



Begby – Fredrikstad

FB fotoarkiv/Bo Vegard Grøtvedt

GJENNOMGANG

AVHENDING AV

OVERFLØDIG FORSVARSEIENDOM

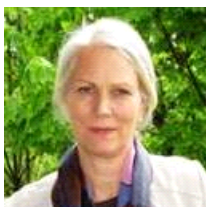
2002 – 2012

Om bilde på forsiden fra Fredrikstad:

Bildet viser regimentsmyra, Gansrød skytefelt, Regimentsmyra skytepark og Haugstenåsen (Begby).

Deler av regimentsmyra ble overført til kommunen som friluftsansett. Skytebanene ble miljøryddet og solgt til kommunen og delen nærmest bebyggelsen ble utviklet til boligformål.

Prosjektteam



Anne-Siri Walle
Prosjektleder
Seniorrådgiver
Forsvarsdepartementet



Karen Mosbech
Direktør
Freja ejendomme AS



Marte Oftedal
Fungerende seksjonssjef
Nasjonale Festningsverk
Forsvarsbygg



Vidar Alden Olsen
Seniorrådgiver
Futura - Jurist
Forsvarsbygg



Per Erik Johansen
Rådgiver
Miljødirektoratet



Pål Agdestein
Direktør
Agdestein Takst &
Eiendomsrådgivning AS

Forord

Dette har vært et lærerikt og interessant oppdrag. Mange bidragsyttere har sikret nødvendig kvalitet på datagrunnlag og delt sine erfaringer med oss.

Først vil vi takke britiske og danske eksperter på området eiendomsforvaltning og avhending som har stilt opp til samtaler. Britiske Defence Infrastructure Organisation har i tillegg sendt oss interessant dokumentasjon og ikke minst har danske Freja ejendomme AS bidratt med verdifull informasjon og input som medlem av teamet.

Vi ønsker også å takke de kommuner som har blitt besøkt for gode tilbakemeldinger og Forsvarsdepartementet og Forsvaret for verdifulle bidrag. Det har vært nyttig at statlige virksomheter som Statskog har stilt opp til samtaler.

Ifm denne gjennomgangen har en rekke ansatte i Forsvarsbygg bidratt med innspill og sin unike kompetanse. Direktør Marit Leganger og porteføljesjef Tod Faye-Schjøll har vært viktige samtalepartnere, og ikke minst har senior rådgiver Espen Sanila bidratt med store mengder data. Uten disse bidragene hadde det ikke vært mulig å gjennomføre oppdraget.

Vi vil også takke Miljødirektoratet som, på anmodning ga oss et prosjektkort der rapporten kunne ferdigstilles. Dette var en viktig suksessfaktor. Vi vil spesielt rette en takk til de dataansvarlige i Miljødirektoratet for velvilje og bistand underveis.

I rapporten har vi brukt forkortelser som til dels er velkjent innen forvaltning av eiendom, spesielt statlig eiendom. For å øke tilgjengelighet og lesbarhet finnes en oversikt over forkortelser i vedlegg 16.

Prosjektteamet

Innholdsfortegnelse

PROSJEKTTEAM	3
FORORD	4
SAMMENDRAG.....	8
Innledning	8
Mål og resultater	8
Regelverk, prosesser og gjennomføringsevne	9
Salgs-/avhendingsstrategier	10
Miljø og kulturminner	11
BAKGRUNN	
1. KAPITTEL.....	12
INNLEDNING.....	12
2. KAPITTEL.....	13
MANDAT	13
Gjennomgangen har besvart disse spesifikke spørsmålene:.....	13
3. KAPITTEL.....	15
METODE OG ORGANISERING	15
3.1. Metode	15
(i) Gjennomgang av dokumenter:.....	15
(ii) Data og informasjon	15
(iii) Kartlegging av rutiner og prosesser.....	15
(iv) Intervju av ressurspersoner.....	16
(v) Spørreundersøkelse.....	16
3.2. Organisering av gjennomgangen	17
3.2.1. Prosjektteamet besto av	17
3.2.2. En referansegruppe har gitt råd og innspill til teamet	17
3.3. Metodiske begrensninger og evt. utfordringer	18
4. KAPITTEL.....	19
AVHENDING AV OVERFLØDIG EIENDOM, BYGG OG ANLEGG I FORSVARSEKTOREN	19
Overordnet mål og viktige milepæler - 2002-2012	19
Bolærne-saken – nytt fullmaktsregime	19
Salg direkte til fylkeskommuner og kommuner	20
Møtestruktur FD og FBSE	20
Fullmakt tilbakeført	20
Moderniseringen fortsetter.....	20
«Skiftenøkkelen»	21
4.1. Organisering – avhendingsfunksjonen i Forsvarsbygg	21
4.2. Prosesser.....	22
4.2.1. Utrangering og innledende avklaringer.....	22
4.2.2. Taksering og markedspris.....	23
4.2.3. Offentlig avklaring mot andre i Staten	23
4.2.4. Fullmakt fra Stortinget 2002-2012	24
Utvidet offentlig avklaring, inkl. takstnemnd	24
4.2.5. Kulturminner og vern	24
4.2.6. Miljø og rydding.....	24
4.2.7. Salg av boliger – prioritetsreglene.....	25
4.3. Strategier	25
4.3.1. Rive	25
4.3.2. Salg «as-is»	25
4.3.3. Bruk av ekstern megler eller avhending i egen regi	25
4.3.4. Utvikle eller vente	26

VURDERING AV RESULTATER OG GJENNOMFØRING AV PROSESSER

5. KAPITTEL.....	27
MÅL OG RESULTATER.....	27
5.1. Har avhendingen gitt forventede resultater i tiden 2002-2012?	27
Resultater – en oversikt.....	27
5.1.1. Økonomi – generelt.....	28
5.1.2. Økonomi - Netto resultat fra salg av eiendom - FBSE	28
5.1.3. Økonomi – Driftsbesparelse	30
5.1.4. Areal - mål og resultater.....	31
5.1.5. Areal – mål om å avhende noe EBA som hadde blitt liggende over tid	34
5.2. Om Fylkeskommunal/kommunal forkjøpsrett (2005-2012), inkl. takstnemnd.....	35
Takstnemnd	35
5.3. Miljø (2002-2012)	37
5.3.1. Forsvarets plikt til å treffe tiltak mot forurensning.....	37
5.3.2. Krav om avfallshåndtering.....	38
5.3.3. Krav til hensyn til biologisk mangfold.....	39
5.3.4. Retningslinjer ved anskaffelser av tjenester og tekniske løsninger	39
5.4. Kulturminner (2002-2012).....	40
5.4.1. Sektoransvaret	40
5.4.2. Landsverneplan for Forsvaret.....	40
5.4.2. Mål for avhending av objekt med vern	40
5.5. Friluftsliv	42
6. KAPITTEL.....	43
AVHENDINGSPROSESSER OG GJENNOMFØRINGSEVNE – OVER TID	43
6.1. Har regelverket, spesielt Avhendingsinstruksen vært nyttig, tilstrekkelig og bidratt til effektiv avhending?	43
6.2. Har den fylkeskommunale/kommunale forkjøpsretten, inkl. bruk av takstnemnd, vært nyttig og bidratt til effektiv avhending?	44
6.3. Har interne prosesser/rutiner i FB og prosesser med eksterne vært nyttige og bidratt til effektiv avhending og god forvaltning?	46
6.3.1. Interne prosesser/rutiner mot andre forretningsområder i FB ift. avklaring før avhending.....	49
6.3.2. Prosesser mot eksterne som NATO, departement, RA, Miljødirektoratet, takstmenn mfl.....	50
6.4. Salg av boliger – prioritetsreglene.....	56
6.5. Har de valgte avhendings-/salgsstrategier vært relevante og produktive?.....	57
6.5.1. Rive	57
6.5.2. Salg «as-is»	59
6.5.3. Bruk av ekstern megler eller salg i egen regi.....	60
6.5.4. Utvikle eller vente	61
7. KAPITTEL.....	64
ANALYSE AV EFFEKTER OG RESULTATER.....	64
7.1. Har avhending gitt de forventede effekter og resultater, herunder om avhending har hatt en positiv eller negativ effekt for de berørte lokalsamfunn og om avhending har hatt uforutsette effekter?	64
7.1.1. Modernisering av Forsvaret	64
7.1.2. Besparelse – Netto resultat fra avhending i lys av ny/mer tidsriktig EBA.....	64
7.1.3. Fire eksempler på uventede effekter i tiden 2002-2012:	65
7.1.4. Miljøet	66
7.1.5. Kulturminner	66
7.2. Effekter og resultater for kommuner og lokalsamfunn.....	67
7.3. Andre effekter	70

8. KAPITTEL.....	71
KONKLUSJON, LÆRINGSPUNKTER OG ANBEFALING.....	71
GJENNOMGANGEN HAR ANALYSERT OG DRØFTET DISSE SPESIFIKKE SPØRSMÅLENE.....	71
8.1. «Avhendingsinstruksen», «Normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger» og prioritetsreglene for salg av boliger.....	71
8.2. Mål og resultater - Utrangering og avhending sett under ett.....	71
8.3. Mål og resultater - avhending.....	72
8.4. Fylkeskommunal/kommunal forkjøpsrett.....	72
8.5. Takstnemnd.....	72
8.6. Prosesser.....	73
8.7. Salgs-/avhendingsstrategier.....	73
8.8. Miljø.....	74
8.9. Kulturminner.....	74

VEDLEGG

1. Oppdragsbeskrivelse – prosjekt avhending 2002-2012
2. Sammendrag av dybdeintervju og samtaler med et utvalg kommuner
3. Spørreundersøkelse – kommuner/fylkeskommuner – resultat
4. Flytdiagram, avhendingsprosesser, Norge
5. Flytdiagram, avhendingsprosesser, Freja Ejendomme AS, Danmark
6. Flytdiagram, avhendingsprosesser, Defence Infrastructure Organisation (DIO), UK
7. Flytdiagram, General Disposal Process, Coast Guard, United States
8. Normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten
9. Grunnlagsdokumenter
10. Liste over intervjuobjekt
11. Instruks om avhending av statlig eiendom mv., avhendingsinstruksen – med endringsforslag
12. Merknader til de enkelte bestemmelser i Avhendingsinstruksen – med endringsforslag
13. Prioritetsreglene – med endringsforslag
14. Metode for eiendomsutvikling
15. Site closure guide, Defence Infrastructure Organisation (DIO), UK
16. Forkortelser

Sammendrag

Her følger et sammendrag av funn og læringspunkter fra gjennomgang av avhending i forsvarssektoren i tiden 2002 t.o.m. 2012.

Innledning

Vi har hatt en retrospektiv tilnærming og satt søkelyset på hva som har funnet sted på området avhending og salg av overflødig forsvarseiendom de siste 10 årene. Vi har kartlagt og analysert prosesser, strategier og relevant regelverk og ikke minst måloppnåelse, effekter og resultater. I undersøkelsene ble Forsvarets utrangering og fagfeltene kulturminner og miljø viet mye oppmerksomhet fordi disse har vært viktige premissleverandører for effektiv avhending.

Mål og resultater

Forsvarssektorens totale bygningsmasse var pr. 2000 ca. 6,1 mill. m². I henhold til alle utrangerings- og avhendingsmål satt siden 2002 skulle bygningsmassen pr. 2012 vært i størrelsesorden 2,9 mill. m². Den var på 3,2 for Forsvaret. I lys av dette fortsetter Forsvaret å identifisere/utrangere, og Forsvarsbygg (FB) ved Skifte eiendom (FBSE) med å avhende forsvarssektorens overflødige eiendom, bygg og anlegg (EBA) også i årene som kommer. Målkraft for utrangering med påfølgende avhending (salg) knyttet til areal/m² fremstår således som ikke nådd, men bildet må imidlertid nyanseres:

Innledende, overordnet krav om høyt tempo i sektoromstillingen var nødvendig, og fikk konsekvenser for Forsvarets utrangering og påfølgende avhending i FBSE. Fra 2002 og frem til 2006 var antall avhendingsobjekt meget stort og tempo i avhendingen høyt. At så mye ble avhendet tilskrives at Forsvaret – som bruker av inntil 90 % av all EBA i sektoren – identifiserte og sa opp/ ikke fornyet leien av store mengder EBA.

Som følge bl.a. av endrede fullmakter, Stortingets og Riksrevisjonens (RRs) undersøkelser sank avhendingstakten fom. 2007. Målkraft ble nedjustert. Av forhold som det tilligger denne gjennomgangen å undersøke var Bolærne-saken i 2004/2005 en sterkt medvirkende årsak til nevnte endringer. (Kort fortalt ble salget av Østre Bolærne reversert fordi Stortinget ønsket å sikre allmennheten bedre mulighet til friluftsområder før de ble solgt i det åpne marked. Ordningen er senere utvidet og gjelder ikke lenger kun friluftsmål.)

P.t. har FBSE avhendet ca. 2,5 mill. m² bygningsmasse og som følge av dette er det anslått brutto årlige besparelser i sektoren er på ca. 900 mill. kroner. Det er ikke mulig å fastslå om dette er i henhold til målkraft siden kravet også inkluderer andre betydelige endringer i forsvarssektoren.

Fortsatt gjenstår å avhende ca. 80.000 m² som har blitt liggende i FBSE over noen tid. Samtidig er det riktig å fremholde at FBSE har nådd de konkrete målkraft som ble satt til avhending/salg i disse tre langtidsplanperiodene.

Frem til 2009 ble i alt over 20 mill. m² friluftareal tilbake ført til det sivile samfunn. Friluftseiendommene inngår i den totale porteføljen av friluftslivsområder som forvaltes av det offentlige. Denne effekten av avhending er uomtvistelig meget positiv og et resultat av konstruktivt samarbeid mellom FBSE og Direktoratet for naturforvaltning (DN), nå Miljødirektoratet.

Midtveis i tiårsperioden ble det klart at areal/m² bygningsmasse ikke var en egnet parameter for å måle effekt av avhending av EBA. FBSE ble derfor i tillegg målt på netto resultat fra salg av eiendom. I perioden har FBSE nådd de økonomiske målkraftene med svært små avvik.

I perioden ble ca. 2,9 mrd. kroner tilbakeført til forsvarsbudsjettet som følge av avhending av overflødig forsvars-EBA. De samlede bruttoinntekter fra avhending har vært ca. 5,4 mrd.

kroner. Avhendingsutgifter ble i stor grad benyttet til riving, sikring og miljørydding (RSM), forvaltnings-, foredlings- og administrasjonskostnader, taksering og meglerhonorar. I den forbindelse har gjennomgangen noen anbefalinger som kan bidra til å gjøre avhendingen mer effektiv.

Selv om midlene som ble tilbakeført ikke var øremerket, og friske midler ble tilført, er det sannsynliggjort at midlene i det alt vesentlige ble brukt som forventet. Dvs. til fornying og modernisering, bl.a. av EBA og nytt materiell. Samtidig fremstår det som om store deler av besparelsene, på brutto ca. 900 mill. kroner årlig i noen grad er «spist opp» av oppgraderinger til nyere og mer tidsriktig EBA. Det anses å være en uforutsett konsekvens av omstillingen at netto besparelser i Forsvaret kun er på ca. 350 mill. kroner årlig.

Regelverk, prosesser og gjennomføringsevne

Siden Avhendingsinstruksen (AI) ble vedtatt i 1997 – som en følge av revisjon av eldre regelverk - har det skjedd store endringer. I tillegg har EFTAs Surveillance Authority (ESA) laget retningslinjer for offentlig avhending av eiendom. For å harmonisere instruksen med ESAs retningslinjer, samt å oppdatere den til dagens realiteter har prosjektteamet foreslått at FBSE tar initiativ til en rekke endringer i instruksen.

Man har også foreslått endring av prioritetsreglene for salg av boliger i forsvarssektoren for å klargjøre forholdet til øvrig regelverk og tilpasset reglene noe f.eks. til praksis bl.a. for å unngå konflikt.

Prioritetsreglene kan endres av Forsvarsdepartementet (FD), mens en endring av instruks vil kreve kongelig resolusjon.

Det fremstår som om Forsvaret og FBSE til å begynne med, ikke i tilstrekkelig grad hadde gode nok rutiner/prosesser for å håndtere stort trykk og volum. Årsaken synes å være at sektoren gjennomgikk store strukturelle endringer, noe som gjorde det utfordrende å få på plass nye og sammensatte prosesser hurtig. RR har også i sine undersøkelser av de innledende årene påpekt manglende samsvar mellom de overordnede planprosesser.

Denne gjennomgangen vil peke på at Storbritannia har en god veileder – Site closure guide – som kan gi god læring for vår forsvarssektor. Vi foreslår flere tiltak som kan forbedre avhendingsprosessene. Bl.a. foreslår vi et tettere samarbeid mellom FBSE og Forsvaret på utvalgte områder. Vi foreslår også kartlegging av kjente risikofaktorer og at det utarbeides klart definerte strategier for å håndtere disse og at rutiner og prosesser i ennå større grad gjøres kjent, ikke bare i FBSE, men også i øvrige FB.

Det synes som om samarbeidet med andre utenfor FB i stor grad har vært konstruktivt og nyttig og bidratt til effektiv avhending. Det gjelder særlig ift. eget departement (FD), North Atlantic Treaty Organization (NATO), takstforetak, Riksantikvaren (RA) og miljøvernmyndighetene; Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) og DN, begge nå Miljødirektoratet. Ift tidsbruk i avhending har vi identifisert noen områder der det kan være rom for forbedring. Det gjelder først og fremst i innledende nasjonale prosesser, før beslutning om avhending ved salg fattes: avgradering og avklaringer mot RA ifm. vern.

Stortinget besluttet i 2005 at FD kunne selge overflødig eiendom direkte til fylkeskommuner og kommuner til takst. I starten bød ordningen på utfordringer, bl.a. fordi vilkår ifm direkte salg var lite kjent og at noen kommuner f.eks. antok at de kunne overta forsvarseiendom vederlagsfritt eller til en symbolsk sum.

Det tok noen år før adekvate rutiner var på plass hos lokale myndigheter og i FBSE. Kun mindre endringer gjenstår. Dagens situasjon er et resultat av den lærdom partene har høstet opp gjennom årene, som også bekreftes i vår spørreundersøkelse og dybdeintervju. Samarbeidet om reguleringsplaner og mulighetsstudier har vært spesielt nyttig og utviklingen

har vært god. Lokale myndigheter er i dag godt fornøyd med FBSEs avhendings- og salgsprosesser.

Vi er av den oppfatning at også andre sektorer kan dra nytte av FBSEs erfaringer og lærdom. Vi anbefaler at ordningen med direkte salg til fylkeskommuner/kommuner fortsetter i forsvarssektoren og utvides til også å gjelde andre i staten og legger her frem et forslag på flere endring av AI.

Som følge av at kommuner og FBSE - ifm salg direkte til kommuner – i noen få tilfeller ikke klarte å enes om markedspris på forsvarssektorens eiendom, ble en ordning med takstnemnd etablert i 2006. Nemnden løste en akutt, fastlåst situasjon for FBSE og har således vært nyttig. Spørreundersøkelsen viser at ordningen ikke er spesielt godt kjent. Et fåtall kommuner har brukt nemnden, og noen opptil flere ganger. Det er bl.a. på bakgrunn av dette at vi anbefaler en fullstendig gjennomgang av takstnemndsordningen.

Vi anbefaler samtidig, uavhengig av om man kommer til at nemnda skal bestå eller ei, at man ser nærmere på finansieringen av nemnda all den tid det er forsvarssektoren v/FBSE som betaler nemnda.

I spørreundersøkelsen fremkommer visse demografiske forskjeller som det kan være interessant å se nærmere på. Vi vil også peke på at kommunene selv ønsker å videreutvikle egne rutiner og å komme raskt i dialog med FBSE ifm forestående avhending. Dette er meget gunstig for begge parter.

Etter 10 år fremstår det som om grundige og gode rutiner er etablert i FBSE. Spesielt vil vi fremheve «Skiftenøkkelen» som er et godt kvalitetssikringssystem som sikrer at regelverk og erfaringer som FBSE har høstet opp gjennom årene kommer til anvendelse.

FBSEs organisasjon er blitt endret i disse 10 årene, bl.a. som følge av at nasjonale festningsverk (NFV) er skilt ut som eget forretningsområde, midlertidig ansettelser ikke har blitt fornyet og bemanningen i de senere år har blitt mer permanent, bl.a. som følge av at tidsbegrensede prosjektstillinger ble gjort til faste stillinger etter 4 år. FBSE har lagt ned flere lokale avdelinger. Avhendingsobjektene har blitt mindre og til en viss grad mer krevende i den forstand at de f.eks. må gjennom omfattende miljøryddingsprosesser. Resultatet er at FBSE har opparbeidet en unik kompetanse på området og at avhendingskostnadene har økt. Noe som igjen reduserer størrelsen på det netto resultat som tilbakeføres til sektoren.

Etter 10 år fremstår FBSE som en slank organisasjon, med dyktige ansatte med høy faglig kompetanse.

Salgs-/avhendingsstrategier

Innledningsvis ble mye EBA avhendet «as is». For staten og sektoren betød dette store inntekter, raskt og i noen grad redusert ansvar for staten. Det kan imidlertid - sett over tid - ha medført redusert fortjeneste i forhold til om de aktuelle eiendommer hadde vært utviklet før salg til en større fortjeneste. Mao kan det både ha vært fordeler og ulemper med den fulgte salgsstrategi.

I første halvdel av tiårsperioden ble det gjort noen undersøkelser mht. å utvikle eiendom før salg, men FBSE har i liten grad valgt denne strategien. Overordnede krav om arealnedtrekk, nettoinntekt og mangel på arbeids-/risikokapital stimulerte ikke til å endre salgsstrategier i retning av utvikling av eiendommer før salg.

Selv om rutineene i FBSE har endret seg mye, har ikke salgsstrategiene endret seg tilsvarende. Det skyldes bl.a. at mange strategier ble predefinert av andre, utenfor sektoren. I disse tilfellene har FBSE liten eller ingen påvirkningskraft, som for eksempel ved offentlig avklaring (OA); når FBSE først må forhøre seg om andre i staten kan ha behov for den aktuelle, overflødige forsvarseiendom. Det gjelder også for det FBSE har kalt utvidet offentlig

avklaring (UOA) mot kommuner og fylkeskommuner; når også disse er gitt en mulighet til å kjøpe før eiendommen legges ut i markedet. Ifm OA og UOA trengs rett og slett ingen regulær salgs-strategi.

Hvis vi sammenligner med f.eks. danske Freja ejendomme AS (Freja), som selv kan utvikle eiendom før salg (riktignok under andre premisser), stiller vi spørsmål om ikke også FBSE i noen tilfeller bør kunne utvikle eiendommer, til beste både for stat og lokalsamfunn. Til dette trenger de i så fall en arbeidskapital/risikokapital, slik at forsvarsbudsjettet ikke initialt blir belastet, samt utvidede fullmakter.

Vi foreslår derfor at FBSE undersøker om de kan forestå flere salg i egen regi og om eiendommer, i større grad enn hva som har vært tilfelle, kan utvikles før salg. Dette kan, under de riktige forutsetninger, øke det økonomiske utbyttet både for staten og Forsvaret samt gjøre det enklere for FBSE å planlegge og å budsjettere over flere år og således skape større forutsigbarhet og arbeidsro.

Vi har brakt på det rene at noen eiendommer har blitt liggende i flere år uten leietager og husleieinntekter, med fare for forringelse av verdi. Vi foreslår at det gjøres endringer som bl.a. bedre kan sikre at EBA blir avhendet på en egnet måte, som gjennom salg eller riving.

Riving er en avhendingsstrategi som i liten grad ble benyttet i begynnelsen av perioden. Data viser at EBA til dels har blitt liggende lenge før riving har funnet sted. Dette fremstår ikke som optimalt, og vi har derfor bl.a. anbefalt at «bygningssdelen» i *Normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten* (Normalinstruksen) innlemmes i AI.

Miljø og kulturminner

RSM har vært en viktig del av klargjøringen før eiendommer kan tilbakeføres til sivil bruk. Et grunnleggende prinsipp har vært at «forurensere betaler». Dette prinsippet har vært styrende for FBSE. De har påtatt seg sektorens ansvar for å gjennomføre nødvendige miljøtiltak på utrangert EBA for å sikre at ikke miljøet, mennesker eller dyr, kan komme til skade. Totalt er det gjennomført nødvendige saneringer av over 130 000 tonn forurensede masser. Den opprydningen FBSE har gjennomført har hatt en klar positiv miljømessig virkning. Spørreundersøkelsen viser at lokale myndigheter er godt fornøyd.

Forsvarssektoren har etter arbeid med Landsverneplan (LVP) i perioden 1995-2000, hatt god oversikt over kulturminner i egen portefølje. Ved avhending er verneverdig EBA - i tråd med føringer fra FD og Riksantikvaren (RA) - sikret gjennom fredning etter kulturminneloven eller klausulering, i noen tilfeller også gjennom regulering etter plan- og bygningsloven. I perioden 2002 – 2012 er totalt 395 verneverdige inventar avhendet. I tillegg kommer 113 inventar definert som militærhistorisk landskap. Samarbeidet med RA har vært tett og godt, men i en del saker har det ikke vært tatt tilstrekkelig høyde for den tid det tar å innhente vurdering av lokal/regional kulturminneverdi i kommune/fylkeskommune, som er påkrevet i henhold til plan- og bygningsloven.

Avhending av verneverdig EBA har mange steder ført til at kulturminner er gjort tilgjengelige for allmennheten, og ofte til kunnskapsoverføring og et stort lokalt engasjement. FB har gjennom FBSE og NFV opparbeidet betydelig kompetanse på prosesser omkring vern, sikring, dokumentasjon og formidling av kulturminner. Økt kompetanse innenfor FBSE har også hatt positive ringvirkninger inn i andre sektorer. FBSE er i front mht. avhending innenfor statlig sektor. Dette gjelder også for avhending av kulturhistorisk eiendom.

1. Kapittel

Innledning

I siste halvdel av 1990-årene hadde arbeidet med å effektivisere Forsvaret stanset mer eller mindre opp. Statsråd Bjørn Tore Godal uttalte i 2001 at Forsvaret befant seg i en dyp og vedvarende strukturell krise. Forsvarets størrelse stod ikke i forhold til ressurstilgangen.

I 2001 slutter Stortinget seg til en betydelig omlegging til et mer mobilt og effektivt Forsvar.

Et viktig mål med omleggingen i den perioden som gjennomgangen har analysert, har vært å redusere driftsutgiftene for å frigjøre ressurser til annen prioritert virksomhet. En vellykket strategi for utrangering og avhending av overflødig EBA var helt nødvendig for å nå denne målsettingen. Forsvarets fagmilitære vurderinger ble lagt til grunn i arbeidet med å kartlegge overflødig EBA. Lokale avdelingssjefer i Forsvaret skulle snarest å kvitte seg med overflødig eiendom.

I 2002 ble Forsvarets bygningstjeneste (FBT) samt eiendomsforvaltningen i Forsvaret omorganisert til FB, og en egen salgsenhet - Avhendingsprosjektet, senere FBSE - fikk ansvar for avhending av overflødig EBA.

Stortinget bestemte at avhendingen av overflødig EBA i Forsvaret primært skulle foretas på den for staten mest forretningsmessige måte og på den måte som gir det beste økonomiske resultat for staten. Instruks om avhending av statlig eiendom mv. skulle legges til grunn og høyt tempo ble nevnt som et viktig suksesskriterium.

Stortinget besluttet også at spesielle forhold måtte tas i betraktning for visse typer eiendommer, med stor betydning når det gjelder kulturhistorie, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv.

Som følge av disse føringene har forsvarssektoren i perioden fom 2002 tom 2012 gjennomført en omfattende omstilling av Forsvarets omfang og organisasjon. Omstilling, modernisering og avhending av overflødig EBA fortsetter for å redusere et potensiale som allerede er identifisert.

En gjennomgang av måloppnåelsen, gjennomføringen/prosessene og resultater/effekter etter avhending i mer enn 10 år er verdifullt for å høste erfaringer. Funn og læringspunkter kan være nyttige ikke bare for forsvarssektoren, men også for andre.

2. Kapittel

Mandat

Forsvarssektoren har i mer enn 10 år avhendet store mengder overflødig statlig eiendom. Denne gjennomgangen har vurdert «helsetilstanden» på avhendingen. Vi har først og fremst «sett i bakspeilet» for å kartlegge hva som har skjedd.

Formålet med gjennomgangen var å analysere gjennomføringen, måloppnåelse og effekter av avhendingen av eiendom i Forsvaret i perioden fom 2002 tom 2012. Oppdragsgiver er FB.

Gjennomgangens funn, anbefalinger og læringspunkter vil bidra i forsvarsektorens videre arbeid med avhending. Funnene vil være egnet til å gi innspill til endrede fullmakter til forsvarssektoren og til å forbedre utrangerings- og avhendingsprosessene i sektoren.

Funnene vil også kunne

- gi innspill til en eventuell revisjon av avhendingsinstruksen (AI), Kgl.res. av 19. des. 1997
- identifisere tiltak som vil forbedre forvaltningen av statlig eiendom, bygg, og anlegg generelt
- gi innsyn i hvordan betydelige samfunnsverdier er forvaltet/avhendet og vil således være av interesse for mange; f.eks. andre statlige eiendomsforvaltere, større sivile eiendomsbesittere, media og Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Funn og anbefalinger kan være nyttige for Stortinget samt for andre NATO-land som bl.a. har bidratt med innspill til denne gjennomgangen.

For å besvare spørsmålet om interne og eksterne prosesser har bidratt til effektiv avhending og god forvaltning, ble prosesser og rutiner kartlagt, jf. vedlegg 4. Der det var naturlig har vi i gjennomgangen sammenlignet de norske prosessene med hvordan avhending gjennomføres i andre land som for eksempel Danmark og England, vedlegg 5 og 6. Funn har blitt belyst med eksempler eller data.

Gjennomgangen har sett på om gjennomføringsevnen til de ulike aktørene var effektiv (dvs. om informasjon og samarbeidet intern og eksternt fungerte godt og om bruken av regelverk, rutiner og systemer var effektive). Analysen har vurdert grad av respekt for og etterlevelse av:

- i. Avhendingsinstruksen,
- ii. gjennomføringsevnen og effektivitet i forhold til direkte salg/forkjøpsrett for fylkeskommuner og kommuner v/årlig fullmakt,
- iii. FBs og andre aktørers rolle, og hvordan disse ble utført; og
- iv. regler for vern av kulturminner, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv.

Gjennomgangen har spesielt analysert gjennomføring, måloppnåelse og effekter/resultater, men også gitt anbefalinger og læringspunkter på de nevnte områder. For mer detaljert informasjon om mandatet, se oppdragsbeskrivelse i vedlegg 1.

Gjennomgangen har besvart disse spesifikke spørsmålene:

- Har regelverket, spesielt Avhendingsinstruksen vært nyttig, tilstrekkelig og bidratt til effektiv avhending, inkl. vurdering av bruk av takstnemnd?
- Har avhending gitt de resultater som ble forventet i tiden 2002 - 2012?
- På hvilken måte er regler for vern/avhending av kulturminner etterlevet, og på hvilken måte er hensyn til naturmiljøet ivarettatt?

- Har den fylkeskommunale/kommunale forkjøpsrett, inkl. bruk av takstnemnd vært nyttig og bidratt til effektiv avhending?
- Har de valgte salgsstrategier vært relevante og effektive? (Beskriver strategier som f.eks. valg av ekstern megler, riving, utvikling av eiendommer mm.)
- Har interne prosesser/rutiner i FB og prosesser med eksterne vært nyttige og bidratt til effektiv avhending og god forvaltning? Herunder har gjennomføringsevnen til de ulike aktører (departement, Statskog, Miljødirektoratet, takstmenn m.fl.) bidratt til effektive salgsprosesser og god forvaltning?
- Har avhending hatt de forventede effekter/resultater, herunder om avhending har hatt en positiv eller negativ effekt for de berørte lokalsamfunn og om avhending har hatt uforutsette effekter?

3. Kapittel

Metode og organisering

3.1. Metode

Denne gjennomgangen ble utført av et prosjektteam i perioden fra februar til september 2013. Teamet besto av representanter fra FD, Freja, Klif (nå Miljødirektoratet), Agdestein Takst & Eiendomsrådgivning AS og to fageksperter fra FB. For mer informasjon, se pkt. 3.2.1. Selv om det ikke har vært et selvstendig etterstrebet mål konstaterer vi at teamet har bestått av like mange kvinner som menn.

I tillegg har en referansegruppe gitt råd og innspill til teamet, jf. pkt. 3.2.2.

Prosjektteamet har foretatt dokument- og datagjennomgang, kartlagt rutiner/prosesser, intervjuet nøkkelpersonell og gjennomført en spørreundersøkelse.

Det ble tidlig klart at en sammenligning med prosesser og erfaringer fra andre land ville være nyttig. Land gjennomfører forsvarsomstilling og avhending ulikt og det kan ikke sies å være en forutbestemt, sikker og optimal måte å avhende overflødig statlig eiendom på, men bl.a. har statlige avklaringsprosesser før salg/avhending mange likhetstrekk. Sammenligning mellom norsk, dansk og britisk avhending har vært nyttig og en viktig suksessfaktor.

Danskene har samlet salg/avhending av statlig eiendom i et aksjeselskap Freja, stiftet i 1997. Selskapet er 100 % statseid og underlagt Finansministeriet. FB har allerede god kontakt med Freja som også har erfaring med avhending av forsvarseiendom. I gjennomgangen har vi hatt et meget godt samarbeid og Freja har vært medlem av prosjektteamet. Det har vært meget nyttig. Norge og Danmark har flere kulturelle likhetstrekk.

I Storbritannia er eiendomsforvaltningen en del av FD og forvalter er Defence Infrastructure Organisation (DIO). Britene har hatt et ønske om å redusere den stasjonære strukturen. Dokumentet «In the public interest? Community benefits from Ministry of Defence land disposals» fremholder at prosessen ennå ikke har skutt fart. I nevnte rapport ble det vist til enkeltstående eksempler fra andre land. I rapporten konkluderes det med at en del arbeid gjenstår for å finne de beste løsningene for samfunnet som helhet.

Denne gjennomgangen har ikke undersøkt hva som skjer utenfor NATO alliansen selv om vi vet at mange land utenfor alliansen gjennomfører nedskjæringer i forsvarssektoren.

- (i) **Gjennomgang av dokumenter:** I vedlegg 9 følger en liste over alle gjennomgåtte dokumenter herunder Stortingsproposisjoner og innstillinger, iverksettelsesbrev og styringsparametere i perioden fra 2002 til 2012. Gjennomgangen av dokumenter og data tilgjengelig fra bl.a. rapporter i inn- og utland.
- (ii) **Data og informasjon** ble hentet fra FD, FB og FBSE. Det finnes i liten grad forsvarsspesifikk EBA informasjon utenfor disse virksomhetene. En del informasjon måtte sorteres og sammenstilles på nytt, f.eks. en oversikt over hvor lenge EBA er uten leietager/inntekt før riving eller hvor mange prosent av alle salg som opp gjennom årene har blitt utført av en ekstern megler. Tabeller/figurer og data finnes dels som vedlegg, men er hovedsakelig innlemmet i rapporten.
- (iii) **Kartlegging av rutiner og prosesser:** «Flyt diagram» - internasjonal mal - ble brukt for å kartlegge og visualisere rutiner og prosesser i FBSE, men også innen dansk avhending. I tillegg ble «fiskebeindigram» (årsak/virkning diagram) benyttet for å kartlegge mer komplekse problemstillinger og prosesser. Kartleggingen har tatt utgangspunktet i hva som faktisk ble gjennomført, ikke hva man ønsket å gjennomføre. Nøkkelpersonell i både FB, FBSE og Freja ble intervjuet for å kartlegge prosesser/rutiner.

og for evt. å avdekke om rutiner og prosedyrer manglet; et ufullstendig flytdiagram eller «hull» i fremstillingen ville vært indikasjon på enten at rutiner manglet, eller at de er lite kjent. Flytdiagram forenklet også sammenligning av avhendingsprosesser i de ulike land. Det ble laget et flytdiagram over avhendingsrelaterte prosesser i Forsvaret/FB med et detaljert kart over prosesser/rutiner i FBSE. Utvalgte avhendingsrelaterte rutiner i Forsvaret ble her også kartlagt fordi Forsvaret er premissleverandør til FBSE, jf. vedlegg 4. Flytdiagram for /rutiner i Freja og DIO følger i hhv. vedlegg 5 og 6. Flytdiagram fra US Coast Guard, “disposal of real property” er hentet fra internett for å kunne foreta ytterligere sammenligning, jf. vedlegg 7.

- (iv) **Intervju av ressurspersoner** i FB, FD og andre statlige eiendomsforvaltere. Intervju har vært en viktig del av gjennomgangen. I vedlegg 10 følger en detaljert oversikt over alle som ble intervjuet.

I november 2012 ble Kommunenes sentralforbund (KS) kontaktet og det ble avklart at KS ikke gjennomfører spesifikke tiltak ift kommuner som opplever omlegging eller nedlegging av forsvarsaktivitet.

I desember 2012 ble det sendt brev til et utvalg kommuner og i januar og februar 2013 ble nøkkelpersonell i 7 kommuner intervjuet. Disse dybdeintervjuene skulle bl.a. legge et grunnlag for spørsmålene i en planlagt spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner. Utvalgskriteriene for valg av kommuner var først og fremst at kommunene hadde vært berørt av omstillingen i Forsvaret. Dernest geografisk beliggenhet, hvilke forsvarsgrener som hadde vært involvert. Utvalget skulle også gjenspeile bredde i type avhendingsobjekt, dvs. alt fra boliger til fjellanlegg/bunkere, lager og kontorbygg. Sist, men ikke minst ble det tatt hensyn til ulik type etterbruk. Lokasjoner med vanskelige, pågående saker ble imidlertid ikke intervjuet/besøkt, men det var kun en lokasjon som ble utelukket som følge av dette. I vedlegg 2 følger et sammendrag av intervju av nøkkelpersonell i kommuner.

Nøkkelpersonell i Freja ble intervjuet i april.

På forsommeren 2013 ble personer med sentrale posisjoner ifm omstillingen i det norske Forvar intervjuet for å få et bedre bilde av målsettingene og hva man ønsket å oppnå i starten og for å få en vurdering av om disse målene ble nådd.

I januar 2013 ble Oppdragsbeskrivelse oversatt til engelsk og sendt til Britisk «Forsvarsbygg»; DIO og det ble anmodet om en samtale. Samtale ble gjennomført i april i London. Britene har en annen forvaltningsmodell enn Norge, samt et noe annet forhold til privat eiendomsrett enn vi er vant med i Skandinavia. Gjennomgangen har sett nærmere på dette og videre undersøkt hva Britene faktisk har avhendet, hvordan de avhender og hvilke erfaringer de har gjort.

- (v) **Spørreundersøkelse.** I mars ble en spørreundersøkelse utarbeidet og sendt til alle kommuner/fylkeskommuner. Undersøkelsen ble utarbeidet av teamet i samarbeid med TNS Gallup AS og referansegruppen ble gitt anledning til å kommentere før utsendelse.

Dybdeintervjuene av nøkkelpersonell i kommuner dannet både et grunnlag for spørsmålene i undersøkelsen og samtidig utgjort et supplement til svarene fra spørreundersøkelsen. Sluttrapporten fra undersøkelsen var klar 2. mai 2013. I vedlegg 3 følger resultatene fra spørreundersøkelsen.

3.2. Organisering av gjennomgangen

Gjennomgangen ble utført av et prosjektteam som planla, iverksatte og gjennomførte analyser og evalueringer. Team v/teamleder var ansvarlig overfor oppdragsgiver. Medlemmer av teamet svarte overfor teamets leder ifm dette prosjektet.

Alle innspill som ble levert av prosjektteamets medlemmer, iht. tids- og aktivitetsplan, ble godkjent av teamleder etter høring hos referansegruppemedlemmer.

Viktige milepæler:

- **I januar** 2013 ble «Oppdragsbeskrivelse» sendt til prosjektteamet, referansegruppen, intervjuobjekt og en engelsk versjon oversendt til britisk «Forsvarsbygg», DIO.
- **I februar** hadde teamet sitt første møte og startet innsamling av data og dokumenter. Prosjektteamet har siden minst hatt månedlige møter og ellers ved behov når dette har vært nødvendig. Det anføres at det kun er teamleder som har arbeidet med prosjektet på fulltid. Øvrige medlemmer har bidratt i tillegg til sitt daglige arbeid.
- **I april** gjennomførte teamet en workshop. Likeså ble en «Midtveis rapport» presentert og faste statusmøter med ledelse/FBSE ble avtalt og gjennomført. I disse møtene har fremdrift og økonomi/budsjett blitt gjennomgått.
- **I mai** ble første utkast/deler av sluttrapporten sendt på høring til referansegruppen.
- **I august** ble hovedfunn og resultater diskutert i workshop. Disse deltok: FD, KS, Forsvarsstaben (FST), Statsbygg, Miljødirektoratet, prosjektteamet og ledelse FBSE. Alle innspill og kommentarer er innarbeidet i sluttrapporten.
- **I oktober** ble siste utkast til sluttrapporten sendt til FD, kommuner som ble intervjuet i januar/februar, KS, FST, Miljødirektoratet, Statskog, Statsbygg, RA, tillitsvalgte i FB og internt i FB for ytterligere innsamling av evt. kommentarer.
- **I oktober** ble sluttrapporten lansert og oppfølging av funn, læringspunkter og anbefalinger diskutert.

3.2.1. Prosjektteamet besto av

1. Seniorrådgiver og teamleder Anne-Siri Walle, utlånt fra FD
Ekspertise på etatsstyringen av avhending i FB og relevante prosesser i Forvaret
2. Direktør Karen Mosbech og Carsten Rasmussen, Danske Freja ejendomme A/S
For sammenligning og erfaringer fra avhending av statlig eiendom i Danmark
3. Direktør Pål Agdestein, Agdestein Takst & Eiendomsrådgivning AS
Med kompetanse på taksering, takstnemnder og taksering av forsvarseiendommer
4. Seniorrådgiver Vidar Alden Olsen, FB/Futura advokatene
*Ekspert på utvikling og utfordringer i perioden ift konflikter av juridisk karakter.
Ekspertise på «Skiftenøkkelen» og kvalitetssikring av salg i 2005 og fra 2008 tom. 2012
leder for arbeidsgruppen*
5. Fung. seksjonssjef Marte Oftedal, FB/NFV
Ekspert på kulturminner og prosesser mv. ift. etablissement med kulturhistorisk verdi
6. Rådgiver Per Erik Johansen, Klif nå Miljødirektoratet
Ekspert på miljøkartlegging, -opprydding, -krav og oppfølging

3.2.2. En referansegruppe har gitt råd og innspill til teamet

- Porteføljesjef Tod Faye-Schjøll, FBSE
- Seniorrådgiver Ståle Aspelund, FD
- Seniorrådgiver Pål Theodorsen, DN nå Miljødirektoratet
- Seniorrådgiver Anne Midtrød, RA

3.3. Metodiske begrensninger og evt. utfordringer

I gjennomgangen ble det utfordrende å skaffe en del vesentlig informasjon fra tiden før 2004-2005. Det skyldes først og fremst de store forandringer som hadde funnet sted i forsvarssektoren. Arkivsystemet var endret, Forsvarets og sektorens struktur var betydelig endret og nøkkelpersonell hadde sluttet. Mangelen på data illustreres f.eks. ved at informasjon om kjøpere før 2005 var meget sparsom eller ikke-eksisterende. Så langt det er mulig har gjennomgangen støttet seg til data som var sammenlignbart for hele perioden, dvs. fom. 2002 tom 2011, men der det ikke var mulig ble perioder analysert enkeltvis og såfremt det har vært mulig og fornuftig, ble det foretatt en veid sammenligning av periodene.

Tid til rådighet har vært en begrensende faktor. Målsettingen har vært å avslutte prosjektet ila ett år. Kun prosjektleder jobbet med prosjektet på heltid. De øvrige medlemmer av prosjektteam, referansegruppen og ressurspersoner hadde andre primæroppgaver og måtte sette av tid i en ellers travel hverdag.

Tidsfaktoren begrenset også hvor mange kommuner som blir oppsøkt og intervjuet. Økonomi og fornuftig ressursbruk var også en begrensende faktor her.

En ikke ubetydelig utfordring har vært å sørge for å gjøre rapporten tilstrekkelig objektiv. Det var viktig at teamleder, medlemmer av prosjektteam, referansegruppe og for øvrig alle involverte hadde så få bindinger som mulig til det som skulle evalueres. Enhver binding kunne svekke troverdighet til sluttproduktet. Det var en risiko for troverdigheten at teamleder, to medlemmer av prosjektteam og ett medlem i referansegruppen ble lønnet av eller var ansatt i FB.

Innledningsvis anmodet vi Statsbygg om å delta i teamet. Det ble bl.a. anført at det var ønskelig med kompetanse på taksering/verdifastsetting av EBA og på evaluering. Statsbyggs erfaringer og kompetanse på nevnte felt ville styrket prosjektet faglig og bidratt til økt objektivitet. Når Statsbygg ikke kunne delta manglet teamet takseringskompetanse og valget falt da på leder for takseringsnemnd med lang erfaring i taksering av forsvareieendommer og, i norsk sammenheng, med unik kompetanse på verdifastsettelse.

Prosjektet har ikke hatt tilstrekkelig evalueringsfaglig kompetanse, slik dette blir definert av Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Prosjektet bærer i så måte mer preg av å være en intern gjennomgang og etter en samlet vurdering har vi derfor valgt å kalle rapporten en «gjennomgang».

Prosjektleder/teamleder er hospitant i FB. Til vanlig fast ansatt i FD og hentet inn spesifikt for å gjennomføre dette oppdraget. Den valgte løsningen med hensyn til sammensetning av team, referansegruppe og ressurspersoner er et resultat av at det har vært vanskelig å finne deltagere med den nødvendige spisskompetanse på de ulike fagfelt relatert til avhending av eiendom, og særlig forsvareieendom, her i Norge. De som har deltatt i arbeidet, enten aktivt i team, grupper eller har blitt intervjuet, har kvalifikasjoner som er unike og derfor er denne løsningen valgt. Gjennomgangen har blitt styrket med kompetanse utenfra i den grad dette har vært mulig, nettopp for å forhindre at arbeidets troverdighet skulle settes i fare.

4. Kapittel

Avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg i forsvarsektoren

I dette kapittelet avklares tre viktige forutsetninger for å lese og forstå rapporten

1. *Bakgrunn for omstillingen i forsvarssektoren, viktige milepæler underveis og hvordan avhendingen ble organisert*
2. *Relevante avhendingsprosesser, inkl. kartlegging av en håndfull prosesser som har hatt stor innvirkning på avhendingsresultatene*
3. *Aktuelle og relevante salgs-/avhendingsstrategier*

Overordnet mål og viktige milepæler - 2002-2012

Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000 ga føringer for Forsvarets fremtidige struktur, gitt de ressurser som ble stilt til rådighet.

Ved behandling av St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), sluttet Stortinget seg til en betydelig omlegging til et mer mobilt og effektivt Forsvar. Et av målene med omleggingen var å redusere driftsutgiftene og frigjøre ressurser til annen prioritert virksomhet. Dette innebar at det skulle gjennomføres endringer i Forsvarets omfang og struktur, snarest mulig, og senest innen utgangen av 2005.

FD fremhevet at en vellykket strategi for utrangering og avhending av EBA var viktig for å nå målet med omleggingen av Forsvaret. Det var ingen tvil om at ressurstilgangen var for liten i forhold til hva det kostet å drifte det norske Forsvaret og ifm. kartlegging og identifisering av overflødig EBA ble Forsvarets fagmilitære vurderinger og behov lagt til grunn.

FBT og eiendomsforvaltningen i Forsvaret ble omgjort til FB, og en egen salgsenhet – *Avhendingsprosjektet*, senere FBSE – fikk ansvar for avhending av overflødig EBA. Stortinget bestemte også at avhendingen av Forsvarets overflødige eiendommer primært skulle foretas på den måte som ga det beste økonomiske resultat for staten, og AI skulle legges til grunn, jf. «Instruks om avhending av statlig eiendom mv.»

I St.prp. nr. 45 het det videre at for visse typer eiendommer som var av stor betydning når det gjelder kulturhistorie, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv, måtte spesielle forhold tas i betraktning.

Bolærne-saken – nytt fullmaktsregime

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 251 (2004-2005) og Innst. S. nr. 275 (2004-2005) trakk Stortinget tilbake FDs fullmakt til å avhende fast eiendom. Fullmakten ble gitt til Kongen i statsråd. Bakgrunnen for dette var salget av Østre Bolærne og at Stortinget ønsket å sikre allemannsretten og/eller vern av slike eiendommer.



Østre Bolærne, Nøtterøy

FBSE fotoarkiv

Salg direkte til fylkeskommuner og kommuner

Ifm nytt fullmaktsregime ga Stortinget fylkeskommuner/kommuner mulighet til å kjøpe utrangert eiendom forvaltet av FD, direkte til takst før en eiendom ble lagt ut for salg i det åpne marked. Når EBA skulle avhendes så orienterte FBSE fylkeskommuner/kommuner på et tidlig stadium i avhendingsprosessen. Fom. 2005 ble varsel sendt i den samlede årlige oversikten (trinn I), dvs. samtidig med at varsel ble sent til andre i staten, såkalt UOA.

Møtestruktur FD og FBSE

Fra 2005 har FD og FBSE gjennomført faste månedlige møter i den hensikt bl.a. å fange opp saker av politisk karakter. Fom. 2012 er møtestrukturen redusert til fire møter i året i forkant av samordningsmøtene mellom FD og FB. Reduksjonen var en følge av flere forhold bl.a. at FBSE ikke hadde hatt anmerkninger fra RR på tre år og ikke minst arbeidet med å forbedre kvalitetssystemet «Skiftenøkkelen», se under. Ordningen er ennå for ny til å trekke slutninger og ligger utenfor mandatet tidsramme.

Fullmakt tilbakeført

I 2006 ifm at ovennevnte fullmaktsregime hadde fungert i nærmere et halvt år og etter at det var etablerte samarbeidsrutiner mot DN - et samarbeid som innebar at eiendommer med betydning for allmennhetens friluftsinnteresser ble ivarettatt – godkjente Stortinget at fullmakt til salg av eiendommer ble tilbakeført til FD.

Moderniseringen fortsetter

I tillegg til å redusere bygningsmassen netto med ca. 2 mill. m² så skulle materiell som ikke skulle benyttes i den nye strukturen utfases og i størst mulig grad avhendes. Det skulle bl.a. redusere behovet for lagerkapasitet. Korrigert for nybygging anslo FBSE - for perioden 2001-2007- at det var et brutto avhendingspotensial på ca. 2,4 mill. m².

Ved behandlingen av langtidsplanen for forsvarssektoren for perioden 2005–2008, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004) og St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* vedtok Stortinget forsvarssektorens framtidige styrkestruktur.

Driftsutgiftene til logistikk- og støttevirksomhet skulle reduseres med minimum 2 mrd. 2004-kroner til fordel for operativ virksomhet og materiellinvesteringer. Innen utgangen av 2008 skulle bl.a. omfanget av forsvarssektorens EBA reduseres til maksimalt 3,5 mill. m².

For å sikre både økonomisk og strukturell balanse, og derved opprettholdelse og utvikling av Forsvarets operative evne på lang sikt, anbefalte Forsvarsstudie 07 en betydelig konsentrasjon av likeartet virksomhet og nedleggelse av et større antall baser. Forsvarssjefen var av den oppfatning at det fortsatt var et uutnyttet potensial for ytterligere konsentrasjon av baser og

virksomheter som, dersom det realiseres, ytterligere vil bidra til å sikre opprettholdelse og videreutvikling av Forsvarets operative evne.

Etter 2006 ble det forventet lavere nettoresultat fra avhending av eiendom. Årsaken var bl.a. at store leire og anlegg var utrangert og avhendet. I tillegg gjensto å avhende mange mindre utrangerte objekt. Flere av disse hadde til dels store avhendingskostnader eller avhendingsmetode var uavklart f.eks. ift. miljøkrav. I de neste årene iverksatte FBSE flere tiltak for å sikre god miljømessig og økonomisk forsvarlig avhending. Målsettingen var å minimalisere avhendingskostnader, samtidig som skjerpede krav til riving, sikring og miljørydding har bidratt til å øke kostnadene.

Luftforsvaret var pr utgangen av 2012 i startgropen for å gjennomføre restrukturering og omstilling som Sjøforsvaret, Hæren og Heimevernet langt på vei var ferdige med. Det må forventes ytterligere utrangeringer som følge av strukturendringen i Luftforsvaret.

I iverksettingsbrev (IVB) for 2010 skrev FD at Forsvaret - i tråd med langtidsplanens forutsetninger - i perioden f.o.m. 2009 t.o.m. 2012 skulle frigjøre netto 135 000 m² knyttet til basetiltak og annen infrastruktur og erkjennelse av at Forsvarets utgifter til EBA leie og drift pr.2010 lå høyere enn forutsatt.

Siden 2008 har Stortingets avhendingskrav ikke lenger vært relatert til areal, men til økonomisk netto resultat.

Som følge av de ovennevnte føringer har forsvarssektoren i perioden fom 2000 tom 2011 gjennomført en omfattende omstilling av Forsvarets omfang og organisasjon. Omstillingen, modernisering og avhending av overflødig EBA fortsetter for å redusere underdekning på driftsbudsjettet.

«Skiftenøkkelen»

Før FBSE - og forløperen *Avhendingsprosjektet* - ble opprettet var avhendingsprosessen ivarettatt av FBT og et fagkontor i FBT hadde utarbeidet «Prosess (*håndbok*) for avhending og kassasjon av EBA i forsvaret» og «Metode for eiendomsutvikling». Førstnevnte ble i noen grad videreført i FB. RRs undersøkelse i 2004/2005 avdekket flere brudd på AI og de interne rutineene. Det førte til en betydelig styrkning og oppdatering av kvalitetssystemet «Skiftenøkkelen». For eksempel ble det - i tillegg til prosesser som allerede var beskrevet i nevnte *håndbok* - opprettet rutiner for avklaring opp mot andre offentlige aktører og et operativt kvalitetssikringssystem som sikret at erfaring og læring fortløpende ble implementert i nye rutiner.

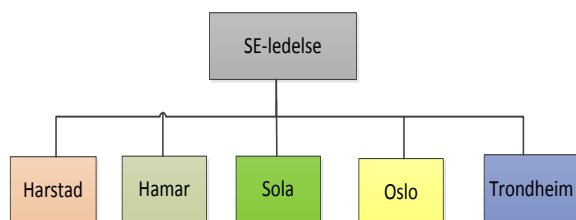
4.1. Organisering – avhendingsfunksjonen i Forsvarsbygg

FBSE hadde opprinnelig 5 kontor: i Oslo, Harstad, Trondheim, på Sola og Hamar, jf. Figur 4.1. I september 2003 var det 23 fast og 33 midlertidig ansatte. Ledelsen var i Oslo. I tillegg til ledelsesfunksjoner så hadde Oslo-kontoret et eget salgsapparat. Kontoret ble senere slått sammen med Hamar, samtidig som kontorene Sola og Trondheim ble slått sammen.

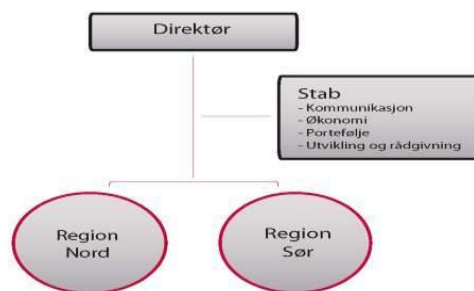
Den geografiske plassering av kontorer oppgis å være et resultat av den nylige omorganisering som hadde funnet sted i FBT og eiendomsforvaltningen i Forsvaret, med et skråblikk til hvor majoriteten av utrangeringen ville komme og et ønske om å være nærmest mulig markedet. Oslo-kontoret ble opprettet med den begrunnelse at her ville det komme mye eiendom med stor økonomisk verdi og et eget Oslo kontor var derfor naturlig.

Gradvis frem mot 2010 slanket man organisasjonen bl.a. fordi flere kontor hadde likeartede oppgaver, jf. figur 4.2.

Pr. august 2006 hadde FBSE 23 fast og 21 midlertidig ansatt. Pr. mars 2011 var 31 fast og 6 enten på permisjon eller midlertidig ansatt. Trenden er m.a.o. at arbeidsstokken har blitt mer permanent, f.eks. fikk alle som var ansatt i prosjektstilling høsten 2006 et tilbud om fast ansettelse.



Figur 4.1



Figur 4.2

Når EBA avhendes så ble disse FB-interne forretningsområder involvert:

- FB/utleie ifm at utraneringsprotokoll skrives og ifm befarng der FBSE skal delta
- FB/utvikling hvis ombygging er relevant eller EBA skal tilpasses og ikke utraneres/avhendes
- FB/Nasjonale festningsverk ifm med vernevrdering
- FB/Futura – juristene ifm at salgsdokumenter ferdigstilles, salget kvalitetssikres eller potensielle tvister må avklares
- FB/stab for avklaring mellom forretningsområder og sist, men ikke minst
- FBSE ifm. avhending og klargjøring for salg

4.2. Prosesser

Det er ikke uvanlig at de to prosessene *kartlegging* av overflødig EBA og *salg/avhending* av overflødig EBA sees under. Som et samlebegrep kalles det ofte *avhending*. Det gjør f.eks. RR i sin undersøkelse av avhending, jf. Dokument nr. 3:9 (2004-2005) og Dokument 3:1 (2008-2009). I nevnte dokumenter vurderes både prosesser ift. å identifisere overflødig EBA og å selge/avhende EBA. I noen sammenhenger er en distinksjon av liten betydning, men for denne gjennomgangen er skillet vesentlig fordi vi skal undersøke avhending og ikke utranering av EBA. I realiteten er og var identifisering og salg/avhending to separate prosesser som utføres av hhv. Forsvaret og FBSE. FBSE påvirket ikke, eller i svært liten grad, *hva* som ble utrangert og *når* det skjedde. Tilsvarende påvirket Forsvaret ikke, eller i svært liten grad, *hvordan* avhending ble gjennomført og *hvilket* økonomisk resultat avhending ga (tilbakeført til forsvarsbudsjettet).

Det anføres at FB ved FB/utleie i noen grad har kunnet påvirke *hvordan* Forsvaret sier opp og utranerer. Likeså har Forsvaret ifm oppsigelse og utranering hatt en relativt god mulighet til å kontrollere reduksjon i egne driftsutgifter som følge av utranering.

4.2.1. Utrangering og innledende avklaringer

I flg. data fra FB/Utleie for perioden 2002-2012 var Forsvaret leietager av først 80 prosent og senere i 2013 - 90 prosent av all eiendomsmasse forvaltet av FB. Videre viser data fra FB/Eiendom at i 2012 gikk mer enn 13 % av Forsvarets driftsbudsjett til drift/leie av EBA. Samlet viser dette hvor avhengig FB og Forsvaret har vært og fortsatt er av hverandre for å redusere driftskostnader, øke inntektene og modernisere Forsvaret.

Her er en kort beskrivelse av de initiale prosesser/vurderinger, jf. fase I og II i figur 6.1:

- Når Forsvaret ikke lenger har behov for en eiendom så sier de opp leieavtale med FB, nærmere bestemt med FB/Utleie. Leietager har ansvar for både å identifisere og å si opp eiendom som de ikke trenger. Dette kalles utrangering og en *utrangeringsprotokoll* blir skrevet. Før den signeres skal FB sørge for at eiendommen befares og den skal være ryddet, tømt og avgradert (sistnevnte sikrer bl.a. evt. ny eier adkomst til militært område), jf. *Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet eiendommer, bygg og anlegg*.
Hvis EBA er fellesfinansiert (NATO) eller ift. andre bi- eller multilaterale avtaler så iverksettes predefinert prosedyre for sletting/deletion mv.
- FB undersøker om EBA kan bygges om, om det finnes ny(e) leietager(e), om bygget/anlegget bør rives eller avhendes ved salg. Når protokoll er signert og avhending er valgt som alternativ så overfører FB/Utleie objektet til FBSE. Objektet er nå i FBSEs avhendingsporteføljen.
- Så foretar FBSE en befaring for å få mer kunnskap om objektet: størrelse, karakter, tilstand, beliggenhet og potensiale, innbefattet kulturminne- og miljøvurderinger. Ifm. befaring benyttes en sjekkliste som er en del av «Skiftenøkkelen» - for å sikre at alle overordnede hensyn tas.

4.2.2. Taksering og markedspris

Iht. AI skal alle statlige eiendommer selges til takst eller markedspris. Taksten fastsettes av et uavhengig autorisert takstforetak før salg.

En takst er "best guess" fra en sakkyndig takstmannen om hva eiendommen normalt vil bli solgt for i markedet. En samtidig taksering, fra mange takstforetak, av en og samme eiendom, vil følge en normalfordelingskurve og flertallet av verdiansettelser vil ligge nær korrekt pris eller markedspris.

Dersom det er uventet stor interesse for en eiendom eller kjøpere f.eks. har hatt originale eller uvanlige løsninger for etterbruk er det ikke unormalt at EBA blir solgt over takst. Dette er da markedspris.

Markedspris kan også være lavere enn takst f.eks. hvis det er uventet liten interesse for eiendommen, eller det går lang tid fra taksering til faktisk salg og eiendommen forfaller i mellomtiden. Dette gjelder spesielt når de aktuelle bygninger har vært utsatt for et fysisk forfall, angrep av skadedyr eller lignende, typisk som følge av at de eventuelt har stått tomme en stund. Likeså kan forsvarseiendommer være ukurante og således tungsolgte.

I taksten skal det bl.a. opplyses om objekt/bygninger har vernestatus. Normalt vil slike klausuler virke relativt sterkt inn på taksten, som følge av den langsiktige forpliktelse som eier gjennom dette pålegges, både hva gjelder vedlikehold, restaurering og fornyelse. Det legger også begrensninger på alternativ etterbruk og utvikling, men kan samtidig gi kulturell og estetisk gevinst.

4.2.3. Offentlig avklaring mot andre i Staten

Forsvarsektoren er som andre underlagt AI pålagt å avklare om andre i staten ønsker å overta eller kjøpe overflødig EBA. Det kalles offentlig avklaring (OA) og er delt i to trinn. En gang i året sender FBSE ut en oversikt over EBA som skal avhendes. Dette benevnes trinn 1. Frem til 2009 ble listen sendt i januar, men fra 2010 sendes listen ut i desember året før. I trinn 2 sendes dokument for det enkelte avhendingsobjekt. Se også figur 6.1. der prosessen som samlebegrep er benevnt UOA.

Alle departement og DN (nå Miljødirektoratet) som representant for Miljøverndepartementet skal varsles og gis mulighet til å overta ved behov. Som det fremgår har Stortinget bl.a. bestemt

at Statskog kan overta når det er snakk om eiendommer som er aktuelle for friluftsmål. Eiendommene må imidlertid være taksert for å synliggjøre verdier som overføres, jf. AI. pkt. 2.1. Denne regelen har vært uendret i hele perioden 2002-2012 og i praksis vil varsel om OA gå til alle de nevnte statlige aktører uavhengig av eiendommens karakter.

Storbritannia og Danmark har tilsvarende prosesser ift avklaring med andre statlige aktører før EBA går ut av statens eie.

4.2.4. Fullmakt fra Stortinget 2002-2012

Stortinget besluttet at overflødig EBA i perioden skulle avhendes til markedspris samt at EBA til en verdi under 100.000 kunne overdras vederlagsfritt, under visse, ikke nærmere angitte forhold. Disse bestemmelsene har vært uendret. Her er, kort oppsummert endringene underveis:

- I årene 2002 og 2003 hadde forsvarssektoren mulighet til å overdra overflødig EBA til kommuner og overtallig personell vederlagsfritt såfremt EBA kunne nyttes til næringsformål.
- I 2004 ble ikke kommuner nevnt eksplisitt.
- I 2005 kunne EBA overdras til kommuner /fylkeskommuner til markedspris dersom EBA var aktuelle for kultur- og friluftsmål.
- Fom. 2006 kunne kommuner/fylkeskommuner kjøpe til markedspris hvis eiendommen var aktuell for friluft- eller kulturformål og før eiendommen ble langt ut i markedet. Statskog ble gitt samme mulighet hvis fylkeskommuner/kommuner ikke ønsker å kjøpe.
- Siden 2007 har det vært et vilkår at salg direkte til fylkeskommuner/kommuner og Statskog måtte være innenfor EØS-avtalens bestemmelser. Siden 2007 var det ikke lenger et vilkår at EBA var aktuell for kultur- eller friluftsmål ifm direkte salg til fylkeskommuner/kommuner.

Utvidet offentlig avklaring, inkl. takstnemnd

For overflødig forsvarsets eiendommer er det hvert år - siden 2006 - nedfelt i St.prp. nr. 1 at overflødig forsvarseiendom kan selges direkte til fylkeskommuner og kommuner før eiendommen blir lagt ut i markedet. Statskog er også gitt anledning til å kjøpe til friluftseiendom, dersom de forannevnte ikke benytter sin mulighet. Hvis ingen benytter sin mulighet går eiendommen normalt ut for salg på det åpne marked.

Proessen opp mot fylkeskommuner og kommuner har FBSE valgt å kalle UOA, jf. figur 6.1. UOA var bl.a. en konsekvens av Bolærne-saken der Stortinget reverserte salget av Østre Bolærne i den hensikt å gi allmennheten bedre muligheter for å benytte friluftsområder som forsvarssektoren skulle avhende.

1. januar 2006 ble en takstnemnd opprettet som følge av at kommuner og FBSE ifm UOA var uenige om hva som var markedspris/takst på forsvarssektorens eiendom. Kommuner eller evt. fylkeskommuner vil da få mulighet til å ta eiendommen på forkjøpsrett til takstnemndens konkluderte normale markedspris.

4.2.5. Kulturminner og vern

Iht. AI skal RA før avhending, vurdere verneverdi for alle bygninger og anlegg eldre enn 50 år. Gjennom utarbeiding av Forsvarets LVP (1995-2000) er i prinsippet alle Forsvarets eiendommer, vurdert. Iht. interne rutiner i FB gis imidlertid alle salgsobjekter en kulturminnefaglig vurdering i forbindelse med kassasjons-/rivesaker ift om de allerede er omfattet av vern gjennom LVP eller om det er nye momenter som tilsier vern.

4.2.6. Miljø og rydding

Ryddig og sikring av salgsobjekt har vært en viktig del av klargjøringen før salg/avhending for at ikke miljøet, mennesker eller dyr, skulle komme til skade. Gamle skyttergraver har blitt fylt

igjen, piggråd fjernet og i økende grad har miljøvernmyndighetene blitt involvert i arbeidet. Det har vært spesielt viktig med undersøkelse, risikovurdering og opprydning av skyte- og øvingsfelt forurensset med rester fra ammunisjon. For å sikre høy kvalitet og likebehandling av saker har Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) laget en veileder i 2006, forbedret i 2010.



FBSE fotoarkiv

Storfosna – gammelt tysk anlegg

4.2.7. Salg av boliger – prioritetsreglene

Hjemmelsgrunnlagene for visse deler av boligvirksomheten til Forsvaret er spredd blant flere stortingsdokument, blant annet St.meld. nr. 25 (1995-1996) - Om Forsvaret si bustadverksemd og Innst. S. nr.199 (1995-1996). FD fastsetter nærmere retningslinjer for salg av boliger og boligtomter til ansatte. Siste retningslinje for salg av boliger ble fastsatt av FD 20.desember 2005 med virkning fra og med 1.mars 2006 og er benevnt prioritetsregler ved salg av Forsvarets boliger og boligtomter for egenetablering av bolig, forkortet prioritetsreglene.

4.3. Strategier

4.3.1. Rive

I henhold til Normalinstruksen, jf. Vedlegg 8 – Grunnlagsdokumenter, så defineres kassasjon som en beslutning om at materiell eller bygninger, som er nedslitt eller skadet og ikke lar seg reparere uten uforholdsmessig store påkostninger, skal tas ut av bruk. I noen tilfeller betyr «tas ut av bruk» det samme som å rive. Hvis teknisk standard er lav, beliggenhet er uhensiktsmessig etc. kan riving være en aktuell avhendingsmåte. Hvis FB/eiendom, ut fra en samlet vurdering og ut fra en veileder de selv har laget ift restverdi på EBA, finner at rivning er den beste avhendingsmetode så sendes en rivesøknad til lokal, sivil myndighet som godkjenner evt. rivning.

4.3.2. Salg «as-is»

Det er ikke uvanlig å selge en eiendom "slik den står". Da legger man mer av ansvaret for bygningens tekniske standard over på kjøper og dette påvirker også prisen på eiendommen. Hvis eiendommen er forurensset så kan selger kun i begrenset grad overføre ansvaret til kjøper. I utgangspunktet har "forurensen" ansvaret, jf. forurensingsloven § 7.

4.3.3. Bruk av ekstern megler eller avhending i egen regi

Forsvarets eiendommer kan avhendes/selges av FBSE selv eller av ekstern megler. Bruk av megler er bl.a. regulert i lov av 29.06.2007 nr. 73 om *eiendomsmegling*. Lovgivningen er ikke til hinder for at FBSE selv kan selge, men bankene stiller ofte krav om ytelse mot ytelse for å gi lån til kjøper. Kravet om ytelse mot ytelse lar seg i mange tilfeller vanskelig gjennomføre uten mellommann til å foreta oppgjøret, noe som ofte betyr bruk av megler.

Iht. data fra FBSE er hovedregelen at boligsalg gjennomføres av ekstern megler, mens nær alle direkte salg til fylkeskommuner/kommuner eller til andre statlige aktører er gjennomført av FBSE.

4.3.4. Utvikle eller vente

I hovedsak har FBSE fra oppstart i 2002 valgt å selge eiendommer uten forutgående eiendomsutvikling. Som følge av dette, har kjøpere i noen få tilfeller fått realisert en senere merverdi gjennom profesjonell eiendomsutvikling. Det gjaldt f.eks. salg til Kristiansand kommune. Dette resulterte i at FBSE innarbeidet en standardklausul i kjøpekontrakter som sier at dersom eiendommer solgt direkte blir videresolgt med fortjeneste som følge av omregulering innen 10 år, så skal gevinsten tilfalle FBSE. Senere har et fåtall eiendommer blitt utviklet før avhending og da i samarbeid og dialog med lokale myndigheter og krefter.

Fra tid til annen kan det også være lønnsomt å avvente avhending til et mer optimalt tidspunkt. Det kan for eksempel dreie seg om endring av ytre forhold, som omkringliggende byutvikling, kommuneplanrullering eller lignende, som kan gjøre det mest lønnsomt å vente. Dette er også en salgsstrategi som Freja i Danmark bruker bevisst.

5. Kapittel

Mål og resultater

I dette kapittelet undersøkes om mål satt av Storting og Forsvarsdepartement ble nådd. Videre følger en undersøkelse av årsakene til at målene ble nådd /ikke nådd.

5.1. Har avhendingen gitt forventede resultater i tiden 2002-2012?

RRs hovedfunn ifm. gjennomgang av Forsvarets EBA avhending, jf. Dokument 3:1 (2004-2005) og undersøkelse i Dokument 3:9 (2008-2009) var manglende dialog med lokale myndigheter og mangelfull ivaretagelse av allmenhetens behov for friluftsliv, mangel på takster og bruk av foreldede takster, manglende opplysninger og dokumentasjon i salgsprosessen, herunder direkte salg.

Resultater – en oversikt

Tabell 5.1. er en oversikt fra FBSE som vi har tilpasset noe til vårt formål. I figur 5.2 har vi ytterligere sammenstilt resultater med Stortingets og FDs målkrav ift. Langtidsplanperiodene (LTP). Samlet gir figurene et bilde av avhendingsstatus, supplert med kommentarer som nødvendig for å belyse data og funn.

Beskrivelse	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Salgsinntekter	291	474	903	653	647	664	366	275	312	386	455	5426
Netto kontantresultat	167	237	518	406	433	437	182	106	124	135	154	2899
millioner kroner												
Stortingets budsjettkrav												
Målkrav St.prp.nr 1 (IVB)	101	220	130	403	500	354	152	22	150	153	157	2342
Målkrav rev nasjonalbudsjett (justert i PET)	101	220	295	403	500	354		100		134		2107
Målkrav omgrupp. prop. (justert i PET)	81	220	470	403	411	430	180	100				2295
Kvadratmeter avhendet	177	246	388	475	295	285	84	102	126	157	142	2477
Tusen m²												
FDs avhendings-krav												
Målkrav IVB	ukjent	ukjent	500	510	500	300	Ikke krav	Ikke krav	150	Ikke k krav		

Tabell 5.1.- Oversikt over avhendingsmål og resultater. Millioner kroner og tusen m²

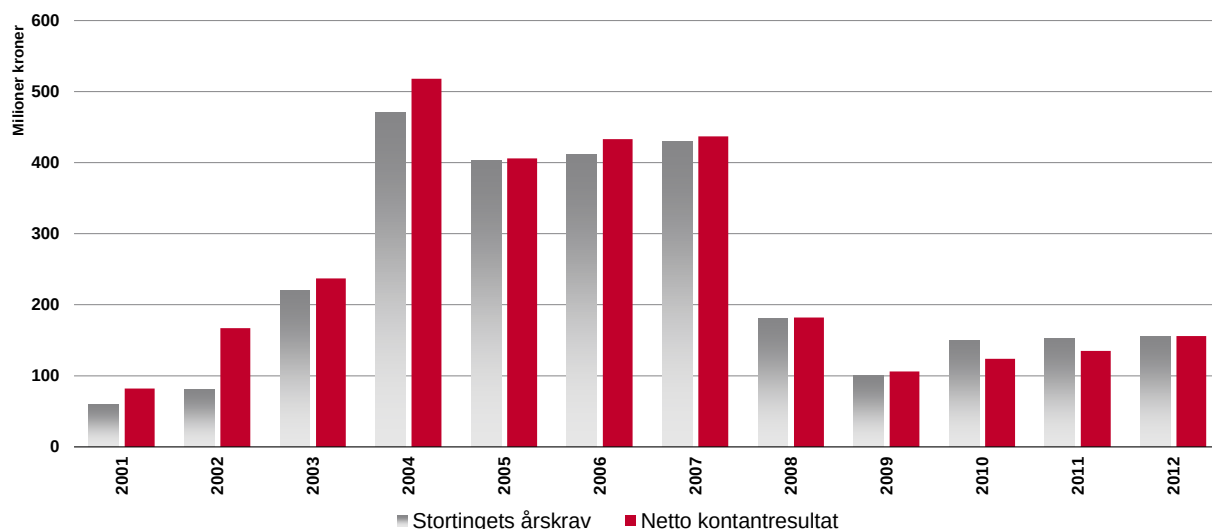
Måloppnåelse – areal og økonomi – 2001-2012																								
LANGTIDSPLAN- PERIODE	2001 - 2004								2005 - 2008								2008 -2012							
Mål/resultater	MÅL				RESULTATER				MÅL				RESULTATER				MÅL				RESULTATER			
År for år	1	2	3	4	1	2	3	4	5	6	7	8	5	6	7	8	0	1	1	1	0	1	1	1
																	9	0	1	2	9	0	1	2
Arealmål for utrangerings i Forsvaret og sektoren (Premissleverandør for avhending)	Forvaltet areal ned fra 6 til 4 mill. m ² - ned med 2 mill. m ²				Mål ikke nådd 2003: Sektor 4,6 mill. m ² Forsvaret 3,7 mill. m ²				Forsvar maks 3,5 mill. m ²				Ikke nådd for sektoren Forsvaret nådd målet, men først i 2009				Før 2009: Forsvaret ned til 3,3 mill. m ² . senere ned ytterligere 0,5 mill.m ² + å frigjøre netto 135 000 m ² knyttet til basetiltak				Periodemål ikke nådd, men nærmer seg for Forsvaret: Mars 2013: Forsvaret 3,2 mill.m ² Sektoren 3,6 mill. m ²			
Areal avhending (1000 m ²)	ukjen	ukjen	ukjen	500	129	177	246	388	510	500	300		475	295	285	84	150			102	126	157	142	
Avhende akkumulert avhendingspor tefølje raskest mulig og før 2013 (1000 m ²)																	170 m ²			126 + 157				
																	akk. porte-			+142				
																	følge ut			Rest				
																	hvorav			utgang				
																	100 ut før			2012 er				
																	2011 og			fortsatt ca.				
																	rest i 2012			80				
FBSE økonomisk resultat og mål satt av FD (Mill. kroner)				220	406	167	226	514	406	411	430	152	406	433	437	182	100	150	153	157	106	124	134	154

Tabell 5.2 – En samlet oversikt over både utrangerings-/avhendingsmål og resultater i tre langtidsplanperioder - 2002-2012

5.1.1. Økonomi - Netto resultat fra salg av eiendom - FBSE

I figur 5.3. under er utarbeidet av FBSE og viser netto resultat fra avhending tilbakeført til forsvarsbudsjettet i periodene fom. 2001 tom 2013 sett opp mot resultatkravene. Med netto kontantresultat fra salg av eiendom menes brutto salgsinntekter - ca. 5,4 mrd. kroner - med fradrag av avhendingskostnader. Tabell 5.1. andre rad viser at ca. 3 mrd. kroner tilbakeført til sektoren.

Data fra figur 5.3. indikerer at Stortingets krav til nettoresultat fra salg av eiendom i det alt vesentlige ble oppnådd i de tre langtidsplanperiodene som denne gjennomgangen har sett på.



Figur 5.3. – Netto resultat (mill. kroner) og tilbakeført til forsvarsbudsjettet - måloppnåelse.

Det må anføres at kravene også er en følge av innspill fra FBSE og anslag, avhendingsplaner og budsjettforslag fra FBSE for periodene/årene. Siden 2005 har FD vurdert anslagene som realistiske og FD har f.eks. merket seg at FBSE har måttet forholde seg til relativt stor usikkerhet med tanke på salgstidspunkt, markedspris og politisk intervensjon. Som eksempel på usikkerhetsmoment kan nevnes usikkerheten knyttet til når inntektene fra salg av Ambassadetomta på Huseby ville komme. Kjøpesummen ble satt på sperret konto og skulle utbetales når kjøper hadde fått byggetillatelse. Et annet eksempel er utviklingen mht. salg av arealer på Forsvarets flyplasser til Avinor AS. Dette var og er forhold som FBSE ikke rår over. Et tredje eksempel er usikkerhet mht. når Bømoen på Voss ville bli avhendet. FBSE, Voss kommune og lokalt næringsliv utarbeidet en mulighetsstudie. Både pris og tidspunkt for realisering har vært usikkert.

Som et ledd i å bli bedre på planlegging under usikkerhet har FBSE i økende grad gjennomført flere og bedre risikoanalyser. Dette har trolig bidratt til måloppnåelsen. Senest ifm behandling av årsrapport for FB for 2011 fremhever FD overfor FB at den måten som FBSE håndterer endringer, usikkerhet og risiko på er et eksempel til etterfølgelse. En suksessfaktor kan blant annet være at avvik rapporteres raskt. Fra 2006 til 2011 har FBSE jevnlig rapportert avvik i månedlige møter med FD. Det er derfor viktig at FBSE nå når møtehyppigheten er redusert fortsetter med og håndterer avvik på eget initiativ eller initierer møte med FD hvis nødvendig.

5.1.2. Økonomi – generelt

Økonomisk resultat i FBSE er en konsekvens av brutto salgsinntekter (jf. tabell 5.2. første rad) med fradrag av ulike salgs- eller avhendingskostnader. Ifølge figur 5.4 under deler FBSE kostnadene i 5 kategorier. Her er en ytterligere spesifisert typiske avhendingskostnader:

- Meglerhonorar
- Taksering
- Takstnemnd
- Miljøsanering overflate og/eller grunn. Rydding av EBA samt friluftareal på land/i sjøen
- Deponering av miljøavfall
- Rydding og sikring, fylling av gamle skyttergraver etc.
- Dokument innsamling, befaring etc.
- Annonseutgifter/markedsføring
- Utvikling; f.eks. arrondering og/eller omregulering
- Administrasjonskostnader som f.eks. lønn FBSE stab mv.

Som det frem går av figur 5.4. under har fordelingen på ulike kostnadsarter variert. Oversikten er ikke komplett, men de data gjennomgangen har fått. En del grunnlagsdata fra tiden før 2005 oppgis å være noe mangelfull, følgelig er tabellen også noe mangelfull, jf. kapittel 3, pkt.3.3 - metodiske begrensninger. RSM kostnadene har vært de desidert største kostnadene i perioden, deretter kommer driftskostnader ifm. forvaltning av EBA, administrasjonskostnader, foredlingskostnader og meglerhonorar. Foredlingskostnader har f.eks. vært innløsning av festetomter eller gjennomføring av pålagte rekkefølgebestemmelser som f.eks. knyttet til salg av ambassadetomten på Huseby. Administrasjonskostnadene har relativt sett sunket sett i lys av at EBA som skal avhendes har blitt mer komplisert, jf. særlig RSM-kostnadene.

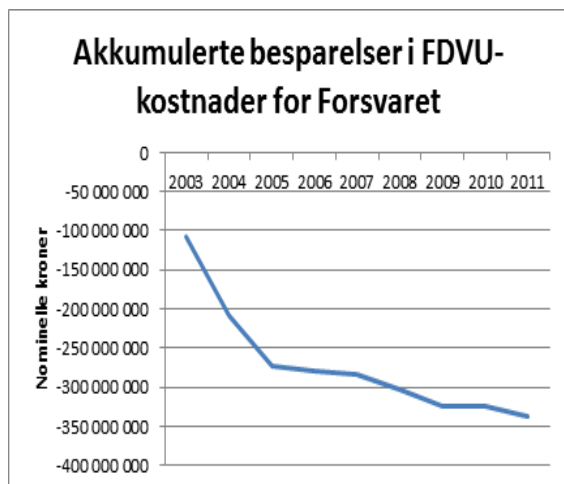
Utvalg av avhendingskostnader (MNOK)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totalt
RSM	51	8,7	24,2	34,4	58,3	84,7	97,4	119,4	127	160	205	970,1
Driftskostnader	6	91,3	99,4	45,9	47	44	30,9	33	35	29	23	484,5
Administrasjon, mv.	42,1	71,7	127,8	108,8	66,4	53,3	49,6	33,8	62	59	65	739,5
Foredlingskostnader	30	46,3	81,4	35,4	16,6	15,3	13,5	13,2	19	31	59	360,7
Meglerhonorar og markedsaktiviteter	9	28,8	32,3	17,5	13,6	11,3	7,7	9	9	11	11	160,2

Tabell 5.4. – Oversikt avhendingskostnader 2002- 2012 - mill. kroner

5.1.3. Økonomi – Driftsbesparelse

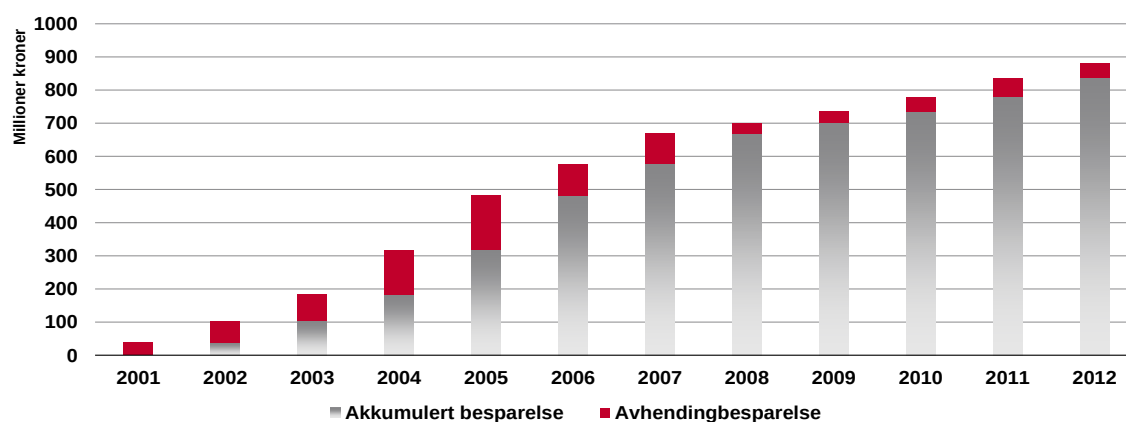
I den første perioden (2001-2005) var det et krav om å redusere driftsutgiftene til logistikk- og støttevirksomhet med minimum 2 mrd. 2004-kroner. Det er naturlig å anta at en mindre andel av disse besparelsene skulle komme fra utrangering/avhending av EBA, men denne gjennomgangen har ikke vurdert hvor stor en slik andel kunne være. Det ligger utenfor mandatet. Dermed er det heller ikke mulig å si om målet – i den grad det var relatert til redusert EBA - ble nådd.

Driftsbesparelse som følge av redusert EBA har som nevnt vært en viktig forutsetning i omleggingen og kan anskueliggjøres slik:



Tabell 5.5 – Netto akkumulerte årlige besparelse i FDVU-kostnader (Forsvaret)

Tabell 5.5 har FD laget på bakgrunn av data fra FB og viser Forsvarets årlige besparelser i forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds- og utviklingsutgifter (FDVU-kostnader) som følge av netto arealnedtrekk - akkumulert. Det vil si netto besparelser etter at leiekostnad på ny EBA er lagt til. Ny EBA erstatter ofte avhendet EBA. Data tilsier at dersom «gammel» EBA ikke hadde blitt utrangert og avhendet så kan vi anta at de samlede årlige FDVU-kostnader ville vært omlag 350 mill. kroner høyere. En forutsetning i tiårsperioden har vært at inntekter fra salg av eiendommer kunne brukes til investering i nye EBA, jf. bl.a. St.prp. nr.1 (2002-2003).



Figur 5.6 - Brutto akkumulerte besparelsene i mill. kroner - det enkelte år (rødt) og akkumulerte brutto besparelse (grått) – mill. kroner

Figur 5.6 er utarbeidet av FBSE og viser at sektorens årlige, akkumulerte besparelse er ca. 900 mill. kroner brutto og følger av at sektoren har avhendet nær 2,6 mill. m² EBA, jf. tabell 5.8 under.

Brutto besparelser betyr at kostnader til leie av ny og mer tidsriktig EBA ikke er medregnet. Besparelsene er således teoretiske, men det er rimelig å si at hvis 2,6 mill.m² EBA ikke hadde blitt utrangert/avhendet så ville de årlige driftsutgiftene vært ca. 900 mill. kroner. Muligens noe mer bl.a. som følge av progressivt økende vedlikeholdskostnader på eldre EBA dersom den ikke hadde blitt avhendet, samt utfordringer ift å ta vare på kulturverdier o.l. Det hører også for å komplettere bildet at frigjort EBA i noen tilfeller har bidratt til vekst og ny næring i lokalsamfunn.

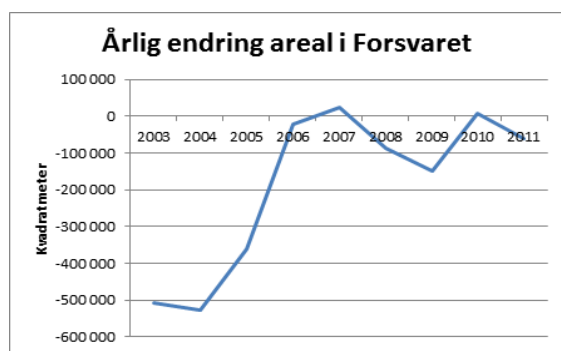
Oppsummert så har sektoren og Forsvaret årlig redusert sine driftsutgifter med anslagsvis netto 350 mill. kroner eller brutto 900 mill. kroner som følge av avhending av ca. 2,6 m² bygningsmasse. Det

er ikke mulig – i denne gjennomgangen - å fastslå om dette er i tråd med målkravet fordi vi ikke vet hvor stor andel av stortingets krav som var ment å tilskrives EBA besparelser.

5.1.4. Areal - mål og resultater

Utrangeringsmål og -resultater

Utgangspunktet var at Forsvaret og sektoren i perioden frem til 2006 skulle redusere eiendomsmassen fra 6 til 4 mill. m². Noe som i stor grad skulle skje ved at likeartede virksomheter i Sjøforsvaret, Hæren og Heimevernet ble samlet, og baser ble lagt ned. Et skjerpet målkrav fra Stortinget i perioden 2005-2008 gjorde at Forsvaret skulle redusere ytterligere ned til 3,5 mill. m². I iverksettelsesbrev 2004 og i brev av desember 2007 ble det presisert at måltall for Forsvaret ved utgangen av 2008 var 3,3 mill. m². Tas det hensyn til målkrav om nedtrekk på opp mot 0,5 mill. m² ifm. oppdrag fra FD i 2009 (såkalt URG EBA der Forsvaret identifiserte overflødig EBA og tilhørende materiell) så skulle samlet leid areal i Forsvaret i 2012 vært under 3 mill. m² før 2013. I tillegg kommer at det i tiden fra 2009 til 2012 ifm. endret basestruktur skulle frigjøres 135.000 m². Nedtrekkskravene fremstår m.a.o. som mange, krevende og ikke oppnådd. Dette har også fått ringvirkninger til avhending og ikke minst avhendingsplanene i FBSE.



Tabell 5.7 - Netto årlig arealendring (Forsvaret)

Tabell 5.7 er utarbeidet av FD på bakgrunn av data fra FB og viser en betydelig utrangering i Forsvaret i årene frem til 2006. I 2007 og 2010 var det derimot en marginal økning. I 2008 og 2009 var det en reduksjon på hhv. ca. 100 000 m² og 150 000 m². Gjennomgangen vil ikke gå inn på årsaker, da dette ligger utenfor mandatet, men bemerke at tilgangen på utrangeret EBA har vært varierende og relativt ustabil.

Avhendingsmål og -resultater

I 2002 startet man avhending av all EBA som FSJ ikke hadde tegnet husleieavtale for. Så ble repetisjonsøvingsstrukturen utrangeret og suksessivt avhendet. Tabell 5.8 og figur 5.9 under er hentet fra FBSE og bekrefter at mye ble avhendet i tiden 2003-2007, og at variasjonene har vært store; fra hele 459 000 m² i 2005 til 89 000 m² i 2008.

Data om avhending under samsvarer med data fra tabell 5.7 over hva Forsvaret - som viktigste bruker av sektorens EBA – hadde utrangeret ca. ett år tidligere. 2005 som var toppår for avhending, samsvarer med toppår for utrangering som var 2004. Stagnasjon i avhending i 2008 samsvarer med Forsvarets marginale netto økning i leid EBA i 2007.

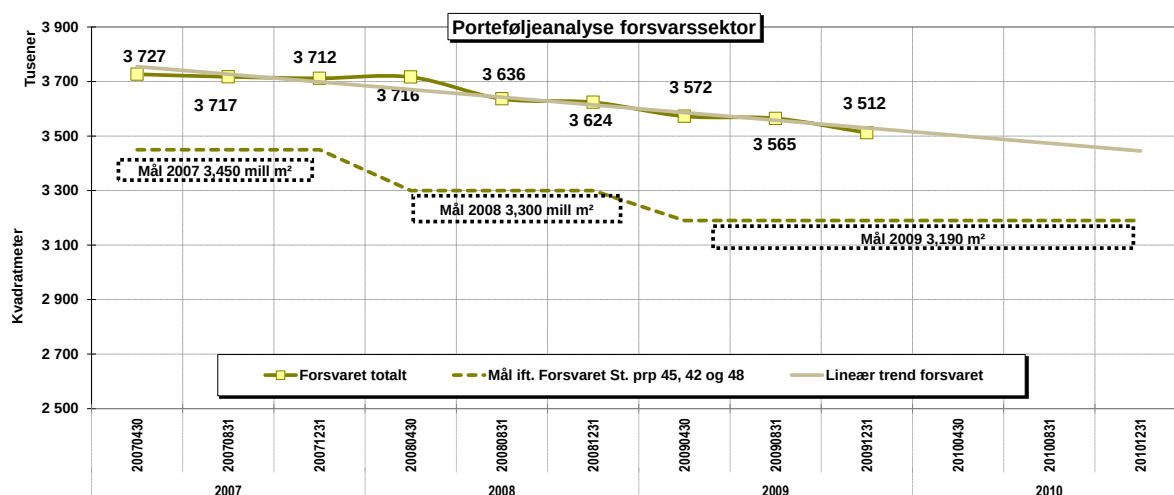
År	RSM	Salg	Totalsum
2001	56 138	72 655	128 793
2002	20 968	161 205	182 173
2003	30 173	219 430	249 603
2004	40 606	366 180	406 786
2005	29 649	434 004	463 652
2006	63 387	224 888	288 275
2007	49 795	220 367	270 162
2008	22 493	66 611	89 104
2009	32 162	67 784	99 946
2010	47 824	82 193	130 017
2011	66 249	91 339	157 588
2012	48 093	85 373	133 466
Totalsum / m²	507 537	2 092 029	2 599 566

Tabell 5.8 – Areal/m² avhendet, RSM og samlet - i perioden 2002-2012

Tabellene 5.7 og 5.8 bekrefter trenden; at avhendingsvolumet og trykket var stort frem tom. 2007 og at utrangering med påfølgende avhending deretter stagnerte. «Tørken» kan ha flere årsaker, bl.a. at de mest iøynefallende og lettsolgte avhendingsobjekt ble utrangert først. Mindre avhending kan også ha sammenheng med Bolærne saken ved at både Stortinget og RR da satt søkelys på avhending og at det ble nødvendig med «en fot i bakken». Samtidig ble mange nye prosesser og tiltak iverksatt. Vi tenker her f.eks. på UOA og at det ble stilt nye krav til virksomhets- og helhetlig planlegging. Disse endringene var både dyptgripende og tidkrevende. Det var nødvendig med bred involvering fra FD, Forsvaret og FB for å samstemme to plansystem som bl.a. skulle gjøre det enklere å kartlegge/identifisere og utrangere overflødig EBA. I neste instans ville det gjøre det enklere å avhende EBA bl.a. fordi beslutningsgrunnlaget ble bedre og sannsynligheten for omkamper derved ville bli redusert. Alt i alt var dette viktige og nyttige forbedringer som tok tid.

Tabellene 5.7 og 5.8 viser også at siden 2001 og frem til 2013 er i alt ca. 2,6 mill. m² EBA avhendet (siden 2002 er 2,5 mill. m² avhendet) hvorav det på mer enn 0,5 mill. m² er gjennomført RSM-tiltak.

Under følger en trendanalyse fra FBSE som illustrerer utviklingen. Her ser vi årene fra og med 2007 til 2010. Denne brukes fordi den viser tydelig målkravene og hvordan sektoren har «kjempet» seg ned mot målet.



Figur 5.9. – Utvikling i Forsvaret for å møte målkrav - fom. 2007 tom. 2009

Virkeligheten er ikke helt i samsvar med RRs konklusjoner i april 2005 der det heter at arealmålet for den første perioden ble nådd. Formålet med RRs undersøkning var imidlertid å vurdere om identifisering og avhending av overflødig EBA i sektoren ble gjennomført i samsvar med vedtak og forutsetninger i Stortinget. Uoverensstemmelser i data fra den første planperioden, stemmer imidlertid med det inntrykk som både RR og FD ga uttrykk for både i Dokument 3:9 (2004-2005) og Dokument nr. 3:1 (2008-2009).

Forsvarets leide EBA skulle pr. 31.12.2012 vært mindre enn 3 mill. m², men data fra FB/Utleie viser at Forsvarets leide areal hadde sunket fra 4,6 mill. m² i 2003 til 3,2 mill. m² i mars 2013.

Intervju av nøkkelpersonell i Forsvaret viser at de gjerne hadde sett at reduksjonene hadde blitt gjennomført raskere. Samsvar mellom de to overordnede planverkene; helhetlige gjennomføringsplaner (HGP) og virksomhetsplanene (VPL) var avgjørende. En rekke nye HGP for regioner/leire ble iverksatt. Det skulle forbedre Forsvarets evne til å identifisere og

utrangere overflødig EBA. Det nye planregimet har ennå ikke fungert lenge nok til at det kan konkluderes for tidsrommet som denne gjennomgangen har undersøkt. Noen indikasjoner omtales i neste punkt, der vi bl.a. ser på innrangering av EBA tilbake til sektoren.

RSM-tiltak og innrangering

EBA/areal som ble gjenstand for RSM-tiltak har holdt seg relativt stabilt - på mellom 22 000 og 66 000 m². Det er således lite samsvar mellom utrangering/avhending og RSM-tiltak. Det kan bl.a. være en følge av redusert tilgang på ny EBA hos FBSE og som en konsekvens av dette igjen, at FBSE har hatt tid til å analysere egen «lagerbeholdning». Fra midten av perioden 2002-2012 ble mer kapasitet brukt på RSM-tiltak på allerede utrangert/ennå ikke var solgt EBA.

Relativt sett ser vi i tabell 5.8. at RSM-tiltak har tiltatt, fra å være kun 8 % av avhendet areal i 2005, til å gjelde om lag 1/3 av avhendet areal i årene siden 2008. RSM-tiltak er kostnadskrevenende og bidrar således til å redusere netto resultat som kan tilbakeføres til forsvarsbudsjettet.

En annen årsak til økning i RSM-tiltak kan også være at FD overfor FBSE bl.a. i møter fremhevet at det var viktig å ivareta verneverdig EBA på en forsvarlig måte, samt at det var nødvendig å vurdere riving som en reell avhendingsmetode dersom gitte kriterier var innfridd. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6, pkt. 6.5.1.

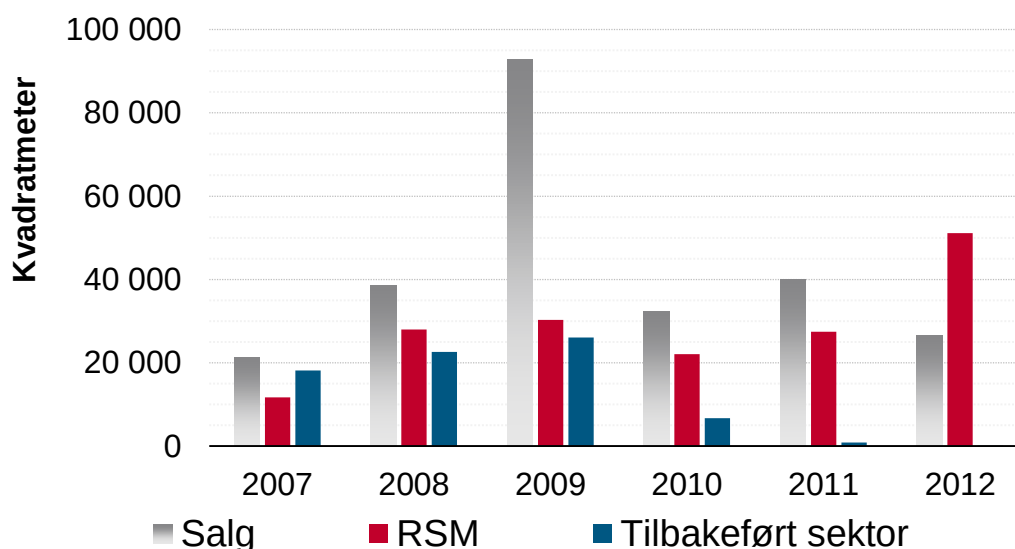
En annen årsak kan være at miljøvernmyndighetene satte mer eksplisitte krav og ble sterkere involvert i prosessen, ved blant annet avhending av skyte- og øvingsfelt. I tillegg er det de senere årene gjennomført flere større og mer kompliserte saker med miljøproblematikk. Dette gjenspeiles også i RSM-kostnader som har økt fra tilnærmet null i 2001 til 205 mill. kroner i 2012, jf. tabell 5.3, andre linje.



Foto – FB fotoarkiv

Manuelt søk i blindgjengerfelt, Bømoen, Voss

I tillegg kommer at FB og FBSE har fått mer kunnskap/kompetanse om hvordan RSM skal gjennomføres bl.a. som følge av nyere forskning initiert av FBSE, f.eks. på bly i myrholdig terreng. FBSE har videre fått mer erfaring med avhending/miljørydding av havnebasseng f.eks. i Marvika. Avhending av langtidslaget kystartilleri (LLKA) har også gitt mye erfaring.



Tabell 5.10 – m² solgt, revet/sikret/miljøryddet (RSM) og tilbakeført

Som det fremgår av tabell 5.10 har tilbakeført til sektoren (som her betyr innrangert og ført tilbake til Forsvaret) blitt redusert. Dette er positivt av flere årsaker, bl.a. har dette redusert tiden som EBA ikke gir inntekter/husleieinntekter. Likeså kan det være et bevis på at arbeidet med å synkronisere planprosesser har begynner å få ønsket effekt.

5.1.5. Areal – mål om å avhende noe EBA som hadde blitt liggende over tid

Ved en gjennomgang av arealregnskapet i FB - data hentet fra FB/Utleie - er det, ikke uventet, FBSE som har mest ikke-realiseret eller u-avhendet areal. I 2003 var FBSEs avhendingsportefølje hele 780 000 m², mens det i mars 2013 er kommet ned til 225.000 m² - hvorav 42 000 m² er i prosess for sletting i NATOs inventarregister. Utviklingen har m.a.o. vært positiv selv om FBSE fortsatt «sliter» med noe EBA med ulike typer heftelser som har medført forsinket avhending. Heftelser kan være vernestatus, at EBA er fellesfinansiert med andre nasjoner og at disse prosessene kan være tidkrevende. Videre kan det være vanskeligheter med avgradering (sikre en evt. ny eier adkomst til eiendommen) som følge av sikkerhetsmessige forhold.

En annen årsak til at EBA ble liggende kan også være uklarheter ifm valg av metode for miljørydding eller riving.

I 2009 ble det avdekket at ca. 170.000 m² bygningsmasse med slike heftelser, var blitt liggende i FBSEs portefølje over flere år. Som følge av dette fikk FBSE i oppdrag fra FD å avhende egen EBA-portefølje som var utrangert før 2009 innen utgangen av 2012.

Ved utgangen av 2012 gjensto det fortsatt å avhende ca. 80.000 m² av denne porteføljen. Et eksempel på denne typen EBA var fly-sheltere og det skyldes at FBSE ennå ikke hadde funnet en forsvarlig avhendingsmetode. I 2012 sendte FBSE en anbefaling til FD der de redegjør for flere ulike avhendingsmuligheter.

Det er vår oppfatning at FBSE raskt bør fremme anbefalinger overfor FD i slike tilfeller. Å utarbeide anbefalinger/analyser kan være kostbart, men vi mener at FBSE uten ugrunnet opphold bør sende FD anbefalinger uten at de trenger å drøft dette med FD på forhånd. Det er spesielt viktig nå når FBSE og FD ikke lenger har de faste månedlige møtene.

5.2. Om Fylkeskommunal/kommunal forkjøpsrett (2005-2012), inkl. takstnemnd

Stortingets behandling av salget av Østre Bolærne avdekket et sterkt politisk ønske om at eiendommer med friluft- og kulturhistoriske verdier skulle fortsette i offentlig eie. Det vises til Anmodningsvedtak nr. 538, 539 og 540 (2003–2004). Resultatet var at fullmakten til å avhende til det offentlige ble utvidet til også å omfatte fylkeskommuner og kommuner. Siden 2007 lyder FDs fullmakt for direkte salg slik:

«Eiendommene skal normalt legges ut for salg i markedet, men kan selges direkte til fylkeskommuner eller kommuner til markedspris, innenfor EØS-avtalens bestemmelser.»

Tilsvarende fullmakt er ikke gitt til de øvrige departementene og kan fremstå som noe inkonsekvent. En bokstavtro tolkning av AI vil i utgangspunktet medføre at eiendommer forvaltet av andre departementer ikke kan selges direkte til kommuner og fylkeskommuner til takst, men at kommuner og fylkeskommuner må delta i budrunden på lik linje med øvrige interessenter. I Bolærne saken tolket stortinget AI utvidet, med den følge at fylkeskommuner og kommuner skulle forespørres før en eiendom ble lagt ut i markedet. I første omgang var kravet at eiendommen kunne benyttes til kultur- eller friluftsmål. Vi mener at når en statlig eiendom skal avhendes så bør det klargjøres om det foreligger mulighet for direkte salg til markedspris til kommuner/fylkeskommuner også for statlige eiendommer som ikke forvaltes av FD.

Fylkeskommuners/kommuners rettigheter og muligheter i forsvarssektoren har blitt ivaretatt ved at disse har mulighet til å kjøpe forsvarseiendommer direkte før de legges ut på det åpne markedet. Kostnadene ved å tilby eiendommer til fylkeskommuner og kommuner er i utgangspunktet lav da man uansett må fremsende tilbud om kjøp (forvaltningsoverføring) og dokumentasjon om eiendommen innad i staten. På denne bakgrunn har vi i pkt. 6.1. foreslått endringer i AI. Dersom UOA utvides til også å gjelde andre sektorer så er det viktig at frister respekteres og overholdes av begge parter. Det innebærer at dersom fylkeskommuner/kommuner ikke benytter seg av sin mulighet innen fristen så vil og skal EBA legges ut i markedet. Lokale myndigheter har fortsatt muligheten til å by.

Takstnemnd

Det viste seg at salg direkte til fylkeskommuner/kommuner krevde et system for å definere markedspris ved uenighet. På forhånd hadde FBSE innhentet takst fra et takstforetak, men ofte innhentet den offentlige kjøper egne takster før beslutning om kjøp ble tatt. Ved vesentlige avvik oppstod det diskusjoner om hva som var riktig markedspris. Partene ble som regel enige, men av og til kunne situasjonen låse seg og føre til store forsinkelser. Et eksempel på dette var salget av Haslemoen til Våler kommune i perioden 2003-2005.



Haslemoen, Våler kommune

HERO.no

Det var et stort objekt, henholdsvis leirområdet på ca. 42 600 kvm, et boligfelt, dyrket mark og skogbruksarealer. Takstene som ble innhentet hadde følgende markedspriser:

Takstfirma	Del av Haslemoen				Sum
	Leirområdet	Storkjæret	Dyrket mark	Skogbruksareal	
Vurdering bestilt av FBSE: Trond Rognlien (annulert pga inhabilitet)	26,8	20,3			
Areal Eiendom			11,2	26,0	
Borregård skogdrift				38,0	
Statskog				28,0	
Agdestein Takst og Eiendomsutvikling AS	29,0	15,0			
Vurdering bestilt av Våler kommune: Erik Alhaug/Trond Bakke		12,0			
Tore Grassmo, Våler kommune	0,0		5,4	22,4	
Gjennomsnitt (eks. Rognlien)					
og sum	14,5	13,5	8,3	28,6	64,9

Alhaug/Bakke/Gressmo kom til kr 0 for leirområdet primært fordi de påregnelige brutto leieinntekter av bygningene (stort sett tomme) etter deres syn omtrent ville tilsvare påregnelige årlig eierkostnader, m.a.o. at netto leie var omtrent lik 0.

For å få en løsning foreslo FBSE å få et takstforetak til å utarbeide en såkalt ”brotakst”. Det ble gjort, partene ble enige og handelen gjennomført.

Figur 5.11 – Haslemoen – oversikt innhentet takst/markedspris

I kjølvannet av saken ble det i 2005 tatt et felles initiativ fra advokatene i KS og FBSE og en takstnemnd, som skulle fastsette markedspris i slike tvistesaker, ble etablert. Nemnden skulle bestå av to faste medlemmer og ett lokalt, sistnevnte oppnevnt av kjøper i hver enkelt sak. Det var essensielt at partene hadde tiltro til nemndsmedlemmenes integritet og kompetanse. De første par år ble det ikke stilt takstfaglige krav til det lokale nemndsmedlem. Det ble senere endret og vedkommende måtte være medlem i Norges Takseringsforbund (NTF)/tilsvarende takstkompetent organisasjon.

På den annen side tilsier dybdeintervju at kommuner ofte føler at de er i en tvangssituasjon når forsvarssektoren avhender EBA. Ofte er takst relativt høy, tiden knapp og de kommunale budsjetter i denne sammenheng ikke store.

Eksempler på takstnemndsavgjørelser ved bruk offentlig forkjøpsrett og tvist om pris

Som en illustrasjon på dette, har vi tatt med 4 eksempler på bruk av takstnemnd:

1. 2007: Odderøya, ca. 54 daa tomteområde. Solgt direkte til kommunen. Viktigste verdipåvirkende forhold var endringer i reguleringsstatus/påregnelig: Kristiansand kommune hadde omregulert eiendommen fra primært boligformål til friareal/LNF i ny reguleringsplan. Taksten ble relativt lav, og hadde sitt eneste verdigrunnlag i eksisterende (eldre) bebyggelse, som til dels hadde et betydelig vedlikeholdsetterslep og dels var angrepet av maur/skadedyr. Eksempelet viser at kommunens reguleringsmyndighet får avgjørende innflytelse på markedsverdi.
2. 2007: Grøtsund fort på Tønsnes havn, ca. 15 km nord for Tromsø, solgt direkte til Tromsø kommune, med reguleringsstatus som LNF-område pr. taksttidspunktet. Det var uklarheter om kommunens behov for ny havn og tidspunkt for utviklingen av den. Verdireduserende rekkefølgebestemmelse om opparbeidelse av 4-felts motorvei fra Tromsø, et prosjekt som lå inne i Nasjonal Transportplan, men som angivelig ikke lå an til å bli bygget i overskuelig fremtid. Eiendommen hadde også teknisk utfordringer ifm riving av stort underjordisk torpedoanlegg og at havnen skulle opparbeides gjennom betydelig utfylling av havneområder og kombineres med stort, nytt næringsområde i bakkant. Alt i alt ledet dette til en forholdsvis nøktern takst, jf. Bladet Tromsø 08.09.2006.
3. 2007: Hofstad leir i Melhus kommune. Solgt direkte til kommunen. 329 daa, som skulle brukes av kommunen til industri-/næringsformål, ved å dele tomten inn i 3 parseller, å

drøyt 100 daa. Spesielle forhold var henholdsvis krav om bidrag til offentlig infrastruktur for tilknytning til ny E6 samt rivekostnader for 30 påstående betongbunkere. Nemnda konkluderte med en høyere markedsverdi enn begge parter takster, på bakgrunn av differansen mellom en forholdsvis høy og veldokumentert strøkspris for byggeklare industritomter og de påregnelige klargjøringskostnader inklusive et skjønnsmessig beløp for usikkerhet.

4. 2010-11: Helgelandsmoen (deler av). Solgt direkte til kommunen.

Dette takstobjekt fikk en meget lav takstverdi, dels pga. sin beliggenhet, men primært fordi hele 10 av 15 bygninger ble omfattet av vernebestemmelser i Forsvarets landsverneplan, inkl. en låvebygning med fredningsvedtak (både innvendig og utvendig) fra 2004 fra Riksantikvaren. Dette gav kjøper en betydelig økonomisk forpliktelse, i tillegg til sterkt å begrense den videre utvikling av eiendommen.

FBSE dekker alle kostnader ifm takstnemnd. Det fremstår som noe urimelig at en favorisert kjøper skal ha mulighet til å bestride verdien for selgers regning. En tilsvarende forvaltningsoverføring innad i staten gir ikke statlige organene lignende rettighet.

Gjennomgangen anbefaler at man undersøker nærmere om takstnemndordningen er fornuftig og ser den i sammenheng med muligheten som fylkeskommuner/kommuner blir gitt ift direkte salg.

Et nærliggende alternativ til takstnemndsordningen er rettslig skjønn. Da vil f.eks. partene ofte dekke egne kostnader. Imidlertid vil denne løsningen ofte være tidkrevende, men et slikt alternativ bør også vurderes ifm en ny analyse av takstnemndsordningen.

Vi anbefaler at man, uavhengig av om takstnemndordningen består eller ei, ser på finansieringen av nemden.

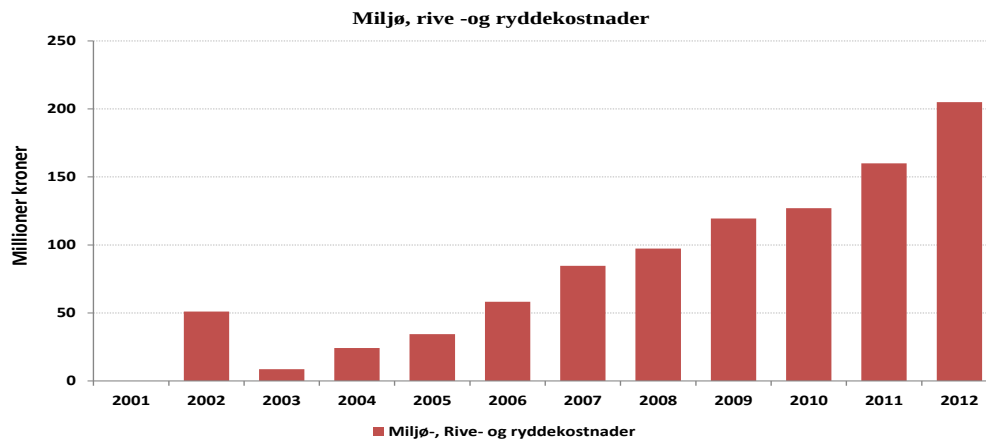
5.3. Miljø (2002-2012)

5.3.1. Forsvarets plikt til å treffe tiltak mot forurensning

Forsvarets selvstendige plikt til å unngå forurensning og sørge for å treffe tiltak for å avbøte skade og ulemper fra forurensning følger av forurensningsloven. § 7 sier at ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lov, samt at den ansvarlig plikter å treffe tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensning som har inntrådt. Forsvarssektorens plikter fastslås også i St.meld. nr. 42 (2000-2001). I stortingsmeldingen heter det at *Forsvaret skal verne om miljøet på lik linje med samfunnet for øvrig, og samarbeid og samordning med andre statlige og kommunale instanser vektlegges. Grunnleggende prinsipper som «føre var» og «forurensner betaler» skal være styrende for sektorens virksomhet.*

I perioden 2001 – 2012 har det blitt et klart økt fokus på miljøsanering og rydding når forsvarrets aktivitet på et område opphører. Dette gjenspeiles også i økte kostnader knyttet til miljø, rive- og ryddetiltak.

FBSE er det forretningsområdet i FB som leverer alle tjenester knyttet til avhending av eiendommer. FBSE har således påtatt seg ansvaret for å gjennomføre nødvendige miljøtiltak på eiendommene som forsvarsektoren utrangerer. I avhendingsperioden er det gjennomført kartlegging og nødvendige tiltak på eiendommer som avhendes i henhold til ”forurensner betaler”-prinsippet. Kartleggingsarbeidet skjer først og fremst etter at eiendom er utrangert og EBA som Forsvaret har brukt lenge er høyt prioritert. Videre kan ulike miljøhensyn som f.eks. grad av utlekking eller omfang av forurensning/ risiko eller potensiell spredningsfare påvirke prioriteringen.



Figur 5.12 – årlige kostnader knyttet til miljø, rive- og ryddearbeid

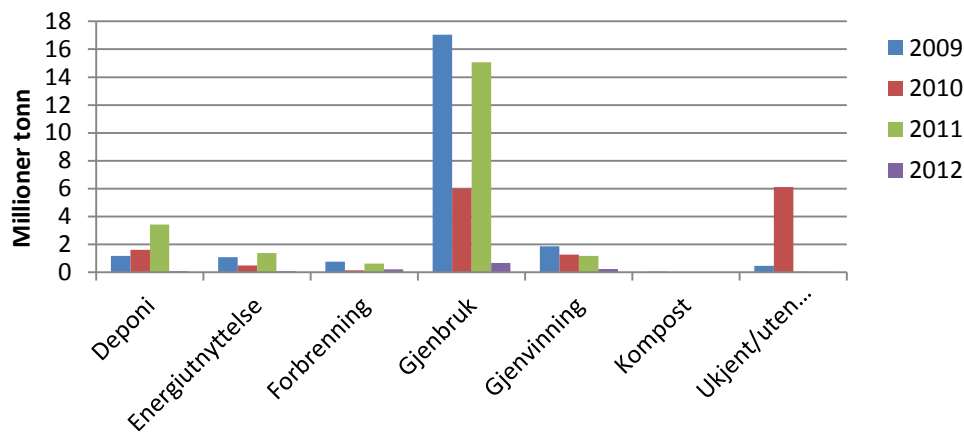
Ved terrenginngrep i forurenset grunn og sanneringstiltak har FBSE søkt om tillatelse fra forurensningsmyndigheten til å gjennomføre tiltak. Forurensningsmyndigheten har etter søknad gitt Skifte eiendom tillatelse til å gjennomføre tiltak og stilt krav til gjennomføringen, slik at avhendet eiendom møter aktuelle miljøkrav ved ny arealbruk.

5.3.2. Krav om avfallshåndtering

I IVB 2009 ble det stilt krav om at andel avfall som iht. *Norsk standard (NS) 9431* er kategorisert som blandet avfall, maksimalt skulle utgjøre 40 % av totalt avfallshåndtering for 2009. I 2011 ble det spesifisert at dette kravet også er gjeldene for FBs andel av bygg- og anleggsavfall.

FBSE har i perioden 2009-2013 rapportert avfallsmengder fra avhendingsprosjekter inn i forsvarsektorens miljødatabase (MDB). MDB er siden 2008 blitt videreutviklet for bedre å møte FBSEs rapporteringsbehov. I perioden 2009-2012 har FBSE rapportert en sorteringsgrad på over 90 %. Avfallskode 9999 – blandet avfall har samlet sett fra årene 2009-2012 utgjort 14,9 %. Det er imidlertid stor variasjon mellom årene og noe manglede registrering. I 2010 og 2012 utgjorde blandet avfall under 1 %, mens det i 2009 og 2011 var på 24 % og 19 %. Dette kan skyldes noe etterslep i rapporteringen samt at avfall som leveres til avfallsmottakene for så å bli sortert blir rapportert som blandet avfall, selv om sorteringsgraden da i realiteten er høyere.

For byggavfall er det rapportert inn en sorteringsgrad på mellom 80 og 90 prosent i perioden. Det er store variasjoner på hvor mye som er registrert til gjenbruk. Denne variasjonen kan skyldes etterslep i registreringen, men også variasjonene i etterspørselen etter blant annet betong til veiprosjekter, planeringsbehov ol.



Figur 5.13 – avfallsbehandling i perioden 2009-2012

5.3.3. Krav til hensyn til biologisk mangfold

Forsvarets plikt til å hindre skade på det biologiske mangfoldet fremkommer i St.meld. nr. 42 (2000-2001). Det er også et delmål i stortingsmeldingen å kartlegge og følge utviklingen av det biologiske mangfold i områder med militær virksomhet.

FBSE har utarbeidet en rutine der biologisk mangfold skal sjekkes ut i alle prosjekt. Dette gjøres enten ved å vurdere eiendommen mot data fra Miljødirektoratets naturtypekartlegging og viltkartlegging (Naturbase), og/eller komplimenterer dette med data fra andre sivile databaser/eksisterende registreringer (f.eks. Artskart fra Artsdatabanken). I visse tilfeller, f.eks. ifm skogbruksplaner, har FBSE på en rekke skyte- og øvingsfelt også utført en særskilt kartlegging av biomangfold. Ifølge tilbakemelding fra Miljødirektoratet er dette en god og tilstrekkelig oppfølging fra FBSE sin side for å ivareta sektoransvaret.

FBSE har ingen komplett oversikt over kartlagte områder. Det er derfor pr. i dag ikke klart hvilke avhendede områder som er blitt kartlagt for biologisk mangfold før salg og om det er solgt områder med viktig biologisk mangfold uten at dette har vært kjent i prosessen. Miljødirektoratet (tidl. DN) har generelt bemerket det i sine tilbakemeldinger på eiendommer i UOA trinn 2 dersom eiendommen har inneholdt viktige registrerte områder uten at det er fanget opp i beskrivelsen.

5.3.4. Retningslinjer ved anskaffelser av tjenester og tekniske løsninger

I St.prp. nr. 1 (2005–2006) heter det at miljøhensyn skal inngå som en viktig planleggingsfaktor ved alle anskaffelser til Forsvaret, herunder EBA. Det skal være synlig og utvilsomt at Forsvaret, så langt som mulig, velger miljømessige og energieffektive løsninger.

FBSE jobber med å utvikle alternative saneringsløsninger, som vil bidra til at avhending og opprydningsprosesser gir en enda større grad av positive miljø- og samfunnseffekter. Blant annet ønsker FBSE å bruke mer båt/lekter til frakt av masser og jobber intenst med bruk av ny teknologi for å redusere volum/tonnasje av masser som skal fraktes vekk.

Ved kjøp av konsulenttjenester har det i liten grad blitt satt konkrete miljøkrav til disse tjenestene, og miljøhensyn vektlegges i liten grad i konkurranse grunnlaget. Det er likevel satt enkelte krav ifm. rammeavtaler, f.eks. oppfordring om bruk av offentlig transport, benyttelse av hotell med "miljøgodkjenning" eller bruk av resirkulert papir. Disse kravene er i liten grad fulgt opp.

5.4. Kulturminner (2002-2012)

5.4.1. Sektoransvaret

Prinsippet om sektoransvar i miljøvernpolitikken ble utviklet og slått fast som norsk politikk blant annet i St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling («MIBU-meldingen») og videreutviklet i stortingsmeldingene om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand i 1999 og 2001. Senere fulgt opp i flere styrende dokumenter der mål og sektoransvar for kulturminner er konkretisert, bl.a. i St.meld. nr. 16 Leve med kulturminner 2005.

I kgl.res. ”Overordna føresegner om forvaltning av statlege kulturhistoriske eigedomar” av 01.09.2006 er sektoransvaret konkret ift ivaretagelse av kulturhistorisk eiendom understreket, herunder rutiner for vurdering av verneverdi og klausulering ved salg. *”Dersom eigdommen er freda eller verneverdig, skal staten ved avhending dra omsorg for eigdommen gjennom passande klausulering. Riksantikvaren skal ha melding om overdraging av eigedommar som er verneverdige av omsyn til kulturminneinteresser, jf. instruksen pkt. 4.2, 3. avsnitt. Når det ligg føre landsverneplan, reknar ein forholdet til avhendingsinstruksen som klarert. Riksantikvaren skal då berre ha melding om freda byggverk.*

5.4.2. Landsverneplan for Forsvaret

LVP for Forsvaret ble utarbeidet i perioden 1995-2000. Bakgrunnen for dette arbeidet var bl.a. det store avhendingsarbeidet i Forsvaret som konsekvens av Forsvarets omstilling. Iht. AI skal all statlig eiendom eldre enn 50 år vernevurderes av RA før avhending. For å unngå at dette arbeidet skulle forsinke avhendingsprosessen og skape tilstrekkelig forutsigbarhet ble Forsvarets kulturminneprosjekt (FKP) igangsatt i 1995.

LVP-arbeidet var omfattende; i perioden 1995-2000 ble i prinsippet hele Forsvarets bygningsmasse vurdert med hensyn på verneverdi. Av disse ble ca. 1250 inventarer fordelt på ca. 145 etablissementer vurdert som verneverdige. 66 områder ble definert som militærhistorisk landskap. Etter anmodning fra RA utarbeidet FB i 2010 et forslag om bevaring av ytterligere en gruppe anlegg som pga operative hensyn ikke ble vurdert i det første arbeidet («den kalde krigens kulturminner/Langtidslagret kystartilleri).

LVP omfatter flere ulike vernekategorier, og det er også differensiert mhp omfang av vern på det enkelte objekt (eksteriør/interiør)

- Verneklasse 1/Fredning
- Verneklasse 2/Bevaring
- Militærhistorisk landskap
- Verneområde/hensynssone omkring alle objekter

På grunnlag av denne planen gjennomførte RA i 2004 fredning ved forskrift av totalt 454 inventar fordelt på ca. 80 etablissementer. RA har senere fulgt opp med fredningssak for ytterligere 4 etablissement.

5.4.2. Mål for avhending av objekt med vern

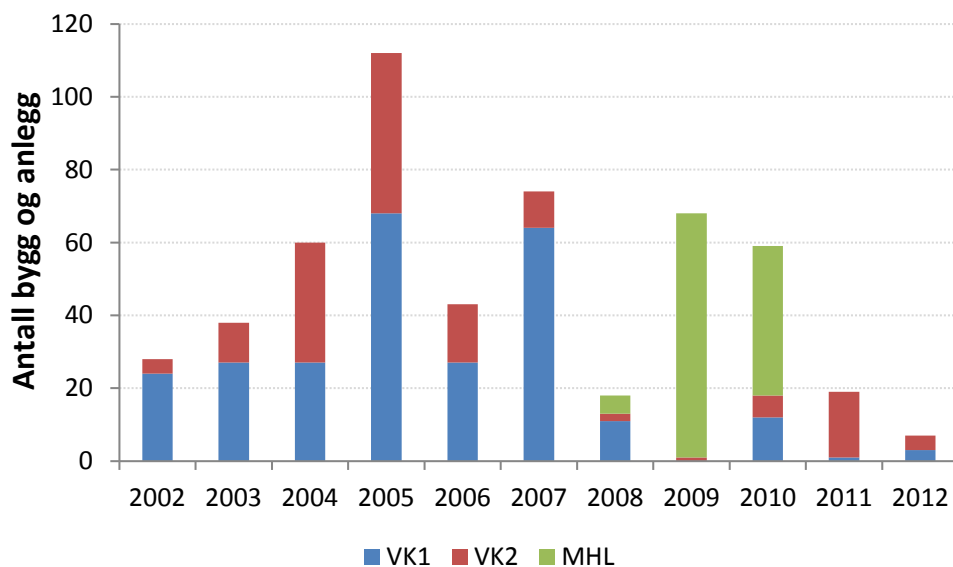
Ved avslutning av LVP-arbeidet stadfestet FD i brev 25.juni 2000 at vernehensyn skulle sikres ved evt. avhending. Det er også fra RA stadfestet (bl.a. i brev 28.5.2004) krav til klausulering og tinglysing ved salg av vernet EBA.

Oppfølging av krav fra FD og RA til sikring av kulturhistoriske eiendommer ved avhending har skjedd på flere måter:

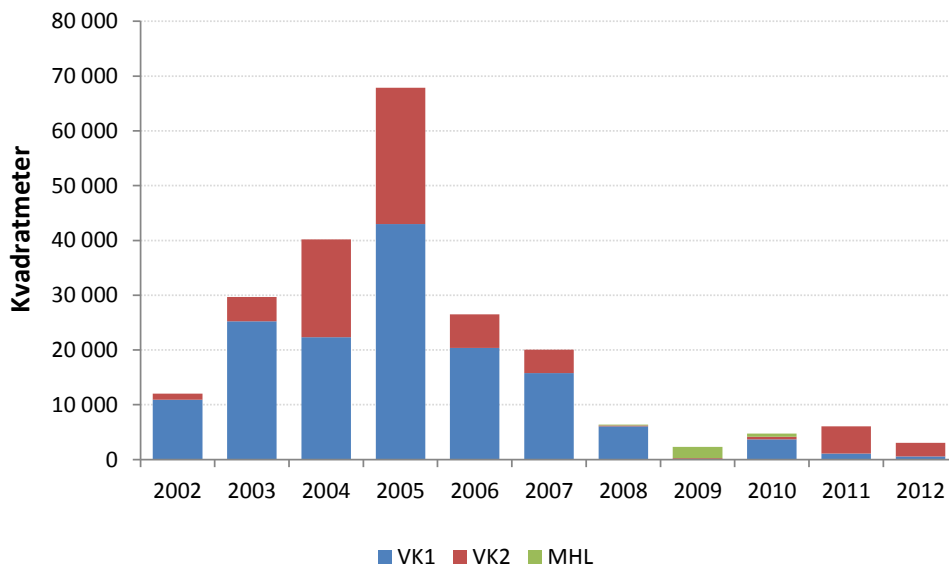
- LVP ble i 2004 fulgt opp gjennom fredningsforskrift for objekter i verneklasse 1. Fredningen er tinglyst ved salg ut av statlig eie.

- Ved salg av objekter i verneklasse 2, samt militærhistorisk landskap er det knyttet en klausul til eiendommen som stadfester verneverdi og forpliktelser for ny eier ift å ivareta vernehensyn. Klausul om bevaring er tinglyst som heftelse på eiendommen.
- For noen eiendommer er vern sikret gjennom reguleringsplan iht. plan- og bygningsloven; reguleringsplan er i noen tilfeller utarbeidet av FB selv før avhending.

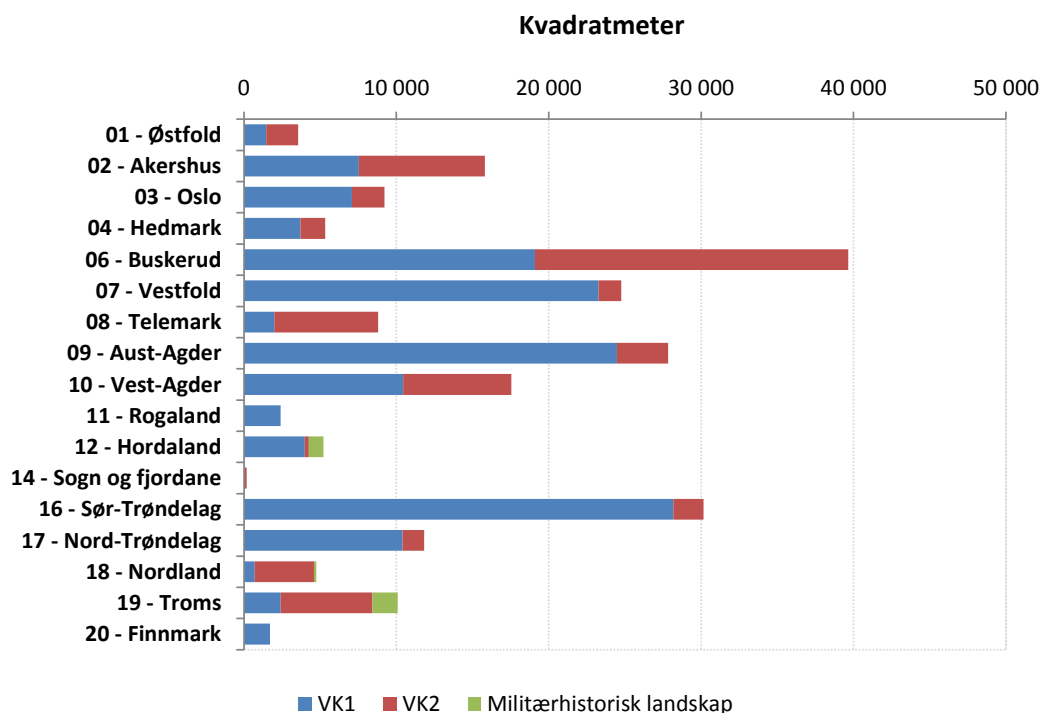
Av den EBA som er vernet gjennom LVP for Forsvaret er 246 inventarer i verneklasse 1 (fredet 2004) og 149 inventarer i verneklasse 2 avhendet (se fig nedenfor). Det er dessuten avhendet i alt 113 inventarer i kategorien militærhistoriske landskap.



Figur 5.14 - Avhending verneverdige inventar pr. år.



Figur 5.15 - Avhending verneverdige inventar - kvm pr. år.



Figur 5.16 - Avhending verneverdige inventar - fylkesvis fordeling i perioden 2002-12.

5.5. Friluftsliv

Det har vært et mål i perioden å ivareta allmenhetens muligheter for friluftsliv. Som beskrevet i kapittel 4 innebar endrede rammevilkår fra 2005 til at dette målet ble operasjonalisert på et langt høyere nivå enn før 2005. Fra 2005 er eiendommer som er vurdert til å ha tilstrekkelig store natur- og friluftsinnteresser som regel overtatt av DN (nå Miljødirektoratet) eller annen offentlig aktør med den hensikt å bevare eiendommen eller deler av den som natur- eller friluftsområde.

I alt er ca. 20 mill. m² friluftsansreal ført tilbake til det sivile samfunn i tiden fra 2002 til 2008. I listen som ble utarbeidet av FBSE i 2005 fremkom det at svært få friluftsområdet på det tidspunkt hadde blitt omsatt til private. Dermed kan man slutte at nær alle potensielle friluftsområder har «kommet allmenheten til gode». I spørreundersøkelsen til fylkeskommuner/kommuner og i gjennomførte dybdeintervju, kommer det frem at lokalsamfunnene er tilfreds med resultatene og dette kan indikere at Stortingets intensjon om å sikre allmennhetens behov for friluftsområder er ivarettatt.



Flautangen – Sandefjord

Foto Sandefjord.kommune.no

6. Kapittel

Avhendingsprosesser og gjennomføringsevne – over tid

Her i dette kapittelet undersøkes om relevant regelverk har vært nyttig, om samarbeidet og etablerte prosesser (både internt i FB og med andre aktører) har ført til effektiv avhending. Til sist har vi undersøkt om de valgte avhendings-/salgsstrategier har vært optimale.

6.1. Har regelverket, spesielt Avhendingsinstruksen vært nyttig, tilstrekkelig og bidratt til effektiv avhending?

Salg av statlig eiendom skal som hovedregel følge ESAs¹ retningslinjer for salg av offentlig eiendom og bygninger² og AI³.

Regelverket er relativt enkelt å forholde seg til; hovedregelen er at eiendommene skal legges ut i det åpne markedet og selges etter budrunde der høyeste bud i utgangspunktet vil bli akseptert.

AI ble vedtatt ved kongelig resolusjon av 19. desember 1997, for nesten 16 år siden, og den etterfølgende utviklingen på området tilsier at instruksen til en viss grad er moden for revisjon. Det mest iøynefallende er at AI i veldig liten grad er harmonisert mot ESAs retningslinjer, samt at en del av AIs bestemmelser, for eksempel om kunngjøring i Norsk Lysingsblad og regler om lukket budrunde, i dag kan fremstå som arkaiske.

I forbindelse med arbeidet med denne rapporten har man derfor gått igjennom AI for å se om denne kan moderniseres og tilpasses dagens situasjon. Forslag til ny AI og kommentarer til denne ligger vedlagt denne rapport, jf. vedlegg 11 og 12.

Etter mer enn ti års erfaring med avhending av stort volum statlig eiendom fremstår det som om vilkårene for avhending er kjent og akseptert både i lokalsamfunn og i Forsvarssektoren. AI har bl.a. vært nyttig ift. å få aksept for at EBA ikke kan gis bort vederlagsfritt eller til en symbolsk sum.

Våre endringsforslag bygger først og fremst på erfaring, opparbeidet kompetanse på og praktisk anvendelse av AI gjennom mer enn 10 år. Med de endringsforslag som vi anbefaler mener vi AI vil fremstå som ennå mer nyttig og relevant.

Regler om riving av bygg fra Normalinstruksen kan med fordel innlemmes i AI slik at instruksen fremstår som mer komplett.

Hovedtrekkene i de foreslåtte endringene er som følger:

1. Henvisningene til regelverket er oppdatert.

For eksempel er det henvist til ny instruks om «innløysing og regulering av festeavgift i festeforhold der staten eller statleg styrte verksemdar eig tomta» og til «eiendomsmeglingsforskriften». Regelverkene er vedtatt etter vedtakelsen av AI i 1997.

¹ Eftas overvåkningsorgan (EFTAs Surveillance Agency – ESA) har i henhold til ODA (Avtale mellom EFTA – statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol) art 24 kompetanse til å håndheve EØS avtalens art 61-63 som omhandler statsstøtte.

² "VEDTAK i EFTAs overvåkningsorgan nr. 275/99/COL av 17. november 1999 om innføring av retningslinjer om elementer av statsstøtte i forbindelse med offentlige myndigheters salg av grunn og bygninger og om tjuende endring av saksbehandlingsregler og materielle regler på statsstøtteområdet". Disse retningslinjene har til hensikt å skape en prosedyre som automatisk utelukker statsstøtte. Avvik fra retningslinjene er en indikasjon på at det foreligger statsstøtte men det er ikke ubetinget statsstøtte hvis det foreligger avvik.

³ Kongelig resolusjon av 19. desember 1997

2. Skillet mellom statsinstitusjoner innenfor og utenfor statens forretningsdrift er fjernet
Det legges til grunn at hovedregelen for overføring av eiendommer innad i staten medfører at det skal betales vederlag. I de tilfeller dette har uheldige konsekvenser eller det ikke er ønskelig, kan de overordnede departementene bestemme at eiendommen skal overføres vederlagsfritt.
3. Kassasjonsinstruksens regler om utrangering er flyttet inn i AI
Det fremstår som fragmentarisk at bestemmelser om utrangering av bygninger er å finne i en instruks som i all hovedsak omhandler kassasjon av materiell. Henvisningene til bygninger i kassasjonsinstruksen bør fjernes hvis det oppnås konsensus om dette.
4. LVP er gitt betydning
Det foregår pr. i dag et betydelig arbeid med å kartlegge verneverdig eiendomsmasse i statens eie. Er eiendomsmassen allerede blitt vernevurdert gjennom LVP av RA vil kravet til vurdering av bevaringsverdi være oppfylt. Er ikke eiendommen vurdert i LVP eller vurderingen er eldre enn 20 år skal RA vurdere spørsmålet om bevaringsverdi.
5. Harmonisering med ESAs retningslinjer.
For eksempel er kravet om 2 måneders utlysning av eiendommen eksplisitt inntatt i instruksen.
6. Det gis i AI fullmakt til å selge direkte til kommuner og fylkeskommuner. Begrunnelsen for vår anbefaling er først og fremst på bakgrunn av nå velfungerende prosesser ifm UOA i forsvarssektoren. Ytterligere drøftinger av dette finnes i kapittel 5, pkt. 5.2. og dette kapittel, pkt. 6.2.
7. Kravet til kunngjøring i Norsk Lysingsblad er fjernet. Papirutgaven til Norsk Lysingsblad utgikk i 2005. I praksis er det i veldig liten grad kunngjort salg av eiendommer i Norsk Lysingsblad, og publikasjonen fremstår ikke som hensiktsmessig til å kunngjøre salg av offentlig eiendom i.
8. Muligheten til å foreta lukkede budrunder er fjernet.
Man kan ikke se hvilken begrunnelse som foreligger for å foreta lukkede budrunder i dag og det er heller ikke kjent om denne spesielle prosessen er blitt brukt i FBSE.
9. Forslag til salgsprotokoll er vedlagt, jf. vedlegg 12.
I merknadene til instruksen er det også vedlagt et forslag til salgsprotokoll som illustrerer hvilken dokumentasjon et offentlig salg bør ha. Videre er det forfatters oppfatning at budjournal tilsvarende eiendomsmeglingsforskriftens § 3 – 5 bør føres og dokumenteres.

6.2. Har den fylkeskommunale/kommunale forkjøpsretten, inkl. bruk av takstnemnd, vært nyttig og bidratt til effektiv avhending?

Forut for muligheten til direkte salg til fylkeskommuner/kommuner ble man ofte møtt med en forventning om at nedleggelsen av de militære leirene skulle kompenseres med overføring av EBA vederlagsfritt eller til underpris bl.a. for å kunne legge grunnlag for ny næringsvirksomhet i kommunen.

Opplysninger fra nøkkelpersonell som har blitt intervjuet og data viser at de aller fleste kommuner som har benyttet sin forkjøpsrett, har akseptert takst. Likevel viser henvendelser både til FBSE og til FD at et noen inntil nylig hadde forhåpninger om å få overflødig forsvarseiendom til underpris eller vederlagsfritt. Opprettelse av takstnemnd kan f.eks. være en konsekvens av et slikt syn.

Forsvarets eiendommer var ofte enten uregulert, alternativt regulert til forsvars- eller offentlig formål. Ifm avhending kunne eiendom med fordel reguleres, bruksendres eller omreguleres for å fremstå som attraktiv i det åpne markedet. FBSE var dermed i mange sammenhenger avhengig av at planmyndighetene, dvs. kommunene selv, stilte seg bak FBSEs og fremtidig kjøpers ønskede bruk av eiendommen for å klare å hente ut eiendommens verdipotensial.

Problemstillingen er at kommuner både er kjøper og reguleringsmyndighet og således har en dobbeltrolle. Det er forsøkt løst med en tiårs-klausul i kjøpekontrakten, jf. Kapittel. 4, pkt. 4.3.4. I eiendomsutviklingssammenheng er 10 år relativt kort tid. Dette er et relativt kort perspektiv og Statsbygg opererer med klausuler med varighet på 25 år i utviklings-sammenheng. Det foreslås at FB benytter tilsvarende 25 års klausul.

Oppmerksomheten og grundig etablerte rutiner ifm Bolærne-saken har i stor grad avklart at avhending av statens eiendommer ikke ville skje vederlagsfritt til fylkeskommuner/kommuner, men at salget måtte skje til markedspris. Pr. 2012 er fylkeskommuner/kommuner godt kjent med forutsetningene, noe som kan ha medvirket til en mer strømlinjeformet prosess og mindre polemikk mellom kommunene og FBSE ved avhending. Spørreundersøkelsen bekrefter at de fleste er kjent med AI.

Intervju av ressurspersoner i FB bekrefter at det har vært en betydelig utvikling mht. nytt lov/regelverk for å få på plass arealplaner i alle norske kommuner. Gode arealplaner er viktig også for forsvarssektoren ifm avhending og setter både kommune og sektoren bedre i stand til å være proaktive og finne gode løsninger. Dybdeintervju bekrefter også at kommunene selv ønsker å komme raskt på banen og ser gevinstene i dette. Jf. pkt. 7.2 og vedlegg 2.

I januar hvert år sendte FBSE ut en oversikt over det som skal avhendes i inneværende år. Dette er et ledd i den OA mot andre i staten. F.o.m. 2005 ble oversikten også sendt til fylkeskommuner/kommuner, uten nevneverdig økning i administrasjonskostnader. Slik fikk de også et tidligere varsel og deres interesser i eiendommer ble synliggjort. Prosessen har blitt mer ryddig og åpen. Noe både dybdeintervjuene og spørreundersøkelsen bekrefter. Tiltaket har m.a.o. vært vellykket på flere måter og bør videreføres.

Dybdeintervjuene viser at kommuner synes de har relativt kort tid på seg til å benytte sin forkjøpsrett. Fom. 2012 ble varsel sendt ultimo november året før dermed har fylkeskommuner/kommuner fått noe tidligere varsel. Intervjuene viser at det særlig er tiden fra takst/kjøpesum er kjent og til kjøpet kan bli godkjent av overordnet kommunalt organ som anses å være for kort. Kommunenes møtestruktur er ikke godt nok synkroniseres med fristene ifm UOA. Det anbefalers at FBSE og KS sammen ser på dette for å se om det er mulig å harmoniserer tidsfrister bedre slik at fylkeskommunal/kommunal kjøper ikke trenger be om utsettelse.

Etter noen år fremstår ordningen med salg direkte til fylkeskommuner/kommuner som relativt nyttig, men det har tatt noe tid. Med de endringer som er nødvendig for å forhindre forsinkelser fremstår ordningen som både nyttig og effektiv og det skulle være mulig nå når prosessene er godt innarbeidet.

Takstnemnd

Takstnemnd er kostnads- og tidkrevende og stiller kommunene og fylkeskommunene i en bedre posisjon enn andre kjøpere, også statlige organer ved forvaltningsoverføring. Som nevnt i kapittel 5 pkt. 5.2 foreslår vi en fullstendig gjennomgang av ordningen.

Stans i avhendingsprosesser er kostnadskrevende og bør unngås. For FBSE har det f.eks. resultert i kostnader til fornyet taksering, administrasjons kostnader og ikke minst kostnader til betaling av takstnemndene.

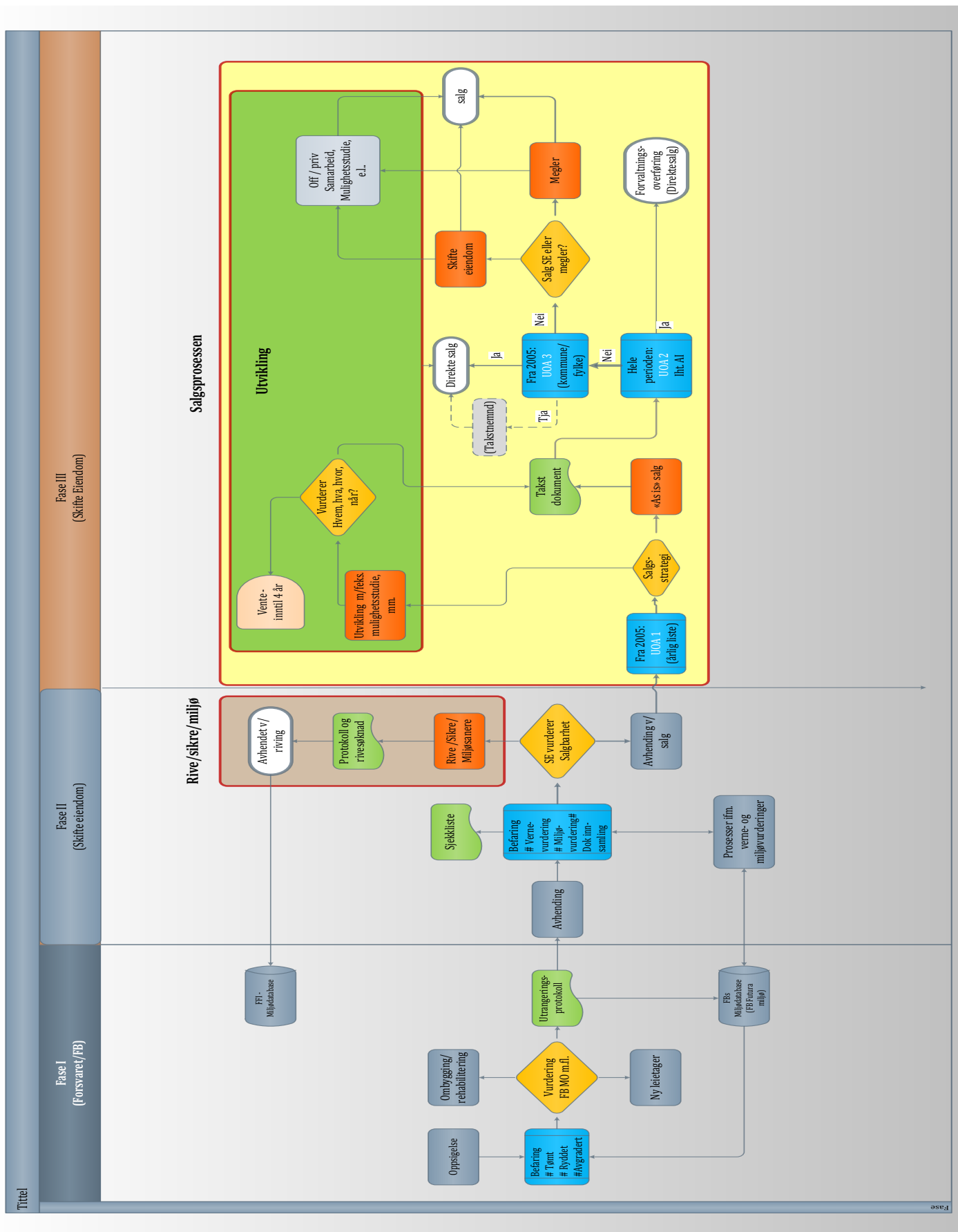
Spørreundersøkelsen vi har gjennomført viser at fylkeskommuner/kommuner er fornøyd med ordningen. Et interessant funn er imidlertid at respondentene i mange tilfelle ikke er kjent med ordningen, noe som indikerer at noen kommuner tilsynelatende har en fordel både fremfor andre kjøpere og fremfor andre kommuner.

I de 16 tilfelle der takstnemnd har vært brukt – og av noen kommuner flere ganger - så har det løst et fastlåst problem for FBSE som befant seg i en presset situasjon. I lys av dette fremstår nemnden som nyttig.

6.3. Har interne prosesser/rutiner i FB og prosesser med eksterne vært nyttige og bidratt til effektiv avhending og god forvaltning?

For å forstå og se helheten i tiltak/prosesser gjennomført i tiden 2002-2012 ble det utarbeidet et flytdiagram, jf. figur 6.1. Figuren viser et «snapshot» av virkeligheten slik den fremsto på i tiden 2010-2012. Hensikten med diagrammet var å avdekke manglende rutiner eller vagt definerte rutiner. Figuren er dels et resultat av gjennomgang av et flytdiagram som FBSE hadde laget før, samtale med nøkkelpersonell i FB kombinert med teamleders kunnskap om prosessene fra sitt arbeid i FD. Ikke alle prosesser/rutiner har vært lett tilgjengelig, men etter hvert som rutiner har blitt endret har de også blitt bedre kjent. Det gjelder særlig rutiner for OA og UOA. Noen rutiner var ikke lenger tilgjengelige i skriftlig form eller de var erstattet av nye. Noen ble kartlagt etter samtaler med ansatte som hadde utført/kjente tidligere fremgangsmåter.

Mellom norsk, dansk og britisk avhending er det mange likehetstrekk, jf. vedlegg 4, 5, 6 og 7. Bl.a. er offentlig avklaring noe både briter og dansker må gjennomføre for å undersøke om andre i staten har behov, men UOA - der FD kan selge forsvareiendom direkte til fylkeskommuner/ kommuner - finnes kun i Norge.



Figur 6.1 – Flytdiagram over prosesser/rutiner/tiltak fra utrangering til salg/avhending. Et «snap-shot» av situasjonen i tiden fra 2007/08 og frem til 2013.

Tidsbruk

Fornuftig og minimalt med tidsspille i de ulike prosessene er viktig for å sikre effektivitet og god forvaltning. FBSE anslo tidsbruk i de ulike prosessene slik:

- Forarbeid: 1 – 18 mnd., jf. Fase I og II i figur 6.1.
- Forprosjekt: 2,25 – 4,25 mnd. Fase II
- Gjennomføring: 1,25 – 8 mnd. Fase III
- Avslutning: 1 - 2 mnd. Fase III

Det betyr at i beste fall tar «avhending» 5,5 måneder og opp mot 2,5 år.

Relativt mye tid og ressurser går med til forarbeid og vi har i flytdiagrammet delt prosessene i tre faser for å undersøke hva dette kan komme av, jf. fasene I, II og III i figur 6.1.

Ifm. forarbeidet opplyser FBSE at de erfarte at sletting fra NATOs inventarlistar tar tid. Denne prosessen har nasjonale myndigheter liten påvirkningskraft på. Vi vet svært mange land sletter NATO inventar og at dette påvirker behandlingstiden i Felles hovedkvarter. Det som er viktig er at nasjonale myndigheter er raske med å sende anmodninger. Dette er det Forsvarets logistikk organisasjon (FLO) som har ansvaret for. FB følger opp status i disse sakene og FBSE har ofte sett seg nødt til å undersøke status ifm. at EBA blir liggende og i visse tilfeller må også takst fornyes, jf. også pkt.6.3.2.

Videre opplyser FBSE at fradeling/seksjonering kunne ta opp mot 12 måneder, mens verne vurderinger kunne ta opp til 18 måneder. Hva førstnevnte angår så er dette avhengig av de kommunale myndigheter og at FBSE raskt tar kontakt og kommer i dialog med dem, men FBSE opplyser at saksbehandlingen i kommuner varierer mye og er avhengig av deres kapasitet og kompetanse. I dybdeintervju sier noen kommuner at de gjerne hadde kommet raskere i dialog med FBSE og at dette nok i noen grad også berodde på dem selv. De kommuner som hadde agert rast og gjennomført mulighetsstudier var meget fornøyd med dette og det anbefales at dette gjennomføres der det er fornuftig ut fra etablerementets størrelse og beskaffenhet.

Avklaring av verneverdi skjer i hovedsak gjennom et samarbeid mellom FBSE og kulturminnefaglig kompetanse i FB/NFV. I de fleste saker har avklaring vært en relativt enkel sak fordi evt. vernehensyn er nedfelt i LVP. For noen saker har det vært nødvendig med en utvidet vurdering dersom nye momenter er kommet til, om anlegget ikke tidligere er vurdert, om det er behov for innhenting av supplerende kunnskap og dokumentasjon.

Mht. OA så godkjente FD i 2008 at FBSE både forenklet og kortet ned tid for varsel til de berørte parter. Enklere og raskere prosesser var en følge av at ordningen var godt innarbeidet hos de berørte. Gjennomgangen mener dette var en god ide all den tid ordningen så ut til å ha fungert godt og at staten på denne måten kunne gjennomføre prosessen mer effektivt.

Direkte salg til fylkeskommuner/kommuner tar fra 3 til 6 måneder og ifm. at FD skulle godkjenne salg - først salg over 10 mill. kroner og senere over 25 mill. kroner - tok denne godkjenningsprosessen i underkant av en måned. Oppstartsmøte med megler og utarbeiding av markedspakke har tatt fra en halv til 2 måneder. Ifm. annonsering og salg av næringseiendom i markedet er det et EØS krav om 2 måneders annonsering.

Det ser ikke ut som om det er nevneverdig mye «dø-tid» i fase II og III i den siste del av tiårsperioden. Det er først og fremst i forarbeidene at vi ser mulighet for å spare tid/penger.

Det var relativt enkelt å få kartlagt de fleste prosesser som OA, bruk av sjekkliste og ekstern megler. Imidlertid har kartleggingen og samtaler med nøkkelpersonell vist at det ikke har vært en klar policy mht. når eller om eiendommer skulle utvikles før avhending. Det må presiseres at dette ikke betyr at det som ble gjort nødvendigvis var «feil», men det gir en klar indikasjon på at utviklingstiltak har vært sparsomme eller ad-hoc, hvilket tilsier at FBSE har

manglet en klar avhendingsstrategi/policy for hvordan ulike typer objekt skulle håndteres. Samtaler med nøkkelpersonell i FBSE og prosjektleders erfaring tilsier at det ifm etablering av spesiell karakter som f.eks. fly-sheltere, drivstoff- eller ammunisjonslagre og skyte- og øvingsfelt, kan ha rådet en viss usikkerhet mht. adekvat avhendingsmetode og -tidspunkt. En viss nøling kan i tillegg skyldes varsler om mulige innrangeringer. At HGP ikke var ferdig, jf. RR anmerkninger omtalt andre steder i denne rapporten, må antas å være en årsak til at det kan ha rådet en usikkerhet mht. innrangeringer.

En viss usikkerhet mht. metode og tidspunkt for avhending fikk imidlertid også positive følger. Bl.a. det i at mye pionerarbeid ble iverksett og gjennomført før avhending fant sted. Spesielt på området miljørydding. At de økonomiske salgsmålene som ble satt til FBSE ble nådd og at betydelige midler ble tilbakeført til sektoren tolkes som en konsekvens av høy faglig kompetanse hos de ansatte i FBSE, kombinert med vilje til å finne gode løsninger.

Sammenligning med andre land

Britene har en veileder som heter *Site closure guide*, vedlegg 15. Hensikten med denne er å bekjentgjøre departementets policy ifm nedlegging og avhending av eiendom, identifisere ansvarsområder, fastslå prosedyrer for overgang fra statlig til sivil/lokalt eierskap og sist, men ikke minst; identifisere spesielle krav til den spesifikke avhendingsprosessen.

I veilederen beskrives prosessene og viktige milepæler. Den skal brukes av enheter/avdelinger samt forvaltere på alle nivå ifm både utrangering og salgsforberedelser/avhending. Veilederen anvendes også dersom objekt overføres mellom enheter samt ifm offentlig privat samarbeid.

Veilederen fremstår som «komplett». Britene ser her både på utrangerings- og avhendingsprosessen og anskueliggjør at det allerede ved utrangering bør være en tanke for hva som skal skje med objektets videre liv. Den Britiske veilederen beskriver alle trinn i detalj, inkl. f.eks. hvem som skal holde forsvarsminister orientert:

- a. Gjennomføre prosedyre for å finne om andre i forsvarssektoren har behov for etablering – ansvar DE (MoD) (inkl. også vår OA og noe også Freja gjennomfører)
- b. Forberede en avhendingsstrategi inkl. en avhendingsplan – vanligvis et ansvar for DE. (FB har en rullerende fireårig avhendingsplan som oppdateres hvert år, men vi har ikke en klart definert/eksplisitt avhendingsstrategi som inkluderer utvikling)
- c. Fysisk forberedelse for nedstenging og avhending – TLB's ansvar. (jf. krav at etablering skal være tømt, ryddet og avgradert, jf. kapittel 4, pkt. 4.2.1, kulepunkt 1)
- d. Ferdigstille avhendingsdokumenter – TLB's ansvar.

Gode rutiner/prosedyrer/strategier kan bøte på manglende erfaring. Dette er viktig for at en organisasjon ikke skal bli for sårbar for f.eks. utskifting av personell.

6.3.1. Interne prosesser/rutiner mot andre forretningsområder i FB ift. avklaringer før avhending

For å avgjøre om de interne prosesser i FB har vært effektive og om tiltak har vært nyttige og relevante har gjennomgangen intervjuet ressurspersoner og nøkkelpersonell i FB.

Det er på det rene at konsise, formelle rutiner og prosedyrer finnes på svært mange områder, men mangler på andre. De interne prosesser som faktisk har blitt fulgt i årene 2002 til 2012 kan grovt sett beskrives slik det er gjort i figur 6.1, men fortsatt mangler noen klart definerte rutiner, som alle nikker gjenkjennende til. Det er ikke minst viktig i saker der allmennheten har interesser. Et eksempel på prosesser som det ikke var lett å få oversikt over var ift. riving, ombygging/rehabilitering kontra avhending og hvordan beslutninger faktisk ble tatt; hvem som var ansvarlig for beslutningen og hvilken policy som skulle ligge til grunn. Det var heller ikke lett tilgang til prosedyrer relatert til miljødatabasen, prosesser forutfor at

utrangeringsprotokoll skrives/beslutningen om avhending blir tatt. FD har tillagt ansvaret for den sistnevnte prosess til Forsvaret.

Det betyr at prosedyrene heller ikke er lett tilgjengelig for f.eks. nyansatte i FB eller andre i organisasjonen som trenger informasjon raskt. Det er i seg selv en svakhet. Rutiner bør være lett tilgjengelig for alle. Det gir utenforstående innsyn i hva som skjer, sparer tid og derved også penger. Vi anbefaler derfor at FB i samarbeid og forståelse med Forsvaret ser over samarbeidsrutiner på tvers av forretningsområdene i FB og utarbeider nye eller forbedrer de eksisterende rutiner.

I forbindelse med opprettelsen av rutinen for operativ kvalitetssikring av eiendomssalg – saksforberedelse før sentral godkjenning ble det nedsatt to grupper; styringsgruppen som besto av internkontroll, øverste ledelse i FBSE, leder for juridisk avdeling.

Arbeidsgruppen besto av jurister fra juridisk avdeling og daværende kvalitetssjef i FBSE. Det siste året har arbeidsgruppen kun bestått av lederen som har saksbehandlet alle sakene. Arbeidsgruppen vurderer hvert salg i forhold til de gjeldende rutinene og anbefaler styringsgruppen om salget skal godkjennes eller ikke. Arbeidsgruppen vurderer og godkjenner eventuelle avvik fra kontraktsmal, om salgsrutinene er fulgt og om vilkårene for eventuelt direkte salg er oppfylt. Alle avvik blir rapportert inn til styringsgruppen som følger opp dette mot prosjektleder som har avveket fra rutinene. Avvikene sank gradvis fra 2005 og pr. i dag er det sjelden større avvik fra rutinene. Prosessen fremstår i dag som noe overflødig, siden rutinene i all hovedsak følges, men gir selvsagt en ekstra sikkerhet.

Avklaring av verneverdi gjøres av FB/NFV på oppdrag fra FBSE. I de fleste saker har avklaring vært en relativt enkel sak da evt. vernehensyn er nedfelt i LVP. For noen saker har det vært nødvendig med en utvidet vurdering dersom nye momenter er kommet til, om anlegget ikke tidligere er vurdert, om det er behov for innhenting av supplerende kunnskap og dokumentasjon. NFV og FBSE har i flere saker et tett samarbeid, der NFV ofte er med i dialog med mulige interessenter for avklaring av hvilket handlingsrom ny eier har innenfor kulturhistorisk eiendom. I flere saker er det utarbeidet et notat; «Antikvariske retningslinje» som stadfester hvilke hensyn som skal ivaretas.

6.3.2. Prosesser mot eksterne som NATO, departement, RA, Miljødirektoratet, takstmenn mfl.

Departement, Statskog m.fl.

Det har av naturlige årsaker vært liten kontakt mellom FBSE og andre departement enn eget. Likeså har det vært liten kontakt med Statsbygg eller andre offentlige eiendomsforvaltere og heller ikke KS, kommunenes interesseorganisasjon. Derimot har det var et nyttig samarbeid med Statskog ifm at de hadde en egen representant i arbeidsgruppen som vurderte forsvarssektorens friluftseiendommer i tiden 2005 tom 2007. Av dette kan vi slutte at det generelt foregår lite utveksling av informasjon/samarbeid sektorene imellom med unntak av prosessen benevnt OA og kontakten mellom FBSE og DN/Klif, nå Miljødirektoratet.

Avgradering som sikrer en evt. ny eier adkomst – sletting fra NATOs registre mv.

Et objekt kan ikke avhendes uten videre dersom det f.eks. er fellesfinansiert med NATO eller andre nasjoner eller dersom det er sikkerhetsmessige grunner til at adkomsten er begrenset. I slike tilfeller skal egne prosedyrer følges.

Anmodning om sletting i NATOs registre initieres av FB, men FLO sender anmodning på vegne av FD, som har det overordnede ansvar.

(a) Avgradering, som sikrer evt. nye eiere adkomst

Avgradering av objekt – dvs. å sikre adkomst for en evt. ny eier – har iht. erfaring og intervju av ressurspersoner flere ganger vært et tema. I de første årene var det ikke uvanlig at avhendingsprosesser måtte utsettes fordi de nødvendige prosedyrer ikke var gjennomført. Omkamper tar tid, jf. bl.a. oversikt over tidsbruk i punkt 6.3 over. Prosedyrene for avgradering var/er Forsvaret ansvar og det kunne forekomme at man underveis i en utrangerings- eller avhendingsprosess oppdaget at et objekt ikke var avgradert. Denne type inkurier ble rettet opp, men kunne medført forsinkelse.

Som følge av ovennevnte erfaring ifm manglende avgradering endret FD i 2008 retningslinjene for tjenestefeltet EBA slik at det ble klart at leietager/bruker fortsatt måtte betale leie dersom manglende avgradering mv. skyldes forhold som kunne tilskrives leietager. Dette har gitt resultater som gjenspeiles i permanente, dokumenterte rutiner i FB, men også i Forsvaret. Skiftenøkkelen har vært godt egnet for FBs vedkommende.

(b) Sletting fra NATOs eller andre lands registre - fellesfinansiert

Prosedyrer for sletting i NATOs registre er relativt enkle og klart definerte. Vi har ingen indikasjoner på at denne prosessen kan fremskyndes vesentlig. Som nevnt i pkt. 6.3. ifm tidsbruk tar denne prosessen relativt lang tid. Spesielt dersom objektet av en eller annen grunn fremstår som uvanlig eller ukurant. Et tydelig eksempel på dette var Olavsvern som var en stor og relativt ny marinebase i nordområdene.



Olavsvern, Tromsø

FBSE fotoarkiv

Dersom noe kan gjøres må det være på nasjonal side i form av rask forsendelse og god oppfølging både av FD, FLO og FB. Britisk *Site closure guide*, vedlegg 16, kan trolig være til noe hjelp her, jf. 6.3. over. Det samme gjelder et tettere samarbeid mellom Forsvaret, FLO og FB for å etablere en evt. ny permanent, dokumentert rutine.

FB bærer FDV-utgiftene til anmodning er sendt til FLO. Deretter bærer FBSE utgiftene frem til avhending og FBSE må derfor følge opp saken og her vil de trenge bistand f.eks. ift NATO.

Det er ikke mulig å fremholde at prosessen er effektiv og tiltak bør vurderes.

Taksering av eiendom

Ifm avhending av forsvarseiendom så skal eiendommer alltid takseres. Det gjelder selv om eiendommen skal overføres til andre i Staten, fordi verdiene som overføres skal synliggjøres. Ved salg på det åpne marked vil takst være utgangspunkt for budrunder, og taksten vil bl.a.

beskrive eiendommen. FBSE krever offentlig godkjente takstmenn som hentes i hver enkelt sak på bakgrunn av konkurranse. Anbud dem imellom blir også benyttet.

RR påpekte i sin undersøkelse at takstene ofte var for gamle og tiltak ble iverksatt. I de siste 4 – 5 årene er det kun unntaksvis at takst er eldre enn 6 måneder.

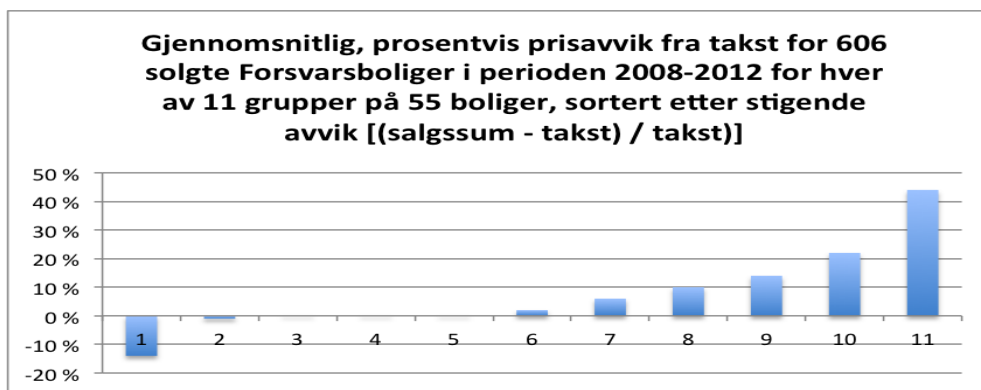
Ved takseringen av forsvarseiendom vil det normalt være en alternativ bruk som må legges til grunn, for eksempel bolig- eller næringsformål. I prinsippet kan FB selv gjøre ulike grader av forberedende arbeid, men takstmenn sier at det ikke er vanlig at Forsvaret før salg har utført såkalt ”eiendomsutvikling” i forstand av omregulering, opparbeidelse av teknisk infrastruktur etc. Eventuell usikkerhet om fremtidig bruk vil normalt være prisdempende. I tillegg kan pris ved salg av forsvarseiendom gå betydelig ned som følge av:

- Stort teknisk forfall, eventuelle fuktskader eller angrep av skadedyr
- Generell ukurans
- Fredning eller bevaringsklausuler
- Forurensning
- Beliggenhet
- Reguleringsstatus og bruksendringmuligheter

En takst tjener to funksjoner; å beskrive takstobjektet og å ansette markedsverdien. I sum må vi kunne si at prosessene mot takstmenn har vært nyttig, nødvendig og produktiv.

Takster as boliger i perioden 2008-2012

I flg. data fra FBSE solgte Forsvaret i perioden 2008-2012 i alt 606 boliger på det åpne marked. Kun 13 % av disse gikk under takst, mens 33 % gikk til takst og hele 54 % ble solgt for en pris over takst. I snitt lå salgsprisen 7 % over takst. Dette må sies å være god taksering i et forholdsvis kjøpevillig/likvid marked.



Figur 6.2. – Boligsalg avvik fra takst 2008-2012

Takster av annen type forsvarseiendom – ikke boliger

Denne kategorien omfatter f.eks. nedlagte militærleirer, som Haslemoen, Hvalsmoen og Eggemoen. Det dreier seg gjerne om et stort antall kaserner, kontorbygg, verksteder, lagerbygg etc. som skal selges under ett.

Takstene bygges opp ved at hver enkelt bygning blir beskrevet med for eksempel byggeår, størrelse, bruk, vernestatus osv. samt direkte ansatt verdi. Eventuelle medfølgende tomte deler med gjenværende utbyggingspotensiale får også egne takstverdier, på linje med byggene. Noen ganger kan det også foreligge spesielle, ytterligere verdielementer, som for eksempel verdien av grusforekomstene på Eggemoen eller eksisterende rullebane for flyplass. Verdien av disse behandles tilsvarende, som separate deltakstobjekt på linje med de ovennevnte. Summen av det hele blir takstbeløpet.

Vårt inntrykk er at disse takstene i det store og det hele har vært rimelig gode mht. beskrivelse, dels også hva gjelder anslått salgsbeløp. Det er markedet som vanligvis har bestemt sistnevnte, da det har vært relativt få eksempler på direkte salg til kommuner av denne type eiendom.

Generelt er vel inntrykket at kjøper i etterkant kan ha fått forholdsvis god fortjeneste gjennom videre utvikling/omregulering. Et eksempel på dette er Steinkjersannan, som ble solgt forholdsvis tidlig til en forholdsvis lav pris, men som gjennom sin beliggenhet midt i Steinkjer sentrum senere har fått en betydelig verdistigning.

Noen områder har likevel ikke gitt kjøper forventet avkastning, antakelig primært pga. usentral beliggenhet.

Vi vil også generelt bemerke at både miljøsanering og bevaring av objekt med vern koster norsk forsvarssektoren store summer hvert eneste år. Ofte er det også slik at takst på eiendom med vern blir lavere pga. vedlikeholdsforpliktelser og f.eks. mindre fleksibilitet for eventuell senere riving som følger med. Som følge av dette blir også salgssummen ofte lavere. Kjøpere må da enten ha en helt spesiell kulturhistorisk interesse og/eller ressurser til et langsiktig perspektiv.

Direktoratet for naturforvaltning, nå Miljødirektoratet - friluftsområder

DN var i perioden en viktig mottaker av eiendommer (hele eller deler) med utgangspunkt i friluftsimteresser og også med tanke på barskogvern, enten som verneareal eller som makeskifteareal i forbindelse med frivillig skogvern. Det dominerende antall eiendommer som DN har overtatt eller bistått kommunene med å kjøpe, er likevel knyttet til friluftsliv. Tett samarbeid med FB har også utviklet FBs egen kompetanse i vurdering av eiendommer for friluftsliv, og i noen tilfeller har FB selv initiert en vurdering fra DN i egen forsendelse.

DN har en forvaltningsmodell som involverer kommuner og interkommunale friluftsråd som primære daglige forvaltere av friluftseiendommene. Selv om de fleste beslutningene om å overta forsvarseiendommer har vært forankret administrativt i kommunene, har etterarbeidet med å få forvaltningen på plass krevd noe mer innsats enn normalt. Det generelle inntrykket er imidlertid at forsvarseiendommene etter kort tid inntar sin plass som en ordinær del av porteføljen til den enkelte kommune eller friluftsråd. I noen tilfelle har DN lagt inn ekstra midler til nødvendige, større tiltak på eiendommen (ut over det som er gjort av rydding/sikring fra FBs side). Det gjelder f.eks. Rakke fort i Larvik, Herdla fort i Askøy og de store eiendommene på Flekkerøya i Kristiansand.

Noen eiendommer tok det tid for å få gjennomført, og dette skyldes i alle tilfeller forhold som verken FB eller DN hadde kontroll over (fradelinger, reguleringsprosesser, sammenhenger med andre prosesser i kommunen). Eksempel på denne type eiendom er Herdla fort i Askøy, Vigdel fort i Sola og Kvarven i Bergen. (De to sistnevnte er fortsatt under gjennomføring.).

I noen meget få saker har trolig tempo - både fra DN og FB sin side - vært for høyt, med det resultat at eiendommer ble forvaltningsoverført uten fullstendig avklaring av behov for rydding/sikring. Etterarbeidet i slike saker var ikke effektivt, da det lett oppsto diskusjon om fordeling av kostnader etc. Det gjelder f.eks. Julneset fort i Molde og Steinvik lager i Stjørdal.

Oppsummert opplyser DN og FBSE at samarbeidet med FB om forvaltningsoverføring har gått meget effektivt og smidig for seg. Ikke minst har det omfattende arbeidet 2005-2007 med å dokumentere friluftsimteressene og framstille dette systematisk vært av stor betydning når aktuelle eiendommer er kommet til OUA Trinn 2.

Klima- og forurensningsdirektoratet, nå Miljødirektoratet - miljørydding

Klif og Fylkesmannen i delegerte saker, har vært involvert i avhendingsprosessen der det har vært forurensning på eiendommen. Myndighetene har i henhold til forurenser betaler-prinsippet, pålagt/gitt tillatelse til FBSE om å gjennomføre tiltak på forurensede eiendommen og sanere områder til et nivå som tilfredsstiller miljøkravene for planlagt etterbruk. Fylkesmannen og kommunen har også vært høringsinstansen ved godkjenning av tiltaksplaner og har således sikret at tiltaket imøtekommer andre naturforvaltningens interesser.

FB har i dialog med Klif utviklet rutiner for å møte kravene i forvaltningsloven. Blant annet en rutine med å sende tiltaksplaner på høring før dokumentasjonen oversendes miljømyndigheten. Dette effektiviserer saksbehandlingsprosessen, og gir saksbehandler tilgang til nødvendig informasjon for å behandle søknaden tidlig i prosessen. Rutinen har i varierende grad blitt innført innad i FB. FB bør ytterligere koordinere dokumenter før oversendelse til Miljødirektoratet.

Forsvaret har som forurenser en selvstendig plikt til å gjennomføre nødvendige tiltak for å motvirke effektene av forurensningen deres aktivitet har medført, og prinsippet om at forurenser betaler har vært styrende. FBSE har påtatt seg forsvarsektorens forurensningsansvar for eiendommen som skal avhendes. Når objektet skal utrangeres/avhendes, har ikke FBSE mulighet til å kreve at tidligere brukere gjennomfører miljøsanering. Utgifter knyttet til miljøsanering/opprydding er i dag avhendingskostnad som dekkes av salgsinntekt. Dette kan være lite «pedagogisk» ift. bruker og vi foreslår at FB evt. FBSE og Forsvaret sammen ser på andre, og mer ansporende måter å inndekke miljørydding på for å øke brukers miljøbevisst. Et belønningssystem kan f.eks. virke ansporende.

FBSE har kartlagt områder der det er mistanke om forurensning i henhold til FFIs og Klifs veiledere. Hvor miljøtekniske forhold tilsier at eiendommen må saneres, er tiltaksgrenser satt i samsvar med Klifs veiledere 99:01 og TA- 2553/2009. Tiltent etterbruk av området har bl.a. vært styrende for saneringsbehovet. Ved salg og sanering av arealer som skal brukes som friluftsområder, har myndighetens vurdering av effekter på lokalt naturmiljø vært styrende for sanering i tillegg til i kravene til helse og fare for spredning.

Eiendommer der det er funnet forurensning i grunnen er registrert i Miljødirektoratets database og gjort offentlig tilgjengelig ved avhending. Det er i perioden 2002-2012 registrert over 50 lokaliteter i databasen.

DN, nå Miljødirektoratet skal varsles ved overdragelse av eiendommer med naturforvaltningsinteresser. Der er pr. i dag ikke en egen rutine for varsling ved overdragelse av eiendommer som er verneverdige med hensyn til slike interesser, men DN blir varslet iht. intern rutine i UOA prosessen. Samarbeidet og prosessene mot Klif og DN, nå Miljødirektoratet fremstår samlet sett som nyttige, nødvendige, men noen prosesser kan forbedres og gjøres mer effektive, jf. over.

Riksantikvaren - kulturminner

RA har vært involvert i avhendingsaker kun dersom det i avhendingsprosessen fremkommer objekter som ikke tidligere er vernevurdert i LVP, eller det er objekter vernet i LVP som FB foreslår endret vern av ifm med salg. Denne avklaringen har skjedd gjennom det ordinære samarbeidet FB-RA. Samarbeidet mellom FB-RA har i hele perioden vært tett og godt, og det vurderes av aktørene vi har snakket med at disse avklaringene har skjedd på en hensiktsmessig og relativt effektiv måte, bl.a. fordi LVP gir en god oversikt og forutsetning for å vurdere enkeltsaker fortløpende. I en del saker har man imidlertid erfart at det ikke er tatt høyde for tidsaspektet ved å innhente vurdering fra lokal og regional kulturminneverdi hos kommune og fylkeskommune, noe som er nødvendig for å oppfylle

bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Dette har i flere saker medført forsinkelser i avklaringer rundt avhendingsprosesser ift forventet fremdrift.

Iht. AI skal all eiendom eldre enn 50 år vurderes av RA før avhending. I og med at Forsvaret i 2000 utarbeidet en LVP for hele porteføljen anses AI mht. vurdering av verneverdi å være innfridd. Ved utarbeidelse av LVP for Forsvaret (1995-2000) ble det ikke gjort noe formelt skille for byggverk eldre enn 50 år, men visse typer anlegg i operativ bruk ble holdt utenfor vurderingen. Det er dermed andre forhold enn alder som ligger til grunn for omfanget av byggverk og anlegg som inngår i LVP.



Persaunet, Trondheim

FBSE fotoarkiv

Iht. ansvarsfordeling fra RA og rutiner i FB blir i praksis alle eiendommer uavhengig av alder vurdert mht. verneverdi. For de fleste eiendommer foreligger det dermed en vurdering på grunnlag av LVP (vern/ikke verneverdig). For eiendommer som av ulike årsaker ikke anses å ha vært vurdert i LVP foretas vurdering ifm. kassasjon/avhending uavhengig av alder. Denne vurderingen gjøres av NFV, seksjon kulturminne, på oppdrag fra FBSE. FB iverksatte i 2012, på oppdrag fra FD og forutgående anmodning fra FB, et nytt LVP-prosjekt for vurdering av kulturminner knyttet til «kald krig». Mandatet for dette prosjektet var å vurdere bygninger og anlegg oppført i perioden 1945-1990.

Sammenligning med andre land ift. vern og miljø

Ifm. sammenligning mellom dansk og norsk avhending viser resultatene at det i norsk forsvarsavhending i langt større grad tas hensyn til faktorer som strengt tatt ikke vedkommer forsvarssektoren, men hvor det er klart at noen må ta dette ansvaret. Forsvarssektoren har f.eks. fått et betydelig ansvar for kulturminner med vernestatus fordi tidligere forsvarseid eiendom tilfeldigvis må ha og har vernestatus.

I Danmark har de også en 50-årsregel. Freja kontakter Kulturarvstyrelsen hvis en eiendom er mer enn 50 år og ikke registrert. De følger 50års regelen meget nøye.

Salgsapparatene i Danmark og England håndterer disse spørsmål veldig forskjellig. I Danmark foregår all miljøoppryddingen enten helt avklart forut for eller av ny eier etter at Freja kjøper. Freja har ikke ansvar for miljøopprydding, og ikke minst kan de, med svært få unntak, forhandle om pris før de «kjøper» en statlig eiendom. Dette utgjør en vesentlig forskjell på mange måter. FBSE har ikke denne muligheten. De må ta alle objekt som skal utrangeres og har liten eller ingen mulighet til å si at de ikke ønsker å avhende et objekt fordi det er i dårlig forfatning, har vern, store miljøutfordringer el.

Resultatet er at bruker/leietager av EBA ikke selv må «betale» direkte for den forurensing et objekt har eller for eventuell manglende ettersyn av objekt med vern.

6.4. Salg av boliger – prioritetsreglene

I forsvarssektoren er det ansatte som oppfyller vilkårene i prioritetsreglene og vil motta forhåndstilbud ved avhending av overflødige forsvarsboliger. I henhold til lov om løysingsrettar (løysl.) § 10 har forkjøpsrettshaveren 2 måneders frist på å akseptere forhåndstilbud. Denne bestemmelsen er fravikelig, jf. lovens § 4.

Praksis i FBSE har vært at forhåndstilbud er gitt med 3 ukers frist. Det anbefales at dette også presiseres i regelverket slik at det ikke oppstår misforståelser mellom lovbestemmelsen og FBSEs praksis. Forslag til endring er lagt inn i punkt 1 2. avsnitt i vedlagte endringsforslag. Hensynet bak lovens frist gjør seg ikke gjeldende i forsvarssektoren da de ansatte vil være klar over sine rettigheter i henhold til regelverket.



Gustav Vigelandsvai, Stavanger

Foto - Inviso

Videre kan forkjøpsretthavere iht. løysl. § 12 gjøre sin rett gjeldende i hele 6 måneder etter at retten utløses for de som ikke har fått forhåndstilbud, som nevnt er denne bestemmelsen fravikelig. Bestemmelsen vil være relevant for ansatte som ønsker å kjøpe eiendom i tråd med reglens punkt 2 (Pri 2). FBSEs praksis er at eiendommene annonseres i FBOT-nytt med 3 ukers frist til å melde interesse. Har de meldt interesse innen fristen har de anledning til å tre inn i høyeste bud etter at eiendommen er lagt ut i markedet og budrunden er avsluttet. Skulle man i dette tilfelle følge løysl. § 12 vil dette medføre stor usikkerhet for alle eksterne kjøpere av boliger med mulige etterfølgende rettsprosesser og mulig erstatningsansvar for staten. Det legges dog til grunn at den praksis som er etablert etter vårt syn medfører en fravikelse av loven, se i denne sammenheng Rettstidende 2010 s. 748, men vi finner grunn til å presisere dette i grunnlaget for forkjøpsretten, altså prioritetsreglene, slik at man kan unngå enhver uenighet ift. lovens ordlyd og praksis i FBSE. Forslag til presisering er lagt inn i punkt 2 1. avsnitt 3. og 4. setning i vedlagte endringsforslag.

Avslutningsvis er det foreslått presiseringer som går på forholdet mellom tidspunktet for når boligen vedtas solgt og når den faktisk selges. Bakgrunnen for forslaget til presiseringer er en nå avsluttet konflikt mellom staten på den ene side og en av forsvarers ansatte på den andre, der den ansatte krevde at boligen ble solgt han til den verdien den hadde på tidspunktet for når boligen ble vedtatt solgt og ikke det faktiske salgstidspunktet. Dette er selvfølgelig et lite holdbart standpunkt. For å unngå lignende fremtidige konflikter er det foreslått endringer i punkt 1, 1. avsnitt siste to setninger. Endringen fastslår klart at FB bestemmer salgstidspunktet og at verdsettingstidspunktet vil være salgstidspunktet.

Selv om FBSEs praksis i veldig liten grad har ført til konflikt med kjøpere som er fast ansatt i Forsvaret, mener vi det er fornuftig å fjerne uklarheter som kan føre til konflikt i fremtiden. Endringsforslagene finnes i vedlegg 13.

6.5. Har de valgte avhendings-/salgsstrategier vært relevante og produktive?

Her undersøkes om de valgte salgsstrategier for avhending som ble gjennomført i årene 2002 til 2012, var relevante og om de bidro til en effektiv avhendingsprosess. Vi har sett på salgsstrategier som f.eks. salg «as-is», valg av intern/ekstern megler, takseringsregimer, arrondering/deling/arealplanlegging mm. Det var her relevant og hensiktsmessig å sammenligne med danske og britiske salgsstrategier.

Når det gjelder ønsket om å måle effekt så må det her nevnes at Det norske Veritas i sin Sluttrapport-Prosjekt av avhendingsfunksjonen i FB, datert 4. januar 2008, fremholder at det i løpet av de siste årene (frem til 2008) hadde blitt foreslått og testet ut flere styringsparametere som skulle si noe om hvor effektivt FBSE drives. Eksempler på dette er total omløpshastighet, omløpshastighet på boliger og markeds kostnad for salg av boliger. Disse har alle senere blitt forkastet og ikke brukt.

Avhendingskrav i perioden fra 2001-2012 fremkommer i tabell 6.3, under. Vi vil særlig peke på at avhendingskravene i perioden fra 2004 t.o.m. 2007 var høye og kan i stor grad ha medvirket til valg av avhendingsstrategi.

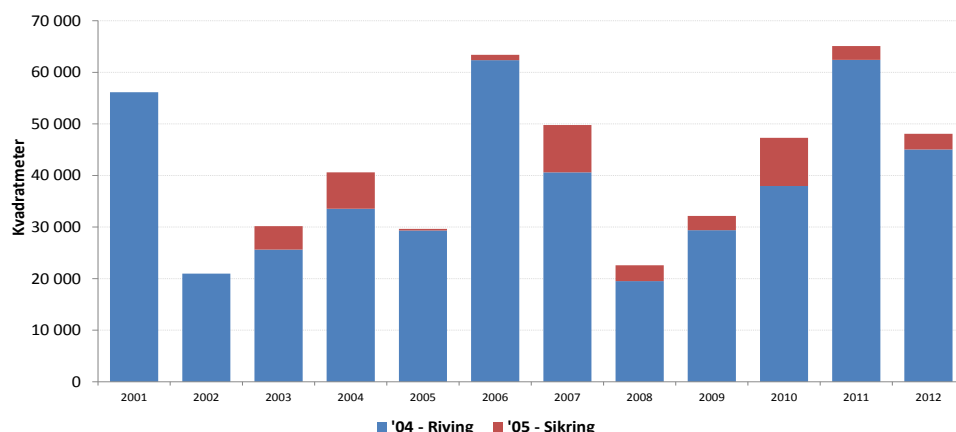
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Målkraft - Omgrupp. prop. (justert i PET) mill.kr	81	220	470	403	411	430	180	100				2295

Tabell 6.3. (utdrag tabell 5.1.) - Målkraft omgrupperings proposisjon 2001-2012 - mill. kroner

6.5.1. Rive

En relevant avhendingsstrategi er riving, jf. kapittel 4.3.

Tabell 6.3., figur 6.4. og tabell 6.5 under fra FBSE, tilsier at riving som avhendingsmetode har vært brukt gjennom hele perioden. Riving var spesielt benyttet i 2006 og 2007 og dernest i 2011 og 2012, men var relativt lite benyttet i årene 2002 t.o.m. 2005 og i 2008 og 2009. Dette kan indikere at riving velges i skippertak/puljer og ikke suksessivt. Det er også vanskelig å se direkte korrelasjon mellom salg og riving. Det ser heller ut som om riving følger i etterkant av salgstoppene i 2003 til 2008 og at riving er like hyppig i årene 2010/11 og 12 må være en følge av at noe har blitt liggende over tid.



Figur 6.4 – Oversikt over areal revet og sikret 2001 – 2012 – m²

Avh.type	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totalt
Salg	142 595	185 510	344 059	393 800	206 677	207 373	51 439	51 094	71 483	55 147	57 786	1 766 963
Salg Offentlig	125	14 221	104	1 625		207	341	198	793	26 099	4 865	48 578
Opphør innleie	18 485	19 699	22 017	38 579	18 211	12 787	14 831	16 001	8 443	8 302	13 491	190 846
Riving	20 968	25 643	33 562	29 333	62 361	40 619	19 508	29 407	37 973	62 426	45 043	406 843
Sikring		4 530	7 044	316	1 026	9 176	3 090	2 755	9 328	2 676	3 050	42 991
Totalsum	182 173	249 603	406 786	463 653	288 275	270 162	89 209	99 455	128 020	154 650	124 235	2 456 221

Tabell 6.5 – Data om areal revet og sikret pr. år 2002 – 2012 – m²

Tabellene 6.6 og 6.7 fra FB/utleie, (helhetlig eiendomsregister (HER)) tyder på at bygg og anlegg i noen tilfeller blir liggende lenge uten leietager. Det som registreres er dato for siste dag det belastes leie og dato for når anlegget er avhendet. Statistiske data er gode nok for å gi en pekepinn på trendene og forteller at tiden fra et bygg ikke lenger har leieinntekt til det blir revet har økt betydelig, fra 2,6 år i 2006 til 5,9 år i 2012 og i snitt 5,11 år, jf. tabell 6.3.

Avh. kode/metode	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totalt
Forvaltningsoverført						-	4,2	0,4
Makeskifte					3,1			3,1
Opphør av innleie				-	0,0	0,0	1,1	0,2
Revet	2,6	3,3	4,6	3,4	5,7	4,6	6,0	5,1
Sikret				0,0	7,0	8,0	8,0	7,0
Solgt	2,2	3,3	2,1	2,3	3,8	3,3	3,0	3,3
Solgt til grunneier					7,6		8,1	7,9
ukjent					7,1	8,2	2,5	6,1
Totalsum	2,4	3,3	3,5	2,0	5,0	4,1	4,9	4,4

Tabell 6.6 – Oversikt over tid fra siste leieinntekt til avhendings-år - siden 2006

År	Antall Bygg	Gj.sn. alle år
2006	52,0	2,4
2007	97,0	3,3
2008	66,0	3,5
2009	81,0	2,0
2010	668,0	5,0
2011	684,0	4,1
2012	502,0	4,9
Totalsum	2150,0	4,4

Tabell 6.7 – Oversikt over antall bygg avhendet pr. år, samlet og hvor lenge disse i gjennomsnitt har vært uten leietager.

Til sammenligning har tid fra beslutning om «avhending ved salg» til salg, økt fra 2,17 til 2,97 år og samlet har bygg i gjennomsnitt stått uten leieinntekter i 3,26 år.

Data om riving indikerer at FB har ventet lenger og lenger med å rive. Dette er ikke en riskokofri praksis siden erfaring fra verdifastsetting indikerer at faren for bygningsmessig forfall eller angrep av skadedyr øker betraktelig etter ca. 2-3 års ”tomgang. Dermed blir rivning med tiden, en stadig mer aktuell avhendingsmetode.

Vi vet at EBA ikke kan stå uten tilsyn og et minimum av vedlikehold og dermed er utsettelse, være seg det er å avhende ved salg eller riving, en kostnadsdrivende policy eller mangel på sådan. I tillegg anføres at det kun er EBA som FB vet skal rives som kan stå uten vedlikehold

og da under forutsetning av at det ikke utgjør fare for omverden, men også her er det unntak og det gjelder fjellanlegg som krever utlufting.

Ut over høyt tempo i avhending og høye målkrav i perioden 2004 tom. 2007 hva kan så årsaken til manglende beslutning om avhending ved riving være? For noen av etablissementene kan det være snakk om stridsanlegg der kostnadene ved ikke å gjøre noe er små og kostnadene ved å «rive og sikre» er høye, eller at FB rett og slett har vært i tvil om hvordan EBA skulle rives/sikres/miljøryddes. Det siste bekreftes i intervju og samtaler med nøkkelpersonell i FB og FBSE. I slike tilfeller kan det være nyttig med rutiner som raskt initierer en risiko- og sårbarhetsanalyse. Noen slike vurderinger er gjennomført, f.eks. for flysheltere. FBSE var i tvil om hvordan de best skulle avhende disse store ”flygarasjene”. Mange sheltere ble utrangert i tiden fra 2008/09 og inneholdt bl.a. visse miljøgifter, de var meget store og ofte lokalisert inne i en aktiv flystasjon/fortsatt i drift. Dette var høyst reelle og kompliserende faktorer. Siden riveprosjekt normalt er svært forskjellige, især ifm at ulike miljøhensyn må tas, må kostnader vurderes i hvert enkelt tilfelle. På anmodning fra FD la FBSE derfor i 2012 frem en analyse av alternativer med en anbefaling, for å kvalitetssikre kostnadene. Dette vil være en fremgangsmåte som anbefales i de tilfeller FBSE er usikker på avhendingsstrategi. Det vil kunne sikre optimal bruk av tid og ressurser.

I begynnelsen av perioden for denne gjennomgangen er det rimelig å anta at Forsvaret utrangerte mange etablissement som enten kunne eller burde ha vært revet. Høyt tempo, kravet om å avhende på den for staten økonomisk beste måte ble tolket dit hen at det var viktigere å selge unna raskt. Vi kan konkludere at resultatet var at både FB og FBSE ble sittende med rivingsobjekt i sin portefølje i noe tid og at dette ikke fremstår som optimalt.

Det er fortsatt uklart hvem som faktisk burde tatt beslutning om riving i perioden; om det er salgsenheten FBSE eller andre i FB. Svaret må være at det bør gjøres av den enhet som er best skikket til å ta denne beslutningen og vi anbefaler at FB ser nærmere på dette.



Herdla, Askøy

FBSE fotoarkiv

6.5.2. Salg «as-is»

De første årene var FBSE en relativt uerfaren selger av store mengder eiendom med stort samfunnsverdi, og stort trykk. Når avhendingen tok til i 2002, var det ikke unaturlig å velge enkle løsninger med det resultat at objekt ofte ble solgt «as is». Høyt tempo i avhendingen var også en uttrykt overordnet målsetting. Salg «as-is» ga rask inntekt til en relativt lav kostnad. Figur 6.6 indikerer at salgsinntektene var store, spesielt i de første årene frem til 2008. I første omgang ser dette ut til å ha vært en ideell tilpassing.

For denne gjennomgangen ble spørsmålet om denne strategien, ga «det beste økonomiske resultat for staten» slik AI krever? Vi har valgt å foreta en sammenligning med hvordan andre land gjennomfører avhending av statlig eiendom. For Freja i Danmark er utvikling av

eiendommer før salg ikke uvanlig og det kan være både lønnsomt og fornuftig under de rette forutsetninger, jf. pkt. 6.5.3. under.

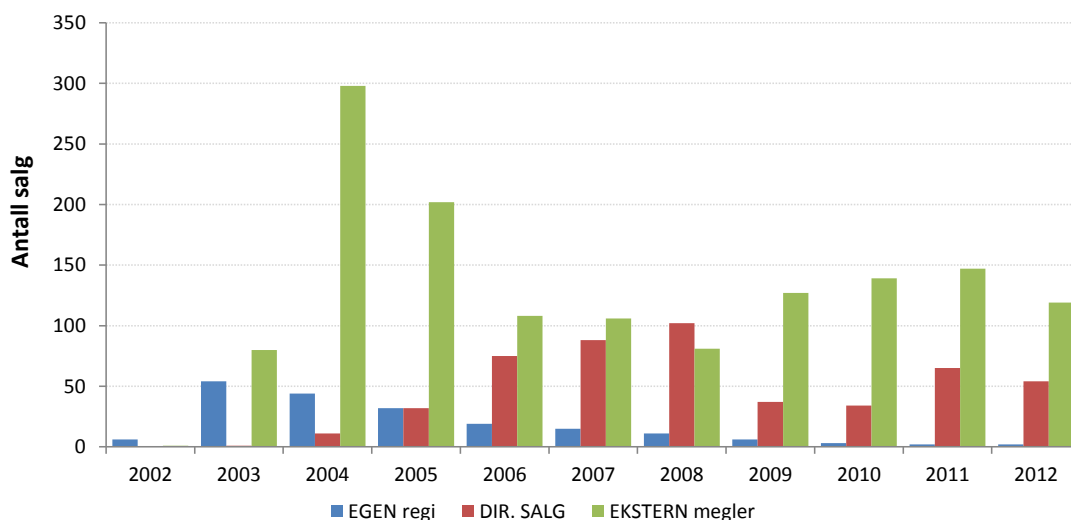
Videre bekrefter intervju og spørreundersøkelse i kommuner at FBSE har hatt en positiv utvikling i perioden mht. mer bevisst omregulering og bruk av eiendommer i dialog med lokale myndigheter. Samtlige kommuner i dybdeintervju sier at FBSE har blitt vesentlig mer profesjonell i årene siden 2002, med en markant forbedring etter 2005. Dette inntrykket blir styrket av at 61 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen oppgir at de var fornøyde med prosessen ifm salg/avhending, 26 var misfornøyde. At noen var misfornøyde kan iht. samtaler, kan f.eks. komme av at noen oppfattet FBSE relativt rigid ift. å følge AI.

6.5.3. Bruk av ekstern megler eller salg i egen regi

I løpet av perioden har FBSE valgt å benytte ekstern megler i 61 % av tilfellene. Dette kan ha vært optimalt og forenlig med AIs ordlyd om at statlig eiendom skal avhendes «på den for staten mest økonomiske måte». I den perioden som FBSE har registrert meglerhonorar o.l.-dvs. fra 2005 til d.d. har honorar til megler ligget mellom 32,2 og 7,7 mill. kroner årlig. Til sammenligning tilsvarer det mellom tre og åtte prosent av nettoresultat tilbakeført til forsvarsbudsjettet i samme periode. Dermed har meglerhonorar relativt sett økt fra 2005 og til nå.

Vi ser også at salg som FBSE har forestått selv etter 2004-2005 i det alt vesentlige har vært direkte salg, hvilket i de fleste tilfeller er når kommuner benytter sin forkjøpsrett – en prosess der FBSE ikke har påvirkningskraft utover å effektivere og fungere som postkasse og i disse sammenhenger betyr «salg i egen regi» rett og slett å påse at forkjøpsretten skjer iht. gjeldende regelverk.

Det vi ser er at utviklingen mht. bruk av megler har variert noe, jf. figur 6.8 under. Bruken av ekstern megler var størst i årene 2003 og 2004 for deretter å synke betydelig og har deretter steget svakt. Dette kan skyldes mange forhold. F.eks. at avhendingsobjektene har fått en annen karakter eller at en viss generell nedbemanning som har gjort at bruk av ekstern megler synes fornuftig pga. manglende kapasitet.



Figur 6.8 Bruk av ekstern megler, salg i egen regi og direktesalg i perioden

At det benyttes ekstern, lokal megler kan imidlertid gi trygghet for kjøper. Svar fra kommuner i spørreundersøkelsen og intervju tyder på at dette kan være tilfellet.

Intervjuobjekt opplyser at ekstern megler ofte ble benyttet ifm boligsalg fordi lokal megler besitter kunnskap om det lokale boligmarked. I slike tilfeller har bruk av ekstern, lokal megler vært fornuftig.

Når det gjelder typisk forsvarseiendommer – der FB har spesialkompetanse - er det noe annerledes. Det virker derfor fornuftig om FBSE selv hadde gjennomfører denne type salg og i tett samarbeid med eksterne noe gjeldende praksis tilsier. I realiteten ser vi at salg i egen regi har sunket gjennom hele periode.

FBSE har i stor grad forestått direkte salg selv. I 2011 og 2012 har imidlertid også denne type salg blitt overlatt til ekstern megler, og inntrykket av at FBSE selv forestår stadig færre salg forsterkes. Det kan bl.a. bero på krav fra bankene, jf. pkt. 4.3.3.

Det kan fremstå som uhensiktsmessig og kostnadsdrivende å bruke ekstern megler på salg der arbeidet i stor grad utføres av FBSE uavhengig av om megler er gitt oppdrag eller ikke.

Dette kan være direkte salg til kommune/fylkeskommune, salg av bolig til forsvarsansatt (pri. 1 og muligens også pri. 2), innløsning av festetomter (kan i noen tilfeller vise seg å bli for komplisert), salg der det foreligger forkjøpsrett, salg av bygninger på festet grunn til bortfester og øvrige direkte salg. Tatt i betraktning at Staten er en meget søkegod selger kan det også fremstå som unødvendig kostnadsdrivende at staten må bruke det vi her kaller ekstern megler.

6.5.4. Utvikle eller vente

Å utvikle en eiendom innebærer populært sagt å utrede hvilke muligheter og potensiale en eiendom i den hensikt å gjennomføre tiltak som kan øke verdien og interessen for eiendommen. Kriteriet for å bruke innsatsfaktorer som tid og kapital må være at det øker fortjenesten for Staten, gir bedre samfunnsnytte/etterbruk og øker muligheten for salg - slik at FBSE ikke blir sittende med eiendommer.

Vi vil nevne at noen eiendommer kan være meget vanskelig å takserer, selv etter nærmere undersøkelser. Det kan skyldes forhold som at feltet eiendommen ligger i kanskje ikke er helt modent ennå (markedsmessig eller reguleringsmessig) for en større næringsutvikling, uten for mye risiko, at for store og verdifulle tomter er samlet i ett takstobjekt slik at det blir svært få eiendomsselskaper som kan ha råd til å by på det, med svekket konkurranse som resultat. Dette kan f.eks. være en indikator på at «utvikling» av eiendommen kan være gunstig.

Generelt kan vi si at utviklingseiendommer kunne gitt økt langsiktighet og ikke minst forutsigbarhet i budsjettssammenheng da utviklingsprosjekt ville kunne realiseres i perioder med lav avhending av «as is» objekt. Å øke forutsigbarhet er et godt prinsipp for mer effektiv drift av enhver virksomhet.

Tabell 6.9 viser at for årene 2003, 2004 og 2005 hadde det FBSE kaller driftskostnader (forvaltning av eiendommer), administrasjons- og foredlingskostnader, markedsaktiviteter samt meglerhonorar høye og hadde steget kraftig. Som en følge av dette ba overordnet myndighet (FD) om en nærmere redegjørelse for avhendingskostnader.

Utvalg av avhendingskostnader (MNOK)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totalt
RSM	51	8,7	24,2	34,4	58,3	84,7	97,4	119,4	127	160	205	970,1
Driftskostnader	6	91,3	99,4	45,9	47	44	30,9	33	35	29	23	484,5
Administrasjon, mv.	42,1	71,7	127,8	108,8	66,4	53,3	49,6	33,8	62	59	65	739,5
Foredlingskostnader	30	46,3	81,4	35,4	16,6	15,3	13,5	13,2	19	31	59	360,7
Meglerhonorar og markedsaktiviteter	9	28,8	32,3	17,5	13,6	11,3	7,7	9	9	11	11	160,2

Tabell 6.9.(samme som tabell 5.3.) – Avhendingskostnader 2001-2012 - mill. kroner

I lys av dette og kravet om høyt tempo opplyser nøkkelpersonell i FBSE at de tolket dette slik at utvikling av eiendommer var mer eller mindre uaktuelt med mindre det kunne føre til åpenbare gevinster. Med andre ord ble det tolket som et korrektiv.

FBSE har i alle disse årene kun utviklet en håndfull eiendommer før avhending/salg. Her er tre eksempler på eiendomsutvikling:

- Begby, ved Fredrikstad - regulering fra friluft til bolig, jf. forsidebilde.
- Bømoen - mulighetsstudie sammen med Voss kommune.
- Kokstad ved Bergen - regulering fra forsvarsformål til næring.

I disse tilfeller har FBSE kjøpt tjenester fra eksperter på eiendomsutvikling.

Målet kan enten være å øke inntekter eller å redusere kostnader eller en kombinasjon av disse. En streng oppmerksomhet mot kun en av delene vil gi uheldige utslag. Den ideelle tilpassing er åpenbart en balanse mellom kostnadsbevissthet og ønske om økt inntjening. I dette skjæringspunktet finner vi optimal forvaltning, det er her en utvikling av de eiendommer som staten skal avhende kan være den mest fornuftige løsningen.

Utvikling av eiendommer krever en arbeidskapital slik at det ikke for det enkelte år belaster forsvarsbudsjettet. Freja som et statlig eid AS - underlagt dansk Finansdepartement hvilket også kan påvirke målsettingene - har en slik risikokapital og har en strategi på dette området. De har bl.a. utarbeidet en *innkjøpspolitikk*, som redegjør for innhenting av eksterne rådgivere – når særlige kompetanser er vesentlig - eller når dette måtte være nødvendig ut fra en ressursmessig betraktning.

Som nevnt, kan en årsak til lite aktivitet på området «utvikling» ha vært kravet om høyt tempo, men også at FBSE selv ikke hadde den nødvendige kompetanse. I årene etter at tilgangen på avhendingsobjekt stagnerte har FBSE spisset sin bemanning mot de strengt nødvendige oppgaver der hverken utvikling eller salg i egen regi har vært prioritert.

I ettertid er det ikke enkelt å avklare om dette har vært fornuftig, men her kan det være nærliggende å se på praksis f.eks. i Danmark. Freja sier dette om utvikling av eiendommer:

Værdiskabelse gennem udviklingsarbejder

Freja kategoriserer de ejendomme, som de erhverver. De indplaceres i 5 kategorier fra rene salgsejendomme til udviklingsejendomme med et længere udviklingsperspektiv.

Hensigten med udviklingsejendommene er at skabe en merværdi ved at frembringe potentialer for køber/investor/bruger gennem projektudarbejdelse og planlægningsarbejder, der sikrer en myndighedsmæssig godkendelse af projektplanerne.

Alle Frejas ejendomme skal transformeres til ny anvendelse, da de ikke længere skal "tjene" offentlige formål.

Den risiko, der ligger i at erhverve sig en ejendom, der ikke har et plangrundlag, som umiddelbart giver mulighed for anden anvendelse end hidtil, vil blive prissat meget højt i forhold til de bud, man vil kunne forvente at få på ejendommen "as is".

Gennem projektarbejder, som blandt andet inkluderer tekniske analyser, arkitektkonkurrencer, offentlighedens inddragelse og et grundigt samarbejde med myndighederne, kan Freja skabe den fornødne risikoafdækning, de muligheder og den sikkerhed, der gør det interessant for en investor at regne præcist på sin investering og dermed en bedre avance for Freja.

Det er et aktuelt spørsmål å vurdere om FBSE i fremtiden bør videreutvikle sin kompetanse på «eiendomsutvikling» i den hensikt å kunne oppnå større fortjeneste enn man hittil har gjort.

Freja som aksjeselskap har ved sin risikokapital en handlefrihet til å iverksette «riktige» og lønnsomme tiltak ut fra en forretningsmessig vurdering. Det kan være en rimelig tolking av «på den måte som gir det beste økonomiske resultat for staten» for vårt vedkommende.

Det kunne være fornuftig å undersøke nærmere fordeler og ulemper ved at FBSE selv videreutviklet kompetanse på eiendomsutvikling i egen regi og i egen organisasjon, for derigjennom å kunne oppnå større inntjening for staten. Hensikten må være at det kan tilbakeføres større gevinster til sektoren og samtidig bidra til økt nytte og synergi i lokalsamfunn og storsamfunnet som helhet. Denne gjennomgangen skulle indikere at mulighetene for økte gevinst og nytte for involverte parter; Forsvaret, lokalsamfunn, næringsliv og staten er tilstede hvis det gjøres med en kombinasjon av:

- Tilstrekkelig kompetanse på eiendomsutvikling i egen organisasjon,
- Rask involvering av lokale myndigheter v/gjennomgang av reguleringsplaner eller oppretting av nye reguleringsplaner
- Mulighetsstudier der arkitektkonkurranse kan være et nyttig redskap

Men for å gjennomføre dette trenger FBSE en arbeidskapital slik at ikke forsvarsbudsjettet og Forsvaret blir belastet. Freja har et styre som godkjenner utviklingsprosjekt og har nødvendig frihet og tillit til å gjøre dette. Hva er til hinder for at ikke FBSE kan gjøre det samme? Man har her sett at en eller annen form for aksjeselskapslignende modell for den enkelte eiendom som skal utvikles, kan vise seg å være mer hensiktsmessig.

Vi vil minne om at det finnes eksempler på at kommuner etter kjøp direkte til takst i neste omgang har omregulert områder til annet og mer lønnsomt formål og solgt med fortjeneste. Spesielt kan utvikling være verd å vurdere når overflødig EBA har blitt mer tungt omsettelig.

7. Kapittel

Analyse av effekter og resultater

7.1 Har avhending gitt de forventede effekter og resultater, herunder om avhending har hatt en positiv eller negativ effekt for de berørte lokalsamfunn og om avhending har hatt uforutsette effekter?

7.1.1 Modernisering av Forsvaret

En underliggende forutsetning i omstillingen var at frigjorte ressurser inkl. ressurser som ble tilbakeført til sektoren fra salg av overflødig EBA, skulle gå til effektivisering og modernisering av Forsvaret, herunder investering i nye EBA.

Ett problem har imidlertid vært - noe også intervjuobjekt som kjenner historikken har fremholdt – at de frigjorte ressursene ikke var øremerket og at det således ikke, i ettertid, er mulig å spore eller verifisere at midlene faktisk ble brukt til modernisering. Vi kan derfor kun sannsynliggjøre hva midlene kan ha blitt brukt til ved f.eks. å si at midler kan ha blitt brukt til ombygging og bygging av mer moderne og tidsriktig EBA samt til å kjøpe mer moderne materiell og våpen. Det presiseres at vi kun sannsynliggjør en sammenheng.

Videre hører det med til historien at noe «friske» midler har blitt tilført forsvarsbudsjettet i perioden 2002-2012, men at dette er midler som i stor grad er tilført for å dekke uforutsette endringer av ulik karakter. Det ligger i forutsetningene at modernisering som skulle finne sted fra 2002 til 2013 i stor grad skulle finansieres gjennom frigjøring av ressurser bundet i overflødig EBA samt endringer i bemanning. Gjennomgangen har ikke vurdert hvor stor andel av totale nedgangen i ressursbruken som kan tilskrives hhv. redusert EBA kontra bemanning. Det ligger utenfor mandatet. Hvis man skulle foretatt en komplett evaluering av om frigjorte ressurser har blitt brukt som forutsatt ville det være korrekt å se på samtlige effekter av omstillingen, ikke kun redusert bygningsmasse. Svaret på spørsmålet om avhending har hatt de effekter som overordnet myndighet har forventet blir derfor ikke lett å besvare alene ved å vise til avhending av overflødig EBA. Vi vil likevel gjøre et forsøk på å ytterligere belyse effekter av reduksjoner i Forsvarets EBA da det tolkes å være vårt mandat.

7.1.2 Bespargelse – Netto resultat fra avhending i lys av ny/mer tidsriktig EBA

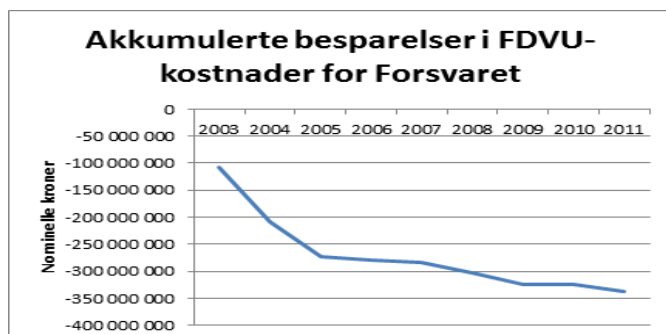
Her er en videre drøfting av data brukt ifm vurdering av målkrav og resultater i kapittel 5. Her er søkelyset satt på en effekt som kan ha vært uforutsett, nemlig at noe av besparelsene har blitt spist opp av ny og mer kostnadskreven EBA.

Tabell 7.1 utarbeidet av FBSE, viser avhendet EBA i m² pr. år samt m² ny EBA tilført pr. år for hele sektoren. Fra tidligere i gjennomgangen og her i tabell 7.1 ser vi at ca. 2,5 mill. m² har blitt avhendet. Imidlertid er det i samme periode tilført ca. 0,6 mil. m² i form av ny EBA. Dette gir en netto reduksjon på ca. 2,02 mill. m² i sektoren.

Beskrivelse	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totalsum
RSM	20 968	30 173	40 606	29 649	63 387	49 795	22 493	32 162	47 824	66 249	48 093	451 399
Salg	161 205	219 430	366 180	434 004	224 888	220 367	66 611	67 784	82 193	91 339	85 373	2 019 374
m ² ut av sektor	182 173	249 603	406 786	463 652	288 275	270 162	89 104	99 946	130 017	157 588	133 466	2 470 773
m ² tilført sektor	45 877	66 541	61 703	64 279	36 178	78 804	27 976	59 067	25 747	41 849	30 671	538 692
Netto m ² ut av sektor	136 296	183 062	345 083	399 373	252 097	191 358	61 128	40 879	104 270	115 739	102 795	1 932 081

Tabell 7.1 – Areal avhendet versus ny EBA tilført Forsvarssektoren – m²

I kroner blir således besparelse basert på husleie, i noen grad «spist» opp. Ikke minst som følge av at ny EBA ofte er mer kostnadskrevende, dyrere leiearealer. I tabell 7.2. ser vi også tydelig at de årlige akkumulerte besparelser – i likhet med inntekter og redusert utrangering - flater ut.



Tabell 7.2 – (Samme som tabell 5.5) Netto akkumulerte årlige besparelser i FDVU-kostnader (Forsvaret)

7.1.3 Fire eksempler på uventede effekter i tiden 2002-2012:

Politiske føringer representerte en usikkerhetsfaktor for FBSE, men dette er en usikkerhet de måtte leve med. Likevel stiller dette store krav til risikostyring og endringsmestring i FBSE. Ressurspersoner og nøkkelpersonell i FBSE som vi har intervjuet sier at «politikk har påvirket oss veldig».

Salg av Østre Bolærne

Denne saken er grundig omtalt i kapittel 4 side 2 og 5.2. Et nytt fullmaktsregime var et resultat av denne saken bl.a. pga. stor politisk oppmerksomhet.

Tilbakekjøp

I et eneste tilfelle har det skjedd at eiendom har blitt kjøpt tilbake. Tatt i betraktning det meget store antall eiendommer som har blitt utrangert og avhendet må dette sies å være et meget lavt tall. Det gjelder et salg i Narvik kommune og tilskrives bl.a. uforutsette forhold ifm. geologiske undersøkelser og for å sikre Forsvaret adkomstmuligheter til egne øvingsområder.

Ambassadetomten på Huseby

I 2004 inngikk FBSE en betinget kjøpsavtale med USAs ambassade om salg av statens eiendom på Huseby til ny amerikansk ambassade. I henhold til kjøpekontrakten skulle selger stå for omregulering og dekke kostnader knyttet til offentlig godkjenning av regulering, endret bruk og fradeling av tomten iht. norske bestemmelser og regler. Endelig oppgjør og overdragelse av hjemmel skulle skje når disse forpliktelsene var oppfylt. I mai 2006 forelå stadfestet reguleringsvedtak og avtalens viktigste vilkår var oppfylt og partene startet prosessen med å slutføre avtalen. I jul 2006 diskuterte partene hvem som skulle ha ansvar for gjennomføring av tiltakene og bære kostnadene og etter forhandlinger ble man enige om at amerikanerne skulle bære ca. 1/3 av antatte kostnader på daværende tidspunkt i en rund sum. Løsningen ble approbert av departementet bl.a. fordi kostnadene var knyttet til særlig nasjonale forhold. I ettertid har det vist seg at tiltakene har vært mer kostnadskrevende og mer omfattende enn det man la til grunn på det tidspunktet avtalen(e) med amerikanerne ble slutført.

(desember 2008/januar 2009). Noe som selvfølgelig den utenlandske kjøper ikke hadde forutsetninger for å kjenne til.

Læringspunktet er at i tilsvarende saker, der regulering blir vedtatt i etterkant av avtaleinngåelsen, bør alle forhold vedrørende kostnadsfordeling og risiko knyttet til regulering og rekkefølgebestemmelser avklares så snart som mulig.

Takstnemnd

Et resultat av uenighet mellom kommune (som kjøper) og FBSE (som selger) om kva som var korrekt takst/markedspris.

7.1.4 Miljøet

Forsvarssektorens avhending av eiendommer har frigjort til dels store friluftsområder, område med vern og områder som har krevd miljøsanering og sikring før avhending kan finne sted. I arbeidet med avhendingen har FBSE opparbeidet seg mye kompetanse og utarbeidet rutiner for miljøtekniske undersøkelser og har i samarbeid med eksterne konsulenter gjennomført blant annet økotoksikologiske undersøkelser av forurenset jord ved skytefelt. Forsvarssektoren har således bidratt til å øke kunnskapen om effekter av forurensning ved skytebaner/felt, samt utvikle rutiner som også kan benyttes ved sivile anlegg.

Totalt er det gjennomført nødvendige saneringer av over 130 000 tonn forurensede masser. Når det gjelder forurenset grunn, er det særlig tungmetall- og oljeforurensning fra skytebaner og masser fra olje- og drivstoffanlegg som dominerer, men avfallsfyllinger og deponier fra tidligere aktivitet utgjør også en del av de forurensede massene.

Den opprydningen Skifte eiendom har gjennomfører har hatt en betydelig positiv miljømessig virkning, men prosessene medfører også ringvirkninger i form av oppgraving og fjerning av biota, samt mulig tilføring av fremmede arter og økte CO₂-utslipp ved bortkjøring og behandling av forurenset masse.

Forsvaret jobber med å utvikle alternative saneringsløsninger for forurensede masser og har utarbeidet egnede frøblandinger for å hindre spredning av fremmede arter. Dette vil kunne bidra til at avhending og opprydningsprosessen fremover vil gi en enda større miljøgevinst.

7.1.5 Kulturminner

Forsvarssektorens avhending har bidratt til at EBA og områder med kulturminneverdi er gjort tilgjengelige for allmenheten og sivil etterbruk. Effekten av dette påvirker flere forhold; effekten for kulturminneverdiene som sådan og effekter for forvaltningen, kunnskapsoverføring og lokalt engasjement.

Effekten innenfor kulturminnefeltet kan bl.a. vurderes ut fra i hvilken grad det oppfattes som positivt/negativt at «verdiene» blir tilgjengelige, herunder en vurdering av økonomi, funksjonalitet og opplevelsesverdi for lokalsamfunn og betydningen av kulturminner for verdiskaping i lokalsamfunn.

Mange steder har avhending ført til et større lokalt engasjement og økt kunnskapsnivå mht. kulturminner. Ved sivil etterbruk av tidligere forsvarseiendommer har flere blitt klar over eiendommenes karakter, historie og evt. verneverdi. Salg/avhending av forsvarseiendom vekker ofte et lokalt engasjement, også hvis det ikke har et statlig definert vern. Dette ses i de mange venneforeninger mv som finnes rundt omkring.

I arbeidet med avhending har FB og FBSE etter hvert opparbeidet en betydelig kompetanse på avhending av kulturminner. Dette gjelder ulike verneformer som fredning, dokumentasjon, og

museal bevaring og formidling. FB har i samarbeid med RA utviklet nye metoder for skånsom «sikring» av militærhistorisk landskap.

Også innenfor fredningsdokumentasjon er FB i front gjennom tett samarbeid med RA; FB har i mange saker levert all dokumentasjon og ferdige utformede fredningsforslag til RA som grunnlag for en effektiv gjennomføring av fredningsvedtak. Dette samarbeidet har hatt en stor betydning for forutsigbarheten ved eierskifte.

Økt kompetanse innenfor FBSE har også hatt ringvirkninger til andre sektorer. FBSE er i front på avhending i statlig sektor, dette gjelder også avhending av kulturhistorisk eiendom. På kulturminnefeltet har både andre i eiendomsbransjen og andre statlige forvaltere hatt kontakt og hatt nytte av den kompetanse og erfaring som finnes i FB.

Kunnskap og bevissthet om kulturminner i FB blir også videreført fra staten til lokalt/regionalt nivå ifm avhending. Kunnskapsoverføring gjelder både fakta, historisk informasjon, kunnskap av kulturhistorisk betydning og forvaltningspraksis knyttet til dette.

En effekt som bør vurderes er om betingelsene for ivaretagelse av kulturminneverdier blir økt evt. redusert etter avhending, i hvilken grad er kulturhistorisk verdi opprettholdt/styrket eller svekket etter avhending. Vurdering av forhold rundt denne krever en detaljert gjennomgang av konkrete sakene og ligger utenfor mandatet til dette prosjektet, men vi vil påpeke noen forhold som kan være av betydning for problemstillingen:

- I hvilken grad er overføring av forvaltningsansvar fulgt opp gjennom informasjon til lokal/regional kulturminnemyndighet?
- Er eiendommer solgt uten at formelle vernekrav er videreført/sørget for?
- Hvordan har oppfølging av verneklausel for inventarer i verneklasse 2 vært? Spesielt når det gjelder praksis rundt klausulering av objekter og områder i verneklasse 2 kan det se ut som man ofte har endt opp i en uklar situasjon ift lovverket og ansvarsfordelingen innen kulturminneforvaltningen.

7.2 Effekter og resultater for kommuner og lokalsamfunn

Generelt

Her har vi avgrenset oss til å si noe om effekter ift spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene.

Et klart flertall av fylkeskommuner og kommuner er fornøyd med prosessene slik de har blitt og et klart flertall mener at etterbruken har vært vellykket og et gode for kommunen.

Videre er 8 av 10 kommuner positive til konverteringen til sivile formål.

Et klart flertall mener at FB rydder tilstrekkelig opp etter seg.

Det vi merker oss er også at flertallet er enige i at kommuner burde blitt mer involvert i prosessene og vi mener at dybdeintervjuene bekrefter dette. Kommuner ønsker å være raskt på banen og erfaringer tilsier at alle er tjent med det.

Vi vet at svært mange eiendommer har gått til kommunale kjøpere. Prosesser og effekter er grundig belyst i kapittel 5 og 6. Her bemerkes kun at dette har vært en viktig ordning for lokale myndigheter, jf. spørreundersøkelsen, men dette betyr ikke nødvendigvis at dette er optimalt. Vi vet lite om hvordan dette f.eks. kunne påvirket lokalt næringsliv dersom eiendommene hadde blitt lagt ut i det åpne marked.

Typer etterbruk har f.eks. vært lager, barnehage, asylmottak, kontor, serverpark i fjellhall, kulturformål som kunstnerverksted/atelier næringsparker. Vi kan vel med noe sikkerhet si at noen vanskelig-omsettelige eiendommer ikke ville blitt omsatt i det private, sivile marked,

men på den annen side er det rimelig å anta at enkelte eiendommer ville ha fått en annen skjebne i private hender. Denne gjennomgangen vil ikke analysere dette nærmere, men finner det riktig å påpeke at politiske forhold har hatt en innvirkning på etterbruk, anvendelsesområde og muligheter for nyetablering for lokalt næringsliv i lokalsamfunn.



FBSE fotoarkiv

Gamle Horten gård – serveringssted

Ifm spørreundersøkelsen kommer det frem visse interessante demografiske forskjeller:

- det er mindre kjennskap til takstnemnda på Sør-/Vestlandet enn i øvrige regioner.
- det er påfallende mange kommuner på Sør-/Vestlandet og i Trøndelag/Nord-Norge som er lite kjent med AI
- det er en betydelig forskjell mellom Rest-Østlandet som i klart større grad mener overgang til privat eierskap er kompliserende, og Sør-/Vestlandet, hvor de fleste mener dette ikke er kompliserende.
- Kommuner i Oslo/Akershus regionen synes å være mer fornøyd med avhendingsprosessene, ønsker i mindre grad å involveres mer og rapporterer om færre tvister i etterkant. Hvis vi analyserer det siste først så kan dette bero i flere forhold. Det kan være politiske, demografiske ulikheter eller det kan være at salgsapparatet i Oslo/Akershus er mer profesjonelt, effektivt eller rett og slett mer imøtekomende ift. lokalsamfunn.

Kommuner på Sør-/Vestlandet mener at overgangen til privat eierskap ikke er kompliserende. Dette kan tolkes som om disse kommunene er noe mer positiv til privat etterbruk.

Hvorfor fylkeskommuner/kommuner i Sør-/Vestlandet og i Trøndelag/Nord-Norge er lite kjent med AI kan undersøkes nærmere.

Fylkeskommuner/kommuner på Sør-/Vestlandet er mindre kjent med takstnemnd. Dette kan bero på at de i mindre grad har bestridt takst og dette kan f.eks. bero på at takst de facto har vært mer korrekt av en eller annen grunn.

Samarbeid mellom lokale myndigheter og/eller lokalt næringsliv

Flere eiendommer har i perioden blitt solgt til det private næringsliv og eiendommene har f.eks. blitt omgjort til hotell, kultursentre og turisme.

Noe avhending har også resultert i konstruktivt samarbeid mellom Forsvaret, private og kommunale myndigheter. Det gjelder f.eks. Terningen arena på Elverum. Her har Forsvarets idrett-/velferd, Høyskolen i Hedmark, fysikalsk institutt, idrettsorganisasjoner og voksenopplæring inngått et samarbeid som har vært positivt for lokalsamfunnet på flere måter og skapt vekst.

Salg av boliger

I perioden ble mange boligsalg til private gjennomført og inntektene fra salg av boliger har vært en betydelig bidragsyter til netto resultat fra salg av eiendom. Dette kunne i noen grad påvirket boligpriser og eiendomsmarkedet i lokalsamfunn. Særlig gjelder dette de små lokalsamfunn nordpå som ikke ville tålt at FBSE hadde sluppet alle boliger på en gang. Spørreundersøkelsen var derfor viktig for å finne ut mer om effekter på det lokale eiendomsmarked. Andre eksempler på mindre sårbare markeder er storbyer og i Osloområdet hvor flere 100 boliger er solgt.

Videre merker vi oss spesielt at 67 % av alle kommuner mener at boligprisene har vært stabile i perioden. Dette tilsier at sektoren og FB har ført en nøktern politikk mht. når og hvor boliger er sluppet ut i markedet.

Undersøkelsen viser at kun 1 prosent rapporterer at det har vært noe nedgang i boligprisene etter avhending/salg av forsvareseiendom, 9 prosent mente at boligprisen har styrket seg noe. Med andre ord kan dette tyde på at boligsalg hverken har påvirket det lokale marked positivt eller negativt. Dette samsvarer med en policy som har vært omtalt i samtaler med nøkkelpersonell i FBSE. En policy som inkluderer å forhøre seg med lokale meglere om hva markedet kan tåle. FBSE har vært forsiktig med å slippe mange boliger ut i markedet på en gang. Boligsalg har, uten unntak, vært utført av sivile, lokale meglere.

Friluftsområder tilbake til sivil bruk

I perioden ble mer enn 20 mill. kvadratmeter friluftsansett ryddet, sikret og tilbakeført til sivil bruk. Mange av eiendommene har en attraktiv strandlinje og i tillegg et bakland som kan brukes som turområde og som generelt gjør det enkelt å etablere funksjoner som parkering, atkomstinformasjon osv. En betydelig andel av disse eiendommene ligger i pressområder langs kysten og representerer dermed viktige utfarts- og rekreasjonsområder for allmennheten.

I enkelte tilfelle har eiendommen allerede en etablert bruk som friluftsområde etter avtale mellom FB og kommunen, f.eks. Julneset i Molde. I andre tilfelle har tilbakeføring til sivil bruk også inkludert riving av gjerder og nyåpning for allmenn bruk, som må kunne sies å være en symbolmettet prosess.

Ved offentlig overtakelse av friluftseiendommer vil eiendommen inngå i den totale porteføljen av friluftslivsområder som forvaltes av vedkommende kommune eller friluftsråd. Eiendommens potensiale kan dermed utvikles i sammenheng med det totale tilbudet i kommunen, samtidig som forhistorien i mange tilfelle framstår tydelig, som for militærhistoriske landskap. Denne effekten av avhending er uomtvistelig meget positiv.



Kulturminneløypa.no

Tjønneberget, Tjøme kommune

7.3 Andre effekter

Siden 2002 har FBSE opparbeidet en betydelig kompetanse på salg og avhending av statlig eiendom. Dette har allerede kommet andre statlige aktører til gode. F.eks. har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, UMB, flere helseforetak benyttet seg av tjenestene og kompetansen til FBSE.

8. Kapittel

Konklusjon, læringspunkter og anbefaling

Gjennomgangen har analysert og drøftet disse spesifikke spørsmålene:

- Har regelverket, spesielt Avhendingsinstruksen (AI) vært nyttig, tilstrekkelig og bidratt til effektiv avhending, inkl. vurdering av bruk av takstnemnd?
- Har avhending gitt de resultater som ble forventet i tiden 2002 - 2012?
- På hvilken måte er regler for vern/avhending av kulturminner etterlevet og på hvilken måte er hensyn til naturmiljøet ivaretatt?
- Har den fylkeskommunale/kommunale forkjøpsrett, inkl. bruk av takstnemnd vært nyttig og bidratt til effektiv avhending?
- Har de valgte salgsstrategier vært relevante og effektive?
- Har interne prosesser/rutiner i FB og prosesser med eksterne vært nyttige og bidratt til effektiv avhending og god forvaltning?
- Har avhending hatt de forventede effekter/resultater, herunder om avhending har hatt en positiv eller negativ effekt for de berørte lokalsamfunn og om avhending har hatt uforutsette effekter?

Det vi har lært er at selv om Norge, Danmark og Storbritannia organiserer avhending/salg av statlig utrangert eiendom på ulike måter så har vi, ikke uventet, mye å lære av andre. Det skyldes ikke minst at de grunnleggende prosesser ift kartlegging og salg av statlig eiendom er de samme.

Vi har lært og vil anbefale følgende:

8.1. «Avhendingsinstruksen», «Normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger» og prioritetsreglene for salg av boliger

- AI er etter vår oppfatning moden for revisjon og det anbefales at vårt forslag til endringer blir tatt videre med FAD og andre relevante statsetater med formål å legge frem ny instruks i statsråd.
- Hva angår Normalinstruksen så er det vår oppfatning at de bestemmelser i denne instruksen som omhandler bygninger bør tas ut av denne instruksen, redigeres noe og legges inn i AI slik at de statlige reglene for EBA blir samlet i en instruks.
- Av harmoniseringshensyn, i første rekke opp mot lov om løysingsrettar, samt som følge av erfaringer vil vi foreslå ytterligere presiseringer i prioritetsregler ved salg av Forsvarets boliger og boligtomter for egenetablering av bolig som trådte i kraft 1.mars 2006.

8.2. Mål og resultater - Utrangering og avhending sett under ett

Vi må huske at «feil» ifm oppsigelse av leiekontrakt og utrangering i beste fall kan gi forsinkelser i avhendingen. En mer styrt avhending kunne f.eks. gjort tilpassingen lettere for lokalsamfunn. Det synes dog ikke mulig all den tid mye EBA var moden for utrangering og avhending allerede da prosessen startet rundt 2002/2003. Det overordnede kravet om hurtighet medvirket til at avhending ble gjennomført raskt og uten fokus på f.eks.

utviklingspotensial for eiendommer. Etter 2006 sank tilgangen på avhendingsobjekt relativt drastisk. Økt kompetanse og stagnasjon i utrangering fra 2007 gjorde det lettere å iverksette «riktige» tiltak, utarbeide kvalitetssikringssystem som «Skiftenøkkelen» og dyktiggjøre seg på risikostyring og endringsmestring.

- Vi anbefaler at Forsvaret foretar en tilsvarende gjennomgang av prosesser ifm oppsigelse og utrangering for å finne «flaskehalser» og forbedringspunkter i dagens prosesser, jf. fase I, figur 6.1.
- Det anbefales at FB og Forsvaret i fellesskap ser nærmere på Britenes veileder *Site Closure Guide* som fremstår som en komplett veileder ifm utrangering og avhending.

8.3. Mål og resultater - avhending

Selv om ikke utrangeringsmål ble nådd mht. areal og driftsbesparelser så har besparelsene likevel vært store (anslagsvis 900 mill. kr årlig brutto og 350 mill. kr. årlig netto). Forsvaret har blitt betydelig modernisert i form av nye våpensystemer og nytt materiell.

FBSE har oppfylt de netto resultatkrav fra salg av eiendom som overordnet myndighet hadde satt i alle år siden 2004 og tom. 2012. FBSE har høstet mye erfaring og opparbeidet stor kompetanse på avhending som også har kommet andre sektorer til gode.

- Med henvisning til figur 6.1 - oversikt over prosesser/rutiner/tiltak fra utrangering til salg/avhending - anbefaler vi at FBSE og Forsvaret sammen går gjennom alle faser fra utrangering, via avgradering/sletting av fellesfinansiert EBA, miljørydding og vern, til endelig avhending/salg. Hensikten må være å avklare svakheter i rutinene som fører til at EBA blir liggende uten leietager eller uavhendet, hvilket igjen fordyrer leie av annen EBA og fører til ineffektiv ressursbruk og forvaltning. Når rutiner er gjennomgått kan FBSE/ Forsvaret leverer FD en anbefaling.
- Det anbefales at FBSE kartlegger alle kjente faktorer som gjør at EBA er vanskelig å avhende og utarbeide en strategi for avhending av EBA som erfaringsmessig kan bli liggende.

8.4. Fylkeskommunal/kommunal forkjøpsrett

Fylkeskommuner og kommuner synes å være godt fornøyd med muligheten de har ifm. salg direkte, ordningen er godt kjent og innarbeidet både i FBSE og lokalt. Likeså er prosedyrer med tidlig varslings innarbeidet og godt kjent av begge parter, selv om det kan være visse demografiske forskjeller.

- Ordningen med fylkeskommunal/kommunal mulighet for direkte salg bør fortsette, men vi anbefaler at man ser nærmere på takstnemnd ordningen, jf. pkt.8.5, under.
- Gjennomgangen vil anbefale at ordningen ikke bare gjelder for forsvarssektoren, men at UOA, slik prosessen i dag gjennomføres, også videreføres til andre sektorer.
- Siden det har vist seg at tidsfristene som FBSE setter kan være vanskelig å møte for kommuner så anbefales det at FBSE tar kontakt med f.eks. KS i den hensikt å undersøke hvilke tidsfrister som på en bedre måte gjør at kommuner/fylkeskommuner ikke trenger å be om utsettelse mht. om de vil benytte sin forkjøpsrett.

8.5. Takstnemnd

Nemnden har vært nødvendig for å løse en prekær situasjon der partene ikke har blitt enige. Nemnden er i seg selv kostnads- og tidkrevende men ansett som et nødvendig «onde» for å

løse en fastlåst situasjon. Det er forsvarssektoren (FBSE) som betaler nemnden og dette fremstår som urimelig.

- Vi anbefaler en grundig gjennomgang av ordningen for å se om det finnes andre og for forsvarssektoren rimeligere løsninger.
- Skulle man komme til at ordningen bør fortsette så bør ikke kostnadene dekkes av FBSE.

8.6. Prosesser

Visse prosesser innad i FB har vært vanskelig å kartlegge og er ikke tilstrekkelig kartlagt slik at også nyansatte og utenforstående, som ikke jobber med fagområdet til daglig, kan nikke gjenkjennende til prosessene, konferer pkt 6.3. Det gjelder f.eks. prosesser ift. riving, rydding, avgradering, miljøet/miljøryddig, men også til en viss grad kulturminner og friluftsliv.

Nær alle prosesser og rutiner har endret seg mye opp gjennom disse ti årene og anbefalingene er en følge av at gjennomgangen har «sett i bakspeilet» på hva som har funnet sted i perioden 2002 til 2012.

- FB bør videreutvikle de interne samarbeidsrutinene mellom forretningsområdene og FBSE for å gjøre prosessene mer synlige f.eks. for nyansatte eller andre som ikke jobber med fagprosesser til daglig.
- Ifm at utrangert EBA - før avhending kan finne sted - må avgraderes eller slettes fra fellesfinansierte registre så bør FB, om nødvendig i dialog med Forsvaret/FLO, bl.a. bringe på det rene hvem som skal bære de løpende kostnadene i ventetiden. Jf. pkt. 6.
Videre bør Forsvaret, FLO og FB vurdere å etablere evt. ny permanent, dokumentert rutine som bedre sikrer fremdriften nasjonalt ift. sletting av fellesfinansiert overflødig EBA.
- Noen få utvalgte rutiner bør kommuniseres bedre innad i organisasjonen.
- FBSE bør gjennomføre nødvendig prosesser for rydding/sikring av friluftsområder og andre arealer før salg. I denne prosessen bør miljømyndigheten kobles tidlig inn for eventuelle avklaringer. Det er også viktig at lokal myndighet får tilstrekkelig informasjon om prosessen og gjennomførte tiltak.
- FBSE bør i større grad ta hensyn til ansvarsfordelingen innen kulturminneforvaltningen slik at det avsettes tilstrekkelig tid i prosesser for avklaring av lokal/regional verneverdi iht. plan- og bygningsloven. Lokal myndighet må kobles tidlig inn.

8.7. Salgs-/avhendingsstrategier

Salg i egen regi eller bruk av megler

- FBSE bør undersøke om de kan selge noe mer i egen regi for å spare avhendingskostnader, forutsatt at kompetansen er tilstede i egen organisasjon.
- Ved direkte salg til kommune/fylkeskommune, salg av bolig til forsvarsansatt (pri 1 og muligens også pri 2), innløsning av festetomter, salg der det foreligger forkjøpsrett, salg av bygninger på festet grunn til bortfester og øvrig avklart direkte salg fremstår det som unødvendig bruk av ressurser å bruke megler.

Salg «as-is» eller utvikling

- Det anbefales et samarbeid med Freja i Danmark for å lære mer om utvikling av eiendommer og en grundig gjennomgang av eksisterende rutiner og eldre dokumentasjon som f.eks. Metodehåndboken for eiendomsutvikling for å få på plass en ny utviklingsstrategi.
- En innkjøpspolitikk i FBSE, i tråd med danske Freja ifm kjøp av eksterne eksperter på utvikling, bør også undersøkes nærmere.
- Det bør vurderes om FBSE bør ha en arbeidskapital/risikokapital for å utvikle eiendommer slik at kostnader til utvikling ikke belastes Forsvaret.

8.8. Miljø

- Forsvarssektoren bør fortsette arbeidet med å utvikle alternative saneringsløsninger for forurensede masser. Nye tiltaksløsninger har potensial for å kunne bidra til at avhending- og opprydningsprosessen fremover vil gi en enda større miljøgevinst.
- FB og Forsvaret kan sammen se på andre, og mer ansporende måter å inndekke miljørydding på slik at Forsvaret i ytterligere grad blir bevisst egen påvirkning på naturen og miljøet. Et belønningssystem kan f.eks. virke ansporende. Hensikten må være å bli ennå mer proaktiv.

8.9. Kulturminner

- FB bør sørge for tidligere avklaring av lokal/regional verneverdi for å unngå uventede forsinkelser i avhendingsprosessen
- FB bør tilstrebe å unngå bruk av verne-klausul, og heller søke aktivt samarbeid med lokal/regional myndighet for å sikre vern gjennom lovverket
- FB bør fortsette samarbeidet med lokale myndigheter og interessegrupper for å sikre vern/formidling av spesialisert anlegg som først og fremst er egnet for museal formidling.