



## Styrning av försvarets fastigheter och anläggningar (förs. 2002/03:RR7)

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlar finansutskottet Riksdagens revisorers förslag i skrivelsen 2002/03:RR7 angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar. Utöver revisorernas förslag behandlas en motion som väckts med anledning av skrivelsen, samt en motion som väckts under allmänna motionstiden men anknyter till skrivelsens frågeställningar. Därutöver behandlas i betänkandet ytterligare 5 motioner med sammanlagt 7 motionsyrkanden från den allmänna motionstiden.

Revisorerna har granskat hur regeringen styr Fortifikationsverket och Försvarmakten för att åstadkomma en effektiv förvaltning och användning av försvarets fastigheter. Det finns stora problem, argumenterar revisorerna, med att tillämpa avgiftsfinansiering inom försvaret inte minst därför att Försvarmakten har begränsade möjligheter att sätta press på stödmyndigheterna, i detta fall Fortifikationsverket. Finansutskottet föreslår ett tillkännagivande med anledning av revisorernas förslag om en utredning om försvarets styr- och finansieringsformer. Därmed tillstyrker utskottet delvis revisorernas förslag 1 och 8 samt delvis motionerna Fi1 (m) och Fö222 (m).

I betänkandet behandlas också 6 yrkanden från revisorerna om bl.a. Fortifikationsverkets hyresmodell, ackumulerade överskott och fastighetsregister. Dessa yrkande avstyrks av utskottet.

Betänkandet behandlar därutöver motionsyrkanden om hyressättning i ändamålsfastigheter, studentbostäder, högskolornas och universitetens rätt att äga sina lokaler samt skydd för grönområden i tätortsbebyggelse. Samtliga motionsyrkanden under dessa punkter avstyrks av utskottet.

I betänkandet finns två reservationer och ett särskilt yttrande.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Revisorernas rapport.....	5
Utskottets överväganden.....	7
1 Styr- och finansieringsformerna i försvaret.....	7
2 Försvarsmyndigheternas valfrihet.....	10
3 Fortifikationsverkets hyresmodell.....	11
4 Fortifikationsverkets överskott.....	13
5 Anläggningar för krigsändamål.....	14
6 Underhåll av försvarets fastigheter.....	16
7 Fortifikationsverkets fastighetsregister.....	17
8 Regeringens styrning och rapportering till riksdagen.....	17
9 Hyressättning i ändamålsfastigheter.....	19
10 Studentbostäder.....	20
11 Universitetens rätt att äga lokaler.....	21
12 Skydd för grönområden i tätortsbebyggelse.....	22
Reservationer.....	24
1. Försvarsmyndigheternas valfrihet, punkt 2 (m, fp, kd, c).....	24
2. Studentbostäder, punkt 10 (v).....	24
Särskilt yttrande.....	26
Hyressättning i ändamålsfastigheter, punkt 9 (v).....	26
Förteckning över behandlade förslag.....	27
Förslaget.....	27
Följdmotion.....	27
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2002.....	28
Försvarsutskottets yttrande 2002/03:FöU3y.....	29

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. **Styr- och finansieringsformerna i försvaret**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om en utredning för att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret. Därmed bifaller riksdagen delvis förslag 2002/03:RR7 punkt 1 och motionerna 2002/03:Fi1 och 2002/03:Fö222.

## 2. **Försvarsmyndigheternas valfrihet**

Riksdagen avslår förslag 2002/03:RR7 punkt 2.

*Reservation 1 (m, fp, kd, c)*

## 3. **Fortifikationsverkets hyresmodell**

Riksdagen avslår förslag 2002/03:RR7 punkt 3.

## 4. **Fortifikationsverkets överskott**

Riksdagen avslår förslag 2002/03:RR7 punkt 4.

## 5. **Anläggningar för krigsändamål**

Riksdagen avslår förslag 2002/03:RR7 punkt 5.

## 6. **Underhåll av försvarets fastigheter**

Riksdagen avslår förslag 2002/03:RR7 punkt 6.

## 7. **Fortifikationsverkets fastighetsregister**

Riksdagen avslår förslag 2002/03:RR7 punkt 7.

## 8. **Regeringens styrning och rapportering till riksdagen**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om regeringens rapportering av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen. Därmed bifaller riksdagen delvis förslag 2002/03:RR7 punkt 8.

## 9. **Hyressättning i ändamålsfastigheter**

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:Fi241 och 2002/03:Kr373 yrkande 3.

## 10. **Studentbostäder**

Riksdagen avslår motion 2002/03:Fi212.

*Reservation 2 (v)*

**11. Universitetens rätt att äga lokaler**

Riksdagen avslår motion 2002/03:Fi213.

**12. Skydd för grönområden i tätortsbebyggelse**

Riksdagen avslår motion 2002/03:Fi248 yrkandena 1–3.

Stockholm den 13 mars 2003

På finansutskottets vägnar

*Sven-Erik Österberg*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sven-Erik Österberg (s), Fredrik Reinfeldt (m), Carin Lundberg (s), Karin Pilsäter (fp), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Lars Bäckström (v), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Tommy Waidelich (s), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Cecilia Widegren (m), Gunnar Nordmark (fp), Olle Sandahl (kd), Jörgen Johansson (c) och Mikael Johansson (mp).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I oktober 2002 överlämnade Riksdagens revisorer sin skrivelse 2002/03:RR7, Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar, till riksdagen. Skrivelsen innehåller 8 yrkanden som behandlas i detta betänkande. Försvarsutskottet lämnade i februari ett yttrande i ärendet till finansutskottet (FöU3y). I yttrandet behandlar försvarsutskottet dels revisorernas skrivelse, dels en motion, 2002/03:Fi1 (m), som har väckts med anledning av skrivelsen, dels en motion 2002/03:Fö222 (m), som har väckts under allmänna motionstiden och i huvudsak behandlar samma frågor som revisorerna tar upp. Revisorernas skrivelse och dessa båda motioner behandlas under punkterna 1–8 i betänkandet.

I betänkandet behandlas också 5 motioner med sammanlagt 7 yrkanden som väckts under allmänna motionstiden. Dessa motioner handlar om statliga fastighetsfrågor men har ingen direkt anknytning till revisorernas skrivelse. Motionerna behandlas under punkterna 9–12.

## Revisorernas rapport

Revisorerna har granskat hur regeringen styr Fortifikationsverket och Försvarsmakten för att åstadkomma effektiv förvaltning och användning av försvarets fastigheter och anläggningar. Under perioden 2000–2002 har revisorerna genomfört tre granskningar av hur avgiftsfinansiering tillämpas i försvaret, Försvarshögskolan i det nya försvaret (1999/2000:RR10), Styrningen av försvarets materielförsörjning (2001/02:RR7) och den nu aktuella granskningen. Alla tre rapporterna visar att myndigheterna haft stora problem att tillämpa avgiftsfinansieringen i försvaret. En tanke med avgiftsfinansiering är att i viss mån efterlikna marknadsmässiga förhållanden mellan myndigheter. Anslagsmedlen tillförs den beställande myndigheten som sedan efterfrågar tjänster från de utförande myndigheterna. På så sätt ska myndigheterna få tydliga roller som beställare och utförare och Försvarsmakten ska ha goda möjligheter att påverka verksamheterna i Fortifikationsverket och de övriga stödmyndigheterna.

För att avgiftsfinansiering ska fungera krävs enligt revisorerna att beställaren, dvs. Försvarsmakten, kan sätta press på stödmyndigheterna. Annars finns en risk att stödmyndigheterna fattar beslut som i första hand gynnar dem själva. Den aktuella rapporten pekar på brister i Fortifikationsverkets förvaltning men också problem till följd av att Försvarsmakten, trots missnöje med Fortifikationsverket, saknar möjligheter att vända sig till andra förvaltare.

Granskningarna visar att det finns betydande problem när man försöker efterlikna en marknad inom ett område där förutsättningarna för att uppnå marknadsmässiga förhållanden är dåliga. Omfattande brister i Fortifikationsverkets förvaltning har bidragit till att principerna för fastighetsreformen som riksdagen beslutat om har varit svåra att tillämpa.

Trots att det gått åtta år sedan fastighetsreformen genomfördes finns fortfarande stora problem att tillämpa reformen enligt riksdagens intentioner inom försvaret. Mot denna bakgrund ifrågasätter revisorerna valet av styr- och finansieringsformerna för försvaret. Det finns starka skäl, anser revisorerna, för riksdagen att ge regeringen i uppdrag att utse en parlamentarisk kommitté för att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret. I väntan på utredningen föreslår revisorerna bl.a. att Försvarsmakten ska få god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning och kostnader för mark, lokaler och enskilda byggnader.

# Utskottets överväganden

## 1 Styr- och finansieringsformerna i försvaret

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen tillkännager för regeringen att en utredning bör tillsättas med uppgift att analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret. Därmed tillstyrker utskottet delvis revisorernas förslag 2002/03: RR7 yrkande 1. Även motionerna Fi1 (m) och Fö222 (m) tillstyrks delvis.

### *Revisorernas förslag*

Mot bakgrund av att sammanlagt tre granskningar pekar på stora brister i tillämpningen av avgiftsfinansiering inom försvaret ifrågasätter revisorerna valet av den styr- och finansieringsform som statsmakterna beslutat om. Granskningarna visar att det uppstår problem när man försöker efterlikna en marknad på ett område där förutsättningarna att uppnå marknadsmässiga förhållanden är begränsade. Revisorerna föreslår, med stöd av flertalet remissinstanser, att regeringen utser en parlamentarisk kommitté med uppdrag att analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret (yrkande 1). Utredningen bör omfatta alla myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten och bör även beakta erfarenheter från andra offentliga organisationer, näringsliv m.fl.

### *Försvarsutskottets yttrande*

Försvarsutskottet ställer sig bakom revisorernas förslag (yrkande 1) och skriver att man vid flera tillfällen framfört synpunkter på styrningen och uppföljningen av verksamheten vid Försvarsmakten och dess stödmyndigheter.

Redan hösten 1994, kort efter det att LEMO-reformen införts (Lednings- och myndighetsorganisation för försvaret, där Fortifikationsverket och övriga stödmyndigheter övergick från att vara anslagsfinansierade till att finansieras med avgifter) konstaterade försvarsutskottet (bet. 1994/95:FöU4 s. 36 och 37) att denna övergång ställer större krav på att myndigheterna har en god och ändamålsenlig redovisning. Försvarsutskottet ansåg också att det fanns skäl att noga följa upp och utvärdera formerna för styrning av verksamhet och resurser för Försvarsmakten och övriga myndigheter som ger stöd till denna.

Försvarsutskottet har också specifikt uttalat sig om systemet med *kapitalkostnader för försvarets fastigheter* (bet. 1999/2000:FöU2 s. 187 och 188). Enligt försvarsutskottets mening har tillämpningen av kapitalkostnader gett flera positiva effekter, bl.a. att kostnaderna för lokaler och mark har gjorts synliga. Emellertid har tillämpningen samtidigt lett till målkonflikter och incitament till felaktiga investeringsbeslut. Utskottet ansåg det därför befogat med en granskning av effekterna av att tillämpa kapitalkostnader för försvarets fastigheter.

Härutöver har försvarsutskottet i april 2001, i ett granskningsförslag till Riksdagens revisorer, pekat på att besluten om verksamhetens omfattning och närmare inriktning för de uppdragsfinansierade försvarsmyndigheterna har flyttats från riksdagen och regeringen till Försvarsmakten. Försvarsutskottet ställde i uppdragsförslaget frågan om riksdagens och regeringens möjligheter till insyn, styrning samt uppföljning och utvärdering av verksamheten inom Försvarsmakten – sammantaget – har försvagats.

Försvarsutskottet välkomnar därför den granskning som Riksdagens revisorer nu har gjort av styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar.

Försvarsutskottet skriver:

Utskottet ansluter sig till revisorernas och flertalet remissinstansers uppfattning att riksdagen bör *uppdra åt regeringen att analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret* (revisorernas förslag 1). Enligt utskottets mening bör denna granskning ta ett helhetsgrepp, d.v.s. den bör omfatta såväl Försvarsmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Den bör särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens insyn, styrning och uppföljning skall kunna förbättras. Den bör också särskilt granska incitamentsstrukturen i styrningen och finansieringen. Regelverket bör sålunda befordra sparsamhet och effektivitet genom positiva incitament, inte minst för den lokala nivån inom Försvarsmakten. — — —

— — — Det kan finnas vissa fördelar med att låta en parlamentarisk kommitté göra denna översyn. En sådan kommitté skulle exempelvis, i jämförelse med en departementsutredning, lättare kunna frigöra sig från de motsättningar och den konkurrens mellan Finans- och Försvarsdepartementen som revisorerna antyder i sin rapport (försl. 2002/93:RR7 s. 67–69). *Utskottet anser sammanfattningsvis* att riksdagen bör uppdra åt regeringen att tillsätta en kommitté eller en utredningsman att genomföra granskningen och att därefter återkomma till riksdagen med förslag. Utskottet är emellertid inte övertygat om att en parlamentarisk kommitté är den nödvändiga formen för den förordade översynen. De frågor som skall behandlas är knappast partipolitiskt kontroversiella. Att tillsätta en parlamentarisk referensgrupp kan vara *ett* sätt att ge företrädare för riksdagspartierna insyn och inflytande på översynsarbetet.



### *Motionerna*

I *kommittémotion 2002/03:Fi1 (m)* av Gunnar Hökmark m.fl. framhåller motionärerna att det i juli 1994, när myndigheten Försvarsmakten bildades, lades en bra grund för utvecklingen av ett målrelaterat styrsystem. Det fanns också möjligheter att åstadkomma en tydlig planering och redovisning av verksamheten i försvaret så att varje del också fick bära alla sina kostnader på ett riktigt sätt.

Motionärerna menar att dessa positiva möjligheter inte har tagits till vara och att Riksdagens revisorers granskningar entydigt pekar på detta. De framhåller en rad problem, t.ex. frånvaron av konkurrens mellan olika förvaltare och schabloniserad hyra som ger brist på incitament för hyresgästen att hålla nere sina lokalkostnader.

Motionärerna pekar även på att investeringar i försvarsfastigheter endast påverkar Försvarsmaktens ekonomiska ram och anslag i form av förändrade hyror. Det kan därmed te sig ekonomiskt fördelaktigt att avveckla verksamheten på en plats med nyligen genomförda stora investeringar till förmån för nyinvesteringar på en annan plats. En reell analys och värdering av investeringsbeslut, menar motionärerna, ges därmed en alltför undanskymd plats. I motionen framhålls flera skäl för en omprövning av vem som ska vara statens ägarföreträdare för de fastigheter som disponeras av Försvarsmakten och motionärerna anser att flera alternativ till den nuvarande ordningen bör prövas.

Motionärerna ställer sig helt bakom revisorernas förslag att regeringen bör tillsätta en parlamentarisk utredning som ska analysera styr- och finansieringsformerna för samtliga myndigheter som stöder Försvarsmakten.

I *kommittémotion Fö222 (m)* av Gunnar Hökmark m.fl. anför motionärerna i stort samma brister i fastighetsförvaltningen som de pekat på i motion Fi1 (m). I motionen förordas en omprövning av fastighetsförvaltningen inom försvaret. Förutsättningslöst bör sålunda prövas vem som skall vara ägarföreträdare för de fastigheter som disponeras av försvaret. Vidare bör drift, underhåll och förvaltning konkurrensutsättas.

### *Finansutskottets ställningstagande*

Finansutskottet kan konstatera att frågan om styr- och finansieringsmodellen inom försvaret har diskuterats under lång tid och att försvarsutskottet många gånger har gjort uttalanden i frågan. Frågeställningarna är i vissa fall relaterade till 1990-talets fastighetsreform och har paralleller inom t.ex. universitetsområdet. I andra fall, t.ex. frågor om krigsanläggningar och problem med samhällsekonomiskt svaga incitament vid förbandsnedläggningar, är frågorna specifika för försvaret. Försvarsutskottet har, som framgår av dess yttrande (2002/03:FöU3y), flera gånger under de senaste åren efterlyst en

utvärdering av styr- och finansieringsformerna inom försvaret, samt påpekat att riksdagens möjligheter till insyn i verksamheterna vid stödmyndigheterna minskat i förhållande till den tidigare ordningen. Därför välkomnar nu försvarsutskottet revisorernas förslag och ställer sig bakom förslaget om att analysera styr- och finansieringsformerna inom försvaret (yrkande 1).

Finansutskottet ansluter sig till försvarsutskottets uppfattning att styr- och finansieringsformerna i försvaret bör analyseras och utvärderas. Granskningen bör omfatta såväl Försvarsmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Den bör särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens insyn, styrning och uppföljning ska kunna förbättras samt granska incitamenten i styrningen och finansieringen så att regelverket befordrar sparsamhet och effektivitet, inte minst för den lokala nivån inom Försvarsmakten.

Revisorerna föreslår att utredningen ska vara i form av en parlamentarisk kommitté. Finansutskottet anser att det bör finnas någon form av parlamentarisk insyn i utredningens arbete men att det inte nödvändigtvis behöver innebära att utredningen ska vara parlamentariskt sammansatt.

Utskottet föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförts om en utredning för att analysera och utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

Med det anförda tillstyrker finansutskottet delvis revisorernas skrivelse 2002/03:RR7, yrkande 1 samt tillstyrker delvis motionerna Fi1 (m) och Fö222 (m).

## 2 Försvarsmyndigheternas valfrihet

### **Utskottets förslag i korthet**

Med hänvisning till den utredning som föreslås under punkt 1 avstyrker utskottet revisorernas förslag om ökad konkurrens vad gäller försvarets fastigheter. Därmed avstyrker utskottet revisorernas förslag 2002/03:RR7 yrkande 2. Jämför reservation 1 (m, fp, kd, c).

### *Revisorernas förslag*

Revisorerna anser att avgiftsfinansiering inte fungerar när inte den beställande myndigheten kan ställa krav på den utförande. Granskningen visar tydligt, anser revisorerna, att det inte varit tillräckligt att skilja ägande från brukande för att få till stånd en fungerande förvaltning. Försvarsmakten har varit missnöjd med Fortifikationsverkets förvaltning men ändå inte kunnat vända sig till någon annan förvaltare. Revisorerna inser att det kan vara svårt att konkurrensutsätta Fortifikationsverket eftersom verket i praktiken är den enda ägaren av försvarsfastigheter. Det bör dock finnas ett utrymme att öka

konkurrensen när det gäller de fredstida fastigheterna, anser revisorerna. Det finns därför skäl för regeringen att undersöka Försvarmaktens möjlighet att i större utsträckning vända sig till andra förvaltare. Revisorerna föreslår ett tillkännagivande om åtgärder för att öka försvarsmyndigheternas valfrihet i detta avseende (yrkande 2).

#### *Finansutskottets ställningstagande*

Den utredning som utskottet förordar under punkt 1 föreslås omfatta såväl Försvarmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till den. Utredningen bör bl.a. granska incitamentsstrukturen i styrningen och finansieringen så att regelverket befördrar sparsamhet och effektivitet, inte minst för den lokala nivån inom Försvarmakten.

Frågan om försvarsmyndigheternas möjligheter att vända sig till olika fastighetsförvaltare bör således enligt finansutskottets uppfattning rymmas inom den föreslagna utredningen. Det finns därför ingen anledning att göra något särskilt tillkännagivande i denna fråga.

Därmed avstyrker finansutskottet revisorernas förslag 2002/03:RR7 yrkande 2.

### 3 Fortifikationsverkets hyresmodell

#### **Utskottets förslag i korthet**

Mot bakgrund av att en ny hyresmodell har tagits fram och kommer att tas i bruk 2004 bedömer utskottet att revisorernas förslag om utveckling av hyresmodellen kan anses tillgodosett. Därmed avstyrker utskottet revisorernas förslag 2002/03:RR7 yrkande 3.

#### *Revisorernas förslag*

Revisorerna föreslår att Försvarmakten ska få god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service samt att regeringen med jämna mellanrum bör jämföra Fortifikationsverket med andra statliga förvaltare. Vidare kritiserar revisorerna Fortifikationsverket för att kostnaderna för vatten, olja, elektricitet m.m. debiteras schablonmässigt och inte regleras mot den faktiska förbrukningen. Hyresgästen har därför svaga incitament att hushålla med statens resurser. Revisorerna föreslår att hyresmodellen bör utvecklas (yrkande 3).

#### *Försvarsutskottets yttrande*

Försvarsutskottet skriver:

Utskottet ifrågasätter inte *utgångspunkterna för fastighetsreformen*. Som utskottet tidigare framhållit har den givit flera positiva effekter. Det är bra att fastighetsförvaltningen hålls skild från brukandet av lokaler och mark. Kostnaderna görs synliga. Samtidigt är det uppenbart att det fortfarande efter så många år ändå finns problem i tillämpningen, såväl

inom försvarssektorn som inom andra samhällssektorer. Utskottet har emellertid erfarit att Fortifikationsverket och Försvarsmakten nu genomför ett arbete med att *utveckla hyresmodellen*. Bl.a. skall den anpassas till vad riksdagen har anfört om ändamålsfastigheter. Avsikten är att den utvecklade hyresmodellen ska kunna användas fullt ut från år 2004. Regeringen har vidare relativt nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté (Fi 2002:05, dir. 2002:116) för översyn av hyressättningen av ändamålsfastigheter inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet. Utskottet kan inte bedöma i vad mån denna kommitté skulle kunna bidra till att lösa de aktuella problemen inom försvarsområdet. Regeringen borde emellertid anmodas att överväga och ta till vara samordningsmöjligheter och erfarenhetsutbyte över sektorsgränserna i den nu aktuella frågan.

### *Finansutskottets ställningstagande*

Fortifikationsverket och Försvarsmakten undertecknade den 10 februari 2003 en överenskommelse för tillämpningen av den nya hyresmodellen för försvarsfastigheterna. Båda parter säger sig vara nöjda med den nya formuleringen av hyresmodellen. I den nya modellen blir hyran helt kostnadsbaserad, sätts individuellt för varje fastighet och återspeglar de faktiska kostnaderna för varje fastighet. I överenskommelsen ingår också att sexåriga underhållsplaner ska tas fram för alla byggnader.

Regeringen har, som försvarsutskottet skriver, nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté (Fi 2002:05, dir. 2002:116) för översyn av hyressättningen av ändamålsfastigheter inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet. Mot bakgrund av att en överenskommelse om en ny hyresmodell nu föreligger är det enligt finansutskottets uppfattning varken nödvändigt eller lämpligt att kommitténs uppdrag utökas till att omfatta även försvarsfastigheter. I den mån regeringen bedömer att det finns utrymme för samordning och erfarenhetsutbyte över sektorsgränserna i frågan om hyressättning bör regeringen i görligaste mån ta dessa möjligheter till vara.

Finansutskottet bedömer att revisorernas förslag om utveckling av hyresmodellen kan anses vara tillgodosett i och med den nya hyresmodellen som kommer att tas i bruk 2004.

Med det anförda avstyrker finansutskottet revisorernas förslag 2002/03: RR7 yrkande 3.

## 4 Fortifikationsverkets överskott

### Utskottets förslag i korthet

Eftersom Fortifikationsverkets överskott delvis uppkommit genom andra inkomster än hyresinkomster, samt att en ny hyresmodell nu är utvecklad, anser finansutskottet inte att det behövs något tillkännagivande till regeringen om Fortifikationsverkets hyresättning.

Utskottet avstyrker därmed revisorernas förslag 2002/03:RR7 yrkande 4.

### *Revisorernas förslag*

Revisorerna skriver att Fortifikationsverket haft återkommande överskott sedan myndigheten bildades 1994 och fram till 2001 byggt upp ett ackumulerat överskott på 564 miljoner kronor. År 2001 uppgick överskottet till mer än 10 % av myndighetens omsättning varför Fortifikationsverket i enlighet med kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) vände sig till regeringen med förslag om hur överskottet skulle användas. Fortifikationsverket har följt reglerna i kapitalförsörjningsförordningen men revisorerna anser att det ändå finns starka skäl för statsmakterna att reagera på överskottet. Tanken med fastighetsreformen var inte att Fortifikationsverket skulle ha återkommande överskott. Enligt förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. ska ersättningen fastställas efter vad som kan anses skäligt om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässiga villkor. Fortifikationsverkets hyror kan enligt revisorernas uppfattning inte anses skäliga eftersom myndigheten haft återkommande överskott sedan 1994. Revisorerna föreslår att regeringen snarast bör se till att hyressättning m.m. utvecklas på ett sådant sätt att Fortifikationsverket inte har årligen återkommande överskott (yrkande 4).

### *Försvarsutskottets yttrande*

Försvarsutskottet anför följande beträffande Fortifikationsverkets ackumulerade överskott:

När det gäller *Fortifikationsverkets ackumulerade överskott* kan utskottet konstatera att riksdagen har uttalat att självkostnadshyra skall vara utgångspunkten när utbudet är begränsat och en statlig hyresgäst är beroende av en statlig hyresvärd (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252). Enligt förordningen (1993:527) om förvaltningen av statliga fastigheter m.m. skall hyran, när den inte kan fastställas på marknadsmässiga villkor, bestämmas efter vad som kan anses skäligt. Ett överskott i den storleksordningen som revisorerna anger borde därmed inte få uppkomma. Utskottet har emellertid erfarit att det finns godtagbara förklaringar till åtminstone delar av överskottet. Det innefattar således medel som enligt regeringsbeslut är reserverade för avveckling av mark, lokaler och anläggningar som följd av de senaste försvarsbesluten. Till en betydande del har också överskottet genererats av intäkter från försäljningar av försvarsfastigheter och av ränteinkoms-

ter. Vidare har en del av överskottet reglerats genom en hyressänkning. Som framgått finns tydliga principer för hyressättning när marknadsmässiga villkor inte råder: självkostnadshyra och skälighet. Utskottet finner ingen anledning att ändra på dessa principer och de bör självfallet också tillämpas i det praktiska arbetet. Med hänsyn till omständigheterna i det nu aktuella fallet anser emellertid utskottet att revisorernas förslag 4 kan lämnas utan åtgärd.

### *Finansutskottets ställningstagande*

Fortifikationsverkets överskott är inte bara ett resultat av hyresintäkter, utan härstammar också till betydande del från försäljningsinkomster och ränteinkomster. En del av överskottet är reserverat för kostnader i samband med avveckling av mark, lokaler och anläggningar, och en del har reglerats genom en hyressänkning. Finansutskottet anser inte att man, som revisorerna gör, kan dra slutsatsen att hyrorna måste anses oskäligen utifrån det förhållandet att Fortifikationsverket haft överskott sedan 1994.

Riksdagen har tidigare uttalat att förvaltningen av ändamålsfastigheter är starkt förbunden med den verksamhet som bedrivs i fastigheterna och att förvaltningen bör utformas så att den är ett stöd till denna verksamhet. Principerna om självkostnadshyra och skälighet innebär att hyresverksamheten inte återkommande ska generera stora överskott. Från och med 2004 kommer emellertid den nya hyresmodellen, som både Försvarsmakten och Fortifikationsverket anser sig nöjda med, att börja tillämpas. I den nya modellen kommer hyrorna att vara objektsvisa och helt kostnadsbaserade. Mot denna bakgrund kommer, enligt utskottets bedömning, inte den nya hyresmodellen att generera hyror som kan anses vara oskäligen.

Däriigenom finns det, enligt finansutskottets mening, ingen anledning för riksdagen att göra något tillkännagivande till regeringen om att hyressättningen bör utvecklas så att Fortifikationsverket inte har återkommande överskott.

Med det anförda avstyrker finansutskottet revisorernas förslag 2002/03:RR7 yrkande 4.

## 5 Anläggningar för krigsändamål

### **Utskottets förslag i korthet**

Finansutskottet utgår från att den förstärkning som pågår inom Fortifikationsverket ska säkerställa att förvaltningen av anläggningar för krigsändamål kan skötas på ett kompetent sätt. Något tillkännagivande till regeringen om att vidta åtgärder är därför inte nödvändigt.

Därmed avstyrker utskottet revisorernas förslag 2002/03:RR7 yrkande 5.

### *Revisorernas förslag*

Revisorerna anser att Fortifikationsverket inte har tillräcklig kompetens för förvaltningen av anläggningar för krigsändamål. Vidare tycker revisorerna att regeringen bör utreda frågan om dessa anläggningar borde tillhöra Fortifikationsverket eller Försvarsmakten och att denna fråga skulle kunna ingå i den utredning som föreslås under punkt 1 om försvarets styr- och finansieringsformer.

I väntan på utredningen föreslår revisorerna att regeringen skyndsamt bör se till att Fortifikationsverket har tillräckliga resurser och rätt kompetens, särskilt fortifikationsteknisk kompetens, att tillgodose Försvarsmaktens behov av fastigheter och anläggningar (yrkande 5).

### *Försvarsutskottets yttrande*

Försvarsutskottet skriver:

Revisorerna kritiserar Fortifikationsverket för bristande kompetens när det gäller förvaltningen av *anläggningar för krigsändamål* och föreslår att regeringen utreder om förvaltningsansvaret för dessa skall återföras till Försvarsmakten. Utskottets principiella uppfattning i denna fråga är, som nyss framgått, att fastighetsreformens principer bör ligga fast. Förvaltning och brukande bör således hållas isär. Det är sannolikt ineffektivt, såväl ekonomiskt som kompetensmässigt, att skilja på förvaltningen av anläggningar och de fredstida fastigheterna. Inte sällan är de dessutom lokaliserade inom samma område, vilket bör ge driftstekniska fördelar. Samtidigt inser utskottet att förvaltningen av anläggningar för krigsbruk ställer särskilda krav. Själva anläggningen är nämligen ofta en del i ett krigsförband. Utskottet är ändå inte berett att biträda revisorernas förslag 5 i denna del. Sedan är det självfallet så att lokalförvaltaren måste vara kompetent och arbeta effektivt. Här har utskottet uppfattat att Fortifikationsverket haft vissa svårigheter när det gäller försvarets krigsanläggningar men att dessa problem nu är på väg att rättas till, bl.a. genom en organisatorisk förändring och en fortifikatorisk kompetensförstärkning. Utskottet utgår från att dessa åtgärder ger avsett resultat.

### *Finansutskottets ställningstagande*

Finansutskottet anser i likhet med försvarsutskottet att lokalförvaltaren givetvis måste vara kompetent och arbeta effektivt. Utskottet förutsätter att den förändring och kompetensförstärkning som nu pågår inom Fortifikationsverket löser de problem som funnits beträffande anläggningarna för krigsändamål. Något tillkännagivande till regeringen om att vidta åtgärder är därför enligt finansutskottets mening inte nödvändigt.

Med det anförda avstyrker finansutskottet revisorernas förslag 2002/03: RR7 yrkande 5.

## 6 Underhåll av försvarets fastigheter

### **Utskottets förslag i korthet**

Eftersom åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med problemen med underhåll av försvarets fastigheter anser finansutskottet att något tillkännagivande i frågan inte är påkallat.

Därmed avstyrker utskottet revisorerens förslag 2002/03:RR7 yrkande 6.

### *Revisorernas förslag*

Revisorerna anser att Fortifikationsverket inte har kontroll över det planerade underhållet. Bristen på långsiktiga underhållsplaner har skapat problem för både Fortifikationsverket och Försvarmakten. Den har dessutom lett till diskussioner om vilket underhåll som ingår i hyran, vilket skapat stor irritation i relationerna mellan de båda myndigheterna. Revisorerna föreslår att regeringen ser till att problemen med det planerade underhållet snarast får en lösning (yrkande 6).

### *Försvarsutskottets yttrande*

Försvarsutskottet skriver:

Utskottet håller med revisorerna om det angelägna i att myndigheterna får kontroll över *fastighetsunderhållet* så att det inte uppstår onödiga kostnader. Utskottet har erfårit att den tillämpade ramstyrningen av underhållet har lett till problem i och med att det planerade underhållet inte har följt behoven. Ramstyrningen har därför ersatts av en underhållsplanering utifrån identifierade behov. Utskottet har vidare erfårit att det databaserade stödsystem för underhåll som tidigare saknats nu håller på att införas. Utskottet anser därför att revisorerens förslag 6 kan lämnas utan åtgärd.

### *Finansutskottets ställningstagande*

Finansutskottet delar försvarsutskottets bedömning att de åtgärder som har vidtagits, eller håller på att vidtas, för att förbättra planeringen av underhållet är sådana att riksdagen inte behöver göra något särskilt uttalande i frågan. I den nyligen undertecknade överenskommelsen om en ny hyresmodell (se punkt 3) ingår också att Fortifikationsverket ska upprätta 6-åriga underhållsplaner för alla byggnader inom försvaret.

Finansutskottet avstyrker därmed revisorerens förslag 2002/03:RR7 (yrkande 6).



## 7 Fortifikationsverkets fastighetsregister

### **Utskottets förslag i korthet**

Ett komplett register över fastigheter och anläggningar beräknas bli klart under detta år. Revisorernas förslag kan därför anses vara tillgodosett utan åtgärder från riksdagen. Finansutskottet avstyrker därmed revisorernas förslag 2002/03:RR7 yrkande 7.

### *Revisorernas förslag*

Revisorerna påpekar att det fanns stora brister i fastighetsregistret när Fortifikationsverket 1994 tog över det från Försvarsmakten och att problemen med registret fortfarande är stora. Revisorerna föreslår att regeringen tillser att Fortifikationsverket snarast upprättar ett korrekt register över försvarets samtliga fastigheter och anläggningar (yrkande 7).

### *Försvarsutskottets yttrande*

Försvarsutskottet skriver:

Revisorerna har konstaterat brister i Fortifikationsverkets *register över försvarets fastigheter och anläggningar*. Utskottet håller med revisorerna om att detta register måste vara korrekt och ha hög kvalitet i övrigt. Utskottet har erfarit att Fortifikationsverket har fått ta över fastighetsregister från 47 olika myndigheter och att det tagit tid att ordna detta material i ett enda register. Myndigheterna sägs nu ha full kontroll och kunskap om försvarets fastigheter och anläggningar. Arbetet med den aktuella databasen uppges kunna slutföras under innevarande år. Härav följer att vad revisorerna föreslår (yrkande 7) bör kunna bli tillgodosett utan vidare åtgärder från riksdagens sida.

### *Finansutskottets ställningstagande*

Arbetet med att föra samman 47 register till ett beräknas vara färdigt innevarande år. Finansutskottet anser liksom försvarsutskottet att revisorernas förslag därmed kan anses bli tillgodosett utan åtgärder från riksdagens sida.

Med det anförda avstyrker finansutskottet revisorernas förslag 2002/03:RR7 (yrkande 7).

## 8 Regeringens styrning och rapportering till riksdagen

### **Utskottets förslag i korthet**

Frågan om förbättring av regeringens rapportering till riksdagen i fastighets- och anläggningsfrågor bör kunna rymmas i den utredning som utskottet förordar under punkt 1. Därmed tillstyrker utskottet delvis revisorernas förslag 2002/03:RR7 yrkande 8.

### *Revisorernas förslag*

Revisorerna anser att regeringen dels bör bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen, dels bör ställa krav på Försvarsmakten att vara effektiv i sin lokalförsörjning. Varken i budgetpropositionen eller i någon annan proposition har regeringen redovisat något om de problem som finns med förvaltningen av försvarets fastigheter och anläggningar. I budgetpropositionen lämnar regeringen endast en kort finansiell redovisning om Fortifikationsverket.

Revisorerna anser därutöver att Försvarsmakten ska redogöra i sin årsredovisning för vilka åtgärder man vidtagit för att höja effektiviteten i lokalförsörjningen (yrkande 8).

### *Försvarsutskottets yttrande*

Försvarsutskottet ansåg redan hösten 1994 (bet. 1994/95:FöU4) att möjligheten för riksdagen att ha insyn i verksamheterna vid stödmyndigheterna minskat i betydande grad i förhållande till den tidigare ordningen. Besluten om verksamhetens omfattning och närmare inriktning för stödmyndigheterna har flyttats från riksdagen och regeringen till främst Försvarsmakten. Utskottet ansåg därför att regeringen i sitt budgetförslag borde ge en bättre överblick över respektive myndighets totala verksamhet, resurser och finansiering.

Försvarsutskottet återkom till dessa frågor två år senare och anförde att riksdagen borde ställa högre krav på regeringens redovisning av stödmyndigheterna i budgetpropositionen (bet. 1996/97:FöU4 s. 10 och 11). Efter ytterligare ett år pekade försvarsutskottet ännu en gång på behovet av att förbättra beslutsunderlaget till riksdagen (bet. 1997/98:FöU10 s. 8 och 9). Utskottet hänvisade till sina tidigare uttalanden om att behovet av att stärka förutsättningarna för riksdagens insyn i och styrning och uppföljning av Försvarsmakten och stödmyndigheterna.

Försvarsutskottet skriver:

Som framgått bedömer utskottet att nuvarande ordning inte är tillfredsställande, vilket begränsar riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt enligt regeringsformen (RO 9 kap.). Utskottet biträder därmed också revisorernas förslag 8 som avser *regeringens styrning av Försvarsmakten och regeringens redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen*.

### *Finansutskottets ställningstagande*

Försvarsutskottet har som framgår av deras yttrande (2002/03:FöU3y) flera gånger under de senaste åren påpekat att riksdagens möjligheter till insyn i verksamheterna vid stödmyndigheterna minskat i förhållande till den tidigare ordningen. Försvarsutskottet har vid upprepade tillfällen ansett att regeringen i budgetpropositionen borde ge en bättre överblick över respektive myndighets totala verksamhet, resurser och finansiering.

Finansutskottet delar försvarsutskottets bedömning att regeringens rapportering till riksdagen av fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret bör förbättras. Frågorna om hur rapporteringen till riksdagen bäst utformas bör kunna inkluderas i den utredning som utskottet föreslår under punkt 1 i detta betänkande.

Utskottet föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförts om rapporteringen av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen.

Finansutskottet tillstyrker därmed delvis revisorernas förslag 2002/03:RR7 yrkande 8.

## 9 Hyressättning i ändamålsfastigheter

### **Utskottets förslag i korthet**

Med hänvisning till pågående utredning avstyrker finansutskottet två motionsförslag om hyressättningen i ändamålsfastigheter inom universitets- och kulturområdet.

Jämför särskilt yttrande (v).

### *Motionerna*

I *motion Fi241* av Per Bill m.fl. (m) begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör se till att Akademiska Hus följer riksdagens regler om hyressättning. Motionärerna skriver att Akademiska Hus tar ut marknadshyror från universitet och högskolor trots att riksdagen sagt att självkostnadshyra ska tillämpas när hyresgästen är beroende av en statlig hyresvärd samt att Riksdagens revisorer riktat kritik mot detta. Regeringen bör skyndsamt se till att Akademiska Hus rättar sig efter reglerna om självkostnadshyra, anser motionärerna.

I *motion Kr373* av Tasso Stafilidis m.fl. (v) begärs ett tillkännagivande (yrkande 3) om att hyrorna bör hållas nere i samhällsägda fastigheter som hyser kulturverksamheter. Motionärerna pekar på Operan och Dramaten som två exempel men framhåller att problemet inte alls begränsas till dessa båda.

### *Finansutskottets ställningstagande*

Våren 2002, vid behandlingen av revisorernas skrivelse om hyressättning och förvaltning av statens ändamålsfastigheter (2001/02:RR12), behandlade finansutskottet en motion (mot. 2001/02:Fi8) med i allt väsentligt samma innehåll som Fi241 (m). De hänvisningar som motionärerna nu gör till Riksdagens revisorer syftar på den tidigare skrivelsen om statens ändamålsfastigheter och inte på den skrivelse om försvarets fastigheter och anläggningar (2002/03:RR7) som detta betänkandet avser. Riksdagen gjorde våren 2002 ett tillkännagivande om en parlamentarisk utredning om hyressättning-

en för ändamålsanpassade lokaler inom kultur- samt universitets- och högskoleområdet och biföll då delvis motion 2001/02:Fi8. Utredningen, som ska vara klar senast den 31 oktober 2003, arbetar för närvarande med bl.a. den fråga motion Fi241 (m) tar upp. Det finns därför ingen anledning för utskottet att göra något ytterligare uttalande i denna fråga.

Med det anförda avstyrker finansutskottet motionerna Fi241 (m) och Kr373 (v) yrkande 3.

## 10 Studentbostäder

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet avstyrker ett motionsförslag om att ändra ägardirektiven till Akademiska Hus AB för att öka byggandet av studentbostäder. Jämför reservation 2 (v).

### *Motionen*

I *motion Fi 212* av Sten Lundström och Owe Hellberg (båda v) föreslås att direktiven till Akademiska Hus AB ändras så att uppdraget omfattar byggande av studentbostäder i anslutning till campusområden. Antalet högskoleplatser har ökat kraftigt de senaste åren men inte antalet studentbostäder. Motionärerna framhåller att bristen på studentbostäder riskerar att försämra möjligheten för många studenter att klara sina studier och dessutom skapa social snedrekrytering till den högre utbildningen. År 2000 gjorde Akademiska Hus AB en vinst på drygt 650 miljoner kronor varav 200 miljoner kronor betalades som vinst till staten. Staten bör utnyttja samtliga tillgängliga verktyg för att skapa fler studentbostäder, anser motionärerna, och därför bör Akademiska Hus uppdrag vidgas till att omfatta byggande av studentbostäder med rimliga hyror i anslutning till universitetens och högskolornas campusområden.

### *Finansutskottets ställningstagande*

Våren 2002 behandlade finansutskottet Riksdagens revisorers förslag Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (2001/02:RR12, bet. 2001/02:FiU14) och avstyrkte då ett motionsyrkande av samma innebörd som det nu aktuella. Utskottet skrev då bl.a.:

Om regeringen önskar att ge statliga bidrag till byggande av studentbostäder bör detta prövas inom den ordinarie budgetprocessen så att utgifterna kan vägas mot andra statliga utgifter. Att skapa ett sådant stöd genom att sänka avkastningskravet på Akademiska Hus skulle enligt utskottets uppfattning både innebära ett kringgående av budgetlagens krav på bruttoredovisning och riskera en otydligare uppgift för bolaget.

Finansutskottet är väl medvetet om att bristen på studentbostäder är ett stort och angeläget problem på flera högskole- och universitetsorter. Trots detta vidhåller utskottet emellertid sin tidigare uppfattning att problemet inte bör lösas genom ändrade ägardirektiv till Akademiska Hus AB.

Därmed avstyrker utskottet motion Fi212 (v).

## 11 Universitetens rätt att äga lokaler

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet avstyrker ett motionsförslag om att högskolor och universitet bör ha rätt att äga sina egna lokaler.

### *Motionen*

Marie Wahlgren (fp) skriver i *motion Fi213* att högskolorna inte har möjlighet att lösa sina lokalförsörjningsfrågor på effektivast möjliga sätt eftersom man inte har frihet att äga sina lokaler. Högskolorna är hänvisade till att hyra sina lokaler antingen av Akademiska Hus eller av någon annan hyresvärd. I vissa fall skulle eget ägande troligen vara ett billigare alternativ anser motionären och föreslår ett tillkännagivande om att högskolor och universitet bör ha rätt att äga sina egna lokaler.

### *Finansutskottets ställningstagande*

Motionärens förslag innebär ett väsentligt avsteg från en av huvudprinciperna i fastighetsreformen som trädde i kraft 1993 – att skilja på ägande och brukande. Riksdagen har flera gånger, senast våren 2002, slagit fast att principerna i fastighetsreformen ska ligga fast.

Det övergripande syftet med 1993 års fastighetsreform var att åstadkomma en effektivare lokalförsörjning, fastighets- och förmögenhetsförvaltning. En hörnsten i reformen var att skilja ägande från brukande. Fastighetsförvaltningen skulle bli mer professionell och effektiv. Kostnaderna för fastigheter skulle synliggöras och avspeglas på ett rättvisande sätt i statsbudgeten.

Fastighetsreformen utvärderades 1996. Utredningen pekade på vissa problem vad gäller s.k. ändamålsfastigheter men slog fast att reformen i huvudsak hade fungerat bra. Riksdagen har sedan dess vid upprepade tillfällen, senast våren 2002 (bet. 2001/02:FiU14), slagit fast att principerna för fastighetsreformen ska ligga fast.

Finansutskottet ser ingen anledning att ändra uppfattning och avstyrker därmed motion Fi213 (fp).

## 12 Skydd för grönområden i tätortsbebyggelse

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet avstyrker tre motionsförslag om förstärkt skydd för grönområden i tätortsbebyggelse.

### *Motionen*

Nina Lundström (fp) och Mikaela Valtersson (mp) skriver i *motion Fi248* om vikten av att värna grönområden i tätortsbebyggelse. Motionärerna framhåller att riksdagen har påtalat betydelsen av att skydda grönområden i tätortsbebyggelse i den nya plan- och bygglagen (PBL). Staten äger genom det statliga bolaget Vasakronan stora markområden inte minst i Stockholms län, där bolaget enligt motionärerna motverkar skydd för grönområden. Motionärerna pekar ut Kymlinge, som är en del av Järvafältet, i Sundbybergs kommun norr om Stockholm och framhåller att avkastningskravet på Vasakronan försvårar skyddet av grönområdet. Motionärerna föreslår ett tillkännagivande om att Vasakronan inte ska försvåra värnandet av det tätortsnära grönområdet Kymlinge i Sundbyberg (yrkande 1).

Motionärerna noterar att utredningen om hyressättning i ändamålsfastigheter (Fi 2002:5) enligt direktiven bl.a. ska utreda om reglerna för myndigheters försäljning av statlig mark bör ändras så att olika allmännyttiga användningsområden för marken, såsom rörligt friluftsliv och turism, prövas innan en försäljning till marknadspris äger rum. Det är av största vikt, anser motionärerna, att utredningen beaktar allt statligt markinnehav, även i bolagsform, för att klargöra och beskriva statens roll i frågor som rör skyddet av grönområden (yrkande 2).

I fallet Kymlinge råder enligt motionärerna en politisk konsensus på lokal nivå om behovet av att skydda området från exploatering. Motionärerna anser att det behöver klargöras under vilka förutsättningar staten (genom statliga bolag) kan motsätta sig ett sådant skydd trots lokal eller regional konsensus. Det behöver utredas om, och i så fall hur, ägardirektiven för statliga bolag skulle kunna medverka till förstärkt skydd för grönområden i tätortsbebyggelse (yrkande 3).

### *Finansutskottets ställningstagande*

Vid genomförandet av fastighetsreformen 1993 delades byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd upp i olika enheter som skulle drivas med olika inriktning. Vasakronan AB fick ansvar för kommersiella fastigheter och fick i uppdrag att generera högsta möjliga avkastning. Riksdagen beslutade om förändringen 1992 (bet. 1991/92:FiU8). Vasakronan är följaktligen ett bolag

som ska agera på marknadsmässiga villkor. Riksdagen har upprepade gånger slagit fast att principerna för fastighetsreformen ska ligga fast. Att ändra ägardirektiven till Vasakronan AB i syfte att ge bolaget särskilda miljövårdande uppgifter vore enligt utskottets uppfattning ett tydligt avsteg från fastighetsreformen.

Utredningen om hyror i ändamålsfastigheter (Fi 2002:5) har vid sidan av hyressättningsfrågorna också i uppdrag att utreda eventuella förändringar av reglerna för försäljning av statlig mark. Enligt nuvarande ordning ska en myndighet som inte längre behöver mark för sin verksamhet sälja den till marknadspris. Utredningen ska överväga om hänsyn till det rörliga friluftslivet och turism kan vara skäl för staten att behålla marken i sin ägo. Denna del av utredningsuppdraget har sin upprinnelse i en motion (2001/02:Fö259) som i första hand tog sikte på försvarets markinnehav i kust- och skärgårdsområden. Finansutskottet anser inte att reglerna för hur statliga bolag förvaltar sina markinnehav behöver ses över.

Regeringen beslutade den 27 juni 2002 att ge länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skånes län i uppdrag att i samarbete med berörda kommuner ta fram var sitt program för hur de mest värdefulla tätortsnära områdena för friluftsliv och naturvård kan ges varaktigt skydd och förvaltning. Programmen ska redovisa vilka områden i respektive storstadsregion som omfattas, ansvarsfördelningen mellan staten och berörda kommuner beträffande säkerställande och förvaltning av områdena samt tidsplan för genomförande. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2003.

Beträffande det specifika fallet som motionärerna tar upp – Kymlinge – vill utskottet framhålla att ärendet inte är en fråga för riksdagen, utan ärendet ska hanteras på kommunal eller regional nivå.

Med det anförda avstyrker finansutskottet motion Fi248 (fp, mp).

## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

- 1. Försvarsmyndigheternas valfrihet, punkt 2 (m, fp, kd, c)**  
av Fredrik Reinfeldt (m), Karin Pilsäter (fp), Gunnar Axén (m), Cecilia Widegren (m), Gunnar Nordmark (fp), Olle Sandahl (kd) och Jörgen Johansson (c).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen delvis förslag 2002/03:RR7 punkt 2.

### *Ställningstagande*

Frånvaron av konkurrens beträffande försvarets fastigheter leder enligt vår uppfattning till ineffektivitet i användningen av försvarets resurser. För att avgiftsfinansieringen ska fungera som avsett måste den beställande myndigheten ha möjlighet att sätta press på den utförande. Dessa möjligheter är dock obefintliga eftersom lokala chefer i praktiken är hänvisade till att bedriva verksamheten på den plats riksdagen bestämmer, och i de fastigheter som Fortifikationsverket äger och förvaltar.

Vi anser inte att det är nödvändigt att utreda frågan ytterligare. Regeringen bör snarast tillse att Försvarsmakten ges ökad valfrihet att vända sig till andra förvaltare än Fortifikationsverket.

Med det anförda föreslår vi att riksdagen delvis bifaller revisorernas yrkande 2.

- 2. Studentbostäder, punkt 10 (v)**  
av Lars Bäckström (v).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen delvis motion 2002/03:Fi212.



### *Ställningstagande*

Antalet studenter vid universitet och högskola ligger på ca 330 000, samtidigt finns det inte mer än ca 62 00 studentbostäder. Denna brist på studentbostäder, inte minst vid de större universiteten, är ett allvarligt problem som innebär sämre möjligheter för många studenter att klara sina studier. Bristen på studentbostäder försämrar dessutom möjligheterna att minska den sociala snedrekryteringen till studier vid universitet och högskola. Det är därför mycket angeläget att stimulera byggandet av studentbostäder.

I motion Fi212 konstaterar motionärerna att staten delvis tagit sitt ansvar genom att införa ett investeringsbidrag till byggande av studentbostäder. Motionärerna menar dock att stödet är otillräckligt och att staten bör öka sina åtaganden genom att ge ett vidgat uppdrag till Akademiska Hus så att det även omfattar att bygga bostäder i anslutning till universitetens och högskolornas campusområden.

Ett vidgat uppdrag för Akademiska Hus skulle kunna leda till att avkastningskravet för bolaget reduceras men det är inte något som motionärerna uttryckligen har krävt. Då behovet av nya bostäder för studenter är stort och frågan är viktig bör regeringen få ett brett uppdrag att förutsättningslöst pröva alla möjligheter att stimulera byggandet av bostäder för studenter. Ett alternativ kan vara att samordna ett sådant arbete med den parlamentariska utredningen som arbetar med hyressättning för ändamålsanpassade lokaler inom universitets- och högskoleområdet. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Med det anförda föreslår jag att riksdagen delvis bifaller motion Fi212 (v).

## Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande.

### **Hyressättning i ändamålsfastigheter, punkt 9 (v)**

av Lars Bäckström (v).

Jag delar den uppfattning som framförs i motion Kr373 att det är mycket angeläget att hyrorna kan hållas nere i samhällsägda fastigheter som hyser kulturverksamheter. I motionen anges också några belysande exempel, t.ex. Operan och Dramatiska teatern där stigande hyror som betalas till statliga fastighetsförvaltare riskerar att tränga undan själva verksamheten, den verksamhet som lokalerna ofta ursprungligen är byggda för. Många av lokalerna saknar dessutom i praktiken alternativ användning, och verksamheterna är starkt, ofta oskiljaktigt, förknippade med fastigheten.

För närvarande pågår emellertid en utredning (Fi 2002:5) som har till uppgift att studera hyressättningen inom kultur- samt högskole- och universitetsområdena. Jag förutsätter att de förslag och riktlinjer som redovisas i Kr373 kommer att prövas inom denna utredning. Det vore att föregripa detta utredningsarbete att nu göra ett sådant tillkännagivande som motionärerna i Kr373 föreslår. Jag har därför avstått från att reservera mig på denna punkt, men avser att fortlöpande följa frågan.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

## Förslaget

*Förslag 2002/03:RR7 Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar:*

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 Försvarmaktens 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 Försvarmakten och regeringens redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen.

## Följdmotion

*2002/03:Fi1 av Gunnar Hökmark m.fl. (m):*

Riksdagen begär att regeringen utser en parlamentarisk kommitté med uppdrag att analysera samt lämna förslag till förändringar av styr- och finansieringsformerna för samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarmakten.

## Motioner från allmänna motionstiden hösten 2002

### *2002/03:Fi212 av Sten Lundström och Owe Hellberg (v):*

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av ägardirektiven till Akademiska Hus så att uppdraget omfattar byggande av studentbostäder i anslutning till campusområden.

### *2002/03:Fi213 av Marie Wahlgren (fp):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om högskolors och universitets rätt att äga sina egna lokaler.

### *2002/03:Fi241 av Per Bill m.fl. (m):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör tillse att Akademiska Hus AB följer riksdagens regler om hyressättning.

### *2002/03:Fi248 av Nina Lundström och Mikaela Valtersson (fp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det statliga bolaget Vasakronan inte skall försvåra värnandet av det tätortsnära grönområdet Kymlinge i Sundbyberg.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att den nyligen tillsatta kommittén Kommittén för hyressättning av ändamålsfastigheter (Fi 2002:05) beaktar allt statligt markinnehav, inklusive markinnehav i bolag, i syfte att klargöra och beskriva statens roll i egenskap av viktig aktör.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ägardirektiven för statliga bolag samt deras inverkan avseende bevarande och skyddande av grönområden i tätortsbebyggelse.

### *2002/03:Fö222 av Gunnar Hökmark m.fl. (m):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om alternativ till nuvarande ordning vid omprövningen av förvaltningsansvaret inom Försvarmakten.

### *2002/03:Kr373 av Tasso Stafilidis m.fl. (v):*

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om scener och samhällsägda fastigheter.

BILAGA 2

## Försvarsutskottets yttrande 2002/03:FöU3y

### Styrning av försvarets fastigheter och anläggningar

#### Till finansutskottet

Finansutskottet har berett försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (förs. 2002/03:RR7) och den motion som väckts med anledningen av förslaget.

Försvarsutskottet har funnit att en annan motion – 2002/03:Fö222 (m) Försvarets fastigheter – avgiven under den allmänna motionstiden, i stora delar behandlar de frågor som aktualiseras i Riksdagens revisorers granskning. Utskottet yttrar sig därför också över nämnda motion och föreslår att finansutskottet tar över motionen och inkluderar denna i sitt förslag till riksdagens beslut.

#### Riksdagens revisorer

##### **Revisorernas rapport**

Riksdagens revisorer har genomfört tre granskningar – Förvarshögskolan i det nya försvaret (förs. 1999/2000:RR10), Styrningen av försvarets materiel-försörjning (förs. 2001/02:RR7) samt den nu aktuella granskningen av försvarets fastigheter och anläggningar – som visar att myndigheterna har haft stora svårigheter att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret. För att avgiftsfinansiering skall fungera, säger revisorerna, krävs det att Förvarsmakten kan sätta press på stödmyndigheterna. Om Förvarsmakten inte kan ställa krav finns det risk att stödmyndigheterna fattar beslut som i första hand gynnar den egna organisationen.

Enligt den senast genomförda granskningen består bristerna främst i Fortifikationsverkets förvaltning men också i att det saknas alternativ till Fortifikationsverket. Trots att Förvarsmakten har varit missnöjd med Fortifikationsverkets förvaltning har det saktats möjligheter för Förvarsmakten att vända sig till alternativa förvaltare.

Revisorernas granskningar av försvaret sägs visa att det krävs vissa grundläggande förutsättningar för att avgiftsfinansiering skall fungera. Framför allt handlar det om att både den beställande och den utförande myndigheten måste ha valfrihet att agera. Avgiftsfinansiering fungerar endast om beställaren kan ställa krav på utföraren.

Granskningen visar vidare att bristerna i Fortifikationsverkets förvaltning har bidragit till svårigheter att tillämpa den fastighetsreform och de principer som statsmakterna beslutat om för försvaret. Revisorerna pekar på att bl.a. följande faktorer bidragit till att Försvarmakten har haft svårt att sätta press på Fortifikationsverket:

- Försvarmakten har haft dålig insyn i Fortifikationsverkets hyressättning. Tillämpningen av hyresmodellen har inneburit att Fortifikationsverket 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 Försvarmakten inte har kunnat minska sina kostnader för uppvärmning m.m. genom att minska på sin förbrukning. Det har även haft konsekvenser för Fortifikationsverket eftersom verkets faktiska kostnader har påverkats med flera miljoner kronor beroende på Försvarmaktens förbrukning.
- Fortifikationsverkets underlåtenhet att ta fram långsiktiga underhållsplaner och ett administrativt stödsystem har medfört stora problem för Försvarmakten i fråga om att förutse när planerat underhåll skall genomföras och vilka kostnader som beräknas uppstå.
- Det har uppstått en onödig diskussion mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten om vilket underhåll som ingått i hyran.
- Trots att statsmakterna beslutat att Fortifikationsverket inte skall 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 Försvarmakten 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 revisionsbehandlingar.
- Fortifikationsverket har haft problem med att ta hand om anläggningar för krigsändamål. För att förvaltningen av anläggningarna skall 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 skall fungera.

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

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 sägs visa 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 i sin rapport att det finns starka skäl för riksdagen att ge regeringen i uppdrag att utse en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

### **Revisorernas överväganden och förslag**

Revisorernas rapport har remitterats. Revisorerna konstaterar att flertalet av remissinstanserna instämmer i huvudsak med revisorernas slutsatser och förslag.

#### *Styr- och finansieringsformerna i försvaret*

Med anledning av de stora problemen med att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret ifrågasätter revisorerna den styr- och finansieringsform som statsmakterna beslutat om för försvaret. De tre utförda granskningarna sägs visa att det uppstått problem när man försökt efterlikna en marknad inom ett område där förutsättningarna för att uppnå marknadsmässiga förhållanden var begränsade.

Revisorerna erinrar 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 skall 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 fästa uppmärksamheten på 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. 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 remissinstanserna sägs dela revisorernas uppfattning 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. Likaså anser revisorerna, och några remissinstanser, att det är angeläget att den föreslagna kommittén inte bara får i uppdrag att studera förhållandet mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Utredningen bör sålunda omfatta styr- och finansieringsformen för samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Kommittén bör även beakta erfarenheter från andra offentliga organisationer, näringsliv m.fl.

*Revisorerna föreslår* att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående behovet av att *utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret* (förslag 1).

### *Försvarsmyndigheternas valfrihet*

I sin rapport konstaterar revisorerna att avgiftsfinansiering inte fungerar om den beställande myndigheten inte kan ställa krav på den utförande myndigheten. Revisorerna konstaterar vidare att flertalet remissinstanser ställer sig bakom revisorernas förslag och att det är svårt att tillämpa avgiftsfinansiering när det inte existerar konkurrensförhållanden.

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

*Revisorerna föreslår* att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående åtgärder för att *öka försvarsmyndigheternas valfrihet* (förslag 2).

### *Hyresmodellen*

Revisorerna föreslog i sin rapport att regeringen skulle se till så att Försvarsmakten fick god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning. Häri innefattades att tillämpningen av hyresmodellen skulle utvecklas så att Försvarsmakten fick en god uppfattning om Fortifikationsverkets kostnader för mark, lokaler och enskilda byggnader.

Revisorerna ansåg vidare att regeringen med jämna mellanrum skulle jämföra Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service med andra statliga förvaltares. Därutöver borde regeringen se till att budgeterade kostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. reglerades mot faktisk förbrukning.



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

Revisorerna noterar att remissinstanserna anser att Försvarsmakten bör ha god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service. Fortifikationsverket uppger att man är överens med Försvarsmakten om att hyresmodellen behöver utvecklas.

*Revisorerna föreslår* att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående åtgärder för att *utveckla den hyresmodell som tillämpas i försvaret* (förslag 3).

#### *Fortifikationsverkets överskott*

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.

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

Revisorerna erinrar i sammanhanget om att riksdagen och regeringen beslutat om att förvaltningen av ändamålsfastigheter inte skall 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. skall ersättningen fastställas efter vad som kan anses skäligt i de fall ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässiga villkor. 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.

Trots att Fortifikationsverket hanterat sina överskott i enlighet med kapitalförsörjningsförordningen finns det enligt revisorerna starka skäl för statsmakterna att reagera över Fortifikationsverkets överskott. Granskningen sägs tydligt visa att Fortifikationsverkets hyressättning och återkommande överskott bidragit till att tillämpningen av fastighetsreformen i försvaret har misslyckats. Enligt revisorernas mening bör regeringen snarast se till att hyressättning m.m. utvecklas på sådant sätt att Fortifikationsverket inte har årligen återkommande överskott.

*Revisorerna föreslår* att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört *angående Fortifikationsverkets överskott* (förslag 4).

*Anläggningar för krigsändamål*

Granskningen visar att Fortifikationsverket har haft svårt att ta hand om anläggningar för krigsändamål. Myndigheten har saknat erforderlig fortifikationsteknisk kompetens för att möta Försvarmaktens behov när det gäller krigsanläggningar. Försvarmakten har ansett det nödvändigt att ta över vissa delar av de arbetsuppgifter som egentligen åvilar Fortifikationsverket. Försvarmakten anser att ansvaret för anläggningarna borde återgå till Försvarmakten.

I sin rapport föreslog inte revisorerna att ansvaret för anläggningarna för krigsändamål borde flyttas tillbaka till Försvarmakten. Enligt revisorerna borde statsmakterna utreda frågan ytterligare innan man tog ställning till vad som borde göras med anläggningarna. Frågan skulle kunna granskas av den parlamentariska kommitté som revisorerna föreslagit för att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

Eftersom revisorerna anser att kvalitetsbristerna i Fortifikationsverkets förvaltning är oroväckande bör, i väntan på den parlamentariska kommitté som föreslagits, regeringen skyndsamt se till att Fortifikationsverket får tillräckliga resurser och rätt kompetens att möta Försvarmaktens behov av fastigheter och anläggningar.

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

Det kan då också 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. Försvarmakten skulle därmed få ökade möjligheter att sätta press på förvaltarna genom att kunna välja mellan olika statliga fastighetsägare.

*Revisorerna föreslår* att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående *Fortifikationsverkets resurser att möta Försvarmaktens behov* (förslag 5).

*Underhållet av försvarets fastigheter*

Enligt revisorerna har Fortifikationsverket inte haft kontroll över det planerade underhållet. Underlåtenheten att ta fram långsiktiga underhållsplaner och ett administrativt stödsystem har medfört problem för såväl Fortifikationsverket som Försvarmakten att förutse när underhåll skall genomföras och vilka kostnader som förväntas uppstå. Det har dessutom uppstått en onödig diskussion mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten om vilket underhåll som ingår i hyran.

I sin rapport har revisorerna föreslagit att regeringen skyndsamt ser till att myndigheternas problem med det planerade underhållet löses. Enligt revisorernas mening är det angeläget att myndigheterna får kontroll över det planerade underhållet så att det inte uppstår onödiga kostnader för staten.

Flertalet av remissinstanserna ställer sig bakom revisorernas förslag.

*Revisorerna föreslår* att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående *Fortifikationsverkets underhåll av försvarsfastigheter och anläggningar* (förslag 6).

#### *Fortifikationsverkets fastighetsregister*

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 sin rapport föreslår revisorerna att regeringen bör se till att Fortifikationsverket snarast upprättade ett korrekt register över försvarets samtliga fastigheter och anläggningar.

Enligt revisorernas mening finns det starka skäl för att Fortifikationsverket upprättar ett fungerande register även för de anläggningar som inte ingår i krigsorganisationen. Det handlar dels om att Fortifikationsverket och statsmakterna skall 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 föreslår* att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående *Fortifikationsverkets register för fastigheter och anläggningar* (förslag 7).

#### *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.

Av granskningen framgår också att regeringen varit återhållsam med att redovisa fastighets- och anläggningsfrågor för riksdagen.

Revisorerna konstaterar att huvuddelen av remissinstanserna instämmer i förslaget om att regeringen bör bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen.

*Revisorerna föreslår* att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående *regeringens styrning av Försvarsmakten och regeringens redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen* (förslag 8).

## Motionerna

I *kommittémotion 2002/03:Fi1 (m)* av Gunnar Hökmark m.fl. framhåller motionärerna att det i juli 1994, när myndigheten Försvarsmakten bildades, lades en bra grund för utvecklingen av ett målrelaterat styrsystem. Det fanns också möjligheter att åstadkomma en tydlig planering och redovisning av verksamheten i försvaret så att varje del också fick bära alla sina kostnader på ett riktigt sätt.

Motionärerna menar att dessa positiva möjligheter inte har tagits till vara. De pekar i sex punkter på problem och bristande effektivitet. Bland annat framhålls att den eftersträvade decentraliseringen begränsats genom frånvaro av konkurrens. Detta har försvårat en naturlig prisbildning. Lokala chefer har inte haft alternativ att välja mellan.

Motionärerna pekar på att investeringar i försvarsfastigheter endast påverkar Försvarsmaktens ekonomiska ram och anslag i form av förändrade hyror. Det kan därmed te sig ekonomiskt fördelaktigt att avveckla verksamheten på en plats med nyligen genomförda stora investeringar till förmån för nyinvesteringar på en annan plats. En reell analys och värdering av investeringsbeslut, menar motionärerna, ges därmed en alltför undanskymd plats.

I motionen framhålls flera skäl för en omprövning av vem som skall vara statens ägarföreträdare för de fastigheter som disponeras av Försvarsmakten. Motionärerna pekar på flera alternativ till den nuvarande ordningen som därvid bör prövas.

Motionärerna ställer sig helt bakom revisorernas förslag att regeringen bör tillsätta en parlamentarisk utredning som skall analysera styr- och finansieringsformerna för samtliga myndigheter som stöder Försvarsmakten. Motionärerna ställer sig också bakom revisorernas förslag till riksdagsbeslut.

I *kommittémotion Fö222 (m)* av Gunnar Hökmark m.fl., avgiven under den allmänna motionstiden, anför motionärerna i stort samma brister i fastighetsförvaltningen som de pekat på i motionen Fi1 (m). De menar att det är vilseledande att tala om en kostnadsbaserad hyressättning och att den verksamhetsansvarige chefen inte har några alternativ att välja mellan när det gäller hyresvärd. I motionen förordas en omprövning av fastighetsförvaltningen inom försvaret. Förutsättningslöst bör sålunda prövas vem som skall vara ägarföreträdare för de fastigheter som disponeras av försvaret. Vidare bör drift, underhåll och förvaltning konkurrensutsättas.

## Försvarsutskottets överväganden

Försvarsutskottet, som under beredningen av ärendet fått föredragningar av såväl Riksdagens revisorer som Fortifikationsverket, vill härmed anföra följande.

Försvarsutskottet har sedan länge, och med delvis olika infallsvinklar, uttalat sig för en uppföljning och utvärdering av den s.k. LEMO-reformen.

Utskottet har sålunda vid flera tillfällen framfört synpunkter på *styrningen och uppföljningen av verksamheten vid Försvarmakten och dess stödmyndigheter*. Redan hösten 1994, alltså kort efter det att LEMO-reformen införts, konstaterade utskottet (bet. 1994/95:FöU4 s. 36–37) att övergången från anslagsfinansiering till intäktsfinansiering av stödmyndigheterna ställer större krav på att myndigheterna har en god och ändamålsenlig redovisning samt att det fanns skäl för att noga följa upp och utvärdera formerna för styrning av verksamhet och resurser för Försvarmakten och övriga myndigheter som ger stöd till denna. Utskottet fann vidare att möjligheten till riksdagens insyn i verksamheterna vid stödmyndigheterna har minskat i betydande grad i förhållande till den tidigare ordningen. Besluten om verksamhetens omfattning och närmare inriktning för stödmyndigheterna har sålunda flyttats från riksdagen och regeringen till främst Försvarmakten. Utskottet ansåg därför att regeringen i sitt budgetförslag borde ge en bättre överblick över respektive myndighets totala verksamhet, resurser och finansiering.

Utskottet återkom till dessa frågor två år senare och anförde i sammanhanget att riksdagen borde ställa högre krav på regeringens redovisning av stödmyndigheterna i budgetpropositionen (bet. 1996/97:FöU4 s. 10–11).

Efter ytterligare ett år pekade utskottet ännu en gång på behovet av att förbättra beslutsunderlaget till riksdagen (bet. 1997/98:FöU10 s. 8–9). Utskottet hänvisade till sina tidigare uttalanden om behovet att stärka förutsättningarna för riksdagens insyn i och styrning och uppföljning av Försvarmakten och stödmyndigheterna.

Utskottet har också specifikt uttalat sig om systemet med *kapitalkostnader för försvarets fastigheter* (bet. 1999/2000:FöU2 s. 187–188). Enligt utskottets mening har tillämpningen av kapitalkostnader gett flera positiva effekter, bl.a. att kostnaderna för lokaler och mark har gjorts synliga. Emellertid har tillämpningen samtidigt lett till målkonflikter och incitament till felaktiga investeringsbeslut. Utskottet ansåg det därför befogat med en granskning av effekterna av att tillämpa kapitalkostnader för försvarets fastigheter.

Härutöver har utskottet i april 2001, i ett granskningsförslag till Riksdagens revisorer, pekat på att besluten om verksamhetens omfattning och närmare inriktning för de uppdragsfinansierade försvarsmyndigheterna har flyttats från riksdagen och regeringen till Försvarmakten. Utskottet ställde i uppdragsförslaget frågan om riksdagens och regeringens möjligheter till insyn, styrning samt uppföljning och utvärdering av verksamheten inom Försvarmakten – sammantaget – har försvagats.

Utskottet välkomnar därför den granskning som Riksdagens revisorer nu har gjort av styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar.

Revisorerna pekar i den aktuella granskningsrapporten, liksom i tidigare rapporter om Försvårshögskolan (förs. 1999/2000:RR10) och om styrningen av försvarets materielförsörjning (förs. 2001/02:RR7), på en rad problem och ineffektiviteter när det gäller styrning, finansiering och uppföljning av verksamheten vid de intäktsfinansierade försvarsmyndigheterna. Nu senast framhålls förhållanden som har försvårat ett effektivt lokalutnyttjande inom För-

svarsmakten och som har stört relationerna mellan lokalhållaren Fortifikationsverket och brukaren Försvarsmakten. Revisorerna hävdar bl.a. att avgiftsfinansieringen inte har fungerat tillfredsställande.

Utskottet ansluter sig till revisorernas och flertalet remissinstansers uppfattning att riksdagen bör *uppdra åt regeringen att analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret* (revisorernas förslag 1). Enligt utskottets mening bör denna granskning ta ett helhetsgrepp, dvs. den bör omfatta såväl Försvarsmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Den bör särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens insyn, styrning och uppföljning skall kunna förbättras. Den bör också särskilt granska incitamentsstrukturen i styrningen och finansieringen. Regelverket bör sålunda befordra sparsamhet och effektivitet genom positiva incitament, inte minst för den lokala nivån inom Försvarsmakten. Som framgått bedömer utskottet att nuvarande ordning inte är tillfredsställande, vilket begränsar riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt enligt regeringsformen (RO 9 kap.). Utskottet biträder därmed också revisorernas förslag 8 som avser *regeringens styrning av Försvarsmakten och regeringens redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen*.

Det kan finnas vissa fördelar med att låta en parlamentarisk kommitté göra denna översyn. En sådan kommitté skulle exempelvis, i jämförelse med en departementsutredning, lättare kunna frigöra sig från de motsättningar och den konkurrens mellan Finans- och Försvarsdepartementen som revisorerna antyder i sin rapport (förs. 2002/03:RR7 s. 67–69). *Utskottet anser sammanfattningsvis* att riksdagen bör uppdra åt regeringen att tillsätta en kommitté eller en utredningsman att genomföra granskningen och att därefter återkomma till riksdagen med förslag. Utskottet är emellertid inte övertygat om att en parlamentarisk kommitté är den nödvändiga formen för den förordade översynen. De frågor som skall behandlas är knappast partipolitiskt kontroversiella. Att tillsätta en parlamentarisk referensgrupp kan vara *ett* sätt att ge företrädare för riksdagspartierna insyn och inflytande på översynsarbetet.

Utöver de övergripande och principiella förslagen 1 och 8 föreslår Riksdagens revisorer också åtgärder inom mer avgränsade områden: hyressättning och alternativa lokalförvaltare (förslag 2 och 3), Fortifikationsverkets ackumulerade överskott (förslag 4), förvaltning av anläggningar för krigsändamål (förslag 5), underhållet av försvarets fastigheter (förslag 6) och försvarets fastighetsregister (förslag 7). Utskottet anser i dessa frågor följande.

Utskottet ifrågasätter inte *utgångspunkterna för fastighetsreformen*. Som utskottet tidigare framhållit har den givit flera positiva effekter. Det är bra att fastighetsförvaltningen hålls skild från brukandet av lokaler och mark. Kostnaderna görs synliga. Samtidigt är det uppenbart att det fortfarande efter så många år ändå finns problem i tillämpningen, såväl inom försvarssektorn som inom andra samhällssektorer. Utskottet har emellertid erfarit att Fortifikationsverket och Försvarsmakten nu genomför ett arbete med att *utveckla hyresmodellen*. Bland annat skall den anpassas till vad riksdagen har anfört om ändamålsfastigheter. Avsikten är att den utvecklade hyresmodellen skall

kunna användas fullt ut från år 2004. Regeringen har vidare relativt nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté (Fi 2002:05, dir. 2002:116) för översyn av hyressättningen av ändamålsfastigheter inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet. Utskottet kan inte bedöma i vad mån denna kommitté skulle kunna bidra till att lösa de aktuella problemen inom försvarsområdet. Regeringen borde emellertid anmodas att överväga och ta till vara samordningsmöjligheter och erfarenhetsutbyte över sektorsgränserna i den nu aktuella frågan.

När det gäller *Fortifikationsverkets ackumulerade överskott* kan utskottet konstatera att riksdagen har uttalat att självkostnadshyra skall vara utgångspunkten när utbudet är begränsat och en statlig hyresgäst är beroende av en statlig hyresvärd (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252). Enligt förordningen (1993:527) om förvaltningen av statliga fastigheter m.m. skall hyran, när den inte kan fastställas på marknadsmässiga villkor, bestämmas efter vad som kan anses skäligt. Ett överskott i den storleksordningen som revisorerna anger borde därmed inte få uppkomma. Utskottet har emellertid erfarit att det finns godtagbara förklaringar till åtminstone delar av överskottet. Det innefattar således medel som enligt regeringsbeslut är reserverade för avveckling av mark, lokaler och anläggningar som följd av de senaste försvarsbesluten. Till en betydande del har också överskottet genererats av intäkter från försäljningar av försvarsfastigheter och av ränteinkomster. Vidare har en del av överskottet reglerats genom en hyressänkning. Som framgått finns tydliga principer för hyressättning när marknadsmässiga villkor inte råder: självkostnadshyra och skälighet. Utskottet finner ingen anledning att ändra på dessa principer, och de bör självfallet också tillämpas i det praktiska arbetet. Med hänsyn till omständigheterna i det nu aktuella fallet anser emellertid utskottet att revisorernas förslag 4 kan lämnas utan åtgärd.

Revisorerna kritiserar Fortifikationsverket för bristande kompetens när det gäller förvaltningen av *anläggningar för krigsändamål* och föreslår att regeringen utreder om förvaltningsansvaret för dessa skall återföras till Försvarsmakten. Utskottets principiella uppfattning i denna fråga är, som nyss framgått, att fastighetsreformens principer bör ligga fast. Förvaltning och brukande bör således hållas isär. Det är sannolikt ineffektivt, såväl ekonomiskt som kompetensmässigt, att skilja på förvaltningen av anläggningar och de fredstida fastigheterna. Inte sällan är de dessutom lokaliserade inom samma område, vilket bör ge driftstekniska fördelar. Samtidigt inser utskottet att förvaltningen av anläggningar för krigsbruk ställer särskilda krav. Själva anläggningen är nämligen ofta en del i ett krigsförband. Utskottet är ändå inte berett att biträda revisorernas förslag 5 i denna del. Sedan är det självfallet så att lokalförvaltaren måste vara kompetent och arbeta effektivt. Här har utskottet uppfattat att Fortifikationsverket haft vissa svårigheter när det gäller försvarets krigsanläggningar men att dessa problem nu är på väg att rättas till, bl.a. genom en organisatorisk förändring och en fortifikatorisk kompetensförstärkning. Utskottet utgår från att dessa åtgärder ger avsett resultat.

Utskottet håller med revisorerna om det angelägna i att myndigheterna får kontroll över *fastighetsunderhållet* så att det inte uppstår onödiga kostnader. Utskottet har erfarenhet att den tillämpade ramstyrningen av underhållet har lett till problem i och med att det planerade underhållet inte har följt behoven. Ramstyrningen har därför ersatts av en underhållsplanering utifrån identifierade behov. Utskottet har vidare erfarenhet att det databaserade stödsystem för underhåll som tidigare saknats nu håller på att införas. Utskottet anser därför att revisorernas förslag 6 kan lämnas utan åtgärd.

Revisorerna har konstaterat brister i Fortifikationsverkets *register över försvarets fastigheter och anläggningar*. Utskottet håller med revisorerna om att detta register måste vara korrekt och ha hög kvalitet i övrigt. Utskottet har erfarenhet att Fortifikationsverket har fått ta över fastighetsregister från 47 olika myndigheter och att det tagit tid att ordna detta material i ett enda register. Myndigheterna sägs nu ha full kontroll och kunskap om försvarets fastigheter och anläggningar. Arbetet med den aktuella databasen uppges kunna slutföras under innevarande år. Härav följer att vad revisorerna föreslår (förslag 7) bör kunna bli tillgodosett utan vidare åtgärder från riksdagens sida.

Den analys av styr- och finansieringsformerna för försvarets fastigheter som föreslås i *motionerna Fi1 (m) och Fö222 (m)* och den förutsättningslösa prövning av vem som skall vara ägarföreträdare, bör enligt utskottets mening bli tillgodosedd i det översynsarbete som utskottet i det föregående har förordat, eller i det översynsarbete som redan pågår.

Stockholm den 11 februari 2003

På försvarsutskottets vägnar

*Eskil Erlandsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eskil Erlandsson (c), Tone Tingsgård (s), Håkan Juholt (s), Ola Sundell (m), Michael Hagberg (s), Berit Jóhannesson (v), Berndt Sköldestig (s), Rolf Gunnarsson (m), Britt-Marie Lindkvist (s), Heli Berg (fp), Åsa Lindestam (s), Peter Jonsson (s), Lars Ångström (mp), Marie Nordén (s), Carl-Axel Roslund (m), Else-Marie Lindgren (kd) och Ina Järlesjö (kd).



## Avvikande mening

Heli Berg (fp) anför:

Utskottets majoritet avvisar en precisering av revisorernas förslag 2 om ökad valfrihet för Försvarsmakten. Trots att enighet föreligger om att ansvaret för fastigheterna ej bör återföras till Försvarsmakten, uttalas inget uttryckligt stöd för tanken på fler, alternativa hyresvärdar. Folkpartiet liberalerna vill därför tydligt framhålla att även övriga statliga fastighetsförvaltare bör tas till vara för att främja valfrihet och konkurrens. Detta torde vara ett enkelt sätt att stärka Försvarsmakten i dess roll som hyresgäst.

Folkpartiet liberalerna anser även att yttrandet till Finansutskottet bort understryka det allvarliga i att Fortifikationsverket ännu ej lyckats skapa ett komplett register över fastighetsinnehavet. Även om myndigheten haft att sammansmäla ett stort antal register från tidigare innehavsmyndigheter kan en så grundläggande uppgift inte få ta nära ett decennium i anspråk.