

# Sammanfattning

## Det statliga fastighetsägandet

Staten äger sammanlagt ca 23 procent av Sveriges markareal; de största områdena finns i landets norra delar. En kartläggning har visat att värdet på det statliga fastighetsinnehavet år 2008 var ca 130 miljarder kr.

Av de myndigheter som förvaltar fastigheter är det Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket som ansvarar för den till ytan största andelen av beståndet. De bokförda värdena (anskaffningsvärdena) i de två verken var 2009 drygt 14 miljarder kr i Statens fastighetsverk och drygt 10 miljarder kr i Fortifikationsverket. Naturvårdsverket förvaltar stora arealer mark och inom Trafikverkets ansvarsområde finns ett stort antal fastigheter för framförallt järnvägsnätets behov. Totalt 16 myndigheter har i uppdrag av regeringen att förvalta statliga fastigheter.

Under senare år har särskilt försvarets fastighetsbestånd genomgått stora förändringar. Sedan mitten av 1990-talet har ungefär hälften av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd avvecklats som en konsekvens av försvarets omställning. Försäljning av fast egendom har varit en viktig arbetsuppgift för Fortifikationsverket. Fortfarande finns fast egendom som tidigare har använts av försvaret uppskattad till ett värde av 800 miljoner kr som ska säljas.

En betydande del av det statliga fastighetsägandet är organiserat i bolagsform. De största fastighetsinnehaven förvaltas av Akademiska hus AB, Specialfastigheter AB och Vasallen AB. Den del av fastighetsförvaltningen som sker i bolagsform ingår dock inte i utredningens uppdrag och berörs därför inte av förslagen.

## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att göra en kartläggning och analys av de förordningar som styr den förvaltning av statens fasta egendom som handhas av de fastighetsförvaltande myndigheter som regeringen har utsett. Denna ska sedan ligga till grund för ett förslag om en samlad, förenklad förordningsreglering. I utredningens direktiv anges vissa frågor som särskilt ska övervägas. Det gäller bl.a. försäljningsprocessens utformning, kommunernas ställning i denna samt förutsättningarna för förvärv och investeringar i fastigheter.

Under arbetets gång har utredningen samrått med Utredningen om översyn av lagen om statsbudgeten (Fi 2009:02). I betänkandet En reformerad budgetlag (SOU 2010:18) finns förslag rörande regleringen i budgetlagen beträffande statens fasta egendom.

Förutom frågor som gäller förordningsregleringen av fastighetsförvaltningen har utredningen i ett tilläggsuppdrag fått i uppgift att göra en genomgång och analys av förutsättningarna för att införa en rätt till återköp för den som tidigare frångått sin fastighet genom expropriation eller på annat liknande sätt.

## En effektivare förvaltning av statens fastigheter

### *En samlad förordningsreglering*

Den kartläggning som utredningen har gjort visar att målen för den del av fastighetsförvaltningen som sker i myndighetsform är otydliga och spridda i olika dokument. Det finns också brister i handläggningen av investerings- och försäljningsärenden, vilka leder till fördröjningar och ineffektivitet. Det finns därför ett tydligt behov av att investerings- och avyttringsprocesserna struktureras och effektiviseras.

Enligt utredningens mening finns det anledning att kombinera olika styrformer för att förverkliga regeringens strategiska mål inom fastighetsförvaltningen. Som ett medel för att uppnå detta föreslår utredningen en samlad förordning för statens fastigheter som förvaltas i myndighetsform.

Den förordning som utredningen föreslår innehåller inledningsvis ett antal grundläggande mål som ska gälla för all fastighetsförvaltning i myndighetsform. Till dessa kan sedan läggas ytterligare

mål som är hänförliga till varje myndighets specifika verksamhet och som därför bör anges i myndighetens regleringsbrev eller instruktion. De gemensamma mål som föreslås kan sammanfattas i följande punkter.

1. Myndigheten ska tillhandahålla ändamålsenliga lokaler och markområden som svarar mot hyresgästernas behov.
2. Varje fastighet ska förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt. Fastigheternas värde ska bevaras eller, om möjligt, öka.
3. Hänsyn ska tas till kulturvärden. Särskilda bestämmelser om statliga byggnadsminnen, värdefulla byggnader och värdefulla fastigheter finns i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.
4. De statliga målen för arkitektur, formgivning och design ska beaktas.
5. Förvaltningen ska ske med beaktande av högt ställda krav på långsiktigt hållbar utveckling.

#### *Förvärv och investeringar*

Ifråga om större investeringar i mark och fastigheter finns ett behov av att regeringen har en tätare dialog med de fastighetsförvaltande myndigheterna. Detta bör även komma till uttryck i regleringsbrev genom uppdrag för myndigheten att förbereda vissa investeringar eller i form av övergripande beslut om inriktningen och omfattning av större projekt.

Vad beträffar de fastighetsförvaltande myndigheternas befogenhet att fatta beslut om förvärv och investeringar föreslår utredningen höjda beloppsgränser. För Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket föreslås en höjning till 30 miljoner kr och för övriga fastighetsförvaltande myndigheter till 20 miljoner kr. I samband med det ställs krav på att myndigheterna fortlöpande ska upprätta planer för förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom för alla investeringsprojekt där den beräknade kostnaden överstiger 20 miljoner kr.

Utredningen föreslår vidare att för att ett investeringsbeslut ska få fattas måste

1. det ha klarlagts att det behov som investeringen avser inte kan tillgodoses genom förhyrning,
2. det ha beaktats att fastigheten, om möjligt, också ska kunna användas för andra ändamål än de som investeringen avser,
3. en analys ha gjorts av kostnaderna för en byggnads förväntade livslängd samt
4. den verksamhet som investeringen avser kan förväntas pågå under så lång tid att det står i rimlig proportion till investeringens storlek.

### *Förvaltningen*

I ett särskilt kapitel i förordningen föreslås grundläggande bestämmelser för förvaltningen. Till att börja med ska varje fastighetsförvaltande myndighet ha en aktuell förteckning över de fastigheter som myndigheten förvaltar.

I anslutning till detta finns ett förslag att bibehålla kravet på regeringens medverkan i de fall då det är aktuellt att föra över förvaltningsansvaret för en fastighet från en myndighet till antingen en annan myndighet eller ett affärsverk.

Vidare ställs det i förordningen krav på att myndigheterna ska ha en plan för drift och underhåll av de fastigheter som förvaltas. Planen liksom de beslut som fattas i sådana frågor ska präglas av krav på ekonomisk effektivitet och hushållning med energi och andra naturresurser. För att säkerställa att planen får genomslag kompletteras den med ett uttryckligt krav på att myndigheterna ska följa upp kostnadsutvecklingen och vidta åtgärder för att höja effektiviteten i förvaltningen.

Avslutningsvis förs den nuvarande regleringen av myndigheternas möjlighet att upplåta mark, byggnader och anläggningar till annan över till den nya förordningen.

### Överlåtelse

Särskilt när det gäller överlåtelse till kommuner med förtur att förvärva statlig egendom förekommer det ofta att förhandlingarna om ett köpeavtal pågår under flera år. Orsaken till att förhandlingarna inte slutförs är som regel att parterna inte kan komma överens om egendomens marknadsvärde.

Utredningens förslag när det gäller överlåtelse av fast egendom grundar sig på ett starkt behov av en snabbare och effektivare försäljningsprocess. Liksom tidigare omfattas inte alla försäljningar av förordningsregleringen utan de undantag som finns idag bör finnas kvar. Däremot tydliggörs det i förordningen att huvudregeln är att fast egendom ska säljas så snart som den inte längre behövs för någon statlig verksamhet. Samma sak gäller i de situationer där det finns ett visst statligt behov men det är litet.

I några undantagssituationer ges den fastighetsförvaltande myndigheten möjlighet att avstå från försäljning. Det krävs då att det föreligger särskilda skäl. Dessa ska kunna hänföras till kulturminnesvården, totalförsvaret, naturvården, det rörliga friluftslivet eller till att det finns ett behov av sanering av fastigheten. Saneringsbehov är en omständighet som inte funnits i tidigare reglering men som nu föreslås för att ge bättre förutsättningar för den ansvariga myndigheten att kunna hantera problem med t.ex. oexploderad ammunition på tidigare övningsfält och andra typer av förorenade markområden.

Utredningen föreslår inga förändringar beträffande de fastighetsförvaltande myndigheternas befogenhet att besluta om försäljning av statens fasta egendom men redovisar ett antal argument för en mer samlad försäljningsorganisation och ett större samarbete mellan de berörda myndigheterna.

I anslutning till förslaget om höjd beloppsgräns för regeringens befogenhet att besluta om försäljning utan riksdagens godkännande föreslås en beloppsmässig höjning även för de fastighetsförvaltande myndigheterna. Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket föreslås få besluta om försäljning upp till 30 miljoner kr. En beloppsgräns om 20 miljoner kr föreslås för Trafikverket, Naturvårdsverket och Luftfartsverket. För Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Kammarkollegiet, Svenska kraftnät och Sveriges lantbruksuniversitet föreslås en höjning till 10 miljoner kr.

Precis som tidigare kan fastighetsförvaltande myndigheter utan rätt att besluta om försäljning låta Statens fastighetsverk besluta om försäljning för deras räkning. Samma möjlighet gäller för de myn-

digheter som ingår i de två lägre beloppskategorierna ifråga om försäljningar som överstiger deras respektive gränser.

Det ska även i fortsättningen finnas rätt till förtur vid en försäljning för vissa intressenter. Det gäller till att börja med för de som hyr en permanentbostad på en av statens fastigheter. Det kan gälla såväl enskilda hyresgäster som boende som bildat en bostadsrättsförening. Vidare ska den kommun där fastigheten finns ges förtur om kommunen kan visa att förvärvet ska ske för att tillgodose ett samhällsbyggnadsändamål. Det föreslås ingen förändring i sak men det kan noteras att begreppet samhällsbyggnadsändamål är föremål för överväganden i anslutning till det förslag som lämnats i samband med den pågående översynen av den s.k. budgetlagen.

En väsentlig förändring är att tidsgränser införs för försäljningsprocessen vid kommunal förtur. Sammanlagt ska en sådan försäljning högst kunna pågå i ett år. Tiden räknas från när kommunen fick möjlighet att anmäla förtur. Kommunen har sedan tre månader för att göra en anmälan och lämna in underlag för denna. Den fastighetsförvaltande myndigheten ska omedelbart pröva ansökan och direkt inleda förhandlingar med kommunen om förtur medges. Dessa förhandlingar får pågå i högst nio månader räknat från när tremånadersfristen löpte ut. När det har gått ett år utan att kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten har träffat en överenskommelse ska fastigheten omgående bjudas ut till försäljning.

Utredningen har övervägt och redovisat olika sätt att lösa en tvist som uppkommer om parterna under förhandlingarna bedömer att de inte själva kommer att kunna nå fram till en överenskommelse. Av dessa förordar utredningen att parterna utser en förlikningsman. Förlikningsmannen ska utarbeta ett förslag till överenskommelse som parterna kan anta eller förkasta. Frågan om att anlita en förlikningsman måste väckas så pass tidigt under förhandlingsprocessen att förlikningsmannen hinner utföra sitt uppdrag innan tidsfristen har löpt ut. Någon särskild reglering beträffande förlikningsmannen föreslås inte med hänsyn till att det är parterna som tillsammans anlitar någon för ett sådant uppdrag.

Kravet på att en försäljning ska vara affärsmässig bibehålls. Endast i vissa undantagsfall får avsteg göras om det finns särskilda skäl. För att förstärka affärsmässigheten ges de fastighetsförvaltande myndigheterna en uttrycklig möjlighet att träffa avtal om tilläggsköpskilling i samband med försäljning till en kommun. På så sätt kan staten få del av den sålda fastighetens potentiella värde utan att parterna är tvingade till en osäker bedömning i samband med försälj-

ning. Därigenom undviks förseningar som beror på svårigheten att bestämma fastighetens värde i samband med försäljningen.

### Återköp av tidigare exproprierade fastigheter

Utredningen har kartlagt och analyserat förutsättningarna för att eventuellt införa en möjlighet till återköp för den som har blivit utsatt för expropriation av en fastighet eller något liknande förfarande. I betänkandet finns en genomgång och redovisning av ett antal frågeställningar som anknyter till en sådan återköpsrätt.

Det presenteras inga förslag i denna del men utredningen pekar på två möjligheter som skulle kunna övervägas vidare. Den första gäller en återköpsrätt som anknyter till den rätt som fanns i 1917 års expropriationslag. En sådan återköpsrätt är kopplad till situationer när ändamålet med expropriationen inte har fullföljts. Enligt utredningen behövs en fördjupad genomgång för att kunna ta ställning till en lämplig metod för återköp. Bl.a. kan övervägas om regeringen bör ges en möjlighet att meddela föreskrifter om återköpsrätt i samband med att beslut om expropriation fattas.

En annan möjlighet som utredningen pekar på har samband med utredningens förslag om en förtursordning vid försäljning av statens fastigheter. Med det som utgångspunkt skulle en förtursrätt kunna gälla även för tidigare ägare eller motsvarande till exproprierade fastigheter. En sådan möjlighet bör dock endast förekomma i vissa särskilda fall. Det skulle t.ex. kunna vara när det endast är delar av en fastighet som har exproprierats eller om det finns kopplingar till en verksamhet som bedrivs på angränsande fastigheter. Detta är dock, som framgått, endast uppslag som kräver fördjupade överväganden.

### Förslagets konsekvenser

Utgångspunkten för utredningens förslag är att de ska leda till en effektivare förvaltning av statens fastigheter. I den moderniserade förordningen om förvaltningen av statens egendom anges tydligt att såväl investeringsverksamheten som driften och underhållet av statens fastigheter ska syfta till ekonomisk effektivitet. Med det vill utredningen markera att hushållningen med ekonomiska resurser i statens fastighetsförvaltande myndigheter behöver förbättras. Detta synsätt återspeglar sig i de övriga förslagen.

När det gäller investeringarna föreslår utredningen bl.a. att sådana inte ska göras om det är möjligt att tillgodose verksamhetsbehovet genom t.ex. förhyrning. Det föreslås också att en analys ska göras dels av kostnaderna för en byggnads livslängd, dels av att verksamheten ifråga kan förväntas pågå under så lång tid att det står i rimlig proportion till investeringens storlek. Utredningen föreslår också att de investeringsbeslut som fattas grundar sig på överväganden om att fastigheten, om möjligt, ska kunna användas för andra ändamål än de som investeringen avser.

Vad gäller drift och underhåll betonas betydelsen av att vidmakthålla eller återställa fastigheternas funktion. De fastighetsförvaltande myndigheterna ska enligt förslaget till ny fastighetsförordning även ha ansvar för att följa upp kostnadsutvecklingen och vidta åtgärder som höjer effektiviteten i förvaltningen.

De förslag i utredningens betänkande som handlar om att skapa nya förutsättningar för att vara affärsmässig i samband med försäljning av statens egendom syftar till att gynna både statens ekonomiska intressen och samhällsekonomin i stort.

Om utredningens förslag om en snabbare och mer strukturerad försäljningsprocess genomförs innebär det att mark och fastigheter kommer att frigöras betydligt snabbare än idag. Det innebär att statens kostnader för fastighetsförvaltningen minskar samt att intäkterna från försäljningen av fast egendom tidigareläggs. Det finns också en samhällsekonomisk nytta i att områden för bostäder och näringsverksamhet blir tillgängliga tidigare.

Utredningens förslag beträffande försäljningsprocessen har viss betydelse för förhållandet mellan staten och kommunerna. I någon mån begränsas kommunens utrymme att själv bestämma tempot i försäljningsprocessen. Med beaktande av de orimligt långa förhandlingsprocesser som sker idag anser dock utredningen att det är ett tyngre vägande samhällsintresset att statlig egendom som inte längre behövs för den statliga verksamheten ska komma till nytta i samhället i övrigt så snart som möjligt. Det torde inte heller vara något problem för kommunerna att få den tid för kommunalpolitiska överväganden och beslut som erfordras för att bestämma kommunens position i försäljningsärendet.

Till det kommer att de förslag som utredningen redovisar beträffande möjligheten att i vissa fall skriva in klausuler om tilläggsköpskilling ger de berörda kommunerna möjlighet att i sin egen takt bedriva planarbete och att förankra detta i den lokala miljön.

Slutligen vill utredningen peka på att flera av de förslag som utredningen för fram syftar till att skapa goda förutsättningar för arbetet med en hållbar utveckling. Andra väsentliga mål för fastighetsförvaltningen är att hänsyn ska tas till kulturvärden och att de statliga målen för arkitektur, formgivning och design ska beaktas.