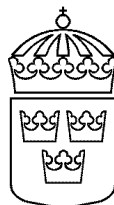


# Förslag till riksdagen

2002/03:RR7

Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar



2002/03

RR7

---

## 1 Inledning

Revisorerna har på eget initiativ granskat hur regeringen styr Fortifikationsverket och Försvarmakten för att åstadkomma en effektiv förvaltning och ett effektivt brukande av försvarets fastigheter och anläggningar. Revisorerna har även granskat hur Fortifikationsverket och Försvarmakten har samverkat inom fastighets- och anläggningsområdet. Efter förslag från försvarsutskottet omfattar granskningen också frågan om vilka effekter tillämpningen av kapitalkostnader har haft i samband med förbandsnedläggningar till följd av 2000 års inriktningsbeslut (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168).

Med granskning av försvarets fastigheter och anläggningar har revisorerna under perioden 2000–2002 genomfört tre granskningar av hur avgiftsf finansiering tillämpas i försvaret. Vid sidan om Fortifikationsverket är också Försvarets materielverk, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets pliktverk helt eller delvis avgiftsf finansierade. Avgiftsf finansiering innebär att de tjänster som en myndighet producerar avgiftsbeläggs. Anslagsmedel tillförs de myndigheter som köper och använder tjänsterna. Den utförande myndigheten blir helt eller delvis beroende av avgiftsintäkter från de myndigheter som köper tjänsterna.

En tanke med avgiftsf finansiering är att marknadsmässiga förhållanden mellan myndigheter i viss mån ska efterliknas. Avgifter ska leda till att verksamheten vid den utförande myndigheten blir efterfrågestyrd. Genom avgiftsf finansiering ska Försvarmakten och Fortifikationsverket få tydliga roller som beställare och utförare. Försvarmakten ska ha goda möjligheter att påverka verksamheterna i Fortifikationsverket och de andra stödmyndigheterna.

## 1.1 Avgiftsfinansiering fungerar inte i försvaret

Revisorernas tre granskningar visar att myndigheterna har haft stora svårigheter att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret. För att avgiftsfinansiering ska fungera krävs det att Försvarsmakten kan sätta press på stödmyndigheterna. Om Försvarsmakten inte kan ställa krav finns det risk att stödmyndigheterna fattar beslut som i första hand gynnar den egna organisationen.

Granskningen *Försvarshögskolan i det nya försvaret* (försl. 1999/2000:RR10) visade att avgiftsfinansieringen inte fungerade eftersom Försvarsmakten saknade resurser och kunskap att avgöra hur officersutbildningen skulle vara utformad. I stället var det Försvarshögskolan som styrde genom att anpassa sina resurser och officersutbildningen efter egna bedömningar av Försvarsmaktens behov.

Av granskningen *Styrningen av försvarets materieförsörjning* (försl. 2001/02:RR7) framgår att det inte räcker med beställarkompetens för att avgiftsfinansiering ska fungera. Trots att Försvarsmakten hade byggt upp beställarkompetens hade man svårt att sätta press på Försvarets materielverk (FMV). För det första rådde det en bilateral monopolsituation mellan Försvarsmakten och FMV. De båda myndigheterna var starkt beroende av varandra. För det andra styrde regeringen försvarsmyndigheternas verksamheter genom regleringsbrev och en rad förordningar. Granskningen visade att avgiftsfinansieringen inte fungerade eftersom det saknades förutsättningar för Försvarsmakten att sätta press på FMV.

Den nu genomförda granskningen av försvarets fastigheter och anläggningar visar också på stora svårigheter att få avgiftsfinansieringen att fungera i försvaret. Denna gång handlar det främst om brister i Fortifikationsverkets förvaltning men också om att det saknas alternativ till Fortifikationsverket. Trots att Försvarsmakten varit missnöjd med Fortifikationsverkets förvaltning har det saknats möjligheter för Försvarsmakten att vända sig till alternativa förvaltare.

## 1.2 Sluta efterlikna marknaden

Revisorernas granskningar av försvaret visar att det krävs vissa grundläggande förutsättningar för att avgiftsfinansiering ska fungera. Framför allt handlar det om att både den beställande och den utförande myndigheten måste ha valfrihet att agera. Hos den utförande myndigheten kan valfriheten bestå av möjligheten att förändra verksamheten inom myndigheten eller förändra den tjänst som produceras. Det kan också handla om att utföraren har möjlighet att vända sig till andra beställare.

Beställarens valfrihet kan handla om att minska eller öka efterfrågan, ha tillräckligt med insyn och öppenhet i den utförande myndighetens verksamhet och kostnader eller att beställaren kan vända sig till någon annan utförare. Avgiftsfinansiering fungerar endast om beställaren kan ställa krav på utföraren.

Med anledning av de stora problemen med att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret ifrågasätter revisorerna valet av den styr- och finansieringsform

som statsmakterna beslutat om för försvaret. Granskningarna visar att det uppstår problem när man försöker efterlikna en marknad inom ett område där förutsättningarna för att uppnå marknadsmässiga förhållanden är ytterst begränsade.

Revisorerna anser att det finns starka skäl för att riksdagen ska ge regeringen i uppdrag att utse en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

### 1.3 Skrivelsens disposition

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar* (2001/02:14). Rapporten finns som bilaga 1 till denna skrivelse. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2. I det följande redovisar revisorerna en sammanfattning av rapporten. Därefter behandlas remissinstansernas synpunkter på rapporten och revisorernas överväganden. Avslutningsvis redovisar revisorerna sina förslag med anledning av granskningen.

### 1.4 Revisorernas rapport

I samband med att Försvarsmakten bildades i juli 1994 övergick de flesta stödmyndigheter som ingick i försvaret från att ha varit anslagsfinansierade till att i huvudsak eller delvis vara avgiftsfinansierade. Genom att införa avgiftsfinansiering skulle både statsmakterna och Försvarsmakten få goda möjligheter att påverka verksamheterna i stödmyndigheterna.

Bildandet av Fortifikationsverket i juli 1994 var emellertid också en del av den allmänna fastighetsreform som statsmakterna genomförde. Genom att skilja på ägande och brukande ville statsmakterna effektivisera fastighetsförvaltningen. Fortifikationsverket skulle värna om fastigheternas värde. Försvarsmakten, som fick ansvaret för sin lokalförsörjning, skulle hyra fastigheter och anläggningar från Fortifikationsverket.

#### 1.4.1 Anmärkningsvärda brister

Granskningen visar att omfattande brister i Fortifikationsverkets förvaltning bidragit till svårigheter att tillämpa den fastighetsreform och de principer som statsmakterna beslutat om för försvaret.

Enligt riksdagens riktlinjer ska Fortifikationsverkets förvaltning av försvarets fastigheter utgå från att tillgodose Försvarsmaktens behov av ändamålsenliga lokaler. För att Försvarsmakten ska kunna sätta press på Fortifikationsverket är det angeläget att Fortifikationsverket öppet redovisar sina kostnader för drift, underhåll, kapital m.m. (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252). Av granskningen framgår att bl.a. följande faktorer bidragit till att Försvarsmakten har haft svårt att sätta press på Fortifikationsverket:

- Försvarsmakten har haft dålig insyn i Fortifikationsverkets hyressättning. Tillämpningen av hyresmodellen har inneburit att Fortifika-

tionsverket inte återspeglar sina faktiska kostnader för enskilda byggnader och anläggningar.

- Hyreskostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. har inte reglerats mot faktisk förbrukning. Det har inneburit att Försvarsmakten inte har kunnat minska sina kostnader för uppvärmning m.m. genom att minska på sin förbrukning. Det hade även haft konsekvenser för Fortifikationsverket eftersom verkets faktiska kostnader har påverkats med flera miljoner kronor beroende på Försvarsmaktens förbrukning.
- Fortifikationsverkets underlåtenhet att ta fram långsiktiga underhållsplaner och ett administrativt stödsystem har medfört stora problem för Försvarsmakten i fråga om att förutse när planerat underhåll ska genomföras och vilka kostnader som beräknas uppstå.
- Det har dessutom uppstått en onödig diskussion mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten om vilket underhåll som ingått i hyran. Diskussionen har bidragit till irritation mellan myndigheterna.
- Trots att statsmakterna beslutat att Fortifikationsverket inte ska ha överskott har man haft återkommande överskott sedan bildandet år 1994. Fram till år 2001 har man byggt upp ett ackumulerat överskott på 564 miljoner kronor.
- Fortifikationsverket har haft stora problem med sina fastighetsregister för fastigheter och anläggningar. Bristerna har medfört att Fortifikationsverket inte har haft kontroll över sitt fastighetsbestånd. Ett särskilt problem är avsaknaden av ett fungerande register för de anläggningar som inte längre ingår i krigsorganisationen. Varken Fortifikationsverket eller Försvarsmakten vet exakt var anläggningarna finns, i vilken kondition de är eller hur många de är.
- Fortifikationsverket har haft stora problem med sina administrativa rutiner. Under perioden 1994–2001 hade myndigheten tre orena revisionsberättelser. Riksrevisionsverket har rekommenderat Fortifikationsverket att se över sina administrativa rutiner.
- Fortifikationsverket har haft problem med att ta hand om anläggningar för krigsändamål. För att förvaltningen av anläggningarna ska fungera har Försvarsmakten tagit över en del av de uppgifter som egentligen åvilar Fortifikationsverket.
- Försvarsmakten har byggt upp en stor organisation som delvis kontrollerar Fortifikationsverket. Försvarsmakten anser att kontrollerna är nödvändiga för att förvaltningen av fastigheterna och anläggningarna ska fungera.

#### 1.4.2 Situationen är inte acceptabel

Revisorerna ansåg i rapporten att bristerna i hanteringen av försvarets fastigheter och anläggningar var anmärkningsvärda. Trots att det hade gått åtta år sedan fastighetsreformen hade Fortifikationsverket och Försvarsmakten

fortfarande stora problem med att tillämpa fastighetsreformen i enlighet med riksdagens intentioner.

Enligt revisorerna hade regeringen ansvar för att myndigheterna tillämpade fastighetsreformen och avgiftsfinansieringens principer på det sätt som riksdagen beslutat. I väntan på den parlamentariska kommitté som revisorerna föreslog skulle utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret lämnade revisorerna en rad förslag i rapporten. Revisorerna föreslog bl.a. att regeringen skulle se till att Försvarsmakten fick god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning. I detta låg bl.a. att tillämpningen av hyresmodellen utvecklades så att Försvarsmakten fick en god uppfattning om Fortifikationsverkets kostnader för mark, lokaler och enskilda byggnader.

### 2.1 Remissinstansernas allmänna synpunkter

Flertalet av remissinstanserna instämmer i huvudsak med revisorernas slutsatser och förslag.

*Statskontoret* instämmer med revisorerna om att Försvarsmakten måste ha god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning. *Kriminalvårdstyrelsen* uttalar sitt fulla stöd för de åtgärder som revisorerna föreslår i rapporten. Kriminalvårdstyrelsen delar revisorernas uppfattning om att det krävs vissa grundläggande förutsättningar för att avgiftsfinansiering ska fungera. Dessa förutsättningar tycks inte finnas i försvaret.

*Försvarsmakten*, *Försvarshögskolan* och *Försvarets radioanstalt* delar i allt väsentligt de synpunkter och förslag som revisorerna framför i rapporten. Försvarets radioanstalt utgår från att förslagen inte enbart kommer att beröra relationen mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten. Försvarets radioanstalt förutsätter att revisorernas förslag också omfattar Fortifikationsverkets relation till verkets övriga hyresgäster.

*Totalförsvarets forskningsinstitut* uppger att man har erfarenhet av ett stort antal hyresvärdar. Forskningsinstitutet konstaterar att bristerna hos Fortifikationsverket inte har varit mycket större än hos någon annan statlig hyresvärd. De problem som föreligger torde enligt forskningsinstitutet vara av sådan art att Fortifikationsverket skulle kunna lösa dem med erforderliga resurser inom ramen för den egna verksamheten.

*Fortifikationsverket* instämmer med revisorerna om att det är önskvärt att Försvarsmakten och Fortifikationsverket får sina roller förtydligade. Fortifikationsverket instämmer dock inte i revisorernas slutsats om att förvaltningen är behäftad med anmärkningsvärda brister. Inte heller instämmer verket med revisorerna om att tillämpningen av fastighetsreformen i försvaret har misslyckats. Fortifikationsverket uppger att revisorernas rapport inte är saklig. Enligt Fortifikationsverket är rapporten behäftad med så stora brister att den inte kan utgöra underlag för revisorernas påstående att bristerna i Fortifikationsverket förvaltning är anmärkningsvärda.

*Kungl. Tekniska högskolan (KTH)* anser att revisorerna gjort en gedigen utredning av ett problem som varit vida känt sedan den statliga fastighetsreformen genomfördes i början av 1990-talet. I korthet handlar problemet om hur man ska få en effektiv förvaltning av fastigheter som i allt väsentligt saknar alternativ användning i ett läge där både ägare och brukare är samma person, dvs. staten. En övergång från anslagsfinansiering till avgiftsfinansiering skulle skapa marknadsliknande förhållanden och ett nytt beteende hos parterna. Enligt KTH visar revisorernas granskning att den valda modellen inte gett önskvärt resultat. Likartade problem, som i försvaret, finns enligt KTH inom universitetsvärlden, landstingen, kommuner och industrin.

Nedan följer en diskussion kring revisorernas överväganden och förslag i rapporten. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2.

### Rapporten

Med anledning av de stora problemen att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret ifrågasatte revisorerna valet av den styr- och finansieringsform som statsmakterna beslutat om för försvaret. Revisorernas tre granskningar visade att det uppstod problem när man försökte efterlikna en marknad inom ett område där förutsättningarna för att uppnå marknadsmässiga förhållanden var så pass begränsade. Revisorerna föreslog i rapporten att riksdagen skulle ge regeringen i uppdrag att utse en parlamentarisk kommitté med uppgift att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

### Remissinstansernas synpunkter

*Kriminalvårdstyrelsen* är på samma sätt som revisorerna tveksam till valet av att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret som styr- och finansieringsform. Enligt Kriminalvårdstyrelsen torde en utvärdering av styr- och finansieringsformerna i försvaret vara av stort värde också för andra myndigheter med liknande förutsättningar och styrformer. *Pliktverket* stöder förslaget om att utse en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera styrningen av försvaret. Styr- och finansieringsformen är enligt Pliktverket en principiell fråga som har bäring på samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten, men där Försvarsmakten inte kan välja någon annan utförare.

*Försvårshögskolan* och *Försvarets radioanstalt* välkomnar också revisorernas förslag om en utvärdering av styrformerna i försvaret.

*Försvarsmakten* anser att statsmakterna inte bör överväga att utse en parlamentarisk kommitté för att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret. Enligt Försvarsmaktens uppfattning bör dock styrningen och finansieringen av försvarets fastigheter utvecklas och förbättras i enlighet med revisorernas övriga förslag i rapporten.

*Fortifikationsverket* anser att revisorerna missuppfattat Fortifikationsverkets roll. Revisorerna har felaktigt uppfattat att det ska råda ett beställar- och utförarförhållande mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Fortifikationsverket anser att fastighetsreformen inte är utformad som en beställar- och utförarmodell. Revisorernas missuppfattning av fastighetsreformen har medfört att perspektivet i granskningen har blivit felaktigt. Enligt Fortifikationsverket var avsikten med fastighetsreformen att man ville tydliggöra kostnaderna för Försvarsmaktens fastighetsbehov. Fortifikationsverket menar att detta i allt väsentligt har infräts.

*Kungl. Tekniska högskolan* konstaterar att avgiftsfinansiering och marknadsliknande förhållanden var utgångspunkten när den statliga fastighetsreformen utformades. Brukandet skulle skiljas från ägandet med hjälp av ett system med beställare och utförare.

Enligt KTH har dock systemet med beställare och utförare medfört att det blivit en utbyggnad av dubbla kompetenser. Ska systemet fungera måste beställaren vara minst lika kompetent som utföraren och det får inte finnas någon misstro mellan parterna.

KTH vill uppmärksamma att de flesta fastighetsorganisationer inom kommuner och landsting har "slutat leka affär" genom att efterlikna en marknad som inte finns eller som är mycket svagt utvecklad.

KTH anser att lärdomar från organisationer med liknande fastighetsbestånd och problem bör vara en utgångspunkt om statsmakterna väljer att utreda försvarets organisation och styrformer. Ett fortsatt utredningsarbete bör enligt KTH därför inte endast beröra förhållanden mellan försvarsmyndigheter. KTH anser att man i ett fortsatt utredningsarbete bör studera andra offentliga organisationer samt liknande erfarenheter från utlandet.

### Revisorernas överväganden

Revisorerna noterar att Fortifikationsverket anser att revisorerna missuppfattat fastighetsreformen i försvaret. Reformen handlade enligt Fortifikationsverket om att synliggöra fastighetskostnader och inte om att införa en beställar- och utförarrelation mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket.

Revisorerna vill i sammanhanget erinra om att riksdagen uttalat att förvaltning av ändamålsfastigheter inte enbart handlar om att synliggöra fastigheternas kostnader. Utgångspunkten för förvaltningsuppdraget är att tillgodose en primärverksamhets behov av ändamålsenliga lokaler. För att hyresgästerna ska kunna sätta press på fastighetsägarna är det enligt riksdagen angeläget att fastighetsägarna öppet redovisar sina kostnader för drift, underhåll, kapital m.m. (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252).

Revisorerna vill vidare uppmärksamma att fastighetsreformen i försvaret också var en del av LEMO-reformen (*Utredningen lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret*) där Fortifikationsverket och övriga stödmyndigheter i försvaret övergick från att vara anslagsfinansierade till att vara avgiftsfinansierade. Avgiftsfinansiering innebär att de tjänster som en myndighet producerar avgiftsbeläggs. Anslagsmedel tillförs de myndigheter som köper och använder tjänsterna. Den utförande myndigheten blir helt eller delvis beroende av avgiftsintäkter från de myndigheter som köper tjänsterna. Tanken med LEMO-reformen var att Försvarsmakten med hjälp av avgiftsfinansiering skulle få ett stort inflytande över Fortifikationsverket och övriga stödmyndigheter (SOU 1991:112).

Flertalet av övriga remissinstanser instämmer med revisorerna om att det finns starka skäl för riksdagen att ge regeringen i uppdrag att utse en parlamentarisk kommitté med uppdrag att analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret. På samma sätt som revisorerna anser några remissinstanser det angeläget att den föreslagna kommittén inte bara får i uppdrag att studera förhållandet mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Utredningen bör enligt revisorenas uppfattning omfatta styr- och finansieringsformen för samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Kommittén bör även beakta erfarenheter från andra offentliga organisationer, näringsliv m.fl.



### Rapporten

Avgiftsfinansiering fungerar inte om den beställande myndigheten inte kan ställa krav på den utförande myndigheten. Trots att Försvarsmakten har varit missnöjd med Fortifikationsverkets förvaltning så har man inte kunnat vända sig till någon annan utförare.

I rapporten föreslog revisorerna att regeringen borde undersöka Försvarsmaktens möjlighet att i större utsträckning vända sig till andra förvaltare. Genom att öka Försvarsmaktens valfrihet ökar också förutsättningarna för att avgiftsfinansieringen ska fungera.

### Remissinstansernas synpunkter

*Statskontoret* konstaterar att Försvarsmakten, liksom andra statliga myndigheter, formellt har möjlighet att vända sig till vem man vill för att hyra lokaler. I praktiken är dock denna möjlighet begränsad eftersom det i stort sett endast är Fortifikationsverket som i dagsläget äger den typ av lokaler som Försvarsmakten efterfrågar. Enlig *Pliktverket* uppstår det generellt problem mellan beställande och utförande myndigheter när det inte existerar konkurrensförhållanden. *Kriminalvårdsstyrelsen*, *Försvarsmakten*, *Försvarshögskolan* och *Försvarets radioanstalt* ställer sig bakom revisorernas förslag om att öka myndigheternas valfrihet.

*Fortifikationsverket* menar att riksdagens avsikt med att skilja på ägande och brukande av försvarets fastigheter inte var att konkurrensutsätta fastighetsförvaltningen. Enligt Fortifikationsverket ansåg statsmakterna att staten skulle äga försvarsfastigheterna och att dessa professionellt skulle förvaltas av en självständig fastighetsförvaltning. Fastighetsförvaltningen skulle vara lyhörd för Försvarsmaktens önskemål.

### Revisorernas överväganden

Revisorerna konstaterar att flertalet remissinstanser ställer sig bakom revisorernas förslag och att det är svårt att tillämpa avgiftsfinansiering när det inte existerar konkurrensförhållanden.

Fortifikationsverket uppger emellertid att fastighetsreformen i försvaret handlade om att skilja ägande och brukande av försvarets fastigheter. Enligt Fortifikationsverket syftade reformen inte till att konkurrensutsätta fastighetsförvaltningen.

Revisorernas granskning visar med en tydlighet att det inte varit tillräckligt att endast skilja på ägande och brukande av försvarets fastigheter för att få till stånd en fungerande förvaltning. Frånvaron av konkurrens har medfört att Försvarsmakten inte har kunnat vända sig till någon annan förvaltare trots att man varit missnöjd med Fortifikationsverkets förvaltning.

Revisorerna ser på samma sätt som några remissinstanser att det kan vara svårt att konkurrensutsätta Fortifikationsverket eftersom det i praktiken endast är Fortifikationsverket som äger försvarsfastigheter. Revisorerna bedömer

dock att det bör finnas utrymme att till viss del öka konkurrensen när det gäller de fredstida fastigheterna. Revisorerna anser därför att det finns skäl för regeringen att undersöka Försvarsmaktens möjlighet att i större utsträckning vända sig till andra förvaltare än Fortifikationsverket.

## 2.3 Utveckla hyresmodellen

### Rapporten

Revisorerna föreslog i rapporten att regeringen skulle se till så att Försvarsmakten fick god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning. I detta låg enligt revisorerna att tillämpningen av hyresmodellen utvecklades så att Försvarsmakten fick en god uppfattning om Fortifikationsverkets kostnader för mark, lokaler och enskilda byggnader.

Revisorerna ansåg att regeringen med jämna mellanrum skulle jämföra Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service med andra statliga förvaltares. Genom att jämföra Fortifikationsverkets verksamhet med andra statliga förvaltares skulle regeringen, Försvarsmakten och andra berörda lättare kunna bilda sig en uppfattning om nivån på Fortifikationsverkets förvaltning.

Därutöver borde regeringen se till att budgeterade kostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. reglerades mot faktisk förbrukning. Om inte budgeterad förbrukning regleras mot faktisk förbrukning minskar myndigheternas incitament att hushålla med statens medel.

### Remissinstansernas synpunkter

Med hänvisning till förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter instämmer *Statskontoret* med revisorerna i att Försvarsmakten ska ha god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning. *Statskontoret* håller med revisorerna om att hyresmodellen ska tillämpas på sådant sätt att Försvarsmakten får en god uppfattning om Fortifikationsverkets kostnader för mark, lokaler och enskilda byggnader.

*Statskontoret* har också samma uppfattning som revisorerna när det gäller att budgeterade kostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. ska regleras mot faktisk förbrukning. *Statskontoret* menar att en grundläggande förutsättning för att Fortifikationsverket ska kunna bedriva effektiv förvaltning och sätta rättvisa kostnadsbaserade hyror är att man kan mäta och registrera den faktiska åtgången av vatten, elektricitet, olja m.m.

*Statskontoret* ser att det finns en risk för att schablonmässigt utlagda hyror missgynnar lokaler med god driftsekonomi eftersom de förmodligen får bära en oproportionerligt stor del av de samlade kostnaderna.

*Statskontoret* anser som revisorerna att regeringen med jämna mellanrum bör jämföra Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service med andra statliga förvaltares.

*Kriminalvårdsstyrelsen, Försvarsmakten, Försvarshögskolan, Försvarets radioanstalt* ställer sig bakom revisorernas förslag.

*Ekonomistyrningsverket* instämmer i att hyresmodellen bör utformas så att beräknad förbrukning av el, vatten, olja m.m. regleras mot faktisk förbrukning. Därmed skulle Försvarmakten få ökade incitament att minska sin förbrukning. Ekonomistyrningsverket anser att utvecklingen av hyresmodellen mot styrobject tycks vara ett steg i rätt riktning mot att tydliggöra kostnaderna hos Fortifikationsverket.

*Fortifikationsverket* medger att det finns brister i den nuvarande hyresmodellen. Avsikten med den nuvarande hyresmodellen har dock inte varit att redovisa faktiska kostnader för enskilda byggnader och anläggningar. Enligt Fortifikationsverket har redovisningen av kostnadskomponenter varit tillfredsställande på mer aggregerad nivå. Fortifikationsverket uppger att man är överens med Försvarmakten om att hyresmodellen behöver utvecklas. Målsättningen är att man år 2004 ska börja tillämpa en fullt utvecklad hyresmodell.

Fortifikationsverket delar revisorernas uppfattning att det finns ett värde i att jämföra Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service med andra statliga förvaltares.

*Kungl. Tekniska högskolan* konstaterar att det tycks finnas en misstro mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket. En utgångspunkt för ett fortsatt utredningsarbete bör därför vara att skapa ett system som ger en "vi-känsla". Enligt KTH är det viktigt att Försvarmakten och Fortifikationsverket börjar arbeta mot samma mål, som också bör vara väl definierade.

### **Revisorernas överväganden**

Revisorerna noterar att remissinstanserna anser att Försvarmakten bör ha god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service. Vidare anser flertalet av remissinstanserna i likhet med revisorerna att regeringen bör se till att budgeterade kostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. regleras mot faktisk förbrukning.

Remissinstanserna ställer sig också bakom revisorernas förslag om att regeringen med jämna mellanrum bör jämföra Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service med andra statliga förvaltares.

## **2.4 Fortifikationsverkets överskott**

### **Rapporten**

Riksdagen har betonat att självkostnadshyra bör vara den självklara utgångspunkten i de fall en statlig hyresgäst har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252). Trots detta har Fortifikationsverket haft återkommande överskott sedan myndigheten bildades år 1994. Fram till år 2001 har Fortifikationsverket byggt upp ett ackumulerat överskott på 564 miljoner kronor. Av överskottet har 174 miljoner kronor reserverats i enlighet med ett särskilt regeringsbeslut för att finansiera avveckling av mark, lokaler och anlägg-

ningar. Överskottet innehåller också en reserv för riskkostnader avseende tjänsteexport på 16 miljoner kronor.

Enligt kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) får en myndighet behålla ett överskott så länge det understiger 10 % av myndighetens omsättning. Uppgår överskottet till mer än 10 % ska myndigheten lämna förslag till regeringen om hur hela överskottet ska användas. Fram till år 2001 var Fortifikationsverkets vinster mindre än 10 % av omsättningen. År 2001 kom dock den ackumulerade vinsten att motsvara mer än 10 % av omsättningen. Fortifikationsverket vände sig därför våren 2002 till regeringen med förslag om hur verket skulle använda överskottet. Den 12 september 2002 beslutade regeringen att hela överskottet skulle överföras till statskassan (Finansdepartementet, dnr Fi/2002/10/29).

I rapporten föreslog revisorerna att regeringen borde se till att Fortifikationsverket inte hade årligen återkommande överskott. Enligt avgiftsförordningen (1992:191) ska avgifter sättas så att de på ett eller några års sikt täcker de kostnader som myndigheten har för verksamheten. Eventuelle överskott borde enligt revisorerna hanteras i dialog mellan regeringen, Fortifikationsverket och Försvarmakten.

### Remissinstansernas synpunkter

*Försvarmakten* ser mycket positivt på revisorernas förslag. Enligt Försvarmakten bör stor kraft läggas på att Fortifikationsverkets hyror sätts på ett korrekt sätt så att det inte uppstår överskott. *Kriminalvårdsstyrelsen*, *Försvårshögskolan* och *Försvarets radioanstalt* ger också bifall till revisorernas förslag.

*Ekonomistyrningsverket* har en annan uppfattning än revisorerna vad gäller Fortifikationsverkets hyressättning. Ekonomistyrningsverket hänvisar bl.a. till två propositioner. Av proposition 1992/93:37 och proposition 1991/92:44 framgår att fastighetsförvaltningen bör bedrivas med ett så långt som möjligt marknadsmässigt avkastningskrav. För ändamålsfastigheter bör som ett minimum ställas krav på avkastning som inkluderar täckning av kapitalkostnader. Fastighetsägaren måste därför enligt Ekonomistyrningsverket skaffa sig intäkter som minst motsvarar fastighetsförvaltningens kostnader.

Ekonomistyrningsverket hänvisar vidare till förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. I förordningens 12 § anger regeringen vilka regler som gäller för upplåtelse av statliga fastigheter. Enligt paragrafen ska upplåtelser ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässiga villkor ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Av 2 § avgiftsförordningen framgår att avgiftsförordningen inte ska tillämpas om något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Mot bakgrund av att regeringen inte angett någon annan princip för Fortifikationsverkets prissättning borde det enligt Ekonomistyrningsverket vara 12 § i förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m. som gäller och inte avgiftsförordningen.

*Fortifikationsverket* uppger att man efterlever det regelverk som gäller. Fortifikationsverket hänvisar bl.a. till avgiftsförordningen som anger att avgifter ska sättas så att full kostnadstäckning uppnås. Med full kostnads-

täckning avses enligt Fortifikationsverket också att den långsiktiga självkostnaden ska täckas. Enligt Fortifikationsverkets bedömning skulle det uppstå en stor osäkerhet i hyressättningen om hyrorna började ändras i takt med verkets kostnader. Fortifikationsverket hänvisar till Försvarsmakten som anser det angeläget med förutsägbara hyror.

### Revisorernas överväganden

Revisorerna konstaterar att *Kriminalvårdsstyrelsen*, *Försvarsmakten*, *Försvarshögskolan* och *Försvarets radioanstalt* på samma sätt som revisorerna anser att regeringen bör se till att Fortifikationsverket inte har återkommande överskott.

*Fortifikationsverket* och *Ekonomistyrningsverket* gör dock andra tolkningar än revisorerna om vad statsmakterna beslutat när det gäller Fortifikationsverkets överskott. Fortifikationsverket å sin sida hänvisar till avgiftsförordningen och uppger att man följer gällande regelverk. Ekonomistyrningsverket hänvisar till förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m. som man anser ersätter avgiftsförordningen när det gäller hanteringen av Fortifikationsverkets överskott. Genom att förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m. ersätter avgiftsförordningen har Fortifikationsverket enligt Ekonomistyrningsverket hanterat sina överskott i enlighet med gällande regelverk.

Revisorerna vill i detta sammanhang erinra om att riksdagen och regeringen beslutat om att förvaltningen av ändamålsfastigheter inte ska utgöra någon affärsidé i sig (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU:25, rskr. 1997/98:252). Enligt förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. ska ersättningen fastställas efter vad som kan anses skäligt i de fall ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässiga villkor. Efter beslut av regeringen tillämpar Fortifikationsverket från den 1 januari 1998 en s.k. totalhyresmodell. Med det menas att samtliga kostnadskomponenter ska ingå i hyran. Den hyra Fortifikationsverket tar ut av Försvarsmakten består av ersättning för kapital, administration, underhåll, drift och uppvärmning m.m.

Tanken med fastighetsreformen var inte att Fortifikationsverket skulle ha återkommande överskott. Enligt revisorernas uppfattning kan inte Fortifikationsverkets hyror anses skäliga mot bakgrund av att myndigheten har haft återkommande överskott sedan bildandet år 1994.

Granskningen visar dessutom att det uppstår en stor frustration i Försvarsmakten över att man inte får tillbaka de pengar som man betalt för mycket till Fortifikationsverket. Inom Försvarsmakten frågar man sig varför man ska spara på vatten, elektricitet, olja m.m. om delar av besparingarna ändå stannar i Fortifikationsverket. Fortifikationsverkets hantering av överskottet har därför bidragit till att Försvarsmakten fått minskade ekonomiska incitament att hushålla med statens medel.

Trots att Fortifikationsverket hanterat sina överskott i enlighet med kapitalförsörjningsförordningen finns det enligt revisorerna starka skäl för statsmakterna att reagera över Fortifikationsverkets överskott. Granskningen visar på ett tydligt sätt att Fortifikationsverkets hyressättning och återkommande överskott bidragit till att tillämpningen av fastighetsreformen i försva-

ret har misslyckats. Enligt revisorerna bör regeringen snarast se till att hyres-sättning m.m. utvecklas på sådant sätt att Fortifikationsverket inte har årligen återkommande överskott.

2002/03:RR7

## 2.5 Anläggningar för krigsändamål

### Rapporten

Krigsanläggningar utgör tillsammans med krigsmateriel och personal en integrerad del av krigsorganisationen. Försvarsmakten uppger att man måste ha full kontroll över anläggningarna för att de ska fungera tillsammans med övriga delar av krigsorganisationen.

Granskningen visar att Fortifikationsverket har haft svårt att ta hand om anläggningar för krigsändamål. Framför allt handlar det om att myndigheten saknat tillräckligt med fortifikationsteknisk kompetens för att möta Försvarsmaktens behov när det gäller krigsanläggningar. Företrädare för Försvarsmakten uppger att bristerna i Fortifikationsverkets förvaltning inneburit att krigsdugligheten för vissa anläggningar inte längre kan säkerställas.

För att förvaltningen av anläggningarna ska fungera har Försvarsmakten ansett det nödvändigt att ta över vissa delar av de arbetsuppgifter som egentligen åvilar Fortifikationsverket. En uppfattning i Försvarsmakten är att anläggningarna borde flyttas tillbaka till Försvarsmakten.

I rapporten visade revisorerna förståelse för att Försvarsmakten ville ha kontroll över de anläggningar som ingick i krigsorganisationen. Enligt revisorerna skulle dock en överföring av anläggningarna till Försvarsmakten kunna få stora konsekvenser för både Fortifikationsverket och den övriga förvaltningen av försvarets fastigheter.

Revisorerna uppfattade att Fortifikationsverkets fortlevnad som myndighet i hög grad hängde samman med att myndigheten hade en särskild kompetens när det gäller rent militära anläggningar. För en stor del av Fortifikationsverkets övriga fastighetsbestånd (kaserner, matsalar, förråd, skolor m.m.) behövs ingen särskild militär kompetens. I princip skulle Statens Fastighetsverk, Vasakronan AB, Specialfastigheter AB eller någon av de andra statliga förvaltarna kunna ta hand om försvarets fredstida fastigheter.

Revisorerna såg att en överföring av krigsanläggningarna till Försvarsmakten kunde medföra ett behov av att statsmakterna prövade den nuvarande myndighetsstrukturen och om det fanns behov av att en särskild myndighet förvaltade de fredstida fastigheterna i försvaret.

Om anläggningar för krigsändamål skulle föras över till Försvarsmakten fanns det enligt revisorerna inget som hindrade att flera statliga förvaltare fick ansvar för de fredstida fastigheterna. En spridning av försvarsfastigheterna till fler aktörer skulle innebära att det uppstod konkurrens mellan förvaltarna. Genom att välja mellan olika statliga förvaltare skulle Försvarsmakten få ökade förutsättningar att sätta press på fastighetsägarna.

I rapporten lämnade revisorerna inget förslag om att anläggningarna för krigsändamål borde flyttas tillbaka till Försvarsmakten. Enligt revisorerna borde statsmakterna utreda frågan ytterligare innan man tog ställning till vad

som borde göras med anläggningarna. Frågan om anläggningarnas tillhörighet skulle förslagsvis kunna utredas av den parlamentariska kommitté som revisorerna föreslog skulle utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

Revisorerna såg med oro på kvalitetsbristerna i Fortifikationsverkets förvaltning. I väntan på den parlamentariska kommitté som revisorerna föreslog borde regeringen skyndsamt se till att Fortifikationsverket hade tillräckliga resurser och rätt kompetens att möta Försvarmaktens behov av fastigheter och anläggningar. Enligt revisorernas mening var det särskilt viktigt att Fortifikationsverket hade tillräckligt med fortifikationsteknisk kompetens.

### Remissinstansernas synpunkter

*Statskontoret* framför att en överföring av anläggningarna till Försvarmakten skulle innebära att den särskilda fortifikationstekniska kompetensen enbart skulle behövas hos Försvarmakten. Genom att Försvarmakten återfår ansvaret för anläggningarna skulle man kunna undvika dagens lösning med dubbla kompetenser hos både Försvarmakten och Fortifikationsverket. I övrigt anser Statskontoret att det inte bör behövas särskilda påpekanden från regeringen om att Fortifikationsverket ska ha rätt kompetens. Det borde enligt Statskontoret vara ett ansvar enbart för Fortifikationsverket.

*Kungl. Tekniska högskolan* konstaterar också att delat ägande och brukande medför att det behövs dubbla kompetenser. Ska systemet med en beställar- och utförarmodell fungera måste beställaren vara minst lika kompetent som utföraren. Av den anledningen har kommuner och landsting i allt högre grad frångått strikta modeller med beställare och utförare.

*Försvarmakten* anser att anläggningar för krigsändamål bör föras över till Försvarmakten. Återöverföringen bör göras främst med hänsyn till de möjligheter detta skulle ge Försvarmakten att få bättre kontroll och odelat ansvar för de anläggningar som ingår i krigsorganisationen.

*Försvårshögskolan* konstaterar att anläggningar för krigsändamål är en del av krigsförbanden. Det är därför logiskt att Försvarmakten är ägarföreträdare för anläggningarna och att dessa finns inom Försvarsdepartementets ansvarsområde. Försvårshögskolan anser att det inte är ändamålsenligt att anläggningarna ligger inom Finansdepartementets ansvarsområde. Med detta som bakgrund kan Försvårshögskolan inte ställa sig bakom revisorernas förslag om att den fortifikationstekniska kompetensen i Fortifikationsverket bör förstärkas. *Kriminalvårdsstyrelsen* och *Försvarets radioanstalt* framhåller också att anläggningar för krigsändamål bör föras över till Försvarmakten.

*Fortifikationsverket* menar att en överföring av anläggningar för krigsändamål till Försvarmakten går emot fastighetsreformen och en uppdelning i ägande och brukande. Fortifikationsverket uppger att synergieffekter uppnås genom en gemensam förvaltning av de fredstida fastigheterna och anläggningarna för krigsändamål. Enligt Fortifikationsverket skulle det vara ineffektivt att skilja på förvaltningen av de fredstida fastigheterna och anläggningarna. Det skulle dessutom uppstå en tämligen godtycklig gränsdragning mellan vad som var att betrakta som fredstida fastighet och anläggning för

krigsorganisationen. Enligt Fortifikationsverket skulle man även behöva bygga upp dubbla kompetenser när det gäller t.ex. upphandling av byggnadsåtgärder.

Enligt Fortifikationsverket är det inte heller lämpligt att föra över det fredstida fastighetsbeståndet till Statens Fastighetsverk eller andra statliga fastighetsförvaltande myndigheter eller bolag. Fortifikationsverket hänvisar till utredningen *Försvarets fastigheter* (SOU 1997:114) som kom fram till att fördelarna med att slå samman Fortifikationsverket med Statens Fastighetsverk var mycket begränsade.

Fortifikationsverket uppger att man har flera specialister som arbetar med anläggningar för krigsändamål. Sedan början av år 2002 har verket samlat myndighetens fortifikationstekniska kompetens till en särskild avdelning. Samordningen innebär flera förbättringar.

Fortifikationsverket ser dock med oro på framtiden. En intern utredning i Försvarsmakten visar att behovet av officerare med fortifikationsteknisk kompetens beräknas uppgå till 35 personer år 2004. Enligt Fortifikationsverket är utbudet av officerare med denna kompetens begränsad. Fortifikationsverket uppger att Försvarsmakten under de senaste åren inte genomfört någon utbildning inom detta kompetensområde.

Fortifikationsverket ställer sig frågande till uppgiften i revisorernas rapport om att det planerade underhållet i vissa fall är så eftersatt att anläggningar inte är krigsdugliga. Fortifikationsverket konstaterar att det är Försvarsmakten som ska ställa krav på anläggningarna vad gäller krigsduglighet och beredskap. Sådana krav har enligt remissvaret inte framförts till Fortifikationsverket.

### **Revisorernas överväganden**

Revisorerna uppfattar att flertalet av remissinstanserna anser att statsmakterna bör utreda om anläggningar för krigsändamål bör flyttas tillbaka till Försvarsmakten. Genom att föra över anläggningarna till Försvarsmakten skulle man undvika behovet av dubbla kompetenser vid Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Samtidigt skulle Försvarsmakten få samlat ansvar för hela krigsorganisationen.

Revisorerna vill i sammanhanget uppmärksamma att en överföring av krigsanläggningarna till Försvarsmakten kan få konsekvenser för förvaltningen av de fredstida fastigheterna. Som framgått behövs det ingen särskild militär kompetens för att förvalta kaserner, matsalar, skolbyggnader m.m. Statens Fastighetsverk, Vasakronan AB, Specialfastigheter AB eller någon av de andra statliga förvaltarna skulle kunna ta hand om försvarets fredstida fastigheter. Det kan därför finnas anledning att pröva den nuvarande myndighetsstrukturen och behovet av Fortifikationsverket som myndighet.

Enligt revisorernas uppfattning skulle en spridning av försvarsfastigheterna till fler statliga fastighetsägare också innebära att det uppstod konkurrens mellan förvaltarna. Försvarsmakten skulle därmed få ökade möjligheter att sätta press på förvaltarna genom att kunna välja mellan olika statliga fastighetsägare.



**Rapporten**

Fortifikationsverket har inte haft kontroll över det planerade underhållet. Underlåtenheten att ta fram långsiktiga underhållsplaner och ett administrativt stödsystem har medfört problem för Fortifikationsverket och Försvarsmakten att förutse när underhåll ska genomföras och vilka kostnader som förväntas uppstå. Det har dessutom uppstått en onödig diskussion mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten om vilket underhåll som ingår i hyran. Granskningen visar att detta bidragit till stor irritation mellan myndigheterna.

I rapporten föreslog revisorerna att regeringen borde se till att myndigheternas problem med det planerade underhållet snarast fick en lösning. Enligt revisorernas mening var det angeläget att myndigheterna fick kontroll över det planerade underhållet så att det inte uppstod onödiga kostnader för staten.

**Remissinstansernas synpunkter**

*Statskontoret* betonar vikten av att myndigheternas problem med det planerade underhållet snabbt får en lösning. Kravet på en planering av underhållet är ett väsentligt inslag i de förvaltningsplaner som enligt förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter (1993:527) ska finnas för de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget.

*Kriminalvårdsstyrelsen, Försvarsmakten, Försvarshögskolan och Försvarets radioanstalt* instämmer med revisorernas förslag. Även *Ekonomistyrningsverket* delar revisorernas uppfattning om att styrningen av Fortifikationsverket och Försvarsmakten skulle bli bättre om underhållsplanerna blir mer långsiktiga.

*Fortifikationsverket* uppger att det pågår ett arbete med att ta fram ett databaserat stödsystem för det planerade underhållet. Stödsystemet kommer enligt Fortifikationsverket att underlätta arbetet med att ta fram mer långsiktiga underhållsplaner.

**Revisorernas överväganden**

Flertalet av remissinstanserna ställer sig bakom revisorernas förslag. Revisorerna föreslår att regeringen ser till att problemet med det planerade underhållet skyndsamt får en lösning.

**2.7 Fortifikationsverkets fastighetsregister****Rapporten**

När Fortifikationsverket år 1994 tog över Försvarsmaktens fastighetsregister fanns det stora brister i registret. Fortifikationsverket uppskattar att cirka

hälften av fastigheterna antingen saknades i registret eller var felaktigt registrerade.

Granskningen visar att Fortifikationsverket fortfarande har stora problem med kvaliteten på fastighetsregistret. Det saknas också ett fungerande register för de anläggningar som inte längre ingår i krigsorganisationen.

I rapporten föreslog revisorerna att regeringen borde se till att Fortifikationsverket snarast upprättade ett korrekt register över försvarets samtliga fastigheter och anläggningar. Utöver de problem som bristerna åsamkade myndigheterna var frågan om korrekta register en angelägen fråga för statsmakterna. Detta gällde inte minst för att statsmakterna skulle ha en god uppfattning om de statliga fastigheternas värde.

### **Remissinstansernas synpunkter**

*Statskontoret* konstaterar att det av förordningen om förvaltning av statliga fastigheter framgår att den förvaltande myndigheten är skyldig att upprätta ett register för sitt fastighetsbestånd. Enligt Statskontoret bör man dock inte bortse från att det rör sig om en myriad av anläggningar. Ett grundkrav måste emellertid vara att alla de fastigheter som är i bruk eller som har ekonomiskt värde finns med i en sådan objektsförteckning som krävs enligt förordningen om förvaltning av statliga fastigheter.

*Kriminalvårdsstyrelsen, Försvarmakten, Försvårshögskolan och Försvarets radioanstalt* ställer sig bakom revisorernas förslag.

*Fortifikationsverket* uppger att myndighetens fastighetsregister i dag har en tillfredsställande standard. När det gäller uppbyggnaden av ett heltäckande register för anläggningar är Fortifikationsverket beroende av samverkan från Försvarmakten. Fortifikationsverket och Försvarmakten har kontroll över de anläggningar som ingår i krigsorganisationen. Fortifikationsverket konstaterar att övriga anläggningar inte har någon betydelse för Sveriges försvarsförmåga. År 2003 kommer det att finnas ett register för de anläggningar som inte ingår i krigsorganisationen.

### **Revisorernas överväganden**

Enligt revisorernas mening finns det starka skäl till att Fortifikationsverket uppför ett fungerande register även för de anläggningar som inte ingår i krigsorganisationen. Det handlar dels om att Fortifikationsverket och statsmakterna ska få god uppfattning om anläggningarnas kondition och värden, dels om att Fortifikationsverket har ett ansvar att se till att anläggningarna inte utgör någon miljöfara eller annan fara för allmänheten.

Revisorerna konstaterar att flertalet av övriga remissinstanser instämmer med revisorerna i att det är angeläget att Fortifikationsverket skyndsamt upprättar korrekta register för försvarets samtliga fastigheter och anläggningar.

### Rapporten

Tanken med fastighetsreformen var att statsmakterna i hög grad skulle delegera fastighetsfrågorna till myndigheterna.

Granskningen visar emellertid att regeringen också varit återhållsam med att hjälpa Fortifikationsverket och Försvarmakten att hitta sina roller som statlig fastighetsägare respektive hyresgäst. Det har saknats tydliga spelregler för myndigheterna.

Av granskningen framgår också att regeringen varit återhållsam med att redovisa fastighets- och anläggningsfrågor för riksdagen. Varken i budgetpropositionen eller i några andra propositioner har regeringen för riksdagen redovisat de problem som funnits i förvaltningen av försvarets fastigheter och anläggningar. När det gäller Fortifikationsverket har redovisningen i budgetpropositionen endast bestått av en kort finansiell redovisning. Trots de stora problemen i förvaltningen finns det inga uppgifter i budgetpropositionen om hur Fortifikationsverket fungerar som myndighet eller på vilket sätt verket företräder staten i sin roll som förvaltare.

Inte heller finns det beskrivet i budgetpropositionen hur Försvarmakten fungerar som hyresgäst och vad man gör för att effektivisera sin lokalförsörjning.

I rapporten föreslog revisorerna att regeringen borde bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen. Revisorerna föreslog också att regeringen i regleringsbrevet till Försvarmakten borde ställa krav på att Försvarmakten skulle vara effektiv i sin lokalförsörjning. Regeringen borde även begära att Försvarmakten i årsredovisningen redogjorde för vilka åtgärder Försvarmakten hade vidtagit för att höja effektiviteten i lokalförsörjningen.

### Remissinstansernas synpunkter

*Statskontoret, Kriminalvårdsstyrelsen, Försvarmakten, Försvarshögskolan och Försvarets radioanstalt* instämmer med revisorerna i förslaget om att regeringen bör begära att Försvarmakten i årsredovisningen redogör för vilka åtgärder man har vidtagit för att höja effektiviteten i lokalförsörjningen.

Kriminalvårdsstyrelsen, Försvarmakten, Försvarshögskolan och Försvarets radioanstalt anser på samma sätt som revisorerna att regeringen bör bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen.

*Fortifikationsverket* framför att fastighetsreformen bygger på att både hyresvärd och hyresgäst förstår sina roller och kan föra en saklig och konstruktiv dialog. Enligt Fortifikationsverket har Försvarmakten felaktigt uppfattat att reformen handlade om att införa en beställar- och utförarmodell. Fortifikationsverket anser att fastigheterna ska utgöra ett stöd för Försvarmaktens kärnverksamhet och att kundnyttan ska optimeras. Detta mål medför dock inte att myndigheterna ska ha en beställar- och utförarrelation. Fortifika-

tionsverket menar att oklarheterna i myndigheternas roller medför svårigheter att få till stånd tydlighet och effektivitet.

Fortifikationsverket nämner att myndigheterna arbetar med att tydliggöra sina roller. Fortifikationsverket anser dock att det finns behov av att regeringen på ett tydligare sätt än tidigare går in och klargör myndigheternas roller.

### **Revisorernas överväganden**

Revisorerna konstaterar att huvuddelen av remissinstanserna instämmer i förslaget om att regeringen bör bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen. Flertalet av remissinstanserna anser också att regeringen bör ställa krav på att Försvarsmakten ska vara effektiv i sin lokalförsörjning och att Försvarsmakten i sin årsredovisning ska redogöra för vilka åtgärder man vidtagit för att höja effektiviteten.

Riksdagens revisorer föreslår att

1. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.2 angående behovet av att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret,
2. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.3 angående åtgärder för att öka försvarsmyndigheternas valfrihet,
3. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.4 angående åtgärder för att utveckla den hyresmodell som tillämpas i försvaret,
4. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.5 angående Fortifikationsverkets överskott,
5. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.6 angående Fortifikationsverkets resurser att möta Försvarsmaktens behov,
6. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.7 angående Fortifikationsverkets underhåll av försvarsfastigheter och anläggningar,
7. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.8 angående Fortifikationsverkets register för fastigheter och anläggningar,
8. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.9 angående regeringens styrning av Försvarsmakten och regeringens redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v) och Conny Öhman (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichef Åke Dahlberg och revisionsdirektör Richard Norberg (föredragande).

Stockholm den 10 oktober 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

*Ingemar Josefsson*

*Richard Norberg*





Rapport 2001/02:14

---

# Styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar





## Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat hur regeringen styr Fortifikationsverket och Försvarsmakten för att åstadkomma en effektiv förvaltning och ett effektivt brukande av försvarets fastigheter och anläggningar. Revisorerna har även granskat hur Fortifikationsverket och Försvarsmakten har samverkat inom fastighets- och anläggningsområdena.

Efter förslag från försvarsutskottet omfattar granskningen också frågan om vilka effekter tillämpningen av kapitalkostnader har haft i samband med förbandsnedläggningar till följd av 2000 års inriktningsbeslut (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168).

Underlaget till granskningen utgörs av riksdagstryck, regleringsbrev, avtal, styrdokument och andra dokument som upprättats av statsmakterna, Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Uppgifterna i rapporten är hämtade ur öppna källor. Revisorerna har även haft tillgång till sekretessbelagd information. Därutöver har revisorer tagit intryck av slutsatser som tagits fram av tidigare utredningar inom fastighetsområdet.

Under granskningsarbetet har intervjuer gjorts med tjänstemän i riksdagens utskott, med tjänstemän i Finansdepartementet och Försvarsdepartementet och med företrädare för Försvarsmakten och Fortifikationsverket på både central och regional nivå. Revisorerna har också inhämtat information från Statskontorets fastighetsavdelning och Riksrevisionsverket.

Beslut om rapporten har fattats i plenum den 5 juni 2002. Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstagande kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Granskningen har genomförts av revisorernas andra avdelning. I avdelningen ingår ledamöterna Per Rosengren (v) ordförande, Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

På revisorernas kansli har revisionsdirektör Richard Norberg haft ansvaret för granskningen. Även kanslichef Åke Dahlberg, utredningschef Stig Tegle samt pol.mag.-studerandena Roy Melchert och Carl Öhman har deltagit i arbete



## Sammanfattning

### Bakgrund

Riksdagens revisorer har under perioden 2000-2002 med denna granskning genomfört tre granskningar av hur avgiftsfinansiering tillämpas i försvaret. Avgiftsfinansiering innebär att de tjänster som en myndighet producerar avgiftsbeläggs. Anslagsmedel tillförs de myndigheter som köper och använder tjänsterna. Den utförande myndigheten blir helt eller delvis beroende av avgiftsintäkter från de myndigheter som köper tjänsterna.

Bakgrunden till att statsmakterna beslutade om att införa avgiftsfinansiering i försvaret var att det behövdes en tydligare ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och de s.k. stödmyndigheter som ingår i försvaret. Genom beställningar ska Försvarsmakten få stort inflytande över stödmyndigheternas verksamhet.

En tanke med avgiftsfinansiering är att marknadsmässiga förhållanden i någon mån ska efterliknas. Försvarsmaktens beställningar ska skapa incitament för en mer efterfrågeanpassad verksamhet hos stödmyndigheterna. För att priset ska hållas på en rimlig och attraktiv nivå måste stödmyndigheterna kontinuerligt se över den egna verksamheten. För att tjänsten ska vara efterfrågad måste utföraren också inrikta sin produktion mot tjänster som Försvarsmakten efterfrågar.

### Avgiftsfinansiering fungerar inte i försvaret

Revisorernas granskningar visar att myndigheterna har haft stora svårigheter att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret. För att avgiftsfinansieringen ska fungera krävs det att Försvarsmakten kan sätta press på stödmyndigheterna. Om Försvarsmakten inte kan ställa krav finns det risk för att stödmyndigheterna fattar beslut som i första hand gynnar den egna organisationen.

Granskningen *Försvarshögskolan i det nya försvaret* (förs. 1999/2000:RR10) visade att avgiftsfinansieringen inte fungerade eftersom Försvarsmakten saknade resurser och kunskap att avgöra hur officersutbildningen skulle vara utformad. I stället var det Försvarshögskolan som styrde genom att anpassa sina resurser och officersutbildningen efter egna bedömningar av Försvarsmaktens behov.

Av granskningen *Styrningen av försvarets materieförsörjning* (förs. 2001/02:RR7) framgår att det inte räcker med beställarkompetens för att avgiftsfinansieringen ska fungera. Trots att Försvarsmakten hade byggt upp beställarkompetens hade man svårt att sätta press på Försvarets materielverk (FMV). För det första rådde det en bilateral monopolsituation mellan Försvarsmakten och FMV. De båda myndigheterna var starkt beroende av varandra. För det andra styrde regeringen försvarsmyndigheternas verksamheter genom regleringsbrev och en rad förordningar. Granskningen visade att

avgiftsfinansieringen inte fungerade eftersom det saknades förutsättningar för Försvarsmakten att sätta press på FMV.

Den nu genomförda granskningen av försvarets fastigheter visar också på stora svårigheter att få avgiftsfinansiering att fungera i försvaret. Denna gång handlar det främst om brister i Fortifikationsverkets förvaltning, men också om att det saknas alternativ till Fortifikationsverket. Trots att Försvarsmakten varit missnöjd med Fortifikationsverkets förvaltning har det saknats möjlighet för Försvarsmakten att vända sig till alternativa förvaltare.

## Sluta efterlikna marknaden

Revisorernas granskningar av försvaret visar att det krävs vissa grundläggande förutsättningar för att avgiftsfinansiering ska fungera. Framför allt handlar det om att både den beställande och den utförande myndigheten måste ha valfrihet att agera. Hos den utförande myndigheten kan valfriheten bestå av möjligheter att förändra verksamheten inom myndigheten eller förändra den tjänst som produceras. Det kan också handla om att utföraren har valfrihet att vända sig till andra beställare.

Beställarens valfrihet kan handla om möjligheter att minska eller öka efterfrågan, ha tillräcklig insyn och öppenhet i den utförande myndighetens verksamhet och kostnader eller att beställaren kan vända sig till någon annan utförare. Avgiftsfinansiering fungerar endast om beställaren kan ställa krav på utföraren.

Med anledning av de stora problemen med att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret ifrågasätter revisorerna valet av den styr- och finansieringsform som statsmakterna beslutat om för försvaret. Granskningarna visar att det uppstår problem när man försöker efterlikna en marknad inom ett område där förutsättningarna för att uppnå marknadsmässiga förhållanden är ytterst begränsade.

Revisorerna anser att det finns starka skäl för att riksdagen ska ge regeringen i uppdrag att utse en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

## Granskningen av försvarets fastigheter

Av granskningen framgår att omfattande brister i Fortifikationsverkets förvaltning har bidragit till svårigheter att tillämpa den fastighetsreform och de principer som statsmakterna beslutat om för försvaret.

Enligt riksdagens riktlinjer ska Fortifikationsverkets förvaltning av försvarsfastigheter utgå från att tillgodose Försvarsmaktens behov av ändamålsenliga lokaler. För att Försvarsmakten ska kunna sätta press på Fortifikationsverket är det angeläget att Fortifikationsverket öppet redovisar sina kostnader för drift, underhåll, kapital m.m. (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252).

Enligt riksdagen får dock inte kundnyttan drivas på så sätt att underhållet av fastigheterna och anläggningarna missköts. Neddragning av underhåll får

inte hota fastigheternas och anläggningarnas långsiktiga värde (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252).

Av granskningen framgår att bl.a. följande faktorer bidragit till att Försvarsmakten har haft svårt att sätta press på Fortifikationsverket:

- Försvarsmakten har haft dålig insyn i Fortifikationsverkets hyressättning. Tillämpningen av hyresmodellen har inneburit att Fortifikationsverket inte har återspeglat sina faktiska kostnader för enskilda byggnader och anläggningar.
- Hyreskostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. har inte reglerats mot faktisk förbrukning. Det innebär att Försvarsmakten inte har kunnat minska sina kostnader för uppvärmning m.m. genom att minska sin förbrukning. Detta har även haft konsekvenser för Fortifikationsverket eftersom verkets faktiska kostnader påverkats med flera miljoner beroende på Försvarsmaktens förbrukning.
- Fortifikationsverkets underlåtenhet att ta fram långsiktiga underhållsplaner och ett administrativt stödsystem har medfört stora problem för Försvarsmakten i fråga om att förutse när planerat underhåll ska genomföras och vilka kostnader som beräknas uppstå. Det har dessutom uppstått en onödig diskussion mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten om vilket underhåll som ingår i hyran. Diskussionen har bidragit till irritation mellan myndigheterna.
- Trots att statsmakterna har beslutat att Fortifikationsverket inte ska ha överskott har man haft återkommande överskott sedan bildandet år 1994. Fram till år 2001 har man byggt upp ett ackumulerat överskott på 564 miljoner kronor.
- Fortifikationsverket har haft stora problem med sina fastighetsregister för fastigheter och anläggningar. Bristerna har medfört att Fortifikationsverket inte har haft kontroll över sitt fastighetsbestånd. Ett särskilt problem är avsaknaden av ett fungerande register för de anläggningar som inte längre ingår i krigsorganisationen. Varken Fortifikationsverket eller Försvarsmakten vet exakt var anläggningarna finns, i vilken kondition de är eller hur många de är.
- Fortifikationsverket har haft problem med sina administrativa rutiner. Under perioden 1994–2001 har myndigheten haft tre orena revisionsberättelser. Riksrevisionsverket har rekommenderat Fortifikationsverket att se över sina administrativa rutiner.
- Fortifikationsverket har haft problem med att ta hand om anläggningar för krigsändamål. För att förvaltningen av anläggningarna ska fungera har Försvarsmakten tagit över en del av de uppgifter som egentligen åvilar Fortifikationsverket.
- Försvarsmakten har byggt upp en stor organisation som delvis kontrollerar Fortifikationsverket. Försvarsmakten anser att kontrollerna är nödvändiga för att förvaltningen av fastigheterna och anläggningarna ska fungera.

Revisorerna anser att bristerna i hanteringen av försvarets fastigheter och anläggningar är anmärkningsvärda. Trots att det har gått åtta år sedan fastighetsreformen har Fortifikationsverket och Försvarmakten fortfarande stora problem med att tillämpa fastighetsreformen i enlighet med riksdagens intentioner.

Enligt revisorerna har regeringen ansvar för att myndigheterna tillämpar fastighetsreformen och avgiftsfinansieringens principer på det sätt som riksdagen beslutat. I väntan på den parlamentariska kommitté som revisorerna föreslår ska utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret anser revisorerna att regeringen bör vidta en rad åtgärder. Revisorerna föreslår bl.a. att:

- Regeringen bör undersöka möjligheten att Försvarmakten i större utsträckning ska kunna vända sig till andra förvaltare. Genom att öka Försvarmaktens valfrihet ökar också förutsättningarna för att avgiftsfinansieringen ska fungera.
- Regeringen bör se till att Försvarmakten har god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning. I detta ligger att tillämpningen av hyresmodellen utvecklas så att Försvarmakten får en god uppfattning om Fortifikationsverkets kostnader för mark, lokaler och enskilda byggnader.
- Regeringen bör se till att Fortifikationsverket har tillräckliga resurser och rätt kompetens för att möta Försvarmaktens behov av fastigheter och anläggningar. Enligt revisorernas mening är det särskilt viktigt att Fortifikationsverket har tillräckligt med fortifikationsteknisk kompetens.
- Regeringen bör med jämna mellanrum jämföra Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service med andra statliga förvaltares. Genom att jämföra Fortifikationsverkets verksamhet med andra statliga förvaltares kan regeringen, Försvarmakten och andra berörda lättare bilda sig en uppfattning om nivån på Fortifikationsverkets förvaltning.
- Regeringen bör se till att budgeterade kostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. regleras mot faktisk förbrukning. Om inte budgeterad förbrukning regleras mot faktisk förbrukning minskar myndigheternas incitament att hushålla med statens medel.
- Regeringen bör se till att Fortifikationsverket inte har årligen återkommande överskott. Statsmakterna har beslutat att Fortifikationsverkets hyror ska sättas så att de på ett eller några års sikt täcker de kostnader som myndigheten har för förvaltningen.

**Sammanfattning:** Bildandet av Fortifikationsverket var resultatet av två reformer. Fastighetsreformen i försvaret var dels en del av LEMO-reformen (*Utredningen lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret*) där stödmyndigheterna i försvaret övergick från att vara anslagsfinansierade till att bli avgiftsfinansierade, dels var bildandet av Fortifikationsverket en del av den allmänna fastighetsreform som handlade om att skilja på ägande och brukande.

Tidigare utredningar visar att Försvarsmakten och Fortifikationsverket har haft olika syn på fastighetsreformen som genomfördes i försvaret.

Revisorernas granskning handlar om hur regeringen styr Försvarsmakten och Fortifikationsverket och hur myndigheterna samverkar för att skapa en effektiv förvaltning och ett effektivt nyttjande av försvarsfastigheterna. Granskningen tar också upp vilka effekter tillämpningen av kapitalkostnader har haft i samband med förbandsnedläggningar till följd av riksdagens inriktningsbeslut år 2000.

I samband med att Försvarsmakten bildades i juli 1994 övergick de flesta stödmyndigheter som ingick i försvaret från att ha varit anslagsfinansierade till att i huvudsak eller delvis bli avgiftsfinansierade. Förutom Fortifikationsverket är också Försvarets materielverk, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets pliktverk helt eller delvis avgiftsfinansierade. Genom att införa avgiftsfinansiering skulle både statsmakterna och Försvarsmakten få goda möjligheter att påverka verksamheten i stödmyndigheterna.

Bildandet av Fortifikationsverket i juli 1994 var emellertid också en del av den allmänna fastighetsreform som statsmakterna genomförde. Genom att skilja på ägande och brukande ville statsmakterna effektivisera fastighetsförvaltningen. Fortifikationsverket skulle värna om fastigheternas värde. Försvarsmakten, som fick ansvaret för sin lokalförsörjning, skulle hyra fastigheter och anläggningar från Fortifikationsverket.

## Revisorernas förstudie

Hösten 2001 genomförde revisorerna en förstudie, *Styrningen av försvarets fastigheter* (2001/02:3), i syfte att undersöka om det fanns anledning att granska regeringens och försvarsmyndigheternas hantering av fastigheter och anläggningar i försvaret. Förstudien visade att det fanns en rad skäl att gå vidare med en granskning.

Av förstudien framgår att Fortifikationsverket och Försvarsmakten delvis hade olika syn på den fastighetsreform som genomförts i försvaret. I Försvarsmakten uppfattade man att det var svårt att påverka Fortifikationsverkets förvaltning. Tidigare utredningar visade också att Försvarsmakten inte hade haft tillräcklig insyn i förvaltningen, hyressättningen m.m.

I Fortifikationsverket upplevde man att Försvarsmakten inte fullt ut hade accepterat fastighetsreformen. I Fortifikationsverket uppfattade man att Försvarsmakten ville ha kontroll över fastigheterna och anläggningarna och

agerade på samma sätt som om man ägde försvarsfastigheterna. I stället för att agera som en vanlig hyresgäst ägnade sig Försvarsmakten åt att kontrollera Fortifikationsverket.

Revisorerna beslutade i september 2001 att inleda en granskning mot bl.a. följande frågeställningar:

- Hur Finansdepartementet och Försvarsdepartementet samverkar och styr Fortifikationsverket och Försvarsmakten för att åstadkomma en effektiv förvaltning och ett effektivt brukande av försvarets fastigheter och anläggningar.
- Hur Fortifikationsverket och Försvarsmakten samverkar och arbetar för att åstadkomma en effektiv förvaltning och ett effektivt brukande av försvarets fastigheter och anläggningar.
- Hur Fortifikationsverket och Försvarsmakten har tillämpat den nuvarande hyresmodellen. I detta ligger att revisorerna granskar vilka effekter tillämpningen av kapitalkostnader har haft i samband med förbandsnedläggningar till följd av försvarsbeslut.

### 1.1 Den allmänna fastighetsreformen

År 1993 genomfördes en allmän statlig fastighetsreform. Fram till i början av 1990-talet hade *Byggnadsstyrelsen* ansvaret för förvaltningen av statens fastigheter. Byggnadsstyrelsen erbjöd lokaler, tjänster inom lokalförsörjningen och byggproduktion till statens myndigheter. Byggnadsstyrelsen var även regeringens stabsmyndighet i lokalfrågor. Det var Byggnadsstyrelsens uppgift att bedöma myndigheternas lokalbehov. Om Byggnadsstyrelsen godkände att en myndighet hade större lokalbehov höjde regeringen i regel myndighetens anslag för att täcka den extra kostnaden. Det innebar att lokalerna i praktiken var gratis ur myndigheternas perspektiv. Systemet var ineffektivt ur många aspekter. Myndigheterna behövde inte ta hänsyn till kostnaderna när de bedömde sitt behov av lokaler. Byggnadsstyrelsen, som ytterst bedömde hur stora lokaler en myndighet skulle ha, hade inte alltid den bästa kunskapen om verksamhetens behov (SOU 1997:96).

#### **Skilja på ägande och brukande och marknadsmässighet**

Fastighetsreformen syftade till att effektivisera fastighetsförvaltningen. De allmänna riktlinjerna för reformen som skulle tillämpas inom hela fastighetsförvaltningen framgår av proposition 1991/92:44:

1. Den statliga fastighetsförvaltningen skulle skiljas från brukandet av lokaler och mark.
2. En mer rättvisande bild skulle ges av mark- och lokalkostnaderna i statsbudgeten.
3. Fastighetsförvaltningen skulle bedrivas – så långt det var möjligt – med marknadsmässiga avkastningskrav.



4. Fastighetsförvaltningen skulle bedrivas av separata enheter som så långt som möjligt var utformade efter olika fastigheters särart.
5. Statens ägarroll skulle renodlas. Graden av kapitalbindning och avkastning på kapitalet skulle fortlöpande vara föremål för prövning. Marknadsmässiga redovisningsprinciper skulle tillämpas.
6. Förvaltningen skulle företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform. Styrelsens och den verkställande ledningens ansvar för fastighetsförvaltningen skulle därmed bli tydligare jämfört med vad som var möjligt i myndighetsform. Regeringen skulle företräda staten som ägare i denna typ av bolag.
7. De fastigheter som av historiska skäl eller av andra skäl inte kunde överföras till bolag skulle läggas under samordnad förvaltning i myndighetsform.

Bland de viktigaste argumenten kan man nämna att reformen skulle ge en mer rättvisande bild av mark- och lokalkostnader och skapa förutsättningar för en effektiv fastighets- och förmögenhetsförvaltning.

### **Hyresgästerna skulle få ansvar**

Fastighetsreformen var också i hög grad knuten till de förändringar som infördes i budgetsystemet där rambudgetering och resultatstyrning skulle ge myndigheterna ökad frihet att själva disponera medel för att nå uppställda mål. Myndigheterna fick ansvar för sin egen lokalförsörjning och kunde i princip hyra sina lokaler från vem som helst.

### **Nya myndigheter och bolag bildades**

De statligt ägda fastigheter som tidigare förvaltades av Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen överfördes till de två nya myndigheterna *Statens fastighetsverk* och *Fortifikationsverket* samt två aktiebolag, *Vasakronan* och *Akademiska Hus*. Därutöver bildades *Statens lokalförsörjningsverk* med uppgift att fungera som stabsorgan åt regeringen. Statens lokalförsörjningsverk hade också till uppgift att ge stöd till myndigheter i lokalförsörjningsfrågor. Efter beslut av regeringen lades Statens lokalförsörjningsverk ned år 1997. Verkets resurser överfördes till Statskontoret, som övertog verkets roll som stabsorgan åt regeringen.

## **1.2 Fastighetsreformen i försvaret**

Statsmakterna ansåg att förvaltningen av försvarets fastigheter borde reformeras i samband med den allmänna fastighetsreformen. Förvaltningen av försvarsfastigheterna var så bristfällig att det behövdes betydande förändringar (SOU 1992:85).

Fram till bildandet av Fortifikationsverket år 1994 var det Fortifikationsförvaltningen som formellt ägde försvarets fastigheter. Fortifikationsförvalt-

ningen hade det formella ansvaret för den juridiska och ekonomiska förvaltningen av försvarets fastigheter.

I praktiken var det dock försvarsmyndigheterna som styrde förvaltningen av försvarsfastigheterna. Det var också försvarsmyndigheterna som ansvarade för den direkta fastighetsförvaltningen (Ds 1986:28 och SOU 1992:85).

### **Underhållet var en budgetregulator**

Fram till år 1994 finansierades alla försvarsfastigheter med anslag. Genom att alla fastigheter och anläggningar anslagsfinansierades uppstod det inga kapitalkostnader för försvarsfastigheterna. I försvarsmyndigheternas löpande budget för fastigheterna och anläggningarna ingick endast kostnader för drift och underhåll samt ersättning för uppvärmning, vatten, elektricitet m.m. (Försvarsdepartementet, dnr Fo94/1342/ESO).

Ett stort problem var att försvarsmyndigheterna använde underhållet som en budgetregulator. När det krävdes besparingar inom försvaret drog försvarsmyndigheterna ned på underhållet, vilket ledde till att fastigheternas funktionalitet och värden inte bevarades. På många håll i försvaret var fastigheterna i mycket dålig kondition (Ds 1986:28, SOU 1992:85 och SOU 1996:97).

Samtidigt var det relativt enkelt för försvarsmyndigheterna att få fram extra anslag för att investera i nya fastigheter. När bristerna i underhållet nått en viss nivå blev det billigare och mer rationellt för försvarsmyndigheterna att bygga nytt i stället för att rusta upp befintliga fastigheter (Ds 1986:28, SOU 1992:85 och SOU 1996:97).

### **Skilja på ägande och brukande**

I enlighet med den allmänna fastighetsreformen ansåg statsmakterna att man skulle skilja på ägande och brukande när det gällde försvarets fastigheter och anläggningar. Utgångspunkten var att lokalförsörjningen och förvaltningen av försvarets fastigheter så långt som möjligt skulle tillgodoses enligt samma principer som i statsförvaltningen i övrigt. Särlösningar och dubblering av kompetenser skulle undvikas (prop. 1992/93:37, 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123).

Statsmakterna konstaterade att det inte var möjligt att uppnå en tydlig åtskillnad mellan ägare och brukare om fastigheterna och försvarets verksamhet hanterades av en och samma myndighet. Statsmakterna beslutade därför att en ny avgiftsfinansierad förvaltningsmyndighet, *Fortifikationsverket*, skulle bildas (prop. 1992/93:37, 1992/93: FiU8, rskr. 1992/93:123).

Av Fortifikationsverkets instruktion (1996:102) följde att verket skulle förvalta försvarsfastigheterna på ett sätt som innebar:

- God hushållning och hög effektivitet.
- Att ändamålsenliga försvarsfastigheter tillhandahölls på konkurrenskraftiga villkor.
- Att ändamålsfastigheternas långsiktiga värden togs till vara.

Tanken var att Försvarsmakten i första hand skulle koncentrera sig på sin huvuduppgift, vilken var att ta fram krigsförband. Försvarsmakten skulle också ha ansvar för sin egen lokalförsörjning. Försvarets behov av lokaler, byggnader och mark skulle säkerställas genom att Försvarsmakten var en kompetent beställare och förhandlingspart gentemot Fortifikationsverket (SOU 1992:85 och SOU 1996:97).

### **Regeringen valde en sÄrlösning när det gÄllde drift och löpande underhåll**

Trots att fastighetsreformens syfte var att Åstadkomma en Åtskillnad mellan förvaltare och brukare ansåg regeringen att Försvarsmakten skulle behålla ansvaret för det tekniska underhållet (prop. 1991/92:44 och prop. 1992/93:37). Regeringen hänvisade till LEMO-utredningen (SOU 1992:85) som ansåg att det var mer praktiskt att Försvarsmakten svarade för driften och det löpande underhållet (prop. 1992/93:37).

En organisationskommitté (Fö 1992:02) fick i uppdrag att utreda Fortifikationsverkets dimensionering och mer preciserade uppgifter. Regeringen godkände utredningens övergripande förslag till rollfördelning mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Utgångspunkten var att Försvarsmakten skulle behålla resurserna för drift och löpande underhåll. Driften och underhållet skulle emellertid utföras i nära samverkan mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket.

Regeringen ansåg att den närmare rollfördelningen mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket skulle regleras genom ett avtal mellan myndigheterna (SOU 1996:97).

### **Regeringen Ångrade sig**

För Fortifikationsverket var det svårt att bedriva en effektiv förvaltning utan att ha kontroll över drift och löpande underhåll. Hösten 1996 beslutade regeringen att Försvarsmaktens resurser för drift och löpande underhåll skulle föras över till Fortifikationsverket (Försvarsdepartementet, dnr Fo96/3008/MIL). Genom att överföra resurser för drift och löpande underhåll till Fortifikationsverket skulle relationen mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket mera likna den relation som fanns mellan förvaltare och brukare i den övriga statliga fastighetsförvaltningen (SOU 1996:97). Resurserna flyttades över till Fortifikationsverket i juli 1997.

### **Stort rationaliseringsbehov**

Före fastighetsreformen arbetade ett stort antal personer i Fortifikationsförvaltningen och dåvarande Försvarsmakten med att förvalta försvarets fastigheter och anläggningar. Trots att Fortifikationsförvaltningen hade varit föremål för omfattande rationaliseringar under 1970- och 1980-talen arbetade nästan 670 personer i Fortifikationsförvaltningen när myndigheten upphörde i juni 1994. Av dessa gick ca 180 personer till Fortifikationsverket och

ca 250 till det nybildade teknik- och utvecklingsbolaget Confortia AB.<sup>1</sup> Totalt sades nästan 240 personer upp (SOU 1996:99).

Även i Försvarsmakten innebar fastighetsreformen omfattande rationaliseringar. Åren före fastighetsreformen arbetade ca 1 600 personer i dåvarande Försvarsmakten med fastighetsförvaltning (SOU 1992:85).<sup>2</sup> Strax efter reformen var ca 1 100 personer i Försvarsmakten sysselsatta med fastighetsfrågor (SOU 1996:99).

När personal för drift och löpande underhåll år 1997 överfördes från Försvarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna till Fortifikationsverket kom antalet anställda i verket att öka från ca 150 anställda till drygt 1 000 anställda.<sup>3</sup>

I dag arbetar ca 900 personer i Fortifikationsverket och ca 200 personer i Försvarsmakten med fastighetsfrågor. Av tabellen nedan framgår att antalet anställda som sysslar med förvaltning i Försvarsmakten och Fortifikationsverket har minskat till ungefär hälften jämfört med nivån före fastighetsreformen.

### Personalutvecklingen under perioden 1993–2002, exklusive lokalvårdare

Myndighet	1993	2002
Fortifikationsförvaltningen	ca 670	-
Dåvarande Försvarsmakten	ca 1 600	-
Fortifikationsverket	-	ca 900
Försvarsmakten	-	ca 200
<b>Totalt</b>	<b>ca 2 270</b>	<b>ca 1 100</b>

Källor: SOU 1992:85, SOU 1996:99 samt uppgifter från Försvarsmakten och Fortifikationsverket.

### Försvarsfastigheterna delades upp

Fastighetsreformen resulterade i att försvarsfastigheterna delades upp mellan olika förvaltare beroende på hur försvarsspecifika de var. Fortifikationsverket fick förvaltar- och ägaransvar för de s.k. ändamålsfastigheterna. I ändamålsfastigheterna ingår mark, anläggningar (befästningar, flygbaser m.m.) och lokaler. Anläggningar som saknade militär användning (t.ex. äldre fort med historiskt värde) fördes in i *Statens fastighetsverk*. Generellt användbara fastigheter, framför allt kontorslokaler, började förvaltas av det

<sup>1</sup> År 1998 slogs Confortia samman med Sydkraft Konsult under det gemensamma namnet SYCON AB.

<sup>2</sup> Antalet lokalvårdare ingår inte i uppgifterna. Under perioden 1990–2002 har antalet anställda lokalvårdare i Fortifikationsförvaltningen, Fortifikationsverket, Försvarsmakten m.fl. minskat från ca 700 till ca 400.

<sup>3</sup> Antalet lokalvårdare ingår inte i uppgifterna. År 1997 fanns det ca 670 lokalvårdare anställda i Fortifikationsverket.

konkurrensutsatta statliga fastighetsbolaget *Vasakronan AB*.<sup>4</sup> Avstyckningsbara bostadsfastigheter övertogs av det konkurrensutsatta fastighetsbolaget *Kasern Fastigheter AB*.

2002/03:RR7  
Bilaga 1

<sup>4</sup> I samband med avvecklingen av ett antal nedlagda regementen bildades år 1997 fastighetsbolaget *Vasallen AB*, som är ett dotterbolag till *Vasakronan AB*.

**Sammanfattning:** Från början av 1990-talet blev olika former av beställar- och utförarmodeller allt vanligare i den offentliga förvaltningen. Bakgrunden var att man ville stärka det politiska inflytandet och effektivisera den offentliga förvaltningen.

En tanke med avgiftsfinansiering har varit att marknadsmässiga förhållanden i någon mån ska efterliknas mellan myndigheter. Genom att beställare styr efterfrågan skapas incitament för en mer efterfrågeanpassad verksamhet hos utföraren. Om den beställande myndigheten inte kan ställa krav finns det risk för att utföraren fattar beslut som i första hand gynnar den egna organisationen.

Inom försvaret skulle avgiftsfinansiering medföra att Försvarmakten fick ökade möjligheter att styra stödmyndigheterna. Samtidigt skulle statsmakterna behålla ett visst inflytande över stödmyndigheterna.

### 2.1 Avgiftsfinansiering blev vanligare under 1990-talet

Från början av 1990-talet blev olika former av beställar- och utförarmodeller allt vanligare i den offentliga förvaltningen. Bakgrunden till detta finner man i den förvaltningspolitiska diskussion som uppstod i slutet av 1970-talet.

Under andra hälften av 1970-talet hade den offentliga sektorns expansion minskat politikernas möjligheter att styra den offentliga förvaltningen. Verksamheten hade inte bara växt i omfattning. Den hade dessutom blivit alltmer komplex. Vid slutet av 1970-talet uppstod dessutom stora offentliga budgetunderskott. Det var därför angeläget att stärka politikernas möjligheter att styra den offentliga verksamheten och förbättra den offentliga ekonomin (SOU 1979:61, SOU 1983:39, SOU 1985:40).

#### **Stärka politikernas inflytande**

Ett sätt att stärka politikernas inflytande var att minska riksdagens och regeringens arbetsbörda. En grundtanke med de reformer som inleddes vid mitten av 1980-talet var att riksdagens och regeringens arbete skulle inriktas på färre men viktigare frågor. Denna tanke kom till uttryck framför allt i den omfattande reformeringen av den statliga budgetprocessen. Genom införandet av mål- och resultatstyrning, rambeslutsmodellen samt flerårsbudgetering skulle möjligheterna till politisk styrning öka. Politikerna skulle inte syssla med detaljstyrning. Politikerna skulle i stället ange tydliga mål för verksamheten och acceptera att myndigheterna själva löste hur målen skulle uppnås. Genom mål- och resultatredovisning skulle politikerna följa upp myndigheternas verksamhet (SOU 1985:40).

Reformerna handlade också om att öka effektiviteten i den offentliga verksamheten (SOU 1993:73). Genom att decentralisera verksamheten skulle förvaltningen bli effektivare.

Inom den statliga och kommunala förvaltningen började s.k. New Public Management få ett kraftigt genomslag. En del av managementideologin var avgiftsfinansiering. Genom att skapa tydliga roller mellan beställare och den som producerar en tjänst skulle avgiftsfinansiering medföra ökad kostnadsmedvetenhet i den offentliga verksamheten. Samtidigt skulle den politiska sfären separeras från den genomförande verksamheten hos myndigheter och kommuner. Politikerna skulle ägna sig åt politiska och övergripande frågor. Myndigheterna skulle koncentrera sig på att genomföra verksamheten i enlighet med politikernas intentioner (Rombach 1997).

### 2.2 Innebörden av avgiftsfinansiering

Avgiftsfinansiering innebär i princip att de tjänster som en myndighet producerar avgiftsbeläggs. Anslagsmedel tillförs de myndigheter som köper och använder tjänsten. Den utförande myndigheten blir helt eller delvis beroende av avgiftsintäkter från de myndigheter som köper tjänsterna. Tanken med avgifter är att verksamheten vid den utförande myndigheten ska bli efterfrågestyrd. Genom att beställaren styr efterfrågan skapas incitament för en mer efterfrågeanpassad verksamhet hos utföraren (ESV 2000:21).<sup>5</sup>

### Önskade effekter av avgiftsfinansiering

En tanke med att välja en s.k. beställar- och utförarmodell i stället för anslagsfinansiering kan vara att relationerna mellan myndigheterna i någon mån ska bli marknadsmässiga. Ett syfte med beställar- och utförarmodellen är att skapa effektivitetstänkande och kostnadsmedvetenhet hos de anställda vid myndigheterna. Genom att skapa en efterfrågestyrd produktion tvingas den utförande myndigheten anpassa sin verksamhet. För att priset ska kunna hållas på en rimlig och attraktiv nivå måste den utförande myndigheten kontinuerligt se över den egna verksamheten. För myndigheten kan det handla om besparingar eller om att framställa den efterfrågade tjänsten billigare. För att tjänsten ska vara efterfrågad måste utföraren också inrikta sin produktion mot tjänster som efterfrågas (ESV 2000:21).

Det finns vissa allmänna förutsättningar för att beställar- och utförarmodellen ska fungera. En av förutsättningarna är att både utföraren och beställaren har valfrihet. Beställarens valfrihet kan handla om möjligheter att minska eller öka efterfrågan, köpa tjänsten från någon annan, producera den själv eller att helt avstå från tjänsten. Om beställaren inte kan ställa krav

<sup>5</sup> Ekonomistyrningsverket (ESV) har från den 1 juli 1998 ansvar för att hjälpa regeringen med att utveckla myndigheternas ekonomi- och personaladministrativa system. Tidigare ansvarade Riksrevisionsverket (RRV) för denna uppgift.

finns det risk för att utföraren fattar beslut som i första hand gynnar den egna organisationen (RRV 1997:61).

Hos den utförande myndigheten kan valfriheten bestå av möjligheter att förändra verksamheten inom myndigheten eller förändra den tjänst som produceras. Det kan också handla om att utföraren har valfrihet att vända sig till andra beställare (ESV 2000:21).

En tanke med beställar- och utförarmodellen är att påverka människors beteende. Det är därför viktigt att de enskilda tjänstemännen ges möjlighet att förändra sitt agerande. Bland personalen måste det finnas en allmän acceptans och positiv inställning till beställar- och utförarmodellen (RRV 1997:61).

Sammanfattningsvis finns det ett antal faktorer som motverkar de positiva effekterna av beställar- och utförarmodellen:

- Beställarens valfrihet är liten på grund av att utföraren har monopol
- Utförarens valfrihet är liten på grund av att beställaren har monopol.
- Beställarens och utförarens valfrihet är liten på grund av att tjänstens innehåll och sättet att utföra den till stor del är reglerat och givet.
- Beställarens valfrihet är liten på grund av att beställaren inte kan påverka utföraren att utföra tjänsten på ett visst sätt.
- Statsmakterna bedömer att staten har stort behov av utförarens tjänst, oavsett om tillräcklig finansiering kan erhållas genom avgifter eller inte.

Ekonomistyrningsverket (ESV) menar att beställar- och utförarmodellen kan medföra positiva effekter även om myndigheternas valfrihet är begränsad. Modellen kan ändå bidra till att myndigheterna ser på kostnader, kvalitet och effektivitet på ett nytt sätt jämfört med om verksamheten var anslagsfinansierad. Avgifter kan också tydliggöra kostnaderna för en verksamhet. Det kan därför finnas ett informationsvärde hos en avgift. Detta informationsvärde kan bidra till en ökad kostnadsmedvetenhet hos myndigheterna (ESV 2000:21).

Det kan också finnas nackdelar med beställar- och utförarmodellen jämfört med anslagsfinansiering. En nackdel är att modellen kan leda till ökade administrativa kostnader i jämförelse med anslagsfinansiering. Exempelvis kan kostnader uppstå till följd av att modellen medför administrativt arbete som priskalkylering, upphandling, fakturering och betalning (RRV 1997:61).

### 2.3 Försvarsmyndigheterna blev avgiftsfinansierade

Bakgrunden till att Försvarsmaktens stödmyndigheter blev avgiftsfinansierade var att utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) ansåg att relationerna mellan försvarsmyndigheterna var otydliga (SOU 1991:112). För att uppnå en tydligare ansvarsfördelning behövdes det enligt LEMO en klarare gränsdragning mellan Försvarsmakten och de stödmyndigheter som ger service till försvaret. Genom avgiftsfinansiering skulle Försvarsmakten få ökade möjligheter att styra stöd-



myndigheterna. Samtidigt skulle statsmakterna behålla ett visst inflytande över stödmyndigheterna.

Stödmyndigheterna arbetar utifrån beställningar från främst Försvarsmakten. Regeringen och andra myndigheter lämnar också uppdrag och beställningar till stödmyndigheterna. De myndigheter som fortfarande är anslagsfinansierade kan statsmakterna styra genom statsbudgeten. Därutöver styr regeringen myndigheterna genom bl.a. de mål och uppgifter som anges i regleringsbrev och andra instruktioner. Regeringen ställer också krav på myndigheternas verksamhet. Genom nyckeltal, produktivitetsmått m.m. ska regeringen följa upp myndigheternas verksamhet.

### **Motiven till avgiftsfinansiering diskuterades inte**

Riksdagens beslut att stödmyndigheterna helt eller delvis skulle avgiftsfinansieras fattades utan att motiven till reformen diskuterades mera ingående (SOU 1995:129).

Inte heller LEMO-utredningen redogjorde närmare för motiven för att stödmyndigheterna skulle övergå till avgiftsfinansiering. En genomgång av LEMO-utredningens betänkanden och promemorior visar att motiven till avgiftsfinansiering inte diskuterades särskilt ingående. Visserligen nämnde LEMO i flera av sina betänkanden vikten av tydliga ansvarsförhållanden mellan Försvarsmakten och stödmyndigheterna. LEMO konstaterade också att stödmyndigheternas verksamhet var av en mycket speciell karaktär. Å ena sidan utgjorde stödmyndigheterna en viktig del i uppbyggnaden av det svenska försvaret. Stödmyndigheterna var därför enligt LEMO en angelägenhet för statsmakterna. Å andra sidan var Försvarsmakten direkt beroende av stödmyndigheternas verksamhet. Det var därför enligt LEMO viktigt att Försvarsmakten hade goda möjligheter att påverka verksamheten i stödmyndigheterna. LEMO menade att avgiftsfinansiering skulle innebära att både statsmakterna och Försvarsmakten fick inflytande över stödmyndigheternas verksamhet (se t.ex. SOU 1993:42).

**Sammanfattning:** Fortifikationsverket är Sveriges största fastighetsägare. Verkets huvuduppgift är att förvalta statliga fastigheter avsedda för försvaret. Cirka 95 % av verkets hyresintäkter kommer från Försvarsmakten.

Från år 2002 har Fortifikationsverket en ny organisation. Fortifikationsverket uppger att omorganisationen syftar till att verket ska anpassa sig till förändringarna i försvaret. Försvarsmakten har dock inte fått vara med i arbetet med att ta fram den nya organisationen.

Fortifikationsverket är en avgiftsfinansierad myndighet med uppgift att förvalta försvarets fastigheter och anläggningar.

Fortifikationsverket är Sveriges största fastighetsägare. Fastighetsbestånd utgörs av allt från soldattorp till flygfält och ubåtsbaser. Fastigheterna och anläggningarna finns spridda över hela Sverige.

Vid utgången av år 2001 förvaltade Fortifikationsverket 15 200 öppna fastigheter som tillsammans hade en bruttoarea på 5,1 miljoner m<sup>2</sup>. De hemliga anläggningarna uppgick till ca 19 500 varav ca 1 800 var tunga befästningar. Antalet flygfält och helikopterflygplatser var 22 stycken. Därutöver förvaltar Fortifikationsverket en stor mängd mark. Den totala markarealen uppgick år 2001 till drygt 417 000 hektar varav ungefär en tredjedel utgjorde skogsmark.

Fortifikationsverket har ca 900 anställda. Av dessa är omkring 80 placerade på huvudkontoret i Eskilstuna. Övrig personal är fördelade på verkets nio geografiska fastighetsområden runt om i landet.

Fortifikationsverkets intäkter består av hyror och ersättning för investeringar som betalas av verkets hyresgäster. Investeringsverksamheten omfattar alla åtgärder som medför ny-, om- och tillbyggnad samt förvärv av fast egendom och tillhör av fast egendom. Fortifikationsverket har också intäkter i samband med att försvarsfastigheter avyttras. År 2001 uppgick verkets sammanlagda intäkter till drygt 3,1 miljarder kronor.

Fortifikationsverkets intäkter år 2001, tkr		
Verksamhetsgren	Utfall år 2001	
Uthyrning	2 808 777	90 %
Avyttring	185 977	6 %
Investering	91 057	3 %
Ränteintäkter	30 624	1 %
<b>Totalt</b>	<b>3 116 435</b>	<b>100 %</b>

Källa: Fortifikationsverkets årsredovisning 2001

Enligt förordning (1996:102) med instruktion för Fortifikationsverket bestämmer verket efter samråd med Ekonomistyrningsverket hur höga hyror man ska ta ut. Av avgiftsförordningen (1992:191) följer dock att Fortifikationsverket inte får ta ut så hög hyra att verket går med vinst. Vidare gäller att statsmakterna beslutat att Fortifikationsverkets hyror ska motsvara verkets kostnader (Försvarsdepartementet, dnr Fo96/3008/MIL).

Försvarsmakten är verkets största hyresgäst med ca 95 % av uthyrningen. Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen och Totalförsvarets pliktverk hyr också av Fortifikationsverket.

### 3.1 Ny organisation

Från den 1 januari 2002 har Fortifikationsverket en ny organisation. Bakgrunden till organisationsförändringen är att Fortifikationsverket vill anpassa sig till förändringarna i försvaret och Försvarsmaktens minskade behov av mark, lokaler och anläggningar.

Bakgrunden till omorganisationen är också regeringens krav att Fortifikationsverket ska effektivisera sin verksamhet och minska sina kostnader. Fram till år 2005 ska Fortifikationsverket minskat sina kostnader med 8 % (Finansdepartementet, dnr Fi2001/3312, Fi2001/4140 och Fi2001/4622).

#### Brister i den gamla organisationen

Under år 2000 påbörjade Fortifikationsverket en översyn av sin gamla organisation. Målet var att skapa en mindre hierarkisk organisation än tidigare med korta beslutsvägar och klara ansvarsområden.

På uppdrag av Fortifikationsverket genomförde under år 2001 företaget *Catella Boardroom Consulting* en utredning i syfte att utarbeta förslag till ny organisation för Fortifikationverket. Cattelas analys visade att det fanns en rad allvarliga brister i den dåvarande organisationen och ledningen av verksamheten (*Översyn av Fortifikationsverkets organisation*, Catella Boardroom Consulting).

#### *Otydlig målbild och djup hierarki*

Enligt Catella fanns det bl.a. oklarheter om verkets övergripande mål. Det saknades en enhetlig tolkning av vilket uppdrag man hade från regeringen.

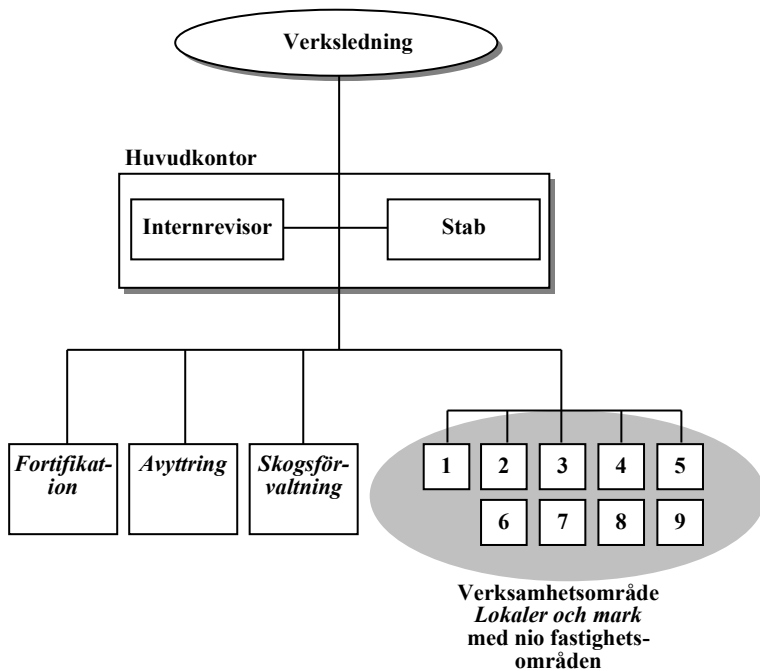
- Regeringen detaljstyrde i regleringsbrevet.
- De övergripande målen bröts inte ned tillräckligt för att fungera som styrmål på lägre nivåer.
- Fortifikationsverket präglades av relativt djup hierarki med tre organisatoriska nivåer under myndighetsledningen.
- Omfattande direktstyrning i hela myndigheten vilket resulterade i bristande initiativförmåga och handlingskraft på lägre nivåer. De högre nivåerna i myndigheten hade låg tilltro till underliggande enheters kompetens. De högre nivåerna hade också svagt utvecklad respekt för behovet av kommunikation och förankring innan avgörande beslut fattades.
- Svagt utvecklade uppföljnings- och rapporteringssystem.
- Otydliga roller och ansvar mellan myndighetens stödresurser och de enheter som arbetade direkt med förvaltning.
- På lägsta organisatoriska nivå saknades det ett samlat ansvar gentemot Försvarsmakten. I Fortifikationsverket hade ansvaret delats upp i förvaltningsenheter och driftsenheter.

## Den nya organisationen

Hösten 2001 beslutade Fortifikationsverkets styrelse om verkets nya organisation. Målet med den nya organisationen är att:

- reducera antalet nivåer,
- korta beslutsvägarna,
- komma närmare kunderna,
- delegera resultatansvaret,
- förbättra möjligheterna till överblick och att styra.

Verksamheten delades in i de fyra verksamhetsområdena *Fortifikation*, *Avyttring*, *Skogsförvaltning* samt *Lokaler och mark*. Verksamhetsområdet *Lokaler och mark* är i sin tur indelat i nio geografiska fastighetsområden där respektive chef har det yttersta ansvaret för investeringar, uthyrning, planerat underhåll och drift.



Fortifikationsverkets målsättning med omorganisationen är att ansvaret för verksamheten ska bli decentraliserat till de nio fastighetsområdena. Genom att sammanföra förvaltningen med driften ska verksamheten dessutom bli betydligt effektivare. Enligt Fortifikationsverkets bedömning kommer den nya organisationen att medföra minskade kostnader med 2–3 % per år fram till år 2005 (Fortifikationsverket, dnr 3764/01 GD).

### **Kulturförändring**

Fortifikationsverkets ledning har berättat att omorganisationen inte bara handlar om organisatoriska frågor. Verkets arbetsmetoder har varit gammalmodiga och det behövs en ingående kulturförändring. Genom att bl.a. införa ny ledningskompetens vill man utveckla myndighetens dubbla roll att vara både ägarföreträdare och tillhandahålla sina hyresgäster ändamålsenliga lokaler och god service.

### **Försvarsmakten är positiv till förändringar**

I Försvarsmakten är man positiv till att Fortifikationsverket vill anpassa sin organisation till förändringarna i försvaret. Genom att tillföra verket nya kompetenser ökar förutsättningarna för att Fortifikationsverket kan utvecklas till en mer professionell förvaltare.

Försvarsmakten ser också en stor fördel i att Fortifikationsverket samordnar förvaltningen med driften. Om verket nyttjar sina resurser på ett effekti-

### *Försvarsmakten har inte fått påverka*

I Försvarsmakten finns det emellertid en irritation över på vilket sätt Fortifikationsverket har förberett och genomfört omorganisationen. Enligt Försvarsmakten har inte Fortifikationsverket frågat eller samrått med Försvarsmakten om hur den nya organisationen bör se ut för att passa försvaret. Med tanke på att myndigheterna är helt beroende av varandra anser man i Försvarsmakten att det borde ha varit naturligt för Fortifikationsverket att fråga Försvarsmakten hur man tycker att organisationen bör se ut.

Försvarsmakten konstaterar att frånvaron av samråd har inneburit att Fortifikationsverket nu har en organisation som inte fullt ut passar Försvarsmaktens organisation. Tidigare var myndigheternas organisationer geografiskt anpassade till varandra. Förändringarna innebär att Fortifikationsverkets organisation inte kommer att stämma fullt ut med Försvarsmaktens organisation.

Ett annat problem är enligt Försvarsmakten att man med Fortifikationsverkets nya organisation får fler enheter att arbeta mot. I den gamla organisationen låg ansvaret samlat i någon av verkets tre regionala fastighetsavdelningar. I den nya organisationen ska Försvarsmakten föra en dialog med dels företrädare för verksamhetsområdena, dels med företrädare för de nio fastighetsområdena.

### **Fortifikationsverket anser att verkets organisation är en intern fråga**

Fortifikationsverket uppger att man löpande har hållit Försvarsmakten informerad om arbetet med den nya organisationen. Man har dock varit restriktiv med att bjuda in Försvarsmakten i arbetet med den nya organisationen. Enligt Fortifikationsverket är myndighetens organisation en intern fråga för myndigheten. Vid arbetet med den nya organisationen har man dock utgått från bedömningar av Försvarsmaktens behov. Fortifikationsverket uppger att myndighetens verksamhetsmål och fastighetsbestånd också har varit styrande under arbetet med den nya organisationen.

Enligt Fortifikationsverket kommer den nya organisationen med en indelning i verksamhetsområden och nio geografiska fastighetsområden att medföra att ansvaret blir tydligare. Genom att bygga upp en stark organisation ute i landet kommer Fortifikationsverket närmare sina hyresgäster vilket i sin tur leder till bättre förvaltning och större nytta för Försvarsmakten.

### **Fortifikationsverket får stöd av Finansdepartementet**

Finansdepartementet menar att det varken är regeringen eller Försvarsmakten som bestämmer vilken organisation Fortifikationsverket ska ha. Fortifikationsverket beslutar om sin egen organisation.

Enligt Finansdepartementet måste dock verkets organisation vara utformad så att förvaltningen av försvarets fastigheter och anläggningar får den inriktning som statsmakterna har bestämt i riksdagsbeslut, förordningar, regleringsbrev m.m. I detta ligger att förvaltningen ska vara både effektiv och tillvarata Försvarsmaktens behov.

I Finansdepartementet är man tveksam till Försvarsmaktens strävan till inflytande i Fortifikationsverket. Försvarsmaktens önskemål om att få vara med och bestämma verkets organisation visar att Försvarsmakten inte fullt ut har accepterat den fastighetsreform som införts i försvaret. Fastighetsreformen syftade till att Fortifikationsverket och Försvarsmakten skulle få tydliga roller som ägare och brukare. Genom Försvarsmaktens agerande finns det enligt tjänstemän i Finansdepartementet risk att myndigheternas roller i stället blir otydliga.

Inte heller Försvarsdepartementet har ansett att det funnits anledning att reagera över att Försvarsmakten inte har fått påverka utformningen av Fortifikationsverkets nya organisation. Tjänstemän i Försvarsdepartementet anser att Fortifikationsverkets organisation i första hand är en myndighetsfråga. Det har inte funnits anledning för Försvarsdepartementet att gå in och detaljstyra på vilket sätt Fortifikationsverket utformar sin nya organisation.

**Sammanfattning:** Försvarsmakten är Sveriges största hyresgäst. Omkring 85 % av försvarsfastigheterna hyr Försvarsmakten från Fortifikationsverket.

Fortifikationsverket uppger att Försvarsmakten kontrollerar hur verket sköter förvaltningen och att Försvarsmakten ägnar sig åt förvaltningsuppgifter som normalt ligger under fastighetsägarens ansvar. Försvarsmakten konstaterar att kontrollerna av Fortifikationsverket är nödvändiga. Annars skulle inte förvaltningen av fastigheterna och anläggningarna fungera.

Omkring 85 % av försvarsfastigheterna hyr Försvarsmakten från Fortifikationsverket. Resterande 15 % av fastighetsbeståndet hyr Försvarsmakten från Specialfastigheter AB, Vasallen AB, Vasakronan AB, Statens fastighetsverk och en mängd enskilda fastighetsägare. Försvarsmakten betalar årligen ca 3 miljarder kronor för försvarsfastigheterna. Det utgör ca 7 % av Försvarsmaktens anslag. Räknar man bort Försvarsmaktens kostnader för krigsmateriel utgör fastighetskostnaderna nästan 15 % av försvarsanslaget.

### Ny organisation

Under de senaste åren har Försvarsmakten genomfört en stor omorganisation för att effektivisera sin lokalförsörjning och bli en bättre kravställare gentemot Fortifikationsverket.

År 2000 ersattes Försvarsmaktens gamla MAL-organisation (*mark, anläggningar och lokaler*) med ANFA-organisationen (*anläggningar och fastigheter*). ANFA har ansvaret för Försvarsmaktens lokalförsörjning, interna hyressättning och kontakterna med Fortifikationsverket och andra förvaltare.

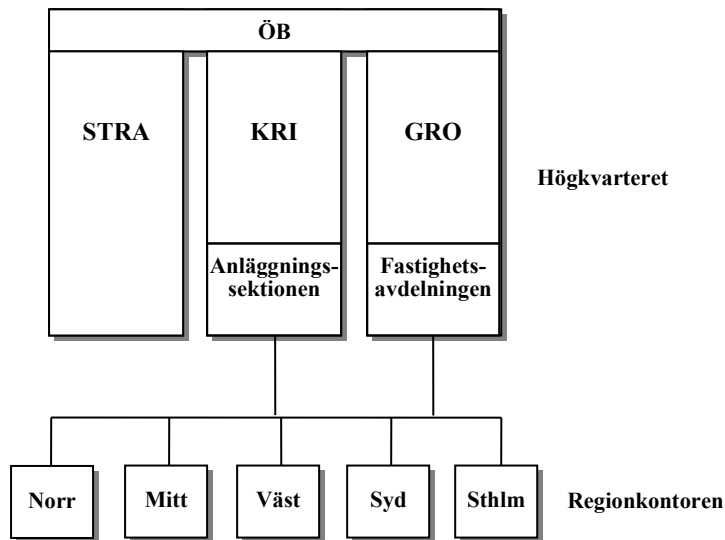
Syftet med Försvarsmaktens nya organisation var att man ville stärka fastighetskompetensen genom att samla den till fem regionkontor. Tidigare var fastighetskompetensen utspridd på Försvarsmaktens förband och flottiljer runt om i landet. Med den nya organisationen skulle Försvarsmakten bli en bättre beställare och kravställare gentemot Fortifikationsverket och effektivare i sin lokalförsörjning.

Omorganisationen innebär att Försvarsmakten ska kunna reducera antalet personer som arbetar med fastigheter och anläggningar. När ANFA tog över efter MAL-organisation år 2000 arbetade ca 250 personer i Försvarsmakten med fastigheter och anläggningar. I dag är knappt 200 personer i Försvarsmakten sysselsatta med fastighets- och anläggningsfrågorna. I takt med avvecklingen av fastigheter och anläggningar och med hjälp av rationaliseringar ska antalet minskat till 150 personer vid utgången av år 2004.

### Högkvarterets styrning

Försvarsmaktens fem regionala fastighetskontor leds av en *fastighetsavdelning* och en *anläggningssektion* i Högkvarteret.





I Högkvarteret har styrningen av försvaret delats upp mellan de tre enheterna *strategiledningen* (STRA), *krigsförbandsledningen* (KRI) och *grundorganisationsledningen* (GRO).

Strategiledningen ansvarar för den långsiktiga försvarsplaneringen samt har stabsansvar att leda, samordna och kontrollera övriga delar av Försvarsmakten. Krigsförbandsledningen tar fram detaljerade planer för försvarets krigsorganisation. Grundorganisationsledningen har bl.a. ansvar att utbilda värnpliktiga, utveckla, vidmakthålla och avveckla förband m.m.

Fastighetsavdelningen som har ansvaret för de fredstida fastigheterna ingår i Högkvarterets grundorganisationsledning. Anläggningssektionen som ansvarar för krigsanläggningarna ligger under krigsförbandsledningen.

### **Försvarsmakten kontrollerar Fortifikationsverket**

I Fortifikationsverket är man kritisk till ANFA-organisationen. Man upplever att ANFA ibland blir ett onödigt steg mellan Fortifikationsverket och de förband och flottiljer som nyttjar fastigheterna och anläggningarna. Fortifikationsverket anser också att ANFA ägnar sig för mycket åt att kontrollera hur verket sköter förvaltningen. I stället för att koncentrera sig på sin lokal-försörjning har Försvarsmakten med ANFA byggt upp en stor organisation som ägnar sig åt förvaltningsuppgifter som normalt ligger under fastighetsägarens ansvar.

### **Svårt att jämföra Försvarsmakten med andra hyresgäster**

En jämförelse mellan Försvarsmakten och andra stora hyresgäster visar att Försvarsmakten har ett stort antal anställda som arbetar med fastighets- och anläggningsfrågor. Jämför man Försvarsmakten med t.ex. Lunds universitet,

Chalmers, KTH, Södertörns högskola och Kriminalvårdsstyrelsen ser man att dessa har betydligt färre anställda som arbetar med fastighetsfrågor.

2002/03:RR7  
Bilaga 1

Samtidigt är det svårt att göra jämförelser mellan Försvarsmakten och andra hyresgäster. Försvarsmakten är i särklass Sveriges största hyresgäst. Av tabellen nedan framgår att det bestånd som Försvarsmakten hyr i hög grad skiljer sig från andra hyresgästers bestånd både när det gäller omfattning, karaktär och geografisk spridning.

#### Jämförelse mellan Försvarsmakten och fem andra stora hyresgäster

	Försvarsmakten <sup>1</sup>	Lunds universitet	Chalmers	KTH	Södertörns högskola	Kriminalvårdsstyrelsen
Antal anställda	200	30	17	9	6	5
Hyra milj kr/år (tkr)	2 755	600	230	374	63-70	650
Lokaler (m <sup>2</sup> )	5 220 000	480 000	200 000	267 000	38 500	650 000
Lokaler antal	37 714	100	30	68	13	200-240
Mark och skog (ha)	420 000	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Geografisk spridning	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja

1. Uppgifter om hyra, lokaler och mark avser de volymer som Försvarsmakten hyr av Fortifikationsverket. Källa: Uppgifter från myndigheterna.

#### Försvarsmakten anser att kontrollerna är nödvändiga

Försvarsmakten medger att man genom ANFA har byggt upp en stor organisation som delvis kontrollerar Fortifikationsverket. Enligt företrädare för Försvarsmakten hänger dimensioneringen av ANFA-organisationen samman med att Försvarsmakten inte är nöjd med kvaliteten på Fortifikationsverkets förvaltning. Försvarsmakten konstaterar att brister i Fortifikationsverkets underhållsplanering, felaktigheter i fastighetsregistret, bristande hyresuppgifter m.m. har medfört att Försvarsmakten ansett det nödvändigt att kontrollera förvaltningen.

Enligt företrädare för Försvarsmakten kommer ANFA-organisationen att kunna minska antalet anställda i takt med att Fortifikationsverket börjar fungera bättre som förvaltande myndighet.

#### Kritik mot Högkvarterets stuprör

Under arbetet med granskningen har det riktats kritik mot på vilket sätt Högkvarteret är organiserat när det gäller styrningen och samordningen av fastigheter och anläggningar. Kritiken har kommit från både Fortifikationsverket och de regionala ANFA-kontoren men också från förbandschefer och internt från Högkvarteret.

Ett grundläggande problem är enligt kritikerna att ledningen av försvarsfastigheterna i Högkvarteret är uppdelad mellan olika enheter och att samordningen mellan dessa enheter inte är tillräckligt utvecklad.

Företrädare för Fortifikationsverket uppger vidare att Försvarsmakten tycks ha problem med sin interna kommunikation och styrning. I Fortifikationsverket uppstår det ibland en osäkerhet om hur Försvarsmakten ställer sig i olika frågor. Enligt företrädare för Fortifikationsverket händer det att de olika enheterna och nivåerna i Försvarsmakten agerar olika i sin relation gentemot Fortifikationsverket.

Riksdagens revisorer har i tidigare granskningar uppmärksammat Högkvarterets styrproblem. Uppdelningen i strategiledning, krigsorganisationsledning och grundorganisationsledning har medfört att Högkvarteret har haft svårt att samordna verksamheten i Försvarsmakten (*Styrningen av försvarets materieförsörjning*, 2001/02:RR7).

## **Översyn av Försvarsmaktens centrala ledning**

Inom Försvarsmakten är man väl medveten om att Högkvarteret har problem att samordna verksamheten. Försvarsmakten har också konstaterat att det finns otydliga ansvarsförhållanden mellan de olika enheterna i Högkvarteret (Försvarsmakten, dnr 02 300: 75617).

Även Ekonomistyrningsverket har riktat kritik mot Försvarsmaktens interna styrning och organisation (ESV, dnr 12-171/2001). Enligt ESV behöver Högkvarteret bl.a. utveckla sina metoder och arbetssätt så att man får en mer sammanhållen styrning och uppföljning. ESV konstaterar också att det har saknats en konstruktiv och kontinuerlig dialog mellan Högkvarteret och förbanden ute i landet när det gäller ekonomiska frågor (ESV, dnr 12-171/2001).

I december 2001 beslutade ÖB att tillsätta en utredning med uppdrag att se över hur Försvarsmaktens centrala ledning bör förändras. Enligt direktiven ska utredningen lämna sin slutrapport senast den 10 juni 2002 (Försvarsmakten, HKV 02 300:75617).

**Sammanfattning:** Riksdagen har betonat att förvaltningen av ändamålsfastigheter ska vara utformad så att hyresgästens nytta blir optimerad. För att hyresgästerna skulle kunna sätta press på fastighetsägarna är det angeläget att fastighetsägarna öppet redovisar sina kostnader för drift, underhåll, kapital m.m.

Riksdagen har också betonat att förvaltningen av ändamålsfastigheter ska vara effektiv. Kundnyttan får inte drivas på så sätt att det kapital som investerats i fastigheterna inte genererar erforderlig avkastning eller så att fastigheternas värde successivt urholkas.

Som framgått har riksdagen och regeringen beslutat att lokalförsörjningen och förvaltningen av försvarets fastigheter så långt som möjligt skulle tillgodoses enligt samma principer som i statsförvaltningen i övrigt. Enligt statsmakterna var det särskilt viktigt att åstadkomma en klar åtskillnad mellan rollerna som ägarföreträdare och som brukare av försvarsfastigheterna. Särlosningar i försvarssektorn och dubbling av kompetenser skulle undvikas (prop. 1992/93:37, 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123).

### 5.1 Utvärdering av den allmänna fastighetsreformen

År 1996 tillsatte regeringen en utredning, *Utredningen om utvärderingen av Byggnadsstyrelsen m.m.* (dir. 1996:03), i syfte att utvärdera fastighetsreformen. Utredningen konstaterade att reformen hade haft positiva effekter på hur fastigheterna förvaltades och brukades. Bland annat innebar det nya systemet en ökad medvetenhet om lokalutnyttjande och lokalkostnader (SOU 1997:96).

#### **Saknades tydliga spelregler**

Utredningen kom dock fram till att fastighetsreformen inte enbart hade haft positiva följder. Bland annat hade brist på tydliga spelregler mellan fastighetsägare och hyresgäster lett till svårigheter i hyresförhandlingar kring ändamålsfastigheter. Utredningen visade att fastighetsägare och hyresgäster ofta var oeniga om vilken hyresmodell som skulle tillämpas.

### 5.2 Riksdagen förtydligar

Riksdag konstaterade våren 1998 att fastighetsreformen i stort var lyckad (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98: 252). Riksdagen ansåg emellertid att det fanns behov av att göra vissa förtydliganden när det gällde relationen mellan fastighetsägare och hyresgäster.

#### **Riksdagen betonar kundnyttan**

Enligt riksdag och regering får inte förvaltningen av ändamålsfastigheter utgöra någon affärsidé i sig. Inriktningen på förvaltningen bör därför vara

utformad så att den optimerar hyresgästens nytta, dvs. att till en given hyresnivå erbjuda maximal nytta i form av t.ex. funktionella lokaler, hög standard och god service. Enligt riksdagen utgår förvaltningsuppdraget från att tillgodose en primärverksamhets behov av ändamålsenliga lokaler (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252).

### **Riksdagen betonar öppenhet, insyn och självkostnadshyra**

För att hyresgästerna ska kunna sätta press på fastighetsägarna är det enligt riksdagen angeläget att fastighetsägarna öppet redovisar sina kostnader för drift, underhåll, kapital m.m.

Riksdagen betonar att självkostnadshyra bör vara den självklara utgångspunkten i de fall hyresgästen har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd.

Hyreskontraktens närmare utformning bör enligt riksdagen vara föremål för förhandlingar och ömsesidiga överenskommelser mellan fastighetsägare och hyresgäster (bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252). Enligt riksdagen ska dock fastighetsägarna uppfylla bl.a. följande villkor:

- Fastigheterna ska ha förvaltningsplaner som upprättas gemensamt av fastighetsägare och hyresgäst.<sup>6</sup>
- Fastighetsägaren får inte ta ut mer än marknadsmässig ersättning för underhåll, service m.m.
- I hyressättningen ska det vara möjligt att särskilja drifts- och underhållskostnader.

### **Riksdagen betonar effektivitet**

Riksdagen betonar också att fastighetsförvaltningen ska bedrivas kostnadseffektivt. I detta ligger att man beaktar dels statens kostnad för det kapital som investerats i fastigheterna, dels att drifts- och underhållsinsatser är effektiva (bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252).

Enligt riksdagen får inte kundnyttan drivas på så sätt att det kapital som investerats i fastigheterna inte genererar erforderlig avkastning eller så att fastigheternas värde successivt urholkas. Neddragning av underhåll får inte hota fastighetens långsiktiga värde. En sådan utveckling skulle innebära att primärverksamheten subventioneras på bekostnad av fastighetsförvaltningen och att hyressättningen inte görs på ett korrekt sätt (bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252).

<sup>6</sup> En förvaltningsplan innehåller normalt teknisk och ekonomisk information om fastigheten. Förvaltningsplanen ska utgöra underlag för underhåll, ombyggnader, försäljning, rivning m.m.

Sedan riksdagen våren 1998 förtydligat sin syn på förvaltningen av ändamålsfastigheter har Riksdagens revisorer genomfört en granskning i syfte att undersöka hur fastighetsförvaltarna tillämpade riksdagens principer för hyressättning och hur förvaltningen bedrevs och uppfattades av hyresgästerna. I december 2001 överlämnade revisorerna sin skrivelse *Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning* (förs. 2001/02:RR12) till riksdagen. Granskningen visade bl.a. följande:

- Regeringen hade inte uttryckt riksdagens mening att parterna borde förhandla om hyreskontraktets utformning. Fastighetsförvaltarna förhandlade inte heller om vilken modell för hyressättning som skulle tillämpas.
- Regeringen hade inte vidarebefordrat riksdagens uppfattning att hyresgästerna skulle ha god insyn i förvaltningen. De fastighetsförvaltare som tillämpade marknadshyror redovisade inte förvaltningskostnaderna. De som tillämpade kostnadshyra hade en mer öppen redovisning av förvaltningskostnader.
- Regeringen hade inte instruerat om att förvaltningsplaner skulle upprättas gemensamt av parterna. Underhållsplaner upprättades av fastighetsförvaltarna men med varierande medverkan av hyresgästerna.

Av granskningen framgår att de flesta hyresgäster var relativt nöjda med sin statliga hyresvärd som fastighetsförvaltare. Bristande insyn i förvaltningen och oklara förutsättningar för hyressättningen var dock förhållanden som många av hyresgästerna kritiserade. Oenighet kring om marknads- eller kostnadsbaserad hyra skulle gälla hade uppstått i vissa fall. Hyresgästerna uppfattade att de inte kunde påverka vilken modell för hyressättning som skulle gälla.

#### **Riksdagen instämde med Riksdagens revisorer**

Med anledning av granskningen föreslog Riksdagens revisorer att regeringen skulle vidarebefordra riksdagens uppfattning om att hyresgästerna ska ha god insyn i förvaltningen och att förvaltningsplaner ska upprättas gemensamt av parterna. Revisorererna föreslog också att det borde inrättas ett rådgivande expertorgan dit myndigheterna skulle kunna vända sig vid konflikter om vilken princip för hyressättning som borde tillämpas.

Riksdagen instämde våren 2002 i allt väsentligt med revisorernas kritik (bet. 2001/02:FiU14, rskr. 2001/02:165 och 166). Riksdagen ansåg det angeläget att de frågor som revisorererna lyft fram blev allsidigt belysta av en utredning som regeringen planerade tillsätta med uppgift att se över utvecklingen av hyressättningen för ändamålsfastigheter inom kultur-, universitets- och högskolesektorn (bet. 2001/02:FiU14, rskr. 2001/02:165 och 166). Regeringskansliet har under våren 2002 arbetat med att ta fram förslag till direktiv

för utredningen. Regeringen har ännu inte beslutat om direktiven för utredningen.

2002/03:RR7  
Bilaga 1

**Sammanfattning:** Tidigare utredningar visar att Försvarsmakten och Fortifikationsverket har haft olika syn på fastighetsreformen i försvaret. I Försvarsmakten har man uppfattat att man har haft svårt att påverka Fortifikationsverkets förvaltning.

I Fortifikationsverket har man upplevt att Försvarsmakten inte fullt ut accepterat uppdelningen av fastigheterna och anläggningarna i ägande och brukande. I stället för att agera som vanlig hyresgäst har Försvarsmakten agerat som om man ägde fastigheterna och anläggningarna.

### 6.1 UTFÖR-utredningen

I januari 1995 tillsatte regeringen en särskild utredare för att genomföra en uppföljning av LEMO-reformen. Utredningen, *Utredningen för utvärderingen av försvarets ledning och struktur* (UTFÖR) fick också i uppdrag att utvärdera fastighetsreformen i försvaret.

UTFÖR konstaterade sommaren 1996 att reformen av den militära fastighetsförvaltningen i huvudsak hade varit framgångsrik. Genom att överföra ägandet och ansvaret för den juridiska och ekonomiska förvaltningen från Försvarsmakten till Fortifikationsverket hade förvaltningen av försvarets fastigheter blivit effektivare (SOU 1996:97).

### **Försvarsmakten och Fortifikationsverket hade olika syn på fastighetsreformen**

UTFÖR uppmärksammade samtidigt att Försvarsmakten och Fortifikationsverket hade olika syn på fastighetsreformen. Det fanns en målkonflikt mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Försvarsmakten hade krigsorganisationen i centrum. Fortifikationsverkets mål var att bevara fastigheternas värde (SOU 1996:97).

#### *Försvarsmaktens uppfattning*

Enligt UTFÖR hade man i Försvarsmakten svårt att se något värde i att Fortifikationsverket ägde fastigheterna och anläggningarna. Detta ledde endast till onödig byråkrati, risk för dubbelarbete m.m. Försvarsmakten hade svårt att påverka Fortifikationsverket eftersom verket hade monopolställning på försvarsfastigheter (SOU 1996:97).

I Försvarsmakten ansåg man att Fortifikationsverket inte var tillräckligt ”kundorienterat”. Fortifikationsverket hade relativt litet intresse av att uppträda som stödfunktion till förbandsproduktionen. I Försvarsmakten upplevde man att Fortifikationsverkets underhåll oftast syftade till att bibehålla fastigheternas och anläggningarnas värde och först i andra hand till att stödja Försvarsmaktens verksamhet.



Fortifikationsverket hade dessutom tagit på sig en roll som regeringens "kontrollant". I Försvarmakten uppfattade man att Fortifikationsverket kontrollerade att Försvarmakten gjorde "rätt" saker ur ett regeringsperspektiv. Det ansågs därför olyckligt att Fortifikationsverket låg under Försvarsdepartementet (SOU 1996:97).

### *Fortifikationsverkets uppfattning*

Fortifikationsverket å sin sida upplevde att Försvarmakten hade missuppfattat fastighetsreformen. Försvarmakten detaljkontrollerade Fortifikationsverket vilket uppfattades som kränkande. En brist var att verket inte kunde styra de resurser Försvarmakten hade för driften av fastigheterna och anläggningarna. Fortifikationsverket menade att verket inte kunde bedriva en effektiv fastighetsförvaltning om man inte fick kontrollen över driften och det löpande underhållet (SOU 1996:97).

### **Militära särlösningar**

UTFÖR kom fram till att det fanns en del särlösningar i den militära fastighetsförvaltningen som borde rättas till. För att Fortifikationsverket skulle kunna fungera i sin roll som förvaltare ansåg UTFÖR bl.a. att Försvarmaktens resurser för drift och löpande underhåll borde flyttas över till Fortifikationsverket (SOU 1996:97).

Trots att UTFÖR önskade undvika särlösningar ansåg utredningen att man borde göra ett undantag från fastighetsreformens generella principer när det gällde anläggningar för krigsorganisationen. UTFÖR ansåg att det kunde vara aktuellt att Försvarmakten fick ansvaret för krigsanläggningarna. UTFÖR lämnade dock inget förslag om förvaltningen av anläggningarna. UTFÖR menade att denna fråga krävde ytterligare utredning (SOU 1996:97).

### **Starkt beroende mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket**

Ett annat problem som UTFÖR uppmärksammade var det starka beroendet mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket. UTFÖR ansåg det olyckligt att de båda myndigheterna hade blivit så beroende av varandra och hänvisade till LEMO-reformens intentioner (SOU 1996:97).

Enligt LEMO skulle förvaltningen bli effektivare om Försvarmakten och Fortifikationsverket fick möjlighet att vända sig till andra förvaltare respektive hyresgäster (SOU 1992:85). Denna valfrihet hade visserligen formellt tillgodosetts genom att Försvarmakten hade möjlighet att hyra fastigheter av andra förvaltare. Fortifikationsverket hade också möjlighet att hyra ut sina fastigheter till de andra försvarsmyndigheterna. Den enda begränsningen var att Fortifikationsverket endast fick äga och förvalta försvarsfastigheter.

UTFÖR konstaterade att denna formella valfrihet inte hade varit tillräcklig för att bryta beroendet mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket.

## 6.2 Utredningen om utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m. ang. försvarsfastigheter

*Utredningen om utvärderingen av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.* fick år 1996 i uppdrag av regeringen att utvärdera den statliga fastighetsreformen. Utredningen fick också i direktiv att göra en fördjupad analys av hanteringen av försvarsfastigheter. Enligt direktiven skulle utredningen bl.a. analysera om hela eller delar av Fortifikationsverkets bestånd kunde samordnas med Statens fastighetsverk. Utredningen skulle också belysa hur drift och underhåll borde organiseras (SOU 1997:144).

### **Utredningen tveksam till samordning med Statens fastighetsverk**

Utredningen kom fram till att det inte fanns några nämnvärda effektivitetsvinster med en sammanslagning eller samordning mellan Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk. De båda myndigheterna var relativt stora och det fanns inga betydande stordriftsfördelar med att lägga samman verken. Utredningen pekade också på att det fanns stora skillnader mellan försvarsfastigheter och civila ändamålsfastigheter. Enligt utredningen kunde det bli svårt för en gemensam organisation att effektivt förvalta både försvarsfastigheter och civila ändamålsfastigheter (SOU 1997:144).

### **Försvarsmakten hade för lite inflytande**

Enligt utredningen fanns det inte någon enhetlig bild av hur samspelet mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten fungerade. Det som fungerade bra på ett ställe kunde vara fyllt av problem vid ett annat.

Utredningen konstaterade att Försvarsmakten ansåg att man inte hade tillräcklig kontroll över fastigheterna och anläggningarna eftersom de hyrdes från Fortifikationsverket. I Försvarsmakten fanns det en uppfattning att rena krigsanläggningar borde ägas och förvaltas av Försvarsmakten. I Försvarsmakten ansåg man att det var orimligt att Försvarsmakten var tvungen att förlita sig på Fortifikationsverket när det gällde förvaltningen av rent militära anläggningar.

Utredningen instämde med Försvarsmaktens kritik. Enligt utredningen borde inte uppdelningen i ägande och brukande påverka Försvarsmaktens kontroll över krigsanläggningarna. Utredningen menade att uppdelningen i ägande och brukande endast var ett sätt att effektivisera fastighetsförvaltningen.

Utredningen tyckte dock inte att anläggningarna skulle föras tillbaka till Försvarsmakten. Enligt utredningen borde dock Försvarsmakten få större inflytande över fastigheterna och anläggningarna i försvaret.

## Utredningen ansåg att Försvarsmakten borde få större inflytande över förvaltningen

2002/03:RR7  
Bilaga 1

För att Försvarsmakten skulle få större inflytande över fastigheterna och anläggningarna föreslog utredningen att regeringen skulle göra bl.a. följande precisering när det gällde Försvarsmaktens och Fortifikationsverkets roller:

- I instruktionen till Fortifikationsverket borde man tydliggöra att Försvarsmaktens verksamhet skulle vara målet för förvaltningen.
- Försvarsmakten skulle ha sista ordet när det gällde drift och underhåll.
- För anläggningarna var det lämpligt att Försvarsmakten gjorde förvaltningsplanerna.
- Utredningen ansåg det viktigt att myndigheterna lokalt hade frihet att avgöra vem som skulle göra vad. Ibland var det rationellt att Försvarsmakten ansvarade för skötseln. I andra fall kunde Fortifikationsverket vara bäst lämpat att sköta skötseln.

## Försvarsmakten måste kunna sätta press på Fortifikationsverket

Utredningen konstaterade att Försvarsmakten var helt beroende av Fortifikationsverket eftersom verket i praktiken hade monopol på försvarsfastigheter. För att Försvarsmakten skulle kunna sätta press på Fortifikationsverket krävdes det tydliga ”prisappar” så att Försvarsmakten kunde jämföra Fortifikationsverkets kostnader med marknadsmässiga kostnader.

För att Försvarsmakten skulle kunna bedöma om Fortifikationsverkets hyror var rimliga var det enligt utredningen viktigt med en öppen redovisning av hur verket använde sina resurser.

### *Utredningen föreslog en komponenthyra*

Utredningen ansåg att en *komponenthyra* där olika typer av kostnader anges (kapitalkostnader, administrativa kostnader och kostnader för drift, underhåll, uppvärmning m.m.) var nödvändig för att Försvarsmakten skulle kunna bedöma om verkets hyresnivåer var rimliga.

Hösten 1996 beslutade regeringen att uppdra åt Fortifikationsverket att i samråd med Försvarsmakten vidta nödvändiga åtgärder för att införa en modell för hyressättning där samtliga kostnadskomponenter ingick, en s.k. totalhyra (Försvarsdepartementet, dnr Fo96/3000/MIL). Från den 1 januari 1998 tillämpar myndigheterna en totalhyresmodell. Myndigheternas tillämpning av hyresmodellen diskuteras mer ingående i avsnitt 9.2 *Tillämpningen av hyresmodellen*.

**Sammanfattning:** I den formella styrningen av Fortifikationsverket har regeringen lyft fram mål som kostnadseffektivitet och att fastigheternas långsiktiga värde ska bevaras. Regeringen har också uttryckt att förvaltningen ska vara utformad på sådant sätt att Försvarsmakten och de andra hyresgästerna blir nöjda.

Regeringen har dock varit dålig på att vidarebefordra vad riksdagen i övrigt angett när det gäller förvaltningen av ändamålsfastigheter. Fram t.o.m. år 2001 finns det inga uppgifter i regeringens formella styrning om att t.ex. öppenhet och insyn är viktigt för att Försvarsmakten ska kunna sätta press på Fortifikationsverket.

Tjänstemän i Finansdepartementet uppger att otydligheten i den formella styrningen har kompletterats med en väl utvecklad informell styrning

Fram t.o.m. år 1998 låg Fortifikationsverket under Försvarsdepartementets ansvarsområde tillsammans med de övriga stödmyndigheterna i försvaret. År 1999 valde regeringen att flytta Försvarsdepartementets ansvar för Fortifikationsverket till Finansdepartementet. Regeringens motiv var att man ville samla statens förvaltning av fastigheter till samma departement. Syftet med överflyttningen var också att regeringen ville tydliggöra att man hade skilt på ägandet och brukandet av försvarsfastigheterna.

Därmed är regeringens ansvar för försvaret och försvarsfastigheterna uppdelat på två departement. Finansdepartementet ansvarar för ägarstyrningen av Fortifikationsverket. Försvarsdepartementet har ansvaret att styra Försvarsmakten.

### 7.1 Regeringens formella styrning

#### Förordningar

Regeringen styr Fortifikationsverket med hjälp av en rad förordningar. De allmänna principerna för ledningen av Fortifikationsverket framgår av verksförordningen (1995:1322).

Fortifikationsverkets uppgifter och ledningsform regleras mer specifikt av förordning (1996:102) med en instruktion för Fortifikationsverket.

#### *Inget om kundnytta och öppenhet*

I regeringens instruktion till Fortifikationsverket finns det inga uppgifter om vilken relation Fortifikationsverket ska ha gentemot Försvarsmakten. Av instruktionen framgår inte vad riksdagen har angett när det gäller (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252):

- Att Försvarsmakten ska ha insyn i förvaltningen.
- Att förvaltningsuppdraget ska utgå från att tillgodose Försvarsmaktens behov av ändamålsenliga lokaler.

- Att förvaltningen ska vara utformad så att Försvarsmaktens och andra hyresgästers nytta blir optimerad.
- Att Fortifikationsverket ska redovisa sina kostnader för drift, underhåll, kapital m.m. på sådant sätt att Försvarsmakten och andra hyresgäster kan sätta press på verket.

### *Betoning på god hushållning och hög effektivitet*

I instruktionen har regeringen tagit fasta på vad riksdagen uttalat när det gäller krav på effektivitet och att fastigheternas långsiktiga värde ska bevaras.

Enligt instruktionen ska Fortifikationsverket förvalta ändamålsfastigheterna med god hushållning och hög effektivitet. Verket ska tillhandahålla ändamålsenliga försvarsfastigheter på konkurrenskraftiga villkor. Enligt instruktionen ska Fortifikationsverket se till att ändamålsfastigheternas långsiktiga värden tas till vara.

### *Exempel på andra viktiga förordningar*

Exempel på andra viktiga förordningar som reglerar Fortifikationsverkets verksamhet är avgiftsförordningen (1992:191), kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188), förordningen (1996:882) om myndigheternas årsredovisning, bokföringsförordningen (1979:1212) och förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

Ingen av dessa förordningar tar heller upp vad riksdagen uttalat om insyn i förvaltningen och att förvaltning av ändamålsfastigheter ska utgå från att tillgodose Försvarsmaktens behov av ändamålsenliga lokaler (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252).

## **Regeringens regleringsbrev till Fortifikationsverket**

Regleringsbrevet är ett viktigt styrdokument genom vilket regeringen styr, följer upp och utvärderar myndigheternas verksamhet. Regleringsbrevet är också viktigt för myndigheterna som planerar och utför sina verksamheter efter de mål som regeringen anger.

En genomgång av de regleringsbrev som regeringen skrivit till Fortifikationsverket sedan myndigheten bildades visar att regleringsbreven sett ungefär likadana ut fram t.o.m. för år 2001.

Enligt regeringens direktiv i regleringsbreven ska Fortifikationsverket anskaffa och förvalta fastigheterna kostnadseffektivt och på sådant sätt att fastigheternas värden tas till vara på en för både ägaren och brukaren rimlig nivå. Fortifikationsverket ska genomföra anskaffning och förvaltning så att Försvarsmakten och de andra hyresgästerna blir nöjda.

I regleringsbrevet fram t.o.m. för år 2001 finns det inga uppgifter om vad riksdagen uppgivit om öppenhet och insyn i förvaltningen. Inte heller finns det några uppgifter i regleringsbrevet om att förvaltningsuppdraget utgår från att tillgodose Försvarmaktens behov av ändamålsenliga lokaler.

*Stora förändringar i regleringsbrevet för år 2002*

Sedan Riksdagens revisorer i december 2001 överlämnade sin granskning *Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning* (förs. 2001/02:RR12) till riksdagen har det blivit stora förändringar i regleringsbrevet till Fortifikationsverket. Som framgått var revisorerna kritiska till att regeringen i den formella styrningen inte hade vidarebefordrat vad riksdagen uttalat när det gällde ändamålsfastigheter.

I regleringsbrevet för år 2002 har regeringen varit mycket tydlig med att återge det riksdagen uttalat angående ändamålsfastigheter vad gäller kundnytta, öppenhet och effektivitet:

### Kundnytta

Förvaltningen av ändamålsfastigheterna ska utgå från att tillgodose en primärverksamhets behov av ändamålsenliga lokaler och optimera brukarens nytta av de resurser som läggs på lokalanskaffning. I kundnyttan ingår att Fortifikationsverket och Försvarsmakten gemensamt ska upprätta garnisonsplaner inklusive underhållsplaner för de olika bestånden.

### Öppenhet

Fortifikationsverket ska iaktta stor öppenhet och föra en aktiv dialog med Försvarsmakten i lokalfrågor. De olika hyresdelarna vad avser såväl drift och underhåll som de delar som ingår i kapitalkostnaderna ska redovisas öppet. Större underhållsåtgärder ska planeras i samråd med Försvarsmakten.

### Effektivitet

Fastigheterna ska förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt så att ändamålsfastigheternas värden bibehålls och om möjligt ökas. Neddragning av underhåll ska inte göras för att frigöra pengar för Försvarsmakten på så sätt att fastigheternas långsiktiga värden hotas. Fortifikationsverket måste beakta dels statens kostnad för det kapital som tillförts fastigheterna, dels inflations- och ränterisk, dels drifts- och underhållsinsatser.

Källa: Regeringens regleringsbrev till Fortifikationsverket för år 2002.

## 7.2 Informella styrningen

Informella kontakter är ett viktigt komplement till regeringens formella styrning av myndigheterna. Regeringen använder informella kontakter bl.a. för att förtydliga och kommentera formella beslut. Genom informella kontakter får också regeringen synpunkter från myndigheterna i olika sakfrågor. Myndigheterna kan i sin tur med hjälp av informella kontakter begära att regeringen t.ex. förtydligar ett återrapporteringskrav (SOU 1997:15).

## **Förändringarna i regleringsbrevet för år 2002 är ingen kursändring**

Tjänstemän i Finansdepartementet uppger att de stora förändringarna i regleringsbrevet för år 2002 inte handlar om någon kursändring i regeringens styrning av Fortifikationsverket. I de informella kontakterna med Fortifikationsverket har departementet tidigare varit noga med att meddela verket vad riksdagen uttalat när det gäller förvaltningen av ändamålsfastigheter.

Enligt tjänstemän i Finansdepartementet handlar förändringarna i regleringsbrevet snarare om att regeringen med anledning av revisorernas kritik ansett det nödvändigt att göra vissa förtydliganden i den formella styrningen.

De informella kontakterna mellan departementen och myndigheterna brukar vara mest intensiva under två perioder på året. Departementen och myndigheterna har en budgetdialog på hösten inför departementets arbete med att skriva regleringsbrev till myndigheterna. Den andra perioden infaller på våren då departementet inför arbetet med budgetpropositionen för en resultatdialog med myndigheterna. Under resultatdialogen följer departementen upp och utvärderar myndigheternas verksamhet under det gångna året.

Hur budget- och resultatdialogen är utformad varierar beroende på vilka rutiner de olika departementen har byggt upp med sina myndigheter. Vissa departement ägnar mycket tid åt att förbereda och genomföra den informella dialogen. Andra departement lägger mindre tid på de informella kontakterna med myndigheterna (ESV 1999:19).

#### *Väl utvecklade informella kontakter*

Av intervjuer med tjänstemän i Finansdepartementet och företrädare för Fortifikationsverket framgår att man har en väl utvecklad informell dialog mellan departementet och verket.

Budgetdialogen äger rum i oktober och inleds med att tjänstemän i Finansdepartementet tar fram utkast till regleringsbrev. Utkastet diskuteras sedan med företrädare för Fortifikationsverket. Utgångspunkten för diskussionen är uppfattningen om hur regleringsbrevet för innevarande år har fungerat samt vad budgetpropositionen innebär för kommande regleringsbrev. Efter mötena har departementet och Fortifikationsverket ytterligare några kontakter genom framför allt telefonsamtal, e-brev och fax. Fortifikationsverket ingår i regel också i en första delning av texter där myndigheten kan ge synpunkter på utkast till det nya regleringsbrevet.

Finansdepartementets resultatdialog med Fortifikationsverket är utformad enligt samma principer som budgetdialogen.

Vid sidan om den formaliserade budget- och resultatdialogen har Fortifikationsverkets ledning täta kontakter med Finansdepartementet för att diskutera olika sakfrågor. Kontakterna är i stor utsträckning händelsestyrda och beror på det aktuella informationsbehovet hos respektive part. På motsvarande sätt är de informella kontakterna utformade på handläggarnivå. Tjänstemän i Finansdepartementet uppger att man har täta kontakter med Fortifikationsverket. Enligt tjänstemän i departementet är det inte ovanligt att man har kontakt med Fortifikationsverket flera gånger i veckan.

Både tjänstemännen i Finansdepartementet och företrädare för Fortifikationsverket är nöjda med hur de informella kontakterna är utformade. Dialogen mellan departementet och verket är konstruktiv och parterna uppger att den fyller en viktig funktion.



Vid sidan om förordningar och regleringsbrev styr regeringen Fortifikationsverket genom att tillsätta myndighetens styrelse och ledning.

Fortifikationsverket leds av en styrelse med fullt ansvar. Styrelsen ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål som regeringen satt upp. Under styrelsen har Fortifikationsverkets generaldirektör till uppgift att svara för den löpande verksamheten i enlighet med styrelsens direktiv och riktlinjer.

## 7.5 Åtterrapporeringen till regeringen och riksdagen

### **Fortifikationsverket har haft problem med återredovisningen till regeringen**

Riksrevisionsverket (RRV) har till uppgift att på regeringens vägnar granska de myndigheter som ligger under regeringen. I detta ligger att RRV granskar myndigheternas åiterrapportering till regeringen.

En genomgång av RRV:s revisionsberättelser för Fortifikationsverket visar att RRV under de senaste åren riktat kritik mot myndighetens årsredovisning. Sedan myndigheten bildades har Fortifikationsverket haft tre orena revisionsberättelser. Kritiken handlar framför allt om att myndighetens löpande redovisning och interna kontroll inte har fungerat tillfredsställande.

Av revisionsberättelserna framgår vidare att Fortifikationsverket under åren vidtagit en rad åtgärder för att skärpa den interna kontrollen och höja kvaliteten på återredovisningen till regeringen. Enligt RRV har verkets arbete givit resultat. Efter hand har myndighetens åiterrapportering till regeringen förbättrats i många avseenden.

### *Invändning mot årsredovisningen 2001*

I den senaste revisionsberättelsen har RRV uppmärksammat att Fortifikationsverket fortfarande har problem med sin återredovisning till regeringen. Enligt RRV finns det fel i Fortifikationsverkets årsredovisning för år 2001 som är av väsentlig karaktär. Fortifikationsverket har därför fått en oren revisionsberättelse (RRV, Revisionsberättelse, dnr 30-2001-0439).

Bland annat har Fortifikationsverket i årsredovisningen för år 2001 felaktigt uppgivit att verket uppnått det besparingsmål på knappt 46 miljoner kronor som regeringen ålagt myndigheten. RRV konstaterade dock att Fortifikationsverket endast hade sparat knappt 39 miljoner kronor, vilket innebar att det saknades ca 7 miljoner kronor för att verket skulle ha uppnått regeringens besparingsmål (RRV, Revisionsrapport, dnr 30-2001-0439).

RRV ser allvarligt på felaktigheten i årsredovisningen och har lämnat en invändning i revisionsberättelsen för år 2001. RRV har rekommenderat Fortifikationsverket att se över sina administrativa rutiner så att åiterrapporteringen till regeringen framöver blir kvalitetssäkrad (RRV, Revisionsrapport, dnr 30-2001-0439).

Fortifikationsverket har i en skrivelse tillbakavisat RRV:s kritik. Enligt Fortifikationsverkets beräkningar har myndigheten uppnått regeringens besparingsmål. Fortifikationsverket delar inte RRV:s bedömning att myndighetens årsredovisning inte i allt väsentligt är rättvisande (Fortifikationsverket, dnr 1433/02A).

### **Regeringens rapportering till riksdagen**

Budgetpropositionen utgör ett viktigt underlag för riksdagens årliga beslut om anslag för olika utgiftsområden och verksamheter. Riksdagen behöver viss information inför sitt budgetbeslut för att kunna göra en självständig bedömning av verksamheten.

I budgetpropositionen ska regeringen lämna information om olika verksamheter samt resultaten under föregående budgetår. Regeringen har till uppgift att med utgångspunkt från en bedömning av riksdagens informationsbehov bestämma hur budgetpropositionen ska utformas och vilket innehåll den ska ha.

#### *Endast ekonomisk redovisning*

En genomgång av de senaste årens budgetpropositioner visar att regeringens resultatredovisning av Fortifikationsverkets verksamhet endast omfattas av en kort ekonomisk redovisning. Med hjälp av en tabell redogör regeringen för det ekonomiska läget och lämnar förslag om låneram och investeringsplan.

I budgetpropositionen finns det inga uppgifter om hur väl Fortifikationsverket fungerar som myndighet eller på vilket sätt verket företräder staten i sin roll som förvaltare.

**Sammanfattning:** Regeringen har delegerat fastighetsfrågorna till Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Trots att försvarets fastigheter kostar ca 3 000 miljoner kronor per år har regeringen inte ställt krav på Försvarsmakten i regleringsbrevet vad gäller t.ex. effektivitet i lokalförsörjningen. Samtidigt visar studier att regeringen i övrigt anser det nödvändigt att detaljstyra Försvarsmakten.

I fastighetsfrågor är inte Försvarsdepartementets kontakter med Försvarsmakten lika väl utvecklade som Finansdepartementets kontakter med Fortifikationsverket. Vid konflikter mellan myndigheterna har inte Försvarsmakten samma stöd från Försvarsdepartementet som Fortifikationsverket har av Finansdepartementet.

### 8.1 Regeringens formella styrning

#### **Regeringen beslutar om förordningar och utser**

##### **Försvarsmaktens ledning**

På samma sätt som med Fortifikationsverket utser regeringen Försvarsmaktens ledning. Regeringen beslutar även om vissa andra högre tjänster i försvaret.

Regeringen styr också Försvarsmakten med hjälp av en rad allmänna förordningar. Av förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning framgår bl.a. att Försvarsmakten och alla andra myndigheter ansvarar för sin egen lokalförsörjning.

Vid sidan om de mera allmänna förordningarna reglerar regeringen Försvarsmaktens uppgifter och ledningsform med förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

Varken i instruktionen till Försvarsmakten eller i någon annan förordning finns det uppgifter om hur Försvarsmakten ska agera som hyresgäst i sin relation till Fortifikationsverket.

##### **Regeringens regleringsbrev till Försvarsmakten**

En genomgång av regleringsbrev till Försvarsmakten visar att regeringen varit återhållsam med att styra myndigheten i fastighetsfrågor.

Visserligen nämner regeringen att anslagsfinansierade anläggningar ska byggas så att de kan användas mot nya hot och risker som kan uppstå. Det krävs också regeringsbeslut för alla anslagsfinansierade anläggningar som beräknas kosta mer än 30 miljoner kronor.

I regleringsbrevet finns emellertid inget om Försvarsmaktens roll som hyresgäst eller hur man ska förhålla sig till Fortifikationsverket. Inte heller ställer regeringen några krav i regleringsbrevet på effektiv lokalförsörjning.

Tjänstemän i Försvarsdepartementet har förklarat att fastighetsreformen syftade till att delegera fastighetsfrågorna till Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Den återhållsamma styrningen i regleringsbrevet är ett utslag av att regeringen inte i onödan vill gå in och detaljstyra i myndighetsfrågor.

Tjänstemän i Försvarsdepartementet uppger att departementet hållit sig informerat om hur myndigheterna samverkat. Försvarsdepartementet och Finansdepartementet har uppmärksammat att man i Försvarsmakten och Fortifikationsverket till viss del haft olika uppfattning om myndigheternas ansvar och roller. Regeringen beslutade därför med regleringsbrevet för år 2001 att Försvarsmakten och Fortifikationsverket i samverkan skulle upprätta en överenskommelse som tydliggjorde myndigheternas ansvar och roller. Från år 2002 gäller en ny och tydligare överenskommelse mellan myndigheterna (den nya överenskommelsen behandlas i avsnitt 10.4 *Myndigheterna siktar framåt*).

### *Regeringen ställer en massa andra detaljkrav på Försvarsmakten*

Trots att försvarsfastigheterna kostar Försvarsmakten omkring 3 000 miljoner kronor per år har regeringen inte ställt krav på Försvarsmakten i regleringsbrevet när det gäller t.ex. effektivitet i lokalförsörjningen.

Samtidigt visar studier att regeringen i övrigt detaljstyr Försvarsmakten. Försvarets forskningsanstalt (FOA) konstaterade hösten 2000 att regeringen i regleringsbrevet ställde drygt 125 olika återrapporteringskrav på Försvarsmakten (*Den problematiska styrningen*, FOA 2000). Enligt FOA frågade regeringen framför allt efter detaljerad information som varken var analyserad eller förklarade bakomliggande samband. FOA konstaterar att de detaljerade återrapporteringskraven entydigt tyder på att Försvarsdepartementet strävar efter en i det närmaste fullständig insyn i och kontroll av Försvarsmaktens verksamhet (*Den problematiska styrningen*, FOA 2000).

## 8.2 Den informella styrningen

Försvarsdepartementets resultat- och budgetdialog med Försvarsmakten är utformad enligt samma principer som Finansdepartementets informella dialog med Fortifikationsverket. Kontakterna mellan departementet och Försvarsmakten brukar vara mest intensiv under våren då resultatdialogen hålls och på hösten inför departementets arbete med regleringsbrevet.

Vid sidan om budget- och resultatdialogen har Försvarsdepartementet regelbundna kontakter med Försvarsmaktens ledning för att diskutera olika sakfrågor. Kontakterna är i stor utsträckning händelsestyrda och beror på det aktuella informationsbehovet hos respektive partner. På motsvarande sätt är de informella kontakterna utformade på handläggarnivå.

Varken i Försvarsmakten eller i relationen mellan myndigheten och Försvarsdepartementet finns det något formellt hinder att föra fram fastighetsfrågor.

De som arbetar med fastigheter i Försvarsmakten upplever dock att man har begränsade möjligheter att lyfta fram frågorna till myndighetsledningen och till Försvarsdepartementet.

Orsaken är att fastigheter inte är en kärnverksamhet i Försvarsmakten. Grunden för Försvarsmaktens verksamhet är att försvara landet, hävda landets territoriella integritet, bidra till fred och säkerhet i världen och stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar. Fastigheterna utgör endast en stödfunktion till kärnverksamheten.

För försvarsledningen utgör fastigheter endast en liten del av Försvarsmaktens totala verksamhet. Försvarsledningen har därför begränsade förutsättningar att sätta sig in i och engagera sig i fastighetsfrågorna.

### I Fortifikationsverket är fastigheterna kärnverksamheten

För Fortifikationsverket är fastigheterna kärnverksamheten. I Försvarsmakten ser man att det finns en stor skillnad mellan hur Fortifikationsverkets ledning och försvarsledningen engagerar sig i fastigheterna. Verkets ledning är mycket insatt och aktiv i kontakterna med Finansdepartementet och Försvarsmakten.

I Försvarsmakten ser man att detta förhållande även uppstår i myndigheternas kontakter med respektive departement. Genom att ledningen för Fortifikationsverket är engagerad och har täta kontakter med Finansdepartementet är departementet aktivt och väl informerat om fastighetsfrågorna.

I Försvarsmakten upplever man att Försvarsdepartementet inte är lika insatt och intresserat av fastigheter som Finansdepartementet. Detta har bidragit till att Försvarsmakten vid konflikter med Fortifikationsverket inte har haft samma stöd från Försvarsdepartementet som verket har haft från Finansdepartementet.

### 8.3 Samordningen i Regeringskansliet

Av intervjuer med tjänstemän i Finansdepartementet och Försvarsdepartementet framgår att man är mycket nöjd med samarbetet i Regeringskansliet.

Inför arbetet med propositioner och regleringsbrev delas texter mellan departementen och man håller löpande kontakter för att informera varandra om fastighetsfrågor.

Tjänstemännen i Finansdepartementet och Försvarsdepartementet anser inte att det finns något behov att ändra på departementens former för samarbetet.

Av intervjuer med företrädare för Försvarsmakten och Fortifikationsverket framgår att inte heller myndigheterna ser att det finns behov av att förändra Regeringskansliets sätt att samordna fastighetsfrågorna. Företrädare för

#### 8.4 Återrapporteringen till regeringen och riksdagen

En genomgång av Försvarsmaktens årsredovisning till regeringen visar att Försvarsmakten är sparsam med att redovisa fastighetsfrågor. Av årsredovisningen framgår att samarbetet mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket inom fastighets- och anläggningsområdet generellt fungerar bra men att det finns vissa problem vad gäller hyressättning, underhåll m.m.

I årsredovisningen finns det t.ex. inga uppgifter om hur myndigheten arbetar för att uppnå en effektiv lokalförsörjning (Försvarsmakten, HKV 23 386:61894).

Inte heller regeringen ger fastighetsfrågorna något större utrymme i budgetpropositionen. En genomgång av de senaste årens budgetpropositioner visar att regeringen endast kortfattat berör frågan om hur Försvarsmakten agerar i sin roll som hyresgäst. Den redovisning som finns i budgetpropositionen handlar framför allt om hur avvecklingen av försvarsfastigheterna fortlöper.

**Sammanfattning:** Försvarsmakten och Fortifikationsverket är överens om att tillämpningen av hyresmodellen inte fungerar. De schabloner som tillämpas i hyresmodellen har inneburit att Fortifikationsverket inte kunnat redogöra för vilka kostnader man haft för enskilda byggnader och anläggningar.

I Försvarsmakten upplever man att Fortifikationsverkets hyror sätts godtyckligt. Avsaknaden av en tydlig koppling mellan Försvarsmaktens behov av lokaler och de faktiska kostnaderna för byggnaderna och anläggningarna har minskat incitamenten för Försvarsmakten att vara effektiv i sin lokalförsörjning.

### 9.1 Myndigheterna tecknade ett otydligt ramavtal år 1994

När Fortifikationsverket bildades tecknades ett ramavtal mellan verket och Försvarsmakten. Syftet med ramavtalet var att fastställa vilka principer som skulle gälla i förhållandet mellan myndigheterna.

Av avtalet framgår att Fortifikationsverket skulle företräda staten som ägare och förvaltare av försvarsfastigheterna. Försvarsmakten skulle svara för sin egen lokalförsörjning. Försvarsmakten skulle upprätta en fastighetsförsörjningsplan som redovisade Försvarsmaktens behov av fastigheter. Fortifikationsverket hade ansvar för att upprätta investeringsplan, förvaltningsplan och en avyttringsplan för fastigheterna. Enligt avtalet skulle myndigheterna bistå varandra i planeringsarbetet.

#### *Inget om hur myndigheterna skulle förhålla sig till varandra*

I avtalet som tecknades år 1994 fanns det ingen närmare instruktion om hur myndigheterna skulle förhålla sig till varandra som ägare respektive brukare av fastigheterna och anläggningarna. Det finns inget i avtalet om hur myndigheterna skulle ställa sig till frågor som öppenhet, insyn, kundnytta, effektivitet, affärsmässighet m.m.

### **Den formella dialogen**

Högkvarterets ansvar för fastighets- och anläggningsförsörjningen är uppdelat på *strategiledning*, *grundorganisationsledningen* och *krigsförbandsledningen*.

Arbetet med att ta fram planer för Försvarsmaktens behov av fastigheter och anläggningar inleds med att strategiledningen tar fram ett planeringsdirektiv. Därefter tar grundorganisationsledningen fram en fastighetsplan för de fredstida fastigheterna. Krigsförbandsledningen arbetar fram en plan för de anläggningar som ingår i krigsorganisationen. Planen för anläggningarna ingår i Försvarsmaktens materielplan.

Under arbetet med planerna lämnar de regionala ANFA-kontoren underlag om förbandens behov av fastigheter och anläggningar. Ute bland förbanden

och flottiljerna för ANFA-kontoren ingående dialoger med förbandscheferna om deras behov av anläggningar och fastigheter. Även Försvarens operativa insatsledning (OPIL) deltar i arbetet med planerna. OPIL lämnar förslag till Högkvarteret om vilka krav som bör gälla för krigsförbandens krigsduglighet, beredskap och uthållighet. Fortifikationsverket har en stödjande funktion under Försvarens planeringsarbete.

Senast i mars varje år ska Försvarens lämnas in sitt budgetunderlag till regeringen. I budgetunderlaget ingår en preliminär fastighetsplan och materielplan.

## 9.2 Tillämpningen av hyresmodellen

Som framgått har statsmakterna beslutat att självkostnad ska vara utgångspunkten för den hyra som Fortifikationsverket tar ut av Försvarens. De hyror Försvarens betalar till Fortifikationsverket ska vara helt kostnadsbaserade utan någon form av marknadsanpassning.

Efter beslut av regeringen tillämpar Fortifikationsverket och Försvarens från den 1 januari 1998 en s.k. totalhyresmodell (Försvarensdepartementet, dnr Fo96/3008/MIL). Med det menas att samtliga kostnadskomponenter som hör till förvaltningen av fastigheterna och anläggningarna ska ingå i hyran för de enskilda objekten. Den hyra Fortifikationsverket tar ut av Försvarens består av ersättning för

- kapital
- administration
- underhåll
- drift
- uppvärmning m.m.

Därtill kommer olika former av tilläggstjänster (exempelvis lokalvård) som Försvarens köper av Fortifikationsverket.

För varje enskilt objekt som Försvarens hyr av Fortifikationsverket ska verket redovisa de komponenter som ingår i hyran. Nedan följer en genomgång av de fem komponenter som utgör hyran.

### *Kapitalersättning utgör ca 50 % av hyran*

Fortifikationsverket finansierar huvudsakligen sina investeringar i mark och fastigheter genom lån i Riksgäldskontoret. Anläggningar som anskaffas direkt för krigsorganisationen (t.ex. ledningscentraler) finansieras ofta genom anslag och direktavskrivs. De anslagsfinansierade anläggningarna är därför undantagna kapitalkostnader.

För de lånefinansierade hyresobjekten utgör kapitalkostnaden knappt hälften av hyreskostnaden. Kapitalkostnaden består av budgeterade avskrivningar och kalkylerad ränta. Räntans nivå bestämmer Fortifikationsverket med utgångspunkt från statens avkastningskrav på myndighetskapitalet och Riksgäldskontorets utlåningsräntor.

Fram till år 1994 finansierades alla försvarsfastigheter med anslag. Fastighetsbeståndet fram till den 30 juni 1994 har därför invärderats i enlighet med



riktlinjer som beslutats av statsmakterna (Försvarsdepartementet, dnr Fo/94/1342/ESU). Fortifikationsverkets lokaler och lånefinansierade anläggningar är värderade enligt följande princip:

- Historiskt anskaffningsvärde
  - + Nedlagda kostnader för om- och tillbyggnader
  - Ackumulerade avskrivningar
- 
- Kapitalvärdet

Investeringar som gjorts efter den 30 juni 1994 har invärderats efter de faktiska produktionskostnaderna. Avskrivningarna är raka och löper normalt i 30 år för lokaler och 40 år för anläggningar.

Enligt Fortifikationsverkets årsredovisning för år 2001 uppgår det bokförda värdet på byggnader, mark och annan fast egendom till ca 9,7 miljarder kronor. Riksrevisionsverket (RRV) har våren 2002 uppmärksammat att det finns risk att fastighetsbeståndet är för högt värderat. RRV konstaterar att det vid avyttring visat sig att marknadsvärdet på försvarsfastigheterna ligger betydligt lägre än det bokförda värdet (RRV, Revisionsrapport, dnr 30-2001-0439).

Eftersom kapitalkostnaden ingår som en stor del i den hyra som Försvarsmakten betalar till verket leder det höga bokförda värdet enligt RRV till att hyresnivåerna har blivit för höga. De höga hyrorna har i sin tur medfört att Försvarsmaktens anslag hållit en för hög nivå för att täcka myndighetens lokalkostnader. RRV har rekommenderat Fortifikationsverket att se över myndighetens fastighetsvärden (RRV, Revisionsrapport, dnr 30-2001-0439).

Fortifikationsverket har haft invändningar mot RRV:s kritik. Fortifikationsverket konstaterar att anskaffningsvärde inte är samma sak som marknadsvärde. Kapitalärsättningen som ingår i hyran är till för att täcka Fortifikationsverkets kapitalkostnader för fastigheterna (Fortifikationsverket, dnr 1433/02A).

Fortifikationsverket är tveksamt till att använda marknadsvärde när man bestämmer hyran eftersom man inte kan prata om en fungerande marknad när det gäller försvarets fastigheter och anläggningar.

#### *Ersättning för administration utgör ca 6 % av hyran*

Ersättningen för administration per hyresobjekt räknas fram med hjälp av grova schabloner. Ersättningen stämmer därför inte med de faktiska administrativa kostnader som Fortifikationsverket har för de enskilda objekten.

Administrationsersättningen motsvarar ca 6 % av hyran och ska täcka verkets kostnader för förvaltare och annan administrativ personal samt IT-, lokal- och kontorsomkostnader.

#### *Ersättning för underhåll utgör ca 7 % av hyran*

Underhållsersättningen avser planerat underhåll som syftar till att bevara fastigheternas värde och funktion. Ersättningen utgör ca 7 % av hyran och fördelas schablonmässigt ut på objekten.

Myndighetscheferna för Fortifikationsverket och Försvarsmakten träffade år 1998 ett muntligt avtal om att det planerade underhållet för år 1999 fick kosta högst 200 miljoner kronor. Denna nivå har sedan dess använts som schablon för hur mycket det årliga underhållet får kosta. Underhållsersättningen motsvarar inte Fortifikationsverkets faktiska underhållskostnader.

Den låga nivån på underhållsersättningen har enligt Fortifikationsverket bidragit till eftersatt underhåll av fastigheterna och anläggningarna. Efter en genomgång av fastighetsbeståndet hösten 2001 bedömer Fortifikationsverket att man under perioden 2002–2004 kommer att behöva vidta extra underhållsåtgärder till en kostnad av knappt 180 miljoner kronor för att fastigheternas värde ska bibehållas (Fortifikationsverket, dnr 896/02A).

#### *Ersättning för drift utgör ca 20 % av hyran*

Driften omfattar förebyggande och avhjälpande underhåll i form av enklare reparationer, skötsel och tillsyn. Till driften hör också kapitalkostnader för driftens lokaler samt kostnader för viss del av administrationen. Driftsersättningen baserar sig på offerter från driftsenheterna och utgör totalt ca 20 % av hyran. Driftsersättningen för de enskilda objekten räknas fram med hjälp av erfarenhetsvärden från tidigare år och schabloner. Driftsersättningen motsvarar inte Fortifikationsverkets faktiska kostnader för de enskilda objekten.

#### *Ersättning för uppvärmning m.m. utgör 15–25 % av hyran*

Ersättningen avser kostnader för värme, olja, el, vatten m.m. samt underhåll av tekniska försörjningssystem (värmecentraler, vattenledningar, elsystem m.m.). Dessutom ingår kapitalkostnaden för de tekniska försörjningssystemen och viss administration. Sammanlagt utgör ersättningen för uppvärmning m.m. 15–25 % av hyran.

Den totala ersättningen för uppvärmning m.m. räknas fram genom totalförbrukning från föregående år och prognoser. Ersättningen fördelas ut på objekten med hjälp av schabloner. De kostnader som ingår i hyran ska enligt en överenskommelse mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten regleras mot mått faktisk förbrukning (PM *Totalhyra*, Fortifikationsverket den 17 april 1997).

De senaste åren har emellertid ersättningen för uppvärmning m.m. inte reglerats. Det betyder att Försvarsmakten inte har kunnat minska på kostnaden genom att minska sin förbrukning. Detta har även haft konsekvenser för Fortifikationsverket eftersom verkets faktiska kostnader påverkas med flera miljoner beroende på Försvarsmaktens förbrukning.

Undantag är år 2001. I december 2001 beslöt Fortifikationsverket att återbetala 75 miljoner kronor till Försvarsmakten i form av en generell hyresrabatt. Utan att närmare specificera vad hyresrabatten består av har Fortifikationsverket uppgivit att ca 30 miljoner kronor av rabatten utgörs av pengar som Försvarsmakten betalat för mycket när det gäller uppvärmning m.m. Enligt Fortifikationsverket motiveras återbetalningen med att vintern hade varit varmare än normalt (Fortifikationsverket, dnr 5216/01A).

Både Försvarmakten och Fortifikationsverket anser att tillämpningen av hyresmodellen har flera brister. De tveksamma schablonerna är administrativt tunga att arbeta med, och det uppstår ofta diskussioner mellan myndigheterna om kostnadskomponenter och beräkningsdetaljer. Myndigheterna konstaterar att en stor del av diskussionerna har varit belastande utan att de på något sätt effektiviserat verksamheten för vare sig Försvarmakten eller Fortifikationsverket.

### *De faktiska kostnaderna återspeglas inte*

De schabloner som tillämpas i modellen innebär att Fortifikationsverket inte kan återspegla vilka kostnader man har för enskilda byggnader och anläggningar. Schablonerna syftar snarare till att fördela verkets totala kostnader på fastigheterna och anläggningarna. Med hjälp av schablonerna beräknar Fortifikationsverket hur mycket man vill ha betalt per fastighet och anläggning för att det ska gå ihop totalt.

Det finns heller inget samband mellan vilken nytta Försvarmakten har av lokalerna och den hyra man betalar till Fortifikationsverket.

## 9.3 Försvarmaktens kritik

### **Godtyckliga hyror**

Under de senaste åren har Försvarmakten riktat en omfattande kritik mot Fortifikationsverkets sätt att tillämpa hyresmodellen. Genom att det inte finns en tydlig koppling mellan byggnadernas faktiska kostnader och det Försvarmakten betalar i hyra anser man i försvaret att hyrorna sätts godtyckligt. De grova schablonerna som fördelar Fortifikationsverkets kostnader på fastigheterna och anläggningarna skapar en stor misstänksamhet och misstro i Försvarmakten mot verkets hyressättning.

Ute i landet kan Försvarmaktens personal konstatera att man för många fastigheter och anläggningar betalar ersättning till Fortifikationsverket för underhåll, drift, uppvärmning m.m. som inte kan stämma med verkets faktiska kostnader för fastigheterna och anläggningarna.

I Försvarmakten ser man också att fördelningen med hjälp av schabloner leder till att hyrorna för enskilda objekt kan variera stort mellan olika verksamhetsår. Enligt uppgifter från Försvarmakten är det vanligt med stora hyresvariationer trots att varken förvaltningen eller nyttjandet av fastigheterna och anläggningarna förändrats mellan verksamhetsåren.

## **Svaga ekonomiska incitament**

2002/03:RR7

Bilaga 1

Företrädare för Försvarsmakten ser att avsaknaden av en tydlig koppling mellan Försvarsmaktens behov av lokaler och de faktiska kostnaderna för fastigheterna och anläggningarna ställer till med problem. För förbanden blir det svårt att vara effektiva i sin lokalförsörjning när man inte vet vad fastigheterna och anläggningarna kostar. Genom att verkets kostnader fördelas med grova schabloner är det svårt för förbandscheferna att göra ekonomiska bedömningar av vilka fastigheter och anläggningar man bör behålla och vilka som bör avvecklas.

Ett ytterligare problem har varit att Högkvarteret inte alltid låtit förbanden ta del av de besparingar som uppstått till följd av effektivare lokalförsörjning. Om ett förband lyckats minska sina lokalkostnader minskas i regel också anslaget till förbandet.

**Sammanfattning:** Fortifikationsverket har haft problem med att leva upp till sin roll som förvaltare. Förutom problemen med tillämpningen av hyresmodellen och det planerade underhållet har det funnits stora brister i fastighetsregistret.

Fortifikationsverket siktar nu framåt, och man arbetar intensivt med att höja kvaliteten på förvaltningen. Fortifikationsverket uppger att många av de problem man haft kommer att lösas.

Försvarsmakten är kritisk till att det tagit så lång tid för Fortifikationsverket att börja bearbeta problemen. Försvarsmakten är också kritisk till att man inte fått vara med och påverka viktiga frågor i förändringsarbetet.

Under de senaste åren har Försvarsmakten ställt krav på att det måste bli förändringar i tillämpningen av den nuvarande hyresmodellen. Fortifikationsverket anser också att tillämpningen av hyresmodellen behöver förändras. I verket arbetar man därför intensivt med att komma tillrätta med problemen.

### 10.1 Korrekta objektsvisa hyror

Försvarsmaktens kritik handlar i första hand om att Fortifikationsverket måste ta fram korrekta hyror som återspeglar verkets faktiska kostnader för enskilda byggnader och anläggningar. För att Försvarsmakten ska kunna bedöma vilka byggnader man vill behålla eller avveckla är det enligt Försvarsmakten angeläget att man har en god uppfattning om byggnadernas och anläggningarnas kostnader. Försvarsmakten anser att Fortifikationsverket bl.a. måste bli bättre på att redovisa hur mycket vatten, elektricitet, olja m.m. enskilda byggnader förbrukar. I Försvarsmakten har man därför ställt krav på att Fortifikationsverket ska frågå systemet med schabloner och i stället mäta hur mycket vatten, elektricitet, olja m.m. de enskilda byggnaderna faktiskt förbrukar. För Försvarsmakten är det också angeläget att Fortifikationsverket börjar följa myndigheternas överenskommelse om att reglera budgeterad förbrukning mot den faktiska förbrukningen.

### Mätning med styrobjekt

I Fortifikationsverket har man förståelse för Försvarsmaktens krav på korrekta objektvisa hyror. I verket arbetar man med att ersätta systemet med schabloner. I ett första steg har Fortifikationsverket monterat in mätare för vatten, elektricitet, olja m.m. i 1 500 s.k. styrobjekt som ska återspegla verkets totala bestånd. Fortifikationsverket uppger att man med styrobjekten också kommer att kunna följa upp andra kostnader som direkt kan hänföras till enskilda byggnader och anläggningar. Med hjälp av styrobjekten kommer man enligt verket att få en mycket god uppfattning om hur mycket enskilda byggnader och anläggningar kostar.

Fortifikationsverket konstaterar att det inte skulle vara ekonomiskt försvarbart att montera in elmätare m.m. i varje enskild byggnad och anläggning som Försvarsmakten hyr från verket. Förutom en stor investeringskostnad skulle det bli dyrt att läsa av alla mätare och administrera kostnaderna till Försvarsmakten.

Fortifikationsverket uppger att man successivt kommer att utöka antalet styrobjekt så att man med större säkerhet kommer att återspegla byggnadernas och anläggningarnas faktiska förbrukning av vatten, elektricitet, olja m.m.

### *Det handlar om att skapa förtroende för hyrorna*

Försvarsmakten anser att det inte är nödvändigt med mätare för vatten, elektricitet, olja m.m. i varje enskild byggnad och anläggning för att man ska få en god uppfattning om hur mycket som förbrukas. Intervjuer med tjänstemän i Högkvarteret, förbandschefer, företrädare för de regionala ANFA-kontoren m.fl. visar att det i första hand handlar om att Försvarsmakten måste få förtroende för Fortifikationsverkets hyressättning. I Försvarsmakten måste man känna att Fortifikationsverkets hyror är rimliga i förhållande till de byggnader och anläggningar som man hyr från verket. I Försvarsmakten uppfattar man att mätning med 1 500 styrobjekt är ett första steg mot en hyressättning som man kommer att kunna ha förtroende för.

För Försvarsmakten är det angeläget att myndigheterna samarbetar i det fortsatta arbetet med styrobjekten. Företrädare för Försvarsmakten uppger att dialogen mellan myndigheterna måste bli bättre för att Försvarsmakten ska kunna få förtroende för systemet med styrobjekt.

## 10.2 Problem med det planerade underhållet

Enligt förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. ska varje förvaltande myndighet upprätta en plan för drift och underhåll.

Fortifikationsverket utarbetar årligen ett översiktligt underlag för att bedöma fastigheternas och anläggningarnas behov av underhåll. En stor del av Fortifikationsverkets byggnader saknar dock underhållsplaner. Framför allt är det förråd och andra mindre byggnader som saknar underhållsplaner. Enligt Fortifikationsverket har dock större och kapitaltunga byggnader såsom kaserner, matsalar och verkstäder i regel underhållsplaner. Planerna är dock ofta kortsiktiga och sträcker sig i regel endast 2–3 år framåt i tiden.

Samtidigt saknar Fortifikationsverket ett underhållssystem med datastöd som kan sammanställa det samlade behovet av underhåll. Sakknaden av stödsystem har medfört problem för Fortifikationsverket och Försvarsmakten att förutse när underhåll ska genomföras och vilka underhållskostnader som förväntas uppstå. Bristen på underhållsplaner har dessutom bidragit till att myndigheterna hamnat i en diskussion om vad som är att betrakta som underhåll eller investering.

För att kunna göra säkra budgetprognoser är det viktigt för Försvarsmakten att man har en god uppfattning om vilka framtida kostnader man har för de fastigheter och anläggningar som man hyr från Fortifikationsverket. För Försvarsmakten är det därför angeläget att det finns långsiktiga underhållsplaner så att man får en bättre uppfattning om de framtida underhållskostnaderna.

### Hyresmodellen har satts ur spel

Enligt hyresmodellen ska planerat underhåll ingå i hyran. Som framgått har dock en schablonisering inneburit att det planerade underhållet får kosta högst 200 miljoner kronor per år. Pengarna har inte räckt och underhållet av fastigheterna har blivit eftersatt.

I vissa fall har underhållet blivit så nedsatt att det med tiden uppstått en diskussion mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket om eventuella åtgärder på fastigheterna är att betrakta som underhåll eller investering. Försvarsmakten har varit mycket kritisk till att Fortifikationsverket inte har tagit fram underhållsplaner för fastigheterna och anläggningarna.

Under arbetet med granskningen har Riksdagens revisorer tagit del av ett antal exempel där myndigheterna inte är överens om en insats är att betrakta som underhåll eller investering. I exemplen anser Fortifikationsverket att åtgärder på fastigheterna är att betrakta som investeringar som ska finansieras av Försvarsmakten. Försvarsmakten å sin sida menar att det rör sig om planerat underhåll och att det är Fortifikationsverket som ska stå för kostnaderna. Försvarsmakten har redan betalt för underhållet genom hyran.

Sammantaget har det underfinansierade underhållet, frånvaro av underhållsplaner och brist på stödsystem ställt till med en rad problem:

- Myndigheterna har ingen god uppfattning om när man behöver göra underhållsinsatser och vad de kostar. För myndigheterna uppstår det oväntade kostnader.
- Det händer att underhållsbehov inte blir identifierat i tid vilket riskerar att leda till kapitalförstörelse. De underhållsinsatser som till slut genomförs blir ofta dyrare än om fastigheten hade underhållits i tid.
- Saknaden av underhållsplaner leder till att myndigheterna hamnar i en diskussion om vad som ingår i det planerade underhållet och vad som är att betrakta som investering.
- Underfinansieringen leder till eftersatt underhåll. Myndigheterna hamnar i en diskussion om vad som är att betrakta som underhåll respektive investering.

### Fortifikationsverket arbetar med att ta fram underhållsplaner

I Fortifikationsverket arbetar man sedan några månader intensivt med att ta fram objektvisa underhållsplaner. Företrädare för Fortifikationsverket kon-

staterar att myndighetens nya organisation medför att verket kommer att ha större förutsättningar att ta fram underhållsplaner. Under år 2003 kommer det att finnas underhållsplaner för alla större fastigheter. Fortifikationsverket uppger att det inom några år kommer att finnas underhållsplaner för samtliga byggnader och anläggningar.

Fortifikationsverket arbetar också med att ta fram ett databaserat stödsystem för underhållet. Genom att utveckla ett stödsystem kommer myndigheterna att få en bättre uppfattning om det sammanlagda underhållsbehovet.

### 10.3 Stora problem med fastighetsregistret

När Fortifikationsverket år 1994 tog över Försvarmaktens fastighetsregister visade det sig att det fanns stora brister i registret. En stor del av försvarsfastigheterna fanns inte med i registret. Ett annat problem var att många fastigheter inte var korrekt återgivna i registret. Fortifikationsverket uppskattar att cirka hälften av försvarsfastigheterna antingen saknades i registret eller var felaktigt registrerade.

Både Försvarmakten och Fortifikationsverket konstaterar att bristerna i fastighetsregistret har ställt till med besvär för myndigheterna. Framför allt handlar det om att myndigheterna inte har haft kontroll över fastighetsbeståndet.

Av intervjuer med företrädare för myndigheterna framgår att avsaknaden av ett fungerande fastighetsregister inneburit att Fortifikationsverket vid enstaka tillfällen begärt betalt av Försvarmakten för fastigheter som Försvarmakten inte längre hyr från verket. Trots att en fastighet kan vara både uppsagd och riven har det hänt att Fortifikationsverket har begärt att Försvarmakten ska betala hyra. På samma sätt har också Fortifikationsverket blivit drabbat av det dåliga fastighetsregistret. Det har hänt att Fortifikationsverket har missat att ta betalt för fastigheter som Försvarmakten hyr av verket.

#### **Myndigheterna arbetar med att rätta till felaktigheterna i fastighetsregistret**

Fortifikationsverket och Försvarmakten arbetar med att rätta till felaktigheterna i fastighetsregistret. Myndigheterna bedömer att man kommer att ha kommit tillrätta med problemet med fastighetsregistret under år 2002.

#### **Särskilda problem med de äldre anläggningarna**

Försvarmakten uppger att frånvaron av ett fungerande fastighetsregister ställt till med särskilda problem när det gäller äldre anläggningar. Enligt Försvarmakten har man god kontroll över de anläggningar som ingår i krigsorganisationen. Myndigheterna har dock dålig kontroll över alla de anläggningar som inte längre ingår i krigsorganisationen.

Företrädare för Försvarmakten konstaterar att försvaret under 1970- och 1980-talen noga bokförde anläggningarna för krigsändamål. Tanken var att



anläggningarna skulle föras in i ett databaserat stödsystem. I takt med att hanteringen av anläggningarna omorganiserats, personal slutat m.m. har myndigheterna förlorat information om de anläggningar som inte längre ingår i krigsorganisationen. Problem med att utveckla ett fungerande stödsystem har medfört att varken Försvarmakten eller Fortifikationsverket vet exakt var de gamla anläggningarna finns, deras kondition eller hur många de är.

Med stöd av Försvarmaktens personal har därför Fortifikationsverket påbörjat en fysisk inventering av de äldre anläggningarna. Den fysiska inventeringen innebär att personal från myndigheterna går ut i skog och mark för att upprätta ett register över anläggningarna. Mot bakgrund av att det rör sig om tusentals anläggningar handlar det enligt Försvarmakten om ett omfattande arbete.

#### 10.4 Myndigheterna siktar framåt

##### **Arvet och yttre omständigheter är några förklaringar till problemen**

Fortifikationsverket medger att man sedan bildandet av myndigheten har haft problem med kvaliteten i förvaltningen. Tidigare avsnitt visar att myndigheten haft problem med sin interna styrning och redovisning, att det varit problem med tillämpningen av hyresmodellen, att man haft problem med det planerade underhållet och att det har funnits stora brister i fastighetsregistren. Problemen visar att Fortifikationsverket har haft svårt att leva upp till sin roll som förvaltare av försvarets fastigheter och anläggningar.

Enligt Fortifikationsverket måste man dock ta hänsyn till de yttre omständigheter som påverkat myndighetens förutsättningar att förvalta fastigheterna och anläggningarna:

- Fortifikationsverket konstaterar att man vid bildandet av myndigheten fick ärva problem från Försvarmakten. Förutom brister i t.ex. fastighetsregistret saknades det personal med ekonomiadministrativ kompetens och personal med kompetens från modern fastighetsförvaltning.
- Överföringen av personal från Försvarmakten och de andra försvarsmyndigheterna för drift och löpande underhåll år 1997 innebar en stor förändring för myndigheten. Överföringen av personal innebar att antalet anställda i verket ökade från 150 till 1 750 personer.<sup>7</sup>
- Riksdagens beslut att omstrukturera försvaret har inneburit att en stor mängd fastigheter och anläggningar avvecklas. För Fortifikationsverket har den omfattande avvecklingen medfört en stor arbetsbelastning.

<sup>7</sup> De ca 670 lokalvårdare som efter överföringen år 1997 fanns anställda i Fortifikationsverket har inkluderats.

Fortifikationsverket menar att yttre omständigheter inneburit att myndigheten haft begränsade resurser att komma tillrätta med de problem som man delvis ärvde från Försvarsmakten i samband med fastighetsreformen.

Fortifikationsverket siktar nu framåt. Företrädare för Fortifikationsverket uppger att myndighetens nya organisation, rekrytering av nya kompetenser m.m. kommer att innebära att man väsentligt kommer att kunna höja kvaliteten på sin förvaltning.

### **En ny överenskommelse mellan myndigheterna**

Som framgått har regeringen tidigare varit dålig på att närmare definiera vilka roller och vilken relation Försvarsmakten och Fortifikationsverket ska ha till varandra. Inte heller av myndigheternas ramavtal från 1994 framgick hur myndigheterna skulle förhålla sig till frågor som öppenhet, insyn, kundnytta, effektivitet, affärsmässighet m.m.

Efter initiativ från regeringen har Försvarsmakten och Fortifikationsverket tecknat en ny överenskommelse som gäller från år 2002. Syftet med överenskommelsen är att klargöra myndigheternas roller och ansvar och säkerställa att myndigheterna samarbetar konstruktivt och effektivt. Av överenskommelsen framgår bl.a.:

- Myndigheternas samarbete ska präglas av ett långsiktigt synsätt, öppenhet, förtroende och insyn samt affärsmässighet.
- Försvarsmakten svarar för att myndighetens lokalförsörjning är effektiv. Försvarsmakten ska lämna underlag till Fortifikationsverket om försvarets behov av fastigheter och anläggningar. Fortifikationsverket ska utifrån sin roll som statens ägarföreträdare av fastigheterna och anläggningarna stödja Försvarsmaktens lokalförsörjningsplanering.
- Fortifikationsverket ska eftersträva att uppnå största möjliga kundnytta, givet att fastighetskapitalet vårdas i enlighet med regeringens krav. I detta ligger att Fortifikationsverket ansvarar för att varje fastighet och anläggning förvaltas på ett för staten ekonomiskt sätt. Verksamheten ska vara kostnadseffektiv.

Av överenskommelsen framgår vidare hur myndigheterna mera i detalj ska samarbeta vid planering, anskaffning, förhyrning och avveckling av fastigheter och anläggningar.

Den nya överenskommelsen innebär att Försvarsmakten och Fortifikationsverket tagit ett stort steg framåt när det gäller att klargöra myndigheternas roller. Av intervjuer med företrädare för de båda myndigheterna framgår att både Försvarsmakten och Fortifikationsverket är nöjda med överenskommelsen.

### **Försvarsmakten kritisk till att det tagit så lång tid**

I Försvarsmakten är man kritisk till att det tagit så lång tid för Fortifikationsverket att börja arbeta aktivt med de problem som verket har haft

sedan myndigheten bildades. I Försvarmakten har man visserligen förståelse för att yttre omständigheter påverkat Fortifikationsverkets förutsättningar att lösa problemen. Det har dock gått 8 år sedan myndigheten bildades och det är först nu som man börjat bearbeta problemen. I Försvarmakten anser man att Fortifikationsverket skulle ha vidtagit åtgärder mycket tidigare.

### **Försvarmakten är kritisk till att man inte fått vara med och påverka i viktiga frågor**

I Försvarmakten finns det också en irritation över att man inte fått vara med och påverka viktiga delar av förändringsarbetet.

Som tidigare framgått anser Fortifikationsverket att myndighetens organisation är en intern fråga för myndigheten. Fortifikationsverket har därför varit restriktivt med att bjuda in Försvarmakten i arbetet med den nya organisationen.

Inte heller har Försvarmakten fått vara med i arbetet med att utveckla systemet med styrobjekt eller i arbetet med att utveckla tillämpningen av hyresmodellen.

### **Effektivare för Fortifikationsverket att inte blanda in Försvarmakten**

När det gäller arbetet med hyresmodellen uppger företrädare för Fortifikationsverket att avsikten inte har varit att stänga ute Försvarmakten från arbetet med att utveckla tillämpningen av hyresmodellen. Frågorna har dock varit mycket komplicerade och i Fortifikationsverket har man ansett det nödvändigt att internt i verket utarbeta förslag till förändringar som sedan Försvarmakten kan ta ställning till. Försvarmakten har dessutom inte velat anpassa sig till den tidsplan som Fortifikationsverket anser är nödvändig för att genomföra förändringarna i tillämpningen av hyresmodellen.

Företrädare för Fortifikationsverket konstaterar att det varit effektivare för verket att inte blanda in Försvarmakten i arbetet med att förbättra tillämpningen av hyresmodellen. Fortifikationsverket har dock löpande informerat Försvarmakten om verkets arbete med hyresmodellen.

**Sammanfattning:** Trots att Fortifikationsverket inte ska göra några vinster har myndigheten byggt upp ett ackumulerat överskott på 564 miljoner kronor.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har till uppgift att kontrollera att Fortifikationsverkets hyror sätts utifrån de ekonomiska mål som regeringen beslutat för verksamheten. ESV har inte riktat någon invändning mot Fortifikationsverkets årligen återkommande överskott trots att statsmakterna beslutat att Fortifikationsverket över tid inte ska ha några vinster.

Försvarsmakten anser att man betalt för mycket i hyra till Fortifikationsverket och att verket ska betala tillbaka delar av överskottet till Försvarsmakten. Fortifikationsverket anser att man inte kan betala tillbaka överskottet till Försvarsmakten.

### 11.1 Statsmakterna har beslutat att Fortifikationsverket inte ska göra några vinster

Statsmakterna har beslutat att Fortifikationsverkets hyror ska motsvara myndighetens kostnader för att förvalta fastigheterna och anläggningarna (prop. 1992/93:37, 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93: 123). Av avgiftsförordningen (1992:191) följer att Fortifikationsverkets hyror ska sättas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker de kostnader som myndigheten har för förvaltningen.

### **Fortifikationsverket har haft överskott sedan myndigheten bildades**

En genomgång av Fortifikationsverkets årsredovisningar visar att Fortifikationsverket under perioden 1994–2001 har haft årliga återkommande överskott. Undantaget är år 1998 då Fortifikationsverket gjorde ett underskott. Fram till år 2001 har Fortifikationsverket byggt upp ett ackumulerat överskott som uppgår till 564 miljoner kronor. Av överskottet har 174 miljoner kronor reserverats, i enlighet med ett särskilt regeringsbeslut, för att finansiera avveckling av mark, lokaler och anläggningar.

### **Försvarsmakten har begärt att få tillbaka pengar**

Enligt Försvarsmakten är Fortifikationsverkets vinst resultatet av att Försvarsmakten betalt för mycket i hyra till verket. Försvarsmakten anser därför att Fortifikationsverket ska betala tillbaka pengar till Försvarsmakten. Under år 2001 har Försvarsmakten begärt att Fortifikationsverket ska betala tillbaka delar av överskottet till Försvarsmakten.

## **Fortifikationsverket anser att man inte ska betala tillbaka pengarna till Försvarsmakten**

2002/03:RR7  
Bilaga 1

Fortifikationsverket har avslagit Försvarsmaktens begäran om att verket ska betala tillbaka delar av sitt överskott till Försvarsmakten (Fortifikationsverket, dnr 3217/01).

För det första anser Fortifikationsverket att fastighetsförvaltning innebär ett risktagande. Myndigheten behöver därför ett visst överskott för att täcka oförutsedda utgifter (Fortifikationsverket, dnr 3217/01).

För det andra betraktar Fortifikationsverket inte överskottet som en skuld till Försvarsmakten. Genom budgetdialogen har Försvarsmakten begärt anslag utifrån sitt lokalbehov och de hyror som Fortifikationsverket prognostiserat. Om Fortifikationsverket betalar tillbaka pengar till Försvarsmakten så har försvaret fått för mycket pengar i förhållande till sitt lokalbehov. Fortifikationsverket menar att överskottet i stället är en fråga som ska lösas i en dialog mellan verket och regeringen (Fortifikationsverket, dnr 3217/01).

Därutöver hänvisar Fortifikationsverket till budgetlagen. Enligt en strikt tolkning av lagen (1996:1059) om statsbudgeten får inte Fortifikationsverket efter budgetårets slut betala tillbaka några pengar till Försvarsmakten. Eftersom anslagen är årliga ska eventuella överskott betalas tillbaka till statskassan.

## **Överskottet har hanterats i enlighet med kapitalförsörjningsförordningen**

Enligt kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) får dock en myndighet behålla ett överskott så länge det understiger 10 % av myndighetens omsättning. Uppgår överskottet till mer än 10 % ska myndigheten lämna förslag till regeringen om hur hela överskottet ska användas.

Fram till år 2001 var Fortifikationsverkets vinster mindre än 10 % av myndighetens omsättning. År 2001 kom dock den ackumulerade vinsten att motsvara mer än 10 % av omsättningen. Fortifikationsverket har därför våren 2002 vänt sig till regeringen med förslag om hur verket vill använda överskottet.

Av Fortifikationsverkets redovisning framgår att verket önskar använda överskottet till att finansiera eftersatt underhåll, personalavveckling, miljöinsatser, arbetet med att ta fram en ny myndighetsprofil, införandet av ett nytt IT-system m.m. (Fortifikationsverket, dnr 896/02A).

Frågan om Fortifikationsverkets överskott är under beredning i Regeringskansliet. Enligt tjänstemän i Regeringskansliet kommer regeringen under sommaren 2002 att fatta beslut om vad som ska hända med överskottet.

## **Frustration i Försvarsmakten**

I Försvarsmakten är man frustrerad över att man inte får tillbaka delar av Fortifikationsverkets överskott. Företrädare för Försvarsmakten konstaterar att modellen med självkostnadshyra inte fungerar om Fortifikationsverket får

behålla de vinster som verket byggt upp genom åren. Enligt Försvarmakten handlar det då inte längre om självkostnadshyra.

När budgeterade hyror inte regleras mot faktiska kostnader minskar dessutom incitamentet för Försvarmakten att hushålla med statens medel. I Försvarmakten ställer man sig frågande till varför man i försvaret ska hushålla med förbrukning av vatten, olja, elektricitet m.m. om delar av besparingarna ändå stannar i Fortifikationsverket i form av överskott.

För Försvarmakten blir det också svårare att sätta press på Fortifikationsverket. Företrädare för Försvarmakten undrar hur man ska kunna sätta ekonomisk press på Fortifikationsverket om verket får behålla sina vinster.

### **Fortifikationsverket vill inte ha några överskott**

Företrädare för Fortifikationsverket uppger att man inte vill ha några överskott. Fortifikationsverket och Försvarmakten undersöker därför möjligheten att eventuella överskott regleras under det rådande budgetåret. I lagen (1996:1059) om statsbudgeten finns det inget som hindrar att Fortifikationsverket betalar tillbaka pengar under det löpande budgetåret.

### **11.2 Avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket**

Enligt avgiftsförordningen (1992:191) ska avgiftsfinansierade myndigheter varje år samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) om de avgifter som myndigheten tar ut. Genom avgiftssamråden ska ESV bl.a. kontrollera att avgifterna sätts utifrån de ekonomiska mål som regeringen beslutat för verksamheten. Under ett år tar ESV ställning till 125–135 samråd varav ca 10 % avstyrks.

Om ESV har någonting att anmärka på skickar ESV ett yttrande till Finansdepartementet och berört fackdepartement. Det ligger inom respektive fackdepartements ansvarsområde att gå vidare med de synpunkter ESV har framfört i sitt yttrande. Regeringen och berört fackdepartement beslutar vilka åtgärder som ska vidtas.

#### *ESV har inte anmärkt på Fortifikationsverkets överskott*

En genomgång av de samråd som ESV beslutat om angående Fortifikationsverkets avgifter visar att ESV inte har haft några större invändningar mot Fortifikationsverkets avgifter.

ESV har inte riktat någon anmärkning mot Fortifikationsverkets årligen återkommande överskott trots att statsmakterna beslutat att Fortifikationsverket inte ska ha några vinster.

Inte heller har ESV haft några synpunkter på att Fortifikationsverkets hyror inte återspeglar verkets kostnader för enskilda byggnader och anläggningar.

**Sammanfattning:** Trots att hyrorna ska vara kostnadsbaserade har Fortifikationsverket kommit överens med Försvarmakten om att frysa 2002 års hyror på 2001 års nivå. Myndigheterna kom också överens om att hyrorna generellt kunde sänkas med 2 % åren 2001 och 2002. Vid slutet av år 2001 betalade Fortifikationsverket tillbaka 75 miljoner kronor till Försvarmakten i form av en klumpsumma.

RRV är kritisk till att Fortifikationsverket lämnat en generell hyresrabatt utan att ha lämnat något underlag som stöder beräkningen av rabattens storlek.

Under år 2001 försökte Fortifikationsverket utnyttja att Försvarmakten hade ont om pengar. I samband med att myndigheterna förhandlade om hyresrabatten ställde Fortifikationsverket krav på Försvarmakten i andra frågor.

### 12.1 Generell hyressänkning

Under år 2001 konstaterade Fortifikationsverket att man kunde sänka sina hyror åren 2001 och 2002 med 2 %, vilket motsvarade ca 45 miljoner kronor per år. Hyressänkningen var generell och skulle inte fördelas ut på fastigheterna eller anläggningarna. Pengarna skulle betalas ut som en klumpsumma.

För att man skulle kunna koncentrera sig på det förändringsarbete som pågick med hyresmodellen föreslog Fortifikationsverket att man skulle "frysa" 2002 års hyror på 2001 års nivå. Genom att slippa ägna sig åt att ta fram ett nytt hyresunderlag för år 2002 skulle Fortifikationsverket få mer tid och resurser till att förbättra hyresunderlaget för år 2003.

Fortifikationsverket uppger att frysningen av 2002 års hyror medför att man tar ut rätt nivå på hyrorna. Enligt Fortifikationsverkets kalkyler kompenseras frysningen av hyrorna av att verket inte indexuppräknar hyrorna under år 2002.

### Försvarmakten tveksam till en generell hyressänkning

Försvarmakten var först tveksam till att hyrorna skulle sänkas generellt och att hyressänkningen skulle betalas ut som en klumpsumma. Försvarmakten menade att hyresreduktionen och frysningen av 2002 års hyror inte var förenlig med vad statsmakterna beslutat om när det gällde självkosnadshyra. Genom frysningen sätts inte hyrorna utifrån fastigheternas och anläggningarnas kostnader.

Försvarmakten konstaterade vidare att en utbetalning i form av en klumpsumma skulle ställa till med problem för Försvarmakten. En klumpsumma minskade Försvarmaktens möjligheter att analysera vilka byggnader och anläggningar som haft för hög hyra. Därmed minskade också Försvarmaktens insyn i hyressättningen och möjligheten att sätta press på Fortifikationsverket.

Hösten 2001 accepterade emellertid Försvarmakten att hyressänkningen skulle betalas ut som en klumpsumma. Försvarmakten motiverade beslutet

med att Fortifikationsverket därmed skulle få mer tid att ta fram korrekta självkostnadshyror för år 2003.

I slutet av år 2001 betalade Fortifikationsverket den generella hyresrabatten till Försvarsmakten. Sammanlagt betalade Fortifikationsverket tillbaka 75 miljoner kronor. Förutom rabatten på 45 miljoner kronor ingick i hyressänkningen enligt Fortifikationsverket ca 30 miljoner kronor som Försvarsmakten hade betalt för mycket för uppvärmning m.m. (Fortifikationsverket, dnr 5216/01 A).

### **RRV är kritiskt till den generella hyresrabatten**

Riksrevisionsverket är kritiskt till att Fortifikationsverket lämnat en hyresrabatt till Försvarsmakten på 75 miljoner kronor utan att ha lämnat något underlag som stöder beräkningen av rabattens storlek (RRV, Revisionsrapport, dnr 30-2001-0439).

RRV konstaterar att förfarandet inte direkt strider mot de regler om avgiftssättning som finns i avgiftsförordningen (1992:191) och kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188), eftersom Fortifikationsverket har rätt att disponera sitt överskott.

Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till avgiftsförordningen framgår dock att Fortifikationsverkets hyror ska sättas så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Enligt kapitalförsörjningsförordningen ska dessutom överskott av avgiftsbelagd verksamhet balanseras i ny räkning. RRV anser därför att Fortifikationsverket inte borde ha genomfört den generella hyressänkningen (RRV, Revisionsrapport, dnr 30-2001-0439).

RRV anser att man kan justera felaktiga hyror under året. Justeringarna bör dock vara baserade på ett underlag som är beräknat på avtalsnivå (RRV, Revisionsrapport, dnr 30-2001-0439).

RRV konstaterar att dålig kvalitet i hyressättningen troligen är orsaken till att Fortifikationsverket beslutat om en generell hyresrabatt. RRV rekommenderar Fortifikationsverket att fortsätta prioritera arbetet med att förbättra kvaliteten i hyressättningen så att myndigheten framöver kan undvika generella hyresrabatter (RRV, Revisionsrapport, dnr 30-2001-0439).

### **12.2 Fortifikationsverket försökte pressa Försvarsmakten med hjälp av hyresrabatten**

Fortifikationsverket övertog år 1997 drygt 600 lokalvårdare från Försvarsmakten. Försvarsmakten köper därefter lokalvård som en tilläggstjänst från Fortifikationsverket. Varje år har Försvarsmakten betalat omkring 150 miljoner kronor till Fortifikationsverket för lokalvård. Fram till våren 2002 har Fortifikationsverket till följd av bl.a. rationalisering minskat antalet till ca 400 lokalvårdare.



## **Fortifikationsverket föreslog att ett och samma företag skulle få ta över lokalvården av Försvarsmaktens lokaler**

2002/03:RR7  
Bilaga 1

För att uppnå besparingar beslutade Fortifikationsverket våren 2001 att lokalvården från år 2002 skulle utföras av någon annan än Fortifikationsverkets personal. Fortifikationsverket bedömde att kostnaden för lokalvården kunde minska med 40 miljoner kronor per år om en extern entreprenör fick ta över ansvaret för lokalvården.

Fortifikationsverket betonade att man ville ta ansvar för de lokalvårdare som fanns anställda i Fortifikationsverket. För Fortifikationsverket var det därför angeläget att städningen skulle tas över av ett och samma företag så att personalen kunde flyttas över till företaget.

Försvarsmakten var emellertid tveksam till Fortifikationsverkets förslag att ett och samma företag skulle få ta över lokalvården av försvarsfastigheterna. Försvarsmakten ansåg att det skulle bli billigare för Försvarsmakten om man fick göra lokala upphandlingar av lokalvården.

## **Fortifikationsverket sätter press på Försvarsmakten med hjälp av hyresrabatten**

För att få Försvarsmakten att ändra uppfattning i lokalvårdsfrågan kunde Fortifikationsverket tänka sig att tidigarelägga den generella hyressänkning som diskuterats i avsnittet ovan (*12.1 Generell hyressänkning*). Fortifikationsverkets erbjudande om hyressänkningen var dock förenat med vissa villkor. Ett av villkoren var att Försvarsmakten gick med på Fortifikationsverkets planer att låta ett och samma företag ta över lokalvården av Försvarsmaktens lokaler. Försvarsmakten accepterade hyressänkningen men gav inga besked när det gällde lokalvårdsfrågan.

## **Försvarsmaktens säkerhetskontroller bromsar Fortifikationsverkets förslag**

Trots att Försvarsmakten inte hade accepterat Fortifikationsverkets förslag ansåg verket i augusti 2001 att det franska företaget Sodexho som ensam huvudman skulle få ta över lokalvården av Försvarsmaktens lokaler.

Kort därefter meddelade Försvarsmakten att det ur säkerhetssynpunkt inte var lämpligt att ett externt företag ensamt fick ansvaret för lokalvården av Försvarsmaktens lokaler. Sodexho skulle få för stor insyn i försvaret. Problemet med säkerheten handlade framför allt om försvarets hemliga anläggningar. När det gällde de öppna fastigheterna uppgav Försvarsmakten att man först måste säkerhetsbedöma de personer som skulle städa innan de kunde få tillträde till fastigheterna. Säkerhetskontrollerna innebar att Fortifikationsverket fick vänta med att teckna ett avtal med Sodexho.

## **Myndigheterna gör olika tolkningar efter möte**

2002/03:RR7

Bilaga 1

Vid ett möte i januari 2002 diskuterade ledningarna för Försvarsmakten och Fortifikationsverket hur man skulle lösa frågan om lokalvården. Efter mötet hade myndigheterna olika uppfattningar om vad man kommit överens om.

Fortifikationsverket ansåg att myndigheterna beslutat att lokalvården av det öppna fastighetsbeståndet skulle gå över till Sodexho från den 1 mars 2002. Försvarsmakten menade att man endast gått med på att fundera på Fortifikationsverkets förslag om att lokalvården skulle föras över den 1 mars 2002.

## **Försvarsmakten accepterar Fortifikationsverkets förslag**

I februari 2002 arbetade Försvarsmakten fortfarande med att säkerhetsbedöma den lokalvårdspersonal som skulle städa de öppna fastigheterna.

Fortifikationsverket meddelade att man inte kunde acceptera några förseningar när det gällde överföringen av lokalvården till Sodexho. Fortifikationsverket hotade med att Försvarsmakten skulle få ta över arbetsgivaransvaret för lokalvårdspersonalen om inte Sodexho fick ta över lokalvården från den 1 mars 2002. Fortifikationsverkets nya organisation var inte dimensionerad att hantera lokalvården.

Försvarsmakten menade att frågan om överföringen av lokalvården hade initierats och drivits av Fortifikationsverket. Försvarsmakten hade önskat att man hade undersökt förutsättningarna för lokal upphandling av lokalvården. Försvarsmakten accepterade dock Fortifikationsverkets förslag om att överföra lokalvården till Sodexho. I slutet av februari 2002 tecknade Fortifikationsverket ett treårigt avtal med Sodexho för lokalvården av de öppna fastigheterna. Lokalvården av de hemliga anläggningarna ligger tills vidare kvar inom Fortifikationsverkets regim.

**Sammanfattning:** Försvarmakten och Fortifikationsverket har ett bra samarbete regionalt.

Ute i regionerna ser de anställda i Försvarmakten och Fortifikationsverket allvarligt på att myndigheterna har haft svårt att samarbeta på central nivå. Samarbetsproblemen leder inte bara till ineffektivitet i förvaltningen. De låsningar och den irritation som uppstått mellan Högkvarteret och Fortifikationsverkets huvudkontor stör även myndigheternas samarbete ute i regionerna.

Anställda i Försvarmakten och Fortifikationsverket menar att fastighetsfrågorna skulle hanteras på ett mycket bättre sätt om myndigheternas centrala nivåer i större utsträckning vågade delegera uppgifter till regionerna.

Tidigare avsnitt har visat att det funnits en rad problem när det gäller Försvarmaktens och Fortifikationsverkets hantering av försvarets fastigheter och anläggningar. På central nivå har myndigheterna stundtals haft svårt att samarbeta.

Samtidigt visar det sig att myndigheterna har ett bra samarbete på regional nivå. Av intervjuer med företrädare för myndigheterna på regional nivå framgår det att man ser mer praktiskt på fastighets- och anläggningsfrågorna. För att förvaltningen ska fungera måste man samarbeta.

### **Kritik mot centrum**

Ute i regionerna riktar anställda i både Försvarmakten och Fortifikationsverket kritik mot Högkvarteret och Fortifikationsverkets huvudkontor.

Företrädare för myndigheternas regionkontor upplever att Högkvarteret och Fortifikationsverkets huvudkontor inte fullt ut har satt sig in i fastighets- och anläggningsfrågorna och hur man arbetar ute i regionerna. Med mer kunskap om förvaltningens förutsättningar hade troligen många av de problem som uppstått på central nivå mellan myndigheterna kunnat undvikas.

Ute i regionerna upplever anställda i Försvarmakten och Fortifikationsverket att myndigheterna på central nivå i onödan binder upp sig vid olika uppfattningar. I stället för att koncentrera sig på att försöka finna gemensamma lösningar är det inte ovanligt att problemen blir uppförstorade på central nivå.

Ute i regionerna ser de anställda i Försvarmakten och Fortifikationsverket allvarligt på att myndigheterna har haft svårt att samarbeta på central nivå. Samarbetsproblemen leder inte bara till ineffektivitet i förvaltningen. Den irritation som uppstår mellan myndigheterna på central nivå smittar också av sig på den regionala nivån. Ute i regionerna har anställda i de båda myndigheterna märkt att låsningarna på centralt håll stundtals har haft en negativ påverkan på myndigheternas relation regionalt.

Företrädare för myndigheternas regionkontor är kritiska till att Högkvarteret och Fortifikationsverket är dåliga på att ge tydliga instruktioner till regionerna. Otydliga instruktioner och informella kontakter skapar en osäkerhet om vad myndigheterna kommit överens om på central nivå.

Anställda i Försvarsmakten är också kritiska till hur Högkvarteret är organiserat och agerar när det gäller fastigheter och anläggningar. Högkvarterets arbetsformer innebär att fastighets- och anläggningsfrågorna splittras upp mellan olika enheter. När samordningen i Högkvarteret inte fungerar skickar enheterna ut olika signaler till regionkontoren.

### Den centrala nivån har haft svårt att delegera

Enligt anställda i Försvarsmakten ute i landet har Högkvarteret haft svårt att delegera frågor ut till regionerna. Trots att Högkvarteret formellt delegerar uppgifter till regionerna så begär Högkvarteret in beslutsunderlag för att överpröva de beslut som fattas ute i regionerna. Ute i landet ser anställda i Försvarsmakten att överprovningen leder till problem. Högkvarteret tror att de delegerar. Överprovningen innebär dock att Högkvarteret detaljstyr regionernas hantering av fastigheterna och anläggningarna. Bland Försvarsmaktens enheter ute i landet anser man att fastighets- och anläggningsfrågorna skulle hanteras på ett bättre sätt om Högkvarteret litade mer på regionerna och inte lade sig i detaljer.

Tidigare avsnitt har visat att också Fortifikationsverkets huvudkontor har haft svårt att lita på sina regionkontor. Enligt den konsultrapport som togs fram inför verkets omorganisation var huvudkontoret dåligt på att delegera frågor till regionerna (*Översyn av Fortifikationsverkets organisation*, Catella Boardroom Consulting).

Som framgått är Fortifikationsverkets målsättning med den nya organisationen att fastighetsfrågorna ska bli decentraliserade ut i landet. Anställda i Fortifikationsverkets regionkontor ställer sig positiva till att huvudkontoret med den nya organisationen i större utsträckning kommer att delegera fastighets- och anläggningsfrågorna ut till regionkontoren.

#### 13.1 Ett för nära samarbete kan leda till problem

I Högkvarteret och huvudkontoret i Eskilstuna är man väl medveten om att regionerna ser mer praktiskt på förvaltningen och myndigheternas samarbete. På central nivå är man positiv till att myndigheterna har ett bra regionalt samarbete.

Samtidigt ser man att en alltför nära samverkan på regional nivå ställer till med en del problem. En stor del av Fortifikationsverkets personal kommer ursprungligen från Försvarsmakten. Personalen i de båda myndigheterna känner varandra väl och man är van vid att hjälpa varandra. Ibland händer det att man hjälper varandra med uppgifter som egentligen inte ingår i den egna myndighetens verksamhet.

På central nivå ser man att den regionala hjälpsamheten på vissa håll har inneburit att myndigheternas roller som beställare och utförare blir otydliga. I detta ligger att hjälpsamheten leder till att personalen vid de båda myndigheterna utför arbeten åt varandra utan att ta betalt.

2002/03:RR7  
Bilaga 1

**Sammanfattning:** Stora kvalitetsproblem i förvaltningen och saknad av alternativa förvaltare har bidragit till att Försvarsmakten har haft svårt att sätta press på Fortifikationsverket. Tillämpningen av avgiftsfinansieringen har inte fungerat.

För att kompensera kvalitetsbristerna i Fortifikationsverkets förvaltning har Försvarsmakten byggt upp en stor organisation som delvis ägnar sig åt förvaltningsuppgifter.

Enligt Försvarsmakten har kvalitetsproblemen varit särskilt stora när det gäller anläggningar för krigsändamål. Fortifikationsverkets bristande kompetens har medfört att anläggningarnas krigsduglighet inte längre kan säkerställas. I Försvarsmakten undrar man vilken nytta man har av att dela upp försvarsanläggningar i ägande och brukande när Fortifikationsverket inte kan leva upp till sin roll som förvaltare.

### 14.1 Beställar- och utförarmodellen

Som framgått är en tanke med avgiftsfinansiering att marknadsmässiga förhållanden i viss mån ska efterliknas. Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) är ett syfte med beställar- och utförarmodellen att skapa effektivitetstänkande och kostnadsmedvetenhet hos de anställda vid myndigheterna. Genom att skapa en efterfrågestyrd produktion tvingas den utförande myndigheten anpassa sin verksamhet. För att priset ska kunna hållas på en rimlig och attraktiv nivå måste den utförande myndigheten kontinuerligt se över den egna verksamheten (ESV 2000:21).

#### **Begränsad valfrihet hämmar de positiva effekterna av modellen**

Av tidigare avsnitt framgår att ESV har angivit att det finns vissa allmänna förutsättningar för att beställar- och utförarmodellen ska fungera fullt ut. Enligt ESV är en av förutsättningarna för modellen att både beställaren och utföraren har valfrihet. Utan valfrihet blir det svårt för beställaren och utföraren att sätta press på varandra (ESV 2000:21).

Hos beställaren kan valfriheten bestå av möjligheter att minska eller öka efterfrågan, köpa tjänsten hos någon annan, producera den själv eller helt avstå från tjänsten. Det kan också handla om att beställaren har insyn i utförarens kostnader så att han kan bedöma om priserna håller en rimlig nivå.

Nedan följer en redogörelse för hur relationen mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket är i förhållande till de förutsättningar ESV menar motverkar fördelarna med avgiftsfinansiering.

Av tidigare avsnitt framgår att Försvarsmakten och Fortifikationsverket är beroende av varandra. Även om statsmakterna tillåter myndigheterna att vända sig till andra förvaltare och hyresgäster råder det en bilateral monopol-situation mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Myndigheterna har inte kunnat sätta press på varandra genom att vända sig till andra aktörer.

### **Svårt för Försvarsmakten att sätta press på Fortifikationsverket**

Fortifikationsverket har sedan bildandet av myndigheten brottats med stora kvalitetsproblem. Tidigare avsnitt visar att myndigheten haft problem med sin interna styrning och redovisning, att det varit problem med tillämpningen av hyresmodellen, att man haft problem med det planerade underhållet och att det har funnits brister i fastighetsregistret.

Konstruerade hyror som inte återspeglar faktiska kostnader har bidragit till att Försvarsmakten haft svårt att bedöma om Fortifikationsverket bedriver en effektiv verksamhet. Kvalitetsproblemen i Fortifikationsverkets förvaltning har medfört att Försvarsmakten haft begränsade förutsättningar att sätta press på Fortifikationsverket.

### **Försvarsmakten har byggt upp en stor organisation för att kontrollera Fortifikationsverket**

För att kompensera kvalitetsbristerna i Fortifikationsverkets förvaltning har Försvarsmakten byggt upp en stor organisation som delvis kontrollerar Fortifikationsverket. I Försvarsmakten arbetar ca 200 personer med fastighets- och anläggningsfrågor. Företrädare för Försvarsmakten uppger att man kommer att kunna minska på sin personal i takt med att Fortifikationsverket förbättrar kvaliteten i förvaltningen.

## 14.2 Kritik mot Fortifikationsverkets kompetens

### **Fortifikationsverket saknar fortifikationsteknisk kompetens**

När anläggningar för krigsändamål byggs ställs det särskilda krav på fortifikationsteknisk kompetens. Detta innebär att man har kunskap om hotbilder och hur anläggningarna ska dimensioneras, projekteras och byggas för att kunna stå emot olika slags angrepp.

När Fortifikationsförvaltningen lades ned år 1994 fanns det ca 20 officerare med fortifikationsteknisk kompetens i förvaltningen. I Fortifikationsverket finns det i dag endast 3 officerare med teknisk fortifikationskompetens.

I Försvarsmakten anser man att det inte finns tillräckligt med fortifikations teknisk kompetens i Fortifikationsverket för att möta Försvarsmaktens behov.

I Försvarsmakten finns det officerare med teknisk fortifikationskompetens. Dessa behövs för att Försvarsmakten ska vara en kompetent beställare av anläggningar. Kompetensen behövs också för att Försvarsmakten ska ha god kunskap om hur anläggningarna ska användas och vilken resurs anläggningarna utgör för krigsorganisationen.

Försvarsmakten är mycket kritisk till att Fortifikationsverket uppvisar stora brister när det gäller teknisk fortifikationskompetens. Enligt företrädare för Försvarsmakten har avsaknaden av denna kompetens medfört att Försvarsmakten i dag utför arbetsuppgifter som egentligen ligger inom Fortifikationsverkets ansvarsområde. Den bristande kompetensen har enligt Försvarsmakten också medfört att anläggningarnas krigsduglighet inte längre kan säkerställas.

### Fortifikationsverkets funktion ifrågasätts

I Försvarsmakten undrar man vilken funktion Fortifikationsverket fyller när det gäller byggande och förvaltning av krigsanläggningar. Företrädare för Försvarsmakten menar att Fortifikationsverkets funktion är marginaliserad eftersom Fortifikationsverkets organisation är underdimensionerad. För att förvaltningen ska fungera har Försvarsmakten ansett det nödvändigt att ta över vissa av de arbetsuppgifter som egentligen åvilar Fortifikationsverket.

I Försvarsmakten frågar man vilken nytta man har haft av att dela upp anläggningarna i ägande och brukande när Fortifikationsverket inte kan leva upp till sin roll som förvaltare. Företrädare för Försvarsmakten konstaterar att uppdelningen i ägande och brukande endast har medfört en omfattande byråkrati i stället för att effektivisera förvaltningen.

### Olika uppfattningar i Försvarsmakten om hur problemet bör lösas

Anläggningarna utgör tillsammans med krigsmateriel och personal en integrerad del av krigsorganisationen. Samspelet mellan anläggningar, krigsmateriel och personal är ofta komplex. För Försvarsmakten är det viktigt att delarna i krigsorganisationen fungerar som en helhet.

#### *Flytta tillbaka anläggningarna till Försvarsmakten*

I Försvarsmakten har man olika syn på hur man bör lösa hanteringen av anläggningarna.

En uppfattning är att det inte fungerat att låta Fortifikationsverket ansvara för anläggningarna. Man kan inte låta en utomstående få ansvar för anläggningarna eftersom de utgör en så viktig del av krigsorganisationen. Genom



att Försvarsmakten inte har kontrollen har det blivit svårt att samordna anläggningarna med de övriga delarna av krigsorganisationen.

Försvarsmakten kan dessutom konstatera att Fortifikationsverket saknar tillräcklig förmåga att ta hand om anläggningarna. Anläggningarna bör därför flyttas tillbaka till Försvarsmakten.

### *Utveckla avgiftsfinansieringen*

En annan uppfattning i Försvarsmakten är mer positiv till avgiftsfinansiering och uppdelning i ägande och brukande. Framför allt handlar det om anställda i Försvarsmakten som arbetar med fredstida försvarsfastigheter.

Även om tillämpningen av avgiftsfinansiering inte fungerat så ser man i Försvarsmakten att finansieringsformen kan medföra positiva effekter.

Genom att dela upp ägandet och brukandet mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten har det till viss del uppstått en kritisk dialog mellan myndigheterna. Enligt företrädare för Försvarsmakten har dialogen inneburit att man i myndigheterna blivit mer kritiska och kostnadsmedvetna i hanteringen av försvarsfastigheterna.

Anhängarna av avgiftsfinansiering menar att man inte får glömma hur det såg ut före fastighetsreformen då Försvarsmakten hade ansvaret för försvarsfastigheterna. Bakgrunden till uppdelningen i ägande och brukande var att Försvarsmakten inte tog hand om försvarsfastigheterna.

De i Försvarsmakten som är positiva till fastighetsreformen anser att man måste skapa förutsättningar för att få avgiftsfinansieringen att fungera. I stället för att föra över fastigheterna och anläggningarna till Försvarsmakten bör man se till att Fortifikationsverket får tillräckliga resurser så att myndigheten kan leva upp till sin roll som förvaltare.

### **Fortifikationsverket medvetet om problemet**

I Fortifikationsverket är man medveten om att man saknar tillräckligt med fortifikationsteknisk kompetens. Fortifikationsverket arbetar med att stärka sina resurser inom fortifikationsområdet. Ett steg i denna riktning är verkets nya organisation. Genom att samla den fortifikationstekniska kompetensen till en särskild enhet kommer verket att bli bättre på att tillgodose Försvarsmaktens behov.

Ett problem är att man haft svårt att rekrytera officerare med kunskaper om fortifikation. De få som utbildas hamnar i regel i Försvarsmakten.

**Sammanfattning:** Det har funnits ekonomiska incitament för Försvarmakten att lägga ned kapitaltunga fastigheter. Brist på förståelse för systemet med lånefinansiering har dessutom bidragit till att man i Försvarmakten varit positivt inställd till nyanskaffning. Försvarmakten och Fortifikationsverket har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med problemen.

En genomgång av underlaget inför Försvarmaktens stora omstrukturering med anledning av riksdagens inriktningsbeslut år 2000 visar att det inte var ekonomiska faktorer som avgjorde vilka förband som skulle läggas ned. Den arbetsgrupp som hade ansvaret att lämna förslag om Försvarmaktens nya organisation tog hänsyn till en rad faktorer. I sitt arbete beaktade arbetsgruppen försvarspolitiska, regionalpolitiska, ekonomiska och miljöpolitiska aspekter.

### 15.1 Bakgrunden till försvarets omstrukturering

Våren 1999 bedömde riksdagen att Sverige inte kunde bli ockuperat under de närmaste tio åren (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:222).

Sveriges säkerhetspolitiska läge hade förbättrats successivt sedan riksdagen hade tagit ställning till 1996 års försvarsbeslut. Den positiva utvecklingen hade enligt riksdagen gått så långt att det fanns en klar anledning att sänka försvarskostnaderna och genomföra en omstrukturering av försvaret. Riksdagen beslutade att försvaret kunde påbörja en omstrukturering från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:222).

Enligt riksdagen kunde försvarets nya organisation vara betydligt mindre än det gamla invasionsförsvaret. Utgifterna för det militära försvaret skulle minska med knappt 10 % under perioden 2001–2004 (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:222).

Våren 2000 beslutade riksdagen om den närmare inriktningen för försvarets nya organisation (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168). Med riksdagsbeslutet följde att Försvarmakten och Fortifikationsverket skulle göra sig av med en stor del av försvarets fastighetsbestånd.

### 15.2 Finns ekonomiska incitament att lägga ned kapitaltunga fastigheter

Huvuddelen av de fastigheter Försvarmakten anskaffar finansieras med hjälp av lån i Riksgäldskontoret. Kapitalkostnader utgör ca hälften av den sammanlagda hyra som Försvarmakten betalar till Fortifikationsverket. Avskrivningarna är raka och löper normalt på 30 eller 40 år. Genom att åldern på fastigheterna varierar mycket kraftigt blir det stora spridningar på den kapitalersättning som ligger till grund för hyrorna. De stora spridningarna på kapitalersättningen medför att Fortifikationsverket kan hyra ut likvärdiga lokaler med stora hyresvariationer. Nya och kapitaltunga byggnad-

## **Det har funnits en kultur i Försvarsmakten att skaffa nya lokaler**

Företrädare för Försvarsmakten uppger att alla i myndigheten inte har visat full förståelse för att lånefinansiering innebär att myndigheten binder sig vid kostnader en lång tid framåt. I samband med en angelägen anskaffning av lokaler upplevs inte alltid påslaget på hyran så stort eftersom kostnaderna för investeringen fördelas på hyran en lång tid framåt. Enligt företrädare för Försvarsmakten har brist på förståelse för systemet med lånefinansiering bidragit till att det vuxit fram en kultur i Försvarsmakten där man varit positivt inställd till att skaffa nya lokaler.

För att tydliggöra kopplingen mellan att skaffa nya lokaler och den hyra som Försvarsmakten förbinder sig att betala har man i Försvarsmakten från år 2002 infört ett system med ett flerårigt hyrestak. Genom att hyrestaket är flerårigt finns det en tydlig koppling mellan den lokalanskaffning man önskar göra och de framtida hyrorna. Av hyrestaket framgår också vilket ekonomiskt utrymme Försvarsmakten har för att skaffa nya lokaler.

## **Vid normal avveckling står myndigheterna för realisationsförlusterna**

Det är inte ovanligt att det uppstår realisationsförluster när fastigheter och anläggningar avvecklas. En realisationsförlust uppstår om det bokförda värdet samt avvecklings- och försäljningskostnaden överstiger köpeskillingen.

Försvarsmakten och Fortifikationsverket tecknar hyresavtal som innebär att myndigheterna har 12 månaders uppsägningstid. I huvudsak står Fortifikationsverket för den finansiella risken vid avyttring. Fortifikationsverket har kunnat täcka realisationsförlusterna genom vinster vid annan avyttring. För de fastigheter och anläggningar som inte är avskiljningsbara och omöjliga att sälja har Försvarsmakten stått för avvecklingskostnader och eventuella realisationsförluster.

### *Försvarsmakten ska få större ansvar för realisationsförlusterna*

Även om riskfördelningen i stort har fungerat bra anser både Försvarsmakten och Fortifikationsverket att det finns anledning att se över myndigheternas riskfördelning. Mot bakgrund av att Försvarsmakten bäst bedömer vilket behov man har av fastigheter och anläggningar är det enligt myndigheterna rimligt att Försvarsmakten tar större ansvar för de eventuella realisationsförluster som uppstår vid normal avveckling. När Försvarsmakten får större ansvar för realisationsförlusterna kommer också de ekonomiska incitament som finns i hyresmodellen att förändras. Incitamentet att säga upp kapitalutunga fastigheter med höga hyror kommer att motverkas av att Försvarsmak-

ten vid normal avveckling i ökad grad kommer att få stå för kapitalförlusterna.

Myndigheterna räknar med att man kommer att teckna en ny överenskommelse om riskfördelningen under år 2002.

### **Myndigheterna behöver inte stå för realisationsförluster som uppstår till följd av försvarsbeslut**

I samband med 1996 års försvarsbeslut och beslutet år 2000 om omstrukturen av försvaret har statsmakterna bestämt att försvarsmyndigheterna inte ska behöva stå för de realisationsförluster som uppstår till följd av de två riksdagsbesluten. Beslutet motiveras med att myndigheterna inte ska behöva stå för realisationsförluster som uppstår som en direkt följd av riksdagens försvars- och inriktningsbeslut. Eventuella förluster undviks genom att Fortifikationsverket får avskryva det som återstår av det bokförda värdet när försvarsfastigheterna avvecklas.

Avvecklingen av försvarsfastigheterna har därför inte medfört negativa ekonomiska konsekvenser för vare sig Försvarsmakten eller Fortifikationsverket. Om det normala regelverket hade tillämpats hade myndigheterna haft realisationsförluster på hundratals miljoner kronor.

Om inte statsmakterna hade undantagit myndigheterna från realisationsförlusterna hade statsmakterna varit tvungna att finna andra alternativa finansieringsformer för att avveckla fastigheterna och anläggningarna. Ett alternativ hade varit att statsmakterna hade höjt anslaget till Försvarsmakten så att Försvarsmakten hade kunnat stå för realisationsförlusterna.

### **Försvarsutskottet har uppmärksammat de ekonomiska incitamenten**

Riksdagens försvarsutskott ställer sig positivt till att försvarsfastigheter finansieras med hjälp av lån i Riksgäldskontoret. Genom att göra kostnaderna för kapital synliga i hyran finns det incitament för Försvarsmakten att effektivisera sin lokalförsörjning och avveckla de lokaler och den mark som man inte behöver (bet. 1999/2000:FöU2).

Försvarsutskottet har dock uppmärksammat att det finns ekonomiska incitament som kan leda till att Försvarsmakten väljer att säga upp fastigheter där man gjort stora investeringar (bet. 1999/2000:FöU2).

Utskottet konstaterar att det kan uppstå en målkonflikt då Försvarsmakten överväger om en verksamhet ska stanna kvar i en fastighet där man gjort stora investeringar eller om man ska bygga nytt. De gjorda investeringarna har liten betydelse eftersom Försvarsmakten vid avvecklingen av försvarsfastigheter har befriats från att finansiera kapitalförluster (bet. 1999/2000:FöU2).

Utskottet ser att det för Försvarsmakten kan bli ekonomiskt fördelaktigt att lämna kapitaltunga befintliga fastigheter som har hög hyra och i stället flytta och bygga nytt. Genom att investeringen på den nya fastigheten betalas i form av kapitalersättning på framtida hyror upplevs enligt utskottet inte den

nya investeringen särskilt betungande för Försvarmakten (bet. 1999/2000:FöU2).

2002/03:RR7  
Bilaga 1

Försvarsutskottet menar att det inte torde vara statsfinansiellt sunt att Försvarmakten säger upp fastigheter i vilka man gjort stora investeringar och i stället bygger nytt och flyttar, i synnerhet inte i de fall det saknas någon som kan ta över de fastigheter som Försvarmakten lämnar (bet. 1999/2000:FöU2).

### *Försvarsutskottet har föreslagit en granskning*

Försvarsutskottet har ansett det befogat med en granskning av vilka effekter tillämpningen av kapitalkostnader har haft i samband med avveckling av försvarsfastigheter. Utskottet har därför föreslagit att Riksdagens revisorer ska genomföra en granskning inom detta område (bet. 1999/2000:FöU2).

I avsnittet nedan görs en genomgång av den förbandsnedläggning som följde av riksdagens inriktningsbeslut år 2000. Genomgången syftar till att undersöka vilka kriterier som var styrande vid valet av vilka förband som skulle läggas ned.

### 15.3 2000 års inriktningsbeslut

Statsmakterna betonade inför 2000 års inriktningsbeslut att Försvarmaktens fyra huvuduppgifter skulle vara styrande för hur försvarets framtida organisation skulle bli utformad (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:222):

- Försvara Sverige mot väpnat angrepp.
- Hävda vår territoriella integritet.
- Bidra till fred och säkerhet i omvärlden.
- Stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Därutöver pekade statsmakterna på ytterligare ett antal aspekter som skulle beaktas i förändringsarbetet. Det gällde bl.a. Försvarmaktens behov av stöd från andra myndigheter, anpassningsförmåga till förändrade hot, miljöaspekter, avstånd till upptagningsområde för värnpliktiga, lokala utbildningsförutsättningar samt den ekonomiska ram riksdagen beslutat om för omstruktureringen av försvaret (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:222).

I linje med vad riksdagen beslutat om för försvaret våren 1999 lade regeringen fast vilka *försvarspolitiska, ekonomisk och, regionalpolitiska aspekter* och vilka *miljöaspekter* som skulle beaktas i det fortsatta beredningsarbetet.

### *Försvarspolitiska aspekter*

När det gällde försvarspolitiska aspekter angav regeringen bl.a. att Försvarmakten måste få en långsiktigt hållbar organisation som var effektiv när det gällde att ta fram nya förband. I detta låg enligt regeringen att grundorgani-

sationen främst skulle bestå av större enheter där vapenslagen kunde samverka integrerat.

Regeringen ansåg också att den nya organisationen måste tillgodose Försvarets behov av nödvändiga kompetenser och specialfunktioner.

### *Ekonomiska aspekter*

I sina direktiv betonade regeringen att nyinvesteringar och omlokaliseringar skulle undvikas. Regeringen angav att Försvarets nya organisation skulle vara anpassad till den lägre ekonomiska ram som riksdagen beslutat om för försvaret.

I arbetet med den nya organisationen var utgångspunkten att varje enskilt förslag skulle leda till en lägre utgift jämfört med den gamla organisationen. Om inte det var möjligt för ett visst delförslag, men delförslaget ändå bedömdes viktigt för den samlade och långsiktiga utformningen av grundorganisationen, skulle det klart framgå vilka utgångspunkter som legat till grund för förslaget.

### *Regionalpolitiska aspekter*

Regeringen ansåg att man i arbetet med Försvarets nya organisation skulle ta hänsyn till läget på de lokala arbetsmarknaderna runt om i landet.

### *Miljöpolitiska aspekter*

Försvarets nya organisation skulle svara upp mot myndighetens ansvar för ekologisk hållbarhet.

## **En arbetsgrupp i Förvarsdepartementet fick ansvaret**

Utifrån regeringens riktlinjer fick en arbetsgrupp bestående av tjänstemän i Förvarsdepartementet och Försvarets ansvaret att ta fram förslag till Försvarets nya organisation. Till sin hjälp hade arbetsgruppen ett underlag som togs fram av Försvarets.

### *Dimensioneringen*

Med hänsyn till försvarets operativa krav, behov av att utbilda värnpliktiga och officerare, krav på beredskap och upprustning m.m. kom arbetsgruppen fram till att följande dimensionering skulle ligga till grund för detaljutformningen av Försvarets grundorganisation.

- Sex enheter för utbildning av armébrigadledningar och mekaniserade förband.
- En enhet för internationell utbildning.

- Utbildningsenheter för respektive specialtrupper inom armén, dvs. egna utbildningsenheter för artilleri-, luftvärns-, ingenjör-, signal- respektive trängförband.
- Två enheter för att utbilda jägarförband.
- Två enheter för utbildning av kustartilleriförband.
- Två baser för utbildning av sjöstridskrafter.
- Fem flygflottiljer.
- Två enheter för helikopterförbanden.
- Två militärhögskolor.

Arbetsgruppens förslag överensstämde i allt väsentligt med det underlag som Försvarsmakten tidigare hade tagit fram.

### **En rad faktorer styrde arbetsgruppens arbete**

Utifrån dimensioneringen fortsatte arbetsgruppen och utarbetade ett detaljerat förslag om Försvarsmaktens framtida organisation. En genomgång av gruppens arbete visar att gruppen tog hänsyn till en rad faktorer. I analysen beaktade arbetsgruppen försvarets operativa krav, enheternas möjligheter att samverka och samöva, behovet av geografisk spridning, behovet av att träna under vinterförhållanden, behovet av övningsområden, möjligheterna att personalförsörja organisationen, ekonomi, regionalpolitiska förhållanden m.m.

#### *Ekonomi var inte styrande*

Av arbetsgruppens förslag till ny organisation framgår att ekonomin var en viktig del i underlaget. Enligt regeringens instruktioner skulle arbetsgruppens förslag innebära att försvarsutgifterna skulle kunna minska med knappt 10 % fram till år 2005. En viktig del av gruppens arbete var därför att undvika nyinvesteringar och omlokaliseringar som kunde leda till fördyringar.

I arbetsgruppens analys kan man inte spåra att ekonomiska faktorer skulle ha varit styrande för vilka enheter arbetsgruppen föreslog skulle ingå i Försvarsmaktens framtida organisation. Det förslag som gruppen lämnade byggde på ett samspel mellan en rad faktorer.

Vid intervjuer har företrädare för arbetsgruppen bekräftat att ekonomin inte var styrande för gruppens arbete. Inte heller påverkades gruppens arbete av de ekonomiska incitament som innebar att det för Försvarsmakten var fördelaktigt att säga upp kapitaltunga fastigheter och i stället bygga nytt.

#### 15.4 Hur blir det framöver?

I Försvarsmakten och Fortifikationsverket ser man att kommande försvarsbeslut kan komma att innebära stora problem för myndigheterna. Enligt vad myndigheterna erfar är det inte säkert att statsmakterna kommer att befria myndigheterna från eventuella realisationsförluster som kan följa med försvarsbesluten.

Myndigheterna bedömer att en fortsatt avveckling av försvarsfastigheterna kan komma att innebära mycket stora realisationsförluster. Myndigheterna frågar hur realisationsförlusterna ska finansieras om man inte får skriva av det bokförda värdet. I myndigheterna finns det inga pengar fonderade som kan täcka de realisationsförluster som troligen uppstår med anledning av framtida försvarsbeslut. Försvarsmakten och Fortifikationsverket konstaterar att myndigheterna på kort tid skulle behöva skaffa sig betydande ekonomisk styrka om de får ansvaret för de realisationsförluster som kan uppstå.

En annan utveckling är att myndigheterna inte anser sig ha råd att genomföra den avveckling av fastigheter och anläggningar som uppstår till följd av försvarsbeslut. Om myndigheterna ska stå för eventuella realisationsförluster, kan det bli billigare för myndigheterna att behålla de fastigheter och anläggningar som inte längre behövs i försvaret.

### 15.5 Avvecklingen av anslags- och lånefinansierade anläggningar

På samma sätt som med de lånefinansierade fastigheterna har statsmakterna uttalat att man vill ta ekonomiskt ansvar vid avveckling av anslags- och lånefinansierade anläggningar som ska bort med anledning av försvarsbeslut.

Regeringen har därför beslutat att Försvarsmakten och Fortifikationsverket får använda vinster från försäljning av försvarsfastigheter när man avvecklar anläggningar som ska bort med anledning av 1996 års försvarsbeslut och 2000 års inriktningsbeslut.

### **Försvarsmyndigheterna avvecklar de modernaste anläggningarna**

I Försvarsmakten är man kritisk till att regeringen beslutat att vinsterna från försäljningen av försvarsfastigheterna endast får användas till att avveckla anläggningar som ska bort med anledning av 1996 års försvarsbeslut och 2000 års inriktningsbeslut.

Företrädare för Försvarsmakten uppger att det runt om i landet finns en stor mängd äldre objekt som man hellre skulle vilja avveckla. Det rör sig framför allt om äldre anläggningar, befästningar och värn av olika slag som sedan länge varit överflödiga till följd av tidigare försvarsbeslut.

Enligt företrädare för Försvarsmakten har regeringens beslut medfört att det finns pengar att avveckla modernare anläggningar som ska bort med anledning av 1996 års försvarsbeslut och 2000 års inriktningsbeslut. De äldre anläggningarna och värnen har man emellertid inte råd att avveckla.

I Försvarsmakten hade man önskat att man fått möjlighet att göra avvecklingen i en annan ordning. Företrädare för Försvarsmakten uppger att man hellre hade börjat med att avveckla de äldre anläggningarna och värnen och avslutat med att avveckla de modernaste objekten.



Tjänstemän i Försvarsdepartementet tillbakavisar Försvarsmaktens kritik om att anläggningarna avvecklas i fel ordning. Enligt tjänstemän i Försvarsdepartementet spelar det mindre roll om anläggningarna är moderna eller omoderna. Om de inte behövs i försvaret ska de bort. I Försvarsdepartementet kan man inte se att det finns något värde i att bevara anläggningar som inte längre behövs i försvaret.

Samtidigt har statsmakterna uttalat att man vill ta ekonomiskt ansvar för den avveckling som följer med 1996 års försvarsbeslut och 2000 års inriktningsbeslut. Enligt tjänstemän i Försvarsdepartementet är det därför rimligt att myndigheterna får använda vinster från avyttring för att finansiera den avveckling som följer med riksdagsbesluten.

## 16.1 Tanken med fastighetsreformen var att förvaltningen skulle bli bättre

Bakgrunden till fastighetsreformen i försvaret var att dåvarande Försvarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna inte klarade av att ta hand om fastigheterna.

Före fastighetsreformen finansierades fastigheterna med hjälp av anslag. Behövde försvarsmyndigheterna nya lokaler höjdes i regel anslaget. I praktiken var lokalerna därför gratis ur myndigheternas perspektiv. När försvarsmyndigheterna hade ont om pengar användes underhållet som en budgetregulator. För att spara pengar drog försvarsmyndigheterna ned på underhållet. Otillräckligt underhåll ledde till att fastigheters funktionalitet och värden inte bevarades. På många håll i försvaret var fastigheterna i mycket dålig kondition. När bristerna i underhållet nått en viss nivå blev det billigare och mer rationellt för försvarsmyndigheterna att bygga nytt i stället för att rusta upp de befintliga fastigheterna eftersom det var relativt enkelt för försvarsmyndigheterna att få extra anslag för att investera i nya fastigheter.

### **Statsmakterna ville skapa incitament så att förvaltningen blev bättre**

Statsmakterna kunde inte acceptera att försvarsmyndigheterna misskötte fastigheterna i försvaret. Det rådande systemet var ineffektivt ur många aspekter. Försvarsmyndigheterna behövde inte ta hänsyn till kostnaderna när de bedömde sitt behov av lokaler. Fortifikationsförvaltningen som ytterst bedömde hur stora lokaler försvarsmyndigheterna behövde hade inte alltid den bästa kunskapen om verksamheternas behov.

Genom att dela upp försvarsfastigheterna och anläggningarna i ägande och brukande ville statsmakterna skapa incitament som skulle effektivisera både förvaltningen och försvarsmyndigheternas lokalförsörjning. Samtidigt skulle fastigheternas långsiktiga värden tas till vara.

### **Avgiftsfinansiering och uppdelning i ägande och brukande**

Inför fastighetsreformen konstaterade statsmakterna att det inte var möjligt att uppnå en tydlig skillnad mellan ägare och brukare om Försvarsmakten fick ansvaret för fastigheterna och anläggningarna. Det behövdes att en från Försvarsmakten fristående myndighet fick ansvaret för fastigheterna och anläggningarna.

Reformen innebar att Fortifikationsverket som statens ägarföreträdare skulle värna om fastigheternas värden. Försvarsmakten skulle hyra fastigheter och anläggningar från Fortifikationsverket. Genom att göra kostnaderna för kapital synliga i hyran skulle Försvarsmakten få ekonomiska incitament att vara effektiv i sin lokalförsörjning. Den mark och de lokaler som man inte behövde skulle avvecklas.

Bildandet av Fortifikationsverket var också en del av LEMO-reformen. Enligt LEMO-utredningen behövdes det en klarare gränsdragning mellan Försvarsmakten och de s.k. stödmyndigheterna i försvaret. Genom avgiftsnansiering skulle Försvarsmakten kunna sätta press på Fortifikationsverket. Samtidigt skulle statsmakterna som ägare styra Fortifikationsverket.

### **Riksdagens riktlinjer**

Enligt riksdagen ska förvaltningen av ändamålsfastigheter utgå från att tillgodose en primärverksamhets behov av ändamålsenliga lokaler. Till en given hyresnivå ska Fortifikationsverket erbjuda Försvarsmakten maximal nytta i form av t.ex. funktionella lokaler, hög standard och god service. För att Försvarsmakten ska kunna sätta press på Fortifikationsverket är det angeläget att Fortifikationsverket öppet redovisar sina kostnader för drift, underhåll, kapital m.m. (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252).

Enligt riksdagen får dock inte kundnyttan drivas på så sätt att underhållet av fastigheterna och anläggningarna missköts. Neddragning av underhåll får inte hota fastigheternas och anläggningarnas långsiktiga värde. En sådan utveckling skulle enligt riksdagens riktlinjer innebära att primärverksamheten subventioneras på bekostnad av fastighetsförvaltningen och att hyrorna inte sätts på ett korrekt sätt.

### **16.2 Tillämpningen av fastighetsreformen har misslyckats**

Granskningen visar att tillämpningen av fastighetsreformen i försvaret till stora delar misslyckats. Omfattande kvalitetsbrister i Fortifikationsverkets förvaltning har medfört att Försvarsmakten inte har haft tillräcklig insyn i hyressättningen m.m. Försvarsmakten har inte kunnat sätta press på Fortifikationsverket i enlighet med statsmakternas intentioner.

### **Problem med fastighetsregistret**

När Fortifikationsverket år 1994 tog över Försvarsmaktens fastighetsregister fanns det stora brister i registret. Fortifikationsverket uppskattar att ca hälften av fastigheterna antingen saknades i registret eller var felaktigt registrerade. Av tidigare avsnitt framgår att Fortifikationsverket fortfarande har problem med kvaliteten på fastighetsregistret. Bristerna har medfört att Fortifikationsverket inte har haft kontroll över sitt fastighetsbestånd. Det har t.o.m. hänt att Fortifikationsverket begärt betalt för byggnader som Försvarsmakten inte längre hyr från verket. Trots att en byggnad både kan vara uppsagd och riven har det inträffat att Fortifikationsverket begärt att Försvarsmakten ska betala hyra. Även Fortifikationsverket har blivit drabbat av det dåliga fastighetsregistret. Vid olika tillfällen har Fortifikationsverket missat att ta betalt för byggnader som Försvarsmakten hyr från verket. Fortifikationsverket uppger att man nu arbetar intensivt med att rätta till felaktigheterna i fastighetsregistret. Fortifikationsverket bedömer att man kommer tillrätta med problemet med fastighetsregistret under år 2002.

Ett problem är också avsaknaden av ett fungerande register för de anläggningar som inte längre ingår i krigsorganisationen. Varken Fortifikationsverket eller Försvarsmakten vet exakt var anläggningarna finns, deras kondition eller hur många de är. Myndigheterna har därför påbörjat en fysisk inventering. Det innebär att personal från myndigheterna ger sig ut i skog och mark för att upprätta ett register över anläggningarna.

### **Problem med det planerade underhållet**

Som framgått har Fortifikationsverket inte haft kontroll över det planerade underhållet. Fortifikationsverkets underlåtenhet att ta fram långsiktiga underhållsplaner och ett administrativt stödsystem har medfört problem för myndigheterna att förutse när underhåll ska genomföras och vilka kostnader som förväntas uppstå. Det har dessutom uppstått en onödig diskussion mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten om vilket underhåll som ingår i hyran. Diskussionen har bidragit till stor irritation mellan myndigheterna.

Fortifikationsverket och Försvarsmakten har dessutom frångått principen att underhållsnivån ska sättas utifrån fastigheternas och anläggningarnas behov. I stället för att utgå från fastigheternas och anläggningarnas behov av underhåll träffade myndighetscheferna för Fortifikationsverket och Försvarsmakten år 1998 ett muntligt avtal om att det planerade underhållet fick kosta högst 200 miljoner kronor. Denna nivå har sedan dess använts som schablon för hur mycket det årliga underhållet får kosta. Underhållsersättningen motsvarar inte Fortifikationsverkets faktiska underhållskostnader. Fortifikationsverket bedömer att man under perioden 2002–2004 kommer att behöva vidta extra underhållsåtgärder till knappt 180 miljoner kronor för att fastigheternas värde ska bibehållas.

I Fortifikationsverket arbetar man intensivt med att ta fram underhållsplaner och utveckla ett stödsystem för planerna. Fortifikationsverket bedömer att alla större fastigheter kommer att ha underhållsplaner under år 2003. Inom några år kommer det att finnas underhållsplaner för samtliga byggnader och anläggningar.

### **Problem med att tillämpa hyresmodellen**

Granskningen visar att tillämpningen av hyresmodellen inte har fungerat. De schabloner som används återspeglar inte Fortifikationsverkets faktiska kostnader för enskilda byggnader och anläggningar.

Försvarsmakten upplever att Fortifikationsverkets hyror är godtyckliga. I Försvarsmakten har man tappat förtroendet för Fortifikationsverkets hyresättning eftersom man i många fall betalar ersättning för underhåll, drift och uppvärmning m.m. som inte kan stämma med verkets faktiska kostnader för fastigheterna och anläggningarna. Försvarsmakten har begränsade förutsättningar att sätta press på Fortifikationsverket eftersom man inte vet vilka kostnader verket har för enskilda byggnader och anläggningar.

För Försvarsmakten minskar också incitamenten att vara effektiv i sin lokalförsörjning. Problemen med att tillämpa hyresmodellen innebär svårig-

heter för Försvarsmakten att göra ekonomiska bedömningar av vilka byggnader och anläggningar som man bör behålla och vilka som bör avvecklas.

Som framgått arbetar Fortifikationsverket med att utveckla tillämpningen av hyresmodellen. Fortifikationsverket uppger att man med hjälp av styrobjekt kommer att få en god uppfattning om hur mycket enskilda byggnader och anläggningar kostar.

### **Ersättning för uppvärmning m.m. har inte reglerats**

De senaste åren har inte Försvarsmakten kunnat minska på sina kostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. genom att minska sin förbrukning.

Trots att Försvarsmakten och Fortifikationsverket har en överenskommelse att reglera budgeterad förbrukning mot faktisk förbrukning så har man under de senaste åren inte reglerat kostnader för uppvärmning m.m. Detta har även haft konsekvenser för Fortifikationsverket eftersom verkets faktiska kostnader påverkats med flera miljoner kronor beroende på Försvarsmaktens förbrukning.

År 2001 har emellertid Fortifikationsverket reglerat budgeterade kostnader för uppvärmning m.m. I december 2001 beslöt Fortifikationsverket att återbetala 75 miljoner kronor till Försvarsmakten i form av en generell hyresrabatt. Utan att närmare specificera vad hyresrabatten består av har Fortifikationsverket uppgivit att ca 30 miljoner kronor av rabatten utgörs av pengar som Försvarsmakten betalat för mycket när det gäller kostnader för uppvärmning m.m.

### **Återkommande överskott**

Fortifikationsverket har hanterat sina överskott i enlighet med kapitalförsörjningsförfordningen (1996:1188). Det innebär att myndigheten har kunnat behålla överskott som understiger 10 % av myndighetens totala omsättning. Trots att statsmakterna beslutat att Fortifikationsverket inte ska göra några vinster har man emellertid haft återkommande överskott sedan bildandet år 1994. Undantaget är år 1998 då man hade ett underskott. Fram till år 2001 har Fortifikationsverket byggt upp ett överskott som uppgår till 564 miljoner kronor. Enligt ett särskilt regeringsbeslut har 174 miljoner kronor av överskottet reserverats för avveckling av mark, lokaler och anläggningar.

Av granskningen framgår att Fortifikationsverket inte betraktar överskottet som en skuld till Försvarsmakten. Därutöver hänvisar Fortifikationsverket till budgetlagen. Enligt en strikt tolkning av lagen (1996:1059) om statsbudgeten får inte Fortifikationsverket efter budgetårets slut betala tillbaka några pengar till Försvarsmakten. Eftersom anslagen är årliga ska eventuella överskott betalas tillbaka till statskassan. Fortifikationsverket uppger att man inte kan betala tillbaka överskottet till Försvarsmakten.

Mot bakgrund av att Fortifikationsverkets ackumulerade överskott år 2001 kom att överstiga 10 % av omsättningen har Fortifikationsverket vänt sig till regeringen med en begäran om att få behålla överskottet. Enligt Fortifikat-

ionsverket behöver man pengarna för att finansiera bl.a. eftersatt underhåll, personalavveckling, och ett arbete med att ta fram en ny myndighetsprofil.

I Försvarmakten är man frustrerad över att man inte får tillbaka pengar som man betalt för mycket till Fortifikationsverket. Försvarmakten menar att det inte längre handlar om självkostnadshyror om Fortifikationsverket tillåts bygga upp stora vinster. Dessutom minskar de ekonomiska incitamenten för Försvarmakten att hushålla med statens medel. I Försvarmakten frågar man sig varför man ska hushålla med vatten, elektricitet, olja m.m. om delar av besparingarna ändå stannar i Fortifikationsverket.

Fortifikationsverket uppger att man egentligen inte vill ha några överskott. Myndigheterna undersöker nu möjligheten att reglera eventuellt underskott under det rådande budgetåret. Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten finns det inget som hindrar att Fortifikationsverket betalar tillbaka pengar under det löpande budgetåret.

### **Generell hyressänkning och frysning av hyran**

Granskningen visar att Fortifikationsverket kommit överens med Försvarmakten om att frysa 2002 års hyror på 2001 års nivå trots att statsmakterna beslutat att hyrorna ska vara kostnadsbaserade. Myndigheterna har också kommit överens om att hyrorna generellt kunde sänkas med 2 % åren 2001 och 2002. Vid slutet av år 2001 betalade Fortifikationsverket tillbaka 75 miljoner kronor till Försvarmakten i form av en klumpsumma.

RRV är kritiskt till att Fortifikationsverket lämnat en generell hyresrabatt utan att ha lämnat något underlag som stöder beräkningen av rabattens storlek.

RRV konstaterar att dålig kvalitet i hyressättningen troligen är orsaken till att Fortifikationsverket beslutat om en generell hyresrabatt. RRV rekommenderar Fortifikationsverket att fortsätta prioritera arbetet med att förbättra kvaliteten i hyressättningen så att myndigheten framöver kan undvika generella hyresrabatter (RRV, Revisionsrapport, dnr 30-2001-0439).

### **Fortifikationsverket försökte pressa Försvarmakten**

Av granskningen framgår att Fortifikationsverket under år 2001 försökte pressa Försvarmakten med hjälp av den generella hyresrabatten. Fortifikationsverkets erbjudande om en generell hyressänkning var förenad med vissa villkor. Ett av villkoren var att Försvarmakten gick med på att låta ett och samma företag ta över lokalvården av försvarets lokaler.

Försvarmakten var tveksam till att låta ett och samma företag städa försvarets lokaler. Från säkerhetssynpunkt var det inte lämpligt att ett externt företag ensamt fick ansvaret för lokalvården av Försvarmaktens lokaler. Försvarmakten ansåg dessutom att det kunde bli billigare om lokalvården upphandlades lokalt runt om i landet.

Fortifikationsverket hotade då med att Försvarmakten skulle få ta över Fortifikationsverkets arbetsgivaransvar för lokalvårdarna om inte Försvarms-

makten gick med på att ett och samma företag skulle få ta över ansvaret för lokalvården.

Våren 2002 accepterade Försvarsmakten att ett externt företag tog över städningen av försvarets öppna fastigheter. De hemliga krigsanläggningarna städas som tidigare av Fortifikationsverkets personal.

2002/03:RR7  
Bilaga 1

### **Problem med myndigheternas administrativa rutiner**

Riksrevisionsverket har under de senaste åren riktat kritik mot Fortifikationsverket. Sedan Fortifikationsverket bildades har myndigheten fått tre orena revisionsberättelser. Kritiken handlar framför allt om att myndighetens löpande redovisning och interna kontroll inte har fungerat tillfredsställande. Trots att Fortifikationsverket efter hand har förbättrat sin redovisning har RRV uppmärksammat att myndigheten fortfarande har problem med sin redovisning till regeringen. I Fortifikationsverkets årsredovisning för år 2001 har RRV funnit fel som är av väsentlig karaktär. Fortifikationsverket har därför fått en oren revisionsberättelse. RRV har rekommenderat Fortifikationsverket att se över sina administrativa rutiner så att återrapporteringen till regeringen framöver blir kvalitetssäkrad (RRV, Revisionsberättelse, dnr 30-2001-0439).

Det bör tilläggas att det är mycket ovanligt att en och samma myndighet får tre orena revisionsberättelser under en så pass kort tidsperiod som 1994–2001. En av få myndigheter som visar på ett sämre resultat än Fortifikationsverket är Försvarsmakten. Sedan verksamhetsåret 1993/94 har Försvarsmakten haft fem orena revisionsberättelser.

### **Problem med att ta hand om anläggningarna för krigsändamål**

Krigsanläggningar utgör tillsammans med krigsmateriel och personal en integrerad del av krigsorganisationen. Företrädare för Försvarsmakten uppger att man måste ha full kontroll över anläggningarna för att de ska fungera tillsammans med övriga delar av krigsorganisationen. En uppfattning i Försvarsmakten är att anläggningarna borde flyttas tillbaka till Försvarsmakten.

Granskningen visar dessutom att Försvarsmakten är mycket kritisk till att Fortifikationsverket saknar tillräckligt med kompetens för att ta hand om anläggningarna, något som företrädare för Försvarsmakten uppger t.o.m. inneburit att krigsdugligheten för vissa anläggningar inte längre kan säkerställas.

För att förvaltningen av anläggningarna ska fungera har Försvarsmakten ansett det nödvändigt att ta över vissa av de arbetsuppgifter som egentligen åvilar Fortifikationsverket. Försvarsmakten undrar vilken nytta man har haft av att dela upp anläggningarna i ägande och brukande när Fortifikationsverket inte kan leva upp till sin roll som förvaltare.

## 16.3 Tillämpningen av avgiftsfinansieringen fungerar inte

2002/03:RR7  
Bilaga 1

Fortifikationsverket uppger att externa faktorer bidragit till svårigheterna att tillämpa hyresmodellen och problemen med de administrativa rutinerna:

- Vid bildandet av myndigheten fick man ära problem från Försvarsmakten.
- Överföringen av personal från Försvarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna för drift och löpande underhåll år 1997 innebar en stor förändring för myndigheten.
- Riksdagens beslut att omstrukturera försvaret har inneburit en omfattande arbetsbelastning för Fortifikationsverket.

Revisorerna har förståelse för de externa faktorer som begränsat Fortifikationsverkets förutsättningar att fungera som förvaltare. Det har dock gått åtta år sedan fastighetsreformen genomfördes i försvaret. Enligt revisorernas mening är det inte acceptabelt att Fortifikationsverket och Försvarsmakten först under de senaste åren på allvar börjat arbeta med att lösa problemen i förvaltningen.

Av granskningen framgår att tillämpningen av avgiftsfinansieringen inte har fungerat. De stora kvalitetsbristerna i förvaltningen har inneburit att Försvarsmakten har haft svårt att sätta press på Fortifikationsverket.

Bristerna i förvaltningen har också minskat Försvarsmaktens incitament att vara effektiv i sin lokalförsörjning. Som framgått har problemen med hyressättningen inneburit att Försvarsmakten haft svårt att göra ekonomiska bedömningar av vilka byggnader och anläggningar som man bör behålla och vilka som bör avvecklas.

Mellan myndigheterna råder det dessutom en bilateral monopolsituation. Trots att Försvarsmakten varit missnöjd med Fortifikationsverkets förvaltning har det saknats möjlighet för Försvarsmakten att vända sig till alternativa förvaltare.

Saknaden av alternativa fastighetsägare har också gjort det svårare för Försvarsmakten att få en god uppfattning om nivån på Fortifikationsverkets förvaltning och hyressättning.

### **ESV-samråden är uddlösa**

Granskningen visar att myndigheternas avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket är ett trubbigt instrument för att kontrollera avgifterna.

En genomgång av de samråd som ESV beslutat om angående Fortifikationsverkets avgifter visar att ESV inte har haft några större invändningar mot Fortifikationsverkets avgifter.

ESV har inte riktat någon anmärkning mot Fortifikationsverkets årligen återkommande överskott trots att statsmakterna beslutat att Fortifikationsverket inte ska ha några överskott.

Inte heller har ESV haft några synpunkter på att Fortifikationsverkets hyror inte återspeglar verkets kostnader för enskilda byggnader och anläggningar.



För att kompensera kvalitetsbristerna i Fortifikationsverkets förvaltning har Försvarsmakten byggt upp en stor organisation som delvis kontrollerar Fortifikationsverket. Försvarsmakten har också ansett det nödvändigt att ta över en del av de uppgifter som normalt ligger under förvaltarens ansvar. Försvarsmakten menar att förvaltningen av fastigheterna och anläggningarna inte skulle fungera om inte Försvarsmakten kontrollerade Fortifikationsverket.

Fortifikationsverket är mycket kritiskt mot hur Försvarsmakten agerar. Fortifikationsverket menar att Försvarsmakten i högre grad borde koncentrera sig på sin lokalförsörjning i stället för att kontrollera Fortifikationsverket.

Företrädare för Försvarsmakten uppger att man kommer att kunna minska på kontrollen och sin organisation i takt med att Fortifikationsverket höjer kvaliteten på sin förvaltning.

#### 16.4 Regeringens styrning

Tanken med fastighetsreformen var att statsmakterna i hög grad skulle delegera fastighetsfrågorna till myndigheterna.

Granskningen visar emellertid att regeringen också varit återhållsam med att hjälpa Fortifikationsverket och Försvarsmakten att hitta sina roller som statlig fastighetsägare respektive hyresgäst. Det har saknats tydliga spelregler för myndigheterna.

En genomgång av förordningar och regeringens regleringsbrev till Fortifikationsverket och Försvarsmakten visar att regeringen inte närmare definierat hur myndigheterna ska förhålla sig till varandra.

#### **Regeringen har varit passiv**

Fram t.o.m. år 2001 handlade regeringens styrning av Fortifikationsverket främst om att fastigheternas värden skulle bevaras och att förvaltningen skulle vara effektiv. Först efter kritik från Riksdagens revisorer i en granskning av statens ändamålsfastigheter (förs. 2001/02:RR12) har regeringen blivit tydligare med att återge vad riksdagen uttalat när det gäller insyn och öppenhet i förvaltningen och att förvaltningsuppdraget ska utgå från att optimera hyresgästernas nytta.

Inte heller Försvarsmakten har fått närmare instruktioner om hur man ska agera som hyresgäst. Trots att försvarets fastigheter kostar ca 3 000 miljoner kronor per år anser regeringen att man inte ska ställa krav på Försvarsmakten vad gäller t.ex. effektivitet i lokalförsörjningen.

I Finansdepartementet och Försvarsdepartementet har man emellertid varit väl medveten om att Fortifikationsverket har haft problem med kvaliteten på sin förvaltning. Departementen har också varit medvetna om att Försvarsmakten har byggt upp en stor organisation som både kontrollerar och utför en del av Fortifikationsverkets uppgifter.

Först i regleringsbrevet för år 2001 har regeringen formellt reagerat över att Fortifikationsverket och Försvarsmakten inte har funnit sina roller som förvaltare och hyresgäst. Regeringen beslutade att Fortifikationsverket och Försvarsmakten i samverkan skulle upprätta en överenskommelse som tydliggjorde myndigheternas ansvar och roller. En tydligare överenskommelse gäller från år 2002.

### **Dålig återrapportering till riksdagen**

Granskningen visar att regeringen har varit sparsam med att redovisa fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen. Varken i budgetpropositionen eller i några andra propositioner har regeringen redogjort för riksdagen hur Fortifikationsverket och Försvarsmakten samverkar i sina roller som förvaltare och hyresgäst.

När det gäller Fortifikationsverket har redovisningen endast bestått av en kort finansiell redovisning. Trots de stora problemen i förvaltningen finns det inga uppgifter i budgetpropositionen om hur Fortifikationsverket fungerar som myndighet eller på vilket sätt verket företräder staten i sin roll som förvaltare.

Inte heller finns det beskrivet i budgetpropositionen hur Försvarsmakten fungerar som hyresgäst och vad man gör för att effektivisera sin lokalförsörjning.

### **Försvarsmakten hamnar i underläge**

Enligt tjänstemän i Finansdepartementet och Försvarsdepartementet fungerar samordningen av försvarets fastigheter och anläggningar bra i Regeringskansliet. Tjänstemännen bedömer att det inte finns någon anledning att ändra på formerna för samarbetet i Regeringskansliet.

Av tidigare avsnitt framgår dock att fastighets- och anläggningsfrågor har en mycket starkare ställning i Finansdepartementet och Fortifikationsverket jämfört med hur det är i Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Orsaken är att fastighetsfrågor utgör kärnverksamheten i Fortifikationsverket och i Finansdepartementets fastighetsavdelning. Samtidigt har Fortifikationsverket mycket goda informella kontakter med Finansdepartementet. I Försvarsmakten och i Försvarsdepartementet utgör dock inte fastigheterna kärnverksamheten. Försvarsdepartementet och Försvarsmaktens ledning har därmed begränsade förutsättningar att engagera sig i fastighetsfrågorna.

I Försvarsmakten upplever man att Försvarsdepartementet inte är lika intresserat och insatt i fastighetsfrågorna som Finansdepartementet. I Försvarsmakten ser man att detta har fått konsekvenser när myndigheterna har försökt finna sina roller som förvaltare och hyresgäst. Vid kritik från Försvarsmakten och vid konflikter mellan myndigheterna har Försvarsmakten inte haft samma stöd från Försvarsdepartementet som Fortifikationsverket har haft från Finansdepartementet.

Mot bakgrund av att granskningen har visat att tillämpningen av fastighetsreformen och avgiftsfinansieringen har misslyckats i försvaret anser revisorerna att det finns anledning att diskutera vilka styr- och finansieringsformer som kan vara lämpliga när det gäller försvarets fastigheter och anläggningar.

### **De fredstida fastigheterna**

Revisorerna kan inte se att man skulle lösa de problem som finns i förvaltningen av försvarets fastigheter genom att låta Försvarmakten återfå de fredstida fastigheterna.

Som framgått visar tidigare utredningar att dåvarande Försvarmakten inte klarade av att ta hand om fastigheterna i försvaret. Det behövdes att någon utomstående fick ansvaret för fastigheterna. Därmed skulle Försvarmakten också få bättre förutsättningar att koncentrera sig på sin huvuduppgift, vilken var att ta fram krigsförband.

Studerar man den övriga statsförvaltningen ser man att den allmänna fastighetsreformen i huvudsak varit framgångsrik. Uppdelningen i ägande och brukande har bl.a. medfört en ökad medvetenhet i myndigheterna om lokalutnyttjande och lokalkostnader (SOU 1997:96). De problem som har uppstått när det gäller försvarets fastigheter kan i hög grad kopplas till särskilda problem som finns i Fortifikationsverket och i Försvarmakten.

I Försvarmakten och Fortifikationsverket är man dessutom generellt positiv till att statsmakterna delat upp fastigheterna i ägande och brukande. Trots att tillämpningen av fastighetsreformen inte fungerat i försvaret ställer man sig bakom reformens principer. Genom att dela upp fastigheterna i ägande och brukande har det uppstått en kritisk dialog mellan myndigheterna. I Fortifikationsverket och Försvarmakten är man tveksam till att föra tillbaka fastigheterna till Försvarmakten.

Inte heller revisorerna kan se att man skulle lösa de problem som finns i förvaltningen genom att låta Försvarmakten återfå ansvaret för de fredstida fastigheterna.

### **Anläggningarna för krigsändamål**

I delar av Försvarmakten finns det en uppfattning att anläggningar för krigsändamål bör flyttas tillbaka till Försvarmakten. Revisorerna ser att en överföring av krigsanläggningarna till Försvarmakten skulle kunna få stora konsekvenser för den övriga förvaltningen av försvarets fastigheter. I detta ligger att man kan behöva pröva behovet av Fortifikationsverket som myndighet.

Som framgått finns det i delar av Försvarmakten en uppfattning att anläggningar för krigsändamål bör flyttas tillbaka till Försvarmakten. Även *UTFÖR-utredningen* (SOU 1996:97) och *Utredningen om utvärderingen av*

*Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.* (SOU 1997:144) diskuterade Försvarsmaktens behov av att ha kontroll över krigsanläggningarna. Ingen av utredningarna kom dock så långt att man föreslog att krigsanläggningarna skulle flyttas tillbaka till Försvarsmakten.

Revisorerna har förståelse för att Försvarsmakten vill ha kontroll över de anläggningar som ingår i krigsorganisationen. Enligt revisoreernas mening skulle dock en överföring av anläggningarna till Försvarsmakten kunna få stora konsekvenser både för Fortifikationsverket och för den övriga förvaltningen av försvarets fastigheter.

Revisorerna uppfattar att Fortifikationsverkets fortlevnad som myndighet i hög grad hänger samman med att myndigheten har en särskild kompetens när det gäller rent militära anläggningar. För en stor del av Fortifikationsverkets övriga fastighetsbestånd (kaserner, matsalar, förråd, skolor m.m.) behövs det ingen särskild militär kompetens. I princip skulle Statens fastighetsverk, Vasakronan AB, Specialfastigheter AB eller något av de andra statliga förvaltarna kunna ta hand om försvarets fredstida fastigheter.

Revisorerna ser att en överföring av krigsanläggningarna till Försvarsmakten skulle kunna få stora konsekvenser för den övriga förvaltningen av försvarets fastigheter. I detta ligger ett behov av att statsmakterna prövar den nuvarande myndighetsstrukturen och om det då finns behov av att en särskild myndighet förvaltar de fredstida fastigheterna i försvaret.

Om anläggningarna för krigsändamål skulle föras över till Försvarsmakten finns det inget som hindrar att flera statliga förvaltare får ansvaret för de fredstida fastigheterna. En spridning av försvarsfastigheterna till fler aktörer skulle också innebära att det uppstod konkurrens mellan förvaltarna. Genom att välja mellan olika förvaltare skulle Försvarsmakten få ökade förutsättningar att sätta press på fastighetsägarna.

### **Även inom andra områden i försvaret har det varit problem med att tillämpa avgiftsfinansiering**

Tidigare granskningar visar att avgiftsfinansieringen inte heller fungerat inom andra områden i försvaret. Revisorerna ifrågasätter därför valet av den styr- och finansieringsform som statsmakterna beslutat om för försvaret.

Riksdagens revisorer har åren 2000–2002 genomfört tre granskningar som handlar om hur avgiftsfinansiering tillämpas i försvaret.

Granskningen *Försvarshögskolan i det nya försvaret* (förs. 1999/2000:RR10) visade att avgiftsfinansieringen inte fungerade eftersom Försvarsmakten saknade resurser och kunskap att avgöra hur officersutbildningen skulle vara utformad. I stället var det Försvarshögskolan som styrde genom att anpassa sina resurser och officersutbildningen efter egna bedömningar av Försvarsmaktens behov.

Av granskningen *Styrningen av försvarets materieförsörjning* (förs. 2001/02:RR7) framgår att det inte räcker med beställarkompetens för att avgiftsfinansieringen ska fungera. Trots att Försvarsmakten hade byggt upp beställarkompetens hade man svårt att sätta press på Försvarets materielverk

(FMV). För det första rådde det en bilateral monopolsituation mellan Försvarsmakten och FMV. De båda myndigheterna var starkt beroende av varandra. För det andra styrde regeringen försvarsmyndigheternas verksamheter genom regleringsbrev och en rad förordningar. Granskningen visade att avgiftsfinansieringen inte fungerade eftersom Försvarsmakten inte kunde sätta press på FMV.

Granskningen av försvarets fastigheter visar också på stora svårigheter att få avgiftsfinansieringen att fungera. Som framgått är orsaken denna gång främst de stora kvalitetsbristerna i förvaltningen. Ett annat problem är att Försvarsmakten inte har kunnat sätta press på Fortifikationsverket genom att vända sig till alternativa förvaltare.

Revisorernas granskningar av försvaret visar att det krävs vissa grundläggande förutsättningar för att avgiftsfinansieringen ska fungera. Framför allt handlar det om att både den beställande och den utförande myndigheten måste ha valfrihet att agera. Om inte beställaren kan ställa krav finns det risk för att utföraren fattar beslut som i första hand gynnar den egna organisationen.

Med anledning av de stora problemen med att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret har revisorerna i de tidigare granskningarna ifrågasatt valet av den styr- och finansieringsform som statsmakterna beslutade om våren 1994 i samband med LEMO-reformen (prop. 1993/94:100 bil. 5, bet. 1993/94:FöU9, rskr. 1993/94:295 och 296). Revisorerna har ifrågasatt om det är möjligt att få avgiftsfinansiering att fungera när förutsättningarna för styr- och finansieringsformen är mycket begränsade i försvaret.

Hösten 2001 föreslog revisorerna att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att regeringen skulle utse en särskild utredare med uppdrag att utvärdera LEMO-reformen och styrningen av försvaret (försl. 2001/02:RR7).

I maj 2002 avlog försvarsutskottet revisorernas förslag om att det behövs en utvärdering av LEMO-reformen (bet. 2001/02: FöU11). Utskottet hänvisade till utredningen *Styrning och organisation av materieförsörjningen för försvaret* (STYROM) som kom med sitt betänkande i slutet av mars 2002 (SOU 2002:39). Enligt utskottet fanns det inget behov av att utvärdera LEMO-reformen eftersom STYROM-utredningen hade behandlat styrningen av materieförsörjningen (bet. 2001/02:FöU11).

I sitt betänkande föreslår STYROM att Försvarsmaktens inflytande över materieförsörjningen ska stärkas genom att Försvarsmakten tar ett större ansvar för materielfrågorna. I Försvarsmakten ska beställningarna till Försvarets materielverk ledas av s.k. funktionsdirektörer. Funktionsdirektörerna har ansvar för att Försvarets materielverk uppfyller de krav Försvarsmakten ställer i sina beställningar vad gäller tid och kostnader samt materielens kvalitet. I Försvarets materielverk ska projektgrupper ansvara för materielanskaffningen. Projektgrupperna ska bemannas av personal från Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut, industrin m.fl. (SOU 2002:39).

### **Utvärdera LEMO-reformen**

Revisorerna föreslår att riksdagen ger regeringen i uppdrag att utse en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera LEMO-reformen och styrningen av försvaret.

Revisorerna är positiva till att STYROM-utredningen har analyserat styrningen av försvarets materielförsörjning. Revisorerna instämmer med utredningen om att Försvarmakten måste få ett bättre inflytande över materielförsörjningen. Frågan är dock om STYROM:s förslag är tillräckliga för att tillämpningen av avgiftsfinansieringen ska börja fungera i försvaret. Revisorernas granskningar visar att miljön i försvaret och avsaknaden av en fungerande marknad innebär att förutsättningarna för avgiftsfinansiering är ytterst begränsade i försvaret.

Revisorerna vill också erinra om att STYROM endast tittat på materielförsörjningen. Utredningen har inte analyserat hur avgiftsfinansieringen fungerar mellan Försvarmakten och de övriga stödmyndigheterna i försvaret.

Enligt revisorernas mening finns det starka skäl för statsmakterna att göra en generell och genomgripande analys av styr- och finansieringsformerna i försvaret. Inte minst har revisorernas senaste granskning av försvarets fastigheter och anläggningar visat att det finns ett stort behov av att analysera vilken relation Försvarmakten ska ha till Fortifikationsverket och de andra stödmyndigheterna i försvaret.

Revisorerna föreslår att riksdagen ger regeringen i uppdrag att utse en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera LEMO-reformen och styrningen av försvaret.

### **Försvarets fastigheter och anläggningar**

Revisorerna anser att bristerna i hanteringen av försvarets fastigheter och anläggningar är anmärkningsvärda. I väntan på den parlamentariska kommitté som revisorerna föreslår bör utses anser revisorerna att regeringen bör vidta en rad åtgärder så att avgiftsfinansieringen och fastighetsreformen börjar tillämpas i enlighet med riksdagens intentioner.

Regeringen har ansvar för att myndigheterna tillämpar fastighetsreformen och avgiftsfinansieringens principer på det sätt som riksdagen beslutat. Trots att det har gått åtta år sedan myndigheterna började använda styr- och finansieringsformen visar granskningen av försvarets fastigheter och anläggningar att myndigheterna fortfarande har stora problem med tillämpningen. Revisorerna anser att detta är mycket anmärkningsvärt och att regeringen snarast måste vidta nödvändiga åtgärder.

I väntan på den parlamentariska kommitté som revisorerna föreslår ska utvärdera LEMO-reformen anser revisorerna att regeringen bör vidta följande åtgärder:

- Regeringen bör undersöka möjligheten att Försvarsmakten i större utsträckning ska kunna vända sig till andra förvaltare. Genom att öka Försvarsmaktens valfrihet ökar också förutsättningarna för att avgiftsfinansieringen ska fungera.
- Regeringen bör se till att Försvarsmakten har god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning. I detta ligger att tillämpningen av hyresmodellen utvecklas så att Försvarsmakten får en god uppfattning om Fortifikationsverkets kostnader för mark, lokaler och enskilda byggnader.
- Regeringen bör se till att Fortifikationsverket har tillräckliga resurser och rätt kompetens för att möta Försvarsmaktens behov av fastigheter och anläggningar. Enligt revisorernas mening är det särskilt viktigt att Fortifikationsverket har tillräckligt med fortifikationsteknisk kompetens.
- Regeringen bör med jämna mellanrum jämföra Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service med andra statliga förvaltares. Genom att jämföra Fortifikationsverkets verksamhet med andra statliga förvaltares kan regeringen, Försvarsmakten och andra berörda lättare bilda sig en uppfattning om nivån på Fortifikationsverkets förvaltning.
- Regeringen bör se till att budgeterade kostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. regleras mot faktisk förbrukning. Om inte budgeterad förbrukning regleras mot faktisk förbrukning minskar myndigheternas incitament att hushålla med statens medel.
- Regeringen bör se till att Fortifikationsverket inte har årligen återkommande överskott. Statsmakterna har beslutat att Fortifikationsverkets hyror ska sättas så att de på ett eller några års sikt täcker de kostnader som myndigheten har för förvaltningen. Eventuella överskott över budgetårsgränser bör enligt revisorerna hanteras i dialog mellan regeringen, Fortifikationsverket och Försvarsmakten.
- Regeringen bör se till att myndigheternas problem med det planerade underhållet snarast får en lösning. Enligt revisorernas mening är det angeläget att myndigheterna får kontroll över det planerade underhållet så att det inte uppstår oväntade eller onödiga kostnader för staten.
- Regeringen bör se till att Fortifikationsverket snarast upprättar ett korrekt register för försvarets samtliga fastigheter och anläggningar. Utöver de problem som bristerna åsamkar myndigheterna är frågan om ett korrekt fastighetsregister en angelägen fråga för statsmakterna. Detta gäller inte minst för att statsmakterna ska ha en god uppfattning om de statliga fastigheternas värde.
- Regeringen bör i regleringsbrevet ställa krav på att Försvarsmakten ska vara effektiv i sin lokalförsörjning. Regeringen bör även begära att Försvarsmakten i årsredovisningen redogör för vilka åtgärder Försvarsmakten har vidtagit för att höja effektiviteten i lokalförsörjningen.
- Regeringen bör bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågorna till riksdagen. Trots de stora problemen i förvaltningen

har regeringens redogörelse i budgetpropositionen av Fortifikationsverkets verksamhet endast bestått av en kort finansiell redovisning. Inte heller har det funnits några uppgifter i budgetpropositionen om hur Försvarmakten fungerar som hyresgäst och vad man gör för att effektivisera sin lokalförsörjning.

2002/03:RR7  
Bilaga 1



*Den problematiska styrningen*, FOA 2000.

(Ds 1986:28) *Statliga lokalkostnader*.

(ESV 1999:19) *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar*, Ekonomistyrningsverket.

(ESV 2000:21) *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*, Ekonomistyrningsverket.

(ESV, dnr 12-171/2001) *Förstudie om Försvarmaktens ekonomiska läge m.m.*

(Finansdepartementet, dnr Fi2001/3312, Fi2001/4140 och Fi2001/4622) *Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Fortifikationsverket*.

(Fortifikationsverket, dnr 3217/01) *Återföring av medel från Fortifikationsverket till Försvarmakten*.

(Fortifikationsverket, dnr 3764/01 GD) *Uppdrag angående effektiviserings- och besparingspotential*.

(Fortifikationsverket, dnr 5216/01A) *Kostnader för uthyrning av lokaler och mark m.m. till Försvarmakten under 2001*.

(Fortifikationsverket, dnr 896/02A) *Hemställan om hantering av disponibla överskottsmedel*.

(Fortifikationsverket, dnr 1433/02A) *Fortifikationsverkets årsredovisning*.

(Försvarsdepartementet, dnr Fo94/1342/ESO) *Införande av kapitalkostnader*.

(Försvarsdepartementet, dnr Fo96/3008/MIL) *Överförande av resurser för drift och löpande underhåll av fastigheter till Fortifikationsverket, m.m.*

*Försvarshögskolan i det nya försvaret* (förs. 1999/2000:RR10), Riksdagens revisorer.

(Försvarsmakten, HKV 02 300:75617) *Översyn av Försvarmaktens centrala ledning*.

(Försvarsmakten, HKV 23 386:61894) *Försvarsmaktens årsredovisning 2001*.

Rombach, Björn, *Den marknadslika kommunen – en effektivitetsstudie*, Nerenius & Santéus förlag, Stockholm 1997.

(RRV 1996:61) *Underlag för utvecklad styrning och kontroll*, Riksrevisionsverket.

(RRV, Revisionsrapport, dnr 30-2001-0439) *Fortifikationsverkets årsredovisning 2001*, Riksrevisionsverket.

(RRV, Revisionsrapport, dnr 30-2001-0439) *Revisionsberättelse för Fortifikationsverket*, Riksrevisionsverket.

- (SOU 1979:61) *Förnyelse genom omprövning.*
- (SOU 1983:39) *Politisk styrning – administrativ självständighet.*
- (SOU 1985:40) *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*
- (SOU 1991:112) *Försvarsmaktens ledning.*
- (SOU 1992:85) *Förvaltning av försvarsfastigheter.*
- (SOU 1993:42) *Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtidens krav.*
- (SOU 1993:73) *Radikala organisationsförändringar i kommuner och lands-  
ting.*
- (SOU 1995:129) *En styrande krigsorganisation.*
- (SOU 1996:97) *Effektivare försvarsfastigheter.*
- (SOU 1996:99) *Avveckling med inläring.*
- (SOU 1997:15) *Det svåra samspelet.*
- (SOU 1997:96) *Lokalförsörjning och fastighetsägande.*
- (SOU 1997:144) *Försvarets fastigheter.*
- (SOU 2002:39) *Styrning och organisation av materieförsörjningen för för-  
svaret.*
- Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning* (förs.  
2001/02:RR12), Riksdagens revisorer.
- Styrningen av försvarets fastigheter* (förstudie 2001/02:3), Riksdagens re-  
visorer.
- Styrningen av försvarets materieförsörjning* (förs. 2001/02:RR7), Riksd-  
agens revisorer.
- Totalhyra*, PM från Fortifikationsverket 17 april 1997.
- Översyn av Fortifikationsverkets organisation*, Catella Boardroom Consult-  
ing, september 2001.

## Sammanställning av remissvar vid remittering av revisorernas rapport Styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (2001/02:14)

Myndigheter under regeringen har anmodats att yttra sig över rapporten. Regeringskansliet (Försvarsdepartementet och Finansdepartementet) har givits tillfälle att yttra sig. Följande remissinstanser har givit remissvar till revisorerna:

Statskontoret

Kriminalvårdsstyrelsen

Försvarsmakten

Försvarshögskolan (FHS)

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

Totalförsvarets pliktverk

Försvarets radioanstalt (FRA)

Ekonomistyrningsverket (ESV)

Fortifikationsverket

Kungliga Tekniska högskolan (KTH)

Nedanstående remissinstanser har avstått från att yttra sig:

Regeringskansliet

– Försvarsdepartementet

– Finansdepartementet

Försvarets materielverk (FMV)

Statens fastighetsverk

Akademiska Hus AB

Specialfastigheter Sverige AB

Lunds universitet

Chalmers tekniska högskola

Försvarsförbundet

Ledarna

Officersförbundet

SACO

SEKO

Statskontoret

## Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

Statskontoret konstaterar att Försvarsmakten och andra statliga myndigheter formellt har möjlighet att själva vända sig till vem man vill för att hyra lokaler. I praktiken är dock Försvarsmaktens möjlighet begränsad eftersom det i dagsläget i stort sett endast är Fortifikationsverket som äger den typ av lokaler som Försvarsmakten efterfrågar.

Om andra förvaltare än Fortifikationsverket ska anordnas torde det som regel förutsätta nybyggande av anläggningar. Enligt Statskontoret skulle dock en sådan strategi missgynnas starkt av den nuvarande hyressättningsmetoden där kapitalkostnadsdelen grundas på det historiska anskaffningsvärdet.

## Utveckla hyresmodellen

Statskontoret instämmer med revisorerna i att Försvarsmakten ska ha god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning. Statskontoret håller med revisorerna om att hyresmodellen ska tillämpas så att Försvarsmakten får en god uppfattning om Fortifikationsverkets kostnader för mark, lokaler och enskilda byggnader.

Att relationen mellan fastighetsägare och hyresgäst ska fungera på detta sätt och att det hos fastighetsägaren ska finnas ett underlag som möjliggör denna insyn kan enligt Statskontoret redan sägas framgå av förordningen om förvaltning av statliga fastigheter.

Statskontoret har också samma uppfattning som revisorerna när det gäller att budgeterade kostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. ska regleras mot faktisk förbrukning. Statskontoret menar att en grundläggande förutsättning för att Fortifikationsverket ska kunna bedriva effektiv förvaltning och sätta rättvisa kostnadsbaserade hyror är att man kan mäta och registrera den faktiska åtgången av vatten, elektricitet, olja m.m.

Statskontoret ser att det finns en risk att schablonmässigt utlagda hyror missgynnar lokaler med god driftsekonomi eftersom de förmodligen får bära en oproportionerligt stor del av de samlade kostnaderna.

Statskontoret anser som revisorerna att regeringen med jämna mellanrum bör jämföra Fortifikationsverkets förvaltning. Kostnader och service med andra statliga förvaltares.

## Fortifikationsverkets resurser

Att rätt kompetens finns hos Fortifikationsverket borde enligt Statskontoret enbart vara ett ansvar för verket. Det borde inte krävas särskilda påpekanden från regeringen.

Statskontoret vill här peka på möjligheten att renodla Fortifikationsverkets uppdrag genom att återföra anläggningar för krigsorganisationen till Försvarsmakten. Den särskilda fortifikationstekniska kompetensen skulle då enbart behövas hos Försvarsmakten och man skulle undvika dagens lösning med dubbla kompetenser hos de båda myndigheterna.

### **Fortifikationsverkets underhåll**

Statskontoret betonar att det är angeläget att myndigheternas problem med det planerade underhållet snabbt får en lösning. Kravet på en planering av underhållet är ett väsentligt inslag i de förvaltningsplaner som enligt förordningen om förvaltning av statliga fastigheter ska finnas för de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget.

### **Fortifikationsverkets fastighetsregister**

Av förordningen om förvaltning av statliga fastigheter framgår att den förvaltande myndigheten är skyldig att upprätta ett register för sitt fastighetsbestånd. Enligt Statskontoret bör man dock inte bortse från den myriad av anläggningar som hör till försvaret. Ett grundkrav måste emellertid vara att alla de fastigheter som är i bruk eller som har ekonomiskt värde finns med i en sådan objektsförteckning som krävs enligt fastighetsförvaltningsförordningen.

### **Regeringens styrning**

Statskontoret anser att det inte är nödvändigt att regeringen ska behöva ställa ett särskilt krav på att Försvarsmaktens lokalförsörjning ska vara effektiv. Däremot instämmer Statskontoret med revisorerna i förslaget om att Försvarsmakten bör redovisa vilka åtgärder som man har vidtagit för att höja effektiviteten i lokalförsörjningen.

### **Kriminalvårdsstyrelsen**

Kriminalvårdsstyrelsen uttalar sitt fulla stöd för de åtgärder som Riksdagens revisorer föreslår i sin rapport Styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (2001/02:14).

Kriminalvårdsstyrelsen delar revisorernas uppfattning att det krävs vissa grundläggande förutsättningar för att avgiftsfinansiering ska fungera. Dessa förutsättningar tycks inte finnas i försvaret. I likhet med revisorerna är Kriminalvårdsstyrelsen därför tveksam till valet att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret som styr- och finansieringsform.

Enligt Kriminalvårdsstyrelsen torde en utvärdering av styr- och finansieringsformerna i försvaret vara av stort värde för andra myndigheter med liknande förutsättningar och styrformer.

Försvarsmakten delar i allt väsentligt de synpunkter och förslag som redovisas i rapporten. I tidigare dialoger med Regeringskansliet har Försvarsmakten framfört synpunkter som till stora delar är i linje med vad Riksdagens revisorer redovisar i rapporten. I detta sammanhang vill Försvarsmakten särskilt lyfta fram:

- Försvarsmaktens bristande insyn i hyressättningen.
- Det faktum att förbrukningen av vatten, elektricitet, olja m.m. inte har reglerats mot faktisk förbrukning.
- Avsaknaden av objektsvisa underhållsplaner.
- Fortifikationsverkets återkommande överskott som inte har reglerats gentemot Försvarsmakten.

Försvarsmakten ser mycket positivt på de förslag som revisorerna framför i rapporten. Stor kraft bör enligt Försvarsmaktens uppfattning läggas vid att utveckla hyresmodellen, att följa upp rationaliseringar inom förvaltningen samt att Fortifikationsverkets verksamhet leds och att hyror sätts så att det inte uppstår överskott.

### **Utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret**

Försvarsmakten anser att statsmakterna inte behöver överväga finansieringsformen för fastigheter. Statsmakterna bör därför inte överväga att utse en parlamentarisk kommitté för att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret. Enligt Försvarsmaktens uppfattning bör dock styrningen och finansieringen av försvarets fastigheter utvecklas och förbättras i enlighet med revisoreernas övriga förslag.

### **Anläggningar för krigsändamål**

Med stöd av revisoreernas rapport anser Försvarsmakten att anläggningar för krigsändamål bör överföras till Försvarsmakten. Återöverföringen bör göras främst med hänsyn till de möjligheter detta skulle ge Försvarsmakten att få bättre kontroll och odelat ansvar för de anläggningar som ingår i krigsorganisationen.

Fastighetsreformens syfte att synliggöra hyreskostnader har enligt Försvarsmakten inte uppnåtts för anslagsfinansierade anläggningar i och med att kapitalkostnaderna inte finns med i hyran.

### **Totalförsvarets pliktverk**

Pliktverket stöder förslaget om att utse en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera LEMO-reformen och styrningen av försvaret.

Ett generellt problem mellan beställande och utförande myndighet är att det inte existerar verkliga konkurrensförhållanden. I praktiken är myndigheterna oftast hänvisade till varandra.

Finansiering med anslag eller avgifter är enligt Pliktverket en principiell fråga med bäring på de myndigheter som lämnar sitt stöd till Försvarmakten men där Försvarmakten inte kan välja någon annan utförare.

Pliktverket har inget att anföra när det gäller revisorernas övriga förslag.

## Försvvarshögskolan

Försvvarshögskolan välkomnar revisorernas förslag till utvärdering av LEMO-reformen. Försvvarshögskolan ställer sig bakom revisorernas övriga förslag till åtgärder.

När det gäller anläggningar för krigsändamål är dessa en del av krigsförbanden. Det är därför logiskt att Försvvarsmakten är ägarföreträdare för anläggningarna och att dessa finns inom Försvvarsdepartementets ansvarsområde. Försvvarshögskolan anser att det inte är ändamålsenligt att anläggningarna ligger inom Finansdepartementets ansvarsområde. Med detta som bakgrund kan Försvvarshögskolan inte ställa sig bakom revisorernas förslag om att den fortifikationstekniska kompetensen i Fortifikationsverket bör förstärkas.

## Totalförsvarets forskningsinstitut

Den största anläggningen som FOI hyr av Fortifikationsverket är Grindsjö på Södertörn. Erfarenheter från denna anläggning bildar underlag till FOI:s synpunkter i yttrandet.

FOI uppger att man har god insyn i Fortifikationsverkets hyressättning. Av yttrandet framgår att FOI anser att Fortifikationsverket uppvisar större öppenhet än andra statliga hyresvärdar. FOI har egen driftspersonal på Grindsjö. Genom detta förfarande har FOI god insyn och kan självt påverka kostnader för el, vatten, olja m.m.

FOI har erfarenhet av ett stort antal hyresvärdar och konstaterar att bristerna hos Fortifikationsverket inte har varit mycket större än hos någon annan statlig hyresvärd. De problem som föreligger torde enligt yttrandet vara av sådan art att Fortifikationsverket skulle kunna lösa dem med erforderliga resurser inom ramen för den egna verksamheten.

## Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt tillstyrker revisorernas förslag om att regeringen bör utser en parlamentarisk kommitté i syfte att utvärdera LEMO-reformen och styrningen av försvaret. FRA bifaller även revisorernas övriga förslag. FRA utgår från att förslagen inte enbart kommer att beröra relationen mellan Fortifikationsverket och Försvvarsmakten. FRA förutsätter att revisorernas förslag också omfattar Fortifikationsverkets relation till FRA och verkets övriga hyresgäster. De för FRA väsentligaste bristerna i Fortifikationsverket är:

- Dålig insyn i Fortifikationsverkets förvaltning. Trots att FRA deltagit i ett antal möten tillsammans med Fortifikationsverket om en ny hyresmodell har FRA:s möjligheter att påverka modellen varit obefintliga.

När FRA försökt påverka utformningen av den nya modellen har Fortifikationsverket hänvisat till att Finansdepartementet ställer vissa krav på modellens utformning.

- Hyresöverskottet. Om Fortifikationsverket hade haft en öppen redovisning hade verkets ackumulerade överskott inte behövt komma som en överraskning. Mot bakgrund av statsmakternas riktlinjer finner FRA det anmärkningsvärt att Fortifikationsverket har haft årligen återkommande överskott. Enligt FRA är det ännu mer anmärkningsvärt att ESV inte har haft någon invändning mot överskottet.
- FRA delar revisorernas uppfattning om att modellen med avgiftsfinansiering får en annan bäring om myndigheterna får möjlighet att vända sig till andra förvaltare än Fortifikationsverket.
- FRA anser att anläggningar för krigsändamål bör föras över till de nuvarande hyresgästerna.
- RFA konstaterar att det fortfarande, åtta år efter det att Fortifikationsverket tog över förvaltningen, saknas reglering mot faktisk förbrukning vad gäller hyreskostnader för vatten, elektricitet, olja m.m.
- Fortifikationsverkets nya organisation innebär att FRA fått fler enheter att arbeta mot. Detta både komplicerar och fördyrar FRA:s verksamhet.

## Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket delar revisorernas uppfattning om att hyresmodellen och att styrningen av Fortifikationsverket och Försvarsmakten skulle bli bättre om underhållsplanerna blir mer långsiktiga.

ESV instämmer också i att hyresmodellen borde utformas så att beräknad förbrukning av el, vatten, olja m.m. regleras mot faktisk förbrukning. Därmed skulle Försvarsmakten få ökade incitament att minska sin förbrukning. ESV anser att utvecklingen av hyresmodellen mot styrobject tycks vara ett steg i rätt riktning mot att tydliggöra kostnaderna hos Fortifikationsverket.

## Fortifikationsverkets överskott

I rapporten skriver revisorerna att statsmakterna beslutat att Fortifikationsverkets hyror ska motsvara myndighetens kostnader för att förvalta fastigheterna och anläggningarna. Ekonomistyrningsverket gör en annan tolkning av vad statsmakterna beslutat.

Av proposition 1992/93:37 och proposition 1991/92:44 framgår att fastighetsförvaltningen bör bedrivas med ett så långt som möjligt marknadsmässigt avkastningskrav. För ändamålsfastigheter bör som ett minimum ställas krav på avkastning som inkluderar täckning av kapitalkostnader. Fastighetsägaren måste därför enligt ESV skaffa sig intäkter som minst motsvarar fastighetsförvaltningens kostnader.

ESV hänvisar vidare till förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. I förordningens 12 § anger regeringen vilka regler som



gäller för upplåtelse av statliga fastigheter. Enligt paragrafen ska upplåtelse ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässiga villkor ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Av 2 § avgiftsförordningen framgår att avgiftsförordningen inte ska tillämpas om något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Mot bakgrund av att regeringen inte angett någon annan princip för Fortifikationsverkets prissättning borde det vara 12 § i förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m. som gäller och inte avgiftsförordningen.

ESV vill också påpeka att det är viktigt att särskilja var i Fortifikationsverket överskottet har uppstått eftersom myndighetens olika verksamhetsgrenar styrs på olika sätt och har olika krav att leva upp till.

## Fortifikationsverket

Fortifikationsverket anser att revisorernas granskning inte ger en heltäckande bild av myndighetens verksamhet. Enligt yttrandet arbetar myndigheten i fastighetsreformens anda. Myndigheten erbjuder Försvarsmakten och andra myndigheter i totalförsvaret lokaler och andra tjänster på konkurrenskraftiga och kapitaleffektiva villkor.

Fortifikationsverket instämmer med revisorerna om att det är önskvärt att Försvarsmakten och Fortifikationsverket får sina roller förtydligade. Fortifikationsverket instämmer dock inte i revisorernas slutsats att förvaltningen är behäftad med anmärkningsvärda brister. Inte heller instämmer verket med revisorerna i att tillämpningen av fastighetsreformen i försvaret har misslyckats.

Fortifikationsverket uppger att revisorernas rapport inte är saklig. Enligt Fortifikationsverket är rapporten behäftad med så stora brister att den inte kan utgöra underlag för revisorernas påstående att bristerna i Fortifikationsverkets förvaltning är anmärkningsvärda.

## Revisorernas granskning har felaktigt perspektiv

Fortifikationsverket anser att revisorerna missuppfattat Fortifikationsverkets roll. Revisorerna har felaktigt uppfattat att det ska råda ett beställar- och utförarförhållande mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Fortifikationsverket anser att fastighetsreformen inte är utformad som en beställar- och utförarmodell. Revisorernas missuppfattning av fastighetsreformen har medfört att perspektivet i granskningen har blivit felaktigt.

Enligt Fortifikationsverket var avsikten med att införa avgiftsfinansiering att man ville tydliggöra kostnaderna för Försvarsmaktens fastighetsbehov. Fortifikationsverket menar att detta i allt väsentligt har infriats.

Fortifikationsverket uppger att man fortlöpande redovisar den verksamhet som verket bedriver och kostnaderna för denna. I yttrandet skriver verket att man vid återrapporteringen av kostnaderna följer Ekonomistyrningsverkets regelverk.

Fortifikationsverket anser att en överföring av anläggningar för krigsändamål går mot fastighetsreformen och en uppdelning i ägande och brukande. Verket anser att de överväganden som låg till grund för LEMO-reformen fortfarande är hållbara.

Fortifikationsverket uppger att synergieffekter uppnås genom en gemensam förvaltning av de fredstida fastigheterna och anläggningar för krigsändamål. Enligt Fortifikationsverket skulle det vara ineffektivt att skilja på förvaltningen av de fredstida fastigheterna och anläggningarna. Fortifikationsverket hänvisar till utredningen *Försvarets fastigheter* (SOU 1997:114) som ansåg att en överföring av anläggningarna till Försvarmakten förväntades skapa nya problem. Det skulle bli en tämligen godtycklig gränsdragning mellan vad som var att betrakta som fredstida fastighet och anläggning för krigsorganisationen. Dessutom skulle man behöva bygga upp dubbla kompetenser när det gällde t.ex. upphandling av byggnadsåtgärder. Enligt utredningen skulle också samordningen försvåras.

Enligt Fortifikationsverket är det inte heller lämpligt att föra över det fredstida fastighetsbeståndet till Statens fastighetsverk eller andra statliga fastighetsförvaltande myndigheter eller bolag. Fortifikationsverket hänvisar åter till utredningen *Försvarets fastigheter* (SOU 1997:114) som kom fram till att fördelarna med att slå samman Fortifikationsverket med Statens fastighetsverk var mycket begränsade. Att minska Försvarmaktens lokalkostnader handlade enligt utredningen i stället om att få dagens system att fungera bättre.

### Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

Fortifikationsverket menar att riksdagens avsikt med att skilja på ägande och brukande av försvarets fastigheter inte var att konkurrensutsätta fastighetsförvaltningen eller att införa en beställar- och utförarmodell. Enligt Fortifikationsverket ansåg statsmakterna det mer lämpligt att staten skulle äga försvarsfastigheterna och att dessa mera professionellt skulle förvaltas av en självständig fastighetsförvaltning som var lyhörd för Försvarmaktens önskemål.

Fortifikationsverket ställer sig positiv till att jämföra verkets kostnadseffektivitet med andra förvaltare. För att tydliggöra Fortifikationsverkets kostnadsnivå kommer man bl.a. att inleda ett samarbete med Försvarsbygg i Norge för extern benchmarking.

### Utveckla hyresmodellen

Fortifikationsverket uppger att den nuvarande hyresmodellen har utvecklats i samarbete med Försvarmakten. Avsikten med modellen har inte varit att redovisa faktiska kostnader för enskilda byggnader och anläggningar. Fortifikationsverket medger att det finns brister i den nuvarande hyresmodellen. På mer aggregerad nivå har dock redovisningen av kostnadskomponenter

varit tillfredsställande. Myndigheterna är nu överens om att hyresmodellen behöver utvecklas.

Från år 2001 har verkets fastighetsbestånd delats in i 1 400 styrobjekt för vilka man kan följa kostnader och intäkter. Enligt Fortifikationsverket kommer hyressättningen år 2003 att ha en betydligt större precision än tidigare.

I yttrandet nämns att Fortifikationsverket och Försvarsmakten år 2001 undertecknade en överenskommelse där det anges att hyran ska beräknas/kalkyleras objektsvis i upplåtelseavtalen. Tanken är att myndigheterna tillsammans ska välja ut fler styrobjekt för vilka faktiska kostnader kan redovisas. Enligt Fortifikationsverket bör proportionen mellan kostnaden och nyttan vara vägledande i detta arbete. Målsättningen är att man år 2004 ska börja tillämpa en fullt utvecklad hyresmodell.

Fortifikationsverket delar revisorenas uppfattning om att det finns ett värde i att jämföra Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service med andra förvaltares.

#### *Ersättning för uppvärmning m.m.*

Objektsvis reglering av ersättning för uppvärmning m.m. kräver installationer av mätare för värme-, el- och vattenförbrukning. Sådana installationer är enligt Fortifikationsverket kostsamma. Av kostnadsskäl låter Fortifikationsverket ofta en mätare mäta förbrukningen för flera objekt. Fortifikationsverket menar att det i de flesta fall inte varit möjligt med ekonomisk reglering på objektsnivå. Myndigheten arbetar dock kontinuerligt med att installera mätare.

Enligt överenskommelsen mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten ska ersättning för uppvärmning m.m. regleras mot faktisk förbrukning. Enligt Fortifikationsverket har man sedan verksamhetsåret 2000 reglerat ersättning för medierna mot faktisk förbrukning. Som en följd av att man haft begränsade möjligheter till objektsvis redovisning har regleringen gjorts utifrån ett helhetsperspektiv.

#### **Fortifikationsverkets överskott**

Fortifikationsverket uppger att man efterlever det regelverk som gäller. Av överskottet på 564 miljoner kronor har 174 miljoner kronor reserverats för avveckling av mark, lokaler och anläggningar enligt ett särskilt regeringsbeslut. Överskottet innehåller också en reserv för riskkostnader avseende tjänsteexport på 16 miljoner kronor. Det disponibla överskottet uppgår således till 374 miljoner kronor.

Fortifikationsverket hänvisar till avgiftsförordningen som anger att avgifter ska sättas så att full kostnadstäckning uppnås. Med full kostnadstäckning avses enligt Fortifikationsverket också att den långsiktiga självkostnaden ska täckas.

Fortifikationsverket har till regeringen redovisat att man har ett utökat behov av 349 miljoner kronor. Den del av överskottet som genererats från hyresintäkter har enligt verket reglerats genom en hyressänkning på 50 mil-

joner kronor fr.o.m. med år 2001. Uthyrningsverksamheten resulterade i ett underskott på 30 miljoner kronor år 2001.

Av yttrandet framgår att Försvarsmakten anser det angeläget med förutsägbara hyror. Enligt Fortifikationsverkets bedömning skulle det uppstå en stor osäkerhet i hyressättningen om hyrorna ändrades i takt med verkets kostnader.

## **Fortifikationsverkets resurser**

### *Administrativa rutiner*

Fortifikationsverket instämmer inte i den kritik som riktats mot verkets bristande administrativa rutiner. Kritiken från Riksrevisionsverket för verksamhetsåret 2001 bottnar i en tolkning av ett regeringsuppdrag. Denna kritik har inget att göra med hur verket i övrigt bedrivit sin administrativa verksamhet och redovisning.

Fortifikationsverket framhåller att man under en följd av år höjt kvaliteten på sin redovisning. Fortifikationsverket vill uppmärksamma att stora förändringar för myndigheten bidrog till att man vid två tidigare tillfällen fått orena revisionsberättelser. Första tillfället var då myndigheten bildades. Vid det andra tillfället tog man över driftorganisationen från Försvarsmakten.

### *Fortifikationsteknisk kompetens*

Fortifikationsverket uppger att man har flera specialister som arbetar med anläggningar för krigsändamål. Sedan början av år 2002 har verket samlat myndighetens fortifikationstekniska kompetens till en särskild avdelning. Samordningen innebär flera förbättringar. Bland annat får Försvarsmakten en tydlig kanal gentemot Fortifikationsverket när det gäller anläggningsfrågor. Förändringen innebär också att Fortifikationsverkets kompetens inom anläggningsområdet kan samordnas och utnyttjas internt.

Fortifikationsverket ser dock med oro på framtiden. En intern utredning i Försvarsmakten visar på det framtida behovet av officerare med fortifikationsteknisk kompetens. Vid oförändrad riktning beräknas behovet av officerare med fortifikationsteknisk kompetens år 2004 uppgå till 35 personer. Enligt Fortifikationsverket är utbudet av officerare med denna kompetens begränsat. Fortifikationsverket uppger att Försvarsmakten under de senaste åren inte genomfört någon utbildning inom detta kompetensområde. Fortifikationsverket uppger att bristen på officerare med fortifikationsteknisk kompetens också är ett problem internationellt.

## **Fortifikationsverkets underhåll**

Ett arbete med att ta fram ett databaserat stödsystem för det planerade underhållet pågår. Stödsystemet kommer att underlätta arbetet med att ta fram mer långsiktiga underhållsplaner.

Fortifikationsverket ställer sig frågande till uppgiften i revisorernas rapport om att det planerade underhållet i vissa fall är så eftersatt att anläggningar inte är krigsdugliga. Fortifikationsverket konstaterar att det är Försvarsmakten som ska ställa krav på anläggningarna vad gäller krigsduglighet och beredskap. Sådana krav har enligt yttrandet inte framförts till Fortifikationsverket.

### **Fortifikationsverkets fastighetsregister**

Enligt Fortifikationsverkets yttrande håller fastighetsregistret i dag en tillfredsställande standard. När det gäller uppbyggnaden av ett heltäckande register för anläggningar är Fortifikationsverket beroende av samverkan från Försvarsmakten. Fortifikationsverket och Försvarsmakten har kontroll över de anläggningar som ingår i krigsorganisationen. Övriga anläggningar har ingen betydelse för Sveriges försvarsförmåga. Ett arbete med att bygga upp en databas pågår. Arbetet med databasen bedöms vara slutfört år 2003.

### **Fortifikationsverket försökte pressa Försvarsmakten**

Fortifikationsverket anser att de avsnitt i revisorernas rapport som handlar om lokalvård av försvarets fastigheter och anläggningar är så felaktiga att man valt att lämna en egen redogörelse i yttrandet.

Försvarsmakten är som hyresgäst ansvarig för sin egen lokalvård. Lokalvården kan Försvarsmakten köpa som tilläggstjänst från Fortifikationsverket eller från någon annan leverantör.

Enligt yttrandet meddelade överbefälhavaren år 1999 Fortifikationsverket att man ville upphandla lokalvård i konkurrens. Fortifikationsverket började arbeta med att Försvarsmakten skulle ta över huvudmannskapet och beställansvaret för lokalvården.

Fortifikationsverket uppger att upphandlingen av lokalvården genomförts i nära samverkan med Försvarsmakten och i alla avseenden enligt gällande regler och rutiner. Enligt Fortifikationsverket har Försvarsmaktens högsta ledning fortlöpande hållits informerad om hur arbetet fortskridit.

I en skrivelse till Försvarsmakten i april 2001 bedömde Fortifikationsverket att det fanns objekt som utifrån säkerhetssynpunkt inte kunde hanteras av en entreprenör. Fortifikationsverket uppger att man påtalade att det kunde bli aktuellt att man förde över lokalvårdspersonal från Fortifikationsverket till Försvarsmakten. Fortifikationsverket menar att ett remissvar från Försvarsmakten i april 2001 låg till grund för den upphandling som genomfördes. Fortifikationsverket anser att man följt alla bestämmelser och rutiner samt beaktat Försvarsmaktens krav när det gäller säkerhetsfrågor.

### *Hyresrabatten*

Fortifikationsverket konstaterar att några av Försvarsmaktens säkerhetsanalyser tog mycket lång tid. Fortifikationsverkets tolkning var att Försvarsmaktens intresse att köpa lokalvårdstjänster var svalt. För Fortifikationsverket blev Försvarsmaktens avsikter i lokalvårdsfrågan otydliga.

Fortifikationsverket ansåg det nödvändigt att informera Försvarmakten om att man varje månad förlorade 1/12 av de 40 miljoner kronor som man årligen skulle spara om man överlät åt Sodoxho AB att städa försvarets fastigheter. Fortifikationsverket tillbakavisar uppgifterna om att Fortifikationsverket försökte pressa Försvarmakten i lokalvårdsfrågan med hjälp av hyresrabatten. För Fortifikationsverket var det dock vid tidpunkten viktigt att Försvarmakten tog ställning till hyresrabatten innan tidsutdräkten var förbrukad.

#### *Säkerhetskontroller*

I underlaget till upphandlingen var de båda myndigheterna enligt Fortifikationsverket överens om att hemliga anläggningar skulle undantas anbudsunderlaget. Enligt förutsättningarna för anbudet skulle man inte diskutera de hemliga anläggningarna förrän det förelåg kontrakt med extern entreprenör. Efter diskussion accepterade Försvarmakten att genomföra lokalvården i egen regi. Förberedelser att överföra personal till Försvarmakten pågår.

Säkerhetskontrollerna för personal som skulle städa det öppna fastighetsbeståndet initierades av Försvarmakten i september 2001. Dessa säkerhetskontroller kom att avslutas i mars 2002. Ur Fortifikationsverkets synvinkel medförde de tidskrävande säkerhetskontrollerna slöseri med statens medel eftersom planerade besparingar uteblev.

#### *Interna kommunikationen i Försvarmakten*

Fortifikationsverket uppger att den interna kommunikationen i Försvarmakten inte tycks fungera. Några medarbetare i Försvarmakten har inte känt till överbefälhavarens inriktning i lokalvårdsfrågan.

#### **Ekonomistyrningsverkets avgiftssamråd**

Ekonomistyrningsverket genomför sin granskning utifrån gällande regelverk. Fortifikationsverket anser att avgiftssamrådet med Ekonomistyrningsverket är ett värdefullt instrument för att kontrollera avgifterna.

#### **Regeringens styrning**

Fastighetsreformen bygger på att både hyresvärd och hyresgäst förstår sina roller och kan föra en saklig och konstruktiv dialog. Enligt Fortifikationsverket har Försvarmakten felaktigt uppfattat att reformen handlade om att införa en beställar- och utförarmodell. Fortifikationsverket anser att fastigheterna ska utgöra ett stöd för Försvarmaktens kärnverksamhet och att kundnyttan ska optimeras. Detta mål medför dock inte att myndigheterna ska ha en beställar- och utförarrelation. Fortifikationsverket uppger att vissa av verkets uppgifter är efterfrågestyrda. Flertalet av verkets uppgifter är dock inte efterfrågestyrda. Fortifikationsverket menar att oklarheterna i myndigheternas roller medför svårigheter att få till stånd tydlighet och effektivitet.

I yttrandet nämns att den överenskommelse som myndigheterna under-tecknade år 2001 är ett steg mot tydligare roller. Detta arbete har fortsatt under år 2002 bl.a. genom att Fortifikationsverket har tagit initiativ till gemensamma seminarier på lokal nivå.

Fortifikationsverket anser dock att det finns behov av att regeringen på ett tydligare sätt än tidigare går in och klargör myndigheternas roller.

### *Hyresråd*

Fortifikationsverket nämner en modell med ett hyresråd som prövats i of-fentligt ägd verksamhet i andra sammanhang. Om en hyresgäst inte kommer överens med hyresvärden kan frågan föras vidare till ett särskilt hyresråd med en sakkunnig och opartisk ordförande samt representanter från hyres-gästen och hyresvärden. Fortifikationsverket tror att ett sådant råd skulle kunna vara till hjälp för att klargöra roller och ansvarsfördelning som i fallet med Fortifikationsverket och Försvarmakten.

### **Kungliga Tekniska högskolan**

Revisorerna har gjort en gedigen utredning av ett problem som varit vida känt sedan den statliga fastighetsreformen genomfördes i början av 1990-talet. I korthet handlar problemet om hur man ska få en effektiv förvaltning av fastigheter som i allt väsentligt saknar alternativ användning i ett läge där både ägare och brukare är samma person, dvs. staten. En övergång från an-slagsfinansiering till avgiftsfinansiering skulle skapa marknadsliknande förhållanden och ett nytt beteende hos parterna. Revisorernas granskning visar att den valda modellen inte gett önskvärt resultat. Likartade problem, som i försvaret, finns enligt KTH inom universitetsvärlden, landstingen, kommuner och industrin.

KTH:s remissvar begränsas till aspekter som inte tas upp i rapporten men som kan ha relevans för de direktiv som kan ges till en parlamentarisk utred-ning.

### **Grundmodellen**

Modellen med avgiftsfinansiering och marknadsliknande förhållanden var utgångspunkten när den statliga fastighetsreformen utformades. Brukandet skulle skiljas från ägandet med hjälp av ett system med beställare och utför-are.

Enligt KTH har dock systemet med beställare och utförare medfört att det blivit en utbyggnad av dubbla kompetenser. Ska systemet fungera måste beställaren vara minst lika kompetent som utföraren, och det får inte finnas någon misstro mellan parterna. Av den anledningen har kommuner och landsting i allt högre grad frångått strikta modeller med beställare och utför-are, så dock inte inom försvaret.

Inom kommuner och landsting har man i stället alltmer byggt upp organi-sationer från ett koncerntänkande. Det innebär bl.a. att fastighetsorganisatio-nen ska vara en professionell partner till huvudverksamheten. KTH menar att

detta partnerskap ska vara utformat inom ramen för en specificerad spelplan med särskilt utformade spelregler. KTH konstaterar att de flesta fastighetsorganisationer inom kommuner och landsting har "slutat leka affär" genom att efterlikna en marknad som inte finns eller som är mycket svagt utvecklad.

### **Effektivitet kan uppnås på annat sätt**

KTH uppger att effektivitet och kvalitet har åstadkommit i många organisationer med hjälp av medveten konkurrensutsättning av specifika funktioner samt benchmarking och särskilda kvalitetsprogram. När det gäller att sträva efter kvalitet är enligt KTH utbildning av personalen en särskilt viktig punkt.

KTH anser att lärdomar från organisationer med liknande fastighetsbestånd och problem bör vara en utgångspunkt om statsmakterna tar ställning till nya styrformer och ny organisationsmodell för försvaret.

### **Kultur och kompetens**

KTH uppger att kultur och kompetens är helt avgörande för att en organisation ska fungera väl. Att ändra försvarets styrning från anslagsfinansiering till avgiftsfinansiering kan enligt KTH liknas med att överföra vissa östländer från planekonomi till marknadsekonomi. KTH menar att en sådan förändring tar lång tid, kräver omfattande nyrekrytering och ett helt nytt tänkande.

KTH menar att det kan vara fruktbart att utföra en mera sociologisk inriktad studie av företagskulturen inom försvarets olika delar. En sådan studie bör då kombineras med en genomgång av organisationernas humankapital, dvs. vilken kompetens som finns baserad på erfarenhet och formell utbildning.

### **Bra information skapar effektivitet**

KTH konstaterar att det är svårt att utvärdera organisationer i offentlig sektor och deras effektivitet. Ett antal organisationer inom kommuner och landsting har dock kommit långt i utformningen av utvärderingsmodeller. Dessa utvärderingsmodeller baseras alltid på gedigna administrativa stödsystem. I en framtida utvärdering av Försvarsmakten och Fortifikationsverket bör man enligt KTH beakta om de båda myndigheterna har adekvata stödsystem för sin verksamhet och om personalen har incitament och kompetens att nyttja systemen.

### **Centrala begrepp**

KTH menar att det finns en rad centrala begrepp som bör definieras. Om man inte definierar vad begreppen står för blir de endast tomma ord. Som exempel nämner KTH begreppet *kundnytta*. Begreppet utgör enligt KTH grunden för hela fastighetsreformen. Ett annat begrepp är *fastighetens värde*. Frågan är vilket värde som avses? Andra exempel på begrepp är *hyra* och *överskott*.



I en översyn av relationen mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket är det enligt KTH väsentligt att man klarar ut vad de olika begreppen står för.

2002/03:RR7  
Bilaga 2

### **Arbeta mot samma och väl definierade mål**

KTH konstaterar att det tycks finnas en misstro mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. En utgångspunkt för ett fortsatt utredningsarbete bör därför vara att skapa ett system som ger en "vi-känsla". Enligt KTH är det viktigt att alla börjar arbeta mot samma mål som också ska vara väl definierade. KTH menar att en marknadsmodell inte automatiskt ger denna effekt.

KTH önskar avslutningsvis att ett fortsatt utredningsarbete inte endast bör beröra förhållandet mellan försvarsmyndigheter. KTH anser att man i ett fortsatt utredningsarbete bör studera andra offentliga organisationer samt liknande erfarenheter från utlandet. Enligt KTH finns det också erfarenheter att hämta från industrin och privata fastighetsföretag.

## Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Avgiftsfinansiering fungerar inte i försvaret.....	2
1.2	Sluta efterlikna marknaden.....	2
1.3	Skrivelsens disposition.....	3
1.4	Revisorernas rapport.....	3
2	Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden.....	6
2.1	Remissinstansernas allmänna synpunkter.....	6
2.2	Utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.....	7
2.2	Öka försvarsmyndigheternas valfrihet.....	9
2.3	Utveckla hyresmodellen.....	10
2.4	Fortifikationsverkets överskott.....	11
2.5	Anläggningar för krigsändamål.....	14
2.6	Fortifikationsverkets underhåll.....	17
2.7	Fortifikationsverkets fastighetsregister.....	17
2.8	Regeringens styrning.....	19
3	Förslag.....	21
	<i>Bilaga 1</i>	
	Rapport 2002/03:14 Styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar.....	23
	Förord.....	25
	Sammanfattning.....	27
1	Granskningens bakgrund och syfte.....	31
2	Bakgrunden till avgiftsfinansiering.....	38
3	Fortifikationsverket.....	42
4	Försvarsmakten.....	48
5	Riksdagens styrning.....	52
6	Tidigare utvärderingar av fastighetsreformen i försvaret.....	56
7	Regeringens styrning av Fortifikationsverket.....	60
8	Regeringens styrning av Försvarsmakten.....	67
9	Dialogen mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket.....	71
10	Arbetet med att utveckla tillämpningen av hyresmodellen.....	77
11	Fortifikationsverkets överskott.....	84
12	Kritik mot generell hyressänkning.....	87
13	Bra regionalt samarbete.....	91
14	Förutsättningarna för avgiftsfinansiering.....	94
15	Avveckling av fastigheter och anläggningar.....	98
16	Revisorernas överväganden.....	106
	Referenser.....	121
	<i>Bilaga 2</i>	
	Sammanställning av remissvar vid remittering av revisorernas rapport	
	Styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (2001/02:14).....	123