13 § stadgas att byggnader skall underhållas och att underhållet skall anpassa till byggnadens värde ur bland annat kulturhistorisk synpunkt och till omgivningens karaktär.

5.2.2 Varsam ombyggnad i praktiken

För att genomföra en varsam ombyggnad krävs att byggnadens kvaliteter och brister först noggrant identifieras, och att man därefter väljer åtgärder som avhjälper bristerna utan att förstöra kvaliteterna.

Varsamhet handlar sällan om valet av standardnivå. En hiss kan installeras varsamt eller ovarsamt, ett badrum kan nyinstalleras eller göras mer funktionsdugligt på ett varsamt eller ovarsamt sätt, osv. På motsvarande sätt kan en "enkel" reparation utan några som helst standardförhöjande moment göras på ett uppseende ovarsamt vis. Varsam ombyggnad är med andra ord en sorts optimering - att uppnå maximal nytta och trevnad med minimala ingrepp och störningar. Varsam ombyggnad innebär däremot inte att man skall underlåta att undanröja uppenbara brister, utan uttjänta byggnadsdelar skall kunna bytas och nya funktioner införas.

Vid ombyggnad är möjligheten att rationalisera planeringsarbetet begränsat. Lägenhetstyperna varierar och även om lägenheterna ovanför varann i princip kan vara lika, kan ändå mått och detaljutformning variera. De ritningar som finns att tillgå stämmer oftast inte. Utan ordentlig uppmätning kan obehagliga och dyra överraskningar dyka upp under arbetets gång.

Det grundläggande för att slutresultatet skall kunna bli bra är alltså att man i ett första skede lär känna huset och mäter upp det.

Erfarenhetsmässigt har det också visats sig att hyresgästernas om-
dömen är viktiga, eftersom de väl känner till vad som är bra och
dåligt i det hus de bor i.

Oftast är de resurser som avsatts för projekteringsarbetet alltför
knappa för att projektörerna skall hinna studera olika alternativa lös-
ningar och konsekvenserna av dem i tillräcklig omfattning. Det
behövs tid för att komma fram till de lösningar som ger minimerad
ombyggnadskostnad. En väl genomarbetad projektering blir visser-
ligen dyrare att ta fram, men detta kan väl kompenseras av att om-
byggnadskostnaderna i andra änden kan minskas.

I de studier som gjordes i slutet av 1970-talet i Byggforsknings-
rådets regi - Varsam ombyggnad I och II - kunde man se att grund-
inställningen till ett gammalt hus från projektörers och byggares sida
var av helt avgörande betydelse för slutresultatet, oavsett vilka förut-
sättningar huset hade från början beträffande exempelvis ålder,
standard, nedslitenhet, planlösning, kategori av fastighetsägare, pro-
jektörens formella utbildning, byggföretagets storlek m.m. Något som
dock klart påverkade varsamhetsgraden var om hyresgästerna hade
inflytande eller ej, likasom om hyresgästerna kunde korttidsevakueras
eller till och med bo kvar.

5.2.3 Behov av stöd för varsamhet

1982 lät Stockholms fastighetsnämnd genomföra en studie av fjorton
bostadsombyggnader av sekelskifteshus i Stockholms innerstad, av-
sedd att ingå i ett byggnadsvårdsprogram för innerstaden. De projekt
som valdes skulle främst utgöra exempel på varsam ombyggnad.
Husen valdes också så att olika fastighetsägarekategorier blev repre-
senterade, att både enklare och "finare" hus fanns med och att det blev
en spridning geografiskt över staden. Samtliga fastigheter hade
genomgått en total ombyggnad med stöd av statliga lån.

När den ekonomiska analysen av de olika projekten gjordes genom
att överkostnaderna studerades, upptäckte man att alla projekt, utom
två, uppvisade bra ekonomi - dvs. ingen eller bara en liten över-
kostnad. Resultatet av undersökningen blev alltså att varsam ombygg-
nad i de flesta fall innebär god ekonomi. De två projekten som fick en
hög överkostnad, 20 - 30-%, var båda i utgångsläget i mycket dåligt

skick, vilket i och för sig inte var hela sanningen, eftersom även en del av de andra projekten också var i mycket dåligt skick i utgångsläget.

Att varsamhet tillämpas som metod bör således inte medföra särskilda krav på stöd, utan tvärtom innebära att kostnaderna minskas. I kombination med de föreslagna nya ombyggnadsreglerna bör kostnaderna vid ombyggnad bli lägre än de är idag.

5.3 Nya ombyggnadsregler

År 1991 redovisade Boverket ett förslag till nya ombyggnadsregler avsedda att träda i kraft 1 januari 1993. Behovet av nya ombyggnadsregler har diskuterats under många år. Stadsförnyelseutredningen hade frågan uppe redan 1979. Sedan Svensk byggnorm upphörde att gälla och nybyggnadsreglerna (NR) i stället infördes, finns inga särskilda ombyggnadsregler. Trots detta används SBN-Ombyggnad fortfarande eftersom det tydligen finns ett behov av denna typ av vägledning.

De föreslagna ombyggnadsreglerna är genomgående skrivna som **funktionskrav**. De funktioner som det ombyggda huset skall ha anges, men kraven kan enligt ombyggnadsreglerna uppfyllas på flera olika sätt och med olika tekniska lösningar. Den befintliga byggnaden ger bestämda ramar för vad som är möjligt. Tidigare preciserades vissa minimimått, vilket ofta medfört onödigt omfattande ombyggnadsarbeten. Funktionskrav bör, i samverkan med varsamhetskravet, medföra en totalt sett lägre kostnadsnivå.

För kulturmiljövårdens strävan att få till stånd mer skonsamma och billiga upprustningar av det äldre bostadsbeståndet skulle de nya ombyggnadsreglerna kunna bli ett viktigt styrmedel. Om däremot de nya reglerna inte införs, vilket mycket för närvarande talar för, blir vikten av särskilt ekonomiskt stöd allt större.

6 Det nya systemet för bostadsfinansiering

6.1 Bakgrund

Riksdagen har nyligen beslutat om statens stöd för bostadsproduktionen efter år 1992. Beslutet innebär i korthet följande.

Bidragssystemet förenklas kraftigt, särskilt vid nybyggnad.

Räntebidrag lämnas med en viss andel av den på grundval av bidragsunderlaget beräknade räntekostnaden. Räntebidragets andel av räntekostnaden sänks successivt både under bidragstiden och för nya årgångar av projekt.

Statliga kreditgarantier som i säkerhetshänseende princip motsvarar de tidigare statliga lånen bibehålls. Dessutom öppnas en möjlighet till kreditgaranti även för viss omfördelning av ränteutgifterna.

Efter år 1995 görs en avstämning inför det fortsatta genomförandet av avvecklingen av räntebidragen.

6.2 Ombyggnadsstödet utformning/stödets storlek

6.2.1 Bidragsunderlag

En av utgångspunkterna för reformen är att generella subventioner i form av räntebidrag i fortsättningen så långt som möjligt ges på villkor som är oberoende av den faktiska kostnaden. Bidragsunderlaget för *nybyggnad* bestäms därför fortsättningsvis på grundval av enkla schablonbelopp som knyter an till bostadsutrymmenas storlek. Två schablonbelopp används, ett på 13 000 kr./m² - definierat som bruksarea för bostadsändamål ovan mark (BRA) - upp t.o.m. 35 m² per lägenhet och ett på 6 000 kr./m² för återstående yta inom 120 m² per lägenhet. Schablonbeloppen är så valda att de i normalfallet förutsätter en egen insats om minst 10 %, dvs. fastighetsägaren måste vara beredd att i fortsättningen själv sätta in ett större eget kapital i projek-

tet. I områden med hög kostnadsnivå, t.ex. storstadsområdena, blir egeninsatsen *med nu gällande kostnadsnivå* dock väsentligt högre.

Bidragsunderlaget för *ombyggnad* är fr.o.m. den 1 januari 1993 maximerat till 90 % av den skäligen faktiska kostnaden för bidragsberättigade ombyggnadsåtgärder, till den del den överstiger 50 000 kr. per projekt, förutsatt att kostnaden bedöms skälig. Motivet till begränsningen till 90 % av faktisk kostnad är att samma krav på eget kapital, minst 10 %, bör ställas vid ombyggnad som vid nybyggnad. Dessa regler kommer att gälla de mindre omfattande ombyggnaderna.

För mer genomgripande ombyggnader gäller att bidragsunderlaget för ombyggnad inte får överstiga 80 % av bidragsunderlaget för en motsvarande nybyggnad, minskat med värdet av byggnaden före ombyggnad. Reduktionen i förhållande till nybyggnadsunderlaget beror på att nybyggnadsschablonerna inkluderar kostnader för mark vilket inte ombyggnadsunderlaget skall göra.

Den beslutade begränsningen av bidragsunderlaget till 80 % av vad som gäller för en motsvarande nybyggnad gäller även för ombyggnad av kulturhistoriskt värdefulla hus. Detta faller tillbaka på principen att den generella bostadssubventionen i form av räntebidrag så långt möjligt bör ges på villkor som inte är beroende av den faktiska kostnaden för projektet.

6.2.2 Räntebidrag

Räntebidrag lämnas med en andel av en beräknad räntekostnad för den del av investeringen som svarar mot bidragsunderlaget. Räntesatsen - den s.k. subventionsräntan - bestäms med ledning av marknadsräntan för bostadsobligationer med en återstående löptid av fem år.

För hyres- och bostadsrättshus som påbörjas under år 1993 lämnas räntebidrag med 57 % av den beräknade räntekostnaden under första året efter färdigställandet. För varje tillkommande årgång sänks bidragsandelen för första året med fem procentenheter.

För egnahem som påbörjas under år 1993 lämnas räntebidrag med 42 2/3 % av den beräknade räntekostnaden under första året efter färdigställandet. För varje tillkommande årgång sänks bidragsandelen

för det första året med 6 2/3 procentenheter. för varje följande år av bidragstiden sänks bidragsandelen med 5 1/3 procentenhet.

I den del bidragsunderlaget för ett bostadsrättshus överstiger föreningens faktiska lån beräknas räntebidraget som för egnahem.

6.2.3 Stödberättigade åtgärder

Mot bakgrund av att nybyggnadsstödet fr.o.m. den 1 januari 1993 frikopplas från den faktiska kostnaden för de åtgärder som genomförs och istället bestäms till avgränsade belopp förtydligas även bestämningen av vilka ombyggnadsåtgärder som är berättigade till ombyggnadsstöd. Försättningsvis subventioneras endast nyinvesteringar som i väsentlig mån förbättrar sådana grundläggande funktioner som krävs för att huset skall fungera tillfredsställande som bostad. Med grundläggande funktioner avses de som normalt finns i en nybyggd bostad och där kan förutsättas rymmas inom nybyggnadsstödet.

I benämningen nyinvestering ligger att det inte får vara fråga om underhåll eller reparationer. Vissa *genomgripande åtgärder av underhållskaraktär* kommer dock även försättningsvis att jämföras med nyinvesteringar. Det rör sig här om åtgärder som syftar till att vidmakthålla eller förbättra husets huvudsakliga försörjningssystem för el, uppvärmning, VA, ventilation och transporter eller andra kommunikationer, exempelvis hiss.

Underhåll, som med den nya definitionen inte längre omfattas av ombyggnadsstöd, kommer om övriga förutsättningar är uppfyllda i stället att falla under tillämpningen av RBF-stödet.

6.3 Skillnader mellan nuvarande och beslutat system

Vid en jämförelse mellan nuvarande och beslutat räntebidragssystem är det viktigt att skilja på de förändringar/försämringar som är generella, dvs drabbar alla ombyggnadsprojekt och sådana som speciellt påverkar förutsättningarna för att bygga om kulturhistoriskt värdefulla hus.

Det ligger i sakens natur att de som bor i kulturhistoriskt värdefulla hus som byggs om måste vara beredda att ta på sig samma kost-

nadsökningar som de som bor i andra hus som byggs om. De fördyringar som det innebär att det fr.o.m. den 1 januari 1993 inte utgår någon räntesubvention för underhållsåtgärder som inte är av långsiktig karaktär är av generell slag och bör således bäras lika av båda kategorierna.

Att möjligheten till förhöjt bidragsunderlag försvinner påverkar främst sådana projekt som enligt hittillsvarande ordning varit berättigade till förhöjt bidragsunderlag men inte till tillägglån. För de tillägglåneberättigade byggnadsminneshusen innebär den slopade möjligheten till förhöjning av bidragsunderlaget bara att en motsvarande större del kan avräknas som tillägglån. Övriga kulturhistoriskt värdefulla byggnader påverkas mera direkt av att möjligheten till förhöjt bidragsunderlag tas bort. För dessa måste överkostnaderna i fortsättningen förräntas utan subvention, dvs. på marknadsmässiga villkor. Detta blir sannolikt oftast inte möjligt. Vill man behålla en möjlighet till stöd för kulturvärdena i dessa hus måste sålunda stödreglerna ändras.

En annan konsekvens som är lätt iakttagbar är att det kommer att bli dyrare att bygga om stora lägenheter i framtiden, eftersom det införs en restriktion på stödberättigad lägenhetsyta som inte finns idag.

6.4 Handläggning av det nya bostadsstödet

Den bidragsadministration som återstår sedan den nya bostadsfinansieringen är genomförd motiverar enligt kompletteringspropositionen 1991/92 inte att länsbostadsnämnderna bibehålls i nuvarande form. Nuvarande länsbostadsnämndsorganisation förutsätts avvecklas vid utgången av år 1993 och den kvarvarande regionala bidragsadministrationen föras över till länsstyrelserna den 1 januari 1994. Tanken är vidare att ansökningar om statligt stöd skall lämnas in direkt till länsstyrelsen och inte som nu till kommunen som vidarebefordrar ärendet till länsbostadsnämnden.

6.5 Fortsatt reformering av bostadsfinansieringen

Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen har i sitt slutbetänkande Avreglerad bostadsmarknad Del II (SOU 1992:24) bl.a. lagt fram vissa förslag på skatteområdet och beträffande statens räntestöd o.d. till underhållsåtgärder m.m. Förslagen syftar främst till att undanröja kvarvarande brister i neutraliteten mellan olika upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier.

Utredningen föreslår att alla underhålls- och reparationsåtgärder skall bli omedelbart avdragsgilla; vid underskott även med 30 % mot fastighetsskatten. Med en sådan ordning föreslås att räntestödet till reparations- och underhållsåtgärder, det s.k. RBF-stödet slopas för åtgärder som vidtas fr.o.m. den 1 januari 1994. Vidare föreslås räntebidragsandelen för s.k. genomgripande underhållsåtgärder i hyreshus sänkas till samma nivå som för egna hem.

Hur de föreslagna förändringarna samlat påverkar kulturhusen har inte närmare utretts och ligger också utanför ramen för denna utredning. Frågan bör dock studeras närmare innan förslagen genomförs.

7 Överväganden och förslag till förändrat stöd till kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse m.m.

7.1 Inledning

I avsnitt 2.1 redovisas erfarenheter och utfall av kulturstödet inom bostadsfinansieringen så som det hittills har fungerat. Där konstateras att det haft en avgörande betydelse för möjligheten att rusta upp och bevara det äldre byggnadsbeståndet i kulturhistoriskt värdefulla stads-kärnor.

Det generella bostadsstödet uppgår under budgetåret 1992/93 till ca 29 miljarder kronor, medan kulturramen fastställts till 170 miljoner kronor, dvs. kulturramen utgör ca 0,6 % av det totala bostadsfinansieringsanslaget. Perspektivet blir därför alltför snävt om man försöker bedöma kulturstödet för sig, utan att ta hänsyn till de verkningar som följer av den samlade bostadsfinansieringen. Utredningen inleder därför sina överväganden och förslag med en sammanfattande bedömning av hur det hittillsvarande generella stödet kan anses ha påverkat villkoren för bevarandet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader. På motsvarande sätt görs en bedömning av de viktigaste konsekvenserna av de bostadspolitiska reformer som nu har beslutats.

Karaktäristiskt för den hittillsvarande bostadspolitiken har varit att den stimulerat till en mycket forcerad ombyggnadprocess, speciellt under 1970-talets andra hälft. Detta medförde att den tidens förnyelseprinciper fick en mycket stark genomslagskraft. Ett sådant exempel är sammanslagningen av smålägenheter. Det varsamhetskrav som senare vuxit fram kan ses som en reaktion på detta.

Reglerna har också utan tvekan uppmuntrat till mer omfattande ombyggnader än som rent byggnadstekniskt varit motiverat. Det har lönat sig att göra stora ingrepp eftersom de förmånliga subventionerna har utgått till ombyggnad och "samtidigt utfört underhåll". Däremot har inte ett kontinuerligt, separat utfört underhåll berättigat

till motsvarande subventioner. Följden har blivit att stora kulturhistoriska värden har gått förlorade, speciellt i bostadshusens interiörer.

Å andra sidan har det generellt varit positivt för kulturmiljövärden att husen blivit funktionsdugliga och fått en för moderna människor godtagbar standard. Husens livslängd har rimligen också ökat. Systemet har samtidigt varit så generöst att kulturstöd har kunnat utgå till anpassning/återställande av de ur kulturhistorisk synpunkt alltför omfattande ingreppen.

Den nya inriktningen av bostadsfinansieringen som vi nu står inför kommer att få märkbara följder. Det kommer inte längre att löna sig att maximera ingreppen. Stöd kommer enbart att utgå till "nyinvesteringar" och åtgärder som syftar till att vidmakthålla eller förbättra husets huvudsakliga försörjningssystem för el, uppvärmning, VA, ventilation och transporter. Stödnivån sänks samtidigt för de åtgärder som är stödberättigade i förhållande till nuvarande system.

Konsekvensen av detta blir att det generellt blir dyrare att bygga om på grund av starkt ökade kapitalkostnader. Till någon del motverkas fördyringarna av att den allmänna kostnadsutvecklingen har brutits och sannolikt kommer att pressas ner ytterligare. De allmänna kostnadsökningarna kommer att drabba alla fastigheter, alltså även kulturfastigheter.

Fördyringarna kommer sannolikt att medföra att ombyggnadsverksamheten dämpas kraftigt. Ur kulturmiljövårdens synpunkt är detta ingen nackdel. En stor del av de byggnader som tidigare var omoderna och halvt förfallna har redan byggts om. I tur för upprustning står nu de halvmoderna husen och även de hus som uppfördes på 30- 40- och 50-talen. När en ombyggnad trots fördyringarna blir aktuell kommer byggherren att granska varje kostnad på ett helt annat sätt än idag. Antikvariska merkostnader kommer då att bli svåra att täcka. Det är dessa merkostnader som det finns anledning att ge lätnader för.

I och med att det nya systemet inte tar hänsyn till faktiska kostnader, utan grundas på schabloner, kommer det att bli svårt att finansiera upprustning av de kulturhus som på grund av att de är nedgångna eller behäftade med speciella skador blir exceptionellt kostsamma att åtgärda. Detta blir bekymmersamt för de byggnader som återstår

att rusta upp i exempelvis Vasastaden i Göteborg. I värsta fall kan man befara en ny rivningsvåg om några år.

En förutsättning för att detta scenario inte skall infrias är att ombyggnadsverksamheten blir dämpad så att de medel som finns inom kulturstödet räcker till. Viktigt är därför att vara observant på problemet och ha beredskap för eventuell omprövning i en förändrad situation.

Anslagets storlek

I utredningsdirektiven förutsätts att den befintliga låneramen på 170 mkr för stödet skall behållas. Som en relief till denna utgångspunkt har utredningen i avsnitt 2.5 kunnat konstatera att det generella bostadsstödet hittills också har täckt avsevärda kulturhistoriskt betingade åtgärder, på ett sätt som inte får någon motvarighet i det nya bostadsstödet.

När nu möjligheten att räkna in antikvariska merkostnader i det ordinarie bidragsunderlaget minskar, kan man förvänta sig att ansökningarna om stöd från kulturanslaget kommer att öka med dessa kostnader som inte tidigare har belastat anslaget. Efterfrågan på den befintliga ramen kan därför antas öka väsentligt.

Utredningen "Avreglerad bostadsmarknad" föreslår en avstämning av det nya systemet efter 1995. Det finns då anledning att också utvärdera kulturstödet - hur det utfallit i det nya systemet i sin helhet och om rivningarna har ökat eller om resurserna är tillfredsställande för att möjliggöra en rimlig uppfyllelse av kulturpolitiska mål .

7.2 Huvudprinciper för utformningen av stödet till kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse

Förslag: Det befintliga räntebidrags- och tillägglånestödet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse omvandlas till engångsbidrag. Detta bidrag bör inte vara formellt knutet till statens generella stöd till bostadsbyggandet. Stödet bör även i fortsättningen vara förbehållet bostadshus och bör benämnas "Kulturstöd till bostadshus".

I avsnitt 2.1 redogörs för de motiv som ligger till grund för dagens bostadsfinansieringssystem, där ett generellt stöd för bostadsfinansiering kompletterats med ett rambegränsat stöd riktat till kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse m.m.

När nu bostadsfinansieringen förändras har utredningen, på grundval av redovisningen i kap. 2 - 6, funnit att en omvandling av kulturstödet till ett bidrag syns mest ändamålsenligt. Kulturbidraget bör inte vara formellt knutet till statens generella stöd till bostadsbyggandet. Avsikten bör dock vara att det i första hand skall utgå i samband med ombyggnader som delfinansieras med de generella räntebidragen.

Fastighetsekonomiska utgångspunkter för val av stödform

Stödet till upprustning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse måste ses i ett större samhällsekonomiskt sammanhang. Den pågående lågkonjunkturen och det höga ränteläget har medfört att de ekonomiska villkoren för att finansiera ombyggnader generellt är sämre än tidigare. Samhällets omfattande stöd till bostadsbyggandet skall minskas, bankerna ställer höga krav på säkerhet och fastighetsägarna tar större hänsyn till risk i sina kalkyler.

Den ram om 170 mkr per år i statligt stöd som riktas till den kulturhistoriskt värdefulla bostadsbebyggelsen skall dock hållas intakt. Många ombyggnader och underhållsåtgärder i den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skulle överhuvudtaget aldrig kunna finansieras utan räntebidrag eller någon annan form av subvention.

Det har varit utredningens uppgift att försöka hitta det mest effektiva sättet att fördela den givna ramen på, sett till hur kulturvärdena

hanteras vid upprustning och underhåll. Det kan ske i form av ett engångsbidrag eller fördelat över tiden i form av räntebidrag eller lån. För mottagaren, fastighetsägaren, får stödformerna olika inverkan på lönsamhet, risk och likviditet samt resultat och balansräkning. För staten inverkar stödformen på behovet av administration och på möjligheten att ställa långsiktiga villkor på mottagaren.

Av det här relaterade resonemanget, som är hämtat ur bilaga 1, följer att den stödform man ur fastighets- och samhällsekonomisk synpunkt bör inrikta sig på är **engångsbidrag**. Samma summa i form av ett engångsbidrag borde ge en större kulturbevarande effekt än ett lån eller ett räntebidrag, med dess osäkra framtida villkor. I den nuvarande situationen torde många fastighetsägare uppleva en stor osäkerhet inför framtiden. Ett engångsbidrag är enkelt att förstå och kalkylera, vilket minskar osäkerheten och gör att förräntningskravet sjunker. En positiv effekt är också att ett engångsbidrag reducerar fastighetsägarens initiala likviditetsproblem.

Fördelarna med ett engångsbidrag för staten är att det är administrativt enkelt att hantera och att det redan finns erfarenhet inom den antikvariska organisationen att administrera bidrag. Stödet kan då också samordnas med Riksantikvarieämbetets ordinarie bidragsgivning till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. En annan faktor är att belastningen på statsbudgeten framgår direkt. Utredningen finner därför att den bidragsform som direktiven öppnar för bör genomföras.

Att i stället behålla **låneformen** har från lånegivarens, statens, utgångspunkt vissa fördelar. Man får omsättning, en del av medlen kommer tillbaka till systemet i form av återbetalning när lånet omprövas med jämna intervaller. Det är tekniskt och juridiskt enkelt att binda villkor till lånet. Att hantera lånen kräver rutiner och kompetens som idag finns inom länsbostadsnämnder och Boverket, men som helt saknas inom kultursektorn och då skulle behöva byggas upp där.

Tydligare styrning mot bevarandemål

En omvandling av stödet till ett rent kulturbidrag ger möjligheter till klarare styrning av insatserna. Det nuvarande stödet ingår som en del av bostadsfinansieringssystemet, som bland annat syftar till att förbättra bostäder ur bostadssocial synvinkel. En konflikt är därmed in-

byggd. De kulturhistoriska kraven på autencitet och små ingrepp står inte sällan i motsats till de de bostadssociala kraven på utrymmes- och hygienstandard. Likaså har det hittillsvarande systemets konstruktion styrt mot stora engångsinsatser där fönsterbyten, omfattande interiörförändringar med flera kulturhistoriskt oönskade åtgärder har ingått. Den frikoppling av kulturstödet från bostadsfinansieringen som här föreslås ger däremot möjligheter att rikta de statliga kulturbidragen till sådana åtgärder som är kulturhistoriskt motiverade och önskvärda.

För kulturmiljövården är det väsentligt att kunna bistå ägare med stöd till renovering och underhåll. För att husens kulturhistoriska värden skall bevaras på bästa sätt är det en fördel om husen i stället för att byggas om underhålls och moderniseras varsamt efterhand som nya behov uppstår. Sannolikt kommer det nya generella bostadsfinansieringssystemet att få den ur kulturmiljösynpunkt positiva konsekvensen att ombyggnaderna i framtiden blir mindre genomgripande än de hittills varit. Det omvandlade kulturstödet bör fortsättningsvis inte bara kunna utgå vid ombyggnad, utan också för att täcka antikvariska överkostnader vid renovering och underhåll. Stödet bör benämnas "Kulturstöd till bostadshus".

Fortsatt inriktning mot bostadshus

En annan fråga knuten till den politiska målsättningen är om det är berättigat att även fortsättningsvis ge kulturstöd riktat till en bestämd byggnadskategori, dvs. bostadshus. Utredningen har dels med hänsyn till de redovisningar länsantikvarierna i några län presenterat, dels med tanke på det ständigt ökade tryck på medelsramen som redovisats av Boverket och Riksantikvarieämbetet i anslagsframställningarna de senare åren, funnit att det finns anledning att förbehålla stödet för insatser i det äldre bostadsbeståndet.

7.3 Utformning av stödet

7.3.1 Myndighetsansvaret för stödet och budgettekniska frågor

Förslag: Myndighetsansvaret för anslaget överförs från Boverket till Riksantikvarieämbetet och samordnas med befintligt byggnadsvårdsbidrag.

Myndighetsansvaret för förhöjt bidragsunderlag och tilläggs lån ligger fortfarande kvar på Boverket. Sedan årsskiftet anvisas medlen emellertid över XII:e huvudtiteln (Kulturdepartementet). I och med att stödet omvandlas till ett rent kulturbidrag kan myndighetsansvaret överföras till Riksantikvarieämbetet.

Riksantikvarieämbetet har sedan länge ett system för byggnadsvårdsbidrag med väl inarbetade rutiner för hantering och handläggning. Det nya kulturbostadsstödet bör så långt möjligt anpassas till formerna för Riksantikvarieämbetets byggnadsvårdsbidrag. De två bidragen bör dock inte slås samman, utan utgöra två separata ändamålsbestämda bidrag som täcker olika behov.

Boverket disponerar kulturstödet genom ett förslagsanslag, som är kopplat till en årlig beslutsram. Det är väsentligt att budgettekniken på denna punkt inte ändras. Det budgettekniska problemet med kulturstöd till ombyggnader är att beslut om stöd och reservation av medel görs innan bygget startar, medan det normalt dröjer minst ett år innan ombyggnaden kan slutbesiktigas och medlen betalas ut. Ofta kan det dröja två år och ibland mer. Tekniken med en beslutsram kopplad till ett förslagsvis betecknat anslag torde då vara att föredra framför ett reservationsanslag som kommer att uppvisa omfattande reservationer.

Det befintliga byggnadsvårdsbidraget utgår som ett reservationsanslag. Det är ett återkommande problem för kulturmiljövården att få fastighetsägarna att slutföra planerade projekt så att beviljade bidrag kan betalas ut samma budgetår. För att skapa en bättre flexibilitet och undvika upprepade reservationer borde även byggnadsvårdsbidraget utgå som ett rambegränsat förslagsanslag. Denna sista fråga ligger

utanför utredningens uppdrag, men frågan bör uppmärksammas och tas upp i annat sammanhang.

7.3.2 Antikvariska överkostnader

Förslag: Bedömning av antikvariska överkostnader skall tillämpas efter samma principer som gäller för befintligt byggnadsvårdsbidrag. Försättningsvis bör stöd utgå till bostäder och komplementbebyggelse i vid mening.

Kriterierna för vad som godkänns som kulturhistorisk överkostnad bör jämföras med kriterierna för det befintliga bidragssystemet för byggnadsvård, såtillvida att de regler för överkostnader som tillämpas för byggnadsvårdsbidraget beträffande överloppsbyggnader, parker och yttre miljö, (se avsnitt 5.1.2), även bör tillämpas för bostadsstödet.

Det är en angelägenhet för kulturmiljövården att kunna främja bevarandet av hela och sammanhållna bostadsmiljöer. Mot bakgrund av detta har begreppet "bostäder m.m." också givits en vid definition.

Frågan behandlades av Saneringsutredningen (SOU 1973:27) som föreslog att inte bara enskilda bostadshus, utan också omgivande byggnader som har betydelse för miljöbilden skall kunna få stöd. Försättningsvis bör stöd utgå också till komplementbebyggelse i vid mening - förbehållet bör vara att bostäder är dominanta i miljön. Således bör stöd exempelvis kunna utgå till lokaler i bostadshusens bottenvåningar i en stadsmiljö, eller till en matbod som ligger intill mangårdsbyggnaden på landsbygden. Stöd bör också kunna utgå till bevarandet av en miljöbild vid sidan av själva bostadshusen, som parktytor, staket, gatubeläggningar och dylikt.

7.3.3 Differentierat stöd till byggnader med olika kulturhistoriskt värde

Förslag: Byggnadsminnesvärd bebyggelse och byggnader i riksintresseområden ska kunna ges bidrag med upp till 90 % av de kulturhistoriska merkostnaderna. Byggnader av större kulturhistoriskt värde i allmänhet skall kunna ges bidrag med upp till 50 % av de kulturhistoriska överkostnaderna.

Inom det befintliga systemet för byggnadsvårdsbidrag hanteras bidragen i två nivåer. Byggnadsminnesvärd bebyggelse och bebyggelse inom riksintresseområde kan få bidrag med upp till 90 % av de kulturhistoriska överkostnaderna, och byggnader med större kulturhistoriskt värde i allmänhet kan få bidrag med upp till 50 % av överkostnaden. Dessa regler är enkla att hantera och förstå, och de har därför fungerat på ett tillfredsställande sätt. För att få ett "rakt" och administrativt lätthanterligt system är det därför rimligt att byggnadsvårdsbidragets regler för differentiering överförs och tillämpas inom det nya omvandlade stödet till bostadshus.

Beträffande bebyggelsen inom riksintresseområden kan förtydligandet göras att med detta avses sådana byggnader som är av betydelse för de kulturvärden som konstituerar riksintresset.

7.3.4 Möjlighet till schablonisering av stödet

I betänkandet Avreglerad bostadsmarknad (SOU 1992:24) framförs (s. 48) att "behovet av förenklingar vid bestämning av bidragsunderlaget vid ombyggnad är lika stort som vid nybyggnad". Samtidigt konstaterades att det innebär betydande svårigheter att finna enkla schabloner vid ombyggnad som kan tillämpas utan prövningsförfarande. Man föreslog ett schabloniserat tak för stöd till ombyggnad, relaterad till nybyggnadsschablonen. De ombyggnader vars kostnader ligger under stödtaket måste även fortsättningsvis bedömas från fall till fall.

Samma sak kan konstateras beträffande hanteringen av antikvariska merkostnader i kulturhistoriskt värdefulla byggnader. De åtgärder som behövs är i så hög grad knutna till varje enskilt objekts förutsättningar att en schablonisering i någon mer utvecklad form inte är möjlig att genomföra.

7.3.5. Krav och villkor för stöd

Förslag: Krav och villkor för stöd upprättas i enlighet med vad som gäller för befintligt byggnadsvårdsbidrag. Mot bakgrund av de stora belopp som det oftast är fråga om skärps kraven i fråga om att byggnadsminnesförklaringar skall genomföras. Förordnande enligt 3 kap 6 § KML bör användas i de fall när bara en begränsad del av ett byggnadsminnesvärt hus berörs, eller när tveksamhet råder om huset uppfyller kriterierna för byggnadsminnesförklaring.

Olika former för skydd

Saneringsutredningen berörde inte frågan om säkerställande av bevarandeinsatserna. I byggnadsvårdsutredningen framfördes att den bebyggelse som får statligt stöd bör vara garanterad ett bevarande för framtiden. I propositionen anknuter departementschefen till detta och anför att i regel bara byggnader vilkas bevarande är tillfredsställande säkrat bör komma i fråga för statligt stöd. Det formella skyddet har dock inte ställts upp som ett krav. Byggnadsminnesförklaring och skyddsbestämmelser i detaljplan är de skyddsinstrument som har en rättsligt bindande verkan. Ingentida har i praktiken kommit till användning i någon större utsträckning i samband med lånegivningen, på grund av att bägge instituten förutsätter en administrativt komplicerad hantering.

Det finns idag ingen sanktionsmöjlighet mot den fastighetsägare som efter att ha fått tilläggs lån för en ombyggnad åsidosätter de värden som lånet avsåg att främja. Det som mest verksamt gör att husen även efter det att lånen betalats ut tas om hand på ett pietetsfullt

sätt är att det framstår som sund fastighetsekonomi att slå vakt om de restaureringsresultat som uppnåts.

Byggnadsminnesförklaring

En byggnadsminnesförklaring utfärdas av länsstyrelsen och är det starkaste skyddet för att långsiktigt bevara en byggnad eller miljö. När ett större stöd utgår till en byggnad som uppfyller kriterierna för byggnadsminnesförklaring bör det i framtiden ställas krav på att en byggnadsminnesförklaring verkligen blir genomförd. Hanteringen av en byggnadsminnesförklaring är administrativt tungrodd och tidsmässigt utdragen. Det "tunga" arbetet ligger i att inventera och dokumentera byggnaden och att upprätta skyddsföreskrifter för den, se nedan. Därefter följer en tidskrävande process då ett antal parter skall höras - ägaren, kommunen och Riksantikvarieämbetet i första hand.

För att inte skapa en alltför betungande administrativ hantering med behov av nya handläggningsresurser bör krav på byggnadsminnesförklaring normalt inte ställas när bidraget understiger ett belopp av viss storlek. Det bör ankomma på Riksantikvarieämbetet att upprätta riktlinjer i denna fråga.

Byggnadsminnesförklaringen kan också i vissa fall förenklas genom att bara en del av en byggnad, den som i det här fallet uppbär stöd, skyddas enligt kulturminneslagen.

Beträffande det stöd som utgår i enlighet med det byggnadsvårdsbidrag som Riksantikvarieämbetet ansvarar för, ställs vanligen krav på byggnadsminnesförklaring som villkor för stödet.

Skyddsbestämmelser i detaljplan m.m.

Idag finns även en möjlighet för kommunerna att genomföra en form av kommunal byggnadsminnesförklaring genom att införa rivningsförbud och/eller skyddsbestämmelser i detaljplan för en enskild byggnad eller en miljö. Här kan kommunerna samverka med staten och ta eget ansvar för att skydda sina värdefulla miljöer. Sådana förordnanden i en lagakraftvunnen detaljplan är rättsligt bindande och utgör ett fullgott långsiktigt skydd vid bidragsgivning. Kommunerna kan också besluta om rivningsförbud eller skyddsbestämmelser genom

områdesbestämmelser. Möjligheten att använda dessa skyddsinstrument har utnyttjats i mycket liten utsträckning.

Skyddsföreskrifter

Ett villkor för att få tilläggsloan idag är att skyddsföreskrifter upprättas för den aktuella byggnaden. Skyddsföreskrifterna anger vilka delar i byggnaden som är särskilt skyddsvärda och anvisar också hur ombyggnadsarbetena skall utföras. Om skyddsföreskrifterna inte följs vid ombyggnaden kan lånet reduceras eller helt dras in.

Vid tillstyrkan av förhöjt bidragsunderlag brukar villkoren inte ställas lika högt, utan det kan räcka med att den antikvariska myndigheten godkänner bygglovhandlingarna, följer arbetet på plats och slutbesiktigar.

Även i fortsättningen bör kravet stå kvar att skyddsföreskrifter skall upprättas när byggnadsminnesvärda hus skall byggas om eller restaureras och 90-procentiga bidrag skall utgå. Om arbetet bara är av liten omfattning eller endast gäller en avgränsad del eller åtgärd, borde det vara tillräckligt att föreskrifter eller villkor utfärdas bara för den aktuella delen. Också när det gäller 50-procentiga bidrag bör kortfattade föreskrifter eller villkor för hur arbetet skall utföras ställas upp.

Anmälningssplikt enligt 3 kap. 6 § KML

För att erhålla stöd från det byggnadsvårdsbidrag som Riksantikvarieämbetet ansvarar för ställs vanligen villkor på att byggnadsminnesförklaring skall genomföras. Denna regel föreslås införas mera konsekvent även beträffande det nya vidgade bidraget.

I sådana fall där endast en begränsad del av ett byggnadsminnesvärt hus berörs, eller där ett större stöd utgår till ett hus där tveksamhet råder om det uppfyller kriterierna för byggnadsminnesförklaring, bör länsstyrelsen istället förordna att anmälan till länsstyrelsen skall göras enligt 3 kap 6 § KML om det skulle bli aktuellt med ändring eller rivning av byggnaden. Detta ger länsstyrelsens möjligheter att följa upp de eventuella förändringar som inträffar med byggnaden och inför hot om förvanskning eller rivning aktualisera frågan om byggnadsminnesförklaring.

Om ersättningsanspråk reses i samband med byggnadsminnesförklaring kan den situationen uppstå att staten blir ersättningsskyldig för sådant som fastighetsägaren tidigare erhållit statligt stöd för i form av byggnadsvårdsbidrag. Detta skulle kunna förhindras om regler infördes av innebörden att belopp som tidigare utgått i form av byggnadsvårdsbidrag i skäligen omfattning skall avräknas från eventuell ersättning. Detta kräver rättsliga överväganden som inte har varit möjliga att göra inom ramen för detta uppdrag. Problemet bör analyseras ytterligare i annat sammanhang.

Kompetenskrav inom projektering och byggande

Av grundläggande betydelse för att säkra resultatet av de insatser samhället ger stöd till är att de personer eller företag som projekterar och genomför ombyggnad och upprustning av kulturhistoriskt värdefulla hus har verifierad kompetens för att klara uppgiften. Så är idag ofta inte fallet. Verifierad kompetens kan antingen bestå i adekvat utbildning i restaureringsteknik på teknisk skola/högskola eller olika typer av yrkesskolor.

Detta är en typ av villkor för stöd som finns i många andra jämförbara länder, men som hittills inte praktiserats i Sverige. Nya idéer inom byggbranschen vad gäller "kvalitets-säkring", liksom anpassning till gängse former i övriga EG-länder (se 7.8), kan komma att leda till att frågan om kompetens kommer i focus. Ur kulturmiljövårdande synpunkt vore en sådan utveckling positiv, eftersom många ur kulturmiljösynpunkt olyckliga åtgärder ofta beror på ren okunskap. Att föreslå förändringar beträffande kompetenskrav ligger utanför denna utrednings uppdrag, men det är väsentligt att frågan uppmärksammas och kan tas upp i ett senare sammanhang.

7.4 Handläggning

Förslag: Riksantikvarieämbetet har ett sammanhållande ansvar för anslagets användning, men bör delegera kulturstödsramen till länsstyrelserna.

Fastighetsekonomisk kompetens bör tillföras Riksantikvarieämbetet för rådgivning, uppföljning, utvärdering m.m.

Länsbostadsfunktionen bör biträda länsstyrelsernas kulturmiljöenheter i handläggningen.

En ökad grad av skälighetsbedömningar bör ligga till grund för beslut om stöd.

Erforderliga resurser för administrationen bör garanteras.

7.4.1 Delegering av bidragsmedlen till länen

Inom Riksantikvarieämbetet planeras en delegering av beslut om bidragsmedel till länsstyrelserna från och med budgetåret 1993/94. Syftet är att åstadkomma en förenkling av beslutsvägarna och en effektivare användning av de totala resurserna.

Utredningen föreslår följande teknik för delegering av bostadsstödet. Medlen fördelas över Riksantikvarieämbetets anslag. Riksantikvarieämbetet fördelar i sin tur ramen och delegerar beslutanderätten till länsstyrelserna. Varje länsstyrelse får en egen ram med ett visst garanterat grundbelopp för en tre-års period i taget (med reservation för riksdagens årliga fördelningsbeslut). Detta grundbelopp baseras på statistik över medelsbehoven under de närmast föregående åren. Grundbeloppet omprövas vart tredje år eller vid större anslagsförändringar. En mindre del av det totala anslaget fördelas vid varje budgetårskifte till extraordinära satsningar i vissa län det året.

Ett system med treåriga planeringsramar kommer sannolikt att innebära stora fördelar när det gäller ombyggnadsstödet. För många länsstyrelser kommer det att underlätta arbetet när möjlighet ges att kunna långtidsplanera och ha en bättre framförhållning.

Länsstyrelserna rapporterar årligen tillbaka till Riksantikvarieämbetet hur man har använt de medel man blivit sig tilldelad.

Riksantikvarieämbetet grundar sin resultatuppföljning och erfarenhetsåterföring på dessa rapporter. Avrapporteringen skall utformas mycket kortfattat, efter en för sammanhanget anpassad mall, för att undvika en alltför administrativ tungrodd hantering.

7.4.2 Kompetensfrågor

Hur handläggningen av det statliga bostadsstödet går till idag finns beskrivet under avsnitt 2.3. Det föreslagna nya systemet kommer att innebära en del väsentliga förändringar som en följd av att kulturstödet frikopplas från den generella bostadsfinansieringen och att medlen och besluten föreslås bli delegerade från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna. Ett nära samarbete mellan länsstyrelsernas kulturmiljöenheter och länsbostadsnämndsfunktionen förutsätts finnas kvar.

Länsbostadsnämndens personal reduceras för närvarande kraftigt genom att den låneförvaltande delen av nämnderna avvecklas. Statskontoret har nyligen fått i uppdrag att utreda en inordning av länsbostadsnämnderna i länsstyrelserna. Om detta kommer till stånd blir handläggningen en ren länsstyrelseangelägenhet. Länsstyrelsernas samlade ansvar för bidragets hantering och utbetalning blir i så fall entydig.

Om inordningen i länsstyrelsen genomförs kommer kulturmiljöenheter att få tillgång till kompetens beträffande byggteknik och ekonomi inom den egna länsstyrelseorganisationen. I länsbostadsnämndsfunktionens framtida expertroll inom länsstyrelserna bör då ingå att bistå med att ta fram underlag för och göra rimlighetsbedömningar av kostnader vid ombyggnad och upprustning - även av sådana ärenden som inte får stöd över bostadsfinansieringssystemet. Detta är i det närmaste en förutsättning för att kulturmiljöenheter skall kunna ta ansvar för de nya bidragen, eftersom antikvariskt sakkunniga normalt inte har kompetens för att bedöma upphandlingsavtal och kostnader för byggnadsarbeten.

Fastighetsekonomisk kompetens behöver utöver detta även tillföras Riksantikvarieämbetet centralt, dels för rådgivning, metodutveckling, uppföljning och utvärdering, dels som en gemensam resurs för hela landet. Speciellt viktig är en sådan stödfunktion för de län som bara

har ett fåtal ärenden. En kunskapsbas om minst två handläggare och en assistent bör tillskapas.

Personalkonsekvenserna på **länsstyrelserna** av en delegering av bostadsstödet blir mycket likartade de som följer av delegering av byggnadsvårdsbidraget, (se avsnitt 3.5.2). Antalet ärenden kan förväntas öka i och med att de ansökningar som tidigare rymts inom det ordinära låneunderlaget nu i stället riktas direkt mot kulturstödet. Denna ökning i sig kan dock inte för varje enskild länsstyrelse anses motivera utökade resurser för kulturmiljöfunktionen.

Däremot kommer länsstyrelserna att få nya **administrativa uppgifter** med att ta in underlag för och betala ut de nya bidragen. Dessa arbetsuppgifter utförs idag inom länsbostadsnämnds/boverksorganisationen och belastar budget där. När nu hanteringen av kulturramen överförs till länsstyrelserna/Riksantikvarieämbetet bör den också åtföljas av erforderliga resurser för den administrativa hanteringen.

7.4.3 Ansökningsförfarande

I det nya generella bostadsfinansieringssystemet kan en fastighetsägare söka räntebidrag i efterhand. Denna möjlighet kan inte gälla det kulturhistoriska stödet, vilket också måste klargöras för fastighetsägarna. Ur antikvarisk synpunkt är det ett bestämt krav att en kulturhistorisk bedömning skall vara utförd *innan* några ingrepp påbörjas.

I ett projekt där såväl räntebidrag som kulturstöd yrkas innebär denna restriktion att projektet inte kan sättas igång före antikvarisk expertis godkänt det. Om projektet ändå sätts igång är byggherren hänvisad till enbart räntebidragsstödet.

7.4.4 Utbetalning

Beräkningen av storleken på det stöd som bör utgå vid ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse sker idag genom länsbostadsnämndens försorg. För att **bedöma skäligheten** i uppgivna kostnader begär länsbostadsnämnden ofta in avtal och underlag för upphandlingen. För- och slutbesiktning utförs alltid. Den administra-

tiva hanteringen kring utbetalningen av räntebidragen sköts av Boverket och, i fråga om de tidigare lånen, av SBAB.

Administrationen av utbetalning från Riksantikvarieämbetets byggnadsvårdsbidrag har en annan form. Offerter begärs ibland in, men är inget krav. Systemet bygger istället på att sökanden efter godkänd antikvarisk slutbesiktning får rekvirera det godkända bidraget från Riksantikvarieämbetet, med hjälp av bifogade **styrkta kopior av betalda fakturor** på belopp som minst motsvarar bidraget. Systemet är anpassat till att bidrag utgår för en eller ett par väl avgränsade åtgärder och är funktionellt i sitt sammanhang.

Ett förfarande med verifikationer är i praktiken omöjligt att hantera när det gäller en komplicerad större ombyggnad, som består av ett stort antal arbetsmoment som är invävd i varandra och som utförs på entreprenad. Det är då inte möjligt att exakt skilja ut de antikvariska överkostnaderna. Utredningen föreslår i stället att sökanden själv vid ansökningstillfället skall redovisa sina kostnader och avkastningsförväntningar. Länsstyrelsen kan därefter bedöma skäligheten i de uppgivna kostnaderna, grundat på tidigare erfarenhet och kunskap. Efter det att arbetena är besiktigade och godkända bör beviljade kulturbidrag kunna betalas ut, utan särskilda verifikationer. Vid tveksamheter skall det finnas möjlighet att med stöd av förordningen begära in offerter och verifikationer.

7.4.5 Effektivitetsvinster genom förenklad hantering

En ansökan om stöd till ombyggnad av ett kulturhistoriskt värdefullt hus passerar idag många instanser. Utredningens förslag innebär en reduktion med tre eller fyra instanser vilket i sig medför en påtaglig förenkling.

Den nya bostadsfinansieringen förutsätter inte någon kommunal medverkan genom de s.k. förmedlingsorganen. En delegering av beslutanderätten över medlen från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna föreslås. Alla "rena" kulturstödsärenden kommer i framtiden enbart att handläggas av länsstyrelsernas kulturmiljöenheter, (med länsbostadsnämnden som remissinstans vid behov). Om myndighetsansvaret för stödet dessutom överförs från Boverket till Riksantikvarieämbetet försvinner ytterligare en instans.

Den planerade delegeringen i kombination med reduceringen av antalet handläggande instanser kommer att innebära en avsevärd effektivisering. Dubbelarbete försvinner, handläggningstider kortas och man kommer att få ett bättre grepp om den totala resursanvändningen.

7.5 Möjlighet till vissa insatser inom ramen för bostadsfinansieringen

Förslag: En viss begränsad kulturinsats bör kvarstå inom ramen för den generella bostadsfinansieringen. En möjlighet till förhöjning av det ordinarie bidragsunderlaget för ombyggnad, upp till samma nivå som gäller för nybyggnad, för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen kan ge stora vinster i administration och effektivitet till en rimlig kostnad.

Det nya bostadsfinansieringssystemet kommer generellt att betyda att kapitalkostnaderna vid ombyggnad blir högre, även om ombyggnaderna troligen blir mindre omfattande framöver. Kulturhusen med sina särskilda kostnader kan därmed hamna i ett utsatt läge.

I den enkät till länsantikvarierna som redovisas i avsnitt 2.5 framkom att huvuddelen av den stora mängd ärenden där ett statligt kulturstöd ryms inom det ordinarie bidragsunderlaget är "småärenden". Den omläggning som nu genomförs kommer sannolikt att medföra att en mängd ansökningar om sådana mindre belopp kommer att uppkomma som anspråk på kulturramen.

Utredningens har utifrån dessa förhållanden dragit slutsatsen att det, i motsats till vad som beslutats om avreglering av bostadssubventionerna, borde vara rationellt att inom bostadsfinansieringens ram behålla en viss möjlighet till förhöjt bidragsunderlag för antikvariska merkostnader. Detta kan åstadkommas på följande sätt.

En förhöjning bör kunna utgå endast för den typ av kulturhistoriskt motiverade *anpassningskostnader* som beskrivits i avsnitt 5.1.2. Anpassningskostnader kan uppstå när nödvändiga ingrepp skall utföras på sådant sätt att de märks så lite som möjligt.

Det bör här enbart vara fråga om anpassningskostnader som sammanhänger med *stödberättigade åtgärder*, dvs. åtgärder som ingår i bidragsunderlaget. Som tidigare redovisats (avsnitt 5.1.2) bör man i övrigt normalt inbegripa anpassningsåtgärder vid ombyggnader i de åtgärder som faller under det generella varsamhetskravet i PBL:s 3 Kap 10 §. Sådana anpassningsåtgärder bör därför inte betraktas som kulturhistorisk överkostnad och vara berättigat till kulturstöd.

Förhöjningen bör vara förbehållen ombyggnader som är av den omfattningen att projektet i kostnadshänseende överskrider "taket" för schablonen för ombyggnad, dvs. bidragsunderlaget kommer att uppgå till 80 % av bidragsunderlaget för nybyggnad. I detta fall bör finansieringsutrymmet motsvarande upp till de återstående 20 procenten inom bidragsunderlaget för motsvarande nybyggnad kunna utnyttjas för att täcka de antikvariskt motiverade anpassningskostnaderna.

För en sådan ordning talar att "80 % - begränsningen" motsvarar ett teoretiskt beräknat markvärde som ingår i nybyggnadsschablonerna. Rivning och ändrad markanvändning bör emellertid inte ses som något generellt alternativ till ombyggnad av de kulturhistoriskt värdefulla bostadshusen. Avsikten är ju att de skall bevaras och nybyggnadsrätten är följaktligen många gånger utsläkt i detaljplanen. Det är därmed i många fall tveksamt om tomtmarken isolerat överhuvudtaget kan åsättas något faktiskt värde.

Intyg om det antikvariska värdet bör vara en förutsättning för att det extra stödet skall kunna utgå. Förhöjningen bör inte rambegränsas, utan hanteringen borde kunde jämföras med hur "den garanterade räntan" hanterades nyligen, (SFS 1988:1611, 43 a §) då intyg från antikvarisk expertis om värdet var tillräckligt för att låta den lägre garanterade räntan utgå inom ramen för den vanliga bostadsfinansieringen.

Beträffande mindre omfattande ombyggnader där de sammanlagda kostnaderna inte når upp till "80-procentstaket", bör en fördyring på grund av anpassningsåtgärder kopplade till ombyggnaden på ett naturligt sätt kunna ingå i den skälighetsbedömning som sker inom ramen för beräkningen av bidragsunderlaget för räntebidrag. Redan själva "grundkostnaden" för åtgärden måste ju skälighetsbedömas eftersom det inte finns några bidragsschabloner att tillämpa för den underliggande stödberäkningen.

Efterhand som bostadssubventionerna minskar kommer värdet av stödet att minska. Under tiden kan ett stort antal småbidrag, som annars skulle gå över "kulturramen" hanteras på ett enklare sätt.

Kostnaden för den föreslagna förhöjningen är mycket svår att beräkna. De avgörande faktorerna är hur många projekt som kommer igång och hur pass genomgripande ombyggnaderna blir. En höjning från 80 till 100 % av bidragsunderlaget kan i extrema fall innebära 210 000 kr per ombyggd lägenhet. Detta kan ställas i relation till nyligen genomförda genomgripande ombyggnader av flerfamiljshus från sekelskiftet på Stockholms malmar där de godkända anpassningskostnaderna uppgått till ca 1 mkr per *fastighet*. Vanligen kommer det att bli fråga om mycket mindre belopp knutna till specifika "nyinvesteringar".

7.6 Utformning och hantering av stöd till arkeologiska undersökningar vid bostadsbyggande

Förslag: Tillägglånen för undersökning av fast fornlämning omvandlas till bidrag. Nuvarande regler för stödet behålls i huvudsak, men bidrag bör inte utgå om exploatering står i motsats till antikvariska värden.

7.6.1 Utformning av stödet

En omvandling av tillägglånen för undersökning av fast fornlämning till engångsbidrag innebär administrativa fördelar av likartat slag som redovisats beträffande tillägglånen för bostadshus under avsnitt 7.4.1. Genom att samordna beslut enligt kulturminneslagen om tillstånd till ingrepp i fast fornlämning och bidragbeslutet inom en myndighet, länsstyrelsen, kan väsentliga administrativa rationaliseringsvinster uppnås.

Motsvarande gäller även en samordning med det föreslagna decentraliserade bidraget till kostnader för undersökning m.m. av fast fornlämning (1988:1189). De båda bidragen bör utan att slås samman

hanteringsmässigt samordnas så långt som möjligt. Överföringar mellan anslagsposterna bör kunna göras.

Utredningen har inte funnit anledning att ändra villkoren för stöd. Det behövs dock en viss justering av reglerna och ett förtydligande av ändamålsbeskrivningen. Den sakkunskap som finns inom länsbostadsnämnderna kommer även i fortsättningen att behövas för att ta fram underlag för att beräkna bidragets storlek.

7.6.2 Krav och villkor för stöd

Liksom tidigare bör stödet begränsas till enbart visst bostadsbyggande och endast avse direkta arkeologiska kostnader. Kostnader för maskiner och grovarbetskraft, liksom kringkostnader av olika slag, bör betalas av företaget.

Stödet bör begränsas till att avse undersökningar av fornlämningar utan synligt märke ovan jord. Sådana fornlämningar kan i vissa fall vara svårare för företagen att förutse konsekvenserna av, jämfört med fornlämningar med tydligare upplevelsevärde. Stödet bör vidare kunna avse även kostnader till skydd för fornlämningen, till exempel överkostnader för så kallad skonsam grundläggning enligt av Riksantikvarieämbetet godkänd metod.

Bidrag bör inte utgå om särskilda antikvariska värden skadas av företaget. Sådant värde kan vara att kulturmiljövården redovisat delar av en fornlämning som särskilt bevarandevärda (t.ex. vissa partier av kulturlagren i en äldre stadsbildning) eller att en planerad nybyggnad kräver rivning av en byggnad med stort kulturhistoriskt värde. Till bidraget bör även kunna knytas villkor om förbättrade antikvariska lösningar av planerad nybebyggelse, exempelvis begränsning av våningsantal.

7.7 EG-aspekter

Frågan om hur ett inträde i EG påverkar en omställning av lånestöd till andra stödformer kan ses ur två aspekter, dels själva stödformens relevans, dels hur de krav och villkor som sätts upp harmonierar med motsvarande föreskrifter i EG-länderna.

Beträffande stödformen kan noteras att den i och för sig inte är kontroversiell, men att man i andra länder ofta har valt att stödja kulturvårdande insatser genom skattelättnader. Denna väg används inte i Sverige, men om en svensk EG-anslutning också kommer att innebära en successiv anpassning till de synsätt som råder inom Gemenskapen, kan man förutse att frågor om stöd via skattesystemet såsmåningom kommer att aktualiseras även i Sverige.

Vad gäller de krav och villkor som ställs kan konstateras att man i EG-länder som Frankrike och England har en mycket strängare inställning till vilka formella kompetenskrav som kan ställas på den som ges förtroendet att hantera kulturhistoriskt värdefulla byggnader. (Se 7.5.2.) En anpassning härvidlag skulle ur kulturmiljö-vårdande synpunkt vara välkommen. Frågan kräver dock en ordentlig belysning och genomgång som inte är möjlig inom ramen för denna utredning.

7.8 Regionalpolitiska konsekvenser

I och med att stödet fördelas på länen på redovisat sätt kommer en övergång från lån till bidrag att få positiva konsekvenser av regionalpolitisk art. En klar fördel kommer, som tidigare påpekats, det faktum att innebära att länsstyrelserna kommer att få en bättre överblick över det totala stöd som utgår. Möjligheterna till samverkan mellan kulturmiljövården och andra näraliggande verksamheter på regional och lokal nivå, såsom naturvård och regionalpolitiskt motiverade kulturverksamheter i stort kommer att kunna förbättras, vilket gör det möjligt att styra insatser dit där de behövs bäst sett ur ett helhetsperspektiv.

7.9 Tid för ikraftträdande och övergångsregler

Den 1 januari 1993 träder de förändringar i bostadsfinansierings-systemet i kraft som redogjorts för i kapitel 6. De förslag som lagts i föreliggande utredning kan av tidsskäl inte genomföras samtidigt, men utredningen föreslår att de träder i kraft så snart som möjligt, dvs. 1 juli 1993. Möjligheten att bevilja förhöjt bidragsunderlag försvinner den 1 januari 1993. Konsekvensen av detta blir att under övergångstiden första halvåret 1993 kan enbart tilläggs lån för byggnadsminneshus beviljas. Detta medför inga formella problem eftersom det inte i dagens system finns krav på förhöjning innan tilläggs lån kan utgå, även om det oftast tillämpas så i praktiken. Däremot kan under detta halvår inte något stöd beviljas till hus som är klassificerade som kulturhistoriskt värdefulla, men som inte är av byggnadsminnesklass.

THE BUREAU OF THE

of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the

of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the

of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the

of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the

of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the

of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the

of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the

of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the
of the Bureau of the

Kulturstöd vid ombyggnader och underhåll

– Fastighetsekonomiska aspekter

Bakgrund

Kulturstödet för ombyggnad och underhåll av bostäder har hittills varit sammanlänkat med det sedvanliga stödet till bostadsbyggande. Hela bostadspolitiken är dock just nu under stark omvandling. Men hur exakt stödet till bostadsbyggandet kommer att utformas i framtiden är trots utredningen "Avreglerad bostadsmarknad" (SOU:1992.24), inte helt förutsägbart. För erfarenheten visar att kasten i bostadspolitiken utveckling kan vara snabba. Den statsfinansiella situationen i kombination med den allmänt sett höga bostadsstandarden gör dock att den generella trenden bara kan tydas på ett sätt oavsett regeringsinnehav; bidragen till ny- och ombyggnad av bostäder minskar, liksom bidragen till rena underhållsåtgärder. Utvecklingen går också från generella till selektiva bidrag. En konsekvens blir att långt färre objekt i framtiden kan förväntas få bidrag. Storleken på de enskilda bidragen kan också förväntas minska.

Några andra generella reflexioner återges här i punktform:

- o Kraven på egenfinansiering ökar. Det innebär att fastighetsägaren måste satsa större andel eget kapital och att fastigheten ska "gå runt" med hyresinkomsterna. Detta minskar på kort och lång sikt både antalet ny- och ombyggnader och de enskilda åtgärdernas omfattning.
- o Hyressättningen kan förväntas bli mera marknadsmässig. Det torde på sikt innebära att samhällets stöd till ny- och ombyggnad i innerstadslägen blir litet eller uteblir helt. Omvänt kan man förvänta att åtgärder på glesbygden får relativt sett större stöd.
- o Skattereformen och generella kostnadshöjningar samt lågkonjunkturen gör att hyresnivån i det svenska beståndet av hyreslägenheter nu till 80 å 90 procent är på en marknadsmässig nivå. Fastighetsföretagen - allmännyttiga, kooperativa och privata - kan därför generellt inte höja intäkterna, utan man tvingas sänka kostnaderna. Intresset för att långsiktigt spara på drift- och underhållskostnader har aldrig varit så stort som just nu. Särskilt underhållet av

fastigheterna blir en nyckelfråga när bidragen till ombyggnader minskar.

o Finansieringen av ny- och ombyggnad sker på den öppna kreditmarknaden där bankerna nu och framöver gör ingående projektbedömningar. Kraven ökar på underliggande projektkalkyler vad avser kostnadsredovisning och marknadsförutsättningar (läs hyresnivå och uthyrningsgrad).

o För privata fastighetsägare minskar värdet av underskottsavdrag på grund av sänkta marginalsatser. Samtidigt ökar betydelsen av skatteavdragen för värdeminskning på byggnaderna då 4% av investeringen får skrivas av varje år i stället för som tidigare 2%. En snabbare skattemässig avskrivning och relativt sett sämre utbyte av underskottsavdrag genom lägre marginalsatser ger ökade motiv för ombyggnad i relation till underhåll. Minskade ombyggnadsbidrag har dock en motverkande och troligen starkare effekt.

o Allmännyttiga bostadsföretag beskattas som privata fastighetsägare vilket bl a innebär att möjligheterna att bygga upp fonder där räntan undgår beskattning radikalt minskar. Räntan från fonderna beskattas dock endast med 25% från och med nästa år. Hålls då inflationen långsiktigt på en låg nivå kan fonderna ge en reellt positiv avkastning. Möjligheterna att bygga upp fonder för framtida underhåll är då relativt goda. Den för närvarande höga reala räntan gynnar finansiering via fondupbyggnad.

o Villabeskattningen utformas enligt förslag som en schablonbeskattning (den direkta fastighetsskatten tas bort). Schablonen innebär bl a att inga direkta underskottsavdrag ges. Avdrag ges för räntor.

De förhållanden som återgetts ovan, i huvudsak av institutionell karaktär, inverkar mer eller mindre på fastighetsägarens vilja och ekonomiska förmåga att bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Det kan också uttryckas som att de olika faktorerna utgör del av en institutionell miljö.

Men än viktigare för fastighetsägarens projektkalkyl och ekonomi är de allmänna samhällseliga förutsättningarna som på övergripande nivå uttrycks i termer av realränta, inflation, BNP-tillväxt och arbetslöshet. Aldrig i modern tid har lågkonjunkturen varit så djup och byggsektorn i sådan kris. En realränta på 6-8 procent, dito procent

för arbetslöshet och negativ BNP-tillväxt ger dåliga förutsättningar för alla former av byggande där det finns lönsamhetskrav.

Lågkonjunkturen på bygg- och fastighetsmarknaderna kan förväntas vara 90-talet ut. Ty lågkonjunkturen paras med strukturförändringar som bl a uttrycks av att hela sektorn går från en utbudsstyrd tillvaro till en situation där efterfrågan styr. En stor konsumtion av bostäder kan därtill förväntas minska när subventionerna blir mindre och skattesystemet har förändrats. En följd av förändringarna är bl a att fastighetsägarna ska leva på sin direktavkastning - någon generell värdeökning är inte i sikte på många år. Nya förutsättningar ökar också den osäkerhet fastighetsägarna känner inför sina framtidsbedömningar. Detta förändrar radikalt många kalkyler jämfört med 1980-talet.

Det är i en förändrad institutionell och samhällelig miljö som stödet till kulturvårdande åtgärder ska ses. Och sammanfattningsvis så pekar mycket på att "den allmänna ekonomiska miljön" i de allra flesta delar blir sämre jämfört med tidigare. Samhällets omfattande stöd till bostadsbyggandet minskar, bankerna ställer högre krav på projektens bärkraft och fastighetsägarna tar större hänsyn till risk i sina kalkyler. Detta sker i en lågkonjunktur och samtidigt med strukturförändringar i fastighetssektorn.

Utformningen av kulturstödet vid ombyggnad och underhåll av bostäder bör bygga på samma grundläggande principer som samhällets övriga stöd till byggsektorn. En trend därvid är att man söker förenklingar. Kännetecknande för kulturbevarande åtgärder är dock att varje åtgärd till art och omfattning är mer eller mindre unik. Långt drivna schabloniseringar i beslutsunderlagen är därför svåra att åstadkomma. Vinster finns däremot att hämta inom det administrativa området.

I direktiven (Dir. 1992:64) till utredningen uttalas att "kulturramen" är 170 miljoner kronor per år. Det stöd som de facto utgår torde uppgå till mångdubbla belopp eftersom en del av åtgärderna finansieras inom ramen för det ordinarie bostadsstödet. Många ombyggnader och underhållsåtgärder avseende kulturhistoriskt värdefull bebyggelse skulle dessutom aldrig komma till utförande utan räntebidrag eller någon annan form av bostadssubvention.

Åtminstone tre slutsatser kan dras av ovanstående; 1) Det är nu jämfört med tidigare viktigare med effektiva stöd-

former som uppmuntrar fastighetsägaren till egna åtgärder.
2) Värdet av rena engångsbidrag är i dagens och morgondagens osäkra fastighetsekonomiska miljö relativt högt, och
3) Kulturramen på 170 miljoner kronor är i en tänkt situation utan bostadssubventioner "en snus i herrens näsa" om man vill upprätthålla dagens nivå på bevarande åtgärder.

För att utforma kulturstödet vid ombyggnad och underhåll på bästa sätt gäller det att förstå hur fastighetsägaren mera generellt tänker vid investeringar samt hur samhällsekonomi och institutionella regler påverkar kalkylerna. Den fortsatta diskussionen i detta PM förs därför under följande rubriker;

- o Fastighetsägarnas sätt att räkna
- o Olika ekonomiska stödformers egenskaper
- o Krav på beslutsunderlag för bidrag
- o Slutsatser

Fastighetsägarnas sätt att räkna

I detta avsnitt beskrivs kortfattat och förenklat hur olika typer av fastighetsägare mera generellt kan förväntas tänka och räkna vid ombyggnader och underhåll. Endast de faktorer som kan förväntas ha någon betydelse för kulturstödets utformning tas med.

Oavsett om fastighetsägaren är vinstdrivande, som de privata fastighetsägarna eller kostnadsminimerande som t ex kooperationen, så finns en gemensam utgångspunkt för alla former av kalkyler - investerat kapital ska på något sätt förräntas. Detta gäller också för den stora gruppen villaägare. Förräntningskravet kan uttryckas på flera, mer eller mindre komplicerade sätt. Och olika typer av fastighetsägare tänker på något olika sätt.

Villaägarna har under 1970- och 1980-talen inte räknat någon direkt ränta på eget satsat kapital. Detta förklaras till största delen av inflationen och den därav följande nominella värdestegringen. Men i dagens situation med låg inflation och hög realränta är man försiktigare med att satsa eget kapital. Ty det är inte lika självklart som tidigare att kapitalet bibehålls över tiden - osäkerheten om värdeutvecklingen har ökat. Effekten blir att man tillskriver räntan på det

egna kapitalet ett omedelbart och relativt sett högt risktillägg. Det kan uttryckas som att man infört ett direktavkastningskrav på eget kapital.

I villaägarens kalkyl för ombyggnad och underhåll finns dock ett flertal andra faktorer att beakta; status, prestige, ett subjektivt värde av ett eget boende etc. Småhusboendet är inte enbart en investering, utan också konsumtion som man vill sätta egen prägel på. Sätten att kalkylera och fatta beslut om ombyggnader och underhåll är därför mycket individuellt bland villaägarna.

För hyresfastighetsägarna är en enkel och gemensam utgångspunkt att en ombyggnad ska förräntas med minst bankräntan. Hyrorna ska höjas och DoU-kostnaderna minska över tiden så att det satsade kapitalet får minst samma ränta som på banken - detta är då uttryck för ett alternativtänkande.

De flesta hyresfastighetsägare är privata och har små innehav, ofta 3 till 10 lägenheter. Dessa fungerar i många avseenden som "stora villaägare". För dessa ägare till hyresfastigheter blandas de rent ekonomiska motiven med mera socio-ekonomiska aspekter. Ägaren bor ofta i huset och själv med skötseln av detsamma. För de flesta ägare är ett välvårdat hus en självklarhet. De större åtgärder som utförs sker ofta i anslutning till ägareskiftet. För dessa fastighetsägare är, som för småhusägaren, ofta likviditeten en hämmande faktor. Det innebär att en åtgärd som är klart lönsam på sikt kan stupa på likviditetsunderskott åren efter åtgärden. Ty ägaren har ofta en tämligen normal privatekonomi.

Större privata fastighetsägare, samt framöver också allmännyttiga bostadsföretag, kan förväntas göra projektkalkyler på rent ekonomiska grunder och med vinstmotiv. Ränta med tillägg för risk räknas på det egna kapitalet och riskbedömningen sker individuellt för varje projekt. Policyn i de olika fastighetsföretagen kan dock skilja sig markant hur man; 1) väljer mellan att bygga om och underhålla, 2) väljer arkitektonisk utformning och boendemiljöer, 3) väljer storlek på enskilda åtgärder etc. Enligt tidigare torde dock en minskad bidragsgivning till ombyggnad leda till att man i större utsträckning underhåller sina fastigheter i stället för att bygga om. Eftersatt underhåll i avvaktan på ombyggnad torde bli mindre lönsamt och därmed mindre vanligt.

Den private fastighetsägarens sätt att tänka och räkna illustreras med att man hittills i liten omfattning utnyttjat s k RBF-stöd. I stället

har man valt att göra direkt avdrag för underhållskostnader. Orsaken är att den omedelbara effekten av reparationsavdraget är betydligt större än nuvärdet av de framtida räntesubventionerna. Exempelvis kan ett avdrag på 100 000 kronor ge en minskad utbetalning för skatt och sociala avgifter motsvarande ca 60 000 kronor för den privata fastighetsägaren vilken driver verksamheten som enskild firma. Nuvärdet av årliga räntebidrag om ett par tusen kronor ger då aldrig samma effekt räknat i nuvärde.

Bostadsrättsföreningarna kan sägas vara rena kostnadsföretag. De lånefinansierar i stor utsträckning sina ombyggnader, men även vissa delar av underhållet. Låneräntan styr då kalkylerna. Framöver kan man dock förvänta att bankerna även för bostadsrättsföreningarna ställer större krav på egen kapitalinsats.

Speciellt för bostadsrättsformen är den komplicerade beslutssituationen. Antalet beslutsfattare är stort och alla bostadsrättshavare kan ha olika utgångspunkter för sina överväganden. Med radikalt minskade bidrag till ombyggnader (och underhåll) och ökade krav på egenfinansiering kommer denna upplåtelseform att få stora problem med genomförandet av större ombyggnader, men även mera omfattande underhållsåtgärder.

Ovanstående kortfattade beskrivning av ett antal ägarekategorier ska ses tillsammans med framför allt bankernas agerande. Ty bankernas riskaversion, och klara ovilja att finansiera projekt som ger betalningsunderskott åren efter investeringen kommer i stor utsträckning att styra vilka projekt som genomförs.

Olika ekonomiska stödformers egenskaper

Det ekonomiska stödet kan rent tekniskt och administrativt utformas på olika sätt. Här diskuteras kortfattat engångsbidrag kontra räntebidrag och avskrivningslån. Dessutom diskuteras statliga kreditgarantier och skattesubventioner.

Rent principiellt handlar det om att efter vissa regler fördela en viss summa pengar. Detta kan betalningsmässigt ske i en klumpsumma eller fördelat över tiden. För såväl bidragsmottagaren som givaren (staten) får stödformerna olika inverkan på lönsamhet, risk och likviditet samt resultat- och balansräkning. För den handläggande stat-

liga myndigheten påverkas behovet av administration samt möjligheten att påverka och följa upp åtgärden.

Rent tekniskt kan man konstruera räntebidrag och avskrivningslån vars nuvärde (kapitalvärde för fastighetsägaren) är lika stort som ett investeringsbidrag. Förutom räntebidragsreglerna så påverkas nuvärdet av räntenivån. Det är dock individuellt hur fastighetsägarna värderar framtida bidrag contra en klumpsumma idag. Värderingen sker via en ränta där den upplevda osäkerheten om framtiden vägs in. Just nu torde många fastighetsägare uppleva en stor osäkerhet inför framtiden avseende t ex upptrappning av räntebidrag och utvecklingen för den nominella räntan. En stor osäkerhet innebär att framtida bidrag värderas lågt. **Detta talar för att ett engångsbidrag "ger mest kultur för pengarna".**

Möjligheten till investeringsbidrag (engångsbidrag) i stället för räntebidrag har varit uppe till diskussion förarbetena till SOU 1992:24. Den troligen främsta anledningen till att man inte valt det förhållandevis enkla investeringsbidraget är den initiala belastning som skulle uppstå på statsbudgeten. Inverkan på budgeten följer av att man under en övergångsperiod skulle ha två stödssystem som verkar fullt ut.

Ett engångsbidrag har bl a följande positiva egenskaper;

- o Det är enkelt att förstå för alla parter
- o Det kräver jämförelsevis liten administration
- o Det är jämfört med t ex räntebidrag, kalkylerbart för fastighetsägaren vilket minskar osäkerheten - räntekravet sjunker. **"Samma pengar" i form av engångsbidrag kan ge mera kulturbevarande åtgärder än ett i tiden utdraget stöd, t ex i form av räntebidrag eller avskrivningslån**
- o Statens budgetbelastning framgår direkt - man kan ge en viss kulturram och sedan tillkommer inga extra kostnader.

Direkt negativt med ett engångsbidrag kan vara;

- o Ett engångsbidrag utan återbetalningsklausul kan "ge vinster" för fastighetsägaren då det alltid finns en betydande osäkerhet i alla for-

mer av projektkalkyler. Omvänt finns också möjligheter till "förluster".

o Det är inte i efterhand, och med direkt koppling till räntesubventionerna, besluta om nedsättning av bidraget i de fall fastighetsägaren inte hanterar skötsel och fortlöpande underhåll på ett godtagbart sätt.

Ett räntebidrag kan ha följande egenskaper;

o Villkoren kan, som enligt nuvarande system, efterhand ändras av staten. Detta skapar osäkerhet för fastighetsägaren och därmed ett lågt kapitalvärde. Staten kan omvänt se justeringsmöjligheten som en fördel.

o Ett räntebidrag kräver en fortlöpande administration och ger beroende på utformning ett osäkert utfall för framtida statsbudgetar

o Om räntan förändras kraftigt kan bidraget bli såväl "under- som överdimensionerat.

Ett **avskrivningslån** kan utformas på flera olika sätt och ha egenskaper som ligger mellan engångsbidragets och räntebidragets. Denna låneform har framför allt den egenskapen att det efter hand kan anpassas till det kassaflöde investeringen ger upphov till.

I takt med att de generella och direkta subventionerna avvecklas till bostadsbyggandet blir olika former av **kreditgarantier** allt viktigare. Det följer av att finansieringen sker på den öppna kreditmarknaden på dess villkor. En statlig kreditgaranti skulle kunna medföra bättre lånevillkor, men också att lån överhuvud taget betalas ut till åtgärder som ligger ovanför ett på något sätt bedömt avkastningsvärde. För tillfället är kreditprövningarna relativt omfattande och många projekt stupar på finansieringen. Långtgående kreditgarantier kan dock inte ges utan bra kvalitet på beslutsunderlagen.

Utformningen av skattesystemet bygger nu på principen om neutralitet och att ingen intressegrupp eller kollektiv av skattebetalare ska gynnas. Beskattningen av löpande inkomster och kapital har så långt det går inom ramen för ett nominellt skattesystem gjorts likformig. Med dagens uppfattning om regelsystem är det därför svårt att motivera särskilt kulturstöd genom skatterabatter. Då den sista ändringen fortfarande inte är gjord i skattesystemet, bl a med tanke på EG-anpassningen, kan man dock nämna följande möjliga former av subven-

tioner till kulturbevarande åtgärder inom ramen för skattesystemet; 1) underhållsfonder där hela eller delar av räntan undgår beskattning, 2) förhöjda värdeminskningsavdrag, eller 3) bidrag som inte beskattas.

Det engångsbidrag som diskuteras ovan behandlas i inkomstslaget näringsverksamhet och i ett neutralt skattesystem på följande sätt: 1) Bidrag till åtgärder av investeringskaraktär innebär att den skattemässiga anskaffningskostnaden minskar i motsvarande grad som bidraget och de årliga avdragen för värdeminskning blir mindre. 2) För underhållsåtgärder ges avdrag för hela åtgärden och bidraget tas upp som en intäkt. För villaägaren som schablonbeskattas sker vid den löpande beskattningen ingen skattemässig redovisning av bidraget och de kostnader det avser att helt eller delvis täcka.

Sammanfattningsvis bör utgångspunkten för ett effektivt stöd vara att minska den osäkerhet fastighetsägaren känner, reducera de initiala likviditetsproblemen och vara enkelt att administrera. Ett engångsbidrag uppfyller bäst dessa villkor. Engångsbidraget är också i en osäker fastighetsekonomisk miljö en effektiv stödform.

Nackdelen med engångsbidraget är enligt ovan de eventuella initiala likviditetsproblem som uppstår för staten då man parallellt ska hantera dels det gamla systemet med räntebidrag och tilläggs lån samt det nya med engångsbidrag.

Vid sidan om engångsbidraget bör det statliga kreditgarantisystemet utvecklas. För ordinära bostadsinvesteringar kan man rent teoretiskt tänka sig privata kreditförsäkringar. Detta är knappast tänkbart när det gäller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och de större osäkerhetsmoment som finns förknippade med denna.

Oavsett hur statens stöd nu utformas bör man på sikt överväga att frikoppla kulturstödet från den reguljära statliga bidragsgivningen bostadsbyggandet. Den bedömningen bygger på scenariet att allt fler åtgärder avseende ombyggnad på sikt kommer att ske utan statliga bidrag. Med en sådan ordning blir t ex diskussionen om sk markbelåning och förhöjda bidrag vid ombyggnad ointressant. På kort sikt kan det dock finnas betydande administrationsvinster med att ha kvar delar av nuvarande ordning i modifierad form.

En viktig modifiering inom ramen för nuvarande system gäller ombyggnadsschablonen. Den byggrätt som en kulturhistoriskt värde-

full byggnad ligger på kan räknas som värdelös eftersom marken saknar eller har mycket begränsad alternativ användning. En höjning av bidragsunderlaget till 100 procent av nybyggnadsschablonen i stället för 80 procent är då välmotiverad.

Krav på beslutsunderlag för bidrag

Vilken form av beslutsunderlag som krävs för kulturstöd bör avgöras mot bakgrund av följande faktorer;

- o Kompetensen hos de som ska fatta beslut om bidrag. Hög kompetens hos dessa möjliggör en större schablonisering.
- o Utvecklingen av beslutsunderlagen i samhället i övrigt. Nu talar mycket för att bankerna kommer att ställa väsentligt större krav på underlagen för kreditbeslut. Förutom den kortsiktiga likviditeten vill man också ha en uppfattning om den långsiktiga lönsamheten uttryckt via driftnetto och förräntning av kapital.
- o Projektens allmänvanlighet. Åtgärder för att bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är alla mer eller mindre unika vilket talar för begränsade möjligheter till schabloniseringar. Detta utesluter dock inte att enkla mallar och exempel på kostnads- och lönsamhetsredovisningar utarbetas.

I beslutsunderlaget bör naturligtvis ingå en kostnadsredovisning, men också en redovisning av de extra intäktsmöjligheter och nyttovärden som t ex en särpräglad bebyggelse kan ge. Ty i ett mera marknadsmässigt hyressättningsystem kan kulturhistoriskt värdefull bebyggelse ha ge extra intäkter som bör påverka stödets omfattning.

För en hyresfastighet bör man förutom en kostnadskalkyl också kräva information om vilka driftnetton (hyra minus drift och underhåll) som förväntas. Dessa driftnetton uttrycker fastighetens förräntningsförmåga och ger grunden för all lönsamhet. Små driftnetton i relation till räntebelastningen ger dålig lönsamhet. Exempelvis kan man utveckla nyckeltal för "normala" hyror, driftkostnader, underhållskostnader och driftnetton. Första årets intäkter och kostnader i form av driftnetton och räntebelastning bör alltid presenteras liksom en framskrivning av situationen om 5 och 10 år - hur utvecklas likviditeten?

Sammanfattningsvis torde möjligheterna till schabloniseringar i beslutsunderlagen vara begränsade. Effektivitetsvinsterna finns i stället i handläggningsrutinerna. Kraven på beslutsunderlag ska vara entydiga och kompetensen hög hos de som handlägger ärendena. Kompetensen i denna fråga bör också vara samlad.

Slutsatser

1 Kulturstöd till ombyggnad och underhåll i form av engångsbidrag har klara fördelar jämfört med alternativa stödformer. Fördelarna avser administrationen för staten, kalkylerbarheten och att värdet för fastighetsägaren är relativt stort jämfört med stöd utdraget över tiden. Förutsättningar fås då för ett gott utbyte av satsade statliga pengar - ett engångsbidrag kan vara relativt effektivt.

2 Problem finns rörande statsfinanserna i övergången från ett system till ett annat. Kulturstödets totala omfattning är dock så litet i relation till statsbudgeten att övergångsproblemen bör bemästras.

3 Möjligheterna till schabloniseringar av beslutsunderlagen bedöms som begränsade. Mallar och stiliserade exempel på kostnads- och lönsamhetsredovisningar bör dock utarbetas.

4 Bidragsgivningen bör på sikt frikopplas från den sedvanliga bidragsgivningen till ombyggnad och underhåll. Under en övergångsperiod kan det dock finnas fram för allt administrativa vinster med att hålla ihop systemen.

5 Minskade subventioner till ombyggnad av bostäder leder till att fastighetsägarna i större utsträckning underhåller i stället för att bygga om.

6 Allmännyttans övergång från schablonbeskattning till konventionell beskattning bedöms ha liten eller ingen betydelse för underhållet av fastigheterna.

7 Den direkt kulturramen på 170 miljoner kronor utgör endast en mindre del av det stöd till kulturåtgärder som idag kanaliseras via bostadssubventionerna.

Huddinge 1992-08-16

Stellan Lundström

Tilläggslån i Göteborg - en översiktlig kommentar

Tilläggslånen betydelse för möjligheten att ta till vara de kulturhistoriska värdena i den äldre bostadsbebyggelsen kan inte nog uppskattas!

Utan dess existens hade stadsbilden i det centrala Göteborg till en icke obetydlig del tätt sig något annorlunda!

Sitt största genomslag har lånen haft i samband med förnyelsen av Göteborgs äldsta förstad Haga. Hagas framtid diskuterades under flera decennier först med utgångspunkten att stadsdelen i sin helhet skulle rivas och ritningar på omfattande nybebyggelse togs fram. Under 70-talet kom dock Hagas kulturhistoriska betydelse att alltmer uppmärksammas och i arbetet med den fysiska riksplaneringen bedömdes Haga som riksintressant. Ett planeringsarbete för förnyelsen av stadsdelen inleddes. Riksantikvarieämbetet förklarade sig berett att avsätta 60 miljoner i tilläggslån för kommande upprustningsarbeten - en summa som med kostnadsutvecklingen inom byggsektorn naturligtvis ökade. Ämbetets besked var av avgörande betydelse - utan detta ställningstagande hade förnyelsen av Haga inte fått den inriktning den nu fick.

Diskussionen om det "nya" Haga fördes naturligtvis inte enbart med utgångspunkt från de kulturhistoriska värdena. Bostadspolitik, stadsplaneutformning, markanvändning, stadsplaneekonomi, ombyggnadsekonomi, geoteknik, hyror, lokalbehov och social service är självklara ingredienser i ett så komplicerat spel som hagaförnyelsen inneburit. I detta "spel" har det varit kulturminnesvårdens uppgift att precisera de kulturhistoriska värden och i samspel med övriga - främst kommun och berörda byggbolag komma överens om vilka hus som skulle sparas. Detta var naturligtvis en svår process där tekniska och ekonomiska aspekter skulle vägas samman med de kulturhistoriska. Resultatet av dessa överväganden manifesterades i det "Program för byggnadsminnesförklaringar i Haga" som antogs av länsstyrelsen i två omgångar 1979 och 1984.

Detta urvalsarbete har sedan följts av det konkreta upprustningsarbetet där förutsättningen varit ett nära samarbete mellan antikvarie och arkitekt i projekteringsarbetet och ett lika nära samarbete med bygglidning och hantverkare under genomförandet. Bevarande-

ambitionen skiftar från kvarter till kvarter av naturliga skäl. Målet har naturligtvis varit att försöka behålla så mycket som möjligt av det som är typiskt och värdefullt, men ambitionsnivån har varierat. Det gäller graden av bevarande på gårdarna, lägenheternas planlösningar, den fasta inredningen etc.

För hus där omfattande åtgärder behövts - t ex grundförstärkning eller ingrepp i bjälklag - har bevarandet främst inriktats på exteriören. I hus som har haft särskilt intressanta interiörer har ambitionen varit att kakelugnar och spisar skall bevaras och kunna användas. Några rum och lägenheter med speciellt kulturhistoriska värden har fått en rent museal behandling och inte fogats in i bostäderna. Stor omsorg har också ägnats trapphusen där ursprunglig dekorativ bemålning i flera fall tagits fram eller återställts.

Förnyelsen av "programområdets" Haga är i dag närmast klar. Ett kvarter återstår. Detta var ursprungligen tänkt att nybebyggas i sin helhet, men där sparas nu bebyggelse som är betydelsefull för stadsbilden.

Det är ännu för tidigt att göra den slutliga värderingen av haga-projektet ur alla dess aspekter. Beroende på vilken utgångspunkt man har och vilken "bild" man har av "gamla" Haga är det naturligt att uppfattningarna kan skifta. Ett kan dock slås fast utan tilläggsåtan hade Haga inte haft det utseende det i har dag! Oersättliga kulturhistoriska värden har räddats och därmed på ett mycket betydelsefullt sätt bidragit till att Göteborg fått behålla en stadsdel som är outplånligt förenat med dess "själ".

Gränsande till Haga ligger stadsdelarna Vasastaden/Lorensberg som är en av Sveriges största, mest enhetliga och välbevarade stenstadsmiljöer. Här finns en rikt varierad bebyggelse som illustrerar stadsplaneidealen och bostads- och institutionsbyggandet under perioden 1870 - 1930. Även detta område är, liksom Haga, riksintressant ur kulturhistorisk synpunkt.

Även här har tilläggsåtanen haft stor betydelse.

Ombyggnader i denna del av staden aktualiserar det för Göteborg nästan generella problemet, *grundläggningen*. Orsakerna sammanhänger, förutom med de allmänt svåra grundförhållandena i Göteborg med branta berg och djupa leror, med en mängd olika faktorer. Till dessa hör brister i den ursprungliga grundläggningen, sjunkande grundvattennivå med följande röta i rustbäddar, bakterieangrepp på

trävirket från läckande avloppsledningar etc. I samtliga ombyggnader, där tilläggsloan utnyttjats, har en betydande del av dessa gått just till att finansiera erforderlig grundförstärkning.

Under senare år har angreppen av äkta hussvamp blivit ett betydande problem som ytterligare försvårat ombyggnaderna och krävt kostsamma insatser. I övrigt har tilläggsloanen möjliggjort bevarande av såväl exteriöra som interiöra värden. En ofta rik tak- och fasadarkitektur har kunnat återställas. Stor omsorg har i en del fall kunnat ägnas åt trapphus med dekorativt måleri. I lägenheterna, som oftast varit så stora att en delning varit nödvändig, har ombyggnaden utförts på ett sådant sätt att rumssamband fortfarande är tydliga. Äldre inredningssnickerier, som platsbyggda skåp, paneler, dörrar etc har bevarats.

Det tredje området, som viktigt att nämna i detta sammanhang, är det gamla varvsarbetareområdet Lindholmen på Hisingen. En stor del av bostadshusen uppfördes av arbetarna själva - ofta inom lagarbete, t.ex. de för Lindholmen typiska "4-mannahusen" och "8-mannahusen". Före införlivningen med Göteborg 1906 fanns ingen egentlig reglering av bygnadsverksamheten, vilket ledde till att Lindholmen fick en särpräglad och varierad trähusbebyggelse, upp till tre våningar hög.

Området har successivt byggts om sedan mitten av 80-talet. Husen var kraftigt nedgångna och har krävt omfattande insatser såväl exteriört som interiört. Av intresse är att man vid en del av ombyggnaderna tagit fasta på husens tillkomsthistoria och uppmuntrat medverkan från de boende.

Av ovanstående har förhoppningsvis framgått tilläggsloans betydelse för bevarandet av de kulturhistoriska värdena i den äldre bostadbebyggelsen. Konkret har det inneburit att hus och, som i fallet Haga, en hel stadsdel, räddats från ibland ett mycket påtagligt rivningshot, att kulturmiljövården har haft en reell möjlighet att påverka ombyggnadernas inriktning och varsamhetsnivå, att samarbetet antikvarie, fastighetsägare, arkitekt successivt utvecklats, att hantverksskunnande stimulerats etc.

Det är därför utomordentligt angeläget att samhällets fortsatta stöd inom detta område får en sådan omfattning och utformning att de kulturhistoriska värdena i den äldre bostadsbebyggelsen fortsatt kan tas till vara.

Jan-Gunnar Lindgren
länsantikvarie

Tilläggsloan i Gävleborg

Det enda effektiva styrmedlet är det ekonomiska. Det är först när det innebär ekonomiska fördelar (eller i särskilt gynnsamma fall är ekonomiskt indifferent) att göra kulturhistoriskt "rätt" som detta sker i någon större omfattning. Tilläggsloanen har kanske inte varit avgörande för att stora mängder byggnader upprustats under 80-talet, och att nedgångna stadsdelar återupprättats, men de har varit helt avgörande för hur detta skett.

Med tilläggsloanens hjälp har nyckelbyggnader kunnat räddas från rivning, varigenom intresset för en stadsdel ökat och lett till att andra hus också byggts om. Så har t ex skett längs Staketgatan i Gävle, som var nedgången med de flesta sekelskifteshusen rivningshotade. Nu har alla husen utom ett (en villa som ansågs för liten för att passa in på sin plats) byggts om till fungerande bostäder. Tre av husen har fått stora tilläggsloan, därav två för grundförstärkning. Övriga fyra hus har endast fått smärre belopp. Genom tilläggsloanet har i ett fall en vindsinredning och ersättande av gårdshus med bostäder kunnat undvikas, åtgärder som helt skulle ha förändrat en för Gävle unik gårdsmiljö från 1870-tal.

I några fall har trapphus kunnat restaureras med dekorativt måleri. Fönstersnickerier har kunnat bevaras, och i något fall rekonstrueras. När det gäller lägenheterna har bevarandegraden varierat, från mycket väl bevarade rum med ursprungssnickerier och bevarat förhållande till resten av lägenheten, till fall där de ursprungliga lägenheterna varit så stora att de måst delas. Oftast har det blivit trivsamma lägenheter där de ursprungliga rumssambanden är fattbara även om de stängts av.

I länet finns många trähus bland annat i trästäder som Söderhamn och Hudiksvall, men också i brukssamhällen som Sandviken och Hofors och i stationssamhällen som Ljusdal och Ockelbo. Stödet har haft stor betydelse för att viktiga exempel på träarkitektur av mycket skilda slag kunnat bevaras.

En vanlig byggnadstyp i småsamhällena är ett tvåvånings trähus med ett trapphus och en eller två stora lägenheter per plan. Husen är gediget inredda och har en rik snickeridekor utvändigt. De är ofta

nedgångna och ombyggda, men ursprungsarkitekturen är skönjbar och tacksam att återställa. För ändamålet har tillägglånen, eller ofta enbart förhöjt låneunderlag, varit en utomordentlig morot. De har inneburit att ombyggnad kunnat genomföras i stället för rivning och med en ambitionsnivå som återupprättat huset och dess arkitektur. Överkostnaderna har till största delen berott på uteblivet underhåll under lång tid, men ibland också på direkt rekonstruktion av snickerier mm.

Bruksmiljöer med nedgångna arbetarbostäder har kunnat räddas. I Hofors, Sandviken och Tolvfors har hela bruksgator restaurerats.

Få hus på landet har varit aktuella för stöd, trots att länets landsbygdsbebyggelse i stor utsträckning är kulturhistoriskt värdefull och innehåller överytor och detaljer som borde leda till antikvariska överkostnader vid ombyggnad. Sannolikt har ofta egenarbete gjort att den godkända kostnaden inte blir hög nog, eller så är det fråga om jordbruksfastighet där avdragsrätt kunnat utnyttjas för underhållskostnader (före 1991).

Stödet har i några fall kunnat användas till att hindra förtätning genom vindsinredning eller rivning av uthus, vilket haft stor betydelse för kvaliteten hos bevarandet. Kompromissande har kunnat undvikas genom att det funnits pengar att förhandla med.

Ursprungliga "för stora" lägenheter har i ett fåtal fall kunnat bevaras. Vanligare har varit att ändringar i lägenhetsindelningen har accepterats, men att rumsstorlekar och i vissa fall rumssamband bevarats, vilket även detta lett till överstora lägenheter med dagens byggkostnader. Bostadsmarknaden anses inte räckra till för mer än ett fåtal stora lägenheter i småorter med ett brett utbud av enfamiljshus. Detta har ibland lett till alltför hårdhänta ombyggnader, som därför inte fått stöd.

I några fall har herrgårdar och köpmangårdar, som varit förfallna och stått utan användning länge, kunnat byggas om till flerfamiljshus. Genom tillägglånet har detta blivit möjligt trots stora skador på grund av eftersatt underhåll. Arbetet har blivit utfört med en särskild omsorg, som gjort att de på sätt och vis tvivelaktiga ombyggnaderna fått ett gott resultat. Exempel på detta är herrgårdarna i Hammarby och Forsbacka och Tröneska gården i Hudiksvall.

Tillägglånen har sällan gått till enfamiljshus. Enstaka fall med högt kulturhistoriskt värde och höga kostnader har förekommit, som skulle ha varit helt omöjliga att rädda utan stödsystemet.

Av det sagda kan kanske utläsas att alla stödfall varit olika och att en viktig del i stödsystemet har utgjorts av förhandlingen och den speciella lösningen, vald efter det enskilda husets, ortens och byggherrens förutsättningar. Det har också genom den antikvariska kontrollen varit möjligt att utföra ett noggrant arbetet genom hela byggprocessen, en absolut förutsättning för en hög kvalitet i bevarandet. Tillägglånen har givit möjligheter till ett meningsfullt och i stort sett framgångsrikt arbete att bevara kulturmiljöer integrerade i det levande samhället.

Erik Nordin

Länsantikvarie

Tilläggslån i Visby innerstad och på den gotländska landsbygden

Vid ombyggnad och upprustning av bostadshusen i Visby innerstad står stora kulturhistoriska värden på spel. Ofta gäller det medeltida fastigheter, byggda som förrådshus och inredda till bostäder under 1700-talet eller 1800-talet. Ett antal ombyggnader under 80-talet har gällt hela kvarter av medeltidshus. Att restaurera fastigheterna har varit mycket kostsamt. Det har gällt att inpassa ett modernt boende i hus av byggnadsminnesklass, som uppförts för 700 år sedan och som har utomordentligt stora kulturvärden både när det gäller exteriörer, planlösning och snickerier. Vid liknande större exploateringar på 60- och 70-talet i Visby var det rivning som gällde. Då fanns nästan inga ekonomiska möjligheter att klara ombyggnaderna.

Med de förhöjda lånen/tilläggslånen har fastighetsägaren erhållit ett välbehövligt stöd för de kulturhistoriska överkostnaderna, ungefär i storleksordningen 25 % av byggkostnaden.

Tilläggslånen har möjliggjort dokumentation innan upprustning. Kulturmiljövården har kunnat ställa krav på skydd av fastighetens kulturvärden. Kraven har i allmänhet kunnat tillmötesgå genom att kostnaderna täckts genom tilläggslånen. Sålunda har de nya bostadslägenheternas planlösningar anpassats till de befintliga huskropparnas. Gamla fönster, dörrar och snickerier har kunnat bevaras och repareras, traditionella material, som kalkputs på fasaderna och gammalt enkupigt tegel eller brädtak, har kunnat behållas. Fastigheterna har efter genomförd restaurering byggnadsminnesförklarats. Det är föga troligt att de alls funnits idag utan tilläggslån. Ett av kvarteren har för övrigt erhållit ett Europa Nostra-pris för väl genomförd restaurering (kv Triangeln).

När det gäller ombyggnad/restaurering av bostadshus på den gotländska landsbygden har intresset från fastighetsägarna varit mycket stort att söka förhöjt bidragsunderlag/tilläggslån. Också här har en översiktlig dokumentation genomförts när fastigheten varit av byggnadsminnesklass och krav har formulerats på ombyggnaden för att kulturvärdena ska kunna bevaras. Renoveringen har i allmänhet genomförts i nära samarbete med kulturminnesvården.

De kulturhistoriska överkostnaderna har i allmänhet legat på ca 25 % av den totala kostnaden. Eftersom ombyggnadskostnaderna på landsbygden sällan når upp till sådan nivå att en förhöjning blir aktuell. De kulturhistoriska överkostnaderna har då inte behövt belasta kulturanslaget. Orsaken till detta är troligen att fastighetsägaren ofta själv utför arbetet och/eller har eget byggnadsmaterial, t ex virke ur egen skog, vilket förbilligar ombyggnaden.

Om inte möjligheten att söka förhöjt bidragsunderlag/tilläggs lån funnits hade fastighetsägarna sannolikt inte valt att ta tillvara kulturvärdena i husen, utan utgått från nybyggnadsnormen och i övrigt förlitat sig på reklambroschyrernas förslag. Generellt kan sägas att fastighetsägarna varit mycket nöjda med de råd man erhållit från kulturmiljövården och de tips man fått att söka efter traditionella material, hantverkare osv. Det är inte troligt att man tagit kontakt om inte möjlighet till förmånliga lån funnits.

På Gotland har kostnaden för att ta tillvara kulturvärdena vid en ombyggnad legat på ungefär 25 % av byggkostnaden. Vid stora restaureringar/ombyggnader i Visby innerstad har lånen nyttjats fullt ut. Vid restaureringar av enfamiljshus på den gotländska landsbygden har man ofta sökt förhöjda lån/tilläggs lån till upp till 25 % av totalkostnaden, men bara i undantagsfall har så mycket stöd utgått.

Marita Jonsson
Länsantikvarie

Betydelsen av kulturstödet för bevarande och upprustning av bostadsbeståndet i Stockholm –

Hur Stockholm skulle sett ut utan "kulturlån"

En stor andel av det statliga kulturstödet till bostadshus har gått till Stockholms kommun. Stödet har varit av utomordentligt stor betydelse för att möjliggöra bevarande och upprustning av ett omfattande bestånd av omoderna bostadshus av stort kulturhistoriskt värde, framför allt i innerstaden. Om stödet inte funnits skulle med all sannolikhet många av dessa byggnader idag varit rivna - som bekant var rivningsverksamheten i Stockholm mycket omfattande under 1960-talet och början av 1970-talet.

Bostadssaneringslagen och det nya bostadsfinansieringssystemet medförde att kommunfullmäktige vid 1970-talets mitt beslutade om nya riktlinjer för förnyelsearbetet i äldre bostadsområden. Därvid övergavs till stor del tidigare gällande planer som till ofta innebar sanering genom rivning och nybyggnad. I stället började man upprätta program för upprustning av den omoderna bostadsbebyggelsen på malmarna. Planeringen genomfördes till stora delar kvartersvis genom att man utarbetade s.k. paketbesked. Information om byggnadernas kulturhistoriska värde och om möjligheterna att erhålla förhöjda lån/tillägglån kunde härigenom lämnas till fastighetsägarna i ett tidigt skede. Antikvarisk granskning av ombyggnadsprojekt och kontroll av upprustningarna, en förutsättning för att de fördelaktiga lånen skulle utgå, medförde - trots stora initialsvårigheter beroende på att byggnadsbranschens dittillsvarande inriktning på nybyggnadsprojekt - ett med tiden allt större hänsynstagande till de kulturhistoriska kvaliteterna.

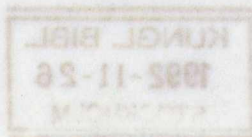
Tillägglånen har gjort det möjligt att rusta upp många fastigheter i Gamla stan, liksom ett stort byggnadsbestånd från förindustriell tid inom reservatsområden på Södermalm. Huvuddelen av de senare förvaltas av det kommunala bolaget AB Stadsholmen. Genom att dessa byggnader på grund av långvarigt eftersatt underhåll i många fall befann sig i starkt förfall, blev kostnaderna för upprustningarna mycket stora. De statliga tillägglånen var inte tillräckliga och projekten

kunde endast genomföras genom att Stockholms stad beviljade kommunala tilläggs lån i motsvarande storleksordning som de statliga.

Tilläggs lånens krav på skyddsföreskrifter har inneburit att erforderliga kulturhistoriska utredningar kunnat genomföras och att en kontinuerlig medverkan av antikvarisk sakkunskap såväl under projekteringsskedet som under byggprocessen blivit möjlig. Härigenom har också kunskapen om och engagemanget för att tillvarata de kulturhistoriska kvaliteterna i dessa byggnader mycket påtagligt ökat hos såväl arbetsledning som hantverkare inom bolaget. Bengt Grimme, anställd vid AB Stadsholmen, har beskrivit denna utveckling i bolagets jubileumsskrift "Borgarhus och kåkar" på följande sätt: "De kulturhistoriska synpunkterna fann inte särskilt stort gensvar hos byggnadsarbetare och arbetsledare. Metoderna som tillämpades för att se hur mycket som kunde sparas var tämligen hårdhänta och ofta blev det mera rekonstruktion än bevarande. Utvecklingen från att negligera och förlöjliga de kulturhistoriska ambitionerna fram till dagens, av ömsesidig respekt präglade samarbete mellan stadsmuseets personal och tekniker och byggnadsarbetare på utförandesidan har varit långsam och tagit några decennier."

Marianne Råberg

1:e antikvarie,
Stockholms Stadsmuseum





Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högsolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling – en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högsolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tullatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelssamhet i folkrorelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högsolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
89. Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. S.
90. Biobränslen för framtiden. Jo.
91. Biobränslen för framtiden. Bilagedel. Jo.
92. Pliktleverans. U.
93. Svensk skola i världen. U.
94. Skola för bildning. U.
95. Den svenska marknaden för projektkapital – statens nuvarande och framtida roll. N.
96. Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ku.
97. Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls ekonomin. Fi.
98. Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. S.
99. Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Jo.
100. Staten och arbetsgivarorganisationerna. Fi.
101. Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Fö.
102. Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. Fi.
103. FHU92. A.
104. Vår uppgift efter Rio. M.
105. Administrativt stöd till försvarsmakten. Fö.
106. Civilbefälhavarna. Fö.
107. Kulturstöd vid ombyggnad. Ku.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
Genteknik – en utmaning. [82]
Aktiebolagslagen och EG. [83]
Ersättning för kränkning genom brott. [84]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]
Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. [101]
Administrativt stöd till försvarsmakten. [105]
Civilbefälvärnarna. [106]

Socialdepartementet

Psyiskt störda situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatriner i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvärgsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatriner och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
Psyiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]

Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. [98]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Bilagor. [55]
Färjor och färleder. [56]
Telelag. [70]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]
Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls- ekonomin. [97]
Staten och arbetsgivarorganisationerna. [100]
Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. [102]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraruppgdraget. [59]
Ett nytt betygssystem. [86]
Pliktleverans. [92]
Svensk skola i världen. [93]
Skola för bildning. [94]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabilie-sektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. [88]
Biobränslen för framtiden. [90]
Biobränslen för framtiden. Bilagedel. [91]
Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. [99]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]
FHU92 [103]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]
Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [96]
Kulturstöd vid ombyggnad. [107]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. [74]
Den svenska marknaden för projektkapital – statens nuvarande och framtida roll. [95]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsverige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljösolden. En rapport om hur miljösolden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]
Vår uppgift efter Rio. [104]

