



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:9 (2004–2005)

Riksrevisjonens undersøkelse
av avhending av eiendom,
bygg og anlegg i Forsvaret

Dokument nr. 3:9

(2004–2005)

**Riksrevisjonens undersøkelse av avhending av
eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:9 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret.

Riksrevisjonen, 27. mai 2005.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Identifisering av overflødig eiendom, bygg og anlegg	1
2.2 Avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg	2
2.3 Realistisk budsjettering	3
3 Forsvarsdepartementets kommentarer	4
3.1 Identifisering av overflødig eiendom, bygg og anlegg	4
3.2 Avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg	4
3.3 Realistisk budsjettering	5
4 Riksrevisjonens bemerkninger	5
4.1 Identifisering av overflødig eiendom, bygg og anlegg	5
4.2 Avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg	6
4.3 Realistisk budsjettering	6
5 Forsvarsdepartementets svar	6
6 Riksrevisjonens uttalelse	9
Vedlegg: Rapport	11

Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret

1 INNLEDNING

Ved behandlingen 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 av Forsvaret. Et av målene med omleggingen var å redusere driftsutgiftene og frigjøre ressurser til annen prioritert virksomhet. Omleggingen krevde at det ble gjennomført endringer i Forsvarets omfang og organisasjon snarest mulig og senest innen utgangen av 2005. I St.prp. nr. 45 (2000–2001) framhevet Forsvarsdepartementet at en vellykket strategi for utrangering og avhending av eiendommer, bygg og anlegg var viktig for å nå målet med omleggingen av Forsvaret. Hurtigst mulig avhending av overflødig bygnings- og anleggsmasse ble framholdt som et av hovedvirkemidlene for å redusere Forsvarets driftsutgifter da Forsvarets budsjett for 2003 ble behandlet.

Ved utgangen av 2001 disponerte Forsvaret en bygningsmasse på ca. seks mill. kvadratmeter. I løpet av omstillingsperioden 2002–2005 er det et mål å redusere arealbruken til ca. fire mill. kvadratmeter. Korrigert for utbyggingen som er planlagt, gir dette et brutto avhendingsbehov på nærmere 2,4 mill. kvadratmeter i avhendingsperioden som er fastsatt til 2001–2007. Ifølge St.prp. nr. 77 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001), skal avhendingen primært skje på den for staten mest forretningsmessige måten, slik at bidraget til refinansiering av eiendom, bygg og anlegg blir høyest mulig.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om identifisering og avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret er gjennomført i overensstemmelse med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter en vurdering av de systemene som er etablert for å identifisere og utrangere overflødig eiendomsmasse, og en vurdering av hvordan avhendingen er gjennomført.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapport ble oversendt Forsvarsdepartementet i brev av 3. mars 2005. Departementet har i brev av 4. april 2005 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp. Mottatte merknader til rapportens faktadel er innarbeidet. Departementets merknader til Riksrevisjonens vurderinger er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er gjennomført ved blant annet dokumentanalyse, analyse av regnskapsinformasjon og intervju. Det er innhentet opplysninger om 556 saker der eiendomsmasse er avhendet, noe som skal omfatte alle salg og overdragelser som ble gjennomført i 2002 og 2003. I undersøkelsen er salgene av eiendommene Lista flystasjon og Midtåsen 30 i Oslo vurdert spesielt. Salget av Lista flystasjon er omtalt i et eget dokument til Stortinget, Dokument nr. 3:7 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse om salget av Lista Flystasjon*. Salget av Midtåsen 30 omtales i dette dokumentet.

2.1 Identifisering av overflødig eiendom, bygg og anlegg

Avhending av overflødig bygnings- og anleggsmasse ble framholdt som et av hovedvirkemidlene for å redusere Forsvarets driftsutgifter, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003). Forsvarsdepartementets iverksettingsbrev til forsvarssektorens virksomheter inneholder overordnede mål og retningslinjer for omleggingen, og dessuten oppdrag knyttet til omleggingen. I iverksettingsbrevet har departementet gitt Forsvarets militære organisasjon i oppdrag raskt å identifisere og utrangere/fristille eiendom, bygg og anlegg som Forsvarets militære organisasjon ikke vil etterspørre i ny struktur. Forsvarsdepartementet viser til at iverksettingsbrev med påfølgende presiseringer, rettelser og tillegg utgjør en helhetlig plan for omstillingen.

For blant annet å sikre at avhendingen av eiendommer foretas i henhold til målet for omleggingen av Forsvaret, har departementet også utarbeidet et direktiv for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg. Direktivet forutsetter en helhetlig planlegging med utgangspunkt i den totale forsvarsvirksomheten slik den er beskrevet i sist vedtatte langtidsplan og i departementets iverksettingsbrev. Undersøkelsen viser at helhetsplaner ikke er utarbeidet som forutsatt i direktivet. Den strategiske planen, som skal gi føringer for planprosessen på lavere nivåer, foreligger ikke. Det foreligger ingen godkjente planer for eiendom, bygg og anlegg på nasjonalt nivå. Arbeidet med nasjonale helhetsplaner er påbegynt, men plan for ope-

rativ eiendomsmasse som omfatter sjø-, luft- og landforsvaret er stoppet i påvente av finansiering. I praksis er arbeidet påbegynt på regionalt nivå, men disse planene er ikke godkjent av Forsvarsdepartementet slik direktivet forutsetter. Det mangler en sammenheng mellom nivåene i planprosessen slik direktivet legger opp til.

Forsvarssjefens retningslinjer for eiendommer, bygg og anlegg skal bygge på departementets direktiv. I virksomhetsplaner skal de militære enhetene synliggjøre sitt behov for eiendom, bygg og anlegg. Overflødig eiendomsmasse skal framgå i vedlegg til virksomhetsplanene. Det er vanskelig å se sammenhengen mellom helhetsplanarbeidet som følger av departementets direktiv, og virksomhetsplanene som følger av Forsvarssjefens retningslinjer. I praksis benyttes to plansystemer. Den etablerte praksisen virker både komplisert og uoversiktlig. De oppdaterte retningslinjene, som forelå andre halvår 2004, legger opp til en nærmere avklaring mellom de to plansystemene.

Undersøkelsen viser at 22 prosent av driftsenhetene i Forsvaret ikke hadde utarbeidet virksomhetsplaner for eiendomsmassen i 2003. Tilsvarende tall for 2004 var 48 prosent. Når de militære enhetene ikke utarbeider virksomhetsplaner som blant annet skal vise overflødige eiendommer som ikke vil bli etterspurt i ny struktur, foreligger det risiko for at eiendom, bygg og anlegg utranteres uten at eiendommene er vurdert og godkjent som forutsatt.

Virksomhetsplanene skal behandles ved forsvarsgrenstabene og godkjennes av den respektive generalinspektør. Undersøkelsen viser at grenstabe- ne har gitt skriftlige tilbakemeldinger til 54 prosent av enhetene som har utarbeidet virksomhetsplaner i 2003, og til 11 prosent i 2004. Selv om det foreligger virksomhetsplaner for eiendomsmassen, kan derfor bygg og anlegg likevel være utrangert uten at godkjet besluntingsgrunnlag foreligger.

Undersøkelsen viser mangler ved planprosessen og besluntingsgrunnlaget for utrantering av Forsvarets eiendommer. I undersøkelsen stilles det spørsmål ved om ovennevnte mangler ved planprosessen kan ha fått konsekvenser for avhending av eiendom, bygg og anlegg som Forsvarets militære organisasjon vil etterspørre i ny struktur.

2.2 Avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg

Samfunnsmessige interesser

Av St.prp. nr. 45 (2000–2001) og St.prp. nr. 77 (2000–2001), jf. Innst.S. nr. 343 (2000–2001), framgår det at avhendingen av Forsvarets eiendommer primært skulle foretas på den for staten mest forretningsmessige måten, og avhendingsinstruksen skulle legges til grunn. Videre framgår det at for visse typer eiendommer som er av stor betydning når det gjelder kulturhistorie, naturvern og allmennhetens

muligheter for friluftsliv, måtte spesielle forhold tas i betraktning. Det ble vist til at Forsvaret og miljøvernmyndighetene samarbeidet om en kartlegging og vurdering av slike verdier. Ved energi- og miljøkomiteens behandling av St.meld. nr. 39 (2000–2001) *Friluftsliv*, jf. Innst. S. nr. 114 (2001–2002), mente komiteens flertall at statlige eiendommer som blir solgt, for eksempel forsvarseiendommer, blir vurdert som friluftsområder for allmennheten.

I St.prp. nr. 55 (2001–2002) framgår det at avhendingsprosjektet (nå Skifte Eiendom) i Forsvarsbygg skal registrere, katalogisere og analysere mulighetene for alternativ anvendelse og avhende eiendommene som skal ut av Forsvarets eie.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev i perioden 2002–2005 hovedsakelig legger vekt på å avhende utrangert eiendomsmasse med best mulig økonomisk resultat for staten. I iverksettelsesbrevene til Forsvarsbygg har ikke departementet gitt føringer for avhending som tar hensyn til allmennhetens muligheter for friluftsliv.

Undersøkelsen viser at Skifte Eiendom primo 2004 gjennomførte en kategorisering av eiendommene som skulle avhendes. Eiendommene ble kategorisert etter netto økonomisk utviklingspotensial. Det ble ikke vurdert om det var knyttet samfunnsmessige interesser til planlagte salg, eller om enkelte lokalsamfunn ble særlig sterkt berørt av avhendingen. I undersøkelsen stilles det spørsmål ved at det ikke tidlig i prosessen ble foretatt en kartlegging av eiendomsporteføljen for å klargjøre hvilke eiendommer som ville ha betydning for kulturhistorie, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv.

Ovennevnte problemstillinger ble aktualisert ved at Forsvarsbygg ved Skifte Eiendom i mai 2004 inngikk kontrakt med Brunstad Conference Center AS om kjøp av eiendommen Østre Bolærne i Nøtterøy kommune. I juni samme år ble det i Dokument nr. 8:82 (2003–2004) fremmet et privat forslag om omgjøring av salget av Østre Bolærne, slik at eiendommen fortsatt skulle bli i offentlig eie.

I Innst. S. nr. 276 (2003–2004) *Om omgjøring av salget av Østre Bolærne* viser flertallet i forsvarskomiteen til at det i St.prp. nr. 45 (2000–2001) framgår at avvik fra avhendingsinstruksens bestemmelser bare bør foretas etter en nærmere vurdering i særskilt sterkt berørte lokalsamfunn eller i spesielle tilfeller. Flertallet i komiteen mente at Østre Bolærne var av stor betydning for allmennhetens muligheter for friluftsliv, og følgelig var et spesielt tilfelle.

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 276 (2003–2004) i juni 2004 ba Stortinget regjeringen foreta en gjennomgang av statens eiendommer som skulle avhendes, spesielt med tanke på hvilke eiendommer som var interessante for allmennhetens muligheter til friluftsliv og/eller kulturhistorie. Det skulle også utarbeides en plan for hvordan allemannsretten og/eller vern av slike eiendommer best kunne ivaretas. Av St.prp. nr. 25 (2004–2005) *Om endringer på*

statsbudsjettet for 2004 under kapitler administrert av Miljøverndepartementet, jf. Innst. S. nr. 79 (2004–2005), framgår det at Forsvarsbygg ved Skifte Eiendom samarbeider med Direktoratet for naturforvaltning og Statskog SF for å utarbeide en liste over eiendommer som går ut av Forsvarets bruk, men som fortsatt bør beholdes i offentlig eie for å kunne brukes og tilrettelegges for allment friluftsliv. De budsjettmessige konsekvensene av dette vil bli framlagt i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2005.

Forretningsmessig avhending

For budsjettårene 2002–2004 er Forsvarsdepartementet gitt fullmakt til å avhende fast eiendom uansett verdi til markedspris. Ifølge St.prp. nr. 45 (2000–2001) skulle avhendingsinstruksen legges til grunn. Av avhendingsinstruksen framgår det at dersom det foreligger betydelige verdier, skal verditakst være avholdt før eiendommen avhendes. Skifte Eiendom har satt grensen for betydelige verdier til 50 000 kroner. Taksten skal bidra til at markedspris oppnås. Undersøkelsen viser at eiendommer ble avhendet til takst eller høyere enn takst i 72 prosent av salgene hvor takst var innhentet på forhånd. Blant de 556 sakene som inngår i undersøkelsen, ble eiendom avhendet med en salgssum som oversteg 50 000 kroner i 455 tilfeller. I 65 av disse tilfellene forelå det ikke verditakst, og i 60 av tilfellene ble det avhendet eiendommer med en verditakst som var eldre enn ni måneder. I undersøkelsen er det stilt spørsmål ved at avhendingsinstruksen ble fraveket i mange tilfeller når det gjelder manglende og gammel verditakst.

Forsvarets boligdirektiv gir fast ansatt personell i Forsvaret anledning til å kjøpe boligen de bor i til verditakst før eventuelt annet fast ansatt personell får tilbud. Av 358 boligsalg som omfattes av undersøkelsen, ble 158 boliger solgt direkte til fast ansatt personell i Forsvaret. Undersøkelsen viser at 15 av disse boligene ble solgt uten verditakst, mens verditaksten var eldre enn ni måneder i 26 tilfeller.

Ved avhendingen i Skifte Eiendoms regi krever avhendingsinstruksen at det føres salgsprotokoll eller på annen måte foreligger dokumentasjon for avhendingen. Undersøkelsen viser at det ikke forelå tilstrekkelig dokumentasjon som begrunnet årsaken til at eiendommer ble solgt uten forutgående kunngjøring i alle de sju sakene hvor slik dokumentasjon ble etterspurt.

Når en eiendom har liten verdi eller bare én eller et mindre antall kjøpere er aktuelle, kan avhending ifølge avhendingsinstruksen foretas ved direkte salg. 78 av de totalt 556 sakene som inngår i undersøkelsen, omhandlet direkte salg i henhold til avhendingsinstruksen. Midtåsen 30 i Oslo er en betydelig eiendom som er gått ut av offentlig eie ved direkte salg.

Undersøkelsen viser at Midtåsen 30 i Oslo ble solgt direkte til Bjørndalen Eiendom AS uten offent-

lig kunngjøring. Salget ble foretatt med begrunnelse i at det kun var én aktuell kjøper. Det foreligger ikke dokumentasjon som begrunner denne vurderingen, slik avhendingsinstruksen krever. Undersøkelsen stiller derfor spørsmål ved om vilkårene for direkte salg var oppfylt.

Avhendingen av Midtåsen 30 ble gjennomført på grunnlag av en rammeplan som ble inngått mellom Bjørndalen Eiendom AS, Oslo kommune og Forsvarsdepartementet, samt en anmodning fra Oslo kommune om bistand til å etablere sykehjem på eiendommen. Rammeplanen la til grunn at Forsvaret stilte tomtegrunn til rådighet for etablering av sykehjem, og at Bjørndalen Eiendom AS skulle være utbygger. Eiendommen ble avhendet for 22 mill. kroner som er 4 mill. kroner under takst. I undersøkelsen er det stilt spørsmål ved om andre aktuelle kjøpere fikk anledning til å delta i prosessen på samme vilkår som Bjørndalen Eiendom AS. Videre er det stilt spørsmål ved om verditakst ble lagt til grunn for prisfastsettelsen, og om eiendommen er avhendet på den for staten mest forretningsmessige måten.

2.3 Realistisk budsjettering

Av bevilgningsreglementet § 4 framgår prinsippet om realistisk budsjettering. Undersøkelsen viser at netto avhendingsinntekt for de tre siste årene har vært vesentlig høyere enn opprinnelig budsjettert. Oppnådd netto inntekt per kvadratmeter i 2002 er nesten tredoblet i forhold til forventet inntekt. For 2003 og 2004 er tilsvarende tall henholdsvis doblet og firedoblet. Forventet inntekt per kvadratmeter i 2003 er 54 prosent lavere enn oppnådd inntekt per kvadratmeter i 2002. I undersøkelsen stilles det spørsmål ved om oppnådde resultater tidligere år i for liten grad er vektlagt ved utarbeidelsen av budsjetter for senere år.

Per 1. januar 2005 er arealstatusen for Forsvarets militære organisasjon opplyst til å være ca. 3,95 mill. kvadratmeter, og utrangert areal ca. 1,97 mill. kvadratmeter. Forsvarets militære organisasjon vurderer det slik at den vil nå målet for arealreduksjonen i løpet av 2005.

Skifte Eiendom opplyser at det ved utgangen av 2004 var utrangert totalt 2 065 305 kvadratmeter eiendomsmasse fra Forsvaret som helhet. Av dette var vel 1,1 mill. kvadratmeter i Skifte Eiendoms portefølje og fortsatt ikke avhendet. Avhendingstempoet i Skifte Eiendom har vært lavere enn utrangeringstakten i Forsvarets militære organisasjon. Dette innebærer at Skifte Eiendoms portefølje har økt i perioden 2002–2004. Faktisk avhendet areal har for hvert av de tre siste årene vært vesentlig lavere enn arealreduksjonen som har ligget til grunn for de årlige budsjettene. Dette fører til at eiendommer og bygninger som er utrangert, og ikke lenger disponeres av Forsvarets militære organisasjon, fortsatt pådrar staten drifts- og vedlikeholdsutgifter.

3 FORSVARSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Forsvarsdepartementet har i brev av 4. april 2005 til Riksrevisjonen avgitt uttalelse til rapporten. Som vedlegg til departementets brev følger Forsvarsbyggs merknader til Riksrevisjonens undersøkelse, datert 30. mars 2005.

3.1 Identifisering av overflødig eiendom, bygg og anlegg

Forsvarsdepartementet viser til at omstillingen av Forsvaret er fundamentert i Forsvarsstudien 2000, St.prp. nr. 45 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), St.prp. nr. 77 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001) og St.prp. nr. 55 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002). Politiske vedtak er fulgt opp ved iverksettelsesbrev til underliggende virksomheter. Iverksettelsesbrevene, ved påfølgende presiseringer, rettelser og tillegg, har i sum utgjort en helhetlig plan for omstillingen og de enkelte organisasjons- og strukturendringene, med presise frister for nedleggelse og opprettelse av organisatoriske enheter.

Forsvarsdepartementet viser til plansystemene for eiendomsmassen som følger av departementets direktiv for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg og Forsvarssjefens retningslinjer. Departementet er enig i at den etablerte praksisen med to plansystemer er komplisert og uoversiktlig. Erfaringene fra 2002 og 2003 har resultert i at Forsvarsdepartementets direktiv er blitt erstattet med nye retningslinjer høsten 2004. Departementet vil vurdere behovet for eventuelle ytterligere forenklinger av det interne planverket ved framtidig oppdatering.

Forsvarsdepartementet viser til spørsmålet som er stilt i undersøkelsen, om bygg og anlegg kan være utrangert uten at godkjent beslutningsgrunnlag foreligger. Departementet mener det er riktig at det kan ha blitt utrangert bygg uten at det har foreligget godkjente virksomhetsplaner. Ifølge departementet er virksomhetsplanene å anse som interne styringsinstrumenter, og andre styringsdokumenter, som iverksettelsesbrev, har gitt et beslutningsgrunnlag for utrangeringen. Utrangeringsprosessene i Forsvarets militære organisasjon er blitt nøye fulgt opp av Forsvarets overkommando / Forsvarsstaben. Departementet er ikke kjent med at manglende interne styringsverktøy har resultert i at eiendom, bygg og anlegg, som kunne vært benyttet i framtidig struktur, likevel er blitt utrangert eller avhendet.

Etter departementets oppfatning har de overordnede strategiske styringsdokumentene for utrangering/avhending av eiendom, bygg og anlegg fungert etter hensikten i den aktuelle perioden. Departementet påpeker videre at administrative retningslinjer og regelverk er etablert og oppdatert i henhold til behov og erfaringer.

3.2 Avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg

Samfunnsmessige interesser

Ifølge Forsvarsdepartementet skal Forsvarsbygg ved Skifte Eiendom ivareta og realisere utrangert eiendom, bygg og anlegg som Forsvaret ikke lenger har behov for i sin operative virksomhet.

Forsvarsdepartementet viser til at Forsvaret i mange tilfeller har vært en «hjørnesteinsbedrift» i lokalsamfunnet, og derfor har spilt en viktig rolle i den lokale økonomien. I slike tilfeller må det utvises et samfunnsmessig ansvar. I nært samarbeid med lokale myndigheter og aktører utarbeides det derfor blant annet mulighetsstudier for å avdekke potensial for positiv etterbruk og ny aktivitet.

Forsvarsbygg viser til at ved oppstarten av avhendingsprosjektet i 2002, var hensynet til lokalsamfunn og allmenne interesser i stor grad drevet av selvpålagte ambisjoner knyttet til etterbruk. Så lenge dette ikke stod i konflikt med overordnede føringer om beste økonomiske resultat for staten, var dette ifølge Forsvarsbygg uproblematisk. Siden har krav til å ivareta allmenne interesser økt, blant annet ved St.prp. nr. 1 (2004–2005).

Forsvarsbygg påpeker at eiendommer med stor kommersiell og/eller politisk risiko, ved gjennomgangen av porteføljen i 2004, ble trukket ut for å kunne ivaretas spesielt. Videre påpekes det at samfunnsøkonomiske aspekter knyttet til vern og allmennhetens interesser var sterkt framme, og spesielt ble forholdet til kommunenes behov og interesser satt i fokus som en del av den politiske risikoen.

Forsvarsbygg viser til spørsmålet som er stilt i undersøkelsen ved at det ikke tidlig i prosessen ble foretatt en kategorisering av eiendomsporteføljen for å klargjøre hvilke eiendommer som ville ha betydning for kulturhistorie, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv. Ifølge Forsvarsbygg har Forsvaret i samarbeid med Riksantikvaren utarbeidet en verneplan, og en detaljert vernestatus er registrert på alle eiendommer som utrangeres. Derigjennom hevder Forsvarsbygg at eiendommene er kategorisert med hensyn til kulturhistorisk betydning. Når det gjelder eiendommer som kan ha betydning for naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv, viser Forsvarsbygg til at Skifte Eiendom gjennom et bevisst samarbeid med lokale og regionale myndigheter løpende har ivaretatt samfunnsmessige behov. Hovedvirkemidlet er reguleringsmessige løsninger og klausuleringer.

Forretningsmessig avhending

Forsvarsdepartementet understreker at eiendommene som Forsvaret skal avhende, til dels er svært utfordrende salgsobjekter, ofte bestående av store eiendommer med perifer beliggenhet. Med unntak av boliger, er eiendommene i liten grad tilrettelagt for

sivil bruk. Departementet mener derfor at markedet for slike eiendommer ofte er marginalt, og at det i slike tilfeller kreves betydelige ressurser for å tilrettelegge eiendommene for salg.

Forsvarsdepartementet har merket seg at det i enkelte avhendings saker har forekommet avvik fra fastsatt prosedyre, og at Riksrevisjonens rapport i så måte gir departementet og Forsvarsbygg et forbedret grunnlag for å videreutvikle styringsrutiner og resultatmål.

Ifølge Forsvarsbygg er takst/verdivurdering primært et virkemiddel for å få fram hva man antar en eiendom kan selges for i markedet. Den reelle markedsverdien kommer fram når man i forbindelse med en åpen utlysning ser hva potensielle kjøpere er villige til å betale. Som et virkemiddel til å reflektere markedspris anser Forsvarsbygg at meglers verdivurdering er på linje med en takst fra autorisert takstmann. Selv om meglers verdivurdering langt på vei kan sidestilles med takst, er Forsvarsbygg ikke i tvil om at avhendingsinstruksen forutsetter takst fra uavhengig takstmann.

Forsvarsbygg har oppgitt flere årsaker til at verditakst ikke foreligger, og at verditakst er eldre enn ni måneder ved avhending av eiendommer. Forsvarsbygg viser til at avhendingsinstruksen åpner for en skjønnsmessig vurdering av om takst skal innhentes for eiendommer av ubetydelig verdi, og at manglende takst for eiendommer av en høyere verdi nødvendigvis ikke innebærer brudd på avhendingsinstruksens regler. Konkrete forhold ved eiendommen kan gi grunnlag for å strekke verdigrensen med hensyn til kravet om takst. Avhendingsinstruksen baserer seg på at taksten skal avholdes nær opptil tidspunktet for avhending. Hva som kan aksepteres, vil ifølge Forsvarsbygg avhenge av en konkret vurdering knyttet til den enkelte salgssituasjon. Takster eldre enn ni måneder innebærer derfor nødvendigvis ikke et brudd på avhendingsinstruksens bestemmelser.

Ifølge Forsvarsbygg kan begrunnelser for direkte salg før sommeren 2004 i liten grad dokumenteres i ettertid. Dette er fulgt opp fra sommeren 2004 ved rutinemessig protokollering av vedtak og begrunnelser ved direkte salg.

Forsvarsdepartementet finner det uheldig at det i salgsprosessen for Midtåsen 30 forekom avvik fra de fastsatte formelle prosedyrene. Departementet ser at det kan stilles spørsmål ved bruken av direkte salg av Midtåsen 30. Departementet viser til Forsvarsbyggs merknader om at mangelfull innhenting av ny takst etter Forsvarsbyggs syn nødvendigvis ikke har medført at staten er påført et økonomisk tap i saken.

3.3 Realistisk budsjettering

Oppnådde avhendingsinntekter i perioden 2002–2004 har vært høyere enn budsjettert. Forsvarsdepar-

tementet kan ikke se at dette skyldes for liten vektlegging av tidligere oppnådde resultater. Departementet viser til at Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet for 2003 og revidert nasjonalbudsjett for 2004, har økt inntektskravet ut over regjeringens forslag.

Forsvarsdepartementet har stilt krav til at avhendingsplanleggingen skal inneholde et «grovbudsjett» for kommende fireårsperiode. Hensikten er å etablere et bedre grunnlag for de årlige budsjettprosessene.

Forsvarsdepartementet er ikke kjent med at høyere inntekter enn budsjettert har påvirket prisene ved salgene. De ulike salgsubjektene er av svært ulik karakter og medfører, ifølge departementet, at forventet inntekt per kvadratmeter ikke alene er en fullgod budsjettparameter.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om identifisering og avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret er gjennomført i overensstemmelse med Stortingets vedtak og forutsetninger.

4.1 Identifisering av overflødig eiendom, bygg og anlegg

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet mener iverksettelsesbrevene med påfølgende presiseringer, rettelser og tillegg har utgjort en helhetlig plan for omstillingen. Riksrevisjonen vil bemerke at undersøkelsen viser at det er etablert en praksis med to plansystemer, og det er vanskelig å se sammenhengen mellom de to systemene. Det er avdekket mangler ved planprosessene ved at planer for eiendomsmassen ikke er utarbeidet som forutsatt, og at det mangler en sammenheng mellom nivåene i planprosessen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at den etablerte praksisen er komplisert og uoversiktlig. Riksrevisjonen har også merket seg at erfaringene fra 2002 og 2003 har resultert i at Forsvarsdepartementets direktiv for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg er blitt erstattet med nye retningslinjer høsten 2004, og at departementet vil vurdere behov for ytterligere forenklinger.

I undersøkelsen er det stilt spørsmål ved om bygg og anlegg kan være utrangert uten at godkjent beslutningsgrunnlag foreligger i form av godkjente virksomhetsplaner. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener det er riktig at det kan ha blitt utrangert bygg og anlegg uten at det har foreligget godkjente virksomhetsplaner. Disse planene skal synliggjøre militære enheters behov for eiendoms masse og forslag til avhendinger. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om iverksettelsesbrevene er et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for alle eiendommer som skal avhendes.

4.2 Avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg

Av St.prp. nr. 45 (2000–2001) og St.prp. nr. 77 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001), framgår det at avhending av Forsvarets eiendommer primært skulle foretas på den for staten mest forretningsmessige måten, og avhendingsinstruksen skulle legges til grunn. Videre framgår det at for visse typer eiendommer som er av stor betydning når det gjelder kulturhistorie, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv, måtte spesielle forhold tas i betraktning. Det ble vist til at Forsvaret og miljøvernmyndighetene samarbeidet om en kartlegging og vurdering av slike verdier, og at det var utarbeidet en landsverneplan for kulturminner.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev for perioden 2002–2005, hvorav det første var datert 22. juni 2001, hovedsakelig legger vekt på å avhende utrangert eiendomsmasse med best mulig økonomisk resultat for staten. Riksrevisjonen har merket seg at avhendingsprosjektet fra oppstarten i 2002, ifølge Forsvarsbygg, var drevet av selvpålagte ambisjoner for å ivareta hensynet til lokalsamfunn og allmenne interesser. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om manglende føringer fra departementet kan ha medført at enkelte eiendommer er avhendet uten at hensyn til naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv er tilstrekkelig ivarettatt.

Undersøkelsen viser at det ved 65 av 455 eiendomssalg ikke forelå verditakst, og at verditakst var eldre enn ni måneder ved kontraktsinngåelsen i 60 tilfeller. Riksrevisjonen viser til at avhendingsinstruksen stiller krav om at det skal holdes verditakst såfremt det ikke er avhending av ubetydelige verdier, og at taksten skal avholdes nær opp til tidspunktet for avhending. Riksrevisjonen vil bemerke at det ikke foreligger dokumenterte begrunnelser slik avhendingsinstruksen krever når eiendomssalg er gjennomført uten at takst foreligger, eller når taksten er av eldre dato. Riksrevisjonen legger derfor til grunn at disse salgene er gjennomført i strid med avhendingsinstruksen.

Riksrevisjonen viser videre til at 78 av de 556 sakene som inngår i undersøkelsen, omhandlet direkte salg i henhold til avhendingsinstruksen. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsbygg i liten grad har dokumentert begrunnelser for direkte salg, men at dette er innført som rutine fra sommeren 2004.

Riksrevisjonen viser til at eiendommen Midtåsen 30 i Oslo ble solgt ved direkte salg i desember 2001. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser at det kan stilles spørsmål ved at eiendommen ble avhendet ved direkte salg. Riksrevisjonen vil bemerke at andre aktuelle kjøpere ikke fikk anledning til å delta i prosessen. Riksrevisjonen vil videre bemerke at Forsvarsbygg verken gjennom åpen utlysning, salg til verditakst eller på annen måte har etablert sikre holdepunkter for at avhendingen ble gjennom-

ført til markedspris. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om salget har sikret det beste økonomiske resultatet for staten, og om Stortingets fullmakt til å avhende eiendommer til markedspris er ivarettatt ved salget av Midtåsen 30.

4.3 Realistisk budsjettering

Undersøkelsen viser at netto avhendingsinntekt for de tre siste årene har vært vesenlig høyere enn opprinnelig budsjettert, og at faktisk avhendet areal har vært vesentlig lavere enn arealreduksjonen som har ligget til grunn for de årlige budsjettene.

Dette fører til at eiendommer som var budsjettert avhendet, fortsatt er i Skifte Eiendoms portefølje og pådrar staten drifts- og vedlikeholdsutgifter. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om dette er i tråd med målet for omleggingen av Forsvaret om å redusere driftsutgiftene og frigjøre ressurser til annen prioritert virksomhet.

5 FORSVARSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 4. mai 2005 svart:

«Forsvarsdepartementet (FD) viser til Riksrevisjonens (Rr) brev av 12. april 2005, der det bes om departementets uttalelse til Rr's bemerkninger.

Identifisering av overflødig EBA

Som anført i brev av 4. april 2005 er FD av den oppfatning at overordnede styringsdokumenter som iverksettelsesbrevene (IVB) til langtidsplandokumentene og de årlige IVBer med påfølgende presiseringer, rettelser og tillegg, har gitt et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for Forsvarets utrangering av EBA.

Som Rr har påpekt, har det samtidig vært manglende stringens i planverket i 2002–2003. Dette medførte at endringer og presiseringer ble innarbeidet i departementets «Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg» av 6. september 2004. Parallelt med, og som en oppfølging av de reviderte retningslinjene, har departementet påbegynt utarbeidelse av en nasjonal EBA-plan, som planlegges ferdigstilt høsten 2005. EBA-planen vil være et strategisk styringsdokument som skal skape et best mulig beslutningsgrunnlag for pågående langtidsplanprosess, danne grunnlag for gjennomføring og planleggingen av EBA og utgjøre et grunnlag for kommende langtidsplanprosess(er). Planen vil i større grad enn tidligere se investeringer, forvaltning av eksisterende EBA-masse og utrangering/avhending i en helhetlig integrert prosess.

Departementet har i brev av 7. mars 2005, som en presisering til IVB for Forsvarets militære organisasjon (FMO) for 2005, understreket at ovennevnte retningslinjer skal følges opp, og at EBA-planer

som ivaretar den enkelte driftsenhets funksjonelle behov i forhold til vedtatt struktur skal utarbeides for alle berørte avdelinger.

FD fastholder at ovennevnte retningslinjer og nasjonal EBA-plan, sammen med IVBer for langtidspanene og årlige IVBer, er et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for EBA som skal utrangeres og avhendes. Rr anfører at EBA kan ha blitt utrangert uten at det har foreligget godkjente virksomhetsplaner. FD er imidlertid ikke kjent med at manglende plandokumenter har fått slike konsekvenser, eller at EBA som kunne vært benyttet i fremtidig struktur, er avhendet.

Avhending av overflødig EBA

Avhending av friluftseiendom

Det er riktig som Rr bemerker at det forelå en praksis i perioden 2002–2005, der departementet i IVB for langtidspanen 2002–2005, hovedsakelig la vekt på å avhende utrangert EBA med best mulig økonomisk resultat for staten. Samtidig skulle all forsvarseiendom også i denne perioden, iht. Avhendingsinstruksen, forelegges andre statlige virksomheter før avhending. Miljøvernmyndighetene hadde således full anledning til å tre inn før avhending i de tilfeller de mente eiendommer med friluftsinnterese burde ivaretas spesielt.

I oppfølgingen av Innst. S. nr. 7 (2004–2005) til St.prp. nr. 1 (2004–2005) foreslo regjeringen, med virkning fra 1. januar 2005, å endre avhendingsprosedyrene for bedre å ivareta allmennhetens muligheter for friluftsliv. Stortinget ga sin tilslutning til dette. Som nevnt i FDs brev av 4. april 2005 vil resultatet fra arbeidet med å se på hvilke forsvarseiendom som kan berøre allmennhetens muligheter for friluftsliv, og som fortsatt bør beholdes i offentlig eie, bli presentert i Revidert nasjonalbudsjett for 2005. Departementet legger i den anledning ved FBs brev av 1. april 2005, med den del av rapporten som inneholder en egen omtale av «Ivaretagelse av friluftsinnteresser i fremtidig avhendingsprosess».

Taksering

Rr viser i sin undersøkelse til at det i a) 65 eieendomssalg ikke forelå verditakst, og at b) verditakst var eldre enn ni måneder ved kontraktsinngåelse i 60 tilfeller.

Vedrørende a) viser departementet til vedlagte kopi av brev av 2. mai 2005 fra FB, som anfører følgende:

«Forsvarsbygg viser til følgende hjemmelsgrunnlag for at andre løsninger enn takst fra godkjent takstmann er valgt:

1. Avhendingsinstruksen sier i pkt 3.3 at «ved avhending gjennom eiendomsmegler kan den fremgangsmåte som er vanlig i bransjen følges.»

2. Avhendingsinstruksen sier i pkt 3.2 at takst ikke er nødvendig når det er snakk om «ubetydelige verdier».
3. Avhendingsinstruksen sier i pkt 3.2 at verditaksering kan «unnlates for grunnarealer dersom man har tilstrekkelig opplysninger om prisnivået i området.»

Ad 1:

- 19 av de 65 salg Riksrevisjonen viser til, er basert på meglers prisvurdering. Dette er vanlig praksis i de områdene disse er solgt, og faller derved etter vår mening innenfor avhendingsinstruksens bestemmelser, jf pkt 1 ovenfor samt vedlegg hvor aktuelle 19 salg synliggjøres konkret. En artikkel fra Aftenposten av 21. april 2005, hvor aktuell kutyme fremgår hva angår salg av boliger i Trondheimsområdet, vedlegges.
- 35 av de 65 salg Riksrevisjonen viser til, er andelsboliger hvor boligbyggelagens verdivurdering og tilstandsanalyse er lagt til grunn. Denne fremgangsmåten er vanlig i bransjen og representerer den beste måten å få frem en riktig takst. Salg gjennom boligbyggelag må i denne sammenheng likestilles med salg gjennom meglere, jf vedlegg hvor det i brev fra Larvik Boligbyggelag fremgår at valgte fremgangsmåte er brukt. Vedlegg viser at de aktuelle 35 salg er avhendet på denne måten. For de aktuelle boligene har boligbyggelagets takst en presisjon som i forhold til oppnådd pris er svært god.

Ad 2 og 3:

- 4 av de 65 salg Riksrevisjonen viser til, er gjort uten takst da man vurderte eiendommen til å ha en ubetydelig verdi og i noen tilfeller lå så utilgjengelig at å gjennomføre taksering er vurdert å representere en unødvendig kostnad.
- I 6 tilfeller var bygningsmassen klart av ubetydelig verdi, mens grunneiendommen hadde en viss verdi. Hjemmelsgrunnlaget blir således en kombinasjon av pkt 1 og 2 ovenfor.

Eldre takst

- For ett salg, Langdal leir, er det feilaktig blitt lagt til grunn at takst ikke foreligger. Vedlagt følger takst fra 1994.»

Basert på vedlagte brev fra FB, der det fremlegges dokumentasjon for valg av hjemmelsgrunnlag for andre løsninger enn takst, er FD av den oppfatning at det kun ved et fåtall salg kan reises spørsmål ved om avhendingsinstruksen er fraveket. Departementet har likevel, som det fremgår av vedlagte brev av 15. april 2005, bedt FB sørge for at det føres en mer nøyaktig logg for det enkelte avhendingspro-

sjekt for at de i fremtiden lettere skal kunne dokumentere hvorfor man valgte ulike takseringsmetoder.

Vedrørende b) fremgår følgende av FBs brev: «Avhendingsinstruksen sier at «eventuell takst skal være holdt før eiendommen utbys til avhending». I merknadene til avhendingsinstruksen sies det at «taksten skal avholdes nær opptil tidspunktet for avhending». Hensikten med bestemmelsen er å sikre at det ikke foreligger en foreldet takst på salgstidspunktet. I et stabilt marked vil en takst kunne stå seg lengre enn 9 måneder. Det bemerkes også at unødvendig retaksering vil påføre staten en merkostnad.

En annen årsak til at takster av og til kan fremkomme som eldre enn 9 måneder når selve salgssavtalen inngås, er at det kan foreligge forutsetninger som skal være gjennomført før avtalen underskrives. Utbedringer, opprydding av militær virksomhet, godkjenning av reguleringsforhold eller byggetillatelse fra kommunen er eksempler på slike forutsetninger. I slike tilfeller kan det ha gått mer enn 9 måneder fra eiendommen ble lagt ut i markedet til akseptert bud kunne følges opp med en skriftlig avtale. Forsvarsbygg legger imidlertid til grunn at spørsmålet om hvor gammel taksten er, i slike tilfeller må vurderes ut fra tidspunktet hvor budet aksepteres.»

Departementet ønsker også å vise til at Avhendingsinstruksen ikke er spesifikk når det gjelder hvor lang tid det kan/skal gå mellom avholdelse av takst og faktisk salgstidspunkt. Departementet er enig i FBs tilnærming, og vi kan ikke se at dette er i strid med Avhendingsinstruksen.

Direkte salg

Av FBs brev fremgår det videre at: «Avhendingsinstruksens fastslår i pkt 3.7 at det skal gis betryggende dokumentasjon for beslutning om direktesalg. Riksrevisjonen bemerker at det i liten grad er dokumentert begrunnelser for direktesalg.

Forsvarsbygg er av den oppfatning av at det for samtlige påberopte direktesalg, med ett mulig unntak, Brekstad oljekai, kan dokumenteres et grunnlag for direktesalg og at de derfor er innenfor avhendingsinstruksens bestemmelser. At det ideelt sett burde vært nedfelt i en protokoll er vi enig i, men som nevnt er ikke det noe krav iht. avhendingsinstruksen.

Forsvarsbygg har gjennomgått Riksrevisjonens utvalg på 7 saker og vil bemerke at for 4 av salgene forelå det en avtaleforpliktelse som innebar at direkte salg i realiteten var eneste løsning. Begrunnelsen for direkte salg ligger her direkte nedfelt som en kontraktsforutsetning.»

Departementet er enige i FBs kommentarer i forhold til direkte salg, og konstaterer at det kun ved ett mulig tilfelle ikke kan dokumenteres et grunnlag for hvorfor direkte salg er valgt.

Midtåsen 30

Når det gjelder direkte salg av Midtåsen 30, har FB gitt følgende redegjørelse i sitt brev av 2. mai 2005: «Begrunnelse for direkte salg ble fremmet i brev av 20. sep 2001 til Forsvarets bygningstjeneste FBT Eiendomsavdelingen fra FBT Region Østlandet. I brev til Bjørndalen Eiendom datert 19. oktober 2001 fra Forsvarets bygningstjeneste ble det meddelt at direkte salg kunne gjennomføres med begrunnelse i avhendingsinstruksens pkt 3.4. .. «Når eiendommen har liten verdi eller bare et mindre antall kjøpere er aktuelle, kan avhending skje ved direkte salg.» Direkte salg av Midtåsen 30 ble vurdert å være gunstigste løsning for Staten. Prisen ble fastsatt til høyeste tomtekostnad som Husbanken godkjente i forbindelse med lån/tilskudd ved etablering av sykehjem. Det ble antatt at det var vanskelig å få en høyere pris i markedet til sykehjemsformål. Uavhengig takstmann (Oddvar Knutsen as) vurderte i brev av august 2002, med bakgrunn i gjeldene regulering til sykehjemsformål, at «Forsvaret hadde fått en meget god pris for eiendommen». Vedlagt er refererte dokumenter. Vedlagt er også brev fra Oslo kommune, Bydel Nordstrand datert 24. august 2001 som dokumenterer at det var etablert føringer til fordel for Bjørndalen Eiendom som kunne gitt redusert pris i en åpen budrunde.»

FB har i sitt brev lagt ved dokumentasjon som begrunner direktesalget og at salget etter deres oppfatning representerer markedspris.

Når det gjelder den pågående behandlingen av salget i EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har FB opplyst følgende: «Salget av Midtåsen 30 er innklaget til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) med påstand om at Forsvarsbyggs direkte salg skjedde til underpris. Det ble i første omgang fremmet spørsmål til salgsprosessen i forbindelse med ESAs innledende saksbehandling. Våren 2004 ble det fremmet tillegsspørsmål vedrørende fakta/prosessen – fra ESA via Nærings- og handelsdepartementet. Forsvarsbygg Skifte Eiendom svarte på disse spørsmålene i mai 2004. Dette spørsmålet er ennå ikke avsluttet. Når det gjelder Oslo kommunes sak vedrørende feil i grunnlaget for inngåelsen av driftsavtalen for sykehjemmet er også denne vært klaget til ESA. Her har ESA behandlet klagen og konkludert med at det ikke er grunnlag for å reise sak i forhold til Oslo kommunes håndtering.»

Departementet har ikke ytterligere kommentarer, og viser til at saken er under behandling.

Realistisk budsjettering

For FMO innebærer utrangering av EBA at husleie- og driftskostnader bortfaller, og at disse ressursene i sin helhet kan omprioriteres til andre formål. Ved overføring av utrangert EBA til Skifte Eiendom for avhending, reduseres drifts- og vedlikeholdsutgifte-

ne til et absolutt minimum som omfatter tilsyn og etablerte forpliktelser. Det fremgår av FBs regnskap at kostnadene gjennomsnittlig utgjør ca. en femtedel av tilsvarende kostnader for EBA i aktiv bruk.

For å redusere drifts- og vedlikeholdsutgiftene i størst mulig utstrekning, er resultatkravet knyttet til avhendet areal økt betydelig i IVB til FB for 2005. Samtidig skal FB søke å realisere ytterligere EBA for avhending ut over de angitte måltall for 2005 med prioritet på 1) å redusere arealer og 2) å realisere verdier fra eiendomssalg.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonens undersøkelse har påvist at det er mangler ved både planprosessen for utrangering og prosessen for avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret. Riksrevisjonen har merket seg departementets svar om at oppdaterte retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg og påbegynt nasjonal plan for eiendomsmassen som vil bli ferdigstilt høsten 2005, sammen med iverksettelsesbrevne etter departementets oppfatning vil utgjøre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for utrangering og avhending.

Riksrevisjonen viser til at avhending av Forsvarets eiendommer skal foretas på den for staten mest forretningsmessige måte, men at spesielle forhold må tas i betraktning for eiendommer som er av stor betydning når det gjelder kulturhistorie, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv, jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001). Riksrevisjonen har merket seg at regjeringen har presentert resultatet fra arbeidet med å vurdere hvilke forsvarseiendommer som kan berøre allmennhetens muligheter for friluftsliv, i Revidert nasjonalbudsjett for 2005.

Riksrevisjonen vil peke på at det er avhendet 60 eiendommer uten takst¹. Forsvarsdepartementet tolker imidlertid avhendingsinstruksens punkt 3.3 slik at andre løsninger enn takst fra godkjent takstmann kan velges når avhending foretas gjennom eiendomsmegler og vanlig framgangsmåte i bransjen følges. Riksrevisjonen viser til at punkt 3.3 om salg gjennom eiendomsmegler ikke inneholder noe unntak fra bestemmelsen om at verditakst skal holdes. Ifølge merknadene til avhendingsinstruksens er det noen av de saksbehandlingsreglene som stilles opp for avhending i institusjonens egen regi som ikke passer der det benyttes eiendomsmegler, men disse saksbe-

handlingsreglene omhandler ikke spørsmålet om innhenting av verditakst. Riksrevisjonen kan heller ikke se at departementet har dokumentert opplysninger om prisnivået i området slik avhendingsinstruksens krever i de tilfeller der det er avhendet grunnarealer uten at verditakst er innhentet.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg ett av salgene der departementet viser til at grunneiendommen er solgt uten verditakst. Denne eiendommen ble solgt for 4,3 millioner kroner, noe som ikke kan vurderes å være ubetydelige verdier. Videre stod det bygninger på grunnen, og det er heller ikke dokumentert opplysninger om prisnivået i området. Begrunnelsen for ikke å innhente takst var at det kunne være forbundet betydelig risiko med å beskrive bygningene i en takst fordi det kunne bli spørsmål om reklamasjon fra kjøper. Riksrevisjonen understreker at en viktig begrunnelse for å innhente takst fra uavhengig takstmann er å gi samme informasjon til kjøper og selger og avdekke eventuelle mangler før salg.

I 60 av 455 eiendomssalg foreligger takst som er eldre enn ni måneder. Riksrevisjonen bemerker at departementet ikke har dokumentert hvorfor takst av eldre dato er lagt til grunn ved avhending, men har pekt på en del forhold som kan være årsak til dette. Riksrevisjonen registrerer også at Forsvarsdepartementet viser til en verditakst fra 1994 for salget av Langdal leir til 10,8 millioner kroner i 2002. Riksrevisjonen vil vise til avhendingsinstruksens krav om at verditakst skal avholdes nær opptil tidspunktet for avhending.

Eiendommen Midtåsen 30 i Oslo ble i desember 2001 avhendet for 22 millioner kroner ved direkte salg. Ifølge avhendingsinstruksens kan avhending skje ved direkte salg når en eiendom har liten verdi eller bare et mindre antall kjøpere er aktuelle. Avhending ved direkte salg kan også skje når det bare er én aktuell kjøper. Avhendingsinstruksens krever at det skal gis betryggende dokumentasjon for beslutning om direkte salg. Riksrevisjonen registrerer at departementet framholder at direkte salg av Midtåsen 30 ble vurdert å være gunstigste løsning for staten. Riksrevisjonen har videre merket seg at det ble antatt at det var vanskelig å få en høyere pris i markedet til sykehjemsformål. Riksrevisjonen kan ikke se at det foreligger dokumentasjon, slik avhendingsinstruksens krever, som begrunner at det kun var et mindre antall aktuelle kjøpere av Midtåsen 30. Riksrevisjonen vil understreke at andre aktuelle kjøpere

¹ 65 tilfeller, jf punkt 4.2 tredje avsnitt, minus fem tilfeller hvor departementet har framlagt ny dokumentasjon.

ikke fikk anledning til å delta i prosessen på samme vilkår som kjøper. Riksrevisjonen fastholder at det ikke er dokumentert at eiendommen ble avhendet til

markedspris, og det kan derfor stilles spørsmål ved om salget har blitt gjennomført i samsvar med Stortingets fullmakt.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. mai 2005

Bjarne Mørk-Eidem

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Eirik Larsen Kvakkestad

Vedlegg

Rapport

Avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret

Innhold

	Side
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Mål og problemstillinger	14
1.3 Avgrensning	15
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	16
3 Revisjonskriterier	17
3.1 Overordnede mål og forutsetninger	17
3.2 Identifisering av overflødig eiendom, bygg og anlegg	17
3.3 Avhending på den måten som Stortinget har forutsatt	17
3.3.1 Samfunnsmessige interesser	17
3.3.2 Forretningsmessig avhending	18
3.3.3 Miljøvurdering	19
3.4 Realistisk budsjettering	19
4 Faktadel	20
4.1 Organisasjon og styringsstruktur	20
4.1.1 Organisasjon	20
4.1.2 Organisering av prosessen for avhending	20
4.1.3 Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev	20
4.2 Identifisering av overflødig eiendom, bygg og anlegg	20
4.2.1 Planprosessen i Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg	21
4.2.2 Planprosessen i Forsvarets militære organisasjon	23
4.2.3 Oppdaterte retningslinjer for eiendom, bygg og anlegg	26
4.2.4 Virkemidler for å redusere areal	26
4.3 Innsparing i driftsutgifter	26
4.4 Avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg	27
4.4.1 Departementets oppdrag til Forsvarets bygningstjeneste / Forsvarsbygg	27
4.4.2 Samfunnsmessige interesser	27
4.4.3 Forretningsmessig avhending	31
4.4.4 Miljøvurdering	36
4.5 Arealreduksjon	37
4.5.1 Arealreduksjon i Forsvarets militære organisasjon	38
4.5.2 Avhending og eiendomsportefølje i Forsvarsbygg / Skifte Eiendom	38
4.6 Budsjettering av avhendingsinntekter	40
4.6.1 Budsjettprosessen i Forsvarsbygg	40
4.6.2 Budsjettprosess 2002–2005	40
5 Vurderinger	43
5.1 Identifisering av overflødig eiendom, bygg og anlegg	43
5.2 Avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg	44
5.2.1 Samfunnsmessige interesser	44
5.2.2 Forretningsmessig avhending	44
5.2.3 Salg av Lista flystasjon og Midtåsen 30 i Oslo	44
5.2.4 Miljøvurdering	45
5.3 Realistisk budsjettering	45
Vedlegg 1: Organisasjonskart for regionale støttefunksjoner i Forsvaret	46
Vedlegg 2: Utvikling av arealreduksjonen i perioden mai 2002 til desember 2004	47

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), ble det besluttet å gjennomføre en omfattende omlegging av Forsvaret. Omleggingen var blant annet begrunnet av følgende forhold¹:

- Ubalanse i forholdet mellom kostnader og bevilgninger. Forsvaret hadde i en årrekke fått tilført mindre midler enn det som ble ansett som nødvendig for ansvarlig drift og fornyelse.
- Ubalanse i forholdet mellom organisering og oppgaver. Forsvaret var ikke hensiktsmessig organisert i forhold til oppgavene som skulle løses nasjonalt og internasjonalt.

Målet med omleggingen av Forsvaret er todelt:

- Det skal etableres et moderne forsvar med betydelig forbedret operativ evne som kan løse et bredere spekter av oppgaver – oftest sammen med allierte styrker – raskere og mer effektivt.²
- Forsvarets virksomhet skal organiseres på en kostnadseffektiv måte.³

Den betydelige omleggingen av Forsvaret som følger av St.prp. nr. 45 (2000–2001), har som et av de viktigste målene å redusere driftsutgiftene og frigjøre ressurser til annen prioritert virksomhet. Det skulle tas sikte på å redusere årlige driftsutgifter med om lag 2 mrd. kroner sammenlignet med et alternativ uten omlegging. Dette ville innebære å få kontroll over driftsutgiftene på et nivå som kunne opprettholdes over tid. Ved behandlingen av proposisjonen understreket en enstemmig forsvarskomiteé målet om å spare ca. 2 mrd. kroner årlig i driftsutgifter. Omleggingen ville kreve at det ble gjennomført en rekke sentrale endringer i Forsvarets omfang og organisasjon snarest mulig og senest innen utgangen av 2005.⁴ Reduksjon i Forsvarets omfang var hovedsakelig økonomisk betinget. Endringene i utformin-

gen var primært sikkerhetspolitisk og teknologisk betinget.⁵

I tillegg til organisasjonsendringene er de viktigste virkemidlene for å oppnå nødvendige innsparinger i driftsutgiftene⁶:

- personalpolitiske virkemidler
- tiltak for å gjennomføre en rask utfasing og utrangering av materiell, eiendom, bygg og anlegg (EBA)

Hurtigst mulig avhending av overflødig bygnings- og anleggsmasse er et av hovedvirkemidlene for å redusere Forsvarets driftsutgifter.⁷

Forsvarets nye organisering har et mindre omfang enn tidligere.⁸ Forsvaret vil også være lokalisert på langt færre steder etter omstillingen.⁹ Det legges opp til militær virksomhet i alle landsdeler, men med en særlig kraftsamling i Nord-Norge, Trøndelag, Bergens-området og det indre Østlandet.¹⁰ For at Forsvaret skal kunne utføre de oppgavene det er tillagt, er det viktig å ha eiendommer som passer til oppgavene og den nye organiseringen. I St.prp. nr. 45 (2000–2001) er det påpekt at en vellykket strategi for utrangering og avhending av eiendommer, bygg og anlegg er viktig for å nå målet med omleggingen av Forsvaret.

Forsvaret hadde før omleggingen ansvaret for ca. seks mill. kvadratmeter bygningsmasse. Bygningsmassen var svært variert både i alder og i typer av bygg og anlegg. Som følge av omleggingen skal bygningsmassen reduseres til ca. fire mill. kvadratmeter.¹¹

For budsjettårene 2002–2004 har Forsvarsdepartementet fått fullmakt til å avhende fast eiendom uansett verdi til markedspris.¹² Avhendingen skulle primært skje på den for staten mest forretningsmes-

¹ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 2.2, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), pkt. 1.1.

² St.prp. nr. 1 (2002–2003), pkt. 1.2, jf. B.innst. S. nr. 7 (2002–2003), pkt. 1.3.

³ St.prp. nr. 55 (2001–2002), pkt. 2.2, jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002).

⁴ St.prp. nr. 55 (2001–2002), pkt. 2.1, jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002).

⁵ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 2.2, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001).

⁶ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 6.4, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001).

⁷ St.prp. nr. 1 (2002–2003), pkt. 3.8, jf. B.innst. S. nr. 7 (2002–2003).

⁸ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 5.3.6, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001).

⁹ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 4.4.1 og 5.8.2, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001).

¹⁰ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 2.6, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001).

¹¹ St.prp. nr. 55 (2000–2001), pkt. 2.1 og 2.3, jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002).

¹² St.prp. nr. 1 (2001–2002), (2002–2003) og (2003–2004) romertallsvedtak VIII, jf. B.innst. S. nr. 7 (2001–2002), (2002–2003) og (2003–2004).

sige måte, slik at bidraget til refinansiering av EBA ble høyest mulig.¹³ Ved utnyttelse av etableringer til næringsutvikling kunne Forsvarets EBA ved kongelig resolusjon i 2002 og 2003, avhendes vederlagsfritt eller til redusert pris til overtallig personell i Forsvaret eller kommuner.¹⁴

Avhending av Forsvarets eiendommer omfattes av avhendingsinstruksen, men for visse eiendommer må spesielle forhold tas i betraktning. En del eiendommer er av stor betydning kulturhistorisk og/eller for naturvern og allmennhetens muligheter til friluftsliv.¹⁵

I avhendingsinstruksen, som gjelder generelt for staten, defineres avhending som salg, gave, bortfeste og makeskifte av fast eiendom. Ifølge instruksen regnes ikke overføring mellom statsinstitusjoner som avhending. Forsvarsdepartementet definerer også riving og forvaltningsoverføring, det vil si overføring mellom statsinstitusjoner, som avhending.¹⁶

Ifølge St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), skal Forsvarets EBA ytterligere reduseres til 3,5 mill. kvadratmeter «snarest mulig» og senest innen utgangen av 2008. Det er samtidig understreket at målene for omleggingen i perioden 2002–2005 ligger fast.

Fram til 2002 var det Forsvarets bygningstjeneste og Forsvarets militære organisasjon som forvaltet eiendomsmassen til Forsvaret. Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 77 (2000–2001) *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*, jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001), ble det vedtatt å samle samtlige oppgaver knyttet til Forsvarets eiendomsforvaltning i en forvaltningsbedrift som er direkte underlagt Forsvarsdepartementet. Samtidig ble det vedtatt at forvaltningsbedriften i hovedsak skal basere inntjeningen sin på kostnadsdekkende husleie fra brukerne av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg. Husleieordningen skulle skape insentiver på brukersiden til å redusere EBA-bruken.¹⁷

I januar 2002 ble Forsvarsbygg etablert, med hovedkontor i Oslo. Forsvarsbygg har ansvar for helhetlig forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av Forsvarets samlede eiendoms masse, men er ikke en del av Forsvarets militære organisasjon. Forsvarets militære organisasjon har ansvar for å identifisere og utrangere overflødig EBA før eiendommene overføres til Skifte Eiendom for avhending. Å utrangere innebærer i denne sammenhengen at brukeren sier opp

leieforholdet, og at eiendommer tas ut av bruk. Forsvarsbygg har organisert avhendingen gjennom et selvstendig prosjekt, kalt Avhendingsprosjektet. Avhendingsprosjektet endret fra mars 2003 navn til Skifte Eiendom, et prosjekt i Forsvarsbygg.

De totale driftsutgiftene for Forsvarsbygg var i 2003 på 2,6 mrd. kroner. Av dette utgjorde driftsutgiftene for Skifte Eiendom 236 mill. kroner. Ved utgangen av 2003 var det ca. 1880 ansatte i Forsvarsbygg. Av disse var ca. 60 ansatt i Skifte Eiendom.

Forsvarets bygningstjeneste gjennomførte i perioden 1990–1991 en kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn på Forsvarets områder. Det ble den gang registrert 262 forurensete lokaliteter. I ettertid er det kartlagt nye områder. Per 31. desember 2003 inneholdt Forsvarets database 835 lokaliteter med forurenset grunn og/eller forurensning inklusive skytefelt/skytebaner og sjøsedimentområder.¹⁸ Omstillingen vil medføre behov for miljøtekniske undersøkelser i forbindelse med avhending av overflødig forsvarseiendom, konsekvensutredninger, etterprøving og iverksetting av tiltak som følge av bruksendringer på Forsvarets områder.¹⁹

1.2 MÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om identifisering og avhending av overflødig eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret gjennomføres i overensstemmelse med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen er basert på følgende problemstillinger:

Identifisering

- Har Forsvaret etablert tilfredsstillende systemer for å sikre at vurderingene som ligger til grunn for utrangering av overflødig eiendommer, bygg og anlegg, fører til at det er de riktige objektene som blir utrangert?
- Er det gitt klare føringer for hva som skal legges til grunn for å identifisere og utrangere overflødig eiendommer, bygg og anlegg?

Avhending

- Foretas det avveininger mellom målet om at samfunnsmessige interesser skal ivaretas, og målet om høyest mulig pris før eiendommer, bygg og anlegg avhendes?
- Er avhendingen av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg gjennomført på den måten som Stortinget har forutsatt, når det gjelder avhendingsmåte og markedspris?

¹³ St.prp. nr. 77 (2000–2001), pkt. 5.1, jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001).

¹⁴ St.prp. nr. 1 (2001–2002) og (2002–2003) romertallsvedtak VIII, jf. B.innst. S. nr. 7 (2001–2002) og (2002–2003).

¹⁵ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 6.4.2, St.prp. nr. 77 (2000–2001), pkt. 5.1, jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001), pkt. 5.1.

¹⁶ Forsvarsdepartementets direktiv for tjenestefeltet EBA, gjeldende fra 01.01.2002, vedlegg A.

¹⁷ St.prp. nr. 77 (2000–2001), pkt. 7.5, jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001).

¹⁸ Forsvarsbygg, Avfallsfyllinger, forurenset grunn, skytefelt og forurensete sedimenter, Statusrapport per 31. desember 2003, pkt. 1 og 2.

¹⁹ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 5.8.3, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), pkt. 5.8.

- Foretas det undersøkelser og tiltak for å fjerne eller begrense virkningen av forurensning?

Budsjettering

- Er de årlige budsjetterte salgsinntektene med planlagt arealreduksjon realistiske?
- Gjennomføres arealreduksjonen som forutsatt i de årlige budsjettene?

1.3 AVGRENSNING

For å undersøke identifiseringen av overflødig eiendomsmasse er det valgt en systemtilnærming. Det

har stått sentralt å avdekke hvilke føringer som er gitt for arbeidet med identifiseringen, og hvilke systemer som i praksis er etablert for dette. Det er ikke undersøkt om konkrete eiendommer som er avhendet, faktisk er vurdert som overflødige gjennom systemet som er etablert.

Undersøkelsen omfatter prosessen fra identifisering til avhending. Det har ikke vært et mål å undersøke om selve organiseringen av avhendingen er hensiktsmessig og kostnadseffektiv, eller om Skifte Eiendoms eiendomsutvikling har bidratt til den verdikningen som ble lagt til grunn for arbeidet.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å kartlegge hvilke mål som gjelder for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, er ulike stortingsdokumenter og andre styringsdokumenter gjennomgått. Det er avholdt flere møter med representanter fra Forsvarsdepartementet, Forsvarets militære organisasjon, Argus, Forsvarsbygg og Skifte Eiendom for å belyse problemstillingene. I tilknytning til møtene er det innhentet sentrale dokumenter som iverksettelsesbrev, planer, direktiv, retningslinjer, regnskapsinformasjon og dokumentasjon av avhendinger. Under møtene ble det også gjennomført intervjuer. Referatene fra intervjuene er verifisert.

Revisjonskriteriene er utledet fra aktuelle stortingsproposisjoner og Stortingets behandling av disse samt bevilgningsreglementet. Avhendingsinstruksen og forurensningsloven er benyttet som kilder til revisjonskriterier. Forsvarsdepartementet ble forelagt revisjonskriteriene i mars og juni 2004. Departementet hadde kun mindre kommentarer til kriteriene. Kommentarene er innarbeidet i rapporten. Etter Stortingets behandling av Dokument nr. 8:82 (2003–2004) *Om omgjøring av salget av Østre Bolærne*, jf. Innst. S. nr. 276 (2003–2004), er det ved en intern gjennomgang gjort justeringer i undersøkelsens målformulering, problemstillinger og revisjonskriterier.

I den delen av undersøkelsen som har vært rettet mot identifisering og utrangering av overflødig eiendomsmasse, inngår intervjuer med seks regionale støttefunksjoner i Forsvarets militære organisasjon.²⁰ Hensikten med intervjuene var å belyse hvilken rolle støttefunksjonene er tillagt i forbindelse med identifiseringen av overflødig eiendomsmasse. Kriteriet for valg av regionale støttefunksjoner var geografisk plassering i områder hvor Forsvaret skal være framover.

Det er innhentet opplysninger om 556 saker der

eiendomsmasse er avhendet, noe som ifølge Skifte Eiendom omfatter alle salg og overdragelser som ble gjennomført i 2002 og 2003.²¹ Opplysningene som er innhentet, ble registrert og deretter oversendt salgskontorene for å få bekreftet at alle opplysningene var korrekt registrert. Det er videre gjort et skjønnsmessig utvalg for å belyse omfanget av salgsprotokoller og dokumentasjon når det gjelder miljøforurensning.

Av de 556 sakene ble 78 gjennomført som direkte salg. Lista flystasjon i Farsund og Midtåsen 30 i Oslo er to betydelige eiendommer som er gått ut av offentlig eie ved direkte salg. Dette er eiendommer det kan stilles spørsmål ved når det gjelder salgsgjennomføringen. Salget av Lista flystasjon omtales i eget dokument til Stortinget. Salget av Midtåsen 30 er nærmere omtalt under punkt 4.4.3 i denne rapporten.²²

En oversikt over alle eiendommer som er i Forsvarets eie, finnes i Forsvarets helhetlige eiendomsregister. Registeret inneholder opplysninger om hvor mye eiendomsmasse som er utrangert og avhendet. Registerdata innhentet fra Skifte Eiendom er benyttet under analysen av arealreduksjonen i omstillingsperioden.

Budsjettert og faktisk arealreduksjon er sett i forhold til budsjettert og oppnådd avhendingsinntekt for å belyse problemstillingene som er knyttet til budsjetteringen. Budsjett- og regnskapstall for årene 2001–2004 samt referater fra etatsstyringsmøter som er avholdt mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg i perioden april 2002 til juni 2004, er innhentet.

Undersøkelsen er gjennomført i perioden 2003-januar 2005.

²⁰ En regional støttefunksjon er en funksjon som er tillagt en utpekt driftsenhet i Forsvaret som har ansvar for å yte administrative og forvaltningsmessige tjenester overfor et antall driftsenheter innen et geografisk område.

²¹ I den aktuelle perioden er det gjennomført noen mindre rivnings- og sikringsprosjekter som det ikke er innhentet opplysninger om.

²² Valget av disse eiendommene er ikke tilfeldig, og eiendommene er ikke representative for alle sakene.

3 Revisjonskriterier

3.1 OVERORDNEDE MÅL OG FORUTSETNINGER

Forsvarsdepartementet har et overordnet ansvar for at omleggingen av Forsvaret skjer i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer.²³ Således har departementet også et overordnet ansvar for avhendingen av overflødig eiendom, bygg og anlegg som følge av omleggingen.

Ved utgangen av desember 2001 disponerte Forsvarets militære organisasjon en eid/leid bygningsmasse på 6,02 mill. kvadratmeter. I løpet av omstillingsperioden 2002–2005 er det et mål å redusere arealbruken i Forsvaret til 4 mill. kvadratmeter. Korrigert for den utbyggingen som er planlagt, gir dette et brutto avhendingsbehov på 2,4 mill. kvadratmeter i avhendingsperioden som er fastsatt til 2001–2007.²⁴

En vellykket strategi for utrangering og avhending av eiendommer, bygg og anlegg er viktig for at omleggingen av Forsvaret skal kunne gjennomføres som forutsatt.²⁵ Målet om å redusere bygnings- og anleggsmassen med minimum 2 mill. kvadratmeter innen utgangen av 2005, herunder at overflødig bygnings- og anleggsmasse skulle kunne avhendes raskest mulig, ble framholdt som et av hovedvirkemidlene for å redusere Forsvarets driftsutgifter da Forsvarets budsjett for 2003 ble behandlet.²⁶

Det er en forutsetning at avhendingen skal foretas på en hurtig og mest mulig kostnadseffektiv måte.²⁷ Avhending skal gi et positivt bidrag til omleggingen, hovedsakelig gjennom å redusere de samlede driftsutgiftene. Det er gitt prioritet til å avhende eiendommer som ventelig vil gi størst inntekt ved salg og/eller størst mulig reduksjon i driftsutgiftene.²⁸

3.2 IDENTIFISERING AV OVERFLØDIG EIENDOM, BYGG OG ANLEGG

Forsvarsdepartementet har gjennom iverksettelsesbrevet for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005 gitt Forsvarets militære organisasjon i oppdrag å raskt identifisere og utrangere/fristille eiendom, bygg og anlegg som Forsvarets militære organisasjon ikke vil etterspørre i ny struktur.²⁹

Departementet har utarbeidet et direktiv for tjenestefeltet EBA, gjeldende fra 1. januar 2002. Eienomsforvaltningens overordnede mål er at all ressursbruk knyttet til eiendommer, bygg og anlegg i Forsvaret skal resultere i funksjonell eiendomsmasse som tilfredsstillende brukernes behov og bidrar til best mulig totaløkonomi for Forsvaret. Direktivet omfatter helhetlig planlegging med utgangspunkt i den totale forsvarsvirksomheten slik den er beskrevet i sist vedtatte langtidspan og i departementets iverksettelsesbrev. Med helhetlig EBA-plan menes plan som ut fra totaløkonomiske betraktninger viser hvordan Forsvarets behov for EBA skal dekkes på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.³⁰ Direktivet blir nærmere omtalt under punkt 4.2 i faktadelen.

3.3 AVHENDING PÅ DEN MÅTEN SOM STORTINGET HAR FORUTSATT

3.3.1 Samfunnsmessige interesser

Avhending av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg skal primært skje på den for staten mest forretningsmessige måte, slik at bidraget til refinansiering av EBA i Forsvaret blir høyest mulig.³¹ Avhending av Forsvarets eiendommer omfattes av avhendingsinstruksen, men for visse typer eiendommer må spesielle forhold tas i betraktning.³² En del eiendommer er av stor betydning kulturhistorisk og/eller for naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv. Miljøverdiene skal ivaretas etter reglene i avhendingsinstruksen, som omfatter vurderinger om fredning, «passende klausulering» og forvaltningsoverføring til annen statsetat.³³

²³ Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003, pkt. 1.2.

²⁴ St.prp. nr. 55 (2001–2002), pkt. 2.1 og 2.3.

²⁵ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 6.4.2.

²⁶ St.prp. nr. 1 (2002–2003), pkt. 3.8, jf. B.innst. S. nr. 7 (2002–2003).

²⁷ St.prp. nr. 1 (2001–2002), pkt. 3.2, jf. B.innst. S. nr. 7 (2001–2002).

²⁸ St.prp. nr. 55 (2001–2002), pkt. 2.3 og Iverksettelsesbrev for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005 av 22.06.2001, pkt. 4.10.

²⁹ Iverksettelsesbrev for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005 av 22.06.2001, pkt. 4.10.

³⁰ Forsvarsdepartementets direktiv for tjenestefeltet EBA, pkt. 1, 3 og vedlegg A.

³¹ St.prp. nr. 77 (2000–2001), pkt. 5.1, jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001).

³² St.prp. nr. 77 (2000–2001), pkt. 5.1, jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001) og St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 6.4.2.

³³ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 6.4.2 og Innst. S. nr. 343 (2000–2001), pkt. 5.

Ved energi- og miljøkomiteens behandling av St.meld. nr. 39 (2000–2001) *Friluftsliv*, jf. Innst. S. nr. 114 (2001–2002), mente komiteens flertall at statlige eiendommer som blir solgt, for eksempel forsvarseiendommer, blir vurdert som friluftsområder for allmennheten.³⁴

Omleggingen av Forsvaret vil berøre et stort antall kommuner, og overdragelse av eiendommer, bygg og anlegg som Forsvaret ikke lenger har behov for, er et mulig avbøtende tiltak. Avvik fra avhendingsinstruksens bestemmelser bør imidlertid bare foretas etter en nærmere vurdering i særskilt sterkt berørte lokalsamfunn eller i spesielle tilfeller.³⁵ I spesielle tilfeller kan man vurdere å avhende enkelte av Forsvarets bygg og anlegg til redusert pris eller vederlagsfritt til bruk for ny næringsvirksomhet.³⁶

Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (2001–2002) og St.prp. nr. 1 (2002–2003) ble det fattet vedtak om at Kongen i 2002 og 2003 kunne overdra eiendom, bygg og anlegg som Forsvaret ikke hadde behov for, til kommuner eller overtallig personell i Forsvaret i forbindelse med utnyttelse av etableringer til næringsutvikling. Overdragelsen kunne skje vederlagsfritt, eller med redusert vederlag der dette ble ansett som hensiktsmessig.³⁷ Flertallet i forsvarskomiteen mente at dette ville gjelde noen få sterkt belastede lokalsamfunn.³⁸

I St.prp. nr. 55 (2001–2002) ble det informert om at Avhendingsprosjektet (nå Skifte Eiendom) var etablert blant annet for å sikre kvalitet i avhendingen av EBA. Videre ble det informert om at Avhendingsprosjektet skal registrere, katalogisere og analysere mulighetene for alternativ anvendelse og avhende eiendommene som skal ut av Forsvarets eie.³⁹

3.3.2 Forretningsmessig avhending

Ifølge avhendingsinstruksen skal avhending skje på den måten som gir best økonomisk resultat for staten.⁴⁰ Når avhending av fast eiendom omfatter bygging, skal det holdes verditakst såfram verdien ikke anses for ubetydelige. Verditaest kan unnlates for grunnarealer dersom det foreligger tilstrekkelige opplysninger om prisnivået i området. Taksten skal være avholdt før eiendommen utbys til avhending. Ved avhending etter budrunder virker verditaksten veiledende for om det er oppnådd markedspris.⁴¹ Av

Skifte Eiendoms rutiner framgår det videre at verditakseringen skal gjennomføres av en ekstern takstmann som er godkjent av et av takseringsforbundene, og at verditakst skal avholdes såfram det ikke utvilsomt dreier seg om ubetydelige verdier. Skifte Eiendom har satt grensen for ubetydelige verdier til kroner 50 000.⁴² Taksten skal avholdes nær opptil tidspunktet for avhending (ikke eldre enn 6 måneder).⁴³

For boliger gjelder egne retningslinjer for avhending som tilgodeser Forsvarets personell. Retningslinjene legger opp til en prioriteringsrekkefølge hvor fast ansatt personell i Forsvaret kan kjøpe boligen de bor i, til verditakst før eventuelt annet fast ansatt personell i Forsvaret får tilbud.⁴⁴

Avhending i egen regi skal som hovedregel skje etter offentlig kunngjøring og på grunnlag av skriftlige bud. Kunngjøringen skal gjøres kjent i Norsk Lysingsblad og minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Den skal blant annet inneholde en beskrivelse av eiendommen og opplysninger om takstverdi.⁴⁵

Ved avhending i egen regi skal budgivingen som hovedregel være åpen. Lukket budrunde kan benyttes dersom det finnes mest hensiktsmessig.⁴⁶ Eiendommen skal som hovedregel avhendes til den som gir høyest bud. Samtlige bud kan forkastes. Det kan innledes forhandlinger med en eller flere av budgiverne med sikte på å få i stand et salg.⁴⁷

Når eiendommen har liten verdi eller bare et mindre antall kjøpere er aktuelle, kan avhending skje ved direkte salg. Det innebærer salg på grunnlag av bud som er kommet inn etter henvendelse til et begrenset antall interessenter. Avhending ved direkte salg kan også skje når det bare er én aktuell kjøper.⁴⁸ Ved direktesalg må salgspisen ikke være lavere enn verditakst basert på markedspris. Taksten må foretas nær avhendingstidspunktet og være holdt av en uavhengig takstmann.⁴⁹

Ved avhending i institusjonens egen regi skal man føre salgsprotokoll eller på annen grundig måte gi betryggende dokumentasjon for avhendingen. Beslutning om direkte salg eller gjennomføring av lukket budrunde skal her begrunnes. Ved avhending etter offentlig kunngjøring skal det alltid føres salgsprotokoll.⁵⁰

³⁴ Innst. S. nr. 114 (2001–2002), s. 10.

³⁵ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 6.4.2 og Innst. S. nr. 343 (2000–2001), pkt. 5.

³⁶ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 5.8.2, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001).

³⁷ St.prp. nr. 1 (2001–2002) og (2002–2003) romertallsvedtak VIII, jf. B.innst. nr. 7 (2001–2002) og (2002–2003).

³⁸ B.innst. S. nr. 7 (2002–2003), pkt. 6.6, kap. 1710.

³⁹ St.prp. nr. 55 (2001–2002), pkt. 7.5.

⁴⁰ Avhendingsinstruksen 3.1.

⁴¹ Avhendingsinstruksen 3.2, Avhendingsrutinen, pkt. 8.6, utarbeidet av Skifte Eiendom, oppdatert 18.03.2003, Verditaestering – rutine, utarbeidet av Skifte Eiendom, datert 02.07.2002.

⁴² Verditaestering – rutine, utarbeidet av Skifte Eiendom, datert 02.07.2002.

⁴³ Avhendingsrutinen, pkt. 8.6, utarbeidet av Skifte Eiendom, oppdatert 18.03.2003.

⁴⁴ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 6.4.2 og Forsvarets boligdirektiv, januar 2001, pkt. 2.12.

⁴⁵ Avhendingsinstruksen 3.4.

⁴⁶ Avhendingsinstruksen 3.4.

⁴⁷ Avhendingsinstruksen 4.1.

⁴⁸ Avhendingsinstruksen 3.4.

⁴⁹ Avhendingsinstruksen 4.1 og Avhendingsrutinen, pkt. 8.6, utarbeidet av Skifte Eiendom, oppdatert 18.03.2003.

⁵⁰ Avhendingsinstruksen 3.7.

3.3.3 Miljøvurdering

Forsvaret må verne om miljøet på lik linje med andre samfunnsaktiviteter, og i hovedtrekk gjelder alle lover og forskrifter på miljøvernområdet fullt ut for Forsvaret.⁵¹

Ifølge forurensningsloven skal kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer dekkes av den som er ansvarlig for forurensningen eller avfallet.⁵² Når det er fare for forurensning i strid med loven eller vedtak i medhold av loven, skal den ansvarlige for forurensningen sørge for tiltak for å hindre at forurensning inntreffer.⁵³ Med hjemmel i forurensningsloven § 11, jf. § 16, har Statens forurensningstilsyn gitt Forsvarets bygningstjeneste tillatelse til oppgraving, håndtering og behandling av forurensede masser på Forsvarets områder. Tillatelsen gjelder til 31. desember 2003.⁵⁴ Forsvaret skal til enhver tid kunne dokumentere at oppgraving, håndtering og behandling av forurenset masse skjer i samsvar med vilkårene i konsesjonen.⁵⁵

For alle eiendommer som skal avhendes, er det et obligatorisk krav at miljøvurdering gjennomføres i henhold til en sjekklister.⁵⁶ Dersom bruken av en eiendom tilsier at det kan være forurensning i grunnen, skal nødvendige prøver tas. Omfanget av eventuell forurensning skal dokumenteres i en egen rapport.⁵⁷

På bakgrunn av nødvendige undersøkelser skal det utarbeides en tiltaksplan for hver lokalitet hvor

oppgraving og disponering av forurensede masser, og dessuten kontrolltiltak og miljøbeskyttende tiltak, er omtalt.⁵⁸

3.4 REALISTISK BUDSJETTERING

Statsbudsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter og -inntekter så langt de kan forutses, når budsjettet blir endelig vedtatt (fullstendighetsprinsippet).⁵⁹ Av dette er prinsippet om realistisk budsjettering utledet. Det skal ikke budsjetteres med høyere eller lavere beløp enn det som faktisk forventes innbetalt. Stortinget har ved romertallsvedtak samtykket i nettobudsjettering av salgsomkostninger.⁶⁰

De resultatene som tilsiktes oppnådd, skal beskrives i budsjettforslaget. Og opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår skal gis i vedkommende budsjettproposisjon.⁶¹ Tilsvarende følger av reglement for økonomistyring i staten, der det slås fast at statlige midler skal brukes og inntekter skal oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.⁶² Departementet skal gjennom styringsdialogen følge opp at fastsatte mål og resultatkrav oppnås i virksomheten.⁶³

Skifte Eiendom skal styre og rapportere etter blant annet budsjettet og virkelig netto pengestrøm og budsjettet og virkelig avhendet kvadratmeter.⁶⁴

⁵¹ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 5.8.3, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001).

⁵² Forurensningsloven § 2 femte ledd.

⁵³ Forurensningsloven § 7 annet ledd.

⁵⁴ Brev av 01.12.1997 fra SFT til FBT, «Rammetillatelse til oppgraving, håndtering og behandling av forurensede masser for Forsvarets områder», pkt. 1.1.2.

⁵⁵ Brev av 01.12.1997 fra SFT til FBT, «Rammetillatelse til oppgraving, håndtering og behandling av forurensede masser for Forsvarets områder», pkt. 1.2.6.

⁵⁶ Gjennomføringsfasene, Sjekklister, utarbeidet av Skifte Eiendom, oppdatert 22.08.03, og Miljøvurdering av eiendom, Sjekklister, utarbeidet av Skifte Eiendom, oppdatert 08.08.02.

⁵⁷ Avhendingsrutinen, pkt. 8.4, utarbeidet av Skifte Eiendom, oppdatert 18.03.03, og Miljøvurdering/sanering av eiendom, Prosedyre, utarbeidet av Skifte Eiendom, oppdatert 08.08.02.

⁵⁸ Brev av 01.12.1997 fra SFT til FBT, «Rammetillatelse til oppgraving, håndtering og behandling av forurensede masser for Forsvarets områder», pkt. 1.2.2.

⁵⁹ Bevilgningsreglementet § 4 første ledd.

⁶⁰ St.prp. nr. 1 (2001–2002) og (2002–2003) romertallsvedtak V, jf. B.innst. S. nr. 7 (2001–2002) og (2002–2003).

⁶¹ Bevilgningsreglementet § 2 og § 13 og St.prp. nr. 52 (1984–85) *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*, jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85).

⁶² Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, § 1.

⁶³ Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003, pkt. 1.2 og 1.3.

⁶⁴ Rutiner for prosjektstyring i Artemis Views for Avhendingsprosjektet versjon 1.0, 21.08.02, pkt. 2.2.

4 Faktadel

4.1 ORGANISASJON OG STYRINGSSTRUKTUR

4.1.1 Organisasjon

Forsvarsdepartementet er ansvarlig for overordnet styring og kontroll av virksomheter som er direkte underlagt departementet. Forsvarssjefen er sjef for Forsvarets militære organisasjon og er samtidig øverste militære rådgiver i Forsvarsdepartementet. Forsvarssjefens støtteapparat finnes både i departementet og i Forsvarsstaben. Forsvarsstaben er opprettet for å bistå Forsvarssjefen i virksomhetsstyringen av Forsvarets militære organisasjon. På Forsvarssjefens vegne skal Forsvarsstaben ivareta ansvaret for å gjennomføre oppdrag, påse at beslutninger følges, og ivareta arbeidsgiveransvaret for personellet i Forsvarets militære organisasjon. Generalinspektørene, som er en del av Forsvarsstaben, har gjennomføringsansvaret for styrkeproduksjonen i sine forsvarsgrener. Argus, som er Forsvarssjefens omstillingsprogram, har rollen som omstillingskoordinator og skal, på vegne av forsvarsledelsen, sikre gjennomføringskraft og koordinering av alle omstillingstiltak i Forsvaret.

Forsvarsbygg er et forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet. Primær oppgavene er planlegging, utbygging, forvaltning, utleie og avhending av Forsvarets eiendommer. Forsvarsbygg har Forsvaret som største og viktigste kunde, men er ikke en del av Forsvarets militære organisasjon. Avhending av Forsvarets eiendommer er organisert gjennom et prosjekt, kalt Skifte Eiendom. Skifte Eiendom er et forretningsområde under Forsvarsbygg med ledelse og stab plassert i Oslo, og har salgskontorer i Harstad, Trondheim, Sola, Hamar og Oslo.

4.1.2 Organisering av prosessen for avhending

Stortinget har gjennom romertallsvedtak gitt Forsvarsdepartementet fullmakt til å avhende fast eiendom.⁶⁵ Avhendingsarbeidet er organisert ved at Forsvarets militære organisasjon har fått fullmakt til å identifisere og utrangere overflødige eiendommer. Først når virksomheter i Forsvarets militære organisasjon har sagt opp husleieavtaler med Forsvarsbygg og flyttet ut av bygningene, overføres eiendommene til Skifte Eiendoms eiendomsportefølje. Forsvars-

bygg ved Skifte Eiendom har ansvaret for å gjennomføre den operative avhendingen av overflødig eiendomsmasse.

4.1.3 Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev

Departementets iverksettelsesbrev til forsvarssektorens virksomheter om omstillingen inneholder overordnede mål for, oppdrag knyttet til og retningslinjer for omstillingen.⁶⁶ Ansvaret for hvordan oppdraget gjennomføres, delegeres til Forsvarssjefen og de øvrige virksomhetssjefene.⁶⁷ Ifølge departementet forholder virksomhetene seg til iverksettelsesbrevene fra departementet og ikke direkte til Stortingets vedtak.⁶⁸

Tjenestefeltet EBA er en støttevirksomhet innen Forsvaret. Med støttevirksomhet menes administrative og forvaltningsmessige tjenester, samt logistikk som understøtter primærvirksomheten.⁶⁹ Stortingsproposisjonene og tilhørende stortingsvedtak som omhandler omstillingen i Forsvaret, vil i stor grad rette seg mot kjernevirksomheten, det vil si den operative virksomheten. Dette mener Forsvarsdepartementet å ha tatt konsekvensen av i iverksettelsesbrevene.⁷⁰

4.2 IDENTIFISERING AV OVERFLØDIG EIENDOM, BYGG OG ANLEGG

Departementets direktiv for tjenestefeltet EBA legger opp til helhetlige planer, hvor Forsvarsbygg står sentralt i utarbeidelsen. Basert på dette direktivet har Forsvarets overkommando utgitt retningslinjer for EBA til Forsvarets militære organisasjon. Disse retningslinjene legger opp til at de ulike militære enhetene skal utarbeide EBA-virksomhetsplaner. De helhetlige planene som utarbeides av Forsvarsbygg, og virksomhetsplanene som utarbeides av militære enheter, er to parallelle planprosesser som står sentralt i arbeidet med å identifisere overflødige eiendom-

⁶⁵ St.prp. nr. 1 for (2001–2002), (2002–2003) og (2003–2004) romertallsvedtak VIII, jf. B.innst. nr. 7 (2001–2002), (2002–2003) og (2003–2004).

⁶⁶ Iverksettelsesbrev for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, 22.06.2001, pkt. 2.

⁶⁷ Iverksettelsesbrev for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, 22.06.2001, pkt. 2.2.

⁶⁸ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004.

⁶⁹ Forsvarets overkommandos iverksettelsesbrev til Forsvarets militære organisasjon for etablering av regionale støttefunksjoner, 19.02.2003, vedlegg A.

⁷⁰ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004.

mer. Nedenfor følger beskrivelser av planprosessen i Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg under punkt 4.2.1 og planprosessen i Forsvarets militære organisasjon i punkt 4.2.2.

4.2.1 Planprosessen i Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg

Krav til planprosessen

Forsvarsdepartementets strategiske plan for EBA

Forsvarsbygg skal på vegne av Forsvarsdepartementet utarbeide og ajourholde en strategisk plan for EBA for å kunne styre mot et optimalt EBA-volum, riktige EBA-typer og riktige EBA-egenskaper i et langsiktig perspektiv på nasjonalt nivå. I planen skal miljøfaglige, samfunnsfaglige og eiendomsfaglige forhold drøftes og ivaretas. En tett dialog mellom bruker og Forsvarsbygg skal bidra til å synliggjøre konsekvensene av ulike løsningsalternativer og bidra til at de løsningene som gir best totaløkonomi for Forsvaret, blir valgt. Den strategiske planen skal til slutt godkjennes av departementet og gi retningslinjer for helhetlige EBA-planer nasjonalt og innenfor hvert enkelt geografiske område.⁷¹

EBA-planer på nasjonalt nivå

Forsvarsbygg skal i samarbeid med bruker utarbeide en plan for det nasjonale nivået med grunnlag i den strategiske EBA-planen. EBA-planene på nasjonalt nivå skal reflektere de premisene som er gitt i den strategiske planen. Den skal vise hvordan målene kan nås gjennom en begrunnet fordeling av EBA-volum, -typer og -egenskaper mellom de forskjellige geografiske områdene. Forsvarsbygg skal forelegge planer på nasjonalt nivå for departementet til godkjenning.⁷²

Tabell 1 Oversikt over nasjonale helhetsplaner

Nasjonale helhetsplaner	Påbegynt	1. versjon
Operativ EBA	September 2003	
Heimevernet	Juli 2002	Desember 2003
Skyte- og øvingsfelt, sjø	September 2003	April 2004
Skyte- og øvingsfelt, land	2002	Desember 2002
Forsvarets logistikkorg.	Mai 2002	April 2004
Forsvarsmuseets EBA	September 2002	Ved utgangen av 2003 (versjon 2)

EBA-planer på regionalt nivå

Forsvarsbygg skal i samarbeid med bruker utarbeide en plan for hvert geografiske område. EBA-planene på regionalt nivå skal ha grunnlag i den nasjonale planen og vise hvordan EBA-ressursene innenfor et geografisk område skal utnyttes og utvikles. Forsvarsbygg skal forelegge planer på regionalt nivå for departementet til godkjenning.⁷³

Avhendingsplan

På bakgrunn av EBA-planene utarbeider Forsvarsbygg blant annet en plan for avhending av eiendom, bygg og anlegg som brukeren ikke har behov for, og som det anses hensiktsmessig å avhende i løpet av perioden. Inntekter og kostnader ved avhending skal innarbeides i planen. Planen skal også angi hvordan avhendingen skal gjennomføres.⁷⁴ Den skal videre vise hvilke eiendommer det er knyttet særlige forhold til, herunder anlegg av særlig kulturhistorisk betydning.⁷⁵

Gjennomføring

Forsvarsdepartementets strategiske plan for EBA

Departementet opplyser at den strategiske planen ikke er utarbeidet per juni 2004.⁷⁶

EBA-planer på nasjonalt nivå

Ingen av de nasjonale helhetsplanene er forelagt departementet for godkjenning slik direktivet legger opp til. Tabellen nedenfor viser hvilke seks nasjonale helhetsplaner Forsvarsbygg har arbeidet med.⁷⁷

⁷¹ Forsvarsdepartementets direktiv for tjenestefeltet EBA, pkt. 3.

⁷² Forsvarsdepartementets direktiv for tjenestefeltet EBA, pkt. 3.

⁷³ Forsvarsdepartementets direktiv for tjenestefeltet EBA, pkt. 3.

⁷⁴ Forsvarsdepartementets direktiv for tjenestefeltet EBA, pkt. 3.

⁷⁵ Iverksettelsesbrev for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, 22.06.2001, pkt. 4.10.

⁷⁶ Referat fra møter med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004 og 22.06.2004.

⁷⁷ Referat fra møte med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004 og brev fra Forsvarsdepartementet, 02.07.2004.

Planen for operativ EBA omfatter sjø-, luft-, og landforsvaret. Planarbeidet startet opp i 2003, og i desember samme år forelå en rapport om oppgaveforståelse. Forsvarsbygg har i arbeidet hatt dialog med Fellesoperativt hovedkvarter.⁷⁸ Arbeidet med nasjonal helhetsplan for operativ EBA er ifølge departementet stoppet i påvente av finansiering.

Når det gjelder helhetsplanen for Heimevernet, ble det videre arbeidet stilt i bero i påvente av Stortingets beslutning om ny heimevernsstruktur ved behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004).

Helhetsplanene for skyte- og øvingsfelt på både land og sjø skisserer hva Forsvarsbygg anbefaler når det gjelder hvilke felt som skal beholdes, hvilke felt som bør avhendes, og hvilke felt en bør avvente med en beslutning for. Planen for skyte- og øvingsfelt på land vil bli revidert som følge av Stortingets behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004).

For Forsvarets logistikkorganisasjon har arbeidet i 2004 bestått i å bearbeide foreliggende plan for å fange opp de endringene som ble fastlagt for organisasjonens framtidige virksomhet i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*, jf. Innst. S. nr. 93 (2003–2004).

EBA-planer på regionalt nivå

Det finnes 21 regionale helhetsplaner som til sammen dekker hele landet. For de fleste planene forelå første versjon rundt årsskiftet 2002/2003. Ifølge departementet gir de regionale planene, sett fra Forsvarsbyggs side, hver for seg innspill til mulige investeringer i en region for å dekke behovet på en mest mulig effektiv og økonomisk måte. De regionale planene er ikke blitt godkjent av Forsvarsdepartementet slik direktivet forutsetter.⁷⁹

Avhendingsplan

Avhendingsplanene, utarbeidet av Skifte Eiendom, har fram til 2004 vært knyttet opp til de årlige budsjettene. Planene er oppdatert to ganger i året, i april og oktober, noe som også går fram av departementets iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for 2002 og 2003. Det går videre fram at avhendingsplanen er svar på departementets krav om en helhetlig plan for avhendingsområdet. Planen viser status for omstillingen når det gjelder utrangering og avhending av eiendomsmasse. En oversikt over hvilke eiendommer som er planlagt avhendet de enkelte årene, finnes i et eget vedlegg til avhendingsplanene for 2002 og 2003. Eiendommene som framkommer i avhendingsplanen, er overført til Skifte Eiendom som føl-

ge av at brukere i Forsvaret har sagt opp husleieavtaler med Forsvarsbygg. Skifte Eiendom stiller spørsmål ved om avhendingsplanen bør ha et vedlegg med oversikt over alle eiendommer som skal avhendes. Etter deres oppfatning vil alle eiendommer som til enhver tid er i deres portefølje, framgå av prosjektstyringsverktøyet Artemis og kundeoppfølgingssystemet Visma Sales Office.⁸⁰

Skifte Eiendom betrakter avhendingsplanen som et strategisk dokument for hele prosjektperioden, ikke for det enkelte år, og mener at den ikke bør være knyttet opp mot inntektskravet i de årlige budsjettene.⁸¹

Ulike enheters kommentarer til planprosessen

Oppstarten av helhetsplanleggingen ble påskyndet i 2001 med bakgrunn i behovet for å klargjøre nødvendige tiltak i forbindelse med omstillingen av Forsvaret. Utarbeidelsen av EBA-virksomhetsplaner hos de enkelte driftsenhetene i Forsvaret, og koordineringen av disse, kom i gang på et senere tidspunkt. Dette har ifølge Forsvarsbygg forsinket den planlagte framdriften i helhetsplanleggingen.⁸²

For å komme fort i gang med omstillingen har man i arbeidet med helhetsplanene konsentrert seg om planer på regionalt og lokalt nivå. Ifølge departementet har arbeidet med strategisk plan og nasjonale planer vært nedprioritert, blant annet på grunn av mangelfullt samarbeid med brukerne av Forsvarets EBA da arbeidet startet.⁸³

De nasjonale og regionale EBA-planene har utviklet seg fra et plandokument til et dynamisk arbeidsverktøy som må oppdateres jevnlig. Fordi planene blir vurdert som arbeidsverktøy, er de ikke blitt godkjent av Forsvarsdepartementet slik direktivet forutsetter. Departementet er av den oppfatning at en slik godkjenning hadde medført bindinger over en lengre planperiode, noe som ikke var ønskelig.⁸⁴

Ifølge Forsvarsbygg har hensikten med helhetsplanleggingen først og fremst vært å oppnå en konsistent sammenheng mellom planene på de ulike nivåene, og å unngå feilinvesteringer.⁸⁵

Forsvarsbygg, som ivaretar eieransvaret og forvalter all eiendomsmasse i Forsvaret, har vært sentral i utarbeidelsen av helhetsplanene.⁸⁶ Gjennom planene skisserer Forsvarsbygg hva som kan avhendes, men det er Forsvarets militære organisasjon som beslutter utrangering. Forsvarsbygg opplyser at

⁸⁰ Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 15.01.2004.

⁸¹ E-post fra Skifte Eiendom, 23.03.2004.

⁸² Notat om helhetsplanlegging framlagt på møte med Forsvarsbygg 17.06.2004.

⁸³ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004.

⁸⁴ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004.

⁸⁵ Referat fra møtet med Forsvarsbygg, 17.06.2004.

⁸⁶ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004.

⁷⁸ Fellesoperativt hovedkvarter har ansvaret for å planlegge og lede Forsvarets operasjoner i fred, krise og krig.

⁷⁹ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004.

man i helhetsplanarbeidet arbeider aktivt sammen med brukerne av Forsvarets eiendomsmasse.⁸⁷

Forsvarssjefens omstillingsprogram, Argus, er også av den oppfatning at helhetsplanene først og fremst skulle sikre mot feilinvesteringer. Det var utbyggingsprosjektet i Forsvarsbygg, den delen av Forsvarsbygg som planlegger og gjennomfører de største utbyggingsoppgavene knyttet til Forsvarets omstilling, som stod for utarbeidelsen av helhetsplanene. Ifølge Argus ville Forsvarsbygg i stor grad løse Forsvarets behov for EBA med nybygg, mens Forsvarets militære organisasjon hadde et mer nøkternt syn og mente at større grad av gjenbruk var mulig.⁸⁸

4.2.2 Planprosessen i Forsvarets militære organisasjon

Styrende dokumenter i Forsvarets militære organisasjon

Iverksettingsbrev

Gjennom iverksettelsesbrevene overfører departementet myndighet til Forsvarssjefen til å ta i bruk virkemidler. Ifølge departementet er det Forsvarssjefen som best kan definere behovet for personell, EBA og materiell på grunnlag av det oppdraget han er tillagt.⁸⁹

Som følge av omstillingsproposisjonene har Forsvarssjefen utarbeidet gjennomføringsdirektiv.⁹⁰ På grunnlag av de årlige budsjettene utarbeider Forsvarssjefen produksjonsplaner. Av disse framgår oppdragene til Forsvarets underliggende enheter, men ikke hvor mye EBA det er behov for. Det er enhetene i Forsvaret som skal melde sine behov for EBA, på grunnlag av det oppdraget de har fått.

Retningslinjer for tjenestefeltet EBA

Forsvarets overkommandos retningslinjer for tjenestefeltet EBA er basert på Forsvarsdepartementets direktiv for tjenestefeltet EBA gjeldende fra januar 2002. Retningslinjene beskriver brukerrollen på de ulike nivåene i Forsvarets militære organisasjon og Forsvarssjefens styring av EBA-virksomheten i organisasjonen.⁹¹ Hovedprinsippet for styring av Forsvarets eiendomsmasse er basert på Forsvarets styringskonsept, og innebærer at ansvar og myndighet delegeres så langt dette er hensiktsmessig.⁹²

⁸⁷ Referat fra møtet med Forsvarsbygg, 17.06.2004.

⁸⁸ Referat fra møtet med Argus, 09.11.2004.

⁸⁹ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 22.06.2004.

⁹⁰ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004.

⁹¹ Forsvarets overkommandos retningslinjer for tjenestefeltet EBA, datert 20.12.02, pkt. 1.

⁹² Forsvarets overkommandos retningslinjer for tjenestefeltet EBA, datert 20.12.02, pkt. 2.1.

Arealnormer

I 2001 ble det utarbeidet arealnormer for en rekke byggtypen med henblikk på dimensjoneringsgrunnlag og arealstandarder. Disse er senere justert.⁹³ Normene er basert på erfaringsverdier og tar blant annet for seg personellens behov for fellesbygg, flerbruksanlegg og muligheter til å slå sammen funksjoner. Forsvarsdepartementet mener at normtallene er teoretiske, men at de likevel viser hvor det er mest sprik mellom norm og virkelighet. På personellsiden er Forsvarssjefens operative plan i fredstid grunnlaget for dimensjonering. Av den nevnte planen går det blant annet fram hvor mange årsverk det skal være i en virksomhet/avdeling. En virksomhets/avdelings behov for garasjer og lager framgår av Forsvarssjefens materiellutrustningsplan.⁹⁴

Krav til planprosessen

EBA-virksomhetsplaner

Sjefer på generalinspektørnivå er ansvarlige overfor Forsvarssjefen for å tilpasse EBA-bruken etter den vedtatte organiseringen og målsettingen om areal- og kostnadsreduksjoner. EBA-virksomhetsplaner skal utarbeides av sjefer for driftsenheter i Forsvaret. En EBA-virksomhetsplan skal være en oversiktsplan over virksomhetens funksjonelle EBA-behov og kapasiteten i den eksisterende eiendomsmassen virksomheten disponerer. Forslag til eiendommer som kan utrangeres, skal følge som vedlegg til disse planene.⁹⁵ Sjefer på driftsenhetsnivå er delegert myndighet til å inngå, reforhandle og si opp husleieavtaler med Forsvarsbygg for all eiendomsmasse de ikke lenger har behov for. Driftsenhetssjefene er ansvarlige overfor sjefer på generalinspektørnivå for å tilpasse EBA-bruken. EBA-virksomhetsplaner skal oppdateres hvert år innen 1. februar, men i 2003 innen 1. mars.⁹⁶

Godkjenning av EBA-virksomhetsplaner

EBA-virksomhetsplanene skal behandles ved forsvarsgrenstabene og skal godkjennes av de respektive generalinspektørene. Ifølge departementet skal det gis skriftlig godkjenning. De godkjente planene skal være grunnlag for sjefene ved driftsenhetene til å si opp eller inngå leieavtaler med Forsvarsbygg.⁹⁷ Med grunnlag i EBA-virksomhetsplaner skal dermed eiendommer bli identifisert og utrangert for avhending.⁹⁸

⁹³ Brev fra Forsvarsdepartementet, 01.06.04.

⁹⁴ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 22.06.2004.

⁹⁵ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004.

⁹⁶ Forsvarets overkommandos retningslinjer for tjenestefeltet EBA, datert 20.12.02, pkt. 2.3, 2.5, 3.1 og 3.5.

⁹⁷ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 22.06.2004.

⁹⁸ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004.

Koordinerende myndighet / regional støttefunksjon

Ved Forsvarssjefens gjennomføringsdirektiv for Forsvarets omstilling fram mot 2006, utstedt i juli 2001, ble 13 sjefer tildelt koordinerende myndighet. Myndigheten innebar å koordinere avdelingers virksomhet og ressurser blant annet innenfor styringsområdet EBA, hvor to eller flere forsvarsgrener eller avdelinger var involvert. Dette innebar å søke enighet om helhetlige og felles løsninger og tiltak i omstillingen. For EBA innebar dette først og fremst å kvalitetssikre utbygging og utfasing i et helhetsperspektiv innen det geografiske området.⁹⁹

Sjefer med koordinerende myndighet har etter dette fått endret tittel til sjef driftsenhet i Forsvaret med regional støttefunksjon.¹⁰⁰ Opprettelsen av regionale støttefunksjoner var ment å bidra til å skape et klarere skille mellom kjernevirksomhet og støttevirksomhet.¹⁰¹ Ifølge Forsvarets overkommandos iverksettelsesdirektiv for etablering av de regionale støttefunksjonene skulle disse være bemannet per august 2003 ved en flat overføring fra de driftsenhetene som skulle betjenes, og i drift september 2003. Resurser knyttet til støttefunksjoner hos driftsenhetene skulle overføres slik at de enkelte driftsenhetene etter at de regionale støttefunksjonene var etablert, ikke hadde noen egen organisatorisk kapasitet til å utføre administrative og forvaltningsmessige tjenester.¹⁰² Driftsenhetssjefer med regional støttefunksjon har blant annet som oppgave å koordinere disponeringen av og behovet for nye leieobjekter og utrangeringen av eiendommer innenfor sitt eget geo-

grafiske ansvarsområde. Det vil si at disse sjefene skal arbeide på tvers av forsvarsgrenene og undersøke om andre brukere har behov for fristilt areal, før dette eventuelt blir identifisert for avhending.¹⁰³

I vedlegg 1 er det en oversikt som viser hvilke driftsenheter som ble tillagt støttefunksjoner ved opprettelsestidspunktet 1. august 2003, og hvilke aktører på generalinspektørnivå som skulle ha et overordnet ansvar for de 16 regionale støttefunksjonene.

Fra samme tidspunkt ble funksjonene sjef med regional støttefunksjon og sjef for driftsenhet i Forsvaret med koordinerende myndighet slått sammen. Alle sjefer med regional støttefunksjon ble dermed tillagt koordinerende myndighet i sitt geografiske ansvarsområde. Sjefer med regional støttefunksjon og koordinerende myndighet skal i sitt område støtte øvrige driftsenhetssjefer i arbeidet med EBA-virksomhetsplaner og eventuelt skrive ned sine kommentarer i planene.¹⁰⁴

Sjefer med regional støttefunksjon og koordinerende myndighet skal på bakgrunn av lokale EBA-virksomhetsplaner i ansvarsområdet utarbeide og godkjenne områdevis EBA-virksomhetsplaner.¹⁰⁵

Gjennomføring

EBA-virksomhetsplaner

Fra Forsvarsdepartementet er det mottatt en oversikt over totalt 86 enheter som skal ha utarbeidet EBA-virksomhetsplaner i 2003 og 2004. Opplysningene fra oversikten er sammenstilt i tabell 2.¹⁰⁶

Tabell 2 Oversikt over EBA-virksomhetsplaner i Forsvaret i 2003 og 2004

	Antall	2003				2004			
		Antall mottatte	Antall ikke godkjent	Antall mangelfulle	Skriftlig tilbakemelding	Antall mottatte	Antall ikke godkjent	Antall mangelfulle	Skriftlig tilbakemelding
Hæren	10	10	1	6	9	8	2	1	0
Sjøforsvaret ..	7	7	0	3	7	5	2	1	5
Heimevernet .	20	20	0	0	20	19	1	0	0
Luftforsvaret .	11	2	11	0	0	7	6	0	0
Forsvarets logistikkorg. .	25	25	0	17	0	0	25	0	0
Fellesfunksjoner	13	3	13	0	0	6	13	0	0
Totalt	86	67	25	26	36	45	49	2	5

⁹⁹ Brev fra Forsvarets overkommando til Forsvarets militære organisasjon, datert 09.10.2001, pkt. 2.1 og 2.2.4.

¹⁰⁰ En regional støttefunksjon er en funksjon som er tillagt en upekt driftsenhet i Forsvaret som har ansvar for å yte administrative og forvaltningsmessige tjenester overfor et antall driftsenheter innen et geografisk område, jf. Forsvarets overkommandos Iverksettelsesdirektiv for etablering av regionale støttefunksjoner, 19.02.2003, vedlegg A.

¹⁰¹ Forsvarets overkommandos Etableringsdirektiv for regional støttefunksjon, 14.01.2004, pkt. 1.1.

¹⁰² Forsvarets overkommandos Iverksettelsesdirektiv for etablering av regional støttefunksjon, 19.02.2003, pkt. 1.4, 2.1 og 4.1.

¹⁰³ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004.

¹⁰⁴ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 22.06.2004.

¹⁰⁵ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 22.06.2004.

¹⁰⁶ Brev fra Forsvarsdepartementet, 26.01.2005.

Kolonnene i tabell 2 viser antall EBA-virksomhetsplaner fra driftsenhetene under de ulike forsvarsgrenene som er mottatt og behandlet ved de respektive grenstabene. Tabellen viser også status for planene: om de er mangelfulle eller ikke godkjent, og om skriftlig tilbakemelding er utarbeidet.

Av tabell 2 går det fram at 78 prosent av enhetene i Forsvaret har utarbeidet EBA-virksomhetsplaner for 2003. Tilsvarende tall for 2004 er 52 prosent. På grunn av store endringer i organisasjonen er det ingen enheter i Forsvarets logistikkorganisasjon som har utarbeidet EBA-virksomhetsplaner for 2004. At ikke alle enhetene i Luftforsvaret og ved fellesfunksjonene har utarbeidet planer, er begrunnet med manglende ressurser i den sentrale staben og ved de underlagte avdelingene.

Godkjenning av EBA-virksomhetsplaner

Tabell 2 viser at omfanget av ikke godkjente eller mangelfulle planer utgjør til sammen 59 prosent for både 2003 og 2004. Skriftlig tilbakemelding om planene er gitt til 54 prosent av enhetene som har utarbeidet slike planer i 2003, og 11 prosent i 2004. Hærstaben har på grunn av omorganisering i Hærens styrker ikke gitt noen tilbakemeldinger på planene fra 2004. Departementet opplyser generelt at der det ikke er gitt tilbakemelding i form av skriv, er godkjenningen gitt i form av elektronisk post eller muntlige tilbakemeldinger.¹⁰⁷

Koordinerende myndighet / regional støttefunksjon

Etableringen av de regionale støttefunksjonene fra august 2003 ble forsinket. Først i januar 2004 forelå en godkjent operativ plan i fredstid med dimensjonering av personell ved støttefunksjonene. Målet var at de regionale støttefunksjonene skulle være etablert samme måned, og at personellet skulle bli innplassert innen april 2004.¹⁰⁸ Oslo ble som den første regionale støttefunksjonen etablert i januar 2002.¹⁰⁹ Status for bemanning ved de regionale støttefunksjonene som ble besøkt i juni 2004 som en del av undersøkelsen, varierer ved at forvaltningsoppgaver fra driftsenhetene var overført, men ikke forvaltningsressursene. Dette er også blitt påpekt i forbindelse med vurderingen av status for etableringen av støttefunksjonene sett i forhold til utviklingsplanen for disse. Eksempelvis kan det nevnes at Regional støttefunksjon Værnes, som ble opprettet i april 2004, først fikk personell i august samme år. Regional støttefunksjon Oslo fikk ved opprettelsen overført årsverk fra en avdeling som på dette tidspunktet var lokalisert innenfor regionen. Avdelingen er senere

flyttet, og forvaltningsansvaret tilhører nå Regional støttefunksjon Romerike. Ressurser fra avdelingen er imidlertid ikke overført til Regional støttefunksjon Romerike.¹¹⁰

Antall driftsenheter som hører inn under de ulike regionale støttefunksjonene, varierer. For støttefunksjonene er det i noen tilfeller uklart hvilke driftsenheter som skal levere EBA-virksomhetsplaner. Dette gjelder spesielt enheter der struktur og organisering er endret i perioden, for eksempel Heimevernet og Forsvarets logistikkorganisasjon. De regionale støttefunksjonene mottar EBA-virksomhetsplaner både fra driftsenheter og fra enheter som ikke er selvstendige driftsenheter.¹¹¹

Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), ble det vedtatt å overføre alle administrative støttefunksjoner tilknyttet de regionale støttefunksjonene til Forsvarets logistikkorganisasjon snarest mulig og senest innen januar 2006. Som følge av dette arbeider Forsvarets logistikkorganisasjon nå med å utrede en hensiktsmessig struktur og organisasjon for støttefunksjonene.

Ulike enheters kommentarer til planprosessen

Ifølge Argus kan man ikke være sikker på at alle eiendommer, bygg og anlegg som Forsvaret disponerer, omfattes av virksomhetsplanene. Mange driftsenheter mangler EBA-kompetanse til å utarbeide slike planer. Argus er av den oppfatning at det er et problem at sjefer med koordinerende myndighet bare skal påtegne virksomhetsplanene og ikke er tillagt myndighet over driftsenhetene ved utarbeidelse av planene. For sjefer med koordinerende myndighet innebærer dette at de er tillagt ansvar, men ikke myndighet.¹¹²

Ifølge Forsvarsbygg er opplysningene i virksomhetsplanene innspill til helhetsplanarbeidet i Forsvarsbygg. Forsvarsbygg mener at virksomhetsplanene ideelt sett er en del av planprosessen.¹¹³ To av de seks regionale støttefunksjonene, som ble besøkt, uttalte at EBA-virksomhetsplanene bør være grunnlag for helhetsplanene, men at dette ikke fungerer i praksis. Disse trakk fram at det ikke foreligger rutiner som tilsier at ferdigstilte virksomhetsplaner skal oversendes til Forsvarsbygg. To av de seks støttefunksjonene trekker fram at den regionale helhetsplanen for området ble påbegynt eller forelå før EBA-virksomhetsplanene var ferdigstilt. De regionale støttefunksjonene understreker at helhetsplanene er et planverktøy for Forsvarets eiendomsmasse,

¹⁰⁷ Brev fra Forsvarsdepartementet, 26.01.2005.

¹⁰⁸ Forsvarets overkommandos Etableringsdirektiv for regional støttefunksjon, 14.01.2004, pkt. 3.1.3.

¹⁰⁹ Referat fra møtet med Akershus kommandantskap / Regional støttefunksjon Oslo, 16.06.2004.

¹¹⁰ Referat fra møter med Regional støttefunksjon Romerike 10.06.2004, Ørland 14.06.2004, Værnes 14.06.2004.

¹¹¹ Referat fra møter med Regional støttefunksjon Oslo 16.06.2004, Hedmark 10.06.2004, Romerike 10.06.2004.

¹¹² Referat fra møtet med Argus, 09.11.2004.

¹¹³ Referat fra møtet med Forsvarsbygg, 17.06.2004.

mens det er virksomhetsplanene som er selve beslutningsgrunnlaget for å inngå / si opp husleieavtaler.

4.2.3 Oppdaterte retningslinjer for eiendom, bygg og anlegg

Forsvarsdepartementet har utarbeidet nye retningslinjer for tjenestefeltet EBA. Retningslinjene gjelder fra 6. september 2004. De gir en nærmere avklaring av forholdet mellom driftsenhetenes virksomhetsplanlegging og Forsvarsbyggs helhetsplanlegging. Med hjemmel i departementets retningslinjer har Forsvarssjefen utarbeidet utfyllende retningslinjer for Forsvarets militære organisasjon, datert 22. desember 2004. Ifølge Forsvarsbygg vil de oppdaterte retningslinjene forbedre samarbeidet med den militære organisasjonen i forbindelse med tilpassing av eiendommer, bygg og anlegg.¹¹⁴

4.2.4 Virkemidler for å redusere areal

Mot slutten av 2002 ble de enkelte avdelingene i Forsvaret informert om en ny modell for tildeling av midler til EBA. Tildelingsmodellen innebar at de enkelte avdelingene i Forsvarets militære organisasjon skulle tildeles midler på grunnlag av arealnormer og behovene framstilt i EBA-virksomhetsplanene.

Ifølge Argus var hensikten med den nye tildelingsmodellen blant annet å få fortgang i identifiseringen av overflødig eiendomsmasse. Innføringen av husleiemodellen (kostnadsdekkende husleie) i januar 2003 og generelt rammekutt ga resultater i form av rask identifisering av eiendommer andre halvår 2003.¹¹⁵

Den såkalte husleiemodellen skulle være et sentralt virkemiddel for å identifisere eiendommer, bygg og anlegg for avhending. Ifølge departementet skulle husleiemodellen være motoren for å identifisere areal, og at den i så måte har begynt å fungere.¹¹⁶

Etter innføringen av husleiemodellen ble det ifølge Argus viktig å få oversikt over hvem som var brukere av Forsvarets eiendomsmasse, og dermed hvem som skulle betale husleie. I siste halvdel av 2003 ble det derfor ryddet opp i Forsvarets helhetlige eiendomsregister slik at alle eiendommer ble registrert på den faktiske brukeren. I tillegg ble det gjennom såkalte arbeidspakker gitt konkrete nedtrekksmål når det gjaldt blant annet operativ EBA og Forsvarets logistikkorganisasjon. Målekriterier for arealreduksjon innenfor de enkelte distriktene ble satt på grunnlag av kraftsamlingsområder og prosentvis nedtrekk. Målekriteriene er forbedret og justert underveis. Igangsettingen av virkemidlene med

arbeidspakker var et samarbeid mellom Forsvarsbygg og Argus.¹¹⁷

Ifølge Argus skulle tildelingen av budsjettmidler skje med grunnlag i EBA-virksomhetsplaner første gang i 2004. Det er likevel tildelt budsjettmidler uten at alle virksomhetsplanene er godkjent. I Hæren er midler til EBA blitt tildelt på grunnlag av virksomhetsplaner, mens de øvrige er tildelt midler ut fra hvilket areal den enkelte driftsenhet har vært bruker av.¹¹⁸

Ved to av de seks regionale støttefunksjonene, som ble besøkt som en del av undersøkelsen, påpekte man at det er begrenset hvor mye midler som blir tildelt, og at avdelingene derfor ikke ønsker å betale husleie for for mye areal. Sett opp mot kravet til utrangeringstempo er det begrenset hvor mye ledig areal Forsvarets militære organisasjon kan sitte med. Dette kan gi Forsvaret liten mulighet til å holde igjen areal det ikke er behov for nå, men som det kan bli behov for i framtiden.¹¹⁹

4.3 INNSPARING I DRIFTSUTGIFTER

Forsvaret har som et overordnet mål å redusere de årlige driftsutgiftene med 2 mrd. kroner innen 2005. Ifølge Forsvarsdepartementet var Forsvarets militære organisasjon ved utgangen av 2003 å jour med målsettingen, og hadde som følge av den pågående omstillingen oppnådd totale årlige innsparinger på 1,2 mrd. kroner. For 2005 er det budsjettert med en innsparing i driftsutgifter på i overkant av 2 mrd. kroner.¹²⁰

I St.prp. nr. 45 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), er det ikke stilt beløpsmessige krav til innsparing i utgifter ved drift av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg. Innsparinger på EBA-området inngår i det overordnede målet. Ifølge Argus er det heller ikke i Forsvarets militære organisasjon utarbeidet måltall for innsparing i utgifter ved drift av Forsvarets EBA. Argus er av den oppfatning at måltall for innsparing i driftsutgifter knyttet til EBA ville være vanskelig å utarbeide blant annet fordi kostnadsdekkende husleie ikke var innført når omstillingen ble vedtatt i Stortinget.¹²¹ I budsjettinnstillingen, som ble behandlet av Stortinget høsten 2002, framgår det at innføringen av kostnadsdekkende husleie var viktig for å få synliggjort utgiftene til EBA hos den enkelte bruker i Forsvaret.¹²²

¹¹⁴ Notat om helhetsplanlegging framlagt på møte med Forsvarsbygg 17.06.2004.

¹¹⁵ Referat fra møtet med Argus, 09.11.2004.

¹¹⁶ St.prp. nr. 77 (2000–2001), pkt. 7.5, jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001), og referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 15.04.2004.

¹¹⁷ Referat fra møter med Forsvarsbygg 17.06.2001 og Argus 09.11.2004.

¹¹⁸ Referat fra møter med Argus 09.11.2004 og brev fra Argus 17.01.2005.

¹¹⁹ Referat fra møter med Regional støttefunksjon Værnes 14.06.2004 og Hedmark 10.06.2004.

¹²⁰ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 22.06.2004.

¹²¹ Referat fra møtet med Argus, 09.11.2004.

¹²² B.innst. S. nr. 7 (2002–2003), pkt. 3.13.

4.4 AVHENDING AV OVERFLØDIG EIENDOM, BYGG OG ANLEGG

4.4.1 Departementets oppdrag til Forsvarets bygningstjeneste / Forsvarsbygg

Forsvarsdepartementet har i iverksettelsesbrevet for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005 gitt Forsvarets bygningstjeneste (senere Forsvarsbygg) i oppdrag å avhende utrangert eiendomsmasse med størst mulig gevinst for øye.¹²³

Av departementets iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for 2002 går det fram at avhendingen skal gjennomføres med sikte på å oppnå gunstigst mulig pris for de eiendommene som avhendes.¹²⁴ Ifølge tildelingsbrevet for 2003 skal Forsvarsbygg maksimere resultatet fra avhendingen innenfor de forvaltningsmessige rammene departementet har fastsatt for denne delen av virksomheten, særlig ved å basere seg på avhending til markedspris.¹²⁵ I iverksettelsesbrevet har departementet ikke utdypet hva som ligger i forvaltningsmessige rammer.

Av følgeskrivet til iverksettelsesbrevet for 2004 går det fram at man ved avhending av utrangert eiendom skal oppnå optimalt resultat for Forsvaret, både når det gjelder Forsvarets totaløkonomiske gevinst, og når det gjelder Forsvarets omdømme.¹²⁶ Ifølge iverksettelsesbrevet er det ønskelig å finne fram til gode etterbruksløsninger i samarbeid med lokale myndigheter når eiendommer skal avhendes som følge av at Forsvaret omstiller sin virksomhet. I enkelte tilfeller kan dette samarbeidet utvikle seg til et konkret ønske fra kommunen om å kjøpe en eiendom. Dersom Forsvarsbygg anser et slikt salg for hensiktsmessig, kan salg skje direkte til kommunen i henhold til avhendingsinstruksens regler om direkte salg. Forutsetningene for et slikt salg er at salgspriisen ikke er lavere enn verditakst basert på markedspris, og at det ikke finnes andre aktuelle kjøpere.¹²⁷

Forsvarsdepartementet har uttalt at miljøaspektet skal vektlegges ved avhending.¹²⁸

4.4.2 Samfunnsmessige interesser

Forståelse av oppdrag i Forsvarsbygg og Skifte Eiendom

Ifølge Skifte Eiendom skal overflødig eiendommer, bygg og anlegg i Forsvaret avhendes på den måten som gir best økonomisk resultat for staten. Avhendingsinstruksjonen legges til grunn for denne vurderingen. Skifte Eiendom mener videre at det er fokusert på varig samfunnsøkonomisk verdiskaping, primært knyttet til riktig etterbruk av eiendommene. Skifte Eiendom presiserer imidlertid at dette ikke innebærer noen konflikt med rammeforutsetningene om best mulig økonomisk resultat. Her vektlegger Skifte Eiendom samarbeid med kommuner og lokale aktører for å finne gode løsninger. Varig verdiskaping vil være med på å understøtte hovedmålsettingen om et best mulig økonomisk resultat.¹²⁹

Gjennom aktivt samspill mellom Skifte Eiendom, kommuner og andre interessegrupper ønsker Skifte Eiendom at frigjøring av tidligere forsvarseiendom skal gi rom for næringsvekst og tilfredsstillende lokalsamfunnets langsiktige interesser.¹³⁰ For å sikre lokal forankring og eierskap tilbyr Skifte Eiendom vertskommuner en intensjonsavtale dersom en vurdering tilsier at et slikt formalisert samarbeid synes naturlig.¹³¹

Salg av vernet bygningsmasse skal skje etter vanlige rutiner med verne- eller fredningsklausul. Områdevern skal ivaretas gjennom fredning eller regulering. Som et særlig forhold knyttet til utrangert verneverdig EBA nevnes at eksisterende vernestatus i høy grad er basert på at eiendommene har et framtidig utnyttelsespotensiale. I de tilfeller hvor utvikling verken til forsvarsformål eller til et eksternt marked er mulig, mener Skifte Eiendom at man må komme i dialog med kulturminnemyndighetene for å finne akseptable løsninger, for eksempel å endre vernestatusen.¹³²

I avhendingsplanen fra november 2003 går det fram at Skifte Eiendom

- vil arbeide for høyest mulig grad av god etterbruk av EBA som Forsvaret utranterer
- skal legge til rette for varig vern av verneverdig bygningsmasse
- legger til rette for friluftsliv ved åpne strandsoner på flest mulig eiendommer¹³³

¹²³ Iverksettelsesbrev for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, 22.06.2001, pkt. 4.10.5.

¹²⁴ Iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for 2002, 21.12.2001, pkt. 1.7.

¹²⁵ Tildelingsbrev for statsbudsjettet 2003 – Forsvarsbygg, 23.12.2002, pkt. 2.

¹²⁶ Følgeskriv til Iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for gjennomføringsåret 2004, 19.12.2003.

¹²⁷ Iverksettelsesbrev for 2004 – Forsvarsbygg, 19.12.2003, pkt. 4.4.

¹²⁸ Iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for 2002, 21.12.2001, pkt. 6, Tildelingsbrev for statsbudsjettet 2003 – Forsvarsbygg, 23.12.2002, pkt. 6.2.2, og Iverksettelsesbrev for 2004 – Forsvarsbygg, 19.12.2003, pkt. 3.9.1.

¹²⁹ Referat fra møtet med Skifte Eiendom 24.06.2003, og brev fra Skifte Eiendom 28.08.2003.

¹³⁰ Forsvarsbyggs avhendingsplan 2002–2007, utgave 3.0, 1. oktober 2002, pkt. 12.

¹³¹ Forsvarsbyggs avhendingsplan 2001–2007, utgave 2.0, 1. april 2002, pkt. 10.4, utgave 3.0, 1. oktober 2002, og utgave 4.0, 1. april 2003.

¹³² Forsvarsbyggs avhendingsplan 2001–2007, utgave 2.0, 1. april 2002, pkt. 13.1, og utgave 3.0, 1. oktober 2002.

¹³³ Forsvarsbyggs avhendingsplan 2003–2007, utgave 5, 1. november 2003, og utgave 6.0, 2004.

Av Forsvarsbyggs årsrapport for 2003 framgår at enkelte eiendomssalg innebærer at skog- og friområder som før var forbeholdt Forsvaret, blir tilgjengelige for lokalbefolkningen, og at Skifte Eiendom vil arbeide for å åpne strandsonen på flest mulig eiendommer.

For 2002 og 2003 ble det gitt fullmakt til at eiendommer ved kongelig resolusjon kunne overdras vederlagsfritt eller med redusert vederlag til kommuner. En forutsetning for slike overdragelser var at EBA skulle utnyttes til næringsutvikling. Ifølge Skifte Eiendom måtte kommuner som ønsket eiendommer overdratt vederlagsfritt eller til redusert pris, henvende seg direkte til Forsvarsdepartementet. Departementet hadde ansvar for å saksforberede slike saker for eventuell behandling ved kongelig resolusjon. Skifte Eiendom var av den oppfatning at de ikke hadde noen formell rolle ved slike overdragelser.¹³⁴ I årene 2002 og 2003 er vederlagsfri overdragelse eller overdragelse med redusert vederlag ved kongelig resolusjon ikke gjennomført.

Begrunnelse for direkte salg

Ved gjennomgang av eiendommer som ble avhendet ved direkte salg i 2002 og 2003, er det funnet noen eksempler på at det er tatt hensyn til kulturhistorie, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv. Skifte Eiendom har også inngått samarbeid med kommuner for å oppnå gode løsninger. På grunn av mangelfull dokumentasjon av begrunnelser for direkte salg ga undersøkelsen ikke svar på i hvilket omfang direkte avhending ble benyttet for å ivareta samfunnsmessige interesser. Skifte Eiendom var også av den oppfatning at deres håndtering og dokumentasjon av direkte salg ikke har vært i overensstemmelse med kravene i avhendingsinstruksen.¹³⁵

Kategorisering av eiendomsporteføljen

I løpet av januar 2004 økte Skifte Eiendoms portefølje fra 1 mill. til nærmere 1,3 mill. kvadratmeter. Tilførselen av eiendommer i porteføljen skjedde i et høyere tempo enn Skifte Eiendom solgte. Som en følge av dette satte Skifte Eiendom i gang et arbeid med strategisk porteføljestyling. I løpet av januar 2004 skulle hele eiendomsmassen inndeles i kategorier. Hensikten med kategoriseringsarbeidet var blant annet å få oversikt over omfanget, å komme fram til hvilke eiendommer som hadde best utviklingspotensiale, samt å synliggjøre hvor ressurskrevende avhendingen av eiendommer i hver kategori ville bli. Etter innspill fra de ulike regionene var det prosjektrådet, bestående av ledelsen i Skifte Eiendom og ulike fagpersoner, som kategoriserte porteføljen.¹³⁶ Skifte Eiendom mente at denne kategorise-

ringen kunne bidra til at organisasjonens ressurser og kompetanse kunne settes inn med større presisjon mot vedtatte mål. Innholdet i kategoriene er som følger:¹³⁷

- A: EBA med meget høyt økonomisk netto utviklingspotensiale
- B: EBA med betydelig økonomisk netto utviklingspotensiale
- C: EBA med positiv økonomisk verdi som skal avhendes uten utvikling
- D: EBA uten vesentlig positiv verdi eller med negativ økonomisk verdi som skal avhendes uten utvikling
- E: Ikke realiserbare eiendommer
- NF: Nasjonale festningsverk

Samfunnsmessige interesser når det gjelder kulturhistorie, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv, gjenspeiles ikke i kategoriseringen.

Kulturhistorie, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv

I Innst. S. nr. 314 (2000–2001) *Om opprettelse av et fond for bevaring av festninger og andre militærhistoriske bygninger* viste forsvarskomiteen til St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2000–2005*, hvor det i pkt. 6.4.2 er redegjort for forvaltning av eiendommer, bygg og anlegg. Komiteen viste særskilt til at det pågikk et samarbeid mellom Forsvaret og miljøvernmyndighetene om kartlegging og vurdering av de eiendommene som hadde stor betydning kulturhistorisk og/eller for naturvern og allmennhetens muligheter til friluftsliv, og at det da nylig var utarbeidet en landvernplan for kulturminner.

De nevnte problemstillingene ble aktualisert ved at Forsvarsbygg ved Skifte Eiendom i mai 2004 inngikk kontrakt med Brunstad Conference Center AS om kjøp av eiendommen Østre Bolærne i Nøtterøy kommune. I juni samme år ble det fremmet et privat forslag om omgjøring av salget av Østre Bolærne, slik at eiendommen fortsatt skulle bli i offentlig eie.¹³⁸

I Innst. S. nr. 276 (2003–2004) *Om omgjøring av salget av Østre Bolærne viser flertallet i forsvarskomiteen* til at det i St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2000–2005* framgår at avvik fra avhendingsinstruksens bestemmelser bare bør foretas etter en nærmere vurdering i særskilt sterkt berørte lokalsamfunn eller i spesielle tilfeller. Flertallet i komiteen mente at Østre Bolærne var av stor betydning for allmennhetens muligheter for friluftsliv, og følgelig var et spesielt tilfelle. Komiteens

¹³⁴ Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 15.01.2004.

¹³⁵ Brev fra Skifte Eiendom, 07.07.2004.

¹³⁶ Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 15.01.2004.

¹³⁷ Notat utdelt på møte med Skifte Eiendom og Riksrevisjonen, 15.01.2004.

¹³⁸ Dok. nr. 8:82 (2003–2004).

flertall etterlyste samtidig resultatene av kartleggingen som ble omtalt i St.prp. nr. 45 (2000–2001), og ba om at denne ble ferdigstilt snarest, og at allmennhetens interesser skulle gis betydelig vekt.

Ved behandling av innstillingen i Stortinget 17. juni 2004 ble anmodningsvedtak nr. 538, 539 og 540 fattet.

Boks 1 Anmodningsvedtak nr. 538, 539 og 540 (2003–2004)

Anmodningsvedtak nr. 538:

«Stortinget ber Regjeringen om å sikre at forhandlinger mellom kjøper av Østre Bolærne, Brunstad Conference Senter A/S og Vestfold fylkeskommune og Nøtterøy kommune finner sted, og at Regjeringen bidrar til at partene kommer fram til en minnelig avtale, som for eksempel makeskifte, som sikrer at Østre Bolærne blir i offentlig eie, og blir benyttet til samfunnsnyttige formål, samt sikrer allmennheten fullverdig og fri adgang.»

Oppfølging av vedtaket

I St.meld. nr. 4 (2004–2005) framgår det at Forsvarsdepartementet i brev av 20. august 2004 har opplyst at Regjeringen arbeider løpende med saken og vil komme tilbake til saken i St.prp. nr. 1 (2004–2005).

Av St.prp. nr. 1 (2004–2005), jf. B.innst. nr. 7 (2004–2005), går det fram at Forsvarsbygg umiddelbart etter Stortingets behandling av saken tok initiativ til forhandlinger mellom Brunstad Conference Center AS og Vestfold fylkeskommune og Nøtterøy kommune.

Staten ved Forsvarsdepartementet og Brunstad Conference Center AS ble i oktober 2004 enige om at Brunstad Conference Center AS skulle frasi seg retten til eiendommen Østre Bolærne. Som en erstatningseiendom for Østre Bolærne skulle Brunstad Conference Center AS overta deler av eiendommen «Syningen» i Ål kommune i Hallingdal til takst. Brunstad Conference Center AS skulle få en kompensasjon på 18 mill. kroner for å frasi seg rettighetene for Østre Bolærne.¹³⁹ Samtidig ble Brunstad Conference Center AS fritatt fra sin plikt til å betale kjøpesummen for Østre Bolærne på 26,5 mill. kroner.

I november 2004 ble eiendommen Østre Bolærne solgt til Vestfold fylkeskommune for 16,5 mill. kroner.¹⁴⁰ For å sikre allmennhetens muligheter til friluftsliv har Vestfold fylkeskommune mottatt 2,5 mill. kroner fra Direktoratet for naturforvaltning. Direktoratet har tatt forbehold om tinglysing av heftelser på eiendommen vedrørende bruk til friluftformål.

Av B.innst. S. nr. 7 (2004–2005) framgår at forsvarskomiteen har merket seg at Østre Bolærne er sikret i offentlig eie av Skifte Eiendom. Komiteen ser positivt på at Stortingets vedtak i Innst. S. nr. 276 (2003–2004), jf. Dok. nr. 8:82 (2003–2004), med dette er oppfylt på en fornuftig måte.

Anmodningsvedtak nr. 539:

«Stortinget ber Regjeringen foreta en gjennomgang av statens eiendommer som skal avhendes, spesielt med tanke på hvilke eiendommer som er interessante i forhold til allmennhetens muligheter til friluftsliv og/eller kulturhistorie, og utarbeider en plan for hvordan allemannsretten og/eller vern av slike eiendommer best ivaretas.»

Oppfølging av vedtaket

I St.meld. nr. 4 (2004–2005) framgår det at Forsvarsdepartementet i brev av 20. august 2004 har opplyst at Regjeringen vil komme tilbake til saken i St.prp. nr. 1 (2004–2005).

Av St.prp. nr. 1 (2004–2005), jf. B.innst. nr. 7 (2004–2005), framgår det at:

«Forsvarsbygg ved Skifte Eiendom har tidligere foretatt en fullstendig kartlegging av all forsvarseiendom som skal avhendes. Denne kartleggingen ligger til grunn for den spesifikke oversikten som utarbeides over Forsvarets eiendommer der allmennhetens muligheter for friluftsliv og kulturhistorie berøres.

Når det gjelder utarbeidelse av en plan for hvordan allemannsretten og/eller vern av slike eiendommer best ivaretas, vil dette i første rekke ivaretas ved å etablere klarere prosedyrer knyttet til den statlige avklaringen i forkant av en avhendingsprosess. Det vises derfor til omtalen under oppfølging av anmodningsvedtak nr. 540 (2003–2004).»

¹³⁹ Pressemelding fra Skifte Eiendom, 19.10.2004.

¹⁴⁰ Kontrakt om overdragelse av fast eiendom mellom staten v/Forsvarsdepartementet og Vestfold fylkeskommune, 17.11.2004.

Av B.innst. nr. 7 (2004–2005), jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005), framgår det videre:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til vedtak som ble gjort i Stortinget i forbindelse med saken om Østre Bolærne, ref. Innst. S. nr. 276 (2003–2004), jf. Dok. nr. 8:82 (2003–2004), om å lage en plan over aktuelle statlige eiendommer som skal selges, og som har stor interesse for og/eller som har kulturhistorisk verdi.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti anser med dette at også anmodningsvedtak nr. 539 og nr. 540 (2003–2004) er fulgt opp.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at Regjeringen i stedet for å legge fram en slik plan, viser i St.prp. nr. 1 (2004–2005) til at Skifte Eiendom tidligere har kartlagt all forsvarseiendom som skal avhendes, og til skjerping av eksisterende rutiner. Flertallet påpeker at det nettopp var manglene ved denne kartlegginga og de eksisterende rutiner som forårsaket Bolærne-saken.»

Av St.prp. nr. 25 (2004–2005) *Om endringer på statsbudsjettet for 2004 under kapitler administrert av Miljøverndepartementet*, jf. Innst. S. nr. 79 (2004–2005), framgår det:

«Forsvarsbygg ved Skifte Eiendom utarbeider i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning og Statskog SF nå en liste over eiendommer som går ut av Forsvarets bruk, men som fortsatt bør beholdes i offentlig eie for å kunne brukes og tilrettelegges for allment friluftsliv. De budsjettmessige konsekvensene av dette vil en komme tilbake til i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2005.»

Flertallet i energi- og miljøkomiteen, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, har ingen merknader til dette.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til omtalen av Regjeringens oppfølging av Stortingets behandling av Dok. nr. 8:82 (2003–2004). Disse medlemmene vil understreke at Stortinget ba om at denne gjennomgangen skal foretas spesielt med tanke på hvilke eiendommer som er interessante i forhold til allmennhetens muligheter til friluftsliv og/eller kulturhistorie, og utarbeide en plan for hvordan allemannsretten og/eller vern av slike eiendommer best ivaretas.

Anmodningsvedtak nr. 540:

«Stortinget ber Regjeringen klargjøre retningslinjene for salg av Forsvarets eiendommer slik at forholdet og hensynet til allemannsretten, friluftsliv, kulturhistoriske verdier, lokale og regionale myndigheter blir klarere.»

Oppfølging av vedtaket

I St.meld. nr. 4 (2004–2005) går det fram at Forsvarsdepartementet i brev av 20. august 2004 har opplyst at Regjeringen vil komme tilbake til saken i St.prp. nr. 1 (2004–2005).

Av St.prp. nr. 1 (2004–2005), jf. B.innst. nr. 7 (2004–2005), framgår det:

«Gjennomgangen av Avhendingsinstruksens bestemmelser, inkludert merknader til de enkelte bestemmelsene, konkluderer med at denne på en tilfredsstillende måte ivaretar avhending av statlig eiendom. Det er i første rekke praktiseringen av bestemmelsene som kan gjøres på en mer helhetlig og fleksibel måte.

Det er derfor i første rekke lagt vekt på å etablere klarere retningslinjer knyttet til den statlige avklaringen som Avhendingsinstruksen foreskriver, herunder forholdet til lokale og regionale myndigheter, i forkant av selve avhendingsprosessen.

Etter at den statlige avklaringen har funnet sted, kan det legges til rette for at fylkeskommuner og kommuner gis anledning til å kjøpe Forsvarets eiendommer som er interessante i forhold til allmennhetens muligheter til friluftsliv og/eller kulturhistorie til markedspris/takst iht. Avhendingsinstruksens regler om direkte salg. For å sikre at en slik praksis i større grad kan gjennomføres, foreslår Forsvarsdepartementet en tilføyelse i romertallsvedtak vedrørende avhending av fast eiendom i denne proposisjonen.»

Romertallsvedtaket lyder:

«Stortinget samtykker i at Forsvarsdepartementet i 2005 kan avhende fast eiendom uansett verdi til markedspris. Når det eventuelt er avklart at ingen statlige virksomheter ønsker å overta en eiendom, skal den berørte fylkeskommune og berørte kommuner gis anledning til å kjøpe eiendommen til markedspris dersom den er aktuell for friluftsliv- og/eller kulturformål, før eiendommen eventuelt legges ut for salg i markedet.»

For øvrig framkommer det av B.innst. nr. 7 (2004–2005):

«Komiteen merker seg at Regjeringen har lagt opp til at avhendingsprosessen for forsvarseiendommer er endret. Komiteen er fornøyd med at både fylkeskommuner og kommuner gis mulighet til å kjøpe eiendommer av betydning for allmennheten og friluftsliv, til takst, uten å gå veien om det åpne marked. Komiteen har merket seg og støtter at praktiseringen av bestemmelsene i avhendingsinstruksen kan praktiseres på en mer helhetlig og fleksibel måte, slik at statlige, regionale og lokale myndigheter således får bedre forutsetninger til å foreta sine avklaringer.

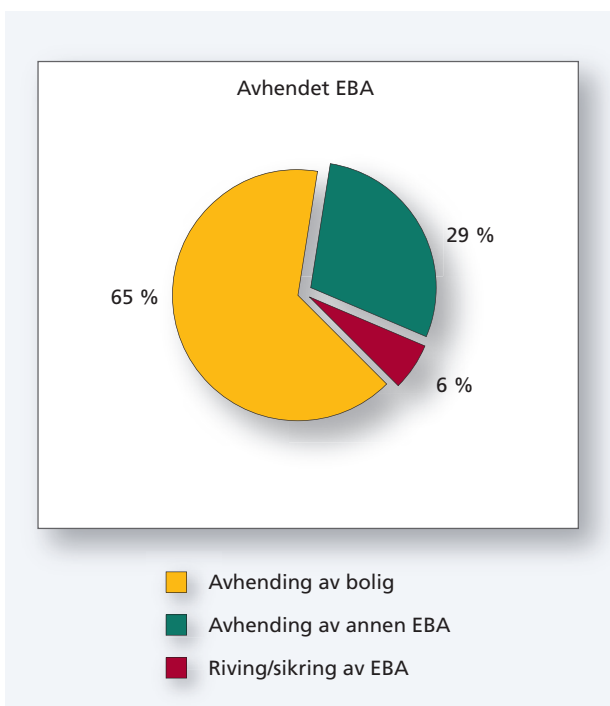
Komiteen vil be Regjeringen om å praktisere regelverket fleksibelt slik at regionale og/eller lokale myndigheter også kan få adgang til å benytte seg av direkte kjøp, til takst, i de tilfeller hvor Forsvaret selger eiendom som av andre grunner er viktige for den enkelte kommune og/eller fylkeskommune. Komiteen legger selvsagt til grunn at takst også i slike tilfeller gjenspeiler den reguleringsmessige status en eiendom i hvert enkelt tilfelle vil få. Eller at avtaler sikrer at ny verdivurdering legges til grunn om den enkelte kommune ønsker å endre en eiendoms regulering slik at eiendommens verdi øker.»

Av Innst. S. nr. 127 (2004–2005), som ble behandlet i Stortinget 3. mars 2005, har kontroll- og konstitusjonskomiteen i tilknytning til anmodningsvedtakene nr. 539 og 540 «merket seg at Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti i B.innst. S. nr. 7 (2004–2005) fra forsvarskomiteen anser anmodningsvedtakene som fulgt opp».

4.4.3 Forretningsmessig avhending

Gjennomgang av saker

Figur 1 viser fordelingen av de 556 avhendingssakene som er gjennomgått i forbindelse med undersøkelsen. Avhending av bolig utgjør 65 prosent av sakene, riving og sikring utgjør 6 prosent, og avhending av annen EBA utgjør 29 prosent.



Figur 1 Type saker som har vært gjenstand for undersøkelsen

Verditakst

Av de 556 sakene som ble undersøkt, var det innhentet verditakst fra ekstern takstmann i 405 tilfeller. De 405 tilfellene er til sammen solgt for ca. 537 mill. kroner. En sammenlikning av verditakst og salgssum viser at disse eiendommene sett under ett er solgt for ca. 15,5 mill. kroner under takst.¹⁴¹ I 72 prosent av tilfellene der det var innhentet verditakst, ble eiendommene avhendet med en salgssum lik eller høyere enn takst. Resten av eiendomsmassen ble avhendet med salgssum under takst.

Tabell 3 viser alder på verditakstene og manglende verditakster ved avhending av eiendommer med en salgssum som oversteg 50 000 kroner.¹⁴² I 65 tilfeller ble det avhendet eiendommer uten at det forelå verditakst, og i 60 tilfeller var verditaksten eldre enn 9 måneder. Dette innebærer at ca. 27 prosent av salgene ble foretatt uten takst fra ekstern takstmann eller med takst som var eldre enn 9 måneder når salgskontrakten ble undertegnet. Avhending av eiendommer uten at takst forelå, ble i 54 av de 65 tilfellene foretatt ved salgskontorene i Trondheim og Oslo.

¹⁴¹ Høytorp fort, Vardåsen/Luftkontrollinspektoret og Evjemoen leir er avhendet under verditakst og holdt utenfor i denne sammenhengen.

¹⁴² 455 saker medførte ifølge kontrakten en salgssum på over 50 000 kroner. Verditakstens alder på salgstidspunktet er beregnet ut fra tiden mellom taksering og undertegning av kontrakten. Tiden som påløp fra muntlig avtale om kjøp, ved for eksempel aksept av bud, til kontrakten ble undertegnet, er dermed ikke tatt hensyn til. Dermed vil tiden som er lagt til grunn i denne undersøkelsen, kunne være noe lengre enn den reelle tiden mellom taksering og avhending.

Tabell 3 Alder på verditakstene og manglende verditakster ved avhending av EBA med salgssum som overstiger 50 000 kroner¹⁴³

Avhending med salgssum som overstiger 50 000 kroner	SE vest Sola	SE vest Trondheim	SE øst Hamar	SE øst Oslo	SE nord Harstad	Totalt antall saker
Avhendinger der verditaksten er under 6 måneder gammel	66	29	29	56	105	285
Avhendinger der verditaksten er mellom 6 og 9 måneder gammel	5	6	10	9	15	45
Avhendinger der verditaksten er eldre enn 9 måneder	20	6	5	13	16	60
Avhendinger der verditakst ikke foreligger ved avhending	0	19	1	35	10	65
Antall avhendinger	91	60	45	113	146	455

Salg av boliger til ansatte i Forsvaret

Retningslinjene i Forsvarets boligdirektiv tilsier en prioriteringsrekkefølge hvor fast ansatt personell i Forsvaret kan kjøpe boligen de bor i, til verditakst før eventuelt annet fast ansatt personell får tilbud. Av 358 boligsalg som omfattes av undersøkelsen, ble det dokumentert at 158 boliger var solgt direkte til fast ansatt personell i Forsvaret.

Tabell 4 viser alder på verditakst og manglende verditakst ved avhending av boliger til ansatte i Forsvaret med hjemmel i Forsvarets boligdirektiv. I 15 tilfeller ble det avhendet boliger til ansatte uten at verditakst forelå, og i 26 tilfeller var verditaksten eldre enn 9 måneder. Dette innebærer at ca. 26 prosent ble avhendet uten takst fra eksternt takstmann el-

ler med takst eldre enn 9 måneder når salgskontrakten ble undertegnet. De 15 tilfellene der det var avhendet bolig til ansatte i Forsvaret uten at takst forelå, ble foretatt ved salgskontorene i Trondheim og Oslo.

15 av boligene som ble avhendet til ansatt personell i Forsvaret, ble avhendet med en salgssum lavere enn verditaksten. En av boligene ble avhendet 450 000 kroner under takst. I de 14 andre tilfellene var avviket mellom takst og salgssum relativt lite, og i det vesentligste forklart med at kjøper påtok seg kostnader i forbindelse med seksjonering av boligene. Dette var kostnader som Skifte Eiendom normalt ville dekket før eiendommene ble avhendet.

Tabell 4 Alder på verditakstene og manglende verditakster ved avhending av boliger til ansatte i Forsvaret med hjemmel i Forsvarets boligdirektiv

Salg av boliger til ansatte i Forsvaret med hjemmel i Forsvarets boligdirektiv	SE vest Sola	SE vest Trondheim	SE øst Hamar	SE øst Oslo	SE nord Harstad	Totalt antall saker
Avhendinger der verditaksten er under 6 måneder gammel	29	9	10	15	42	105
Avhendinger der verditaksten er mellom 6 og 9 måneder gammel	4	6	0	1	1	12
Avhendinger der verditaksten er eldre enn 9 måneder	17	4	1	2	2	26
Avhendinger der verditakst ikke foreligger ved avhending	0	6	0	9	0	15
Antall avhendinger	50	25	11	27	45	158

¹⁴³ Avhending av grunnareal som er gjort uten at takst foreligger, eller med takst eldre enn 6 måneder, og som kan begrunnes med at man har tilstrekkelige opplysninger om prisnivået i området, er ikke tatt med i denne tabellen.

Annonsering

Av de 556 sakene som ble undersøkt, hadde Skifte Eiendom i 42 tilfeller solgt eiendommer i egen regi på det åpne markedet. Med utgangspunkt i salgssummen og differansen mellom verditakst og salgssum ble dokumentasjon på kunngjøring i henhold til avhendingsinstruksen framlagt i 28 tilfeller. Dokumentasjonen avdekket ikke vesentlige brudd på avhendingsinstruksen med hensyn til annonsering av eiendommene.

Ved gjennomgang av saker der Skifte Eiendom hadde avhendet eiendommer i egen regi, ble det ikke funnet tilfeller der lukket budrunde var benyttet.

Salgsprotokoll

Salgsprotokoll eller tilsvarende dokumentasjon ble gjennomgått for 12 avhendings saker. I sju av tilfellene var eiendommen solgt direkte. I de fem resterende tilfellene, som var solgt etter offentlig kunngjøring, var det store avvik mellom takst og salgssum.

Det ble ikke framlagt salgsprotokoll eller annen aktuell dokumentasjon for årsakene til direkte salg. Salgsprotokoll ble derimot framlagt i to av fem tilfeller der eiendommen var avhendet etter offentlig kunngjøring.

Direkte avhending av EBA som ikke er hjemlet i Forsvarets boligdirektiv

78 av de totalt 556 sakene som inngår i undersøkelsen, omhandlet direkte avhending til offentlige og private interessenter som ikke hjemles i Forsvarets boligdirektiv. Når en eiendom har liten verdi eller bare én eller et mindre antall kjøpere er aktuelle, kan avhending ifølge avhendingsinstruksen foretas ved direkte salg.¹⁴⁴ Som eksempler på årsaker til at eiendommer ble avhendet direkte, ble følgende opplyst:

- Som følge av festekontrakter og andre eldre kontrakter var det kun én eller et mindre antall aktuelle kjøpere. Om lag halvparten av de eiendommene som var avhendet direkte, ble avhendet med denne begrunnelsen. Flere av festekontraktene inneholdt også en klausul som tilsa at grunneier hadde rett til å overta grunnen når Forsvaret ikke lenger hadde behov for den. Grunneier kunne i slike tilfeller kreve at Forsvaret ryddet etter seg og overleverte grunnen i den stand den var i når Forsvaret overtok den.
- Det var annet statlig behov for eiendommer. Ifølge avhendingsinstruksen skal eventuelle statlige behov avklares før avhending.¹⁴⁵
- Det forelå stortingsvedtak om direkte avhending av eiendommer, bygg og anlegg.
- Det var avholdt forhandlinger med og inngått salg til kommuner/fylkeskommuner for å få en best mulig løsning med tanke på blant annet regulering og gode etterbruksløsninger.
- Markedssituasjonen tilsa at det kun var én eller et mindre antall aktuelle kjøpere.
- Det var inngått direkte salg av hensyn til allmennhetens interesse for kulturhistorie og friluftsliv.
- Eiendommene hadde lav verdi.

Det er foretatt direkte salg i 78 tilfeller. Ett av tilfellene er salget av Midtåsen 30 på Nordstrand i Oslo, som omtales nedenfor. Et annet eksempel er salget av Lista flystasjon, som er omtalt i et eget dokument til Stortinget.

¹⁴⁴ Avhendingsinstruksen 3.4.

¹⁴⁵ Avhendingsinstruksen 2.1.

*Boks 2 Salg av Midtåsen 30 i Oslo***Midtåsen 30**

Eiendommen var hovedkvarter for Forsvarets etterretningstjeneste fram til 1998. I utgangspunktet var eiendommen regulert til boligformål/småhusbebyggelse, men bygningsmassen ble etter dispensasjon brukt til kontorformål.¹⁴⁶ Eiendommen består av ca. 7 dekar grunnareal og har en bygningsmasse fra 1950-tallet på ca. 3 000 kvadratmeter.¹⁴⁷

Rammeplan for samarbeid mellom Oslo kommune, Forsvarsdepartementet og Bjørndalen Eiendom AS

I perioden 1997 til 2000 var Forsvarets bygningstjeneste i forhandlinger med Oslo kommune om eventuell overdragelse av eiendommen til kommunen.¹⁴⁸ I november 2000 ble en rammeplan for samarbeid inngått mellom Oslo kommune ved Bydel Nordstrand, Forsvarsdepartementet og Bjørndalen Eiendom AS.

Ifølge planen hadde Oslo kommune Bydel Nordstrand behov for å bygge sykehjem med ca. 90 sengeplasser. Oslo kommune var av organisasjonsmessige og finansielle grunner interessert i å etablere en leiekontrakt med Bjørndalen Eiendom AS, som skulle tre inn som utbygger på eiendommen. Rammeplanen forutsatte et omfattende arbeid på den eksisterende bygningsmassen med riving av ca. 700 kvadratmeter og betydelig om- og påbygging. På basis av erfaring med tilsvarende prosjekter ble det forventet at det nye sykehjemmet ville bli på ca. 8 000 kvadratmeter. Det ble forutsatt at Forsvaret stilte tomtegrunn til rådighet for etablering av sykehjemmet.

Planen forutsatte at Forsvaret skulle tre ut av samarbeidet ved gjennomføring av makeskifte med Oslo kommune. Forsvaret skulle som oppgjør for eiendommen motta helt eller delvis kontoreiendommene Rådhusgaten 30 B og 32 i Oslo. Eventuell verdidifferanse mellom eiendommene skulle gjøres opp ved kontant oppgjør.

Rammeavtalen løp til juni 2001. Etter dette tidspunktet skulle det eventuelt inngås ny avtale. Videre går det fram av planen at hver av partene forutsatte intern godkjenning for videre framdrift.¹⁴⁹

Statlig avklaring

I april/mai 2001 ble det sendt melding til andre statlige etater om avklaring av deres eventuelle behov for eiendommen.¹⁵⁰ Forsvarets bygningstjeneste fikk tilbakemelding fra Statsbygg som viste interesse for eiendommen til eventuell bruk for politiet. Etter befarings ble det imidlertid gitt tilbakemelding om at eiendommen ikke var av interesse. Forsvarets bygningstjeneste fikk også tilbakemelding fra Kommunal- og regionaldepartementet hvor det ble anmodet om å informere Oslo kommune om eiendommen.¹⁵¹

Innhentet takst

I mai 1998 ble eiendommene Rosendalsveien 33 og Midtåsen 30 taksert samlet til 60 mill. kroner. Regulering til boligformål ble lagt til grunn. I mai 2001 ble de samme eiendommene taksert til 48 mill. kroner. Markedsverdien for Midtåsen 30 var anslått til 26 mill. kroner. Den siste taksten la til grunn at eiendommene kunne benyttes til kontorformål, bydelsforvaltning med mer. Begge takstene ble utarbeidet på grunnlag av befarings foretatt i april 1998.¹⁵²

¹⁴⁶ Referat fra møtet med Skifte Eiendom Øst, Oslo, 03.-05.03.2004.

¹⁴⁷ Brev fra Forsvarets bygningstjeneste Østlandet til Forsvarets bygningstjeneste Eiendomsavdelingen, 20.09.2001.

¹⁴⁸ Referat fra møtet med Skifte Eiendom Øst, Oslo, 03.-05.03.2004.

¹⁴⁹ Rammeplan for samarbeid mellom Oslo kommune, Forsvarsdepartementet og Bjørndalen Eiendom AS, 16.11.2000.

¹⁵⁰ Referat fra møtet med Skifte Eiendom Øst, Oslo, 03.-05.03.2004.

¹⁵¹ Brev fra Forsvarets bygningstjeneste Østlandet til Forsvarets bygningstjeneste Eiendomsavdelingen, 20.09.2001.

¹⁵² Referat fra møtet med Skifte Eiendom Øst, Oslo, 03.-05.03.2004, og Verdi- og lånetakst over kontorbygg Nordstrandhøgda, 03.05.2001.

Salg av eiendommen

I brev sendt i september 2001 fra Forsvarets bygningstjeneste Østlandet til Forsvarets bygningstjeneste Eiendomsavdelingen går det fram at det hadde pågått forhandlinger og møter med Oslo kommune i forbindelse med makeskifte av eiendom. Oslo kommune hadde i lengre tid fattet interesse for Midtåsen 30 ut fra behovet for et nytt sykehjem i bydelen Nordstrand. Det framgår videre at det var mangel på eiendommer som kunne egne seg for dette formålet. Som følge av økonomiske forhold ble det meddelt fra Oslo kommune at det ikke var aktuelt med makeskifte, og at kommunen ikke hadde mulighet til å kjøpe eiendommen. Videre framgår det av brevet at Oslo kommune i framtiden ser det som hensiktsmessig å kjøpe sykehjemstjenester av private.¹⁵³

Forsvarets bygningstjeneste Region Østlandet fikk i brev av 24. august 2001 anmodning fra Oslo kommune ved Bydel Nordstrand om å bistå slik at det kunne etableres et sykehjem på eiendommen. Bydel Nordstrands planer om bygging av nytt sykehjem ble begrunnet med framtidige behov for flere sykehjemsplasser ut fra en forventet vekst i antall eldre.

Av brevet fra Oslo kommune ved Bydel Nordstrand går det også fram at Bjørndalen Eiendom AS og Oslo kommune ved Byrådsavdeling for eldre hadde forhandlet seg fram til et utkast til en avtale vedrørende bygging, drift og framtidig leie av sykehjemsplasser. Bydel Nordstrand hadde i samarbeid med Bjørndalen Eiendom AS og Oslo kommune utarbeidet konkrete planer for sykehjemmet. Blant annet hadde en arkitekt utarbeidet skisser for sykehjem på eiendommen. Videre framgår det at Plan- og bygningsetaten hadde gitt positive signaler om bruk av eiendommen til sykehjem.

I denne saken måtte kommunen forholde seg til Husbankens frister for å søke om midler til bygging av nye sykehjemsplasser som en del av den statlige handlingsplanen for eldreomsorgen. Fristen var 1. oktober, og det ble derfor sett på som svært viktig at mulighetene for å erverve tomten ble raskt avklart.¹⁵⁴

Byrådet innstilte 25. september 2001 til bystyret å fatte vedtak om å godkjenne utkast til avtale mellom Oslo kommune ved Bydel Nordstrand og Bjørndalen Eiendom AS vedrørende leie av 96 sykehjemsplasser, dagsenter og øvrige fellesareal på Midtåsen 30.¹⁵⁵

Ifølge Forsvarets bygningstjeneste Region Østlandet ville en etablering av sykehjem gi en positiv og samfunnsnyttig etterbruk av Forsvarets eiendom på Midtåsen. I brev fra Forsvarets bygningstjeneste Region Østlandet til Forsvarets bygningstjeneste Eiendomsavdelingen ble det i september 2001 bedt om unntak fra gjeldende regelverk for salg av Forsvarets eiendommer og tillatelse til å kunne forestå salg direkte til Bjørndalen Eiendom AS for 22 mill. kroner. Det anbefalte salgsbeløpet tilsvarer den høyeste tomtkostnaden Husbanken godkjente for å kunne gi tilskudd til sykehjemmet.¹⁵⁶

Direktesalget ble ifølge Skifte Eiendom forankret i et møte mellom Forsvarets bygningstjeneste og Forsvarsdepartementet. Skifte Eiendom har på forespørsel ikke kunnet legge fram referat fra dette møtet eller annen dokumentasjon som viser hvor avgjørelsen om direkte salg ble fattet.¹⁵⁷ Det er ikke utarbeidet salgsprotokoll.¹⁵⁸

Eiendommen ble ikke offentlig kunngjort for salg,¹⁵⁹ men Forsvarets bygningstjeneste Østlandet opplyste i brev av 19. oktober 2001 Bjørndalen Eiendom AS om at salget ville kunne gjennomføres som direkte salg i henhold til avhendingsinstruksens punkt 3.4, med den begrunnelse at det kun var én aktuell kjøper.

Kjøpekontrakt mellom Forsvarets bygningstjeneste Region Østlandet og Bjørndalen Eiendom AS – for overdragelse av Midtåsen 30 til 22 mill. kroner – ble inngått 21. desember 2001. Ifølge kjøpekontrakten er kjøper forpliktet til å etablere sykehjem på eiendommen og til å bruke eiendommen til dette formålet i 20 år.

I november 2002 ble reguleringsplanen der Midtåsen 30 ble regulert til sykehjemsformål, vedtatt av bystyret i Oslo kommune.¹⁶⁰

¹⁵³ Brev fra Forsvarets bygningstjeneste Østlandet til Forsvarets bygningstjeneste Eiendomsavdelingen, 20.09.2001.

¹⁵⁴ Brev fra Oslo kommune Bydel Nordstrand til Forsvarets bygningstjeneste Region Østlandet, 24.08.2001.

¹⁵⁵ Byrådsak 270/01 angående leieavtale mellom Bjørndalen Eiendom AS og Oslo kommune.

¹⁵⁶ Brev fra Forsvarets bygningstjeneste Østlandet til Forsvarets bygningstjeneste Eiendomsavdelingen, 20.09.2001.

¹⁵⁷ Brev fra Skifte Eiendom stab, 07.07.2004.

¹⁵⁸ Brev fra Skifte Eiendom Øst, 07.05.2004.

¹⁵⁹ Brev fra Skifte Eiendom stab, 07.07.2004.

¹⁶⁰ Referat fra møtet med Skifte Eiendom Øst, Oslo, 03.-05.03.2004.

Uttalelse fra takstmann

Samme takstmann som takserte eiendommen til 26 mill. kroner i mai 2001, vurderte salgssummen i brev fra august 2002. Med bakgrunn i at eiendommen skulle reguleres til sykehjemsformål, og andre forutsetninger som blant annet var knyttet til sannsynlig utnyttelsesgrad av tomten, hadde Forsvaret etter takstmannens mening fått en meget god pris for eiendommen.¹⁶¹

Behandling av saken i EFTAs overvåkingsorgan (ESA)

Forsvarsbygg ble i brev av 19. juli 2002 fra Nærings- og handelsdepartementet orientert om at Forsvarets salg av eiendommen Midtåsen 30 var klaget inn for ESA.¹⁶² Klagen omhandler et eventuelt statsstøtteelement i og med at eiendommen ble solgt under takst.¹⁶³ Ved utgangen av januar 2005 forelå ingen avgjørelse i saken.

4.4.4 Miljøvurdering

Rammetillatelse fra Statens forurensningstilsyn

I desember 1997 ga Statens forurensningstilsyn en rammetillatelse til Forsvarets bygningstjeneste der det ble gitt tillatelse til oppgraving, håndtering og behandling av forurensede masser på Forsvarets områder. Denne tillatelsen gikk ut ved årsskiftet 2003/2004. Forsvarsbygg søkte Statens forurensningstilsyn om forlengelse av tillatelsen.¹⁶⁴ I påvente av en ny forskrift for opprydding av forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider fikk Forsvarsbygg forlenget tillatelsen inntil den nye forskriften trådte i kraft 1. juli 2004.¹⁶⁵

Forsvaret hadde en egen deponidatabase med samme oppbygning som Statens forurensningstilsyns grunnforurensningsdatabase. Det ble opprettet en ny database for Forsvarets lokaliteter hos Statens forurensningstilsyn.¹⁶⁶ Per 1. september 2004 var alle Forsvarets lokaliteter overført til den nye databasen.¹⁶⁷

Rammetillatelsen krevde årlig rapportering av forhold som var av betydning for Statens forurensningstilsyns bedømmelse av om krav i utslippstillatelsen ble oppfylt, og om effekten var som tilsiktet. Rapporteringen ble dekket av statusrapporter fra Forsvarsbygg. Av de 556 sakene som har vært grunnlag for undersøkelsen, ble det funnet to saker som var registrert i statusrapporten fra Forsvarsbygg for 2003, der opprydding ikke var endelig avsluttet. For de to sakene framkommer det av statusrapporten at et eksternt firma har undersøkt grunnen, og at det er planlagt tiltak for å rydde opp i grunnforurensningen.

¹⁶¹ Brev fra takstmann Oddvar Knutsen AS til Forsvarsbygg, 27.08.2002.

¹⁶² Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Forsvarsbygg, 19.07.2002.

¹⁶³ Brev fra Skifte Eiendom stab, 07.07.2004.

¹⁶⁴ Referat fra møtet med Forsvarsbygg, 17.06.2004.

¹⁶⁵ Brev fra Statens forurensningstilsyn til Forsvarsbygg, 10.03.2004.

¹⁶⁶ Referat fra møtet med Forsvarsbygg, 17.06.2004.

¹⁶⁷ E-post fra Forsvarsbygg, 01.02.2005.

Dokumentasjon av miljøundersøkelser

Skifte Eiendom sentralt tilrettelegger og arbeider sammen med regionkontorene i miljøraker når det er behov. De er også et bindeledd mellom Forsvarsbygg og regionene. De fleste saker med miljøforurensning løses lokalt etter de føringene som er gitt.¹⁶⁸

Skifte Eiendom har utarbeidet en prosedyre for miljøvurdering av alle eiendommer som skal avhendes. Prosedyren forutsetter at identifisering av miljømessige risikoområder og befaringsfor å avklare miljømessige risikoområder skal dokumenteres med en sjekkliste for miljøvurdering av eiendom.¹⁶⁹ Dersom eiendommens tidligere bruk tilsier at det kan være forurensning i grunnen, skal nødvendige prøver tas og omfanget av forurensning dokumenteres i en egen rapport.¹⁷⁰

Av de 556 eiendommene som omfattes av undersøkelsen, ble det valgt ut 33 eiendommer der det ble bedt om dokumentasjon for de vurderingene som er gjort når det gjelder grunnforurensning. Dette var eiendommer som bruksmessig kunne ha medført forurensning. Boliger ble dermed utelatt i denne delen av undersøkelsen.

Ingen av de 33 tilfellene ble dokumentert med en sjekkliste for miljøvurdering. Undersøkelsen viste imidlertid at Skifte Eiendom på annen måte kunne dokumentere miljøvurderinger i 9 av 33 tilfeller.

For 19 av de 24 eiendommene der det ikke forelå dokumentasjon på miljøvurdering, ga Skifte Eiendom følgende begrunnelse:

¹⁶⁸ Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 15.01.2004.

¹⁶⁹ Miljøvurdering/sanering av eiendom, Prosedyre, oppdatert 08.08.2002.

¹⁷⁰ Avhendingsrutinen pkt. 8.4, utarbeidet av Skifte Eiendom, 18.03.2003.

- Eventuelle forurensningskilder var allerede fjernet.
- Tidligere bruk av eiendommen som lager, garasje, kontor og skolevirksomhet tilsa at det ikke var grunnforurensning på eiendommen.
- Ved befaring ble det ikke funnet behov for miljøkartlegging.

For fem av eiendommene ble det ikke opplyst om årsaken til at det ikke er utarbeidet skriftlig dokumentasjon for miljøvurdering. Tre av disse eiendommene er lager og garasjer.

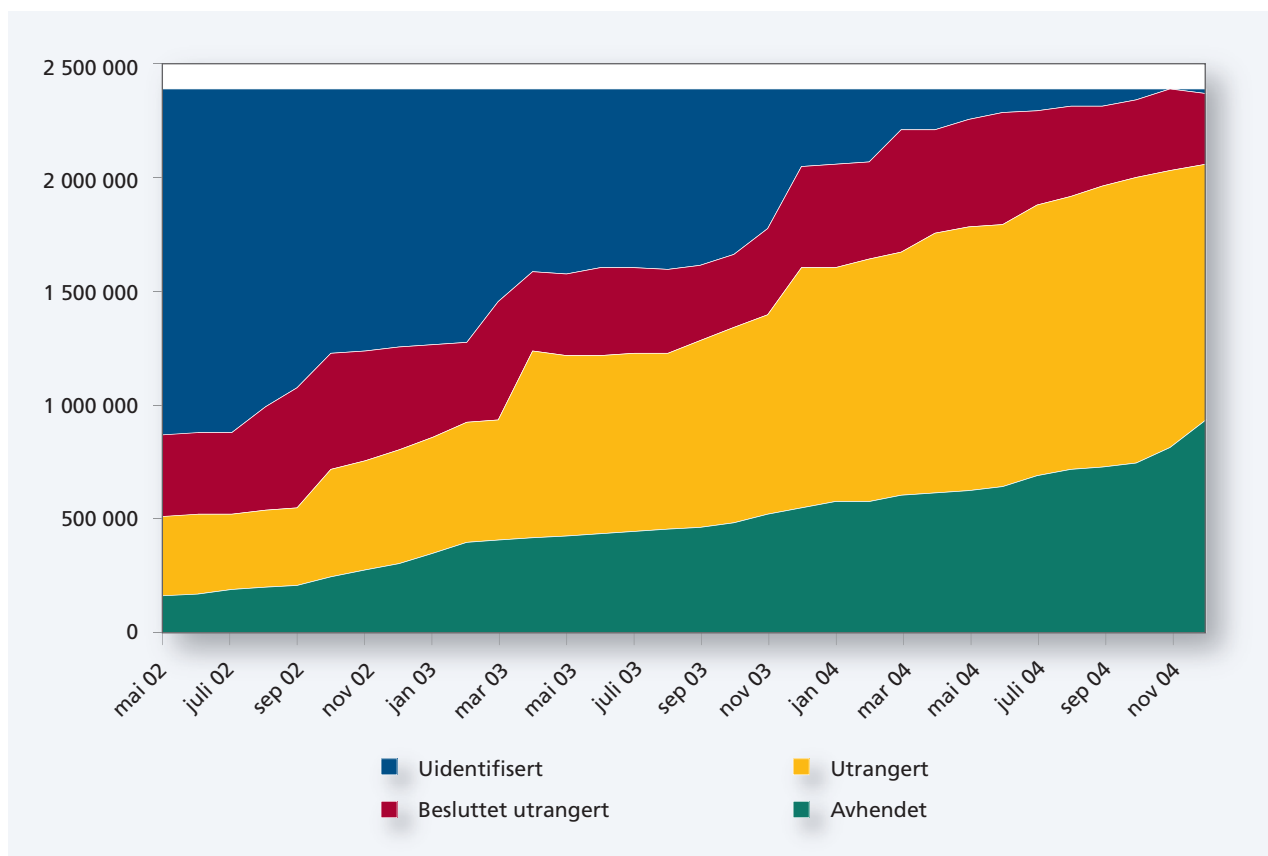
Skifte Eiendom gjennomførte en egen undersøkelse sommeren 2003 for å se om rutinen med bruk av sjekkliste for miljøvurdering fungerte. Resultatet

var også her mangelfull dokumentasjon. Som følge av undersøkelsen nyanserte Skifte Eiendom kravet til dokumentasjon, ved at sjekkliste for miljøvurdering framover skulle benyttes for generell EBA og ikke for boliger.¹⁷¹

I sju av de ni tilfellene der Skifte Eiendom dokumenterte miljøvurdering ved hjelp av blant annet rapporter, ble det ikke påvist forurensning som krevde tiltak. For ett av disse tilfellene ble det anbefalt flere undersøkelser av grunnen dersom arealet skulle brukes til «følsom arealbruk» som for eksempel boliger. For to tilfeller framgår det av rapportene at det forelå grunnforurensning som krevde tiltak. I disse tilfellene ble tiltak gjennomført ved oppgraving og deponering av forurensede masser.

4.5 AREALREDUKSJON

Figur 2 viser utviklingen av status for arealreduksjonen i perioden mai 2002 til desember 2004.



Figur 2 Utvikling av status for arealreduksjonen i perioden mai 2002–desember 2004. Tallene er oppgitt i kvadratmeter

¹⁷¹ Referat fra møte med Skifte Eiendom, 15.01.2004, Skifte Eiendoms Intern revisjon 2003–1.

Tallverdiene som er grunnlaget for figur 2, følger i vedlegg 2. Med *utrangert* i figuren menes bygningsmasse som ligger i Skifte Eiendoms portefølje, og som skal avhendes. Bygningsmasse som er *besluttet utrangert*, er identifisert, men ikke overført til Skifte Eiendoms portefølje. Grunnen til det er at oppsigelsestiden for husleieavtaler som er sagt opp, blant annet i Forsvarets militære organisasjon, ikke er utløpt. *Uidentifisert* bygningsmasse er differansen mellom antallet kvadratmeter som skal avhendes, og antallet kvadratmeter som er *besluttet utrangert, utrangert og avhendet*.¹⁷²

Figur 2 viser at avhendings tempoet i Skifte Eiendom i hele perioden har vært lavere enn utrangeringstakten i Forsvarets militære organisasjon. Skifte Eiendom har også gitt uttrykk for at tilførselen av eiendommer i porteføljen har skjedd i et høyere tempo enn det har vært mulig å selge. Blant annet økte eiendomsporteføljen i løpet av januar 2004 fra ca. 1 mill. kvadratmeter til nærmere 1,3 mill. kvadratmeter.¹⁷³ Fra oktober 2003 til oktober 2004 reduserte Forsvarets militære organisasjon sin eiendomsmasse som de leide av Forsvarsbygg, med ca. 589 000 kvadratmeter, mens porteføljen i Skifte Eiendom økte omtrent tilsvarende.¹⁷⁴

4.5.1 Arealreduksjon i Forsvarets militære organisasjon

Per 31. desember 2004 disponerte Forsvarets militære organisasjon ca. 4 057 000 kvadratmeter bygningsmasse. Det innebærer at Forsvarets militære organisasjon fram til årsskiftet 2004/2005 har utrangert ca. 1 869 000 kvadratmeter i omstillingsperioden. Måltallet baserer seg på de arealene som Forsvarets militære organisasjon faktisk betalte husleie for. Per 1. januar 2005 er arealtallet blitt lavere, siden husleiekontrakter for over 100 000 kvadratmeter utløp ved årsskiftet. Blant annet ble Hvalsmoen og Helgelandsmoen utrangert. Man antok at arealstatusen for Forsvarets militære organisasjon per 1. januar 2005 var ca. 3 950 000 kvadratmeter, mens utrangert areal utgjorde ca. 1 970 000 kvadratmeter.¹⁷⁵ Ifølge Argus viser prognosen for videre utrangering av EBA at målsettingen for 2005 forventes oppnådd.¹⁷⁶

Argus følger avhendingsprosessen for hver enkelt eiendom til eiendomsregisteret viser at Forsvarets militære organisasjon ikke lenger betaler husleie. Argus følger ikke opp hva som skjer etter dette

tidspunktet. Argus følger dermed ikke opp arealreduksjon i Forsvarsbygg / Skifte Eiendom eller om budsjettert inntekt ved avhending av EBA nås.¹⁷⁷

4.5.2 Avhending og eiendomsportefølje i Forsvarsbygg / Skifte Eiendom

Planperiode for avhending

For gjennomføringen av avhendingen er perioden 2001–2007 lagt til grunn.¹⁷⁸ For Skifte Eiendom strekker planperioden for realisering av porteføljen seg dermed fram til og med 2007.¹⁷⁹ Skifte Eiendom forventer imidlertid at også salg som følge av St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* vil kunne skje innenfor den nevnte tidsperioden.¹⁸⁰

Avhendet bygningsmasse

Tabell 5 viser omfanget av avhendet bygningsmasse i perioden 2001–2004. Til sammen ble det avhendet 940 446 kvadratmeter. Av disse ble ca. 70 prosent solgt, 15 prosent revet/sikret og 7 prosent avhendet som følge av opphørt leiekontrakt. Kontraktsinngåtte salg per 31.12.2004, der oppgjør og overtakelse skal skje i 2005, omfattet ca. 100 000 kvadratmeter.¹⁸¹

Riving/sikring

Andelen avhendet bygningsmasse som er revet de enkelte årene, har gått ned fra 44 prosent i 2001 til 10–11 prosent i de tre neste årene.

Ifølge ledelsen i Skifte Eiendom prioriterer ikke regionene ulikt når det gjelder riving av eiendommer. Det er imidlertid forskjell i hvilken type EBA regionene skal avhende. På Østlandet er en stor del av Skifte Eiendoms portefølje utviklingsprosjekter. I Nord-Norge er store deler av eiendomsmassen som skal avhendes, på festet grunn, og grunneier kan i mange tilfeller kreve riving av bygninger.¹⁸² Salg av eiendommer til «kroner null» kan i slike tilfeller gjennomføres for å spare rivekostnader. I 33 av 35 saker fra 2002 og 2003 der det var foretatt riving, var dette gjennomført i regi av Skifte Eiendom Nord. Skifte Eiendom Nord var av den oppfatning at kostnadene ved riving i større grad ble tatt fortløpende i deres region enn i resten av landet.¹⁸³

¹⁷⁷ Referat fra møtet med Argus, 09.11.2004.

¹⁷⁸ St.prp. nr. 55 (2001–2002), pkt. 2.3.

¹⁷⁹ Forsvarsbyggs avhendingsplan 2001–2007, utgave 2.0, 1. april 2002, pkt. 4.

¹⁸⁰ Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 21.06.2004.

¹⁸¹ Måned rapport for Skifte Eiendom, per 31.12.2003 og 31.12.2004.

¹⁸² Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 21.06.2004.

¹⁸³ Referat fra møtet med Skifte Eiendom Nord, Harstad, 29.03.-01.04.2004.

¹⁷² Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 21.06.2004.

¹⁷³ Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 15.01.2004.

¹⁷⁴ Utskrifter fra Forsvarets helhetlige eiendomsregister mottatt på møtet med Argus 09.11.2004.

¹⁷⁵ Brev fra Program Fokus (tidligere Program Argus), 17.01.2005.

¹⁷⁶ Referat fra møtet med Argus, 09.11.2004.

Tabell 5 Avhendet bygningsmasse i kvadratmeter i 2001–2004

Avhendet bygningsmasse	2001	2002	2003	2004	Sum
Solgt	45 787	121 312	182 138	314 395	663 632
Revet/sikret	57 376	20 085	28 017	40 748	146 226
Opphørt leiekontrakt	9 670	18 001	18 845	23 020	69 536
Overført andre	16 721	17 268	17 568	9 495	61 052
Sum	129 554	176 666	246 568	387 658	940 446

Skifte Eiendoms eiendomsportefølje

Ifølge Skifte Eiendom er det behov for å vurdere hvilke eiendommer i porteføljen som er realiserbare. Skifte Eiendom er av den oppfatning at deler av bygningsmassen som ble forvaltet av Skifte Eiendom per juni 2004, må tilbakeføres til Forsvarsbygg / Forsvarets militære organisasjon fordi avhending ikke er hensiktsmessig. Deres oppfatning er at EBA som ikke kan avhendes i gjeldende planperiode, ikke bør være i Skifte Eiendoms portefølje. Kostnader til drift av urealiserbare eiendommer ønsker ikke Skifte Eiendom å bli belastet for. Dette har Skifte Eiendom tatt opp med Forsvarsbygg og Forsvarsdepartementet. Ifølge Skifte Eiendom gjelder dette spesielt følgende typer eiendommer:¹⁸⁴

- Nasjonale festningsverk, som utgjør ca. 133 000 kvadratmeter av porteføljen, skal ikke avhendes. Festningsverkene interimforvaltes som statlig kulturminne av Forsvarsbygg ved Skifte Eiendom inntil en ny framtidig statlig forvaltningsordning er vedtatt av Stortinget.
- NATO-finansierte eiendommer som krever forhåndsgodkjenning av NATO før avhending.
- Vernede og brukbare bygninger som er utrangert i operative leirer der sivil aktivitet ikke aksepteres av Forsvarets militære organisasjon.

I juni 2004 bestod porteføljen ifølge Skifte Eiendom av ca. 200 000 kvadratmeter som det kan bli kostnadskreven å avhende. En tredjedel av dette bestod av strids- og forsvarsanlegg som for en stor del er svært solide betongkonstruksjoner, og hvor avstanden til farbar vei kan være stor. Kostnadene ved å fjerne slike strids- og forsvarsanlegg ble vurdert å være høye, mens kostnadene til drift eller tilsyn av anleggene ble vurdert å være lave. Ifølge Skifte Eiendom ville det bli gjennomført en kostnadsanalyse av denne typen anlegg for å ta stilling til hva som skal gjøres med dem videre.¹⁸⁵

Skifte Eiendoms rolle

Gjennom iverksettelsesbrevene for 2002 og 2003 har departementet gitt Forsvarsbygg i oppdrag å bidra i Forsvarets militære organisasjons arbeid med å identifisere EBA som Forsvaret ikke lenger ønsker å anvende. Av iverksettelsesbrevet fra 2002 følger det at dersom Forsvarsbygg skal lykkes med omstillingen av eiendomsmassen, vil en av de største utfordringene være å bidra til å identifisere all EBA som Forsvaret ikke trenger til sin virksomhet.¹⁸⁶

I sin forretningsidé har Skifte Eiendom, i tillegg til oppdraget med å avhende EBA, lagt til grunn å gi avgjørende bidrag til å identifisere eiendoms masse som Forsvaret ikke lenger ønsker å anvende. I Forsvarsbyggs avhendingsplaner står det imidlertid: «Å finne fram til ny EBA for utrangering ligger utenfor prosjektets primære ansvarsområde. Prosjektet vil uansett måtte være en sentral aktør og pådriver i forhold til de helhetlige planprosesser som er iverksatt for å sikre arealeffektive totalløsninger for hvert enkelt forsvarsområde.» I avhendingsplanen fra april 2002 ble det lagt til grunn at hver eneste kvadratmeter som skal utrangeres, måtte være identifisert i løpet av 2003.¹⁸⁷

Skifte Eiendoms rolle ble omtalt ved tre av de seks regionale støttefunksjonene i Forsvarets militære organisasjon som ble besøkt i arbeidet med undersøkelsen. Det ble blant annet kommentert at Skifte Eiendom kunne være svært pågående med hensyn til utrangering av eiendommer. Det ble også bemerket at inntektskravet til Skifte Eiendom kunne medføre at avhending av eiendom gikk raskere enn organisasjonsendringene i Forsvarets militære organisasjon. Inntrykket var at sivilt attraktive arealer ble overført til Skifte Eiendom og avhendet før Forsvaret fikk mulighet til å vurdere framtidig behov for eiendommene.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 21.06.2004.

¹⁸⁵ Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 21.06.2004, og Forsvarsbyggs avhendingsplan 2001–2007, 1. november 2004, pkt. 3.9.

¹⁸⁶ Iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for 2002, 21.12.2001, pkt. 1.3 og 1.7, og for 2003, 23.12.2002, pkt. 6.1.

¹⁸⁷ Forsvarsbyggs avhendingsplan 2001–2007, utgave 2.0, 1. april 2002, pkt. 4 og 10.1, utgave 3.0, 1. oktober 2002, pkt. 10.1, utgave 4.0, 1. april 2003, pkt. 11.1.

¹⁸⁸ Referat fra møter med Regional støttefunksjon Oslo 16.06.2004, Ørland 14.06.2004 og Værnes 14.06.2004.

4.6 BUDSJETTERING AV AVHENDINGSINNTEKTER

4.6.1 Budsjettprosessen i Forsvarsbygg

Budsjettet for Skifte Eiendom de enkelte årene er i hovedsak utarbeidet på grunnlag av egne verdivurderinger av eiendommene. I de fleste tilfeller er egen verdivurdering benyttet framfor verditakst fra ekstern takstmann fordi taksten ikke har foreligget på budsjetteringstidspunktet. Ifølge Skifte Eiendom er årsaken til dette at verditakst bør innhentes så nær salgstidspunktet som mulig. For noen av eiendommene der verditakst har foreligget, er denne lagt til grunn for budsjettet. Det har også forekommet at egen verdivurdering er blitt lagt til grunn selv om takst har foreligget.¹⁸⁹

Skifte Eiendom utarbeider budsjett for eiendommene som skal avhendes. I budsjettarbeidet benytter Skifte Eiendom porteføljesystemet Artemis, som viser anslåtte inntekter og kostnader for de ulike eiendommene.¹⁹⁰

Allerede i mai året før budsjettåret legger Forsvarsbygg fram kommende års budsjett for departementet. Innspillene som gis, vil være beste anslag på det tidspunktet. Forsvarsbyggs budsjett blir godkjent av styret før det legges fram for departementet.¹⁹¹

I perioden fra mai og fram til statsbudsjettet legges fram, endres verdien av Skifte Eiendoms eiendomsportefølje. Dette kan blant annet ha følgende årsaker:¹⁹²

- Klargjøring og utvikling øker en eiendoms verdi. Skifte Eiendom arbeider kontinuerlig for å høyne verdien på eiendommene som skal avhendes, ved å gjøre dem mest mulig attraktive.¹⁹³
- Eiendommene som budsjetteres solgt et år, blir ikke nødvendigvis solgt innen budsjettåret.
- Ikke alle eiendommer som blir solgt et år, var nødvendigvis med i porteføljen da budsjettet ble utarbeidet. Dette kan medføre at budsjettet bør endres.

Forsvarsbyggs avhendingsplan fra oktober 2002 synliggjør en samlet netto avhendingsinntekt for hele perioden på ca. 1 mrd. kroner.¹⁹⁴ Forsvarsbygg ved Skifte Eiendom orienterte Forsvarsdepartementet om dette anslaget i april 2002.¹⁹⁵ Ved utgangen av 2004 hadde Skifte Eiendom oppnådd en netto avhendingsinntekt på ca. 1 mrd. kroner.

4.6.2 Budsjettprosess 2002–2005

Tabell 6 viser opplysninger vedrørende arealreduksjon og netto avhendingsinntekter sett opp mot planlagt arealreduksjon og budsjetterte inntekter for de tre siste årene. Opplysningene er hentet fra budsjettproposisjoner¹⁹⁶, Forsvarsbyggs avhendingsplan¹⁹⁷ og Skifte Eiendoms månedsrapport¹⁹⁸.

Tabell 6 Budsjetterte og faktisk arealreduksjon og avhendingsinntekter 2001–2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Planlagt arealreduksjon i kvm		314 010	515 501	426 831	342 854 ¹⁹⁹
Arealreduksjon i kvm (eid og leid bygningsmasse)	129 554	177 666	246 568	387 658	
Vedtatt budsjetterte inntekt	100 600 000	100 600 000	220 000 000	130 000 000	402 605 000
Netto avhendingsinntekt	78 900 000	167 000 000	237 000 000	518 000 000	
Forventet inntekt per kvm		320	427	304	1 174
Oppnådd inntekt per kvm	609	940	961	1 336	

¹⁸⁹ Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 24.06.2003.

¹⁹⁰ Referat fra møtet med Forsvarsbygg, 17.06.2004.

¹⁹¹ Referat fra møtet med Forsvarsbygg, 17.06.2004.

¹⁹² Referat fra møtet med Forsvarsbygg, 17.06.2004.

¹⁹³ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 22.06.2004.

¹⁹⁴ Forsvarsbyggs avhendingsplan 2002–2007, utgave 3.0, 1. oktober 2002, pkt. 1.

¹⁹⁵ Referat fra Forsvarsdepartementets etatsstyringsmøte med Forsvarsbygg, 24.04.2002.

¹⁹⁶ St.prp. nr. 1 (2001–2002), s. 93, St.prp. nr. 1 (2002–2003), s. 39 og 89, Saldert budsjett vedtatt i Stortinget høsten 2002 (Blå bok), s. 59, St.prp. nr. 1 (2003–2004), s. 48, 50 og 68, og St.prp. nr. 1 (2004–2005), s. 51 og 68.

¹⁹⁷ Forsvarsbyggs avhendingsplan 2002–2007, utgave 3.0, 1. oktober 2002, vedlegg, og Forsvarsbyggs avhendingsplan 2002–2007, utgave 4.0, 1. april 2003, vedlegg.

¹⁹⁸ Skifte Eiendoms Management report, 31.12.2004.

¹⁹⁹ Ifølge iverksettelsesbrevet til Forsvarsbygg for 2005, datert 17.12.2004, er planlagt arealreduksjon i 2005. 650 000 kvadratmeter.

Årene 2002–2003

I september 2002, ved behandlingen av Forsvarsbyggs rapport for 1. halvår 2002, understrekte Forsvarsdepartementet overfor Forsvarsbygg betydningen av realistisk budsjettering av salgsinntektene.²⁰⁰

Tabell 6 viser at de vedtatte budsjetterte avhendingsinntektene var på 100,6 mill. kroner for både 2001 og 2002. Ved Stortingets behandling av budsjettet for 2003 ble inntektskravet hevet fra foreslåtte 120 mill. kroner, med planlagt arealreduksjon tilsvarende 475 340 kvadratmeter, til 220 mill. kroner, med planlagt arealreduksjon tilsvarende 515 501 kvadratmeter.²⁰¹ Med utgangspunkt i budsjettene for 2001 og 2002 innebar foreslått og vedtatt budsjett for 2003 en økning på henholdsvis 19 og 118 prosent. Budsjettforslaget på 120 mill. kroner ville tilsi en forventet inntekt per kvadratmeter på 252 kroner. Dette var 58 prosent lavere enn oppnådd inntekt per kvadratmeter i 2001 og 73 prosent lavere enn i 2002. Om man tar utgangspunkt i arealet som faktisk ble avhendet i 2002, innebar arealreduksjonen som lå til grunn for det foreslåtte budsjettet for 2003 (120 mill.), en økning på 167 prosent. For det vedtatte budsjettet for 2003 (220 mill.) innebar arealreduksjonen en økning på 190 prosent.

Tabell 6 viser at netto avhendingsinntekt for både 2002 og 2003 er høyere enn budsjettert, og at arealreduksjonen er mindre enn forventet. Samlet arealreduksjon for 2002 og 2003 utgjør omtrent halvparten av det som var opprinnelig planlagt arealreduksjon disse to årene. Oppnådd netto inntekt per kvadratmeter som er avhendet i 2002, er nesten tredoblet i forhold til forventet, og for 2003 er tilsvarende tall doblet. Forventet inntekt per avhendt kvadratmeter i 2003 er 54 prosent lavere enn oppnådd inntekt per kvadratmeter i 2002.

Skifte Eiendoms nettoresultat for 2003 ble mellom 270 og 280 mill. kroner. Av dette ble 220 mill. kroner overført til Forsvarsdepartementet. Dette tilsvarte inntektskravet i det vedtatte budsjettet for 2003. For å oppnå dette inntektskravet opplyste Skifte Eiendom at de hadde forskjøvet avhendingen av ikke lønnsomme prosjekter.²⁰²

År 2004

I mai 2003 ga Forsvarsbygg innspill til budsjettet for 2004. Budsjettet som ble vedtatt, og som bygde på disse innspillene, tilsa inntekter på 130 mill. kroner ved avhending av EBA.²⁰³ Ifølge tabell 6 medførte dette en forventet inntekt per kvadratmeter på 304 kroner. Det var over 60 prosent lavere enn oppnådd

inntekt per kvadratmeter for både 2002 og 2003. I departementets iverksettelsesbrev for 2004 til Forsvarsbygg ble imidlertid inntektsmålsettingen hevet fra 130 mill. kroner til 250 mill. kroner. Dette ble begrunnet med at inntektsmålsettingen på 130 mill. kroner var beskjeden sett i forhold til den prognostiserte utviklingen i eiendomsmarkedet.²⁰⁴

På nyåret 2004 ga Forsvarsdepartementet innspill til revidert nasjonalbudsjett for 2004.²⁰⁵ For å finne rom til nødvendige utgiftsøkninger i statsbudsjettet ble det foreslått å forsere salg av eiendom i forsvarssektoren i 2004.²⁰⁶ For å unngå å bryte inngåtte investeringskontrakter ble det reviderte budsjettet balansert ved å øke inntektene ved avhending av EBA. Ifølge Forsvarsdepartementet medførte forsert avhending av enkelte eiendommer at ønskede inntekter i fremtiden ikke oppnås. Ifølge departementet kan forsering av avhending også medføre at enkelte eiendommer selges til lavere pris enn det som kunne vært oppnådd dersom utvikling og klargjøring av eiendommene var bedre ivarett.²⁰⁷ Ved Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett i juni 2004 ble inntektskravet hevet fra 130 til 295 mill. kroner.

Etter at departementet hadde mottatt signaler fra Forsvarsbygg om at inntektskravet for 2004 kunne økes ytterligere, ønsket departementet å varsle Stortinget om endringene. Forsvarsbygg ble derfor i mai 2004 bedt om å bekrefte inntektsøkningen innenfor en akseptabel usikkerhetsmargin. I tillegg ønsket departementet en redegjørelse for konsekvensene for kommende års inntekter og utgifter av å øke målsettingen for 2004 ut over 250 mill. kroner.²⁰⁸ Samme måned bekreftet Forsvarsbygg et inntjeningsmål på 475 mill. kroner, som ville medføre en arealreduksjon på ca. 400 000 kvadratmeter. Sannsynliggjøringen av inntjeningspotensialet baserte seg på å foreta salg i 2004 i stedet for 2005. Forsvarsbygg gjorde departementet oppmerksom på at dette ville gi et verditap totalt sett, noe Skifte Eiendom ville søke å redusere til et minimum.²⁰⁹

I juni 2004 bemerket departementet Forsvarsbyggs manglende evne til å budsjettere realistisk på avhendingssiden de enkelte årene, og viste til store inntektsøkninger i løpet av budsjettåret i forhold til det opprinnelige budsjettet. Departementet pekte samtidig på viktigheten av at Forsvarsbygg ikke bare budsjetterte de totale inntektene riktig for perioden, men også innenfor de enkelte årene. Forsvarsbygg viste til at de hadde gode prognoser for avhending,

²⁰⁰ Referat fra Forsvarsdepartementets eierstyringsmøte med Forsvarsbygg, 17.09.2002.

²⁰¹ St.prp. nr. 1 (2002–2003), s. 89, jf. B.innst. S. nr. 7 (2003–2003).

²⁰² Referat fra møtet med Skifte Eiendom, 15.01.2004.

²⁰³ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 22.06.2004.

²⁰⁴ Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for 2004, 16.12.2003, pkt. 3.8.5.

²⁰⁵ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 22.06.2004.

²⁰⁶ St.prp. nr. 63 (2003–2004), pkt. 3.16, jf. Innst. S. nr. 250 (2003–2004).

²⁰⁷ Referat fra møtet med Forsvarsdepartementet, 22.06.2004.

²⁰⁸ Iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for 2004, Presiseringer, endringer og tillegg nr. 2, 13.05.2004.

²⁰⁹ Brev fra Forsvarsbygg til Forsvarsdepartementet, 18.05.2004.

også for avhendingstidspunktet. Imidlertid oppfattet Forsvarsbygg at det var signaler fra departementet om å øke inntekspotensialet i løpet av budsjettåret. Departementet var opptatt av at økningen av inntektsanslaget ikke vesentlig reduserte verdien av eiendommene som skulle avhendes. Det ble fra Forsvarsbyggs side hevdet at det ikke var mulig å anslå størrelsen på verditapet ved forsering av salget av de spesifikke bygningene. Det ble generelt konkludert med at det ikke var gitt signaler om at departementet vil avhende eiendomsmassen så snart som mulig for å få en kortsiktig gevinst. Det ble konkludert med at avhending som hovedregel skal skje på det tidspunktet som gir best pris, dog uten at Forsvarsbygg gis anledning til kostbar utvikling av eiendommene.²¹⁰

I juni måned opplyste Forsvarsbygg at de i ettertid har sett at budsjettallene som er blitt lagt fram for departementet i mai året før budsjettåret, har vært altfor lave.²¹¹

I juli 2004 varslet departementet Forsvarsbygg

om at inntektskravet for avhendingsinntektene ble hevet til 430 mill. kroner, men at dette formelt skulle godkjennes av Stortinget ved behandlingen av omgrupperingsproposisjonen for 2004.²¹² Ved behandlingen av omgrupperingsproposisjonen vedtok Stortinget å øke inntektskravet for 2004 til 470 mill. kroner. Økningen ble av departementet begrunnet med økt tempo i salgsprosessene. Økningen var en formalisering av forventede økte inntekter etter det som var innmeldt til revidert nasjonalbudsjett, og var en forskuttering av ressurser ved avhending av eiendom.²¹³

År 2005

For 2005 er netto avhendingsinntekt budsjettet til ca. 403 mill. kroner. Dette utgjør en kvadratmeterpris på 1 174 kroner, som er en økning på 286 prosent i forhold til forventet kvadratmeterpris i 2004.

²¹⁰ Referat fra Forsvarsdepartementets etatsstyringsmøte med Forsvarsbygg, 02.06.2004.

²¹¹ Referat fra møtet med Forsvarsbygg, 17.06.2004.

²¹² Iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for 2004, Presiseringer, endringer og tillegg nr. 4, 02.07.2004.

²¹³ St.prp. nr. 21 (2004–2005), pkt. 2.2.3, jf. Innst. S. nr. 60 (2004–2005).

5 Vurderinger

Som følge av omleggingen i Forsvaret har det vært et overordnet mål å redusere bygnings- og anleggsmassen med minimum to mill. kvadratmeter innen utgangen av 2005. Overflødige eiendommer skulle avhendes hurtigst mulig.²¹⁴ En vellykket strategi for utrangering og avhending av eiendommer, bygg og anlegg var viktig for at omleggingen av Forsvaret skulle kunne gjennomføres som forutsatt.²¹⁵ Undersøkelsen viser at Forsvarets militære organisasjon primo 2005 har utrangert ca. 1 970 000 kvadratmeter bygningsmasse, og at Skifte Eiendom har avhendet ca. en mill. kvadratmeter bygningsmasse.

5.1 IDENTIFISERING AV OVERFLØDIG EIENDOM, BYGG OG ANLEGG

Forsvarsdepartementet har i iverksettelsesbrevet for omleggingen av Forsvaret, jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) og Innst. S. nr. 342 (2000–2001), gitt Forsvarets militære organisasjon i oppdrag å raskt identifisere og utrangere/fristille eiendom, bygg og anlegg som Forsvarets militære organisasjon ikke vil etterspørre i den nye strukturen. For blant annet å sikre at avhending av eiendommer foretas i henhold til målet for omleggingen av Forsvaret, har departementet også utarbeidet direktiv for tjenestefeltet EBA. Direktivet omfatter helhetlig planlegging med utgangspunkt i den totale forsvarsvirksomheten.²¹⁶ Undersøkelsen viser at helhetsplaner ikke er utarbeidet som forutsatt i direktivet. Den strategiske planen, som skal gi føringer for planprosessen på lavere nivåer, foreligger ikke. Det foreligger ingen godkjente EBA-planer på nasjonalt nivå. Arbeidet med nasjonale helhetsplaner er påbegynt, men planen for operativ EBA, som omfatter sjø-, luft- og landforsvaret, er stoppet i påvente av finansiering. I praksis er arbeidet påbegynt på regionalt nivå, men de regionale planene er ikke godkjent av Forsvarsdepartementet slik direktivet forutsetter. Det mangler en sammenheng mellom nivåene i planprosessen slik direktivet legger opp til. Forsvarsdepartementet viser i brev av 4. april 2005 til at stortingsdokumenter og iverksettelsesbrev, med påfølgende presiseringer, rettelser og tillegg, utgjør en helhetlig plan for omstillingen.

²¹⁴ St.prp. nr. 1 (2002–2003), pkt. 3.8, jf. B.innst. S. nr. 7 (2002–2003).

²¹⁵ St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 6.4.2.

²¹⁶ Forsvarsdepartementets direktiv for tjenestefeltet EBA, pkt. 1.3 og 3.

Forsvarssjefens retningslinjer for eiendommer, bygg og anlegg skal bygge på departementets direktiv for EBA. Virksomhetsplaner skal synliggjøre de militære enhetenes behov for eiendom, bygg og anlegg. Overflødig eiendomsmasse skal framgå i vedlegg til virksomhetsplanene. Det er vanskelig å se sammenhengen mellom helhetsplanarbeidet som følger av departementets direktiv, og virksomhetsplanene som følger av Forsvarssjefens retningslinjer. I praksis benyttes to plansystemer. Det kan stilles spørsmål ved den etablerte praksisen, som virker både komplisert og uoversiktlig. De oppdaterte retningslinjene legger opp til en nærmere avklaring mellom de to plansystemene. Det er viktig at arbeidet med implementering av retningslinjene prioriteres, slik at planprosessen kan fungere etter forutsetningene.

Undersøkelsen viser at ikke alle enhetene i Forsvaret har utarbeidet virksomhetsplaner i 2003 og 2004. Når det ikke utarbeides virksomhetsplaner for de militære enhetene som blant annet viser overflødige eiendommer som ikke vil bli etterspurt i den nye strukturen, foreligger det risiko for at EBA utrangeres uten at eiendommene er vurdert og godkjent som forutsatt.

Virksomhetsplanene skal behandles ved forsvarsgrenstabene og godkjennes av de respektive generalinspektørene. Oversikten fra departementet viser at ordningen med skriftlige tilbakemeldinger på virksomhetsplanene fra stabene ikke gjennomføres fullt ut. Selv om det er utarbeidet EBA-virksomhetsplaner, kan det likevel stilles spørsmål ved om bygg og anlegg kan være utrangert uten at godkjent beslutningsgrunnlag foreligger.

Når de regionale støttefunksjonene ble opprettet, var det en forutsetning at støttefunksjonene skulle ha en bemanning som står i forhold til driftsenhetene de skal betjene. Prosessen med å opprette og bemanne regionale støttefunksjoner er forsinket. Dette medfører en risiko for at driftsenheter som har hatt behov for støtte i arbeidet med å utarbeide virksomhetsplaner, ikke har mottatt dette. Det er også risiko knyttet til at støttefunksjonene ikke har oversikt over hvilke driftsenheter som hvert år skal levere EBA-virksomhetsplaner.

Undersøkelsen har avdekket mangler ved planprosessen og beslutningsgrunnlaget for avhending av Forsvarets eiendommer. Det kan stilles spørsmål ved om ovennevnte mangler ved planprosessen kan ha fått konsekvenser for avhending av eiendommer, bygg og anlegg som Forsvarets militære organisasjon vil etterspørre i ny struktur.

5.2 AVHENDING AV OVERFLØDIG EIENDOM, BYGG OG ANLEGG

5.2.1 Samfunnsmessige interesser

I juni 2001 sluttet Stortinget seg til at Forsvarets eiendommer primært skulle avhendes på den for staten mest forretningsmessige måte, og at avhendingsinstruksen skulle legges til grunn.²¹⁷ For visse typer eiendommer som er av stor samfunnsmessig interesse når det gjelder kulturhistorie, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv, ble det framholdt at spesielle forhold måtte tas i betraktning.²¹⁸ Disse føringerne er også presisert av flertallet i energi- og miljøkomiteen i Innst. S. nr. 114 (2001–2002) *Friluftsliv*.

Overnevnte forutsetninger ble aktualisert i forbindelse med Stortingets behandling av salget av Østre Bolærne i juni 2004. I Innst. S. nr. 276 (2003–2004) *Om omgjøring av salget av Østre Bolærne* viser flertallet i forsvarskomiteen til at det i St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2000–2005* framgår at avvik fra avhendingsinstruksens bestemmelser bare bør foretas etter en nærmere vurdering i særskilt sterkt berørte lokal-samfunn eller i spesielle tilfeller.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev i perioden 2002–2005 hovedsakelig legger vekt på å avhende utrangert eiendoms-masse med best mulig økonomisk resultat for staten. Departementet har i iverksettelsesbrevene til Forsvarsbygg ikke i tilstrekkelig grad gitt føringer for avhending som tar hensyn til allmennhetens muligheter for friluftsliv.

Skifte Eiendom utarbeidet primo 2004 en kategorisering over eiendommene som skulle avhendes. I kategoriseringen ble det ikke vurdert om det var knyttet samfunnsmessige interesser til planlagte salg, eller om enkelte lokalsamfunn ble særlig sterkt berørt av avhendingen. Det stilles spørsmål ved at det ikke tidlig i prosessen ble foretatt en kategorisering av eiendomsporteføljen for å klargjøre hvilke eiendommer som ville ha betydning for kulturhistorie, naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv, jf. St.prp. nr. 77 (2000–2001) og Innst. S. nr. 343 (2000–2001).

Ved anmodningsvedtak nr. 539 (2003–2004) av 17. juni 2004 ba Stortinget Regjeringen om å foreta en gjennomgang av statens eiendommer som skulle avhendes, spesielt med tanke på hvilke eiendommer som var interessante når det gjelder allmennhetens muligheter til friluftsliv og/eller kulturhistorie. Det skulle også utarbeides en plan for hvordan allmannsretten og/eller vern av slike eiendommer best kunne ivaretas. Forsvarsbygg ved Skifte Eiendom

har tidligere foretatt en fullstendig kartlegging av all forsvarseiendom som skal avhendes. Ifølge St.prp. nr. 1 (2004–2005) ligger denne kartleggingen til grunn for den spesifikke oversikten som utarbeides over Forsvarets eiendommer der allmennhetens muligheter for friluftsliv og kulturhistorie berøres.

5.2.2 Forretningsmessig avhending

Verditakst skal være avholdt før eiendommer utbys til avhending. Taksten skal bidra til at markedspris oppnås. Undersøkelsen viser at eiendommer ble avhendet til takst eller høyere enn takst i 72 prosent av tilfellene der takst var innhentet på forhånd. For 65 av de 455 eiendommene som ble avhendet, forelå imidlertid ikke verditakst. I 60 tilfeller ble det avhendet eiendommer med en verditakst som var eldre enn 9 måneder.²¹⁹ Det kan stilles spørsmål ved at avhendingsinstruksen ble fraveket i mange tilfeller når det gjelder manglende og gammel verditakst.

Retningslinjene i Forsvarets boligdirektiv gir fast ansatt personell i Forsvaret anledning til å kjøpe boligen de bor i, til verditakst før eventuelt annet fast ansatt personell får tilbudet.²²⁰ Av 358 boligsalg som omfattes av undersøkelsen, ble 158 boliger solgt direkte til fast ansatt personell i Forsvaret. Undersøkelsen viser at 15 av disse boligene ble solgt uten verditakst, mens verditaksten var eldre enn 9 måneder i 26 tilfeller. En av boligene ble avhendet 450 000 kroner under takst, mens det var lite avvik mellom takst og salgssum for de resterende 14 boligene som ble solgt under takst. Det kan stilles spørsmål ved at salg til ansatte i Forsvaret i flere tilfeller ikke har vært i overensstemmelse med verken avhendingsinstruksen eller Forsvarets boligdirektiv. Det kan også stilles spørsmål ved om det er oppnådd markedspris ved disse salgene.

Ved avhending i Skifte Eiendoms regi skal det føres salgsprotokoll eller på annen måte foreligge dokumentasjon for avhendingen. Blant annet skal beslutning om direkte salg og opplysninger om salgsprosessen dokumenteres.²²¹ Undersøkelsen viser at det ikke forelå tilstrekkelig dokumentasjon som begrunnet årsaken til at eiendommer ble solgt uten forutgående kunngjøring, i noen av de sju sakene der slik dokumentasjon ble etterspurt.

5.2.3 Salg av Lista flystasjon og Midtåsen 30 i Oslo

I undersøkelsen er to direkte salg vurdert spesielt. Salget av Lista flystasjon er omtalt i et eget dokument til Stortinget. Eiendommen Midtåsen 30 i Oslo ble solgt direkte til Bjørndalen Eiendom AS uten of-

²¹⁷ St.prp. nr. 77 (2000–2001), pkt. 5.1, jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001). Saken ble behandlet i Stortinget 13. juni 2001.

²¹⁸ St.prp. nr. 77 (2000–2001), pkt. 5.1, jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001), og St.prp. nr. 45 (2000–2001), pkt. 6.4.2.

²¹⁹ Det er her tatt utgangspunkt i EBA med en salgssum som overstiger 50 000 kroner.

²²⁰ Forsvarets boligdirektiv, januar 2001, pkt. 2.12.

²²¹ Avhendingsinstruksen 3.7.

fentlig kunngjøring. Salget ble begrunnet med at det kun var én aktuell kjøper. Det foreligger ikke dokumentasjon som begrunner denne vurderingen slik avhendingsinstruksen krever. Det kan derfor stilles spørsmål ved om vilkårene for direkte salg var oppfylt.

Avhendingen ble gjennomført på grunnlag av rammeplanen som ble inngått mellom Bjørndalen Eiendom AS, Oslo kommune og Forsvarsdepartementet, samt anmodning fra Oslo kommune om bistand til å etablere et sykehjem på eiendommen. Det kan stilles spørsmål ved at andre aktuelle kjøpere ikke fikk anledning til å delta i prosessen på samme vilkår som Bjørndalen Eiendom AS. Det kan videre stilles spørsmål ved at verditakst ikke ble lagt til grunn for prisfastsettelsen, og om eiendommen er avhendet på den for staten mest forretningsmessige måten.

5.2.4 Miljøvurdering

Skifte Eiendom har utarbeidet en prosedyre for miljøvurdering av alle eiendommer som skal avhendes. Prosedyren tilsier at identifisering av miljømessige risikoområder og befaring på risikoområdene skal dokumenteres med «sjekklister for miljøvurdering av eiendom».²²² Skifte Eiendom kunne ikke legge fram sjekklister for miljøvurderinger i noen av de 33 utvalgte sakene. Imidlertid ble rapporter og andre former for miljøvurderinger framlagt i 9 saker.²²³ For 19 av de 24 eiendommene der det ikke forelå dokumentasjon på miljøvurdering, ga Skifte Eiendom opplysninger som forklarer hvorfor det ikke var behov for slik dokumentasjon.

Det kan stilles spørsmål ved om prosedyren for miljøvurderinger er for omfattende slik at den ikke oppleves som hensiktsmessig.

5.3 REALISTISK BUDSJETTERING

Av bevilgningsreglementet framgår prinsippet om realistisk budsjettering.²²⁴ Undersøkelsen viser at netto avhendingsinntekt fra Skifte Eiendom for de tre siste årene har vært vesentlig høyere enn opprinnelig budsjettert. Oppnådd netto inntekt per kvadratmeter i 2002 er nesten tredoblet i forhold til forventet inntekt. For 2003 og 2004 er tilsvarende tall henholdsvis doblet og firedoblet. Forventet inntekt per kvadratmeter i 2003 er 54 prosent lavere enn oppnådd inntekt per kvadratmeter i 2002. Det kan stilles spørsmål ved om oppnådde resultater tidligere år i for liten grad er vektlagt ved utarbeidelse av budsjetter for senere år, og om dette kan ha fått betydning for oppnådd pris ved gjennomføring av salgene.

Per 1. januar 2005 er arealstatusen for Forsvarets militære organisasjon opplyst å være ca. 3 950 000 kvadratmeter, og utrangert areal ca. 1 970 000 kvadratmeter. Forsvarets militære organisasjon vurderes å kunne nå målet for arealreduksjonen i løpet av 2005. Ved utgangen av 2004 bestod Skifte Eiendoms portefølje av over 1,1 mill. kvadratmeter eiendomsmasse. Av de 1 970 000 kvadratmeterne som er utrangert i Forsvarets militære organisasjon, er vel 1,1 mill. kvadratmeter fortsatt ikke avhendet. Avhendingstempoet i Skifte Eiendom har vært lavere enn utranteringstempoet i Forsvarets militære organisasjon. Dette innebærer at Skifte Eiendoms portefølje har økt i perioden. Den faktiske arealreduksjonen har for hvert av de tre siste årene vært vesentlig lavere enn arealreduksjonen som har ligget til grunn for de årlige budsjettene. Dette fører til at eiendommer og bygninger som er utrangert og ikke lenger disponeres av Forsvarets militære organisasjon, fortsatt pådrar staten drifts- og vedlikeholdsutgifter.

²²² Miljøvurdering/sanering av eiendom, Prosedyre, oppdatert 08.08.2002.

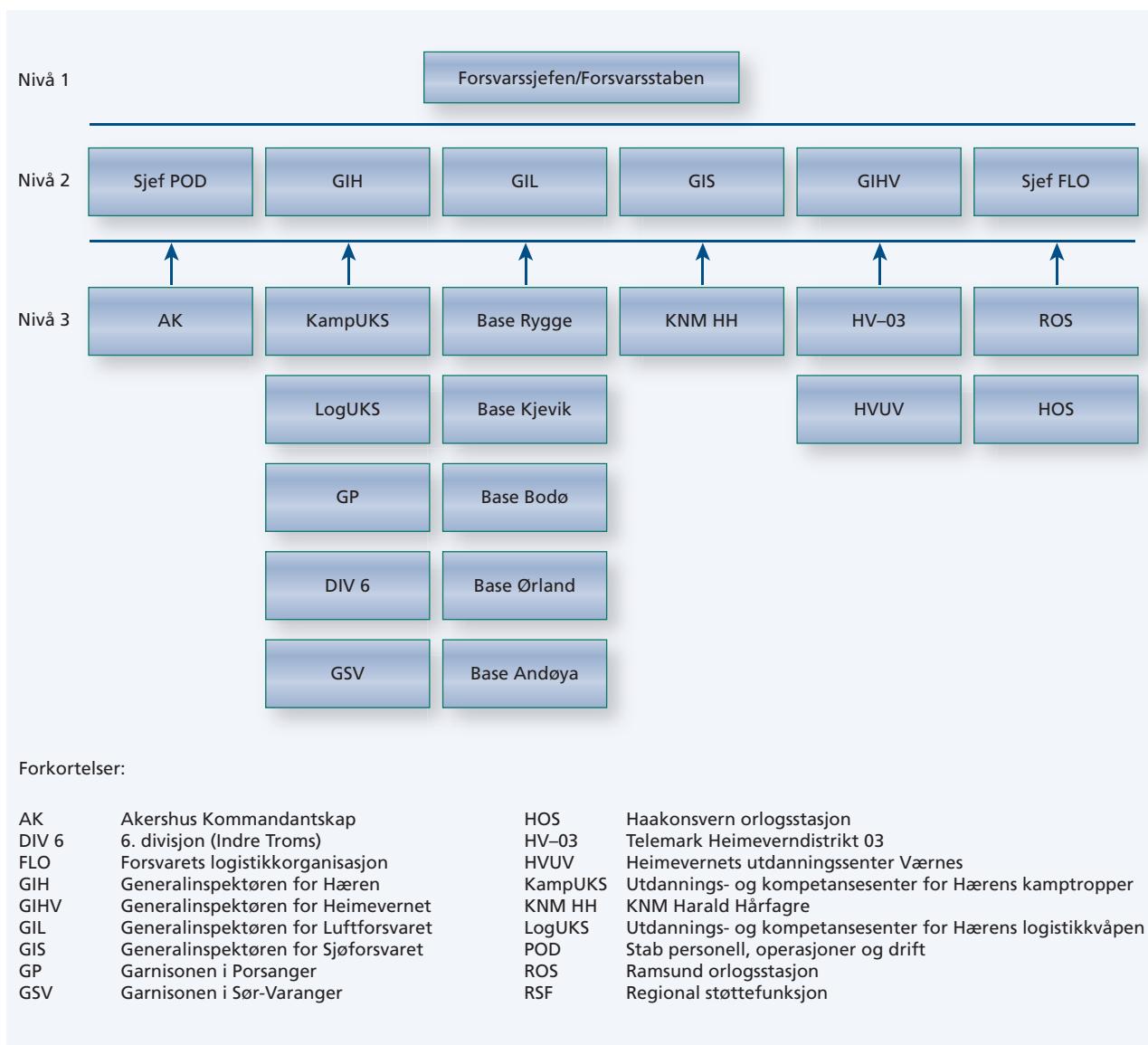
²²³ For sju av disse ni miljøvurderingene ble det ikke påvist forurensning som krevde tiltak.

²²⁴ Bevilgningsreglementet § 4.

Vedlegg 1

Organisasjonskart for regionale støttefunksjoner i Forsvaret

Figuren nedenfor er hentet fra Forsvarets overkommandos Iverksettelsesdirektiv for etablering av regional støttefunksjon, datert 19. februar 2003, vedlegg C.



Vedlegg 2:**Utvikling av arealreduksjonen i perioden mai 2002 til desember 2004**

Tallene er oppgitt i kvadratmeter.

Måned	Uidentifisert	Besluttet utrangert	Utrangert	Avhendet	Sum identifisert	Total
mai.02	1530377	359690	344722	165211	869623	2400000
jun.02	1520433	359690	346591	173286	879567	2400000
jul.02	1517150	359771	338329	184750	882850	2400000
aug.02	1408194	456184	333507	202115	991806	2400000
sep.02	1318205	531001	342690	208104	1081795	2400000
okt.02	1171600	506458	479400	242542	1228400	2400000
nov.02	1155626	483086	486907	274381	1244374	2400000
des.02	1139652	459714	494414	306220	1260348	2400000
jan.03	1129513	404932	514064	351491	1270487	2400000
feb.03	1119374	350150	533714	396762	1280626	2400000
mar.03	942277	522571	529007	406145	1457723	2400000
apr.03	806308	354091	826704	412897	1593692	2400000
mai.03	817898	356530	804117	421455	1582102	2400000
jun.03	793504	381353	788037	437106	1606496	2400000
jul.03	789146	378435	788313	444106	1610854	2400000
aug.03	798286	371292	779848	450574	1601714	2400000
sep.03	783635	331333	823761	461271	1616365	2400000
okt.03	730484	324946	857123	487447	1669516	2400000
nov.03	616454	380951	886427	516168	1783546	2400000
des.03	345841	444300	1057071	552788	2054159	2400000
jan.04	339317	448914	1033548	578221	2060683	2400000
feb.04	325540	422851	1069837	581772	2074460	2400000
mar.04	182195	545178	1066802	605825	2217805	2400000
apr.04	184819	457558	1142344	615279	2215181	2400000
mai.04	140733	468980	1166416	623871	2259267	2400000
jun.04	104446	496208	1155559	643787	2295554	2400000
jul.04	98693	414305	1196610	690392	2301307	2400000
aug.04	79855	402481	1200222	717442	2320145	2400000
sep.04	75532	352891	1241093	730484	2324468	2400000
okt.04	48338	342718	1261394	747550	2351662	2400000
nov.04	0	364408	1223650	811942	2400000	2400000
des.04	23759	310936	1124859	940446	2376241	2400000