



FORTIFIKATIONSVERKET

Huvudkontoret

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Datum
2011-07-

Vår beteckning

Er referens
Thomas Pålsson

Ert datum
2011-04-19

Er beteckning
S2011/3851/SFÖ

Vår referens, direkttelefon
Kenneth Sjöstrand, 010-44 44 657

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

FORTIFIKATIONSVERKETS YTTRANDE ÖVER BETÄNKANDET "STATEN SOM FASTIGHETSÄGARE OCH HYRESGÄST" (SOU 2011:31)

1 ÄRENDET

Fortifikationsverket har fått betänkandet "Staten som fastighetsägare och hyresgäst" på remiss. Verket har under remisstiden behandlat utredningens förslag med stort deltagande från ledningsgrupp och övriga delar av organisationen. Remissyttrandet är även förankrat med de fackliga organisationerna.

Ärendet har beretts inom Fortifikationsverkets styrelse som ställer sig bakom verkets remissyttrande.

Dokumentet har följande struktur: Dokumentet inleds med en sammanfattning av Fortifikationsverkets remissvar. Efter sammanfattningen följer ett längre avsnitt där verkets synpunkter på utredningens betänkande motiveras och beskrivs utifrån olika utgångspunkter. I detta avsnitt tas utredningens förslag och bedömningar upp och bemöts med verkets uppfattningar och motiveringar. Dokumentet avslutas med ett förslag från Fortifikationsverket. Bifogat till verkets yttrande finns även tre bilagor som närmare beskriver olika frågeställningar.

2 SAMMANFATTNING

Fortifikationsverket ser positivt på den intention regeringen visar med utredningsdirektivet¹, det vill säga en fortsatt utveckling av den statliga fastighetsförvaltningen för ett långsiktigt ägande och en effektiv fastighetsförvaltning med fastighetsreformen från 1990-talet som grund.

¹ Direktiv 2009:45

Verket anser dock att utredningen endast delvis svarat på regeringens direktiv. Förslaget saknar bakomliggande analyser. Exempelvis anser verket att utredningen inte visar att förslaget ger ett bättre samhällsekonomiskt värde eller ökar effektiviteten och rationaliteten i statens fastighetsägande. Förslaget saknar även en fördjupning avseende de två huvudfrågorna vad staten ska äga och hur ägandet ska organiseras. Verket anser även att ett större grepp än utredningen föreslår krävs för att uppnå de samhällsekonomiska vinster och den effektivitet som var grunden i utredningens direktiv.

Fortifikationsverket ställer sig i och för sig inte negativt till en förändring av dagens struktur och anser att det säkerligen finns möjligheter till effektivisering av den statliga fastighetsförvaltningen. Som nämnts ovan måste dock en sådan förändring bygga på noggrant genomförda analyser, bland annat avseende de samhällsekonomiska effekterna av genomförandet, vilka inte föreligger i dagsläget. Om huvudprincipen ska vara att statens fastighetsförvaltning i vissa delar ska ske i bolagsform, måste härutöver en fördjupad analys genomföras innan fastigheterna kan fördelas mellan bolag respektive myndighet. De viktigaste anledningarna till detta är:

- För att åstadkomma effektiv förvaltning och skapa rationella förutsättningar för att utveckla fastighetsbestånden krävs en sammanhållen förvaltning. Med sammanhållen förvaltning avser verket förvaltning av fastigheter som är naturligt grupperade tillsammans och infrastrukturellt sammanbundna såväl tekniskt som verksamhetsfunktionellt inom till exempel ett kasern- eller lägerområde.
- Fortifikationsverkets Statliga byggnadsminnen (SBM) är idag också en integrerad del av övrigt fastighetsbestånd. Vidare kan det finnas behov av att SBM kompletteras med ytterligare objekt ur den befintliga förvaltningen för att på så sätt bättre ta till vara det samlade kulturarvet. En komplettering behöver göras eftersom berättelsemodellen i Kulturfastighetsutredningen inte fullt ut beaktar de militära objekten.
- Utöver anläggningsbeståndet är en betydande andel av Fortifikationsverkets fastigheter kopplade till rikets säkerhet och kräver ett säkerhetsskydd som bäst hanteras i myndighetsform. Exempelvis kan inte, med dagens lagstiftning, säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal hanteras i bolagsform.
- För att säkerställa ett robust samhälle behöver kompetensen kring skydds- och anläggningsteknik vara samlad hos en aktör inom staten. Det krävs en tillräcklig stor verksamhetsvolym för att kompetens ska kunna bevaras, utvecklas och komma hela samhället till godo, såväl civilt som militärt.

En viktig princip sedan fastighetsreformen har varit skiljt ägande och brukande av fastigheter. I regeringens direktiv slogs fast att denna princip bör gälla även i framtiden. Utredningens förslag avviker emellertid från denna princip. Förslaget innebär att Försvarmakten skulle bli både ägare, brukare, hyresvärd och tillsynsmyndighet för ett betydande fastighetsbestånd.

Konsekvensen av utredarens förslag blir att Försvarsmakten tillförs uppgifter och ansvarsområden inom fastighetsområdet och kommer att utgöra ytterligare en fastighetsförvaltande myndighet. Försvarsmakten skulle, vid ett genomförande av utredningens förslag, förmodligen visa sig bli en betydligt större fastighetsförvaltande myndighet än vad som framgår av betänkandet. Med detta följer krav på att bygga upp kompetens inom fastighetsförvaltningsområdet, en kompetens som Försvarsmakten idag saknar. Vidare kan konstateras att fler fastigheter än de som nämns i utredningen kräver särskild hantering med hänsyn till rikets säkerhet.

Fortifikationsverket är positivt till att metoder för styrning av statliga myndigheters lokalförsörjning skapas. Verket stödjer även utredningens förslag till ökad ägarstyrning av den statliga fastighetsförvaltningen och att regeringen föreslås ta fram en samlad fastighetsstrategi.

Om utredningens förslag med en engångsavveckling kan genomföras ger det Försvarsmakten möjlighet att utvärdera och anpassa sitt framtida lokalbehov till verksamhetens framtida inriktning. Verkets bedömning är dock att Försvarsmakten inte kommer att kunna genomföra en större engångsvis avveckling utan nya politiska direktiv. Därmed ser verket en risk att utredarens ekonomiska effekt inte kan uppnås. Vidare kan noteras att sådana förändringar kan genomföras även utan de genomgripande strukturella förändringar som föreslås avseende förvaltningen av försvarsfastigheter. Det gäller även hyressättningen där verket förordar marknadsmässiga kontraktsformer oavsett associationsform. Dock krävs att anläggningar i fortsättningen har kostnadshyra.

I en eventuell omstrukturering av den statliga fastighetsförvaltningen måste belastningar av särskild betydelse på fastigheter, såsom oexploderad ammunition (OXA), beaktas.

För att säkra kompetens och verksamhet vill Fortifikationsverket betona vikten av ett tidigt inriktningsbeslut av regeringen. Det är också viktigt att ett genomförande sker så snabbt som möjligt.

Om en omstrukturering av den statliga fastighetsförvaltningen ska genomföras föreslås, mot bakgrund av Fortifikationsverkets synpunkter i remissvaret, att:

- en ombildning av statens fastighetsförvaltning i dess helhet genomförs
- fastighetsförvaltningen organiseras i ett bolag och en civil myndighet
- uppdrag ges till en organisationskommitté att bygga de nya organisationerna

Se vidare Fortifikationsverkets förslag under avsnitt 4.

3 FORTIFIKATIONSVERKETS SYNPUNKTER PÅ UTREDNINGENS FÖRSLAG

3.1 ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Fortifikationsverket anser att utredaren endast delvis har svarat på regeringens direktiv. Exempelvis anser verket att utredningen inte visar att förslaget ger ett bättre samhällsekonomiskt värde eller ökar effektiviteten och rationaliteten i statens fastighetsägnande. Förslaget saknar även en fördjupning avseende de två huvudfrågorna vad staten ska äga och hur ägandet ska organiseras.

Verket är kritiskt till de avgränsningar som utredningen uppenbarligen gjort i utredningsarbetet, vilket innebär att förslagen inte belyser hela komplexiteten kring statens fastighetsinnehav och hyresförhållanden. Förslaget saknar bakomliggande analyser och överväganden vilket gör att sammanhang och ömsesidiga beroenden, framför allt mellan effektivt lokalutnyttjande, fastighetsägnande och total samhällseffekt, inte kan utvärderas. Utredningens förslag berör en anmärkningsvärt liten del av statens samlade fastighetsbestånd. Fortifikationsverket står för cirka sju procent av det samlade bedömda marknadsvärdet på cirka 150 miljarder kronor.

Utredningen tar inte upp eventuella behov av förändringar i lagstiftning eller omstruktureringskostnader. Kapitalisering av bolaget och finansiering av fastighetsbeståndet behandlas inte heller. Avgörande för det framtida finansieringsbehovet är vilket värde som fastigheterna får vid överföringen. Finansiering kommer att ske på marknaden, vilket ställer krav på att kreditvärdigheten är god. Av vikt är således att man tidigt värderar de finansiella riskerna och säkerställer att bolaget kommer att erhålla en hög kreditvärdighet.

Utredaren konstaterar i betänkandet att ”Den samlade ekonomiska effekten är till stor del beroende på utfallet av det lokaleffektiviseringsarbete Försvarsmakten behöver genomföra”². Verket vill påpeka att en effektivisering av Försvarsmaktens lokalförsörjning kan uppnås oberoende av hur den statliga fastighetsförvaltningen är organiserad. Även förändringar i hyressättningsprinciper kan genomföras oberoende av övriga föreslagna åtgärder.

Utredningen har heller inte redovisat några verksamhets- eller riskanalyser. Med tanke på den typ av fastigheter som utredningen berör är det av stor vikt att detta genomförs innan eventuellt beslut fattas.

Begreppet ”central betydelse för rikets säkerhet” används i utredningen som en av tre utgångspunkter för bedömning av vilket fastighetsbestånd som bör behållas i statlig ägo. I en ytterligare förklaring av principen uttrycks att staten bör äga: ”fastigheter som staten ur ett säkerhetsperspektiv ska ha fullständig rådighet över”. Eftersom inget av nämnda begrepp är definierade så blir resultatet otydligt. Det är svårt att utifrån dessa skrivningar överblicka hur stor del av

² Staten som fastighetsägare och hyresgäst SOU 2011:31 sid 19.

fastighetsbeståndet som utredningen anser att staten bör äga. Oklarheter i dessa hänseenden bör inte tillåtas eftersom dessa principer enligt betänkandet ska vara styrande för statligt fastighetsägande. Samtliga fastigheter av betydelse för rikets säkerhet kräver särskild hantering utifrån dagens säkerhetsskyddslagstiftning³ och sekretessregler⁴, och bör därför kvarstå i statlig ägo.

Fortifikationsverket konstaterar att utredaren inte på föreskrivet sätt har samverkat med verket under utredningsarbetet. Fortifikationsverket är också kritiskt till att verkets uppdrag inom skydds- och anläggningsteknik inte beaktats av utredningen då det är en viktig fråga för hela samhället.

Verket är dessutom kritiskt till att frågor som rör teknisk fastighetsförvaltning inte på något sätt belysts i utredningen.

Mot bakgrund av den mängd oklarheter och obesvarade frågor som föreligger i betänkandet, kan Fortifikationsverket konstatera att utredningens uppgifter till stora delar kommer att få lösas av den föreslagna organisationskommittén.

3.2 RIKTLINJER FÖR DEN STATLIGA FASTIGHETS-FÖRVALTNINGEN

Utredningens bedömning: *De ursprungliga principerna har tjänat det allmänna väl och är i allt väsentligt fortfarande giltiga. Reformen skapade instrument för hög effektivitet i den statliga fastighetsförvaltningen, men dessa har inte utnyttjats fullt ut. Därför är en ytterligare effektivisering möjlig när det gäller statens fastighetsförvaltning och lokalförsörjning.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Verket delar utredningens slutsats att principerna för statens fastighetsförvaltning fungerat i huvudsak väl. Fortifikationsverket anser att reformen har varit en bra grund för effektivisering. Som en konsekvens bör principen skiljt ägande och brukande konsekvent användas även i fortsättningen. Verket anser vidare att ytterligare incitament och drivkrafter behöver utvecklas för att skapa en effektivare lokalförsörjning.

Fortifikationsverkets motivering: Utredningen gör avsteg från principen skiljt ägande och brukande genom förslaget att överföra vissa fastigheter till Försvarsmakten, som därigenom kommer att ha såväl ägande som brukande och tillsyn av fastigheter inom sitt ansvarsområde.

Fastigheter är en strategisk resurs som binder upp statens kapital under flera årtionden. Det är därför viktigt att fastighetsförvaltning bedrivs i en organisation där fastighetsförvaltning utgör kärnverksamhet. Staten har valt principen skiljt ägande och brukande med hänvisning till att principen skapar bäst förutsättningar för myndigheters verksamhet och för att säkerställa fastigheternas

³ Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

⁴ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

värdeutveckling. Denna värdeutveckling har också noga lyfts fram och beskrivits i utredningens betänkande.

Verket är vidare kritiskt till den avgränsning till endast vissa delar av statens fastighetsförvaltning som gjorts i utredningen. Verket är av uppfattningen att även fastigheter som verksamhetsmyndigheter förvaltar bör omfattas av principen skiljt ägande och brukande.

3.3 STATENS FASTIGHETSINNEHAV

Vilka fastigheter ska staten äga?

Utredningens förslag: *Staten behöver äga fastigheter som:*

- är kulturhistoriskt särskilt betydelsefulla,
- har ett särskilt betydelsefullt symbolvärde,
- har central betydelse för rikets säkerhet

Bedömningen av statens ägande av fastigheter bör utgå från att konkurrens genom en fungerande marknad är bästa sättet att pressa kostnader. Vad staten ska fortsätta äga av det befintliga fastighetsbeståndet bör utgå från vad som bäst gynnar utvecklingen av den samlade statliga förmögenheten och effektiviteten i fastighetsförvaltningen. Regeringen bör fortlöpande pröva statens ägande. En årlig samlad redovisning av statens fastighetsåtagande och investeringsplaner bör utgöra grunden. Direktiv bör lämnas till myndigheter och bolag om prövning av beståndet i syfte att klargöra vilka fastigheter som uppfyller kriterierna för statligt ägande.

Utredaren menar också att:

Vissa fastigheter klassas som känsliga när det gäller rikets säkerhet och bör därför ägas direkt av staten av den anledningen. Det är då inte fråga om fastigheter som har ett stort säkerhetsbehov i den meningen att tillträdet behöver begränsas såsom anstalter, häkten, domstolar, polishus eller en del av försvarets fastigheter som mycket väl kan förhyras från externa ägare och förvaltare.⁵

Fortifikationsverkets uppfattning: Verket anser att hänsyn inte enbart ska tas till effektivitet och utveckling av den ”statliga förmögenheten”. Verket anser att utredningens beskrivning av vad staten behöver äga inte till fullo tar hänsyn till de olika skäl som bör ligga till grund för statens fastighetsägande.

Fortifikationsverket anser vidare att fastigheter med stort säkerhetsbehov, i den meningen att tillträdet behöver begränsas med hänsyn till exempel till rikets säkerhet, skydd mot terrorism och kritisk infrastruktur, bör ligga inom statlig ägo. Detta för att kunna hantera den säkerhetsnivå som är tillbörlig utifrån bland annat säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal (SUA) och tillsyn. Verket stöder däremot tanken att regeringen löpande prövar statens ägande.

⁵ SOU 2011:31, sid 190, andra stycket

Fortifikationsverkets motivering: Fortifikationsverkets principiella uppfattning är att staten endast bör äga fastigheter där det finns särskilda skäl för ett statligt ägande. Utöver utredningens redan föreslagna kriterier bör även följande skäl vara styrande för vilka fastigheter staten bör äga.

Säkerhetsskäl: Viss verksamhet kräver en säkerhetsnivå som bäst tillgodoses genom ett statligt ägande.

Rådighetsskäl: En del statlig verksamhet bedrivs med ett strategiskt samhällsperspektiv. Det kan vara funktions-, kris- eller beredskapsskäl. Ett exempel kan vara att skapa ett intrångsskydd vid viktig samhällsverksamhet. Fastigheter som är kopplade till ett strategiskt infrastrukturperspektiv såsom transportsektorn, energiförsörjning eller telekommunikationer (ICT) är andra exempel.

Fastigheter som staten bör äga av säkerhetsskäl eller rådighetsskäl kan innehålla byggnader och anläggningar som är kopplade till rikets säkerhet samt byggnader och anläggningar som ska fungera som resurser i hela krishanteringskedjan från kris till höjd beredskap.

Vidare anser Fortifikationsverket att utredningen är alltför otydlig i sin beskrivning av vilka fastigheter staten bör äga då olika begrepp används samt att begreppen inte är tydligt definierade. I en närmare beskrivning i löpande text beskrivs vilka fastigheter som avses. Verket uppfattar dock denna urvalsprincip som mycket snäv. Vad gäller fastigheter med stort säkerhetsbehov har utredarens skrivning gjort att Fortifikationsverket drar slutsatsen att det statliga fastighetsbeståndet utifrån utredningens konstaterande i framtiden kan komma att ligga varken inom statlig myndighet eller inom bolag, utan i privat ägo.

Fortifikationsverket menar att en stats viktigaste uppgift är att skydda sina medborgare. Skydd mot såväl yttre som inre hot och upprätthållande av ett robust samhälle är aspekter som måste beaktas när regeringen prövar statens ägande av fastigheter.

3.3.1 Förvaltning i myndighet eller i bolag?

Utredningens förslag: *Huvudprincipen bör vara att statens fastighetsförvaltning sker i bolagsform i de verksamheter där fastighetsförvaltning är huvuduppgiften.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Verket stöder i huvudsak utredningens förslag. Om huvudprincipen ska vara att statens fastighetsförvaltning ska ske i bolagsform, måste dock en fördjupad analys ur både effektivitets- och lämplighetsperspektiv genomföras innan fastigheterna fördelas mellan bolag respektive myndighet.

Fortifikationsverkets motivering: Det är viktigt att analysera fastighetsbeståndet ur ett helhetsperspektiv. Bedömningarna måste då göras inte enbart ur kapital- och förmögenhetsförvaltningens perspektiv utan även förutsättningarna för ett effektivt genomförande av fastighetsförvaltningen

behöver beaktas. Exempelvis gäller detta sammansättningen av fastighetsbeståndet och förutsättningarna för en väl sammanhållen förvaltning utifrån kraven på resurseffektivitet och bibehållandet av särskild kompetens. Med sammanhållen förvaltning avser verket förvaltning av fastigheter som är naturligt grupperade tillsammans och infrastrukturellt sammanbundna till exempel ett kasern- eller lägerområde. Fortifikationsverket anser exempelvis att hänsyn bör tas till att de statliga byggnadsminnen (SBM) som Fortifikationsverket förvaltar inte är separerade från övriga försvarsfastigheter utan ofta utgör delar av byggnadsbeståndet inom en och samma fastighet.

Innan beslut fattas avseende strukturen för fastighetsförvaltningen och eventuell fördelning av fastigheter mellan olika förvaltande organisationer anser Fortifikationsverket att det behöver göras ingående verksamhets- och riskanalyser. Bland annat behöver en riskanalys avseende säkerhets- och sekretessfrågor göras, så att staten vid förvaltning av fastigheterna kan säkerställa erforderligt skydd för medborgare och rikets säkerhet.

Vad gäller försvarsfastigheter förordar verket att de fastigheter som till skydd för rikets säkerhet omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningens regler bör fortsätta att förvaltas i en civil myndighet. Om regeringen väljer att lägga de fastigheter som kräver SUA i ett statligt bolag krävs en lagändring. (Se bilaga 2)

Lämpligheten av att omvandla hela eller delar av de fastighetsförvaltande myndigheternas verksamheter till att utföras i bolagsform bör prövas mot de så kallade bolagiseringskriterier⁶ som regeringen tidigare har angett ska vara uppfyllda för att en verksamhet ska anses lämplig att bolagisera.

Förekomst av oexploderad ammunition (OXA) bör beaktas såväl säkerhetsmässigt och ansvarsmässigt som i ekonomiskt hänseende. Ansvarsfördelningen för denna typ av belastning vid en överföring av fastighetsbeståndet till annan fastighetsförvaltare bör tydliggöras. I dess förlängning bör även beaktas ansvarsfrågan om sådan mark försäljs vidare till fysisk eller juridisk person. (Se bilaga 3)

3.4 KULTURFASTIGHETER

3.4.1 Berättelsemodellen och resultatet av Kulturfastighetsutredningen

Utredningens förslag: *Kulturfastighetsutredningens förslag bör i princip tillämpas. Modellens tillämpning som en grund för urval av statens innehav bör formaliseras och ansvaret för dess olika delar bestämmas.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag att kulturfastighetsutredningens förslag i princip bör tillämpas.

⁶ SOU 2007:78, punkt 2.4, sid 27, prop. 2008/09:23, bet.2008/09:TU4, protokoll 2008/09:37 12§.

Fortifikationsverkets motivering: Verket förordar en genomlysning av vilka av Fortifikationsverkets nuvarande objekt som i framtiden ska grupperas tillsammans med kulturfastigheter/SBM och vilka objekt som inte ska ingå i denna gruppering. I annat fall riskeras en splittring av kulturarvet. Se även vidare i bilaga 1 om SBM-relaterade frågor.

3.4.2 Samlad förvaltning

Utredningens förslag: *Statens kulturfastigheter bör sammanföras och förvaltas av Statens fastighetsverk.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Verket stödjer endast i mindre del utredningens förslag. En uppdelning av fastighetsbeståndet medför svårigheter att separera ut SBM-märkta byggnader ur det bestånd som Försvarmakten idag använder, eftersom dessa i många fall ligger blandade med andra byggnader på en och samma fastighet inom exempelvis ett garnisonsområde. För att uppnå effektivitet i fastighetsförvaltningen ska de kulturfastigheter som brukas inom ett etablissemang inte delas upp mellan flera fastighetsägare. Verket förordar därför en sammanhållen förvaltning.

De kulturfastigheter som idag, på grund av den verksamhet som bedrivs på fastigheten, även har betydelse för rikets säkerhet bör förvaltas av samma myndighet som förvaltar övriga sådana fastigheter. Detta för att säkerställa att rätt skydd kan upprätthållas och för att uppnå nödvändiga synergieffekter.

3.4.3 Fastigheter som inte föreslås ingå i portföljen

Utredningens bedömning: *Kulturfastigheter som inte uppfyller berättelsemodellens kriterier måste analyseras och hanteras utifrån sina individuella förutsättningar.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag.

Fortifikationsverkets motivering: Berättelsemodellen omfattar inte vissa kulturfastigheter på försvarsområdet, till exempel flygflottiljer och byggnader kopplade till baltutlämningen eller modernare försvarsanläggningar vilket verket påpekade i Kulturfastighetsutredningen. Fortifikationsverket förvaltar även ett antal byggnader som hyrs av föreningar och stiftelser stöttade av Statens försvarshistoriska museer eller Statens maritima museer och som ingår i nätverket Sveriges militärhistoriska arv.

3.4.4 Levandegörande/tillgängliggörande

Utredningens bedömning: *Statens fastighetsverk bör arbeta mer aktivt med att utveckla besöksmål i samarbete med kommuner, landsting och besöksnäringen. Det är viktigt att myndigheten prioriterar utveckling av de besöksmål där man kan få till stånd långsiktiga avtal om lokal medfinansiering eller åtaganden från lokala parter.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag. Verket vill dock påpeka att merparten av de SBM-märkta fastigheter som Försvarmakten idag använder inte är tillgängliga för allmänheten och att de därför inte är lämpliga att utveckla till besöksmål. Fortifikationsverket förvaltar ett levande kulturarv som brukas av hyresgäster och har därför inga tillkommande kostnader för ett levandegörande. Se vidare i bilaga 1 om SBM-relaterade frågor.

3.4.5 Målsättning med bevarandet

Utredningens förslag: *Statens fastighetsverk bör i sin förvaltning av kulturfastigheter klargöra målsättningen med bevarandet för respektive fastighet.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag att en statlig myndighet bör klargöra målsättningen med bevarandet. Verket anser dock att krav och mål för bevarandet av SBM inte bör formuleras av samma myndighet som ansvarar för förvaltningen av SBM.

Fortifikationsverkets motivering: Verket föreslår att Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att sätta dessa krav och mål i samverkan med den fastighetsförvaltande myndigheten. Riksantikvarieämbetet bör även fortsättningsvis utöva tillsyn över hur kulturfastigheterna förvaltas.

3.5 FÖRSVARFASTIGHETER

3.5.1 Sammanslagning av Fortifikationsverket och Specialfastigheter Sverige AB

Utredningens förslag: *Fortifikationsverkets öppna bestånd och Specialfastigheter bör sammanföras i ett gemensamt bolag.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Verket är inte negativt till utredningens förslag avseende en ökad grad av bolagisering av statens fastighetsförvaltning, men har en annan syn på hur fastigheterna bör fördelas mellan bolag respektive myndighet. Verket anser att statens fastighetsförvaltning bör ske i ett gemensamt bolag och vill samtidigt påpeka att det även i framtiden bör finnas en civil myndighetsplattform för förvaltning av fastigheter.

Fortifikationsverkets motivering: Utöver anläggningsbeståndet är en betydande andel av fastigheterna i Fortifikationsverkets öppna bestånd kopplade till rikets säkerhet och kräver därför ett säkerhetsskydd som i dag hanteras i myndighetsform. Detta gäller exempelvis hamnar, flygbaser och byggnader som tillhör anläggningsfunktionen. Dessa funktioner behöver, med dagens lagstiftning, hanteras i civil myndighetsform. Exempelvis kan inte säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal hanteras i bolagsform.

För att säkerställa ett robust samhälle behöver kompetensen kring skydds- och anläggningsteknik vara samlad i staten. Det krävs en tillräcklig stor verksamhetsvolym för att kompetens ska kunna bevaras och utvecklas och komma hela samhället till godo, såväl civilt som militärt.

Statens fastigheter bör fördelas efter de kriterier som gäller för statens fastighetsägande och de kriterier som verket framför under punkt 3.3 ovan.

3.5.2 Flexibla hyreskontrakt

Utredningens förslag: *Nya kontraktsformer som baseras på marknadsmässiga grunder och standardavtal bör tillämpas för försvarets förhyrning av fastigheter.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag. Verket förordar marknadsmässiga kontraktsformer oavsett associationsform.

3.5.3 Försvarsmaktens lokalutnyttjande

Utredningens förslag: *Fastigheter där försvaret avstår från fortsatt förhyrning bör engångsvis överföras till Vasallen AB eller annan statlig eller privat aktör för konvertering till annan användning. Syftet ska vara att det statliga engagemanget avvecklas. Vid framtida omstruktureringar av försvaret bör kostnader för avbrutna förhyrningar hanteras på ett affärsmässigt sätt enligt gällande hyresavtal.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder inte utredningens förslag att engångsvisa avvecklingar ska överföras till Vasallen AB eller annan statlig eller privat aktör. Däremot stöder verket att kostnader för avbrutna förhyrningar i framtiden ska hanteras på ett affärsmässigt sätt.

Fortifikationsverkets motivering: Ansvar för avveckling och försäljning av fastigheter bör åligga den fastighetsförvaltande myndigheten och/eller bolaget. Att lägga det ansvaret på ytterligare en aktör leder rimligen till ökade kostnader för staten. Det är viktigt att den fastighetsförvaltande organisationen kan bedriva ett utvecklat planeringsarbete i samråd med planerande myndigheter, såsom kommuner och länsstyrelser. Detta för att skapa långsiktigt hållbara förutsättningar för en omställning av fastigheterna för andra samhällsändamål.

När det gäller anläggningsavveckling måste sekretessaspekten beaktas med rutiner för hävande av verksamhetssekretess, konstruktionssekretess samt hävande av skyddsobjekt.

Verkets bedömning är dock att Försvarsmakten inte kommer kunna genomföra en större engångsvis avveckling utan nya politiska direktiv. Därmed ser verket en risk att utredarens ekonomiska effekt inte kan uppnås.

Inför försäljning är det viktigt att visa på fastigheternas utvecklings- och förädlingsmöjligheter på marknaden för att kunna generera en bättre intäkt till staten. Verket anser att det är viktigt att förtroendet för statens affärsmässighet inte rubbas och lämnar utrymme för förmögenhetsöverföringar från allmän ägo till privat sfär. Staten bör framstå som strikt affärsmässig och aktsam med gemensamma medel. Samtliga transaktioner bör därför vara transparenta och kontrollerbara.

3.5.4 Försvarsanläggningar och camper

Utredningens förslag: *Ansvar för försvarsanläggningar och Försvarmaktens camper förs över till Försvarmakten.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder inte utredningens förslag.

Fortifikationsverkets motivering: Konsekvensen av utredarens förslag blir att Försvarmakten tillförs uppgifter och ansvarsområden inom fastighetsområdet och kommer att utgöra ytterligare en fastighetsförvaltande myndighet. Beskrivningen i betänkandet av vilka fastigheter som ska övergå till Försvarmakten lämnar mycket stort utrymme för olika tolkningar. Med de osäkerheter som föreligger i beskrivningen torde även frågan om exempelvis överförande av flygflottiljer, marinbaser, övnings- och skjutfält med mera aktualiseras. Därmed kan upp till hälften av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd komma att överföras till Försvarmakten. Försvarmakten skulle därmed, med utredningens förslag, komma att förvalta ett betydande fastighetsbestånd och måste bygga upp kompetens för detta i den nya rollen som fastighetsägare och byggherre.

Skyddskompetensutredningen⁷ som genomfördes på regeringens uppdrag visade tydligt på ett behov av en sammanhållen kompetens inom det skydds- och anläggningstekniska området. Kompetensen innefattar hela förvaltningsprocessen och kan inte skiljas ut från denna. Såväl Skyddskompetensutredningen som utredningen ”Uppföljning av signalspaningslagen” (SOU 2011:13) fastslår att denna kompetens behöver finnas och fortsätta bedrivas i myndighetsform. Den kompetens som behövs för utveckling, investering och förvaltning av anläggningar kan inte utvecklas endast inom det anläggningsbestånd som Försvarmakten nyttjar, då volymen blir för liten⁸. För att säkerställa och utveckla kompetensen inom staten och bidra till ett robustare samhälle krävs en större nationell förvaltningsvolym samt tjänsteexport.

Fortifikationsverket har på regeringens uppdrag under ett antal år bedrivit tjänsteexport avseende kvalificerade skydds konstruktioner och därigenom fått en större produktionsvolym att arbeta med. Verket har för närvarande ett regeringsuppdrag att utveckla samarbetet med folkrepubliken Kina inom området skyddad oljelagring. Fler länder visar ett aktivt intresse.

För att kompetensen inom skydds- och anläggningsteknik ska komma hela samhället till godo, såväl civilt som militärt, förordar Fortifikationsverket att anläggningarna förvaltas i en civil fastighetsförvaltande myndighet med ett samlat ansvar för fastigheter med särskilda skydds- och anläggningstekniska behov.

⁷ Skyddskompetensutredningen 2010-05-10, diariennr. 1536/2010

⁸ Skyddskompetensutredningen, 2010-05-10, diariennr. 1536/2010

Fortifikationsverket motsätter sig, som sagts ovan, att fastigheter överförs till Försvarmakten. Mot bakgrund av att förslaget i denna del dessutom bryter mot den princip avseende skiljande av ägande och brukande av fastigheter, som i direktiven angivits vara styrande för utredningen, är det än mer betänkligt att utrymme för olika tolkningar kan föreligga avseende den egentliga innebörden av förslaget i dessa delar.

Inom anläggningsbeståndet finns idag ett antal andra hyresgäster: Försvarets Radioanstalt (FRA), Försvarets Materielverk (FMV), Telia Net Fastigheter, Stadsnätföreningar, Nammo Vingåkersverken, Bofors Dynamics, Tieto, Kockums med flera. Även FMLOG som föreslås flyttas ut⁹ från Försvarmakten och ingår i den nya Försvarslogistikmyndigheten återfinns bland hyresgästerna.

Utredningens förslag innebär att Försvarmakten skulle bli hyresvärd åt andra hyresgäster och måste bygga upp en organisation som också agerar hyresvärd mot det civila samhället. Det bör också påpekas att det i flera fall varken är lämpligt eller möjligt att skilja ut de anläggningar som förhyrs av andra hyresgäster från de som förhyrs av Försvarmakten.

En fredsframtvängande eller fredsbevarande insats har en livslängd långt utöver de allra flesta militära insatser. Camper bör därför förvaltas av en civil myndighet som efter att den militära organisationen lämnat insatsområdet kan fortsätta förvalta campen till förmån för Sveriges deltagande i återuppbyggande insatser i landet.

Utredarens förslag innebär att ägande, brukande, uthyrning och tillsyn av både anläggningar och camper kommer att utövas av en och samma myndighet. Att principen skiljt ägande och brukande är viktig avseende anläggningar syftar i huvudsak inte på det finansiella perspektivet. Utgångspunkten är i stället utifrån säkerställande av kompetens.

3.5.5 Försvarmaktens ansvar för sin lokalförsörjning

Utredningens bedömning: *De presenterade förslagen innebär att Försvarmakten måste ta ett samlat ansvar för sin lokalförsörjning, givet de ramar statsmakterna beslutat, i linje med vad som gäller för övriga myndigheter. Enligt utredningens bedömning behöver Försvarmakten stärka sin kompetens i fastighetsfrågor och ge frågorna vederbörlig prioritet för att kunna rationalisera sin lokalanvändning och för att kunna vara en effektiv motpart i hyresförhandlingar. Vidare behöver myndighetens arbete med att analysera konsekvenserna av nyinvesteringar förbättras.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag men understryker att Försvarmakten väsentligt behöver utöka sina resurser och kunskap för att kunna hantera uppgiften.

⁹ Försvarsstrukturutredningen, SOU 2011:36

3.6 STYRNINGEN AV DEN STATLIGA FASTIGHETS-FÖRVALTNINGEN

3.6.1 Behov av en samlad fastighetsstrategi för staten

Utredningens förslag: *Ekonomistyrningsverket bör ges i uppdrag att årligen redovisa det samlade statliga fastighetsinnehavet i myndigheter och i helägda statliga fastighetsbolag samt de av myndigheter och bolagen redovisade investeringsplanerna för de kommande åren. Regeringen bör utarbeta en samlad fastighetsstrategi med övergripande riktlinjer för utvecklingen av statens fastighetsbestånd.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag.

3.6.2 Verksamhetsform och antal aktörer

Utredningens förslag: *Riksantikvarieämbetet och Fortifikationsverket bör inte längre ha i uppdrag att förvalta fastigheter för statens räkning. Försvarsmakten bör ges i uppdrag att förvalta fastigheter vad avser anläggningar och camper.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket motsätter sig inte överväganden om annan struktur för statens fastighetsförvaltning förutsatt att detta genomförs ur ett helhetsperspektiv. Verket är starkt kritiskt till förslaget att Försvarsmakten ska ges i uppdrag att förvalta fastigheter.

Fortifikationsverkets motivering: För att kunna möjliggöra de synergieffekter som eftersträvas måste en förändring av strukturen ske utifrån ett samlat grepp över hela den statliga fastighetsförvaltningen. Se Fortifikationsverkets förslag punkt 4.

Verket är starkt kritiskt mot utredningens förslag att Försvarsmakten ska utgöra en fastighetsförvaltande myndighet och förvalta anläggningar och camper

Se verkets synpunkter under punkt 3.5.4 samt bilaga 2.

3.6.3 Effektivitet i fastighetsförvaltningen

Utredningens förslag: *Ekonomistyrningsverket bör få i uppdrag att utveckla redovisningsdefinitioner för nyckeltal om fastighetsförvaltningens effektivitet och årligen redovisa de statliga fastighetsaktörernas resultat, samt att göra jämförelser med utvecklingen i fastighetsmarknaden i övrigt.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag. Verket är dock kritiskt till att Ekonomistyrningsverket ska redovisa årliga resultat för fastighetsaktörerna.

Fortifikationsverkets motivering:

Verket vill framhålla att en ändamålsenlig och trovärdig nyckeltalsuppföljning och avkastningsanalys bör utformas i likhet med marknadens kapital- och fastighetsförvaltningsterminologi och standarder, till exempel Svenskt

Fastighetsindex. Någon närmare definition om vad som menas med ekonomisk effektivitet ges inte i utredningen.

3.6.4 Utveckling och avyttring av fastigheter

Utredningens förslag: *Statsmakterna bör fastställa generella principer för i vilken omfattning statliga fastighetsbolag ska genomföra utvecklingsprojekt som inte har tillkommit för att tillgodose statliga behov.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag.

Fortifikationsverkets motivering: Inför försäljning är det dock viktigt att visa på fastigheternas utvecklings- och förädlingsmöjligheter på marknaden för att kunna generera en bättre intäkt till staten. Se vidare verkets synpunkter under 3.5.3.

3.6.5 Styrningen av de statliga fastighetsförvaltande myndigheterna Statens fastighetsverk

Utredningens förslag: *Statens fastighetsverks verksamhet bör indelas i en tydligare portföljstruktur med transparent finansiell styrning och uppföljning per fastighetstyp. Statens fastighetsverk bör ges i uppdrag att årligen marknadsvärdera sina hyresfastigheter. Regeringen bör fastställa separata avkastningskrav för de olika fastighetskategorierna som sedan summeras i ett vägt avkastningskrav. Avkastningskraven bör utformas så att de kan jämföras med avkastningskraven på de statliga fastighetsbolagen och de som gäller för andra fastighetsaktörer som har liknande fastighetsbestånd.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag och anser att det även bör gälla den fastighetsförvaltande myndigheten enligt verkets förslag.

3.6.6 Styrningen av de statliga fastighetsbolagen

Utredningens förslag: *Bolagsordningarna för fastighetsbolagen bör utvecklas så att respektive bolags uppdrag tydligare framgår. Styrningen av bolagen bör ta hänsyn till den samlade statliga fastighetsstrategin.*

Utredningens bedömning: Det kan finnas behov av att pröva om ytterligare styrtalet ska utvecklas och användas för att uppnå en effektiv ägarstyrning.

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag.

3.6.7 Bolagsspecifika iakttagelser

Utredningens förslag: *De bolagsspecifika iakttagelser som utredningen redovisar bör övervägas vid regeringens bolagsgenomgångar av de statliga fastighetsbolagen.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder delvis utredningens förslag.

Fortifikationsverkets motivering: Vad avser Specialfastigheter förordar Fortifikationsverket att ett bolag bildas där de fastigheter som är aktuella att förvalta i bolagsform förs in. Det kommer automatiskt att generera en ny bolagsordning och nya ekonomiska mål.

Fortifikationsverket förordar att all avyttring och försäljning sker av den fastighetsförvaltande myndigheten eller bolaget.

3.7 HYRESSÄTTNING

3.7.1 Ändamålsfastigheter

Utredningens förslag: *Ändamålsbyggnad är ett begrepp som inte låter sig definieras entydigt. Därför bör det inte tjäna som utgångspunkt för en viss hyressättningsmodell eller för riktlinjer om förvaltningen i övrigt.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag.

3.7.2 Kostnadshyra som koncept

Utredningens bedömning: *Kostnadshyra som leder till en förutsägbar hyreskostnad för hyresgästen fungerar bättre än modeller som leder till stora variationer av hyreskostnaden under avtalsperioden.*

Utredningens förslag: Den exakta innebörden av kostnadshyran bör bestämmas i en överenskommelse mellan parterna, men bör utgå från enhetliga definitioner och att det finns en tydlighet i ansvarsfördelningen.

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag men påpekar att marknadsmässig hyra ska utgöra grund för hyressättning. För övriga lokaler förordar verket marknadsmässiga kontraktsformer oavsett associationsform.

3.8 MYNDIGHETERNAS LOKALFÖRSÖRJNING

3.8.1 Uppföljning och redovisning av effektiviteten i lokalförsörjningen

Utredningens förslag: *Ekonomistyrningsverket bör ges ett utvidgat uppdrag att årligen tillgängliggöra statistik som underlag för analysen av effektiviteten i myndigheternas lokalförsörjning. Statistiken bör innehålla hyra per kvadratmeter och yta per anställd (eller annat lämpligt jämförelsemått). Reglerna om regeringens godkännande av långa avtal bör bibehållas men kompletteras med en regel om att myndigheter med flera hyresavtal är skyldiga att inneha hyresavtal med olika längd som är väl avvägd för att möta verksamhetsförändringar. ESV ska även ges i uppdrag att redovisa den genomsnittliga löptiden för varje myndighets kontraktsportfölj och det samlade ekonomiska hyresåtagande som myndigheten kontrakterat. Regeringen bör även överväga att ge ESV i uppdrag att i de yttrande de lämnar över hyreskontrakt*

som kräver regeringens medgivande, även uttala sig om den ekonomiska effektiviteten i kontraktet.

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag. Verket anser också att drivkrafter för en effektivare lokalförsörjning tydligare måste utvecklas.

3.8.2 Nyinvesteringar och behovsbedömning

Utredningens förslag: *Myndigheterna har som hyresgäster det fulla ansvaret för funktionskrav och hyreskostnader vid lokalanskaffning som kräver nybyggnad eller omfattande ombyggnader.*

Utredningens bedömning: *Myndigheternas genomförandeprocesser och kostnadsuppföljningar som beställare av ny- och ombyggnationer behöver utvecklas.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag.

3.9 KULTURINSTITUTIONERNA

3.9.1 Principer för tillämpning av kostnadsbaserad hyresmodell

Utredningens förslag: *Regeringen bör i regleringsbrev till Statens fastighetsverk, Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet, samt i riktlinjerna till aktiebolagen Kungliga Operan och Kungliga Dramatiska Teatern ge i uppdrag att för de byggnader som i dag omfattas av kostnadshyra träffa överenskommelser om hyresavtal som utgår från de av utredningen föreslagna principerna. Regeringen bör genom ändring i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning ge Naturhistoriska riksmuseet, Nationalmuseum och Historiska museet rätt att teckna hyresavtal med löptid på upp till tio år utan att det kräver regeringens medgivande.*

Fortifikationsverkets uppfattning: Fortifikationsverket stöder utredningens förslag.

4 FORTIFIKATIONSVERKETS FÖRSLAG

Verket anser att utredningen har tagit ett steg i rätt riktning, men för att skapa synergieffekter och effektivitet i enlighet med regeringens direktiv¹⁰ behöver ett helhetsgrepp tas där tydliga roller och ansvar fördelas mellan delaktiga aktörer.

Fortifikationsverket menar att det skyndsamt bör analyseras vidare vilka fastigheter staten ska äga och om de ska förvaltas i bolag eller i myndighet. I detta arbete bör man ta hänsyn till statens behov av rådighet och säkerhet. Verket anser att det även hos andra statliga fastighetsförvaltare finns fastigheter som bör utvärderas i vilken associationsform de bäst förvaltas. Det är också viktigt att

¹⁰ Direktiv 2009:45

identifiera eventuella behov av förändringar i lagstiftning och att genomföra en risk- och konsekvensanalys liksom en samhällsekonomisk analys.

Verket har sedan 2000-talets början målmedvetet arbetat med rationalisering och effektivisering av fastighetsförvaltningen som inneburit lägre kostnader och ökad service för kunderna. Verkets medarbetare har en hög kompetens inom ett brett områdesspektrum, i vissa fall unik kompetens. Fortifikationsverket ställer sig i och för sig inte negativt till en förändring av dagens struktur och anser att det säkerligen finns möjligheter till fortsatt effektivisering av den statliga fastighetsförvaltningen. Som nämnts i Fortifikationsverkets remissvar måste dock en sådan förändring bygga på noggrant genomförda analyser.

Om en strukturell förändring ska ske menar Fortifikationsverket att det finns flera alternativ till strukturell förändring av den statliga fastighetsförvaltningen. Med hänsyn till de konsekvenser som påpekas i verkets remissvar förordar verket att regeringen fördelar fastigheterna dels till ett statligt bolag dels till en civil myndighet. Detta ger regeringen en möjlighet att utvärdera den nuvarande fördelningen av fastigheter mellan bolag och myndighet, såväl utifrån de bolagskriterier regeringen utarbetat som utifrån lämplighetsperspektiv rörande till exempel skydd och säkerhet. Regeringen ges då en ny möjlighet att utveckla och förtydliga strategisk styrning och ägardirektiv. Även principen om skilt ägande och brukande skulle då kunna fullföljas.

Därefter bör en eller flera kommittéer bildas med uppdrag att organisera bolaget respektive myndigheten. För att säkra kompetens och verksamhet vill Fortifikationsverket betona vikten av ett tidigt inriktningsbeslut av regeringen. Ett tidigt inriktningsbeslut är även av stor vikt för kapitalisering av bolaget och finansiering av fastighetsbeståndet. De finansiella riskerna måste värderas för att säkerställa en hög kreditvärdighet. Det är också viktigt att ett genomförande sker så snabbt som möjligt, men att de förändringar som genomförs vilar på välgrundade beslut.

Fortifikationsverket bidrar gärna med resurser och kompetens i det fortsatta arbetet. En framgångsfaktor för ett lyckat genomförande är att alla berörda parter deltar.

Fortifikationsverkets föreslår:

1. Att regeringen genomför en grundlig ombildning av statens fastighetsförvaltning.
2. Att fastighetsförvaltningen organiseras i ett bolag och en civil myndighet. Myndigheten bör kunna ha ansvar för kulturfastigheter, fastigheter med särskilt skyddsbehov och andra fastigheter som inte bedöms lämpliga att förvalta i bolagsform. Övriga fastigheter förvaltas av det statliga bolaget.

3. Att organisationskommittén – eller kommittéerna - får i uppdrag att bygga de nya organisationerna, fördela fastigheterna i lämplig associationsform och skapa två nya plattformar i staten för ett effektivt fastighetsägande.

De åtgärder som vidtas som en följd av detta förslag bör utgöra en grund för fortsatt utveckling av det totala statliga fastighetsägandet. Det ger en bra plattform där regeringen i framtiden har möjlighet att fördela in även de fastigheter som verksamhetsmyndigheter äger.

5 BESLUT

Framtagandet av verkets remissvar har genomförts av en styrgrupp samt fyra remissgrupper och verkets ledningsgrupp. Styrelsen, med dess fackliga representanter, har även deltagit i framtagandet av remissvaret. Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Jönsson och styrelseordförande Thord Söderlund. Inför den slutliga beredningen har planeringsdirektör Kenneth Sjöstrand och ekonomidirektör Helena Andersson deltagit.

Lena Jönsson
Generaldirektör

Thord Söderlund
Styrelseordförande

Bilagor:

1. Om statliga byggnadsminnen, ekonomiska och fastighetsjuridiska aspekter på utredarens förslag
2. Om skydds- och anläggningsteknik för hela samhällets behov
3. Hantering av oexploderad ammunition (OXA), lägesrapport

- Inlaga från arbetstagarorganisationerna (ATO) vid Fortifikationverket

Inom FORTV

Styrelse

GD

Ledningsgrupp

Ärendet

Arkivet

BILAGA 1 - OM STATLIGA BYGGNADSMINNEN, EKONOMISKA OCH FASTIGHETSJURIDISKA ASPEKTER PÅ UTREDARENS FÖRSLAG

1. STATLIGA BYGGNADSMINNEN, SBM

1.1 ANALYS OCH KOMPLETTERING AV SBM FÖRE ÖVERFÖRING

Avseende kulturfastigheter, i den del Fortifikationsverket förvaltar statliga byggnadsminnen, är det av vikt att detta bestånd gås igenom innan en överföring är aktuell till ny myndighet/ bolag. Anledningen är att dessa SBM kan ha behov av att kompletteras med ytterligare objekt ur den befintliga förvaltningen för att på så sätt bättre ta till vara det samlade kulturarvet. Efter det att objekt/fastigheter förts över till ett nytt bolag minskar den ekonomiska möjligheten för myndigheten att eventuellt återta andra byggnader för en komplettering av kulturarvet. Det är viktigt att se till kulturmiljöerna som helheter. I dag är det som är klassat som SBM i regel bara en del av en större kulturmiljö.

Om regeringen beslutar att gå på utredarens förslag måste dessutom en grundlig genomgång göras av alla Fortifikationsverkets SBM för att avgöra hur stor del av dagens förvaltningsenheter som ska överföras till myndighet respektive bolag. Att enbart föra över det som är klassat som SBM inklusive skyddsområden kommer att innebära en splittring av idag fungerade förvaltningsenheter i de områden som hyrs av Försvarmakten.

1.2 ETT LEVANDE KULTURARV IDAG

Fortifikationsverkets nuvarande uppdrag avseende hantering och skötsel av SBM skiljer sig åt på flera punkter i förhållande till Statens Fastighetsverks, SFV, uppdrag och deras tolkning av hur det uppdraget ser ut.

Fortifikationsverket förvaltar ett levande kulturarv som brukas av hyresgäster och har därför inga tillkommande kostnader för ett levandegörande. Verket följer de skyddsföreskrifter som är beslutade av regeringen och tar fram särskilda vårdprogram för varje byggnadsminne. Särskilda medel har varje år avsatts för byggnader som inte fullt ut kan användas i försvarets verksamhet vilket innebär att ett sedan tidigare eftersatt underhåll i dessa byggnader steg för steg har åtgärdats. Fortifikationsverket har ett evighetsperspektiv i förvaltningen av byggnadsminnen men har inte uppdraget att fysiskt levandegöra byggnaderna. Det innebär att stora kostnader för så kallad iståndsättning kan undvikas.

Fortifikationsverket förvaltar ett levande kulturarv vilket innebär att ca 85 % av byggnaderna sett till ytan är vad SFV skulle beteckna som hyresfastigheter. I kulturfastighetsutredningen togs ingen hänsyn till detta och Fortifikationsverkets hyresfastigheter jämfördes med SFV bidragsfastigheter. Detta och att Fortifikationsverket i huvudsak förvaltar byggnader med krav på skydd av exteriör, stomme och plan samt enbart har ett fåtal skyddade interiörer innebär avsevärt skilda insatsambitioner avseende förvaltningen. Som helhet innebär det

följaktligen avsevärda skillnader i kostnadshänseende. Ett levande kulturarv är både det kulturhistoriskt mest värdefulla och det ekonomiskt mest fördelaktiga förvaltningsalternativet. Därför är det av vikt att ge den framtida förvaltningen av SBM sådana förutsättningar att kulturarvet kan hållas levande.

1.3 MUSEIVERKSAMHET

Fortifikationsverket förvaltar vidare ett antal byggnader som hyrs av Statens försvarshistoriska museer samt av Statens maritima museer och som ingår i nätverket Sveriges militärhistoriska arv. Det är till exempel värn som ingår i gränsförsvarmuseet i Abisko, flygmuseet i Luleå, garnisonsmuseet i Skövde och museet för rörligt kustartilleri i Karlskrona. Vid en eventuell uppdelning av byggnaderna mellan ett bolag och en myndighet måste det klargöras hur dessa museibyggnader/objekt ska hanteras.

2 EKONOMISKA ASPEKTER

2.1 OMSTRUKTURERINGSKOSTNADER

Omstruktureringskostnader i samband med bolagiseringen av Vägverket Konsult och Banverket projektering (Vectura AB) samt Vägverket produktion (Svevia AB) uppskattades i SOU 2007:78 till 404 mkr. Dessa kostnader avsåg gemensam administration, kostnader för bolagiseringsprocessen, inrangering av anställningsvillkor, namnbyte, varumärkesarbete, plattform för IT mm samt följer av delning av affärsavtal.

Arbetet i SOU 2007:78 visar att omstruktureringskostnader i denna typ av organisationsförändringar är av sådan dignitet att de inte är negligerbara och därför bör beaktas vid konsekvensbeskrivning av utredningens förslag.

2.2 MILJÖ-/VERKSAMHETSRELATERAD SKULD

I utredningen SOU 2007:78 beskrivs efterbehandlingsansvaret för miljöfrågor som uppkommit före bolagiseringen. Utredningen visade på att vid bolagisering måste omfattningen inskränkas till att enbart gälla ”nya” föreningar (efter bolagiseringstidpunkten).

Det går att hantera denna typ av osäkerhet i ett bolag, men det måste ske i och med bildandet av bolaget, så att det inte de ekonomiska osäkerheterna allvarligt riskerar att äventyra bolagets fortsatta existens. Antingen sker förebyggande åtgärder i form av reservation/avsättning för kommande kostnader eller någon slags garanti från staten. Hur detta ska hanteras i resultat- och balansräkning bör belysas för att tydliggöra förutsättningarna för bolagets verksamhet.

Avsättning ska redovisas när ett bolag har ett åtagande (legalt eller informellt) som en följd av en inträffad händelse, när det krävs resurser för att hantera åtagandet och en någorlunda uppskattning av beloppet kan göras.

2.3 KRITERIER FÖR BOLAGISERING AV MYNDIGHETSVERKSAMHET

Av Prop 1992/93:100 framgår kriterier som för statsmakterna bör vara uppfyllda för att bolagisera en myndighets verksamhet. Dessa kriterier hänvisas till i utredningen om bolagisering av Vägverket och Banverket SOU 2007:78.

- Konkurrensen på marknaden bör fungera.
- Verksamheten bör vara av betydande omfattning.
- Verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål.
- Verksamheten innebär ingen myndighetsutövning.
- Verksamheten har kommersiella förutsättningar.

Någon prövning av utredarens förslag mot dessa kriterier redovisas inte i betänkandet.

2.4 DET STATLIGA FASTIGHETSÄGANDET

I kapitel 16 beskrivs konsekvensen av utredarens förslag som att dessa förslag skapar en tydlighet kring det statliga fastighetsägandet. Den faktiska konsekvensen beskrivs även stå klar först när regeringen fortlöpande prövar statens ägande och tar ställning till enskilda bestånd eller fastigheter.

Utredarens förslag berör dock samhällsekonomiskt en anmärkningsvärd liten del av statens samlade fastighetsbestånd, framförallt baserat på fastigheternas marknadsvärden. Fortifikationsverket står för ca 7 % av det samlade bedömda marknadsvärdet på ca 150 miljarder. Ett större grepp krävs för att uppnå de samhällsekonomiska vinster och nå den effektivitet som var grunden i utredningens direktiv.

2.5 HYRESSÄTTNING – KOSTNADSHYRA SOM KONCEPT

I sammanfattningen av utredningen, sid 18, går att läsa ”Kontraktsformer som baseras på marknadsmässiga grunder och standardavtal bör tillämpas för försvarets förhyrning av fastigheter”. I kapitel 13.4 utvecklas tankarna kring denna hyressättning. Hyra utifrån marknadsmässiga grunder kan innebära en hyra baserad på kostnadskalkyler då ingen marknadshyra kan sättas. Kostnadshyran är affärsmässig eftersom den uppstår i avtal mellan hyresgäst och hyresvärd. I kapitel 16 sägs också att den exakta innebörden av kostnadshyra ska överenskommas mellan parterna.

En djupare analys av den tilltänkta hyressättningen och dess former är avgörande för att kunna dra några slutsatser kring konsekvenser för Förvarsmakten och deras framtida hyreskostnader liksom för samordningsvinster i en sammanslagning av verksamhet inom Fortifikationsverket och Specialfastigheter. I kapitel 2.2 Staten som hyresgäst anges att statens kostnader för lokalförsörjning ökat med 36 % från 1998 till 2008. Samtidigt har en hyresvärdsförskjutning skett till en större andel externa hyresvärdar och uthyrning mellan statliga bolag. Det nämns inget om denna förskjutning och dess koppling till kostnadsutvecklingen

vilken kan ha betydelse för Försvarmaktens kostnadsbild i en marknadsmässig hyresdebitering.

2.6 VÄRDERING AV FÖRVALTNINGSFASTIGHETER ENLIGT IAS40

Sedan 2005 tillämpas nya regler för värdering av förvaltningsfastigheter i fastighetsbolag. RR24 ersattes då av IAS40 (International Accounting Standard) som innebär att bolaget kunde välja att redovisa sina förvaltningsfastigheter till verkligt värde eller anskaffningsvärde.

Samtliga noterade fastighetsbolag valde att värdera till verkligt värde vilket gav höga vinster på grund av den positiva konjunkturen. År 2008 vände situationen och priserna på fastigheter sjönk. Detta har inneburit att regeln för värdering har ifrågasatts då det diskuterades om nedvärdering verkligen gjorts i den omfattning som kunde ha förväntats. Vid en analys av intern och extern värdering har konstaterats att de flesta bolagen har fokuserat på internvärdering med endast viss avstämning externt.

I IAS40 går att läsa hur värdering ska genomföras. Där finns också instruktioner om hur man hanterar en situation där en marknadsbedömning är omöjlig.

I det fall Fortifikationsverkets öppna bestånd i ett bolagsresonemang ska värderas till verkligt värde, och delar av beståndet inte kan värderas på en marknad, kan de fastigheterna värderas till anskaffningsvärde. Denna princip skulle i teorin kunna användas på exempelvis mark med förmodad förekomst av oexploderad ammunition och även på andra marknadsmässigt icke bedömbara fastigheter. Det innebär att en värdeförändring inte påverkar resultatutvecklingen direkt.

Om värdering sker till anskaffningsvärde ska ändå verkligt värde anges, men även där finns undantag.

3 FASTIGHETSBLDNING OCH LAGFART

Verkets fastighetsbestånd baseras på historiska förvärv, i några fall sedan mycket lång tid tillbaka. I vissa fall baseras förvärven på donationer eller upplåtelser överlätna under särskilt angivna förutsättningar. Fortifikationsverket har inte lagfart på samtliga de fastigheter som verket hävdar äganderätt till. Vid en ansökan av lagfart kan det uppstå att staten inte heller är rättmätig ägare. Statens hävdande av mark samt överföringar av fastigheter inom staten har sedan tidigare både orsakat problem på grund av oklar historisk äganderätt och avsaknad av lagfart. Detta medför brister och problem i officiella register. Konsekvenserna av detta, vilket även innefattar sekretessbelagt (slutet) bestånd, är idag inte känt men bör beaktas vid en eventuell överföring av fastighetsbeståndet till ny förvaltningsstruktur.

Det uppstår i vissa fall komplexa frågeställningar då ägande ska delas upp på flera parter. Enligt betänkandets utformning kommer såväl Försvarmakten som

ytterligare en myndighet samt ett bolag att ha intressen inom samma geografiska områden. Ändringar i fastighetsindelningen för att skapa fastigheter lämpliga för sina ändamål kan komma att kräva föregående upprättande av detaljplaner eller förändringar av befintliga detaljplaner.

Det är kommunerna som har planmonopol vilket innebär att kommunen - inte staten - har beslutanderätt vad gäller planeringen avseende markens framtida användning. Kommunen är också den som ensidigt beslutar om att genomföra detaljplaneläggning alternativt ifall planändringar krävs för att tillåta en efterfrågad fastighetsbildning. Den kommunala översiktsplanen redovisar kommunens strategiska planering av den fysiska miljön på lång sikt och anger inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av kommunen. Vid förändring av fastigheters användning och indelning ligger översiktsplanen som inriktning och där fördjupning behövs har kommunen att besluta om mer detaljerad planläggning.

Vid fastighetsbildning har Lantmäteriet att – exempelvis utifrån fastighetsbildningslagen – beakta vad en lämplig fastighetsindelning innebär. Lantmäteriets respektive fastighetsägarens åsikter kommer säkerligen inte alltid att överensstämma i denna del.

Det är med ovanstående som bakgrund inte bara upp till fastighetsägaren att bestämma hur morgondagens fastighetsindelning ska se ut, utan även berörd kommun och Lantmäteriet ska i samspel komma fram till en väl fungerande indelning.

Tillgången till infrastruktur (vägar, VA, värme, el, tele osv.) behöver tillgodoses för respektive fastighet om det nuvarande fastighetsbeståndet ska delas upp på flera förvaltare. Om Försvarmakten ges uppdraget att utgöra ägare eller rättighetshavare explicit för tunga anläggningar kommer det, oavsett form för uppdelning (överlåtelse av befintlig fastighet, avstyckning, upplåtelse av nyttjanderätt osv.), att leda till offentliggörande av flera av dessa rättigheter. Det innebär i ytterlighetsfallet att en anläggnings belägenhet kan röjas genom att rättighetshavaren, Försvarmakten, blir synlig i officiella register.

3.1 RÖJANDE AV SEKRETESSBELAGD INFORMATION

Inom ramen för nuvarande förvaltning av försvarsanläggningar ligger att dessa anläggningar inte kan pekats ut genom att studera Fortifikationsverkets fastighetsinnehav. Dessa anläggningar utgör en integrerad del av ett större fastighetsinnehav.

Emellertid kan det med utredarens förslag som bakgrund ses en uppenbar risk för möjliggörande av en sådan utpekning av försvarsanläggningar. Om Försvarmakten ges uppdraget att utgöra ägare eller rättighetshavare explicit för tunga anläggningar kommer det, oavsett form för uppdelningen, göra dessa anläggningar spårbara i offentliga register – antingen direkt eller indirekt.

BILAGA 2 – OM SKYDDS- OCH ANLÄGGNINGSTEKNIK FÖR HELA SAMHÄLLET'S BEHOV

1. INLEDNING

I utredningen ”Staten som fastighetsägare och hyresgäst” (SOU 2011:31) har vad gäller försvarsfastigheter fokuserats på i vilken organisationsform staten ska äga dessa utifrån försvarets minskade lokalbehov och ökade krav på flexibilitet. Förslaget innebär att Fortifikationsverkets nuvarande öppna bestånd övergår att förvaltas i bolagsform och att Fortifikationsverkets nuvarande slutna bestånd övergår att förvaltas av Försvarsmakten (FM).

Att dela upp beståndet på det sätt som föreslås medför ett antal konsekvenser som utredningen inte berört, och som är viktiga att belysa för att kunna fatta ett beslut som bibehåller och utvecklar ett robust samhälle.

Utredningen har i sin beskrivning av Fortifikationsverkets uppdrag utelämnat det uppdrag som stadgas i 5 § Instruktion för Fortifikationsverket (2007:758): ”Myndigheten ska bedriva fortifikatoriskt utvecklingsarbete så att kompetens för det svenska samhällets behov inom skydds- och anläggningsteknik kan utvecklas och säkerställas”. Detta innebär att frågan om bevarandet av den skyddstekniska kompetensen inte har berörts i utredningen, annat än att det i utredningen konstateras att kompetensen behöver finnas och föreslås förvaltas i myndighetsform, antingen av Försvarsmakten (FM) eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Det förslag som utredningen har lagt fram får konsekvenser såväl ur skyddstekniskt kompetensperspektiv som ur en rad andra säkerhetsperspektiv, vilka denna bilaga avser att belysa. En stats viktigaste uppgift är att skydda sina medborgare. En del av de fastigheter som utredningen berör är av direkt betydelse för denna uppgift, varför beslut om hanteringen av dessa måste ske med beaktande av ett säkerställt skydd i första hand.

Fortifikationsverket har under de senaste åren haft fokus på skydds- och anläggningsteknik för hela svenska samhällets behov. Det har visat sig att det varit ett eftersatt område inom flera civila myndigheter och bolag och att det finns idag en efterfrågan på verkets kompetens. Kompetensområdet kan fortsätta att utvecklas i samhället med Fortifikationsverkets kompetens som grund.

2 KONSEKVENSER AV DELNING AV FASTIGHETSBESTÅNDET

2.1 OKLARHETER I BEGREPPSANVÄNDNINGEN

Utredningen föreslår att en viss andel fastigheter ska övergå i Försvarsmaktens ägo. Utredningen talar dels om ”fastigheter av central betydelse för rikets säkerhet” som en typ av fastigheter som bör kvarstå i statens ägo, dels om

”befästningsanläggningar” och ”försvarsanläggningar” som det bestånd som föreslås överförs till FM. Den del som föreslås övergå i bolagsform benämns som ”det öppna beståndet”, varför det som rimligen blir kvar – och som inte ska avvecklas eller föras över till Statens Fastighetsverk (SFV) kan antas vara det så kallade ”slutna beståndet”.

Ovan nämnda begrepp är inte helt synonyma med varandra vilket innebär en viss förvirring kring hur stor del av fastighetsbeståndet utredaren menar ska bolagiseras respektive överförs till Försvarsmakten. Denna oklarhet behöver undanröjas för att en fullständig konsekvensanalys ska låta sig göras.

Begreppet ”central betydelse för rikets säkerhet”, som används i betänkandet, saknar definition. Begreppet ”rikets säkerhet” används inom sekretess- och säkerhetsskyddslagstiftningen, dock inte tillägget central vilket innebär att det råder stor oklarhet vilka fastigheter som skulle vara av just central betydelse. Frågan uppstår givetvis också hur och varför en sådan gräns ska dras. Samtliga fastigheter med betydelse för rikets säkerhet bör behandlas så att de ges adekvat skydd, vilket kräver kompetens inom området och ställer särskilda krav på förvaltningen, även ur perspektiven sekretess- och säkerhetsskydd samt kvalificerad skyddsteknik.

Begreppet ”befästningsanläggning” är begränsande och utredaren talar också om att dessa i sin utformning är så nära integrerade med verksamheten att de snarare är att betrakta som en del av vapeninstallationen eller annan utrustning. Detta är inte längre överensstämmande med verkligheten och utredaren tycks inte ha haft en korrekt bild av hur det ser ut idag.

Begreppet ”försvarsanläggningar” tycks utredaren betrakta som ”det slutna beståndet”. Fortifikationsverket har därför utgått från att det är det bestånd som i dag utgör det slutna beståndet som utredaren menar ska övergå till Försvarsmakten, och har således analyserat konsekvenserna utifrån detta antagande.

Sedan början av 2000-talet har vissa anläggningar som Försvarsmakten avvecklat återanvänts för samhällsviktig verksamhet.

Om utredarens förslag genomförs kommer civila aktörer med samhällsviktig verksamhet komma i beroendeställning hos Försvarsmakten som då inte bara äger anläggningar, och därmed prioriterar behov och agerar hyresvärd, utan också har i uppgift att utöva tillsyn.

2.2 MINSKAD VOLYM INNEBÄR MINSKAD REDUNDANS

Utvecklingen av skyddsteknik är beroende av en viss volym för att kunna ske på ett kostnadseffektivt sätt med synergi inom hela totalförsvaret. Ett minskat bestånd, så som det Försvarsmakten i utredningen föreslås förvalta, innebär att möjligheterna till utvecklad kompetens kraftigt minskar och att kompetensen i

bästa fall endast kan bibehållas. På området krävs en ständig utveckling och samverkan för att kunna hantera nya och ändrade hotbilder.

Fortifikationsverket har idag hand om såväl det öppna som det slutna beståndet vilket gör att volymen har sådan omfattning att det är möjligt att generera utveckling och bibehållande av kunskap i förvaltningen. Genom att personalen jobbar såväl i det öppna som slutna beståndet finns kompetensen därmed hos ett större antal personer än vid en uppdelning. Trots detta är efterfrågan på skyddsteknik med hänsyn till försvarets omställning för litet för att kunna tillgodose det fulla behovet av kompetens för såväl det militära som det civila samhällets bruk, vilket Fortifikationsverket har hanterat genom bland annat tjänsteexport och tjänsteförsäljning.

Ett överförande av det slutna beståndet till Försvarmakten skulle innebära att Försvarmakten måste söka sig uppdrag utanför det svenska militära området för att klara sin uppgift. Vidare framhålls i direktivet till stödutredningen¹¹ att Försvarmaktens operativa behov i större utsträckning ska styras med en tydlig skiljelinje mellan vad som är mål och vad som är medel. Försvarsanläggningar är att betrakta som ett medel i detta sammanhang.

Den minskade volymen får också effekt för fastighetsdriftens möjlighet att verka i höjd beredskap. Att beståndet delas upp i två delar, en till bolag och en till Försvarmakten, innebär att fastighetsdriften också troligen delas upp. Försvarsanläggningarnas syfte är att fungera i alla beredskapsnivåer, vilket också är fallet med övriga anläggningar som idag har civilt samhällsviktiga aktörer som hyresgäster. Detta kräver en viss omfattning vad gäller driftspersonalen. Om en delning ska ske, bör behovet av personal i höjt beredskapsläge säkras genom att man samordnar anläggningsdrift och/eller tecknar avtal med det bolag som förvaltar det öppna beståndet och på så sätt säkerställer tillräckliga personella resurser.

3 CAMPERNAS FORTSATT FÖRVALTNING

Camperna föreslås i utredningen fortsätta förvaltas av Försvarmakten. Fortifikationsverket vidhåller sin ståndpunkt att ägande, brukande och tillsyn bör hållas åtskilda så långt som möjligt, men vill också lyfta frågan om campernas fortlevnad efter avslutad militär insats.

En fredsframkallande, eller fredsbevarande, insats har normalt en varaktighet på 25-30 år, medan den militära insatsen oftast är tänkt att pågå under kortare tid än så. Efter avslutad militär insats tar det återuppbyggande arbetet vid, där civila myndigheter och organisationer deltar för att bygga upp och bistå insatslandet under många år. Det är då inte lämpligt med fortsatt militär närvaro.

¹¹ Dir 2008:3334

4 KONSEKVENSER UR SÄKERHETSSKYDDS- OCH SUA-PERSPEKTIV

Samtliga som handhar uppgifter som är hemliga med hänsyn till rikets säkerhet har att följa säkerhetsskyddslagstiftningen. Säkerhetsskyddslagstiftningen gäller således även för bolag, vad gäller att ge de hemliga uppgifterna tillräckligt skydd och vad gäller tillsyn. Säkerhetsskyddslagstiftningens regler om säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal (SUA) gäller dock inte för bolag, såsom lagstiftningen ser ut i dagsläget.

4.1 TILLSYNSFRÅGOR

För närmare föreskrifter och tillsyn av efterlevnaden av lagstiftningen svarar Försvarmakten för de myndigheter som sorterar under Förvarsdepartementet samt ett par andra myndigheter, däribland Fortifikationsverket. För resterande myndigheter och bolag är det Säkerhetspolisen (SÄPO) som är tillsynsmyndighet och utger föreskrifter. Inom SÄPO:s tillsynsområde har ett antal myndigheter sektorsansvar för själva kontrollen, och för bolag över vilka staten utövar ett rättsligt inflytande är det länsstyrelserna som har detta uppdrag.

I dagsläget finns ett antal civila hyresgäster även inom Fortifikationsverkets slutna bestånd. En delning av beståndet som innebär att Försvarmakten tar över det slutna beståndet får den konsekvensen att Försvarmakten också blir hyresvärd åt civila kunder med annan tillsynsmyndighet än Försvarmakten. Kort sagt kan detta innebära att en civil myndighet, t.ex. SÄPO eller en länsstyrelse, ska kontrollera säkerhetsskyddet hos en organisation som befinner sig inom Försvarmaktens område. Tillsynsfrågor av denna karaktär bör utredas vidare och fullständigt belysas för att konsekvenserna av detta ska kunna bedömas.

Det bolag som utredaren föreslår ska hantera det som idag utgör Fortifikationsverkets öppna bestånd kommer med dagens lagstiftning att stå under tillsyn av länsstyrelsen i respektive län, om inte ett undantag görs så att det istället står under Försvarmaktens tillsyn. Bolaget är dock tänkt att även hantera andra fastigheter än just enbart försvarsfastigheter, och om dessa fastigheter har behov av säkerhetsskydd behöver det fastlös vilken tillsynsmyndighet som är bäst lämpad att utöva kontroll och tillsyn över dessa frågor i bolaget.

Idag står Fortifikationsverket under Försvarmaktens tillsyn med hänsyn till den stora mängd hemliga uppgifter rörande försvarssekretess som verket hanterar. Även inom det öppna beståndet hanteras en inte obetydlig mängd hemliga uppgifter av denna karaktär, vilket gör att det är essentiellt att fastställa att lagstiftningen är sådan att det är såväl möjligt som lämpligt att ge dessa adekvat skydd även i bolagsform och att tillsyn kan utföras för att säkerställa skyddet.

4.2 SUA-FRÅGOR

Fortifikationsverket genomför idag en stor mängd SUA-upphandlingar även inom det öppna beståndet.

Fortifikationsverket lyder under säkerhetsskyddslagstiftningen och har att tillämpa dess SUA-regler vid upphandlingar där sekretessbelagda uppgifter rörande rikets säkerhet förekommer. Detta innebär en omfattande verksamhet för att säkerställa att rätt säkerhetsskydd ges dessa uppgifter, och förutom rent administrativa rutiner som registerkontroll och tecknande av säkerhetsskyddsavtal med mera, utför Fortifikationsverket säkerhetsutbildning, besök och kontroller hos aktuella leverantörer. Dessutom sker en omfattande samverkan och utbyte med andra myndigheter rörande SUA-frågor.

SUA-reglerna i säkerhetsskyddslagstiftningen gäller inte för bolag, även om bolaget bedriver verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. Det saknas således regler för hur säkerhetsskyddsfrågan ska hanteras när bolag gör upphandlingar där hemliga uppgifter förekommer. SÄPO har tidigare belyst denna fråga i sin förstudie¹² rörande översyn av säkerhetsskyddslagen och menar att detta är en brist särskilt med tanke på den ökade bolagiseringen av statlig verksamhet som ägt rum de senaste åren.

Skulle det öppna beståndet föras över i bolagsform innebär det att SUA-reglerna upphör att gälla för projekt i dessa fastigheter. Säkerhetsskyddet måste ändå upprätthållas, särskilt med tanke på den stora mängd hemliga uppgifter som förekommer även inom detta bestånd. Ett bolag kan exempelvis inte utnyttja möjligheterna till registerkontroll, vilket innebär att även om ett civilrättsligt säkerhetsavtal upprättas så går en mycket stor del av det egentliga skyddet förlorat. Teoretiskt kan också två bolag avtala med varandra om den enas kontroll och tillsyn av det andra i säkerhetsskyddsfrågor, men i praktiken är det frågan om hur många företag som skulle underkasta sig ett sådant avtal. Möjligheten till tillsyn och kontroll av efterlevnaden av det relevanta säkerhetsskyddet minskas således drastiskt.

Då behovet av SUA-upphandlingar är stort men inte möjligt i bolagsform skulle, om det öppna beståndet överförs till bolag, detta behöva utföras av Förvarsmakten som kund. Det är dock verksamhetsutövaren, den som avser begära in anbud eller träffa avtal om upphandling där det förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess, som ska teckna säkerhetsskyddsavtal enligt säkerhetsskyddslagen. Det är också verksamhetsutövaren som ansvarar för att säkerhetsskyddet är tillräckligt. Att låta kunden utföra de delar som inte är möjliga för bolaget är tveksam utifrån hur lagstiftningen är skriven.

En sådan lösning skulle också innebära en stor arbetsbelastning för Förvarsmakten, och det krävs då att Förvarsmakten kan avvara resurser för detta.

¹² Förstudierapport – Översyn av säkerhetsskyddslagen, SÄPO, Ju2009/5174/PO

Fortifikationsverket gör den sammantagna bedömningen att det är nödvändigt att i myndighetsform förvalta även de delar av det öppna beståndet som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av SUA-reglerna.

5 KONSEKVENSER UR SEKRETESSPERSPEKTIV

Sekretess gäller såväl mellan myndigheter som mellan myndigheter och bolag eller andra enskilda, och det krävs uttryckligt lagstöd för att få bryta mot sekretessen och lämna ut en sekretessbelagd uppgift.

Sekretessbestämmelserna i Offentlighets- och sekretesslagen, OSL (2009:400), medger att hemliga uppgifter delges ett bolag i vissa fall, exempelvis om bolaget är SUA-upphandlat och det finns ett säkerhetsskyddsavtal eller om det är nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Den sistnämnda ska utnyttjas mycket restriktivt.

Att dela sekretessbelagd information till ett bolag är alltså förenat med svårigheter och kan endast ske i mycket begränsad mängd, d.v.s. inte mer än det som är nödvändigt för fullgörandet av vissa specifika uppdrag.

Att dela sekretessbelagd information mellan myndigheter är något lättare. OSL innehåller en möjlighet att utlämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, och därigenom bryta sekretessen, om intresset att göra det överväger intresset att hemlighålla uppgiften. Myndigheter kan dela sådana uppgifter i olika samarbeten och säkerhetsunderrättelseutbyten.

Idag samarbetar Fortifikationsverket bland annat med Försvarsmakten, Polisen, SÄPO och samtliga försvarsnära myndigheter. Dessa samarbeten skulle inte vara möjliga att upprätthålla om verksamheten skulle bedrivas i bolagsform.

6 KONSEKVENSER UR SKYDDSKOMPETENSPERSPEKTIV

Utredaren menar att den kompetens som Fortifikationsverket byggt upp, förvaltar och utvecklar för hela samhällets behov behöver finnas kvar och föreslår att detta sker i myndighetsform inom antingen Försvarsmakten eller MSB.

Regeringen har i instruktion och regleringsbrev gett uppdrag till Fortifikationsverket att utveckla kompetens inom skydds- och anläggningsteknik för hela samhällets behov och gav dessutom i regleringsbrevet för 2009 Fortifikationsverket i uppdrag att i samarbete med MSB utreda vilka behov och förutsättningar som finns för att skapa en sammanhållen kompetens för statliga fastigheter som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik.

Skyddskompetensutredningen¹³ som genomfördes på regeringens uppdrag visade tydligt på ett behov av en sammanhållen kompetens inom det skydds- och

¹³ Skyddskompetensutredningen 2010-05-10, diariernr 1536/2010

anläggningstekniska området. Kompetensen innefattar hela förvaltningsprocessen och kan inte skiljas ut från denna. Såväl Skyddskompetensutredningen som utredningen ”Uppföljning av signalspaningslagen” (SOU 2011:13) fastslår att denna kompetens behöver finnas och fortsätta bedrivas i myndighetsform. Då kompetensen uppstår i samband med själva förvaltningen anser Fortifikationsverket att det är nödvändigt att denna förvaltning får ett sådant omfång att kompetensen är möjlig att bibehålla och utveckla.

Idag saknas en ordentlig plattform för förvaltning av särskilt skyddsvärda anläggningar som kräver just skydds- och anläggningsteknisk kompetens. Fortifikationsverket som organisation utgör det hittills närmaste en sådan plattform. MSB har därför kontaktat Fortifikationsverket med förfrågan om förvaltning av bland annat större skyddsrum som MSB tillfälligt ansvarar för efter nedläggning av Statens Räddningsverk (SRV). Även förvaltning av länsstyrelsernas ledningscentraler har diskuterats som även dessa finns tillfälligt hos MSB efter nedläggning av Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Post- och telestyrelsen (PTS) har vänt sig till Fortifikationsverket med förfrågan om förvaltning av de anläggningar som idag faller inom PTS ansvar. Eftersom varken MSB eller PTS är fastighetsförvaltande myndigheter saknas rätt kompetens för att hantera anläggningarna.

Det totala samhällets ökade krav på kompetens inom skydds- och anläggningsteknik behöver alltså tillgodoses. Fortifikationsverket har idag en unik kompetens inom området som genereras genom hela kedjan, från anskaffning och investering till vidmakthållande, avveckling och försäljning. Innan beslut tas om hur försvarsanläggningar och försvarsfastigheter framgent ska förvaltas, behöver säkerställas att det också ger förutsättningar för den skydds- och anläggningstekniska kompetensen att utgöra en resurs för hela samhället – både militärt och civilt.

6.1 SKYDDSKOMPETENSENS ÖVERFÖRANDE TILL FÖRSVARSMAKTEN

Den kompetens som behövs för förvaltning av anläggningar kan inte utvecklas endast inom anläggningsbeståndet, då volymen blir för liten¹⁴. För att sådan utveckling ska kunna äga rum krävs såväl tjänsteförsäljning som tjänsteexport. Detta ligger inte i linje med Försvarsmaktens fokusering på sin kärnverksamhet.

Det finns också en risk att Försvarsmakten inte har resurser nog att utveckla kompetensen även för det civila samhällets behov. Hotbilderna kan också skilja sig åt för det civila och militära samhället, vilket kan medföra att tillräcklig hänsyn inte tas till hot som ett robust civilt samhälle behöver kunna möta. Skydd av kritisk infrastruktur och adekvat skydd mot terrorism är exempel på frågor som ur ett civilt perspektiv behöver ges ökat fokus.

¹⁴ Skyddskompetensutredningen, 2010-0510, diariennr. 1536/2010

Skyddsåtgärder i byggnader och infrastruktur är oftast långsiktiga och kräver myndighetssamverkan, nationellt och internationellt. De internationella samarbetena sker främst med andra länders civila myndigheter, vilket i många fall kräver att det är en civil myndighet i Sverige som hanterar frågan för att dessa samarbeten ska kunna komma till stånd.

Fortifikationsverket menar därför att kompetensen bör fortsätta att utvecklas i en civil myndighet.

6.2 SKYDDSKOMPETENSENS ÖVERFÖRANDE TILL MSB

Om regeringen ska kunna utveckla och genomföra den strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet som MSB tagit fram på uppdrag av regeringen, krävs att kompetensen kring fysiskt skydd är samlad i staten, företrädesvis i en civil myndighet. En civil myndighet med ett samlat ansvar för förvaltning och utveckling inom området skydds- och anläggningsteknik skulle säkerställa en tillräcklig stor volym för att kompetens ska kunna utvecklas och komma hela samhället till godo samt kunna möta det ökande behovet av åtgärder för att skapa ett robust samhälle.

MSB är att betrakta som en tillsynsmyndighet och ingen fastighetsförvaltande myndighet och kan därför inte med nuvarande uppdrag axla denna uppgift.

6.3 FÖRSLAG ANGÅENDE SKYDDS- OCH ANLÄGGNINGSTEKNISK KOMPETENS

Fortifikationsverket förordar att anläggningarna förvaltas i en ny civil fastighetsförvaltande myndighet. Fortifikationsverket är också av den bestämda uppfattningen att den kompetens som krävs för att äga och förvalta anläggningar bör hållas samman för att kunna utvecklas och komma hela svenska samhället till del.

7 SLUTSATSER

Fortifikationsverket gör bedömningen att en betydande andel av det öppna fastighetsbeståndet med hänsyn till frågor rörande skydd för rikets säkerhet behöver förvaltas i myndighetsform.

Fortifikationsverket är också av den bestämda uppfattningen att den kompetens som krävs för att äga och förvalta anläggningar bör hållas samman för att kunna utvecklas och komma hela svenska samhället till del. Fortifikationsverket gör därför bedömningen att kompetensen rörande skydds- och anläggningsteknik inte kan separeras från resten av fastighetsförvaltningsprocessen och behöver fortsätta förvaltas i en civil myndighet med fastighetsförvaltning som uppgift.

Innan beslut fattas hur fastighetsbeståndet ska förvaltas och eventuellt delas upp anser Fortifikationsverket att det behöver göras en riskanalys avseende säkerhets-

och sekretessfrågor, så att staten kan säkerställa erforderligt skydd för sina medborgare och för rikets säkerhet.

BILAGA 3 – HANTERING AV OEXPLODERAD AMMUNITION (OXA), LÄGESRAPPORT

1 BAKGRUND OCH INLEDNING

Denna bilaga är i stora delar en komprimerad version av ”Oexploderad ammunition – lägesrapport”¹⁵ och en fördjupning av problematiken kring oexploderad ammunition (OXA).

”Fortifikationsverket har låtit oberoende företag genomföra utredningar som underhand redovisats för Regeringen beträffande OXA. Utredningarna visar på osäkerhet i ansvarsfrågan och frågan har inte prövats i domstol. Regeringens anvisningar om hur Fortifikationsverket långsiktigt kan förbereda och finansiera metodutveckling för, förädling inför och genomförande av avyttring av före detta övningsområden, har gett Fortifikationsverket möjligheter till en riskkontrollerad avyttring. Inom ramen för löpande metodutveckling, vad avser avyttring av områden bemängda med OXA, har Fortifikationsverket under 2010 identifierat och utvecklat metoder för omhändertagande av ekonomisk risk, kopplat till detta möjliga ansvar”.

En vilja finns att snabbt möjliggöra användning av före detta försvarsmark för andra ändamål. Medvetenheten om tidsåtgång, risker och kostnader för att återställa mark är dock låg.

OXA medför problem både avseende ekonomi och säkerhet. Att säkra de idag kända fälten, som är uppsagda eller står inför uppsägning, från risken för olyckor, kostar med idag kända metoder, miljardbelopp. OXA, som idag ligger på djupet, kan över tiden lyftas mot markytan och bli farlig för dem som rör sig i naturen alternativt vid en exploatering.

I lagstiftningen finns ingen direkt vägledning som ger klarhet i vilket ansvar staten kan anses ha. Oberoende utredningar indikerar att staten kan ha ett visst ansvar, men rättspraxis som kan ge mer direkt vägledning saknas. Detta gör att ett ansvarsförhållande mellan verksamhetsutövare och ägarföreträdare inte kan fastläggas.

2 ERFARENHETER

Grundläggande metod för att reducera risker från OXA är ytletning, en okulär avsökning med visst stöd av teknisk utrustning. Miljön på svenska skjutfält är elektromagnetiskt besvärlig med många anomalier och även annan metall i och på marken. I en sådan miljö kan inte en fullständig garanti utfärdas ens för att alla stora OXA detekteras. För små OXA är risken stor att de inte lokaliseras alls. Skogbevuxna skjutfältsytor innebär problem med lokalisering och utmärkning.

¹⁵ ”Oexploderad ammunition – lägesrapport”, Dnr 596/2011

Insamling av fakta för framställning av kartor är, med stöd av riskvärderingsmodell, ett viktigt hjälpmedel för att bedöma risker för framtida nyttjande, alternativt för att planera en arbetsinsats för röjning. Teknik som kan säkerställa att en röjningsoperation kan genomföras, dels med ett tillräckligt kvalitativt resultat och dels kostnadseffektivt, saknas ännu. Därför görs en ytreducering i kombination med ytletningen. I stället för att identifiera alla objekt inom ett område till en mycket hög kostnad och med ett kvalitetsmässigt tvivelaktigt resultat, genomförs en bedömning som resulterar i att vissa ytor kan anses fria från OXA.

Om nästa nyttjare eller ägare ska använda ytorna för sådana ändamål att markbearbetning krävs, erfordras röjningsresurser vid arbetets genomförande. Markområden röjs skiktvis genom lokalisering av objekt ned till 50 cm djup. För att genomföra dessa lokaliserings- och röjningsåtgärder så krävs antingen att Fortifikationsverket genom upphandling lyckas attrahera marknadens intresse, alternativt att Försvarets nuvarande utrustning och organisation kompletteras. Riskreducerande åtgärder (RRÅ) för etablering av byggnader och vägar genomförs idag under Försvarets ledning.

Överlåtelse av mark bör göras med vissa förbehåll. Någon form av identifiering av OXA under mark, behöver göras för att kunna deklarerat området inför en försäljning. Vid exploatering uppstår också frågan om vem som har skadeståndsansvar och ekonomiskt ansvar vid RRÅ. Fortifikationsverket anser att **kostnaden** för dessa åtgärder och arbeten bör belasta exploitören och köparen. Försäljning av före detta övningsmark har skett vid ett flertal tillfällen. Mot bakgrund av det osäkra rättsläget har vissa försäljningar renderat i utdragna juridiska processer.

Fortifikationsverket och Försvarets har tagit fram en gemensam process för avyttring av skjutfält, övningsfält och övriga övningsområden beskriven i ”Handbok avveckling/avyttring”.

Fortifikationsverket får för närvarande, enligt regleringsbrevet, behålla överskott av försäljningar av övnings- och skjutfält inklusive byggnadsobjekt, samt överskott av skogsbruk och arrenden samt vindkraft. Överskottet får användas för att exempelvis bekosta avveckling av fält som varken kan avyttras eller användas. Nedskrivning av bokfört värde för fält som sagts upp på grund av försvarsbeslut får ske vid uppsägningstidens utgång. En oklarhet är hur kapitalkostnader för fält som inte sagts upp på grund av försvarsbeslut ska finansieras över tiden.

Statens avyttringsinriktning bör vara att samtliga fält ska göras försäljningsbara.

3 RISKHANTERING

Utvecklingsarbetet är koncentrerat kring framför allt tre typer av risker;

- Skaderisker vid explosion finns dels i samband med klassificerings- och exploateringsarbeten men även då allmänheten rör sig i områden som innehåller OXA. Modeller som nu utvecklats minimerar risker vid dessa arbeten. Däremot kvarstår risker för allmänheten kopplat till de begränsningar som finns att deklarerat förekomsten av OXA.
- Miljörisker är inte helt klarlagda. En del forsknings- och utredningsarbeten pågår såväl i Sverige som i andra länder. Arbetet har skett för att definiera en tydlig klassificeringsmodell. FOI har genomfört en utredning kring detta på Fortifikationsverkets uppdrag.
- Ekonomiska risker finns kopplat till att återföra ansvar till staten i samband med försäljning. Det som framkommit är en otydlighet i ansvarsfrågorna inom skade- och miljöområdet. Fortifikationsverket har konstaterat möjligheten att avtala bort kostnadsansvaret, vilket nu tillämpas för att minimera den ekonomiska risken. Ett första avtal där staten frånskrevs ekonomiskt ansvar tecknades 2010.

4 ANSVAR

Två juridiska utredningar angående miljö- och skadeståndslagstiftning är genomförda. De visar på att OXA förmodligen kan bedömas som miljöskada men det går inte att belägga innan rättspraxis utvecklats. Man kan inte utesluta att OXA, i framtiden kan bli en föroreningskada enligt miljöbalkens mening. Utredningarna visar också på problemet med vem som har ansvar, fastighetsägaren, verksamhetsutövaren eller båda. Utredning gällande inskrivning av OXA som negativ belastning på fastighet, genomförd i samråd med Lantmäteriet, visar att sådan inte är möjlig med idag gällande lagstiftning.

Utredningar har också prövat ett antal tänkbara möjligheter för att dokumentera förekomsten av OXA i fastighetsregistret. Pågående arbete med att få till stånd en ändring i fastighets- registerförordningen, som möjliggör en redovisning av nedlagda försvarsanläggningar i registret, skulle kunna utökas till att även avse redovisning av förekomsten av OXA.

Oklarheter finns vad gäller vem som har rätt att röja OXA på övnings- och skjutfält. På fält där Försvarsmakten har verksamhet åligger rätten och ansvaret endast Försvarsmakten men på fält där de inte längre har verksamhet är ansvarsförhållandena oklara. För närvarande finns en muntlig överenskommelse mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten att Fortifikationsverket ansvarar för hantering av fält som sagts upp. Arbetet pågår för att dokumentera detta i en överenskommelse mellan myndigheterna samt att inarbeta processer för detta, i den gemensamt framtagna handboken.

Försvarsmakten ansvarar för deklarerat av fält genom framtagande av verksamhetsbeskrivning för genomförda skjutningar med en därpå följande klassificering. Med utgångspunkt i denna klassificering beslutar Fortifikationsverket vilka RRÅ som krävs på fältet inför en försäljning. Oklarheter finns gällande fastighetsägarens ansvar för denna deklarerat.

Klarläggande krävs vad gäller ansvar för organisering och genomförande av RRÅ liksom för tillstånd att utföra detta. Regler kring certifiering för att utföra RRÅ behöver fastställas, vilket förslagsvis kan ingå i ny skrivning om regeringens samlade syn på minhantering

Planering och genomförande av RRÅ har fram till 2010 helt åvilat Försvarsmakten. Försvarsmaktens resurser är i dag ej tillräckliga för att skapa försäljningsbarhet. Med den överenskommelse som gjorts och med ambitionen att vända sig till marknaden är förhoppningen att kunna förbättra möjligheterna till omställning av försvarsmark till andra samhällsändamål.

I dag finns ingen rutin inom staten att planera för framtida skadeståndskrav eller förädlingskostnader för att göra områden försäljningsbara. Temporärt finns ett undantag från ekonomiadministrativa regler som möjliggör disposition av försäljningsintäkter för att hantera detta. Finansieringen på längre sikt bör lösas inom ramen för riskhantering kopplat till uthyrningen.

Med anledning av OXA uppstår även ett antal värderingsfrågor vid överföring av fastighet till annan juridisk person. Ett exempel är frågan hur risken med OXA ska värderas i balans- och resultaträkning hos de inblandade parterna.