



PM 2011: RI+VIII (Dnr 001-1057/2011)

En effektivare förvaltning av statens fastigheter (SOU 2010:92)

Remiss från Socialdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”En effektivare förvaltning av statens fastigheter” (SOU 2010:92) hänvisas till denna promemoria.

Föredragande borgarråden Sten Nordin och Madeleine Sjöstedt anför följande.

Ärendet

Socialdepartementet har remitterat betänkandet ”En effektivare förvaltning av statens fastigheter” (SOU 2010:92) till Stockholms stad för yttrande.

Av betänkandets förslag är det två frågor som berör kommunerna. Kommunalt förköp av statlig egendom och återköp av tidigare exproprierade fastigheter.

När det gäller fastighetsöverlåtelser till kommuner med förtur föreslår utredningen bl.a. att en sådan försäljning ska kunna pågå i högst ett år, varav tiden för att träffa ett avtal föreslås vara nio månader. För att förstärka kravet på att en försäljning ska vara affärsmässig ges de fastighetsförvaltande myndigheterna en uttrycklig möjlighet att träffa avtal om tilläggsköpeskilling vid försäljning till en kommun.

Efter tilläggsdirektiv har utredningen analyserat förutsättningarna för att eventuellt införa en möjlighet till återköp för den som har blivit utsatt för expropriation av en fastighet. Två möjligheter diskuteras men något förslag läggs inte.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och fastighetsnämnden. Exploateringskontoret har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret anser att den föreslagna tidsgränsen om tre månader för kommunen att lämna in en politiskt förankrad intresseanmälan till den fastighetsförvaltande myndigheten är för kort. Kontoret ser positivt på att de fastighetsförvaltande myndigheterna skapar en gemensam portal för att göra informationen om pågående och planerade försäljningar mer tillgänglig. Kontoret bedömer att den föreslagna tidsgränsen på nio månader för att träffa ett avtal är alltför snäv och rekommenderar en tidsgräns om 15 månader.

Stadsledningskontoret kan tänka sig att en möjlighet till tilläggsköpeskilling införs när det gäller förslaget med tilläggsbetalning vid värdestegring eller kortsiktig vinst.

Exploateringskontoret anser att de föreslagna reglerna för överlåtelser av statliga fastigheter till kommuner i huvudsak är bra och bara marginellt påverkar stadens möjligheter att förvärva fastigheter av staten på rimliga villkor. Den föreslagna tids-

gränsen på nio månader är alltför snäv samtidigt som det finns en förståelse för en ordning som innebär att försäljningsprocessen snabbas upp och att ett avslut kan träffas inom rimlig tid. Exploateringskontoret ställer sig därför positivt till en tidsfrist men föreslår att den förlängs till 15 månader.

Fastighetsnämnden har svårt att bedöma huruvida de föreslagna tidsgränserna innebär stora nackdelar för kommunen. Samma sak gäller utredningens förslag att i vissa fall skriva in klausuler om tilläggsköpeskillning om den kommunala planprocessen leder till värdestegringar då ansvaret för dessa frågor inom staden ligger främst inom exploateringsnämndens ansvarsområde.

Våra synpunkter

De föreslagna reglerna för överlåtelser av statliga fastigheter till kommuner är i huvudsak bra men vi delar exploateringskontorets och stadsledningskontorets synpunkt att tidsgränserna är allt för snäva. Den föreslagna tidsgränsen om tre månader för kommunen att lämna in en politiskt förankrad intresseanmälan till den fastighetsförvaltande myndigheten är alltför kort och tar inte hänsyn till den kommunala processen. Förslaget att de fastighetsförvaltande myndigheterna skapar en gemensam portal för att göra informationen om pågående och planerade försäljningar mer tillgänglig är i sig bra, men kompenserar inte den allt för snäva tidsramen som utredningen föreslår. Även tidsgränsen på nio månader för att träffa ett avtal är allt för snäv.

Vad beträffar förslaget om tilläggsbetalning vid värdestegring eller kortsiktig vinst, där utredningen föreslår att parterna i avtal kommer överens om principerna för hur storleken på tillägget till köpeskillingen ska bestämmas, delar vi stadsledningskontorets bedömning att det kan vara svårt att i det enskilda förvärvsärendet bestämma hur tillägget på köpeskillingen ska beräknas och under hur lång tid bestämmelsen ska gälla. För Stockholms stads del berör förvärv av statlig mark i de flesta fall fastigheter där skälet för förvärvet eller förväntningsvärdet inte förväntas komma att förändras inom en snar tidsperiod efter genomfört förvärv, varför tillägg till köpeskillingen oftast inte torde bli aktuellt.

Avslutningsvis ser vi positivt på att eventuellt införa en möjlighet till återköp för den som har blivit utsatt för expropriation av en fastighet eller något liknande förfarande. Frågan är intressant och bör övervägas vidare.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”En effektivare förvaltning av statens fastigheter” (SOU 2010:92) hänvisas till denna promemoria.

Stockholm den 9 juni 2011

STEN NORDIN MADELEINE SJÖSTEDT

Bilaga

Sammanfattning Betänkandet – En effektivare förvaltning av statens fastigheter
(SOU 2010:92)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Det antecknades till förteckningen att Miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Av betänkandets förslag är det två frågor som berör kommunerna nämligen Kommunalt förköp av statlig egendom och Återköp av tidigare exproprierade fastigheter.

Kommunalt förköp av statlig egendom

Utredningens förslag när det gäller överlåtelse av fast egendom grundar sig på ett starkt behov av en snabbare och effektivare försäljningsprocess. Särskilt när det gäller överlåtelse till kommuner med förtur att förvärva statlig egendom förekommer det ofta att förhandlingarna om ett köpeavtal pågår under flera år. Orsaken till att förhandlingarna inte slutförs är som regel att parterna inte kan komma överens om egendomens marknadsvärde.

Det ska även i fortsättningen finnas rätt till förtur vid en försäljning för vissa intressenter. Den kommun där fastigheten finns ges förtur om kommunen kan visa att förvärvet ska ske för att tillgodose ett samhällsbyggnadsändamål. Det föreslås ingen förändring i sak men det kan noteras att begreppet samhällsbyggnadsändamål är föremål för överväganden i anslutning till det förslag som lämnats i samband med den pågående översynen av den s.k. budgetlagen.

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

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

Kravet på att en försäljning ska vara affärsmässig från statens sida behålls. Endast i vissa undantagsfall får avsteg göras om det finns särskilda skäl. För att förstärka affärsmässigheten ges de fastighetsförvaltande myndigheterna en uttrycklig möjlighet att träffa avtal om tilläggsköpeskilling i samband med försäljning till en kommun. På så sätt kan staten få del av den sålda fastighetens potentiella värde utan att parterna är tvingade till en osäker bedömning i samband med försäljning. Därigenom undviks förseningar som beror på svårigheten att bestämma fastighetens värde i samband med försäljningen.

Återköp av tidigare exproprierade fastigheter

Utredningen har kartlagt och analyserat förutsättningarna för att eventuellt införa en möjlighet till återköp för den som har blivit utsatt för expropriation av en fastighet eller något liknande förfarande. I betänkandet finns en genomgång och redovisning av ett antal frågeställningar som anknyter till en sådan återköpsrätt. Det presenteras inga förslag i denna del men utredningen pekar på två möjligheter som skulle kunna övervägas vidare.

Den första gäller en återköpsrätt som anknyter till den rätt som fanns i 1917 års expropriationslag. En sådan återköpsrätt är kopplad till situationer när ändamålet med expropriationen inte har fullföljts. Enligt utredningen behövs en fördjupad

genomgång för att kunna ta ställning till en lämplig metod för återköp. Bl.a. kan övervägas om regeringen bör ges en möjlighet att meddela föreskrifter om återköpsrätt i samband med att beslut om expropriation fattas.

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

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och fastighetsnämnden. Exploateringskontoret har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 maj 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret delar den uppfattning som framförs i betänkandets särskilda yttrande av förbundsjuristen Agneta Lefwerth. Den föreslagna tidsgränsen om tre månader för kommunen att lämna in en politiskt förankrad intresseanmälan till den fastighetsförvaltande myndigheten är för kort. För att kommunen ska kunna fatta beslut om att inleda en förhandling om köp av statlig egendom erfordras en längre tid. Det kan vara fråga om betydelsefulla strategiska planeringsfrågor som kräver överväganden och som kan behöva beredas i flera nämnder/styrelser inom kommunen innan beslut fattas. För att kommunen ska kunna fatta ett väl underbyggt beslut bör tidsfristen vara minst sex månader.

För att snabba på försäljningsprocessen föreslås att ansvariga myndigheter fortlöpande ska informera om planerna för kommande försäljningar. Utredningen rekommenderar att de fastighetsförvaltande myndigheterna skapar en gemensam portal för att göra informationen om pågående och planerade försäljningar mer tillgänglig för dem som är intresserad av att förvärva mark och fastigheter av staten.

Stadsledningskontoret anser att utredningens rekommendation är bra då den kan ge kommunerna och övriga berörda möjlighet att vidta förberedelse för en eventuell intresseanmälan.

Stadsledningskontoret bedömer att den föreslagna tidgränsen på nio månader för att träffa ett avtal är alltför snäv med tanke på de ofta mycket komplicerade värderingar och övriga utredningar som krävs vid många av de förhandlingar som staden under årens lopp fört med staten om förvärv av mark eller byte av mark. Trots detta har kontoret förståelse för en ordning som innebär att försäljningsprocessen snabbas upp och att ett avslut kan träffas inom rimlig tid. Stadsledningskontoret ställer sig därför positiv till en tidsfrist men föreslår att den förlängs till 15 månader. Även genom införandet av en sådan längre tidsfrist tillgodoses intresset av en snabbare försäljningsprocess och ökad affärsmässighet.

När det gäller förslaget med tilläggsbetalning vid värdestegring eller kortsiktig vinst föreslår utredningen att parterna i avtal kommer överens om principerna för hur storleken på tillägget till köpeskillingen ska bestämmas. Dessutom ska parterna komma överens om vilken tidsperiod som ska gälla då tilläggsättning ska kunna utgå.

Stadsledningskontoret bedömer å ena sidan att det kan vara förenat med betydande svårighet att i det enskilda förvärvsärendet bestämma hur tillägget på köpeskillingen ska beräk-

nas och under hur lång tid bestämmelsen ska gälla. Men å andra sidan bedöms att stadens förvärv av statlig mark i de flesta fall berör fastigheter där skälet för förvärvet eller förväntningsvärdet inte förväntas komma att förändras inom en snar tidsperiod efter genomfört förvärv, varför tillägg till köpeskillingen oftast inte torde bli aktuell. Kontoret kan därför acceptera att en möjlighet till tilläggsköpeskillning införs.

Då kapitlet om återköp av tidigare exproprierade fastigheter redan har remissbehandlats i särskild ordning har departementet angett att det är undantaget från denna remissbehandling.

Stadsledningskontoret vill ändå peka på en frågeställning som överhuvudtaget inte berörs i utredningen, nämligen den särskilda ersättning som utgår vid rörelseskada i samband med expropriation och hur den ska hanteras vid ett eventuellt återköp. I flertalet expropriationer eller liknande förfoganden eller de som utredningen benämner som ”frivilliga tvångsförsäljningar” ingår i expropriationsersättningen utöver löseskillning för fastigheten också annan ersättning på grund av att den på fastigheten bedrivna rörelsen påverkas antingen genom flytt av verksamheten eller nedläggning av rörelsen. I vissa fall erhåller dessutom den som exproprieras en annan fastighet som ersättning.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 maj 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret har ingen anledning att närmare granska och kommentera utredningens förslag till regler som rör de statliga myndigheternas beslutsbefogenheter och interna beslutsrutiner etc. Kontoret konstaterar endast att de föreslagna skärpningarna av kraven på de fastighetsförvaltande myndigheterna att t.ex. efterleva vissa grundläggande mål och klarlägga olika företrädesvis ekonomiska aspekter innan myndigheten får fatta ett investeringsbeslut, har vissa likheter med Stockholms stads styrsystem i form av bl.a. det integrerade systemet för ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi med Vision Stockholm 2030 (ILS), anvisningarna för beslut, uppföljning och slutredovisning av investeringar och andra betydande projekt och den nyligen införda gemensamma projektstyrningsmetoden för alla bygg- och anläggningsprojekt på över 300 mnkr.

Nya regler för överlåtelse av statliga fastigheter till kommuner

Exploateringskontoret anser att de föreslagna nya reglerna för överlåtelse av statliga fastigheter till kommuner i huvudsak är bra och bara marginellt påverkar stadens möjligheter att förvärva fastigheter av staten på rimliga villkor.

Utredningen föreslår att kommunen ska ha rätt till förtur att förvärva en statlig fastighet för kommunens långsiktiga utveckling med krav på att kommunen ska lämna in en politiskt förankrad intresseanmälan. Intresseanmälan ska lämnas inom tre månader från att en förfrågan skickades från den statliga myndigheten. Exploateringskontoret har förståelse för de bakomliggande skälen till form- och tidskraven och anser inte att kraven innebär något betydande merarbete jämfört med i dag.

För att snabba på försäljningsprocessen föreslås att ansvariga myndigheter fortlöpande ska informera om planerna för kommande försäljningar. Utredningen rekommenderar att de fastighetsförvaltande myndigheterna skapar en gemensam portal för att göra informationen om pågående och planerade försäljningar mer tillgänglig för dem som är intresserad av att förvärva mark och fastigheter av staten.

Kontoret anser att utredningens rekommendation är bra då den kan ge kommunerna och övriga berörda möjlighet att vidta förberedelse för en eventuell intresseanmälan vilket skulle kunna göra att tremånadsfristen i praktiken blir längre.

Enligt utredningens förslag ska ett avtal träffas inom nio månader från det att en kommun åberopar förtur. I annat fall ska fastigheten bjudas ut till försäljning. Inom perioden kan par-

terna tillsammans utse en förlikningsman som värderar fastigheten samt lämnar förslag om pris och övriga villkor. Någon möjlighet att överskrida tidsgränsen föreslås inte men kommunen kan delta som spekulant i den fortsatta försäljningsprocessen.

Exploateringskontoret bedömer att den föreslagna tidsgränsen på nio månader är alltför snäv med tanke på de ofta mycket komplicerade värderingar och övriga utredningar som krävs vid många av de förhandlingar som staden under årens lopp fört med staten om förvärv av mark eller byte av mark. Trots detta har kontoret förståelse för en ordning som innebär att försäljningsprocessen snabbas upp och att ett avslut kan träffas inom rimlig tid. Exploateringskontoret ställer sig därför positiv till en tidsfrist men föreslår att den förlängs till 15 månader. En annan möjlighet skulle kunna vara att berörd myndighet ges möjlighet att, i samband med behandlingen av intresseanmälan, förlänga tidsfristen, dock maximalt till 15 månader, om nio månader uppenbart är en alltför kort tidsperiod med hänsyn till ärendets komplexitet eller av andra särskilda skäl.

När det slutligen gäller förslaget med tilläggsbetalning vid värdestegring eller kortsiktig vinst föreslår utredningen att parterna i avtal kommer överens om principerna för hur storleken på tillägget till köpeskillingen ska bestämmas. Dessutom ska parterna komma överens om vilken tidsperiod som ska gälla då tilläggsättning ska kunna utgå.

Exploateringskontoret bedömer å ena sidan att det kan vara förenat med betydande svårighet att i det enskilda förvärvsärendet bestämma hur tillägget på köpeskillingen ska beräknas och under hur lång tid bestämmelsen ska gälla. Men å andra sidan bedöms att stadens förvärv av statlig mark i de flesta fall berör fastigheter där skälet för förvärvet eller förväntningsvärdet inte förväntas komma att förändras inom en snar tidsperiod efter genomfört förvärv, varför tillägg till köpeskillingen oftast inte torde bli aktuell. Kontoret kan därför acceptera att en möjlighet till tilläggsköpeskillning införs.

Möjlighet till återköp av tidigare exproprierade fastigheter

I utredningen berörs ett antal frågeställningar som har koppling till ett eventuellt införande av återköp av tidigare exproprierade fastigheter och alternativa metoder för en eventuell sådan möjlighet. Exploateringskontoret delar helt utredningens uppfattning att om en återköpsmöjlighet ska införas måste en mängd komplexa frågeställningar klargöras i ett fördjupat analysarbete innan förslag till regelverk kan presenteras.

Då kapitlet om återköp av tidigare exproprierade fastigheter redan har remissbehandlats i särskild ordning har departementet angett att det är undantaget från denna remissbehandling.

Exploateringskontoret vill ändå peka på en frågeställning som överhuvudtaget inte berörs i utredningen, nämligen den särskilda ersättning som utgår vid rörelseskada i samband med expropriation och hur den ska hanteras vid ett eventuellt återköp. I flertalet expropriationer eller liknande förfoganden eller de som utredningen benämner som "frivilliga tvångsförsäljningar" ingår i expropriationsersättningen utöver löseskilling för fastigheten också annan ersättning på grund av att den på fastigheten bedrivna rörelsen påverkas antingen genom flytt av verksamheten eller nedläggning av rörelsen. I vissa fall erhåller dessutom den som exproprieras en annan fastighet som ersättning.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 19 maj 2011 att överlämna och återropa kontorets svar på remissen "Utredning om en effektivare förvaltning av statens fastigheter (SOU 2010:92)".

Bengt Sandberg m.fl. (S) och Maj-Len Eklund (V) deltog inte i beslutet.

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 maj 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret finner i utredningens olika förslag till effektivare förvaltning av statens fastigheter delar som redan tillämpas eller är på väg tillämpas för Stockholms stads fastigheter. Jämförbara nyckeltal, regler för förvärv och investeringar i fastigheter, upprätthållande av en plan för drift och underhåll, regler för marknadsmässiga upplåtelser och bedömningsgrunder av skälig ersättning då ersättning inte kan fastställas på marknadsmässig grund är arbetsmetodik där staden har samma inriktning som detta förslag. Kontoret anser därmed att utredningens förslag gällande dessa delar generellt sett torde leda till en effektivare fastighetsförvaltning av statens fastigheter.

Av särskilt intresse finner kontoret de förslag som i utredningen förs fram under avsnitt 5 som handlar om överlåtelse av statens fastigheter. Redan idag finns bestämmelser om kommunal förtur för förvärv av mark eller fastighet om det föreligger ett samhällsändamål som kommunen kan påvisa. Utredningen konstaterar att det i 10 § i försäljningsförordningen finns en bestämmelse som säger att en fastighetsförvaltande myndighet ska medverka till att statens långsiktiga planering av mark- och lokalbehov samordnas med kommunernas över- och underplanering. Utredningen konstaterar dock att denna bestämmelse inte förefaller ha tillämpats i någon större utsträckning.

Utredningen förslår inga förändringar i den kommunala förköpsrätten. Däremot föreslås vissa tidsgränser för parternas agerande som i sak innebär vissa inskränkningar i det kommunala självbestämmandet. Sådana tidsgränser finns inte idag.

Enligt förslaget har kommunen tre månader på sig att anmäla intresse för att köpa fastigheten. Om då myndigheten bedömer att rätt till förtur föreligger, ska förhandling om försäljning inledas. Dessa ska vara avslutade inom nio månader inklusive eventuellt förlikningsförfarande om pris och övriga villkor. Huruvida dessa föreslagna tidsgränser innebär stora nackdelar för kommunen har fastighetskontoret svårt att bedöma.

Samma sak gäller utredningens förslag att i vissa fall skriva in klausuler om tilläggsköpskilling om den kommunala planprocessen leder till värdestegringar.

Ansvar för dessa frågor inom staden ligger främst inom exploateringsnämndens ansvarsområde.