

Kommittédirektiv



Omstrukturering av statens bestånd av försvarsfastigheter

Dir.
2012:6

Beslut vid regeringssammanträde den 26 januari 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska förbereda och lämna förslag om en fördelning av statens bestånd av försvarsfastigheter. Utredaren ska lämna förslag om vilka myndigheter eller statligt ägda bolag som är mest lämpliga för förvaltning av försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Utredaren ska utifrån Försvarsmaktens förslag föreslå vilka fastigheter, dvs. fast egendom, byggnader och anläggningar på ofri grund (i fortsättningen kallas fastigheter), som staten inte längre behöver och som därför bör avyttras. Syftet med omstruktureringen är att få en mer effektiv struktur på den statliga förvaltningen av försvarsfastigheter samtidigt som förutsättningarna för respektive hyresgäst att bedriva den av statsmakterna ålagda verksamheten inte ska försämrats eller försvåras.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 december 2012.

Bakgrund

Regeringen gav den 13 maj 2009 en särskild utredare (dir.2009:45) i uppdrag att göra en översyn av den statliga fastighetsförvaltningen i syfte att analysera grunderna för och organisationen av den nuvarande fastighetsförvaltningen samt lämna förslag till en mer effektiv struktur på fastighetsförvaltningen inom staten.

I april 2011 överlämnade Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning (Fi 2009:04) betänkandet Staten som fastighetsägare och hyresgäst (SOU 2011:31) till regeringen. Utredningen föreslår i fråga om försvarsfastigheterna bl.a. att Fortifikationsverkets öppna bestånd och det statligt ägda bolaget Specialfastigheter Sverige AB sammanförs i ett gemensamt bolag. Utredningen föreslår också att ansvaret för försvarsanläggningarna och Försvarmaktens camper utomlands ska föras över till Försvarmakten. Utredningens förslag innebär vidare att Försvarmakten vid omläggningstillfället engångsvis ges en möjlighet att avstå från att fortsätta hyra fastigheter som inte längre behövs i verksamheten och att dessa förs över till en annan aktör för förädling och avveckling. Inom kulturfastighetsområdet föreslår utredaren bl.a. att de statliga byggnadsminnena samlas under en förvaltare, Statens fastighetsverk.

Utredningen har föreslagit att Fortifikationsverkets öppna bestånd och Specialfastigheter Sverige AB bör sammanföras i ett gemensamt bolag. Utredaren ser likheter mellan Fortifikationsverkets öppna bestånd och de fastigheter Specialfastigheter förvaltar. Vidare pekar utredaren på att Specialfastigheter har hyresgäster med höga krav på säkerhet och tekniska installationer, såsom polisen och kriminalvården, vilket även Fortifikationsverket har. Utredningen bedömer att det finns samordningsvinster med att sammanföra bestånden i ett gemensamt bolag. En konsekvensanalys gjordes emellertid inte.

Utredningens betänkande remissbehandlades under våren och sommaren 2011.

Utgångspunkter för uppdraget

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för år 2012 (prop.2011/12:1, utg.omr. 2), att de av riksdagen 1991 beslutade riktlinjerna för statens fastighetsförvaltning i huvudsak ligger fast. Detta innebär bl.a. att fastighetsförvaltningen bör vara skild från brukandet av lokaler och mark, att statens fastighetsförvaltning bör bedrivas med ett så långt som möjligt marknadsmässigt avkastningskrav samt att de fastigheter som av

historiska och andra skäl är olämpliga att föra över till bolag bör läggas i en samordnad förvaltning i myndighetsform.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 2), anmält sin avsikt att förbereda ett genomförande av utredningens förslag bland annat genom att tillkalla en särskild utredare för att förbereda en omstrukturering av statens bestånd av försvarsfastigheter, som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Omstruktureringen innebär att Fortifikationsverket avvecklas som myndighet. Inriktningen är att ansvaret för det slutna beståndet av försvarsrelaterade anläggningar och utlandscamper ska föras över till Försvarsmakten samt att det öppna beståndet av försvarsrelaterade fastigheter som Fortifikationsverket i dag förvaltar kan förvaltas av en annan statlig huvudman, varvid en möjlighet är bolagisering. Fortifikationsverket förvaltar också ett stort antal statliga byggnadsminnen. Utgångspunkten är att dessa förs över till Statens fastighetsverk. Förändringarna för ansvaret av den mark och de lokaler som Fortifikationsverket förvaltar beräknas genomföras snarast möjligt.

Uppdraget

Fortifikationsverkets verksamhet och fastighetsbestånd ska överlåtas till annan statlig huvudman, varvid en möjlighet är bolagisering. Omstruktureringen syftar till att skapa en ändamålsenlig, kundorienterad, kompetent och effektiv organisation för förvaltningen av statens bestånd av försvarsfastigheter. Förvaltningen ska ske på affärsmässiga villkor. Utgångspunkten är att försvarsfastigheterna ska upplåtas med samma förutsättningar som fastigheter som nyttjas av andra statliga myndigheter. Det är ett mål för omstruktureringen att på sikt och varaktigt sänka kostnaderna för förvaltningen av försvarsfastigheterna.

Omstruktureringen ska också innebära att Försvarsmakten även fortsättningsvis kan lösa sina uppgifter och bedriva verksamheten på ett ändamålsenligt, effektivt och rationellt sätt och att en fortsatt utveckling mot ett tillgängligt och användbart försvar i enlighet med 2009 års försvarspolitiska inriktnings-

beslut (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) blir möjligt. Utredaren ska vidare beakta vad regeringen anfört i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 6) om försvarets övnings- och skjutfält. En ytterligare utgångspunkt ska vara att en förändrad fastighetsförvaltning inte ska innebära ändringar när det gäller tillsynen över miljöfarlig verksamhet eller Försvarsmaktens ansvar och möjligheter att bevaka frågor om riksintresset för totalförsvaret i olika sammanhang.

Utredaren ska

- lämna förslag och redovisa till vilken annan myndighet eller vilket statligt ägt bolag enskilda fastigheter eller kategorier av fastigheter inom det öppna beståndet av försvarsfastigheter bör föras,
- lämna förslag och redovisa vilka av de försvarsrelaterade anläggningarna av central betydelse i Fortifikationsverkets slutna bestånd som ska föras över från Fortifikationsverket till Försvarsmakten,
- lämna förslag om och redovisa till vilken annan statlig myndighet andra anläggningar eller kategorier av försvarsfastigheter bör föras som i dag förvaltas av Fortifikationsverket,
- särskilt bedöma om militära flygplatser och övnings- och skjutfält ska kvarstå i myndighetsförvaltning och i så fall vilken myndighet som ska ansvara för förvaltningen,
- lämna förslag och redovisa ansvaret för eventuell vidareförädling och avyttring av sådana fastigheter som staten inte längre har behov av,
- värdera och redovisa samtliga fastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket och föreslå former för överlåtelser,
- lämna förslag till former och tidsplan för omstruktureringen av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd,
- belysa konsekvenserna för Försvarsmaktens samlade verksamhet av de förändringar i fastighetsförvaltningen som utredaren föreslår,

- se över och analysera hur den fortifikatoriska kompetensen för skydds- och anläggningsteknik bör värderas och hantearas utifrån det militära och civila samhällets behov,
- beräkna och redovisa kostnaderna för omstruktureringen och föreslå hur dessa ska finansieras,
- beräkna kostnaderna för tillkommande förvaltning av fastigheter som förs över till Försvarmakten, Statens fastighetsverk och eventuella andra myndigheter, samt föreslå finansieringen för dessa kostnader,
- belysa de fastighetsbildningsfrågor som kan bli aktuella vid försäljning av fastigheter till bolag,
- lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att förvaltningen och ägandet av försvarets fastighetsbestånd ska kunna ske på ett säkert och effektivt sätt,
- lämna förslag på metod och tillvägagångssätt för överföringen av Fortifikationsverkets fastigheter,
- belysa frågor om och redovisa konsekvenserna när det gäller tillsyn över miljöfarlig verksamhet m.m. vid en ändrad förvaltning av försvarets fastigheter,
- belysa frågor om och redovisa konsekvenserna när det gäller Försvarmaktens ansvar att bevaka riksintresset för totalförsvaret i ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen vid en ändrad förvaltning av försvarets fastigheter samt
- lämna förslag som gör det möjligt att ta hänsyn till de nationella miljö kvalitetsmålen.

I det följande ges vissa utgångspunkter för utredarens arbete.

Organisationsformen

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som behövs dels för att förvaltningen och ägandet av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd ska kunna ske på ett säkert och effektivt sätt, dels för att Försvarmakten och andra berörda myndigheter och andra hyresgäster fortsättningsvis ska kunna bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt, effektivt och rationellt sätt.

I sina överväganden ska utredaren beakta att Försvarsmakten inte bestämmer om insatsorganisationens eller grundorganisationens grundläggande struktur samt att insatsorganisationen ska vara styrande för utformningen av grundorganisationen.

En väsentlig del av försvarsfastigheterna hanteras under offentlighet och sekretesslagens kap. 15 § 2. Utredaren bör inom ramen för sitt uppdrag genomföra en säkerhetsanalys.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2012 angivit att ansvaret för kulturhistoriskt värdefulla byggnader ska föras över från Fortifikationsverket till Statens fastighetsverk. Om ansvaret för det öppna beståndet överläts eller säljs till Specialfastigheter Sverige AB kan det på vissa orter finnas flera fastighetsägare inom ett och samma område. Vid fördelningen av ansvaret för försvarsfastigheterna ska utredaren särskilt beakta om det är lämpligt i att det inom ett och samma område kan komma att finnas flera olika fastighetsförvaltare. Utgångspunkten är att fastighetsförvaltningen ska kunna bedrivas på det mest kostnadseffektiva sättet.

Hyressättningen inom det öppna beståndet bör fastställas mellan fastighetsägare och hyresgäst på marknadsmässiga villkor. Kontraktformerna bör överensstämma med dem som gäller för fastighetsbranschen i stort.

Värdering av fastigheter och principer för hyressättning

Samtliga fastigheter i Fortifikationsverkets fastighetsbestånd ska värderas innan de kan överlåtas eller överföras till annan organisation. Försäljningen av det fastighetsbestånd som avses säljas eller på annat sätt överlåtas till ett bolag från staten ska ske på marknadsmässiga villkor. Överföring av fast egendom mellan myndigheter sker till bokfört värde. Fortifikationsverkets fastighetsbestånd är i dag inte marknadsvärderat.

Avyttring av fastigheter

Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning har föreslagit (SOU 2011:31), att Försvarsmakten vid omläggningstillfället engångsvis ges en möjlighet att avstå från att fortsatt hyra fastigheter som försvaret inte behöver, säljs till

Vasallen AB eller annan statlig eller privat aktör för förädling och avveckling av det statliga ägandet.

I samband med uppdelningen av ansvaret för förvaltningen av statens bestånd av försvarsfastigheter uppstår frågan om avyttringen av Fortifikationsverkets fastigheter ska hållas samman i en organisation eller delas upp mellan de organisationer som ska ha ansvaret för förvaltningen av fastighetsbeståndet. Utredaren ska belysa denna fråga och lämna förslag om hur ansvaret för avyttringen ska organiseras.

Det är angeläget att staten så snart som möjligt avvecklar de fastigheter som inte längre behövs för statliga ändamål.

Utredaren ska lämna förslag om hur avvecklingen av fastigheter som inte längre behövs ska organiseras både i fråga om vilken eller vilka parter som ska vara ansvariga och i vilka former privata aktörer ska bjudas in att förvärva fastigheter för annan användning.

Miljökonsekvenser

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagens eventuella konsekvenser för miljön samt beskriva vilka åtgärder som kommer att vidtas för att motverka negativa miljökonsekvenser.

Former och tidsplan för omstruktureringen

Av effektivitetsskäl är det angeläget att överföringen av ansvaret för Fortifikationsverkets fastigheter sker skyndsamt.

Utredaren ska beräkna och redovisa kostnaden för omstruktureringen och lämna förslag om finansieringen av dessa kostnader.

Utredaren är i övrigt oförhindrad att lämna andra förslag med anledning av omstruktureringen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta uppgifter och genomföra arbetet i nära samråd med Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Riksantik-

varieämbetet, Statens fastighetsverk, Specialfastigheter Sverige AB och Vasallen AB.

Under arbetet ska Fortifikationsverket bistå utredaren med underlag och uppgifter om verkets verksamhet.

Utredaren ska särskilt informera och samråda med utredningen av omstruktureringen av statens bestånd av vissa kulturfastigheter.

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet och Försvarsdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Utredningen ska redovisas senast den 3 december 2012.

(Socialdepartementet)