

Blå Memoserie
Økonomisk Institut
Københavns Universitet

Nr. 214 / marts 2007

Den faste danske kulturarv
set i et økonomisk perspektiv

Chr. Hjorth-Andersen

Stu­diestræde 6, 1455 København K
Tel 35 32 30 82 - Fax 35 32 30 00
<http://www.econ.ku.dk>

ISSN: 0107-3664 (print) ISSN: 1601-247X (online)

Den faste danske kulturarv

set i et økonomisk perspektiv

af

Chr. Hjorth-Andersen

Indholdsfortegnelse

Forord	3
1. Indledning: Bevaring af kulturarven.	5
2. Principper for bevaringen.	6
Bevaringens omfang: Princippet om faldende grænsenytt.	8
Bevaringens omfang: Indregning af nytteværdi	10
3. Fredningspolitik i Danmark	17
Fredningens omfang.	18
Fredningens midler og omkostninger.	25
En vurdering af den danske fredningspolitik	28
Litteraturfortegnelse	32
Appendiks 1. Betalingsvillighedsstudier.	35

Forord

Kulturøkonomi har efterhånden i omkring en snes år været anerkendt som en selvstændig økonomisk disciplin, der beskæftiger sig med kulturens økonomiske forhold. Det kan der være flere grunde til. For det første har kultur og de forskellige kulturindustrier mere direkte en voksende økonomisk betydning, senest markeret i forbindelse med det nye begreb oplevelsesøkonomi. For det andet optager kulturelle spørgsmål en ganske betydelig plads i den almindelige samfundsdebat, og reelt er en lang række af de omdiskuterede spørgsmål af økonomisk karakter. For det tredje udgør kulturen en særlig professionel udfordring til økonomer: De fleste opfatter kultur og økonomi som ganske uforenelige størrelse, ånd kontra materie. Men talrige internationale studier har efterhånden vist, dels hvordan økonomi indvirker på den kunstneriske udfoldelse, dels at de kulturelle markeder kan beskrives med gængse økonomiske begreber.

I Danmark har det været begrænset, hvor meget der er udkommet om kulturøkonomi. I 1991 udgav jeg sammen med en række politstuderende en bog om *Teaterøkonomi*, der primært handlede om de københavnske teatre. Og i 1996 udgav jeg en mindre bog om *Bogmarkedet i Danmark*.

I 1996 publicerede Trine Bille Hansen en ph.d. afhandling med titlen *Kulturøkonomiske studier – Økonomiske metoder vedrørende ressourceallokering til kultur- og fritidsaktiviteter*, der dels handlede om Det Kgl. Teater, dels om fritidsundervisningen i Danmark. Hun har senere fulgt det op også med en fremstilling af billedkunstnerens vilkår, *Billedkunstens økonomiske rum: markedets samlede størrelse*. I 1999 publicerede Michael Møller og Niels Christian Nielsen en bog om *Kunst – økonomisk set*. Denne bog var nok skrevet af økonomer, men udkom på et kommercielt forlag og var beregnet på at påvirke et større publikum; den opnåede en betydelig presseomtale, men blev langt fra modtaget særligt hjerteligt i kulturelle kredse. Økonomers interesse for kulturspørgsmål er ikke nødvendigvis velkomne alle steder.

Udover disse værker er det begrænset, hvad der er skrevet om kulturøkonomi i Danmark, i hvert fald med en erklæret økonomisk tilgangsvinkel. Selvfølgelig kan man finde forskellige bidrag, f.eks. arbejdsrapporter, der kan siges at berøre et kulturøkonomisk aspekt, men ikke som større samlede fremstillinger.

Den danske udvikling modsvarer den internationale udvikling i kulturøkonomien. Traditionelt har den internationale litteratur beskæftiget sig om den finere kultur, *The Economics of the Fine Arts*. Kulturøkonomi omfatter, men er væsentligt bredere end kunstøkonomi. Er man først begyndt at studere teatre, er det nærliggende også at studere film. Er man først begyndt at studere film, må det erkendes, at film ikke længere kun ses i biografen, men også i fjernsynet og som videofilm. Det er derfor ganske naturligt, at kulturøkonomi har inddraget et bredere område end tidligere.

I et bredere perspektiv indgår bevarelse af landets historie som en vigtig del af kulturlivet. Beskæftiger man sig først med kulturøkonomi og ser på et lands udgifter til kulturlivet, bliver det nærliggende ikke kun at studere teatre eller traditionel kunststøtte, men også at interessere sig for den typisk større post, der omfatter kulturarven i bred betydning. I den senere tid er der da også dukket en række conferencebidrag op omkring kulturarven og de økonomiske aspekter af bevarelsen af kulturarven, men det er et helt uudforsket område i Danmark.

Nærværende memo skal ses som det ene af to memoer, der vil behandle den danske kulturarv. I dette memo behandles den faste kulturarv, og det kommende memo er tiltænkt at behandle den flytbare del af den danske kulturarv, dvs. den del, der opbevares på museer og arkiver. Baggrunden for netop en dansk fremstilling er, at kulturarven tager sig meget forskelligt ud fra land til land. På en række socioøkonomiske områder ligner en række vesteuropæiske og nogle oversøiske lande hinanden ("de lande, vi normalt sammenligner os med"), men når det drejer sig om kulturarven, kan forskellen være dramatisk fra land til land. Dette skyldes dels, at den faktiske kulturarv varierer, dels at de administrative og politiske strukturer, som er afgørende for bevaringen af kulturarven, er markant forskellige..

Der er ikke i den danske økonomiverden nogen stor læserkreds til en fremstilling af kulturarvens økonomiske problemer. Det er derfor bevidst tilsigtet at gøre fremstillingen så lidt teknisk som muligt,

så også andre interesserede har mulighed for at følge fremstillingen. Dette er gjort ved dels at undgå så mange tekniske ord som muligt, henvise en mere teknisk udredning til et appendiks og ved at bede forskellige ikke-økonomer om at kommentere et udkast.

Grundet andre arbejdsopgaver har nærværende memo været ret længe undervejs, og nogle konkrete tal kunne opdateres, uden at det dog ville ændre billedet nævneværdigt. Kulturarven er ikke et område, hvor der sker de store ændringer fra det ene år til det næste, så derfor er det valgt at udgive memoet nu.

En tak skal rettes til professor Birgit Løgstrup og professor Michael Møller for at have kommenteret et tidligere udkast, men de har ikke noget ansvar for denne udgave.

1. Indledning: Bevaring af kulturarven.

”Kulturarven er vejviseren på vej mod en ukendt fremtid og referencepunktet til fortiden. Uden en sådan rettesnor bliver samfundet svækket og smuldrer.”¹

På denne poetiske måde kan kulturarven beskrives, og sådanne fremstillinger findes der en del af. Men økonomers komparative fordel består i den prosaiske snarere end i den poetiske fremstilling, og derfor vil den poetiske fremstilling blive nedtonet i resten af dette memo. Fra en prosaisk synsvinkel omfatter kulturarven 3 dele, den faste, den flytbare og den u håndgribelige kulturarv. *Den faste kulturarv* befinder sig i det ydre rum, d.v.s. bygninger, ruiner, arkæologiske udgravninger m.m.; *Den flytbare kulturarv* omfatter genstande, der kan opbevares på museer, arkiver og biblioteker; den flytbare kulturarv vil som omtalt blive behandlet i et kommende memo.

Kulturarven er imidlertid ikke begrænset til fysiske genstande, men omfatter også en tredje del, *den u håndgribelige kulturarv*, nemlig minder om dagliglivets kultur i form af levevis, forestillingsverden, myter, fortælling, sang og musik.² Hvis man under den u håndgribelige kulturarv tillige indregner det danske sprog, er den u håndgribelige kulturarv for danskere nok den vigtigste del af kulturarven overhovedet.³

Bevaringen af den u håndgribelige kulturarv skal imidlertid ikke behandles yderligere i dette memo.⁴ Afgrænsningen er foretaget, bestemt ikke for at forklejne vigtigheden af den u håndgribelige kulturarv, men fordi den typisk frembyder en række særlige karakteristika, f.eks. i forbindelse med forgængelighed. For eksempel kan et kulturminde tænkes at blive bevaret uden nogen bevidst statslig indsats, enten af private eller i ikke-udgravet form, men bevaring af de u håndgribelige minder er udsat for en mere definitiv udslættelse. Er en dialekt forsvundet, kommer den ikke igen.

Der er ikke nogen skarp grænse mellem bevaring af den faste kulturarv i form af menneskeskabte genstande og bevaring af det naturlige miljø. For det første er naturen en central del af en række folkeslags livsopfattelse. Det gælder ikke blot for eksempel en række amerikanske indianerstammer og de australske aboriginers, men også et moderne industriland som Japan⁵. For det andet har der heller ikke i praktisk politik været sondret særlig skarpt; en række fortidsminder er således blevet bevaret som en konsekvens af den danske naturfredningslov. For det tredje har den kulturelle berøringspunkter; i 2005 blev således Åmosen (et 20 km² areal mellem Kalundborg, Holbæk og Sorø), fredet med den eksplicitte begrundelse at bevare arkæologisk materiale fra tiden 11.000-5.000 før vor tidsregning. Men der skal trækkes en grænse et eller andet sted, og her er det valgt ikke at inddrage bevaring af det naturlige miljø i denne fremstilling; det er således den vestlige verdens kulturarvsbegreb, der vil blive diskuteret her.⁶

Ikke alle aspekter af bevaring af kulturarven er medtaget. I denne fremstilling er interessen koncentreret om de forhold, der primært har dansk interesse.⁷ Det indebærer, at de væsentligste

¹ Wangari Maathai, modtager af Nobels fredspris 2004, citeret efter Stortingsmelding 16 (2005).

² Bevaring af disse foretages i Danmark af Dansk Folkemindesamling og en række specialinstitutioner. På det senere er også UNESCO begyndt at interessere sig, ikke kun for den faste kulturarv, men også for den u håndgribelige – *the intangible heritage*. I 2003 blev der således vedtaget en konvention, *The Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*. Kulturministeriets Forskningsudvalg (2006) har publiceret en række danske essays om den u håndgribelige kulturarv. Bevaringen af det danske sprog er behandlet i Kulturministeriet (2003b).

³ Se Hjørth-Andersen (2004) om den potentielle trussel mod det danske sprog fra engelsk.

⁴ Afgrænsningen her svarer til den, som Klamer og Throsby (2000) foretager.

⁵ “Japanese historical remains are therefore frequently inseparably united with the surrounding natural scenery”, se Kurabayashi i Hutter og Rizzo (1997).

⁶ Det kan dog i forbifarten noteres, at der i Danmark var 1846 km² fredet areal i 1990, et tal der steg til 2.003 km² frem til år 2.000. Det svarer til 4,6 pct. af landets samlede areal. Den implicerede stigningstakt er på knap en pct. om året, svarende til en fordobling af det fredede areal i løbet af 2 generationer. Der kan således konstateres en betydelig interesse for bevarelse af den fysiske natur.

⁷ For en mere generel og internationalt orienteret fremstilling henvises til Rizzo og Throsby (2006). En konsekvens af en dansk synsvinkel er f.eks., at spørgsmålet om decentralisering af fredningsindsatsen ud til regionerne ikke er behandlet, da Danmark ikke er større, end at Kulturarvsstyrelsen kan overskue landet.

bevaringsværdige kulturminde er kendte, selv om et nyt gravfund, nye guldhorn eller et nyt maritimt fund ikke kan udelukkes. Men det er ikke nødvendigvis tilfældet i en række andre lande; der findes f.eks. nærmest rutinemæssigt nye interessante gravpladser i Ægypten og markante nye arkæologiske fund i Mellemøsten og Sydamerika. Fra udlandet er det ligeledes kendt, hvorledes gravrøverier og hærværk er et stort problem, men heller ikke dette er noget større dansk problem; runestene flyttes ikke så let, og mursten er blevet så billige, at fordums praksis med at rive gamle bygninger ned og genbruge murstenene er ophørt af sig selv, men det effektive danske landbrug har i tidens løb været hård mod gravhøjene.

Bevaringen af kulturarven som et princip har sit udgangspunkt i de romantiske forestillinger fra begyndelsen af 1800-tallet. Siden hen gik den hånd i hånd med opbygningen af nationalstaten; enhver ordentlig stat må have en national identitet, og dertil hører et nationalt museum for at styrke den nationale følelse og et nationalt arkiv til at dokumentere statens forankring og eksistens.

2. Principper for bevaringen.

Det kan være lidt uforståeligt, hvorfor der ikke har været mere indgående faglige diskussioner om den faste kulturarv. Der foregår en ganske betydelig politisk debat om spørgsmålet. Skal den indre bykerne, ”den gamle by”, afsondres og bevares, eller skal den til stadighed fungere som en levende by med hvad det betyder af trafik, nedrivninger og almindeligt slid? Nogle taler med varme om smukke gamle bygninger, mens andre er bekymrede for, at byer eller hele områder bliver frilandsmuseer, så økonomisk fremskridt til gavn for den almindelige befolkning bliver kvalt af nostalgi. Skal kirker bevares, og i givet fald med deres oprindelige formål, eller kan man benytte kirkerummet til andre formål? Skal man bevare gamle fabrikker, så nutiden og fremtiden kan se, hvorledes man producerede i sin tid, eller skal man rive dem ned? Hvis man kun vil bevare nogle, da hvilke? Kan man stole på, at private godsejere vil bevare deres herregårde, eller må det offentlige gribe ind af hensyn til almenvellet? Hvor mange gravhøje skal man bevare, når de med tidens maskineri er ganske upraktiske for rationel landbrugsdrift?

Der er spørgsmål nok. Den kulturøkonomiske litteratur har forsøgt at give nogle svar ved mere abstrakt at behandle en række centrale spørgsmål, især markedets rolle i bevaringen og grænsefladen mellem det offentlige og det private, men også bevaringens midler, jfr. punkterne 1-4 nedenfor.⁸ Fremstillingen her vil dog fremdrage 4 punkter og dermed inddrage 2 elementer, der ikke er så omtalt i litteraturen, nemlig punkterne 2 og 3. Punkt 2 om princippet om faldende grænsenyttelse er slet ikke eksplicit formuleret i litteraturen, medens punkt 3 om indregning af nytteværdi nok er diskuteret, men ikke med henblik på at demonstrere, hvordan offentlige beslutningsregler får en afgørende rolle for udfaldet af bevaringen. De 4 punkter er:

⁸ Den kulturøkonomiske litteratur om kulturarven er forholdsvis ny og ikke særligt omfattende. Temaet blev angivet af Alan Peacock (1978) med artiklen *Preserving the Past: an International Economic Dilemma*, i Caroni m.fl. (1978). Dens vigtigste værker er Michael Hutter og Ilde Rizzo (red.) (1997): *Economic Perspectives on Cultural Heritage*, J.M. Schuster m.fl. (red.) (1997): *Preserving the Built Heritage*, Sir Alan Peacock (red.), (1998): *Does The Past Have a Future?* UNESCO (2000): *World Culture Report, part 3*, Ilde Rizzo og Ruth Towse (2002): *The Economics of Heritage*, Ståle Navrud og Richard C. Ready (2002): *Valuing Cultural Heritage* og Xavier Greffe (2003): *“La VALORISATION ÉCONOMIQUE du PATRIMOINE”*.

Disse værker er ikke sammenfattende monografier med Greffe som en undtagelse, men derimod conferencebind med mange bidragydere, hvorfor fremstillingen lejlighedsvist er lidt udflydende. Et noget tidligere, men lidt atypisk værk er Nathaniel Lichfield (1988): *Economics in urban conservation*, som behandler fredningsproblemer i en byplanmæssig sammenhæng. En bibliografi over værker, der beskriver international bevaring, findes i Schuster m.fl. (1997).

1. Markedets rolle i bevaringen
2. Bevaringens omfang: Princippet om faldende grænsenytt
3. Bevaringens omfang: Indregning af nytteværdi
4. Bevaringens midler

For ikke-økonomer kan denne problemformulering måske være ret så overraskende. Det tages i den økonomiske litteratur pragmatisk som udgangspunkt, at et land har en mere eller mindre velafgrænset mængde kulturgøder, som med en fællesbetegnelse betegnes som kulturarv, uden at gøre sig de store tanker om baggrunden for dette og uden brug af megen lyrik. Et lands kulturarv er selvsagt en væsentlig del af landets samlede historie og identitet, men dette omtales ikke nærmere, men lægges til grund for fremstillingen. Spørgsmålet er ikke, om kulturarven som sådan skal bevares – naturligvis skal den det – men derimod grænserne for bevaringen. I centrum for diskussionen har derimod været, om der overhovedet er et offentligt problem, eller om markedet, som de fleste lande ellers knytter sig til, kan løse problemet. Alle landes befolkninger har behov for mad, føde og klæder, men erfaringsmæssigt er markedet i stand til at løse ganske mange af disse mere fundamentale problemer uden samfundsmæssig indgriben, så spørgsmålet bliver, om der er særlige forhold for kulturarven, som gør, at markedet på dette område ikke løser problemet tilfredsstillende.

Den røde tråd i de 4 ovennævnte punkter er først at spørge, om der overhovedet er et problem, punkt 1, for at konstatere, at det er der; markedet løser ikke bevaringsopgaven tilfredsstillende. Men når der således er et behov for statslig indgriben, bliver spørgsmålet, om alt skal bevares set fra et økonomisk synspunkt, og her er svaret under punkt 2, at det ikke er økonomisk hensigtsmæssigt at bevare alt. Det viser sig videre, punkt 3, at den måde, hvorpå man indretter spillereglerne, kan få afgørende betydning for, hvad der faktisk bliver bevaret. Og endelig som punkt 4, at når staten har fastlagt de politiske mål for bevaringen, kan disse mål opnås på forskellig måde, hvoraf nogle er billigere for samfundet end andre.

Markedets rolle i bevaring

Er statslige indgreb såsom fredning overhovedet nødvendige for at bevare kulturarven, eller kan det overlades til markedet?

Svaret på det spørgsmål er ikke så indlysende, som det måske vil tage sig ud for nogle. Lad os tage en privat ”bevaringsværdig” bygning. Der er to forskellige situationer.

I den ene har ejeren et tilstrækkeligt økonomisk incitament til bevaring. I praksis vil det ofte være tilfældet, at en ejendoms markedsværdi stiger, hvis den har et charmerende ”historisk” udseende.⁹ Og i så tilfælde vil markedet være en kraftig beskytter.¹⁰ Dette er ikke teoretisk snak. I en meget stor del af de europæiske byer er bykernen blevet omhyggeligt bevaret; måske understøttet af kommunal byplanlægning, men med markedsmekanismen som det økonomiske fundament. Også i København og andre steder i Danmark har der i de sidste årtier været en udvikling, hvor husene er blevet indpakket i plastik og kommet ud igen i forskønnet stand. Beløbene kendes ikke, men vi taler årligt om milliarder af euro, langt over, hvad staterne officielt ofrer på fredning. Markedet løser, uden tak og taler, en lang række problemer.

I den anden situation har ejeren imidlertid ikke et tilstrækkeligt økonomisk incitament til at bevare bygningen. I en overgangsperiode vil ejeren måske være villig til at ofre midler på dens bevaring, der går ud over det privatøkonomisk rationelle. Såvel ejeren som andre kan derfor mene, at der ikke er

⁹ Der er et vist empirisk belæg for, at et ”charmerende” udseende forøger markedsprisen, se Moorhouse og Smith (1994) og referencerne deri. Den artikel henviser imidlertid til amerikanske erfaringer. For Europas vedkommende er der ikke nogen egentlig litteratur, men sammenhængen er baseret på den observation, at ejendomspriserne i den historiske bymidte normalt er højere end i de nye kvarterer uden for bymidten, og at en smuk gammel bygning kan udgøre en passende ramme for hovedkvarteret i en større virksomhed.

¹⁰ Der tales ikke her om, at alle eksterne effekter bliver inkluderet i den privatøkonomiske kalkule. Typisk vil der være effekter, som ikke er inkluderet, f.eks. naboernes og tilfældige forbipasserendes gavn af et smukt hus, men det gør heller ikke så meget, så længe der er incitament til at bevare huset.

behov for samfundets indgriben, da vedkommende selv tager vare på bevaringen. Men det argument er økonomer ikke tilbøjelige til at godtage; i det lange løb vil den private egeninteresse efter økonomernes opfattelse dominere. Bevaring af en bygning kan ikke baseres på ejerens økonomiske irrationalitet, for der er ikke den holdbarhedsgaranti for en sådan irrationalitet, at hans efterkommere vil udvise en tilsvarende adfærd, og svigter blot ét led i kæden, er der ingen bevaring længere.

Men medens økonomer har mistillid til holdbarheden af økonomisk irrationel adfærd, stoler de på økonomiske incitamenter.

Men markedsmekanismen fungerer kun godt, hvis den private husejer er i stand til at få (næsten) alle fordelene ved en passende bevaring, men det vil langt fra altid være tilfældet. Som nærmere omtalt i appendiks 1 har bevaringsværdige huse ofte en *nytteværdi for andre borgere* i samfundet, som den private husejer ikke indregner i sin kalkule; man taler om, at markedet ikke er i stand til at *internalisere* alle effekter. Markedet kan måske nok beskytte bygningsfacader og lignende, men ikke f.eks. en arkæologisk udgravning, der kan være nok så vigtig for forståelsen af vores fortid, men hvortil der ikke er offentlig adgang. Der er således en systematisk tilbøjelighed til, at markedet underbeskytter kulturarven, og at staten må gribe ind ved at korrigere markedet. Herom er der enighed i den kulturøkonomiske litteratur, og vel stort set også i den danske offentlighed. Men det er også væsentligt at notere sig, at der er nogle områder, hvor markedet fungerer væsentligt bedre end andre, nemlig de områder, hvor brugsværdien for ejeren er relativt stor, mens nytteværdien for andre er relativt lille.

Bevaringens omfang: Princippet om faldende grænsenytte.

Økonomer har et princip om faldende grænsenytte, der i særlig grad synes at være relevant for en del fredningsspørgsmål. Lad os betragte en række bevaringsværdige genstande - benævnt "kulturmonumenter" for at markere, at der her tænkes helt abstrakt og ikke på nogen konkret genstand. Disse kulturmonumenter antages foreløbigt at være i det væsentlige ens.¹¹ I mere end et århundrede har økonomer hyldet princippet om faldende grænsenytte, d.v.s. at den subjektive værdi for en person af at nyde den første enhed af en vare er meget høj, værdien af den næste enhed er noget lavere, og så fremdeles. Måske optræder der direkte et mætningspunkt, hvor værdien bliver nul, eller også bliver den meget lille. Man kan tænke på værdien af et håndklæde: Det første håndklæde er meget nyttigt, flere håndklæder kan også have en vis nytte, hvis de andre er til vask, men der kommer et tidspunkt, hvor nytten af et ekstra håndklæde er begrænset, og hvor prisen for håndklædet overstiger den nytte, som personen tillægger håndklædet.

Med rette eller urette er det den slags betragtninger, der ligger i baghovedet på enhver økonom. Oversat til problemet kulturmonumenter kunne man tænke sig følgende, jfr. Tabel 1. Økonomer forestiller sig, at hvert kulturmonument kan opgøres i penge i form af, hvad borgerne i samfundet er villige til at betale for at bevare kulturmonumentet. Læseren henvises til appendiks 1 for en beskrivelse af, hvorledes man i princippet kunne tænke sig at fastsætte denne værdi. Det første kulturmonument antages at have værdien 25 (målt i en eller anden pengeenhed, f.eks. millioner kr.) . Det andet har – givet, at den første er bevaret - værdien 22, og så fremdeles.

Der antages at være årlige omkostninger ved at bevare kulturmonumentet i en meget lang årrække fremover. Ved at henhøre disse årlige omkostninger til nutiden får et udtryk for, hvad de samlede omkostninger ved bevaring af kulturmonumentet andrager. De samlede omkostninger (med et teknisk udtryk de tilbagediskonterede årlige omkostninger) ved at bevare en kulturmonument sættes til 12 for hvert enkelt kulturmonument. *Det samfundsmæssige overskud* (eller underskud) fremkommer ved at trække de samlede omkostninger fra værdien af kulturmonumentet. Hvis der er et positivt samfundsmæssigt overskud, bør kulturmonumentet bevares fra et økonomisk synspunkt; hvis der er tale om et underskud, er samfundet bedst tjent med ikke at bevare kulturmonumentet.

¹¹ Kulturmonumenter behøver ikke at være historiske genstande. Det kan meget vel være nyere genstande såsom etageejendomme fra industrialismens begyndelse. Det kan blive særdeles aktuelt, hvis man som i Danmark begynder at interessere sig for fredning, ikke kun af ældre genstande fra middelalderen, men derimod også af genstande fra industrikulturen. Hvor mange vindmøller vil man frede, for at eftertiden kan se vindmøller fra f.eks. 1990'erne?

Tabel 1. Kulturmonumenter som eksempel på faldende grænsenytte.

Kulturmonument nr.	Værdi	Samlede omkostninger	Samfundsmæssigt overskud
1	25	12	13
2	22	12	10
3	19	12	7
4	16	12	4
5	13	12	1
6	10	12	-2
7	7	12	-5
8	4	12	-8
I alt	116	96	20

På overfladen ser det godt ud for bevaringen af kulturmonumenterne. Ses kulturmonumenterne under ét, er den samlede værdi af bevaringen af kulturmonumenterne på 116. De samlede omkostninger ved bevaringen af de 8 kulturmonumenter er på 96, så der totalt er et samfundsmæssigt overskud på $(116-96) = 20$ ved at bevare kulturmonumenterne. Men der er det problem, at kulturmonumenterne nr. 6-8 giver et negativt samfundsmæssigt overskud. Det er værd at lægge mærke til, at dette ikke skyldes, at kulturmonumenterne er forskellige, eller at der er forskellige omkostninger til bevaring, tværtimod er kulturmonumenterne (næsten) ens, og omkostningerne ved bevaring er de samme for hvert monument.

Pointen er, at det er vigtigt, at der er bevaret et kulturmonument, så man kan se, hvordan det har set ud.¹² Men der kommer et punkt, hvor et yderligere kulturmonument ikke tillægges nogen nævneværdig betydning. Men når kulturmonumenterne er (næsten) ens, bliver det da ikke helt tilfældigt hvilket monument, der bliver udnævnt til monument nr. 6, 7 og 8 og dermed påstås ikke at være bevaringsværdige fra et økonomisk synspunkt? Svaret er jo, og det kan måske virke underligt. Men det, der bærer princippet, er netop, at det er mængden af ens kulturmonumenter, der bevirker, at et kulturmonument mere eller mindre ikke er så vigtigt. Hvis man synes, at netop et bestemt kulturmonument ikke kan erstatte de andre kulturmonumenter, er det for så vidt i orden, men så er man i en anden problemstilling, som behandles nedenfor. En kulturven ville vel indvende, at hvis man først har rakt den økonomiske djævel et kulturmonument og accepteret princippet om en negativ samfundsmæssig værdi, ville vejen være banet for, at alle kulturmonumenter kunne sløjfes; det gælder om at stå fast på principperne: Kulturmonumenter bør ikke nedlægges. Men det er en misforståelse af det økonomiske princip om faldende grænsenytte. Det følger netop af dette princip, at selv om man sløjfer ét kulturmonument, indebærer dette ikke fri adgang til at sløjfe de andre; tværtimod bliver de andre mere bevaringsværdige, fordi de bliver sjældnere.

Princippet om faldende grænsenytte er altså baseret på en analogi med andre varer. Der er næppe tvivl om, at der en del kulturvenner, som aldeles ikke deler princippet om faldende grænsenytte, men som nærmest har det som samlere: De har stigende grænsenytte af hvert enkelt yderligere kulturmonument. Hvis monument nr. 8's eksistens står på spil, tillægger de den en meget stor værdi. Økonomi handler imidlertid om befolkningens typiske interesser snarere end om enkeltpersoners interesser. Men det er rigtigt, at det ikke er godtgjort, men kun antaget, at den typiske dansker har

¹² Dette argument kunne tale for, at der ikke var en jævnt faldende grænsenytte af kulturmonumenterne som antaget i eksempel 1, men at faldet fra nr. 1 til nr. 2 var særlig stort: Det er af afgørende betydning at bevare i hvert fald et af kulturmonumenterne for eftertiden. Dette moment er der set bort fra de det teoretiske eksempel.

faldende grænsenytt af kulturmonumenter. De fleste danskere tillægger imidlertid også grønne marker en positiv værdi, men også her er der tale om en faldende grænsenytt; de fleste danskere vil efter omstændighederne alligevel acceptere, at der ofres et par grønne marker for at opføre nye boliger.

Bevaringens omfang: Indregning af nytteværdi

I Tabel 1 kunne kulturmonumenterne erstatte hinanden. I Tabel 2 antages monumenterne ikke at ligne hinanden så meget, at de kan erstatte hinanden; princippet om faldende grænsenytt kommer således ikke i anvendelse.

Lad os forestille os, at vi på et givet tidspunkt skal afgøre bevaringen af 8 ”kulturmonumenter”, jfr. Tabel 2. Lad os antage, at vi på en eller anden måde kender tre tal for hvert af de 8 kulturmonumenter, nemlig

- dets private værdi, forstået som den tilbagediskonterede værdi af fremtidige indtægter for den private ejer,
- dets nytteværdi for den danske befolkning som opgjort i appendiks og
- de samlede omkostninger for dets bevaring. For simpelheds skyld antages alle disse omkostninger at skulle betales af den private ejer.

Alle disse beløb skal forstås som opgjort på et bestemt tidspunkt og er derfor indbyrdes sammenlignelige. Det bemærkes, at der ikke er nogen definatorisk sammenhæng mellem et kulturmonuments private værdi, dets nytteværdi og omkostningerne ved dets bevaring; tallene kan variere frit af hinanden.

Ved *den samfundsmæssige værdi* forstås summen af den private værdi og nytteværdien for den øvrige befolkning. Denne nytteværdi for den øvrige befolkning består af 3 led. Det ene er befolkningens direkte brugsværdi af kulturmonumentet, f.eks. besøg på et slot eller en kirke, eller blot glæden ved at betragte monumentet som forbipasserende. Det andet er optionsværdien, som tilsiger, at man kan have potentiel nytte af et kulturmonument, selv om man ikke har nogen aktuel brugsværdi, men blot regner med at have det fremover. Og det tredje er, at man kan tillægge selve eksistensen af monumentet betydning, f.eks. i forhold til kommende generationer. Ved *det samfundsmæssige overskud* forstås som før den samfundsmæssige værdi fratrukket de samlede omkostninger ved bevaring.

Kolonne 2, 3 og 5 er dermed tal, som vi forestiller os givet. Ud fra kolonne 2 og 5 kan vi for hvert monument lægge den private værdi for ejerne og monumentets nytteværdi for andre sammen, hvorved vi får monumentets samfundsmæssige værdi i kolonne 6. For den private ejer er overskuddet ved monumentet lig med værdien af monumentet i kolonne 2 minus omkostningerne ved monumentets bevaring i kolonne 3; hvis dette er positivt, bør monumentet bevares fra et privat synspunkt og ellers ikke, se kolonne 4. For samfundet er det samfundsmæssige overskud lig med den samfundsmæssige værdi i kolonne 6 fratrukket omkostningerne til bevaring i kolonne 3; hvis dette overskud er positivt, bør monumentet bevares af samfundet, og ellers ikke. Ejeren af kulturmonumentet, den private borger, er jo en del af samfundet, og derfor skal omkostningerne til bevarelsen fratrækkes den samfundsmæssige værdi.

Lad os nu se, hvordan bevaring vil foregå med forskellige beslutningstagere.

Tabel 2. Eksempel med 8 kulturmonumenter.

1	2	3	4	5	6	7
Kulturmoment	Privat værdi	Omkostninger	Privat bevaring	Nytteværd for befolkning	Samfundsmæssig værdi	Bør bevares samfundsmæssigt
1	11	15,5	Nej	3	14	Nej
2	13	15,5	Nej	3	16	Ja
3	15	15,5	Nej	3	18	Ja
4	17	15,5	Ja	5	22	Ja
5	19	15,5	Ja	5	24	Ja
6	21	15,5	Ja	5	26	Ja
7	23	15,5	Ja	10	33	Ja
8	25	15,5	Ja	10	35	Ja
SUM	144	124	-	44	-	-

Private beslutningstagere. Hvis bevaringen udelukkende er i private hænder, vil den private ejer kun bevare de monumenter, der giver overskud. D.v.s. at monumenterne 4-8 vil blive bevaret, medens de øvrige ikke ville blive bevaret; det kan være, at den private ejer (irrationelt) bevarer dem i en periode, men de vil næppe blive bevaret på langt sigt.

Samfundet som ideel beslutningstager. Set fra samfundets side skal derimod alle monumenter undtagen nr. 1 bevares. Da omkostningerne er ens, men den samfundsmæssige værdi er fremkommet ved den private værdi tillagt en positiv nytteværdi, vil samfundet ideelt altid ønske at bevare mindst lige så meget som de private beslutningstagere. Denne forestilling om samfundet som en ideel beslutningstager ligger bag ved de ganske mange økonomiske anbefalinger. Men der er tale om en tankefigur, som dels forestiller sig, at beslutningstageren har fuldkommen information om alle involverede størrelser, dels kun har det mål at gøre samfundets velfærd så stort som muligt. Det er derfor nødvendigt at tage stilling til, hvorledes den faktiske afgørelse vil blive truffet. Det kan ske på mange måder, så her er kun angivet nogle typetilfælde.

Ekspertter som beslutningstagere. En oplagt mulighed er, at det politiske system ikke ønsker at behandle sådanne spørgsmål og overlader det til en ekspertkomité. En sådan komité vil typisk bestå af personer med et fagligt og måske også personligt engagement i bevarelse. De vil derfor ønske at bevare alle alle monumenterne, da de alle har en positiv nytteværdi for befolkningen, men skulle de vælge, vil de vælge at bevare de monumenter, der har den største kulturhistoriske værdi. Den værdi kan, men behøver ikke, at være sammenfaldende med befolkningens nytteværdi. Ekspertterne har ingen information om de private værdier og måske heller ikke om omkostningerne, og de vil derfor være tilbøjelige til systematisk at vælge anderledes end samfundet som en ideel beslutningstager.

Folkeafstemning. I et demokratisk samfund kan man også forestille sig monumenternes skæbne afgjort ved en folkeafstemning.¹³ I den økonomiske litteratur er antagelsen normalt, med rette eller urette, at borgerne i en sådan folkeafstemning stemmer rent egoistisk. Den enkelte borger vil dermed vurdere, hvilken eksistensværdi monumentet har for vedkommende og sammenholde denne værdi med den andel af omkostningerne, som borgeren skal betale. Dermed bliver den private ejer uden betydning for udfaldet, da den private ejer kun har en ubetydelig andel af de samlede stemmer.

For at illustrere dette er der i eksemplet nedenfor, jfr. Tabel 3, taget udgangspunkt i de samme 8 kulturmonumenter som i Tabel 2. For simpelhedens skyld betragter vi et samfund med 100 borgere, men det absolutte antal er uden betydning.

Vi gør dog den udvidelse af eksemplet, at det er borgerne, der skal betale kompensation for bevaringen til ejeren. Denne kompensation fastsættes ideelt som forskellen mellem den private ejers omkostninger og den private ejers værdi af monumentet, altså fuld kompensation til den private ejer. Hvis vi ikke gjorde den ændring af eksemplet, ville det degenerere, da alle borgerne ville stemme ja til alle projekter, der jo har en

¹³ Det er især Frey (1997), der har diskuteret den mulighed.

større eller mindre nytteværdi, men uden at skulle betale nogle af omkostningerne. Men når borgerne skal betale nogle af omkostningerne, bliver det afgørende, hvorledes omkostningerne tænkes fordelt på borgerne.

Tabel 3. Eksempel med folkeafstemning.

Kulturmomument	Omkostninger pr. borger	Fordeling 1: Jævnt på borgere		Fordeling 2: 10/90			
		Nytteværdi pr. borger	Vedtaget	Nytteværdi pr.A-borger	Nytteværdi pr.B-borger	Vedtaget	
1	0,045	0,030	Nej	0,150	0,017	Nej	A-borgere stemmer ja
2	0,025	0,030	Ja	0,150	0,017	Nej	A-borgere stemmer ja
3	0,005	0,030	Ja	0,150	0,017	Ja	Alle stemmer ja
4	0,000	0,050	Ja	0,250	0,028	Ja	Alle stemmer ja
5	0,000	0,050	Ja	0,250	0,028	Ja	Alle stemmer ja
6	0,000	0,050	Ja	0,250	0,028	Ja	Alle stemmer ja
7	0,000	0,100	Ja	0,500	0,056	Ja	Alle stemmer ja
8	0,000	0,100	Ja	0,500	0,056	Ja	Alle stemmer ja

Folkeafstemning med lige fordeling af nytteværdi og omkostninger. I fordeling 1 er det – lidt ekstremt – antaget, at alle borgere har lige nytteværdi af monumentet og skal betale de samme omkostninger. Med disse forudsætninger bliver monument 1 forkastet, hvad der svarer til den samfundsmæssigt optimale situation. Men det er ikke underligt, da den enkelte borger jo repræsenterer samfundet i miniformat.

Folkeafstemning med skæv fordeling af nytteværdierne. I fordeling 2 er det antaget, at borgerne kan deles i to grupper, A-borgere og B-borgere. A-borgerne udgør 10 pct. af befolkningen, men bidrager med halvdelen af eksistensværdien, medens B-borgerne udgør den øvrige del af befolkning. De foreliggende erfaringer tyder på, at en sådan ret skæv fordeling af nytteværdien er ganske realistisk. For simpelhedens skyld antages det igen, at alle borgere skal betale det samme for bevaringen. Nu bliver monument nr. 2 ikke bevaret, da det store flertal er ret indifferent; samfundet bevarer således for lidt. En anden specifikation af fordelingen af omkostninger og nytteværdi ville kunne føre til, at samfundet bevarer for meget. Det kan blot konstateres, at hverken demokrati eller ekspertvælde nødvendigvis fører til det samfundsmæssigt bedst mulige resultat.

Disse eksempler med folkeafstemning kan forekomme en anelse søgte; det er jo kun i Schweiz og i nogle stater i USA, at der undertiden foretages folkeafstemning. Men eksemplet får noget større betydning, hvis det overføres på et repræsentativt demokrati. Hvis en politiker ikke ser på samfundets velfærd som et abstrakt begreb, men derimod mere praktisk interesserer sig for, ”hvad der kan skaffes flertal for”, og regner med, at vælgerne er egoistiske, bliver mekanismer som ved folkeafstemninger igen relevante. Afgørende for, hvad der bliver bevaret, er ikke kun kulturmonumentets samlede eksistensværdi, men også eksistensværdiens fordeling på befolkningen og reglerne for bevaring, f.eks. i form af reglerne for kompensation for fredning.

Det er også værd at bemærke, at disse eksempler på folkeafstemning – hvor det er folket, og ikke eksperterne, der bestemmer – har en indbygget tendens til at negligere den del af befolkningen, der tillægger kulturarven en meget stor værdi. De stærke tilhængere af kulturbevarelse vil indgå med mindre vægt ved såvel folkeafstemninger som over for populistiske politikere, men vil indgå med betydelig vægt i økonomiske betalingsvillighedsstudier.

Generel lov om fredning. Hidtil har monumenterne været betragtet enkeltvis, men der er også den mulighed, at der er tale om et samlet lovindgreb begrundet i positiv nytteværdi for befolkningen i form af et forslag om bevaring af samtlige 8 monumenter i Tabel 2. Det er ikke helt nemt at forudse afstemningen af en sådan generel lov ud fra eksemplet i Tabel 3, men det står klart, at B-borgerne er afgørende. Tilhængerne ville anføre, at loven sikrede en B-borger en eksistensværdi for de 8 monumenter i alt på 0,244 mod omkostninger i alt på 0,075, og at B-borgerne derfor burde stemme ja. Modstanderne ville fremføre, at monumenterne 4-8 under alle omstændigheder ville blive bevaret i privat regi, så derfor skulle kun nytteværdien for monument 1-3 indregnes. Da nytteværdien for monumenterne 1-3 i alt for en B-borger

udgør 0,050 mod omkostninger på 0,075, bør B-borgeren rationelt stemme nej. Gør B-borgerne det, vil det politiske marked ikke give det ønskede resultat.

Eksemplerne er naturligvis stiliserede, men de dramatiserer økonomernes 2 hovedstandpunkter.

For det første, at det er ikke nok at konstatere, at markedet ikke kan løse bevaringsproblemet optimalt. Griber man først ind med lovgivning, kan man principielt risikere, at man reelt i form af en utilsigtet vidtgående bevaring opnår en samfundsmæssigt ringere løsning, end man havde uden lovgivning, f.eks. i form af, at et ekspertstyre freder for meget.

For det andet, at fredning ikke er noget upolitisk eller ukontroversielt. En fredningsindsats kan organiseres på mange forskellige måder, og bliver da også organiseret meget forskelligt i de forskellige lande. Hvilken løsning man får, afhænger af de konkrete spilleregler for bevaringen. Som vist med de angivne eksempler vil det endelige resultat være følsomt over for, hvorledes spillereglerne konkret er udformet. Hvem afgør i realiteten bevaringens omfang? Tager eksperterne kun hensyn til nytteværdien, eller ser de også på omkostningerne? Er nytteværdien skævt fordelt i samfundet, eller er der en ret jævn fordeling? Lægger politikerne vægt på flertallets måske lidt indifferente holdning til bevaring, og negligerer mindretallets markante holdninger? Hvor store beløb er der reelt tale om i kr. og øre? Alt dette er empiriske spørgsmål, som vil blive taget op i næste afsnit for Danmarks vedkommende. Det er nødvendigt med en konkret gennemgang af det enkelte lands politik. For det første er beslutningsreglerne i de forskellige lande meget forskellige. For det andet er den faste kulturarv ret så landespecifik, så er det ret begrænset, hvor meget udenlandske erfaringer kan overføres direkte til danske forhold; både omkostninger og nytteværdi er helt forskellige fra det ene kulturmonument til til det andet; en økonomisk vurdering af Pompei giver ikke noget større bidrag til at vurdere de danske kæmpehøje.¹⁴

De to principper illustreret ved de gennemgåede eksempler markerer den principielle skepsis, som økonomer betragter bevaring og fredning med. Der er ikke nogen afstandtagen fra udgangspunktet, at fredning og bevaring efter omstændighederne kan være samfundsmæssigt velbegrundet, men i den økonomiske litteratur er der udtrykt en lurende tvivl, om indsatsen bliver indrettet, så man opnår det bedst mulige resultat.

Bevaringens midler.

Der er ikke nogen omfattende litteratur om netop økonomiske virkemidler til bevaring af kulturarven, men der er en meget omfattende litteratur om anvendelsen af økonomiske virkemidler på beslægtede områder såsom miljøpolitik.

I hovedtræk er der 4 overordnede grupper:¹⁵

- A. Statsovertagelse
- B. Ændret ejendomsret
- C. Økonomiske virkemidler
- D. Reguleringer

Statsovertagelse. Dette indebærer simpelthen, at staten overtager den pågældende bevaringsværdige genstand såsom f.eks. en bygning. Den implicitte forudsætning er naturligvis, at i og med, at staten overtager bygningen, vil den også blive bevaret for eftertiden på passende vis. Om staten så til alle tider, og specielt i alle lande, lever fuldt op til denne forudsætning, er ikke behandlet i litteraturen og står hen i det uvisse, men lad os antage her, at det faktisk er tilfældet.

¹⁴ Pearce m.fl. (2002) diskuterer kort mulighederne for *benefit transfer*, altså mulighederne for at overføre erfaringer om værdiansættelser fra et kulturobjekt til et andet, men konkluderer, at det ikke forekommer realistisk i overskuelig tid. Problemet er ganske vigtigt, da man normalt ikke kender de konkrete benefits ved et bestemt kulturgode, hvorfor det ville være af stor praktisk betydning, hvis man kunne skønne benefits ud fra erfaringer på andre områder. Noonan (2003) foretager en såkaldt metaanalyse af de eksisterende CV-studier, men er forsigtig med at konkludere om benefit transfer, medens Smith og Pattanayak diskuterer problemerne med metaanalyser mere generelt. Alberini (2003) er på sigt lidt mere optimistisk, men her drejer det sig også om et mere konkret emne, nemlig åbne pladsers betydning. For en lettilgængelig dansk fremstilling (fra miljøområdet), se Vigsø (2004).

¹⁵ Monchaux og Schuster (red, 1998) giver i indledningen (p. 5) en klassifikation af midlerne for bevaring. De lader information være en særlig kategori.

I en række lande, især i Europa, er statsovertagelse for mange bygninger sket så at sige automatisk, fordi staten (kongen) til alle tider har ejet de bevaringsværdige bygninger, f.eks. Kronborg Slot og Versailles.

Statsovertagelse giver dermed den størst mulige sikring for bevaring, men indebærer samtidig også de største udgifter for statskassen. Regnes der realistisk med, at der er et givet beløb afsat på statens budget til bevaring, kan dette beløb dermed anvendes til sikker bevaring ved at opkøbe nogle få bygninger, eller til støtte som diskuteret nedenfor til bevaring af et større antal bygninger. Det er klart, at fordelingen af bygninger efter bevaringsværdighed her spiller en stor rolle for, om statsovertagelse er hensigtsmæssig. Et land med nogle få, meget bevaringsværdige bygninger vil vælge løsningen med statsovertagelse, medens et andet land med et meget stort antal nogenlunde lige bevaringsværdige bygninger vil overveje, om ikke der skal anvendes en støtteordning.

Ændret ejendomsret. Ejendomsretten er i de færreste lande absolut, men en samling af enkelte rettigheder tilknyttet en bygning, og disse enkeltrettigheder kan ændres af lovgivningen. Det er derfor også muligt at redefinere retten til at nedrive eller ændre sin bygning. Man kan i teorien forestille sig alle slags løsninger. Det ene yderpunkt ville være, at fredning af en bygning direkte krævede ejerens tilladelse, således som det er tilfældet i en række lande.¹⁶ Det modsatte yderpunkt ville være, at alle bygninger var fredede, og ændringer i den tilstand ville kræve en offentlig tilladelse. Mellem disse yderpunkter ligger en lang række mellemløsninger: Fredning kan kun ske under meget krævende retsgarantier mod misbrug, kun mod compensation, kun i henhold til beslutning i et særligt udvalg eller i den lovgivende forsamling o.s.v.

I Danmark er den private ejendomsret godt nok beskyttet af grundlovens § 73, men der er samtidig en meget lang tradition for "erstatningsfrie reguleringer".

Økonomiske virkemidler.¹⁷ Der er her tale om en meget bred kategori af forskellige ordninger. Det kan være tilskudsordninger, låneordninger eller regler om skatte- eller arveberegning.¹⁸ Især de sidste kræver et meget godt kendskab til det pågældende land for at vurdere deres effekt. Ordningerne er typisk rettet mod enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder, men kan også være rettet mod f.eks. delstater eller lokale enheder såsom kommuner.

Økonomiske virkemidler er mest hensigtsmæssige, hvis der er tale om en ret stor kreds af bevaringsværdige bygninger, så lad os antage det. Fordelen ved at anvende et tilskud til bevaring af støtteværdige bygninger frem for andre metoder kan ses af nedenstående eksempel, jfr. Tabel 4. Det antages, at vi har en række bygninger, fra 1-10. I privat eje giver disse varierende årlige nettoindtægter (dvs. indtægter minus udgifter) for ejeren i deres nuværende drift. Nogle giver overskud, andre underskud. Det er afgørende for ræsonnementet, at staten ikke ved, hvorledes de private ejeres forhold er; dette er ganske realistisk, da en generel støtteordning kan omfatte hundreder eller tusinder af ejere. Staten kan derfor ikke give en individuelt afmålt støtte, der netop er nok for den enkelte ejer til at bevare bygningen, men må udforme en konkret støttepolitik. I eksemplet er denne støttepolitik formuleret så simpelt som muligt, nemlig som et fast beløb på 2,5 mio. kr. til alle bygninger.

Som det fremgår af Tabel 4, vil der være 3 forskellige effekter af støtte:

- For en gruppe med bygningerne 1-4 vil støtten være den rene nettoindtægt for den private ejer. De har i forvejen et økonomisk incitament til bevaring, så tilskuddet vil ikke påvirke deres adfærd.
- For den anden gruppe bestående af bygningerne 5-6 har støtten præcist den ønskede effekt: Tilskuddet bevirker, at bygningen bliver bevaret, hvad den ellers ikke ville være blevet.
- For den tredje gruppe af bygningerne 7-10 har tilskuddet ingen effekt overhovedet; det er ikke stort nok til at bevare bygningen, så støtten kommer ikke til udbetaling.

¹⁶ Jfr. Schuster i Schuster m.fl. (1997).

¹⁷ Sondringen mellem økonomiske virkemidler og reguleringer er veletableret i blandt andet den miljøøkonomiske litteratur. Sprogligt set er den ikke særligt hensigtsmæssig, fordi den kunne give indtryk af, at økonomer kun interesserer sig for de økonomiske virkemidler, medens reguleringer blev overladt til andre fagdiscipliner. Dette er imidlertid en misforståelse. Forskellige typer af reguleringer har også økonomiske konsekvenser og kan analyseres ved hjælp af det økonomiske begrebsapparat.

¹⁸ Schuster (1997) giver en oversigt over nogle af de variationer, som han har fundet.

Tabel 4. Effekten af støtte (mio.kr.)

Bygning	Årlige nettoindtægter	Årlig støtte	Resultat efter støtte	Bevaringseffekt
1	3	2,5	5,5	Støtten nettoindtægt
2	2	2,5	4,5	Støtten nettoindtægt
3	1	2,5	3,5	Støtten nettoindtægt
4	0	2,5	2,5	Støtten nettoindtægt
5	-1	2,5	1,5	Ja
6	-2	2,5	0,5	Ja
7	-3	2,5	-0,5	Støtten uden betydning
8	-4	2,5	-1,5	Støtten uden betydning
9	-5	2,5	-2,5	Støtten uden betydning
10	-6	2,5	-3,5	Støtten uden betydning

De forskellige effekters størrelse vil naturligvis afhænge af støttens størrelse. I Tabel 5 er angivet den samlede virkning som en funktion af støttebeløbets størrelse.

Tabel 5. Bevarede kulturmonumenter som funktion af støttebeløbet.

Støttebeløb pr. kulturmonument	Totalt udbetalt støtte	Antal bevarede kulturmonumenter	Stigning i statsstøtte for et bevare et yderligere kulturmonument
0	0	4	-
1	5	5	5
2	12	6	7
3	21	7	9
4	32	8	11
5	45	9	13
6	60	10	15

Sættes blot støttebeløbet højt nok, vil samtlige kulturmonumenter blive bevaret, men omkostningerne for staten vil blive større, jo flere der skal bevares; som det ses, vil *marginalomkostningerne*, d.v.s. omkostningerne for statskassen til at bevare et yderligere monument, stige ganske betydeligt.

Den afgørende fordel ved en tilskudsordning er, at man undgår at bevare de bygninger, der set fra et samfundsmæssigt synspunkt ikke bør bevares. Bygningerne 7-10 er ganske kostbare at bevare fra et samfundsmæssigt synspunkt, og det vil heller ikke ske med den angivne tilskudsordning på 2,5 pr. år. Staten ved imidlertid ikke, hvilke bygninger det drejer sig om, men det véd de private ejere. Ved en tilskudsordning decentraliseres bevaringsbeslutningen til markedet, reelt en række uafhængige ejendomsbesiddere, der hver foretager deres egen individuelle kalkule over, om det kan betale sig at bevare bygningen.

Der er to ulemper ved en støtteordning. Den første er, at der gives "overflødige" tilskud til ejere, som ville bevare bygningerne under alle omstændigheder; i eksemplet i Tabel 4 bliver der udbetalt støtte på 15 mio.kr., men de 10 mio.kr. går til bygninger, der ville blive bevaret under alle omstændigheder.

Den anden ulempe er, at effekten af støtteordningen er usikker. Da staten ifølge antagelsen ikke kender de private ejeres nettoindtægter, kan staten ikke beregne den præcise effekt af tilskudsordningen,

men må afvente og se, hvorledes resultatet faktisk bliver; konkret bliver 6 ud af 10 bygninger bevaret, heraf 2 som en direkte følge af støtteordningen. Hvis det er en politisk uacceptabel ringe effekt, kan tilskudsbeløbet senere sættes op, men så stiger den overflødige støtte også.

Hvis staten har information nok til at udforme tilskudsordningen, så bygningerne 1 og 2 samt i den modsatte ende bygningerne 8-10 ikke kommer i betragtning, vil effektiviteten af støtteordningen kunne forøges ganske betydeligt. Men det er ikke realistisk at forestille sig alt for meget information, for årsagen til, at staten overvejede en generel støtteordning, var jo netop, at staten ikke havde ret meget information.

Ved selve udformningen af tilskudsordningen kan staten vælge imellem 2 principper: Staten kan støtte med et givet beløb (i kroner eller målt som en procentsats) til et ukendt antal bygninger; hvor stort tilskudsbeløbet bliver, vil så afhænge af det samlede antal tilskudsberettigede bygninger. Statens udgifter bliver på den måde ikke kontrollerbare. Alternativt kan staten sætte en given beløbsramme, notere sig antallet af støtteberettigede bygninger og beregne tilskudsprocenten, så den givne beløbsramme overholdes. I nyere tid har finansministeriet været en varm fortaler for den sidste løsning.

Det skal endelig nævnes, at hvor staten ved at pålægge skatter såsom miljøafgifter har et kontrolproblem, er der ingen kontrolproblemer ved en tilskudsordning, da ejerne nok skal melde sig frivilligt. Der kan derimod være administrative omkostninger af et ubeskrevet, men trods alt overkommeligt omfang til sagsbehandling, da det typisk er forholdsvist omkostningsfrit for ejerne at indsende en ansøgning om tilskud.

En tilskudsordning kan virke som det mest naturlige økonomiske virkemiddel, da der jo er tale om positive eksterne effekter: Den private ejer giver et bidrag til samfundets velfærd, som han ikke modtager betaling over for. Men der er i princippet ikke noget i vejen for at vende problemstillingen om og sige til ejeren: Du skal bevare dine bygninger, og hvis du ikke gør det, skal du betale en skat på f.eks. 2,5 millioner kroner pr. år. Der er tale om en ændret definition af ejendomsretten kombineret med et økonomisk virkemiddel. Hvor det normale udgangspunkt er, at en ejer har ret til at nedrive sin bygning og skal have et tilskud for at lade være, defineres ejendomsretten nu modsat, så ejeren ikke har ret til at nedrive sin bygning, men skal betale en afgift for at gøre det. Dermed ville udgangspunktet være, at den private ejer måtte acceptere underskuddet, men kunne slippe fri for det ved at betale den årlige skat. Ejeren af bygning nr. 6 har således et årligt underskud på 2 millioner kr., men det er at foretrække frem for at betale en årlig skat på 2,5 millioner kr. Ejeren af bygning nr. 7 ville derimod foretrække at betale skatten. Med andre ord ville en kombination af en ændret ejendomsret og en skat virke på samme måde som et tilskud.¹⁹ Den politiske realisme ved den slags konstruktioner vil jeg overlade til læseren.

Kvantitative reguleringer.

Kvantitative reguleringer findes i 2 udgaver, de ”hårde” reguleringer og de ”bløde” reguleringer.²⁰ Ved en *hård regulering* er der tale om et påbud eller et forbud, og overtrædelse af påbuddet eller forbuddet medfører typisk bøde eller fængselsstraf. Ved den *bløde regulering* er der tale om henvisninger til ratificerede internationale konventioner, forsøg på overtalelse, forsyning med information og lignende, men uden anvendelse af tvangsmidler. Sondringen mellem hård og blød regulering er ikke altid særlig skarp i praksis. Hvis f.eks. staten laver en vejledning til kommunerne om en bestemt type bygningers bevaring, kan denne vejledning godt være blød, men ofte vil staten samtidig være klageinstans for borgerne over kommunernes afgørelse, og typisk afgøre sagerne ud fra vejledningens regler. Kommunerne vil dermed uanset reguleringens formelt bløde form opfatte den som en hård regulering.

Konsekvenserne af en hård regulering kan være ganske vidtgående. Hvis f.eks. bygning nr. 7 i Tabel 4 fik et påbud om bevaring, ville det for ejeren indebære et tab på 3, men et sådant tab ville ikke nødvendigvis fremgå af oversigten over statens udgifter. Det vil først ske, hvis staten begynder at udbetale en kompensation for indgrebet. Hårde reguleringer er i realiteten en meget omfattende kategori, og derfor er det svært at analysere konsekvenserne af en hård regulering generelt, men det økonomiske udgangspunkt er klart: Omkostninger ved reguleringen for borgerne er det tab i indtægter, som reguleringen medfører for

¹⁹ Ræsonnementet her er helt parallelt til ræsonnementet i Baumol og Oates (1988). Her diskuteres skatters anvendelse i foreningsbekæmpelsen, men det vises, at der kan opnås de samme resultater med en tilskudsordning.

²⁰ Jfr. Throsby i Hutter og Rizzo (1997, p.20). Rizzo (2003) går opmærksom på, at regulering på dette område er lidt særpræget, da selve genstanden for reguleringen er ubestemt.

ejeren. Man opgør således ejerens nettoindtægter uden regulering og ejerens nettoindtægter efter regulering, og differencen er udtryk for reguleringens omkostninger.

I den miljøøkonomiske litteratur har kvantitative reguleringer været udsat for hårde angreb, og noget af den mistillid til kvantitative reguleringer har nok smittet af på økonomers rygmarvsfølelser om reguleringer også på andre områder.²¹ Baggrunden er, at man kan påvise, at pålæggelse af en skat til at formindske forurening typisk vil være den billigste måde at begrænse forureningen på, hvorfor økonomer typisk foretrækker løsninger baseret på skatter snarere end kvantitative reguleringer.²² Ræsonnementet bygger på, at der er en fysisk lighed mellem forskellige udledninger; et ton CO₂ er det samme, uanset hvor det bliver udledt, og dets påvirkning af det globale klima er også det samme. Dette vil imidlertid typisk ikke gøre sig gældende på fredningsområdet. De enkelte bygninger, der kan tænkes at blive fredet, er typisk i hvert fald noget forskellige og ligger under alle omstændigheder på forskellige lokaliteter; der kan derfor ikke opstilles en forhåndsformodning for, at kvantitative reguleringer er uhensigtsmæssige på samme måde, som det kan på i hvert fald nogle miljøområder.

3. Fredningspolitik i Danmark

Et lands nutidige beholdning af fast kulturarv afspejler blandt andet landets tidligere velstandsniveau og dets historie, geografi og klima. De enkelte lande varierer internationalt overordentligt meget med hensyn til hvor stor en fast kulturarv, de har fået overleveret. Nogle lande er rige med en meget lille beholdning af faste kulturminde, medens andre lande er fattige, men med en meget stor mængde kulturminde, eventuelt endnu ikke tilgængelige kulturminde.²³ Set i et mere globalt perspektiv er der ingen indlysende sammenhæng mellem et lands økonomiske muligheder for at bevare kulturarven og dets samlede beholdning af bevaringsværdige genstande. Nogle lande vil have økonomisk råstyrke til om ønsket at bevare alt ned til den mindste flintesten, medens andre med sorg må konstatere kulturarvens forfald.²⁴ Et spinkelt samarbejde er begyndt under UNESCO omkring "The World Heritage", hvor siden 1972 efterhånden over 800 monumenter er erklæret som en del af verdensarven; i Danmark drejer det sig om Kronborg Slot, Roskilde Domkirke og Jellingestenen. Mens optagelse på listen af "World Heritage" naturligvis repræsenterer en national triumf, indebærer den ikke nogen international støtte, og der er overhovedet ikke tale om nogen større international solidaritet.²⁵ Men tilhører Peterskirken i Rom kun italienerne eller Machu Picchu i Peru kun peruanerne? Det traditionelle svar har været ja, i hvert fald når omkostningerne til bevaring skal betales, men det kan en mere internationalt orienteret befolkning måske ændre på i tiden fremover. Inden for miljøet har de fysiske forhold gennemtvunget en mere international synsvinkel. I Kyoto-Protokollen kan et land ved at begrænse udslippet af kuldioksid i et andet land få en langt større effekt af de investerede midler. En tilsvarende effekt må påregnes også for verdens kulturarv, men det forudsætter et mere globalt synspunkt.

Det er nærliggende at spørge, hvor Danmark placerer sig i billedet. Noget præcist svar kan vel ikke gives, men beholdningen af den faste kulturarv er formentlig snarere mindre end større end det europæiske gennemsnit. Det drejer sig i det væsentlige om fortidsminder, udgravninger fra vikingetiden, kirker og

²¹ "To many economists, regulation is a dirty word – or at the very least somewhat unclean" (Throsby 1997, p.35).

²² Teknisk indebærer dette, at grænseomkostningerne ved at nedsætte forureningen fra en emittent er den samme som for andre emittenter og lig med skattesatsen.

²³ Dick Netzer i Peacock (1998); konkret diskuterer han USA kontra Italien. I dette tilfælde er det simpelt at afgøre den relative beholdning af kulturarv. Mere generelt er der naturligvis et indeksproblem: Hvorledes skal en stor arv fra oldtiden vægtes med en stor arv fra middelalderen, f.eks. Grækenland kontra Spanien?

²⁴ Se herom for nogle indledende bemærkninger Bianca (1997).

²⁵ I 1987 blev FN-medlemmerne anmodet om donationer til bevaring af verdensarven; der indkom ca. 2 pct. af de fornødne midler, se Bouchenaki (2000). Der findes visse spirer til international solidaritet. Templet Abu Simbel blev bevaret ved en international aktion, da Aswan-dæmningen blev bygget, og der findes f.eks. en amerikansk organisation *Save Venice Inc.*, der giver støtte til bevaring af bygninger i Venedig. Der er også en international indsats for at bevare Angkor Wat og andre templer i Cambodia (New York Times, 3.februar 2004).

herregårde fra middelalderen og bygningsværker fra den nyere tid. Da romerne aldrig nåede til Danmark, er der ingen faste mindesmærker fra romertiden. Landet har i hovedsagen været forskånet for såvel revolutioner som krige. Reformationen i 1536 betød ikke destruktion af de katolske kirker, men kun overmaling af kalkmalerier, og overgangen til demokrati i 1848 foregik uden vold.²⁶ Til gengæld har landet historisk været forholdsvis fattigt, så der var ikke som i Sydeuropa råd til at bygge f.eks. monumentale katedraler. Der er ikke noget dansk kulturmindesmærke, der kommer i den internationale første klasse på linie med f.eks. Akropolis, pyramiderne og Alhambra.²⁷

Kulturarven skal betragtes som en kapital, som det danske samfund besidder sammen med andre kapitalbegreber, den fysiske kapital, den menneskelige kapital og miljøkapitalen. Det er formentligt sådan, at når samfundet bliver rigere, bør beholdningen af alle typer af kapital stige, herunder kulturarven. Rizzo og Throsby (2006) giver med udgangspunkt i kulturarven som kapitalbegreb en diskussion af bæredygtig udvikling for kulturarven på længere sig.

Når man taler om kulturarven i mere idealistiske vendinger, er der en pudsig asymmetri. Bestræbelserne går derfor næsten udelukkende på at bevare kapitalen så godt som muligt, men ikke på at forny kapitalen. Danske politikere har ikke markeret sig ved at ønske at skænke fremtiden noget kulturmonument. Kun meget få bygningsværker bliver født som en del af fremtidens kulturarv, selv om det vel er alle arkitekters drøm.

I det følgende vil vi først se på, hvordan Danmark bevarer kapitalen, d.v.s på fredningens omfang, og dernæst på dens midler og omkostninger.²⁸

Fredningens omfang.

Den første danske lov om bygningsfredning er Kirkesynsloven, der daterer sig tilbage til 1861. Siden er lovgivningen blevet udvidet, men ikke samlet. Hvor Sverige har en *Kulturminneslag*, er de danske fredningsbestemmelser spredt over en række love.²⁹ Organisatorisk er der sket den ændring, at der pr.

1. januar 2002 blev oprettet en Kulturarvsstyrelse, der fik overført kompetence fra en række andre ministerier.

I det væsentlige kan der anvendes en 3-delning af materialet, bevaringen af fortidsminder, fredningen af bygninger, herunder kirker, og bevaringen af bymiljøer.³⁰

Fredning af fortidsminder. Der findes 180.000 kendte, landbaserede fortidsminder i Danmark, hvoraf de 30.000 er registreret som beskyttet ved naturbeskyttelsesloven.³¹ Der forsvinder årligt 2.000 fortidsminder i forbindelse med jordarbejder, hvorimod der sjældent gives officiel tilladelse til at nedlægge et fortidsminde.³² Der ydes ikke erstatning for de indgreb i form af mindre arealrestriktioner, der sker over for ejeren af den jord, hvor fortidsmindet befinder sig, men det er typisk også i småtingsafdelingen.

I nogle lande har fortidsminder været et ganske stort problem i forbindelse med anlægsarbejder, men det kan konstateres, at de to store danske anlægsarbejder i nyere tid, naturgasnettet igennem det åbne land og den københavnske metro igennem historisk område, har kunnet gennemføres uden de store besværligheder. Men det henligger ubelyst, i hvilken udstrækning fredning af fortidsminder indgår som en fordyrende faktor

²⁶ Krige kan indlysende formindske den faste kulturarv, som f.eks. under den anden verdenskrig i store dele af Europa, men det kan revolutionære eller religiøse omvæltninger også. Man behøver blot at tænke på Mao-Kinas kulturrevolution eller Talebanstyret i Afghanistan, der nedrev nogle uerstattelige Buddha-statuer trods internationale protester.

²⁷ Kronborg kommer nok tættest på, men det skyldes jo den helt tilfældige og uhistoriske omstændighed, at slottet forbindes med Hamlet.

²⁸ En række faktuelle oplysninger er baseret på "Rapport fra det tværministerielle udvalg om den statslige politik for den faste kulturarv", Kulturministeriet 2002.

²⁹ Bygningsfredningsloven daterer sig til 1917 og se siden blevet ændret flere gange, se Lovbekendtgørelse nr. 911 af 14/10/2001, "Bekendtgørelse af lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer". Naturbeskyttelsesloven kom i 1937 med talrige senere ændringer, se Lovbekendtgørelse nr. 835 af 1. november 1997 om naturbeskyttelse som ændret ved lov nr. 478 af 1. juli 1998, lov nr. 282 af 12. maj 1999 og lov nr. 447 af 31. maj 2000. Lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, se LBK nr. 454 af 11/06/1992.

³⁰ Fremstillingen her koncentrerer sig om hovedtræk og der vil blive set bort fra specielle områder, f.eks. bevaring af maritime fund og fredningen af haver.

³¹ Kulturministeriet (2002, p. 25).

³² Kulturministeriet (2002, p. 27).

ved udførsel af anlægsarbejder. Hvis et vejprojekt koster 20 millioner i én udgave og 25 i en anden, men hvor den billigste blev forkastet af fredningshensyn, er der en reel fredningsomkostning for samfundet på 5 millioner kroner, men en sådan omkostning bliver ikke bogført noget sted. Dette skal ikke misfortolkes derhen, at det dyrere vejprojekt behøver at være irrationelt. Det kan meget vel tænkes, at et studie af danskernes betalingsvillighed ville føre til, at det dyrere projekt var samfundsmæssigt velbegrunderet; der gøres blot opmærksom på, at disse omkostninger ikke bliver bogført.

I henhold til den nye museumslov skal en bygherre betale for eventuelle arkæologiske udgravninger, hvad der kunne give et klart incitament til at undlade indrapportering, men i praksis synes det at fungere nogenlunde problemfrit.³³ Tankegangen var ikke kun at forøge brugerbetalingen, men at give bygherrerne et incitament til at ændre byggeplaner og så at sige grave uden om. Angiveligt er dette lykkedes i betydelig udstrækning.³⁴

Det skal tilføjes, at man kunne have en mistanke om, at fredning af fortidsminder, som jo typisk ikke er så spektakulære som bygninger, meget vel kunne være nedprioriteret af den danske befolkning og dermed formentligt også dens politikere. Men det er tilsyneladende kun tilfældet i beskeden udstrækning. Langt de fleste danskere finder det ”meget vigtigt” eller ”vigtigt” at bevare arkæologisk materiale, som senere kan udgraves.³⁵

Fredning af bygninger. Set i relation til den økonomiske teori i forrige afsnit er det fredningen af bygninger, der er så langt den mest interessante. Spørgsmålet, om markedet overladt til sig selv kan dække behovet for fredning, blev allerede besvaret i Danmark med et klart nej i form af den første lov om bygningsfredning fra 1917, hvorefter bygningsfredning blev en samfundsopgave. Den gældende lov om bygningsfredning lægger hårdt ud i § 1:

Loven har til formål at værne landets ældste bygninger af arkitektonisk, kulturhistorisk eller miljømæssig værdi, herunder bygninger, der belyser bolig-, arbejds-, og produktionsvilkår og andre væsentlige træk af den samfundsmæssige udvikling.

Når en bygning er fredet, indebærer det, at der meget betydelige begrænsninger på, hvilke ændringer, der må foretages uden tilladelse, og at tilladelse til ændringer sjældent vil blive givet. Fredning indebærer med andre ord en fastfrysning af tilstanden i fredningsøjeblikket. Dette er ikke helt uproblematisk. Mange slotte er blevet bygget igennem århundreder – et spir er bygget til, en facade ombygget – så begrebet ”slottets oprindelige skikkelse” er noget problematisk.

Spørgsmålet om fastfrysning giver en lang række problemer i forbindelse med ruiner af ældre dato. Hvis en ruin er ved at forfalde (yderligere) p.g.a. vejr og vind, skal den så restaureres, så den ikke forfalder yderligere? Internationalt set har der været en klar tradition for, at man bevarede de eksisterende ruiner, så godt som man kunne, men ikke har forsøgt at rekonstruere bygningen, i hvert fald ikke fuldt ud. Resultatet har ganske ofte i f.eks. Grækenland eller Italien været, at de besøgende forventes at beundre en samling væltede søjler uden at have nogen større visuel forestilling om den oprindelige bygning, men i det højeste kan danne sig en forestilling ud fra en tegning eller en model.

Man kan undre sig over, at der ikke i tidens løb er blevet gjort mere for at rekonstruere de oprindelige bygningsværker. I Danmark ved vi f.eks. en hel del om, hvordan vikingeborge så ud oprindeligt, og vi har da også spredte mindesmærker. Men der er ikke gjort noget forsøg på at opføre en vikingeborg som en rekonstruktion, selv om det utvivlsomt ville være interessant for publikum at gå rundt på en vikingeborg i fuld skala, også selv om den ikke var ”original” ud fra en kulturhistorisk betragtning, men blot en kopi af en eksisterende borg anbragt på et passende sted.³⁶ Det ville måske være en turistmæssig attraktion, men et

³³ Kulturarvsstyrelsens Nyhedsbrev oktober 2003.

³⁴ Kulturarvsstyrelsens Nyhedsbrev nr. 7, 2004. I alt blev der i 2002 med den gamle museumslov, hvorefter det offentlige betalte for arkæologiske undersøgelser i forbindelse med anlægsprojekter, godkendt 310 udgravninger, medens der i 2003, hvor bygherren skulle betale det lokale museum for undersøgelserne, blev godkendt 189 udgravninger.

³⁵ Lundhede m.fl. (2005).

³⁶ Forsøgscenret Lejre har dog opført en jernalderby, som kan illustrere bo- og levevilkårene på den tid.

undefinerbart krav om autenticitet har tilsyneladende blokeret for den slags tanker.³⁷ På andre områder kan man godt lave ”kunstige” forlystelser, f.eks. naturparker med dyr, der er fremmede for danske forhold.

Det skal bemærkes, at i hvert fald nogle bygninger, der kunne fredes, faktisk kan flyttes og genopbygges, således som det kan ses i Den Gamle By i Århus eller Frilandsmuseet nord for København. Sondringen mellem den faste og den flytbare kulturarv bliver dermed noget flydende.

Alle bygninger før 1536 (Reformationens indførelse) er automatisk fredede, og kirker er reelt også fredede. Den økonomiske teori har ikke overvejet, hvilken type bygninger, der kan eller bør fredes, så her kan det blot konstateres, at stort set alt kan fredes, både det unikke og det typiske. Hvilken bygning kan ikke siges at opfylde kravet om at belyse et eller andet aspekt, typisk eller atypisk, af bolig, produktion eller arbejde? Ud fra lovens tekst er det meget svært at overskue den reelle fredningspolitik.³⁸ Den vil vi derfor se lidt nærmere på.

I Tabel 6 er angivet det samlede antal fredninger fordelt efter den fredede bygnings alder:

Tabel 6. Antal fredninger i Danmark

Fredninger pr. 31/11 1990					
Opført	-1650	1651-1850	1851-1950	1951-	I alt
Antal	484	2.455	528	11	3.478
Procent	14	71	15	0	100
Fredninger 1990-2001					
Antal	10	105	220	16	351
Procent	3	30	63	5	101

Kilde: Kulturministeriet 2002, p. 38.

Anm.: En fredning kan meget vel omfatte flere bygninger. Det samlede antal fredede bygninger er ca. 9.700.

Langt hovedparten af de fredede bygninger daterer sig således fra perioden 1651-1850. Formentligt er det sådan, at stort set alt, hvad der kan tænkes at blive fredet fra ældre tid, allerede er blevet fredet, så derfor er der i 1990'erne en ret kraftig afmatning i fredningen fra den ældre periode. Som det ses, har dette dog ikke stoppet fredningsindsatsen, idet blikket er blevet rettet mod bygninger fra relativt nyere tid.

I alt er antallet af fredede bygninger i perioden 1990-2001 steget med 10%, svarende til en stigning på knap en procent pr. år.

Formelt er det i sidste instans kulturministeren, der afgør en fredning, men alle fredninger skal passere igennem Det særlige Bygningssyn.³⁹ For at få et nærmere indblik i, hvad der faktisk sker, er der set nærmere på årsberetningen 2000: Bygningssyn og Bevaring.⁴⁰ Heri er beskrevet de fredningssager, der blev besluttet af Det særlige Bygningssyn i år 2000. I Tabel 7 er givet dels en oversigt over de pågældende bygninger, deres alder og et koncentrat af den begrundelse, som Det Særlige Bygningssyn gav.⁴¹

³⁷ Kravet om autenticitet er dog ikke absolut. Princippet kunne fraviges i tilfældet med Abu Simpel templet i Ægypten, der stillet over for oversvømming blev flyttet fra sin oprindelige plads.

³⁸ På Kulturarvsstyrelsens hjemmeside kan der findes en fortegnelse over samtlige fredede bygninger.

³⁹ Normalt vil kulturministeren følge indstillingen fra Det Særlige Bygningssyn, men i særlige tilfælde kan dets indstilling omgøres. Dette skete således i 2005, hvor kulturministeren omstødte en indstilling om at frede Vesterport Station i København. Baggrunden var trafikmæssige og byplanmæssige hensyn.

⁴⁰ Skov- og naturstyrelsen, Miljø- og Energiministeriet, (2001). Skov- og naturstyrelsen varetog indtil dannelsen af Kulturarvsstyrelsen fredningsopgaver.

⁴¹ Udover disse ”nye” fredningssager behandlede Det særlige Bygningssyn også en række sager om fredningsudvidelse.

Tabel 7. Fredningsalder og fredningsbegrundelser for fredninger i år 2000.

Bygningens karakter	Bygningens alder	Begrundelse
Sofiegades Badeanstalt	1909	”Kulturhistorisk meget væsentligt vidnesbyrd om bolig- og levevilkårene i København i begyndelsen af 1900-tallet”, ”et godt eksempel på periodens solide og kvalitative offentlige byggeri”
Baneskellet 14-20 og 22-28, Søllerød Kommune	1908	”Kulturhistorisk set vigtige eksempler på arbejderboliger opført af en offentlig virksomhed”, ”nybrydende i deres planløsning, bl.a. har hver lejlighed selvstændig indgang”
Kastrup Lufthavn, Tårnby Kommune, ”Vilhelm Lauritzens Terminalbygning”	1939	”Et hovedværk i den funktionalistiske arkitektur”, ”Raffinerede og samtidig enkle, modulopdelte plandisposition og ved den elegante konstruktive løsning af det fri spænd over den toetagers indre hal, udformet som et bølget loft af jernbeton”
Adolfsvej 25, Gentofte Kommune, ”Kildeskovhallen”	1966-72	”Efterkrigstidens arkitektonisk absolut mest markante og forfinede idrætsanlæg”
Kvistrupvej 36, Haderslev Kommune, ”Amtsforsandergården”	1844	”Det velbevarede stuehus er en fin repræsentant for Haderslevegnens store, velstående gårde, hvilket især kommer til udtryk i de rige interiører med stuklofter, dekorative væg- og loftbemalinger og fyldingsdøre”
Allévej 23, 27 og 33, Ishøj Kommune, ”Thorsbro Vandværk”	1906-09	”de tre bygninger alle i deres ydre og indre står særdeles velbevarede siden opførelsen og sammen udfør en fin og intakt helhed i det frodige landskab”. ”Som vandværksbygninger har meget høj fortælleverdi såvel som æstetisk kvalitet”.
Brønshøjvej 29, Københavns Kommune, ”Bellahøj Vandtårn”	1928	”Tårnet med dets enkle og overbevisende arkitektoniske udtryk med den ubehandlede jernbetonoverflade gør det til et bemærkelsesværdigt bygningsværk både på opførelsetidspunktet og i dag”
Vandtårnsvej 60, Gladsaxe Kommune, ”Tinghøj Vandreservoir”	1931-1935	”de arkitektoniske og kulturhistoriske værdier i anlægget, hvor de enkelte bygninger har fået hver sit arkitektoniske udtryk med mange fint udtænkte og udførte detaljer.”
Errindlevvej 34B, Holeby Kommune, ”Errindlev Mejeri”	1913/1886/ 1950	”et af de bedst bevarede eksempler på et mejeri af den klassiske type fra ca. 1910 til 1920”, ”godt eksempel på de mange mejerier, som blev opført af H.P. Philipsen i Sydsjælland samt på Lolland-Falster og Bornholm”
St. Gråbrødrestrede 12B, Roskilde Kommune, ”Gråbrødre Kirkegårdskapel”	1856-57/1853	”kapellet med de karakteristiske, venetiansk inspirerede rundbuegavle og den fine, velbevarede mønstermuring i røde teglsten samt det enkle, hvælvede interiør indtager en væsentlig plads i dansk arkitekturhistorie som et tidligt eksempel på såvel den begyndende historicisme som på den dekorative murstensarkitektur, der fra midten af 18-tallet blev fremherskende i Danmark.
Strandvejen 340 m.fl. Gentfte og Lyngby-Tårnbæk Kommuner, ”Bellevue Strandbad”	1932/1938	Bellevue Strandbadet med dets ensartede, lave og lette hvide bygninger – der på én gang forener det udpræget funktionelle med det skulpturelt-æstetiske – udgør en meget væsentlig del af helheden i Arne Jakobsens bolig-bade- og forlystelsesanlæg. ”En tidstypisk repræsentant for såvel 1930’ernes modernistiske arkitektur som for periodens vision om det moderne, aktive og sunde liv”
Husby Klitvej 33, Ringkøbing Kommune, ”Husby Klitgård”	1850’erne/ 1912/1922	”et meget velbevaret og overbevisende eksempel på de karakteristiske sammenbyggede, firlængede klitgårde”, ”meget fint eksempel på den landskabelige placering mellem vej og klit uden anden bebyggelse”
Amaliegade 33, Københavns Kommune, ”Rederiforeningens Hus”	1920-23	”velbevaret eksempel på en bygning opført af en erhvervsorganisation i en periode, hvor organisationerne fik øget indflydelse på samfundsudviklingen og derfor ønskede at markere dette”
Strandboulevarden 35, Københavns Kommune	1902	”Ejendommen er et velbevaret og markant eksempel på Østerbros herskabelige etagehusbebyggelse i den mere maleriske,

		nationalromantiske stil”
Classensgade m.fl. Københavns Kommune, ”Ved Classens Have”	1924-25	”er et markant og velbevaret eksempel på Østerbros sene, neoklassicistiske etageboligbebyggelse”, ”et eksempel på en alternativ fortolkning af periodens populære storkarrébyggeri”
Østbanegade 19 og 21, Københavns Kommune, ”Gefion og Gylfe”	1902	”et særdeles markant og forholdsvist velbevaret eksempel på det tidligere 1900-tals herskabelige etagehusbyggeri i Østerbros ambassadekvarter”
Østbanegade 11/Trondhjems Plads 2, Københavns Kommune, ”Glacisgården”	1903-04	”et af Københavns få huse i jugendstil og derfor indtager en væsentlig plads i såvel dansk arkitekturhistorie som blandt Østerbros etageboligbebyggelse”

Det fremgår klart af Tabel 7, at fredning anno 2000 ikke har meget med middelalderborge at gøre eller kulturhistorie i traditionel forstand, men derimod har fået en klar drejning over imod arkitektoniske værdier.⁴² Denne drejning er måske ikke så uforståelig endda, når man ser på Bygningssynets sammensætning i 2000, idet halvdelen af medlemmerne, herunder formanden, var arkitekter.⁴³ Man synes også at kunne spore en tendens fra en mere reaktiv til en mere proaktiv holdning. Tidligere var nødt til at anlægge en reaktiv holdning: Man måtte frede de bygninger, der mere eller mindre tilfældigt var bevaret, og som det var muligt at frede, men det stadium synes passeret. Nu har man en mulighed for at anlægge en aktiv holdning i form af at frede det, som man efter bedste skøn vurderer vil interessere kommende generationer. Men det kan samtidig konstateres, at den frygt, som der i den økonomiske litteratur har været udtrykt for, at eksperter kan have deres egen dagsorden, jfr. f.eks. Rizzo (2003), i et vist omfang kan siges at være begrundet. Der er nok ikke tvivl om, at den folkelige opfattelse af fredning mere indbefatter ”gamle og ærværdige” bygninger snarere end bygninger, der er interessante ud fra en mere snæver arkitektonisk vurdering.

I den økonomiske teori om miljøøkonomi er der et særligt *forsigtighedsprincip*.⁴⁴ De går ud på, at man bør udvise forsigtighed med en håndfast anvendelse af økonomiske kalkuler, hvis der er tale om problemer med en meget lang tidshorisont. Dette skyldes for det første, at man ikke i dag kender fremtidige generationers ønsker, og ved opgørelsen af betalingsvilligheden for bevarelse må man nødvendigvis lægge den eksisterende generations ønsker til grund. For det andet, at der kan være tale om irreversible beslutninger. Noget tilsvarende kan fremføres på kulturarvsområdet. Så der kan argumenteres for, at man i tvivlstilfælde hellere skal frede for meget end for lidt. En tilsvarende holdning kunne mange kulturvenner nok have, men argumentet om forsigtighed drejer det sig ikke om at projicere sine egne præferencer til at omfatte den samlede befolkningen, men derimod om at bevare handlemulighederne for fremtidens generationer.

Throsby (1997) påpeger, at begrebet fredningsværdighed er relativt til det geografiske perspektiv, der anlægges. Roskilde domkirke er enestående i et dansk perspektiv, men i et europæisk perspektiv blot en ud af mange domkirker. Det fremgår af de fremdragne sager, at den danske fredning foregår i et meget nationalt perspektiv. I ingen af de pågældende sager er det argumenteret, at den pågældende bygning burde fredes ud fra et europæisk perspektiv. Tendensen er den modsatte: Der anlægges ikke blot et rent nationalt perspektiv, men direkte et lokalt perspektiv (”et eksempel på ambassadekvarteret på Østerbro” eller ”en repræsentant for Haderslevvegnens gårde”).

⁴² Den markante store ølflaske på Strandvejen i København blev i marts 2003 erklæret for ikke-fredningsværdig med den begrundelse, at der var foretaget en række indgreb i dens indre, så det ikke længere var den originale udgave i arkitektonisk forstand. Det samme gælder Horsens Statsfængsel. Det er et godt problem, om dette fredningssyn også genspejles i befolkningen.

⁴³ Der var i 2000 i alt 10 medlemmer af Det Særlige Bygningssyn, hvoraf formanden og 5 medlemmer er arkitekter. Blandt de øvrige er der 2 borgmestre. Men ud fra mødereferaterne kan det konstateres, at borgmestrene var flittige til at melde afbud til møderne! Dominansen af arkitekter blev dermed endnu mere udtalt. Dominansen er siden blevet lidt mindre udtalt. I 2007 var ”kun” 5 ud af 12 medlemmer arkitekter, herunder formanden. I sommeren 2005 blev 5 danske villaer, som var bygget til danske arkitekters egen brug, indstillet til fredning (Nyt fra Kulturarvsstyrelsen 2005, nr. 5), så hensynet til de arkitektoniske interesser er ikke blevet glemt.

⁴⁴ Se f.eks. Andersen (2000).

Den samlede mængde fredede bygninger bestemmes ud fra såvel tilgangen som belyst ovenfor som afgang. Der er i loven en mulighed for at ophæve en fredning.⁴⁵ Dette skete i år 2000 i 6 tilfælde. I 3 af tilfældene var der tale om, at ejeren simpelthen havde lavet tilbygninger, så der reelt ikke mere var noget at frede.⁴⁶ I de sidste 3 tilfælde var der tale om brand- eller stormskade; om ejeren i disse tilfælde havde taget passende forholdsregler imod sådanne skader, eller græd tørre tårer over skaderne, får stå hen i det uvisse. Økonomi er ikke sat helt ud af spillet endnu; har ejeren en privatøkonomisk interesse i at få ophævet fredningen, er der et latent problem med vedligeholdelsen, selv om ejeren i nogen udstrækning kan holdes til orden ved trusler om bøder, bål og brand.⁴⁷

Særligt om fredning af kirker.⁴⁸ Bevaringen af de danske kirker er undergivet de særlige spilleregler, der gælder for den danske folkekirke. Der er omkring 2.500 kirker i Danmark, hvoraf 1.500 stammer fra 1100-tallet. Til dette kommer nogle markante kirker såsom domkirkerne samt mere specielle kirker som f.eks. de bornholmske rundkirker. Selv om kirkerne ikke er underlagt hverken kulturministeriet eller Kulturarvsstyrelsen, er der ingen tvivl om, at kirkebygningerne udgør en central del af den faste danske kulturarv.

Bevarelsen af kirkebygningerne skal ses i sammenhæng med den organisatoriske struktur i folkekirken i almindelighed og er som denne præget af en overordentligt decentral struktur med menighedsrådene i centrum. Det er således som udgangspunkt det enkelte menighedsråd, der fører tilsyn med kirken og dens inventar. Menighedsrådet skal gennemføre et årligt kirkesyn sammen med en af menighedsrådet udvalgt bygningskyndig og konstatere eventuelle fejl og mangler. Dersom en sådan konstateres, sendes sagen til provstiudvalget, som prioriterer imellem de enkelte projekter (Danmark er opdelt i 111 provstier). Derudover foretages der også hvert 3' år et provstesyn, hvor provsten sammen med menighedsrådet og den bygningskyndige gennemgår kirken.

Det er i det lokale provstiudvalg, at hovedparten af prioriteringen mellem kirkerne og projekterne foretages. Hvis der ikke er midler til et projekt, må det vente til senere. Provstiet har dog mulighed for at søge en særlig fond, som staten giver tilskud til, men dette er så lille som 14 millioner kr. årligt, så i al væsentlighed må provstiet foretage vedligeholdelsen for egne midler.⁴⁹ Disse midler kommer i det væsentlige fra den lokale kirkeskat. Det er således i det væsentlige det danske medlem af folkekirken snarere end den danske skatteborger, der finansierer vedligeholdelsen af de danske kirkebygninger.

Når provstiet har besluttet en vedligeholdelsessag, er menighedsrådet forpligtet til at udføre vedligeholdelsen efter konsultation med Nationalmuseet. Medens menighedsrådet således har et vist spillerum angående prioriteringen af opgaverne, f.eks. imellem vedligeholdelse og nye faciliteter til menighedsarbejdet, er der en ret streng kontrol med opgavernes udførelse.

Det officielle standpunkt er, at denne struktur i det store og hele har fungeret tilfredsstillende i den forstand, at det har sørget for en rimelig grad af bevaring af de danske kirker.⁵⁰ På det strukturelle plan kunne det meget vel tænkes, at denne ordning ikke fungerede. Den grundlæggende

⁴⁵ § 8, stk. 2: Miljø- og energiministeren kan ophæve en fredning, når fredningsværdierne er gået tabt eller ikke længere kan opretholdes.

⁴⁶ Også det særlige udvalg om den faste kulturarv er inde på dette problem, se Kulturministeriet (2002, p. 41).

⁴⁷ Det normale er, at der er en veldefineret ansvarlig ejer af en fredet bygning, men undtagelser forekommer. Københavns Universitet besidder f.eks. en ejendom, Studiestræde 8, som er såvel fredet som forsømt. Det er ganske uklart, hvem en sanktion i givet fald skulle rettes imod.

Det udgør en selvstændig empirisk undersøgelse af retsøkonomisk tilsnit at gennemgå de konkrete sager med henblik på at vurdere, hvordan bødebestemmelser har været anvendt. Inden for miljøøkonomi har der været mange eksempler på, at bøderne i praksis blev udmålt på en sådan måde, at det i givet fald kunne betale sig at overtræde en miljørestriktion og betale bøden, jfr. f.eks. Hjorth-Andersen (1988)

⁴⁸ Fremstillingen bygger på Jensen (2005) samt Kirkeministeriet (2001), jfr. Lov om Folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

⁴⁹ De 14 millioner, jfr. Lov om Folkekirkens økonomi § 20, er dog et minimumsbeløb, som kan forhøjes på de årlige finanslove. Det er i årene 2005-2008 forøget til 18 millioner kr., da der pågår en restaurering af de kongelige begravelseskapeller i Roskilde Domkirke.

⁵⁰ Modsat f.eks. Norge, hvor der rapporteres om et markant vedligeholdelseefterslæb på af størrelsen 4 mia. norske kr., se Jensen (2005, p. 49).

udligningsmekanisme foregår i provstiet, der kan overføre midler fra det ene menighedsråd til det andet. Men provstier består jo af menigheder, der ligger tæt på hinanden geografisk, så f.eks. en afvandring fra landbruget med indtægtstab til følge vil ramme samtlige menighedsråd i provstiet. Men denne bekymring synes i praksis ikke at have været af afgørende betydning.⁵¹

Et særligt spørgsmål rejser sig, hvis en kirkebygning skulle udgå af brug som kirke. Væsentlige geografiske forskydninger og en faldende medlemsprocent i folkekirken har bevirket, at forsyningen med kirker geografisk er ganske skæv. Det er især i landdistrikterne og de københavnske brokvarterer, at problemerne opstår. Dette kombineret med en eventuel separation mellem stat og folkekirke, således som det er sket i Sverige, har aktualiseret spørgsmål, hvad der ville ske, hvis en kirke bliver nedlagt. I henhold til den evangelisk-lutherske lære er troen imidlertid ikke knyttet til selve kirkebygningen, så der ikke nogen religiøse argumenter mod at tage kirker ud af brug. Men hvis en kirke skulle blive taget ud af brug og overgå til et andet formål, vil den i falde ind under i almindelige fredningsbestemmelser. Det vil især for landsbykirkerne betyde, at langt de fleste automatisk vil blive fredet, da de jo daterer til før 1536. Det vil ligeledes betyde, at disse kirker vil blive i praksis på det nærmeste usælgelige, da en fredning jo ikke kun behøver at omfatte selve kirkebygningen – ”skallen” – men også kan omfatte inventar såsom orgel, prædikestol osv., og efter omstændighederne selve kirkegården. Alternativværdien af en sådan landsbykirke til andre formål er derfor meget lille, og egnen er typisk karakteriseret ved at være et fraflytningsområde, så antallet af potentielle købere er ikke stort. Når dertil kommer, at nedlæggelse af en landsbykirke kun kan foregå ved, at menighedsrådet samtidig skal nedlægge sig selv, hvad der normalt strider imod den menneskelige natur, synes det rimeligt sikkert, at de danske landsbykirker vil henstå som funktionelt svagt benyttede, men meget dekorative kirker i en overskuelig tid fremover.

Fredning af bymiljøer. Medens fredning af bygninger formidlet af Det særlige Bygningssyn byder på klart de mest interessante principielle overvejelser, skal dog det slås fast, at den mest omfattende bevaringsindsats foregår på lokalt plan, i hovedsagen ad 2 kanaler.

Den første kanal går via den fysiske planlægning. En bygning kan erklæres *bevaringsværdig* i henhold til en lokalplan eller byplanvedtægt. Ejeren kan i så fald ikke ændre facaden uden tilladelse, men kan godt foretage ændringer inde i bygningen; det er altså et langt mindre alvorligt skridt end at frede en bygning. Til støtte for dette arbejde er kommunerne blevet opfordret til, og en ganske stor del har efterkommet, at udarbejde *kommuneatlas*, der beskriver de samlede fysiske miljøer i kommunen ud fra bl.a. arkitektoniske og kulturhistoriske kriterier og tillige gennemgår alle bygninger fra før 1940.⁵²

Antallet af bevaringsværdige bygninger, der allerede er optaget i lokalplaner, skønnes i dag at være omkring 50.000, men det samlede antal bevaringsværdige bygninger skønnes af Kulturarvsstyrelsen at være omkring 375.000.⁵³ Støttet bl.a. af de kommunale atlas må der forventes at blive en intensiveret bevaringsindsats fremover.

Det anslåede tal på 375.000 bevaringsværdige bygninger forekommer at være ganske stort. Det samlede antal bygninger i Danmark er ca. 2,4 millioner, så over 15 pct. af samtlige bygninger er klassificeret som bevaringsværdige. Der er ingen studier af, hvorledes bevaringsindsatsen ret faktisk foregår i de enkelte kommuner. På den side kan det argumenteres, at den enkelte kommune ved en decentral beslutningstagning måske vil være mere tilbøjelig til at erklære noget bevaringsværdigt, fordi det er et af de få eksemplarer af den pågældende hustype i kommunen, selv om der på landsplan findes

⁵¹ Det sker dog, at der rapporteres (Politiken 6.marts 2005), om manglende vedligeholdelse, således f.eks. om Marmorkirken i København, der havde brug for 12 millioner til at få restaureret loftsmalerierne, men som ikke kunne få andel i de statslige penge (på 14 millioner) da København blev anset for velhavende, og da kirkeskatten politisk var besluttet at ligge fast, var det umiddelbart svært at få finansieret en sådan restaurering.

⁵² I sommeren 2005 var der udgivet atlas for 74 kommuner, og yderligere 2 kommuner er på vej. Dermed mangler der ca. 20 kommuner, for at købstadskommunerne og deres forstæder er dækket, sådan som Folketinget er blevet lovet. De resterende kommuner er i det væsentlige landkommuner. (Kulturarvsstyrelsen og Fondon Realdania 2005).

⁵³ Kulturarvsstyrelsen hjemmeside 2007. På denne hjemmeside kan man finde de enkelte fredede og bevaringsværdige huse.

mange af den slags huse. På den anden side er risikoen for en ensidig ekspertindflydelse nok mindre på det kommunale plan, hvor kommunalpolitikere typisk er langt tættere på de konkrete beslutninger.

Den anden kanal går via byfornyelsesloven. Der afsættes i Danmark betydelige beløb til byfornyelse, hvoraf der også kan gives midler til fredede bygninger.

En udvidelse af kulturarven. Spørgsmålet om bevaringsværdighed står over for at blive udvidet med minder fra industrisamfundet. Der er således stillet forslag om, at 230 industrianlæg og industrimiljøer skal erklæres bevaringsværdige.⁵⁴ Der er således tale om et ganske omfattende projekt. Det er for nærværende helt uafklaret, i hvilken udstrækning denne fremtidige bevaringsindsats vil blive samtænkt med tilsvarende projekter i udlandet. Danmark er jo langt fra det eneste land, der står med overvejelser om at bevare dele af industrikulturen.

Fredningens midler og omkostninger.

En fredning omfatter både det udvendige og det indvendige i bygninger og er dermed et ret indgående indgreb. Den pålægger ejeren omkostninger i form af formindsket dispositionsfrihed og større omkostninger til reparation og vedligeholdelsen. Der findes i loven en mulighed for statsovertagelse, men den bliver ikke meget brugt.⁵⁵

Som udgangspunkt er en fredning erstatningsfri. Men ejeren bliver alligevel kompenseret på forskellig måde:

For det første kan der ske en fritagelse af ejendomsskat eller grundskyld.

For det andet kan der gives en særlig indirekte støtte gennem den såkaldte *forfald pr. år-ordning*, hvorved ejeren opnår et særligt skattefradrag.⁵⁶

For det tredje kan der gives en direkte støtte i form af tilskud til særlige bygningsarbejder. Der er typisk tale om, at bevaring kan være ganske kostbart, når den skal foregå med særlige materialer.⁵⁷

For det fjerde og helt utraditionelt gives der en indirekte støtte i form af, at fredede bygninger kan omdannes til ejerlejligheder, også selv om de ikke opfylder lovens normale betingelser for at blive omdannet til ejerlejligheder.⁵⁸

Den samlede konsekvens af dette sæt af kompensationsmuligheder har været, at der typisk ikke er den store modstand mod en fredning, men nogen systematisk undersøgelse af dette foreligger ikke.⁵⁹ De samlede omkostninger er angivet i Tabel 8.

Tallene i Tabel 8 er omtrentlige, men hovedtendensen er der næppe tvivl om. Kun en ganske beskeden del af de samlede omkostninger til bevaring er umiddelbart synlige, nemlig myndighedsopgaver i forbindelse med bygningsbevaring samt direkte tilskud efter bygningsfredningsloven (og evt. det statslige tilskud til kirkerestaurering). Alle andre omkostninger er maskeret andre steder eller slet ikke bogført. Statens bygninger rummer et stort antal fredede bygninger, f.eks. de kongelige slotte, og hovedparten af beløbet på de 400 millioner kr. til bygningsdrift af kirker må nok også tilskrives bevaringen af den faste kulturarv, men er på grund af de særlige danske regler om folkekirken ikke bogført under kulturministeriet.

⁵⁴ Nyt fra Kulturarvsstyrelsen 2005, nr. 5.

⁵⁵ Se Forslag til Finanslov for 2003, 21.33.74, hvor der fremgår, at den statsens køb og salg af fredede ejendomme er af et ret så beskedent omfang med en beholdning primo 2002 på 1,0 million kr.

⁵⁶ Se Kulturministeriet (2002, p. 39).

⁵⁷ F.eks. fik hovedgården på Glorup Gods ved Ørbæk på Fyn støtte til et nyt tag fra Kulturministeriet på 6,3 mio. kr. ud af en istandsættelse til ca. 20 mio.kr, Kulturstyrelsens Nyhedsbrev oktober 2003.

⁵⁸ Bekendtgørelse om lov om ejerlejligheder nr. 647 af 25/07/1995 § 10, stk. 1, nr. 3. Ved omdannelse af en fredet bygning til ejerlejligheder kan der stilles særlige betingelser om bevaring.

⁵⁹ I Frankrig er det en økonomisk fordel for ejeren at få fredet sin ejendom, se Benhamou i Hutter og Rizzo (1997, p. 200), medens det i England ikke er en økonomisk fordel, se Creigh-Tyte i Hutter og Rizzo (1997, p. 145).

Tabel 8. Beløb til støtte af fredning, 2001.

Tilskudsart	Millioner kr.
Myndighedsopgaver samt direkte tilskud efter bygningsfredningsloven	65
Statslig investeringsramme til byfornyelse,	50
Forfald pr. år (tilskud via skattesystemet)	35
Fritagelse af ejendomsskatter	90
Statstilskud til restaurering af kirker	18
Officielle tal i alt	258
Ikke medregnede statslige omkostninger	
Drift af kirker og menighedslokaler, mill. kr. pr. år. ⁶⁰	ca. 400
Omkostninger til bevaring af statens slotte, mill. kr. pr. år. ⁶¹	ca. 200
Omkostninger til bevaring af øvrige offentlige ejendomme udover slotte	
Støtte til bevaringsværdige bygninger via byfornyelsesloven	
Ikke medregnede private omkostninger	
Arealrestriktioner i forbindelse med fortidsminder	
Støtteforanstaltninger via ejerlejlighedsloven	
De privates omkostninger i forbindelse med dispositionsbegrænsninger for såvel de fredede som de bevaringsværdige bygninger.	

Kilde: For tallenes vedkommende Kulturministeriet (2002, p.49) samt Slots- og Ejendomsstyrelsen (2001).

Hvor store de private omkostninger er til bygningsbevaring udover normal vedligeholdelse, kan man kun gisne om.

Hvis man til brug for en international sammenligning havde taget de officielle tal, ville resultatet være totalt misvisende; det ville ikke være urimeligt at forestille sig en tilsvarende tendens også i vores nabolande. Inden for f.eks. forskning er det blevet almindeligt at måle intensiteten af et lands forskningsindsats ved at anvende de samlede tal for R&D i procent af bruttonationalproduktet, men det kan umiddelbart fastslås, at det ikke er muligt at anvende de officielle tal for bevaring af kulturarven som en indikator for intensiteten af den fredningspolitik, som landene fører.⁶²

Men bortset fra vanskelighederne ved at få et samlet overblik er hovedindtrykket dog, at det trods alt er begrænsede summer, der i alt anvendes på at sikre den faste danske kulturarv. Danmark er ikke i en situation, hvor der stilles så store krav til opretholdelsen af den faste kulturarv, at de ikke kan indfries. Det skyldes imidlertid i betydelig udstrækning det forhold, at kulturarven ikke er så righoldig endda.

Kan investeringer i kulturarven betale sig?

Et særligt spørgsmål i forbindelse med den faste kulturarv er dens påvirkning af turisme med det underforståede spørgsmål: Kan investering i kulturarv betale sig? I det foregående afsnit er (nogle af)

⁶⁰ Kirkeministeriet opgør ikke et samlet beløb til vedligeholdelse af kirkerne som sådan. Der er en glidende overgang mellem vedligeholdelse og daglig drift, og der sondres ikke mellem vedligeholdelse og andre udgifter til f.eks. et nyt dåbsventerum. Det anførte tal på ca. 400 millioner kr. skal derfor tages med forbehold, jfr. Jensen p.24.

⁶¹ De samlede driftsudgifter til slotte var i regnskabet for 2001 på 94 mill. kr. De samlede driftsudgifter til Kulturforvaltningen, udgifter – indtægter (entrébetalning), var på 98 mill. kr., men heri er medregnet haver. Til dette kommer et anlægsbudget, som varierer fra år til år, men som i 2001 var på 97 mill. kr., se Slots- og Ejendomsstyrelsen: Virksomhedsregnskab 2001, p. 41.

⁶² På dette område fører landene en vidt forskellig politik. I Storbritannien har man valgt at finansiere (bl.a.) den faste kulturarv med en afgift på 5 pct. af briternes lottospil (Jyllandsposten 27/12/2003). Den slags kludeordninger kendes også fra de danske tipsmidler.

omkostningerne til bevaring af kulturarven gennemgået, og i appendiks 1 er gevinsterne for samfundet ved bevaringsindsatsen gennemgået i form af borgernes betalingsvillighed. Dette begreb er imidlertid noget u håndterligt, og det er nærliggende at spørge, om der ikke kan laves mere konkrete ”økonomiske” beregninger om omkostninger og gevinster ved tiltag inden for kulturarven.

Spørgsmålet er reelt ikke nyt. Der har i den kulturøkonomiske litteratur været en omfattende diskussion af det mere generelle spørgsmål, om investeringer i kultur kan betale sig. Typeeksemplet har været f.eks. en festival, som tiltrak besøgende. Disse besøgende havde en lang række afledte udgifter til fortæring og overnatning, og set ud fra et lokalt synspunkt ville det kunne gavne det lokale næringsliv, således som det er blevet opgjort i de såkaldte ”*impact studies*”. Det metodemæssige problem har været at tage højde for, hvad de besøgende alternativt ville have brugt pengene til, hvis de ikke anvendte dem på festivalen. Der er ingen tvivl om, at en række af de tidligere *impact studies* skød langt over målet, jfr. kritikken hos Hansen (1993).

Men synspunktet dukker til stadighed op igen. I den norske Stortingsmelding nr. 16 (2005) er argumentationen langs disse retningslinier ret hæmmingsløs. Der står således i en faktaboks (p.46):

”For hver krone det offentlige investerer i vedligehold og rehabilitering af kulturhistorisk verdifulle miljøer, kommer ti kroner tilbake til samfunnet. Bare 6-10 prosent af dagsforbruket til dem som besøker et kulturminne, er knyttet til selve kulturminnet eller tjenester i direkte forbindelse med dette. Resten af pengeforbruget, over 90 prosent, kommer lokalsamfunnet i nærheten af kulturminnet til gode.” ... ”Rapporten viser eksempler på at hver jobb direkte knyttet opp mot kulturminnesektoren, skaper gjennomsnittlig 26,7 tilknyttede arbeidsplasser.”⁶³

Set fra et snævert nationalt synspunkt kan det imidlertid fremføres, at i den udstrækning, kultur eller kulturarv trækker turister til landet, vil det gavne den danske økonomi, så spørgsmålet bliver i hvilken udstrækning, kulturarven påvirker turismen. Der er her grund til at gøre opmærksom på, hvad økonomer kalder et dimensionsproblem. Kulturarven er en *beholdningsstørrelse*, en samlet mængde fysiske genstande, som er akkumuleret igennem århundreder. Indsatsen for at bevare kulturarven er derimod en indsats, der foregår år for år, og hvor den årlige indsats kun påvirker kulturarven ganske marginalt.

Der er ingen tvivl om, at et æstetisk smukt bymiljø og velbevarede kulturminde er en turistmæssig attraktion, hvad rejsebureauer med udflugter til Venedig eller Ribe vil kunne bevidne.⁶⁴ Turiststrømmene er utvivlsomt påvirkede af den samlede kulturarv, om end denne langt fra er den eneste faktor, der indgår ved valget af turistmål. Heri indgår også mange andre faktorer såsom landets prisniveau, sikkerhed mod overfald, indbyggernes sprogkundskaber, tilgængelighed og klima, uden at det i praksis er muligt fuldt at udskille faktorerens betydning. Det afgørende er imidlertid, at selv om den samlede kulturarv er en faktor i turistvalget, kan der ikke derfra sluttes til, at den konkrete (marginale) indsats har nogen betydning i denne forbindelse. Fredningen af Kildeskovhallen i Gentofte og af Philipsens mejeri i Holeby vil nok ikke påvirke turiststrømmen overhovedet.

Uden at skrive det eksplicit synes rapporten *Kulturarven - en værdifuld ressource for kommunernes udvikling* (Kulturarvsstyrelsen og Realdania 2005) at lægge op til det samme. ”Kulturarven skaber lokal udvikling”, som en overskrift hedder. Der er tale om en

⁶³ Det er ikke muligt ud fra faktaboksen at kontrollere oprindelsen af de angivne oplysninger. Men det er jo indlysende, at fortolkningen skal ske med stor varsomhed. Det er svært at se, hvorfor en ekstra arkæolog skulle skabe 26,7 nye arbejdspladser.

⁶⁴ Argumentet med et smukt bymiljø kunne også gives en anden drejning. Hele interessen er fokuseret om bevaringsværdige bygninger og et attraktivt bymiljø, men hvad med de bygninger, der skæmmes bymiljøet, de *nedrivningsværdige* bygninger. I princippet kunne man forestille sig en tilskudsordning til nedrivning af bygninger, der skæmmes miljøet! Forfatteren har selv et par københavnske hoteller i tankerne, men læseren kan selv finde sine egne yndlingsaversioner. Det subjektive i den slags overvejelser kunne i princippet imødegås ved en undersøgelse af, om betalingsvilligheden hos borgerne for at nedrive en grim bygning oversteg ejerens nytte af bygningen; problemet har været oppe at vende i forbindelse med debatten om en bygning på Rådhuspladsen i København.

interviewundersøgelse af både borgere og virksomheder. Borgerne tilkendegav en betydelig interesse og angiveligt også en betalingsvillighed for at bo i byer med kulturarvsværdier, og borgerne tilkendegav, at det var en medvirkende faktor ved beslutninger om valg om mål for ture og udflugter.

Mere overraskende er det måske, at også en pæn del af virksomhederne gerne ville betale mere i husleje, hvis de kunne være i en bygning med kulturarvsværdier. Og godt en fjerdedel af virksomhederne tilkendegav, at kulturarvsværdier var medvirkende til deres valg af placering. Når virksomhederne var så forholdsvist positive, skyldes det nok i betydelig udstrækning den teknologiske udvikling. Beskæftigelsen i industrien er faldende, men stigende i serviceerhvervene. Men hvor moderne industrivirksomhed er vanskelig at indplacere i en bymidte med kulturarvsværdier, gælder det samme ikke for servicevirksomheder, snarere tværtimod.

Men hvor langt holder da argumentet om, at kulturarven skaber lokal udvikling? Set fra den enkelte kommunes synspunkt holder det nok i en vis udstrækning, om end der er grund til at fastholde synspunktet om, at den kommunale forsyning af kulturarvsværdier i det væsentlige er givet af fortiden og kun kan ændres ganske langsomt; den marginale kommunale indsats behøver ikke at have nogen som helst betydning, blot fordi den bliver rubriceret som kulturarv. Det er ikke en hvilken som helst bevilling til det lokale museum eller en hvilken som helst bevaringsindsats, der har nogen økonomisk effekt. Men set fra landsplan i et samfundsperspektiv er der grund til at erindre om, at gevinsterne for en kommune i form af øget tilgang og beskæftigelse i det store og hele vil komme på de andre kommuners bekostning.

En vurdering af den danske fredningspolitik

Der anvendes et bredt spektrum af midler i den danske fredningspolitik. Hovedmidlet er en ændring af ejendomsretten, så alle bygningsejere er pligtige til at tåle, at deres bygning bliver enten fredet eller erklæret bevaringsværdig. Statsovertagelse anvendes kun i meget begrænset udstrækning, men i stedet understøttes markedet med forskellige støtteordninger.⁶⁵ Beslutningen om en fredning foregår fra sag til sag, med middelalderbygninger (og kirker) som en undtagelse. Ved en fredningsbeslutning er den afgørende instans et fagkyndigt udvalg, om end kulturministeren i princippet har den endelige afgørelse.

Der er en markant disharmoni mellem den internationale økonomiske litteratur om bevaring af den faste kulturarv og den danske praksis. I den internationale litteratur, især af anglosaksisk tilsnit, tager man penge alvorligt, og lader beslutningen om bevaring (fredning) være et spørgsmål om costs og benefits.⁶⁶ Sådan foregår det ikke i den danske virkelighed. Der foregår ingen overvejelser over de benefits, som en fredning kan medføre, og sådanne betragtninger ville da også være ulovlige med den nuværende lov. Omkostningerne ved bevaring er fortrængt, lagt over på private eller fordelt på andre ministerier end ressortministeriet. Den internationale litteraturs forestilling om påpasselighed med borgernes penge og omhyggelige afvejninger af costs og benefits i forbindelse med de enkelte fredninger harmonerer dårligt med den danske virkelighed; men der bruges i disse år – med rette eller urette, det er ikke temaet her - ca. 1,2 milliarder kr. årligt på byfornyelse⁶⁷, og så er det lidt svært at blive forarget over, at en vis procentdel af disse midler bruges på fredede og bevaringsværdige bygninger.

Men hvad holder så udgifterne konkret til bygningsfredning i skak? Det er i hvert fald ikke mangel på egnede objekter.⁶⁸ Og som loven er indrettet, og som mødereferater fra Det særlige Bygningssyn kan

⁶⁵ Staten ejer f.eks. ikke de danske herregårde, som er forblevet i privat eje, men typisk ikke i deres oprindelige funktion som privatboliger, men derimod som forskellige former for konference- og kursuscentre el. lign.

⁶⁶ Françoise Benhamou (1997) er også bekymret over den betydelige stigning i de franske udgifter til bevaring., men i Frankrig er der heller ingen tradition for cost-benefit betragtninger. Greffe (2003, p. 146) nævner, at 20 franske forfatteres huse var fredede i 1970, men at tallet i 2003 oversteg 150. Fredning kan efter omstændighederne være et vækstråde. Men der pågår dog ikke for nærværende bestræbelser på at sikre Klaus Rifbjergs eller Dan Turells barndomshjem som en del af kulturarven.

⁶⁷ Forslag til finanslov 2003, § 8.43.

⁶⁸ Skulle Det særlige Bygningssyn mangle et objekt, stiller forfatteren – mod skattefritagelse - gerne sin lejlighed til rådighed: "Lejligheden kan ses som et typisk eksempel på den tendens, der opstod i 90'erne, hvor den københavnske middelklasse begyndte

bekræfte, indgår omkostningerne ved en fredning ikke i udvalgets overvejelser. Bygningssynet skal ikke administrere deres område under nogen budgetbegrænsning. Men der er alligevel nok to begrænsninger. For det første, at der uden at være skrevet direkte ind i loven i dansk forvaltning gælder et *proportionalitetsprincip* i form af, at der skal være en vis rimelighed mellem mål og midler. Og for det andet, at behandlingen af en fredning er en relativt administrativt krævende sag, så Bygningssynet har næppe administrativ kapacitet til at foretage flere fredninger, end det gør. Selv med disse forbehold må konstruktionen med et udvalg, der ikke er stillet over for noget omkostningsansvar, nok siges at være, om ikke usædvanlig, så dog lidt problematisk set med en økonoms øjne.⁶⁹

Bliver de offentlige midler til fredning og bygningsbevaring brugt fornuftigt? Der er ikke basis for en radikal kritik af den konkrete politik; en sådan kritik måtte forudsætte, at det kunne dokumenteres, at en lang række bygninger blev fredet, som ikke havde nogen nytteværdi for brogerne, eller at en række bygninger ikke blev fredet, som havde en betydelig nytteværdi for borgerne som fredede bygninger. En sådan dokumentation foreligger imidlertid ikke, og kan næppe heller tænkes at blive tilvejebragt i overskuelig fremtid.

I den teoretiske fremstilling blev det pointeret, at en fredningspolitik meget vel kunne være totalt set samfundsmæssigt velbegrunder, samtidigt med, at den kom til at omfatte elementer, som ret beset ikke er økonomisk velbegrunder. Det er formentligt tilfældet med den danske fredningspolitik. Danmark er antagelig bedre stillet med den samlede fredningspolitik end uden den samlede fredningspolitik, men en tilsvarende garanti kan ikke gives for de løbende enkeltafgørelser om fredning. På det politiske plan er der ingen tvivl om, at der er et meget stort befolkningsflertal bag bevarelsen af kulturarven.⁷⁰

På det principielle plan er den manglende synlighed af de statslige udgifter til fredning problematisk. Og det er også problematisk med et udvalg, der ikke har noget omkostningsansvar. I princippet burde man overveje en konstruktion, hvor Det særlige Bygningssyn fik tilført midler til fredning tillige med et omkostningsansvar. Dermed ville omkostningerne ved en fredning blive trukket frem. Da en bevilling næppe kunne tænkes at dække alle fredningsønsker, ville tilsynet i praksis være tvunget til at foretage valg mellem projekterne A og B. Ved diskussionen om dette valg ville det være mere naturligt at indføre tanker om den samfundsmæssige værdi af fredningen af A henholdsvis B og ikke som nu kun den arkitektoniske værdi.

Da fredning foregår ved en omvendt ejendomsret - bygningen går fra en tilstand af ikke-fredet til fredet – opstår spørgsmålet ved en tilskudsordning om manglende effekt ikke.

Det er et uafklaret problem, om virkningsgraden af de offentlige tilskud er tilfredsstillende, især i forbindelse med de særlige skatteordninger. En række af bygningerne i Tabel 7 var inden fredningen i en fin og velbevaret stand. Markedet var med andre ord i stand til at klare bevaringsopgaven, så hvorfor give direkte og indirekte tilskud til fredning?⁷¹

Burde der reelt anvendes flere midler på sikringen af de fredede bygninger, så de ikke bliver udsat for bevidst eller ubevidst forfald snarere end på at frede flere bygninger?⁷²

at flytte ind til bymidten i gamle, men restaurerede huse.” ”Lejligheden har en række fine arkitektoniske træk, med fint snedkerarbejde indarbejdet i den gamle ejendom og en elegant udformning af køkkenmiljøet.”

⁶⁹ Mange offentlige forskningsudvalg ville sikkert synes, at det ville være en drømmesituation at kunne tildele forskningsmidler uden noget budget! Men afgørelser uden direkte omkostningsansvar kendes også fra anden offentlig administration som f.eks. kriminalretten; her afgøres også strafudmålingen også uden hensyntagen til omkostningerne.

⁷⁰ Se holdningsundersøgelsen fra Kulturarvsstyrelsen og Realdania (2005). Man kunne have en mistanke om, at spørgsmålet om kulturarven ville indbringe mange positive svar, selv om interessen ikke reelt var til stede, simpelthen fordi det er ”upassende” at tilkendegive i et (telefon)interview, at man ikke interesserer sig for kulturarven lidt på samme måde, som normale danskere vil tilkendegive, at de er imod vold mod børn, men dog godt kan finde på at ruske i deres egne børn. Men der er ikke kun tale om uforpligtende tilkendegivelser. 16 pct. af danskerne over 18 år er medlem af en kulturarvsforening (lokalhistorisk forening, bevarings- eller fredningsforening museumsforening og lignende (p.42).

⁷¹ Teknisk er det ret besværligt at undersøge virkningsgraden af de offentlige tilskud, fordi det forudsætter, at der er adgang til regnskaber for den enkelte bygning. Problemet er, om den enkelte bygning ville blive bevaret også uden tilskud, og den information har udenforstående ikke.

⁷² Det er her implicit forudsat, at kirker, herunder også landsbykirker med kalkmalerier, bliver passende bevaret. Men der er somme tider røster i den offentlige debat om, at den danske folkekirkeordning med en ret stor grad af decentralisering ikke er specielt

Det er også et uafklaret problem, om borgernes nytteværdi af fredning er helt så knyttet til ”bygningernes oprindelige tilstand”, som den nuværende praksis lægger op til. Det er klart, at når en fredning i praksis indebærer en total fastfrysning af bygningens anvendelse, er der tale om et alvorligt indgreb. Det indebærer, at bygningen skal være i sin oprindelige skikkelse, hvad der vel lejlighedsvist blokerer for fredninger, jfr. fodnote 42. Men det indebærer vel også en tendens til at være mere forsigtig med at frede, end man ellers ville være med en lidt mindre restriktiv praksis omkring at tillade ændringer i ”bygningens oprindelige tilstand”. Dette spørgsmål er det imidlertid vanskeligt at komme til bunds i uden meget detaljerede casestudier.

Er der bygninger, der burde fredes, men som ikke bliver det? Hvis det er korrekt, at det i høj grad er administrativ kapacitet, der sætter en grænse for antal fredninger, opstår spørgsmålet som en logisk mulighed, men svaret er formentligt benægtende. Udarbejdelsen af kommuneatlas er ret så vidt fremskreden, at det ikke virker sandsynligt, at der skulle være mange oplagte eksempler på bygninger, der burde blive fredede, men som på grund af manglende information ikke bliver det. Til dette kommer, at der nok ikke er noget markant tidspres, da der jo aktuelt er tale om fredning af nutidens snarere end fortidens bygninger. Fredning af et repræsentativt udsnit af industrikulturens bygninger kan jo foregå roligt igennem årene.

Og til sidst er der det internationale aspekt. Der er to aspekter af dette. Det ene er, om fredning også fremover bør foregå i et rent nationalt eller evt. direkte lokalt perspektiv. Den store satsning på fredning af monumenter fra industrikulturen synes at være en oplagt mulighed for at anlægge en international snarere end en national synsvinkel, eller dog i hvert fald diskutere emnet. Problemet genfindes inden for naturforvaltningen.⁷³

I en mere global verden er det måske ikke for kommende danske generationer nok, at de danske kulturminde er bevaret, medens de forfalder i mange lande. Unge danskere kan påregne at besøge lande, som deres forældre dårligt nok kan placere på landkortet. Hvis kulturarven i disse lande forfalder, vil de unge danskere miste den optionsværdi, som vil være forbundet med et muligt besøg.⁷⁴ Danmark og tilsvarende lande har derfor en direkte (økonomisk) interesse i bevaringen af kulturarven i andre lande. Men dette aspekt er typisk helt undertrykt.

Der er næppe tvivl om, at danske fredningspenge lejlighedsvist kunne finde bedre anvendelse uden for landets grænser.

Det kan måske lyde lidt naivt at argumentere for, at Danmark skulle interessere sig for andre landes kulturarv, om end professor Glob's udgravninger ved den Arabiske Golf har vist, at en dansk indsats faktisk kan gøre en forskel. For hvor skulle man starte og ende? Det er måske lidt lige som støtte til fattige børn i udviklingslande. På det principielle og følelsesmæssige plan er indstillingen måske positiv, men i praksis virker opgaven uoverkommelig. Dette problem er løst i de ret omfattende ordninger, hvor danskere ”adopterer” et konkret plejebarn i et udviklingsland, og uoverskuelighedsproblemet bliver afløst af en følelse af personlig tilknytning. Noget tilsvarende er set på miljøområdet, hvor det er muligt for idealister at købe et stykke regnskov med henblik på at bevare det. I analogi hermed kunne man forestille sig, at den danske stat gik ind i helt konkrete projekter - en særlig udgravning, en konkret bevaringsindsats - som den danske befolkning derefter fik en art følelse af stolthed over og ejerskabsforhold til.

Men selv i en sådan – for øjeblikket helt hypotetisk situation – ville der opstå et eksternalitetsproblem. Selv om den samlede betalingsvillighed på globalt plan for at bevare en bygning i et fattigt land såsom Syrien eller Nepal overstiger omkostningerne, vil den samlede betalingsvillighed

velegnet til sikring af denne form for kulturarv. I USA udarbejder organisationen Heritage Preservation et indeks, *Heritage Health Index*, over bevaringstilstanden, se nærmere www.heritagepreservation.org.

⁷³ ”Storken er ikke truet internationalt, men vi bekymrer os i Danmark meget over, at vi ikke længere har ynglende par. Skarven er lidt af en plage i Danmark, men vi er et internationalt kerneområde for sikring af den. Spørgsmålet er altså, i hvilken grad vi skal sikre biodiversiteten i Danmark, eller om vi i stedet skal betragte verden under ét, og kun bekymre os om de arter, der er truet på verdensplan. Her er det dog væsentligt at huske, at der knytter sig både eksistensværdi og brugsværdi til langt de fleste arter” (Kærgård og Schou, 2007, p. 102).

⁷⁴ Jfr. også Benhamou (2003).

for den enkelte lands borgere, f.eks. Danmark, typisk ikke overstige omkostningerne. En løsning kræver dermed en international koordination, som for nærværende tegner sig helt utopisk.

Litteraturfortegnelse

- Alberini, Anna, Patrizia Riganti og Alberto Longo (2003): "Can People Value the Aesthetic and Use Services of Urban Sites? Evidence from a Survey of Belfast Residents", *Journal of Cultural Economics* 27, 193-21.
- Alberini, Anna, og Alberto Longo (2006): "Combining the travel cost and contingent behaviour methods to value cultural heritage sites: Evidence from Armenia", *Journal of Cultural Economics* 30:287-304
- Andersen, Peder (2000): "Forsigtighedsprincippet økonomi", *Samfundsøkonomen* 2000-1.
- Arrow, Kenneth J. et al. (1993): "Report of the NOAA Panel on Contingent Evaluation", *Federal Register* 58:4602-14.
- Bateman, Ian J. m.fl: *Economic Valuation with Stated Preference Techniques – A Manual*. Department of Transport, Edward Elgar, Cheltenham UK og Northampton, MA, USA.
- Baumol, William J. og Wallace E. Oates (1988): "*The Theory of Environmental Policy*", 2'udg. Cambridge, Cambridge University Press.
- Benhamou, Françoise (1997): *Conserving Historic Monuments in France: A Critique of Official Policies*, i Hutter og Rizzo (1997).
- Benhamou, Françoise (1998): "*The Contradictions of Désertisation*" i Boorsman (1998).
- Benhamou, Françoise (2003): "*Heritage*" i Towse (2003).
- Bianca, Stefano (1997): "*Direct Government Involvement in Architectural Heritage Management: Legitimation, Limits, and Opportunities of Ownership and Operation*", i Schuster og Monchaux (1997).
- Bille, Trine (2002): "*A Contingent Valuation Study of the Royal Theatre in Copenhagen*" i Navrud og Ready (2002).
- Bille, Trine, Torben Fridberg, Svend Storgaard, Erik Wulff (2005): "Danskernes kultur- og fritidsaktiviteter 2004 – med udviklingslinier tilbage til 1964". AKF-forlaget.
- Boorsma, Peter B., Annemoon van Hemel og Niki van der Wielen (red.) (1998): "*Privatization and Culture*." Circle Publications No 10. Boston/Dordrecht, London. Kluwer Academic Publishers.
- Boorsma, Peter B. (1998): *Privatizing the Muse "and all that jazz"* i Boorsma et al. (1998).
- Bouchenaki, Mounir (2000): *An outline of UNESCO's actions in heritage conservation and rehabilitation*, i UNESCO (2000).
- Creigh-Tyte, S.W. (2000): The Built Heritage: Some British Experience, *Recherchers Economiques de Louvain* 66(2), 213-30.
- Cuccia, Tiziana (2003): "Contingent Valuation" i Towse (2003).
- Diamond, Peter A. og J.A. Hausman (1994): "Contingent Valuation: Is Some Number Better Than No Number", *Journal of Economic Perspectives* 8, 45-64.
- Epstein, Rishard (2003): "The Regrettable Necessity of Contingent Valuation", *Journal of Cultural Economics* 27, 259-274.
- Fonden Realdania (2003): Analyse af kulturlivet I Danmark. Tilgængelig som http://www.pls.dk/homepage/nyheder/2003/PDF/Sammenfatning_kulturanalyse.pdf.
- Frey, Bruno S. (1997): *The Evaluation of Cultural Heritage: Some Critical Issues*, i Hutter og Rizzo (1997).
- Frey, Bruno S. og Werner W. Pommerehne (1989): "*Muses and Markets*", Blackwell, Oxford.
- Ginsburgh, Victor A. og David Throsby (2006): "*Handbook of The Economics of Art and Culture*". Elsevier.
- Greffé, Xavier (2003): "*La VALORISATION ÉCONOMIQUE du PATRIMOINE*", Ministère de la culture et de la communication. Paris.
- Halsnæs, Kirsten, Peder Andersen og Anders Larsen (2007): "*Miljøvurdering på økonomisk vis*", Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Hjorth-Andersen, Chr. (1988): "Miljøbøder: Danske erfaringer", *Miljøøkonomi i Norden*.
- Hjorth-Andersen, Chr. (1996): "Bogmarkedet i Danmark", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Hjorth-Andersen, Chr. (2004): Dansk sprogpolitik: på hvilke sprog skal danskere tale med udlændinge i 2030. *Blå memoserie* nr.211, Københavns Universitets Økonomiske Institut.
- Hutter, Michael og Ilde Rizzo (red.)(1997): *Economic Perspectives on Cultural Heritage*, MacMillans Press Lmt. London.
- Jensen, Caroline Lillelund (2005): "De danske kirker", speciale ved politstudiet.
- Kirkeministeriet (2001): "Kirker og Kirkegårde". En vejledning.
- Klamer, Arjo og David Throsby (2000): *Paying for the past: the economics of cultural heritage*, i UNESCO (2000).
- Kulturarvsstyrelsen og Fonden Realdania (2005): "Kulturarv – en værdifuld ressource for kommunernes udvikling", København.
- Kulturministeriet (2002): *Rapport fra det tværministerielle udvalg om den statslige politik for den faste kulturarv*, København.
- Kulturministeriet (2003a): *Bevaring af kulturarven*. København.
- Kulturministeriet (2003b): Sprog på spil. Et udspil til en dansk sprogpolitik.
- Kulturministeriet (2004): "Samspillet mellem private fonde og den offentlige kulturpolitik", Notat.
- Kulturministeriets Forskningsudvalg (2006): "Begrebet Immateriel Kulturarv", Tilgængelig på www.kum.dk.
- Kurabayashi, Yoshimasa (1997): *Features and Recent Developments of Cultural Heritage Policy in Japan*, i Hutter og Rizzo (1997).
- Kærgård, Niels og Jens Sølvner Schou (2007): "Natur og Økonomi". Indlæg i Halsnæs m.fl (2007).
- Lundhede, Thomas, Berit Hasler og Trine Bille (2005): "Værdisætning af naturgenopretning og bevarelse af fortidsminder i Store Åmose i Vestsjælland", Rapport fra Danmarks Miljøundersøgelser.
- Morey, Edward og Kathleen Greer Rossman (2003): "Using Stated-Preference Questions to Investigate Variations in Willingness to Pay for Preserving Marble Monuments: Classic Heterogeneity, Random Parameters, and Mixture Models", *Journal of Cultural Economics* 27, 215-229.
- Møller, Michael og Niels Christian Nielsen (1999): *Kunst – Økonomisk set*. Gyldendal . København.
- Nathaniel Lichfield (1988): *Economics in urban conservation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Navrud, Ståle og Richard C. Ready (2002): *Valuing Cultural Heritage*, Edward Elgar, Cheltenham, UK og Northampton, MA, USA.
- Netzer, Dick (2003): "Non-profit organizations", i Towse (2003).
- Noonan, Douglas S. (2003): "Contingent Valuation and Cultural Resources: A Meta-Analytic Review of the Literature", *Journal of Cultural Economics* 27, 159-176.
- Peacock, Alan (1978): *Preserving the Past: An International Economic Dilemma*, i Pio Caroni, Bernard Dafflon og Georges Enderlee (red.) (1978): *Nur Ökonomie ist keine Ökonomie*, Bern.
- Peacock, Alan (red.) (1998): *Does the Past Have a Future? The Political Economy of Heritage*, Institute of Economic Affairs, Readings 47.
- Pearce, David, Susana Mourato, Ståle Navrud og Richard C. Ready (2002): *Review of existing studies, their policy use and future research needs*, i Navrud og Ready (2002).
- Rizzo, Ilde og Ruth Towse (2002): *The Economics of Heritage – a Study in the Political Economy of Culture in Sicily*, Edward Elgar, Cheltenham UK og Northampton, MA, USA.
- Rizzo, Ilde (2003): "Regulation", i Towse (2003)
- Rizzo, Ilde og David Throsby (2006): "Cultural Heritage: Economic Analysis and Public Policy" i Ginsburgh og Throsby (2006).
- Santagata, Walter og Giovanni Signorello (2000): "Contingent Valuation of a Cultural Public Good and Policy Design: The Case of "Napoli Musei Aperti", *Journal of Cultural Economics* 24, 181-204

- Sanz, José Ángel, Luis César Herrero og Ana María Bedate (2003): "Contingent Valuation and Semiparametric Methods: A Case Study of the National Museum of Sculpture in Calladolid, Spain", *Journal of Cultural Economics* 27, 241-57.
- Schuster, J. M., J. de Monchaux og Charles A. Riley II (red.) (1997): *Preserving the Built Heritage: Tools for Implementation*, Hanover, New Hampshire: University Press of New England.
- Schuster, J. Mark: *Inciting Preservation* i Schuster m.fl. (red.) (1997).
- Schuster, J. Mark (1998a): "Neither Public Nor Private: The Hybridization of Museums", *Journal of Cultural Economics* 22, 127-150.
- Schuster, J. Mark (1998b): *Beyond Privatization – The Hybridization of Museums and the Built Heritage* i Boorsma et al. (1998).
- Skov- og Naturstyrelsen, Miljø og Energiministeriet (2001): *Bygningsfredning og Bevaring, Årsrapport 2000*.
- Slots- og ejendomsstyrelsen, Finansministeriet (2001): *Virksomhedsregnskab 2001*.
- Smith, V.K. og Pattanayak (2002): "Is Meta-Analysis a Noah's Ark for Non-Market Valuation", *Environmental and Resource Economics* 22, 271-296.
- Stortingsmelding nr. 16 (2004-05): "*Leve med kulturminner*". Det kongelige miljøvernsdepartement. Oslo.
- Throsby, David (1997): *Seven Questions in the Economics of cultural Heritage*, i Hutter og Rizzo (1997).
- Throsby, David (1998): "*Rethinking the State's role*" i Boorma (1998).
- Throsby, D. (2001): *Economics and Culture*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Throsby, D. (2003): "Determining the Value of Cultural Goods: How Much (or How Little) Does Contingent Valuation Tell Us", *Journal of Cultural Economics* 27, 275-285.
- Tohmo, Timo (2004): "Economic value of a local Museum: Factors of willingness-to pay", *Journal of Socio-Economics* 33, 229-240.
- Towse, Ruth (2003): "*A Handbook of Cultural Economics*", Edward Edgar, Cheltenham, UK og Northampton, MA, USA.
- Vigsø, Dorte (2004). Value transfer – overførsel af pris- og værdiestimater. Notat til Institut for Miljøvurderings miljøøkonomiske værktøjskasse
- UNESCO (2000): *World Culture Report*. Paris.

Appendiks 1. Betalingsvillighedsstudier.

Betalingsvillighedsstudier er en metode til at vurdere den økonomiske værdi af et gode, hvis værdi ikke kan værdiansættes af markedet.⁷⁵ På engelsk kaldes de *contingent valuation studies*, forkortet *CV studier*, en betegnelse, som også skal anvendes her.

I et betalingsvillighedsstudie spørger man et repræsentativt udsnit af befolkningen, hvad de er villige til at betale for et bestemt gode. Hvis det drejer sig om at etablere et nyt gode, f.eks. en ny fredning, taler man om *Willingness to Pay*, som defineres som det beløb, som borgerne er villige til i alt at betale for det pågældende gode. Hvis situationen er den, at man overvejer at nedlægge et bestemt gode, f.eks. nedrive en fredet bygning p.g.a. et trafik anlæg, taler man om *Willingness to Accept*, som er det beløb, som befolkningen skal have for at acceptere det pågældende indgreb.

I et CV studie får man med andre ord fra hver borger angivet den værdi, som godet har for ham eller hende. Én vil svare 100 kr., en anden måske kun 10 kr; dette er ikke underligt, da borgernes indkomster er forskellige og deres interesser ligeså. I princippet lægger man derefter alle disse enkeltværdier sammen og får dermed et samlet mål for den værdi V , som godet har for befolkningen. Med 3 borgere, der svarer 100, 20 og 10 kr., bliver den samlede værdi $V = 100+20+10=130$. Denne værdi sammenholdes med omkostningerne C ved godet, og hvis V er større end C , kan det betale sig for samfundet et etablere eller beholde godet; og ellers ikke.⁷⁶

Det er vigtigt at lægge mærke til, at de enkelte borgers vægt i afgørelsen ved denne sammenlægningsprocedure ikke bliver bestemt af deres antal, men efter det beløb, de angiver. Det betyder på den ene side, at nogle stærkt interesserede i det pågældende gode kan dominere beslutningen over for et flertal, som måske er indifferente over for det pågældende gode; i den forstand kan fremgangsmåden meget vel siges at være udemokratisk. Omvendt kan det anføres, at denne procedure vægter borgerne - ikke efter antal - men efter intensitet, hvad den normale flertalsbeslutning i et demokratisk samfund ikke nødvendigvis gør. Og under alle omstændigheder indgår den enkelte borgers opfattelse af kulturgodet direkte i beslutningsgrundlaget i modsætning til et bureaukratisk alternativ, hvor beslutningen bliver afgjort i en snæver forsamling.

Det er ligeledes vigtigt at være opmærksom på, at man ved denne fremgangsmåde får den enkelte borgers svar på den samlede værdi, som borgeren tillægger det pågældende gode. Når en borger køber et normalt gode, vil borgeren ofte opnå et konsumentoverskud, som er forskellen mellem det beløb, som borgeren er villig til at betale for godet minus varens pris. Hvis en borger køber et franskbrød for 10 kr. men var villig til at betale 15 kr., får borgeren ved købet et konsumentoverskud på 5 kr. Dette konsumentoverskud vil indgå i den værdi, som borgeren vil betale for godet, men derudover indgår der også andre værdier. Disse omfatter optionsværdier, eksistensværdier og arveværdier.

Ved *optionsværdien* forstås den værdi, som borgeren tillægger muligheden af at købe den pågældende vare på et senere tidspunkt, selv om borgeren ikke køber varen i øjeblikket. Forbrugeroverskuddet er knyttet til det konkrete køb, f.eks. en billet i Det Kgl. Teater. Men der er intet i vejen for, at borgeren helt rationelt kan sige: Det har en værdi, en optionsværdi, at jeg fremover kan gå i

⁷⁵ For en beskrivelse af begreberne økonomisk og kulturel værdi se især Throsby (2001). For en gennemgang af de særlige studier om betalingsvillighed for kulturarven, se Navrud og Ready (2002) og Greffe (2003). I særnummeret af *Journal of Cultural Economics* 2003, nr. 3 er der dels præsenteret nogle udvalgte studier, dels giver Epstein (2003) og Throsby (2003) nogle mere generelle vurderinger af CV-studier anvendt på kulturområdet. Cuccia (2003) giver en indføring i emnet, og Santagata og Signorello (200) anvender det på museumsområdet. En anden metode, hvor betalingsvilligheden for at besøge et kulturmonument afsløres gennem rejseomkostninger, er ikke specielt anvendelig i Danmark grundet korte afstande, men se Alberini og Longo (2006) for en anvendelse i Armenien.

⁷⁶ Den normale antagelse er, at et offentligt gode såsom en gammel bygning har en positiv værdi for alle borgere, stor eller lille. Men værdien kan være nul, d.v.s. at borgeren er ligeglad med det offentlige gode, eller den kan sågar blive negativ, fordi borgeren direkte mener, at hans nytte ville være større, hvis godet ikke fandtes, jfr. Epstein (2003) og Morey og Rossmann (2003).

Det Kgl. Teater (og få forbrugeroverskud) selv om jeg ikke for øjeblikket gør det. Optionsværdien er således knyttet til den enkelte borger og dennes antagelser om sit kommende forbrugsmønster.

Ved *eksistensværdien* forstås den værdi, som en borger kan tillægge den blotte eksistens af godet, uden at borgeren i øvrigt har nogen direkte nytte af det. Det kan være eksistensen af en sjælden rovfugleart eller arkæologisk materiale, hvor borgeren er villig til at betale for den blotte bevidsthed om, at det pågældende gode eksisterer. En særlig afart af eksistensværdien kan være en *arveværdi*, hvor borgeren tillægger det en (økonomisk) betydning, at godet vil være tilgængeligt for kommende generationer.

Der er talrige vidnesbyrd om, at netop på området kulturarv spiller eksistensværdier en ganske stor og ofte central rolle.⁷⁷ Men eksistensværdier afsløres ikke i markedet. Det er baggrunden for, at CV-studier er blevet ganske populære på miljøområdet og er begyndt at blive populære på kulturområdet. For CV-studier omfatter i princippet den totale værdi af godet for borgerne, herunder også eksistensværdien. Uden at gå i detaljer kan det nævnes, at CV-studier er den eneste generelle metode, der inddrager eksistensværdier.

Men man får sjældent noget gratis. CV er en generel metode, der direkte svarer på det, som økonomer og andre ønsker at få svar på: Hvad er godet værd for samfundet? Men i den praktiske virkelighed er der en lang række vanskeligheder. Nogle opfatter eller måske rettere har opfattet denne metode som så fyldt med vanskeligheder, at den er ubrugelig.⁷⁸ Men den dominerende opfattelse i dag er antagelig, at godt nok er der en række vanskeligheder med denne metode som ved andre metoder, men anvendt kyndigt kan den alligevel give den ønskede information. Denne opfattelse blev nærmest knæsat, da der i 1993 udkom en rapport (foranlediget af olieudslippet i Alaska fra et skib ejet af Exxon), hvor en kommission ledet af 2 nobelpristagere angav, at CV-studier kunne anvendes som "reliable benchmark", hvis de blev udført omhyggeligt.⁷⁹ I hvert fald er der publiceret over 1000 af denne slags studier, om end ofte som arbejdspapirer el. lign. Af særlig interesse i denne forbindelse er den samling af studier, der er udgivet af Navrud og Ready (2002), som netop vedrører kulturarven.

Dette er ikke stedet til en detaljeret gennemgang af alle vanskelighederne, men retfærdigvis bør nogle af dem dog fremhæves.

Det viser sig for det første i praksis, at det spiller en ganske stor rolle, om man anvender målet Willingness to Pay eller et Willingness to Accept. I et økonomisk-teoretisk perspektiv burde forskellen normalt ikke være særlig stor, men det er den. Borgerne viser sig at være konservative; de skal have et langt større beløb for at acceptere en ophævelse af en fredning end de er villige til at give for at indføre den samme fredning.

For det andet er der et problem med at afgrænse den population, der skal spørges. Hvad er den danske befolkning villige til at betale for at bevare f.eks. Jørlunde Kirke? Umiddelbart ville det være nærliggende at spørge folk i nærheden af kirken, men kirken kunne jo tænkes at have eksistensværdi i det ganske land (og for den sags skyld uden for det ganske land). Men ved at spørge vestjyder om værdien af en kirke, som de ikke på forhånd havde nogen anelse om, risikerer man at få fordrejede svar. Overhovedet er CV-studier vanskeligere at gennemføre, hvis borgerne ikke på forhånd kender det pågældende (kultur)gode.

For det tredje er der det åbenlyse problem, om man kan stole på de svar, som man får. Økonomer har især hæftet sig ved de strategiske svar. En person, der f.eks. varmt ønsker at bevare Jørlunde Kirke, behøver ikke at angive sit sande svar på 100 kr., men kan angive f.eks. 1000 kr. for at påvirke beslutningsprocessen. Dette giver et problem, fordi CV-studier jo netop skulle medtage de borgere, der havde særligt markante interesser for et givet område, så det kan være en vanskelig afgørelse, hvorledes sådanne protestsvar skal behandles. For at undvige problemet har der været foreslået særlige mekanismer, så borgeren i givet fald også skulle betale i forhold til det svar, som han afgav.

⁷⁷ Tohmo (2004) er den seneste tilføjelse til denne litteratur.

⁷⁸ Se Diamond og Hausman (1994)

⁷⁹ Arrow et al. (1993)

For det fjerde og helt nede på jorden er CV-studier ret tidskrævende og dermed også ret kostbare; der offentliggøres ikke omkostninger i litteraturen, men vi taler indtil videre om omkostninger med i hvert fald 6 og snarere 7 cifre.⁸⁰ Der skal udformes et spørgeskema, som skal afprøves. Der skal gennemføres interviews, som skal bearbejdes, hvorefter der henstår et betydeligt statistisk arbejde. I sin nuværende form er der tale om et forskningsarbejde og ikke et rutinearbejde, som både er langvarigt og bekosteligt. Men det er et interessant spørgsmål, om der fremover vil ske en udvikling af CV teknikken, så teknikken kan anvendes mere rutinemæssigt, ikke kun som demonstrationsprojekter blandt forskere, men også i den administrative praksis. Det kan forekomme lidt utopisk, men ser man på udviklingen inden for et nabo område som økonometrien, har den været kendetegnet af en lignende udvikling, fra møjsommeligt forskning til dagligdags analyser, men det skal i samme sætning tilføjes, at den udvikling løseligt anslået har taget en menneskealder.

Og slutresultatet bliver typisk ikke et bestemt tal, men derimod et interval, inden for hvilket den samlede værdi argumenteres at befinde sig. Det betyder, at medens man i teorien nok kan henvise til CV-studier, forefindes disse typisk ikke i praksis. Og i Danmark er det vist nok kun gennemført et par enkelte CV-studier på kulturområdet. Det drejer sig om Trine Billes studie af Det Kgl. Teater, se f.eks. Bille (2002)⁸¹ og et studie om bevaring af arkæologisk materiale i Åmose på Vestsjælland, se Lundhede m.fl. (2005).

Conjoint analyser. Et særligt problem i forbindelse med CV studier er, at de ofte ikke er specielt relevante i den politiske sammenhæng. Sådanne CV studier giver et alt eller intet svar, den totale værdi af et kulturelt gode, men denne værdi kan være ganske uinteressant for praktiske politiske overvejelser. Selv om man f.eks. kunne vise, at borgernes villighed til at betale for biblioteksvæsenet eller Statens Museum for Kunst var mindre end omkostningerne ved at drive disse virksomheder, ville ingen politiker drømme om at nedlægge disse institutioner. Men politikerne kunne godt drømme at foretage mindre radikale ændringer, f.eks. en ændring af åbningstiden, en ny tilbygning eller tilbud om musiklån. Det er derfor vigtigt at understrege, at der ud over CV teknikken også findes teknikker, der kan belyse sådanne ”partielle” problemstillinger. Disse teknikker går under navnet *Choice modelling* teknikker eller *conjoint analyser*. De har været udviklet inden for markedsanalyse, hvor private virksomheder selvsagt har været overordentligt interesserede i, hvorledes forbrugerne f.eks. værdsætter en bil med 5 døre i stedet for 3. Dette er ikke stedet for en ret teknisk gennemgang af disse problemer, men se manualen præsenteret i Bateman m.fl. (2002), så det skal blot understreges, at den alt-eller-intet karakter, som ligger implicit i de fleste CV studier, rent teknisk kan modificeres. At der foreligger et sådant analyseinstrument er dog ikke ensbetydende med, at det bliver brugt. Så vidt vides er der ikke blevet foretaget conjoint analyser på kulturområdet.

⁸⁰ I Bateman m.fl. (2002) angives, at seriøse CV studier i USA til brug for retssager let overstiger 1 million dollar.

⁸¹ Dette studie gav til resultat, at de danske borgere faktisk tillagde Det Kgl. Teater en værdi, herunder eksistensværdi, som kunne opveje det samlede statslige tilskud. Økonomi fører ikke altid til destruktive resultater!