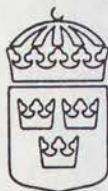


EFFEKTIV STATLIG LOKALFÖRSÖRJNING

FÖRSLAG OM ÄNDRADE VERKSAMHETS- OCH ORGANISATIONSFORMER

SOU
1988:36

Betänkande av utredningen
om samordnad lokalförsörjning



Statens offentliga utredningar
1988:36
Finansdepartementet

Ref ? 8
(el. C-ex)

Effektiv statlig lokalförsörjning

- Förslag om ändrade verksamhets-
och organisationsformer

Betänkande av utredningen om samordnad
lokalförsörjning
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

GRAPHIC SYSTEMS AB
Göteborg 1988

ISBN 91-38-10182-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen
för finansdepartementet

Genom beslut den 23 april 1987 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, att tillkalla en särskild utredare för att utarbeta förslag till genomförande av en samordnad statlig lokalförsörjning.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 25 juni 1987 såsom särskild utredare rationaliseringschefen Åke Hjalmarsson.

Som sakkunniga åt utredaren förordnades departementssekreteraren Kjell A. Jonasson, departementssekreteraren Dan Ohlsson och kanslirådet Bo Riddarström.

Som experter åt utredaren förordnades planeringsdirektören Lars Gihl, departementssekreteraren Birgitta Hällegårdh, avdelningsdirektören Gustav Lasota, planeringsdirektören Thomas Norell, organisationsdirektören Egon Rosell och departementsrådet Christer Wadelius.

Till sekreterare förordnades avdelningsdirektören Sten Söderberg, till biträdande sekreterare förordnades avdelningsdirektören Arne Augustsson och numera avdelningschefen Karl-Erik Hagström.

Utredningen har antagit namnet utredningen om samordnad lokalförsörjning (USL).

Utredningen har nu avslutat sitt arbete och överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 1988:36) Effektiv statlig lokalförsörjning - förslag om ändrade verksamhets- och organisationsformer.

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av experterna Lars Gihl, Gustav Lasota och Egon Rosell.

Stockholm i juni 1988

Åke Hjalmarsson

/Sten Söderberg

Arne Augustsson

Karl-Erik Hagström

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	13
1 UTREDNINGSUPPDRAGET	23
1.1 Direktiv	23
1.2 Arbetets bedrivande	24
2 NULÄGE	27
2.1 Lokalförsörjningsprocessen i princip	27
2.1.1 Aktörer i lokalförsörjningsprocessen	28
2.1.2 Skeden och aktiviteter i lokalförsörjningsprocessen	31
2.2 Mål och verksamhet hos civila och militära myndigheter	37
2.2.1 Generella mål m.m. för statens lokalförsörjning	37
2.2.2 Civila myndigheter	38
2.2.2.1 Myndigheter inom byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde	39
2.2.2.2 Affärsverk och andra statliga myndigheter med skyldighet att anlita byggnadsstyrelsen	47
2.2.2.3 Affärsverk och andra statliga myndigheter utan skyldighet att anlita byggnadsstyrelsen	56
2.2.3 Militära myndigheter	56
2.2.4 Jämförande redovisning av fastighetsbestånd och byggproduktion inom byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde respektive försvaret	72
2.2.4.1 Byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde	72
2.2.4.2 Försvarets lokalhållningsområde	75
2.2.4.3 Jämförelse mellan byggnadsstyrelsen och försvaret	79
2.3 Nuvarande organisation	79
2.3.1 Byggnadsstyrelsen	79
2.3.2 Andra civila myndigheter	88
2.3.3 Fortifikationsförvaltningen	89
2.3.4 Andra militära myndigheter	93
2.3.4.1 Central nivå	93
2.3.4.2 Högre regional nivå	94
2.3.4.3 Lägre regional/lokal nivå	94
2.3.4.4 Försvarets materielverk	102
2.4 Ekonomisystem	106
2.4.1 Civila myndigheter	106
2.4.1.1 Myndigheter inom byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde	106
2.4.1.2 Andra civila myndigheter	117
2.4.2 Militära myndigheter	119
2.4.2.1 Försvarets ekonomisystem	119
2.4.2.2 Produktionsekonomi	124

2.5	Föreskrifter om ägande och förvaltning av statliga fastigheter	127
2.5.1	Ägare av statliga fastigheter	127
2.5.2	Förvaltande myndigheter	127
2.5.3	Myndigheternas förvaltningsansvar	128
2.5.3.1	Allmän behörighet att företräda staten	128
2.5.3.2	Förvaltningsansvaret för civila myndigheter	128
2.5.3.3	Förvaltningsansvaret för affärsverken	129
2.5.3.4	Förvaltningsansvaret för försvarets myndigheter	130
2.5.4	Anskaffning av statlig egendom	132
2.5.5	Försäljning av statlig egendom	133
 3	 SAMORDNINGSÅTGÄRDER OCH UTVECKLINGSTENDENSER	 137
3.1	Tidigare utredningar	137
3.1.1	Utredningen om ökad samverkan inom den statliga fastighetsdriften	137
3.1.2	Hpg 5-kommittén	138
3.1.3	Lokalförsörjningsutredningen	144
3.1.4	Riksrevisionsverket om byggprocessen i försvaret	149
3.1.5	Lokal kostnadsutredningen	150
3.1.6	Studier utförda av riksdagens revisorer	151
3.1.6.1	Riksdagens revisorer om byggentreprenader inom det militära försvaret	151
3.1.6.2	Riksdagens revisorer om byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi	152
3.1.6.3	Riksdagens revisorer om byggnadsstyrelsens hyressättning	153
3.2	Nuvarande samordning	153
3.2.1	Samverkan mellan byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen	153
3.2.2	Fortsatt samverkan inom fastighetsförvaltningen	154
3.3	Aktuell utveckling	157
3.3.1	Regeringens beslut	159
3.3.1.1	1987 och 1988 års budgetpropositioner samt 1988 års reviderade finansplan	159
3.3.1.2	Regeringens uppdrag till överbefälhavaren m.m.	165
3.3.1.3	Direktivens inriktning	166
3.3.2	Överbefälhavarens inriktning - Försvarsmaktsutredning 88 m.m.	168
3.3.3	Utveckling inom byggnadsstyrelsen	172
3.3.3.1	Utvecklingen under 1960- och 1970-talen	172
3.3.3.2	Utvecklingen hittills under 1980-talet	173
3.3.3.3	Aktuellt utvecklingsarbete	177
3.3.3.4	Avveckling av tomma lokaler m.m.	182
3.3.4	Utveckling inom försvarets lokalförsörjningsområde	183
3.3.4.1	Utveckling inom fortifikationsförvaltningen	183
3.3.4.2	Utveckling inom försvaret i övrigt	190
3.4	Förhållanden inom den kommunala, landstingskommunala och privata bygg- och fastighetsförvaltningssektorn	196
3.4.1	Kommuner och landsting	196
3.4.2	Den privata sektorn	199

	Sid.
4	ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN
	205
4.1	Tidigare förslag och aktuell utveckling
	205
4.2	Skilnader och likheter mellan byggnadsstyrelsens och fortifikationsförvaltningens verksamhetsområden
	214
4.2.1	Skilnader
	215
4.2.1.1	Roller
	215
4.2.1.2	Resurser och kompetens
	217
4.2.1.3	Lokalisering
	220
4.2.1.4	Ekonomisystem och finansiering
	224
4.2.2	Likheter
	229
4.2.2.1	Roller
	229
4.2.2.2	Resurser och kompetens
	230
4.2.2.3	Organisatorisk uppbyggnad
	233
4.2.2.4	Utvecklingstendenser
	233
4.2.2.5	ADB-stöd
	236
4.3	För- och nackdelar med samordning
	236
5	PRINCIPIELLA MODELLER FÖR SAMORDNING AV DEN STATLIGA LOKALFÖRSÖRJNINGEN
	241
5.1	Ekonomiska styrmedel på det statliga lokalförsörjningsområdet
	242
5.1.1	Lokalytor och kostnader
	242
5.1.2	Organisation och ansvar inom försvaret
	244
5.1.3	Primär och sekundär verksamhet
	245
5.1.4	Delegering och lokalkostnader
	247
5.1.5	Effektiv fastighetsförvaltning
	251
5.2	Modell A
	254
5.2.1	Förutsättningar
	254
5.2.2	Samordningsåtgärder inom den civila statsförvaltningen
	255
5.2.2.1	Byggnadsstyrelsens uppgifter och relationer till statsmakterna
	255
5.2.2.2	Byggnadsstyrelsens uppgifter och relationer till myndigheter inom den civila statsförvaltningen
	255
5.2.2.3	Byggnadsstyrelsens uppgifter och relationer till affärsverken m.fl.
	257
5.2.2.4	Byggnadsstyrelsens samordnande uppgifter
	258
5.2.3	Samordningsåtgärder inom försvaret
	259
5.2.3.1	Centrala staber
	260
5.2.3.2	Fortifikationsförvaltningens roll och verksamhet
	261
5.2.3.3	Samverkan mellan fortifikationsförvaltningen och försvarets materiellverk
	263
5.2.3.4	Lägre regional/lokal nivå
	264
5.2.3.5	Försvarets relationer till statsmakterna på bygg- och fastighetsförvaltningsområdet
	266
5.2.4	Ökad samverkan mellan byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen
	267
5.2.4.1	Centrala funktioner
	267
5.2.4.2	Regionala och lokala funktioner
	269
5.2.5	Organisation
	271

	Sid.
5.2.5.1	Uppgiftsfördelning 271
5.2.5.2	Översiktlig organisatorisk struktur och dimensionering 277
5.2.6	Ekonomiska styrmedel 279
5.3	Modell B 281
5.3.1	Förutsättningar 281
5.3.2	Byggverkets uppgifter och relationer till statsmakterna 282
5.3.3	Byggverkets uppgifter och relationer till myndigheter inom den civila statsförvaltningen 283
5.3.4	Byggverkets uppgifter och relationer till affärsverken m.fl. 285
5.3.5	Byggverkets samordnande uppgifter 286
5.3.6	Försvarets uppgifter och relationer till byggverket 287
5.3.6.1	Allmänna förutsättningar 287
5.3.6.2	Organisation och resurser inom försvaret 290
5.3.6.3	Försvarets relationer till statsmakterna på bygg- och fastighetsförvaltningsområdet 294
5.3.6.4	Försvarets samverkansformer gentemot byggverket 296
5.3.7	Byggverkets organisation 298
5.3.7.1	Uppgiftsfördelning 298
5.3.7.2	Översiktlig organisatorisk struktur och dimensionering 300
5.3.8	Ekonomiska styrmedel 304
5.4	Modell C 306
5.4.1	Förutsättningar 306
5.4.2	Byggverkets uppgifter och relationer till statsmakterna 307
5.4.3	Byggverkets uppgifter och relationer till myndigheter inom den civila statsförvaltningen 307
5.4.4	Byggverkets uppgifter och relationer till affärsverken m.fl. 309
5.4.5	Byggverkets samordnande uppgifter 311
5.4.6	Försvarets uppgifter och relationer till byggverket 312
5.4.6.1	Allmänna förutsättningar 312
5.4.6.2	Organisation och resurser inom försvaret 314
5.4.6.3	Försvarets relationer till statsmakterna på bygg- och fastighetsförvaltningsområdet 321
5.4.6.4	Försvarets produktionsåtagande och samverkansformer gentemot byggverket 323
5.4.7	Byggverkets organisation 328
5.4.7.1	Uppgiftsfördelning 328
5.4.7.2	Översiktlig organisatorisk struktur och dimensionering 331
5.4.8	Ekonomiska styrmedel 333
6	ÖVERSIKTLIG BEDÖMNING AV MODELLERNA 337
6.1	Förenlighet med regeringens riktlinjer och intentioner enligt 1987 och 1988 års budgetpropositioner 338
6.2	Besparingspotential 340
6.2.1	Personalbesparingar 341
6.2.1.1	Bakgrund och förutsättningar 341

6.2.1.2	Jämförelse mellan modellerna	344
6.2.2	Långsiktiga besparingar	347
6.2.2.1	Bakgrund och förutsättningar	347
6.2.2.2	Jämförelse mellan modellerna	351
6.3	Genomförandemöjligheter	355
6.4	Regionalpolitiska effekter	357
6.5	Möjligheter att rationellt utnyttja samlad statlig kompetens i lokalförsörjningsfrågor	359
6.6	Förutsättningar för ökad samverkan med affärsverken m.fl.	362
6.7	Beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska effekter	364
6.7.1	Bakgrund och förutsättningar	364
6.7.2	Överbefälhavarens bedömning av modellerna	367
6.7.3	Några synpunkter	370
6.8	Förenlighet med överbefälhavarens överväganden om utvecklingen av försvarets produktionsledningssystem och huvudprogram 5	371
6.8.1	Bakgrund och förutsättningar	371
6.8.2	Överbefälhavarens bedömning av modellerna	373
6.8.3	Några synpunkter	375
6.9	Sammanfattning	376
7	AVSLUTANDE BEDÖMNING	379
7.1	Bedömning av de tre principmodellerna från samordningssynpunkt	380
7.2	Något om principmodellernas innebörd	383
7.3	Besparingspotential	384
7.4	Likheter och skillnader mellan modellerna B och C	385
7.4.1	Central försvarsspecifik kompetens	385
7.4.2	Verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning	386
7.4.3	Resursförstärkning på förbandsnivå	387
7.4.4	Förhållandet mellan försvaret och byggverket	388
7.4.5	Delegering och regionalisering	389
7.5	Modelloberoende åtgärder	390
7.5.1	Ekonomiska styrmedel	390
7.5.2	Fastighetsförvaltningsansvar	391
	SÄRSKILT YTTRANDE	393

Tabeller

Tabell 2.1	Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för myndigheter inom KBS lokalhållningsområde	48
Tabell 2.2	Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för affärsverk och myndigheter med skyldighet att anlita KBS	57
Tabell 2.3	Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen inom försvaret	69
Tabell 2.4	Nuvarande inrikes lokalbestånd inom KBS lokalhållningsområde fördelat på sektorer	72
Tabell 2.5	Nuvarande bestånd av lokaler inom försvaret fördelat på huvudprogram (avser lokaler för fredsorganisationen)	76
Tabell 2.6	KBS personalresurser fördelade på program och verksamheter	88
Tabell 5.1	Principiell innebörd av försvarets produktionsåtagande gentemot byggverket	326
Tabell 6.1	Sammanfattning av uppskattat resursbehov och möjliga personalbesparingar i modellerna A, B och C (personår)	348

Figurer

Figur 2.1	KBS ansvarsområde	39
Figur 2.2	Det av KBS förvaltade inrikes statsägda lokalbeståndets fördelning på åldersklasser	73
Figur 2.3	Investeringar inom KBS verksamhetsområde under budgetåren 1979/80 - 1986/87 i löpande priser	74
Figur 2.4	Det av försvaret förvaltade statsägda lokalbeståndets fördelning på åldersklasser (avser lokaler för fredsorganisationen)	77
Figur 2.5	Investeringar inom försvarets lokalhållningsområde budgetåren 1979/80 - 1986/87 i löpande priser	78
Figur 2.6	Geografisk fördelning av det statsägda fastighetsbeståndet. Relativ fördelning mellan KBS och försvaret	80
Figur 2.7	Geografisk fördelning av investeringar under budgetåren 1987/88 - 1989/90. Relativ fördelning mellan KBS och försvaret	81

		Sid.
Figur 2.8	KBS organisation	82
Figur 2.9	KBS indelning i regioner	85
Figur 2.10	FortF:s organisation	90
Figur 2.11	Organisation av fortenheten vid I 4/Fo 41	97
Figur 2.12	Organisation av fortenheten vid I 2/Fo 52	98
Figur 2.13	Organisation av fastighetsenheten vid Ing 1	99
Figur 2.14	Organisation av fort- och byggnadsenheten vid SK/KA 1	100
Figur 2.15	Organisation av fortenheten vid Ör1B 0	101
Figur 2.16	Organisation av intendentur- och fastighetsenheten vid F 21/Se ÖN	103
Figur 4.1	Likheter och skillnader mellan KBS och FortF:s verksamhetsområden (personella resurser)	221
Figur 5.1	Principiell innebörd av modell A	276
Figur 5.2	Principiell innebörd av modell B	301
Figur 5.3	Principiell innebörd av modell C	330

SAMMANFATTNING

Utredningen om samordnad statlig lokalförsörjning har haft till uppgift att utarbeta förslag till hur en samordnad statlig lokalförsörjning kan genomföras. I uppgiften har ingått att i kontakt med bl.a. byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen ta fram ett förslag om hur en organisatorisk samordning av de verksamheter som bedrivs av dessa båda myndigheter kan utformas. Vidare har utredningen haft till uppgift att särskilt belysa hur möjligheterna till samverkan med affärsverk, övriga lokalhållande myndigheter och andra lokalförvaltare i fråga om den tekniska fastighetsförvaltningen kan förbättras.

Under utredningsarbetets gång har det befunnits lämpligt att inrikta arbetet mot att utveckla, precisera och värdera tre principiella modeller för samordning av den statliga lokalförsörjningen. Därvid har, vid sidan av byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen, också särskilt beaktats de resurser för fastighetsförvaltning som finns vid de militära förbanden.

Nuvarande förhållanden

Lokalförsörjningsprocessen kan grovt indelas i fyra skeden, nämligen lokalförsörjningsplanering, anskaffning, fastighetsförvaltning och avveckling. Byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen bedriver i varierande utsträckning verksamhet inom lokalförsörjningsprocessens alla skeden. De generella mål för statlig lokalförsörjning som statsmakterna givit uttryck för i olika dokument innebär bl.a. att statlig lokalförsörjning skall bedrivas på det för staten ekonomiskt fördelaktigaste sättet samt att lokalernas funktion och standard skall svara mot uppställda krav och vidmakthållas över tiden.

Verksamhetsfördelningen inom den civila statsförvaltningen innebär att byggnadsstyrelsen svarar för de flesta civila myndigheters lokalförsörjning under processens alla skeden. Affärsverken och vissa andra civila myndigheter svarar dock i varierande utsträckning för sin egen lokalförsörjning. Fortifikationsförvaltningens uppgift inom försvarets lokalförsörjning är mer avgränsad till anskaffningsskedet men innefattar också stöd till övriga försvarsmyndigheter under processens övriga skeden. Ansvar för och verkställighet av den tekniska fastighetsförvaltningen åvilar försvarets lokalbrukande myndigheter.

Både byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen har en organisation som innefattar centrala, regionala och lokala produktionsenheter. Affärsverken och övriga civila myndigheter utanför byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde har i varierande utsträckning särskilda resurser och organisationer för lokalförsörjningsfrågor. Inom försvaret finns på central och högre regional stabsnivå resurser för framför allt lokalförsörjningsplanering. Försvarets materielverks resurser för installationer m.m. i försvarsspecifika anläggningar har viss anknytning till fortifikationsförvaltningens resurser för anskaffning av sådana anläggningar. På förbandsnivå inom försvaret organiseras normalt resurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m. i särskilda s.k. fortifikations- och fastighetsenheter.

Ekonomisystemets utformning inom den civila statsförvaltningen innebär att byggnadsstyrelsen är lokalhållare, dvs. anskaffar, förvaltar och upplåter till marknadsanpassade hyror lokaler åt brukande myndigheter. Byggnadsstyrelsen har i likhet med vissa andra civila myndigheter och affärsverken ett eget program- och kostnadsansvar för lokalförsörjningen. För affärsverken m.fl. finns dock vissa ekonomiska restriktioner i form av beloppsgränser där anskaffningar skall underställas statsmakternas prövning resp. byggnadsstyrelsen skall anlitas för byggadministrativa uppgifter. Lokalförsörjningsfrågornas hantering inom försvaret följer av uppbyggnaden av försvarets planerings- och ekonomisystem. Fortifikationsförvaltningens verksamhet finansieras via anslag, dels ett myndighetsanslag inom det s.k. huvudproduktionsområde 1 (Ledning och förbandsverksamhet), dels via särskilda sakanslag för byggproduktion inom det s.k. huvudproduktionsområde 3 (Anskaffning av anläggningar). Försvarsmyndigheternas kostnader för lokalbruket

finansieras via anslag till resp. myndighet.

Olika föreskrifter reglerar ägande och förvaltning av statsägda lokaler och fastigheter. Ett antal angivna myndigheter har s.k. fastighetsförvaltningsansvar för de statsägda lokaler som disponeras för verksamheten. Byggnadsstyrelsen har detta ansvar för lokaler inom verkets lokalhållningsområde. Utredningen har särskilt observerat att fastighetsförvaltningsansvaret för affärsverken är ofullständigt reglerat och att ansvaret inom försvaret författningsenligt är fördelat på flera olika myndigheter.

Tidigare utredningar

Ett antal utredningar har under de senaste åren behandlat frågan om samordning av den statliga lokalförsörjningen. Den s.k. Hpg 5-kommittén föreslog i en förstudie 1983 att frågan om samordning mellan främst byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen borde studeras i en huvudstudie. Lokalförsörjningsutredningen föreslog 1986 bl.a. vissa samordningsåtgärder men framför allt att förändringar inom den civila statsförvaltningens lokalförsörjning borde genomföras. Andra viktiga utredningar och studier som under senare tid behandlat den statliga lokalförsörjningen, dock utan särskild tonvikt på samordningsfrågorna, är den s.k. lokalkostnadsutredningen (1986) samt studier utförda av riksrevisionsverket och riksdagens revisorer. Vissa förhållandevis begränsade samordningsåtgärder mellan byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen samt inom den statliga tekniska fastighetsförvaltningen har påbörjats och i några fall genomförts.

Aktuell utveckling

Ett omfattande utvecklingsarbete pågår inom det statliga lokalförsörjningsområdet. Statsmakternas intentioner härvidlag uttrycks i riktlinjer för utveckling av den statliga lokalförsörjningen i 1987 och 1988 års budgetpropositioner resp. 1988 års reviderade finansplan samt i direktiven till förevarande utredning. Med utgångspunkt i främst lokalförsörjningsutredningens och lokalkostnadsutredningens förslag

förordar regeringen bl.a. att ett tydligare kund-leverantörsförhållande mellan lokalbrukarna inom den civila statsförvaltningen och byggnadsstyrelsen skall upprättas. Vidare förordar regeringen att en i viss utsträckning ökad frihet skall ges åt lokalbrukarna och åt de affärsverk som f.n. är ålagda att utnyttja byggnadsstyrelsen för lokalanskaffning. Regeringen understryker också vikten av en fortsatt samordning av den statliga lokalförsörjningen. Av betydelse i sammanhanget är också regeringens uppdrag i mars 1987 till överbefälhavaren att utreda arméns långsiktiga utveckling, produktionsledningssystemet inom försvaret m.m. Överbefälhavaren har med anledning av bl.a. regeringens uppdrag påbörjat ett omfattande utredningsarbete under samlingsbegreppet Försvarsmaktsutredning 88, vilken skall redovisas till regeringen senast den 30 september 1988. I Försvarsmaktsutredning 88:s slutremiss från april 1988 behandlas också särskilt lokalförsörjningsfrågorna inom försvaret.

Inom byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen har under 1980-talet ett omfattande och för båda myndigheterna likartat organisationsutvecklingsarbete påbörjats. Utvecklingsarbetet har tyngdpunkt i bl.a. delegering av ansvar och regionalisering av personella resurser för operativa uppgifter. Detta har inom fortifikationsförvaltningen också föranlett en omorganisation av verkets centralförvaltning och regionala organisation. Ett omfattande rationaliserings- och utvecklingsarbete har också under 1980-talet ägt rum inom försvarets lokalförsörjningsfunktion i stort.

Lokalförsörjningsfrågornas hantering inom den kommunala, landstingskommunala och privata sektorn innefattar bl.a. en utveckling i riktning mot att göra de olika rollerna som byggherre, fastighetsförvaltare och lokalbrukare mer distinkta varvid internhyressystem i en del fall har införts eller övervägs.

Förutsättningar för samordning

Utredningen konstaterar att Hpg 5-kommitténs och lokalförsörjningsutredningens samordningsförslag i mycket begränsad utsträckning lett till konkreta samordningsåtgärder, såväl vad gäller samordning mellan

byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen som vad gäller samordning av den statliga fastighetsförvaltningen. Däremot har vid sidan av, och i vissa avseenden som en följd av, dessa utredningar genomförts och initierats ett betydande utvecklingsarbete inom den civila statsförvaltningen resp. försvaret. En analys av skillnader och likheter mellan byggnadsstyrelsens och fortifikationsförvaltningens verksamhetsområden visar att skillnader finns i de båda myndigheternas roller inom resp. system, fördelning av personella resurser på olika aktiviteter, lokalisering av produktionsenheter samt vad gäller hur ekonomisystemet och finansieringsprinciperna styr de båda myndigheternas verksamhet. Betydande likheter finns dock samtidigt vad gäller myndigheternas centrala roll för lokalförsörjningsfrågor inom resp. system och i fråga om personella resurser och kompetens. Påtagliga likheter finns också avseende organisatorisk uppbyggnad, aktuella organisationsutvecklingstendenser och utnyttjandet av avancerad ADB-teknik. De fördelar som står att finna i en samordning av den statliga lokalförsörjningen handlar både om kortsiktiga rationaliseringsvinster och personalbesparingar och om sådana långsiktigt verkan- de fördelar som sammanhänger med möjligheterna att anpassa organisation och resurser för lokalförsörjningsfrågor till behov och utveckling inom statsförvaltningen i stort. Samordning av resurser för lokalförsörjning, som är en stödfunktion för annan verksamhet, kan dock också medföra nackdelar, t.ex. minskad lyhördhet för lokalbrukarnas behov.

Ekonomiska styrmedel

På lokalförsörjningsområdet har utformningen av de ekonomiska styrinstrumenten stor betydelse. Utredningen anser att utrymme för väsentliga förbättringar finns på detta område. Stor vikt bör bl.a. fästas vid att korrekta kostnadssignaler når alla som anskaffar, upplåter, förvaltar och brukar lokaler. Vidare är det nödvändigt med en omsorgsfull ekonomisk redovisning av den egna verksamheten, bl.a. mot bakgrund av att lokalförsörjningstjänster i många fall tillhandahålls på marknaden.

Tre principmodeller för samordning

Tre principiella modeller för samordning av den statliga lokalförsörjningen, vilka benämns A, B och C, presenteras.

Modell A baseras på utvecklingsmöjligheter inom dagens organisatoriska struktur med ett bibehållande av byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen som två fristående myndigheter. Härvid utgår modellen från pågående och i många avseenden likartade organisationsutvecklingstendenser inom de två myndigheterna. Ett tydligt kund-leverantörsförhållande skapas inom försvaret genom att fortifikationsförvaltningens roll och uppgifter förändras i riktning mot att bli en uppdragsmyndighet inom försvaret vilken organiserar verkställighetsresurser för byggproduktion och teknisk fastighetsförvaltning m.m., varvid de senare organisatoriskt överförs från de militära förbanden till fortifikationsförvaltningen. I modellen ingår också ökad samverkan mellan byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen på ett antal områden.

Modell B innebär en organisatorisk samordning av byggnadsstyrelsens och större delen av fortifikationsförvaltningens verksamheter i en ny myndighet utanför försvaret, kallad byggverket. Byggverket har gentemot den civila statsförvaltningen samma uppgifter som nuvarande byggnadsstyrelsen inkl. den utveckling som förordas i de senaste årens budgetpropositioner. Byggverket övertar större delen av nuvarande fortifikationsförvaltningens uppgifter gentemot försvaret samt de verkställighetsuppgifter avseende teknisk fastighetsförvaltning som f.n. åvilar de militära förbanden. Försvaret åläggs i modell B att uppdra åt byggverket att verkställa flertalet åtgärder i lokalförsörjningsprocessen avseende både generella lokaler och försvarsspecifika anläggningar. Inom försvaret erfordras resurser för främst behovsformulerings- och kravställaruppgifter, administrativ fastighetsförvaltning, uppföljning av köpta tjänster m.m. Dessa resurser tillförs i modellen främst försvarets materielverk och de militära förbanden.

Modell C utgår från att försvarets fredsorganisation i allt väsentligt skall vara densamma som i kris och i krig. Modellen innebär en organisatorisk samverkan av byggnadsstyrelsens och delar av fortifikations-

förvaltningens verksamheter i en ny myndighet utanför försvaret, kallad byggverket. Försvarets resurser är i modell C dimensionerade för att ta ett fullt ansvar för lokalförsörjningsfrågorna. På central nivå tillförs försvarets materielverk resurser för verkställighet av viss projektledning, projektering och upphandling av byggproduktionsåtgärder avseende försvarsspecifika anläggningar. De militära förbanden tillförs resurser för beställning av byggproduktionsåtgärder på marknaden m.m., samtidigt som resurser för verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning normalt kvarstår i förbandsorganisationen. Byggverket fungerar gentemot försvaret som en av flera tänkbara leverantörer av tjänster inom lokalförsörjningsområdet. Samarbetet mellan försvaret och byggverket regleras i ett femårigt produktionsåtagande och därefter i ett samarbetsavtal.

Modellbeskrivningarna innefattar uppskattningar av behovet av personella resurser för lokalförsörjningsfrågorna inom byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen resp. byggverket samt inom försvarets organisation i övrigt. Med ledning av dessa uppskattningar bedöms de direkta och kortsiktiga personalbesparingarna uppgå till ca 100 personår i modell A, ca 175 personår i modell B och ca 95 personår i modell C.

I samtliga modeller ingår åtgärder för att precisera fastighetsförvaltningsansvarets innebörd, fördelning och delegering inom statsförvaltningens olika sektorer. Bl.a. föreslås ett samlat statligt fastighetsregister. Vidare föreslås i alla modeller åtgärder i syfte att förbättra förutsättningarna för samverkan inom den tekniska fastighetsförvaltningen med affärsverk och andra fastighetsförvaltande myndigheter, organisationer m.fl.

Värdering av principmodellerna

De tre principmodellerna värderas inbördes mot ett antal kriterier, som alla kan sägas representera olika krav vilka är väsentliga att beakta då samordningsåtgärder skall genomföras. Utredningen tar inte ställning till vilket av kriterierna som bör tillmätas störst vikt och därmed inte heller till vilken av modellerna som ger sammantaget

störst måluppfyllelse. Den relativa jämförelsen mellan modellerna kan sammanfattas enligt följande.

Modell A bedöms ge de lägsta genomförandekostnaderna och minsta omställningssvårigheterna. Modell B bedöms ha störst förenlighet med den av regeringen förordade utvecklingen av den statliga lokalförsörjningen, så som denna utveckling uttrycks i 1987 och 1988 års budgetpropositioner, samt ha den största besparingspotentialen, såväl vad gäller kortsiktiga personalbesparingar som långsiktiga besparingsmöjligheter. Modell B bedöms också ge de bästa förutsättningarna för att rationellt utnyttja samlad statlig kompetens inom lokalförsörjningsområdet och de bästa förutsättningarna för samverkan med affärsverken m.fl. inom den tekniska fastighetsförvaltningen. Modell C bedöms ge de bästa beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska effekterna och ha störst förenlighet med överbefälhavarens överväganden kring utvecklingen av försvarets produktionsledningssystem och utvecklingen inom det s.k. huvudprogram 5, så som dessa överväganden kommer till uttryck i Försvarsmaktsutredning 88:s slutremiss från april 1988. Modellerna B och C bedöms också ge gynnsammare regionalpolitiska effekter än modell A.

Avslutande bedömning

Utredningen redovisar en avslutande bedömning som bör kunna vara vägledande för statsmakternas ställningstagande och den närmare praktiska utformningen av vald samordningsform.

De tre modellerna lägger tyngdpunkt i olika aspekter av begreppet samordning. Samtliga modeller förutsätter fortsatt samordning inom den civila statsförvaltningens lokalförsörjning i enlighet med statsmakternas riktlinjer och förslag, och för den som sätter denna typ av samordning i centrum spelar det mindre roll vilken modell som väljs. För den som sätter samordning inom försvarets lokalförsörjning i centrum står valet i första hand mellan modell A, som lägger tyngdpunkten i samordning av den fredstida lokalförsörjningsfunktionen som sådan inom försvaret, och modell C, som lägger tyngdpunkten i samordning av lokalförsörjningsuppgifter med andra uppgifter inom försvaret till en

samlad beredskaps- och krigsförbandsinriktad helhet. För den som sätter behovet av samordning mellan den civila statsförvaltningens och försvarets lokalförsörjning i centrum är det naturligt att föredra modell B.

Modellerna A och B innebär båda att professionella och på uppdragsbasis arbetande myndigheter för lokalförsörjningsfrågor inkl. fastighetsförvaltning bildas. I ett sådant perspektiv framstår emellertid modell A som ett halvt steg utan flera av de fördelar som en organisatorisk samordning av byggnadsstyrelsens och fortifikationsförvaltningens verksamheter rymmer. Den likhet mellan modellerna A och C som innebär att en stor del av försvarets behov av lokalförsörjningsresurser finns inom försvarsorganisationen bör inte överdrivas, eftersom betydande strukturella skillnader finns mellan dessa båda modeller. Alla modellerna skapar förutsättningar för långsiktiga besparingar av olika slag även om de kortsiktiga besparingarna är förhållandevis små.

Modellerna B och C är uttryck för skilda samordningsformer, men det finns ändå möjlighet att på åtskilliga punkter närma dessa två modeller till varandra på ett sätt som innebär att en reell samordning mellan civil och militär lokal försörjning uppnås, samtidigt som erforderlig hänsyn tas till krigsorganisatoriska och andra krav från försvaret. Under förutsättning att fastighetsförvaltningsansvarets innebörd och fördelning är entydig bör det, vad gäller verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning inkl. fastighetsdrift, vara möjligt att finna praktiska lösningar, innefattande ett ömsesidigt köp av tjänster mellan det föreslagna byggverket och försvaret. Förhållandet mellan försvaret och byggverket bör kunna regleras i ett långsiktigt åtagande som innefattar betydande delar av denna verkställighet och som även i övrigt utformas så att en långsiktig och stabil planering av verksamheten för den samordnade statliga myndigheten för civil och militär lokalförsörjning, dvs. byggverket, säkerställs.

Slutligen understryks vikten av att vissa förändringsåtgärder inom det statliga lokalförsörjningsområdet vidtas oavsett organisatorisk lösning. Dessa åtgärder ger i sig förutsättningar för betydande framtida besparingar på området. Den ekonomiska styrningen bör utformas på ett sätt som möjliggör att de fulla kostnaderna för lokaler upplevs av de

enheter som brukar dessa. Verksamheter av egen-regi-karaktär, till vilka alternativ på marknaden finns, bör så långt möjligt bedrivas på uppdragsbasis. Fastighetsförvaltningsansvarets innebörd och fördelning inom statsförvaltningen bör preciseras och möjligheterna att bygga upp ett samlat register över statsägda och inhyrda lokaler, baserat på de fastighetsförvaltande myndigheternas egna register, bör närmare studeras. Oavsett vilken samordningsmodell som väljs bör regeringen ta erforderliga initiativ på området.

1.1 Direktiv

I direktiven (Dir 1987:24) till utredningen om genomförande av en samordnad statlig lokalförsörjning som beslöts vid regeringssammanträde den 23 april 1987, anförde chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, bl. a. följande.

Mitt förslag

Jag föreslår att en utredare tillkallas för att utarbeta förslag till genomförande av en samordnad statlig lokalförsörjning.

Utgångspunkter

I 1987 års budgetproposition redovisas förslag till riktlinjer för statens lokalförsörjning (prop. 1986/87:100 bil. 2 s. 18-25). Bakgrunden till vissa av dessa förslag återfinns i ett flertal utredningar som under de senaste åren har behandlat frågan om samordning av den statliga fastighetsförvaltningen och byggverksamheten. Allt talar för att en ökad samordning av den verksamhet som nu bedrivs främst av byggnadsstyrelsen, fortifikationsförvaltningen och affärsverken skulle medföra minskade kostnader för staten och en rationellare lokalförsörjning.

Samordnad lokalförsörjning

I begreppet samordnad lokalförsörjning bör i detta sammanhang innefattas försörjningsplanering, alla former och skeden av anskaffning, förvaltning och aveckling av mark, byggnader och anläggningar. Vidare bör frågor om samordnad standard på lokaler m.m. inbegripas, både vad avser omfattning, utförande och kvalité, liksom samordnad hantering av sådana norm- och avtalsfrågor etc. som är av betydelse för lokalförsörjningen.

Utredningen

En utredare bör tillkallas med uppgift att i kontakt med bl.a. byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen ta fram ett förslag om

hur en organisatorisk samordning av de verksamheter som bedrivs av dessa båda myndigheter skall genomföras. Utredaren bör därvid behandla samtliga aspekter som ingår i begreppet samordnad lokalförsörjning.

I fråga om fastighetsförvaltning bör utredaren belysa hur möjligheterna till samverkan med affärsverk, övriga lokalhållande myndigheter och andra lokalförvaltare kan förbättras.

I betänkandet Ds Fö 1983:5 Strukturförändringar och samordning (den s.k. Hpg 5-utredningen) redovisas flera exempel på ökad samordning, bl.a. en sammanslagning av byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen. Även i betänkandet Ds C 1986:3 Statens lokalförsörjning (lokalförsörjningsutredningen) behandlas bl.a. frågor om samverkan. Dessa utredningar bör därför tjäna som en utgångspunkt för utredaren.

Ett alternativ skall utgöras av en förstärkt regional organisation fördelad på 8-10 regioner, med en i huvudsak oförändrad omfattning av verksamheten i Eskilstuna och en begränsad omfattning av verksamheten i Stockholm. Den del av fortifikationsförvaltningens nuvarande verksamhet som rör anskaffning av anläggningar för krigsorganisationen förutsätts bibehållas som en del inom försvaret. Däremot bör utredaren utgå ifrån att nuvarande verksamhet inom fortifikationsförvaltningen som rör kaserner m.m. samt vissa gemensamma funktioner organisatoriskt, men ej geografiskt, slås samman med motsvarande verksamhet inom KBS huvudkontor i Stockholm och bedrivs under KBS huvudmannaskap.

I utredarens uppgift bör ingå att redovisa hur en samordnad lokalförsörjning organisatoriskt kan utformas och genomföras. Utredaren bör härvid belysa ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelning mellan central, regional och lokal nivå samt de personalkonsekvenser som uppstår.

Utredaren bör även belysa ekonomiska effekter och de kostnadsbesparingar som kan uppnås.

Utredaren bör vidare föreslå erforderliga åtgärder för att nå bättre överensstämmelse mellan planerings- och budgetsystemen för lokalförsörjningen inom försvaret och den civila statsförvaltningen.

Utredaren bör utforma sitt förslag med utgångspunkt i att ett genomförande skall kunna påbörjas den 1 juli 1988.

Utredaren bör både vid arbetets början och under arbetets gång informera de berörda huvudorganisationer - och i förekommande fall andra centrala arbetstagarorganisationer - med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor - och bereda dem tillfälle att föra fram synpunkter.

1.2 Arbetets bedrivande

I direktiven anges att utredningen skall ta fram förslag till hur en organisatorisk samordning av de verksamheter som bedrivs av byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen skall genomföras. Under

utredningsarbetets gång visade det sig lämpligt att, vad gäller organisatoriska överväganden, även beakta de resurser för lokalförsörjningsfrågor som finns vid övriga myndigheter inom försvaret, framför allt de resurser för teknisk fastighetsförvaltning som finns vid de militära förbanden. Däremot har vi avstått från att i organisatoriskt hänseende behandla motsvarande resurser inom affärverkssektorn m.m. I enlighet med utredningens direktiv har dock frågan om ökad samverkan med affärsverken m.fl. vad gäller fastighetsförvaltning behandlats.

Inriktningen av arbetet var under hösten 1987 att utforma tre principmodeller för samordning. Efter värdering av dessa avsåg utredningen välja en huvudsaklig modell och mer noggrant utforma ett förslag och beskriva dettas konsekvenser. Genomförande avsågs ske enligt detta förslag.

Vid beredningar inför det sammanträde då beslut om huvudsaklig inriktning avsågs fattas, visade det sig emellertid att de olika intressenternas synpunkter representerade en så stor bredd att det inte framstod som möjligt att i detta skede lägga en enda modell till grund för det fortsatta arbetet.

Utredningsmannen beslöt då att ge arbetet en delvis annan inriktning. Denna har inneburit att de tre principmodellerna för samordnad lokalförsörjning under våren 1988 har vidareutvecklats, preciserats och värderats. En avslutande detaljbeskrivning av ett alternativ bör ske först när regeringen tagit ställning till den inriktning som utvecklingsarbetet framdeles bör ha på det statliga lokalförsörjningsområdet.

I arbetet har utredningen kunnat nyttiggöra sig underlag och redovisningar som presenterats av den s.k. Hpg 5-kommittén i betänkandet (Ds Fö 1983:5) Strukturförändringar och samordning samt av lokalförsörjningsutredningen i betänkandet (Ds C 1986:3) Statens lokalförsörjning.

Även i övrigt har utredningen i väsentlig mån kunnat dra nytta av underlag från andra undersökningar och studier som nyligen gjorts inom bl.a. riksrevisionsverket, byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen. Tillgången till detta material har underlättat utred-

ningens arbete.

På uppdrag av utredningen har försvarsstaben med en särskild studie belyst vilka krav försvarets myndigheter har på stöd m.m. i fråga om lokalförsörjning. Innehållet i studien har en nära anknytning till överbefälhavarens Försvarsmaktsutredning 88.

I syfte att få ett brett underlag för övervägandena har utredningen låtit ett konsultföretag studera hur lokalförsörjningsfrågor hanteras i privata fastighetsbolag, landsting och kommuner. En sammanfattning av konsultrapporten presenteras i avsnitt 3.4.

I syfte att få en konkret bild av olika moment i verksamheten har utredningen också gjort studiebesök vid regionala och lokala enheter inom byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen samt vid militära förband.

Utredningen har haft nio sammanträden med företrädare för arbetstagarorganisationerna varvid dessa beretts tillfälle att följa arbetet och framföra synpunkter. Vidare har i december 1987 och i juni 1988 informationsmöten hållits på byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen.

I kapitel 2 Nuläge presenteras ett omfångsrikt material som utförligt beskriver hur lokalförsörjningsprocessen är utformad inom den statliga sektorn. Olika myndigheters verksamhet, uppgifter och organisation beskrivs. Vidare anges hur ekonomisystemen är uppbyggda på området. Den som är väl förtrogen med nuvarande ordning bör kunna läsa detta kapitel översiktligt. I så fall finns dock skäl att uppmärksamma avsnitt 2.5 som behandlar föreskrifter om ägande och förvaltning av statliga fastigheter. På samma sätt kan den som är väl förtrogen med den aktuella utvecklingen läsa kapitel 3 Samordningsåtgärder och utvecklingstendenser översiktligt. Skäl kan dock finnas att då uppmärksamma avsnitt 3.4 om förhållandena inom den kommunala och privata bygg- och fastighetsförvaltningssektorn.

2.1 Lokalförsörjningsprocessen i princip

I detta avsnitt görs en kortfattad genomgång av de olika aktörerna och skedena i lokalförsörjningsprocessen. De i processen vanligast förekommande begreppen definieras därvid. I beskrivningen har vi i huvudsak utgått från den presentation av lokalförsörjningsprocessen som redovisas i lokalförsörjningsutredningens (LFU) betänkande (Ds C 1986:3) Statens lokalförsörjning resp. riksrevisionsverkets (RRV) PM (1982:1039) Byggprocessen i försvaret.

I många sammanhang används begreppet byggprocess som en sammanfattande beteckning för de olika momenten i den arbetsprocess som leder fram till produktion, brukande, förvaltning och avveckling av lokaler.

I likhet med LFU har vi dock funnit begreppet byggprocess vara alltför begränsat, eftersom det i första hand används i samband med anskaffning av lokaler genom byggnadsinvesteringar. Vi använder därför i fortsättningen det mer heltäckande begreppet lokalförsörjningsprocess.

Inom försvaret används ofta också begreppen lokal- och anläggningsförsörjning, varvid lokalförsörjning syftar på lokaler av generell karaktär, t.ex. kontorslokaler, och anläggningsförsörjning syftar på försvarsspecifika anläggningar, t.ex. befästningar. Begreppen lokalförsörjning resp. lokal- och anläggningsförsörjning används därför båda i denna utredning, varvid begreppet lokalförsörjning används i enlighet med den definition som finns i utredningens direktiv och som innebär att i begreppet lokalförsörjning innefattas försörjningsplanering, alla former av anskaffning, förvaltning och avveckling av mark, byggnader och anläggningar. Begreppet lokalför-

sörjning avses alltså i utredningen täcka försörjning med såväl generella lokaler som anläggningar.

2.1.1. Aktörer i lokalförsörjningsprocessen

Tillståndsgivare är myndigheter som ur samhällelig synvinkel och på grundval av lagar, normer, föreskrifter och anvisningar styr byggandet i landet. De grundläggande bestämmelserna finns i den nya plan- och bygglagen (PBL; SFS 1987:246) samt plan- och byggförordningen (SFS 1987:383) som gäller fr.o.m. den 1 juli 1987 och som ersätter byggnadslagen (SFS 1947:385), byggnadsstadgan (BS; SFS 1959:612) och lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. (SFS 1976:666). PBL innehåller bestämmelser om bebyggelseplanering samt om byggnaders utförande och om tillsyn över byggandet. Den styr byggnadsnämndernas agerande och innehåller bl.a. bestämmelser om bygglov inklusive bestämmelser om säkerhet, hygien och trevnad.

Statens planverk meddelar i Svensk byggnorm (SBN 80) föreskrifter om tillämpningen av byggnadslagstiftningen. SBN 80 är för närvarande under omarbetning med anledning av den nyligen förändrade lagstiftningen på området. Planverket ger även exempel på lösningar och metoder som bedömts uppfylla ställda krav.

Vid sidan av den egentliga byggnadslagstiftningen finns särskilda lagar, förordningar och andra författningar som skall beaktas vid byggande och förvaltning.

Byggnadsnämnden (BN) är den kommunala myndighet som svarar för detaljplanering och detaljplaneärenden. BN ger bygglov och övervakar att byggnader uppförs i enlighet med bygglov och gällande lagar och normer. Tidigare har statliga myndigheter varit befriade från bygglovsplikt och haft s.k. byggnadsnämndsansvar. De har dock haft anmälningsplikt till BN för aktuella byggprojekt enligt 66 § byggnadsstadgan. Med PBL har statens tidigare rätt att ge sig själv dispens från BS och byggföreskrifter upphört helt. Enligt PBL är bygglov vid nybyggnad nu en kommunal angelägenhet. När det gäller inre ändringar ger lagen dock lättnader för vissa statliga fastighetsägare.

Byggherre är den för vars räkning ett byggprojekt utförs och är den som anskaffar, låter bygga och upplåter lokaler. Det kan vara samma person som lokalhållaren och beställaren (se nedan). Byggherren låter utföra utredningar, skaffar kapital och är normalt beslutsfattare vid start av byggprojekt. Byggherren har totalansvaret.

Beställare är kontraktstecknare, den som för byggherrens räkning beställer projektering och upphandlar entreprenader för utförande av byggprojekt. Byggherren kan också själv vara beställare. Beställaren har produktionsansvar.

Finansiär är den som prövar projektet från ekonomisk synpunkt och ställer erforderliga penningmedel till förfogande. Resurstillgångar som kapital och arbetskraft är tillgängliga antingen genom överordnade beslut i form av budgetramar eller direkta anslag för t.ex. statlig verksamhet eller genom lån för t.ex. privata företag och enskilda personer.

Projektledare har ansvaret att administrera och svara för genomförandet av ett byggprojekt. Projektledaren har ansvar för att projektet genomförs inom beslutade ramar i fråga om kostnad, funktion och tid.

Projektörer utformar handlingar för byggnaden, gör utredningar, ritningar och övriga handlingar. Projektörerna tillsammans svarar för de olika fackspecialiteterna som fordras. Genom egen projekteringsledning kan projektörerna svara för ett samordnat projekteringsresultat inom de givna ramarna. Projektörernas arbete dokumenteras i handlingar, vilka utgör underlag för redovisning och information till myndigheter och till alla inom projektet medverkande parter. Beroende på syftet har handlingarna olika detaljeringsnivå (systemhandlingar, huvud- eller bygglovshandlingar, bygghandlingar). Handlingarna utgör i olika skeden av processen underlag för kapitalanskaffning, konstruktion, upphandling och genomförande.

Entreprenör är det företag som på entreprenad anlitas för att bygga (utföra) objektet. Olika typer av entreprenörer förekommer för olika

specialistfunktioner inom ramen för utförandet, såsom byggnadsarbete, VVS, el etc. De olika entreprenadformerna skiljer sig åt med avseende på roll-, resurs- och ansvarsfördelning mellan främst byggherre, projektör och entreprenör. De vanligast förekommande entreprenadformerna är följande.

- Delad entreprenad, som innebär att byggherren svarar för projektering, upphandlar och samordnar de olika ingående entreprenaderna avseende byggnadsarbete, VVS, el etc. Byggherren sköter i detta fall all samordning på byggarbetsplatsen. Till sin hjälp har han bygglidare och kontrollanter på arbetsplatsen. Även i övriga former för entreprenad har byggherren normalt bygglidare och kontrollanter.
- Generalentreprenad, som innebär att en av entreprenörerna, normalt byggnadsentreprenören, är kontraktspart gentemot byggherren och ansvarig för samtliga underentreprenörers arbeten. Vid generalentreprenad skaffar denne själv sina underentreprenörer. Generalentreprenaden kan vara samordnad, vilket innebär att byggherren själv upphandlar underentreprenörerna. Dessa övertas sedan av generalentreprenören.
- Totalentreprenad, som innebär att en entreprenör, totalentreprenören, kontrakteras för såväl projektering som utförande. Byggherren gör en s.k. tidig upphandling baserad på system- eller huvudhandlingar med kravspecifikationer som illustrerar det program som ligger till grund för en upphandling.
- Egen regi, som innebär att byggherren har egen byggorganisation och bygger i egen regi med egna resurser och upphandlade delentreprenader. Bygglidning och kontroll kan i detta fall ofta skötas av arbetschef/arbetsledare.

Expert är den sakkunnige som har ansvar inom sitt specialområde och är kunnig i ett eller flera av områdena ekonomi, juridik, planering, byggande, underhåll och drift. Experten svarar i lokalförsörjningsprocessen för teknisk, ekonomisk och juridisk uppföljning och kontroll åt byggherren.

Fastighetsförvaltare är den som sköter förvaltning, drift och underhåll. I det fall byggherre och fastighetsförvaltare är samma person, används istället ofta begreppet lokalhållare. Lokalhållaren svarar alltså för såväl upplåtelse som förvaltning av lokaler. Förvaltnings-, drift- och underhållssidan har med tiden alltmer kommit att engageras på ett tidigt stadium i processen för att genom erfarenhetsåterföring från förvaltningen påverka utformningen med sikte på bl.a. låga drift- och underhållskostnader.

Brukare, lokalbrukare eller hyresgäst är organisationer, myndigheter och personer som använder lokaler. De initierar vanligen ett lokalbehov och har de bästa förutsättningarna att beskriva sin verksamhet och arbetsmiljö samt uttrycka de behov och önskemål som är en förutsättning för att lokalen i färdigt skick skall fungera på bästa sätt.

2.1.2 Skeden och aktiviteter i lokalförsörjningsprocessen

Lokalförsörjningsprocessen innefattar fyra huvudskeden, nämligen lokalförsörjningsplanering, anskaffning, förvaltning och avveckling.

Lokalförsörjningsplanering

Lokalförsörjningsplaneringen är de inledande och tidiga skedena i lokalförsörjningsprocessen. Den inleds med behovsinitiering. Initiativet kommer vanligtvis från brukaren (kunden), som initierar frågor om lokalförsörjning, vare sig det rör sig om nytilskott av lokaler eller förändringar och omflyttningar i befintligt lokalbestånd.

Ändringar kan också initieras till följd av överordnad myndighets beslut om lokalisering eller ändring av verksamhet, eller lokalhållares behov av att ersätta inhyrning med statsägda lokaler.

Oavsett vad som har initierat frågor om ändrad lokalförsörjning genomförs i det enskilda fallet (objektet) en behovsutredning. Bruka-

ren upprättar oftast en verksamhetsbeskrivning jämte dimensionerande funktionskrav som grund för ett ram- eller lokalprogram.

Detta program upprättas av lokalhållaren enligt vissa standardiserade riktlinjer (normer) för areor, kvalitet etc. Detta dokument ligger sedan till grund för arbetet att finna sätt att tillfredsställa behovet. I vissa fall, t.ex. då osäkerhet råder om verksamhetens omfattning eller lokalisering, kan ramprogrammet utgöra ett första beslutsunderlag vid lokalbehovsprövningen.

Lokalbehovet kan tillgodoses på flera sätt, nämligen genom omdisposition, ombyggnad, tillbyggnad, nybyggnad, köp och inhyrning.

Om byggnadsbehovet skall tillgodoses genom ny-, om- och/eller tillbyggnad undersöks de fysiska förutsättningarna i form av lokalisering, tillgänglig mark, tomt, byggrätt, kommunikationer och övriga möjligheter för ett byggande.

Därefter studeras finansieringsmöjligheter och kostnadsbedömningar genomförs. Redan i detta skede görs en preliminär avvägning mellan brukarens behov och bedömda kostnader. Samtidigt studeras tidplanen för det tänkta projektet.

I det enskilda fallet (byggnadsobjektet) sammanställs och presenteras utredningsmaterialet i ett byggnadsprogram, i vilket normalt också ingår en första kostnadskalkyl, och som utgör beslutsunderlag som vid positivt utredningsresultat kan innebära klartecken att gå vidare till projektering.

Till behovsinitierings- och i viss mån behovsutredningsskedet hör också vissa långsiktiga studier som är nödvändiga för centralt beslutsfattande, inom statlig förvaltning i första hand på regeringsnivå. De långsiktiga studierna inkluderar exempelvis årskostnadsjämförelser, marknadsundersökningar, genomgång av lokalstandard osv. Inom den statliga förvaltningen exemplifieras dessa studier inom försvaret av överbefälhavarens (ÖB) perspektivplanering, generalplanering och systemplaneunderlag samt på civil sida av byggnadsstyrelsens (KBS) projektplaner och sektors- och ortsvisa lokalför-

sörjningsplaner.

Till lokalförsörjningsplaneringen kan slutligen också räknas stabsuppgifter som forsknings- och utvecklingsarbete om t.ex. tekniska krav, branschbevakning och marknadskännedom om t.ex. avtalsfrågor, utarbetande av normer och riktlinjer för exempelvis areor och kvalitet samt fastighetsjuridisk sakkunskap.

Gränsdragningen mellan långsiktiga studier och stabsuppgifter kan ibland vara flytande.

Anskaffningsskedet

Anskaffningsskedet inleds med ett beslut om lokalförsörjning på basis av det underlag som tagits fram i tidigare skede.

Vid beslut om omdisposition inom eget eller förhyrt befintligt lokalbestånd kan det bli aktuellt med omförhandlingar av hyreskontrakt, mindre ombyggnader etc.

Vid beslut om köp eller inhyrning är det oftast frågan om att avsluta förhandlingar och skriva kontrakt.

Vid om-, till- och/eller nybyggnad innebär beslutet att lokalbehovet ska tillgodoses genom någon form av byggnadsprojekt. Det är denna del av lokalförsörjningsprocessen som svarar mot det mer vedertagna begreppet "byggprocess". Med användning av den terminologi som återfinns i LFU indelas byggandet i projektadministration, projektering och egentlig byggproduktion.

Skälet till att vi här har valt att hålla samman en rad olika aktiviteter under den sammanfattande benämningen "projektadministration" är att denna aktivitet på den statliga sidan kan sägas utgöra nyckelfärdiga tjänster, vilka tillhandahålls av KBS resp. fortifikationsförvaltningen (FortF). De projektadministrativa aktiviteterna ligger i tiden fördelade över hela byggprocessen.

Projektadministration innefattar följande skeden och aktiviteter:

o Under hela byggprocessen:

- Projektledning, som innebär planering och samordning av intressenter, behov och skeden samt ansvar för att projektet hålls inom fastställda ramar med avseende på kostnad, funktion och tid.

o Under projekteringsskedet:

- Projekteringsledning (ledning av konsultgrupper).
- Tillhandahålla expertis för tekniska utredningar och teknisk granskning av olika slag.
- Kostnadskalkylering/kalkylgranskning.

o Under upphandlingen:

- Planering och genomförande av upphandling av byggprojektet. Upphandlingen består i att under projekteringen framtagna handlingar sammanställs i ett förfrågningsunderlag, anbudsgivare tillfrågas eller annonsering sker, anbudsinfordran formuleras med särskilda upplysningar, villkor och tidsangivelser. Inkomna anbud registreras och utvärderas. Förhandlingar om detaljer och tolkningar av priser och ev. reservationer leder så till ett kontrakt.

o Under själva byggandet:

- Byggledning och kontroll.
- Löpande besiktning (i en del fall).

o När byggandet är klart:

- Besiktning.
- Ekonomisk slutredovisning.
- Upprättande av driftinstruktioner.

Kostnaden för projektadministration uppgår normalt till 5-10 % av totalkostnaden för ett projekt.

Projektering innebär att projektet formaliseras i ritningar och beskrivningar som kan läsas och förstås av de inblandade. Inom statlig förvaltning upphandlas normalt projekteringsexpertis (konsulter i form av arkitekter, konstruktörer, VVS-, el- och specialkonsulter) för vars ledning projektadministratören (normalt genom projektledaren) svarar. Projekteringen är ett omfattande arbete som beroende på projektets storlek och krav på beställares och brukares inflytande i normalfallet kan ta 6-18 månader.

Under projekteringsskedet framställs förslagshandlingar eller systemhandlingar som bl.a. redovisar planläggning och utformning, systemval för installationer, beskrivningar som anger kvaliteter och detaljutförande samt vid behov geotekniska förutsättningar. Handlingarna utgör beslutsunderlag för en första kostnadsberäkning under projekteringsskedet.

I detta läge sker en ny genomgång och samgranskning mellan olika parter. Vanligen sker justeringar, kompletteringar eller bearbetningar i projektet för att nå överensstämmelse med givna förutsättningar och ekonomi.

Efter beslut att gå vidare bearbetas handlingarna till ett underlag i form av huvudhandlingar som utgör underlag för ansökan om bygglov.

Beroende på vilken typ av entreprenad som avses upphandlas kan detaljeringsnivån i det fortsatta projekteringsarbetet variera. Vanligen fortsätter dock projekteringen till byggghandlingar, som visar hur olika byggnadsdelar skall fogas samman och i detalj utföras, och som ligger till grund för upphandling av byggnadsentreprenör enligt tidigare beskrivning. Innan upphandlingen påbörjas görs normalt en kostnadsavstämning, dvs. förändringar i förhållande till tidigare kalkyler stäms av och kostnadsberäknas.

Kostnaden för projekteringsarbete utgör vanligen omkring 10 % av totalkostnaden för ett projekt.

Den egentliga byggproduktionen genomförs av upphandlade entreprenörer eller helt eller delvis i egen regi. Under produktionen sker också ekonomisk uppföljning, teknisk kontroll samt, i en del fall, löpande besiktning. Åtgärderna syftar till att kontrollera att byggnadsarbetet utförs enligt upprättade handlingar till föreskriven kvalitet samt att myndighetskraven följs. Skedet avslutas med besiktningar och byggherrens/brukarens övertagande varvid instruktioner för drift och underhåll överlämnas till förvaltaren.

Kostnaden för själva byggproduktionen utgör normalt ca 80-85 % av projektets totala kostnad.

Fastighetsförvaltningsskedet

Förvaltningsskedet tar vid så snart en lokal har anskaffats och överlämnats för brukande och förvaltning.

Den ekonomiska fastighetsförvaltningen inbegriper kapitalförvaltning, hantering av alla löpande inkomster och utgifter för lokalerna, budgetering, redovisning, registerhantering samt hyressättning.

Den juridiska fastighetsförvaltningen, vilken också kan ses som en stabsfunktion, omfattar bl.a. avtalsfrågor (hyresavtal, upplåtelseavtal m.m.), fastighetsbildningsfrågor och garantibevakning.

Som sammanfattande benämning på ekonomisk och juridisk fastighetsförvaltning (eller delar därav) används ibland begreppet administrativ fastighetsförvaltning.

Den tekniska fastighetsförvaltningen omfattar:

- o fastighetsdrift som i sin tur består av
 - förbrukning av t.ex. värme, vatten, el och materiel. Förbrukningskostnaderna utgör ca två tredjedelar av driftskostnaderna,

- arbetsinsatser av driftpersonal (drifttekniker m.fl.) samt entreprenörer för viss service av typ snöröjning, gräsklippning etc. Personalkostnaderna utgör ca en tredjedel av driftkostnaderna,

o fastighetsunderhåll som kan vara

- löpande,
- periodiskt,
- oregelbundet (större).

Mindre ombyggnader för att anpassa en lokal till brukarens önskemål ingår i varierande omfattning i fastighetsförvaltningen. Mindre reparationer utförs i varierande grad av anställda hantverkare eller av entreprenörer.

Normalt brukar hyreskostnaderna inom det civila huvudområdet innefatta såväl förvaltningsadministrativa kostnader som kostnader för drift och underhåll. Däremot ingår inte kostnader för städning, bevakning och liknande service.

Avvecklingsskedet

Avvecklingen kan innebära uppsägning av förhyrd lokal, försäljning eller rivning av byggnad. Motiven för avveckling kan i viss utsträckning sägas vara desamma som föranledde en ändring av lokalbehovet och sammanfaller därvid med lokalförsörjningsprocessens tidiga skeden. Avvecklingsskedet innefattar därför utredningsaktiviteter. Själva avvecklingen föregås i regel också av förhandlingar.

2.2 Mål och verksamhet hos civila och militära myndigheter

2.2.1 Generella mål m.m. för statens lokalförsörjning

Generella mål för den statliga lokalförsörjningen finns angivna i den

s.k. handläggningsordningen (allmänna anvisningar för handläggning av statliga lokalförsörjningsärenden, budgetdepartementet 1979) samt i 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil. 2).

Som ett generellt mål anges sålunda i handläggningsordningen att lokalförsörjningens mål skall vara lokaler med högt bruksvärde och låg årskostnad.

Som ansvar för statliga lokalhållare gäller vidare enligt handläggningsordningen att lokalförsörjningen sker på ett för statsmyndigheterna ekonomiskt riktigt sätt. Här ligger bl.a. att lokalernas standard i det enskilda fallet motsvarar den standard som normalt tillämpas för statlig verksamhet. Lokalhållarnas ansvar anges också omfatta att lokalerna svarar mot de krav som gäller för den verksamhet för vilken de är avsedda.

På motsvarande sätt anges som ansvar för statliga lokalhållare enligt 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil. 2) att lokalförsörjningen sker på det för staten ekonomiskt fördelaktigaste sättet och att funktion och standard på befintliga lokaler skall vidmakthållas. Till dessa olika uppgifter är kopplat ett kostnadsansvar.

Slutligen anges som ansvar för lokalbrukaren enligt handläggningsordningen att den verksamhet som bedrivs eller avses bedrivas i lokalerna är tillåtlig med hänsyn till skyddsfrågor etc.

I de instruktioner och förordningar som styr resp. berörd myndighets verksamhet finns i varierande utsträckning närmare preciseringar av målen för myndighetens verksamhet vad avser lokalförsörjningsuppgiften.

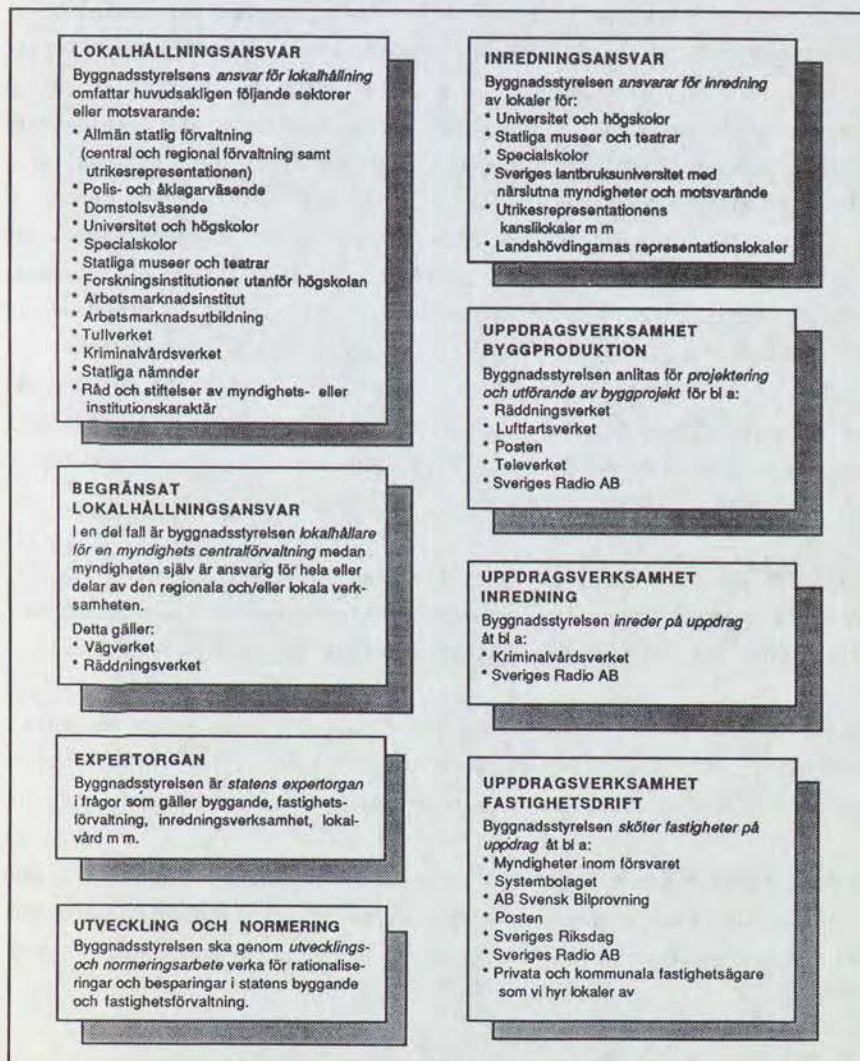
2.2.2 Civila myndigheter

Fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter mellan den lokalbrukande myndigheten, lokalhållaren och regeringen framgår av den s.k. handläggningsordningen. Regeringen har genom beslut den 27 oktober 1987 tillsatt en arbetsgrupp för översyn av denna. Enligt direktiven skall gruppens arbete redovisas den 1 september 1988.

2.2.2.1 Myndigheter inom byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde

KBS svarar för de flesta civila statliga myndigheters lokalför-sörjning. Lokalbehovet beräknas med utgångspunkt i den omfattning och art som myndigheternas verksamhet har eller bedöms få som resultat av statsmakternas beslut. KBS fastställer och tillämpar normer för loka-lernas kvalitet och storlek. Verkets ansvarsområde den 1 juli 1988 framgår av figur 2.1.

Figur 2.1 KBS ansvarsområde



Lokalförsörjningsplanering

Behovsinitiering, behovsutredning m. m.

Initiativet till en lokalförändring kommer normalt från lokalbrukaren (kunden). Ändringar kan dock också initieras till följd av beslut från statsmakterna om ändrad verksamhet eller som en följd av KBS (lokalhållarens) lokalförsörjningsplanering, t.ex. att inhyrda lokaler ersätts med statsägda. Som underlag för lokalförsörjningsplaneringen upprättar lokalbrukaren en verksamhetsbeskrivning åtföljd i en del fall av ett förslag till ram- eller lokalprogram. Verksamhetsbeskrivningen och ram- eller lokalprogrammet bearbetas och kompletteras sedan av KBS. Med verksamhetsbeskrivningen och ram- eller lokalprogrammet som utgångspunkt utreder KBS sedan på vilket sätt lokalbehovet bör tillgodoses. Detta kan ske genom omdisposition, om-, till- eller nybyggnad eller inhyrning. Om lokalbehovet skall tillgodoses genom ny-, om- eller tillbyggnad kompletteras ram- eller lokalprogrammet av KBS till ett byggnadsprogram. Byggnadsprogram är ett ram- eller lokalprogram kompletterat med projektbundna förutsättningar på grund av valt lokalförsörjningsalternativ, lokalisering etc. I byggnadsprogrammet ingår även en kostnadskalkyl som kan vara styrande för projekteringen, en första beräkning av hyran samt ett förslag till tidplan. Byggnadsprogrammet innehåller ofta även en redovisning av kostnader för inredning och utrustning.

Byggnadsprogrammet kan även innehålla programskisser som utvisar grundläggande principer för byggnadens utformning och disposition om detta krävs för att få tillräckligt underlag för en kostnadskalkyl.

Kostnadsberäkningen för inredning och utrustning tas, i den mån inte inrednings- och utrustningsansvaret ligger på KBS eller utrustningsnämnden för universitet och högskolor (UUH), fram av lokalbrukaren.

Om lokalbehovet kan tillgodoses inom ramen för KBS beslutanderätt och inte av andra skäl behöver underställas regeringens prövning genomför KBS nödvändiga åtgärder. I annat fall underställs ärendet regeringens prövning.

I det senare fallet prövar regeringen lokalbehovets omfattning och lokalstandard på grundval av byggnadsprogrammet. Regeringen ger KBS i uppdrag att projektera, normalt t.o.m. bygghandlingar, samt anvisar medel för projekteringen. Ligger projektet inom regeringens bemyndigande beslutar regeringen om byggnadsuppdrag samt anvisar medel för byggandet.

Om osäkerhet råder om lokalisering, inriktning och omfattning av brukarens verksamhet eller om kraven på lokalernas omfattning och utformning inte följer en standard eller normer som tidigare tillämpats i likartade lokalförsörjningsärenden skickar KBS in ram- eller lokalprogrammet till regeringen för s.k. tidig prövning. Efter prövning ger regeringen allmänna riktlinjer för den fortsatta planeringen. Normalt tas därefter ett byggnadsprogram fram.

Om lokalbehovet skall tilldogoses genom köp upprättar KBS förslag till köpeavtal samt underställer, i den mån verket inte själv har bemyndigande att fatta beslut, ärendet regeringens prövning. Köpeavtal sluts härvid under förbehåll av regeringens godkännande.

På motsvarande sätt som när det gäller fastighetsköp genomför KBS förhandlingar för inhyrningar samt sluter hyresavtal. I de fall inhyrning innebär att hyresvärden genomför byggnadsåtgärder för att iordningställa lokalerna och investeringen uppgår till mer än 2 milj. kr. underställs ärendet regeringens prövning. Hyresavtalen sluts i dessa fall med förbehåll om regeringens godkännande.

Samverkan med vissa andra myndigheter under behovsutredningsskedet

Inom högskolans område upprättas förslag till verksamhetsbeskrivning av berörd institution. Högskolan prövar och fastställer verksamhetsbeskrivningen samt upprättar i förekommande fall förslag till ram- eller lokalprogram och förslag till utrustningsprogram. Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) bedömer verksamhetens omfattning och inriktning och yttrar sig över verksamhetsbeskrivningen och ram- eller lokalprogrammet till KBS. UHÄ lämnar även vid behov experthjälp.

Som underlag för förslag om förändrade utbildningar i UHÄ:s anslagsframställning (AF) har UHÄ, KBS och UUH under senare år genomfört förstudier. I förstudierna redovisas i översiktlig form lokal- och utrustningskonsekvenserna av föreslagna förändringar. I redovisningen ingår även en översiktlig kostnadsbedömning.

Vad gäller de kliniska delarna av läkar- och tandläkarutbildningen, sjukgymnastutbildningen, huvuddelen av statens rättsläkarstationer, statens rättskemiska laboratorium i Linköping och institutionen för medicinsk teknik vid universitetet i Linköping finns avtal mellan staten och berörda sjukvårdshuvudmän som reglerar statens drift- och investeringsersättningar till verksamheten. Detta innebär att dessa lokaler normalt anskaffas av sjukvårdshuvudmännen. Staten lämnar härvid både investeringsbidrag samt driftbidrag. Från statens sida prövas lokalbehoven av nämnden för undervisningssjukhusens utbyggande (NUU-nämnden). Förhandlingarna med de berörda huvudmännen förs från statens sida via statens förhandlingsnämnd (SFN). Avtalen underställs sedan statsmakternas prövning.

I en del fall när det gäller större ärenden kring bl.a. förvärv eller överlåtelse av mark mellan stat och kommun, ändring av huvudmannaskap samt, som redovisats ovan, förhandlingar om investerings- eller driftbidrag till sjukvårdshuvudmännen när det gäller bl.a. läkarutbildningen hänskjuts frågorna efter uppdrag från regeringen till SFN. SFN har då att för statens räkning föra förhandlingar med kommuner, landsting eller annan icke statlig huvudman.

Långsiktiga studier

Sedan slutet av 1970-talet har KBS varje år i sin AF redovisat prioriterade projektplaner på fem till tio års sikt över planerade investeringar inom olika sektorer. Som underlag för prioriteringarna har sedan början av 1980-talet bl.a. legat en av regeringen fastställd planeringsram för investeringar inom verkets lokalhållningsområde.

På grundval av direktiv från regeringen har KBS i sin AF för

budgetåret 1988/89 redovisat lokalförsörjningsplaner för olika sektorer inom sitt lokalhållningsområde. I lokalförsörjningsplanerna redovisas i prioriteringsordning de lokalförsörjningsprojekt i form av byggprojekt och större inhyrningar som KBS bedömer behöver genomföras inom den femåriga planeringsperioden. Lokalförsörjningsplanerna redovisar kort lokalförsörjningsläget inom olika sektorer samt konsekvenserna för lokalkostnaderna av planerade och föreslagna förändringar. I planerna skall även redovisas en bedömd utveckling av lokalkostnaderna för det befintliga lokalbeståndet. Föredraganden anmäler i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 9) att lokalförsörjningsplanerna utgör ett viktigt underlag för statsmakternas prövning av lokalförsörjningen på sikt och utgår därvid från att KBS kommer att lägga ökad vikt vid dessa redovisningar under kommande år.

Övriga stabsuppgifter

Inom KBS tas fram statistiskt underlag för dimensionering av lokalareor för olika verksamheter, tekniska krav på lokaler och tekniska system samt normer och riktlinjer. KBS tekniska utvecklingsarbete och normeringsarbete inom olika områden redovisas i första hand i en samlad skriftserie benämnd Byggnadsstyrelsens tekniska föreskrifter, Krav och Råd. Vid sidan av föreskrifterna utges extern och intern information med anknytning bl.a. till utvecklingsarbetet.

På initiativ av KBS eller sektormyndigheter tillsätts ibland gemensamma programkommittéer för att ta fram generella verksamhets- och programkrav. Det förekommer att dessa generella programkrav underställs regeringens prövning.

Anskaffning

Sedan vederbörliga beslut om val av lokalförsörjningsalternativ föreligger inleds projekteringen, i de fall lokalbehovet skall tillgodoses genom byggnadsåtgärder. För större projekt förutsätter projekteringsstarten beslut från regeringen.

Projektledningsorganisation utses och konsulter för projekteringen handlas upp. Under projekteringen sker regelbundna möten med brukare, byggherre och konsulter.

Sedan systemhandlingar projekterats upprättar konsultgruppen en kostnads kalkyl. Kalkylen samt övriga projekteringshandlingar granskas av KBS med avseende på kostnader, teknik etc.

Handlingarna översänds även i enlighet med arbetsmiljö- och medbestämmandelagstiftningen till lokalbrukaren för samråd. Av brukarens yttrande skall härvid framgå att skyddskommittén haft tillfälle att yttra sig över handlingarna.

På grundval av systemhandlingarna skriver KBS till regeringen och redovisar förslag till kostnadsram samt hemställer om byggnadsuppdrag. Samtidigt redovisas förslag till inrednings- samt utrustningsram. I de fall KBS eller UUH har inrednings- resp. utrustningsansvar lämnas uppgiften av dessa. I annat fall redovisas uppgiften av lokalbrukaren.

Systemhandlingskalkylen ligger också normalt till grund för redovisningen av projektet i KBS anslagsframställning.

För projekt inom KBS eller regeringens bemyndigande och för vissa andra större projekt görs inte fullständiga systemhandlingar, utan projekteringen går direkt till bygghandlingar. Normalt sker dock för de större projekten en kostnadsavstämning en bit in i projekteringen.

Efter en bearbetning av projektet på grundval av inkomna synpunkter, ev. för hög kostnad m.m., fortsätter projekteringen till bygghandlingar. Under projekteringen tas även vid behov särskilda bygglovshandlingar fram som översänds till berörd kommun för bygglovsgranskning i enlighet med PBL. Den kommunala granskningen är inte, mot bakgrund av KBS och vissa andra statliga och kommunala byggherrars kompetens, lika omfattande som för övriga byggherrar.

Sedan bygghandlingarna färdigställts granskas de av KBS. Samtidigt med bygghandlingarna redovisas också en avstämningskalkyl från konsult-

gruppen. I en del fall görs även fullständiga bygghandlingskalkyler. Ett nytt samråd sker även med lokalbrukarna.

Parallellt med projekteringen av system- och bygghandlingar sker projektering av inredning och utrustning. Även denna sker normalt med hjälp av konsulter och ombesörjs, i den mån inte KBS eller UUH har ansvaret, av lokalbrukaren. I komplicerade projekt strävar KBS efter att samordna projekteringen av byggnadsanknuten inredning och utrustning med övrig projektering.

Sedan riksdagen beslutat om kostnadsram och medel för utförande ställts till förfogande sker upphandling. Upphandlingen påbörjas normalt sedan regeringens särskilda beslut om byggnadsuppdrag föreligger. Upphandlingen sker normalt som sluten upphandling och som samordnad generalentreprenad. Även andra former av upphandling förekommer, t. ex. totalentreprenad. Om projektet skall utföras i egen regi överlämnas projektet till KBS egen-regi-enhet för anbudsräkning.

Om det under upphandlingsskedet visar sig att projektet inte kan utföras inom fastställd kostnadsram anmäls detta till regeringen innan upphandlingen slutförs. Sedan entreprenören godkänts, eller överkommelse träffats med egen-regi-enheten, sker byggstart.

Upphandling av byggnadspåverkande inredning och utrustning sker normalt samordnat med upphandling av byggprojektet. Detta kan antingen ske samlat i samma entreprenad eller separat.

Under byggskedet företräds KBS av en byggleddare som till sin hjälp har kontrollanter. Regelbundna möten sker under byggskedet mellan KBS och entreprenörer. Vid dessa möten deltar ibland även projektörer och lokalbrukare.

Sedan byggprojektet genomförts sker besiktning. I en del fall sker besiktningen löpande under byggandet, varvid KBS och entreprenören kommer överens om ett program för hur löpande besiktningar skall ske. Detta innebär att slutbesiktning kan ske snabbare.

Sedan slutbesiktning godkänts överlämnas projektet till KBS förvalt-

ningsorganisation för vård och förvaltning.

Senast i samband med garantitidens utgång slutredovisas projektet inkl. dess totala kostnader till statsmakterna.

Sedan beslut föreligger från regeringen sluts i förekommande fall hyres- och köpeavtal. I de fall hyresavtalen innefattar byggnadsåtgärder genomförs dessa normalt av hyresvärden.

Fastighetsförvaltning

Parallellt med att projektet överlämnas till KBS fastighetsförvaltningsorganisation för vård och förvaltning upplåter KBS lokalerna till lokalbrukaren. Av upplåtelsehandlingen framgår vilka lokaler brukaren disponerar, från vilken tidpunkt och den beräknade hyreskostnaden.

På motsvarande sätt som när det gäller statsägda lokaler upplåter KBS de inhyrda och köpta lokalerna till lokalbrukaren sedan hyres- resp. köpeavtal slutits och godkänts.

Fastighetsförvaltningen som avser såväl ekonomisk och juridisk som teknisk fastighetsförvaltning genomförs av KBS. Verket disponerar medel för fastighetsdrift, underhåll och mindre ombyggnader. Fastighetsdriften ombesörjs till största delen med egen personal. För underhållsarbete anlitas normalt entreprenörer som handlas upp för enskilda åtgärder eller på årsbasis. Även KBS egen-regi-enhet används för underhållsarbeten och viss fastighetsdrift. Även i en del inhyrda lokaler svarar KBS för fastighetsdriften. Detta kan ske genom entreprenörer eller med hjälp av egen personal.

I viss omfattning köper KBS och andra statliga lokalhållare fastighetsdrift och andra förvaltningstjänster av varandra. Brukarna köper ibland själva även fastighetsdrift för den byggnadspåverkande utrustningen.

I en del fall har KBS uppdragit åt lokalbrukaren att svara för fastighetsdriften. Detta gäller t.ex. tekniska högskolan i Stockholm som har

en egen driftorganisation, arbetsmarknadsutbildningen (AMU) samt kriminalvårdens fastigheter.

I enlighet med förslag från regeringen i 1987 och 1988 års budgetpropositioner (prop. 1986/87:100, bil. 2 och 9, och prop. 1987/88:100, bil. 9) samt i 1988 års reviderade finansplan (prop. 1987/88:150, bil. 1) genomförs eller planeras förändringar i bl.a. kostnadsansvaret för fastighetsdrift och löpande underhåll för myndigheter inom KBS lokalhållningsområde. Dessa förslag redovisas närmare i avsnitt 2.4.1.1.

Avveckling

Avveckling av fastigheter inom KBS lokalhållningsområde vilka inte behövs för den statliga lokalförsörjningen sker genom uppsägning av kontrakt eller genom att de statliga lokalerna säljs eller byts. I den mån KBS inte själv kan besluta om avveckling underställs ärendet regeringens prövning. I en del fall medverkar SFN i avvecklingsarbetet.

En schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för myndigheter inom KBS lokalhållningsområde redovisas i tabell 2.1.

2.2.2.2 Affärsverk och andra statliga myndigheter med skyldighet att anlita byggnadsstyrelsen

Dåvarande Kungl. Maj:t fastställde genom beslut den 3 juli 1966 och den 30 juni 1967 beloppsgränser under vilka vissa lokalhållande myndigheter och affärsverk m.fl. själva får projektera och utföra byggprojekt. Besluten innebar följande beloppsgränser.

Beloppsgräns (milj. kr.)

Postverket	0,5
Televerket	1,5
Luftfartsverket	0,5
Vägverket	1,5
Sjöfartsverket	0,5

Tabell 2.1 Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för myndigheter inom KBS lokalhållningsområde

Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/Beslutsfattare (B)				
	Statsmakterna (Riksdag, reg)	KBS ²⁾	Lokal- brukare	Annan ¹⁾
ANSKAFFNING				
- Köp, inhyrning eller omdisposition ³⁾	B	B/H	A	H ³⁾
- Byggproduktion ("byggprocess") vid nybyggnad, ombyggnad eller tillbyggnad	B ⁴⁾	B ⁵⁾ /H		
	Projektadministration			
	Hela processen: Projektledning	H		
	Under projekteringen: Projekteringsledning	H		A
	Tekniska utredningar	H		A
	Kostnadskalkylering/kalkylgranskning	H		A

1) Konsult, entreprenörer, programkommitté etc.

2) KBS tar alla löpande beslut i byggprojekten inom de ramar som statsmakternas projekterings- resp. bygguppdrag anger.

3) Kan vara t.ex. statens förhandlingsnämnd.

4) Avser beslut om projekterings- eller bygguppdrag för större byggprojekt.

5) Avser mindre projekt.

Tabell 2.1

Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen
för myndigheter inom KBS lokalhållningsområde

Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/Beslutsfattare (B)			
	Statsmakterna (Riksdag, reg)	KBS ²⁾	Lokal- brukare Annan ¹⁾
Under upphandlingen: Förfrågningsunderlag Anbud (infordrande och antagande) Kontrakt		H B/H B/H	A
Under byggandet: Byggleddning Kontroll Löpande besiktning		H H H	A A
När byggandet är klart: Besiktning Ekonomisk redovisning Driftinstruktion		H H H	A A
Projektering Förl. el. systemhandl. Huvudhandlingar Bygghandlingar			³⁾ H ³⁾ H ³⁾ H ³⁾
Byggproduktion		H	H/A

1) Konsult, entreprenörer, programkommitté etc.

2) KBS tar alla löpande beslut i byggprojekten inom de ramar
som statsmakternas projekterings- resp. bygguppdrag anger.

3) All projektering köps av konsulter.

Tabell 2.1

Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för myndigheter inom KBS lokalhållningsområde

Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/Beslutsfattare (B)				
	Statsmakterna (Riksdag, reg)	KBS ²⁾	Lokal- brukare	Annan ¹⁾
FASTIGHETSFÖRVALTNING				
	- Ekonomisk			
	Kapitalförvaltning	H		
	Löp. utgifter/inkomster	H		
	Budgetering	H		
	Redovisning	H		
	Registerhantering	H		
	Hyressättning	B/H		
	- Juridisk			A
	Avtalsfrågor	H		
	Fastighetsbildning	H		
	Garantibevakning	H		
	Registerhantering	H		
	- Teknisk			
	Drift			
	Förbrukning (värme, vatten, el och materiel)	B/H	A	A
	Personal (löner, entreprenörer)	B/H	A	A
	Underhåll			
	Löpande	B/H		A
	Periodiskt	B/H		A
	Oregelbundet (större)	B/H		A

1) Konsult, entreprenörer, programkommitté etc.

2) KBS tar alla beslut inom de bemyndiganden verket har från statsmakterna.

Tabell 2.1 Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för myndigheter inom KBS lokalhållningsområde

	Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/Beslutsfattare (B)			
	Statsmakterna (Riksdag, reg)	KBS ²⁾	Lokal- brukare	Annan ¹⁾
AVVECKLING (uppsägning, försäljning, rivning)				
- Utredning		H/A		H ³⁾ /A
- Förhandling	B	H/A		H ³⁾ /A

1) Konsult, entreprenörer, programkommitté etc.

2) KBS tar alla beslut inom de bemyndiganden verket har från statsmakterna.

3) Statens förhandlingsnämnd.

Med hänsyn till att beloppsgränserna numera är föråldrade har de inte tillämpats fullt ut under senare år. I vissa fall har detta skett efter överenskommelser mellan KBS och berörd myndighet, i andra fall genom ställningstaganden av berörd myndighet eller av regeringen i enskilda projekt.

De redovisade besluten omfattade också generaltullstyrelsen (tullverket), kriminalvårdsstyrelsen och Sveriges Radio AB.

Fr.o.m. budgetåret 1987/88 har lokalhållningsansvaret för tullverkets lokaler överförs på byggnadsstyrelsen. Detta innebär att tullverket, när det gäller ansvar för anskaffning av lokaler m.m., jämföras med övriga lokalbrukare inom KBS lokalhållningsområde.

Riksdagen har på grundval av förslag i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 4, JuU 31, rskr. 239) beslutat att lokalhållningsansvaret för kriminalvårdens fastighetsbestånd läggs på KBS fr.o.m. budgetåret 1988/89. Föredraganden anför dock också att drift och löpande underhåll av kriminalvårdsanstalterna, med hänsyn till deras speciella karaktär, bör ligga kvar hos kriminalvårdsstyrelsen. Samma förhållande kan även enligt föredraganden gälla mindre byggnadsobjekt.

Skyldigheten för Sveriges Radio AB att utnyttja KBS för projekt- och byggledning av större byggnadsinvesteringar har upphört fr.o.m. budgetåret 1986/87. Obligatoriet har ersatts av ett treårigt samarbetsavtal räknat från den 1 juli 1986.

Lokalförsörjningsplanering

De angivna myndigheterna är själva ansvariga för lokalförsörjningsplaneringen, vad gäller vägverket dock enbart för verksamhetsspecifika lokaler. Övriga lokaler svarar KBS för.

När det gäller statens räddningsverk (SRV) och försvarets forskningsanstalt (FOA) upprättar KBS normalt även byggnadsprogram på uppdrag. Byggnadsprogrammet redovisas sedan till regeringen av KBS när det

gäller FOA medan SRV själv svarar för redovisningen.

Anskaffning

Bland affärsverken urskiljs två grupper. Några svarar helt och hållet för all anskaffning och KBS har inget instruktionsmässigt ansvar. Hit hör FFV, domänverket, statens järnvägar (SJ) och statens vattenfallsverk (Vattenfall). Dessa behandlas i avsnitt 2.2.2.3. Den andra gruppen består av luftfartsverket, postverket och televerket. Dessa har programansvar och är lokalhållare men skall, som ovan redovisats, anlita KBS för anskaffning av lokaler över vissa beloppsgränser. Motsvarande gäller för vägverket. Sjöfartsverket är sedan den 1 juli 1987 affärsverk. Tidigare har sjöfartsverket anlitat KBS vid anskaffning av förvaltningslokaler medan anskaffning av verksamhetsspecifika lokaler har ombesörjts av sjöfartsverket. F.n. pågår diskussioner mellan KBS och sjöfartsverket om formerna för fortsatt samarbete.

För de affärsverk som är skyldiga att utnyttja KBS för projekt- och byggledning, har 1966 och 1967 års föreskrifter inte formellt upphävts. Inom ramen för obligatoriet har samarbetet dock utvecklats så att förhandlingar numera förs kring omfattningen och arvudet för KBS åtagande i varje enskilt fall.

I 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil. 2) föreslås att affärsverken ges en friare ställning gentemot KBS än vad som för närvarande är fallet genom att nuvarande regler ersätts med ett samarbetsavtal mellan parterna.

Regeringens och riksdagens prövning av affärsverkens byggprojekt har begränsats. Finansieringen av investeringarna sker vidare normalt inte längre med investeringsanslag via statsbudgeten, utan med rörelsemedel eller genom lån. Här varierar formerna något mellan de olika affärsverken. Redovisningen av affärsverkens investeringsverksamhet för statsmakterna bygger i första hand på rullande treårsplaner som redovisas varje år. För några av affärsverken tar regeringen därefter ställning till vilka projekt som skall underställas regeringens prövning.

Affärsverken är undantagna från handläggningsordningens anvisningar för inhyrningar. Dock bör enligt handläggningordningen i dessa fall samråd ske med KBS i fråga om förhyrning av huvudsakligen förvaltningslokaler och generella utbildnings- och forskningslokaler i Stockholmsområdet och i residensstäderna.

När det gäller FOA erhåller KBS regeringens uppdrag att projektera. Handläggningen när det gäller projektering, upphandling och byggande följer i stort vad som gäller för KBS egna lokalhållning. KBS hemställer om byggnadsuppdrag sedan systemhandlingar eller motsvarande projekterats samt upprättar underlag för FOA:s AF.

SRV lämnar uppdrag till KBS att projektera och bygga. På underlag från KBS redovisar SRV byggprojekten för regeringen och hemställer om byggnadsuppdrag. KBS medverkar även med underlag för SRV:s AF.

Fastighetsförvaltning

Sedan byggprojekten genomförts och slutbesiktning skett och blivit godkänd övertar de nämnda affärsverken och SRV projekten för vård och förvaltning. KBS har dock normalt kvar sitt avtalsbundna ansvar gentemot entreprenörerna till garantitiden utgår.

Fastigheterna förvaltas således normalt av de berörda affärsverken och myndigheterna själva. De svarar för såväl den ekonomiska som den tekniska och juridiska fastighetsförvaltningen. Ett begränsat samarbete sker när det gäller fastighetsförvaltningen. FOA:s och delar av SRV:s lokalbestånd, främst räddningsskolorna, förvaltas av KBS.

Avveckling

Normalt sker avvecklingen av den myndighet som förvaltar fastigheter. I vissa fall har fastigheter som tidigare förvaltats av andra lokalhållare i samband med avveckling överförts på KBS. KBS har sedan,

om inte lokalerna kunnat användas för statlig verksamhet, avvecklat lokalerna.

En schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för affärsverk och myndigheter med skyldighet att anlita KBS redovisas i tabell 2.2.

2.2.2.3 Affärsverk och andra statliga myndigheter utan skyldighet att anlita byggnadsstyrelsen

Några affärsverk, bl a FFV, domänverket, SJ och Vattenfall svarar för all lokalförsörjning. Detta innebär att dessa antingen med egna resurser eller genom anlitande av konsulter ombesörjer alla steg i lokalförsörjningsprocessen.

Inom FFV, domänverket, SJ och Vattenfall gäller således att beslut om anskaffning av lokaler fattas av verket självt. Resp. verk har ansvar för genomförande av anskaffningarna.

På samma sätt som för postverket, televerket och luftfartsverket har statsmakernas prövning av byggprojekten begränsats och finansieringen av investeringarna i hög grad lagts utanför statsbudgeten. Redovisningen av investeringsverksamheten för statsmakerna bygger även här på rullande treårsplaner.

Utöver de i avsnitt 2.2.2.2 samt ovan redovisade myndigheterna förvaltas mark och fastigheter av bl.a. skogsvårdsstyrelserna, lantbruksnämnderna, kammarkollegiet, stiftsnämnderna, naturvårdsverket (SNV), universitetet i Uppsala, riksförsäkringsverket (RFV) samt överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Byggverksamheten för dessa är dock av mycket begränsad omfattning. I en del fall finns överenskommer mellan KBS och resp. myndighet om samråd i investeringsfrågor.

2.2.3 Militära myndigheter

Verksamhet vid myndigheter inom försvaret regleras genom förordningen om verksamheten inom försvarsmakten (VEF, SFS 1983:276). I denna

Tabell 2.2

Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för affärsverk och myndigheter med skyldighet att anlita KBS

Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/Beslutsfattare (B)				
	Statsmakterna (Riksdag, reg)	Lokal- hållare 1)	KBS	Lokal- brukare Annan ²⁾
LOKALFÖRSÖRJNINGSPLANERING				
- Behovsinitiering		H		
- Behovsutredning	Verksamhetsbeskrivning Lokalprogram Byggnadsprogram	H H H	A A H/A ³⁾	
- Långsiktiga studier	Samlade projektplaner Ortvisa lok.förs.planer Sektorvisa lok.förs.planer Perspektivplaner Generalplaner Systemplaner	H A H	H ⁴⁾	A
- Stabsuppgifter	FoU-arbete Branchbevakning Marknadskännedom Normer Juridisk sakkunskap	H/A	H ⁵⁾ /A	A
		H/A	H ⁵⁾ /A	A

1) Annan än KBS.

2) Konsult, entreprenörer, programkommitté etc.

3) För vissa uppdragsgivare gör KBS byggnadsprogrammet.

4) KBS skall ha med generella lokaler även för andra lokalhållare.

5) Avser generella lokaler.

Tabell 2.2

Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för affärsverk och myndigheter med skyldighet att anlita KBS

Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/Beslutsfattare (B)		Statsmakterna (Riksdag, reg)	Lokal- hållare 1)	KBS	Lokal- brukare	Annan ²⁾
ANSKAFNING						
- Köp, inhyrning eller omdisposition	Förhandling	B	B ⁴⁾ /H	(A)		
- Byggproduktion ("byggprocess") vid nybyggnad, ombyggnad eller tillbyggnad	Projektadministration		B/H	B ³⁾ /H ⁵⁾		
	Hela processen: Projektledning		B/H	B ³⁾ /H ⁵⁾		
	Under projekteringen: Projekteringsledning		H	B ³⁾ /H ⁵⁾ /A		A
	Tekniska utredningar		H	H ⁵⁾		A
	Kostnads kalkylering/kalkylgranskning		H	H ⁵⁾ /A		A
	Under upphandlingen: Förfrågningsunderlag		H	H ⁵⁾ /A ⁵⁾ /A		A
	Anbud (infordrande och antagande)		B/H	B ⁵⁾ /H ⁵⁾ /A		
	Kontrakt		B/H	B ³⁾ /H ⁵⁾ /A		

1) Annan än KBS.

2) Konsult, entreprenörer, programkommitté etc.

3) KBS tar alla löpande beslut i byggprojekten inom de ramar som uppdraget från uppdragsgivaren anger.

4) Lokalhållaren tar beslut inom ramen för gällande bemyndigande från regeringen.

5) Avser projekt där projektadministration m.m. ombesörjs av KBS.

Tabell 2.2

Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för affärsverk och myndigheter med skyldighet att anlita KBS

Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/Beslutsfattare (B)				
	Statsmakterna (Riksdag, reg)	Lokal- hållare 1)	KBS	Lokal- brukare 2)
Under byggandet:				
Bygglledning		H	H ³⁾ /A	
Kontroll		H	H ³⁾ /A	
Löpande besiktning		H	H ³⁾ /A	A A
När byggandet är klart:				
Besiktning		H	H ³⁾ /A	A
Ekonomisk redovisning		H	H ³⁾ /A	A
Driftinstruktion		H	H ³⁾ /A	A
Projektering				
Försl. el. systemhandl.				H ⁴⁾
Huvudhandlingar				H ⁴⁾
Bygghandlingar				H ⁴⁾
Byggproduktion			H ⁶⁾ /A	H ⁵⁾ /A

1) Annan än KBS.

2) Konsult, entreprenörer, programkommitté etc.

3) Avser projekt där projektadministration, bygglledning m.m. ombesörjs av KBS.

4) Projekteringen utförs normalt av konsulter.

5) Byggnadsåtgärder genomförs normalt av entreprenörer.

6) Avser byggande i egen regi.

Tabell 2.2

Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för affärsverk och myndigheter med skyldighet att anlita KBS

Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/Beslutsfattare (B)		Statsmakterna (Riksdag, reg)	Lokal- hållare ¹⁾	KBS	Lokal- brukare	Annan ²⁾
FASTIGHETSFÖRVALTNING						
- Ekonomisk	Kapitalförvaltning		H	H ⁵⁾		
	Löp. utgifter/inkomster		H	A		
	Budgetering		H	A ⁵⁾		
	Redovisning		H	H ⁵⁾		
	Registerhantering		H	H ⁵⁾		
	Hyressättning		B/H			
- Juridisk	Avtalsfrågor		H	A ⁵⁾		
	Fastighetsbildning		H	H ⁴⁾		
	Garantibevakning		H	A ⁵⁾		
	Registerhantering		H	H ⁵⁾		
- Teknisk	Drift					
	Förbrukning (värme, vatten, el och materiel)		B/H	H ⁵⁾ /A		A
	Personal (löner, entreprenörer)		B/H	H ⁵⁾ /A		A
	Underhåll					
	Löpande		B/H	H ⁵⁾		A
	Periodiskt		B/H	H ⁵⁾		A
	Oregelbundet (större)		B/H	H ⁵⁾		A

1) Annan än KBS.

2) Konsult, entreprenörer, programkommitté etc.

3) I förekommande fall.

4) För projekt som handläggs av KBS.

5) Avser i förekommande fall delar av FOA:s och SRV:s lokalbestånd.

Tabell 2.2 Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen för affärsverk och myndigheter med skyldighet att anlita KBS

Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/Beslutsfattare (B)					
Statsmakterna (Riksdag, reg)		Lokal- hållare 1)	KBS	Lokal- brukare	Annan ²⁾
B		B/H			
AVVECKLING (uppsägning, försäljning, rivning)					
- Utredning					
- Förhandling					
		H	A		A
		H	A		A

1) Annan än KBS.

2) Konsult, entreprenörer, programkommitté etc.

förordning anges olika myndigheters verksamhetsfält, bland annat program-, produktions- och fackansvar. Försörjningen med anläggningar m.m. samt lokaler för försvarets organisation i fred samt organisation vid höjd beredskap och i krig planeras inom försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE-systemet), som behandlas närmare i avsnitt 2.4.2. Genomförandet av planering och produktion sker på ett i stort enhetligt sätt.

Den övergripande planeringen konkretiseras i ÖB:s programplan. Programplanen är indelad i huvudprogramvisa (hpg) planer för Armén (hpg 1), Marinen (hpg 2), Flygvapnet (hpg 3) och Operativ ledning (hpg 4) samt ett huvudprogram för Gemensamma myndigheter m.m. (hpg 5). Dessa planer upprättas vad avser produktion och förvaltning av anläggningar för krigsorganisationen samt lokaler för fredsorganisationen av resp. huvudprogrammyndighet i dialog med FortF. Lokalförsörjningsplaneringen behandlas närmare nedan.

Planering och produktion av anläggningar m.m. och lokaler sker dels som centralt beslutad produktion i det s.k. huvudproduktionsområde 3 (hpo 3), dels som på lägre regional/lokal nivå inom försvaret beslutad produktion i det s.k. huvudproduktionsområde 1, Lednings- och förbandsverksamhet (hpo 1). Begreppet lägre regional/lokal nivå utvecklas närmare i avsnitt 2.3.4.3. Den senare produktionen omfattar produktion med en kostnad för enskilt projekt som understiger 2 milj. kr. vid anskaffning eller underhåll genom byggåtgärd, eller som understiger 1 milj. kr. vid köp eller förhyrning.

Produktionsmyndigheter för hpo 1 är försvarsgrensheferna inom hpg 1-3 och ÖB inom hpg 4. Detta produktionsansvar är i regel delegerat till lägre regional/lokal myndighet. För hpo 3 är FortF produktionsmyndighet.

Produktionsplanering och fördelning av inom försvaret centralt eller på lägre regional/lokal nivå beslutad produktion sker i samverkan mellan berörda myndigheter och FortF. Huvuddelen av produktionen verkställs genom FortF. Alla köp, försäljningar och förhyrningar verkställs genom FortF eller av lägre regional/lokal försvarsmyndighet

efter projektbundna anvisningar från FortF.

Projekten prövas av regeringen och ÖB enligt de beloppsgränser och regler som anges i regleringsbrev. Som resultat av prövningen ger regeringen projekterings- eller bygguppdrag. Ombyggnad och underhåll prövas av ÖB. ÖB beslutar dessutom om all produktion av anläggningar (befästningar) för krigsorganisationen med en kostnad av högst 10 milj. kr. per projekt. Dessa projekt ingår i huvudsak i anskaffning av fasta lednings- och vapensystem. ÖB:s beslut redovisas för regeringen.

Lokalförsörjningsplanering

ÖB svarar för övergripande planering, prioritering och samordning av produktionen.

Huvudprogrammyndigheterna, dvs. cheferna för Armén, Marinen och Flygvapnet (CA, CM och CFV) samt ÖB vad gäller hpg 4 är ansvariga för lokal- och anläggningsförsörjningsplaneringen inom resp. hpg. Inom hpg 5 är resp. delprogrammyndighet ansvarig.

Planeringen sker med understöd av och i samverkan med FortF. Samordning med försvarets materielverks (FMV) planering erfordras. För anskaffning m.m. av anläggningar som ingår i krigs- och beredskapsorganisationen utgår planeringen från systemplaneringen för resp. materielsystem samt krigsorganisationsplaner. För anskaffning m.m. av förråd är krigsorganisationsplanerna styrande. För anläggningar och lokaler som erfordras för organisationen i fred och grundberedskap utgår planeringen från av resp. huvudprogrammyndighet ledd generalplanering. Samtliga etablissement för organisationen i fred, utbildningsläger och materielförvaltningar omfattas av generalplaneringen.

FortF understödjer huvudprogrammyndigheterna samt samverkar med FMV och övriga berörda fackmyndigheter inom försvaret samt med kommuner m.fl. i systemplaneringen, krigsorganisationsplaneringen samt generalplaneringen. Understödet omfattar betydande insatser avseende behovsutredning, realiserbarhetsprövning, genomförandeplanering samt doku-

mentation.

Huvudprogrammyndigheterna upprättar i samverkan med FMV, FortF och övriga berörda fackmyndigheter inom försvaret underlag till ÖB:s programplan. Programplaneringen omfattar två femårsperioder. I programplanerna anges projekten med kostnad fördelad på budgetår.

FortF upprättar i samråd med huvudprogrammyndigheterna en sexårig produktionsplan (löpande produktionsår plus fem år) för hpo 3. Planen är sorterad på a) hpg, b) befästningar, flygbaser, kaserner m.m. och c) militärområde (milo).

Behovsutredningar med kostnads- och effektanalyser, som genomförs efter system- och generalplanering, sker under ledning av huvudprogrammyndighet. FortF, andra berörda fackmyndigheter och lokalbrukare deltar i detta arbete. Efter det att verksamhetsbeskrivning och genomförandeplan tagits fram uppdrar huvudprogrammyndigheten åt FortF att ta fram byggnadsprogram samt att genomföra projektering och byggande. Huvudprogrammyndighet, FMV och andra berörda fackmyndigheter samt lokalbrukare deltar genom samverkan och samråd vid program- och projekteringsarbetet. För produktion som sker inom hpo 1 sker motsvarande verksamhet under ledning av lägre regional/lokal myndighet eller militärbefälhavare (MB).

Forskning och utveckling m.m.

Utöver den lokal- och anläggningsförsörjningsplanering m.m. som här beskrivits svarar FortF för forskning och utveckling, branschbevakning och marknadskännedom samt deltar när ÖB tar fram behovsnormer för befästningar, flygbaser, utbildningsanläggningar, skjutbanor och skjutfält. Vidare svarar FortF för försvarets juridiska sakkunskap avseende fastighetsförvaltning och byggproduktion. FortF är även huvudansvarig för bestämmelser om tillämpningen inom försvaret av allmänna byggnormer och säkerhetsnormer avseende byggnader och anläggningar. FortF utövar härvid kontroll av befintliga anläggningars tillstånd i samverkan med tillsynsansvariga myndigheter.

Vid forskningsbyrån inom FortF bedrivs forskning inom områdena vapen-

verkan och skyddskonstruktioner. För denna verksamhet har FOA programansvar medan FortF har produktionsansvar. Forsknings- och försöksresultaten används vid utformning av de fortifikatoriska skyddskonstruktioner som projekteras inom FortF.

Anskaffning

Anskaffning sker genom köp, inhyrning eller byggproduktion.

Köp och inhyrning genomförs av FortF efter framställan från huvudprogrammyndighet eller lägre regional/lokal myndighet. Centrala FortF genomför i regel förhandlingar och ingår avtal.

Byggproduktionen genomförs enligt en byggprocess som utvecklats inom försvaret med hänsyn tagen till brukares, huvudprogrammyndigheters, fackmyndigheters och tillsynsmyndigheters krav på inflytande. Byggprocessen är även anpassad till regeringens krav på prövning av byggnadsprogram för beslut om projektering samt prövning av huvudhandlingar (motsv.) för beslut om bygguppdrag.

Byggnadsprogram som ligger till grund för projekteringen tas fram av FortF i samråd och samverkan med huvudprogrammyndigheter, lägre regionala/lokala myndigheter och övriga berörda fackmyndigheter. Projekteringen sker på grundval av det byggnadsprogram som accepterats av berörda myndigheter. Projekteringen görs därefter av FortF inom de ramar som angivits. För att justera ramarna måste huvudprogrammyndighets samråd inhämtas för projekt inom hpo 3 resp. lägre regional/lokal myndighets samråd inhämtas för projekt inom hpo 1.

Upphandling, byggande och besiktning görs inom fastställda ramar genom FortF:s försorg.

FortF är ansvarig för likviditeten för all produktion inom hpo 3. För produktion inom hpo 1 är berörd lägre regional/lokal myndighet likviditetsansvarig. FortF svarar för att kostnader inryms i överenskomna projektvisa ramar. En mindre andel av produktion av underhåll samt mindre projekt för ny-, till- och ombyggnad sker direkt genom lägre regional/lokal myndighets försorg. Beslut härom fattas vid produk-

tionsplanedialog mellan FortF regionalt och resp. lägre regional/lokal myndighet.

Projekteringens omfattning avgörs av projektens storlek, komplexitet och vald entreprenadform. Projektering, kontroll och besiktning sker genom FortF med egen personal eller med konsulter. Projektledare inom FortF föreslår för FortF:s linjeorganisation val av egna resurser eller konsult för genomförande av projekteringen.

I produktionsplanen anger FortF särskilt behov av resurser för anlitande av konsulter.

Byggproduktionen sker genom av FortF upphandlade byggentreprenörer. I regel tillämpas generalentreprenad. Totalentreprenad tillämpas när projektens förutsättningar, tidskrav etc. är lämpliga härför. Vid produktion av försvarsspecifika objekt måste i regel generalentreprenad jämte viss förupphandling tillämpas.

För genomförande av projekten utses en projektledare från FortF som har ansvar för projektet från framtagande av byggnadsprogram t.o.m. upprättande av sl addedokument. Linjeorganisationen inom FortF ger projektledaren personella resurser och ekonomiska ramar för genomförande av administration och projektering.

För byggande med entreprenör disponerar projektledaren ekonomiska ramar enligt beslut av regeringen, ÖB eller huvudprogrammyndighet för produktion inom hpo 3 eller enligt beslut av lägre regional/lokal myndighet för produktion inom hpo 1.

Upphandling görs inom FortF såväl centralt som regionalt. För centralt ledda projekt ger berörd projektledare FortF:s regionala organisation i uppdrag att svara för byggl edning.

För huvuddelen av produktionen av försvarsspecifika anläggningar erfordras under hela byggprocessen ett omfattande samarbete mellan FortF och FMV. Anläggningarna kan sägas utgöra plattformar för installation av vapen-, stridslednings- och telemateriel eller kvalificerade förråd för försvarsmateriel. I de flesta fall projekteras och produceras nya

materielsystem etc. parallellt med de anläggningar som skall utgöra grund, fysiskt skydd och miljö för dessa materielsystem. Detta gäller även vid modifieringar och renoveringar av system med tillhörande anläggningar.

Vid projektering av befästningar och andra anläggningar med krav på fortifikatoriskt skydd och uthållighet mot vapenverkan erfordras särskilda samråd med ÖB, företrädd av Inspektören för rikets befästningar (IRB). Samråden omfattar skyddsnivåer och driftuthållighet. I huvudsak skall samråden ske då framställan till FortF görs samt då byggnadsprogram är klart.

FortF anskaffar inom hpo 3 byggmateriel för den utbyggnad av trupp-befästningar som avses ske vid höjd beredskap och i krig. Administration för denna anskaffning jämte upprättande av typhandlingar för montering m.m. samt prov och försök genomförs av FortF. Denna produktion sker i regel på uppdrag av ÖB för hpg 4.

För produktion av befästningsanläggningar och ammunitionsförråd anskaffar FortF genom särskilda avtal för dessa anläggningar unika komponenter, t.ex. stötvågsventiler, gasskyddsfiler och stötvågsdörrar. Dessa komponenter inköps satsvis och tillhandahålls vid entreprenader.

Fastighetsförvaltning

Fastighetsförvaltningen inom försvaret betecknas inom FPE-systemet som en stödproduktion inom hpo 1.

Den tekniska fastighetsförvaltningen avseende drift, underhåll och ombyggnad planeras och budgeteras av lägre regional/lokal myndighet. Genomförandet sker efter sekundäruppdrag till lägre regionala/lokala myndigheter från produktionsmyndigheter inom hpo 1. I fråga om sådana åtgärder som inom FPE-systemet betecknas centralt beslutade ombyggnads- och underhållsåtgärder genomförs verksamheten efter primäruppdrag från regeringen till FortF. Vissa åtgärder av nybyggnads-karaktär ryms också inom detta anslag.

Fastighetsdriften genomförs av lägre regional/lokal myndighet till största delen med egen personal. För planerat fastighetsunderhåll anlitas normalt årsentreprenörer. Delar av fastighetsunderhållet genomförs dock i egen regi vid lägre regionala myndigheter inom marinen. Allmänt gäller att lägre regionala/lokala myndigheter inom de olika huvudprogrammen uppvisar betydande skillnader i resurser och kompetens. Detta berörs vidare under avsnitt 2.3.4.

FortF har inom FPE-systemet fackansvar för sakområdet "Fastighetsförvaltning". De delar av fastighetsförvaltningsverksamheten som skall genomföras inom det s.k. delproduktionsområdet centralt beslutade ombyggnads- och underhållsåtgärder (dpo 3.3) inkluderas i FortF:s produktionsansvar. För verksamheten inom hpo 1 utövar FortF fackansvaret, bl.a. i form av rådgivning och s.k. förbandsservice gentemot alla program och produktionsmyndigheter.

Avveckling

Avveckling av enskilda objekt och enstaka markområden planeras och budgeteras av lokalbrukande myndighet med fastighetsförvaltningsansvar. Verksamheten genomförs på samma sätt som fastighetsförvaltningen antingen inom hpo 1 eller inom hpo 3, dvs. i form av sekundäruppdag från produktionsmyndigheterna för hpo 1 resp. som primäruppdag från regeringen till FortF för hpo 3.

Fördelningen av avvecklingsåtgärder mellan hpo 1 och hpo 3 sker vid årliga planeringsdialoger mellan huvudprogrammyndighet, lägre regional/lokal myndighet och FortF.

Större avvecklingar, t.ex. av etablissement, genomförs på regeringens uppdrag av försvarets fastighetsnämnd (FFN).

I tabell 2.3 lämnas en schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen inom försvaret.

Tabell 2.3 Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen inom försvaret

Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/Beslutsfattare (B)							
	ÖB	HPG	MB	LM	FMV	FortF	
LOKALFÖRSÖRJNINGSPLANERING							
- Långsiktiga studier							
Samlade projektplaner							
Ortvisa lok.förs.planer							
Sektorvisa lok.förs.planer							
Perspektivplaner							
Generalplaner							
Systemplaner							
	H/B	A	(A)	-	-	-	
	-	B	A	A	A	A/H	
	A	B	-	-	H/A	A	
- Behovsutredning							
Verksamhetsbeskrivning							
Lokalprogram/	B ¹⁾	B ¹⁾	A	H ¹⁾	A	A	
Byggnadsprogram	B ¹⁾	B ¹⁾	A	B ¹⁾	A	H	
- Stabsuppgifter							
FoU-arbete							
Branchbevakning							
Marknadskänedom							
Normer Behov							
Juridisk sakkunskap							
Normer Bygg							
	H/B	A			A ³⁾	A	
	A	A	-	-	A	A/B	
						H	

- 1) ÖB/regeringen beslutar om stegprojekt
Lägre regional/lokal myndighet (LM) beslutar om projekt inom hpo 1
Huvudprogrammyndighet beslutar om projekt inom hpo 3
- 2) Avser fortifikatorisk forskning. Huvudansvarig uppdragsgivare är ÖB.
FOA är programansvarig myndighet medan produktionsansvaret åvilar FortF.
- 3) För vissa materialanknutna normer har FMV huvudansvar.

Tabell 2.3 Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen inom försvaret

		Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/Beslutsfattare (B)					
		ÖB	HPG	MB	LM	FMV	FortF
ANSKAFFNING	- Köp, inhyrning eller omdisposition	B ⁴⁾	B ⁴⁾	-	B ⁴⁾	-	B ⁴⁾ H
	- Byggproduktion ("byggprocess") vid nybyggnad, ombyggnad eller tillbyggnad						H/B
	Projektadministration omfattande:						
	Projektleddning						H/B
	Projektering						H/B
	Upphandling						H/B
	Byggledning						H/B
	Kontroll						H/B
	Besiktning						H/B
	Ekonomisk redovisning				A	A	H/B
	Driftinstruktion						

4) Consensusbeslut erfordras.

Tabell 2.3

Schematisk redovisning av lokalförsörjningsprocessen inom försvaret

Aktör (A)/Huvudansvarig aktör (H)/ Beslutsfattare (B)						
	ÖB	HPG	MB	LM	FMV	FortF
FASTIGHETSFÖRVALTNING						
- Ekonomisk						
Kapitalförvaltning				H/B		
Löp. utgifter/inkomster		B	5)	H/B		A
Budgetering		B	B)	H/B		A
Redovisning		A		H/B		
Registerhantering				A		H/B
Hyressättning				B		
- Juridisk						
Avtalsfrågor				H/B		H
Fastighetsbildning				A		H
Garantibevakning				H		H
Registerhantering				H/B		H/B
- Teknisk						
Drift						
Förbrukning				H/B		A
(värme, vatten, el och materiel)						
Personal						
(löner, entreprenörer)				H/B		A
Underhåll						
Löpande				H/B		A
Periodiskt				H/B		A
Oregelbundet (större)		A/B		A		A/H
AVVECKLING (uppsägning, försäljning, rivning)						
- Utredning	A/B	A/B	A	A		H/B
- Förhandling		A		A		H/B

5) Avser f.n. endast hpo 1 produktion inom hpg 1 och 4.

2.2.4 Jämförande redovisning av fastighetsbestånd och byggproduktion inom byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde respektive försvaret

2.2.4.1 Byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde

Nuvarande lokalbestånd

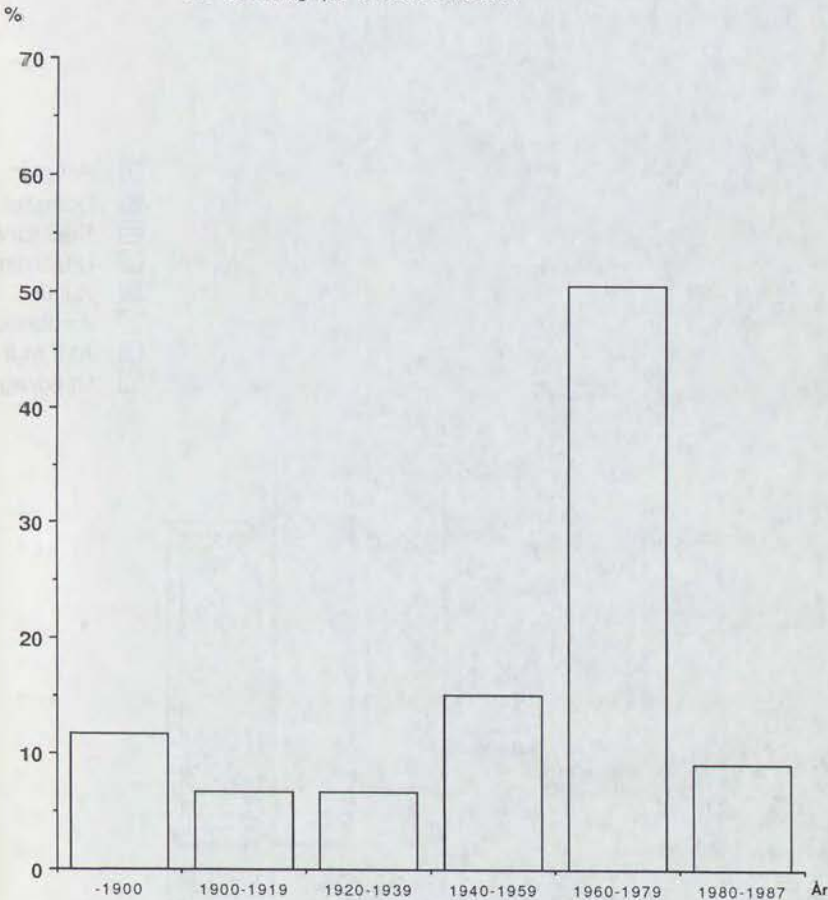
Det av KBS disponerade inrikes lokalbeståndet uppgick den 1 juli 1987 till ca 9 milj. m² varav drygt 6 milj. m² i statsägda lokaler och knappt 3 milj. m² i inhyrda lokaler. I tabell 2.4 redovisas lokalbeståndets fördelning på sektorer m.m. samt fördelning på statsägda resp. inhyrda lokaler.

Tabell 2.4 Nuvarande inrikes lokalbestånd inom KBS lokalhållningsområde fördelat på sektorer

Sektor	Nuvarande lokalbestånd Area 1 000 m ²			Proc. andel
	Statsägt	Inhyrt	Totalt	
Central förvaltning	620	259	879	29
Regional förvaltning	744	833	1 577	53
Domstolsväsendet	230	112	342	33
Polisväsendet	588	375	963	39
Universitet/högskolor	1 898	266	2 164	12
Forskningsinstitutioner	317	21	338	6
Sveriges lantbruksuniversitet m.m.	361	4	365	1
Övrig utbildning	337	867	1 204	72
Krim. och soc. vård	37	0	37	0
Kulturella institutioner	282	66	348	19
Övrigt	82	16	97	16
Enskilda	428	21	449	5
Outhyrda lokaler	180	18	198	9
Totalt	6 104	2 858	8 962	32

I figur 2.2 redovisas det av KBS förvaltade inrikes statsägda lokalbeståndets fördelning på åldersklasser.

Figur 2.2 Det av KBS förvaltade inrikes statsägda lokalbeståndets fördelning på åldersklasser

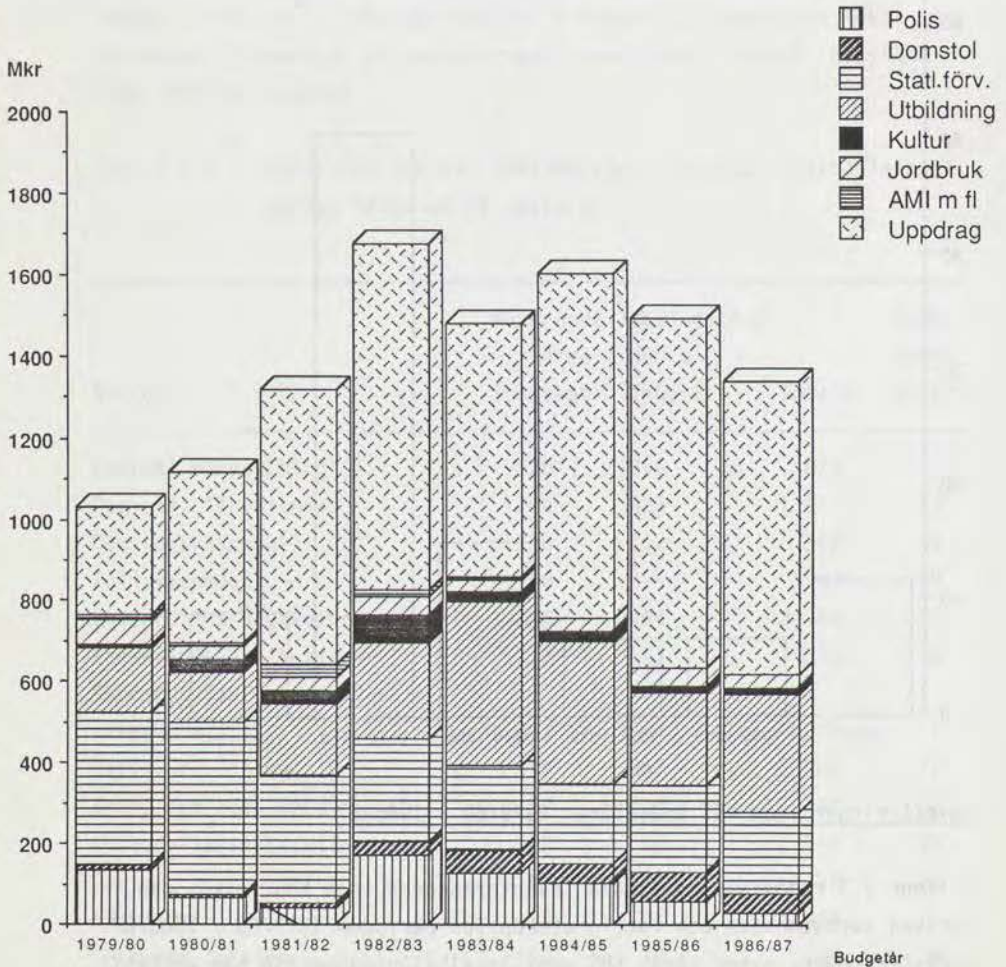


Investeringar inom KBS budgetåren 1979/80 - 1986/87

I figur 2.3 redovisas de totala investeringarna inom KBS, exkl. den utrikes verksamheten och fastighetsköp för perioden 1979/80 - 1986/87. Investeringarna avser såväl KBS eget lokalhållningsområde som verkets uppdragsverksamhet. KBS eget lokalhållningsområde redovisas uppdelat på olika sektorer. Uppdragsverksamheten omfattar huvudsakligen bygg-

projekt för affärsverk (postverket, televerket, luftfartsverket), SRV, kriminalvårdsstyrelsen samt Sveriges Radio AB. Volymerna anges i löpande priser.

Figur 2.3 Investeringar inom KBS verksamhetsområde under budgetåren 1979/80 - 1986/87 i löpande priser



Beräknad investeringsvolym

För perioden 1987/88 - 1989/90 har KBS totala investeringsvolym, exkl. den utrikes verksamheten och fastighetsköp, uppskattats till avrundat 6 miljarder kr. i 1987 års prisläge, varav drygt 2,5 miljarder kr. inom KBS eget lokalhållningsområde och knappt 3,5 miljarder kr. inom verkets uppdragsverksamhet.

Till de ovan redovisade siffrorna skall vidare läggas sammanlagt ca 500 milj. kr. per år, eller sammanlagt för perioden 1987/88 - 1989/90 ca 1,5 miljarder kr, för underhåll och mindre ombyggnadsåtgärder i de statsägda lokalerna.

Regeringen har i 1988 års budgetproposition beräknat en årlig investeringsvolym inom KBS lokalhållningsområde på 800 milj. kr. per år i 1987 års prisläge, inkl. fastighetsköp och den utrikes verksamheten. Denna siffra understiger den av verket beräknade investeringsvolymen inom KBS egna lokalhållningsområde. Till beräknade 800 milj. kr. per år skall läggas bl.a. sysselsättningsprojekt samt projekt finansierade med överskott från fastighetsförsäljningar.

Utöver de ovan redovisade investeringarna i statsägda lokaler har de senaste fem åren ca 100 milj. kr. per år investerats av andra fastighetsägare i lokaler där KBS tecknat avtal om inhyrning i anslutning till att byggprojektet påbörjats. Även för den kommande planeringsperioden beräknas stora investeringar komma att ske av privata fastighetsägare i nya lokaler för myndigheter inom verkets lokalhållningsområde, bl.a. inom högskolan i Göteborg och Halmstad.

2.2.4.2 Försvarets lokalhållningsområde

Nuvarande lokalbestånd

Det av försvaret disponerade beståndet av uppvärmda lokaler för fredsorganisationen uppgick den 1 juli 1987 till ca 18 milj. m³. Efter omvandling till area uppskattas detta motsvara ca 3,6 milj. m². Vidare

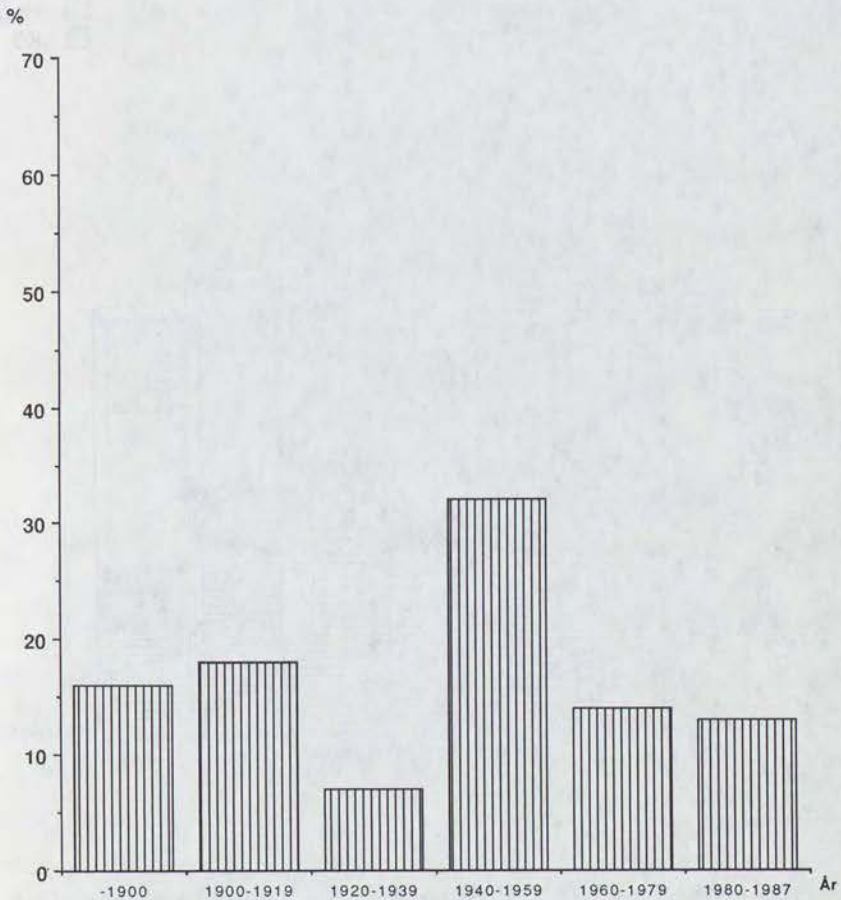
disponeras ca 1,2 milj. m² inhyrd area för fredsorganisationen. Utöver försvarets bestånd av lokaler för fredsorganisationen tillkommer totalt ca 10 milj. m³ befästningar och övriga anläggningar för krigsorganisationen. I tabell 2.5 redovisas lokalbeståndets fördelning på resp. hpg, samt fördelning på statsägda resp. inhyrda lokaler. För att få fram areauppgifter för det statsägda lokalbeståndet har, som redovisas ovan, i grundmaterialet angivna volymsiffror omvandlats till area. För omvandling av volymen till area har de redovisade volymsiffrorna dividerats med en bedömd genomsnittlig våningshöjd på 5 meter.

Tabell 2.5 Nuvarande bestånd av lokaler inom försvaret fördelat på huvudprogram (avser lokaler för fredsorganisationen)

	Volym 1 000 m ³	Nuvarande lokalbestånd		Proc. andel
		Area 1 000 m ²		
Huvudprogram	Statsägt	Statsägt	Inhyrt	Totalt Inhyrt
Armén	(11 600)		904	
Marinen	(1 852)		92	
Flygvapnet	(4 091)		59	
Hpg 4	(275)		61	
Hpg 5	(354)		89	
Totalt	(18 172)	3 600	1 205	4 805 25

I figur 2.4 redovisas det statsägda av försvaret disponerade lokalbeståndets fördelning åldersklasser avseende lokaler för fredsorganisationen. I underlaget ingår även ouppvärmade lokaler.

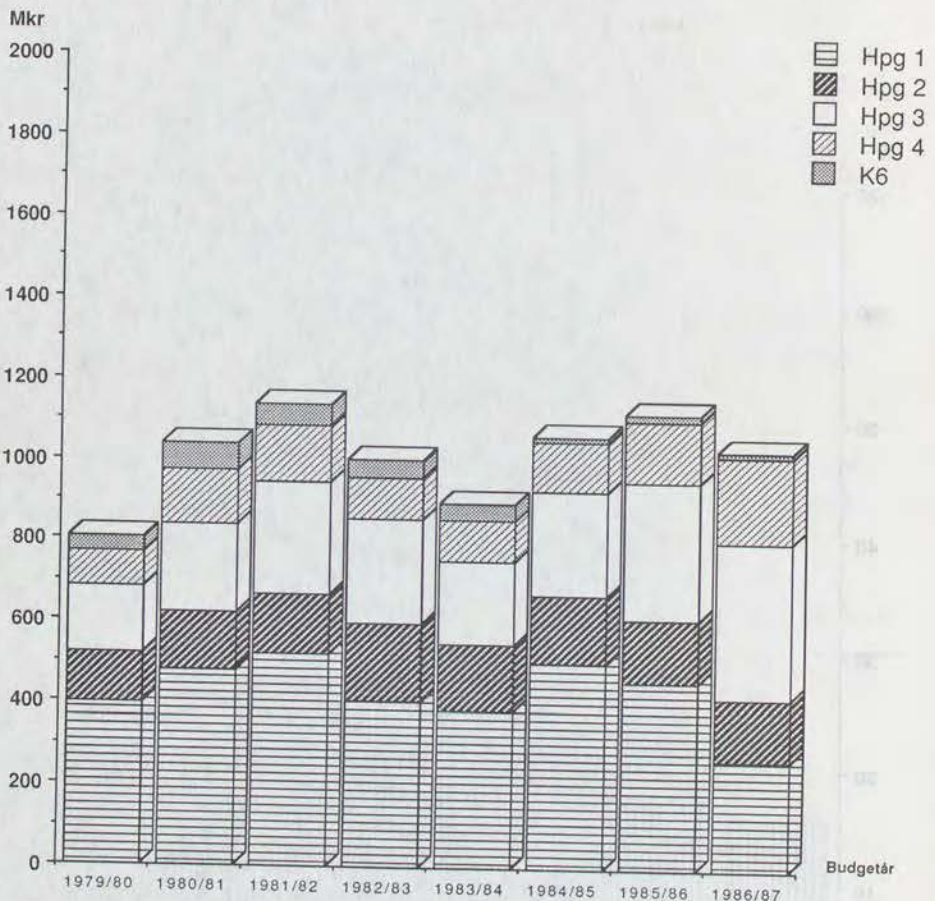
Figur 2.4 Det av försvaret förvaltade statsägda lokalbeståndets fördelning på åldersklasser (avser lokaler för fredsorganisationen)



Investeringar inom försvaret budgetåren 1979/80 - 1986/87

I figur 2.5 redovisas de totala investeringarna inom försvaret för perioden 1979/80 - 1986/87. I de redovisade siffrorna ingår ej underhållsåtgärder m.m. finansierade via hpo 1. Volymerna anges i löpande priser.

Figur 2.5 Investeringar inom försvarets lokalhållningsområde
budgetåren 1979/80 - 1986/87 i löpande priser



Beräknad investeringsvolym

För perioden 1987/88 - 1989/90 har den totala investeringsvolymen inom hpo 3 uppskattats till ca 2,8 miljarder kr. i 1987 års prisläge. Till de ovan redovisade siffrorna skall läggas ca 300 milj. kr per år, eller sammanlagt för perioden 1987/88 - 1989/90 ca 900 milj. kr, för underhåll och mindre investeringar finansierade via hpo 1. Byggproduktionen inom hpo 3 anges i ÖB:s programplan för budgetåren 1987/88 - 1991/92 till ca 900 milj. kr. per år i genomsnitt för budgetåren 1987/88 - 1991/92. För programplaneperiod II, dvs. budgetåren 1992/93 - 1996/97, anger ÖB en något ökad investeringsnivå i förhållande till

föregående programplaneperiod.

2.2.4.3 Jämförelse mellan byggnadsstyrelsen och försvaret

I figur 2.6 redovisas en relativ fördelning av KBS resp. försvarets lokalbestånd fördelat på län. I redovisningen ingår inte av försvaret disponerade anläggningar för krigsorganisationen.

I figur 2.7 redovisas, fördelat länsvis, relationerna mellan planerade totala investeringar inom KBS resp. försvaret för perioden 1987/88 - 1989/90. I de redovisade siffrorna ingår inte underhållsåtgärder inom KBS samt hpo 1-åtgärder inom försvaret.

2.3 Nuvarande organisation

2.3.1 Byggnadsstyrelsen

KBS uppgifter och organisation regleras i förordningen (SFS 1982:518 med ändring SFS 1984:1 048, 1986:518 resp. 1986:1 264) med instruktion för byggnadsstyrelsen.

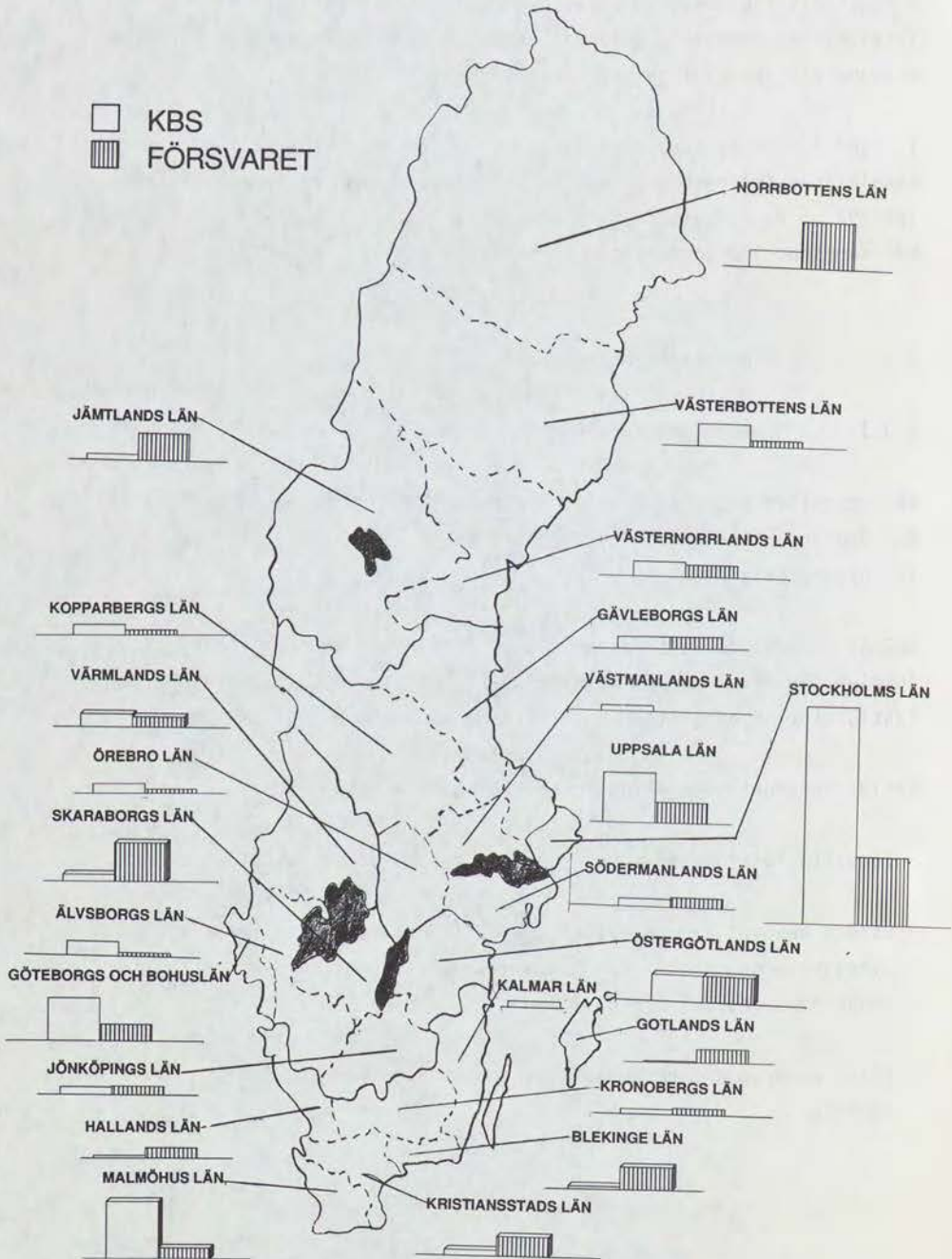
KBS är central förvaltningsmyndighet för frågor om anskaffning av lokaler för civila statliga myndigheter och förvaltning av statliga fastigheter. Myndigheten hör till finansdepartementet.

Enligt instruktionen åligger det KBS särskilt att

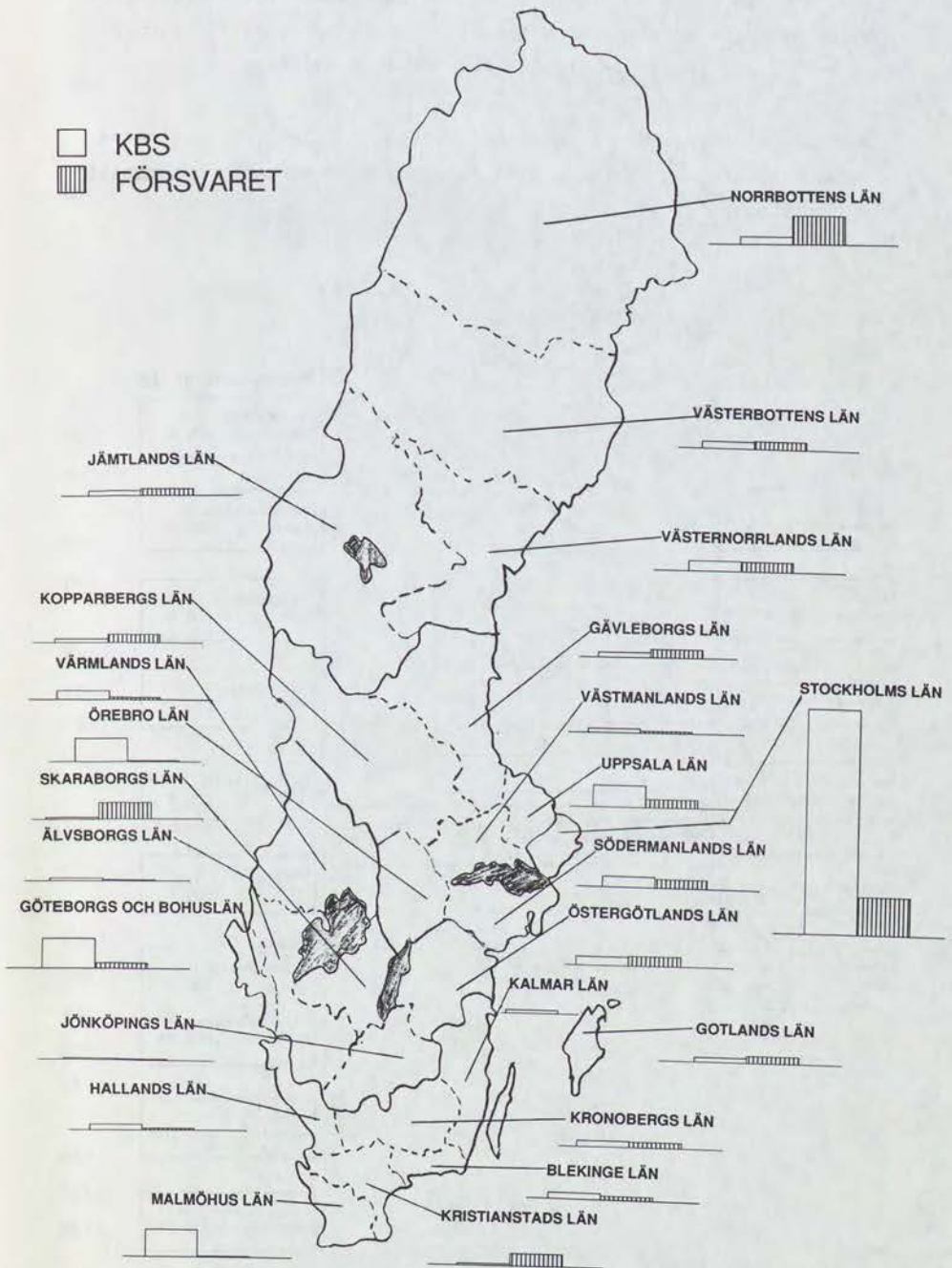
- förvalta fastigheter i enlighet med särskilda föreskrifter därom,
- utreda behovet av och anskaffa lokaler och inredning för statsmyndigheterna, allt i den mån dessa uppgifter inte ankommer på annan myndighet,
- efter uppdrag projektera och utföra byggnadsföretag för statens räkning,

- genom utvecklings- och normeringsarbete verka för rationaliseringar och besparingar i statens byggande och fastighetsförvaltning.

Figur 2.6 Geografisk fördelning av det statsägda fastighetsbeståndet. Relativ fördelning mellan KBS och försvaret



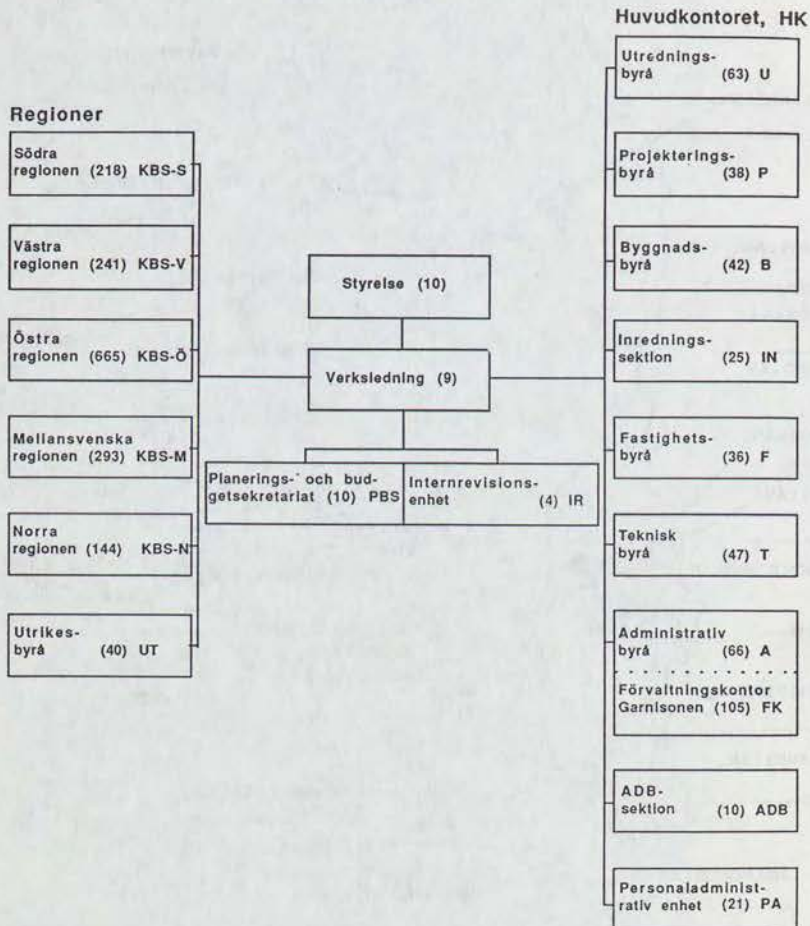
Figur 2.7 Geografisk fördelning av investeringar under budgetåren 1987/88 - 1989/90. Relativ fördelning mellan KBS och försvaret



Verket anskaffar lokaler genom omdisponering i befintligt lokalbestånd, ombyggnad, nybyggnad, köp eller inhyrning. Till uppgifterna hör också att som statsförvaltningens centrala expertorgan svara för fastighetsförvaltning, byggnadsverksamhet och inredning på uppdrag av andra myndigheter m.fl. samt att bl.a. svara för samordning och rådgivning i hyresfrågor för statliga bostäder.

KBS organisation per den 1 juli 1987 belyses i figur 2.8. Siffrorna inom parenteser anger antal anställda uttryckt i personår genomsnittligt för budgetåret 1986/87.

Figur 2.8 KBS organisation



Enheternas uppgifter

Verket leds av en styrelse. Verkets chef är ordförande i styrelsen. I styrelsen finns två riksdagsledamöter, representanter för arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), RRV, postverket, en länsstyrelse, UHÅ samt två personalföreträdare.

Huvudkontor

Verksledningen består av generaldirektör, en planeringsdirektör, en teknisk direktör, en ekonomidirektör och en administrativ direktör samt sekreterarpersonal.

Utredningsbyrån svarar för lokalförsörjningsplanering, lokalbehovsutredningar, lokalbehovsprövning, ram- och lokalprogram samt för inhyring. Parkeringsverksamhet ingår också i uppgifterna.

Projekteringsbyrån svarar för upprättande av byggnadsprogram och för projektledning.

Byggnadsbyrån svarar för kostnadskalkylering och -statistik samt för upphandling m.m. av entreprenader. I uppgifterna ingår också rådgivning i transportfrågor m.m. samt upprättande av centrala avropsavtal för bl.a. städmateriel och eldningsolja.

Inredningssektionen svarar för programmering, projektledning, kalkylering, upphandling och besiktning av inredning.

Fastighetsbyrån svarar centralt för inrikes fastighetsförvaltning, inkl. vård av byggnadsminnesmärken, för köp, byte, försäljning och värdering av fastigheter, för uthyrning av bostäder och lokaler till enskilda samt för rådgivning och samråd i hyresfrågor vad gäller statsägda bostäder.

Utrikesbyrån, som organisatoriskt utgör en egen region, svarar för lokalförsörjningsplanering, fastighetsförvaltning och inredning för utrikesrepresentationen samt för förvaltning av vissa fastigheter i

utlandet som inte är knutna till utrikesrepresentationen.

Tekniska byrån svarar för teknisk service till verkets enheter och utför tekniskt utvecklingsarbete. I uppgifterna ingår också central planering och utveckling av städverksamheten inom den civila statsförvaltningen.

Administrativa byrån svarar för allmänna kanslifunktioner, juridiska ärenden, centrala kontorsadministrativa uppgifter inkl. kontorsserialisering och kontorsservice samt verkets centrala ekonomifunktion. Byrån svarar också genom förvaltningskontoret för den gemensamma kontorsdriften inom kvarteret Garnisonen (FK-Garnisonen).

ADB-sektionen, som är direkt underställd administrativ direktören, svarar för ADB-driften samt för ADB-stöd m.m. i verkets utvecklingsarbete med ADB-inriktning.

Personaladministrativa enheten svarar för personaladministration och personalutbildning.

Planerings- och budgetsekretariatet svarar för allmänna stabs- och samordningsuppgifter, såsom verkets utvecklings- och förändringsarbete, övergripande planering, budget, samt för extern information.

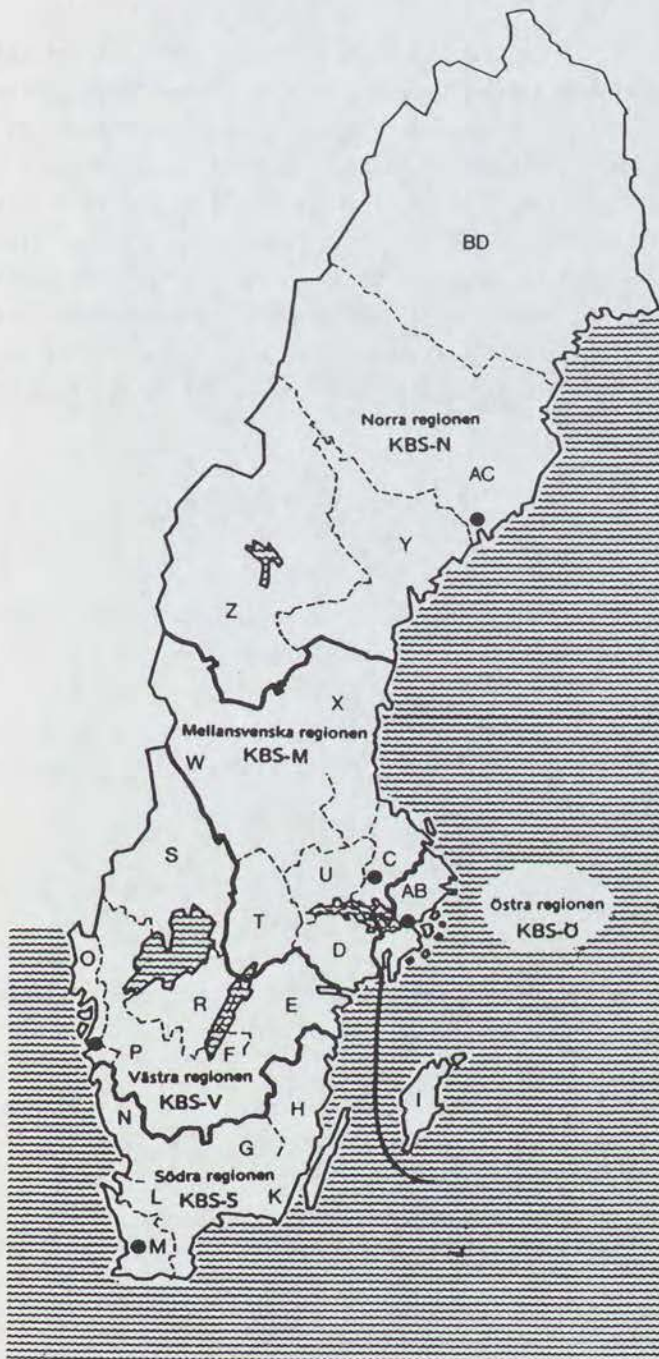
Internrevisionsenheten svarar för intern revision av KBS verksamhet.

Regional organisation

Regionkontor finns i Lund, Göteborg, Stockholm, Uppsala och Umeå. Regionindelningen framgår av figur 2.9. Regionerna svarar för projektledningsarbete, för upphandling av entreprenader, för ledning, kontroll och besiktning av byggproduktionen samt för teknisk fastighetsförvaltning. Regionerna medverkar också vid lokalförsörjningsplanering, lokalbehovsprövning, in- och uthyrning och inredning samt parkering.

Vid södra, östra och mellansvenska regionerna finns egen regi-

Figur 2.9 KBS indelning i regioner



verksamhet för arbeten avseende i huvudsak byggproduktion, underhåll och ombyggnad.

För framför allt den tekniska fastighetsförvaltningen och projektledning av mindre byggprojekt är regionerna redan våren 1988 indelade i fastighetsdistrikt. Fastighetsdistriktens geografiska utbredning kan variera beroende på fastighetsbeståndets koncentration. Arbetet inom fastighetsdistrikten leds från distriktskontoret, som i en del fall är samlokaliserat med regionkontoret. Inom fastighetsdistrikten finns lokalkontor med såväl fastighetsingenjörer som driftpersonal samt platskontor där det enbart finns driftpersonal. Lokaliserade i direkt anslutning till en del distriktskontor finns även resurser för projektledning av större byggprojekt samt ledning och kontroll av byggproduktion.

Södra regionen

Regionen har regionkontoret i Lund och omfattar Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus samt Hallands län.

Distriktskontor finns i Lund (två stycken) och Växjö. Lokal- och platskontor finns bl.a. i Växjö, Kalmar, Halmstad, Malmö, Kristianstad, Lund och Alnarp.

Västra regionen

Regionen har regionkontoret i Göteborg och omfattar Östergötlands, Jönköpings, Älvsborgs, Skaraborgs samt Göteborgs och Bohus län.

Distriktskontor finns i Göteborg (fyra stycken) samt i Linköping.

Lokal- och platskontor finns bl.a. i Göteborg, Skara, Borås, Jönköping, Linköping, Norrköping, Karlstad och Vänersborg.

Östra regionen

Regionen har regionkontoret i Stockholm och omfattar Stockholms och Gotlands län.

Distriktskontor finns i Stockholm (åtta stycken).

Lokal- och platskontor finns i anslutning till större lokalbestånd inom Storstockholmsområdet.

Mellansvenska regionen

Regionen har regionkontoret i Uppsala och omfattar Uppsala, Västmanlands, Örebro, Kopparbergs samt Gävleborgs län.

Distriktskontor finns i Uppsala (tre stycken) samt Örebro.

Lokal- och platskontor finns bl.a. i Örebro, Nyköping, Gävle, Falun, Uppsala och Västerås.

Norra regionen

Regionen har regionkontoret i Umeå och omfattar Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Distriktskontor finns i Umeå (två stycken).

Lokal- och platskontor finns bl.a. i Härnösand, Sundsvall, Östersund, Umeå och Luleå.

Programindelning av verksamheten

KBS verksamhet är indelad i program.

I tabell 2.6 redovisas personalresurserna budgetåret 1986/87 uttryckta

i personår fördelade på program och verksamheter.

Tabell 2.6 KBS personalresurser fördelade på program och verksamheter

Program/verksamhet	Antal personår	Varav regionalt och lokalt
Lokalhållning	78	16
Fastighetsförvaltning	1 023	973
Anskaffning	241	55
Egen-regi-byggande	417	409
Inredning	38	7
Övrig verksamhet	8	1
Gemensam administration och ekonomi m.m.	127	0
FK-Garnisonen	105	105
Lokalvårdspersonal i Norrköping	40	40
Summa	2 077	1 706

2.3.2 Andra civila myndigheter

Inom SJ har nyligen en särskild fastighetsdivision, bildats. Divisionen skall förvalta större delen av SJ:s nuvarande byggnadsbestånd.

För luftfartsverket gäller att lokalbehov initieras av verkets flygplatser eller trafikavdelning både vad avser nybyggnader och om- och tillbyggnader. Utredning och eventuell förprojektering utförs av verkets tekniska avdelning (byggnadssektionen) på uppdrag och i nära samarbete med flygplatserna resp. verkets trafikavdelning. Prövning av de olika lokalbehoven sker därefter av generaldirektören. Objekten inarbetas i verkets investeringsplan och AF.

För postverket gäller att planeringen av nyförhyrningar samt ny-, om-

och tillbyggnad av postlokaler ingår som en del i postens investeringsplanering. Årligen upprättas en investeringsplan, som omfattar innevarande år jämte ytterligare fyra år. Planen upprättas av postverkets regioner. Resultatenheten Postfastigheter svarar för byggherrefunktionen och förvaltningen av det av verket disponerade fastighetsbeståndet.

Vattenfalls organisation för lokalförsörjningsfrågor gällande kontorslokaler innebär att det centralt finns resurser för projektering och i viss utsträckning byggande. En särskild fastighetsavdelning finns vid verkets huvudkontor i Räcksta för förvaltning och drift av kontorsfastigheter.

I televerket finns på central nivå en fastighetssektion vilken svarar för sammanhållande, rådgivande och utvecklande verksamhet inom sitt ansvarsområde. Fastighetssektionen utgör en integrerad del av televerkets byggande och fastighetsförvaltande verksamhet. Däri ingår även den verksamhet som utgörs av köp, förhyrning och avveckling av fastigheter och lokaler.

Inom övriga civila statliga myndigheter utanför KBS lokalhållningsområde finns i varierande omfattning särskilda resurser för lokalförsörjningsplanering, fastighetsförvaltning och därmed sammanhängande arbetsuppgifter.

2.3.3 Fortifikationsförvaltningen

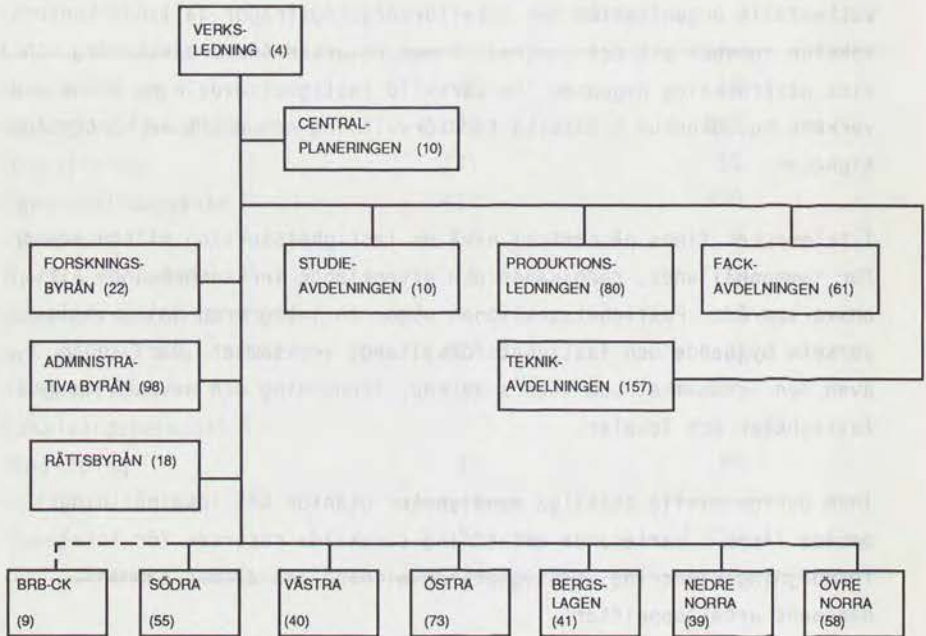
Organisation

FortF är central myndighet för fortifikations- och byggnadsväsendet inom försvaret och myndighet med fackansvar inom sakområdet fastighetsförvaltning. Myndigheten hör till försvarsdepartementet och dess centralförvaltning är sedan 1980 lokaliserad till Eskilstuna.

FortF leds av en generaldirektör. Flertalet anställda är civila, men vissa tjänster som fordrar specifikt militärt kunnande innehas av yrkesofficerare.

FortF:s organisation per den 1 juli 1987 belyses av figur 2.10. Siffrorna inom parenteser anger antalet personår den 1 juli 1987.

Figur 2.10 FortF:s organisation



Uppgifter

FortF:s verksamhetsområde omfattar anskaffning av mark, befästningar och flygfält, byggnader och fortifikatorisk materiel samt fastighetsförvaltning och fortifikatorisk forskning.

I anskaffningsverksamheten ansvarar FortF som produktionsmyndighet för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande byggnadslagstiftning och planföreskrifter och för att anskaffningen sker på ekonomiskt fördelaktiga villkor enligt huvudprogrammyndigheternas behovsunderlag.

Inom området fastighetsförvaltning ansvarar FortF som produktionsmyndighet för centralt beslutade underhålls- och ombyggnadsåtgärder.

Som myndighet med fackansvar biträder FortF program- och produktionsmyndigheterna med fackmässig rådgivning, samt äger rätt att utfärda föreskrifter för sådana åtgärder i fastigheterna vilka normalt kräver att särskilda säkerhetskrav måste beaktas.

Det åligger FortF att följa den tekniska utvecklingen inom och utom landet, insamla och bearbeta material rörande fastighetsförvaltningen samt att föreskriva eller föreslå föreskrifter, anvisningar m.m. och åtgärder betingade av fackmässiga och ekonomiska skäl.

FortF:s centrala organisation består av åtta enheter.

Centralplaneringen är en stabsfunktion. Vid byrån bedrivs informations-, verksamhetsplanerings-, organisations- och utvecklingsarbete på uppdrag av generaldirektören eller FortF:s olika avdelningar och byråer.

Studieavdelningen lämnar stöd till långsiktigt utvecklingsarbete. Detta innebär att enheten deltar i långsiktiga perspektivplanestudier och i system- och funktionsstudier samt leder FortF:s egna studier. Avdelningen ansvarar för FortF:s forsknings- och utvecklingsplaner.

Produktionsledningen planerar, samordnar och administrerar all produktion inom hpo 1 och 3. Det innebär bl.a. ansvar för samtliga bygganslag inom hpo 3 och för de enskilda byggprojekten. (Begreppet hpo redovisas närmare i avsnitt 2.4.2).

Fackavdelningen svarar för stöd till huvudprogrammyndigheterna inom området fastighetsförvaltning, främst avseende utveckling, uppföljning och analys. Avdelningen lämnar härutöver praktiskt stöd och teknisk kvalificerad rådgivning till fastighetsförvaltande och lokalbrukande myndigheter inom försvaret.

Teknikavdelningen har projekteringskompetens vad gäller områdena arkitektur, fortifikation, konstruktion, VVS, el och markbyggnad. Avdelningens huvuduppgift är att svara för projektering inom dessa teknikområden men också att ta fram underlag för FortF:s tekniska praxis som ledning för egna projekteringsresursers och konsulters insatser. Detta

sker genom utveckling av produktionsmetoder samt utgivning av tekniskt underlag grundat på erfarenhetsåterföring, egen utveckling och dialog med bl.a. konsultbranschen.

Forskningsbyrån, som har en del av sin verksamhet i Eskilstuna och en del i Märsta, arbetar med teoretiskt och experimentellt arbete samt utvecklingsarbete inom områdena vapenverkan och skyddskonstruktioner. Resultaten används då övriga enheter inom verket, främst teknikavdelningen, utformar fortifikatoriska skyddskonstruktioner. En viktig uppgift för byrån är också att medverka i internationellt forsknings- och utvecklingsarbete.

Rättsbyrån bevakar statens intressen rörande fast egendom och den fysiska planeringen på kommunal och länsnivå. Verksamheten är inriktad mot köp och försäljning samt rättslig vård av den av försvaret förvältade fasta egendomen. Dessutom skall efterfrågan på juridisk kompetens tillgodoses när det gäller rättsliga frågor i övrigt inom verksamhetsområdet. Rättsbyråns personal utgörs av jurister och lantmätare.

Administrativa byrån tillhandahåller FortF:s centrala service vad gäller personaladministration, ekonomiadministration, säkerhetstjänst och intern service.

FortF:s regionala och lokala organisation kallas byggnadsområden och leds från kontor i Boden, Östersund, Strängnäs, Karlstad, Skövde och Kristianstad. Byggnadsområdena verkar på regional nivå inom fortifikations- och byggnadsverksamheten inom försvaret. Bland byggnadsområdenas uppgifter ingår byggadministration, projektering av ny-, till- och ombyggnader samt underhåll på uppdrag från försvarets lägre regionala/lokala myndigheter och från FortF:s centralförvaltning. Byggnadsområdena svarar vidare för upphandling, byggledning och kontroll. Service lämnas till förbandschefer m.fl. i byggnadsfrågor. Råd ges i fastighetsförvaltningsfrågor. Ungefär hälften av byggnadsområdenas resurser används för s.k. förbandsservice.

En principorganisation för byggnadsområdena har utvecklats på senare tid som ett resultat av organisationsutvecklingsprojektet FortF NY (se

vidare avsnitt 3.3.4.1). Enligt denna principorganisation skall varje byggnadsområde bestå av en administrativ enhet, en byggnadsenhet och en förbandsserviceenhet. Härutöver har byggnadsområdenas detaljorganisation överlåtits åt dem själva. Detta tillsammans med utveckling av förbandsserviceuppgiften har inneburit inrättande av 16 lokalkontor i anslutning till de större garnisonsmyndigheterna inom försvaret. Lokalkontorens uppgifter består främst i bygglledning, kontroll och förbandsservice (underlagsarbete och rådgivning inom fastighetsförvaltningsområdet).

Byggnads- och reparationsberedskapen, (BRB) är en organisation som är uppbyggd på den civila byggnadsindustrins resurser. BRB:s uppgift är att i kris och i krig utföra byggnads-, anläggnings- och reparationsarbeten för totalförsvaret. Verksamheten bygger på avtal mellan BRB och företagen. FortF organiserar i fred BRB samt planlägger och förbereder dess byggverksamhet. I centrala FortF ingår BRB:s centralkontor. Regionalt sköts verksamheten av BRB-regionalkontor i varje militär/civilområde och av BRB-lokalkontor i varje försvarsområde/län.

2.3.4 Andra militära myndigheter

2.3.4.1 Central nivå

Vid försvarsstaben och försvarsgrensstaberna finns planeringsfunktioner vilka tillsammans med övrig verksamhetsplanering leder resp. huvudprogrammyndighets övergripande planering av försörjning med mark, anläggningar och lokaler. Dessa funktioner leder även produktionsplanering, fungerar som uppdragsgivare för enskilda objekt gentemot FortF samt anger aktuella ekonomiska ramar. Sammantaget innehåller dessa funktioner ca 10 personår. Verksamheten riktar sig vanligen mot hpo 3. Undantag utgör Marinstabens mark- och byggnadsdetalj som ägnar sig till ca 50 % åt hpo 1. (Begreppet hpo redovisas närmare i avsnitt 2.4.2).

2.3.4.2 Högre regional nivå

Fortifikations- och byggnadsärenden hos MB handläggs sedan 1982 av milostabens kommunikations- och fältarbetssektion (KommFarb). Antalet personår som ägnas åt dessa ärenden är sammanlagt ca 50 vid de sex milostaberna.

MB svarar för operativ planläggning av underhåll och utbyggnad av befästningar i fred och krig samt BRB-resursernas utnyttjande i krig inom det militära försvaret. Dessutom leder MB produktionen i fred inom hpg 1 och 4 avseende hpo 1. (Begreppet hpg redovisas närmare i avsnitt 2.4.2).

2.3.4.3 Lägre regional/lokal nivå

Med myndigheter på lägre regional/lokal nivå avses inom armén försvarsområdesregementen (fo-regementen) och utbildningsregementen, inom marinen kustartilleriförsvaret och örlogsbaser, inom flygvapnet sektorflottiljer och flygflottiljer och i övrigt milomaterieförvaltningar.

Myndigheter på lägre regional/lokal nivå inom försvaret förvaltar normalt själva disponerade byggnader och anläggningar inom sitt område. Personal för verkställande förvaltningsuppgifter samordnas ortsvis till en av myndigheterna, normalt försvarsområdesmyndigheten på orten, vilken har tilldelats samtliga för orten nödvändiga resurser för drift, vård och underhåll av lokaler och anläggningar m.m. De myndigheter som inte har egna verkställighetsresurser hänvisas till myndighet som har dessa resurser. Utförda tjänster erhålls i form av gratistjänster. Som exempel kan nämnas myndigheterna i Bodens garnison (fem förband och fyra regionala myndigheter), som är hänvisade till Bodens artilleriregemente (A 8/Fo 63).

Det totala antalet myndigheter inom försvaret med fastighetsförvaltningsansvar är f.n. ca 110. Av dessa har 47 egna verkställighetsresurser. Antalet personår för att sköta fortifikations- och byggnadsärenden vid dessa myndigheter är ca 1535.

Genom successiva beslut under perioden 1986 - 1988 har beslut om anskaffnings-, ombyggnads- och underhållsåtgärder upp till 2 milj. kr. per objekt delegerats till lägre regional/lokal myndighet.

För de försvarsmyndigheter som utgör fo-regementen, marinkommandon, örlogsbaser, sektorflottiljer samt milomaterielförvaltningar utgörs huvuddelen av fastighetsbeståndet av mark och befästningar och är utspritt över stora geografiska ytor. Fastighetsbeståndet för övriga myndigheter är i regel koncentrerat till kasernetablissemang och läger.

Nedan redovisas i form av exempel med organisationsskisser hur fortifikations- och byggnadsverksamheten är organiserad vid olika typer av militära förband. Skisserna avser normalt organisationen per den 1 juli 1987.

I redovisningen och i skisserna används beteckningarna officer nivå I, II, III, IV och V, vilka har följande innebörd:

- ul style="list-style-type: none;">
- nivå I - officer med genomgången tvåårig kurs vid militärhögskolans högre kurser, tvåårig intendentkurs vid förvaltningsskolan (major, överstelöjtnant, överste - befattningar kompanichef, bataljonchef)
- nivå II - officer med genomgången ettårig kurs vid militärhögskolans allmänna kurser (motsv.) (kapten, major - befattning kompanichef)
- nivå III - officer med genomgången ettårig kurs vid krigshögskolans högre kurs (löjtnant, kapten - befattningar plutonchef, kompanichef)
- nivå IV - officer med genomgången ettårig kurs vid krigshögskolans allmänna kurs (löjtnant, fänrik - befattningar ställföreträdande plutonchef, plutonchef)
- nivå V - officer med genomgången officershögskola (befattningar instruktör, ställföreträdande plutonchef)

Vidare används begreppet fältarbetsavdelning, vilken är den avdelning inom försvarsområdesstaben (fo-staben) som ansvarar för krigsplanläggning m.m. av fortifikations- och byggnadsfrågor.

Försvarsområdesregementen i armén

Vid fo-regementena inom armén handläggs fortifikations- och byggnadsfrågor vid den s.k. fortifikationsenheten (fortenheten). Fo-regementena är även lägre regionala BRB-myndigheter, vilket innebär planläggnings- och samordningsansvar för BRB-resursernas utnyttjande inom försvarsområdet.

Enligt nu gällande organisationsbemyndigande får resp. myndighet själv besluta om detaljorganisation.

Chefen för fortenheten är en officer nivå II-III ur fortifikationskåren utom vid Svea livgarde (I 1/Fo 44), Södra skånska regementet (P 7/Fo 11) och A 8/Fo 63 där chefen för fortenheten är officer nivå I ur fortifikationskåren.

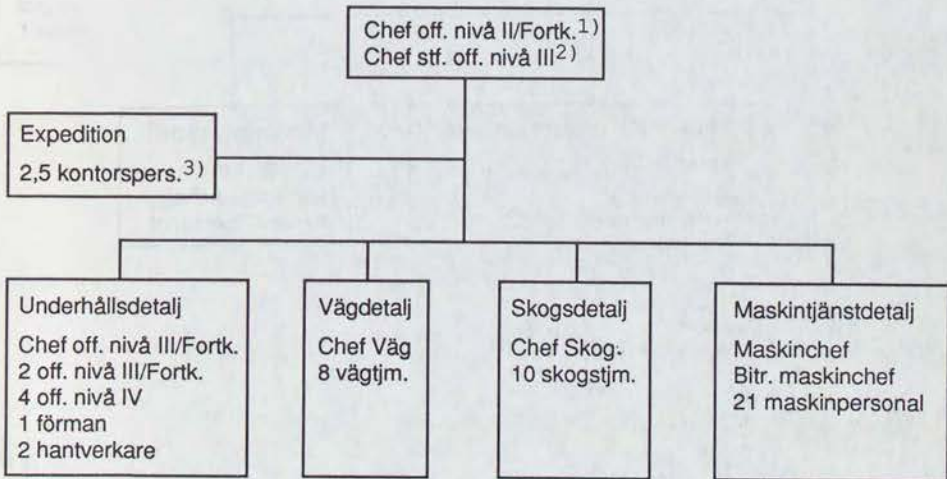
Underhållsdetaljens chef är en officer nivå III ur fortifikationskåren. Dessutom tjänstgör vid underhållsdetaljen en officer nivå IV som bl.a. arbetsledare för ett varierande antal hantverkare. Chef för maskintjänstdetaljen är en civilanställd maskinchef.

Vid ett femtontal förband med större övningsområden finns personal för vård och underhåll av vägar m.m. Dessa leds av en civilanställd vägmästare. Härutöver finns vid ett tiotal förband med markområden personal för skogsskötsel vilken leds av civilanställda skogsvaktare.

Vid förband med större övnings- och skjutfält tjänstgör vid förbandets utbildningsavdelning skjutfältsbefäl och civilanställd personal med vissa skötseluppgifter.

I figurerna 2.11 och 2.12 exemplifieras fortenheternas organisation vid två fo-regementen nämligen Livgrenadjärregementet (I 4/Fo 41) och Värmlands regemente (I 2/Fo 52).

Figur 2.11 Organisation av fortenheten vid I 4/Fo 41

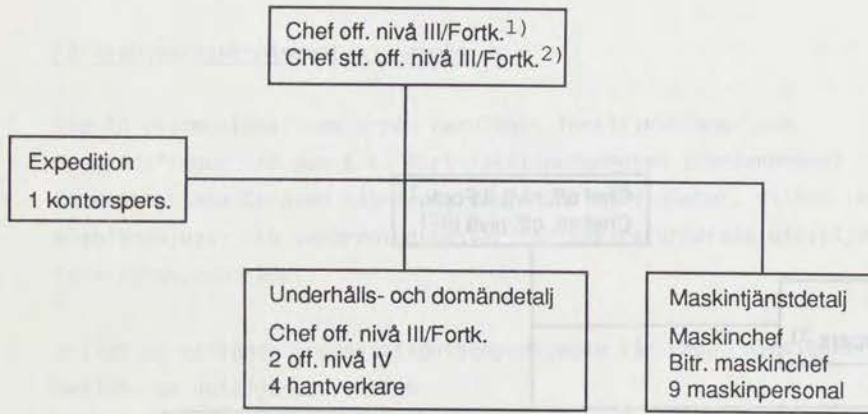


1) Tillika chef för fältarbetsavd. sektion 1

2) Tillika chef för underhållsdetaljen

3) Varav en för maskintjänstdetaljen

Figur 2.12 Organisation av fortenheten vid I 2/Fo 52



1) Tillika chef för fältarbetsavd. sekt. 1

2) Tillika chef för underhålls- och domändetalj

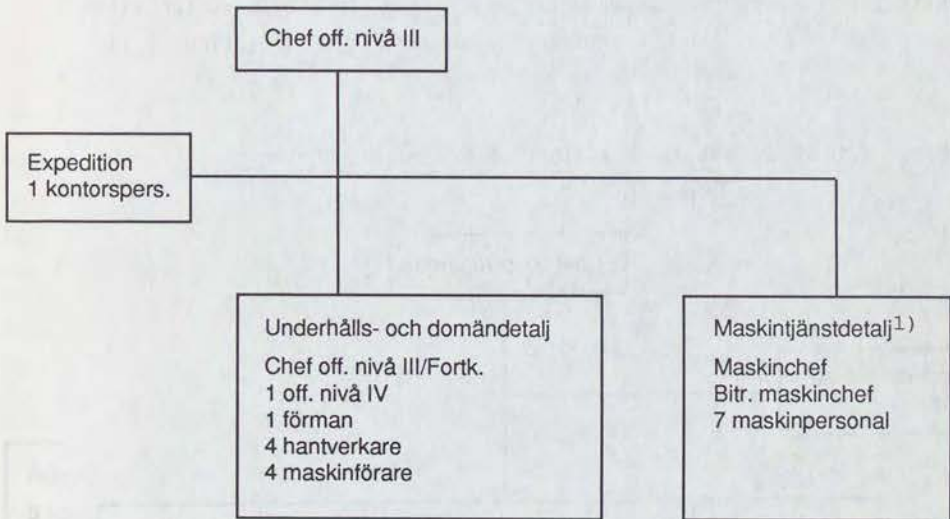
Utbildningsregementen i armén

Vid sex fristående utbildningsregementen handläggs fortifikations- och byggnadsfrågor vid den s.k. fastighetsenheten.

Den väsentliga skillnaden i arbetsuppgifter mellan fortenheten i ett fo-regemente och fastighetsenheten i ett fristående utbildningsregemente är att vid fo-regementena bedrivs en relativt omfattande krigsplanläggningsverksamhet.

Som exempel redovisas fastighetsenhetens interna organisation vid Svea ingenjörregemente (Ing 1) i figur 2.13.

Figur 2.13 Organisation av fastighetsenheten vid Ing 1



1) Ej vid myndighet inom garnison med fo-regemente, t.ex. Norrbottens regemente med Norrbottens pansarbataljon (I 19/P 5), Norrbottens signalbataljon (S 3)

Marinen

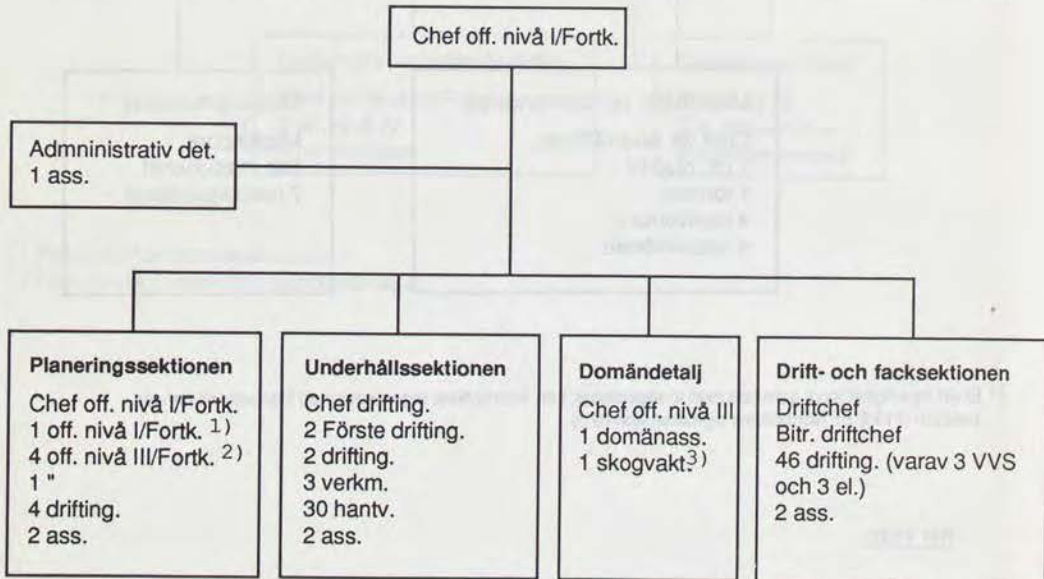
Myndigheter med ansvar för fastighetsförvaltning inom marinen är sex, nämligen fyra chefer för kustartilleriförsvarsmyndigheter, chefen för ostkustens örlogsbas (Ör1B 0) och chefen för västkustens marinkommando (MKV).

Chefen för Ör1B 0 och chef för kustartilleriförsvarsmyndighet skall efter överenskommelse med chef för FortF:s byggnadsområde ställa personal till dennes förfogande för kontrolluppdrag m.m. vid byggnads- och anläggningsarbeten som byggnadsområdet utför på uppdrag av centrala FortF.

Kustartilleri

Vid kustartilleriförsvarsmyndigheter handläggs fortifikations- och byggnadsärenden vid den s.k. fort- och byggnadsenheten. En sådan enhets interna organisation exemplifieras genom Stockholms kustartilleriförsvar med Vaxholm kustartilleriregemente (SK/KA 1) i figur 2.14.

Figur 2.14 Organisation av fort- och byggnadsenheten vid SK/KA 1



1) Krigsplanläggning

2) Svarar för funktionskontroll av maskintjänst i befästningar

3) Placerad på Örl B O

Fort- och byggnadsenhetens chef skall biträda kustartilleriförsvarschefen i fortifikations- och byggnadsfrågor. Chefen för fort- och byggnadsenheten ingår i kustartilleriförsvarsstaben.

Chefen för fort- och byggnadsenheten är en officer nivå I ur fortifikationskåren. Vid fort- och byggnadsenheten tjänstgör i övrigt aktiv

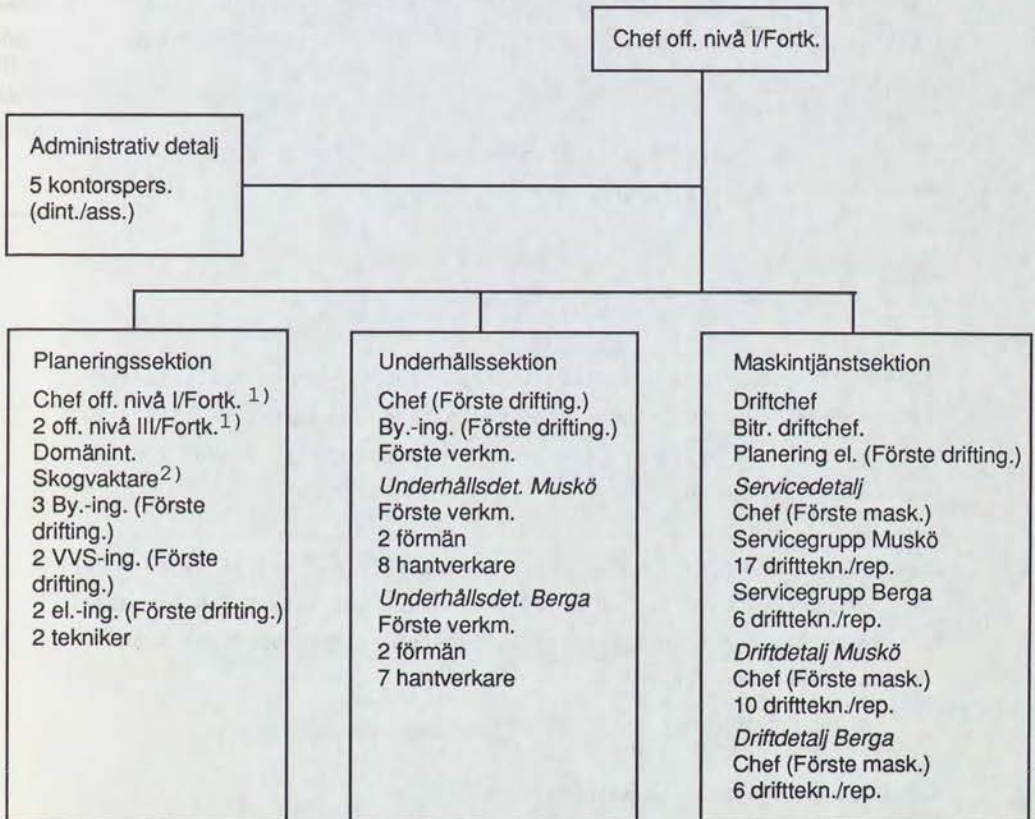
militär personal, arvoderad militär personal samt civil personal enligt figur 2.14.

Ostkustens örlogsbas

Vid Ör1B 0 handläggs fortifikations- och byggnadsärenden vid fortentheten. Chefen för enheten ingår i örlogsstaben.

Fortenhetens organisation framgår av figur 2.15.

Figur 2.15 Organisation av fortentheten vid Ör1B 0



¹⁾ Krigs- och fredsplanläggning rörande befästningar

²⁾ Gemensam med Stockholms kustartilleriförsvär

Flygvapnet

Vid flygvapnets sektorflottiljer och övriga flottiljer handläggs fortifikations- och byggnadsärenden under flottiljintendenten av fastighetsdetaljen och maskindetaljen. Flottiljintendenten leder även materielenheten.

Flottiljintendent är officer nivå I ur Intendentkåren. Chef för fastighetsdetaljen skall vara officer nivå II eller III ur fortifikationskåren. Vid ett antal flottiljer uppehålls emellertid denna befattning av civil kasernföreståndare. Chefen för maskindetaljen är civilanställd tekniker.

I sektorstaben finns en befattning för en officer nivå I ur fortifikationskåren. Denna befattning är avsedd för krigsplanläggningsverksamhet.

Organisationen under flottiljintendenten exemplifieras genom Norrbottens flygflottilj (F 21/Se ÖN) i figur 2.16.

Andra myndigheter med fastighetsförvaltningsansvar

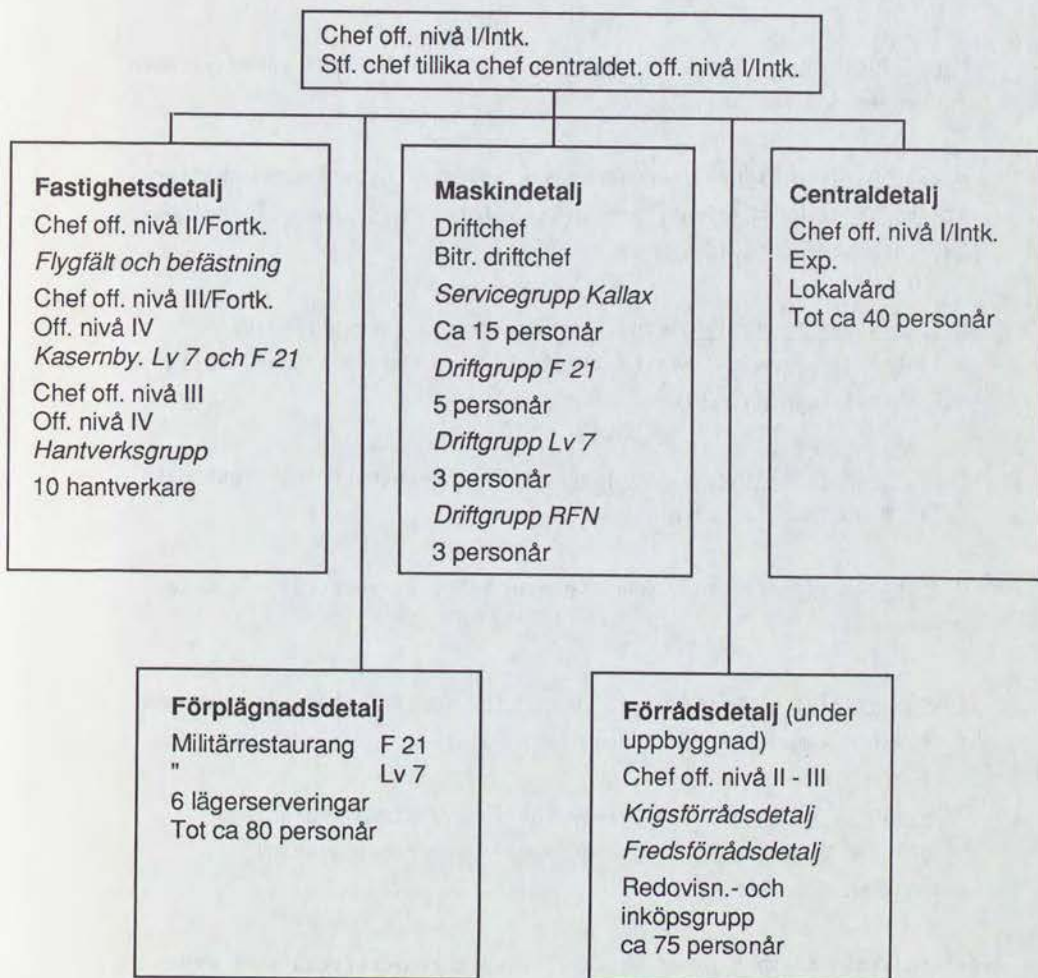
Utöver ovan redovisade och exemplifierade lägre regionala/lokala myndigheter har de sex milomaterielförvaltningarna, chefer för vissa skolor samt vissa av försvarets gemensamma myndigheter ansvar för fastighetsförvaltning.

De egna resurser som vissa av dessa myndigheter har består av en eller flera officerare nivå III ur fortifikationskåren, totalt 6-8 personår. Verkställigheten av den tekniska fastighetsförvaltningen köps från förband med driftresurser.

2.3.4.4 Försvarets materielverk

De enheter inom FMV som har mest behov av kontakter med FortF inom byggnads- och anläggningsområdet är följande.

Figur 2.16 Organisation av intendentur- och fastighetsenheten vid F 21/Se ÖN



- Huvudavdelningscheferna med systemavdelningarna som stabsorgan har ett övergripande ansvar mot resp. huvudprogrammyndighet för de kompletta materielsystemen där bl.a. anläggningsutformningen utgör en väsentlig delfunktion,
- Vapenavdelningen, som bl.a. har ansvar för de befästa vapensystemen för armén och kustartilleriet,
- Elektronikavdelningen, som genom sin anläggningsbyrå sammanhåller kraven på olika telefunktioner m.m. i försvarets vapen-, lednings-, bas- och sambandssystem m.m.,
- Undervattensvapenavdelningen, som är kravställare på skilda anläggningar inom undervattensområdet, t.ex. minstationer, fasta och aktiva spaningssystem,
- Förplägnadsavdelningen, som ansvarar för köksutrustningar och matsalar m.m. inom försvaret,
- Underhållsavdelningarna, som planerar behov av verkstäder i krig och fred,
- Förrådsavdelningen, som bl.a. svarar för fortifikatoriskt skyddade förråd för ammunition, drivmedel och materiel,
- Provningsavdelningen, som svarar för försvarets olika anläggningar för provning av flygplan, vapen- och robotmateriel, ammunition m.m.

Avdelningarnas kontakter med ÖB och försvarsgrenscheferna samt med FortF sammanhålls på myndighetsnivå av systemavdelningarna, medan de tekniska kontakterna vanligen sker mellan projektansvariga enheter inom resp. myndighet.

Anskaffningen av materiel och installationer i fasta anläggningar uppgår inom FMV:s ansvarsområde till omkring 1 miljard kr. per år, varav huvuddelen gäller teletekniska utrustningar och installationer i anläggningarna.

Anskaffningen av materiel och installationer i mobila anläggningar är av ungefär samma storleksordning. På grund av en förändrad hotbild, men även på grund av begränsade ekonomiska ramar som inte medger fast utbyggda system över hela landet, bedöms att den mobila anläggnings verksamheten kommer att öka medan nybyggnaden av fasta anläggningar kommer att minska.

FMV har ca 150-200 personår för anskaffning och installation av materiel i fasta anläggningar. Konsulter upphandlas i motsvarande storleksordning. Konsultupphandlingens omfattning varierar mellan olika enheter inom FMV.

Den organisatoriska enhet som inom FMV mest berörs av anläggningsproduktionen är anläggningsbyrån inom elektronikavdelningen. Anläggningsbyrån svarar för den teletekniska anläggningsverksamheten i försvarsmaktens fasta vapen-, lednings-, sambands- och bassystem samt för fredsförbandens utbildningsanläggningar och ledningscentraler. Byrån svarar också för anskaffning av bl.a. strömförsörjningsutrustningar och anläggningsmateriel (master, containers) jämte övrig montage- och installationsmateriel.

Anläggningsbyrån har en personalstyrka på totalt 65 personår, varav ca 40 verkar inom området fasta anläggningar. Byrån utnyttjar samtidigt årligen genomsnittligt ca 110 konsulter, varav ca 80 arbetar med planering, projektering och dokumentation av fasta anläggningar. Byrån omsätter ca 550 milj. kr., varav ca 65 milj. kr för upphandling av konsulttjänster, ca 50 milj. kr. för anskaffning av strömförsörjningsutrustningar och ca 75 milj. kr. för materielinstallationer i fasta anläggningar.

2.4 Ekonomisystem

2.4.1 Civila myndigheter

2.4.1.1 Myndigheter inom byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde

Lokalkostnader

Statsmakternas avgörande beslut om en myndighets lokalkostnader anses ha fattats när ställning tas till verksamhetens art och omfattning. Därefter är prövningen av lokalkostnaderna egentligen delegerad till KBS. De lokalkostnader som uppkommer för en myndighet diskuteras inte närmare så länge de inte avviker från normal standard eller gängse normer och så länge projektkostnaderna anses rimliga.

Detta innebär att KBS har en ovillkorlig skyldighet att tillse att myndigheterna har nödvändiga lokaler för sin verksamhet. Lokalkostnaden för en enskild myndighet prövas inte av regeringen i anslutning till den årliga budgetprocessen, utan denna prövning har överlämnats till KBS. Större investeringsobjekt, som ofta avser flera myndigheter, prövas dock av regeringen delvis fristående från budgetprocessen. I många fall behandlas också kostnaden för inredning, utrustning och flyttning för enskilda myndigheter särskilt i budgetprocessen. I övrigt är frågan om att avgöra lokalkostnaderna och att sätta hyror för enskilda myndigheter delegerad till KBS.

Hyressättningsprinciper

Lokalkostnaderna för den enskilda myndigheten inom KBS lokalhållningsområde utgörs av hyror. Följande hyressättningsprinciper tillämpas av KBS.

För statsägda lokaler bestäms hyrorna efter marknadsmässiga grunder. För nyproduktionen innebär som regel marknadsanpassningen av hyrorna att full kostnadstäckning inte erhålles de första åren. Hyrorna för

generella lokaler sätts normalt inte lägre än att nuvärdet av de inledande underskotten balanseras av nuvärdet av senare överskott inom högst 10 år.

För speciella lokaler, t.ex. tunga laboratorier, sätts hyran med utgångspunkt i de årskostnader som KBS har för byggnaden. Avskrivningstiden skall vara 30 år och kostnaden för kapitalet beräknas med utgångspunkt från gällande ränta (statens avkastningsränta). Nuvärdet av underskotten och överskotten i fastighetsförvaltningen bör ta ut varandra över en 20-årsperiod och hyran bör förändras i ungefär samma takt som hyran för generella lokaler.

För exceptionella lokaler, dvs. lokaler utan alternativanvändning, t.ex. vindtunnlar och acceleratorhallar, gäller som huvudregel att hyran skall sättas på samma sätt som för de speciella lokalerna. Även uppgörelser i det enskilda fallet är möjliga.

Från våren 1988 är den aviserade hyran normalt en totalhyra, dvs. hyran skall täcka såväl kapitalkostnader som kostnader för underhåll och drift. Den aviserade totalhyran frångås sedan enbart om förändring skett i omfattningen av de upplåtna lokalerna eller om större ombyggnad utförts.

Varje år anpassas hyrorna för en femtedel av de statsägda lokalerna efter marknadsmässiga grunder. För de återstående fyra femtedelarna gäller att 60 % av hyran regleras efter konsumentprisindex. För den enskilda myndigheten innebär detta att hyran normalt omprövas vart femte år.

För inhyrda lokaler skall hyran sättas så att den i stort sett motsvarar KBS egna kostnader för lokalerna. Den aviserade totalhyran frångås enbart om lokalbrukaren fått utökade eller på annat sätt väsentligen förändrade lokaler (större ombyggnader). Hyran beräknas med utgångspunkt i bl.a. den bashyra som avtalats med hyresvärden och hur stor andel av denna som skall indexregleras. I den mån som den med hyresvärden avtalade hyran inte är en totalhyra omvandlas den till en sådan. Kostnader för större ombyggnader kan också debiteras separat med engångsbelopp eller med belopp fördelade på ett antal år.

Budgethantering

En förändring över tiden har skett av det sätt på vilket lokalkostnaderna behandlas i regeringens anvisningar eller direktiv för myndigheternas anslagsframställningar. Fram t.o.m. de anvisningar som lämnades för budgetåret 1982/83 behandlades således inte lokalkostnaderna särskilt. Utgångspunkten var dock att huvudförslaget skulle beräknas på hela anslaget för förvaltningskostnader inkl. lokalkostnader.

I anvisningarna för budgetåret 1983/84 behandlades lokalkostnaderna utförligt. Myndigheterna ålades bl.a. att redovisa i vilken omfattning och vid vilka tidpunkter som begränsningar av lokal innehavet kunde ske under de närmaste fem åren. Redovisningen skulle kunna ligga till grund för bedömningar av tillämpningen av huvudförslaget. Myndigheterna skulle samråda med KBS. Samtidigt ålades KBS att i sin AF för nästkommande budgetår redovisa genomförda lokalbesparingar.

I anvisningarna för budgetåret 1985/86 uttalades att besparings- och rationaliseringskraven inom ramen för huvudförslaget skulle beräknas på hela myndighetsanslaget, dvs. inkl. lokalkostnader. Som allmän utgångspunkt skulle vid regeringens ställningstagande gälla att de myndigheter som redovisat realistiska förslag till lokalbesparingar skulle få tillgodogöra sig besparingarna, i första hand för att möta besparings- och rationaliseringskraven inom ramen för huvudförslaget. Därefter har i sak samma krav rests i direktiven för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåren 1986/87 - 1989/90.

Erfarenheterna från senare års budgetarbete är också att huvudförslaget helt eller delvis har realiserats för flertalet myndigheter.

Under de senaste åren har statsmakterna lagt ökad vikt vid långsiktighet i myndigheternas planering. Ett uttryck härför är att myndigheterna skall redovisa huvudförslaget som en real resursneddragning om 5 % på tre år.

Regeringen har i bl.a. 1987 och 1988 års budgetpropositioner redovisat riktlinjer för utvecklingen av den statliga lokalförsörjningen vilka bl.a. innebär att statsmakterna avser lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar och att verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat.

Regeringen har vidare i 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150, bil. 1) föreslagit generella förändringar i den ekonomiska styrningen av myndigheterna som bl.a. innebär att de flesta myndigheter från början av 1990-talet kommer att tilldelas resurser för förvaltningsändamål under ramanslag. I samband härmed är avsikten att slopa den särskilda anslagsposten för lokalkostnader. Detta belyses närmare nedan.

Regleringsbreven

Med regleringsbrev ställer regeringen medel under olika anslag till myndigheternas disposition.

För en normal förvaltningsmyndighet anvisas anslaget i regleringsbrevet med två anslagsposter, nämligen förvaltningskostnader och lokalkostnader. Som ett särskilt villkor anges dessutom för flertalet myndigheter att av förvaltningskostnaderna får löner högst uppgå till ett visst belopp.

För högskoleområdet tillämpas en annan anslagsteknik i fråga om lokalkostnaderna, vilket också påverkar regleringsbrevets utformning. För högskolan inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde finns numera ett gemensamt lokalkostnadsanslag som anvisas förslagsvis. Från detta anslag betalas till KBS lokalhyror för ett trettiotal högskoleenheter m.m. Högskoleenheterna beordrar utbetalning från anslaget enligt debiteringsbesked från KBS. Lokalkostnaderna är därmed tämligen ointressanta för såväl högskoleenheterna som de verksamhetsansvariga inom högskoleområdet. Regeringen har i bl.a. 1986 och 1987 års budgetpropositioner aviserat en översyn av högskolans anslagssystem.

En del myndigheter är s.k. uppdragsmyndigheter och skall finansiera

hela eller huvuddelen av sin verksamhet med försäljning av avgiftsbelagda tjänster. Skiftande relationer har därför också utvecklats mellan berörda myndigheter och KBS. I några fall har lokalbrukaren fått ett kostnadsansvar motsvarande ungefär vad som gäller för affärsverken, medan i andra fall lokalkostnaderna hanteras på i huvudsak samma sätt som för en vanlig förvaltningsmyndighet.

Lokalkostnader på ramanslag

Genom statsmakternas beslut på grundval av förslag i 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil. 1, FiU 10, rskr. 122) har en ny anslagstyp kallad ramanslag införts på statsbudgeten. Ramanslag prövas för ett tiotal myndigheter fr.o.m. budgetåret 1987/88. Under försöksverksamheten skall lokalkostnader betraktas som normala förvaltningskostnader och styras av de anlagsvillkor som gäller för ramanslag.

Syftet med att, som ett led i försöksverksamheten, lägga in lokalkostnader i ramanslaget är dels att åstadkomma ytterligare avreglering av den ekonomiska styrningen av myndigheterna, dels en ytterligare markering av att lokaler från myndighetens synpunkt inte är en fri resurs samt också att stimulera myndigheternas besparingssträvanden genom minskad lokalanvändning.

Myndigheterna får under löpande budgetår under vissa förutsättningar tillgodoräkna sig besparingar för lokaler som kan frigöras. På samma sätt skall en myndighets initierade förändringar som innebär ökade lokalkostnader belasta myndigheten direkt under löpande budgetår.

Ändringar i lokalutnyttjandet som förutsätter anslagsökning måste underställas regeringen för prövning på samma sätt som nu sker med lokalförsörjningsärenden enligt gällande handläggningsordning.

Beroende på den enskilda myndigheten kan försöksverksamheten utvidgas så att den lokalbrukande myndigheten tar kostnadsansvar för fastighetsdrift och visst löpande underhåll. En modifierad hyresnivå kan i dessa fall fastställas i samråd mellan KBS och myndigheten.

För att myndigheterna skall kunna påverka sitt lokalutnyttjande är det således nödvändigt att de får överta delar av det programansvar när det gäller t.ex. lokalstandard som enligt gällande handläggningsordning åvilar KBS. Myndigheterna måste då samtidigt överta det kostnadsansvar som KBS har i dessa delar. KBS ansvar vad gäller areastandard och teknisk standard kvarstår dock oförändrat.

KBS ansvarar vidare för att det statliga fastighetsbeståndet utnyttjas effektivt, att fastigheternas värde vidmakthålls och utvecklas samt att staten inte åsamkas ökade kostnader till följd av kostnadsminskningar för de enskilda myndigheterna. Detta myndighetsansvar för KBS kan jämföras med FortF:s fackansvar.

I 1988 års årliga budgetdirektiv till myndigheterna redovisas att lokalbrukarna i de fall de har kompetens och resurser skall ha möjlighet att avtala om en varierande grad av service inom ramen för lokalhyran. Eftersom KBS idag har hela kostnadsansvaret förutsätter detta att den lokalbrukande myndigheten övertar delar av kostnadsansvaret för drift och löpande underhåll och att medel omfördelas mellan KBS och resp. myndighet.

Investeringar

Investeringar i byggnadsobjekt

Investeringar för myndigheter inom KBS lokalhållningsområde har hittills finansierats via ett antal reservationsanslag som förts upp i statsbudgeten under olika huvudtitlar för olika ändamål eller sektorer.

Sedan ett lokalförsörjningsärende initierats genomför KBS nödvändiga utredningar. KBS disponerar medel för detta. På grundval av utredningen som normalt leder till ett byggnadsprogram begär KBS av regeringen ett projekteringsuppdrag till och med bygghandlingar samt medgivande att ta medel i anspråk från berört reservationsanslag för projekteringen. Sedan systemhandlingar utformats skriver KBS till regeringen och hemställer om byggnadsuppdrag inom en föreslagen kost-

nadsram. Kostnadsramen anges alltid i prisläge den 1 januari visst år. Denna kostnadsram räknas sedan vid behov om varje år med ett uppräkningsstal som bygger på ett faktorprisindex som KBS tar fram. Uppräkningsstalet tar även hänsyn till produktivitetsutvecklingen i byggbranschen.

För mindre projekt (t.o.m. budgetåret 1987/88 en investeringskostnad om normalt högst 4 milj. kr.) har regeringen eller KBS bemyndigande att fatta beslut om byggprojektet. För sådana projekt har t.o.m. budgetåret 1987/88 förts upp särskilda kostnadsramar benämnda Diverse objekt under vissa investeringsplaner. De s.k. Diverse objektsramarna har angivit ett totalbelopp per år för regeringens resp. KBS beslutanderätt. Projekt inom regeringens bemyndigandegräns redovisas normalt bara en gång för regeringen.

I sin AF redovisar KBS i en investeringsplan för resp. anslag medelsbehovet per budgetår för pågående och föreslagna nya projekt. För att ett byggprojekt skall få starta krävs, även om investeringsmedel finns under det berörda anslaget, ett särskilt byggnadsuppdrag från regeringen. Kostnaderna för de enskilda byggnadsprojekten, och f.ö. även för inredningsprojekten, styrs således genom särskilda kostnadsramar för varje projekt, vilka redovisas för riksdagen i form av investerings- och inredningsplaner under resp. anslag. KBS är inte bunden av den beräkning av medelsförbrukningen för de olika projekten som redovisas i planerna så länge den samlade förbrukningen för de i planerna upptagna projekten inte överstiger de medel som finns tillgängliga under anslaget. Regeringen har bemyndigande att under löpande budgetår medge tillfälliga omfördelningar av medel mellan dels de investeringsanslag och dels de anslag för inredning som står till KBS förfogande. I den mån medelsbehovet inte kan täckas genom tillfälliga omfördelningar ställs ytterligare medel till verkets förfogande på tilläggsbudget.

Fr.o.m. budgetåret 1987/88 finansieras underhållsåtgärder som utförs i samband med ombyggnadsprojekt inte med investeringsmedel. I samband med att KBS hemställer om byggnadsuppdrag redovisas ombyggnadsprojektets totala kostnad. För underhållet beräknas medelsbehovet under den högstsatta posten för underhåll och ombyggnad som förs upp

varje år i resultatbudgetarna för fastighetsförvaltning.

I anslutning till att regeringen beslutar om konjunkturstimulerande åtgärder inom byggsektorn, s.k. sysselsättningspaket, kan medel ställas till KBS förfogande via finansfullmakten för hela byggprojektet. Medlen överförs senare till resp. reservationsanslag.

Investeringarna inkl. en beräknad ränta under byggnadstiden redovisas som anläggningstillgångar resp. investeringslån i KBS balansräkning.

Avskrivningen beräknas på byggnadernas investeringskostnad. Avskrivningstiden är i huvudsak 60 år (förvaltningsbyggnader) och 30-40 år (specialbyggnader). För enklare byggnader används avskrivningstiden 20 år. Härutöver tillämpas för byggnader och investeringar i lokaler med begränsad användningstid ännu snabbare avskrivning. Genomgående används rak avskrivning.

Räntekostnaderna beräknas med hjälp av statens avkastningsränta. För nyuppförda projekt kostnadsförs räntor först sedan projektet överförs för vård och förvaltning.

Som grund för KBS investeringsplanering har riksdagen på förslag från regeringen i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 9, FiU 26, rskr. 338) fastställt att KBS skall inrikta planeringen inom det egna lokalhållningsområdet mot en genomsnittlig årlig investeringsvolym motsvarande ca 800 milj. kr. per år i prisläget den 1 januari 1987.

Riksdagen har på grundval av förslag i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 9, FiU 26, rskr.338) bemyndigat regeringen att besluta om investeringar genom byggnadsarbeten upp till 50 milj. kr. per objekt eller för s.k. åtgärdsprogram upp till en sammanlagd kostnad om 50 milj. kr. per år och objekt. Regeringen skall vidare i sitt budgetförslag för aktuellt budgetår informera riksdagen om förslag över 25 milj. kr. Frågor som skall underställas riksdagen därför att de rör ändrad inriktning, omfattning eller lokalisering av verksamheten skall så långt det är möjligt innehålla en redovisning av lo-

kalkonsekvenser, oavsett investeringens storlek i det enskilda fallet.

Utöver medel för nya investeringar har KBS under en följd av år disponerat medel från ett särskilt anslag för energibesparande åtgärder. Sammanlagt har 630 milj. kr. anvisats. Medlen har även varit avsedda för energibesparande åtgärder utanför KBS lokalhållningsområde, för bl.a. försvaret och kriminalvårdsverket.

Långsiktiga investeringsplaner m.m.

Som beslutsunderlag för statsmakterna när det gäller investeringar redovisar KBS utöver de enskilda projekten rullande femåriga projektplaner samt lokalförsörjningsplaner på tre till fem års sikt inom olika sektorer. Projektplanerna som redovisas som bilaga till verkets AF varje år är prioriterade och rullas två gånger per år, nämligen i augusti och i januari. Prioriteringarna omfattar huvudsakligen de projekt som med hänsyn taget till regeringens planeringsdirektiv beräknas kunna sättas igång under planeringsperioden. Prioriteringen sker normalt i samråd med berörda sektormyndigheter, nämligen rikspolisstyrelsen (RPS), domstolsverket, UHÄ, statens kulturråd etc. Prioriteringarna omfattar även större inhyrningar som förutsätter nybyggnad av annan än staten. Kostnaderna för dessa ingår inte i planeringsramen.

I enlighet med regeringens särskilda direktiv för vissa lokalhållande myndigheters anslagsframställningar för budgetåret 1988/89 har KBS i 1987 års AF redovisat särskilda lokalförsörjningsplaner för olika sektorer. Avsikten är som angivits tidigare att redovisningen skall byggas ut till att omfatta samtliga sektorer inom verkets lokalhållningsområde. I lokal försörjningsplanerna redovisas konsekvenserna för utvecklingen av lokalkostnaderna under planeringsperioden av planerade investeringar och nya inhyrningar, inkl. följdkostnader. Även kostnadsförändringar till följd av hyreskostnadsutvecklingen inom det befintliga lokal beståndet redovisas. Lokalförsörjningsplanerna omfattar således en total redovisning av kostnadsutvecklingen för lokaler inom en sektor.

Investeringarna inom KBS lokalhållningsområde skall enligt riksdagens beslut på grundval av regeringens förslag i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 9, FiU 26, rskr. 338) fortsättningsvis redovisas samlat och i form av en rullande treårsplan, på liknande sätt som nu sker för vissa affärsverk och för försvaret. Inom denna treårsplan preciseras regeringens åtagande. Betalningsmedel anvisas budgetårsvis. För detta ändamål inrättas ett nytt anslag benämnt Investeringar m.m. under finansdepartementets huvudtitel. De anslag som tidigare uppförts för motsvarande ändamål under olika huvudtitlar utgår därvid.

Fastighetsköp

Fastighetsköp har normalt finansierats från anslag under utrikesdepartementets resp. finansdepartementets huvudtitel. Till grund för fastighetsköpen upprättar KBS rullande tvååriga förvärvsplaner. Planerna är sekretessbelagda. Regeringen har bemyndigande att fatta beslut om fastighetsförvärv inom ramen för de medel som ställts till förfogande för ändamålet. KBS har bemyndigande att inom en kostnadsram av högst 2,5 milj. kr. förvärva fastigheter i syfte att komplettera det statliga fastighetsbeståndet.

För fastighetsförvärv som är intressanta från lokalförsörjningssynpunkt, som innebär stor lönsamhet för staten och där avslut måste ske med kort varsel har regeringen bemyndigande att förskottsvis ta i anspråk tillgängliga medel från reservationsanslag som står till KBS förfogande och i efterhand begära medel för förvärven hos riksdagen.

Investeringar i inhyrda lokaler

Investeringar i inhyrda lokaler finansieras normalt av fastighetsägaren. Inhyrning som förutsätter nybyggnad och där investeringskostnaden överstiger 2 milj. kr. prövas av regeringen. I övriga fall beslutar KBS.

I en del fall finansierar även staten investeringar i redan inhyrda

lokaler. För objekt där kostnaden uppgår till högst 2 milj. kr. beslutar KBS. I övriga fall beslutar regeringen. Kostnaderna debiteras hyresgästen i efterhand antingen som engångsbelopp eller med kostnaderna fördelade på flera år.

Inredning och utrustning

KBS har ansvar för planering, projektering, anskaffning samt ersättningsanskaffning av inredning för vissa myndigheter inom verkets lokalhållningsområde. Det gäller framför allt utrikesrepresentationen, högskolan inom utbildnings- och jordbruksdepartementens verksamhetsområde, kultursektorn, specialskolan, omlokaliserade myndigheter samt för representationsdelen i landshövdingarnas tjänstebostäder. När det gäller utrikesrepresentationen och landshövdingarnas tjänstebostäder har KBS även ansvar för förvaltningen av inredningen. Anskaffningen och i förekommande fall förvaltningen av inredningen finansieras från reservationsanslag för nämnda ändamål under de berörda departementens huvudtitlar. I några fall är anslagen gemensamma för inredning och utrustning. Under anslagen förs därvid upp anslagsposter för inredning resp. utrustning.

På samma sätt som för byggprojekten förs normalt inredningsramar för enskilda projekt upp i inredningsplaner under olika reservationsanslag. Anslagsbehovet beräknas på samma sätt som för byggprojekten. I inredningsplanerna förs även upp ramar för inredning i samband med större inhyrningar.

När KBS redovisar byggnadsprogram anges även en kostnad för inredning och utrustning. I regeringens projekteringsuppdrag för byggprojektet lämnas normalt även en planeringsram för inredning och utrustning. Då projekteringsuppdrag erhållits kan också inredningsprojekteringen påbörjas. Den finansieras förskottsvis från de medel KBS disponerar för behovsutredningar. Samtidigt som förslag till kostnadsram för byggprojekten förs fram i KBS AF föreslås normalt även ram för inredning och utrustning. I och med att medlen ställs till verkets förhållande i regleringsbrevet kan inredningsramen belastas med kostnader.

För mindre inrednings- och utrustningskompletteringar förs varje år upp särskilda ramar under resp. inrednings- och utrustningsplan.

Riksdagen har på grundval av förslag i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 10, UbU 30, rskr. 162) beslutat att löpande ersättningsanskaffningar och kompletteringar av inredning av mindre omfattning för högskolan skall klaras inom resp. sektors- och fakultetsanslag. Samtidigt höjs KBS bemyndigande att köpa inredning till 4 milj. kr.

I de fall KBS inte disponerar medel för inredning finansieras inredningsanskaffningen av lokalbrukaren som begär inredningsmedel i sin AF. Lokalbrukarens inredningsplanering sker normalt parallellt med byggprojektet. I samband med att större förvaltningshus med flera olika brukare projekteras och byggs kan KBS dock få regeringens uppdrag att även svara för inredningsplaneringen.

Planeringsprocessen i fråga om utrustning följer i stort sett vad som gäller för inredningsanskaffningen. Anskaffning av utrustning för högskolan ombesörjs av UUH. Medel för inredning och utrustning anvisas på samma sätt som redovisats ovan för inredning och under gemensamma anslag. Särskilda utrustningsplaner förs upp under de aktuella anslagen under utbildningsdepartementets, jordbruksdepartementets resp. miljö- och energidepartementets huvudtitlar. Medel för utrustning ställs sedan till KBS resp. UUH:s förfogande under olika anslagsposter. Under anslaget Inredning och utrustning av lokaler vid högskoleenheterna m.m. disponerar även regeringen en anslagspost.

2.4.1.2 Andra civila myndigheter

Affärsverken är lokalhållare för de lokaler som används i den egna verksamheten. Verken har fullständigt kostnadsansvar för samtliga resursslag i sin verksamhet, alltså även för lokalerna.

Bland affärsverken urskiljs två grupper. Några svarar helt och hållet för sin lokalförsörjning och FortF eller KBS har inget instruktionsmässigt ansvar. Hit hör FFV, domänverket, SJ och Vattenfall. Den andra gruppen består av luftfartsverket, postverket och televerket. Dessa har programansvar och är lokalhållare men skall anlita KBS för anskaffning av lokaler över vissa beloppsgränser. Denna fråga har närmare behandlats i avsnitt 2.2.2.2.

Luftfartsverket skall redovisa infrastrukturella investeringar över 50 milj. kr. för regeringen. Mindre byggnadsarbeten beslutas av verkschefen.

Postverket och televerket finansierar samtliga investeringar med driftmedel men skall till regeringen redovisa planerade ny-, till- eller ombyggnader i posthus eller lokaler för förvaltningsändamål samt förhyrningar där totalkostnaden beräknas överstiga 10 milj. kr. Regeringen beslutar därefter vilka av dessa objekt som skall underställas regeringens prövning.

Investeringar för SRV finansieras från förslagsanslaget Anläggningar för fredsorganisationen under försvarsdepartementets huvudtitel. Medlen under anslaget disponeras av KBS. Under anslaget redovisas en investeringsplan för aktuella projekt. KBS får efter samråd med SRV i prioriteringsfrågor omfördela budgeterade resurser mellan olika objekt. Anslaget får även tas i anspråk för markförvärv för förråd under förutsättning att kostnader för varje enskilt förvärv inte överstiger 100 000 kr. Fastigheterna förvaltas av KBS, såvitt avser räddningsskolor och civilförsvarsförråd. Övningsanläggningar m.m. förvaltas av SRV. Investeringarna direktavskrivs, vilket innebär att några årliga kapitaltjänstkostnader inte belastar objekten.

Investeringar för FOA finansieras från förslagsanslaget Anskaffning av anläggningar för försvarets forskningsanstalt. Medlen under anslaget disponeras av KBS, som också förvaltar fastigheterna. Investeringarna direktavskrivs, vilket innebär att några årliga kapitaltjänstkostnader inte belastar objekten.

2.4.2 Militära myndigheter

2.4.2.1 Försvarets ekonomisystem

Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE-systemet) är ett samlat ledningssystem för all verksamhet i fred inom försvaret. Syftet med ledningssystemet är att skapa ett sådant arbetssätt och ett sådant beslutsunderlag att man med tillgängliga resurser kan åstadkomma dugliga krigsförband och en beredskap som är anpassad till de säkerhetspolitiska förhållandena. De grundläggande idéerna bakom ledningssystemet är att beslutsbefogenheterna så långt det är möjligt skall delegeras till myndigheter och kunna delegeras vidare inom resp. myndighet samt att målstyrning skall tillämpas.

Program, produktion och fack

För att beskriva olika myndigheters ansvar i fredstid används begreppen program, produktion och fack.

Försvarsmakten är indelad i fem huvudprogram (hpg). Dessa huvudprogram är indelade i delprogram (dpg). F.n. finns följande fem huvudprogram:

- Hpg 1 Arméförband
- Hpg 2 Marinförband
- Hpg 3 Flygvapenförband
- Hpg 4 Operativ ledning m.m.
- Hpg 5 Gemensamma myndigheter och funktioner (bl.a. FortF).

ÖB har direkt under regeringen det övergripande programansvaret. Försvargrensheferna och ÖB har programansvar för var sitt huvudprogram (hpg 1 - hpg 4). Övriga myndigheter på central nivå har programansvar för var sitt delprogram inom hpg 5. Myndighet med programansvar föreslår mål för programmet eller delprogrammet, fördelar resurser och följer upp resultatet. Den skall även samordna verksamheten mellan olika produktionsområden och värdera produktionsresultatet

i förhållande till målen.

All verksamhet som bedrivs inom försvarsmakten kallas produktion. Likartad verksamhet har sammanförts till huvudproduktionsområden (hpo), som indelas i delproduktionsområden (dpo). På detta sätt får man bättre överblick över de samlade resurserna och andra faktorer som berör verksamheten. F.n. finns följande huvudproduktionsområden:

- Hpo 1 Ledning och förbandsverksamhet
- Hpo 2 Materielanskaffning
- Hpo 3 Anskaffning av anläggningar (FortF:s produktion)
- Hpo 4 Forskning och utveckling.

Hpo 3 som avser centralt beslutad anskaffning av anläggningar är indelad i följande delproduktionsområden:

- Dpo 3:1 Markanskaffning
- Dpo 3:2 Nybyggnad m.m.
- Dpo 3:3 Centralt beslutade ombyggnads- och underhållsåtgärder.

Myndigheter med produktionsansvar genomför verksamheten för att nå de mål som huvudprogramansvarig myndighet angett i de uppdrag som lämnats. Produktionsansvariga myndigheter ansvarar för att produktionen genomförs så att målen nås med så låg resursförbrukning som möjligt. Produktion avseende ledning och förbandsverksamhet (operativ verksamhet, mobiliseringsförberedelser, utbildning m.m.) genomförs huvudsakligen av försvarsgrenscheferna, som genom uppdrag leder verksamheten vid regionala och lokala myndigheter inom försvaret. Anskaffning av materiel genomförs i huvudsak av FMV och försvarets sjukvårdsstyrelse (SjvS). FortF svarar huvudsakligen för anskaffning av mark, anläggningar och byggnader.

Viss produktion som förekommer inom flera program behöver överblickas samlat för att möjliggöra åtgärder som främjar effektiviteten eller annat mål inom ett visst verksamhetsområde. Sådana verksamhetsområden eller sakområden benämns fack. Vissa myndigheter på central nivå har tilldelats ett fackansvar eller en fackuppgift.

Den generella utformningen av fackuppgiften inom FPE-systemet är att inom sakområdet lämna expertmässigt underlag och stöd för produktionen. I fackuppgiften ingår särskilt att

- vara förtrogen med utvecklingen inom facket,
- följa förhållandena inom facket vid försvarets myndigheter,
- lämna förslag om verksamhetens inriktning, särskilt i samband med den operativa verksamheten och planeringen på lång sikt samt i arbetet med att ta fram underlag för anslagsframställningar, uppdrag och årsredovisningar,
- i övrigt stödja försvarets myndigheter i syfte att göra verksamheten effektivare, särskilt i fråga om utvecklingen och införandet av arbetsmetoder inom facket,
- efter hörande av berörd huvudprogrammyndighet kontrollera produktionsförhållandena inom facket vid myndigheterna inom försvaret.

Huvudregeln är att en myndighet med fackansvar meddelar föreskrifter och utför kontroller i samråd med huvudprogrammyndighet. Det finns emellertid områden, t.ex. förvaring och transport av explosiva varor, där vissa myndigheter kan behöva befogenheter att utfärda föreskrifter även utan program- och produktionsansvariga myndigheters samtycke. Sådana befogenheter utfärdas av regeringen eller ÖB eller delegeras från annan statlig tillsynsmyndighet till central myndighet inom försvaret. Detta gäller främst sådana områden inom vilka bestämmelser har meddelats för hela samhället eller för all statlig verksamhet. Det kan också avse verksamhet som endast berör försvaret.

Inom hpg 5 finns flera myndigheter som har såväl programansvar, produktionsansvar, fackansvar som tillsynsansvar. Det gäller försvarets civilförvaltning (FCF), FortF och FMV.

Uppdrag

Produktionen inom försvaret leds genom uppdrag. Ett uppdrag skall innehålla uppgifter, resurser och eventuella handlingsregler.

Uppgiften i ett uppdrag skall ange målen för eller syftet med verksamheten, dvs. vad som skall göras. Resursdelen anger i ekonomiska eller fysiska termer hur stor resursförbrukningen får vara. Hpg 1 - 4 samt dpg inom hpg 5 erhåller ekonomiska resurser i form av anslag. Handlingsreglerna anger kompletterande förutsättningar för uppdragets genomförande, t.ex. begränsningar avseende produktionsfaktorer, regler för omdisponeringar eller prövningsrutiner.

Uppdragsmottagaren beslutar själv hur målen skall nås inom givna ramar med beaktande av eventuella handlingsregler. Den som får ett uppdrag skall ges ansvar för produktionsresurserna och deras utveckling, dvs. möjlighet att fortlöpande anpassa dessa till uppkomna situationer. På detta sätt skapas förutsättningar för ett ekonomiskt medvetande.

Den som ger uppdrag har ansvar för uppföljning och kontroll av givna uppdrag. Ett riktigt utformat uppdrag skall därför möjliggöra uppföljning och värdering av uppgiftens utförande (måluppfyllelse), resursförbrukning och effektivitet.

Utformningen vid FortF

Tillämpningen av FPE-systemet innebär för FortF att verket har programansvar för dpg 5:3 Fortifikationsförvaltningen, dvs. för sin egen verksamhet.

FortF har vidare produktionsansvar inom

- hpo 1, Ledning och förbandsverksamhet, bl.a. avseende planfrågor för försvarsmakten, säkerheten i samband med byggnaders och anläggningars funktion, anskaffning och försäljning av fast egendom samt ombyggnads- och underhållsarbeten som kräver särskild kompetens eller är centralt beslutade,

- hpo 3, Anskaffning av anläggningar,
- hpo 4, Fortifikatorisk forskning och utveckling.

FortF har fackansvar inom fastighetsförvaltningen, där lägre regional/lokal myndighet har produktionsansvar. Verket har också tillsynsansvar avseende säkerhet vid byggnader och anläggningar.

Planeringsdokument

Perspektivplanen utarbetas av ÖB och skall bl.a. ge statsmakterna underlag för de långsiktiga försvarsbesluten. Planen skall visa alternativa utvecklingar av det militära försvaret på tio till femton års sikt. FortF:s medverkan i perspektivplaneringen är av begränsad omfattning. Perspektivplanen har emellertid stor betydelse för den framtida byggplaneringen, då den ger information om var det kan bli aktuellt att bygga samt vilka byggnader och anläggningar som kommer att bli aktuella.

Programplanen utarbetas av ÖB och anger försvarets utveckling och målen för huvudprogrammets utveckling under de närmaste fem till tio åren. Planen anger för de fem första åren hur de ekonomiska resurserna skall utnyttjas för varje år. Här görs avvägningar och prioriteringar. I planen, som rullas årligen, anges bl.a. fem års planerad byggproduktion. FortF deltar i arbetet avseende byggproduktion och fastighetsförvaltning och lämnar därvid faktaunderlag som anger planeringsförsättningarna.

Systemplanen utgör ett sammanställt beslutsunderlag för statsmakternas successiva ställningstagande till vissa särskilt resurskrävande utvecklingsprojekt rörande materielssystem eller organisation. Systemplanen för ett materielprojekt omfattar projektets hela livslängd och skall bl.a. ge underlag för beslut med hänsyn till projektets livslängdskostnad.

Generalplanen är en sammanvägd plan för all utbyggnads- och ombygg-

nadsverksamhet för en viss ort eller myndighet. Planen revideras normalt vart sjunde år. Dokumentet fastställs av resp. huvudprogrammyndighet. Med generalplanen som grund tar FortF fram utbyggnadsplaner.

Produktionsplaner visar hur produktionsansvarig myndighet, t.ex. försvarsgrenschef eller annan central myndighet, avser att nå målen under de närmaste fem till tio åren. Planen anger hur de produkter som skall levereras av produktionsansvariga myndigheter skall produceras. Den kan avse produktion åt en eller flera huvudprogrammyndigheter. FortF utarbetar produktionsplanen avseende byggproduktion för resp. huvudprogrammyndighet i samråd med dessa, som sedan fastställer planen. Dessutom utarbetar FortF interna produktionsplaner, som bygger på samma förutsättningar.

Fackplaner visar hur den fackansvariga myndigheten anser att utvecklingen inom facket bör ske på längre sikt för att främja en effektiv produktion. Fackplanen används i planeringsdialogerna med de program- och produktionsansvariga myndigheterna och i arbetet med de produktionsansvariga myndigheternas planeringsdirektiv till regionala och lokala myndigheter inom försvaret. FortF tar årligen fram en fackplan avseende fastighetsförvaltningen.

Verksamhetsplanen visar vad myndigheten avser att producera under de närmaste åren. I verksamhetsplanen anges verksamhetens inriktning och prioriteringar samt resursfördelningen för olika program och organisatoriska enheter. FortF:s verksamhetsplan är det centrala dokumentet då det gäller verkets interna styrning.

2.4.2.2 Produktionsekonomi

Produktionen sker antingen som centralt beslutad anskaffning av byggnader och anläggningar (hpo 3) eller som på lägre regional/lokal nivå beslutad anskaffning av byggnader och anläggningar (hpo 1).

Hpo 3

För byggnadsåtgärder m.m. inom hpo 3 har FortF produktions- och likviditetsansvaret. Planeringsramar anges av huvudprogrammyndighet för anslagen B3, C3, D3, E3 och K6. Förslag till ramar och anslagsframställning för dessa anslag lämnas av FortF centralt till resp. huvudprogrammyndighet. Prioritering, avvägning mot andra anslag och budgetarbete sker därefter i dialoger mellan huvudprogrammyndigheterna, ÖB och regeringen. Regeringen ger med regleringsbrev FortF produktionsuppdrag med primäruppdrag som innehåller resurstilldelning.

Eventuella behov av att överskrida ramar enligt regleringsbrev kan anges vid tre prognostillfällen under löpande verksamhetsår. Den huvudsakliga kompensationen för byggkostnadsökningar från i anslagsframställning angivet prisläge till genomförandeprikläge enligt byggnadskostnadsindex samt med anledning av förändrade behov genomförs normalt vid första prognostillfället som äger rum i oktober eller november.

FortF gör framställningar till resp. huvudprogrammyndighet. Prioritering av framställningarna jämte övriga anslag görs av huvudprogrammyndighet inom den reserv som ÖB angivit. ÖB yttrar sig över huvudprogrammyndigheternas framställningar till regeringen. FortF redovisar sammanställning av sina framställningar till huvudprogrammyndigheterna till regeringen och till ÖB. Kostnader för konsulter och entreprenader redovisas särskilt i planer, anslagsframställningar och redovisningar.

Inom försvaret används inte kapitaltjänstkostnader inom fastighetsförvaltningen. Detta upphörde i och med att de s.k. fastighetsfonderna avvecklades den 1 juli 1980. Fastigheter och anläggningar direktavskrivs efter färdigställandet. Lokalbrukaren erlägger inte heller någon hyra. I hpo 1 ingår i fråga om lokaler endast resurser för drift och underhåll av byggnader och anläggningar. Resurser för större underhållsinsatser, samt underhåll av byggnadsminnesmärken och bostäder ingår i hpo 3. Byggnadsåtgärder i inhyrda fastigheter belastar hpo 1.

En mindre del av byggproduktionen inom hpo 3 understöds med resurser från AMS, ca 30 milj. kr. per år. Ytterligare resurser från AMS tillförs byggproduktionen inom hpo 1.

Hpo 1

För hpo 1 har resp. lägre regional/lokal myndighet eller MB produktions- och likviditetsansvar. Inom hpo 1 sker kontinuerligt avvägningar mellan olika produktionsområden (personal, materiel, utbildning, fastighetsdrift m.m.) Planering och resursfördelning sker i regel på kort sikt, ett till tre år. En utveckling sker mot planering och resursfördelning i en plan omfattande sex år.

Kostnader för den produktion och projektering som upphandlas genom FortF:s försorg regleras f.n. genom försvarsgiro till den myndighet som uppdragit åt FortF att beställa åtgärderna. FortF:s egna insatser i sammanhanget belastar inte den berörda försvarsmyndigheten.

Kostnader för inhyrningar, inkl. om- och tillbyggnad av inhyrning, belastar hpo 1.

Försäljning och avveckling

Intäkter från försäljning av mark och anläggningar som är större än 300 000 kr. inlevereras till regeringen, medan intäkter som understiger 300 000 kr. tillförs resp. huvudprogrammyndighets sakanslag för byggproduktionsåtgärder.

Regeringen skall godkänna försäljningar som överstiger 1 milj. kr., utom vad gäller försäljning av bostadsfastighet, där regeringens godkännande krävs vid försäljningar överstigande 5 milj. kr.

Finansiering och likviditetsplanering

FortF:s egen verksamhet finansieras med ett myndighetsanslag (F3) inom

hpo 1. Byggverksamheten finansieras med fem sakanslag (B3, C3, D3, E3 och K6) inom hpo 3. För dessa anslag upprättar FortF i samråd med resp. huvudprogrammyndighet förslag till anslagsframställning medan huvudprogrammyndigheten lämnar in anslagsframställningen till regeringen. I regleringsbrevet får FortF resurserna för att genomföra den byggnadsverksamhet som anges. FortF har likviditetsansvar för bygganslagen. Likviditetsplaneringen och likviditetsprognoserna är knutna till den tidigare beskrivna uppföljningen.

2.5 Föreskrifter om ägande och förvaltning av statliga fastigheter

2.5.1 Ägare av statliga fastigheter

De grundläggande bestämmelserna om ägande och förvaltning av statlig egendom ges i regeringsformen 9 kap. §§ 8 och 9. Där anges att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Riksdagen fastställer i den omfattning som behövs grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag inte får vidtas utan riksdagens medverkan.

Egendom som anskaffats för medel som anvisats av riksdagen får inte disponeras på sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut. Egendom som har förvärvats enligt riksdagens beslut får i princip inte säljas utan riksdagens hörande. Ägare till statens egendom är staten.

2.5.2 Förvaltande myndigheter

Statens fasta egendom förvaltas under regeringen av ett antal centrala förvaltningsmyndigheter samt affärsverken. Med förvaltarenskapet är förenat rättigheter, skyldigheter och restriktioner när det gäller anskaffning, förvaltning och avveckling av egendomen.

Då regeringen utnyttjar sin av riksdagen medgivna rätt att delegera beslutanderätt till myndighet används termen myndighet för att beteck-

na myndighet under regeringen. Sådan myndighet kan sedan genom bestämmelse i arbetsordning delegera beslutanderätt till lägre nivå inom myndighetens organisation.

2.5.3 Myndigheternas förvaltningsansvar

2.5.3.1 Allmän behörighet att företräda staten

Varje myndighet som är satt att sköta en viss verksamhet anses inom givna ramar också ha behörighet att ingå de avtal som behövs för att verksamheten skall kunna fullgöras. Denna uppfattning har redovisats i bl.a. betänkandet (Ds Ju 1983:5) Myndigheternas bevakning av statens rätt. Därutöver gäller också regeln att om inte annat är särskilt föreskrivet är varje myndighet behörig att företräda staten i myndighetens verksamhet.

2.5.3.2 Förvaltningsansvaret för civila myndigheter

I KBS instruktion (SFS 1982:518 med ändring SFS 1984:1 048, 1986:518 resp. 1986:1 264) anges bl.a. verkets uppgift att förvalta fastigheter och utreda behovet av och anskaffa lokaler och inredning för statsmyndigheterna. Av instruktionen framgår vidare verkets uppgift att företräda staten inom sitt verksamhetsområde om inte annat följer av särskilda föreskrifter. Därav följer t.ex. att KBS också har rätt att betala skadestånd, dock inte med mera betydande belopp, i de fall skada genom verkets verksamhet tillfogats egendom som inte står under verkets förvaltning eller någon person som inte är anställd hos verket.

I förordningen (SFS 1980:598) om förvaltning av vissa civila statliga fastigheter m.m. redovisas bestämmelser som avser fastigheter som förvaltas av KBS m.fl. myndigheter. Förordningen omfattar i praktiken numera endast KBS, eftersom fastighetsförvaltningsansvaret för övriga i förordningen angivna myndigheter under senare tid har övergått till annan huvudman/myndighet.

Bestämmelserna i förordningen gäller även byggnader och andra anläggningar som inte är fast egendom.

I förordningen regleras bl.a. frågor kring förmögenhetsredovisning, drift och underhåll, anskaffning av lokaler och markområden till andra statliga myndigheter eller till enskilda, principer för hyressättning (marknadshyra), styrning från statsmakterna m.m.

2.5.3.3 Förvaltningsansvaret för affärsverken

De statliga affärsverken förvaltar de fastigheter som disponeras för verksamheten. Detta framgår av bl.a. verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985:41) Affärsverken och deras företag, som anger att affärsverken är myndigheter. De är därför inga självständiga juridiska enheter utan en del av den juridiskt sammanhållna statliga verksamheten. Verken äger inte sina tillgångar och sitt kapital utan förvaltar dessa åt staten.

Affärsverken har i ekonomiskt hänseende länge intagit en särställning jämfört med andra myndigheter. Det markeras i statlig budgetpraxis genom den s.k. affärsbokföringsprincipen, vars innebörd är att den ekonomiska omslutningen för affärsverken inte redovisas över statsbudgeten. Endast nettot, dvs. inleverans av överskott, redovisas över statsbudgeten, liksom vissa investeringsmedel och eventuella anslag till driftbidrag och ersättning för utförda tjänster. Det som gör affärsverken till självständiga ekonomiska enheter är att de har en egen resultat- och balansräkning. Verken avkrävs därmed ett ansvar för förvaltningen av det kapital som disponeras i verksamheten.

Av den s.k. handläggningsordningen framgår att affärsverken själva svarar för lokalhållningen, dvs. förvaltning och upplåtelse av lokaler. Affärsverken omfattas därmed även av det ansvar för statliga lokalhållare i bl.a. förvaltningshänseende som har redovisats närmare i avsnitt 2.2.1.

Affärsverken är följaktligen medtagna i vissa förordningar av vilka framgår vilka de fastighetsförvaltande myndigheterna är, såsom

cirkuläret (1971:727) till vederbörande statsmyndigheter om försäljning av staten tillhörig fast egendom m.m. Däremot finns affärsverken exempelvis inte med i förordningen (SFS 1980:598) om förvaltning av vissa civila statliga fastigheter m.m.

Härutöver finns för några affärsverk fastighetsförvaltningsansvaret direkt angivet i resp. verks instruktion. Luftfartsverkets instruktion (1988:78) anger således bl.a. att verket skall driva och förvalta statens flygplatser för civil luftfart. Av domänverkets instruktion framgår bl.a. att verket förvaltar den fasta egendom som hör till domänverkets fond (domänfonden).

Så vitt vi kunnat finna saknas utöver vad som ovan angivits en övergripande och närmare preciserad författnings- eller föreskriftsenlig reglering av affärsverkens fastighetsförvaltningsansvar.

2.5.3.4 Förvaltningsansvaret för försvarets myndigheter

I förordningen (FFS 1983:39) om fastighetsförvaltning inom försvarsmakten finns inte begreppet fastighetsförvaltningsansvar som sådant. I förordningen föreskrivs att lokalbrukande myndighet svarar för fastigheters drift, underhåll och ombyggnad. För sådana underhålls- och ombyggnadsåtgärder som kräver särskild kompetens för att fastighetens exteriör samt tekniska tillstånd och funktion skall bevaras svarar dock FortF.

Vidare anges att lokalbrukande myndighet får besluta om inhyrning av lokaler. Besluten skall anmälas till FortF.

För drift, underhåll och ombyggnad av bostäder och arrendegårdar svarar FortF. FortF svarar också för sådana åtgärder som är föranledda av lagstiftningen om byggnadsminnesmärken eller fornminnen.

Den programansvariga myndigheten (dvs. huvudprogrammyndigheten) eller annan myndighet enligt den programansvariga myndighetens bestämmande, beslutar om avveckling av en fastighet. Beslut skall anmälas till FortF.

FortF skall föra register över fastigheterna samt svara för att ritningar och beskrivningar över fastigheterna finns i erforderlig omfattning.

Avslutningsvis föreskrivs att föreskrifter för verkställigheten av förordningen meddelas av FortF efter samråd med ÖB.

Förvaltningsansvarets olika komponenter är således fördelat på olika myndigheter inom försvaret.

Förordningen (SFS 1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten anger som verksamhetsfält för FortF bl.a. produktionsansvar för delprogrammet fortifikationsförvaltningen inom huvudproduktionsområdet Ledning och förbandsverksamhet innefattande bl.a.

- planfrågor avseende försvarsmaktens anläggningar inom den fysiska planeringen i kommuner och län,
- säkerheten i samband med byggnaders och anläggningars funktion,
- registrering av försvarsmaktens fastigheter,
- bevakning av statens rätt rörande fast egendom.

Vidare anges i verksamhetsförordningen som verksamhetsfält för FortF produktion för försvarsmakten inom huvudproduktionsområdena Ledning och förbandsverksamhet samt Anskaffning av anläggningar innefattande bl.a.

- anskaffning och försäljning av fast egendom,
- ombyggnads- och underhållsarbeten som kräver särskild kompetens.

Att statens rätt i angelägenheter som rör fast egendom såväl vid som utom domstol skall bevakas av FortF upprepas i förordningen (SFS 1983:277) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättning m.m. inom försvarsmakten.

svarsmakten.

Vad som sagts innebär att förvaltningsansvaret inom försvaret författningsenligt inte är lika entydigt angivet som åvilande viss myndighet jämfört med civila myndigheter. Försvarets fastighetsförvaltningsbegrepp är därför något annorlunda än det inom den civila statsförvaltningen i och med att förvaltningsansvaret är fördelat på flera myndigheter. Vissa otydligheter föreligger härvidlag. Bl.a. har huvudprogrammyndighetens ansvar, utöver vad som sägs om avveckling, inte angivits.

Enligt FPE-systemets terminologi har FortF fackansvar inom sakområdet fastighetsförvaltning. Sakområdet är de delar av den tekniska fastighetsförvaltningen, dvs. drift, underhåll och ombyggnad, som det ankommer på lägre regional/lokal myndighet att svara för. Tillämpningsföreskrifter till verksamhetsförordningen (SFS 1983:276) och fastighetsförvaltningsförordningen (FFS 1983:39) har inte utgivits, varför någon författningsenlig precisering av vad som ankommer på lägre regional/lokal myndighet, huvudprogrammyndighet resp. FortF saknas. Verksamheten följer tills vidare de råd och anvisningar som finns i FortF:s föreskrifter, anvisningar och råd (FortF FAR), som publiceras av FortF i samråd med ÖB och huvudprogrammyndigheterna.

Verksamhetsområdet fastighetsförvaltning omfattar också de administrativa delarna av förvaltningen nämligen registrering av fastigheter, fastighetsrättsliga förrättningar, taxering, planbevakning, åligganden enligt bokföringslagstiftningen etc. Delar av den administrativa fastighetsförvaltningen, såsom fastighetsregistrering, planfrågor, bevakning av statens rätt samt arkivering av ritningar m.m. åvilar enligt verksamhetsförordningen och fastighetsförvaltningsförordningen FortF.

2.5.4 Anskaffning av statlig egendom

I den s.k. handläggningsordningen lämnas anvisningar om samspelet mellan statsmakterna, lokalthållare (fastighetsförvaltare) och lokalbrukare vid anskaffning av nya lokaler. Anvisningarna skall normalt

gälla oavsett om lokalbehovet avses blir tillgodosett genom förhyrning, köp, ombyggnad, nybyggnad eller genom omflyttning inom det lokalbestånd som lokalhållaren förvaltar.

Undantagna från anvisningarna är, såvitt avser byggprojekt, reparations- och underhållsarbeten samt byggprojekt för affärsverken och vägverket, dock inte projekt som huvudsakligen omfattar förvaltningslokaler eller generella utbildnings- och forskningslokaler där totalkostnaden i varje särskilt fall överstiger gällande bemyndigande för myndigheten att själv fatta beslut.

Undantagna från anvisningarna är vidare förhyrningar för affärsverken, vägverket och statligt eller statsdominerat aktiebolag eller stiftelse etc. Dock bör i dessa fall samråd ske med KBS i fråga om inhyrning av huvudsakligen förvaltningslokaler i Stockholmsområdet och i residensstäderna. Inom försvaret är lokalbrukande myndighet bemyndigad att göra förhyrningar där årshyran understiger 1 milj. kr. Övriga inhyrningar inom försvaret beslutas av regeringen efter framställning från FortF.

Genom riksdagsbeslut (prop. 1975:1, bil. 9, FiU 1975:2, rskr. 1975:64 resp. prop. 1987/88:100, bil. 9, FiU 26, rskr. 338) har regeringen bemyndigats att besluta om investeringar, f.n. i princip 50 milj. kr. för byggproduktion. I regleringsbreven för berörda anslag regleras sedan lokalhållarens/fastighetsförvaltarens bemyndigande när det gäller investeringar.

Lagfart för staten tillhörig fastighet meddelas alltid för staten. Därefter görs anteckning i fastighetsregistret om vem som är förvaltande myndighet, t.ex. KBS, FortF, domänverket. Vid förvaltningsöverföring mellan olika förvaltningsmyndigheter görs anteckning om förändrad förvaltningsmyndighet.

2.5.5 Försäljning av statlig egendom

Regeringen har av riksdagen bemyndigats att inom vissa beloppsgränser i varje särskilt fall besluta om försäljning eller byte av staten

tillhörig fast egendom. Regeringen har medgivits rätt att delegera sin beslutanderätt till förvaltningsmyndighet.

Med stöd av riksdagens bemyndigande har regeringen utfärdat cirkuläret (1971:727) till vederbörande statsmyndigheter om försäljning av staten tillhörig fast egendom m.m. Bemyndigande har lämnats till följande förvaltningsmyndigheter inkl. affärsverken: FortF, postverket, televerket, SJ, vägverket, luftfartsverket, KBS, skogsstyrelsen, Vattenfall, domänverket, sjöfartsverket och tullverket.

Av förordningen framgår bl.a. att statlig egendom, om inte annat särskilt föreskrivits, får säljas enbart om egendomen inte längre behövs för vederbörande myndighets behov eller för annat statligt ändamål. När försäljning aktualiseras skall den centrala förvaltningsmyndigheten samråda med KBS, om det inte är uppenbart att egendomen inte behövs för annat statligt ändamål. Samråd skall även ske med annan statlig myndighet, om det av hänsyn till egendomens läge eller beskaffenhet eller annat bedöms troligt att myndigheten kan behöva egendomen.

Vid överlåtelse av fast egendom beslutar regeringen utan värdemässig begränsning och utan riksdagens samtycke i varje särskilt fall om försäljning av mark till kommun för samhällsbyggnadsändamål. I övrigt gäller en gräns för regeringens bemyndigande på 50 milj. kr. Som riktlinje för denna typ av försäljning skall gälla att överskottet normalt skall återanvändas för investeringar i form av byggproduktion eller inköp, samt planeras och genomförs så att statens samlade förmögenhet inte urholkas. Vissa centrala förvaltningsmyndigheter, bl.a. FortF, affärsverken och KBS, har bemyndigande att besluta om försäljning upp till högst 1 milj. kr. När det gäller bostadsfastigheter för permanent bruk får de angivna förvaltningsmyndigheterna besluta om försäljning upp till 5 milj. kr.

I den tidigare nämnda förordningen om fastighetsförvaltning inom försvarsmakten anges härutöver att huvudprogrammyndighet eller en annan myndighet enligt dennas bestämmande, beslutar om avveckling av en fastighet.

Enligt förordningen om statliga myndigheters medelsredovisning m.m. vid försäljning av anläggningstillgångar (SFS 1982:49) skall försäljningsintäkterna inlevereras till statskassan. Under vissa förutsättningar behöver inte över- eller underskott som uppstår vid försäljning underställas regeringens prövning om över- eller underskott uppgår till högst 100 000 kr. Ianspråktagande och täckning av över- eller underskott som överskrider 100 000 kr. beslutas av regeringen.

Beträffande försvaret anger regleringsbrevet att inkomster från försäljning av anläggningstillgångar, med avsteg från förordningen, skall tillgodoföras anslag till anskaffning av anläggningar om försäljningsbeloppet i det enskilda fallet är högst 300 000 kr.

Enligt beslut av riksdagen på grundval av 1983 och 1987 års budgetpropositioner (prop. 1982/83:100, bil. 3, FiU 34, rskr. 215, resp. 1986/87:100, bil. 9, FiU 26, rskr. 165) har regeringen bemyndigats ta i anspråk realisationsvinster från försäljning av fast egendom för underhåll och ombyggnader i statliga fastigheter samt för inköp av fastigheter och för byggproduktion.

Enligt förordningen om statliga myndigheters medelsredovisning m.m. vid försäljning av anläggningstillgångar (SFS 1982:49) har affärsverken bemyndigande att ta i anspråk överskott vid försäljningar, vid större överskott dock först efter beslut av regeringen.

3.1 Tidigare utredningar

Ett antal utredningar har under de senaste åren behandlat frågan om samordning av den statliga fastighetsförvaltningen och byggverksamheten. I utredningens direktiv nämns särskilt den s.k. Hpg 5-kommitténs betänkande (Ds Fö 1983:5) Strukturförändringar och samordning samt betänkandet (Ds C 1986:3) Statens lokalförsörjning av lokalförsörjningsutredningen (LFU), vilka enligt direktiven bör tjäna som utgångspunkt för förevarande utredning.

I detta avsnitt redogörs kortfattat för dessa utredningars förslag med tyngdpunkt på frågan om samordning av den statliga byggnads- och anläggningsverksamheten samt fastighetsförvaltningen. Vissa andra utredningar m.m. vars förslag är av betydelse redovisas också översiktligt.

3.1.1 Utredningen om ökad samverkan inom den statliga fastighetsdriften

Regeringen uppdrog genom beslut den 30 juni 1977 åt KBS och FortF att gemensamt och i samråd med övriga berörda myndigheter, affärsverk m.fl. inventera möjligheterna till en successivt ökad samverkan vid driften av statens fastigheter (SFD). KBS och FortF anmälde i skrivelse till regeringen den 30 november 1981 att utredningsarbetet omfattat 300 lokala myndigheter fördelade på 90 orter och att samverkan genomförts på ett 40-tal orter genom ca 80 träffade avtal.

I den ovan nämnda skrivelsen anmälde de båda verken dels uppdraget om samverkan inom den statliga fastighetsdriften som avslutat i sin form

som särskilt utredningsuppdrag, dels att de båda verken i fortsättningen avsåg att bedriva samverkansarbetet som en del av den ordinarie löpande verksamheten. I januari 1982 avskrev regeringen ärendet från vidare handläggning.

3.1.2 Hpg 5-kommittén

1982 års kommitté om försvarets gemensamma myndigheter m.m. (Hpg 5-kommittén) överlämnade i september 1983 betänkandet Strukturförändringar och samordning, en förstudie (Ds Fö 1983:5). I detta redovisas under rubriken Byggnads- och anläggningsförsörjning en rad förslag till samordningsåtgärder. Till grund för detta kapitel i kommitténs betänkande låg en delrapport utarbetad av en särskild arbetsgrupp för byggnads- och anläggningsförsörjningsfrågor. Vid sammanfattningen av kommitténs förslag nedan har visst kompletterande underlag hämtats från arbetsgruppens delrapport.

Kommittén sammanfattar sina förslag under två huvudrubriker, nämligen samordning mellan FortF och KBS samt samordning med myndigheter utanför FortF-KBS, s.k. alternativoberoende åtgärder. Bägge typerna av förslag bedöms av kommittén möjliggöra besparingar av avsevärd storlek. Dessa besparingar är dessutom möjliga att addera till varandra. Till de potentiella besparingarna skall dessutom läggas s.k. volymanpassningseffekter, varmed kommittén avser minskat resursbehov till följd av en prognosticerad nedgång i statens nybyggnadsvolym. Sammantaget bedömer kommittén att besparingsmöjligheterna och volymanpassningseffekterna medför att ett besparingsmål på 70 milj. kr. per år, innefattande bl.a. en personalminskning på minst 300 personår, bör kunna sättas upp.*)

*) Kommittén redovisar möjliga besparingar i det då aktuella prisläget, varvid ett personår antas motsvara ca 150.000 kr. i kostnader. I föreliggande beskrivning av kommitténs överväganden återges dessa kostnadsuppgifter i oförändrat skick. Ett personår antas i nuvarande prisläge (1988) motsvara 250.000 kr. Detta innebär att de av Hpg 5-kommittén redovisade personalbesparingarna bör uppräknas med 67%.

Vad gäller frågan om samordning mellan FortF och KBS är möjligheterna enligt kommittén beroende av hur stora delar av verksamheten vid myndigheterna som har likartad karaktär, kräver samma kompetens etc. Samordningsmöjligheterna bör enligt denna utgångspunkt främst avse de båda myndigheternas operativa resurser för ny- och ombyggnad samt förvaltning av generella lokaler, vilka enligt kommittén tar i anspråk 53 % av FortF:s och 90 % av KBS operativa resurser. I FortF:s fall avser resurserna för förvaltningsfrågor främst fackuppgiften och s.k. förbandsservice. Med operativa resurser avses här personalresurser exklusive myndighetsadministration. Merparten av resterande operativa resurser (41 %) inom FortF avser frågor rörande anläggningar för krigsorganisationen, dvs. befästningar, flygfält och mark.

Kommittén redovisar utifrån denna utgångspunkt samordningsförslag enligt två huvudalternativ med ett antal underalternativ. Alternativ 1 förutsätter att FortF och KBS behåller nuvarande uppgifter och att myndigheterna även fortsättningsvis är fristående. Alternativ 2 innebär att FortF och KBS med regionala och lokala organ helt eller delvis läggs samman.

Alternativ 1 innebär på central nivå

- ökat erfarenhetsutbyte inom områdena upphandlingsregler, konstruktions- och beskrivningsarbete, rationaliseringsfrågor inom bl.a. ADB-området, samt central underhållsledning,
- gemensamt utarbetande av funktionsnormer,
- utökat samarbete vad gäller utvecklingsarbete med standards och projekteringsanvisningar,
- samutnyttjande av köpt specialistkompetens (tjänster) beträffande t.ex. styr- och reglerutrustning, bevakningsutrustning och energibesparing,
- ökad samordning vid materielupphandling (t.ex. avropsavtal, samköp).

Besparingseffekterna på central nivå bedöms av kommittén vara begränsade på grund av skild lokalisering av centralenheterna.

På regional och lokal nivå innebär alternativet att de båda myndigheterna köper tjänster av varandra på närmast belägen regional eller lokal enhet (alternativ 1 A). De tjänster som avses är främst teknisk kompetens inom områden som upphandling, projektledning, byggledning, kontroll, m.m. Besparingseffekterna (3-5 milj. kr. per år) avser sänkta rese- och traktamentskostnader samt minskad personalåtgång. Vidare kan den ena myndighetens lokala resurser avvecklas på orter där båda är representerade (alternativ 1 B). Huvuddelen av personalen skulle därvid föras över till den sammanslagna lokala enheten. Besparingseffekterna (personalbesparingar m.m.) bedöms uppgå till 2-3 milj. kr. per år.

I sammanhanget bör nämnas att den särskilda arbetsgruppen inom ramen för alternativ 1 övervägde ett underalternativ som innebar en för KBS och FortF gemensam regional organisation i form av fem till sex samordnade regionala enheter. Detta underalternativ, vilket skulle möjliggöra besparingar inom framför allt områdena regional ledning, myndighetsadministration samt regionalt sammanhållen expertkompetens, bedömdes dock medföra stora problem när det gäller att organisera lydnds- och ledningsförhållanden i förhållande till centrala FortF respektive KBS. Av detta skäl valde kommittén att inte ta med ett sådant underalternativ som ett realistiskt förslag.

Sammantaget bedöms alternativ 1 av kommittén möjliggöra besparingar i intervallet 3-8 milj. kr. per år, i huvudsak på regional och lokal nivå i form av sänkta personal-, rese- och traktamentskostnader.

Alternativ 2 innebär sammanläggning helt eller delvis av de båda myndigheterna på alla nivåer. Kommittén menar därvid att en samlokalisering är nödvändig centralt, regionalt och lokalt för att maximala besparingseffekter skall uppnås. Som ett led i åtgärderna genomförs även de åtgärder som redovisats i kommitténs alternativ 1.

På central nivå bedöms alternativet möjliggöra besparingar inom cen-

tral myndighetsadministration på ca 30 personår, dvs. 4-5 milj. kr. per år. På alla nivåer möjliggör alternativet personalminskningar inom byggande och förvaltning (operativa resurser) på sammanlagt 80-120 personår, dvs. 12-18 milj. kr. per år.

Den särskilda arbetsgruppen anger två förutsättningar för att samordningen och besparingsmöjligheterna vad gäller de operativa resurserna skall vara möjliga att realisera. För det första bör uppgifter och resurser sammanföras till en myndighet för att förutsättningar skall skapas att optimera resursutnyttjandet och upprätthålla hög kompetens samt, inte minst, för att smidigt anpassa resurserna till förändringar i byggnadsvolymen. Detta gäller på alla nivåer i organisationen. För det andra har lokaliseringen stor betydelse för besparingsmöjligheterna. Samlokalisering av centrala resurser, delegering och regionalisering av ansvar och uppgifter samt regionvis samordning av inom regionen lokaliserade resurser är åtgärder som kan ge besparingar. Om besparingar av angiven storlek skall uppnås bör således antalet regionala enheter begränsas till fem eller sex, dvs. i stort halveras. Det är också rationellt att resurser för förvaltning samordnas med resurser för ny- och ombyggnad. På de orter där regionala enheter utgår, inrättas lokala enheter. Alternativet förutsätter en ökad delegering och regionalisering från central till regional nivå och således en förstärkt regional organisation.

Alternativ 2 har tre underalternativ, vilka främst avser hur FortF:s verksamhet avseende befästningar, flygfält och mark skall organiseras. I alternativ 2 A kvarstår denna verksamhet som en enhet inom den sammanlagda myndigheten, varvid kommittén helst ser att den samlokaliseras med en regional enhet. I alternativ 2 B inordnas befästningsenheten i FMV. I alternativ 2 C ges befästningsenheten ställning av självständig myndighet. Besparingsmöjligheterna blir i alternativ 2 C något tiotal personår lägre på grund av behov av egen myndighetsadministration.

De sammanlagda besparingsmöjligheterna i alternativ 2 uppskattas av kommittén till 100-150 personår, motsvarande 15-23 milj. kr. per år. Från dessa skall dras genomförandekostnader.

Hpg 5-kommittén redovisar också en rad förslag till samordnings-åtgärder mellan FortF och KBS och andra myndigheter, s.k. alternativ-oberoende åtgärder. Dessa kan enligt kommittén genomföras vare sig samordning mellan KBS och FortF genomförs eller ej. Av sammanlagt åtta förslag är det endast två som bedöms kunna ge besparingsvinster av större omfattning (över 3 milj. kr. per år). Dessa är följande.

Samordning av den statliga fastighetsdriften. Kommittén föreslår här två typer av åtgärder. För det första kan driftresurser slås samman på de orter där den sammanlagda statliga byggnadsvolymen är av en sådan storlek att en sammanslagning av driftresurserna är rationell. Denna storlek är enligt kommittén 1 - 1,5 milj. m³ vilket innebär att en sammanslagning av driftresurserna är möjlig på 14³ orter med en sammanlagd, ej samordnad, byggnadsvolym på 5,3 milj. m³. Kommittén utgår härvid från bedömningar gjorda i maj 1979 som ett resultat av det i avsnitt 3.1.1 nämnda regeringsuppdraget (juni 1977) till KBS och FortF att genensamt och i samråd med berörda myndigheter, affärsverk m.m. inventera möjligheterna till en successivt ökad samverkan vid driften av statens fastigheter. Samordningen skulle enligt kommittén baseras på köp av tjänster i form av personella resurser för drift och löpande underhåll. Härvid skulle KBS eller försvarets lokala driftenheter överta driftuppgifter från varandra och eventuella andra myndigheter på de 14 berörda orterna, varvid samordningsvinster på 10-30 % avseende driftpersonal erfarenhetsmässigt borde kunna uppnås. Utgående från att för drift och underhåll åtgår ungefär ett personår per 20 000 m³ uppvärmd byggnadsvolym, vilket medför ca 250 personår för angiven volym möjlig att samordna, bedömer kommittén att personalbesparingar på 25-75 personår per år, eller 4-11 milj. kr. per år, är möjliga att erhålla.

För det andra kan enligt kommittén en samordningsvinst finnas i en administrativ samordning av de statliga driftenheterna på de nämnda 14 orterna. Besparingen avser lednings- och administrativ personal och uppstår genom att 31 driftområden slås samman till 14. Besparingen bedöms uppgå till 10-50 personår per år, eller 2-8 milj. kr. per år, beroende på hur långt samordningen drives.

Förutom besparingar i form av minskad personalåtgång menar kommittén att en samordning av driftresurserna på sikt bör leda till väsentliga besparingar i form av lägre underhålls- och energikostnader. Ett bättre utnyttjande av de samlade resurserna följer av att resurser i form av personal, fordon, verkstäder och utrustning koncentreras till en myndighet. Kommittén framhåller också att speciella lösningar kan behöva tillgripas vad gäller drift och löpande underhåll av försvarsspecifika anläggningar.

Sammantaget bedöms de av kommittén föreslagna åtgärderna vad avser samordning av den statliga fastighetsdriften möjliggöra personella besparingar på 6-19 milj. kr. per år.

Samordning inom den statliga husbyggnadsverksamheten. Härmed avser kommittén att myndigheter som idag inte utnyttjar KBS vid ny- och ombyggnadsprojekt åläggs att göra detta under vissa förutsättningar, t.ex. att byggkostnaderna överstiger 4 milj. kr. Berörda myndigheter skulle vara vägverket, domänverket, SJ och Vattenfall. Besparingarna bedöms uppgå till 5-10 milj. kr. per år i form av minskat personalbehov eller minskade konsultkostnader.

Sammantaget bedömer kommittén att de alternativoberoende åtgärderna möjliggör besparingar i intervallet 15-34 milj. kr. per år. Av dessa möjliga besparingar svarar de två ovan redovisade förslagen för större delen.

Hpg 5-kommittén förordar avslutningsvis att en huvudstudie genomförs vad gäller samordningsåtgärder inom den statliga byggnads- och anläggningsverksamheten med utgångspunkt i kommitténs förslag.

Vid remissbehandlingen av Hpg 5-kommitténs betänkande ställde sig flertalet remissinstanser avvisande eller tveksamma till en sammanslagning av KBS och FortF. Möjligheterna att realisera besparingar av angiven omfattning ifrågasattes också. Enligt regeringens direktiv till LFU ansåg flera remissinstanser att möjligheterna att utvidga redan pågående samordningsåtgärder mellan FortF och KBS i stället borde prövas.

3.1.3 Lokalförsörjningsutredningen

Regeringens direktiv till LFU i april 1984 tar sin utgångspunkt i Hpg 5-kommitténs förslag om en huvudstudie. Med hänvisning till remissinstansernas reaktioner anger regeringen att huvudstudien, dvs. LFU, inte i första hand bör inriktas mot en sammanslagning av FortF och KBS utan mot att kartlägga samordningsmöjligheterna funktionsvis och geografiskt mellan dessa myndigheter samt statsförvaltningen i övrigt. Vidare ger regeringen utredaren i uppdrag att granska systemet för statsförvaltningens lokalförsörjning i dess helhet samt att lämna förslag om hur detta system skall kunna göras mer rationellt.

LFU lämnar en rad förslag till hur ett mer rationellt system för statlig lokalförsörjning kan utformas. Härmed avses i första hand förhållandet mellan riksdag, regering, KBS och lokalbrukande civila myndigheter inklusive affärsverken. Förslagen präglas av en ökad delegering från riksdagen till regeringen och vidare till myndigheterna. LFU:s förslag i dessa frågor kan sammanfattas på följande sätt.

- Nuvarande handläggningsordning bör ersättas eller kompletteras med huvudområdesvisa bestämmelser. Bemyndigandegränserna bör förändras och den statliga styrningen utvecklas så att objektens art mer än beloppsgränser blir styrande för vilka ärenden som skall underställas riksdag och regering.
- KBS bör via en samrådsskyldighet ges en övergripande roll för anskaffning av kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär.
- Samtliga affärsverk bör få samma ansvar i lokalförsörjningsprocessen. Obligatoriet för vissa affärsverk att anlita KBS bör avskaffas och samarbetet mellan KBS och dessa affärsverk regleras i avtal.
- En modell föreslås för hur statsmakternas styrning kan förändras så att lokalbrukande myndigheters inflytande i lokalförsörjningen ökar och att lokalkostnaderna i större utsträckning blir påverkbara genom att ett större kostnadsansvar åläggs lokalbrukande myndighe-

ter.

- Vissa förslag lämnas också angående myndigheter med verksamhets-specifika lokaler. På den civila sidan behandlas tullverket, kriminalvårdsstyrelsen, sjöfartsverket och vägverket. Förslagen innebär bl.a. att myndigheternas ställning gentemot KBS i vissa avseenden stärks.

Här kan erinras om att ett av Hpg 5-kommitténs förslag rör samordning av den statliga husbyggnadsverksamheten (alternativoberoende åtgärd 2). Förslagets innebörd är att KBS ställning gentemot vissa affärsverk och myndigheter med verksamhetsspecifika lokaler stärks. LFU:s förslag rörande förhållandet mellan KBS och affärsverken samt myndigheter med verksamhetsspecifika lokaler synes dock i detta avseende gå i en delvis annan riktning än Hpg 5-kommitténs förslag.

LFU lämnar också vissa förslag rörande försvarets lokalförsörjning. Dessa kan sammanfattas på följande sätt.

- ÖB:s befogenheter (bemyndigande) bör utvidgas till att omfatta alla byggnadsinvesteringar inom krigsorganisationen.
- Finansieringsvägarna bör förändras så att ombyggnader, underhåll och fastighetsförvaltning i ökad utsträckning överförs från hpo 3 till hpo 1.
- Principerna för investeringskalkylering inom försvaret bör ses över.
- FortF bör redovisas över 1000-kronorsanslag och verket bör för ses med en styrelse.
- FortF:s roll i försvarets lokalförsörjningsprocess bör förändras i riktning mot att i processens tidiga skeden fungera som främst ÖB:s stabsorgan.
- FortF:s kompetens vid anskaffning av anläggningar som erfordrar fortifikatoriskt skydd eller som är av befästningskaraktär bör

utnyttjas för hela statsförvaltningen.

- FortF bör ges i uppdrag att inom försvaret samordna övriga fackmyndigheters medverkan i byggprocessen.

Vad gäller samordning av den civila och militära lokalförsörjningen inom staten avvisar LFU inledningsvis tanken på en sammanslagning av KBS:s och FortF:s centralförvaltningar. LFU:s motiv för detta är följande.

Den civila resp. militära sektorns lokalförsörjning är var för sig tillräckligt stor för att motivera behovet av en central myndighet inom resp. sektor. Lokalförsörjningsprocessernas utformning är också olika inom försvaret och den civila statsförvaltningen. KBS och FortF har olika roller och förutsättningar inom resp. område. Statsmakternas styrsystem är dessutom olika uppbyggt inom resp. sektor. En sammanlagning skulle inte underlätta en nödvändig kundanpassning av lokalförsörjningsprocessen. De olika lokalbehoven och de geografiska skillnaderna kräver att KBS och FortF måste upprätthålla en god marknads-känedom inom resp. område. Myndigheternas centralförvaltningar är dessutom geografiskt lokaliserade på olika platser.

Utifrån dessa utgångspunkter föreslår LFU samordningsåtgärder som kan sammanfattas i tre punkter.

För det första bör på central nivå vissa funktioner av gemensam karaktär kunna samverka bättre och i förekommande fall koncentreras till en av myndigheterna. De funktioner som avses är FoU-arbete, tekniska krav, upphandlings- och avtalsfrågor samt energibesparande åtgärder. Vidare föreslås samverkan i övergripande frågor för att åstadkomma en samlad bild av statens lokalförsörjning samt även i övrigt erfarenhetsutbyte. Samordningsåtgärderna föreslås baseras på gemensam styrelseordförande i de två verken, ömsesidig styrelserepresentation samt fortsatt arbete i redan tillsatta arbetsgrupper med uppgift att studera och lägga förslag till konkreta samverkansåtgärder. Åtgärderna bedöms leda till samordningsvinster och besparingar. Sammanfattningsvis kan sägas att LFU:s förslag till samordningsåtgärder på central nivå närmast svarar mot Hpg 5-kommitténs alternativ 1 vad avser den

centrala nivån. Här kan erinras om att Hpg 5-kommittén bedömde att besparingsmöjligheterna i detta alternativ var begränsade, och därför ej heller kvantifierbara, på grund av skild lokalisering av myndigheternas centralförvaltningar.

För det andra menar LFU att förutsättningarna för funktionell och geografisk samordning på regional/lokal nivå är goda eftersom KBS och FortF inom anskaffningsverksamheten har regionala organisationer som till stora delar geografiskt sammanfaller. LFU föreslår därför dels geografisk samordning och samutnyttjande av resurser, dels projektknuten (funktionell) samordning inom områden som projekteringsledning, byggledning, kontroll m.m. Innebörden av dessa förslag är enligt LFU inte att ansvaret för verksamheten behöver förändras, utan förslagen avser främst genomförandet av lokalförsörjningen. Verkställighetsresurserna kan utgöra en "gemensam" resurs inom ramen för myndigheternas nuvarande verksamhetsområden.

Det kan diskuteras huruvida LFU:s förslag i detta avseende mest liknar Hpg 5-kommitténs alternativ 1 eller 2. Här bör erinras om att Hpg 5-kommitténs alternativ 2, vilket möjliggör stora besparingar (12-18 milj. kr. per år) vad gäller operativa resurser inom byggande och förvaltning ("verkställighetsresurser" enligt LFU), förutsätter en gemensam myndighet inom vilken resursoptimeringar kan göras inbärande bl.a. en långtgående samlokalisering av enheter på alla nivåer. Dessa förutsättningar är knappast för handen i LFU:s förslag. Vidare erinras om, att den särskilda arbetsgruppen inom Hpg 5-kommittén ansåg att en variant med samordning och samlokalisering av KBS och FortF:s regionala enheter var svår att realisera utan ett gemensamt huvudmannaskap, varför kommittén valde att inte ta med ett sådant förslag i sitt betänkande. Detta leder oss till slutsatsen, att LFU:s förslag vad gäller den regionala och lokala nivån närmast påminner om Hpg 5-kommitténs alternativ 1, vilket möjliggör årliga besparingar i intervallet 3-8 milj. kr. Möjligen kan LFU:s förslag också tolkas så, att utredningen gör en annan bedömning av hur långt samordningen på regional och lokal nivå kan drivas utan att ett gemensamt huvudmannaskap genomförs, än vad Hpg 5-kommittén gör. Huruvida organisatoriska förändringar kan bli aktuella och ändamålsenliga till följd av förslaget om gemensamma verkställighetsresurser bör enligt LFU vara en

fråga för KBS och FortF att behandla.

För det tredje bör enligt LFU försöken med samordning av den statliga fastighetsförvaltningen drivas vidare. LFU anser att de största besparingsåtgärderna finns i en samordning av verkställigheten inom detta område samt understryker särskilt att förvaltning, drift och tillsyn av statliga förrådsanläggningar bör uppmärksammas i sammanhanget. Förslaget kan till delar sägas svara mot Hpg 5-kommitténs alternativoberoende åtgärd 1 (Samordning av den statliga fastighetsdriften), som, beroende på hur långt samordningen drivs, av kommittén bedöms möjliggöra besparingar på mellan 6-19 milj. kr. per år. LFU tar dock inte, till skillnad från Hpg 5-kommittén, ställning till i vilka organisatoriska former en sådan samordning bör ske.

En sammanfattande jämförelse mellan Hpg 5-kommitténs och LFU:s samordningsförslag visar således, att LFU närmast förordar Hpg 5-kommitténs alternativ 1 på central, regional och lokal nivå samt kommitténs alternativoberoende åtgärd 1. Sammantaget möjliggör dessa samordningsförslag besparingar i intervallet 9-27 milj. kr. per år, av vilka merparten rör samordning av verkställighet av den tekniska fastighetsförvaltningen.

LFU:s betänkande lämnades i april 1986 och remissbehandlades. Vid remissbehandlingen framkom i huvudsak följande.

Remissinstanserna tillstyrkte genomgående LFU:s förslag avseende ett mer rationellt system för lokalförsörjning inom den civila statsförvaltningen. Några remissinstanser ansåg dock att LFU:s förslag i detta avseende inte var tillräckligt långtgående.

Vad gäller LFU:s förslag avseende försvarets lokalförsörjning instämde remissinstanserna i att ÖB:s bemyndigande vad gäller bygginvesteringar för krigsorganisationen bör utvidgas, samt att principerna för investeringskalkylering m.m. inom försvaret bör ses över. Däremot var meningarna delade vad gäller LFU:s förslag om ändrad roll, ansvar, anslagskonstruktion m.m. för FortF.

Vad avser frågan om samordning av den statliga lokalförsörjningen

instämde med några undantag remissinstanserna i LFU:s slutsatser att en sammanslagning av KBS och FortF inte är motiverad. Ingen av remissinstanserna ställde sig heller avvisande till förslagen om samordning av den statliga fastighetsförvaltningen, även om ett genomgående tema var att formerna för denna samordning närmare måste övervägas och hänsyn tas till myndighetsspecifika förutsättningar.

Regeringens reaktioner på LFU kan sägas återfinnas i 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil. 2). Vissa av de frågor som där behandlas vidareutvecklas också i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 2 och 9) samt i 1988 års reviderade finansplan, den s.k. kompletteringspropositionen (prop. 1987/88:150, bil. 1). Regeringens uttalanden i 1987 och 1988 års budgetpropositioner samt i 1988 års kompletteringsproposition redovisas i avsnitt 3.3.1.1.

I följande avsnitt redovisas några andra utredningar vars resonemang har betydelse för hanteringen av lokalförsörjningsfrågorna inom staten. Dessa utredningar behandlar inte primärt samordningsfrågorna, utan är snarast fokuserade mot processerna inom försvaret resp. den civila statsförvaltningen.

3.1.4 Riksrevisionsverket om byggprocessen i försvaret

I RRV:s PM 1982:1039 Byggprocessen i försvaret, vilken publicerades i januari 1984, studeras anskaffningsprocessen av byggnader inom försvarsmakten. RRV konstaterar att rollfördelningen inom försvarets byggprocess är splittrad i jämförelse med den civila statsförvaltningen. Ansvars- och beslutsbefogenheterna är uppdelade på flera myndigheter. Byggherrefunktionen är således uppdelad på ÖB, försvarsgrenscheferna och MB. FortF:s roll är beställarens, fastighetsförvaltarens (administrativ fastighetsförvaltning, fackstöd och förbandsservice), tillståndsgivarens och expertens. Andra gemensamma försvarsmyndigheter (FMV, SjöS och försvarets rationaliseringsinstitut - FRI), har också en expertroll medan lokalbrukaren även är fastighetsförvaltare med egna resurser för teknisk fastighetsförvaltning inkl. drift. I den civilt-statliga byggprocessen är dessa roller samlade hos en myndighet, KBS, som härigenom har ett samlat ansvar inför

statsmakterna. RRV:s slutsatser av studien redovisas i verkets yttrande över Hpg 5-kommitténs betänkande och innebär bl.a. att byggprocesserna inom resp. sektor uppvisar stora skillnader vad gäller processernas utformning och rollfördelning, och att KBS och FortF har olika förutsättningar för sitt agerande och även olika roller i resp. process. Även sätten att uppfylla rollerna i processerna avviker från varandra. RRV:s slutsatser återkommer såväl i regeringens direktiv till LFU som i LFU:s betänkande. RRV föreslår i sin studie en förenklad rollfördelning inom försvarets ram, där ansvars- och beslutsbefogenheterna på ett klarare sätt kopplas till kompetens, personella och ekonomiska resurser. En förutsättning för detta är enligt RRV att såväl kapital- som drift- och underhållskostnader för lokaler och anläggningar belastar brukaren och av denne kan vägas mot kostnaderna för verksamheten som ett incitament att optimera resursanvändningen. Vissa av RRV:s tankegångar återspeglas i LFU:s förslag avseende lokalförsörjningen inom försvaret.

3.1.5 Lokalkostnadsutredningen

Rapporten (Ds Fi 1986:28) Statliga lokalkostnader (lokalkostnadsutredningen), utarbetad av en arbetsgrupp inom finansdepartementet, behandlar frågor om statlig hyressättning och lokalkostnader inom den civila statsförvaltningen. Arbetsgruppen föreslår bl.a. olika åtgärder som syftar till att ge de lokalbrukande myndigheterna incitament att åstadkomma lokalbesparingar. Vidare föreslås att myndigheter enklare skall kunna säga upp nyttjandet av statliga lokaler. Arbetsgruppen föreslår också att fasta totalhyror skall användas för att lokalkostnaderna inte skall behöva särbehandlas i myndighetsanslagen. Arbetsgruppens förslag ligger i linje med de förslag till ett rationellare system för statlig lokalförsörjning som LFU redovisar. I rapporten behandlas också särskilt KBS olika roller - myndighetsrollen resp. service- och affärsrollen. Enligt gruppens mening bör det övervägas att inleda en organisatorisk och administrativ utveckling som utgår från förutsättningarna för de två rollerna. Som ett led i detta föreslår arbetsgruppen inrättande av ett särskilt 1000-kronors-anslag för uppdragsverksamhet.

3.1.6 Studier utförda av riksdagens revisorer

3.1.6.1 Riksdagens revisorer om byggentreprenader inom det militära försvaret

Riksdagens revisorer har i rapport 1987/88:1 Byggentreprenader inom det militära försvaret granskat byggentreprenadverksamheten inom försvaret. Granskningen har avsett dels upphandlingen vid FortF:s västra, södra och övre norra byggnadsområden samt vid marinförbanden västkustens marinkommando (MKV) och Blekinge kustartilleriförsvär med Karlskrona kustartilleriregemente (BK/KA 2) och dels FortF:s ansvar för upphandlingen som helhet. Den utförda granskningen har gett vid handen att den genomgående upphandlingsformen vid de granskade myndigheterna var sluten upphandling, och att sekretess- och säkerhetsreglerna inte hindrar att verklig konkurrens kan förekomma vid upphandlingsförfarandet. Den granskade upphandlingen följer således väl upphandlingsförfordningens (SFS 1986:366) bestämmelser.

Vidare har noterats att informationen från FortF om gällande bestämmelser - upphandlingsförfordningen med av RRV meddelade tillämpningsföreskrifter (1986:512) samt RRV:s allmänna råd från den 26 juni 1986 - har varit otillräcklig och att tillämpningsföreskrifter och allmänna råd inte varit aktuella. Riksdagens revisorer rekommenderar därför att åtgärder omgående vidtas för att förbättra informationen om gällande bestämmelser och för att få fram förbättrad utbildning rörande upphandling och entreprenader. De regler som gäller FortF:s upphandling och entreprenader behöver aktualiseras. Rutinerna för information och utbildning om författningsändringar liksom dessas införlivande i det egna regelverket bör ses över. Även kopplingen till formulär och liknande bör härvid beaktas.

Riksdagens revisorer menar också i rapporten att när omdispositioner av de av förbandscheferna disponerade hpo 1-medlen görs då upphandlingsprocessen redan påbörjats kan merarbete och störningar uppstå i upphandlingen, vilket kan leda till merkostnader och ineffektivitet i byggprocessen. FortF bör därför enligt riksdagens revisorer undersöka i vad mån det går att tidsbegränsa möjligheterna till sådana omdispositioner.

3.1.6.2 Riksdagens revisorer om byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi

Riksdagens revisorer har i rapport 1987/88:3 Byggnadsstyrelsens byggverksamhet i egen regi granskat hur byggande i egen regi bedrivs inom KBS och om denna verksamhet från kostnadssynpunkt kan hävda sig gentemot entreprenadupphandling av byggandet. Av praktiska skäl har granskningen koncentrerats till egen-regi-verksamheten inom KBS östra region, där huvuddelen av byggandet i egen regi genomförs. Besök har dock även gjorts vid byggverksamheten i den mellansvenska regionen.

Revisorerna konstaterar i sin rapport att generellt kan sägas att några allmänt godtagbara skäl för en statlig myndighet att bedriva verksamhet i egen regi normalt inte bör föreligga. Vad KBS beträffar visar dock enligt revisorerna den genomförda granskningen av egen-regi-verksamheten att denna verksamhet fyller sin funktion.

Vid granskningen konstateras vidare att KBS byggande i egen regi drivs rationellt men att vissa förbättringar bör genomföras genom följande åtgärder:

- införandet av s.k. beställarombud,
- översyn av normerna för kalkylering av kostnadsramar,
- möjlighet att tillämpa viss flexibilitet i fråga om projektens kostnadsramar,
- översyn av rutinerna för jämförelser av slutkostnader med fastställda kostnadsramar,
- översyn av resultatredovisningen för egen-regi-verksamheten,
- systematisk utvärdering av vissa erfarenheter av egen-regi-verksamheten med återföring till den löpande verksamheten och därvid en översyn av den ekonomiska insatsen för dessa aktiviteter.

3.1.6.3 Riksdagens revisorer om byggnadsstyrelsens hyressättning

Riksdagens revisorer har i en förstudie i oktober 1985 studerat KBS hyressättning. I förstudien redovisas sakförhållanden och tidigare utredningars synpunkter i frågan. Vidare föreslås att förstudien skall följas av en huvudstudie.

I avvaktan på resultatet av den under 1986 genomförda ovan nämnda lokalkostnadsutredningen beslutade revisorerna i maj 1986 att låta den föreslagna granskningen i en huvudstudie vila tills vidare.

Revisorerna beslöt i oktober 1987 på underlag av förstudien att granska KBS hyressättning. Granskningen skall enligt revisorernas direktiv främst avse vilka riktlinjer KBS tillämpar i sin hyressättning och frågor om KBS egen besparingsverksamhet i verkets fastighetsförvaltning. Särskilt skall också studeras hur KBS bestämmer hyresnivån i nya statliga fastigheter på orter där hyresmarknad saknas. Även frågan om hur det ekonomiska utfallet av KBS fastighetsförvaltning redovisas i statsbudgeten skall behandlas.

En arbetsplan för granskningsarbetet har upprättats. Enligt denna avses granskningsarbetet vara avslutat med rapport före utgången av år 1988. Utredningsarbetet har påbörjats och bedrivs f.n. jämsides med andra granskningsuppdrag.

3.2 Nuvarande samordning

3.2.1 Samverkan mellan byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen

I anslutning till att LFU lämnade sitt betänkande bildade FortF och KBS en gemensam arbetsgrupp med uppgift att utveckla samarbetet mellan verken inom olika verksamhetsområden.

Inom området tekniskt utvecklingsarbete och tekniska specialiteter har samarbete inletts när det gäller bl.a. datorstödd projektering (CAD),

digital kartframställning samt tillämpning av PBL.

Inom området Byggherrerollen har samverkan kontinuerligt skett mellan verken inom Byggherregruppen och byggandets kontraktkommitté (BKK). Byggherregruppen är en informell sammanslutning av byggherrar med företrädare från bl.a. stat, kommun, allmännyttiga bostadsföretag, försäkringsbolag samt byggherreförvaltningen. BKK är en ideell förening av myndigheter, sammanslutningar och organisationer ur byggherre- och entreprenörsleden. Syftet med BKK:s verksamhet är bl.a. att vara förhandlingsorgan angående allmänna bestämmelser för olika slag av entreprenader.

Löpande erfarenhetsutbyte sker vidare mellan KBS och FortF:s kalkylenheter.

Inom området Utvidgat kunskapsutbyte m.m. har verken bl.a. skickat deltagare på varandras internutbildningar. Gemensamma intressen har också konstaterats kring informations- och marknadsföringsfrågor, profilprogram, tidredovisning och resultatanalys.

I större lokalförsörjningsfrågor som inhyrning, köp och försäljning av mark sker regelbundet samråd mellan KBS och FortF.

Visst samarbete mellan KBS och försvaret sker också vid avveckling. Således har KBS på uppdrag av regeringen medverkat vid avveckling av nedlagda förband, bl. a. i Karlskrona, Skövde och Uppsala samt på Gotland, där lokalbeståndet utnyttjas eller planeras kunna utnyttjas för civil statlig verksamhet.

3.2.2 Fortsatt samverkan inom fastighetsförvaltningen

I anslutning till slutrapporteringen (1981) av det i avsnitt 3.1.1 nämnda uppdraget att inventera möjligheterna till en successivt ökad samverkan vid driften av statens fastigheter angav KBS och FortF att de båda verken fortsättningsvis avsåg att bedriva samverkansarbetet inom fastighetsdriften som en del av den ordinarie löpande verksamheten. F.n. (1988) har KBS och försvaret ca 130 avtal för försäljning av

fastighetsdriftstjänster till varandra och andra myndigheter. Omsättningen ligger på nivån 40-50 milj. kr. per år, vilket motsvarar ca 4 % av den totala omsättningen avseende fastighetsdriften inom KBS resp. försvaret. Inom ramen för det ovan nämnda av KBS och FortF initierade arbetet att utveckla samarbetet mellan de båda verken, fick en arbetsgrupp med representanter för de båda myndigheterna i uppdrag att göra en utvärdering av de orter i landet där samverkan mellan försvaret och KBS redan existerar samt att göra en sammanställning av ytterligare orter där operativ samverkan inom fastighetsförvaltningen kunde vara möjlig. Vid möten under 1986 och 1987 med representanter för verkens regionala organisationer konstaterades att samverkan mellan försvarsmyndigheter och KBS kunde vara möjlig på ett femtiotal orter utöver redan genomförd samverkan. En sådan ytterligare samordning har dock genomförts i ytterst begränsad omfattning. FortF menar i sin AF för budgetåret 1988/89 bl.a. att en anledning till svårigheterna att få till stånd önskade åtgärder är att det saknas tillräckliga incitament för samordning på lokal nivå.

Arbetsgruppen konstaterade vidare i sitt arbete att den samverkan inom fastighetsdriften som hittills genomförts med ett par undantag, t.ex. KBS köp av fastighetsdrift av försvaret för alla civila fastigheter i Karlskrona och Visby, bara omfattar enstaka fastigheter per ort. Någon omfattande samverkan har inte åstadkommits i orter där försvaret och KBS var för sig har relativt stort fastighetsbestånd. Detta gäller ett tiotal orter.

Exempel på orter där KBS köper fastighetsdrift av försvaret är Ystad, Hässleholm och Arvidsjaur. Endast i några enstaka fall köper försvaret tjänster från KBS, exempelvis i Eskilstuna (FortF:s fastighet) och i Stockholm (Försvarets radioanstalt - FRA).

I Borås har KBS och försvaret inlett överläggningar om köp och försäljning av framför allt fastighetsingenjörstjänster.

Övrigt samarbete inom fastighetsdriften sker främst genom att KBS och försvaret säljer tjänster till bl. a. postverket, systembolaget, försäkringskassan och Svensk Bilprovning AB.

Inom ramen för den nämnda, av KBS och FortF gemensamt tillsatta, arbetsgruppens arbete har i februari 1988 tagits fram ett teoretiskt förslag till organisation, arbetssätt, bemanning, system för styrning och redovisning m.m. (dock ej huvudmannaskap) för ett driftområde omfattande det statliga fastighetsbeståndet i Gävle. Syftet med utredningen har varit att belysa för- och nackdelar med ett gemensamt lokalkontor i Gävle i jämförelse med nuvarande förhållanden. I utredningsarbetet har även deltagit en representant från närmast berörd lägre regional myndighet inom försvaret (Hälsinge regemente - I 14/Fo 21).

I rapporten redovisas yttranden från i utredningen representerade myndigheter. KBS (Mellansvenska regionen - KBS-M) finner såväl fördelar som nackdelar i förslaget om ett gemensamt lokalkontor i Gävle. Fördelarna sammanhänger enligt KBS-M främst med den stora arbetsvolymen som möjliggör en stor organisation med hög kompetens och god utrustning. Nackdelarna består enligt KBS-M i att motsättningar kan uppstå mellan ett lokalkontors strävan att som resultatenheter driva en så effektiv fastighetsförvaltning som möjligt och de militära myndigheternas krav på styrning av resurserna, vilket kan leda till svårigheter att upprätthålla och utveckla serviceinriktningen. FortF i form av fackavdelningen vid centralförvaltningen och Nedre Norra byggnadsområdet ser positivt på förslaget och framhåller såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska fördelar. Chefen för I 14/Fo 21 menar att ett tänkt lokalkontor inte bör organiseras, bl.a. mot bakgrund av att det föreligger starka beredskapsskäl för att fortifikationsenheten vid I 14/Fo 21 även i fortsättningen skall ha egna anställda hantverkare och drifttekniker med erforderlig arbetsledning. Chefen för I 14/Fo 21 menar också att ett genomförande kommer att leda till ökade kostnader, minskad effektivitet och minskad rationalitet i myndighetens verksamhet.

Något ställningstagande till genomförande av den s.k. Gävleutredningens förslag har inte skett.

På uppdrag av norrlandskustens marinkommando (MKN) har en studie genomförts om förutsättningarna för en samordning av fastighetsdriften i Härnösand i en gemensam driftgrupp Härnösand. Driftgruppen skulle

enligt studiens direktiv bestå av representanter för FortF, KBS, Västernorrlands läns landsting och Härnösands kommun. Till driftgruppen skulle vidare kunna knytas SJ, postverket, televerket, kriminalvårdsstyrelsen, kommunala bolag m.fl.

I studien, som redovisades i november 1987, konstateras att med de krav som resp. förvaltning f.n. ställer på sin driftadministration är en renodlad driftgrupp i Härnösand med samtliga deltagande förvaltningar ej praktiskt genomförbar, oaktat att ekonomiska fördelar kan uppnås.

Enligt studien kan dock vissa besparingar göras genom ett utökat samarbete inom specifika områden.

3.3 Aktuell utveckling

I detta avsnitt görs en genomgång av statsmakternas syn på behov av utveckling inom det statliga lokalförsörjningsområdet och av pågående utvecklingstendenser så som de kommer till uttryck i aktuella utredningar och projekt hos ett antal berörda myndigheter.

Av betydelse för resonemang kring aktuell utveckling inom lokalförsörjningsområdet är begreppen delegering, decentralisering och regionalisering. Dessa begrepp har något olika innebörd i olika sammanhang och hos olika intressenter. Detta gäller framför allt begreppen decentralisering resp. regionalisering, som kan ges antingen en regionalpolitisk eller en verksamhetsorienterad innebörd. Vi har i utredningen valt den senare.

Nedan redovisas de definitioner av nämnda begrepp som vi har funnit mest praktiskt att använda i denna utredning.

Med delegering avser vi att beslutsbefogenheter flyttas från högre till lägre nivå inom

- en myndighet som kan vara representerad på olika organisatoriska nivåer, som exempelvis KBS, FortF eller ett affärsverk,

- en hierarki bestående av flera självständiga myndigheter, som exempelvis försvaret.

Delegering av beslutsbefogenheter kan också ske från regeringen till myndigheter.

Den som delegerar beslutsbefogenheter behåller dock ansvaret för verksamheten.

Med decentralisering avser vi att handläggning av ärenden eller arbetsuppgifter - men inte beslutsbefogenheter - flyttas från högre till lägre nivå i en hierarki bestående av flera självständiga myndigheter, som exempelvis försvaret.

Med regionalisering avser vi att handläggning av ärenden eller arbetsuppgifter - men inte beslutsbefogenheter - flyttas från högre till lägre nivå inom en myndighet som kan vara representerad på olika organisatoriska nivåer (central, regional och lokal), som exempelvis KBS, FortF eller ett affärsverk.

Det ovan sagda innebär enligt i denna utredning använd definition att såväl delegering som regionalisering - men ej decentralisering - kan förekomma inom t.ex. KBS och FortF. Inom dessa och andra myndigheter kan regionalisering förekomma från såväl central till regional som från regional till lokal nivå. Slutligen innebär det att såväl delegering som decentralisering - men ej regionalisering - kan förekomma inom försvaret som helhet.

Vi vill också understryka att såväl delegering och decentralisering som regionalisering kan innebära "decentralisering" i regionalpolitisk mening, dvs. en omlokalisering av myndigheter, arbetsuppgifter eller beslutsbefogenheter från Stockholmsområdet.

3.3.1 Regeringens beslut

3.3.1.1 1987 och 1988 års budgetpropositioner samt 1988 års reviderade finansplan

Under 1986 slutfördes LFU och lokalkostnadsutredningen. Dessa utredningar och den remissbehandling som följde har bildat grunden för uttalanden i 1987 och 1988 års budgetpropositioner samt i 1988 års reviderade finansplan (kompletteringspropositionen).

I 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100) redovisas under Gemensamma frågor riktlinjer för utvecklingen av den statliga lokalförsörjningen (bil. 2) samt förslag till budgetutvecklingen genom försöksverksamhet med s.k. ramanslag för vissa civila myndigheter (bil. 1). I samma proposition redovisas vissa principiella riktlinjer för hanteringen av lokalkostnader, bl.a. marknadsanpassade hyresnivåer m.m. (bil. 9). Förslagen har följts upp dels genom tillsättandet av förevarande utredning, dels i regeringens verksamhetsplanering inför 1988 års budgetproposition.

I 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 9) sker en viss precisering av målen, bl.a. genom betonandet av kostnadsansvaret för lokaler. Vidare lämnas förslag till första steg i en utvidgad delegering av beslutsbefogenheter genom att regeringen föreslås få utökade bemyndiganden, som i senare steg kan delegeras vidare till myndigheterna. Slutligen samlas investeringar för civila myndigheter till ett anslag och presenteras i form av en treårsplan. Förslagen har följts upp genom tillsättande av särskilda arbetsgrupper för översyn av bestämmelser som styr handläggning av statliga lokalförsörjningsärenden samt statsmakternas styrning av KBS.

Av årliga direktiv för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1989/90 framgår att myndigheter som har resurser och kompetens kan komma att få kostnadsansvar för drift och löpande underhåll av sina lokaler. I 1988 års reviderade finansplan (prop. 1987/88:150, bil. 1) redovisas förslag om utveckling av styrningen av den statliga verksamheten. Förslagen innebär bl.a. att treårsbudgetering genomförs successivt i princip för hela den civila statsförvaltningen med början

budgetåret 1991/92. I anslutning till förändringen kommer myndigheterna att tilldelas resurser för förvaltningsändamål under ramanslag och lokalkostnaderna inkluderas i ramanslaget.

Ytterligare steg i förnyelsearbetet kan förväntas i 1989 års budgetproposition.

1987 års budgetproposition - riktlinjer för lokalförsörjningen

De principiella riktlinjerna för utvecklingen av lokalförsörjningen enligt 1987 års budgetproposition kan sammanfattas enligt följande:

- ansvars-, befogenhets- och kompetensfördelningen inom lokalförsörjningsprocessen bör ändras så att en rationellare process skapas sett såväl ur den enskilda myndighetens som statsmakternas synvinkel,
- möjligheter bör skapas att dels ta till vara fördelarna med en samlad lokalförsörjning, dels kunna göra en lämplig avvägning mellan olika nivåer,
- ett mer kund-leverantörsbetonat och avtalsreglerat förhållande mellan lokalbrukande och lokalhållande myndigheter skapas och lokalkostnadernas hantering i budgeten för de civila myndigheterna förändras.

En strävan med riktlinjerna anges vara att åstadkomma ett system som syftar till att den enskilda lokalbrukande myndigheten ges ett ökat ansvar och inflytande i lokalförsörjningsfrågor. Samtidigt betonas vikten av att lokalförsörjningen även fortsättningsvis behandlas ur ett samlat perspektiv så att fördelarna för staten som helhet kan tillvaratas. Utvecklingen förutsätts utgå ifrån en förändring av den ansvarskompetens och befogenhetsfördelning som idag tillämpas mellan lokalhållare och lokalbrukare. Vidare bör lokalkostnaderna göras till en reell och under löpande budgetår påverkbar del i de enskilda myndigheternas budgetar.

Förhållandet mellan riksdag och regering föreslås ändrat så att riksdagens styrning av lokalförsörjningen koncentreras till långsiktiga mål och investeringsnivåer på grundval av rullande investeringsplaner. Regeringen föreslås erhålla väsentligt ökade bemyndiganden att besluta om investeringar upp till 25-50 milj. kr. per objekt. Detta är i sin tur grunden för att möjliggöra en delegering av besluts- och genomförandeansvar till myndigheterna.

Förhållandet mellan regeringen och myndigheterna föreslås ändras med sikte på att de lokalbrukande myndigheternas inflytande och ansvar ökas. Handläggningsordningen bör ses över och anpassas till regeringens styrning av myndigheterna som helhet. Målet är att uppnå en ökad anpassning till resp. huvudområdes förutsättningar och till lokalärendenas art.

Koncernsynpunkter föreslås bevakas på så sätt att i första hand lokalhållaren ges ökade möjligheter att kompensera enskilda myndigheter om koncernsynpunkter innebär inskränkningar för lokalbrukaren. Vidare föreslås att KBS genom ett samrådsförfarande ges en övergripande roll för anskaffning av kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär för hela statsförvaltningen inkl. affärsverken.

Affärsverken föreslås få en friare ställning gentemot KBS. Samtidigt betonas att affärsverken inte får bygga upp egen kompetens som dubblar KBS. KBS möjligheter att agera affärsmässigt föreslås utvecklas i fråga om uppdragsverksamheten. Affärsverken åläggs vidare att följa av KBS utarbetad standard avseende lokaler av generell karaktär.

Inom försvaret föreslås att ÖB ges ökade bemyndiganden att besluta om krigsorganisationens lokalförsörjning. FortF föreslås få en övergripande roll inom hela statsförvaltningen i frågor som avser fortifikatoriskt skydd m.m. I budgetpropositionen anges också att möjligheterna och konsekvenserna av att tillämpa enhetliga regler och principer för redovisning av kapitaltjänstkostnader inom hela statsförvaltningen bör prövas i samband med att förändringar görs i fråga om principerna för redovisning av lokalkostnader för civila myndigheter. Regeringens riktlinjer vad gäller förändringar inom försvarets lokalförsörjning ligger i linje med vissa av LFU:s förslag. Dock har

regeringen i 1987 års budgetproposition inte tagit upp de av LFU:s förslag som bl.a. berör FortF:s styrelse och anslagskonstruktion.

För civila myndigheter innebär uttalandena i propositionen att deras ställning som lokalbrukare bör stärkas. Ett mer kund-leverantörsbetonat förhållande bör eftersträvas. Detta kan uppnås genom att myndigheterna får program- och kostnadsansvar för sina lokaler. En avtalsliknande överenskommelse mellan myndigheterna och KBS bör kunna införas bl.a. i fråga om servicenivåer för fastighetsförvaltningen. För att underlätta detta bör lokalkostnadernas hantering ändras.

För att möta dessa förändringar hos lokalbrukarna bör statsmakternas styrning av KBS göras mer rambetonad. Samtidigt bör KBS särskilja sina roller som serviceleverantör och som myndighet.

Avslutningvis betonas behovet av samordning av den statliga byggnads- och anläggningverksamheten samt fastighetsförvaltningen. Utgångspunkterna för resonemanget är att det inom främst KBS och FortF finns centrala och regionala funktioner av likartad och gemensam karaktär. På regional nivå förekommer viss dubblering av kompetens och resurser genom att myndigheternas regionala organisation till stora delar sammanfaller. Utvecklingen mot mera decentraliserade organisationer och en förskjutning av tyngdpunkten i verksamheten mot förvaltningsskedet med anledning av minskad nyproduktion ökar dessutom förutsättningarna för, och behovet av, en samordning.

De båda förstnämnda utgångspunkterna ligger i linje med de förslag om ökad samordning mellan KBS och FortF på central och regional nivå som presenterats av såväl Hpg 5-kommittén som LFU. Mot denna bakgrund aviserar regeringen i 1987 års budgetproposition tillkallandet av förevarande utredning med uppgift att ta fram ett förslag om genomförande av ökad samordning av den verksamhet som bedrivs av KBS och FortF samt att förbättra möjligheterna till samverkan med affärsverk och andra lokalförvaltare. (Direktiv till utredaren gavs i april 1987. En närmare beskrivning av direktivens inriktning ges i avsnitt 3.3.1.3).

1987 års budgetproposition - ramanslag/lokalkostnader

Mot bakgrund av bl.a. lokalkostnadsutredningens förslag redovisas i 1987 års budgetproposition vidare förslag till en ny anslagstyp benämnd ramanslag. Ramanslag innebär bl.a. att samtliga resurser inkl. lokalkostnader anvisas som en klumpsumma och inte som tidigare på separata anslagsposter. Strävan är att ytterligare avreglera den ekonomiska styrningen av myndigheterna inom en större ekonomisk ram. Åtgärden bör också ses som en ytterligare markering av att lokaler från myndigheternas synpunkt inte är en fri resurs. Avsikten är samtidigt att öka möjligheterna till utbytbarhet mellan lokalkostnader och andra resurser under löpande budgetår, utan att statsmakternas prövning behöver inhämtas.

Förändringarna förutsätter att KBS aviserings- och debiteringssystem stramas upp. Totalhyror föreslås införas, som omfattar kallhyra, förbruknings- och driftskostnader. Försöksmyndigheterna ges incitament till lokalbesparingar genom ett förenklat uppsägningsförfarande när lokaler frånträds.

Vidare slås fast att interndebiteringssystemet för statliga lokaler, dvs. lokalkostnaderna, skall bygga på marknadspriser för motsvarande lokaler. Detta anges som en förutsättning för att en delegering av resursbeslut skall kunna ske utan att detta leder till ineffektivitet.

1988 års budgetproposition

Sammanfattningsvis innebär de enligt 1988 års budgetproposition föreslagna förändringarna följande:

- statsmakterna bör lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar,
- verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat,
- lokalförsörjningen bör prövas långsiktigt,

- myndigheterna bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler,
- handläggning av lokalförsörjningsärenden bör i ökad utsträckning kunna delegeras till myndigheterna,
- ökad samordning av den statliga lokalförsörjningen.

I 1988 års budgetproposition föreslås att regeringen ges bemyndigande att besluta om investeringar upp till 50 milj. kr. per objekt. Investeringarna redovisas i form av en rullande treårsplan. Vidare föreslås regeringens bemyndigande att försälja statlig fast egendom öka från 5 till 50 milj. kr. per objekt.

Försöksverksamheten med ramanslag öppnar möjligheten för vissa lokalbrukande myndigheter att under löpande budgetår påverka lokaldispositionen. I propositionen utvidgas möjligheterna för samtliga lokalbrukande myndigheter - oavsett anslagskonstruktion - att på sikt diskutera en ändrad arbetsfördelning med KBS i fråga om drift och löpande underhåll. Eftersom KBS idag har hela kostnadsansvaret för lokalerna inom sitt lokalhållningsområde förutsätter detta att den lokalbrukande myndigheten i dessa fall övertar delar av kostnadsansvaret och att medel omfördelas mellan KBS och resp. myndigheter. Sådana förändringar förutsätts prövas av statsmakterna i det årliga budgetarbetet.

Vidare redovisas vissa riktlinjer för en översyn av statsmakternas styrning av KBS. En friare resursanvändning och mer rambetonad styrning av myndigheterna förutsätter att även KBS ges likartade möjligheter. Således bör KBS ges möjligheter att anpassa sina verksamheter i förhållande till de olika myndigheternas resp. affärsverkens förutsättningar. För beredning av dessa frågor föreslås en särskild arbetsgrupp bli tillsatt.

1988 års reviderade finansplan (kompletteringspropositionen)

I kompletteringspropositionen redovisas ett antal förslag kring utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten. Förslagen är en

uppföljning av bl.a. försöksverksamheten med treårsbudgetering och anvisning av lokalkostnader på ramanslag.

Propositionens förslag innebär att treårsbudgetering med fördjupad anslagsframställning vart tredje år successivt införs för i princip samtliga myndigheter med början budgetåret 1991/92. Samtidigt kommer myndigheterna att tilldelas resurser för förvaltningsändamål under ramanslag. Införandet av ramanslag innebär även normalt att den särskilda anslagsposten för lokalkostnader slopas.

3.3.1.2 Regeringens uppdrag till överbefälhavaren m.m.

Regeringen har i proposition 1986/87:95 lagt fram förslag om totalförsvarets fortsatta utveckling. Regeringens förslag grundas på 1984 års försvarskommittés slutbetänkande (SOU 1987:9) Det svenska totalförsvaret inför 90-talet.

Försvarskommittén anser i sitt betänkande att ett kompletterande underlag bör tas fram till 1988 rörande arméns krigsorganisation, förbandsomsättning, utbildningssystem och fredsorganisation. Därigenom bör genom riksdagsbeslut 1989 utbildningen i väsentliga avseenden kunna förbättras och fredsorganisationen ges en långsiktig inriktning. Kommittén anser vidare att samordningen över försvarsgrensgränserna bör utvecklas och att rationaliseringsmöjligheterna inom hpg 4 (Operativ ledning) och 5 (Gemensamma myndigheter) bör prövas i syfte att inte binda större resurser än nödvändigt i fredsorganisationen.

Mot bakgrund av försvarskommitténs förslag uppdrog regeringen i mars 1987 åt ÖB att senast den 30 september 1988 redovisa ett förslag till arméns långsiktiga utveckling, produktionsledningen inom försvaret, organisationen inom hpg 4 samt konsekvenser härav för hpg 2, 3 och 5. Lokalförsörjningsfrågorna nämns inte särskilt i regeringens uppdrag.

Enligt en till regeringsuppdraget bilagd promemoria skall ÖB till regeringen redovisa de operativa grunderna för utvecklingen av arméstridskrafterna, de operativa behoven av beredskap och ledning samt det operativa inflytandet på fredsorganisationen i övrigt. ÖB skall

vidare redovisa en plan för utvecklingen av arméns krigsorganisation i den utsträckning som erfordras för överväganden om utbildningssystem och fredsorganisation. Dessutom fastslås att arméns fredsorganisation bör utvecklas så att den i ökad utsträckning blir en integrerad del i krigsorganisationen och beredskapssystemet samt så att organisatoriska förutsättningar skapas för en effektivare utbildning och samträning av krigsförbanden. Vad gäller organisationen inom hpg 4 fastslås också bl.a. att en betydelsefull fråga är att klargöra möjligheterna att minska antalet militärområden.

I detta sammanhang bör vidare nämnas att regeringen i mars 1988 uppdrog åt generaldirektören Gunnar Nordbeck att göra en översyn av totalförsvarets geografiska indelning på högre regional nivå. En rapport med preliminära slutsatser skall lämnas senast den 1 oktober 1988.

3.3.1.3 Direktivens inriktning

Som redovisats i avsnitt 3.1 har under senare år flera utredningar, främst Hpg 5-kommittén och LFU, ansett att vinster kan nås genom att den statliga lokalförsörjningen ytterligare samordnas. Utredningarna har därvid lämnat olika förslag till konkreta samordningsåtgärder. Ekonomiska konsekvenser av de olika förslagen har uppskattats. Däremot har utredningarna haft olika uppfattningar om förutsättningarna och formerna för ett genomförande av de lämnade förslagen.

I 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil. 2) berörs frågan om samordning av den statliga lokalförsörjningen. Starka skäl anses av regeringen tala för ökad samordning mellan främst KBS och FortF:s centrala och regionala funktioner. Mot denna bakgrund aviserar regeringen i budgetpropositionen tillkallandet av förevarande utredning.

Direktiven (Dir 1987:24) till utredningen beslöts vid regerings-sammanträde den 23 april 1987, dvs. ungefär samtidigt som det i avsnitt 3.3.1.2 redovisade uppdraget lämnades åt ÖB att redovisa förslag till arméns långsiktiga utveckling m.m., inkl. bl.a. förslagens konsekvenser för hpg 5, i vilket FortF ingår. Ett påtagligt sakligt och

tidsmässigt samband finns således mellan förevarande utredning och ÖB:s utredningsarbete.

Utredningens huvuduppgift är enligt regeringens uppdrag att lämna ett förslag till hur en organisatorisk samordning av de verksamheter som bedrivs av KBS och FortF skall genomföras. Vad frågan gäller är således hur en samordning mellan dessa båda myndigheter lämpligen bör ske. De tidigare nämnda utredningarnas förslag skall därvid tjäna som en utgångspunkt.

Både KBS och FortF bedriver verksamhet inom alla led som ingår i den statliga lokalförsörjningsprocessen, dvs. lokalförsörjningsplanering, anskaffning, fastighetsförvaltning och avveckling. I direktiven betonas att alla dessa led skall behandlas av utredningen. Mot denna bakgrund kan utredningens uppgift sägas vara att lämna ett förslag till vilka verksamheter inom KBS resp. FortF som bör samordnas och i vilken organisatorisk struktur detta bör ske. Ett av utredningens alternativ skall härvid enligt direktiven utgå ifrån att nuvarande verksamhet inom FortF som rör kaserner m.m. samt vissa gemensamma funktioner organisatoriskt slås samman med motsvarande verksamhet inom KBS och bedrivs under KBS huvudmannaskap.

En organisatorisk samordning av KBS och FortF:s verksamheter rymmer regionalpolitiska aspekter. I direktiven uttalas därvid att ett av utredningens alternativ skall innefatta en begränsad omfattning av verksamheten i Stockholm men att den i Eskilstuna bör vara av oförändrad omfattning. Direktiven talar också om en förstärkt regional organisation. Detta innebär att beslutsrätt och personal omfördelas från centrala enheter i Stockholm och Eskilstuna till regionala enheter. En sådan omfördelning ansluter till såväl Hpg 5-kommitténs och LFU:s förslag som till pågående och planerad utveckling inom KBS och FortF.

Vid sidan om förslag till samordningsåtgärder mellan KBS och FortF har tidigare utredningar ansett att en fortsatt samordning av den statliga tekniska fastighetsförvaltningen kan ge stora besparingar. Häri innefattas samverkan mellan främst KBS, försvarets fastighetsförvaltande myndigheter, affärsverken, övriga lokalhållande myndigheter och andra

lokalförvaltare. Möjligheterna till förbättrad samverkan i detta avseende bör enligt direktiven belysas i utredningen.

3.3.2 Överbefälhavarens inriktning - Försvarsmaktsutredning 88 m.m.

Inom försvaret har tidigare tillsatts ett antal utredningar med stark samhörighet med varandra och med regeringens i avsnitt 3.3.1.2 redovisade uppdrag till ÖB att redovisa ett förslag till arméns långsiktiga utveckling m.m. I syfte att koordinera utredningarna mot ett beslutsunderlag hösten 1988 gav ÖB den 2 april 1987 direktiv att samla dem under benämningen Försvarsmaktsutredning 88 (FU 88). Det inom försvaret pågående samlade utredningsarbetet berör därmed utvecklingen av stora delar av försvarets organisation. Konkreta förslag och med anledning av dessa fattade beslut föreligger emellertid inte förrän hösten 1988 resp. våren 1989.

Av ÖB:s direktiv till FU 88 framgår bl.a. följande.

De centrala stabernas fredsorganisation utreds. Målet är att formulera ÖB:s krav på staberna i syfte att begränsa personalbehoven.

Vidare omprövas produktionsledningssystemet för försvaret. Viktigt vid denna översyn är bl.a. enligt ÖB:

- ökad delegering och decentralisering av ansvar, befogenheter, uppgifter och resurser,
- de högre nivåerna i ledningssystemet inriktas på övergripande och långsiktig planering och ledning av produktionen,
- den lägre regionala/lokala nivåns inflytande över produktionen skall öka.

En översyn görs av arméns utbildningssystem och fredsorganisation, därmed sammanhängande frågor kring utvecklingen av arméns krigsorganisation samt samordningen mellan försvarsgrenarna avseende mobilise-

ring, utbildning och fredsorganisation.

Vidare skall enligt ÖB:s direktiv en inom ramen för FU 88 tillsatt utredning föreslå en översiktlig plan för utvecklingen inom hpg 5, i vilket FortF ingår. Enligt direktiven skall denna utredning, utgående från det stöd förbanden på lägre regional/lokal nivå kräver för sin verksamhet, lämna förslag till ÖB:s krav på myndigheterna inom hpg 5. Härvid skall granskas vilka av bl.a. FortF:s uppgifter som kan utgå helt, som måste vara kvar på central nivå men kan lösas av annan myndighet eller som kan decentraliseras till regional eller lokal nivå inom försvaret.

Vidare fastställde i juni 1987, med anledning av direktiven för förevarande utredning, chefen för försvarsstabens planledning Ramvillkor för produktion och förvaltning av byggnader och anläggningar inom försvaret. Dessa ramvillkor innebär bl.a. följande.

- Lägre regionala och vissa lokala chefer skall ha egen kompetens för fastighetsförvaltning och skall kunna understödjas regionalt avseende fastighetsanskaffning.
- Förvaltningsansvar för befintliga byggnader och befästningar skall åligga lägre regional chef.
- Centralt erfordras byggnads- och förvaltningsteknisk kompetens som stöd för ÖB:s och försvarsgrenschefernas övergripande styrning.
- Den decentraliserade styrning som eftersträvas ställer krav på central kompetens för uppföljning och kontroll.
- Egen befästningskompetens krävs centralt för studier, forskning och utveckling. Delar av motsvarande kompetens krävs på högre och lägre regional nivå inom försvaret.
- Det är nödvändigt att en samlad befästningskompetens finns inom försvaret för att kunna bedriva erforderlig forskning och utveckling samt projektledning.

De av ÖB angivna direktiven för FU 88 samt ramvillkoren för försvarets lokal- och anläggningsförsörjning fastställdes ungefär samtidigt som regeringen gav direktiv till förevarande utredning. Detta innebär att lokal- och anläggningsförsörjningsfrågorna inom försvaret inkl. FortF:s roll och verksamhet särskilt behandlas inom FU 88-arbetet. FU 88 och förevarande utredning har således arbetat parallellt och i kontakt med varandra.

ÖB:s, inom ramen för FU 88-arbetet, redovisade syn på utvecklingen inom försvaret framgår av FU 88:s slutremiss från den 15 april 1988. Denna syn innebär enligt ÖB att organisation och ledning inom försvaret skall syfta till att göra överensstämmelsen mellan krig och fred så stor som möjligt. Krigsförbanden och deras verksamhet i vid bemärkelse är det centrala i försvarets verksamhet i fred. Därmed måste krigsförbandschefernas ställning stärkas och ges ett dominerande inflytande över försvarets verksamhet.

Organisationen i fred måste enligt ÖB i allt väsentligt vara densamma som i krig. En sådan organisation - kaderorganisation - skall därför bestå av en grunddel som finns i fred och en beredskapsdel som tillkommer i kris och krig. Därmed möjliggörs en så långt möjligt snabb och friktionsfri övergång mellan olika beredskapssteg.

Vidare skall enligt ÖB lednings-, lydnads- och ansvarsförhållandena i krig i princip åtföljas av ett motsvarande ansvar i fred. Uppdrags-taktik i krig och FPE-systemet i fred är ledningens bärande element. FPE-systemet skall ges en närmare anpassning till uppdragstaktiken, bl.a. genom att uppdragen ges i krigsförbandstermer.

ÖB understryker också att förbandscheferna i fred skall ges ett odelat ansvar och befäl över sina förband. Kompetens och resurser som idag ofta återfinns högre upp i organisationen, måste därför till stora delar föras ner till förbandscheferna så att de kan axla ett helhets-ansvar.

Den i FU 88:s slutremiss förordade utvecklingen av hpg 5 innebär bl.a. enligt ÖB att den formella fackrollen inte längre behövs. Flera av de tidigare uppgifterna kommer dock ändå att ligga kvar, och därmed

ställa krav på resurser, inom ramen för s.k. funktionsmål. En utgångspunkt för fortsatt utveckling inom hpg 5 är emellertid enligt ÖB att flytta uppgifter och resurser såväl nedåt i försvarets organisation som ut ur den. ÖB anger därvid att en minskning av de centrala stödresurserna är ett mål i sig.

Denna, av ÖB i FU-88:s slutremiss angivna grundsyn på försvarets utveckling och utvecklingen inom hpg 5, medför enligt ÖB följande konsekvenser för lokal- och anläggningsförsörjningsfrågorna inom försvaret.

- Produktionsresurserna mark och lokaler skall utgöra en integrerad del av övriga produktionsresurser, varvid förutsätts att försvaret även framgent företräder staten i ägandet.
- Utvecklingen inom området skall baseras på kris- och krigskraven samt en samstämmig organisation för krig och fred, varvid de försvarsspecifika lokalförsörjningsfrågorna särskilt skall beaktas.
- Utvecklingen inom området skall utgå från ett helhetsansvar för lägre regional/lokal myndighetschef, varvid såväl anläggnings- som lokalförvaltning leds av denne.
- Delegeringen och decentraliseringen skall dock leda till effektivisering och besparingar inom både byggproduktion och fastighetsförvaltning.
- Resurser på central nivå skall minskas och kompetens i form av personella resurser och kompetensutveckling skall tillföras fastighetsförvaltningsansvariga myndigheter.

Konsekvenserna för lokal- och anläggningsförsörjningsfrågorna innebär också enligt ÖB att någon regional nivå inte förutsätts i framtiden. I stället behöver den lägre regionala/lokala nivån förstärkas med utgångspunkt i krigsorganisatoriska överväganden. Detta innebär att behovet av FortF:s regionala och lokala organisation, dvs. byggnadsområdena, upphör.

3.3.3 Utveckling inom byggnadsstyrelsen

3.3.3.1 Utvecklingen under 1960- och 1970-talen

Från att KBS ursprungligen hade varit ett utpräglat centralt verk med myndighetsuppgifter också gällande planväsendet och byggnadsminnesvården påbörjades i mitten av 1960-talet en utveckling mot att dels renodla verkets uppgifter till lokalförsörjning, dels en överföring av vissa begränsade lokalförsörjningsuppgifter till verkets regioner.

År 1967 delades KBS, varvid planväsendet bröts ut och bildade ett nytt verk - statens planverk. Länsarkitektkontoren med undantag för fastighetsförvaltningen knöts till planverket och fastighetsförvaltningen till KBS. KBS myndighetsuppgifter gällande byggnadsminnesvård överfördes till riksantikvarieämbetet (RAÄ).

Nuvarande regionala organisation tillkom i anslutning till 1967 års omorganisation, med huvudsaklig inriktning mot den då aktuella kraftiga expansionen inom byggproduktionen. Dessförinnan fanns i viss utsträckning regionalt placerad personal som tillhörde olika byråer vid huvudkontoret i Stockholm.

Under 1960-talet påbörjades också det successiva överförandet från enskilda myndigheter till KBS och dess regionala eller lokala organ av uppgifter kring fastighetsförvaltning.

Under 1970-talet präglades KBS verksamhet av en omfattande byggproduktion, bl.a. för omlokaliseringsmyndigheterna, samt av de nya uppgifterna gällande fastighetsförvaltning.

Åtgärderna under 1970-talet när det gäller regionalisering av KBS verksamhet kan kort sammanfattas på följande sätt.

Fastighetsförvaltning

- Överförande från huvudkontoret till östra regionen av fastighetsförvaltningsfrågorna i Stockholm.

- Delegering och regionalisering till regionerna av upprättande av och omfördelning inom fastighetsförvaltningsplaner.
- Överförande från lokalbrukarna till KBS och dess regioner av ansvaret för fastighetsdriften gällande verkets hela lokalbestånd.

Byggproduktion

- Införande av regional projektledning.
- Införande av regional upphandling.
- Utökad regional beslutanderätt avseende byggproduktionsåtgärder.

Ekonomi och administration

- Utökad medverkan från regionerna i och ansvar för budgetarbetet.
- Utökad regionalt ansvar gällande fakturahantering m.m.
- Uppbyggnad av bl.a. starkare kanslifunktioner inom regionerna.

Även om 1970-talet innebar en viss delegering och regionalisering var KBS även vid ingången till 1980-talet en starkt centraliserad organisation.

3.3.3.2 Utvecklingen hittills under 1980-talet

Bakgrund

KBS arbete präglas i hög grad av och anpassas successivt till utvecklingen i samhället och till statsförvaltningens fortlöpande förändring genom att verkets arbete omspannar lokalförsörjning för stora delar av den civila statsförvaltningen. Detta innebär att förutsättningarna

för verkets arbete bestäms dels av statsmakternas allmänna budgetpolitiska beslut, dels av statsmakternas successiva beslut om de olika enskilda lokalbrukande myndigheternas verksamhet.

Mot bakgrund av allmänna förutsättningar från statsmakterna vad gäller ekonomiska restriktioner, besparingar, decentralisering m.m. samt samhällsutvecklingen i övrigt startade KBS under våren 1980 på eget initiativ en intern, bred dialog om fortsatta förändringar.

I slutet av 1982 fastställdes inom KBS Verksamfattande handlingslinjer och resursramar för perioden fram till och med budgetåret 1987/88.

Enligt dessa handlingslinjer var målet på sikt för arbetsfördelningen mellan huvudkontoret och regionerna en mer genomförd delegering och regionalisering, innebärande att - förutom den operativa ledningen - mer renodlade stabs- och expertfunktioner utförs centralt och att de operativa uppgifterna i ännu större utsträckning utförs regionalt och lokalt.

I handlingslinjerna fastställdes också besparingskrav när det gäller personalen för central och regional förvaltning, dvs. exkl. egenregi-byggnade, fastighetsdrift och Förvaltningskontoret i kvarteret Garnisonen. Enligt handlingslinjerna skulle personalen minska från 839 personår budgetåret 1982/83 till 769 personår budgetåret 1987/88.

Förändringar i byggnadsstyrelsens ansvarsområde under 1980-talet

KBS har under 1980-talet tillförts ett antal arbetsuppgifter.

Genom beslut av statsmakterna eller genom särskilda överenskommelser med berörda myndigheter har KBS helt eller delvis övertagit lokal-försörjningsansvaret för arbetsmarknadsinstituterna (AMI), AMU, läns-arbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna, skogsvårdsstyrelsens kontorslokaler, utrednings- och mottagningsförläggningar för flyktingar, tullverket samt fr.o.m. den 1 juli 1988 för kriminalvårdens fastighetsbestånd.

Regeringen anmäler i 1987 års budgetproposition att KBS genom ett samrådsförfarande bör ges en övergripande roll för anskaffning av kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär för hela statsförvaltningen inkl. affärsverken.

Under perioden har arbetsuppgifter överförts från KBS till annan huvudman eller förslag om förändringar i samma riktning redovisats när det gäller ungdomsvårdsskolorna, mindre inhyrningar för de lokala polismyndigheterna, de allmänna advokatbyråerna samt regionmusiken.

Regeringen har vidare den 18 juni 1987 godkänt ett avtal mellan KBS och Sveriges Radio AB om fortsatt samarbete under en treårsperiod, räknat fr.o.m. den 1 juli 1986. Genom avtalet ersätts det tidigare obligatoriet för Sveriges Radio AB att vända sig till KBS när det gäller projekt- och bygglledning av större byggprojekt av ett samarbete på mera affärsmässiga grunder.

Regeringen anmäler också i 1987 års budgetproposition sin avsikt att föreslå regeringen att affärsverken ges en friare ställning gentemot KBS än vad som f.n. är fallet, genom att nuvarande regler ersätts med ett samarbetsavtal mellan parterna. Det bör dock, enligt propositionen, särskilt understrykas att detta inte får innebära att affärsverken bygger upp en egen kompetens inom byggsektorn utan affärsverkens roll i detta sammanhang skall fortfarande vara uppdragsgivarens gentemot KBS. Denna ökade grad av frihet innebär att ett mer renodlat kund-leverantörsförhållande införs på affärsmässiga grunder.

Förändringar i förvalttad lokalarea, byggproduktion och personal under 1980-talet

Sammantaget innebär ovan redovisade förändringar att de av KBS förvalttade statsägda lokalerna ökat från 4 919 000 m² per den 1 juli 1980 till 6 104 000 m² per den 1 juli 1987, vilket motsvarar en ökning på knappt 25 %². Den inhyrda arean har under samma period ökat från 1 841 000 m² till 2 858 000 m², vilket motsvarar en ökning på drygt 55 %.

Under samma period har den inrikes byggproduktionen legat kring i genomsnitt 1 600 milj. kr. per år, med 2 100 milj. kr. som högsta värde budgetåret 1982/83 och med 1 400 milj. kr. som lägsta värde budgetåret 1986/87. (Siffrorna anges i 1987 års prisläge.) Uppdragsverksamheten svarade för drygt 35 % av produktionen budgetåret 1980/81. Därefter har andelen vuxit. Budgetåret 1986/87 svarade den för drygt 50 % av volymen. Genomsnittligt har uppdragsverksamheten hittills under 1980-talet ökat såväl procentuellt som i absoluta tal. Med uppdragsverksamhet avses projekt- och byggledning för framför allt Sveriges Radio AB, affärsverk (postverket, televerket, luftfartsverket), kriminalvårdsstyrelsen (t.o.m. den 30 juni 1988), SRV samt Sveriges Riksdag.

Personalen har under samma period minskat från 1 729 personer den 1 juli 1980 till 1 676 den 1 juli 1987 exkl. egen-regi-byggande och Förvaltningskontoret i kvarteret Garnisonen. Antalet personår inom central och regional förvaltning (exklusive egen regi, fastighetsdrift och Förvaltningskontoret i kvarteret Garnisonen) uppgick budgetåret 1986/87 till ca 730, vilket understiger det 1982 inom verket beslutade besparingsmålet.

Till det 1982 inom verket uppsatta besparingsmålet var kopplat en successiv minskning av byggproduktionen till motsvarande ca 1 300 milj. kr. i 1987 års prisläge. Genom att byggproduktionen under senare år överstigit den planerade investeringsvolymen har verket erhållit engångsansvisningar i storleksordningen 5-10 milj. kr. per år för att klara den ökade byggproduktionen. Besparingskraven på verket när det gäller central och regional förvaltning har även minskats genom de nya uppgifter som tillförts verket under 1980-talet. Under perioden har vidare en tillväxt av driftorganisationen skett genom tillväxten i det statsägda lokalbeståndet, genom att verket övertagit fastighetsdrift från universitetet i Uppsala samt genom att KBS på uppdrag utför driftuppgifter åt andra myndigheter.

För att belysa förändringarna och utvecklingen under 1960- och 1970-talen fram till mitten av 1980-talet kan också följande nämnas. Betydande omfördelningar i personalresurser mellan huvudkontor och regioner har genomförts under senare tid, bl.a. i anslutning till att

verket tillförts nya uppgifter. År 1960 utgjorde regionernas personal ungefär 10 % av verkets totala personår. Motsvarande siffra 1970 var ca 45 %. Den 1 juli 1980 var regionernas andel närmare 65 %. År 1987 utgjorde regionernas andel över 70 % av verkets totala personal. I underlaget för dessa siffror har dock inte räknats in verkets egen-regi-byggande och Förvaltningskontoret i kvarteret Garnisonen.

3.3.3.3 Aktuellt utvecklingsarbete

Förnyelseprogram 1987

För att samla upp det pågående förändringsarbetet inom KBS och möta förändringar i omvärlden fastställde KBS i februari 1987 Förnyelseprogram 1987. Detta arbete avslutades formellt i och med att verkets AF för budgetåret 1988/89 överlämnades till regeringen. Det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet sker i huvudsak som en naturlig del i KBS budget- och förändringsprocess.

Förnyelsearbetet har omfattat följande områden.

- I Ändrade styrformer statsmakterna - KBS - lokalbrukarna - uppdragsmyndigheterna.
- II Översyn av KBS roller.
- III Utveckling av KBS uppdragsverksamhet.
- VI Avstämning av bilden av KBS bland lokalbrukare och uppdrags-givare.
- VII Översyn av KBS organisation och ledning.
- VIII Utveckling/anpassning av KBS informations- och styrsystem.
- IX Personalförsörjningsfrågor m.m.

Inom ramen för Förnyelseprogram 1987 togs bl.a. verksövergripande mål och strategier fram för KBS vilka bl.a. redovisas i verkets AF för budgetåret 1988/89. Viktiga utgångspunkter här är:

- helhetsperspektiv på lokalhållningen,
- värnande av verkets samlade kompetens,
- ökad kundorientering och större flexibilitet i umgänget med hyresgästerna,
- ökad affärsmässighet och ett ökat resultattänkande i umgänget med hyresgäster och uppdragsgivare,
- fortsatt delegering och regionalisering med ökad målstyrning,
- ökad betoning av fastighetsförvaltningen.

En avrapportering av förnyelseprogrammet har skett i verkets AF för budgetåret 1988/89. Verket har här bl.a. fört fram förslag om fortsatt utveckling av långsiktiga lokalförsörjningsplaner, utveckling av nuvarande lokalupplåtelser mot en mer avtalsliknande form där villkoren kan anpassas till olika hyresgästers vilja och förutsättningar att kunna ta ett ökat ansvar för viss del av drift, underhåll och ombyggnad etc. KBS har vidare utvecklat sin syn på verkets olika roller, dvs. myndighetsrollen resp. service- och affärsrollen. KBS framför här att den av bl.a. LFU förordade uppdelningen av verkets organisation i en myndighetsdel och en service- och affärsdel inte bör ske. Verket strävar i stället efter att i ökad omfattning integrera sina myndighetsuppgifter och sin uppdragsverksamhet varvid statsmakternas mål och koncernsynpunkter får ses som restriktioner i den statliga lokalförsörjningen. En ökad tydlighet i umgänget med lokalbrukarna avser KBS kunna uppnå genom att lokalkostnaderna på sikt i ökad omfattning blir likställda med förvaltningskostnader, genom utveckling av upplåtelseavtalen och genom att den interna ansvars- och arbetsfördelningen tydliggörs.

Regeringen föreslår, som nämnts, i 1987 års budgetproposition som

tillkommande arbetsuppgift för KBS en övergripande roll när det gäller anskaffning av kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär för hela statsförvaltningen, inkl. affärsverken. KBS menar att detta i första hand sker genom utvecklingsinsatser, löpande utbildningsinsatser, framtagande av gemensamma föreskrifter för projektering m.m. samt genom att verkets ortsplanering utökas till att omfatta även kontorslokaler och andra generella lokaler för de aktuella myndigheterna. Formellt samråd med KBS bör ske när det gäller val av lokalförsörjningsalternativ avseende kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär. För enskilda lokalförsörjningsärenden i övrigt bör enligt KBS förnyelseprogram koncernuppgifterna kunna fullgöras genom uppdrag från lokalbrukaren eller regeringen.

Vad gäller uppdragsverksamheten menar KBS att denna skall stödja verkets huvuduppgifter, att den skall säljas på marknadsmässiga villkor och bära sina egna kostnader.

Regeringen har genom beslut i oktober 1987 fastställt direktiv för att se över statsmakternas styrning av KBS och arbeta om 1979 års handläggningsordning för statliga lokalförsörjningsärenden. KBS medverkar i detta arbete. Flertalet av förslagen avseende ändrade styrformer, KBS roller resp. utveckling av verkets uppdragsverksamhet avses att behandlas inom ramen för detta arbete. Regeringen har vidare i bl.a. 1988 års budgetproposition och i 1988 års årliga direktiv för myndigheternas anslagsframställningar lämnat riktlinjer när det gäller utvecklingen av ansvars- och arbetsfördelning mellan KBS och lokalbrukarna.

KBS har genomfört intervjuer med ett antal lokalbrukare kring olika servicenivåer. Resultatet avses bilda underlag för den fortsatta försöksverksamheten med lokalkostnader på ramanslag samt vid framtagandet av nya upplåtelseavtal.

KBS har också under senare år genomfört undersökningar kring sitt förhållande till omvärlden. Statens institut för personalutveckling (SIPU) har för verkets del gått igenom dessa rapporter. Sammanfattningsvis konstaterar SIPU att KBS förhållande till omvärlden på det hela taget fungerar ganska väl. Detaljsynpunkter finns dock när det

gäller bl.a. den interna samordningen, underhåll och ombyggnad samt informationen om och när åtgärder skall genomföras.

Som en fortsättning på Förnyelseprogram 1987 har inom KBS översyn av verkets organisation och ledning igångsatts. Det övergripande målet här är att förutom den operativa ledningen skall mer renodlade stabs- och expertfunktioner utföras centralt och de operativa uppgifterna i än högre utsträckning regionalt och lokalt.

Följande förutsättningar gäller enligt KBS för det fortsatta organisationsutvecklingsarbetet inom verket:

- Nuvarande organisationsstruktur med huvudkontor, ett begränsat antal regionkontor och en fortsatt utveckling av den lokala organisationen bibehålls.
- Renodlingen av huvudkontorets stabs- och expertroll fortsätter.
- Något särskilt organisatoriskt mönster skapas inte för uppdragsverksamheten, även om handläggning och ansvar kan avvika från verkets eget lokalthållningsområde. Däremot skall uppdragsverksamheten redovisningsmässigt särskiljas från verksamheterna inom verkets eget lokalthållningsområde.
- Särskild hänsyn skall tas till möjligheterna till ökad målstyrning och till att resultatenheter skapas varigenom enklare intern målstyrning och uppföljning kan ske.
- Ökad tyngd skall ges åt fastighetsförvaltningen och en fortsatt anpassning ske av lokalthållning, byggproduktion och inredning till ändrade externa villkor.

Vad gäller utveckling och anpassning av KBS styrsystem har en ny arbetsordning som reglerar förutsättningarna för delegering av uppgifter och beslutsfunktioner inom verket tagits i bruk fr.o.m. den 1 juli 1987.

Regeringen har i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil.

9) förklarat sig positiv till den beredskap KBS visar genom det interna förnyelseprogrammet. Några av de övergripande frågeställningarna förutsätter emellertid ställningstagande från statsmakterna. Enligt föredraganden är det därför viktigt att KBS förnyelsearbete samordnas med resultatet från förevarande utredning, liksom från den översyn av handläggningsordningen som påbörjats.

Beslut om fortsatt delegering och regionalisering

KBS har i februari 1988 tagit beslut om det fortsatta förnyelsearbetet i nuläget när det gäller organisationsutveckling, styrmodeller etc.

Beslutet innebär att planering och verkställighet av inhyrningsärenden skall regionaliseras med början den 1 juli 1988 som ett led i en fortsatt delegering och regionalisering av operativa uppgifter gällande verkets lokalförsörjningsplanering.

Delegering och regionalisering av projektledning för byggproduktion skall fullföljas. Varje region skall i princip svara för sin projektledning.

Huvudkontorets inredningsarbete skall inriktas mer på tidiga skeden i lokalförsörjningsprocessen och på utvecklingsarbete. Förändringen innebär fortsatt delegering av löpande mindre ärenden till lokalbrukaren och regionerna och ett ökat samordningsansvar för inredningsfrågorna hos projektledaren vid större byggprojekt. Genomförandet skall ske med början den 1 juli 1988. Förvaltningskontoret i kvarteret Garnisonen placeras från samma datum organisatoriskt vid verkets östra region.

Utgångspunkten är att förändringarna skall genomföras inom ramen för KBS nuvarande principiella organisation och gällande programindelning.

I beslutet lämnas vidare planeringsförutsättningar och direktiv för den fortsatta organisationsutveckling som skall samordnas med pågående externt arbete. Här har avstämningar successivt skett under våren 1988.

I planeringsförutsättningarna lämnas bl.a. riktlinjer för indelningen av verksamheten i verksamhetsområden samt för arbets- och ansvarsindelningen mellan huvudkontoret och regionerna vilka stryker under den mer utpräglade koncernlednings- och stabsrollen för huvudkontoret. Även i fortsättningen skall dock vissa operativa uppgifter och serviceuppgifter ligga kvar på huvudkontoret. Vidare lämnas riktlinjer för utveckling av styrsystemet mot ökad målstyrning. Utgångspunkt för den fortsatta delegeringen och regionaliseringen är i stort sett en halvering av huvudkontoret på några års sikt.

När det gäller lokalförsörjningsärenden skall huvudkontorets insatser koncentreras till de tidiga skedena. Efter uppdrag och direktiv till regionerna läggs ansvaret för den fortsatta processen på dessa. Viktigare frågor, bl.a. kring val av lokalförsörjningsalternativ, prioritering inom investeringsramar samt beslut om redovisning till regeringen, ligger kvar på huvudkontoret.

I detta sammanhang bör även den successiva utbyggnad av verkets lokala organisation för fastighetsförvaltning som pågått sedan mitten av 1980-talet nämnas. Utbyggnaden innebär främst att resurser för planering och ledning av underhåll och mindre ombyggnadsåtgärder flyttas ut från regionkontoren och placeras i nära anslutning till lokalbeståndet och tillsammans med resurserna för den övriga tekniska fastighetsförvaltningen. Sådana åtgärder har genomförts inom samtliga regioner.

3.3.3.4 Avveckling av tomma lokaler m.m.

Av den av verket förvaltade lokalarean per den 30 juni 1987 är ca 200 000 m², motsvarande ca 2,2 % outhyrda lokaler varav nästan 90 % är statsägda. Drygt två tredjedelar av de outhyrda lokalerna finns i Stockholmsområdet. Av de tomma lokalerna är ca 155 000 m², motsvarande 77 %, lokaler som beräknas kunna användas för den statliga lokalförsörjningen där lokalanvändningen inte är klar eller lokalerna tas i bruk vid en senare planerad tidpunkt. Ca 22 000 m², motsvarande 11 %, är lokaler där lokalanvändningen är klar och byggnadsåtgärder pågår och 24 000 m², motsvarande 12 %, är lokaler som är olämpliga från

lokal försörjningssynpunkt och skall avvecklas genom försäljning, rivning eller stå kvar under verkets förvaltning av andra skäl, t.ex. som byggnadsminnesmärken.

Riksdagen har beslutat att statens innehav av uthyrningsbostäder skall avvecklas. Det innebär att KBS har att försälja eller på annat sätt avveckla det bostadsbestånd som verket förvaltar. Avvecklingen omfattar ca 1 000 bostäder och denna skall enligt KBS planering vara genomförd t.o.m. budgetåret 1991/92. Fr.o.m. budgetåret 1982/83 t.o.m. budgetåret 1986/87 har 573 bostäder, motsvarande knappt 60 % av det aktuella beståndet, avvecklats.

3.3.4 Utveckling inom försvarets lokalförsörjningsområde

3.3.4.1 Utveckling inom fortifikationsförvaltningen

FortF bildades 1948 i sin nuvarande form genom att de uppgifter som tidigare åvilat arméns fortifikationsförvaltning, marinförvaltningen, flygförvaltningen och statens bostadsanskaffningsnämnd samlades till ett ämbetsverk. FortF har under dessa 40 år mer eller mindre oavbrutet varit föremål för eller på annat sätt berörts av organisationsutredningar.

Byggnadsområdena

Före 1966 ingick FortF:s nuvarande regionala organisation, byggnadsområdena, som byggnadsavdelningar i militärområdesstabernas sektion 8. År 1966 bröts byggnadsavdelningarna ut och bildade fristående regionala byggnadskontor direkt underställda resp. MB.

Inför 1982 års försvarsbeslut prövades i vilken utsträckning personalminskningar var möjliga vid FortF. I sitt yttrande över de olika personalnivåer som övervägdes för FortF:s del angav verket att de var möjliga, förutsatt att ett fortifikationsverk inrättades och att de dåvarande byggnadskontoren integrerades i FortF:s organisation. Vidare menade FortF att det krävdes en förutsättningslös utredning om forti-

fikations- och byggnadsverksamhetens uppgifter och organisation.

Genom regeringsbeslut den 28 januari 1982 inlemmades byggnadskontoren i FortF fr.o.m. den 1 juli 1982 och benämns därefter byggnadsområden. Samtidigt överfördes ca 20 personår från byggnadsområdena till militärområdesstaberna som resurs främst för planläggning och projektering av befästningsarbeten.

Omlokaliseringen till Eskilstuna

Som ett resultat av riksdagsbeslut 1973 omlokaliserades FortF:s centralförvaltning till Eskilstuna 1980.

Omlokaliseringen innebar en stor personalomsättning. I dag finns bara 20 % av den personal som före 1980 var anställd i Stockholm kvar vid verket. Rekryteringssvårigheter, särskilt avseende kvalificerad teknisk och ekonomisk personal, ledde till att konsultutnyttjandet ökade dramatiskt under de första åren i Eskilstuna. Numera ligger konsultutnyttjandet på en mer normal nivå. Svårigheterna att rekrytera kvalificerad personal kvarstår dock delvis.

Rationalisering och personalminskning

FortF har varit föremål för betydande rationaliseringar sedan början av 1970-talet. Denna rationaliseringsprocess är ännu inte avslutad. Under perioden 1973 - 1987 har vid i stort sett oförändrad genomsnittlig byggproduktionsnivå personalstyrkan vid FortF nedbringats från ca 1150 personår till ca 750 personår. Minskningen är främst ett resultat av rationaliseringar samt delegering och regionalisering av arbetsuppgifter och har till största delen tagits ut vid centralförvaltningen.

Pågående utveckling

Under perioden 1984 - 1986 har ett omfattande utvecklingsarbete skett vid FortF avseende bl.a. central och regional organisation, ledningsprinciper, uppgifter och verksamhetsinriktning samt kundkontakter och marknadspolicy. Organisationsutvecklingsarbetet har bedrivits i form av projektet FortF NY. Arbetet har skett i två steg. I det första steget (FortF NY I) behandlades den centrala organisationen, medan det andra steget (FortF NY II) tog upp den regionala organisationen. Under 1986 gjordes vidare två utredningar som närmare analyserade två speciella funktioner, besiktning och driftinstruktioner. Under hösten 1987 blev en utvärdering av det projektledarkoncept, som utgör en viktig del av den nya organisationen, klar.

Som ett resultat av arbetet lades inom FortF tre grundläggande ideér fast om ledningsfilosofin avseende verksamhet, marknad och organisation.

FortF:s verksamhetsidé innebär att FortF är försvarets specialorgan för anläggnings- och lokalförsörjningsfrågor. Uppgiften är att hjälpa uppdragsgivare, förvaltare och brukare av försvarets fastigheter samt övriga kunder att lösa sina fastighetsfrågor till lägsta kostnad och högsta effekt.

FortF:s verksamhet bedrivs inom lokalförsörjningsprocessens samtliga skeden, nämligen lokalförsörjningsplanering, anskaffning och avveckling av mark, byggnader och anläggningar samt fastighetsförvaltning. Detta motsvarar i FortF:s terminologi studier, byggproduktion och fastighetsförvaltning. Dessutom finns ett antal stödaktiviteter som gemensam ledning, administration, forskning och BRB.

FortF har därför sedan den 1 juli 1986 delat upp sin verksamhet i följande sex program:

- studier,
- byggadministration,

- fastighetsförvaltning,
- forskning,
- BRB,
- gemensam ledning och administration.

Varje verksamhetsområde har sin egen marknad med sina egna kunder. Marknadsidén innebär följande.

- FortF skall samtidigt arbeta på flera olika marknader och bedriva en diversifierad verksamhet.
- FortF skall öka lyhördsenheten och kunskapen om alla nuvarande och potentiella marknader.
- FortF skall öka insatserna på marknader som ger gott resultat.
- FortF skall i ökad omfattning satsa på den externa marknaden utanför försvaret.

FortF:s organisationsidé kan formuleras på följande sätt:

- kraftfull ledning, planering och uppföljning av verksamheten,
- delegerat beslutsansvar,
- organisationsanpassning till marknadens och kundernas behov, arbetssätt och lokalisering,
- utbyggd lokal marknadskontakt,
- centrala specialistfunktioner och resurser för unik produktion.

En väsentlig del av utvecklingsarbetet var att ett nytt koncept utvecklades kring projektadministration och projektledning.

Det nya projektledarkonceptet innebär en gränsdragning mellan studier (behovsgenerering), ledning av ny- och ombyggnadsprojekt, genomförande (projektering) av ny- och ombyggnadsprojekt samt fastighetsförvaltning.

En grundtanke är att de resurser som är direkt engagerade i ny- och ombyggnadsverksamheten bryts ut ur linjeorganisationen och samlas kring byggprojekten i projektgrupper. Projektledarna skall arbeta över de linjeorganisatoriska gränserna och verka inom hela FortF:s organisation för att få möjlighet att utifrån ett definierat totalansvar påverka, utforma och inrikta verksamheten från utredning till färdig produkt. Projektledarens totalansvar omfattar ett administrativt, ekonomiskt och tekniskt ansvar samt tids- och uppföljningsansvar. Resurser och befogenheter anpassas till ansvaret.

Under inledningen av organisationsutvecklingsarbetets andra steg genomfördes ett antal intervjuer bland FortF:s uppdragsgivare samt vissa lokalbrukare. Avsikten var att kartlägga krav och förväntningar på FortF. Därvid framkom krav på

- bra närstöd,
- förstärkta lokalkontor,
- snabbhet,
- konsult/rådgivare i stället för övervakande myndighet,
- stöd i tidiga skeden,
- långsiktigt underlag för underhåll och drift,
- forskning och utveckling av befästningar och flygfält.

Dessa önskemål har legat till grund för organisationen av centralförvaltningen och de anpassningar av FortF:s regionala och lokala organisation som har skett. För centralförvaltningen infördes den nya organisationen fr.o.m. den 1 juli 1985. Vid byggnadsområdena infördes den

nya organisationen fr.o.m. den 1 juli 1987.

Den nya organisationen vid centralförvaltningen innebär att den tidigare uppdelningen på en kasernavdelning och en befästningsavdelning har upphört. I stället har inrättats

- en avdelning för produktionsplanering, produktionsledning och produktionsuppföljning,
- en studieavdelning för att stödja uppdragsgivarna i tidiga skeden,
- en särskild avdelning (teknikavdelningen) där allt projekteringskunnande sammanförts,
- en avdelning för de frågor avseende teknisk fastighetsförvaltning som åvilar FortF.

Regionalt innebär organisationen att betydelsen av förbandsservicen betonas. Ungefär hälften av de regionala och lokala resurserna används för förbandsservice.

Omorganisationen har inte inneburit någon omfördelning av resurser eller personal mellan central, regional och lokal nivå. Under perioden 1982/83 - 1986/87 har fördelningen mellan central nivå och byggnadsområdesnivå varit densamma med ca 62 % av personalen centralt och resten vid byggnadsområdena.

En del av organisationsutvecklingsarbetet har motiverats av en vilja att finna vägar som kan bidra till att FortF:s organisation förändras från att ha varit produktionsinriktad till att bli marknadsorienterad. Betoningen bör enligt verket ligga på FortF:s roll som stödorgan och leverantör av tjänster. FortF:s långsiktiga organisationsutveckling skall därför präglas av närhet till kunderna, snabbhet, flexibilitet och kompetens.

Mot denna bakgrund innebär strategin för den långsiktiga utvecklingen inom FortF följande.

- Närservicen skall prioriteras. Målet är att förstärka lokalkontorens profil och kompetens mot förbandsservice och fastighetsförvaltning.
- Den regionala kompetensen avseende projektering skall fördjupas.
- Projektledarkonceptet skall utvecklas. Den nämnda utvärderingen utgör ett led i denna utveckling.
- Försök görs att utveckla metoder för resursdimensionering där hänsyn tas till kundernas efterfrågan på stöd och service.

Den långsiktiga organisationsutvecklingen är avsedd att medföra en förstärkning och utveckling av regional och lokal nivå. Det kommer att medföra att en relativt sett större andel av personalen kommer att vara placerad regionalt eller lokalt.

Utveckling av planering och uppföljning

Under de senaste åren har förekommit ett omfattande arbete att utveckla planeringen och uppföljningen vid FortF. Arbetet har i huvudsak skett inom ramen för den ordinarie planeringen och uppföljningen, dvs. verksamhetsplaneringen.

Ett tidredovisningssystem har utvecklats som fr.o.m. den 1 juli 1987 omfattar hela FortF centralt, regionalt och lokalt. Systemet ger möjligheter att följa upp nedlagd tid på kostnadsbärare, program och delprogram samt projekt. Redovisningssystemet har utvecklats så att det omfattar både kostnadsställen (enhet) och kostnadsbärare (program och delprogram). Samtidigt har alla låsningar avseende kostnadsslag tagits bort och ersatts av en anmälningsskyldighet.

Försök görs att ta fram mål för de olika internprogrammen och att ange nyckelområden och prioriterade verksamheter. De första mer omfattande försöken har skett i samband med verksamhetsplaneringen för budgetåren 1987/88 och 1988/89. Arbetet avses fortsättas och utvecklas under kommande planeringsperioder.

Satsningar görs på budgetuppföljning och prognoser. Under budgetåret 1987/88 har uppföljningen av verksamheten och resursförbrukningen per program och delprogram utvecklats.

Under hösten 1987 har ett projekt med syfte att se över FortF:s styrsystem avseende produktion och ekonomi påbörjats.

Chefsutveckling och rekrytering av civilingenjörer

Under första halvåret 1987 har studiecirklar om ledarskapsutveckling genomförts med all arbetsledande personal inom FortF. Erfarenheterna av studiecirkelarna avses resultera i utveckling av ett långsiktigt chefsförsörjningsprogram och ett program för chefsutbildning.

Civilingenjörer är en kategori som visat sig vara svår att rekrytera till FortF efter omlokaliseringen 1980. För att förbättra rekryteringen av civilingenjörer har riktade insatser genomförts. Dessutom har rotationstjänstgöring möjliggjorts.

3.3.4.2 Utveckling inom försvaret i övrigt

Rationaliseringen inom försvarets lokalförsörjningsområde har varit omfattande. Nedan redovisas delar av den rationaliseringsverksamhet som föreslagits, påbörjats eller genomförts.

ORG 90

FortF har på ÖB:s uppdrag i samråd med huvudprogrammyndigheterna och FRI genomfört en översyn av fortifikations- och byggnadsförvaltningen inom försvarsmakten (ORG 90), inkl. åtgärder som syftar till ökad decentralisering samt geografisk samordning och gemensamt resursutnyttjande. Förslag har lämnats till ÖB den 1 december 1987 inom fyra delområden, nämligen

- utveckling av lokalförsörjningsprocessen, bl.a. principalsamordning av funktionsvisa kravspecifikationer m.m. samt utveckling av modeller för ramprogram i lokalförsörjningsprocessens inledande utredningsskede,
- uppgiftsfördelning mellan nivåer, bl.a. utarbetande av planerings- och genomföranderutiner anpassade efter lägre regionala/lokala myndigheters ökade ansvar och inflytande över produktionsresurserna,
- geografisk samordning inom fastighetsförvaltningsområdet syftande till överenskommelser där en myndighet på sikt svarar för verkställighetsresurser för främst driftverksamheten inom geografiskt sammanhållna områden och över försvarsgrensgränserna,
- översyn av organisation för fortifikations- och fastighetsenhet vid lägre regional/lokal myndighet inkl. Gotland.

Sammanfattat innebär FortF:s förslag att förändringarna koncentreras till inledningsskedet i byggprocessen. Beslut om produktion skall ske efter värdering av alternativa ramprogram med kalkylerad investeringskostnad och årskostnad. Kostnads- och effektanalys föreslås föregå val av alternativ för ramprogram. Ett ökat samarbete mellan huvudprogrammyndigheter, FortF samt övriga myndigheter med fackuppgifter i lokalförsörjningsprocessen förutsätts härvid.

Förslagen innebär dessutom att rutiner för planering, produktionsledning och uppföljning inom hpo 1 har utvecklats för högre regional och lägre regional/lokal nivå inom försvaret. Ytterligare utveckling har föreslagits av ÖB i FU 88:s slutremiss från april 1988.

Inom området geografisk samordning har ett samordningsalternativ för Övre Norrlands militärområde utarbetats i samråd med berörd MB och andra berörda försvarsmyndigheter. Samordningen baserar sig på köp av tjänster och berör fastighetsdriften med tyngdpunkt på maskintjänstområdet. Arbetet fortsätter f.n. inom Södra militärområdet.

FortF:s förslag rörande organisationen av fortifikations- och fastighetsenhet på lägre regional/lokal nivå omfattar ett principförslag där

planerings- resp. verkställighetsfunktion renodlas. Ansvar för detalj-utformning åvilar varje enskild myndighet. De lägre regionala/lokala myndigheter som genomfört organisationsförändringar under senare tid har samtliga följt FortF:s principförslag. För verksamheten på Gotland innehåller FortF:s förslag två alternativ som båda innebär en gemensam driftorganisation, men som skiljer sig beträffande ledningsfunktionen.

ÖB har inte tagit slutlig ställning till förslagen i ORG 90 i avvaktan på pågående utredningsarbete inom förevarande utredning och FU 88. (Dessa frågor har behandlats närmare i avsnitten 3.3.1 och 3.3.2).

Organisationsutveckling

Den organisationsutveckling som genomförts inom försvaret under den senaste tioårsperioden har främst syftat till sammanslagning i större fastighetsförvaltningsområden. Där har resurserna samlats under resp. försvarsområdesbefälhavare som har territoriellt ansvar i skedena fred, kris och krig. Detta har resulterat i samordnade resurser i Karlskrona, Kristianstad, Halmstad, Ystad-Revinge, Göteborg, Skövde, Karlsborg, Linköping, Stockholm, Östersund, Sollefteå, Eksjö, Hässleholm, Visby, Luleå och Boden.

Resultatet av den genomförda samordningen är personal- och kostnadsminskningar. Samordningen anses emellertid ha fått negativa konsekvenser för underlydande regementscheferns möjligheter att påverka miljö och servicenivå. F.n. pågår en återgång till områdesansvar, som syftar till höjd kvalitet inom fastighetsförvaltningen och en högre service-nivå.

Härutöver har försvaret på regeringens uppdrag initierat ett vidgat s.k. sambruk av förbandens fastighetsförvaltningsresurser med motsvarande resurser inom kommuner och landsting. Trots den relativt korta period som denna utveckling pågått anses goda förutsättningar föreligga, t.ex. i fråga om samverkan vid generalplanering i syfte att hushålla med samhällets totala lokaltillgångar. Genom denna samordning skapas förutsättningar för förbättrad samordning mellan förband och kommuner vid beredskap, kris och krig.

Styrsystemens utveckling

En successiv förbättring har skett av planering och budgetering. Samtliga försvarsmyndigheter arbetar nu med en femårig planeringscykel. Som ett ytterligare stöd inom fastighetsförvaltningen har försvaret utvecklat ett datorbaserat informations- och planeringssystem (INFI), främst för regional och lokal nivå inom försvaret. I systemet ingår ett fastighetsregister som bildar grunden för försvarsmyndigheternas planering, budgetering och analys av fastighetsförvaltningen. Systemet skall även användas för långsiktiga prognoser. Bl.a. ingår i systemet långsiktsplanerat fastighetsunderhåll.

Försök med s.k. decentraliserad produktionsledning (Deprol) har bedrivits inom Nedre Norrlands militärområde innebärande ett vidgat bemyndigande för lägre regionala/lokala myndigheter. Syftet med försöken var bl.a. att genom delegering av beslutsbefogenheter till den lägre regionala/lokala nivån skapa förutsättningar för kostnadsbesparingar. Grundat på erfarenheterna inom försöken har beslutsbemyndigandet till de lägre regionala/lokala myndighetscheferna utvidgats. Detta har lett till att berörda myndighetschefer samlade till att avvägning mellan produktionsresurserna personal, materiel samt lokaler och anläggningar kunnat utvidgas.

Personalutveckling och personalreducering

Genom höjda kompetenskrav vid rekrytering samt med hjälp av omfattande utbildning har inom försvaret uppnåtts en nivå där både lednings- och verkställighetspersonal har fått ett ökat tekniskt kunnande.

Med bibehållen kvalitet inom fastighetsförvaltningen har omfattande personalreduceringar kunnat utföras. Som exempel kan nämnas reduktionen av driftpersonal från 1 150 personår år 1972 till ca 700 personår 1988. I denna minskning ligger dock även effekterna av förbandsavvecklingarna under 1970-talet. Vid oförändrad ekonomisk planeringsram för försvaret avses till 1992 ytterligare tioprocentiga rationaliseringar genomföras.

Försvarets fastighetsförvaltning är idag uppdelad på flera ansvarsområden, bl.a. hantverk, maskintjänst och lokalvård. Studier har bedrivits i syfte att skapa underlag för beslut om att integrera dessa områden. Totalt inom försvaret uppgår personalkostnaderna för fastighetsförvaltningen samt lokalvården till ca 500 milj. kr. årligen. Samordningen har i studierna bedömts ge en besparing motsvarande minst 10 %, dvs. ca 50 milj. kr. per år.

Energibesparing

Försvaret har mellan åren 1978 och 1985 via KBS erhållit ca 150 milj. kr. utanför försvarsramen för att genomföra lönsamma energisparande åtgärder. Vidtagna åtgärder har lett till en minskning av energikostnaderna med 70-80 milj. kr. per år.

Energibesparingen har varit ett prioriterat rationaliseringsområde som genomförts i nära samarbete med KBS och berörda kommuner. Försvaret har i stort vidtagit de åtgärder vilka kan anses räntabla inom en treårsperiod. De investeringar som nu genomförs har en återbetalningsperiod som överstiger tre år med dagens energipriser.

Utöver de rena energibesparingsåtgärderna har en utveckling skett beträffande teknisk övervakning. Denna utveckling har delvis skett integrerat med en utbyggnad av den tekniska bevakningen.

I övrigt har förbanden tillförts tekniska hjälpmedel i form av fordon, maskiner och kommunikationsutrustning.

Avveckling

Försvaret har i särskilda projekt bedrivit avveckling av mark och byggnader som inte behövs för verksamheten. En särskild avvecklingsplan har 1980 framtagits av FortF i samarbete med resp. försvarsgren. Den handlar i de flesta fall om rivning därför att byggnaderna och anläggningarna ligger så till att de inte har bedömts vara möjliga att

avveckla genom försäljning. Rivningen finansieras inom hpo 1. Av ett i planen beräknat överskott på ungefär 12 000 byggnader har i dagsläget ca hälften avvecklats. Avvecklingen har nu stagnerat, främst beroende på att en fortsättning är beroende av nyanskaffning av rationella förrådslokaler.

Vad gäller av etablissement berörda av riksdagens tidigare beslut om fredsorganisatoriska förändringar (förbandsnedläggelser m.m.) är i dagsläget alla beslut om avveckling genomförda.

Vad gäller byggnader, mark och anläggningar i övrigt som försvaret inte har behov av pågår ett kontinuerligt avvecklingsarbete. Detta genomförs av FortF i nära samarbete med berörda myndigheter inom försvaret. Här handlar det om byggnader, mark och anläggningar som ligger så till att de kan avvecklas genom försäljning. I flera fall rör det sig om byggnadsminnesmärkta byggnader. Resp. försvarsgrenschef tar initiativ till sådan avveckling.

F.n. pågår större avveckling av denna typ vid Kalix försvarsområde (Fo 67), Boden, Ljungbyhed, Vaxholm, Karlskrona och Karlsborg. Senaste större avveckling är Rommehedslägre som har sålts till Borlänge kommun.

FortF har också regeringens uppdrag att avveckla permanent- och fritidsbostäder inom försvaret. Myndighetsvisa avvecklingsplaner har tagits fram och verkställs efter hand.

Genomförd avveckling har inneburit att över hälften av det bestånd av permanentbostäder som fanns inom försvaret när riksdagsbeslut togs har avvecklats. Av ca 800 permanentbostäder som f.n. finns kvar inom försvaret ligger hälften inom bullerstörda områden, dvs. vid flygflottiljer samt skjut- och övningsfält. Dessa bostäder måste avvecklas genom rivning eller alternativanvändning. En del av bostadsbyggnaderna är i så gott skick att det har bedömts vara kapitalförstöring att riva dem under den tioårsperiod inom vilken avvecklingen bör ske i enlighet med riksdagens beslut. Resten av permanentbostadsbeståndet utgörs av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och bostadsbyggnader med god teknisk status på orter där försvaret är dominerande arbetsgivare och

har bedömts ha ett fortsatt stort behov av permanentbostäder. ÖB har uppdragit åt FortF att hos regeringen begära att avvecklingstiden för dessa permanentbostäder förlängs.

Vad gäller fritidsbostäder sker en kontinuerlig rivning och i några fall försäljning. Enligt planen avses fritidsbostadsbeståndet minskas från ca 700 st till ca 200 st. De ca 200 fritidsbostäder som planeras att bli kvar inom försvaret avses användas för bevakningsuppgifter i skärgården i strategiskt viktiga områden.

3.4 Förhållanden inom den kommunala, landstingskommunala och privata bygg- och fastighetsförvaltningssektorn

3.4.1 Kommuner och landsting

Fastighetsbeståndet

Primärkommunerna disponerar 50 milj. m² lokalarea. Ca 10 % av dessa lokaler hyrs in från andra fastighetsägare. Därtill kommer de fastigheter som ägs av kommunala bostadsbolag, affärsverk och stiftelser. Landstingens ägda fastigheter motsvarar ca 25 milj. m². Dessa utgör ca 90 % av de lokaler som landstingen disponerar.

Lokalkostnaderna för primärkommunerna och landstingen utgör ungefär 35 % av skatteintäkterna och 25 % av den totala budgeten.

Rollfördelning

Generellt sett har kommunerna av tradition en hög självförsörjningsgrad när det gäller lokaler och fastighetsförvaltning. Kommunerna äger merparten av de fastigheter som man bedriver verksamhet i. De finansierar fastighetsinvesteringarna med skatteintäkter och de bedriver merparten av fastighetsförvaltningen med kommunalt anställd personal. Däremot genomförs om- och nybyggnader samt större underhållsinsatser ofta av entreprenörer. Likaså utförs projekteringsinsatser och byggad-

ministrativa uppgifter i stor utsträckning av externa konsulter.

Om lokalen anskaffas genom eget byggande finns det ofta ett centralt organ, t.ex. fastighetsnämnd eller central byggnadskommitté, som har byggherreansvar. I större primärkommuner kan det finnas flera byggherrefunktioner.

Vissa av de större kommunerna har tidigare haft egen projekteringsverksamhet. Merparten av denna verksamhet har successivt avvecklats under det senaste decenniet. Alla kommuner och landsting har dock kvar personal för projektadministration, dvs. projektledning, projekteringsledning, och ibland också för byggledning och kontroll. Byggande i egen regi, dvs. egen entreprenadverksamhet, är kommuner och landsting sällan engagerade i.

De tjänster som upphandlas från entreprenörer är endast de tyngre underhållsinsatserna samt vissa serviceinsatser, t.ex. vakthållning och service på installationsenheter.

I många medelstora och större kommuner svarar den verksamhetsansvariga nämnden (lokalbrukaren) också för fastighetsförvaltning och inhyrning av lokaler. Till skillnad från landstingen har dock också många primärkommuner ofta en gemensam resurs för fastighetsförvaltning inom fastighetsnämndens ansvarsområde. I mindre kommuner är det ofta den enda fastighetsförvaltande enheten. De fastighetsförvaltande enheternas organisation varierar vad gäller omfattning och kompetens.

De enheter som sysslar med fastighetsförvaltning handhar i varierande utsträckning även lokalvård, skötsel och underhåll av utrustning och inventarier samt övrig verksamhetsanknuten service.

Under senare år har många primärkommuner samordnat resurserna för fastighetsförvaltning och lokalvård i syfte att dämpa kostnadsutvecklingen. Ofta finns det då någon form av internhyreskontrakt. Dessa kontrakt är emellertid i stor utsträckning ofullständiga i jämförelse med ett externt hyresavtal. Samtidigt har en motsatt utveckling pågått. De allmänna decentraliseringssträvandena har ibland uppfattats som att även verkställighetsresurserna skall fördelas på de olika

nämnderna.

Under senare år har flera landsting inrättat fastighetssektioner under byggnadsavdelningarna i syfte att stärka kompetens och samordning inom fastighetsförvaltningsfrågor. Exempel på arbetsuppgifter är förhandlingar och kontraktsskrivning i samband med förhyrningar, planering av fastighetsunderhåll, energisparfrågor, biträde åt de fastighetsförvaltande enheterna och ajourhållning av fastighets- och lokalregister.

Ekonomi

Vid investeringsbesluten betraktas storleken på investeringen som den viktigaste ekonomiska storheten. Finansiering av investeringar sker via den kommunala kapitalbudgeten. Kapitalkostnaderna för gjorda investeringar fördelas sedan ofta på den lokalbrukande enheten, men ingår sällan i budgetramen. Detta förfaringssätt medför att lokalerna ofta upplevs som en "fri nytthet".

Resultatredovisning i egentlig mening saknas eftersom fastighetsförvaltning än så länge sällan utgör ett eget ansvarsområde.

Utvecklingstendenser

I många kommuner kommer fackförvaltningarna genom ändringar i budgetreglementen o. dyl. att få stor frihet att disponera sina resurser inom angivna ekonomiska ramar. Ett minskat lokalbehov kan därmed ge utrymme för en ökning av en annan resurs. Även sättet att beräkna och behandla kapitaltjänstkostnaderna är föremål för omprövning.

Storleken på fastighetsinnehaven ifrågasätts. Många kommuner har därför börjat att sälja ut delar av sitt fastighetsinnehav. Detta gäller t.ex. fastigheter som inköpts för saneringar vilka aldrig kommit till stånd, industribyggnader som övertagits av olika näringslivspolitiska skäl och delar av råmarksreserven.

Två förhållanden kan anses vara grundläggande för den effektivisering som idag eftersträvas i de flesta kommuner. Det ena är att man skaffar sig bättre styrning och kontroll över sitt fastighetsbestånd, dess egenskaper och funktion, både ur teknisk och ekonomisk synpunkt. Det andra innebär att de olika rollerna såsom ägare och förvaltare, brukare samt finansiär av fastigheterna görs distinktare.

En lösning som f.n. diskuteras i många kommuner är att finansförvaltningen agerar som "bank" och att en särskild fastighetsenhet inrättas som tar ägar- och förvaltaransvar medan brukarna får en ren hyresgästroll. En sådan uppdelning medför att regelrätta "avtal" kan upprättas mellan finansförvaltningen och fastighetsenheten om finansieringen av det befintliga fastighetsbeståndet samt om framtida nyoch reinvestering. Vidare kan mellan fastighetsenheten och brukaren villkor för upplåtelsen anges i form av sedvanliga hyreskontrakt.

Den klara rollfördelningen möjliggör också införandet av ett affärsmässigt internprissystem, som styr parterna till ett effektivare betående. I frågan om internhyra diskuteras både självkostnadsbaserade och marknadsbaserade hyror.

En fråga som ofta tas upp från brukarsynpunkt är vilken part i hyresförhållandet som är bäst lämpad att ta ansvar för drift och underhåll. Brukarna befارar att de inte längre skall kunna påverka fastighetens drift och underhåll med hänsyn till verksamheternas behov, då en särskild fastighetsenhet inrättas. Problemet kan emellertid lösas inom ramen för hyresförhållandet på så sätt att ansvaret för de olika momenten i det individuella fallet fördelas mellan parterna med hänsyn till behov och kompetens. Dock anser man allmänt att fastighetsenheten inte skall släppa ifrån sig ansvaret för det yttre underhållet, dvs. ansvaret för byggnadens värde och långsiktiga funktion.

3.4.2 Den privata sektorn

Fastighetsbeståndet

De större ägarna av privata hyresfastigheter kan grovt delas in i

byggföretag, försäkringsbolag, banker och andra finansiella institutioner, fastighetsbolag och handelsföretag. Skanska är störst i denna grupp och äger 1,8 milj. m². Många av de börsnoterade fastighetsbolagen äger och förvaltar bestånd i storleksordningen 300 000 till 500 000 m².

Det totala taxeringsvärdet för industri- och exploateringsfastigheter var ca 191 miljarder kr. år 1985. De 100 största ägarna av dessa fastigheter äger för ungefär halva värdet.

Det största fastighetsinnehavet inom tillverkningsindustrin finns inom branscherna metall- och maskinindustrin, den kemiska industrin samt trä-, massa- och pappersindustrin. Näringsgrenen el-, värme- och vattenverk har dessutom nästan lika stort byggnadskapital som tillverkningsindustrin.

Organisation och styrning

Sedan förvaltningsfrågorna har börjat dominera över nybyggnadsfrågorna har fastighetsbolagen successivt brutit ned sin organisation i en mängd resultatenheter och bolag. På detta sätt har olönsamma eller på annat sätt icke önskvärda enheter kunnat säljas.

I fastighetsbolagen är förvaltningen uppbyggd efter två principer. En indelning är funktionell, dvs. el, VVS, måleri etc. utgör ett ansvarsområde i hela beståndet. En annan indelning är efter olika affärsområden, t.ex. kontor, bostäder eller helhetsansvar för fastigheter inom ett naturligt geografiskt område.

I de större förvaltningarna finns oftast en dokumenterad underhållsplanering. Kontoplanen, liksom andra ekonomiska styrmedel, präglas av en kombination av skattemässiga och bokföringsmässiga hänsyn. De större förvaltningarna har kompletta administrativa system med datorstöd för fastighetsregister, hyres- och ekonomisystem, kalkylsystem samt tekniska system för driftstyrning och underhållsplanering.

Frånsett entreprenadföretagen är det mycket sällsynt att fastighetsägaren själv har resurser för projektering och byggverksamhet. Däremot

har de företag som sysslar med nybyggande eller ombyggnad egen projektadministration främst i form av byggledare.

I företag som har ett fastighetsbestånd av viss storlek och utnyttjar detta för egen verksamhet är det inte ovanligt att fastighetsförvaltningen ombesörjes av en separat enhet. I sådana fall kan man urskilja de båda rollerna som lokalhållare och fastighetsförvaltare. I företag med mindre bestånd eller enstaka fastigheter för egen verksamhet är fastighetsförvaltningen ofta integrerad i huvudverksamheten. I t.ex. stora industriföretag med verksamhet över hela landet har ofta en gemensam enhet under koncernledningen byggherre- och fastighetsägaransvaret medan fastighetsförvaltningen sköts av en lokal enhet.

Tydligast blir förhållandet mellan de båda parterna i de fall där fastigheterna finns i en helt avskild enhet, t.ex. ett fastighetsbolag. Fastighetsägar- eller förvaltarrollen kan i vissa fall då drivas så långt att fastighetsbolaget får en så hög grad av kommersiell inriktning att koncernledningen får begränsa fastighetsbolagets möjligheter till externt agerande.

Förändringarna i företagens redovisningsmetoder har bl.a. lett till att ekonomin kan analyseras på fastighetsnivå och detta har medfört att man har kunnat införa nya analysmetoder. Hela branschen har härigenom utvecklats när det gäller likformighet i budgeterings-, redovisnings- och kalkyleringssystem så att olika företag exempelvis kan jämföras med olika nyckeltal.

Hyror och hyressättning

Hyresnivån för lokaler av mera generell natur och på orter av viss storlek är klart marknadspåverkad. Den mellan parterna överenskomna hyran, som ibland kallas för bashyra, är ofta indexreglerad. Den vanligaste modellen innebär att en andel av hyresbeloppet justeras efter förändringar i konsumentprisindex. Den andel som justeras varierar från fall till fall. Man kan dock urskilja ett mönster som innebär att ju lägre bashyran är relativt sett, desto större är andelen som indexregleras. En annan modell som förekommer i viss utsträckning för bu-

tikslokaler, är att bestämma hyresnivån som en andel av den omsättning som hyresgästen uppnår inom den verksamhet som bedrivs i lokalen.

Hyresvärdens åtaganden när det gäller service o. dyl. kan också variera beroende på lokalernas art och hyresgästens kompetens. För vanliga standardlokaler är det vanligt att hyresvärdens svarar för all drift och allt underhåll. När det gäller industrilokaler har drift och invändigt underhåll ofta lagts över på hyresgästen.

Vad avser verksamhetsanknutna installationer och utrustning är det vanligt att hyresgästen själv svarar för installation, drift och underhåll, men det förekommer också fall där hyresvärdens står för installationerna och sedan får ersättning i form av en förhöjd hyra.

Utvecklingstendenser

Det ökade intresset för fastighetssektorn under de senaste åren, bl.a. betingat av stigande fastighetsvärden, har medfört att branschen fått högre status, bättre rutiner, att hjälpmedel utarbetas, och att det sker satsningar på utveckling och utbildning.

En klar tendens är att fler och fler hyres- och industrifastigheter övergår till institutionella ägare, vilket innebär att antalet enskilda fastighetsägare successivt minskar.

Hos fastighetsägare som äger sina fastigheter för den egna verksamheten finns det många likheter med redovisade förhållanden inom den kommunala och landstingskommunala sektorn. Effektiviseringsåtgärderna är emellertid av något annorlunda slag än vad som gäller för den kommunala sektorn. I den privata sektorn handlar det mera om marknadsbefrämjande och intäktshöjande insatser samt kapitalrationaliseringar än besparingar i drift och underhåll.

En tydlig trend hos de större fastighetsbolagen är att man strävar efter att renodla den fastighetsförvaltande verksamheten. En annan tendens är att organisationer decentraliseras för att betona att fastighetsförvaltning är en serviceverksamhet och i syfte att kund-

orientera verksamheten.

Flera fastighetsägare som äger fastigheter för den egna verksamheten har under de två senaste åren omprövat sin roll som fastighetsägare och sålt ut sitt fastighetsbestånd, i flera fall som s.k. en sale-lease-back-affär. Anledningar är bl.a. att man vill förbättra sin likviditet, utnyttja sitt kapital aktivare samt skatteskal.

4.1 Tidigare förslag och aktuell utveckling

Frågan om samordning av den statliga lokalförsörjningen har utretts tidigare och olika förslag till samordningsåtgärder har presenterats. Hpg 5-kommittén och LFU behandlade sålunda frågan om samordning mellan KBS och FortF. Hpg 5-kommittén pekade i ett av sina alternativ på samordningsmöjligheter beträffande vissa av de båda verkens centrala funktioner samt samordningsmöjligheter på framför allt lokal nivå. Det andra av kommitténs alternativ innebar en sammanslagning av de båda verken. Det senare förslaget bedömdes leda till stora potentiella besparingar men kommittén uppmärksammade också att bl.a. genomförandekostnader och regionalpolitiska effekter närmare måste studeras. LFU avvisade tanken på en sammanslagning av de båda verken men pekade i likhet med Hpg 5-kommittén på möjligheterna till samverkan i fråga om vissa centrala funktioner samt på möjligheterna att samutnyttja verkställighetsresurser på regional och lokal nivå. Formerna för den senare typen av samordning angavs dock inte närmare. LFU menade att denna fråga borde överenskommas mellan de båda verken.

Ett visst samarbete mellan KBS och FortF har också inletts vad gäller samverkan inom vissa centrala funktioner, såsom lokalförsörjningsplanering, lokalprogrammeringsarbete, tekniskt utvecklingsarbete och fastighetsförvaltning m.m. samt ett generellt utökat kunskapsutbyte. Visst samarbete mellan KBS och försvaret sker också vid avveckling av fastigheter.

Däremot har LFU:s förslag om gemensamt utnyttjande av verkställighetsresurser inom byggproduktionsområdet inte i nämnvärd omfattning lett till konkreta resultat. Hpg 5-kommittén framhöll också att dessa möjligheter var begränsade om inte en gemensam myndighet skapas.

En gemensam bedömning i tidigare utredningar har vidare varit att en samordning av den tekniska fastighetsförvaltningen rymmer stora potentiella besparingar. Härvid avses förvaltning inom KBS lokalhållningsområde, inom försvaret samt övriga civila myndigheter med eget lokalhållningsansvar, framför allt affärsverken. Regeringen uppdrog 1977 åt FortF och KBS att gemensamt och i samråd med berörda myndigheter, affärsverk m. fl. inventera möjligheterna till successivt ökad samverkan vid driften av statens fastigheter. De båda myndigheterna anmälde 1981 uppdraget om samverkan inom den statliga fastighetsdriften som avslutat i sin form som särskilt utredningsuppdrag. I fortsättningen avsåg de båda verken att bedriva samverkansarbetet som en del av den ordinarie, löpande verksamheten. I januari 1982 avskrev regeringen ärendet från vidare handläggning.

Fortsatt samverkan inom fastighetsdriften föreslogs av såväl Hpg 5-kommittén som LFU. Hpg 5-kommitténs utredning var en förstudie och dess förslag ledde inte till några konkreta åtgärder. I anslutning till arbetet med LFU återupptog KBS och FortF det pågående samarbetet i mer systematisk form och har inom ramen för en särskild arbetsgrupp gjort en rikstäckande inventering av ytterligare samordningsmöjligheter beträffande fastighetsdrift (SFD) samt utvärdering av de orter i landet där samverkan mellan försvaret och KBS redan existerar. Gruppen har vid möten med representanter för verkens regionala enheter kommit fram till att samverkan mellan försvarsmyndigheter och KBS kunde vara möjlig på ett 50-tal orter utöver redan genomförd samverkan. Den samverkan som hittills genomförts inom SFD-verksamheten omfattar med vissa undantag enstaka fastigheter per ort. Endast i några få fall köper försvaret tjänster från KBS.

I sammanhanget bör även nämnas utredningarna i Härnösand (inom ramen för den s.k. Driftgrupp Härnösand) och Gävle samt samverkansverksamheten i Borås, i vilka såväl KBS, FortF som övriga berörda försvarsmyndigheter medverkar.

Övrigt samarbete inom fastighetsdriften sker främst genom att KBS och försvaret säljer tjänster till bl.a. postverket, systembolaget, försäkringskassan och Svensk Bilprovning AB. KBS försäljning av fastig-

hetsdrift uppgår sammantaget till ca 40 personår, vilket motsvarar ca 5 % av KBS driftresurser på ca 800 personår. Försvarets lägre regionala/lokala myndigheter säljer fastighetsdrift i en omfattning av sammantaget ca 17 personår, vilket utgör ca 2 % av försvarets resurser för maskintjänst på sammanlagt ca 780 personår.

Sammanfattningsvis kan sägas att Hpg 5-kommittén och LFU båda framhållit de potentiella vinsterna i en samordning av fastighetsdriften. Likväl har under den senaste tioårsperioden den praktiska samordningen inte kunnat drivas så långt som de olika utredningarna pekat på. Inte heller har vinster av genomförd samordning redovisats.

De under den senaste tioårsperioden redovisade förslagen till ökad samordning mellan den civila och militära sektorns lokalförsörjning har således endast i mycket begränsad utsträckning kunnat förverkligas. Framför allt LFU:s och lokalkostnadsutredningens förslag har fokuserats mot behov av förändring inom den civila sektorns lokalförsörjning, varvid KBS roll och verksamhet särskilt har uppmärksamats.

Den problemanalys som genomfördes av LFU, och på vilken utredningen baserade flertalet av sina förslag, redovisar således ett antal brister i KBS roll och verksamhet, framför allt ur de lokalbrukande myndigheternas synvinkel. Invändningar finns från myndigheterna mot KBS areanormer och svårigheter upplevs att få tillräckligt med expensionsutrymme baserat på myndigheternas egen bedömning. Flera myndigheter påtalar att anskaffningsprocessen för mindre objekt och ombyggnader i förvaltningsskedet är omständlig och tidskrävande, att det är svårt att få besked, svårt att få överblick etc. Synpunkter har framförts om att KBS borde kunna öka lyhördsenheten för myndigheternas krav vad gäller förvaltningen och att möjligheterna att påverka driftens utformning borde kunna utvecklas. KBS dubbla roller som myndighet och leverantör av tjänster samt svårigheterna att tydliggöra dessa i umgänget med lokalbrukarna kan enligt såväl LFU som lokalkostnadsutredningen upplevas som att parterna inte är jämbördiga och att de enskilda myndigheterna inte får det inflytande och de påverkansmöjligheter som de önskar. LFU menar också i sin problemanalys att de affärsverk som skall anlita KBS för viss anskaffning av lokaler upplever detta som en

inskränkning i en i övrigt affärsmässig verksamhet. Berörda affärsverksamheter anser sig sakna förhandlingsposition gentemot KBS ifråga om projektadministration vid lokalanskaffning.

Regeringen har med anledning av förslagen från LFU och lokalkostnadsutredningen i 1987 och 1988 års budgetpropositioner bl.a. uttalat sig för en ökad frihet för de lokalbrukande myndigheterna inom KBS lokalhållningsområde med åtföljande konsekvenser för KBS roll och verksamhet. I 1988 års budgetproposition anges sålunda att målen för förändringen av den civila statsförvaltningens lokalförsörjning bl.a. är att myndigheterna bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler och att handläggningen av lokalförsörjningen i ökad utsträckning bör kunna delegeras till myndigheterna.

Ett ökat ansvar föreslås alltså för de enskilda brukarmyndigheterna i lokalförsörjningsfrågor varvid delar av statsmakternas och KBS ansvar delegeras till myndigheterna. Omfattningen av delegeringen kan variera beroende på styrningen av de enskilda myndigheterna. Regeringen har i konsekvens med dessa förslag i 1988 års direktiv för myndigheternas anslagsframställningar anmält att myndigheter i samråd med KBS kan föra fram förslag om förändrat ansvar i lokalkostnadsfrågor i sina anslagsframställningar för budgetåret 1989/90.

Regeringen har vidare i oktober 1987 fastställt direktiv för en översyn av den s.k. handläggningsordningen. Arbetet skall redovisas senast den 1 september 1988. Parallellt med översynen av handläggningsordningen sker också, som redovisas i 1988 års budgetproposition, en översyn av styrningen av KBS.

Parallellt med dessa förslag har inom KBS sedan början av 1980-talet en omfattande delegering och regionalisering från huvudkontor till regioner skett. I syfte att inrikta pågående förändringsarbete och möta förändringar i omvärlden har inom KBS fastställts Förnyelseprogram 1987 med bl.a. ökad tonvikt på utveckling av fastighetsförvaltningen, samarbetet med de egna hyresgästerna och uppdragsgivarna samt en fortsatt och långtgående regionalisering. Mekanismer för fortsatt regionalisering är härvid bl.a.

- att det operativa arbetet skall regionaliseras i största möjliga omfattning,
- behovet av en bättre service genom ökad närhet till lokalbestånd och kunder,
- en ändrad styrning från statsmakterna med en på sikt ökad rådgivning för myndigheterna över lokalkostnaderna,
- en ökad delegering av handläggning och beslut i lokalfrågor hos myndigheterna inom verkets lokalhållningsområde samt hos uppdragsgivarna,
- en ändrad styrning med inriktning på målstyrning och ökade bemyndiganden från statsmakterna gentemot KBS och andra lokalhållare (bl.a. ny handlägningsordning),
- uppbyggnaden av KBS nya ADB-baserade informations- och styrsystem.

Begränsande faktorer när det gäller det fortsatta delegerings- och regionaliseringsarbetet är att vissa arbetsuppgifter, bl.a. delar av lokalförsörjningsplaneringen och anskaffningen, inredningsverksamheten samt kvalificerad teknisk service och utvecklingsarbete kräver viss volym på verksamheten för att ge underlag för bibehållande och utveckling av erforderlig kompetens. Detta innebär att vissa operativa arbetsuppgifter inte helt kan regionaliseras.

En samlad bedömning av rationaliseringseffekterna av den planerade delegeringen och regionaliseringen har ännu inte gjorts inom KBS.

Hpg 5-kommitténs och LFU:s förslag har endast i mycket begränsad omfattning medfört förändringar inom försvarets lokalförsörjningsområde. Sådana förändringar - i flera fall omfattande sådana - har i stället aktualiserats till följd av andra förslag och åtgärder, vilka i flertalet fall kommit fram inom försvarets ram. Dessa förslag och åtgärder har rört såväl FortF som försvarets lokalförsörjning i övrigt.

En ny organisation har genomförts av FortF:s centralförvaltning med åtföljande anpassning av verkets regionala och lokala organisation, byggnadsområdena. Organisationsförändringen har bl.a. inneburit utbyggnad av verkets lokala enheter på de större garnisonsorterna. I målen för den av verket formulerade strategin för långsiktig organisationsutveckling läggs tyngdpunkt i delegering och regionalisering i form av närservice och förstärkta lokalkontor, samt vid ökat stöd till huvudprogrammyndigheterna. Till grund för FortF:s nya organisation har främst legat pågående utveckling mot ökad delegering och decentralisering inom försvaret. FortF menar således att en långtgående regionalisering av verkets produktionsresurser är möjlig. I princip all produktion och all förbandsservice kan enligt FortF skötas av verkets regionala och lokala organisation. Möjligheterna att genomföra en långtgående delegering och regionalisering hänger givetvis samman med förändringar inom försvaret i övrigt. En förutsättning för en långtgående delegering och regionalisering inom FortF:s område är bl.a., enligt verket, att samma delegeringsgrad av beslutanderätt i lokalförsörjningsfrågor på uppdragsgivarsidan väljs inom de olika huvudprogrammen. Detta förutsätter i sin tur att ekonomisystemet utvecklas så att det fungerar som både styrnings- och uppföljningsverktyg för överordnade nivåer. Planerings- och styrdokument behöver också utvecklas längre i syfte att trygga överordnad nivåns ansvar för den infrastrukturella uppbyggnaden. Möjligheterna till delegering och regionalisering inom FortF:s område stärks dessutom enligt FortF om samma delegeringsgrad väljs för flera funktioner inom försvaret, ansvarsbilden renodlas på ett bättre sätt än idag och incitament som premierar rationellt betående byggs in i systemet.

ÖB har i FU 88:s slutremiss från april 1988 angivit att lokal- och anläggningsförsörjningsfrågornas hantering inom försvaret och därmed FortF:s ansvar, uppgifter, resurser och organisation, måste anpassas till den i slutremissen förordade utvecklingen av försvaret i dess helhet. Beredskaps- och krigsorganisatoriska krav är enligt ÖB utgångspunkten för lokal- och anläggningsförsörjningsfrågornas utveckling. Härvid menar ÖB att byggadministrativa resurser för generella lokaler inte erfordras inom försvaret, men att motsvarande resurser för befästningar och övriga försvarsspecifika anläggningar erfordras ur krigsorganisatorisk synvinkel. Inom försvaret erforderliga resurser

bör enligt ÖB fördelas på central och lägre regional/lokal nivå, varvid behovet av FortF:s bygnadsområden upphör.

Vad gäller förändringar i försvarets lokalförsörjning bör vidare nämnas att FortF har haft ÖB:s uppdrag att i samråd med huvudprogrammyndigheterna och FRI genomföra en översyn av fortifikations- och byggnadsförvaltningen inom försvarsmakten (ORG 90), inkl. åtgärder som syftar till ökad decentralisering samt geografisk samordning och gemensamt resursutnyttjande. Förslag har lämnats till ÖB den 1 december 1987 inom fyra delområden, nämligen utveckling av lokalförsörjningsprocessen, uppgiftsfördelning mellan nivåer, geografisk samordning av fastighetsförvaltningen inom försvaret samt översyn av organisationen av fortifikations- och fastighetsenhet vid lägre regional/lokal myndighet.

Förslagen som rör utveckling av lokalförsörjningsprocessen och uppgiftsfördelningen mellan nivåer omsätts just nu sammantagna i det utvecklingsarbete inriktat mot ökad decentralisering som pågår inom försvaret och som förordas i FU 88:s slutremiss. Härvid kan särskilt nämnas den utveckling av generalplaneverksamheten som skett. Sammanfattat innebär utvecklingen att generalplanen tas fram samordnat inom en garnison och genom en process som generellt består av ett underlagsskede, dialog med berörda myndigheter, ett utredningsskede för kvarstående frågor samt teknisk-ekonomisk värdering av alternativ. De förändrade generalplanerutinerna, vilka avses vidareutvecklas synkroniserat med tankegångarna i FU 88:s slutremiss, innebär också att generalplanen tydligare relateras till verksamhetsplaneringen.

Inom området geografisk samordning inom försvarets fastighetsförvaltning har ett samordningsalternativ för Övre Norrlands militärområde tagits fram i samråd med MB och berörda lägre regionala/lokala myndigheter. Samordningen, som begränsar sig till främst maskintjänstområdet, föreslås bygga på att överenskommelser görs på basis av köp av tjänst, där målet är att en myndighet på sikt svarar för verkställighetsresurser för främst fastighetsdrift inom geografiskt sammanhållna områden och över försvarsgrensgränserna. Förslagen rörande organisation av fortifikations- och fastighetsenhet omfattar dels ett principförslag där planerings- och verkställighetsfunktionerna renod-

las organisatoriskt och dels ett särskilt förslag till organisation för Gotland med en gemensam driftorganisation. De lägre regionala/lokala myndigheter som genomfört organisationsförändringar har följt FortF:s principförslag.

ÖB har ännu inte tagit slutlig ställning till de olika förslagen i ORG 90 med hänsyn till pågående utredningsarbete.

Inom försvaret som helhet har stora rationaliseringar genomförts inom fastighetsdriften. Under 1970-talet minskade maskintjänstorganisationen med 700 personår som en följd av dels rationaliseringsåtgärder med nya personaldimensioneringsregler och dels förbandsnedläggelser. Den organisationsutveckling som genomförts under den senaste tioårsperioden har främst syftat till sammanslagning i större fastighetsförvaltningsområden, och har tillsammans med angivna åtgärder medverkat till att maskintjänstpersonalen kunnat halveras under denna period. Vidare har ett tioprocentigt minskningsmål ålagts försvarsgrenscheferna av ÖB i programplaneringen baserad på 1982 års försvarsbeslut.

Även i övrigt har rationaliseringsåtgärderna inom försvarets fastighetsförvaltningsområde varit omfattande. Åtgärder har vidtagits för att utveckla planerings- och styrsystemen och bl.a. delegera beslutsbefogenheter i syfte att möjliggöra rationellare avvägningar mellan olika produktionsresurser. Utveckling av personalens kompetens och studier kring integrationsmöjligheterna mellan olika stödfunktioner är andra exempel på initiativ vilka kan leda till kostnadseffektivare lösningar. Även åtgärder inom energibesparings- och avvecklingsområdena bör uppmärksammas i sammanhanget. Således har de särskilda energibesparingsmedel som tilldelats försvaret under 1980-talets första hälft möjliggjort investeringar vilka lett till avsevärda besparingar.

I detta sammanhang bör man även peka på de utvecklingstendenser som kan skönjas i den kommunala, landstingskommunala och privata fastighetsförvaltningssektorn. Som framgått av avsnitt 3.4 görs på många håll de olika rollerna som ägare, förvaltare, brukare och finansiär av fastigheter distinkta. En ökad professionalism i de olika rollerna eftersträvas. Affärsmässiga internhyror är ett viktigt instrument för att åstadkomma detta. Bakgrunden till denna utveckling är den ökade

medvetenheten om det stora kapitalvärde som fastigheter representerar och de betydande vinster som står att göra i en effektiv fastighetsförvaltning.

De genomförda och pågående förändringarna inom den civila resp. militära sektorns lokalförsörjning är således omfattande men har inte haft till syfte, och inte heller lett till, ökad samordning mellan KBS och FortF i någon större omfattning. Däremot har en rad åtgärder vidtagits för att uppnå ökad samordning av den statliga fastighetsdriften. Dessa åtgärder har dock inte heller varit så vittgående som tidigare utredningar bedömt möjliga eller önskvärda.

Det finns flera anledningar till att samordningen inom det statliga lokalförsörjningsområdet, såväl vad gäller samordning mellan KBS och FortF som vad gäller samordning av fastighetsdriften, inte nått så långt som tidigare utredningar föreslagit. En anledning är enligt vår mening att nödvändiga organisatoriska åtgärder inte har vidtagits för att åstadkomma av utredningarna framhållna önskade förändringar. Utredningsförslagen har mer eller mindre "överlämnats" till berörda myndigheter för vidare åtgärd. Det finns flera faktorer som kan ha hindrat KBS och FortF att inom ramen för sina omfattande förnyelse- och förändringsarbeten vidta kraftfullare samordningsåtgärder. De båda myndigheterna arbetar således inom olika ekonomiska styrsystem, har delvis olika roller och funktioner inom resp. sektors lokalförsörjningsprocess och är dessutom geografiskt lokaliserade på olika orter. De båda myndigheterna torde vidare vara dimensionerade så att de vid given organisation var för sig är fullt resursutnyttjande. Ur den enskilda myndighetens synvinkel har överföring av uppgifter eller resurser därför inte upplevts som nödvändig eller angelägen. Ömsesidiga brister i kunskap om varandras organisation och arbetssätt kan vara ytterligare en faktor som motverkat samordningsinitiativ.

Vad gäller svårigheterna att ytterligare samordna den statliga fastighetsdriften kan en orsak vara att den tekniska fastighetsförvaltningen kan vara integrerad med andra uppgifter inom myndigheten på ett sådant sätt att det är praktiskt svårt att skilja ut enbart denna funktion. Det kan vidare vara en uttalad policy från vissa myndigheter att bedriva den tekniska fastighetsförvaltningen i egen regi. Inom försvaret

uppfattas styrningen i personalramar ha bidragit till att samordningssträvanden inte har kunnat förverkligas. Vidare har FortF pekat på att det kan föreligga svårigheter att finna lämpliga incitament för samordning av driftresurser på lägre regional/lokal nivå inom försvaret. I de flesta fall innebär en sådan samordning ökad belastning på verkställighetsorganet, samtidigt som samordningsvinsterna i de flesta fall kan urskiljas först på försvarsgrenschefsnivå. Vid en samordning över försvarsgrensgränserna har resp. berörd försvarsgren små möjligheter att följa upp samordningsvinster.

Regeringens uttalanden i budgetpropositionen för budgetåret 1987/88 samt tillsättandet av förevarande utredning innebär enligt vår mening en tydlig markering av att regeringen eftersträvar ett effektivare samutnyttjande av resurser mellan det civila och militära lokalförsörjningsområdet och att organisatoriska förändringar kan erfordras för att åstadkomma detta.

4.2 Skillnader och likheter mellan byggnadsstyrelsens och fortifikationsförvaltningens verksamhetsområden

Trots att KBS och FortF båda verkar inom lokalförsörjningsområdet är, som framgått av redovisningen i kapitlen 2 och 3, de båda myndigheterna inte identiska vad gäller uppgifter, roller, resurser etc. I detta avsnitt sammanfattas skillnader resp. likheter mellan i första hand dessa båda myndigheter.

Som framgått av kapitel 2 finns inom försvaret uppgifter och resurser inom lokalförsörjningsområdet vid ett stort antal myndigheter. I den utsträckning som erfordras för våra överväganden belyses därför också skillnader och likheter mellan KBS och försvarets lokalförsörjningsresurser i stort.

4.2.1 Skillnader

4.2.1.1 Roller

I flera tidigare utredningar har pekats på att KBS och FortF har olika roller och olika sätt att uppfylla dessa roller inom lokalförsörjningsprocessen inom den civila statsförvaltningen resp. försvaret. KBS har inom sitt lokalthållningsområde ett samlat ansvar gentemot statmakterna och har egna resurser för alla skeden i lokalförsörjningsprocessen, dvs. lokalförsörjningsplanering, anskaffning, inredningsfrågor, fastighetsförvaltning (ledning och verkställighet) samt avveckling. KBS är lokalthållare och svarar därmed för upplåtelse och förvaltning av lokalerna. Upplåtelse sker på hyresbasis till hyresgäster, dvs. lokalbrukande myndigheter. Detta innebär, med användande av de definitioner som redovisats i avsnitt 2.1, att KBS är byggherre, beställare, förvaltare, lokalthållare och expert.

Lokalförsörjningsprocessen inom försvaret inrymmer betydligt fler aktörer och FortF:s roll är avgränsad till att svara för anskaffning, inkl. större, centralt beslutade underhålls- och ombyggnadsåtgärder, samt avveckling. I de tidiga skedena av lokalförsörjningsprocessen, dvs. lokalförsörjningsplaneringen, har ÖB och försvarsgrenscheferna ansvaret. FortF har resurser för att biträda staberna i detta arbete. Efter anskaffningen, för vilken FortF svarar, överlämnas byggnaden till den fastighetsförvaltande myndigheten (lokalbrukaren). ÖB:s och försvarsgrenschefernas programansvar för resp. huvudprogram innebär enligt FPE-systemets principer ett ansvar för att ange mål, fördela resurser och följa upp resultatet. ÖB:s och försvarsgrenschefernas ansvar för att leda förvaltningen av fastighetsbeståndet inom resp. huvudprogram följer av FPE-systemets uppbyggnad men är inte författningssenligt reglerat. På lägre regional/lokal nivå svarar lokalbrukaren, i regel förbandschefen, för drift och underhåll. Enklare åtgärder genomförs i de flesta fall med resurser som står till myndighetens förfogande. FortF:s fackuppgift inom sakområdet fastighetsförvaltning innebär bl.a. att stöd skall lämnas till försvarsgrenscheferna i deras ledning av fastighetsförvaltningen samt att förbanden lämnas planeringsstöd och tekniskt stöd (förbandsservice) främst genom FortF:s byggnadsområden. FortF:s roll är således att, med användande av de

definitioner som redovisats i avsnitt 2.1, vara beställare, förvaltare (administrativ fastighetsförvaltning samt fackstöd) och expert. Även om FortF:s roll inom försvarets lokalförsörjningsprocess är mer avgränsad till vissa skeden i processen, innefattar rollen ett vidare spektrum av frågor i och med att verksamheten också omfattar anskaffning av försvarsspecifika anläggningar såsom befästningar och flygbaser, markfrågor inom försvaret samt fortifikatoriskt forsknings- och utvecklingsarbete. Även KBS anskaffar på uppdrag byggnader som är av betydande teknisk komplexitet, t.ex. säkerhetslaboratorier.

KBS och FortF:s olika roller inom resp. sektors lokalförsörjningsprocess medför också en annan skillnad mellan myndigheterna, vilken behandlats av såväl LFU som lokalkostnadsutredningen. KBS har en myndighetsuppgift(roll), där verket fungerar som stabsorgan åt regeringen, och ett uppdrag att leverera tjänster till myndigheterna (serviceroll). Myndighetsuppgifterna innefattar bl.a. att genom utvecklings- och normeringsarbete verka för rationaliseringar i statens byggande och fastighetsförvaltning och att vara central förvaltningsmyndighet för frågor om anskaffning av lokaler för civila statliga myndigheter och förvaltning av statliga fastigheter. I myndighetsrollen ligger därvid bl.a. att förvalta det statsägda lokalbeståndet, att utforma lokalförsörjningsplaner och lokalprogram samt att ta ställning i enskilda lokalfrågor inkl. att fastställa hyror för de statsägda lokalerna. I serviceuppgiften ingår bl.a. att göra inhyrningar samt att anskaffa och avveckla lokaler som led i strävan att fylla myndigheters behov av ändamålsenliga lokaler. Serviceuppgiften rymmer också uppdragsverksamhet åt myndigheter utanför KBS lokalhållningsområde, t.ex. affärsverk, inom områdena byggproduktion, inredning och fastighetsdrift. KBS anger i sitt förnyelseprogram att uppdragsverksamheten i första hand bör utvecklas inom områdena lokalförsörjningsplanering och fastighetsförvaltning och att uppdragsverksamheten inom området byggproduktion åt framför allt affärsverken på sikt beräknas uppgå till 50 % av KBS inrikes byggproduktion, vilket ungefär motsvarar nuvarande nivå.

I konsekvens med förslag från LFU och lokalkostnadsutredningen har regeringen i budgetpropositionen för budgetåret 1987/88 ålagt KBS att klarare särskilja sina roller som serviceleverantör och som myndighet.

KBS har dock i sin AF för budgetåret 1988/89 ifrågasatt en uppdelning av verkets organisation i en myndighetsdel och en service- och affärsdel. En sådan uppdelning skulle enligt KBS snarare öka än minska de målkonflikter som idag kan upplevas av de lokalbrukande myndigheterna, genom att KBS då inom samma organisation men vid olika enheter skulle uppträda i olika roller. En ökad tydlighet i umgänget med lokalbrukarna kan i stället enligt KBS uppnås dels genom att lokalkostnaderna görs utbytbara på myndighetsnivå och dels genom att KBS åtagande gentemot hyresgästerna klarläggs i någon form av upplåtelseavtal.

FortF:s roll inom försvarets lokalförsörjningsprocess är mer uttalat servicebetonad. Inom FPE-systemet, och med användande av dess terminologi, fungerar FortF som leverantör och tillhandahåller specialistkompetens för anskaffning och fackkompetens för fastighetsförvaltning. Såväl ansvaret för lokalförsörjningsplanering och ramprogram (jfr. ORG 90:s förslag) som ansvaret för fastighetsförvaltning inkl. drift åvilar andra myndigheter, även om FortF har en stödjande roll även i dessa skeden av processen.

4.2.1.2 Resurser och kompetens

Som en konsekvens av att KBS och FortF har delvis olika roller har verken inom sina organisationer personella resurser som saknar direkt motsvarighet inom den andra myndigheten. I det följande beskrivs dessa resurser översiktligt. Samtliga resursangivelser inkluderar därvid funktionsspecifik administration men innefattar inte del av gemensam administration.

Inom KBS finns ca 800 personår för drift inkl. smärre underhålls- och ändringsarbeten av det förvaltade fastighetsbeståndet. Motsvarande resurser inom försvaret uppgår till ca 780 personår (maskintjänstpersonal) och ingår i förbanden. Härutöver har förbanden ca 490 personår för bygg- och underhållsverksamhet, vilken omfattar hantverk, skogs- och vägfrågor samt resurser för egen-regi-byggande vid marinens förband. Dessutom finns på förbanden ca 230 personår för lokalförsörjnings- och underhållsplanering, krigsplanläggning och gemensam administration. De angivna resurserna vid förbandens fortifikations- och

fastighetsenheter (motsv.) uppgår således sammantaget till ca 1500 personår och används för drift, underhåll m.m. av såväl fredsbyggnader som anläggningar för krigsorganisationen.

Vidare finns inom KBS ca 415 personår för byggande i egen regi (ER). Dessa resurser finns på regional nivå i de södra, östra och mellersta regionerna och används för byggnads- och underhållsuppgifter. Ca två tredjedelar av ER-resurserna är koncentrerade till östra regionen, dvs. främst Stockholmsområdet. Motsvarande ER-resurser inom försvaret finns endast vid marinförbanden och ingår i ovan nämnda ca 490 personår för bygg- och underhållsverksamhet vid förbandens fortifikations- och fastighetsenheter (motsv.). Marinens ER-resurser används huvudsakligen för byggverksamhet avseende anläggningar för krigsorganisationen.

Vidare ingår i KBS personalstyrka resurser för inredningsverksamhet (25 personår), städrådgivning (5 personår) och lokalvård vid några myndigheter i Norrköping (40 personår). KBS inrednings- och städverksamhet motsvaras inom försvaret närmast av viss verksamhet inom FMV:s intendenturavdelning (del av driftenheten inom intendenturavdelningen vid FMV:s huvudavdelning för armémateriel m.m. (FMV-A:INT), 7 personår, varav 4 för inredning och 3 för lokalvård) medan resurser för lokalvård vid försvarets lägre regionala/lokala myndigheter (ca 1260 personår) är integrerade i de s.k. materielenheterna varvid fackansvaret åvilar FMV. Slutligen finns inom KBS också resurser för vissa speciella arbetsuppgifter, t.ex. rådgivning i hyresfrågor, transportrådgivning m.m. (ca 5 personår), Förvaltningskontoret i kvarteret Garnisonen (105 personår) samt utrikesbyrån (40 personår). Den senare räknas som en sjätte region men är samlokaliserad med huvudkontoret i Stockholm. Dessa verksamheter saknar motsvarighet inom försvaret.

Sammantaget utgör de av KBS verksamheter som saknar direkt motsvarighet inom FortF ungefär två tredjedelar (69 %) av KBS totala personella resurser på ca 2100 personår. Flera av dessa verksamheter har dock motsvarighet inom andra delar av försvaret än FortF.

Inom FortF:s organisation finns personella resurser för försörjningsplanering, anskaffning (dvs. projektadministration exkl. projektering

i egen regi) samt stöd i fastighetsförvaltningsfrågor avseende anläggningar för krigsorganisationen såsom befästningar, flygbaser m.m. på sammantaget ca 165 personår. Vidare finns personella resurser för forsknings- och utvecklingsarbete avseende sådana anläggningar, markfrågor inom försvaret, BRB-frågor, bergrensning m.m. på sammantaget ca 120 personår. För egenprojektering av anläggningar för krigsorganisationen finns totalt ca 70 personår. Dessa verksamheter, som tillsammans omfattar ca 355 personår, saknar i princip motsvarighet inom KBS organisation. Det bör dock noteras att de ca 165 personår som används för försörjningsplanering, projektadministration och fastighetsförvaltningsfrågor avseende försvarsspecifika anläggningar i vissa avseenden kan ses som en, jämfört med KBS, likartad snarare än olikartad resurs. Inom ramen för KBS resurser för köp- och försäljningsverksamhet finns vidare också ca 2 personår för markfrågor, främst fastighetsbildningsfrågor.

KBS och FortF har skilda grundsyner när det gäller egenprojektering. FortF anser det nödvändigt att ha resurser för projektering i egen regi. FortF menar att egenprojektering är en förutsättning för att nå och kunna behålla erforderlig kompetens. Dessutom menar FortF att det är billigare att projektera i egen regi jämfört med konsultprojektering, men anger samtidigt att den egna kadern projektörer dock inte bör vara större än att variationer i produktionsvolymen kan regleras genom konsultköp. Nivån egenprojektering är högre för försvarsspecifika anläggningar än för fredsbyggnader. Egenprojekteringen koncentreras till de tidiga skedena i byggprocessen samt kan variera mellan olika installationsfack. Resurserna för egenprojektering är inom FortF till största delen koncentrerade till central nivå och har i verkets nya organisation samlats inom ramen för en särskild teknikavdelning. För egenprojektering av fredsbyggnader finns totalt ca 60 personår, varav ca 35 centralt. För egenprojektering av försvarsspecifika anläggningar finns totalt ca 70 personår, varav ca 55 centralt. På byggnadsområdesnivå har egenprojektering tidigare bedrivits endast i begränsad omfattning. En målsättning inom ramen för den av FortF angivna strategin för verkets långsiktiga organisationsutveckling är att fördjupa kompetensen avseende projektering på regional och lokal nivå. Numera är nivån egenprojektering inom FortF:s byggnadsområden ca 40 personår, varav ca 15 personår för försvarsspecifika anläggningar.

Inom KBS förekommer egenprojektering i mycket begränsad omfattning (ca 5 personår). Den avser i samtliga fall mindre underhållsåtgärder och genomförs på regional nivå. 1960 års byggnadsstyrelseutredning föreslog i sitt betänkande (SOU 1961:48) Byggnadsstyrelsens organisation bl.a. att till verkets projekteringsorganisation skulle knytas ett särskilt kontor för egenprojektering. Någon sådan organisation byggdes dock inte upp under början och mitten av 1960-talet. Detta berodde bl.a. på svårigheter att rekrytera lämplig personal samt avvaktan på den omorganisation av KBS som genomfördes 1967. Genom ombildning av Projektledning AB - ett statligt bolag för projekt- och bygglledning som hade svarat för bl.a. projektering av AB Atomenergis anläggningar i Studsvik - bildades i stället 1967 Byggnadsstyrelsen Konsult AB (BS-Konsult, numera BSK AB). Från början var nuvarande BSK AB ganska hårt knutet till KBS, men detta beroende har minskat i och med att bolaget numera ingår i Procordia. Samarbetet mellan KBS och BSK AB sker numera på helt marknadsmässiga villkor. KBS är dock fortfarande representerad i BSK AB:s styrelse.

Sammantaget utgör FortF:s resurser för försvarsspecifika anläggningar m.m., för mark- och BRB-frågor samt för egenprojektering ca 49 % av verkets sammanlagda personella resurser på 775 personår.

De i detta avsnitt redovisade resursuppgifterna, vilka avser för KBS och FortF olikartade resurser och kompetens, sammanfattas i figur 4.1. I figuren redovisas också vissa uppgifter om resurser för lokalförsörjningsuppgifter vid staber, förband m.m. inom försvaret. I figuren belyses vidare för KBS och FortF likartade resurser, vilka beskrivs närmare i avsnitt 4.2.2.2.

4.2.1.3 Lokalisering

Både KBS och FortF har en organisation som omfattar ett huvudkontor, regionala enheter samt ett antal lokala enheter. Av bl.a. historiska och verksamhetsmässiga skäl är dock dessa till stor del lokaliserade på olika orter.

KBS huvudkontor är lokaliserat till Stockholm medan FortF:s centralförvaltning numera är lokaliserad till Eskilstuna. Omlokaliseringen av FortF:s centralförvaltning från Stockholm till Eskilstuna skedde i september 1980 och medförde ett betydande nyrekryteringsbehov. För FortF har omlokalisering m.m. inneburit att personalen omsatts i en sådan omfattning att vid verket nu endast finns ca 20 % av den personal som var anställd i Stockholm. Rekryteringssvårigheter - särskilt beträffande kvalificerad teknisk och ekonomisk personal - ledde till att konsultutnyttjandet ökade dramatiskt under de första åren i Eskilstuna. Numera ligger konsultutnyttjandet på en lägre nivå. Svårigheterna att rekrytera kvalificerad personal kvarstår delvis. Samtidigt har FortF:s personalstyrka mellan 1980 och 1987 enligt av regeringen och ÖB ålagt personalminskningsmål minskat med ca 120 personår (från 890 till 775). Minskningen har, som ett led i verkets delegerings- och regionaliseringssträvanden, till största delen genomförts vid centralförvaltningen. Dessa förhållanden har medfört att centralförvaltningen inte har uppnått den numerär som fanns i Stockholm före omlokaliseringen. Ytterligare personalminskningsmål vad avser FortF har angivits i ÖB:s programplanering.

Genomförd och planerad delegering och regionalisering inom KBS kommer också att påverka personaldimensioneringen vid huvudkontoret i Stockholm. Således har KBS generaldirektör i cirkulärmeddelandet "GD:s grundsyn" i oktober 1987 angivit att KBS på några års sikt bör ha ett huvudkontor med en bemanning motsvarande ca 200 personår, dvs. i stort sett en halvering av nuvarande personalstyrka vid huvudkontoret.

KBS regionala organisation består av fem regionkontor, lokaliserade till Lund, Göteborg, Stockholm, Uppsala och Umeå. Den regionala organisationen skapades i anslutning till 1967 års omorganisation. Lokaliseringen till universitetsstäder hänger främst samman med den då kraftiga expansionen av byggproduktionen inom universitets- och högskolesektorn.

FortF:s regionala organisation består av sex byggnadsområden vars kontor ligger i Kristianstad, Skövde, Strängnäs, Karlstad, Östersund och Boden, dvs. på samma orter som, och företrädesvis samlokaliserade med, MB. Byggnadsområdena sorterade fram till 1982 under MB, då de

inordnades i FortF:s organisation. Den lokaliseringsmässiga kopplingen till militärområdesindelningen är värd att notera mot bakgrund av att regeringen i sitt uppdrag till ÖB att utreda arméns långsiktiga utveckling m.m. och som lett till ÖB:s utredning FU 88, bl.a. anger att en betydelsefull fråga är att klargöra möjligheterna att minska antalet militärområden. I FU 88:s slutremiss från april 1988 föreslår ÖB fyra militärområden genom att nuvarande Södra och Västra resp. Östra och Bergslagens militärområden slås samman. Den av ÖB i FU 88:s slutremiss förordade utvecklingen i övrigt innebär som nämnts vidare bl.a. att behovet av FortF:s byggnadsområden upphör.

På lokal nivå finns inom KBS inom varje region ett antal fastighetsdistrikt med distriktskontor. Inom varje distrikt finns också ett antal lokal- och platskontor. Distrikten svarar i första hand för fastighetsförvaltning varvid lokal- och platskontoren i första hand svarar för den tekniska fastighetsförvaltningen. Storleken på distrikten varierar. Vid de större distriktskontoren finns även resurser för byggproduktion (projekt- och bygglledning m.m.). Lokaliseringen av de sammanlagt 21 distriktskontoren, vilka normalt är samlokaliserade med ett region- eller lokalkontor, är styrd av lokaliseringen av fastighetsbeståndet inom KBS lokalhållningsområde. Distriktskontoren är fördelade på 8 orter. På orter med stort statligt civilt lokalbestånd, bl.a. i Stockholm, Göteborg, Uppsala och Lund, finns mer än ett distriktskontor. Därutöver finns lokal- och platskontor på ett 40-tal orter i landet.

FortF:s lokala enheter, vilka organisatoriskt utgör en del av byggnadsområdena, är med några undantag små (genomsnittligt ca 4 personår) och har till huvudsaklig uppgift att biträda förbandscheferna med förbandsservice såsom bygglledning, kontroll, underlagsarbete samt rådgivning inom fastighetsförvaltningsområdet. FortF:s regionaliseringssträvanden innebär bl.a. att även projektledningsuppgifter planeras att föras till lokalkontoren. Inom vissa av verkets byggnadsområden sker detta redan idag. Ansvar för den tekniska fastighetsförvaltningen samt personella resurser för drift m.m. finns hos resp. territoriellt ansvarig lägre regional/lokal myndighet. Lokaliseringen av FortF:s sammanlagt 16 lokalkontor är därmed styrd av närheten till förbanden och resurserna finns följaktligen på de större garnisonsorterna.

KBS och FortF:s lokala resurser är därmed delvis olika till sin karaktär, numerär och lokalisering. KBS lokala nivå består desutom av olika typer av kontor, vilket inte är fallet inom FortF. Lokala resurser av likartad karaktär - dvs. för byggproduktion inkl. underhålls- och ombyggnadsåtgärder - finns inom de båda verken endast på 8 orter, nämligen i Växjö, Göteborg, Jönköping, Linköping, Stockholm/Solna, Uppsala, Örebro och Umeå. Likartade resurser finns således på ca en femtedel av de ca 40 orter där KBS har lokala resurser och på hälften av de 16 orter där FortF har lokala resurser.

4.2.1.4 Ekonomisystem och finansiering

Ekonomisystemens utformning inom den civila statsförvaltningen resp. försvaret medför att finansieringsprinciperna för de båda myndigheterna är olikartade.

KBS kostnader för byggproduktion, köp av fastigheter och inredningsverksamhet inom verkets lokalhållningsområde finansieras huvudsakligen från reservationsanslag. Den övriga verksamheten finansieras genom intäkter i form av hyror vilka skall vara marknadsanpassade, arvoden från uppdragsgivare etc. Viss verksamhet har finansierats genom särskilt tilldelade anslag från statsmakterna, exempelvis för riktade energibesparande åtgärder inom statliga fastigheter. Gemensamma administrationskostnader finansieras normalt genom pålägg på de direkta kostnaderna. För vissa verksamheter, bl.a. fastighetsdrift, egen-regi-byggnad och Förvaltningskontoret i kvarteret Garnisonen utgör administrationskostnaderna en del av de direkta kostnaderna. Formellt förs i varje års budgetproposition och regleringsbrev upp ett anslag på 1000 kr. för KBS. Anslaget får inte visa någon belastning vid budgetårets utgång. Detta är ett uttryck för kravet på full kostnadstäckning.

Kostnader förknippade med KBS insatser under de olika skedena av lokalförsörjningsprocessen som utredning, projektledning och byggande belastar således det enskilda projektet. Myndigheterna debiteras en marknadsanpassad hyra för lokalerna. Hyran skall täcka kostnaderna för

drift och underhåll av lokalerna liksom kapitaltjänstkostnader (ränta och avskrivningar av investeringslån från statsmakterna) och KBS administration. För inhyrda lokaler är den hyra som tas ut av myndigheterna lika med den hyra verket betalar med tillägg för ev. ombyggnadskostnader samt administration. Det överskott av fastighetsrörelsen som uppkommer hos KBS inlevereras till inkomsttitel på statsbudgeten. Enligt beslut av riksdagen (prop. 1982/83:100, bil. 1, FiU 34, rskr. 215) har regeringen ett bemyndigande att ta i anspråk realisationsvinster för underhålls- och ombyggnadsåtgärder i statens fastighetsbestånd. Fr.o.m. budgetåret 1987/88 (prop. 1986/87:100, bil. 9, FiU 12, rskr. 165) får realisationsvinsterna även tas i anspråk för fastig hetsköp och övrig byggproduktion. Regeringen har därför under senare år medgivit KBS att i samband med avvecklingar ta i anspråk realisationsvinsterna för underhålls- och ombyggnadsåtgärder. Beloppen har uppgått till i genomsnitt 10-15 milj. kr. per budgetår.

För en normal förvaltningsmyndighet inom den civila statsförvaltningen anvisas i regleringsbrevet två anslagposter, nämligen förvaltningskostnader och lokalkostnader. Förändringar i principerna för hantering av lokalkostnaderna är aktuella med anledning av statsmakternas beslut om försöksverksamhet med s.k. ramanslag för ett tiotal myndigheter fr.o.m. budgetåret 1987/88. I 1988 års reviderade finansplan (den s.k. kompletteringspropositionen) föreslås att treårsbudgetering genomförs för i princip hela den civila statsförvaltningen med början budgetåret 1991/92. I anslutning till förändringen kommer myndigheterna att tilldelas resurser för förvaltningsändamål under ramanslag varvid lokalkostnaderna inkluderas i ramanslaget. Under försöksverksamheten och enligt regeringens förslag i 1988 års kompletteringsproposition betraktas alltså lokalkostnader som normala förvaltningskostnader och styrs av de anslagsvillkor som gäller för ramanslag. KBS aviserar en totalhyra för den lokalbrukande myndigheten. KBS serviceåtagande kan modifieras beroende på den enskilda myndighetens möjligheter att styra och ha kostnadsansvar för fastighetsdrift och visst löpande underhåll. Dessa förändrade principer påverkar dock inte principerna för finansiering av KBS verksamhet som sådana.

Det inom KBS lokalhållningsområde tillämpade systemet medför, vad gäller både byggproduktion och fastighetsförvaltning, att kostnader för såväl myndighets- eller beställarfunktionen som verkställighetsfunktionen, som båda finns inom KBS, belastar det enskilda projektet eller täcks i form av hyresintäkter. Detta kan enligt vår mening medföra begränsningar i incitament för beställarfunktionen att inhämta konkurrerande förslag från företag som erbjuder motsvarande tjänster.

För lokalbrukarnas del innebär systemet, i förening med att lokalkostnaderna i allmänhet ännu är en förslagsvis betecknad post i myndigheternas budget, att dessa saknar incitament att vara kostnadsmedvetna när det gäller anskaffning av nya lokaler, ombyggnader etc. Det förhållandet att besparings- och rationaliseringskraven inom ramen för det s.k. huvudförslaget skall beräknas på hela förvaltningsanslaget inkl. lokalkostnader har dock medfört ett visst incitament för lokalbrukarna att medverka till lokalbesparingar.

Nuvarande system med prövning av lokalförsörjningsärendena delvis frikopplad från budgetprocessen har i en del fall inneburit att lokal-konsekvenserna inte beaktats i tillräcklig omfattning vid statsmakternas prövning av verksamhetsförändringar. Regeringens föreskrift om redovisning av lokalförsörjningsplaner för olika sektorer i KBS AF bör medföra att prövningen av lokalkostnaderna på ett bättre sätt kan kopplas till budgetprocessen. Även i 1988 års budgetproposition tas frågan om statsmakternas prövning av lokalkostnaderna upp. Föredraganden anför där bl.a. att myndigheterna successivt bör ges ett större ansvar för verksamheten genom ökad ramstyrning från statsmakternas sida och att de bör få större frihet att själva besluta om resursanvändningen. Denna utveckling bör enligt föredraganden även omfatta myndigheternas rådighet över vissa lokalresurser. Förslag om ändrad inriktning, omfattning eller lokalisering av verksamheten bör innehålla beskrivningar av lokal-konsekvenser. Prövningen av verksamhet och lokaler bör så långt möjligt göras i ett sammanhang.

FortF:s verksamhet är till skillnad från KBS anslagsfinansierad. Övergripande avvägningar mellan utbildnings- och personalfrågor, materiel- och anläggningsanskaffning m.m. sker på huvudprogramnivå. FortF disponerar inom ramen för FPE-systemet medel för anskaffning, ombyggnader

och större underhåll inom hpo 3 i enlighet med medelsramar enligt huvudprogrammets planering och regeringens prövning och fastställande. Som princip gäller att byggadministrationen ombesörjs av FortF medan den egentliga byggnads- och anläggningsverksamheten köps på marknaden. Anslagsstrukturen anknyter till denna uppdelning. Byggnadsverksamheten inom hpo 3 finansieras sålunda via FortF:s förvaltningsanslag (F 3) - som är ett anslag inom hpo 1 - för verkets egna insatser (interna kostnader) och via fem sakanslag (B3, C3, D3, E3 och K6) inom hpo 3 för att bekosta externa tjänster. En rad problem förknippade med denna uppdelning redovisas av FortF i verkets AF för budgetåret 1988/89. Vid tillämpningen av anslagskonstruktionen i byggproduktionen kan samma slag av resurs, t.ex. för projektering, finansieras över antingen förvaltningsanslaget eller sakanslagen. I denna "gråzon" finns arbetsuppgifter som projektering, framtagning av underlag, användande av viss utrustning, utvecklingsarbete m.m., vilka antingen kan utföras av FortF:s egen personal eller köpas på marknaden. Systemet kan enligt FortF leda till påfrestningar i relationen kund-leverantör med tendens att vältra över vissa kostnader till en annan myndighets anslag. Denna valfrihet i fråga om finansieringen gör att tillämpningen av personalminskningsmål inte framstår som särskilt effektiv. FortF disponerar vidare resurser inom hpo 4 för det s.k. N-programmet - fortifikatorisk forskning.

Medel för drift, löpande underhåll och mindre nybyggnader (mindre än 2 milj. kr.) avsätts inom hpo 1. Inom FPE-systemets ram har en överföring av medel från hpo 3 till hpo 1 påbörjats i anslutning till de s.k. Deprol-försöken med innebörd att också ombyggnads- och viss nybyggnadsverksamhet skall finansieras via hpo 1. Den egentliga byggproduktionen och sådana byggadministrativa kostnader som köps externt finansieras sålunda av lägre regional/lokal myndighet med hpo 1-medel men merparten av byggadministrationen för denna typ av åtgärder finansieras via FortF:s myndighetsanslag.

För den enskilda myndigheten inom försvaret innebär systemet enligt vår mening att FortF:s insatser inom byggproduktionen (lokalförsörjningsplanering, projektering, byggadministration osv.) kan upplevas som "gratistjänster" där dessutom oklarheter och spänningar kan uppstå rörande huruvida vissa byggadministrativa insatser ska belasta FortF:s

myndighetsanslag eller något annat anslag inom FPE-systemet knutet till byggproduktion. Även vid fastighetsförvaltningen och vid avveckling avropas FortF:s stöd "gratis".

En konsekvens av detta finansieringssystem är enligt vår mening att uppdragsgivarna inte känner de totala kostnaderna för byggadministrationen och således inte heller byggproduktionens totala kostnader. Även i enskilda projekt som drivs av FortF är det svårt att få grepp om de totala byggadministrativa kostnaderna. Brister i FortF:s projektvisa uppföljning kan ha bidragit härtill. Enligt såväl LFU som FortF själv är detta förhållande otillfredsställande och LFU har föreslagit att FortF inom försvarsbudgeten redovisas enligt 1000-kronors-modellen på motsvarande sätt som KBS, dvs. som uppdragsmyndighet med omkostnadspålägg för olika tjänster. FortF har också själv i flera sammanhang förordat ett sådant system. ÖB har i sitt remissyttrande över LFU anmält att han delar LFU:s uppfattning att investeringskalkyleringen samt kostnadsredovisningen av FortF:s tjänster bör ses över så att kostnadsbilden för byggnads- och anläggningsverksamheten blir mer rättvisande. Däremot delade ÖB inte LFU:s förslag att övergå till fullständig intäktsfinansiering av FortF:s verksamhet. Mot bakgrund av att någon konkurrenssituation inte föreligger menade ÖB att han inte finner några affärsmässiga fördelar som inte kan utvecklas inom nuvarande system. ÖB menade vidare att såväl FortF:s fackansvar som verkets produktionsansvar för krigsorganisationens befästningar m.m. inte är förenligt med intäktsfinansiering.

Inom försvaret belastas den lokalbrukande myndigheten f.n. inte av hyror som innefattar kapitaltjänstkostnader utan genomförda investeringar direktavskrivs till 100 %. Den lokalbrukande myndigheten kan därmed uppleva att brukandet av den disponerade lokalen är billigare än det faktiskt är. När FPE-systemet infördes 1972, tillämpades årliga avskrivningar inom delfonden Kasernebyggnader. Inom delfonden Befästningar m.m. tillämpades däremot direktavskrivning. Fastighetsfonderna upplöstes i anslutning till budgetreformen 1980. Därefter genomförs direktavskrivning för båda typerna av fastigheter. Fondredovisning utgör dock ingen nödvändig förutsättning för att belasta brukarna med hyror innefattande kapitaltjänstkostnader. Detta belyses t.ex. av den

ordning som gäller för den civila statsförvaltningens lokalkostnader. I förbigående kan nämnas att FortF i enlighet med 13 § i bokföringsförordningen (SBF, SFS 1979:1 212) fortsätter att åsätta de för försvarsändamål disponerade fastigheterna ett förmögenhetsvärde.

Det inom försvaret tillämpade finansieringssystemet i lokalförsörjningsprocessen kan enligt vår mening medföra godtycke och felaktiga bedömningar i allokeringen av resurser. Svårigheter kan uppstå att överblicka den totala resursåtgången för vissa tjänster och kostnader förknippade med såväl byggnadsinvesteringar som nyttjandet av gjorda investeringar (lokalbrukandet). Därmed uppstår också svårigheter att decentralisera ansvaret för jämförelser av eventuella alternativa lösningar, t.ex. utnyttjande av egna lokaler jämfört med inhyrning till marknadspris.

4.2.2 Likheter

4.2.2.1 Roller

Även om KBS och FortF som ovan visats har skilda roller och sätt att uppfylla desamma, kan dock inte detta dölja att båda myndigheterna har en i högsta grad central funktion inom resp. sektors lokalförsörjningsprocess. Båda verken har således kompetens och resurser inom alla skeden av lokalförsörjningsprocessen, dvs. lokalförsörjningsplanering, anskaffning, fastighetsförvaltning och avveckling. Såväl inom den civila statsförvaltningen som inom försvaret är normalt KBS resp. FortF inkopplat i de flesta typer av lokalförsörjningsfrågor. Både KBS och FortF har härvid en beställar- och expertfunktion. KBS förvaltarfunktion kan vidare resurs- och kompetensmässigt delvis sägas svara mot FortF:s fackroll inom fastighetsförvaltningsområdet.

Den beskrivna centrala rollen inom lokalförsörjningsprocessen innebär att båda myndigheterna inom sina resp. organisationer har samlat specialistkompetens för byggnads- och anläggningstekniska frågor samt fastighetsförvaltningsfrågor. Det finns från regeringens sida en uttalad strävan att utnyttja denna typ av samlad specialistkompetens på ett sätt som gör att den kan komma hela statsförvaltningen till godo.

Föredragande statsråd har sålunda i budgetpropositionen för budgetåret 1987/88 anmält att han avser att föreslå regeringen att KBS genom ett samrådsförfarande ges en övergripande roll för anskaffning av kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär för hela statsförvaltningen för att dels kunna ta till vara statens intresse, dels undvika att suboptimeringar görs av övriga lokalhållare. Affärsverken föreslås i budgetpropositionen få en friare ställning gentemot KBS. Det understryks samtidigt, att detta inte får innebära att affärsverken bygger upp en egen kompetens inom byggsektorn utan att deras roll fortfarande skall vara uppdragsgivarens gentemot KBS. De åläggs vidare att följa av KBS utarbetad standard vad avser kontorslokaler och andra lokaler som är av generell karaktär. Vidare föreslås i 1987 års budgetproposition att FortF bör få en övergripande roll inom hela statsförvaltningen vad avser anläggningar som erfordrar fortifikatoriskt skydd eller är av befästningskaraktär. Att på detta sätt utöka FortF:s roll inom det civila området ligger enligt föredragande statsråds mening helt i linje med den allmänna strävan att tillvarata specialistfunktioner och kompetens hos en myndighet och undvika dubbleringar, dvs. samma principiella motiv som ligger bakom förslaget att utöka KBS roll vad gäller kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär.

4.2.2.2 Resurser och kompetens

KBS och FortF har likartade resurser och likartad kompetens framförallt vad gäller byggproduktionsområdet. Båda myndigheterna är produktionsmyndigheter för anskaffning av byggnader m.m. och har betydande resurser för projekt- eller byggadministration (projektledning, upphandling, byggledning, kontroll osv.). För centrala uppgifter har båda myndigheterna ungefär likartad uppsättning kompetens med en hög andel högskoleutbildade tekniker för projektledning och stabsuppgifter. Vidare har båda myndigheterna centralt placerad expertkompetens för kalkylering, el, VVS etc. Resurserna för anskaffningsverksamheten finns inom båda myndigheterna såväl centralt som regionalt. Principen för fördelning mellan central och regional nivå är också likartad och innebär att mindre projekt i sin helhet, liksom all byggledning och kontroll, genomförs regionalt medan större projekt leds såväl centralt som regionalt. Den regionala projektledningen inom KBS uppgår f.n.

till drygt 50 % av omsättningen, medan motsvarande volym inom FortF är lägre. Det pågående delegerings- och regionaliseringsarbetet vid de båda myndigheterna innebär bl.a. en kraftigt ökad regionalisering av projektledningsuppgifterna. KBS har således i februari 1988 beslutat att fr.o.m. den 1 juli samma år regionalisera projektledning från huvudkontoret till regionerna. Upphandling, bygglledning och kontroll genomförs vid båda myndigheterna i regel regionalt även för större projekt.

De samlade resurserna för dessa typer av uppgifter uppgår inom KBS till ca 240 personår (exkl. egen-regi- och utrikesverksamheten), varav ca 85 personår centralt. Detta utgör ca 11 % av KBS totala personella resurser. Inom FortF uppgår motsvarande resurser (exkl. egenprojekteringsresurser) till ca 170 personår, varav ca 60 centralt, eller sammantaget ca 22 % av FortF:s totala personella resurser. Antalet personår (exkl. egenprojektering) för anskaffning av byggnader för fredsorganisationen är ca 90 personår, varav ca 30 centralt, medan antalet personår (exkl. egenprojektering) för anskaffning av försvarsspecifika anläggningar är ca 80, varav ca 30 centralt.

Även inom fastighetsförvaltningen har KBS och FortF, om man undantar fastighetsdriften, i många stycken likartade resurser och likartad kompetens. KBS har ansvaret för förvaltningen av fastighetsbeståndet inom sitt lokalhållningsområde. Häri innefattas ekonomisk, juridisk och teknisk ledning av fastighetsförvaltningen samt personalresurser för drift och underhåll. FortF har vad avser fastighetsförvaltningen resurser för att biträda försvarsgrenscheferna i ekonomiskt, juridiskt och tekniskt hänseende samt lämnar genom sin regionala och lokala organisation tekniskt stöd åt förbandscheferna, vilka har fastighetsförvaltningsansvar och disponerar resurser för viss administrativ fastighetsförvaltning, drift och visst underhåll. FortF genomför också via sin regionala organisation underhållsåtgärder på uppdrag av förbanden. KBS resurser för fastighetsförvaltning, exkl. drift, uppgår till ca 225 personår varav ca 40 centralt. Detta utgör ca 10 % av KBS totala personella resurser. Motsvarande resurser inom FortF är ca 105 personår, varav ca 55 centralt, eller sammantaget ca 14 % av FortF:s totala personella resurser. Antalet personår för stöd till förvaltning av byggnader för fredsorganisationen är ca 60 personår, varav ca 20

centralt, medan antalet personår för stöd till förvaltning av försvarsspecifika anläggningar är ca 45 personår, varav ca 25 centralt.

Vid sidan av de båda huvudområdena anskaffning och fastighetförvaltning har såväl KBS som FortF uppgifter, kompetens och resurser vad gäller lokalförsörjningsplanering och avveckling. Dessa är dock antalsmässigt mer begränsade. Inom KBS omfattar arbetsuppgifterna framtagande av bl.a. lokalförsörjningsplaner, ortsplaner, dimensioneringsunderlag, lokalprogram, arbete med inhyrningar m. m. samt avveckling av statsägda bostäder och andra fastigheter som inte behövs för den statliga lokalförsörjningen. KBS resurser för dessa uppgifter uppgår till ca 80 personår, varav ca 60 centralt, eller sammantaget ca 4 % av KBS totala personella resurser. Inom försvaret åvilar ansvaret för lokalförsörjningsplaneringen resp. huvudprogrammyndighet och verksamheten formaliseras i general- och utbyggnadsplaner. Resurserna på stabs- och förbandsnivå för lokalförsörjningsplanering, operativ planläggning m.m. inom försvarets lokalförsörjningsområde uppgår till ca 10 personår på central stabsnivå, ca 50 personår på militärområdesstaberna samt del av de ca 230 personår för planeringsuppgifter m.m. som finns vid förbandens fortifikations- och fastighetsenheter (motsv.). FortF biträder i detta arbete samt avvecklar också mark och byggnader på uppdrag av regeringen, ÖB eller huvudprogrammyndighet enligt samma rutiner som för anskaffningsverksamheten. Sammantaget åtgår på FortF ca 100 personår för dessa uppgifter, varav ca 70 centralt, eller sammantaget ca 13 % av FortF:s totala personella resurser. Antalet personår för biträde i lokalförsörjningsplanering samt avveckling av byggnader för fredsorganisationen är ca 60 personår, varav ca 40 centralt, medan motsvarande resurser avseende försvarsspecifika anläggningar uppgår till ca 40 personår, varav ca 30 centralt.

Ovan angivna resurser inkluderar funktionsspecifik administration men inte del av gemensam administration.

Såväl Hpg 5-kommittén som LFU bedömde att de ovan beskrivna resurserna för framför allt anskaffning och fastighetsförvaltningsfrågor är av likartad karaktär, samt att viss dubbling av kompetens och resurser förekommer. Samordning eller samutnyttjande av dessa resurser bör

därför kunna innebära besparingar. Föredragande statsråd ansluter sig i budgetpropositionen för budgetåret 1987/88 till denna bedömning.

De i detta avsnitt redovisade resursuppgifterna, vilka avser för KBS och FortF likartade resurser och kompetens, sammanfattas i figur 4.1.

4.2.2.3 Organisatorisk uppbyggnad

KBS och FortF har en organisatorisk uppbyggnad med ett huvudkontor, ett antal regionkontor, KBS fem och FortF sex, samt ett antal lokala enheter. Kompetens och resurser av likartad karaktär finns inom de båda myndigheterna framför allt på central och regional nivå men även i begränsad omfattning på lokal nivå om KBS driftpersonal undantas. Resurser för verkställighet av fastighetsdrift m.m. finns på lokal nivå inom myndigheten KBS och på lägre regional/lokal nivå inom försvaret hos de fastighetsförvaltande myndigheterna, i regel förbanden. Även om lokaliseringen av KBS och FortF:s produktionsenheter av delvis historiska skäl är olika, har tidigare utredningar bedömt att den likartade geografiska strukturen ger goda förutsättningar för geografisk samordning och samutnyttjande av de båda myndigheternas resurser.

Som tidigare redovisats förekommer vidare inom båda myndigheterna tydliga delegerings- och regionaliseringssträvanden, vilka har klara samband med delegerings- och decentraliseringssträvanden inom den civila statsförvaltningen resp. försvaret i övrigt. Tydlig målinriktning mot delegering och regionalisering och en förstärkt regional och lokal organisation kommer sålunda till uttryck i såväl KBS förnyelseprogram som i den av FortF formulerade strategin för verkets långsiktiga organisationsutveckling.

4.2.2.4 Utvecklingstendenser

De tydliga delegerings- och regionaliseringssträvanden som förekommer inom båda myndigheterna bör ses mot bakgrund av att utvecklingen generellt inom statsförvaltningen, såväl dess civila som militära del, går

mot mer decentraliserade organisationer med ökade lokala beslutsbefogenheter. Inom lokalförsörjningsområdet eftersträvas både på civil och militär sida ett ökat lokalt inflytande över resursanvändningen samt därmed ökat kostnadsmedvetande och resultatansvar för de lokalbrukande myndigheterna. Förenat med detta är de strävanden mot ett klarare kund-leverantörsförhållande som understryks i båda myndigheternas pågående organisationsutvecklingsprojekt. I KBS förnyelseprogram läggs sålunda stor vikt vid en utveckling av det interna kostnadsmedvetandet samt en utvecklad dialog med lokalbrukare och kunder i lokalförsörjningsfrågorna. På motsvarande sätt menar FortF att en ytterligare utveckling av det system med program- resp. produktionsansvar som redan existerar inom försvaret - och som utgör en av grundtankarna i FPE-systemet - innehåller betydande fördelar. En sådan utveckling med inriktning på ett tydligare kund-leverantörsförhållande kan enligt FortF ge en bättre och mer rättvisande bild av kostnader och prestationer inom olika verksamhetsområden, underlätta jämförelser med andra liknande aktiviteter och möjliggöra en förbättrad uppföljning av verksamheten.

KBS har bl.a. vidare till uppgift att fungera som regeringens stabsorgan i lokalförsörjningsprocessen och har resurser för att kunna uppfylla denna roll, bl.a. i processens tidiga skeden. Såväl ORG 90 som LFU menar att FortF:s roll som stabsorgan åt i första hand ÖB måste öka i de tidiga skedena av försvarets lokalförsörjningsprocess. FortF framhåller i sitt remissyttrande över LFU att dessa förslag är helt i linje med nuvarande utveckling inom verket, och att omorganisationen 1985 givit förutsättningar att på ett bättre sätt än tidigare kunna svara upp mot beskriven stabsroll.

Inom såväl KBS som FortF finns alltså likartade utvecklingstendenser mot ett tydligare kund-leverantörsförhållande med tonvikt på lyhördhet för och närhet till de lokalbrukande myndigheterna. Vidare utvecklas FortF:s stabsroll åt i första hand ÖB mot att i vissa avseenden bli mer lik den roll som regeringens stabsorgan som KBS har inom den civila statsförvaltningen.

De båda myndigheternas delegerings- och regionaliseringssträvanden bör

också ses mot bakgrund av att deras verksamhet förskjuts mot förvaltningsskedet med tyngdpunkt på drift, underhåll, ombyggnader och reparationer. Detta nödvändiggör bl.a. en överföring av resurser och kompetens till den regionala och lokala nivån inom KBS resp. FortF.

Förskjutningen av uppmärksamheten mot förvaltningsskedet hänger samman med att expansionen av nybyggnadsverksamheten inom såväl KBS lokalhållningsområde som försvaret av bl.a. ekonomiska skäl har minskat, och att insatserna i stället framdeles i större utsträckning inriktas på att i tekniskt och ekonomiskt avseende effektivisera användningen av det befintliga lokalbeståndet samt att anpassa det till nya och förändrade verksamheter. Någon klar tendens till nedgång i byggproduktionsvolym och investeringsvolym kan inte iakttas, däremot har åtgärdernas karaktär delvis förändrats "från nybyggnad till ombyggnad". F.n. utgör dock den s.k. BAS 90-utbyggnaden (flygfält m.m.) ett betydande inslag i försvarets nybyggnadsvolym. Inom KBS uppdragsverksamhet åt framför allt affärsverken är nyinvesteringsvolymen fortfarande betydande, men de delegerings- och regionaliseringssträvanden som finns inom affärsverken verkar i samma riktning som utvecklingen i övrigt, dvs. behov av delegering och regionalisering inom KBS och FortF.

ÖB har också i FU 88:s slutremiss från april 1988 understrukit vikten av att lokalförsörjningsfrågornas hantering inom försvaret följer samma utveckling som i övrigt redovisas i slutremissen. Denna innebär bl.a. att FortF:s utveckling enligt ÖB bör synkroniseras med pågående utveckling av produktionsledningssystemet med innebörd att uppgifter och resurser så långt möjligt delegeras och decentraliseras inom försvaret.

Förslag och initiativ till likartade organisationsutvecklingsåtgärder finns mot ovan redovisad bakgrund inom båda myndigheterna. KBS generaldirektör har sålunda i det nämnda cirkulärmeddelandet (oktober 1987) "GD:s grundsyn" angivit att KBS som organisation måste inse att fastighetsförvaltningen är verkets dominerande uppgift och att dess lokalförsörjning måste utgå från det befintliga lokalbeståndet. FortF har som målsättningar inom ramen för verkets strategi för långsiktig organisationsutveckling angivit utvecklad närservice och utvecklade

lokalkontor med profilering mot förbandsservice och fastighetsförvaltning.

4.2.2.5 ADB-stöd

Både KBS och försvaret använder eller planerar uppbyggnad av omfattande ADB-stöd inom främst områdena ekonomisk redovisning, byggproduktion och fastighetsförvaltning inkl. fastighetsregistrering. Inom försvaret svarar FortF för uppbyggnaden av dessa system vad avser byggproduktion och fastighetsförvaltning. Såväl skillnader som likheter finns mellan systemen i tekniskt och strukturmässigt avseende. Bl.a. utgör försvarets system inom området del av en större och integrerad systemstruktur. Inom framför allt fastighetsförvaltningen har systemen gemensamma nämnare som med anledning av de stora kostnaderna kan motivera närmare studier av samordningsmöjligheterna på sikt.

4.3 För- och nackdelar med samordning

Fördelar med och motiv för samordning av den statliga lokalförsörjningen och de verksamheter som inom området bedrivs av framför allt KBS, FortF, försvarets lägre regionala/lokala myndigheter och affärsverken har konstaterats av såväl Hpg 5-kommittén som LFU. Regeringen ansluter sig i budgetpropositionen för budgetåret 1987/88 och i sina direktiv till förevarande utredning till dessa bedömningar. Vid en samordning måste givetvis hänsyn tas och anpassningar göras till särskilda förutsättningar inom resp. system och till de olika lokalbrukarkategoriernas krav, uppgifter och ansvar. Utifrån dessa utgångspunkter behandlas i det följande för- och nackdelar med en samordning av den statliga lokalförsörjningen.

Som konstaterats finns inom såväl KBS som FortF specialistkompetens för byggnadstekniska frågor och fastighetsförvaltningsfrågor m.m. I budgetpropositionen för budgetåret 1987/88 understryker regeringen vikten av att denna typ av specialistkompetens utnyttjas på ett för hela statsförvaltningen rationellt sätt som ett led i den allmänna strävan att ta tillvara specialistfunktioner och kompetens hos en

myndighet och undvika dubbleringar. Eftersom det inom båda myndigheterna är fråga om delvis samma typ av kompetens och resurser bör en samordning av utnyttjandet kunna leda till kostnadseffektiva och för statsförvaltningen rationella lösningar.

KBS och FortF har omfattande och likartade resurser för anskaffning (byggadministration). KBS har resurser för teknisk, ekonomisk och juridisk ledning av fastighetsförvaltningen. FortF har likartade resurser för stöd åt försvarets myndigheter. Dessa resurser är vidare fördelade på ett inom båda myndigheterna organisatoriskt och geografiskt likartat sätt. De båda myndigheternas regionala organisationer sammanfaller delvis geografiskt. Såväl Hpg 5-kommittén som LFU bedömer att en samordning av dessa resurser ger förutsättningar för att optimera resursutnyttjandet och upprätthålla hög kompetens samt, inte minst, smidigt anpassa resurserna till förändringar i byggnadsvolymen.

Utvecklingen inom det statliga lokalförsörjningsområdet ökar också behovet av och förutsättningarna för samordning mellan KBS och FortF. Inom såväl den civila statsförvaltningen som försvaret går utvecklingen mot mer decentraliserade verksamhetsformer och ett ökat inflytande för de lokalbrukande myndigheterna. Parallellt med denna utveckling förutsätts att nybyggnadsvolymen stagnerar och att en ökad tonvikt läggs vid underhåll, ombyggnad och förvaltning av det befintliga fastighetsbeståndet. Dessa utvecklingstendenser får givetvis konsekvenser för KBS och FortF. Båda myndigheterna söker möta utvecklingen inom ramen för pågående organisationsutvecklingsprojekt i vilka stor vikt läggs vid närhet till kunderna och ett tydligare kund-leverantörsförhållande. Dessa förändringar torde få betydande konsekvenser för myndigheternas verksamhet, personal etc. även om en samordning inte skulle komma till stånd. I och med att de tjänster myndigheterna tillhandahåller också i många fall kan köpas på marknaden, kan också en ökad konkurrensutsatthet bli följden av utvecklingen. Det är enligt vår mening troligt att KBS och FortF:s strävanden och möjligheter att anpassa sig till dessa utvecklingstendenser lättare låter sig förverkligas inom ramen för en samordnad organisatorisk struktur, bl.a. genom att förutsättningar skapas för en större, kompetensrikare och mer vittförgrenad regional och lokal organisation med ökad närhet till kunderna. Detta leder också till ett kostnadseffektivare utnyttjande

av de gemensamma resurserna, vilket självfallet är av stor betydelse för såväl den civila statsförvaltningen som försvaret.

Tidigare utredningar har också pekat på de stora vinster som bedömts finnas i en ökad samordning av den statliga fastighetsförvaltningen, framför allt vad gäller samutnyttjande av driftresurser. Det har dock hittills visat sig vara svårt att få till stånd åtgärder som gör det möjligt att ta hem dessa vinster. Organisatoriska åtgärder kan därför behöva övervägas i detta syfte, samtidigt som frågan om samordning mellan KBS och FortF behandlas. Vidare är det enligt vår mening möjligt att inom resp. sektor - den civila statsförvaltningen resp. försvaret - vidta åtgärder som i sin tur ökar förutsättningarna för driftsamordning med också andra sektorer inom statsförvaltningen. Bl.a. finns möjlighet att sälja tjänster till andra myndigheter, t.ex. genom att den tekniska fastighetsförvaltningen redovisas som särskilda resultatenheter.

Sammanfattningsvis är fördelarna med en samordning av den statliga lokalförsörjningen av två principiella slag. För det första handlar det om att realisera de rationaliseringsvinster av engångskaraktär som torde finnas i att centralt, regionalt eller lokalt föra samman och bättre utnyttja resurser av likartad karaktär. För det andra - och kanske viktigare - finns också mer långsiktigt verkande fördelar att uppnå. En samordning kan ge bättre förutsättningar för att på ett rationellt och konsekvent sätt genomföra och vidareutveckla de decentraliserings-, delegerings- och regionaliseringssträvanden som finns inom både KBS och FortF, och som är en direkt följd av utvecklingen inom de system inom vilka resp. myndighet verkar. Förutsättningarna kan också förbättras för samverkan med andra lokalhållare som affärsverk, kommuner och landsting i fråga om fastighetsdrift. En samordnad struktur kan vidare byggas upp så att en för KBS och FortF gemensam strävan mot tydligare kund-leverantörsförhållande ges klara organisatoriska former. Härvid kan vissa verksamheter inom KBS och FortF av egen-regi-karaktär såsom byggande och projektering, till vilka konkurrerande alternativ på marknaden finns, skiljas ut och redovisas i form av exempelvis resultatenheter. Vidare kan andra ekonomiska mekanismer tillämpas vilka stimulerar till effektiv drift och effektivt lokalutnyttjande.

Det bör i sammanhanget också erinras om att samordning av den statliga lokalförsörjningen kan rymma nackdelar. Exempel på sådana är att den för lokalförsörjningen ansvariga myndigheten inte är tillräckligt lyhörd för brukarnas önskemål. Vidare kan den vertikala funktionsorganisation som en samordning av lokalförsörjningsresurserna förutsätter försvåra ekonomiskt eller beredskapsmässigt fördelaktig samordning med annan likartad verksamhet hos de lokalbrukande myndigheterna.

PRINCIPIELLA MODELLER FÖR SAMORDNING AV DEN STATLIGA LOKALFÖRSÖRJNINGEN

Hur organisationer formas för att utföra uppgifter hänger självfallet samman med det regelverk eller det styrsystem som tillämpas på ifrågasvarande område. På lokalförsörjningsområdet har de ekonomiska styrinstrumenten stor betydelse. Inledningsvis redovisar vi därför i detta kapitel synpunkter på ekonomiska styrmedel m.m. på det statliga lokalförsörjningsområdet.

Därefter redovisas tre principiella modeller för samordning av den statliga lokalförsörjningen. Dessa benämns modellerna A, B och C. Vi har sökt att precisera modellernas innebörd så långt att det med utgångspunkt i redovisningen bör vara möjligt att fatta beslut om lämplig form för inriktning av samordningen. Vi vill dock samtidigt understryka att modellerna är principiella. Inför ett genomförande kan övervägas att basera detta på ett förslag som innehåller element från mer än en av de redovisade modellerna.

Modell A baseras på utvecklingsmöjligheter inom ramen för dagens organisatoriska struktur med ett bibehållande av KBS och FortF som två fristående myndigheter. Härvid utgår modellen från pågående och i flera avseenden likartade utvecklingssträvanden inom de båda myndigheterna. Vidare föreslås en förändrad ansvars- och uppgiftsfördelning för försvarets lokalförsörjning, med särskild tonvikt på FortF:s roll och verksamhet. Härvid ingår i modellen att de verkställighetsresurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m., som f.n. finns vid försvarets lägre regionala/lokala myndigheter, överförs till FortF. Med utgångspunkt i denna organisationsstruktur anges i modellen ett antal områden där ökad samverkan kan ske mellan KBS och FortF.

Modell B innebär en organisatorisk samordning av KBS och större delen av FortF:s verksamheter i en ny myndighet, kallad byggverket. Bygg-

verket, som är en myndighet utanför försvaret, har gentemot den civila statsförvaltningen samma roll och uppgifter som nuvarande KBS inkl. den utveckling som förordas i bl.a. de senaste årens budgetpropositioner. Byggverket övertar också större delen av nuvarande FortF:s uppgifter gentemot försvaret. Försvaret uppdrar i modellen till byggverket att verkställa flertalet åtgärder i lokalförsörjningsprocessen. Här innefattas verkställighet av byggproduktion och teknisk fastighetsförvaltning avseende såväl generella lokaler som försvarsspecifika anläggningar.

Modell C innebär en organisatorisk samordning av KBS och delar av FortF:s verksamheter i en ny myndighet, kallad byggverket. Det nya verkets roll gentemot den civila statsförvaltningen är densamma som i modell B. Försvarets resurser är i denna modell dimensionerade för att ta ett fullt ansvar för lokalförsörjningsfrågorna inkl. verkställighet av en del av upphandlingen av entreprenader och av teknisk fastighetsförvaltning. Byggverket fungerar gentemot försvaret som en av flera tänkbara leverantörer av tjänster inom lokalförsörjningsområdet.

Modellerna A, B och C avser former för och organisation av ledningen för lokalförsörjningen inom statsförvaltningen. Helt naturligt innehåller de tre principmodellerna därmed i avsevärda stycken likartade eller t.o.m. identiska lösningar. För att göra beskrivningen av resp. modell fullständig har vi valt att lämna en samlad beskrivning av var och en av modellerna. Detta medför dock att framställningen tyngs av vissa textmässiga dubbleringar.

De tre modellerna värderas översiktligt i kapitel 6.

5.1 Ekonomiska styrmedel på det statliga lokalförsörjningsområdet

5.1.1 Lokalytor och kostnader

De samlade lokalkostnaderna för civila förvaltningsmyndigheter och skolor uppgår till ca 5 miljarder kr. per år. Av KBS för dessa myndigheter förvaltade ytor uppgår till ca 9 milj. m². Internhyrorna är

marknadsanpassade och motsvarar i genomsnitt ca 600 kr. per m². Knappt hälften härav utgörs av kostnader för drift, underhåll och administration. En tredjedel av lokalbeståndet är inhyrt och ungefär 5 % hyrs ut till icke statliga lokalbrukare. Av en typisk civil myndighets förvaltningskostnader utgör lokalkostnaderna ungefär 10 %.

Den uppvärmda lokalyta som disponeras av det militära försvarets myndigheter för främst fredsändamål uppgår till ca 6,3 milj. m². De samlade driftkostnaderna för dessa lokaler har uppskattats till ca 1 miljard kr. per år. I detta belopp ingår även vissa kostnader för anläggningar för krigsorganisationen. I kostnaderna innefattas då inte någon kapitaltjänstkostnad för av staten ägda lokaler utan kostnaderna avser löpande och direkta kostnader för personal, drift, underhåll och ombyggnad m.m. hos lokalbrukarna. Dessa kostnader motsvarar i genomsnitt ca 160 kr. per m².

Av försvaret disponerade lokaler för främst fredsändamål är spridda över hela landet och någon koncentration till de tre storstadsområdena, där hyresnivån är relativt hög, finns inte. Hyresnivån i civila statliga lokaler utanför Stockholmsområdet motsvarar ca 500 kr. per m². Det finns knappast skäl att anta att den hyra som på marknaden skulle behöva betalas för här avsedda av försvaret disponerade lokaler skulle vara väsentligt lägre än ca 400 kr. per m². Mot bakgrund av tidigare nämnda kostnader för drift, underhåll och administration på ca 160 kr. per m², antyder detta att det militära försvaret kan ha oredovisade kapitaltjänstkostnader på kanske 200 kr. per m². Kapitaltjänstkostnaderna för civila myndigheter inom KBS lokalhållningsområde är ca 350 kr. per m². De kostnader för lokaler som ingår i de lokalbrukande försvarsmyndigheternas budget motsvarar enligt detta resonemang i så fall avsevärt mindre än hälften av antagna fulla lokalkostnader.

Det nu bokförda värdet efter 40 % initialavskrivning av försvarets lokaler för främst fredsändamål är ca 3 miljarder kr. Ränta och årlig avskrivning på detta belopp kan uppgå till ca 390 milj. kr. Detta motsvarar ungefär 60 kr. per m². Utan initialavskrivning skulle kapitaltjänstkostnaden vara ca 100 kr. per m². Det bokförda restvärdet är lågt till följd av att en stor del av försvarets fredsbyggnader

anskaffades för länge sedan. Ingångsvärdet är därmed lågt och stora avskrivningar har hunnit göras.

Kostnaderna för lokaler som försvaret använder i främst fredsverksamheten kan med de antaganden som här redovisats uppgå till ca 2,5 miljarder kr. per år, eller knappt 10 % av det militära försvarets samlade utgifter.

5.1.2 Organisation och ansvar inom försvaret

Ansvarsfördelningen för lokalförsörjningsuppgiften inom försvaret har utförligt belysts i kapitel 2. Där framgick att ansvaret i huvudsak är fördelat mellan lokalbrukande lägre regionala/lokala myndigheter, försvarsgrenscheferna och FortF.

I fråga om teknisk och ekonomisk fastighetsförvaltning vilar ansvaret på försvarsgrenscheferna och försvarets lägre regionala/lokala myndigheter. Försvarsgrenschefernas fastighetsförvaltningsansvar följer av FPE-systemets uppbyggnad men är inte författningsenligt reglerat. I de tre program- och produktionsansvariga försvarsgrensstaberna, särskilt inom arméstaben, finns emellertid knappast resurser och kompetens att leda denna verksamhet. I praktiken får de lägre regionala/lokala produktionsansvariga myndigheterna ta det reella ansvaret för den effektivitet med vilken den tekniska fastighetsförvaltningen genomförs.

FortF har s.k. fackansvar för teknisk och ekonomisk fastighetsförvaltning. Häri ingår att följa och analysera sakförhållanden och kostnader. Detta ansvar skall utövas av FortF gentemot försvarsgrensstaberna, vilka således i flertalet fall saknar kapacitet på området, och vidare genom viss rådgivning till de lägre regionala/lokala myndigheterna inom försvaret. Under en avsevärd tid har emellertid särskilt de ekonomiska aspekterna på fastighetsförvaltning av olika skäl ägnats begränsad uppmärksamhet inom FortF. Kompetensen på området håller nu på att stärkas.

Det kan noteras att KBS som lokalhållare för de civila statliga myn-

digheterna i sin organisation har resurser för såväl ledning som verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning. Motsvarande problem som beskrivits för försvaret finns därför inte inom den civila statliga sektorn. Däremot kan det finnas andra. Vissa sådana berörs i det följande.

När det gäller investeringar i byggnader och anläggningar utför FortF:s centrala, regionala och lokala organisationsdelar serviceuppgifter åt centrala och lägre regionala/lokala försvarsmyndigheter. Verket anskaffar lokaler enligt specifikationer som anges av byggherren. Försvarsgrensstaberna synes på detta område ha tillräcklig kompetens för att ta erforderligt ansvar för ledning av verksamheten. Trots att beslutanderätten för byggnadsarbeten under viss nivå - f.n. mindre än 2 milj. kr. - formellt har delegerats till lägre regionala/lokala chefer, ger den budgeteringsteknik, den utformning av uppdrag och den produktionsledning som används viss begränsning i handlingsfriheten åt dessa. I genomförandefasen kan dock vissa omdispositioner göras av lägre regionala/lokala chefer. I sammanhanget kan nämnas att FortF synes ha goda möjligheter att i anskaffningsfasen utrusta fastigheterna med kvalificerade tekniska installationer för den framtida driften. Under lång tid synes emellertid obenägenhet ha funnits att installera förbrukningsmätare för el, vatten och värme i många lokaler. Detta försvårar en ekonomisk fastighetsdrift.

Innebörden av vad som nu sagts är att det sätt på vilket ansvaret för fastighetsförvaltningen är fördelat och organiserat inom försvaret inte skapar gynnsamma förutsättningar för effektiv ledning och genomförande av verksamheten. Kompetens och kapacitet är vidare i vissa avseenden otillräcklig.

5.1.3 Primär och sekundär verksamhet

Det militära försvarets primära uppgift i fred är att bygga upp och vidmakthålla en krigsorganisation som kan aktiveras i kriser och krig. Krigsorganisationens chefer bör ha ett ansvar även för försvarets verksamhet i fred. Fredsverksamhetens syfte är ju främst att medverka till frambringandet av en effektiv krigsorganisation. Det är naturligt

att sekundär verksamhet som t.ex. lokalförsörjning för främst fredsändamål underordnas det primära syftet att nå en effektiv krigsorganisation.

Detta betyder emellertid inte att en sekundär verksamhet av så stor ekonomisk betydelse som lokalförsörjningen kan tillåtas drivas med otillfredsställande effektivitet. Sker detta innebär det - inom en given ekonomisk ram - att mindre resurser kan disponeras för att stärka krigsorganisationen. Samtidigt får naturligtvis inte strävan till effektivitet i en sekundär verksamhet innebära att viktiga krigsorganisatoriska krav eftersätts. För att undvika konsekvenser av sistnämnt slag måste de som är ansvariga för den primära verksamheten avgöra och formulera kraven på den sekundära verksamheten. Inom ramen för sådana krav kan den sekundära verksamheten utföras så effektivt som möjligt.

En verksamhet som omsluter så stora inkomster och utgifter som lokalförsörjningen i dess olika faser måste utföras professionellt, annars nås inte ett effektivt resursutnyttjande i fredsverksamheten. Yrkesskicklighet utvecklas bäst i en organisation som kan identifiera en uppgift som sin huvudsakliga, kan utbilda personal, sätta normer för godtagbara resultat, följa resultatet samt utveckla och sprida kunskap om metoder. En enskild försvarsmyndighet kan inte sägas erbjuda bas för en sådan professionell organisation. En garnison med flera förband m.m. är dock ofta tillräckligt stor för att den tekniska och ekonomiska fastighetsförvaltningen skall kunna ledas av personal med visst professionellt kunnande. Sådan personal behöver emellertid också stöd från specialister i en organisation. Det behövs även professionellt kunnande för att ställa krav och bedöma resultat. Inom resp. försvarsgren finns f.n. inte en sådan samordning av den tekniska och ekonomiska fastighetsförvaltningen att en professionell organisation kan sägas föreligga. Inte heller försvarsgrenarna sammantagna erbjuder f.n. en sådan. FortF har, som nämnts, under lång tid inte kunnat erbjuda erforderligt stöd. Behovet av och uppgifter för en central organisation på området har belysts i en konsultrapport om fastighetsförvaltning inom försvaret från den 11 november 1987 till försvarsstaben.

För den personal inom försvaret som ägnar sig åt drift och underhåll av fastigheter bör det också vara mer tillfredsställande att arbeta i en professionell organisation där utbildning och metodstöd kan fås och där resultatet i arbetet kan bedömas enligt vissa etablerade normer. Personalen bör då kunna uppleva att man arbetar i en organisation med en uppgift av egen betydelse och inte bara en underordnad stödverksamhet som chefer av naturliga skäl kan ägna begränsat intresse.

KBS fungerar som en professionell organisation för lokalförsörjningsfrågor där drift och underhåll sammanhålls, leds och utövas centralt, regionalt, lokalt och för enskilda driftställen. En professionell organisation, som har lokalförsörjning till primär uppgift, kan ha en benägenhet att fästa särskilt stort avseende vid sin egen måluppfyllelse. Lokalbrukarnas intressen och måluppfyllelse kan då riskera att eftersättas. En suboptimering kan därvid ske av stödfunktionen. Sådana risker är särskilt stora om fastighetsförvaltningsorganisationen samtidigt har myndighetsuppgifter på området. För att komma till rätta med problem av nu antytt slag behöver lokalbrukarnas ställning stärkas på olika sätt. Man talar ibland om att skapa tydliga kund-leverantörsförhållanden. En utveckling i den riktningen pågår inom den civila statsförvaltningen.

5.1.4 Delegering och lokalkostnader

I de två senaste budgetpropositionerna (prop. 1986/87:100, bil. 2 och 9, resp. prop. 1987/88:100, bil. 2 och 9) har regeringen presenterat riktlinjer för utvecklingen av den statliga lokalförsörjningen. Ett syfte har angetts vara att de civila myndigheterna successivt skall få ökade möjligheter att ta kostnadsansvar för lokalförsörjningen. I prop. 1987/88:100, bil. 9, uttalas vidare att en effektiv resursstyrning uppnås med nuvarande system där lokalbrukande myndigheter betalar en marknadsanpassad lokalhyra och ges möjlighet att ta ett ökat kostnadsansvar.

Med delvis motsvarande inriktning håller produktionsledningssystemet på att utvecklas inom det militära försvaret. Avsikten är att systemet skall förenklas kraftigt inom ramen för ett delegerat helhetsansvar.

Även när det gäller anskaffning av lokaler och anläggningar samt fastighetsförvaltning eftersträvas en ökad delegering till förbanden. Detta innebär att resurserna får disponeras med ett minimum av handlingsregler. Då måste de marknadspriser eller internpriser som den lägre regionale/lokale chefen möter ge underlag för rationella beslut.

De lokalkostnader som verksamhetsansvariga inom försvaret möter ger f.n. knappast korrekta styrimpulser. Som tidigare visats ingår i lokalkostnaderna för de statligt ägda fastigheter som försvaret disponerar endast direkta drift- och underhållskostnader. Detta innebär att endast en del av lokalkostnaden behöver beaktas.

I verkligheten är det emellertid så att många verksamhetsansvariga inom försvaret - förbandschefer, skolchefer m.fl. - överhuvudtaget inte har några lokalrelaterade kostnader i sina budgetar. Kostnaderna för drift och underhåll - och häremot svarande resurser - stannar nämligen upp hos t.ex. garnisonschefen eller fo-regementschefen.

I samband med budgetreformen 1980 slopades redovisning av den statliga förmögenheten över kapitalfonder. Därvid uttalade finansministern (prop. 1978/79:130) att syftet med förmögenhets- och kapitalkostnadsredovisning snarare är att förbättra resursstyrningen än att visa en aktuell förmögenhetsställning.

I förstudierapporten (Dnr 1987:1350) Statens markinnehav har RRV uppmärksammat att redovisning av kapitaltjänstkostnader för lokalutnyttjandet inom försvaret saknas och att flertalet myndigheter, bl.a. försvarets myndigheter, saknar ett system för intern prissättning av fastighetsutnyttjandet.

Den ordning som gäller inom försvaret kan knappast sägas erbjuda goda förutsättningar för lägre regionala/lokala chefer att fatta rationella beslut i fråga om dispositionen av lokaler och anläggningar. Dessa framstår nämligen nu i hög grad som fria resurser.

Delegering av produktionsbeslut bör förenas med en utveckling där lokaler åsätts internhyror som är rimligt rättvisande för de verksamhetsansvariga som skall besluta om hur till förfogande ställda budget-

resurser skall användas. Utöver drift- och underhållskostnader bör därför i internhyror ingå vissa administrationskostnader och framför allt en efter fastighetens typ och läge överslagsmässigt ansatt kapitaltjänstkostnadskomponent. Sistnämnda komponent bör spegla det alternativanvändningsvärde som lokalen, anläggningen eller marken kan representera. Internhyror av detta slag bör på lämpligt sätt hanteras inom den militära ramen. Självfallet förutsätts att införandet och tillämpningen av kapitaltjänstkostnader ges en form som är neutral i förhållande till den militära utgiftsramen.

Kostnadsskillnaden mellan egna lokaler som förutsätter investeringar och förhyrning av andra fastighetsägares lokaler minskas också med en ordning av detta slag. Detta bör främja en rationell resursstyrning.

Ett partsförhållande bör finnas mellan lokalbrukaren och lokalhållaren. Brukaren av lokaler som åsatts en kapitaltjänstkostnadskomponent bör också på vissa villkor kunna säga upp nyttjandet av sådana statliga lokaler och lokalytor och vid given omfattning av verksamheten få disponera frigjorda resurser för andra produktionsmedel. De lokaler som frigörs bör i flertalet fall kunna användas av andra försvarsmyndigheter, av civila statliga myndigheter, kommuner eller av företag.

Syftet med åtgärder av detta slag är att göra lokalbrukarna medvetna om vad lokaler kostar. Effekten härav förväntas vara att drift- och underhållskostnaderna för givna lokaler begränsas och att mindre lokalytor används. Om prismekanismer inte används måste ett kostsamt administrativt styrsystem användas för att främja samma syfte.

Den ordning med internhyror m.m. som nu beskrivits tillämpas inom den civila statsförvaltningen och prövas eller övervägs i annan offentlig verksamhet, t.ex. i stora kommuner och landsting.

Det är inte tillräckligt att korrekta investeringskalkyler görs när en byggnad anskaffas eftersom förutsättningarna för en byggnads nyttjande helt naturligt förändras under dess livslängd som sträcker sig över många decennier. Internpriser som speglar ett tänkbart alternativanvändningsvärde kan ge anledning till omprövning av nyttjandet. I byggnaderna bedrivs också ibland verksamhet som kan köpas på markna-

den. För att underlätta effektivitetsfrämjande kostnadsjämförelser är det då viktigt att egen-regi-verksamheter belastas med en rimlig lokalkostnad. Inte minst gäller detta när försvaret marknadsför tjänsterna, t.ex. verkstadstjänster, till allmänheten.

Inom försvaret finns ett antal fastigheter som inte behövs för verksamheten. Om innehavet av fastigheter för den enskilda myndigheten är förenat med viss kapitaltjänstkostnad är det troligt att avveckling av obehövliga fastigheter stimuleras.

Den praktiska utformningen av ett internhyressystem för försvaret, enligt här angivna principer, bör inför en försöksverksamhet studeras närmare. Därvid behöver ett sådant systems inverkan på budgetsystemet beaktas.

Frågor av det slag som behandlas här har med likartat resultat analyserats i den nämnda konsultrapporten från den 11 november 1987 till försvarsstaben. Där föreslås sålunda att om- och nybyggda lokaler alltid bör bära en kapitaltjänstkostnad. Nya och gamla lokaler i kommersiella lägen bör alltid ha en internhyra som är högre än kostnaderna för drift och underhåll. Kapitaltjänstkostnaderna förutsätts bli hanterade inom den militära utgiftsramen. Lokalbrukaren förutsätts kunna avsäga sig lokaler. I rapporten bedöms administrativa styrmeter vara mindre effektiva än prisstyrning.

I sammanhanget bör måhända också erinras om att delegering av ansvar kan ske i den utsträckning som motsvaras av möjligheterna till resultatredovisning och kontroll. Ett uppföljningssystem bör därför vara en integrerad del av en delegerad produktionsledning. Uppföljningen bör självfallet inte endast avse effektivitet i primäruppgiften utan även effektiviteten i olika sekundärfunktioner, t.ex. fastighetsförvaltning i vid bemärkelse.

5.1.5 Effektiv fastighetsförvaltning

Ekonomiska mekanismer som styr lokalbrukarens val i rätt riktning är självfallet av avgörande betydelse för en effektiv och rationell lokalförsörjning. Av stor betydelse är emellertid också hur fastighetsförvaltningen bedrivs. I denna funktion bestäms kostnaderna för att åstadkomma givna prestationer.

Drift och underhåll av försvarets fastigheter sker vid ett 50-tal myndigheter, på ett stort antal platser och avser ett mycket stort antal fastigheter. På lokal, regional och central nivå behöver olika slag av ekonomisk och teknisk uppföljning av fastighetsförvaltningen kunna ske. Detta förutsätter att likformiga redovisnings- och konteringsprinciper används vid alla driftställen. Inom försvaret finns i detta avseende f.n. betydande olikheter, främst mellan försvarsgrenarna. Exempelvis saknas en enhetlig kontoplan. Sådant underlag är en förutsättning för att en medveten och rationell ledning av funktionen skall kunna utövas. Det är dessutom en nödvändig grundval för en professionellt hanterad fastighetsförvaltning. Det kan nämnas att FortF i skriften Fakta om försvarets fastighetsförvaltning 1988 gör en reservation för eventuell felaktig kostnadsinformation på $\pm 5\%$.

I sammanhanget kan erinras om att ÖB i programplanen för perioden 1985/86 - 1990/91 angett att uppföljning och analys av verksamheten inom resp. fack skall möjliggöra redovisning i sådan tid att åtgärder så långt möjligt kan vidtas under löpande budgetår. Uppföljningssystemen skall utvecklas så att produktivitetmätning är möjlig samt att nödvändig samordning mellan försvarsgrenarna underlättas. Ett omfattande och målmedvetet utvecklingsarbete synes återstå innan ett sådant mål kan nås i fråga om facket fastighetsförvaltning.

En noggrann ekonomisk budgetering och redovisning är nödvändig för att bedöma de egna kostnaderna och jämföra dem med vad en motsvarande entreprenad, t.ex. avseende fastighetsdrift, skulle kosta. En utvecklad budgetering och redovisning gör det också möjligt att på detta område fullfölja en av grundtankarna i FPE-systemet, nämligen att verksamhet (produktion) utförs på uppdrag av ett annat organ (programmyndigheten). Driftenheter m.m., som arbetar på uppdrag, bör kunna

redovisas som särskilda resultatenheter knutna till en värdmyndighet. Det synes, för att åter anknyta till prop. 1987/88:100, vara naturligt att ett kund-leverantörsbetonat och avtalsreglerat förhållande skapas på lokalförsörjningsområdet.

En utveckling av detta slag gör det naturligt för lokalbrukaren att pröva om någon annan driftorganisation kan erbjuda gynnsammare villkor för önskade tjänster. Ett konkurrensmoment introduceras därmed. Driftenheten vänjer sig också vid att mot betalning erbjuda tjänster till utomstående statliga, kommunala och landstingskommunala samt privata lokalhållare eller lokalbrukare.

Om i den statliga lokalförsörjningsorganisationen finns specialiserade resurser, som staten i betydande omfattning också köper på marknaden, bör dessa organiseras på sådant sätt att de blir egna kostnadsställen med full andel i gemensamma kostnader. Ett tydligare kund-leverantörsförhållande bör skapas inom den egna organisationen. Arbete bör mot betalning utföras på uppdrag av lokalhållaren och av utomstående. Exempel på resurser av detta slag är personal för projektering och byggnadsarbeten. Även i fråga om andra typer av verksamheter, t.ex. bygghälsning, bygghälsning, kontroll, drift och skogsvård, kan det dock vara lämpligt att i viss utsträckning köpa tjänster på marknaden för att få pris- och prestationsjämförelser med arbete i egen regi. Behovet av sådana kontrollmekanismer accentueras ju mer monopolbetonat den berörda myndighetens ställning är. Den inre organisationen och framför allt redovisningen kan behöva anpassas för att underlätta detta. I dessa avseenden finns betydande utvecklingsmöjligheter inom både KBS och FortF, vilka båda inrymmer omfattande resurser för verksamhet av egen-regi-karaktär samtidigt som de har en monopolbetonat ställning gentemot stora kategorier av lokalbrukare.

I avsnitt 4.2.1.4 belystes att det inom försvaret f.n. finns utrymme för visst godtycke huruvida förvaltningsanslag eller sakanslag skall belastas med byggprojektkostnader. Detta främjar enligt vår mening inte ett rationellt resursutnyttjande. Vidare gäller att FortF:s kostnader för fackverksamheten, t.ex. rådgivning avseende teknisk fastighetsförvaltning, f.n. belastar verkets förvaltningsanslag. Inte heller detta är tillfredsställande. En ändring bör ske i riktning mot att

endast utpräglade myndighetskostnader finansieras över förvaltningsanslaget. Övriga kostnader bör bäras av byggprojekt eller användare av tjänsterna.

För att kunna följa kostnader och intäkter, t.ex. för att kunna se resultat av vissa investeringar, bör resultaträkningar upprättas för varje byggnad eller fastighet. I vart fall måste kostnader kunna hänföras till enskilda byggnader. Detta förutsätter bl.a. att förbrukningsmätare för olika media så snart tillfälle ges installeras i särskilt resurskrävande byggnader. Vidare reses därmed krav på konteringen och redovisningssystemet. KBS har tagit viktiga steg på detta område. Även i den nämnda konsultrapporten till försvarsstaben pekas på att en effektiv fastighetsförvaltning förutsätter ett tillfredsställande system för bl.a. kostnadsuppföljning.

Noggrann redovisning av kostnader, intäkter och förbrukning gör det också möjligt att tillämpa prestationsrelaterade lönesystem för driftpersonal. Erfarenheter som KBS har gjort tyder på att detta kan ge betydande ekonomiska vinster. System av detta slag är ganska komplicerade och torde därför med fördel kunna utvecklas och användas i en sammanhållen och professionell organisation med lokalförsörjningsfrågor som huvuduppgift. En fördel med system av detta slag är att särskilda beredskapskostnader framgår tydligt.

Upphandling av stora och små entreprenader på byggområdet är komplicerade och ekonomiskt betydelsefulla frågor. Byggföretag är i allmänhet skickliga i att förhandla och att utforma avtal. För att staten skall kunna göra rimligt goda upphandlingar behöver egen professionell personal användas för ändamålet. Självfallet kan upphandling av mindre entreprenader genomföras av enskilda myndigheter. Detta gäller särskilt inom ramen för avtal om årsentreprenader och avropsavtal träffade av en professionell organisation för lokalförsörjningsfrågor på lokal, regional eller central nivå. Försvarets lägre regionala/lokala myndigheter använder f.n. i stor utsträckning denna typ av avtal.

5.2 Modell A

5.2.1 Förutsättningar

Modell A baseras på utvecklingsmöjligheter inom dagens organisatoriska struktur med ett bibehållande av FortF och KBS som två fristående myndigheter. Härvid utgår modellen från pågående och i flera avseenden likartade utvecklingssträvanden, vilka ökar förutsättningarna för samverkan mellan de båda myndigheterna. Vidare föreslås en förändrad ansvars- och uppgiftsfördelning för försvarets lokalförsörjning, med särskild tonvikt på FortF:s roll och verksamhet. Härvid förutsätts att de verkställighetsresurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m. som finns vid de lägre regionala/lokala myndigheterna inom försvaret överförs till FortF. Denna åtgärd ger de båda myndigheterna en mer likartad struktur, vilket ger förbättrade förutsättningar för samverkan och samordning mellan sektorerna. Med utgångspunkt i denna organisationsstruktur föreslås ett antal åtgärder för att nå ökad samverkan mellan KBS och FortF och, i några fall, koncentration till en av myndigheterna av vissa resurser och uppgifter av likartad karaktär.

Modellen utgår från de tydliga och för FortF och KBS likartade utvecklingstendenser där förslag redovisats i andra sammanhang. Sådana förslag återfinns sålunda i regeringens riktlinjer för utveckling av den statliga lokalförsörjningen enligt 1987 och 1988 års budgetpropositioner samt 1988 års kompletteringsproposition, i de av FortF redovisade projekten FortF NY, ORG 90 och FF 90 (Fastighetsförvaltning 90) inom försvaret samt i KBS förnyelseprogram. Innebörden av dessa förslag är bl.a. ett tydligare kund-leverantörsförhållande med tonvikt på lyhördhet för och närhet till de lokalbrukande myndigheterna. Vidare föreslås FortF:s stabsroll åt i första hand ÖB öka och därmed i vissa avseenden bli mer lik den roll som regeringens stabsorgan som KBS har inom den civila statsförvaltningen. Dessutom sker en förskjutning av de båda myndigheternas verksamhet mot förvaltningsskedet med tyngdpunkt på drift, underhåll, ombyggnader och reparationer. Detta nödvändiggör bl.a. en ökad delegering och regionalisering, dvs. en överföring av ansvar och uppgifter och därmed resurser och kompetens till den regionala och lokala nivån inom FortF och KBS.

5.2.2 Samordningsåtgärder inom den civila statsförvaltningen

5.2.2.1 Byggnadsstyrelsens uppgifter och relationer till statsmakterna

KBS bör, vad avser den civila statsförvaltningen, vara central förvaltningsmyndighet för frågor om anskaffning av lokaler för statliga myndigheter och förvaltning av statliga fastigheter. De generella mål för statens lokalförsörjning som redovisas i den s.k. handläggningsordningen och i 1987 års budgetproposition bör uttryckas i KBS instruktion samt i de särskilda förordningar som styr KBS verksamhet och ansvar.

Det bör åligga verket att

- förvalta fastigheter i enlighet med instruktioner och förordningar för förvaltning av statliga fastigheter,
- utreda behovet av och anskaffa lokaler och inredning för statliga myndigheter i den mån dessa uppgifter inte ankommer på annan myndighet,
- efter uppdrag projektera och utföra byggnadsföretag för statens räkning,
- verka för rationaliseringar och besparingar i statens byggande och fastighetsförvaltning.

5.2.2.2 Byggnadsstyrelsens uppgifter och relationer till myndigheter inom den civila statsförvaltningen

KBS uppgifter inom den civila statsförvaltningen är att förvalta de statsägda fastigheterna, utforma lokalförsörjningsplaner, upprätta lokalprogram, ta beslut i enskilda lokalförsörjningsärenden, teckna hyresavtal samt anskaffa och avveckla lokaler som ett led i strävan att skaffa myndigheterna ändamålsenliga lokaler till rimliga kostna-

der.

Utvecklingen av de civila myndigheternas lokalförsörjning beskrivs i 1987 års budgetproposition som en kombination av central administrativ styrning inkl. normstyrning från KBS och en decentraliserad incitamentsstyrning från de enskilda myndigheterna. De åtgärder och riktlinjer som redovisas i bl. a. 1988 års budgetproposition vad gäller statsmakternas prövning av myndigheternas lokalkostnader, KBS redovisning av långsiktiga lokalförsörjningsplaner och underlag för beslut i enskilda lokalärenden syftar till att så långt möjligt säkerställa att samtliga kostnadskonsekvenser inkl. lokalkostnader beaktas vid ställningstagande till verksamhetsförändringar.

Avsikten är vidare enligt 1987 och 1988 års budgetpropositioner att gentemot KBS stärka ställningen för de enskilda lokalbrukande myndigheterna varvid ett mer kund-leverantörsbetonat förhållande eftersträvas. Som exempel på åtgärder anmäls här att program- och kostnadsansvar för lokaler kan åläggas de enskilda myndigheterna. Härin ingår att, beroende bl.a. på lokalbrukarnas kompetens och resurser, kan arbetsfördelningen mellan KBS och lokalbrukarna förändras. Detta kan regleras genom att en avtalsliknande överenskommelse kan slutas mellan myndigheterna och KBS om bl.a. servicenivåer för fastighetsförvaltningen innefattande verksamhetsberoende underhåll och fastighetsdrift. Statsmakterna kan därefter i den årliga budgetprocessen omfördela resurser för dessa ändamål mellan lokalbrukare och KBS. Genom detta blir lokalkostnaden en aktiv och påverkbar del i myndigheternas budget. Föredraganden konstaterar i 1987 års budgetproposition att styrningen av myndigheterna måste anpassas till resp. sektors förutsättningar. Ovan redovisade förslag till förändring provas f.n. på myndigheter som ingår i försöken med treårsbudgetering och försöksverksamhet via ramanslag. Regeringen anmäler vidare i 1988 års direktiv för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1989/90 att lokalbrukande myndigheter som önskar förändrat ansvar i lokalkostnadsfrågor i enlighet med vad som redovisats ovan kan anmäla detta till KBS. Myndigheten och KBS kan sedan gemensamt göra framställning om detta i sina anslagsframställningar för budgetåret 1989/90.

I KBS uppgifter ingår också uppdragsverksamhet inom främst bygg-

produktion, inredning och fastighetsförvaltning åt såväl försvaret som affärsverk och andra myndigheter utanför verkets lokalhållningsområde inom den civila statsförvaltningen.

Det är angeläget att strävanden mot tydligare kund-leverantörs-förhållanden inkl. formerna för att utveckla uppdragsverksamheten ges en tydlig organisatorisk struktur. Det är vidare väsentligt att förutsättningarna för samverkan inom framför allt den tekniska fastighetsförvaltningen förbättras, såväl inom staten som med icke statliga fastighetsförvaltare. I detta syfte bör verksamheter av egen-regi-karaktär inom KBS, såsom byggande och teknisk fastighetsförvaltning inkl. fastighetsdrift, till vilka konkurrerande alternativ finns på marknaden, redovisas som särskilda resultatenheter.

5.2.2.3 Byggnadsstyrelsens uppgifter och relationer till affärsverken m.fl.

Vad gäller uppdragsverksamheten åt affärsverken redovisar regeringen i 1987 års budgetproposition att denna bör få en friare ställning gentemot KBS genom att nuvarande regler ersätts med samarbetsavtal mellan parterna. Samtidigt understryker regeringen dock särskilt att detta inte får innebära att affärsverken bygger upp egen kompetens inom byggsektorn utan affärsverkens roll i detta sammanhang fortfarande skall vara uppdragsgivarens gentemot KBS. På motsvarande sätt konstaterar regeringen i 1988 års budgetproposition att KBS svarar för projekt- och byggadministration för affärsverkens räkning när det gäller större byggnadsobjekt för att undvika dubblering av kompetens och resurser. Den ökade graden av frihet innebär enligt regeringen ett mer renodlat kund-leverantörsförhållande på affärsmässiga grunder.

I 1987 års budgetproposition anger regeringen vidare att affärsverken åläggs att följa av KBS utarbetad standard vad avser kontorslokaler och andra lokaler som är av generell karaktär såsom utbildningslokaler och sekundärutrymmen.

Ovan beskrivna relationer mellan KBS och affärsverken förutsätts också gälla för modell A.

Av affärsverken är det f.n. endast postverket, SJ och domänverket som har fastighetsförvaltningen organiserad som särskild resultatenhet. Enligt vad vi erfarit saknar vissa affärsverk policydokument och målformulering för fastighetsförvaltningen. Några affärsverk saknar också register över de fastigheter som disponeras för verksamheten, vilket kan medföra att de har en oklar bild över fastighetsbeståndet. Det är angeläget att fastighetsförvaltningsansvaret för affärsverken och övriga civila fastighetsförvaltande myndigheter utanför KBS lokalhållningsområde preciseras. Answarets innebörd samt dess eventuella fördelning och delegering bör författningsenligt regleras och det kan t.ex. uttryckas i resp. verks instruktion. Härvid bör de generella mål för statens lokalförsörjning som redovisas i den s.k. handläggningsordningen och i 1987 års budgetproposition uttryckas i de förordningar och instruktioner som reglerar fastighetsförvaltningsansvarets innebörd och fördelning hos affärsverken och övriga civila fastighetsförvaltande myndigheter utanför KBS lokalhållningsområde.

Enligt vår mening bör förutsättningarna för att inom samtliga affärsverk inrätta särskilda resultatenheter för fastighetsförvaltningen prövas. Detta bör också gälla för övriga myndigheter inom den civila statsförvaltningen som har fastighetsförvaltningsansvar och verkställighetsresurser av en omfattning som ger förutsättningar för en sådan åtgärd. Härigenom ges enligt vår mening förbättrade förutsättningar för en effektivisering av fastighetsförvaltningen hos affärsverken och övriga fastighetsförvaltande civila myndigheter utanför KBS lokalhållningsområde. Vidare förbättras förutsättningarna för samverkan inom den statliga tekniska fastighetsförvaltningen.

5.2.2.4 Byggnadsstyrelsens samordnande uppgifter

Med utgångspunkt i den utveckling av den statliga lokalförsörjningen som redovisas i bl.a. LFU:s förslag samt i 1987 och 1988 års budgetproposition bör KBS få ett förstärkt ansvar för effektiviseringen i den statliga lokalförsörjningen. KBS bör sålunda genom ett samrådsförfarande ges en övergripande roll för anskaffningen av kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär för hela statsförvaltningen

inkl. försvaret och affärsverken. Syftet med åtgärden är att dels ta tillvara statens intresse, dels undvika att suboptimeringar görs av övriga lokalhållare. KBS förutsätts i modell A få angivna samordningsuppgifter.

KBS bör därutöver få som myndighetsuppgift att föra ett samlat register över det statsägda fastighetsbeståndet och av staten inhyrda lokaler och fastigheter, med eventuellt undantag för hemliga anläggningar. Med hänvisning till att de av försvaret förvaltade fastigheterna delvis är av hemlig karaktär svarar försvaret för registrering av det statsägda eller inhyrda fastighetsbestånd som disponeras för försvarsändamål. Även andra fastighetsförvaltande myndigheter utanför KBS lokalhållningsområde förutsätts i normalfallet föra register över förvaltade och inhyrda fastigheter. Försvaret, affärsverken och övriga fastighetsförvaltande myndigheter utanför KBS lokalhållningsområde åläggs att minst en gång om året lämna uppgifter till statens centrala register hos KBS över av statliga myndigheter disponerade fastigheter och lokaler. Samtliga statsägda fastigheter redovisas med uppgift om bokfört värde och i förekommande fall det värde som skall ligga till grund för kapitaltjänstkostnadskomponenten i internhyran.

5.2.3 Samordningsåtgärder inom försvaret

En rad samordningsåtgärder inom försvaret genomförs i modellen i enlighet med förslag från ett flertal utredningar under 1980-talet, varvid särskilt bör nämnas ORG 90 och FF 90. Härutöver finns inom ramen för modell A möjlighet att inom försvaret genomföra ett antal förändringar, vilka inte primärt syftar till samordning mellan FortF och KBS men som bl.a. kan förbättra de långsiktiga samordningsmöjligheterna mellan dessa myndigheter genom att myndigheterna i vissa avseenden blir mer lika vad gäller organisatorisk struktur och uppgifter.

I detta avsnitt redovisas för modell A uppgiftsfördelning, organisatorisk tillhörighet och i vissa fall ungefärlig dimensionering av försvarets resurser för lokalförsörjningsfrågor. Översiktlig organisationsstruktur och dimensionering för FortF redovisas dock särskilt i avsnitt 5.2.5.2, tillsammans med motsvarande uppgifter för KBS. Vid

dimensioneringsöverbägandena, som i många fall är av grov och överslagsmässig natur, har följande förutsättningar gällt.

Angivna resursbehovsuppskattningar baseras på bedömningar av resursbehovet för redovisade arbetsuppgifter i dagsläget. Vi har därvid utgått ifrån att nuvarande arbetsuppgifter, efter hänsynstagande till de rationaliseringseffekter som följer av en samordning, skall lösas på motsvarande sätt som hittills och att personalkategorierna är lika effektiva, oavsett inom vilken myndighet personalen arbetar. Vi har vidare utgått från att uppgifts- och volymförändringar, sedan hänsyn tagits till rationaliseringsvinster, normalt skall resultera i förändringar avseende resurser. Detta innebär att tillkommande arbetsuppgifter enbart kan lösas inom befintlig personalram om en samordning inom det aktuella verksamhetsområdet ger upphov till rationaliseringsvinster eller om överkapacitet inom funktionen finns i nuläget. Om överkapacitet finns, förutsätts en reducering kunna ske i dagsläget.

Detta innebär även att eventuella förändringar i försvarets organisation, främst förbandsorganisationen, givetvis kan påverka resursbehovet. Effekten av sådana förändringar har inte här varit möjlig att uppskatta och bedöms inte heller vara alternativskiljande. Det kan vidare vara möjligt för berörda försvarsmyndigheter att klara uppgifterna med ett mindre resurstillskott än vad som angivits. Detta förutsätter dock att motsvarande resurser i stället köps på marknaden, varför det sammantagna resursbehovet (kostnaden för staten) förutsätts bli detsamma.

5.2.3.1 Centrala staber

ÖB:s långsiktiga styrning av lokal- och anläggningsförsörjningen ingår som en integrerad del i planeringen. Förmågan till ekonomisk kontroll och uppföljning av verksamhetens genomförande bör förbättras. Angivna uppgifter bör klaras utan resurstillskott.

Försvarsgrenshefernas staber förstärks med sammantaget ca 10 personer i syfte att klara den uppgift som totalansvaret för den samlade planeringen, styrningen och uppföljningen av lokal- och anläggningsförsörj-

ningen inom resp. huvudprogram innebär.

Angivet resursbehov är detsamma som i modellerna B och C.

5.2.3.2 Fortifikationsförvaltningens roll och verksamhet

Förändringarna av FortF:s roll och verksamhet i modell A baseras på att huvudprogrammyndigheten har kostnadsansvar och möjlighet att direkt styra innehåll och omfattningen av sin verksamhet genom att köpa erforderliga tjänster av FortF, som i sin tur får möjlighet att utveckla en mer professionell organisation. I detta syfte bör i modell A en rad åtgärder vidtas.

FortF görs till uppdragsmyndighet och redovisas alltså som 1000-kronors-myndighet inom försvaret. Detta innebär att nuvarande myndighetsanslag vad avser byggadministration överförs till huvudprogrammyndigheternas anslag. All verksamhet (byggproduktion, administration och fastighetsförvaltning) kommer därvid att finansieras över sakanslagen. Härvid skapas förutsättningar för att renodla huvudprogrammyndigheternas byggherreroll och totalansvar för lokalförsörjningen inom resp. huvudprogram. Åtgärden ger samtidigt FortF möjligheter att på ett tydligare sätt än hittills anpassa organisation och resurser efter faktisk efterfrågan.

De verkställighetsresurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m., dvs. underhåll och mindre ombyggnadsåtgärder, fastighetsdrift, väg- och skogsfrågor m.m. samt för lokalvård som nu finns hos försvarets lägre regionala/lokala myndigheter överförs till FortF och samordnas inom FortF:s regionala organisation, byggnadsområdena. De samordningsfördelar som finns i en sammanläggning av nybyggnads- och fastighetsförvaltningsresurserna kan utnyttjas och sambandet mellan städ- och underhållsmetoder samt materielval m.m. ges en organisatorisk koppling. Vi har dock inte haft möjlighet att inom ramen för denna utredning närmare överväga dimensioneringsfrågor och rationaliserings- och andra effekter till följd av att försvarets lokalvårdsresurser integreras med resurserna för teknisk fastighetsförvaltning m.m.

Verkställighetsresurserna förutsätts redovisas som resultatenheter för att skapa ett entydigt kund-leverantörsförhållande mellan FortF och fastighetsförvaltande myndigheter inom försvaret och för att underlätta försäljning av framför allt fastighetsdrift och underhåll till andra lokalhållare, t.ex. KBS och affärsverken. I likhet med vad som föreslås gälla inom den civila statsförvaltningen skall FortF och berörda myndigheter inom försvaret kunna överenskomma om att dessa själva helt eller delvis svarar för verkställighet av den tekniska fastighetsförvaltningen, om särskilda skäl finns eller detta eljest bedöms vara en rationell lösning.

De resurser för projektering som för närvarande finns centralt och regionalt inom FortF redovisas som en eller flera särskilda resultatenheter (ev. i form av särskild juridisk person) för egen-regi-projektering inom försvaret. Enheten eller enheterna knyts organisatoriskt till FortF. Enheten eller enheterna arbetar främst på uppdrag av FortF:s byggnadsområden, men skall också på uppdragsbasis kunna nyttjas av kunder utanför försvaret, i enlighet med förslaget i 1987 års budgetproposition om att FortF:s kompetens vad avser projektering och anskaffning av anläggningar som kräver fortifikatoriskt skydd eller är av befästningskaraktär bör kunna utnyttjas av myndigheter inom hela statsförvaltningen.

FortF har i sitt organisationsutvecklingsprojekt FortF NY angivit följande målsättningar:

- kraftfull ledning, planering och uppföljning av verksamheten,
- delegering av ansvar och regionalisering av resurser och kompetens,
- organisationsanpassning till marknadens och kundernas behov, arbetssätt och lokalisering. Såväl centrala som lokala intressenter och kunder skall kunna betjänas på ett effektivt och smidigt sätt,
- utbyggd lokal marknadskontakt,
- centrala (gemensamma) specialistfunktioner och resurser för

försvarsspecifik produktion.

Tillsammans med i modellen föreslagna förändringar innebär ett förverkligande av dessa målsättningar att relationen mellan huvudprogrammyndigheterna och FortF renodlas i ett tydligt kund-leverantörsförhållande genom att FortF utgör en uppdragsmyndighet som organiserar verkställighetsresurser för byggproduktion och teknisk fastighetsförvaltning m.m. medan totalansvaret för anskaffning och fastighetsförvaltning åvilar resp. huvudprogrammyndighet.

5.2.3.3 Samverkan mellan fortifikationsförvaltningen och försvarets materielverk

Inom ramen för modell A bör åtgärder vidtas för att uppnå en ökad samordning mellan FortF och FMV. Sålunda bör FortF och FMV genomföra gemensamma programdialoger med resp. huvudprogrammyndighet. Vid dessa programdialoger bör utarbetas gemensamma produktionsplaner för såväl anläggningar som för materielssystem, i vilka bör finnas fastställda tidpunkter för överlämning av anläggningar och materielinstallationer. Vid programdialogerna bör också diskuteras och fastställas vilka materielanskaffningar i anläggningarna som skall budgeteras på materiel- resp. byggnadsanslaget. I dialogerna bör också klarläggas vilken av myndigheterna som svarar för underhållsberedningen samt hur underhållsförbanden (motsv.) skall organiseras, utrustas och utbildas.

Vad gäller genomförandeverksamheten bör en bättre samordning kunna åstadkommas på lokal och regional nivå vad gäller t.ex. säkerhetstjänsten, där det kan övervägas att lägga den berörda lägre regionala/lokala myndigheten säkerhetsansvaret för anläggningen från byggstart till avrustning. Även uppföljning och kontroll av att de lokala beställarna av entreprenader uppfyller uppställda specifikationskrav bör bättre än nu kunna samordnas myndigheterna emellan. För enskilda anläggningar eller för anläggningar som anskaffas i serier, t.ex. radarstationer, bör FortF och FMV planera gemensamma anskaffningar eller genom uppdrag myndigheterna emellan reglera sådana materielanskaffningar, som den ena eller den andra myndigheten har unik kompetens för att genomföra.

Genom regler eller överenskommelser bör fastställas vilken av myndigheterna som skall ha en sådan unik teknisk kompetens för olika specialistområden, som inte bör finnas vid mer än en myndighet inom försvaret. ÖB bör lämna förslag till lämplig ansvarsfördelning. Verksamheter vid FortF och FMV där ansvarsfördelningen mellan de båda verken inte är klar eller där ansvar helt bör föras till en av myndigheterna är flera. Som exempel kan nämnas strömförsörjning, teknisk bevakning och övervakning, systemfrågor och skyddskomponenter för EMC (elektromagnetisk kompatibilitet), EMP (avskärmning mot elektromagnetisk puls) och RÖS (avskärmning mot röjande signaler), skyl- och skyddsfrågor, anläggningsutformning m.m. Dessa otydligheter bör klargöras. Ansvar för normer och standards m.m. för fredsverksamheten exempelvis avseende kök, matsalar, förråd, verkstäder etc. kan övervägas att ge FortF i uppdrag att svara för.

Försvarets resurser för fackstöd inom inrednings- och lokalvårdsområden, f.n. placerade vid FMV, kan inordnas i FortF:s eller eventuellt KBS organisation. En sådan åtgärd ökar förutsättningarna för samordning kring dessa frågor mellan FortF och KBS som har motsvarande resurser och ansvar för den civila statsförvaltningen. Härvid bör också noteras KBS fackansvar för lokalvårdsfrågor inom statsförvaltningen.

Fördelningen mellan FortF och FMV vad avser specialistkompetens och normeringsarbete inom angivna och eventuella andra områden bör säkerställas genom regeringsuppdrag.

5.2.3.4 Lägre regional/lokal nivå

De lägre regionala/lokala myndigheternas uppgifter i lokalförsörjningsprocessen kan komma att styras av de tankegångar som uttrycks av ÖB i FU 88:s slutremiss. Dessa innebär att produktionen av krigsförband sätts i centrum och att ansvar och uppgifter för verksamheten i fred och krig i största möjliga utsträckning inom försvaret bör decentraliseras och delegeras till myndigheter på lägre regional/lokal nivå.

Inom lokal- och anläggningsförsörjningsområdet är det i modell A i första hand försvarsmyndigheternas kompetens att fungera som behovsformulerare, kravställare och uppdragsgivare gentemot FortF som behöver förstärkas. I detta avseende finns i nuläget skillnader mellan såväl försvarsgrenarna som mellan olika myndigheter.

Verkställighet av byggproduktionsåtgärder och teknisk fastighetsförvaltning m.m. köps som tidigare redovisats av FortF. Detta gäller såväl försvarsspecifika anläggningar som lokaler av generell karaktär. Det enskilda förbandet kan dock efter överenskommelse med FortF köpa tjänster direkt på marknaden, t.ex. inom ramen för årsentreprenader och avropsavtal, upprättade av FortF. FortF kan på lokal nivå överenskomma med förbandschefen om omfattningen av driftåtagandet. Förbandschefen kan alltså ha viss egen-regi-personal om detta är rationellt.

Inom försvaret finns f.n. ca 110 myndigheter med fastighetsförvaltningsansvar. Av dessa har 47 egna verkställighetsresurser. Vid övervägandena förutsätts att förvaltningsansvaret hos nuvarande myndigheter utan verkställighetsresurser överförs till de myndigheter som f.n. har sådana resurser. Dessa 47 myndigheter blir FortF:s kunder/uppdragsgivare.

I modell A förutsätts på lägre regional/lokal nivå en kvalitativ utveckling av befintlig militär personal i riktning mot lednings- och styrningsuppgifter och krigsplanläggning inom lokal- och anläggningsförsörjningsområdet. Denna utveckling förutsätts kunna ske inom befintlig personalram. Härutöver kan ett resursbehovstillskott för upphandling, uppföljning och analys av köpta tjänster inom framför allt fastighetsdriften föreligga. Omfattningen av detta behov är svår att bedöma och har därför överslagsmässigt beräknats till i genomsnitt högst ett personår per myndighet, dvs. sammantaget högst 47 personår. Tillsammans med befintlig personal som inte överförs till FortF ger detta, om all teknisk fastighetsförvaltning överförs till FortF, en personårsram totalt för här aktuell funktion vid försvarets lägre regionala/lokala myndigheter på ca 250 personår.

Vid slutlig dimensionering förutsätts beredskaps- och krigsorganisato-

riska aspekter särskilt beaktas.

5.2.3.5 Försvarets relationer till statsmakterna på bygg- och fastighetsförvaltningsområdet

Ovan angivna förändringar i ansvars-, uppgifts- och resursfördelning inom försvaret innebär att statsmakternas styrning av byggnadsverksamheten och fastighetsförvaltningen inom försvaret även fortsättningsvis följer FPE-systemets ansvars- och uppgiftsfördelningsprinciper.

FortF:s myndighetsanslag vad avser byggadministration överförs till huvudprogrammyndigheternas sakanslag för byggproduktion. All byggverksamhet kommer alltså att finansieras över sakanslagen.

Det är angeläget att fastighetsförvaltningsansvaret inom försvaret preciseras. Det övergripande fastighetsförvaltningsansvaret bör åvila ÖB. ÖB kan sedan i modell A delegera delar av ansvaret till försvarsgrenscheferna, FortF samt till förbanden.

Fastighetsförvaltningsansvarets innebörd, fördelning och delegering bör författningsenligt regleras varvid förordningarna FFS 1983:39 om fastighetsförvaltning inom försvarsmakten samt SFS 1983:276 om verksamheten inom försvarsmakten bör ses över. I likhet med vad som föreslagits för KBS bör de generella mål för statens lokalförsörjning som redovisas i den s.k. handläggningsordningen och i 1987 års budgetproposition uttryckas i de förordningar som reglerar fastighetsförvaltningsansvarets innebörd och fördelning inom försvaret.

Det kan exempelvis vara lämpligt att ÖB ges i uppdrag att med utgångspunkt i angivna principer och i samråd med FortF och huvudprogrammyndigheterna lämna förslag till hur fastighetsförvaltningsansvaret inom försvaret skall fördelas och regleras.

Statsmakternas styrning av byggnadsverksamheten och fastighetsförvaltningen inom försvaret utövas i övrigt genom KBS samordnande roll. Denna innebär som nämnts ett genom ett samrådsförfarande utövat övergripande ansvar för anskaffningen av kontorslokaler och andra lokaler

av generell karaktär för hela statsförvaltningen inkl. försvaret och affärsverken, samt ansvar att föra ett samlat och aktuellt register över det statsägda fastighetsbeståndet.

5.2.4 Ökad samverkan mellan byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen

Med utgångspunkt i redovisade förändringar anges här ett antal åtgärder i form av ökad samverkan och, i vissa fall, samordning i form av koncentration till KBS eller FortF av vissa gemensamma eller likartade resurser och uppgifter.

5.2.4.1 Centrala funktioner

Hpg 5-kommittén och LFU har föreslagit samverkansåtgärder mellan FortF och KBS avseende en rad uppgifter och funktioner på central nivå. Inom vissa av de båda utredningarna angivna områden, såsom lokalförsörjningsplanering, lokalprogrammeringsarbete, tekniskt utvecklingsarbete m.m. förekommer eller har initierats samverkan mellan de båda myndigheterna. Nedan redovisas därför områden inom vilka vi bedömer att förutsättningar för ytterligare samverkan och samordning finns. Vissa av de föreslagna åtgärderna berör också andra myndigheter inom försvaret än FortF. Där så har bedömts möjligt har också angivits förslag till former för att säkerställa att samverkans- eller samordningsåtgärderna förverkligas.

Inom båda myndigheterna används eller planeras uppbyggnad av ADB-stöd av omfattande karaktär. Tillämpningen omfattar områden som ekonomisk redovisning, fastighetsregistrering, fastighetsövervakning m.m. Beroende på skillnader i ekonomiska styrsystem, fastighetsförvaltningsansvar m.m. har systemen utvecklats från olika utgångspunkter och med skilda förutsättningar. Samtidigt finns likheter i ADB-tekniskt hänseende, t.ex. behov av särskild utrustning, programvara och grafik för datorstödd karthantering av fastighetsbeståndet (s.k. GIS-teknik - geografiska informationssystem), i strukturellt hänseende, t.ex. omfattande och rikstäckande registrering av fastighetsbestånd, samt i

det faktum att stora kostnader är förknippade med utveckling, drift och underhåll av systemen. I modell A ingår därför dels ett ökat regelmässigt erfarenhetsutbyte kring ADB-utnyttjande, dels att gemensam utveckling så långt möjligt sker av sådana system och sådan programvara som är av likartad karaktär eller är specifik för byggnads- och fastighetsförvaltningsområdena. För att säkerställa att möjligheterna till gemensamt ADB-utvecklingsarbete regelmässigt prövas bör FortF och KBS åläggas att samråda med varandra då initiativ till eller beslut om system- eller programvaruutveckling av större omfattning aktualiseras. I ADB-upphandlingsfrågor är de direkta samordningsmöjligheterna mellan FortF och KBS begränsade, eftersom större upphandlingar genomförs under medverkan av andra myndigheter (statskontoret resp. FMV).

Samordningen bör vidare ske i form av gemensamt utarbetande av normer, standards, anvisningar etc. för sådana funktioner som finns inom både försvarets och KBS områden. Samordningen bör ske genom att en myndighet inom statsförvaltningen av regeringen ges i uppdrag att svara för normeringen av vissa angivna funktioner. Försvaret i form av t.ex. FortF kan därvid ges i uppdrag att svara för normer och standards avseende kök och matsalar (jämför också avsnitt 5.2.3.3). KBS kan på motsvarande sätt ges i uppdrag att svara för normer och standards avseende utbildningslokaler och förvaltningslokaler av generell karaktär (jämför också prop. 1986/87:100, bil. 2). Även andra funktioner kan finnas där det kan vara lämpligt att pröva möjligheterna att ge en angiven myndighet i uppdrag att svara för normeringen. Härutöver bör försvaret och KBS få ett gemensamt uppdrag att så långt möjligt ensa övriga normer, standards och anvisningar.

Viss specialistkompetens bör kunna koncentreras till en myndighet och utnyttjas av andra myndigheter i form av köp av tjänst. Specialistkompetens avseende teknisk övervakning och bevakning och personalkontroll vid sekretessbelagda upphandlingar/entreprenader (SUA) kan t.ex. koncentreras till FortF. Specialistkompetens avseende kalkylverksamhet och energibesparingsåtgärder kan t.ex. koncentreras till KBS. Till KBS kan eventuellt också föras försvarets resurser för fackstöd inom inrednings- och lokalvårdsområdena, f.n. placerade vid FMV (jämför också avsnitt 5.2.3.3). En översyn bör göras av möjligheterna att på angivet

sätt samordna utnyttjandet av även andra typer av specialistkompetens. I samtliga fall föreslås att regeringen genom särskilda uppdrag säkerställer att åtgärderna genomförs fullt ut.

En ökad samverkan vad gäller upphandlingsfrågor föreslås, dels i form av ett ökat regelmässigt erfarenhetsutbyte kring kontraktsfrågor och upphandling av materiel, konsulter, entreprenader, fjärrvärme m.m., dels i form av samköp eller gemensamma avropsavtal (jämför gällande FMV-avtal avseende inredning) avseende exempelvis byggmateriel och eldningsolja. För att säkerställa att möjligheterna till samköp prövas, bör mål i form av förväntade relativa besparingsvolymers anges av regeringen i budgetprocessen för olika "upphandlingsområden".

Inom KBS pågår olika försök och verksamheter i syfte att effektivisera fastighetsförvaltningen. Det gäller främst resultatanalys på byggnadsnivå samt bonuslönesystem. Båda försöken bedrivs på regional nivå. Avsikten är att bygga ut resultatanalysen till att omfatta i princip hela KBS fastighetsbestånd, medan bonuslönesystemet är en försöksverksamhet som skall utvärderas efter budgetåret 1987/88. Erfarenheterna från KBS i dessa avseenden, och i första hand av resultatanalysen, bör tillföras försvaret. Systemet med resultatanalys förutsätter dock någon form av interndebitering av lokalkostnader (marknadshyror eller bruksvärdeshyror), som sätts i relation till kostnaderna för lokalerna (drift, underhåll, kapitaltjänstkostnader m.m.). Försvaret bör med stöd av KBS genomföra en försöksverksamhet med resultatanalys på byggnadsnivå med syfte att inom försvaret finna former för ett utvecklat system för resultatanalys.

5.2.4.2 Regionala och lokala funktioner

Hpg 5-kommittén och LFU föreslog båda åtgärder för gemensamt utnyttjande av likartade resurser på regional och lokal nivå inom FortF resp. KBS. De för båda myndigheterna gemensamma och likartade delegerings- och regionaliseringssträvandena tillsammans med överförandet av verkställighetsresurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m. från de lägre regionala/lokala myndigheterna inom försvaret till FortF ökar också förutsättningarna för en sådan samordning. De för KBS och FortF

likartade resurser som avses är framför allt verkställighetsresurser för byggadministration (projektledning, upphandling, byggledning, kontroll m.m.) och teknisk fastighetsförvaltning.

För de nu beskrivna uppgifterna är närheten till lokalbrukaren, (bygg)arbetsplatsen resp. fastigheten av stor betydelse och de bör därför kunna utföras av närmast lokaliserad enhet, oavsett om denna tillhör den egna myndigheten eller ej. Åtgärden innebär alltså att FortF och KBS på regional och lokal nivå köper tjänster avseende verkställighet av byggproduktionsåtgärder och teknisk fastighetsförvaltning av varandra. Ett uppdrag bör ges till båda myndigheterna att, på motsvarande sätt som tidigare genomförd inventering av möjligheterna till ökad samordning av fastighetsdriften, gemensamt komplettera med en rikstäckande inventering av möjligheterna till köp av tjänst avseende även verkställighet av byggproduktionsåtgärder samt att lämna förslag till hur möjligheterna skall tillvaratas på ett systematiskt och kontinuerligt sätt. Härvid bör integrationsmöjligheterna mellan byggproduktions- och fastighetsförvaltningsresurser särskilt uppmärksammas.

Överföring av verkställighetsresurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m. från de lägre regionala/lokala myndigheterna inom försvaret till FortF innebär, att FortF och KBS på många orter i riket blir regionalt och lokalt representerade med likartade resurser. På vissa orter blir det av de båda myndigheterna förvaltade fastighetsbeståndet och resurserna av den storleken att någon samordning måhända inte är rationell. På ett flertal andra orter kan rationaliseringsvinster till följd av samordnade resurser för såväl byggproduktion som teknisk fastighetsförvaltning finnas. På dessa orter kan den ena myndighetens resurser uppgå i den andra myndighetens, varvid den förra myndigheten fortsättningsvis köper tjänster från den senare myndigheten. På ytterligare ett antal orter finns endast den ena myndigheten representerad med verkställighetsresurser, samtidigt som det på den berörda orten finns byggprojekt eller fastighetsbestånd som faller inom de båda myndigheternas ansvarsområde. På dessa orter förutsätts tjänsterna köpas från den myndighet som på orten har verkställighetsresurser.

Det hittills sagda talar för att riket geografiskt skulle kunna

"marknadsindelas" på ett lämpligt sätt. Denna indelning innebär att den ena myndigheten regelmässigt och över tiden köper tjänster inom det geografiskt definierade marknadsområde som tilldelats den andra myndigheten. Med utgångspunkt i det ovan förordade regeringsuppdraget till KBS och FortF bör en formell överenskommelse om köp av tjänster avseende byggproduktion och teknisk fastighetsförvaltning träffas. Överenskommelserna bör dokumenteras i ett avtal som omprövas vart tredje år. Marknadsindelningen innebär inte att det fastighetsförvaltningsansvar som åvilar försvarsmyndigheterna och KBS på något sätt förändras. Marknadsindelningen kan också medföra att övriga statliga myndigheter, affärsverk m.fl. i större utsträckning än hittills utnyttjar möjligheten att köpa verkställighetsresurser från FortF och KBS.

5.2.5 Organisation

5.2.5.1 Uppgiftsfördelning

Fortifikationsförvaltningen

Vid beskrivningen av FortF utgår vi från den arbetsfördelning som redovisats inom ramen för organisationsutvecklingsprojektet FortF NY. Med hänsyn till strukturen inom försvaret i övrigt förutsätts tre nivåer inom myndigheten, en central, en regional samt en lokal nivå.

Centralförvaltningens huvuduppgifter är

- ledning, planering, samordning samt uppföljning av FortF:s verksamhet,
- teknisk och administrativ utveckling av FortF:s verksamhet. Utvecklingsarbete bör bedrivas på alla nivåer. Den centrala nivåns uppgift är att stimulera och hålla samman utvecklingsarbetet samt att föra ut resultaten till praktisk tillämpning,
- teknisk och administrativ personalutveckling,

- att tillhandahålla kvalificerad och för FortF unik specialistkompetens. Behovet av specialisttjänster skall styras av avrop från regional och lokal nivå inom myndigheten,
- att vara kontaktyta mot centrala kravställare inom försvaret.

Den centrala nivån skall, vid sidan av lednings- och samordningsuppgiften, ha en högt utvecklad kompetens för att kunna utföra vissa kvalificerade byggadministrativa uppgifter. Uppdragsgivare är dels externa, t.ex. staber och övriga centrala försvarsmyndigheter samt civila myndigheter och företag, dels interna på regional och lokal nivå inom FortF. På central nivå finns kompetens för att FortF med egna resurser skall kunna studera, utreda och projektleda stora eller komplicerade befästningsprojekt, flygfältsprojekt, typprojekt samt övriga projekt som är tekniskt avancerade och komplexa. Resurser för projektering i egen regi redovisas som en eller flera särskilda resultatenheter inom myndigheten. Huvuddelen av denna verksamhet knyts till centralförvaltningen medan viss del redovisas på regional nivå.

Detta innebär att byggadministrationen (projektledning, byggledning och kontroll) av flertalet projekt avseende byggnader för fredsorganisationen handläggs på regional och lokal nivå inom FortF. Detsamma gäller för byggledning och kontroll av anläggningsproduktionen.

FortF:s fackuppgift inom fastighetsförvaltningen blir också klart uppdragsinriktad. Den centrala nivåns huvudsakliga inriktning bör vara långsiktig planering med utveckling, normering, kontroll, utbildning och uppföljning. Ledning och verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning utförs inom FortF på regional och lokal nivå.

Den regionala nivåns uppgift är att

- genomföra byggproduktionsåtgärder. Undantaget är de särskilda objekt som skall administreras på central nivå. Den regionala nivån verkställer produktionen efter det att uppdrag har fastställts. Uppdrag kan lämnas från FortF:s centralförvaltning, regionala och lokala försvarsmyndigheter samt externa kunder,

- på uppdrag utföra de tjänster åt regionala och lokala försvarsmyndigheter avseende lokalförsörjningsplanering och fastighetsförvaltning som den lokala nivån inom FortF inte själv har kapacitet att verkställa,
- svara för ledning och samordning av den lokala nivåns verksamhet och resurser.

Den lokala nivåns uppgift är att

- vara FortF:s kontaktorgan mot de flesta lägre regionala/lokala försvarsmyndigheter,
- på uppdrag utföra tjänster åt regionala och lokala försvarsmyndigheter avseende lokalförsörjningsplanering och fastighetsförvaltning,
- genomföra byggproduktionsåtgärder, främst mindre underhålls- och ombyggnadsarbeten varvid mera resurskrävande arbeten slussas vidare till den regionala nivån inom FortF.

Byggnadsstyrelsen

KBS tog i slutet av 1982 ett principbeslut att målet på sikt för arbetsfördelningen mellan huvudkontoret och regionerna skall vara en mer genomförd delegering och regionalisering, innebärande att - förutom den övergripande operativa ledningen - mer renodlade stabs- och expertfunktioner utförs centralt och de operativa uppgifterna i större utsträckning utförs regionalt och lokalt. Detta innebar bl.a. att besiktningsverksamheten och delar av projektledningsarbetet regionaliserades.

Inom ramen för Förnyelseprogram 1987, som verket startade i februari 1987, har KBS beslutat att fullfölja utflyttningen av arbetsuppgifter från huvudkontoret till regionerna. Detta innebär att huvudkontorets uppgifter i första hand skall omfatta den övergripande strategiska styrningen av och målformuleringen för KBS verksamhet. Huvudkontoret medverkar också i verkställande uppgifter, bl.a. genom att till-

handahålla teknisk expertis. Regionerna svarar under huvudkontoret för verkställighet i operativa arbetsuppgifter avseende bl.a. inhyrningsverksamhet, byggproduktion och fastighetsförvaltning samt den därmed förknippade operativa styrningen.

Huvudkontorets uppgifter är således främst att svara för

- koncernlednings- och stabsuppgifter som ledning, planering, samordning och uppföljning av KBS verksamhet,
- övergripande lokalförsörjning som sektorplanering med lokalförsörjningsplaner, prioritering inom investeringsramar, lokalbehovsprövning, samlade projektplaner samt val av lokalförsörjningsalternativ,
- stabsuppgifter inom verksamhetsområdena byggproduktion, fastighetsförvaltning, teknik samt administration och ekonomi,
- specialiststöd till regionerna vad gäller bl.a. teknik, kalkylering, ADB, personaladministration och redovisning,
- kontakter på övergripande nivå med lokalbrukare och uppdragsgivare.

Den regionala nivåns uppgifter är främst att

- svara för planering och styrning av den regionala och lokala nivån,
- svara för kontakter med hyresgäster, lokalbrukare och uppdragsgivare inom främst byggproduktionsområdet,
- genomföra operativa arbetsuppgifter, såväl inom verkets lokalhållningsområde som inom uppdragsverksamheten, vad gäller bl.a. lokalförsörjningsplanering inkl. inhyrning, projektledning, bygglledning, kontroll, besiktning samt teknisk service,
- samordning av arbetet med ekonomi och administration på regional

nivå.

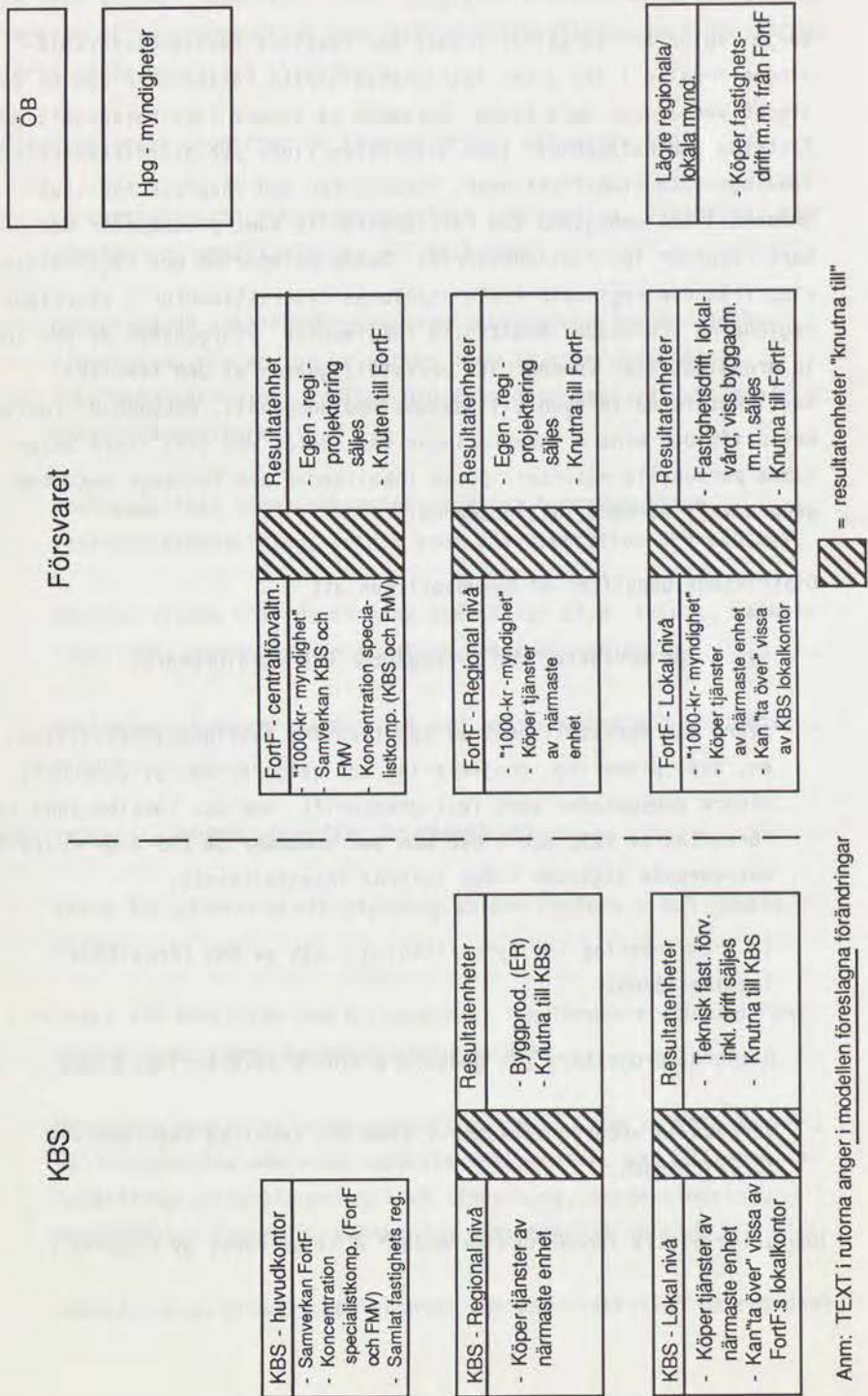
Varje region är vad gäller främst den tekniska fastighetsförvaltningen indelad i ett antal fastighetsdistrikt. Distrikten kan ha en starkt varierande omfattning, beroende på främst lokalbeståndets omfattning och belägenhet. Inom distrikten finns ett distriktskontor med lednings- och stabsfunktioner, lokalkontor med resurser för såväl underhåll och ombyggnad som fastighetsdrift samt platskontor med enbart resurser för fastighetsdrift. Genom delegering och regionalisering från den regionala nivån etableras distriktskontor i storstadsregionerna och skapas kraftfulla lokalkontor. Utbyggnaden av den lokala organisationen innebär att verkställigheten av den tekniska fastighetsförvaltningen tillsammans med underhåll, ombyggnad, fastighetsdrift och mindre investeringar kan skötas med till stora delar samma personella resurser. Dessa lokaliseras och förläggs dessutom geografiskt närmare lokalbrukarna.

Distriktens uppgifter är huvudsakligen att

- svara för kontakter med hyresgäster och lokalbrukare,
- svara för verkställighet av den tekniska fastighetsförvaltningen, dvs. planering, projektering och genomförande av underhåll, mindre ombyggnader samt fastighetsdrift inom det lokalbestånd som förvaltas av KBS, och i den mån det ankommer på KBS även svara för motsvarande åtgärder i det inhyrda lokalbeståndet,
- ta fram underlag för hyressättning i det av KBS förvaltade lokalbeståndet,
- planera, projektera och genomföra mindre investeringsobjekt,
- verkställa uppdragsverksamhet inom den tekniska fastighetsförvaltningen.

Den principiella innebörden av modell A illustreras av figur 5.1.

Figur 5.1 Principiell innebörd av modell A



Anm: TEXT i rutorna anger i modellen föreslagna förändringar

5.2.5.2 Översiktlig organisatorisk struktur och dimensionering

De förslag kring organisatorisk indelning och fördelning av funktioner som redovisats ovan har styrt resursuppskattningarna. Sådana frågor måste inför ett genomförande övervägas mot bakgrund av även andra och fördjupade överväganden än vad som här har varit möjligt att göra.

Resursuppskattningarna, vilka anges i personår, är gjorda med utgångspunkt i aktuella uppgifter om planerad byggproduktion och fastighetsbeståndet inom försvarets och KBS lokalhållningsområde samt KBS uppdragsverksamhet.

Uppskattningarna av FortF:s och KBS resursbehov baseras också, i likhet med uppskattningarna av försvarets behov av resurser på lokalförsörjningsområdet, på de beräkningstekniska förutsättningar som redovisats i inledningen till avsnitt 5.2.3.

I enlighet med redovisade antaganden föreslås i modell A följande översiktliga organisationsstruktur och dimensionering för FortF och KBS.

Fortifikationsförvaltningen

Centralförvaltningens resursbehov för koncernlednings- och stabsfunktioner motsvarar ett resursbehov på ca 130 personår.

Administrativa funktioner inkl. stödfunktioner till byggadministrationen samt intern service uppgår till ca 75 personår. Den del av egenregi-organisationen för projektering, vilken i form av särskild resultatenhets knys till centralförvaltningen, motsvarar ca 140 personår.

FortF:s regionala indelning förutsätts geografiskt följa försvarets indelning. Antalet regioner kan därvid behöva minskas.

På regional nivå finns vid resp. regionkontor resurser för ledning och administration av verksamheten inom regionen, sammanlagt ca 75 per-

sonår. Vidare finns resurser för byggadministration, ca 110 personår, samt stabsresurser för lokalförsörjningsplanering och fastighetsförvaltning, ca 10 personår. Till regionerna knyts också del av egen-regi-organisationen för projektering i form av en eller flera särskilda resultatenheter, sammantaget ca 50 personår.

Varje region är indelad i ett antal driftområden (lokalkontor) med resultatansvar, vilka utgör FortF:s lokala nivå. Sammantaget förutsätts ca 30 driftområden. Antalet är betingat av nuvarande organisationsstruktur inom försvaret och kan påverkas av eventuella förändringar i denna. Vid lokalkontoren finns lednings- och stabsfunktioner, ca 60 personår, och resurser för byggadministration av underhålls- och ombyggnadsåtgärder samt smärre nybyggnadsåtgärder, ca 120 personår. Resurser för teknisk fastighetsförvaltning inkl. fastighetsdrift m.m. inom driftområdena uppgår sammantaget till ca 1 240 personår.

Sammantaget uppskattas i modell A FortF:s resursbehov till ca 2 005 personår, varav centralt ca 340, regionalt ca 245 och lokalt ca 1 420 personår.

Byggnadsstyrelsen

Huvudkontorets koncernlednings- och stabsfunktioner motsvarar ett resursbehov på ca 60 personår. Härvid förutsätts att huvudkontoret samutnyttjar administrativa stödfunktioner med samlokaliserade centrala funktioner.

KBS gemensamma resurser för teknisk och administrativ service, utveckling m.m. uppgår till ca 140 personår.

Den regionala indelningen förutsätts vara oförändrad, dvs. fem inrikes och en utrikes.

På regional nivå finns vid resp. regionkontor resurser för ledning och administration av verksamheten inom regionen, sammantaget ca 90 personår. Vidare finns resurser för byggadministration, ca 120 personår, samt stabsresurser för lokalförsörjningsplanering och fastighetsför-

valtning, ca 40 personår. Till regionerna knyts också egen-regi-organisationen för byggproduktion i form av en eller flera särskilda resultatenheter, sammantaget ca 420 personår.

Varje region är som nämnts vad gäller främst den tekniska fastighetsförvaltningen indelad i ett antal fastighetsdistrikt. Distrikten innefattar organisatoriskt distriktskontor, lokalkontor och platskontor. Inom resp. distrikt finns ett distriktskontor med lednings- och stabsfunktioner, sammantaget ca 20 personår. Distriktskontoren samlokaliseras normalt med regionkontoret eller något av distriktets lokalkontor. Vid lokalkontoren finns lednings- och stabsfunktioner, ca 80 personår, och resurser för byggadministration av underhålls- och ombyggnadsåtgärder, ca 140 personår. Resurser för fastighetsdrift, ca 740 personår, finns inom distrikten både vid lokalkontoren och vid platskontoren. De senare har enbart driftuppgifter.

Sammantaget uppskattas i modell A KBS resursbehov till ca 1 850 personår, varav centralt ca 200, regionalt ca 670 och lokalt ca 980 personår.

5.2.6 Ekonomiska styrmedel

I avsnitt 5.1 har redovisats synpunkter och förslag avseende olika ekonomiska styrmedel, vilka vi finner angelägna att tillämpa inom ramen för en samordnad statlig lokalförsörjning. I detta avsnitt belyses möjligheterna att tillämpa dessa i modell A.

Det är viktigt att lokalförsörjningen inom staten, vilken omsluter avsevärda inkomster och utgifter, i dess olika faser utförs av en sammanhållen professionell organisation med lokalförsörjning som huvuduppgift. I modell A utgör KBS en sådan myndighet inom den civila statsförvaltningen och FortF får motsvarande roll och funktion inom försvaret. Relationen mellan huvudprogrammyndigheterna och FortF renodlas i ett mer tydligt kund-leverantörsförhållande genom att FortF utgör en uppdragsmyndighet som organiserar verkställighetsresurser för byggproduktion och teknisk fastighetsförvaltning medan totalansvaret för lokalförsörjningen inom resp. huvudprogram åvilar resp. huvud-

programmyndighet.

FortF får i modell A en monopolställning inom försvaret. Inom ramarna för den utveckling som förordas i 1987 och 1988 års budgetpropositioner har KBS motsvarande ställning inom delar av den civila statsförvaltningen. Monopolställningen inom resp. huvudområde och behovet av jämförelser ställer krav på mekanismer för att följa och kontrollera effektivitet och kostnader för verksamheten, t.ex. noggrann ekonomisk redovisning och resultatredovisning för verksamheter till vilka alternativ finns på marknaden. Möjlighet bör finnas att jämföra de båda myndigheternas effektivitets- och kostnadsutveckling. Det förutsätts därvid att FortF:s och KBS resultatredovisning ges en sådan struktur att jämförelser med såväl marknaden som med den andra myndigheten kan ske vad gäller t.ex. kostnader för tjänster och produktion.

De statliga lokalbrukarna bör belastas med internhyror för lokalutnyttjandet. Det är önskvärt att detta inom försvaret, för lokaler med ett tänkbart alternativanvändningsvärde, sker på i huvudsak motsvarande sätt som inom den civila statsförvaltningen och i vissa kommuner och landsting, dvs. i form av internhyror inkl. administrationskostnader och kapitaltjänstkostnader. Det föreslagna samlade statliga fastighetsregistret ger i modell A i vissa avseenden försvaret underlag för en utvecklad redovisning och budgetering av lokalkostnaderna, genom att försvarets fastigheter förmögenhetsredovisas med bokfört värde och kapitaltjänstvärde.

För kostnadsuppföljningen är vidare angeläget att noggranna resultatredovisningar upprättas för fastighetsförvaltningen. Detta kan avse t.ex. driftkostnader i form av resultaträkning på byggnadsnivå. Vidare kan en effektivare resultatuppföljning stimuleras genom t.ex. prestationslönesystem för driftpersonal. Systemet med resultatanalys förutsätter dock någon form av interndebitering av lokalhyror, som sätts i relation till kostnaderna för lokalerna (drift, underhåll, kapitaltjänstkostnader m.m.). Inom den professionella och på uppdragsbasis arbetande organisation för lokalförsörjningsfrågor som FortF i modellen utgör ges förbättrade förutsättningar att inom försvaret tillämpa dessa styrmedel, vilka redan nu på försök utvecklas inom KBS. I modellen föreslås att försvarets myndigheter med stöd av KBS genomför en

försöksverksamhet med interndebitering av hyror kopplad till resultatanalys på byggnadsnivå.

Likformiga redovisnings- och konteringsprinciper är en förutsättning för en rationell ledning och uppföljning av lokalförsörjningen. Åtgärder bör därför vidtas för att ta bort de olikheter och ofullständigheter som härvid f.n. finns inom främst försvaret. I modell A kan detta exempelvis ske genom att ÖB ges i uppdrag att med stöd av FCF och FortF se över principerna och redovisa förslag till ett över försvarsgrensgränserna enhetligt redovisnings- och konteringssystem för lokalkostnader.

Verksamheter av egen-regi-karaktär, såsom fastighetsdrift, projektering och byggande, bör redovisas som särskilda resultatenheter i syfte att utveckla ett kund-leverantörsbetonat och avtalsreglerat förhållande på lokalförsörjningsområdet. I modell A ingår sådana åtgärder inom såväl KBS som FortF:s organisationer. Motsvarande åtgärd föreslås också genomföras inom samtliga affärsverk och hos övriga fastighetsförvaltande civila myndigheter med egna verkställighetsresurser.

5.3 Modell B

5.3.1 Förutsättningar

Modell B innebär en organisatorisk samordning av KBS och större delen av FortF:s verksamheter i en ny myndighet, kallad byggverket. Byggverket, som är en myndighet utanför försvaret, har gentemot den civila statsförvaltningen samma roll och uppgifter som nuvarande KBS, inkl. den utveckling som förordats i bl.a. de senaste årens budgetpropositioner. Byggverket övertar också större delen av nuvarande FortF:s uppgifter gentemot försvaret. Byggverket arbetar på uppdrag gentemot försvaret varvid försvaret uppdrar till byggverket att verkställa flertalet åtgärder i lokalförsörjningsprocessen. Här innefattas verkställighet av byggproduktion och teknisk fastighetsförvaltning livseende såväl generella lokaler som försvarsspecifika anläggningar.

I modellen ingår åtgärder för att inom samtliga huvudområden precisera

fastighetsförvaltningsansvarets innebörd och fördelning.

Slutligen ingår också åtgärder för att förbättra förutsättningarna för samverkan mellan byggverket, affärsverken, övriga civila fastighetsförvaltande myndigheter samt icke statliga lokalhållare, framför allt i fråga om den tekniska fastighetsförvaltningen.

5.3.2 Byggverkets uppgifter och relationer till statsmakterna

Byggverket bör, vad avser den civila statsförvaltningen, vara central förvaltningsmyndighet för frågor om anskaffning av lokaler för statliga myndigheter och förvaltning av statliga fastigheter. De generella mål för statens lokalförsörjning som redovisas i den s.k. handläggningsordningen och i 1987 års budgetproposition bör uttryckas i byggverkets instruktion samt i de särskilda förordningar som styr byggverkets verksamhet och ansvar.

Det bör åligga verket att

- förvalta fastigheter i enlighet med instruktioner och förordningar för förvaltning av statliga fastigheter,
- utreda behovet av och anskaffa lokaler och inredning för statliga myndigheter i den mån dessa uppgifter inte ankommer på annan myndighet,
- efter uppdrag projektera och utföra byggnadsföretag för statens räkning,
- verka för rationaliseringar och besparingar i statens byggande och fastighetsförvaltning.

5.3.3 Byggverkets uppgifter och relationer till myndigheter inom den civila statsförvaltningen

Byggverkets uppgifter vad gäller lokalförsörjningen för den civila statsförvaltningen sammanfaller med vad som f.n. gäller för KBS, dvs. att förvalta de statsägda fastigheterna, utforma lokalförsörjningsplaner, upprätta lokalprogram, ta beslut i enskilda lokalförsörjningsärenden, teckna hyresavtal samt anskaffa och avveckla lokaler som ett led i strävan att skaffa myndigheterna ändamålsenliga lokaler till rimliga kostnader.

Utvecklingen av de civila myndigheternas lokalförsörjning beskrivs i 1987 års budgetproposition som en kombination av central administrativ styrning inkl. normstyrning från KBS och en decentraliserad incitamentsstyrning från de enskilda myndigheterna. De åtgärder och riktlinjer som redovisas i bl.a. 1988 års budgetproposition vad gäller statsmakternas prövning av myndigheternas lokalkostnader, KBS redovisning av långsiktiga lokalförsörjningsplaner och underlag för beslut i enskilda lokalärenden syftar till att så långt möjligt säkerställa att samtliga kostnadskonsekvenser inkl. lokalkostnader beaktas vid ställningstaganden till verksamhetsförändringar.

Avsikten är vidare enligt 1987 och 1988 års budgetpropositioner att gentemot KBS stärka ställningen för de enskilda lokalbrukande myndigheterna inom KBS lokalhållningsområde, varvid ett mer kund-leverantörsbetonat förhållande eftersträvas. Som exempel på åtgärder anmäls här att program- och kostnadsansvar för lokaler kan åläggas enskilda myndigheter. Här ingår att, beroende på bl.a. lokalbrukarens kompetens och resurser, kan arbetsfördelningen mellan lokalbrukare och KBS förändras. Detta kan regleras genom att en avtalsliknande överenskommelse skall kunna träffas mellan myndigheterna och KBS om bl.a. servicenivåer för fastighetsförvaltningen innefattande verksamhetsberoende underhåll och fastighetsdrift. Statsmakterna kan därefter i den årliga budgetprocessen omfördela resurser för dessa ändamål mellan lokalbrukare och KBS. Genom detta blir lokalkostnaden en aktiv och påverkbar del i myndigheternas budget. Föredraganden konstaterar i 1987 års budgetproposition att styrningen av myndigheterna måste anpassas till resp. sektors förutsättningar. Ovan redovisade förslag till förändring

provas f.n. på myndigheter som ingår i försöken med treårsbudgetering och försöksverksamhet via ramanslag. Regeringen anger vidare i 1988 års direktiv för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1989/90 att lokalbrukande myndigheter som önskar förändrat ansvar i lokalkostnadsfrågor i enlighet med vad som redovisats ovan kan anmäla detta till KBS. Myndigheten och KBS kan sedan gemensamt göra framställning om detta i sina anslagsframställningar för budgetåret 1989/90.

Den ovan redovisade utvecklingen överförs på byggverket.

I byggverkets uppgifter ingår i modellen som författningsenligt reglerat ansvar att på uppdrag verkställa byggproduktion, inredningsåtgärder och teknisk fastighetsförvaltning åt försvaret. I uppgiften kan även ingå att på uppdrag svara för ekonomisk och juridisk fastighetsförvaltning.

I verkets uppgifter ingår också uppdragsverksamhet inom främst byggproduktion, inredning och teknisk fastighetsförvaltning åt affärsverk och andra myndigheter utanför verkets lokalthållningsområde inom den civila statsförvaltningen.

Det är angeläget att strävanden mot tydligare kund-leverantörsförhållanden inkl. formerna för att utveckla uppdragsverksamheten, ges en tydlig organisatorisk struktur. Det är vidare väsentligt att förutsättningarna för samverkan inom framför allt den tekniska fastighetsförvaltningen förbättras, i första hand inom staten men även med icke statliga fastighetsförvaltare. I detta syfte bör verksamheter av egen-regi-karaktär inom byggverket, såsom byggande och projektering, till vilka konkurrerande alternativ på marknaden finns, redovisas som särskilda resultatenheter. Även för den tekniska fastighetsförvaltningen inkl. fastighetsdriften skall organisationen och redovisningen medge separat resultatuppföljning av verksamheten.

5.3.4 Byggverkets uppgifter och relationer till affärsverken m.fl.

Vad gäller uppdragsverksamheten åt affärsverken redovisar regeringen i 1987 års budgetproposition att dessa bör få en friare ställning gentemot KBS genom att nuvarande regler ersätts med samarbetsavtal mellan parterna. Samtidigt understryks dock särskilt att detta inte får innebära att affärsverken bygger upp en egen kompetens inom byggsektorn utan affärsverkens roll i detta sammanhang skall fortfarande vara uppdragsgivarens gentemot KBS. På motsvarande sätt konstaterar regeringen i 1988 års budgetproposition att KBS svarar för projekt- och byggadministration för affärsverkens räkning när det gäller större byggnadsobjekt för att undvika dubblering av kompetens och resurser. Den ökade graden av frihet innebär således ett mer renodlat kund-leverantörsförhållande på affärsmässiga grunder.

I 1987 års budgetproposition anger regeringen vidare att affärsverken åläggs att följa av KBS utarbetad standard vad avser kontorslokaler och andra lokaler som är av generell karaktär såsom utbildningslokaler och sekundärutrymmen.

Ovan beskrivna relationer förutsätts i likhet med vad som gäller mellan KBS och affärsverken i modell A gälla mellan byggverket och affärsverken i modell B.

Av affärsverken är det f.n. endast postverket, SJ och domänverket som har fastighetsförvaltningen organiserad som särskild resultatenhet. Enligt vad vi erfarit saknas för vissa affärsverk policydokument och målformulering för fastighetsförvaltningen. Några affärsverk saknar också register över de fastigheter som disponeras för verksamheten, vilket kan medföra att de har en oklar bild av fastighetsbeståndet. I likhet med i modell A är det angeläget att affärsverkens och övriga civila fastighetsförvaltande myndigheters fastighetsförvaltningsansvar preciseras. Ansvarets innebörd samt dess eventuella fördelning och delegering bör författningsenligt regleras och kan t.ex. uttryckas i resp. verks instruktion. I likhet med vad som ovan föreslagits för byggverket bör härvid de generella mål för statens lokalförsörjning som redovisas i den s.k. handläggningsordningen och i 1987 års

budgetproposition uttryckas i de förordningar och instruktioner som reglerar fastighetsförvaltningsansvarets innebörd och fördelning hos affärsverken och övriga civila fastighetsförvaltande myndigheter utanför byggverkets lokalhållningsområde.

Enligt vår mening bör, i likhet med i modell A, förutsättningarna för att inom samtliga affärsverk inrätta särskilda resultatenheter för fastighetsförvaltningen prövas. Detta bör också gälla för övriga myndigheter inom den civila statsförvaltningen som har fastighetsförvaltningsansvar och verkställighetsresurser av en omfattning som ger förutsättningar för en sådan åtgärd. Härigenom ges enligt vår mening förbättrade förutsättningar för en effektivisering av fastighetsförvaltningen hos affärsverken och övriga fastighetsförvaltande civila myndigheter utanför byggverkets lokalhållningsområde. Vidare förbättras förutsättningarna till samverkan inom den statliga tekniska fastighetsförvaltningen.

5.3.5 Byggverkets samordnande uppgifter

Med utgångspunkt i den utveckling av den statliga lokalförsörjningen som redovisats i bl.a. LFU:s förslag samt i 1987 och 1988 års budgetpropositioner bör byggverket i modell B, i likhet med vad som gäller för KBS i modell A, få ett förstärkt ansvar för effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen. Byggverket bör sålunda genom ett samrådsförfarande ges en övergripande roll för anskaffningen av kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär för hela statsförvaltningen inkl. försvaret och affärsverken. Syftet med åtgärden är att dels kunna ta tillvara statens intresse, dels kunna undvika att suboptimeringar görs av övriga lokalhållare. Byggverkets samordnande roll i detta avseende svarar mot den roll som KBS enligt 1987 års budgetproposition föreslås få.

I likhet med vad som föreslås för KBS i modell A bör byggverket också få som myndighetsuppgift att föra ett samlat register över det statsägda fastighetsbeståndet och av staten inhyrda lokaler och fastigheter, med eventuellt undantag för hemliga anläggningar. Med hänvisning till att de av försvaret förvaltade fastigheterna delvis är av hemlig

karaktär svarar försvaret för registrering av det statsägda eller inhyrda fastighetsbestånd som disponeras för försvarsändamål. Även andra fastighetsförvaltande myndigheter utanför byggverkets lokalhållningsområde förutsätts i normalfallet föra register över förvaltade och inhyrda fastigheter. Försvaret, affärsverken och övriga fastighetsförvaltande myndigheter utanför byggverkets lokalhållningsområde åläggs att minst en gång om året lämna uppgifter till statens centrala register hos byggverket över av statliga myndigheter disponerade fastigheter och lokaler. Samtliga statsägda fastigheter redovisas med uppgift om bokfört värde och i förekommande fall det värde som skall ligga till grund för kapitaltjänstkostnadskomponenten i internhyran.

5.3.6 Försvarets uppgifter och relationer till byggverket

5.3.6.1 Allmänna förutsättningar

Byggverket är en myndighet utanför försvaret och arbetar på uppdrag gentemot försvaret. De civila och militära ekonomisystemen hålls isär i största möjliga utsträckning. Samverkan i planeringsskedet m.m. mellan byggverket och försvarsmyndigheter - i första hand de centrala staberna - är nödvändig. Delar av FortF:s uppgifter och resurser - framför allt vad avser lokal- och anläggningsförsörjningsplanering, behovsformulerings- och kravställarfunktioner samt ansvar för fastighetsförvaltningen - kvarstår inom försvaret, i huvudsak fördelade på central och lägre regional/lokal nivå. Största delen av nuvarande FortF:s uppgifter och resurser förs till byggverket.

Som grundprincip för byggverkets relationer till försvaret gäller att försvaret på samma sätt som för närvarande förfogar över de egna produktionsresurserna, dvs. har förvaltnings- och kostnadsansvar för det av staten ägda fastighetsbestånd som disponeras för försvarsändamål. Relationen mellan försvaret och byggverket bör författningsenligt regleras med innebörd att försvaret köper verkställighet av byggproduktion, teknisk fastighetsförvaltning m.m. av byggverket. Försvaret berörs därutöver, i likhet med övriga statliga byggherrar och fastighetsförvaltare utanför byggverkets lokalhållningsområde, t.ex. affärs-

verken, av de samordnande uppgifter i form av bl.a. samlad registerhållning, som bör åvila byggverket.

Försvaret har i modell B kravställarkompetens, dvs. egen kompetens i den utsträckning som krävs för att vara byggherre och en kompetent kravställare och behovsformulerare. Beställarfunktionen, dvs. med användande av den definition som redovisats i avsnitt 2.1, att för byggherrens och kravställarens räkning beställa projektering och upphandla entreprenader, finns inom staten hos byggverket. Dessa utgångspunkter påverkar dimensioneringen av resurser för lokalförsörjningsfrågor inom försvaret.

Samlade på central nivå inom försvaret finns resurser för ledning av lokal- och anläggningsförsörjningsplaneringen, inkl. studier, behovsformulerings- och kravställarfunktioner samt ekonomisk och viss teknisk fastighetsförvaltning. Projektledning, projektering och övrig verkställighet av byggproduktion köps av byggverket.

Lägre regionala/lokala myndigheter inom försvaret får i modell B en begränsad resursförstärkning. Resursförstärkningen avser bl.a. kompetensuppbyggnad för att förbättra den lägre regionala/lokala nivåns kravställarkompetens gentemot verkställighetsorganisationen, dvs. byggverket.

Försvaret köper av eller genom byggverket verkställighet av anskaffning och avveckling. Åtgärderna innefattar genomförande av byggproduktion avseende såväl nyanskaffning som större underhålls- och ombyggnadsåtgärder, dvs. i princip följande åtgärder enligt de definitioner av i lokalförsörjningsprocessen ingående skeden som redovisats i avsnitt 2.1:

- planeringstjänster, bygglovsgranskning och kontrollprogram i enlighet med vad som redovisas i PBL,
- byggnadsprogram,
- projektledning och projektering,

- upphandling, byggledning, kontroll och besiktning,
- inredning,
- inhyrning och fastighetsköp,
- avveckling.

Försvaret köper vidare verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning, dvs. underhåll, mindre ombyggnader, fastighetsdrift, skogs- och vägskötsel m.m. samt erforderligt fackstöd. Ovan angivna verkställighetsfunktioner omfattar såväl lokaler av generell karaktär inom försvaret som försvarsspecifika anläggningar.

Möjlighet finns i modell B att, på motsvarande sätt som i modell A, integrera och samordna försvarets lokalvårdsresurser i byggverkets organisation. En sådan åtgärd har dock inte förutsatts i modell B mot bakgrund av att lokalvårdsuppgifter inte ingår i KBS huvuduppgifter idag. Följaktligen har inte heller denna åtgärd tagits med i de dimensioneringsöverslaganden som redovisas nedan.

För verkställigheten av den tekniska fastighetsförvaltningen skall det dock vara möjligt för byggverket och berörd försvarsmyndighet att, i likhet med vad som föreslås inom den civila statsförvaltningen, överenskomma om t.ex. servicenivå och verkställighetsansvar. Det kan exempelvis gälla för speciella verksamheter, vid särskilt befästningstäta förband eller när fastighetsdriften inom försvaret är starkt integrerad med annan verksamhet, t.ex. förrådsverksamhet.

Som redovisas nedan bör i modell B ÖB åläggas att överenskomma med byggverket om att låta hela förvaltningsansvaret för vissa fastigheter övergå till byggverket.

5.3.6.2 Organisation och resurser inom försvaret

Utgående från ovanstående allmänna förutsättningar redovisas i detta avsnitt för modell B uppgiftsfördelning, organisatorisk tillhörighet och ungefärlig dimensionering av försvarets resurser för lokalförsörjningsfrågor. Vid dimensioneringsöverbägandena, som i många fall är av grov och överslagsmässig natur, har följande förutsättningar gällt.

Angivna uppskattningar av resursbehoven baseras på bedömningar av resursbehovet för redovisade arbetsuppgifter i dagsläget. Vi har härvid utgått ifrån att motsvarande arbetsuppgifter, efter hänsynstagande till de rationaliseringseffekter som följer av en samordning, skall lösas på motsvarande sätt som hittills och att personalkategorierna, oavsett inom vilken myndighet personalen arbetar, är lika effektiva. Vi har vidare utgått ifrån att uppgiftsförändringar och volymändringar, sedan hänsyn tagits till de rationaliseringseffekter som följer av en samordning, normalt skall resultera i förändringar avseende resursbehov. Detta innebär att tillkommande arbetsuppgifter enbart kan lösas inom befintliga personalramar om en samordning inom det aktuella verksamhetsområdet givit upphov till rationaliseringsvinster eller om överkapacitet inom funktionen finns i nuläget. Om överkapacitet finns förutsätts en reduktion kunna ske redan i dagsläget. Detta innebär även att eventuella förändringar i t.ex. försvarets organisation, främst förbandsorganisationen, och i den civila statsförvaltningen kan påverka resursbehovet. Effekterna av sådana förändringar har här inte varit möjliga att uppskatta och bedöms inte heller vara alternativskiljande. Det kan vidare vara möjligt för berörda försvarsmyndigheter att klara uppgifterna med ett mindre resurstillskott än vad som angivits. Detta förutsätter dock att motsvarande resurser köps på marknaden, varför det sammantagna resursbehovet (kostnaderna för staten) förutsätts bli detsamma.

Centrala staber

ÖB:s långsiktiga styrning av lokal- och anläggningsförsörjningen ingår som en integrerad del i planeringen. Förmågan till ekonomisk kontroll och uppföljning av verksamhetens genomförande bör förbättras. Angivna

uppgifter bör klaras utan resurstillskott.

Försvarsgrenschefernas staber förstärks med sammantaget ca 10 personår i syfte att klara den uppgift som totalansvaret för den samlade planeringen, styrningen och uppföljningen av lokal- och anläggningsförsörjningen inom resp. huvudprogram innebär.

Angivet resursbehov är detsamma som i modellerna A och C.

Lägre regional/lokal nivå

De lägre regionala/lokala myndigheternas uppgifter i lokalförsörjningsprocessen kan komma att styras av de tankegångar som uttrycks av ÖB i FU 88:s slutremiss. Dessa innebär att produktionen av krigsförband sätts i centrum och att ansvar och uppgifter för verksamheten i fred och krig i största möjliga utsträckning inom försvaret bör decentraliseras och delegeras till myndigheter på lägre regional/lokal nivå.

Inom lokal- och anläggningsförsörjningsområdet är det i modell B i första hand försvarsmyndigheternas kompetens att fungera som behovsformulerare, kravställare och uppdragsgivare gentemot byggverket som behöver förstärkas. I detta avseende finns i nuläget skillnader mellan såväl försvarsgrenarna som mellan olika lägre regionala/lokala myndigheter.

Verkställighet av byggproduktionsåtgärder och teknisk fastighetsförvaltning köps som tidigare redovisats av byggverket. Detta gäller såväl försvarsspecifika anläggningar som lokaler av generell karaktär. Det enskilda förbandet kan dock efter överenskommelse med byggverket köpa tjänster direkt på marknaden t.ex. inom ramen för årsentreprenader och avropsavtal upprättade av byggverket. Byggverket kan på lokal nivå överenskomma med förbandschefen om omfattningen av driftåtaganden. Förbandschefen kan alltså ha viss egen-regi-personal om detta är rationellt. Detta kan t.ex. vara fallet vid särskilt befästningstät förband, för vissa speciella verkställighetsfunktioner såsom väg- och skogsskötsel samt vid mindre anläggningar där fastighetsdriften kan

integreras med andra funktioner såsom förrådsverksamhet.

Inom försvaret finns f.n. ca 110 myndigheter med fastighetsförvaltningsansvar. Av dessa har 47 egna verkställighetsresurser. Vid övervägandena förutsätts att förvaltningsansvaret hos nuvarande myndigheter utan verkställighetsresurser överförs till de myndigheter som för närvarande har sådana resurser. Dessa 47 myndigheter blir byggverkets kunder/uppdragsgivare.

Angivet ansvar och angivna uppgifter för försvarets lägre regionala/lokala myndigheter medför enligt vår bedömning följande ungefärliga uppgiftsfördelning och resursbehov.

Vid slutlig dimensionering förutsätts beredskaps- och krigsorganisatoriska aspekter särskilt beaktas.

Flertalet uppgifter som de lägre regionala/lokala myndigheterna har för närvarande kvarstår, såsom lokalförsörjningsplanering, krigsplanläggning, in- och uthyrningsverksamhet, alternativstudier inkl. behovsutredningar, bevakning av statens och försvarets intressen i den fysiska riksplaneringen, underhållsplanering och ekonomisk redovisning. Dock förutsätts i modellen en kvalitativ utveckling av berörd personal i dessa avseenden.

De uppgifter som på lägre regional/lokal nivå tillkommer i modellen är upphandling av byggadministration och teknisk fastighetsförvaltning från byggverket, uppföljning och analys av upphandlade verksamheter samt ritningshantering och -förvaring.

I modellen kan även övervägas var hantering och förvaring av ritningar över försvarets byggnader skall ske mot bakgrund av att denna funktion f.n. finns inom FortF.

Storleken av personärstillskottet för ovan redovisade arbetsuppgifter vid försvarets lägre regionala/lokala myndigheter är beroende av definitionen av de resurser för verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning m.m. som överförs till byggverket. Resursbehovet för alternativstudier inkl. behovsutredningar samt för upphandling, uppföljning

och analys av köpta byggproduktionsåtgärder har bedömts till i genomsnitt ett personår per myndighet, dvs. totalt 47 personår. Viss osäkerhet föreligger huruvida behov av ytterligare resurstillskott finns för upphandling, uppföljning och analys av köpta tjänster avseende teknisk fastighetsförvaltning inkl. drift, eller om dessa arbetsuppgifter kan lösas inom ramen för angivet tillskott. Omfattningen av ett eventuellt ytterligare tillskott har därför i likhet med i modell A överslagsmässigt beräknats till i genomsnitt högst ett personår per myndighet, dvs. sammanlagt högst 47 personår. Det sammantagna resursbehovstillskottet bedöms alltså uppgå till ca 95 personår. Tillsammans med befintlig personal som inte överförs till byggverket ger detta, om all teknisk fastighetsförvaltning överförs till byggverket, en personårsram totalt för här aktuell funktion vid försvarets lägre regionala/lokala myndigheter på ca 300 personår.

Central försvarsspecifik enhet

På central nivå inom försvaret bildas en särskild försvarsspecifik enhet med resurser för biträde åt ÖB och huvudprogrammyndigheterna. Resursbehovet för denna enhet bedöms uppgå till ca 95 personår inkl. administrativt stöd. Enhetens uppgifter och dimensionering inrymmer bl.a. den kompetens som inom försvaret samlat och centralt erfordras för att kunna ta fastighetsförvaltningsansvaret.

De uppgifter som ingår i enheten är juridisk och ekonomisk fastighetsförvaltning, 22 personår, teknisk fastighetsförvaltning, 22 personår, stöd till centrala uppdragsgivare avseende lokalförsörjningsplanering, 6 personår, samt ledning och utveckling av försvarets anläggnings- och lokalförsörjning inkl. studier, ca 10 personår.

Till ovan angivna uppgifter skall läggas resurser för ledning av verksamheten, ca 10 personår, och intern administrativ service, ca 25 personår. Resursbehovet för intern administrativ service påverkas av verksamhetens omfattning i stort men också av möjligheten att samutnyttja administrativt stöd m.m. med eventuella samlokaliserade funktioner inom annan myndighet.

I modellen föreslås att den centrala enheten för lokal- och anläggningsförsörjningsfrågor organiseras som en sakenhet inom FMV. Ett överförande av FortF:s förvaltningsuppgifter till FMV ökar bl.a. möjligheterna att samordna planeringen och produktionen samt att genomföra samordnade programdialoger med huvudprogrammyndigheterna.

Om FMV:s sakenhet för lokal- och anläggningsförsörjning samlokaliseras med centrala funktioner inom byggverket, skapas förutsättningar för samutnyttjande av såväl administrativa resurser som byggproduktionsresurser, liksom för ett smidigt fungerande kund-leverantörsförhållande. Rationaliseringseffekter kan också erhållas om sakenheten samlokaliseras med annan myndighet inom försvaret.

BRB:s centralkontor, vilket f.n. organiseras av FortF, samt forskningsbyrån inom nuvarande FortF förutsätts i modellen kvarstå som funktioner inom försvaret. De rymmer sammantaget ca 30 personår. Organisatorisk tillhörighet och lokalisering för dessa funktioner har inte närmare övervägts.

I 1987 års budgetproposition ges FortF en samordnande roll för hela statsförvaltningen vad avser anskaffning av anläggningar som erfordrar fortifikatoriskt skydd eller är av befästningskaraktär. I modell B utförs denna uppgift av FMV.

5.3.6.3 Försvarets relationer till statsmakterna på bygg- och fastighetsförvaltningsområdet

Den angivna ansvars-, uppgifts- och resursfördelningen inom försvaret innebär att statsmakternas styrning av byggnadsverksamheten inom försvaret även fortsättningsvis följer FPE-systemets ansvars- och uppgiftsfördelningsprinciper. De centrala sakanslagen för byggproduktion inom försvaret bör anknytas till en försvarsmyndighet. Med hänsyn till den organisatoriska lösning som nyss nämnts kan det vara lämpligt att FMV av regeringen får anslag för anskaffning, ombyggnad och större underhåll motsvarande de medel som FortF f.n. erhåller inom hpo 3 (anslagen B3, C3, D3, E3 och K6). Förbandscheferna disponerar liksom tidigare medel för drift, löpande underhåll och mindre ombyggnader

(f.n. mindre än 2 milj. kr.) inom hpo 1.

FMV och försvarets lägre regionala/lokala myndigheter får i modellen resurser för att bl.a. utöva delar av fastighetsförvaltningsansvaret inom försvaret. I likhet med i modell A är det dock angeläget att fastighetsförvaltningsansvaret inom försvaret preciseras. Det övergripande ansvaret bör åvila ÖB. ÖB kan sedan i modell B delegera delar av ansvaret till försvarsgrensheferna, till den fackansvariga myndigheten - FMV - samt till förbanden.

ÖB bör också i modell B åläggas att komma överens med byggverket om att låta förvaltningsansvaret för vissa fastigheter övergå till byggverket, varvid försvaret hyr lokalerna av byggverket. Detta bör i normalfallet gälla för lokaler av generell karaktär, t.ex. kontorslokaler, stabsbyggnader, skolor m.m. Med en åtgärd av detta slag kan försvaret befrias från förvaltningsansvaret för byggnader av konventionell karaktär och därmed få bättre möjligheter att anpassa lokalutnyttjandet till behovet. Vidare främjas möjligheterna att finna en lämplig fördelning av verkställighetsuppgifterna i fråga om teknisk fastighetsförvaltning. Det är självklart att en förändring av detta slag skall vara neutral med avseende på den militära utgiftsramen.

Fastighetsförvaltningsansvarets innebörd, fördelning och delegering bör författningsenligt regleras varvid förordningarna FFS 1983:39 om fastighetsförvaltning inom försvarsmakten samt SFS 1983:276 om verksamheten inom försvarsmakten bör ses över. I likhet med vad som föreslagits för byggverket bör de generella mål för statens lokalförsörjning som redovisas i den s.k. handläggningsordningen och i 1987 års budgetproposition uttryckas i de förordningar som reglerar fastighetsförvaltningsansvarets innebörd och fördelning inom försvaret.

Det kan exempelvis vara lämpligt att ÖB ges i uppdrag att med utgångspunkt i angivna principer och efter samråd med FMV, huvudprogrammyndigheterna och byggverket lämna förslag till hur fastighetsförvaltningsansvaret inom försvaret skall fördelas och regleras.

Statsmakternas styrning av byggnadsverksamheten och fastighetsförvaltningen inom försvaret utövas också genom byggverkets samordnande roll.

Denna innebär som ovan nämnts ett genom ett samrådsförfarande utövat övergripande ansvar för anskaffningen av kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär för hela statsförvaltningen inkl. försvaret och affärsverken, samt ansvar att föra ett samlat och aktuellt register över det statsägda fastighetsbeståndet.

Byggverket får dessutom i modell B ett författningsenligt reglerat ansvar att verkställa byggproduktionsåtgärder och teknisk fastighetsförvaltning på uppdrag från försvaret. Verkets roll som stabsorgan åt regeringen och dess övergripande ansvar för lokalförsörjningsfrågor inom statsförvaltningen kombineras alltså med ett verkställighetsansvar för lokalförsörjningsfrågor också inom försvaret. Härigenom ges statsmakterna styrmöjligheter vad gäller lokalförsörjningen inom försvaret.

5.3.6.4 Försvarets samverkansformer gentemot byggverket

Byggverket utför arbete inom försvaret på uppdrag från resp. militära myndigheter i form av FMV och lägre regionala/lokala myndigheter. Förhandlingar om kostnader för de olika uppdragen ska ske. Som utgångspunkt gäller självkostnad.

Försvaret har betalningsansvar för anskaffning och teknisk fastighetsförvaltning. Uppdrag köps av byggverket. I likhet med vad som föreslås gälla inom den civila statsförvaltningen skall byggverket och berörda myndigheter inom försvaret kunna komma överens om att dessa själva helt eller delvis svarar för verkställighet av den tekniska fastighetsförvaltningen, om särskilda skäl finns eller detta eljest bedöms vara en rationell lösning. Det kan exempelvis gälla speciella verksamheter, vid särskilt befästningstäta förband eller när fastighetsdriften inom försvaret är starkt integrerad med annan verksamhet, t.ex. förrådsverksamhet.

Ekonomisk och juridisk fastighetsförvaltningskompetens för att företräda staten som ägare av de fastigheter som försvaret disponerar, behålls samlad på central nivå inom försvaret. Myndigheterna inom försvaret köper härutöver erforderligt fackstöd inom fastighetsför-

valtningsområdet från byggverket.

Vad gäller samverkansformerna mellan byggverket och FMV bör också följande gälla.

Stora krav kommer att ställas på byggverket som verkställighetsansvarig för projektering och beställning av lokaler och anläggningar åt försvaret. Därför bör under planeringsfasen representanter för byggverket delta i de programdialoger som FMV för med resp. huvudprogrammyndighet, bl.a. för att ta ställning till och ansvara för att de av FMV fastställda produktionsplanerna är möjliga att realisera vad gäller t.ex. utbyggnadstakt.

Vidare kräver modellen ett formaliserat kund-leverantörsförhållande mellan FMV och byggverket. Eftersom FMV vid programdialogen med resp. huvudprogrammyndighet föreslår på vilka anslag de olika materielanskaffningarna skall budgeteras, bör i uppdragen till byggverket regleras huruvida viss materielanskaffning, t. ex. inredning och utrustning, skall utföras av byggverket. Vidare bör i uppdragen till byggverket regleras vilken underhållsberedning som måste genomföras för att FMV skall kunna garantera resp. huvudprogrammyndighet att i målsättningarna fastställd funktionssäkerhet kan innehållas.

På motsvarande sätt krävs under genomförandeskedet en effektiv samordning av byggverkets, FMV:s och berörd lägre regional/lokal försvarsmyndighets verksamhet på regional och lokal nivå. Detta gäller t.ex. säkerhetstjänsten, där det kan övervägas att ålägga den lägre regionala/lokala myndigheten säkerhetsansvaret för en anläggning från byggstart till avrustning.

Mellan byggverket och FMV bör också regleras vilken unik teknisk eller annan specialistkompetens liksom vilken normerings- och standardiseringsverksamhet som endast bör finnas vid den ena av de båda myndigheterna. Härvid svarar en myndighet inom statsförvaltningen för normering, fackstöd och specialistkompetens inom speciella områden, varvid dubbelarbete undviks. Dessutom skapas förbättrade möjligheter till utveckling och vidmakthållande av kompetens. Exempelvis kan övervägas att till byggverket föra de resurser som inom FMV finns för fackstöd

inom inrednings- och lokalvårdsområdena. Detsamma gäller normer och standards avseende kök och matsalar. Det kan också diskuteras att till byggverket föra personalkontroll vid sekretessbelagda upphandlingar och entreprenader (SUA). På motsvarande sätt kan övervägas att till FMV koncentrera specialistkompetens avseende teknisk övervakning och bevakning. Fördelningen mellan byggverket och FMV vad gäller normeringsarbete och specialistkompetens inom angivna och eventuella andra områden bör säkerställas genom särskilda regeringsuppdrag.

5.3.7 Byggverkets organisation

KBS har sin centrala del i Stockholm medan FortF har sin centrala del i Eskilstuna. Vi har vid utformningen av modell B inte utgått från några till ort preciserade förutsättningar i fråga om vart olika delar av de två myndigheternas centrala delar bör lokaliseras. Dimensioneringen har i stället uppskattats med ledning av vad som kan antas uppnås med en rationell utformning av den yttre organisationen. Vi vill understryka att frågor kring lokalisering, organisatorisk indelning, fördelning av funktioner etc. inför ett genomförande måste avgöras mot bakgrund av fördjupade överväganden.

5.3.7.1 Uppgiftsfördelning

Byggverket är en myndighet utanför försvaret.

Byggverket blir i modell B en stor myndighet med omfattande och varaktig verksamhet inom såväl den civila statsförvaltningen som inom försvaret. Detta ger förutsättningar för att planera och dimensionera för en kontinuerlig verksamhet omfattande såväl byggproduktion som fastighetsförvaltning.

Till ett huvudkontor förläggs koncernlednings- och stabsuppgifter.

Till en central enhet förläggs funktioner som innebär samordningsvinster mellan KBS och FortF och som inom byggverket är lämpliga att hålla samman centralt för att erhålla tillräcklig volym på, och därmed

upprätthålla erforderlig kompetens i, verksamheten.

Om byggverkets centrala enhet samlokaliseras med FMV:s sakenhet för lokal- och anläggningsförsörjning skapas förutsättningar för samutnyttjande av administrativa resurser, liksom för ett smidigt fungerande kund-leverantörsförhållande.

Särskilda skäl kan också finnas att inom byggverket samlokalisera vissa centrala och regionala funktioner.

Ansvarsfördelningen mellan byggverkets centrala och regionala funktioner är beroende av delegeringen från statsmakterna till byggverket resp. till de olika lokalbrukarkategorierna och av den interna ansvarsfördelningen inom de lokalbrukande myndigheterna. En naturlig strävan måste vara att anpassa byggverkets handläggning av lokalfrågor så att samarbetet med lokalbrukarna/kunderna blir så enkelt som möjligt. Centralt inom byggverket bör finnas ansvar för den strategiska planeringen, t. ex. lokalförsörjningsplaner och sektorplaner liksom för fastställelse av lokalprogram, programnormer, kostnads- och tidsramar, finansieringsfrågor samt val av lokalförsörjningsalternativ. För mindre och mera rutinbetonade beslut kan självfallet delegering till region- och lokalkontor ske även i ovan redovisade avseenden. Vidare bör centralt finnas sådana operativa uppgifter som kräver samlad kompetens, t. ex. tekniska specialistfunktioner och kvalificerat kalkylarbete. De redovisade ansvarsfördelningsprinciperna innebär att huvuddelen av det operativa arbetet regionaliseras till byggverkets regionkontor och distrikt. Omfattningen av de centralt placerade funktionerna kommer därigenom att begränsas. Detta ligger helt i linje med pågående organisationsutvecklingstendenser inom såväl KBS som FortF.

Egen-regi-organisationen för projektering redovisas som egen resultat-enhet (ev. i form av särskild juridisk person). Huvuddelen av denna verksamhet knyts till byggverkets centrala enhet medan viss del redovisas på regional nivå. Den utför på uppdrag arbeten åt byggverket. Enheten skall också inom sitt speciella kompetensområde kunna utföra uppdrag åt även andra uppdragsgivare, i första hand inom den statliga sektorn.

Egen-regi-organisationen/erna för byggproduktion blir egen/egna resultatenheter/er som regionalt arbetar på uppdrag från byggverket.

Resurser för verkställighet av framför allt teknisk fastighetsförvaltning redovisas som separata resultatenheter inom byggverket. De skall också kunna ta uppdrag från andra fastighetsförvaltare, i första hand inom statsförvaltningen men även från icke statliga fastighetsförvaltare.

Den principiella innebörden av modell B illustreras av figur 5.2.

5.3.7.2 Översiktlig organisatorisk struktur och dimensionering

De förslag kring organisatorisk indelning och fördelning av funktioner som redovisats har styrt resursuppskattningarna. Sådana frågor måste inför ett genomförande övervägas mot bakgrund av även andra och fördjupade överväganden än vad som här har varit möjligt att göra.

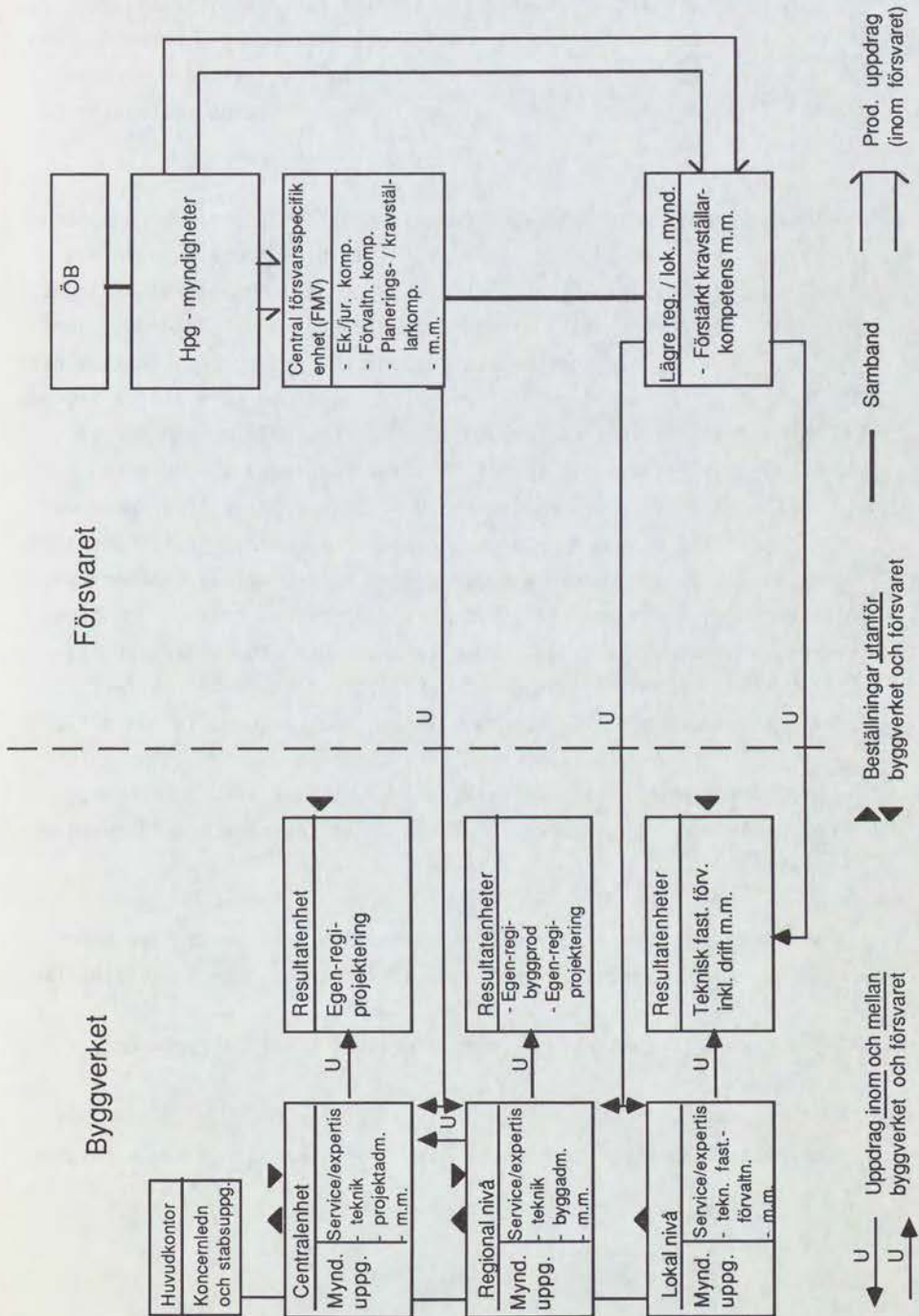
Resursuppskattningarna, vilka anges i personår, är vad avser den civila statsförvaltningen gjorda med utgångspunkt i aktuella uppgifter om planerad byggproduktion och fastighetsbeståndet inom KBS lokalhållningsområde samt KBS uppdragsverksamhet.

Uppskattningen av byggverkets resursbehov baseras också, i likhet med uppskattningarna av försvarets behov av resurser på lokalförsörjningsområdet, på de beräkningstekniska förutsättningar som redovisats i inledningen till avsnitt 5.3.6.2.

I enlighet med redovisade antaganden föreslås i modell B följande översiktliga organisationsstruktur och dimensionering för byggverket.

Huvudkontorets koncernlednings- och stabsfunktioner motsvarar ett resursbehov på ca 100 personår. I huvudkontoret förutsätts ingå en särskild försvarsenhet, ca 15 personår, vars huvuduppgifter är medverkan i generalplanering, deltagande i huvudprogrammyndigheternas planering samt redovisning av byggproduktion och teknisk fastighetsförvaltning åt försvaret. Vid dimensioneringen har vi förutsatt att huvudkon-

Figur 5.2 Principiell innebörd av modell B



toret samutnyttjar interna administrativa stödfunktioner med samlokaliserade centrala eller regionala funktioner inom verket.

Byggverkets gemensamma resurser för teknisk och administrativ service, utveckling m.m. vid en central enhet uppgår till ca 170 personår. Den del av egen-regi-organisationen för projektering, vilken i form av särskild resultatenhet knyts till den centrala enheten, motsvarar ca 140 personår.

Byggverkets regionala indelning bedöms omfatta sex inrikes regioner och en utrikes. Härvid har, med hänsyn till bl.a. omfattningen och lokaliseringen av det sammanlagda civila och militära lokalbeståndet, antagits att en förändring av regionindelningen blir nödvändig, jämfört med regionindelningen inom nuvarande KBS och FortF:s verksamhetsområden. Man bör dock därvid sträva efter att inte göra större ingrepp än nödvändigt i nuvarande regionala indelning. Indelningen bör så långt möjligt ansluta till de största lokalbrukarna och kunderna (främst totalförsvaret). Regionerna bör också vara så likartade som möjligt vad gäller storlek på byggvolym och förvaltnad fastighetsvolym. Som ett åskådningsexempel redovisas nedan en teoretiskt tänkbar regionindelning för byggverket. Vid fortsatta överväganden kring byggverkets regionindelning måste dock samordnings- och gränsdragningsfrågor kring regionindelningen studeras ytterligare. Det gäller t.ex. försvarets befästningar inom Stockholms och Uppsala län m.fl.

- Stockholms stad, dvs. Stockholms län med vissa inskränkningar, bl.a. Arlanda, Rosersberg, Södertälje och försvarets anläggningar i skärgården,
- Södermanlands, Östergötlands, Gotlands och Örebro län samt Södertälje och försvarets anläggningar i skärgården inom Stockholms län.
- Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads och Malmöhus län,
- Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs och Värmlands län,

- Uppsala, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län samt Arlanda, Rosersberg och Kungsängen,
- Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län,
- utrikes verksamhet.

På regional nivå finns vid resp. regionkontor resurser för ledning och administration av verksamheten inom regionen, sammantaget ca 135 personår. Vidare finns resurser för byggadministration, ca 220 personår, samt stabsresurser för lokalförsörjningsplanering och fastighetsförvaltning, ca 45 personår. Till regionerna knyts också viss del av egen-regi-organisationen för projektering, ca 50 personår, samt egen-regi-organisationen för byggproduktion i form av en eller flera särskilda resultatenheter, ca 420 personår.

Varje region är vad gäller den tekniska fastighetsförvaltningen indelad i ett antal fastighetsdistrikt. Distrikten är organisatoriskt uppdelade i distriktskontor, lokalkontor och platskontor. Genom delegering och regionalisering från den regionala nivån kan, genom den stora sammanlagda volymen som modellen ger, distriktskontor skapas i storstäderna och inom varje län. Fastighetsdistrikten kan ha en starkt varierande omfattning beroende på främst lokalbeståndets omfattning, koncentration och belägenhet. Städer med stora förvaltningsvolymen som t.ex. Stockholm, Göteborg, Lund, Uppsala och Boden kan dock fordra särskilda lösningar vad gäller distriktsindelningen. Sammanlagt bedöms byggverket i modell B organiseras i ca 35-40 distrikt med ca 100 lokal- och platskontor.

Inom resp. distrikt finns ett distriktskontor med lednings- och stabsfunktioner, sammantaget ca 130 personår. Distriktskontoren samlokaliseras normalt med regionkontoret eller något av distriktens lokalkontor. Vid lokalkontoren finns lednings- och stabsfunktioner, ca 30 personår, och resurser för byggadministration av underhålls- och ombyggnadsåtgärder, ca 245 personår. Resurser för fastighetsdrift, ca 1 950 personår, finns inom distrikten både vid lokalkontoren och vid platskontoren. De senare har enbart driftuppgifter.

Sammantaget uppskattas i modell B byggverkets resursbehov till ca 3 635 personår, varav centralt ca 410, regionalt ca 870 och lokalt ca 2 355 personår.

5.3.8 Ekonomiska styrmedel

I avsnitt 5.1 har redovisats synpunkter och förslag avseende olika ekonomiska styrmedel, vilka vi finner angelägna att tillämpa inom ramen för en samordnad statlig lokalförsörjning. I detta avsnitt belyses möjligheterna att tillämpa dessa i modell B.

Det är viktigt att lokalförsörjningen inom staten, vilken omsluter avsevärda inkomster och utgifter, i dess olika faser utförs av en sammanhållen och professionell organisation med lokalförsörjning som sin huvuduppgift. I modell B utgör byggverket en sådan myndighet som betjänar såväl den civila statsförvaltningen som försvaret.

Från försvarets synpunkt är byggverket i modell B en leverantör av tjänster som försvaret författningsenligt är skyldigt att vända sig till. Inom försvaret utgör lokalförsörjningsresurserna såväl centralt som på lägre regional/lokal nivå en stödresurs integrerad med annan verksamhet. Försvarets resurser är i modellen främst dimensionerade för den övergripande lokal- och anläggningsförsörjningsplaneringen, för att vara behovsformulerare, kravställare och uppdragsgivare gentemot byggverket samt för att svara för den ekonomiska och juridiska fastighetsförvaltningen. Förutsättningarna är därför goda att i modell B skapa en gentemot försvaret arbetande sammanhållen professionell organisation för lokalförsörjningsfrågor.

Byggverket får i modell B en monopolställning gentemot försvaret. Detta ställer särskilda krav på mekanismer för att följa och kontrollera effektivitet och kostnader för byggverkets verksamhet, t. ex. noggrann ekonomisk redovisning och resultatredovisning för verksamheter till vilka alternativ finns på marknaden. Det bör därvid förutsättas att byggverkets resultatredovisning ges en sådan struktur att jämförelser med marknaden kan ske när det gäller t. ex. kostnader för såväl tjänster som produktion.

Statliga lokalbrukare bör i effektivitetsbefrämjande syfte belastas med internhyror för lokalutnyttjandet. Det är lämpligt att detta inom försvaret, för lokaler med ett tänkbart alternativanvändningsvärde, sker på i huvudsak motsvarande sätt som inom den civila statsförvaltningen och i vissa kommuner och landsting, dvs. i form av internhyror som innefattar bl.a. administrationskostnader och kapitaltjänstkostnader. Det föreslagna samlade statliga fastighetsregistret ger i modell B i vissa avseenden försvaret underlag för en utvecklad redovisning och budgetering av lokalkostnaderna, genom att försvarets fastigheter förmögenhetsredovisas med bokfört värde och kapitaltjänstvärde.

För kostnadsuppföljningen är det vidare angeläget att noggranna resultatredovisningar upprättas för fastighetsförvaltningen. Detta kan avse t.ex. driftkostnader i form av resultaträkning på byggnadsnivå. Vidare kan en effektivare resultatuppföljning stimuleras genom t.ex. prestationslönesystem för driftpersonal. Systemet med resultatanalys förutsätter dock någon form av interndebitering av lokalhyror som sätts i relation till kostnaderna för lokalerna (drift, underhåll, kapitaltjänstkostnader m.m.). Inom den professionella organisation för lokal-försörjningsfrågor som byggverket utgör, och som har ett verkställighetsansvar gentemot försvaret, ges i modellen goda förutsättningar att tillämpa dessa styrmedel, vilka redan nu på försök utvecklas inom KBS. Inom försvaret bör härutöver i modell B genomföras en försöksverksamhet med interndebitering av hyror kopplad till resultatanalys på byggnadsnivå. Försöksverksamheten bör genomföras med stöd av byggverket. Ett syfte med försöksverksamheten bör vara att inom ramen för de övergripande principerna i modell B finna former för ett system som passar försvaret.

Likformiga redovisnings- och konteringsprinciper är en förutsättning för en rationell ledning och uppföljning av lokalförsörjningen. Åtgärder bör därför vidtas för att ta bort de olikheter och ofullständigheter som härvid f.n. finns inom främst försvaret. I modell B kan detta exempelvis ske genom att ÖB ges i uppdrag att i samarbete med byggverket och med stöd av FCF och FMV se över principerna och redovisa förslag till ett över försvarsgrensgränserna enhetligt redovisnings- och konteringssystem för lokalkostnader. Åtgärden torde också i

modellen underlätta införandet av ett väl fungerande debiterings- och kostnadsredovisningssystem mellan försvaret och byggverket.

Verksamheter av egen-regi-karaktär, såsom fastighetsdrift, projektering och byggande, bör redovisas som särskilda resultatenheter i syfte att utveckla ett kund-leverantörsbetonat och avtalsreglerat förhållande på lokalförsörjningsområdet samt att möjliggöra jämförelser med alternativa leverantörer vad gäller kostnad och effektivitet. I modell B tillämpas denna princip för byggverket, som också gentemot försvaret svarar för verkställigheten av angivna åtgärder. Motsvarande åtgärd föreslås också genomföras hos samtliga affärsverk och hos övriga fastighetsförvaltande myndigheter med egna verkställighetsresurser.

5.4 Modell C

5.4.1 Förutsättningar

Till grund för modell C ligger en syn vad avser försvarets organisation och ledning i fred, kris och krig, vilken innebär att fredsorganisationen i allt väsentligt skall vara densamma som i kris och krig. Tillämpningen av denna syn på lokalförsörjningsområdet innebär i modellen en organisatorisk samordning av KBS och vissa delar av FortF:s verksamheter i en ny myndighet utanför försvaret, här kallad byggverket. I modellen kvarstår betydande delar av nuvarande FortF:s uppgifter och resurser inom försvaret, fördelade på central och lägre regional/lokal nivå. Försvarets resurser är i modell C dimensionerade för att ta ett fullt ansvar för lokal- och anläggningsförsörjningsfrågorna inkl. funktioner som t. ex. verkställighet av upphandling av entreprenader och verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning. Delar av FortF:s nuvarande uppgifter och resurser förs dock över till byggverket, som gentemot försvaret arbetar på uppdrag som en av flera tänkbara leverantörer av tjänster på lokalförsörjningsområdet.

I modellen ingår åtgärder för att inom samtliga huvudområden precisera fastighetsförvaltningsansvarets innebörd och fördelning.

Slutligen ingår också åtgärder för att förbättra förutsättningarna för

samverkan mellan byggverket, försvaret, affärsverken, övriga civila fastighetsförvaltande myndigheter samt icke statliga lokalhållare, t.ex. kommunerna, framför allt i fråga om den tekniska fastighetsförvaltningen.

5.4.2 Byggverkets uppgifter och relationer till statsmakterna

Byggverket bör, vad avser den civila statsförvaltningen, vara central förvaltningsmyndighet för frågor om anskaffning av lokaler för statliga myndigheter och förvaltning av statliga fastigheter. De generella mål för statens lokalförsörjning som redovisas i den s.k. handläggningsordningen och i 1987 års budgetproposition bör uttryckas i byggverkets instruktion samt i de särskilda förordningar som styr byggverkets verksamhet och ansvar.

Det bör åligga verket att

- förvalta fastigheter i enlighet med instruktioner och förordningar för förvaltning av statliga fastigheter,
- utreda behovet av och anskaffa lokaler och inredning för statliga myndigheter i den mån dessa uppgifter inte ankommer på annan myndighet,
- efter uppdrag projektera och utföra byggnadsföretag för statens räkning,
- verka för rationaliseringar och besparingar i statens byggande och fastighetsförvaltning.

5.4.3 Byggverkets uppgifter och relationer till myndigheter inom den civila statsförvaltningen

I likhet med i modell B sammanfaller byggverkets uppgifter när det gäller lokalförsörjningen för den civila statsförvaltningen med vad

som f.n. gäller för KBS, dvs. att förvalta de statsägda fastigheterna, utforma lokalförsörjningsplaner, upprätta lokalprogram, ta beslut i enskilda lokalförsörjningsärenden, teckna hyresavtal samt anskaffa och avveckla lokaler som ett led i strävan att skaffa myndigheterna ändamålsenliga lokaler till rimliga kostnader.

Utvecklingen av de civila myndigheternas lokalförsörjning beskrivs i 1987 års budgetproposition som en kombination av central administrativ styrning inkl. normstyrning från KBS och en decentraliserad incitamentsstyrning från de enskilda myndigheterna. De åtgärder och riktlinjer som redovisas i bl.a. 1988 års budgetproposition vad gäller statsmakternas prövning av myndigheternas lokalkostnader, KBS redovisning av långsiktiga lokalförsörjningsplaner och underlag för beslut i enskilda lokalärenden syftar till att så långt möjligt säkerställa att samtliga kostnadskonsekvenser inkl. lokalkostnader beaktas vid ställningstagande till verksamhetsförändringar.

Avsikten är vidare enligt 1987 och 1988 års budgetpropositioner att gentemot KBS stärka ställningen för de enskilda lokalbrukande myndigheterna varvid ett mer kund-leverantörsbetonat förhållande eftersträvas. Som exempel på åtgärder anmäls här att program- och kostnadsansvar för lokaler kan åläggas de enskilda myndigheterna. Här ingår att, beroende på bl.a. lokalbrukarens kompetens och resurser, kan arbetsfördelningen mellan lokalbrukare och KBS förändras. Detta kan regleras genom att en avtalsliknande överenskommelse skall kunna träffas mellan myndigheterna och KBS om bl.a. servicenivåer för fastighetsförvaltningen innefattande verksamhetsberoende underhåll och fastighetsdrift. Statsmakterna kan därefter i den årliga budgetprocessen omfördela resurser för dessa ändamål mellan lokalbrukare och KBS. Genom detta blir lokalkostnaden en aktiv och påverkbar del i myndigheternas budget. Föredraganden konstaterar i 1987 års budgetproposition att styrningen av myndigheterna måste anpassas till resp. sektors förutsättningar. Ovan redovisade förslag till förändring provas f.n. på myndigheter som ingår i försöken med treårsbudgetering och försöksverksamhet via ramanslag. Regeringen anger vidare i 1988 års direktiv för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1989/90 att lokalbrukande myndighet som önskar förändrat ansvar i lokalkostnadsfrågor i enlighet med vad som redovisats kan anmäla detta

till KBS. Myndigheten och KBS kan sedan gemensamt göra framställning om detta i sina anslagsframställningar för budgetåret 1989/90.

Den ovan redovisade utvecklingen överförs på byggverket.

I byggverkets uppgifter ingår också i modell C uppdragsverksamhet inom främst byggproduktion, inredning och fastighetsförvaltning åt såväl försvaret som affärsverk och andra myndigheter utanför verkets lokalhållningsområde inom den civila statsförvaltningen.

Det är angeläget att strävanden mot ett tydligare kund-leverantörsförhållande inkl. formerna för att utveckla uppdragsverksamheten ges en tydlig organisatorisk struktur. Det är vidare väsentligt att förutsättningarna för samverkan inom framför allt den tekniska fastighetsförvaltningen förbättras, i första hand inom staten men också med icke statliga fastighetsförvaltare. I detta syfte bör verksamheter av egen-regi-karaktär inom byggverket, såsom byggande, projektering och fastighetsdrift, till vilka konkurrerande alternativ på marknaden finns, redovisas som särskilda resultatenheter.

5.4.4 Byggverkets uppgifter och relationer till affärsverken m.fl.

Vad gäller uppdragsverksamheten åt affärsverken redovisar regeringen i 1987 års budgetproposition att dessa bör få en friare ställning gentemot KBS genom att nuvarande regler ersätts med samarbetsavtal mellan parterna. Samtidigt understryks dock särskilt att detta inte får innebära att affärsverken bygger upp egen kompetens inom byggsektorn utan affärsverkens roll i detta sammanhang skall fortfarande vara uppdragsgivarens gentemot KBS. På motsvarande sätt konstaterar regeringen i 1988 års budgetproposition att KBS svarar för projekt- och byggadministration för affärsverkens räkning när det gäller större byggnadsobjekt för att undvika dubblering av kompetens och resurser. Den ökade graden av frihet innebär således ett mer renodlat kund-leverantörsförhållande på affärsmässiga grunder.

I 1987 års budgetproposition anger regeringen vidare att affärsverken

åläggs att följa av KBS utarbetad standard vad avser kontorslokaler och andra lokaler som är av generell karaktär såsom utbildningslokaler och sekundärutrymmen.

Ovan beskrivna relationer mellan KBS och affärsverken förutsätts i modell C, i likhet med i modell B, gälla mellan byggverket och affärsverken.

Av affärsverken är det f.n. endast postverket, SJ och domänverket som har fastighetsförvaltningen organiserad som särskild resultatenhet. Enligt vad vi erfarit saknas för vissa affärsverk policydokument och målformulering för fastighetsförvaltningen. Några affärsverk saknar också register över de fastigheter som disponeras för verksamheten, vilket kan medföra att de har en oklar bild över fastighetsbeståndet. I likhet med i modellerna A och B är det angeläget att affärsverkens och övriga civila fastighetsförvaltande myndigheters fastighetsförvaltningsansvar preciseras. Ansvarets innebörd samt dess eventuella fördelning och delegering bör författningsenligt regleras och kan t.ex. uttryckas i resp. verks instruktion. I likhet med vad som ovan föreslagits för byggverket bör härvid de generella mål för statens lokalförsörjning som redovisas i den s.k. handläggningsordningen och i 1987 års budgetproposition uttryckas i de förordningar och instruktioner som reglerar fastighetsförvaltningsansvarets innebörd och fördelning hos affärsverken och övriga civila fastighetsförvaltande myndigheter utanför byggverkets lokalhållningsområde.

Enligt vår mening bör också i modell C, liksom i modellerna A och B, förutsättningarna för att inom samtliga affärsverk inrätta särskilda resultatenheter för fastighetsförvaltningen prövas. Detta bör också gälla för övriga myndigheter inom den civila statsförvaltningen som har fastighetsförvaltningsansvar och verkställighetsresurser av en omfattning som ger förutsättningar för en sådan åtgärd. Härigenom ges enligt vår mening förbättrade förutsättningar för en effektivisering av fastighetsförvaltningen hos affärsverken och övriga fastighetsförvaltande civila myndigheter utanför byggverkets lokalhållningsområde. Vidare förbättras förutsättningarna till samverkan inom den statliga tekniska fastighetsförvaltningen.

5.4.5 Byggverkets samordnande uppgifter

Med utgångspunkt i den utveckling av den statliga lokalförsörjningen som redovisats i bl.a. LFU:s förslag samt i 1987 och 1988 års budgetpropositioner bör byggverket i modell C, i likhet med i modell B, få ett förstärkt ansvar för effektiviteten i den statliga lokalförsörjningen. Byggverket bör sålunda genom ett samrådsförfarande ges en övergripande roll för anskaffningen av kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär för hela statsförvaltningen inkl. försvaret och affärsverken. Syftet med åtgärden är att dels kunna ta tillvara statens intresse, dels kunna undvika att suboptimeringar görs av övriga lokalhållare. Byggverkets samordnande roll i detta avseende svarar mot den roll som KBS enligt 1987 års budgetproposition föreslås få.

I likhet med i modell B bör byggverket också få som myndighetsuppgift att föra ett samlat register över det statsägda fastighetsbeståndet och de av staten inhyrda lokalerna och fastigheterna, med eventuellt undantag för hemliga anläggningar. Med hänvisning till att de av försvaret förvaldade fastigheterna delvis är av hemlig karaktär svarar försvaret för registrering av det statsägda eller inhyrda fastighetsbestånd som disponeras för försvarsändamål. Även andra fastighetsförvaltande myndigheter utanför byggverkets lokalhållningsområde förutsätts i normalfallet föra register över de förvaldade och inhyrda fastigheterna. Försvaret, affärsverken och övriga fastighetsförvaltande myndigheter utanför byggverkets lokalhållningsområde åläggs att minst en gång om året lämna uppgifter till statens centrala register hos byggverket över av statliga myndigheter disponerade fastigheter och lokaler. Samtliga statsägda fastigheter redovisas med uppgift om bokfört värde och i förekommande fall det värde som skall ligga till grund för kapitaltjänstkostnadskomponenten i internhyran.

5.4.6 Försvarets uppgifter och relationer till byggverket

5.4.6.1 Allmänna förutsättningar

Byggverket är en myndighet utanför försvaret som gentemot försvaret arbetar på uppdrag. De civila och militära ekonomisystemen hålls isär i största möjliga utsträckning. Samverkan i planeringsskedet m.m. mellan byggverket och försvarsmyndigheter är dock nödvändig. Betydande delar av nuvarande FortF:s uppgifter och resurser kvarstår inom försvaret, fördelade på central och lägre regional/lokal nivå. Delar av nuvarande FortF:s uppgifter och resurser förs till byggverket.

Som grundprincip för byggverkets relationer till försvaret gäller att försvaret på samma sätt som idag förfogar över de egna produktionsresurserna, dvs. har förvaltnings- och kostnadsansvar för det av staten ägda fastighetsbestånd som disponeras för försvarsändamål. Byggverket fungerar härvidlag som en renodlad leverantörsorganisation gentemot försvaret. Försvaret berörs dock i likhet med övriga statliga byggherrar och fastighetsförvaltare utanför byggverkets lokalhållningsområde, t.ex. affärsverken, av de samordnande uppgifter i form av samråds-skyldighet vid anskaffning resp. samlad registerhållning, som enligt ovan åvilar byggverket.

Försvaret förutsätts i modell C ha erforderlig kompetens för att i likhet med byggverket och vissa affärsverk som t.ex. SJ, Vattenfall och domänverket även framgent kunna fungera som byggherre, fastighetsförvaltare och beställare. Beställarfunktionen, dvs. med användande av den definition som redovisats i avsnitt 2.1, att för byggherrens och kravställarens räkning på marknaden beställa projektledning, projektering och verkställighet av byggproduktion (entreprenader), finns sålunda kvar inom försvaret. Beställning kan ske genom uppdrag till byggverket eller direkt på marknaden. En fullt kompetent beställarfunktion liksom kompetens för att fullgöra fastighetsförvaltningsansvaret finns inom försvaret fördelad på central och lägre regional/lokal nivå. Dessa utgångspunkter påverkar dimensioneringen av försvarets resurser för lokalförsörjningsfrågor.

Särskild fortifikatorisk expertkompetens inkl. försvarsspecifik kompe-

tens för anläggningsproduktion behålls samlad på central nivå inom försvaret. Här ingår inom försvaret erforderliga resurser för projektledning och egen-regi-projektering av typanläggningar och anläggningarnas kvalificerade delar. Bibehållandet av sådan kompetens på central nivå inom försvaret medger att försvaret kan agera som beställare gentemot marknaden, och således inte blir beroende av bygghuset, i enlighet med ovan redovisade utgångspunkter. Vidare medger bibehållandet av viss egen-regi-projektering på central nivå också en organisatorisk storlek som ger förutsättningar att inom försvaret bevara och utveckla projekteringskompetensen avseende försvarsspecifika anläggningar.

Lägre regionala/lokala myndigheter inom försvaret får i modell C förstärkta resurser. Resursförstärkningen medger att de kan ta fullt ansvar för fastighetsförvaltningen i de delar detta åvilar lokalbrukande myndighet inom försvaret. Resursförstärkningen medger också att förbanden inom ramen för sina bemyndiganden kan agera som beställare av byggproduktionsåtgärder på marknaden.

De tjänster som försvaret helt eller delvis kan köpa av eller genom bygghuset är i första hand verkställighet av anskaffningsåtgärder, dvs. verkställighet av byggadministration avseende såväl nyanskaffning som större underhålls- och ombyggnadsåtgärder. Här innefattas byggprogram, projektledning och projektering, upphandling, byggledning, kontroll och besiktning enligt de definitioner som redovisats i avsnitt 2.1.

Dessa tjänster kan försvaret också helt eller delvis köpa av eller genom andra leverantörer. Övriga åtgärder eller tjänster inom lokal-försörjningsprocessen, främst lokalförsörjningsplanering, ekonomisk, juridisk och teknisk fastighetsförvaltning (drift och löpande underhåll) samt avveckling förutsätts normalt kunna utföras inom egen organisation.

Lägre regionala/lokala myndigheter inom försvaret kan också, under förutsättning att beredskapskraven kan innehållas, köpa verkställethetsresurser för teknisk fastighetsförvaltning (drift och underhåll) i stället för att ha egen anställd personal. Resurserna ska i så fall

kunna köpas på marknaden, där byggverket är en möjlig leverantör. Handlingsfriheten i detta avseende förutsätts dock inte påverka byggverkets dimensionering.

Goda förutsättningar ges också att på förbandsnivå integrera den tekniska fastighetsförvaltningen med andra stödfunktioner såsom lokalvård och förrådsverksamhet.

För att ge underlag för byggverkets resursplanering behövs ett produktionsåtagande eller ett samarbetsavtal mellan försvaret och byggverket. Formerna för detta behandlas i avsnitt 5.4.6.4.

5.4.6.2 Organisation och resurser inom försvaret

Utgående från ovanstående allmänna förutsättningar redovisas i detta avsnitt för modell C uppgiftsfördelning, organisatorisk tillhörighet och ungefärlig dimensionering av försvarets resurser för lokalförsörjningsfrågor. Vid dimensioneringsövervägandena, som i många fall är av grov och överslagsmässig natur, har följande förutsättningar gällt.

Angivna resursbehovsuppskattningar baseras på bedömningar av resursbehovet för redovisade arbetsuppgifter i dagsläget. Vi har härvid utgått från att nuvarande arbetsuppgifter, efter hänsynstagande till de rationaliseringseffekter som följer av en samordning, skall lösas på motsvarande sätt som hittills och att personalkategorierna är lika effektiva, oavsett inom vilken myndighet personalen arbetar. Vi har vidare utgått från att uppgifts- och volymförändringar, sedan hänsyn tagits till rationaliseringsvinster, normalt skall resultera i förändringar avseende resurser. Detta innebär att tillkommande arbetsuppgifter enbart kan lösas inom befintlig personalram om en samordning inom det aktuella verksamhetsområdet ger upphov till rationaliseringsvinster eller om överkapacitet inom funktionen finns i nuläget. Om överkapacitet finns, förutsätts en reducering kunna ske redan i dagsläget.

Detta innebär även att eventuella förändringar i försvarets organisation, främst förbandsorganisationen, givetvis kan påverka resursbeho-

vet. Effekten av sådana förändringar har inte här varit möjlig att uppskatta och bedöms inte heller vara alternativskiljande. Det kan vidare vara möjligt för berörda försvarsmyndigheter att klara uppgifterna med ett mindre resurstillskott än vad som angivits. Detta förutsätter dock att motsvarande resurser istället köps på marknaden, varför det sammantagna resursbehovet (kostnaden för staten) förutsätts bli detsamma.

Centrala staber

ÖB:s långsiktiga styrning av lokal- och anläggningsförsörjningen ingår som en integrerad del i planeringen. Förmågan till ekonomisk kontroll och uppföljning av verksamhetens genomförande bör förbättras. Angivna uppgifter bör klaras utan resurstillskott.

Försvarsgrenschefernas staber förstärks med sammantaget ca 10 personår i syfte att lösa de uppgifter som totalansvaret för den samlade planeringen, styrningen och uppföljningen av lokal- och anläggningsförsörjningen inom resp. huvudprogram medför.

Angivna resursbehov är desamma som i modellerna A och B.

Lägre regional/lokal nivå

Den kompetens och de resurser som behövs på lägre regional/lokal nivå bestäms i modell C med ledning av de tankegångar som uttrycks av ÖB i FU 88:s slutremiss. Dessa tankar innebär att produktionen av krigsförband sätts i centrum och att organisationen i fred ges hög samstämmighet med organisationen i krig. Härav följer enligt ÖB att ansvar och uppgifter för verksamheten i fred och krig i största möjliga utsträckning inom försvaret bör decentraliseras och delegeras till myndigheter på lägre regional/lokal nivå, varvid beredskaps- och krigsorganisatoriska aspekter väger tungt vid myndigheternas dimensionering.

De lägre regionala/lokala myndigheterna får i modellen en i relation till sin krigsuppgift och sitt fredsproduktionsansvar fullt kompetent

beställarfunktion. Det innebär att myndigheten inom ramen för sina bemyndiganden själv kan utföra och leda tekniska och ekonomiska utredningar samt själv också utföra eller låta utföra beställningar av aktuella byggproduktionsåtgärder på marknaden. Myndigheterna förvaltar vidare betydande markarealer och ett stort geografiskt spritt lokal- och anläggningsbestånd.

Lägre regionala/lokala myndigheters egna resurser för verkställighet av framför allt teknisk fastighetsförvaltning utgör i modellen en integrerad del av resp. förbands samlade produktionsresurser. De organiseras därvid så långt möjligt i likhet med i krig. Lokalförsörjningsorganisationen på lägre regional/lokal nivå hänförs härvid i huvudsak till den territoriella organisationen, representerad av försvarsområdesbefälhavare, marinkommandochefer och sektorchefer, vilka är lokalt bundna i såväl kris som krig. En utveckling av förbandens resurser för verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning m.m. mot den territoriella organisationen förutsätts ske i modellen, vilket kan jämföras med dagens garnisonssamordning. Vissa positiva erfarenheter av sådan garnisonssamordning inom försvaret finns, varvid Boden, Sollefteå och Linköping särskilt bör nämnas.

Verkställighetsresurserna förutsätts i modellen inte redovisas som separata resultatenheter inom myndigheterna. Det är dock angeläget med ett redovisningssystem som möjliggör separat uppföljning av kostnader och resultat för den tekniska fastighetsförvaltningen. Verkställighetsresurserna skall också kunna ta uppdrag från andra lokalthållare, t.ex. byggverket, affärsverk och kommuner på motsvarande sätt som sker idag i exempelvis Karlskrona, Visby, Ystad, Hässleholm och Arvidsjaur.

De lägre regionala/lokala myndigheterna ska också, under förutsättning att beredskapskraven kan innehållas, kunna köpa verkställighet av fastighetsdrift från byggverket, kommuner eller andra säljare av sådana tjänster i stället för att ha egen anställd personal.

Genom att förbandens driftresurser i modell C utgör en integrerad del av produktionsresurserna, ges på förbandsnivå goda möjligheter till integration mellan den tekniska fastighetsförvaltningen och andra

stödfunktioner inom förbandsproduktionen, varvid lokalvärden och förrådsverksamheten särskilt bör nämnas. Förslag och initiativ till åtgärder av denna typ har också aktualiserats i olika sammanhang och vid flera förband. Vi har dock inte haft möjlighet att inom ramen för denna utredning närmare överväga dimensioneringsfrågor och rationaliseringseffekter till följd av sådana åtgärder.

Inom försvaret finns f.n. ca 110 myndigheter med fastighetsförvaltningsansvar. Av dessa har 47 egna verkställighetsresurser. Vid dimensioneringsöverväganden förutsätts att fastighetsförvaltningsansvaret hos myndigheter utan verkställighetsresurser överförs till de myndigheter inom försvaret som idag har verkställighetsresurser.

Angivet ansvar och angivna uppgifter för försvarets lägre regionala/lokala myndigheter medför enligt vår bedömning följande ungefärliga uppgiftsfördelning och resursbehov.

Uppgifter inom lokalförsörjningsområdet som i dagsläget åvilar lägre regional/lokal myndighet och som bedöms klaras utan ytterligare resursbehov är

- krigsplanläggning,
- bevakning av statens och försvarets intressen i den fysiska riksplaneringen,
- underhållsplanering,
- lokalförsörjningsplanering,
- behovsutredningar,
- verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning,
- in- och uthyrningsverksamhet,
- ekonomisk redovisning.

Dock förutsätts i modell C en kvalitativ utveckling av befintlig personal i redovisade avseenden.

Ett antal uppgifter inom lokalförsörjningsområdet som i dagsläget inte åvilar myndigheterna, och som i princip kräver ingenjörskompetens, måste i modellen lösas av de fastighetsförvaltande myndigheterna själva. Dessa uppgifter, vilka vid de flesta myndigheter kräver resurstillskott, är

- alternativstudier,
- upphandling av byggproduktionsåtgärder avseende hpo 1 (projektledning, projektering, bygglledning, kontroll och besiktning),
- uppföljning och analys av upphandlade verksamheter,
- ajourhållning av relationsritningar m.m.

Resursbehovstillskottet härvidlag uppskattas till i genomsnitt ca 3 personår (ingenjörer) per myndighet vid 42 myndigheter. Undantag görs för ett antal förband inom marinen samt för Gotlands militärkommando (MKG), eftersom dessa myndigheter i angivna avseenden redan har erforderliga kvantitativa resurser. En kvalitativ utveckling av berörd personal även vid dessa myndigheter kan dock erfordras.

Projektering i egen regi förutsätts inte utföras på lägre regional/ lokal nivå inom försvaret, med undantag för nuvarande verksamhet inom marinen.

Ett resursbehovstillskott erfordras vidare för följande uppgifter av administrativ karaktär:

- ritningshantering och förvaring,
- handläggning av personalkontroll vid sekretessbelagda upphandlingar/entreprenader (SUA),
- upphandling och fakturahantering,

- utbildning och fortbildning av teknisk personal.

Resursbehovstillskottet för dessa uppgifter uppskattas till genomsnittligt ca 2 personår per myndighet vid samtliga 47 myndigheter.

Det sammantagna resursbehovstillskottet vid försvarets lägre regionala/lokala myndigheter uppskattas sålunda i modell C till ca 220 personår. Inklusive befintlig personalram ger detta en personårsram totalt för här aktuell funktion vid försvarets lägre regionala/lokala myndigheter på ca 1755 personår.

Central försvarsspecifik enhet

På central nivå inom försvaret bildas en enhet med särskild kompetens för anskaffning av anläggningar som erfordrar fortifikatoriskt skydd eller är av befästningskaraktär samt i övrigt för försvaret erforderlig centralt samlad kompetens på lokal- och anläggningsförsörjningsområdet. Enheten benämns fortsättningsvis central försvarsspecifik enhet. Resursbehovet för denna enhet bedöms uppgå till ca 200 personår inkl. administrativt stöd. Enhetens uppgifter och dimensionering inrymmer bl.a. den kompetens som inom försvaret samlat och centralt erfordras för att kunna ta fastighetsförvaltningsansvaret. Vidare möjliggörs att försvaret i fråga om större byggproduktionsåtgärder kan fungera som kompetent beställare av tjänster på marknaden. Den centrala enhetens totala dimensionering i modell C baseras också på kraven på krigsorganisationen i enlighet med ÖB:s överväganden i FU 88:s slutremiss.

Enheten inrymmer de uppgifter som ingår i den centrala försvarsspecifika enheten i modell B. Dessa bedöms dock i modell C kräva något större resursbehov till följd av att enheten i modellen inte förutsätts vara beroende av stöd från byggverket vad gäller exempelvis planering, byggadministration och fackstöd. För att företräda staten som ägare, dvs. kunna ta fastighetsförvaltningsansvaret i de delar detta bör ankomma på enheten, krävs sammantaget ca 60 personår, varav för ekonomisk och juridisk fastighetsförvaltning ca 20 personår och

teknisk fastighetsförvaltning ca 40 personår. Häre ingår exempelvis resurser för fastighetsregistrering, uppföljning och fackuppgiften inkl. centralt erforderliga tekniska specialistfunktioner. Uppgifter inom lokal- och anläggningsförsörjningsplanering samt beställarfunktioner omfattar tillsammans ca 30 personår.

Härutöver finns i modell C också för projektledning och konsultupphandling 7 personår och för egenprojektering av anläggningar ca 50 personår. Projektlednings- och egenprojekteringsresurserna förutsätts göra det möjligt för enheten att ta ansvar för typutveckling och för anskaffningsprocessen fram till huvudhandlingar. Anknytningen till fortifikatoriskt forsknings- och utvecklingsarbete förutsätts vara stark. Dimensioneringen av egenprojekteringsresurserna baseras på att egenprojektering för anläggningsproduktionen skall omfatta de kvalificerade delarna samt att erforderligt underlag för övrig upphandling skall kunna tas fram. På detta sätt erhålls också en tillräckligt stor organisation som kan säkerställa vidmakthållande, utveckling och återväxt av den professionalitet och specifika kompetens som försvaret behöver på detta område.

Till ovan angivna uppgifter skall läggas resurser för ledning av verksamheten, ca 10 personår, och intern administrativ service, ca 40 personår. Resursbehovet för intern administrativ service påverkas av verksamhetens omfattning i stort men också av möjligheten att samutnyttja administrativt stöd m.m. med eventuella samlokaliserade funktioner inom annan myndighet.

Med hänsyn till den centrala försvarsspecifika enhetens storlek kan myndighetsform och myndighetstillhörighet övervägas. I modellen föreslås härvid att enheten organiseras som en sakenhet inom FMV och med övriga stödfunktioner inbyggda i FMV:s organisation. Detta görs mot bakgrund av att projekteringen av anläggningar som regel är starkt integrerad med de tekniska funktioner för vilka anläggningen utgör ett fortifikatoriskt skydd, och för vilkas anskaffning FMV svarar. Ett överförande av FortF:s förvaltningsuppgifter till FMV och ett inrättande av en enhet för lokal- och anläggningsförsörjningsfrågor inom detta verk ger möjligheter att inom FMV samordna såväl planering (studier och produktionsplaner m.m.) som genomförande (projektering

och anskaffning) av materiel, anläggningar och installationer.

Om FMV:s sakenhet för lokal- och anläggningsförsörjning samlokaliseras med centrala funktioner inom byggverket, skapas förutsättningar för samutnyttjande av såväl administrativa resurser som byggproduktionsresurser, liksom för ett smidigt fungerande kund-leverantörsförhållande. Rationaliseringseffekter kan också erhållas om sakenheten samlokaliseras med annan myndighet inom försvaret.

BRB:s centralkontor, vilket f.n. organiseras av FortF, samt forskningsbyrån inom nuvarande FortF, förutsätts i modellen kvarstå som funktioner inom försvaret. De rymmer sammantaget ca 30 personår. Organisatorisk tillhörighet för dessa funktioner har inte närmare övervägts.

I 1987 års budgetproposition ges FortF en samordnande roll för hela statsförvaltningen vad avser anskaffning av anläggningar som erfordrar fortifikatoriskt skydd eller är av befästningskaraktär. I modell C utförs denna uppgift av FMV.

5.4.6.3 Försvarets relationer till statsmakterna på bygg- och fastighetsförvaltningsområdet

Den angivna ansvars-, uppgifts- och resursfördelningen inom försvaret innebär att statsmakternas styrning av byggnadsverksamheten inom försvaret även fortsättningsvis följer FPE-systemets ansvars- och uppgiftsfördelningsprinciper. De centrala sakanslagen för byggproduktion inom försvaret bör anknytas till en försvarsmyndighet. Med hänsyn till den organisatoriska lösning som nyss förordats synes det lämpligt att FMV från regeringen erhåller anslag för anskaffning, ombyggnad och större underhåll motsvarande de medel som FortF f.n. erhåller inom hpo 3 (sakanslagen B3, C3, D3, E3 och K6). Förbandscheferna disponerar liksom tidigare medel för drift, löpande underhåll och mindre ny- och ombyggnader (f.n. mindre än 2 milj. kr) inom hpo 1. Den resursförstärkning som försvarets lägre regionala/lokala myndigheter får i modellen ger bl.a. möjlighet till eventuella höjningar av förbandschefernas bemyndiganden i detta avseende.

FMV och försvarets lägre regionala/lokala myndigheter får i modellen resurser för att bl.a. utöva delar av fastighetsförvaltningsansvaret inom försvaret. Härvid förutsätts att FortF:s nuvarande fackansvar inom området fastighetsförvaltning övergår till FMV. I likhet med i modellerna A och B är det dock angeläget att fastighetsförvaltningsansvaret inom försvaret preciseras. Det övergripande fastighetsförvaltningsansvaret bör åvila ÖB. ÖB kan sedan i modell C delegera delar av ansvaret till försvarsgrensheferna, till den fackansvariga myndigheten - FMV - samt till förbanden.

ÖB kan i modell C också komma överens med byggverket om att låta förvaltningsansvaret för vissa fastigheter övergå till byggverket, varvid försvaret hyr lokalerna av byggverket. Detta kan t.ex. aktualiseras för vissa kontorslokaler, stabsbyggnader, skolor m.m. Med en åtgärd av detta slag kan försvaret befrias från förvaltningsansvaret för byggnader av konventionell karaktär och därmed få bättre möjligheter att anpassa lokalutnyttjandet till behovet. Vidare främjas möjligheterna att finna en lämplig fördelning av verkställighetsuppgifterna i fråga om teknisk fastighetsförvaltning. Det är självklart att en förändring av detta slag skall vara neutral med avseende på den militära utgiftsramen.

Fastighetsförvaltningsansvarets innebörd, fördelning och delegering bör författningsenligt regleras varvid förordningarna FFS 1983:39 om fastighetsförvaltning inom försvarsmakten samt SFS 1983:276 om verksamheten inom försvarsmakten bör ses över. I likhet med vad som föreslagits för byggverket och affärsverken bör de generella mål för statens lokalförsörjning som redovisas i den s.k. handläggningsordningen och i 1987 års budgetproposition uttryckas i de förordningar som reglerar fastighetsförvaltningsansvarets innebörd och fördelning inom försvaret.

Det kan exempelvis vara lämpligt att ÖB ges i uppdrag att med utgångspunkt i angivna principer och i samråd med FMV, huvudprogrammyndigheterna och byggverket lämna förslag till hur fastighetsförvaltningsansvaret inom försvaret skall regleras och fördelas.

Statsmakternas styrning av byggnadsverksamheten och fastighetsförvaltningen inom försvaret utövas i övrigt genom byggverkets samordnande roll. Denna innebär som nämnts ett genom samrådsförfarande utövat övergripande ansvar för anskaffningen av kontorslokaler och andra lokaler av generell karaktär för hela statsförvaltningen inkl. försvaret och affärsverken, samt ansvar att föra ett samlat och aktuellt register över det statsägda fastighetsbeståndet. FMV och förbanden är dock i modell C, till skillnad från i modell B, inte bundna till byggverket vad gäller utnyttjandet av anvisade medel för byggproduktionsåtgärder i annan mån än vad som följer av de åtaganden som redovisas nedan.

5.4.6.4 Försvarets produktionsåtagande och samverkansformer gentemot byggverket

Byggverket utför arbete inom försvaret på uppdrag från resp. militära myndigheter i form av FMV och lägre regionala/lokala myndigheter. Förhandlingar om kostnader för de olika uppdragen ska ske. Som utgångspunkt gäller självkostnad.

Försvarets relationer till byggverket regleras i form av ett produktionsåtagande, vilket bl.a. utgör ett underlag för byggverkets resursplanering. Produktionsåtagandet förutsätts gälla under en femårig övergångsperiod, varunder det successivt nedtrappas. Därefter regleras fortsatt samarbete i form av samarbetsavtal. I syfte att ge byggverket underlag för långsiktig personalplanering förutsätts att samarbetsavtalen mellan försvaret och byggverket löper under femårsperioder och innefattar en flerårig uppsägningstid.

Det under den första femårsperioden gällande produktionsåtagandet antas utformas på följande sätt.

Byggproduktionsåtgärder inom försvaret uppgår genomsnittligt till mellan 1,0 och 1,2 miljarder kr. per år. Merparten av det totala beloppet faller inom ramen för hpo 3, för vilket FortF f.n. är produktionsmyndighet.

För viss andel härav har FortF f.n. kommit överens med lägre regionala/lokala myndigheter med kvalificerade resurser, i huvudsak inom marinen, att dessa själva genomför åtgärderna. Av det totala beloppet avser vidare genomsnittligt ca 200 milj. kr. per år hpo 1-åtgärder, dvs. byggproduktions- och underhållsåtgärder som var och en kostar mindre än 2 milj. kr., vilka f.n. genomförs av förbanden med stöd av personal vid FortF:s byggnadsområden. Dessa åtgärder omfattas inte av produktionsåtagandet. Inget hindrar dock i modell C att avtal träffas mellan försvarsmyndigheter och byggverket, om att verket säljer tjänster även för denna typ av åtgärder. Försvarsmyndigheterna har dock i modellen frihet att välja en annan leverantör än byggverket. Eventuella förändringar i bemyndigandegränsen för hpo 1-åtgärder under den femårsperiod då produktionsåtagandet gäller kan medföra att den genomsnittliga produktionsvolymen för sådana åtgärder ökar, medan motsvarande genomsnittliga volym för hpo 3-åtgärder minskar. En eventuell sådan förändring förutsätts dock inte påverka den totala omfattningen av produktionsåtagandet gentemot byggverket.

Resterande delar av den genomsnittliga sammantagna byggproduktionsvolymen inom försvaret antas under den femårsperiod, då produktionsåtagandet gäller, uppgå till mellan ca 800 milj. kr. och ca 1 miljard kr. per år. Härav antas, i syfte att för modellresonemanget precisera produktionsåtagandets innebörd, att genomsnittligt hälften, dvs. ca 400 till 500 milj. kr. per år, avser lokaler av icke försvarsspecifik karaktär och att genomsnittligt hälften avser försvarsspecifika anläggningar såsom befästningar m.m. Dessa belopp varierar självfallet mellan olika år, såväl totalt sett som vad gäller fördelningen mellan generella lokaler resp. anläggningar. I detta sammanhang bedöms dock ovanstående genomsnittliga beloppsangivelser vara tillfyllest för överväganden kring dimensionering m.m.

Vad avser lokaler av icke försvarsspecifik karaktär gäller produktionsåtagandet för det enskilda projektet köp av alla redovisade åtgärder, dvs. byggnadsprogram, projektledning, projektering, upphandling, byggledning, kontroll och besiktning. Dessa kan ses som en samlad tjänst och byggverket avgör självt om man vill använda egna resurser eller köpa tjänster på marknaden för att verkställa uppdraget. Inledningsvis - fortsättningsvis kallat år 1 - omfattar produktions-

åtagandet gentemot byggverket ca 80 % av den genomsnittliga produktionsvolymen (ca 400 till 500 milj. kr. per år) i fråga om byggproduktion för generella lokaler. Resterande ca 20 % förutsätts kunna handlas upp av försvaret under konkurrens på marknaden. Under den femårsperiod under vilket produktionsåtagandet gäller nedtrappas detta successivt för att vid slutet av perioden - fortsättningsvis kallat år 5 - uppgå till 65 %.

Vad gäller försvarsspecifika anläggningar, för vilka motsvarande genomsnittliga produktionsvolym, dvs. ca 400 till 500 milj. kr per år antas gälla, är förutsättningarna något annorlunda, eftersom betydande egen kompetens här förutsätts finnas inom försvaret. Utformning av byggnadsprogram förutsätts i samtliga fall ske inom egen organisation. För ca 5 % av anläggningsproduktionen, i första hand typanläggningar och anläggningarnas kvalificerade delar, förutsätts projektledning och projektering genomföras med egna resurser. Dessa arbetsuppgifter, som avser inledande skeden i processen, är ganska personalkrävande. För upphandling, byggledning, kontroll och besiktning finns inte egna resurser utan dessa åtgärder förutsätts köpas. Produktionsåtagandet gentemot byggverket vad gäller projektledning och projektering av försvarsspecifika anläggningar omfattar år 1 ca 75 % av den sammantagna genomsnittliga produktionsvolymen, medan resterande ca 20 % förutsätts kunna handlas upp av försvaret under konkurrens på marknaden. Under den femårsperiod under vilket produktionsåtagandet gäller nedtrappas detta successivt för att år 5 uppgå till ca 65 %. Produktionsåtagandet gentemot byggverket vad gäller upphandling, byggledning, kontroll och besiktning avseende försvarsspecifika anläggningar omfattar år 1 ca 80 % av den sammantagna genomsnittliga produktionsvolymen, medan resterande ca 20 % förutsätts kunna handlas upp av försvaret under konkurrens på marknaden. Under den femårsperiod under vilket produktionsåtagandet gäller nedtrappas detta successivt för att år 5 uppgå till ca 70 %.

Då upphandling vid sidan om produktionsåtagandet sker, förutsätts också byggverket beredas tillfälle att inkomma med anbud.

I tabell 5.1 sammanfattas förenklat produktionsåtagandets innebörd.

Tabell 5.1 Principiell innebörd av försvarets
produktionsåtagande gentemot byggverket

Åtgärder	Lokaler (produktionsvolym ca 400 till 500 milj. milj. kr. per år)			Anläggningar (produktionsvolym ca 400 till 500 milj. kr. per år)		
	Försv.	Byggv.	Markn.	Försv.	Byggv.	Markn.
Byggnadsprogram						
år 0	0	80	20	100	0	0
år 5	0	65	35	100	0	0
Projektledning och projektering						
år 0	0	80	20	5	75	20
år 5	0	65	35	5	65	30
Upphandling, byggledning, kontroll och besiktning						
år 0	0	80	20	0	80	20
år 5	0	65	35	0	70	30
Försv. = utförs inom försvaret Byggv. = försvaret köper av byggverket Markn. = försvaret köper direkt på marknaden (Siffrorna anger procent av årlig prod.volym)						

Vad gäller samverkansformerna mellan byggverket och FMV i modell C bör också följande gälla.

Produktionsåtagandet medför att stora krav kommer att ställas på byggverket som verkställighetsansvarig för projektering och beställning av stora delar av lokal- och anläggningsproduktionen åt försvaret. Därför bör, för de lokaler och anläggningar som skall projekteras och beställas av byggverket, under planeringsfasen representanter för byggverket delta i de programdialoger som FMV för med resp. huvudprogrammyndighet, främst för att ta ställning till och ansvara för att de av FMV fastställda produktionsplanerna är möjliga att realisera vad gäller t.ex. utbyggnadstakt.

Vidare kräver modellen ett formaliserat kund-leverantörsförhållande mellan FMV och byggverket. Eftersom FMV vid programdialogen med resp. huvudprogrammyndighet föreslår på vilka anslag de olika materielanskaffningarna skall budgeteras, bör i uppdragen till byggverket regleras huruvida viss materielanskaffning, t.ex. inredning och utrustning, skall utföras av byggverket. Vidare bör i uppdragen till byggverket regleras vilken underhållsberedning som måste genomföras för att FMV skall kunna garantera resp. huvudprogrammyndighet att i målsättningsarna fastställd funktionssäkerhet kan innehållas.

På motsvarande sätt krävs, i de fall byggverket har i uppdrag att genomföra anskaffningarna, en effektiv samordning under genomförandeskedet av byggverkets, FMV:s och berörd lägre regional/lokal försvarsmyndighets verksamhet på regional och lokal nivå. Detta gäller t.ex. säkerhetstjänsten där det kan övervägas att ålägga den lägre regionala/lokala myndigheten säkerhetsansvaret för en anläggning från byggstart till avrustning.

Mellan byggverket och FMV bör också regleras vilken unik teknisk eller annan specialistkompetens liksom vilken normerings- och standardiseringsverksamhet som endast bör finnas vid den ena av de båda myndigheterna. Härvid svarar en myndighet inom statsförvaltningen för normering, fackstöd och specialistkompetens inom speciella områden, varvid dubbelarbete undviks. Dessutom skapas förbättrade möjligheter till utveckling och vidmakthållande av kompetens. Exempelvis kan övervägas att till byggverket föra de resurser som inom FMV finns för fackstöd inom inrednings- och lokalvårdsområdena. Detsamma gäller normer och standards avseende kök och matsalar. På motsvarande sätt kan övervägas att till FMV koncentrera specialistkompetens avseende teknisk övervakning, bevakning och personalkontroll vid sekretessbelagda upphandlingar och entreprenader (SUA). Fördelningen mellan byggverket och FMV vad gäller normeringsarbete och specialistkompetens inom angivna och eventuella andra områden bör säkerställas genom särskilda rege-
ringsuppdrag.

5.4.7 Byggverkets organisation

KBS har sin centrala del i Stockholm medan FortF har sin centrala del i Eskilstuna. Vi har vid utformningen av modell C inte utgått från några till ort preciserade förutsättningar i fråga om vart olika delar av de två myndigheternas centrala delar bör lokaliseras. Dimensioneringen har i stället uppskattats med ledning av vad som kan antas uppnås med en rationell utformning av den yttre organisationen. Vi vill understryka att frågor kring lokalisering, organisatorisk indelning, fördelning av funktioner etc. inför ett genomförande måste avgöras mot bakgrund av fördjupade överväganden.

5.4.7.1 Uppgiftsfördelning

Byggverket är en myndighet utanför försvaret.

Till ett huvudkontor förläggs koncernlednings- och stabsuppgifter.

Till en central enhet förläggs sådana funktioner som inom byggverket är lämpliga att hålla samman centralt för att erhålla tillräcklig volym på, och därmed upprätthålla erforderlig kompetens i, verksamheten.

Om byggverkets centrala enhet samlokaliseras med FMV:s sakenhet för lokal- och anläggningsförsörjning skapas som tidigare nämnts förutsättningar för samutnyttjande av såväl administrativa resurser som byggproduktionsresurser, liksom för ett smidigt fungerande kund-leverantörsförhållande.

Ansvarsfördelningen mellan byggverkets centrala och regionala funktioner är beroende av delegeringen från statsmakterna till byggverket resp. till de olika lokalbrukarkategorierna och av den interna ansvarsfördelningen inom de lokalbrukande myndigheterna. En naturlig strävan måste vara att anpassa byggverkets handläggning av lokalfrågor så att samarbetet med lokalbrukarna/kunderna blir så enkelt som möjligt. Centralt inom byggverket bör finnas ansvar för den strategiska planeringen, t.ex. lokalförsörjningsplaner och sektorplaner, liksom

för fastställelse av lokalprogram, programnormer, kostnads- och tidsramar, finansieringsfrågor samt val av lokalförsörjningsalternativ. För mindre och mera rutinbetonade beslut i dessa avseenden kan dock självfallet delegering till regional och lokal nivå ske. Vidare bör centralt finnas sådana operativa uppgifter som kräver samlad kompetens, t.ex. tekniska specialistfunktioner och kvalificerat kalkylarbete. De redovisade uppgifts- och ansvarsfördelningsprinciperna innebär att huvuddelen av det operativa arbetet regionaliseras till byggverkets regionkontor och distrikt. Omfattningen av de centralt placerade funktionerna kommer därigenom att begränsas. Detta ligger helt i linje med pågående organisationsutvecklingstendenser inom såväl KBS som FortF.

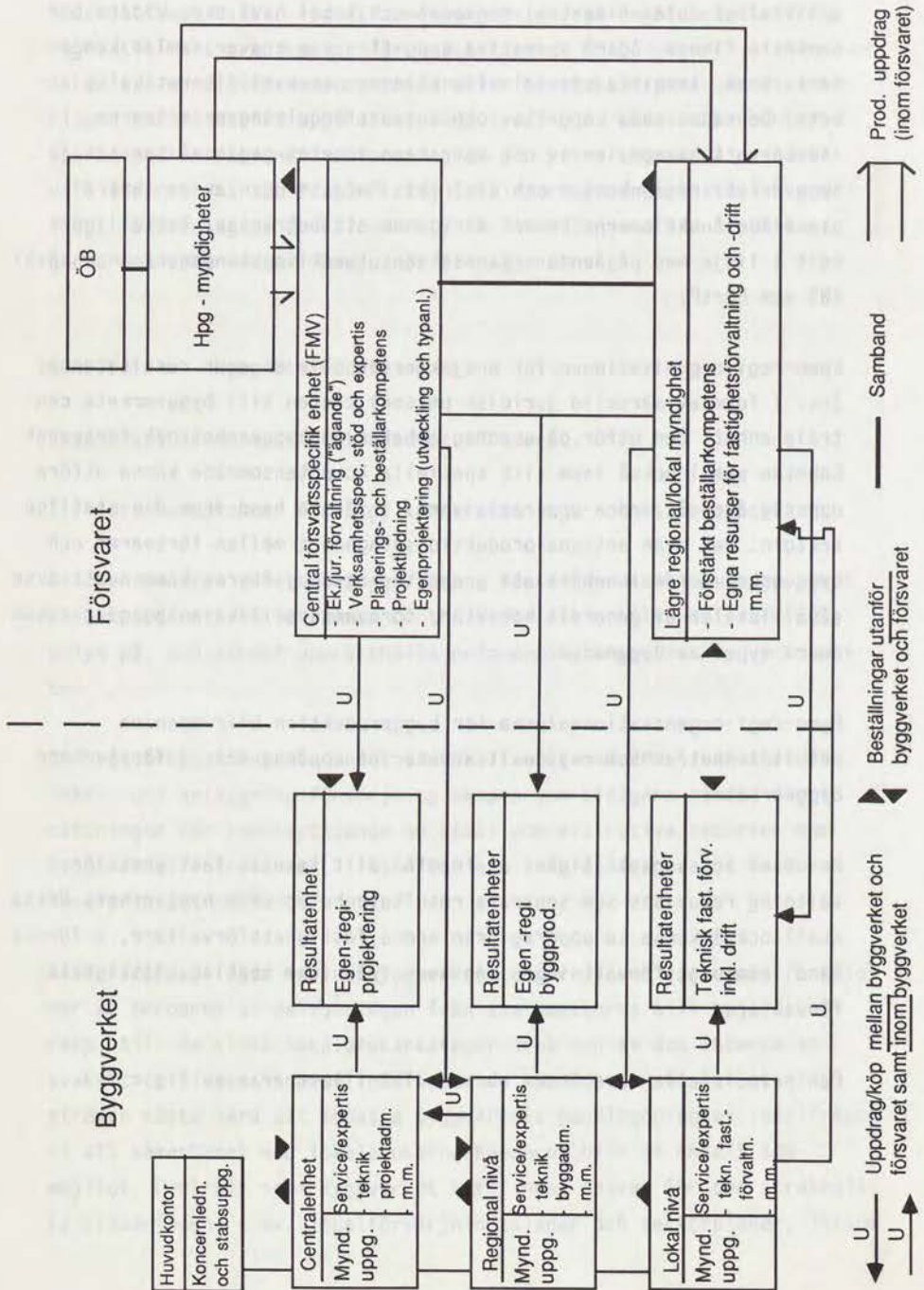
Egen-regi-organisationen för projektering blir en egen resultatenhet (ev. i form av särskild juridisk person) knuten till byggverkets centrala enhet. Den utför på uppdrag arbeten åt byggverket och försvaret. Enheten skall också inom sitt speciella kompetensområde kunna utföra uppdrag även åt andra uppdragsgivare, i första hand inom den statliga sektorn. Det ovan antagna produktionsåtagandet mellan försvaret och byggverket torde innebära att projekteringsuppgifterna kommer att avse såväl lokaler av generell karaktär, försvarsspecifika anläggningar som andra typer av byggnader.

Egen-regi-organisationen/erna för byggproduktion blir egen/na resultatenhet/er som regionalt arbetar på uppdrag från i första hand byggverket.

Resurser för verkställighet av framför allt teknisk fastighetsförvaltning redovisas som separata resultatenheter inom byggverket. Dessa skall också kunna ta uppdrag från andra fastighetsförvaltare, i första hand inom statsförvaltningen men även från icke statliga fastighetsförvaltare.

Den principiella innebörden av modell C illustreras av figur 5.3.

Figur 5.3 Principiell innebörd av modell C



5.4.7.2 Översiktlig organisatorisk struktur och dimensionering

De förslag kring organisatorisk indelning och fördelning av funktioner som redovisats har styrt resursuppskattningarna. Sådana frågor måste inför ett genomförande övervägas mot bakgrund av även andra och fördjupade överväganden än vad som här varit möjligt att göra.

Resursuppskattningarna, vilka anges i personår, är vad avser den civila statsförvaltningen gjorda med utgångspunkt i aktuella uppgifter om planerad byggproduktion och fastighetsbeståndet inom KBS lokalhållningsområde samt KBS uppdragsverksamhet. Resursuppskattningarna har vidare gjorts med ledning av utformningen av det ovan antagna produktionsåtagandet mellan byggverket och försvaret. Härvid har vi utgått från omfattningen av produktionsåtagandet under slutet av den angivna femårsperioden.

Utformningen av det samarbetsavtal som antas slutas mellan byggverket och försvaret efter produktionsåtagandets utgång får givetvis konsekvenser för byggverkets långsiktiga dimensionering. Om samarbetsavtalet omfattar en lägre relativ byggproduktionsvolym än den som antas gälla vid femårsperiodens utgång måste byggverket finna ersättning för den produktion som faller bort genom att finna nya marknader alternativt avveckla övertalig personal.

Uppskattningarna av byggverkets resursbehov baseras också, i likhet med uppskattningarna av försvarets behov av resurser på lokalförsörjningsområdet, på de beräkningstekniska förutsättningar som redovisats i inledningen till avsnitt 5.4.6.2.

Med utgångspunkt i angivna förutsättningar har vi uppskattat att de tjänster, som försvaret enligt produktionsåtagandet vid slutet av femårsperioden förutsätts köpa på marknaden, motsvarar ett resursbehov (kostnad för staten) på ca 130 personår, varav byggadministration ca 30 personår, på central nivå inom försvaret erforderlig projektering ca 50 personår, och på lägre regional/lokal nivå inom försvaret erforderlig projektering ca 50 personår. Dessa resurser har inte medtagits i byggverkets dimensionering.

I enlighet med redovisade antaganden föreslås i modell C följande översiktliga organisationsstruktur och dimensionering för byggverket.

Huvudkontorets koncernlednings- och stabsfunktioner motsvarar ett resursbehov på ca 80 personår. Härvid har vi antagit att huvudkontoret kan samutnyttja interna administrativa stödfunktioner med inom byggverket samlokaliserade andra centrala eller regionala funktioner.

Byggverkets gemensamma resurser för teknisk och administrativ service, utveckling m.m. vid en central enhet uppgår till ca 160 personår. Egen-regi-organisationen för projektering, vilken i form av särskild resultatenhet knyts till den centrala enheten, motsvarar ca 40 personår.

Byggverkets regionala indelning förutsätts svara mot motsvarande indelning inom KBS, dvs. fem inrikes och en utrikes. Gränsdragningen mellan regionerna i Syd- och Mellansverige bör dock ses över.

På regional nivå finns vid resp. regionkontor resurser för ledning och administration av verksamheten inom regionen, sammantaget ca 120 personår. Vidare finns resurser för byggadministration, ca 185 personår, samt stabsresurser för lokalförsörjningsplanering och fastighetsförvaltning, ca 40 personår. Till regionerna knyts också egen-regi-organisationen för byggproduktion i form av en eller flera särskilda resultatenheter, sammantaget ca 420 personår.

Varje region är vad gäller den tekniska fastighetsförvaltningen indelad i ett antal fastighetsdistrikt. Distrikten innefattar organisatoriskt distriktskontor, lokalkontor och platskontor. Genom delegering och regionalisering från den regionala nivån etableras distriktskontor i storstadsregionerna och skapas kraftfulla lokalkontor. Distrikten kan ha en starkt varierande omfattning, beroende på främst lokalbeståndets omfattning och belägenhet. Inom resp. distrikt finns ett distriktskontor med lednings- och stabsfunktioner, sammantaget ca 20 personår. Distriktskontoren samlokaliseras normalt med regionkontoret eller något av distriktens lokalkontor. Vid lokalkontoren finns lednings- och stabsfunktioner, ca 80 personår, och resurser för bygg-

administration av underhålls- och ombyggnadsåtgärder, ca 140 personår. Resurser för fastighetsdrift, ca 740 personår, finns inom distrikten både vid lokalkontoren och vid platskontoren. De senare har enbart driftuppgifter.

Sammantaget uppskattas i modell C byggverkets resursbehov till ca 2025 personår, varav centralt ca 280, regionalt ca 765 och lokalt ca 980 personår.

5.4.8 Ekonomiska styrmedel

I avsnitt 5.1 har redovisats synpunkter och förslag avseende olika ekonomiska styrmedel, vilka vi finner angelägna att tillämpa inom ramen för en samordnad statlig lokalförsörjning. I detta avsnitt belyses möjligheterna att tillämpa dessa i modell C.

Det är viktigt att lokalförsörjningen inom staten, vilken omsluter avsevärda inkomster och utgifter, i dess olika faser utförs av en sammanhållen professionell organisation med lokalförsörjning som huvuduppgift. I modell C utgör byggverket en sådan myndighet. Ur försvarets synvinkel är dock byggverket i huvudsak jämförbart med företag som säljer motsvarande tjänster på den öppna marknaden. Inom försvaret utgör lokalförsörjningsresurserna såväl centralt vid FMV som på lägre regional/lokal nivå, dvs. vid förbanden, en stödresurs integrerad med annan verksamhet. Försvarets resurser är i modellen dimensionerade för att ta ett fullt ansvar för lokalförsörjningsfrågorna inkl. verkställighet av ekonomiskt viktiga funktioner som exempelvis teknisk fastighetsförvaltning och upphandling av entreprenader. Resurserna är dessutom fördelade på samtliga fastighetsförvaltande myndigheter inom försvaret. Förutsättningarna för att i modell C skapa en inom eller gentemot försvaret arbetande sammanhållen professionell organisation för lokalförsörjningsfrågor är därför begränsade.

Byggverket får i modell C gentemot försvaret inte en uttalad monopolställning. Modellen innehåller därmed en ur försvarets synvinkel inbyggd kontrollmekanism vilken möjliggör jämförelser av effektivitet och kostnader för sådana tjänster av egen-regi-karaktär som byggverket

tillhandahåller.

De statliga lokalbrukarna bör belastas med internhyror för lokalutnyttjandet. Det är lämpligt att detta inom försvaret, för lokaler med ett tänkbart alternativanvändningsvärde, sker på i huvudsak motsvarande sätt som inom den civila statsförvaltningen och i vissa kommuner och landsting, dvs. i form av internhyror som innefattar bl.a. administrationskostnader och kapitaltjänstkostnader. Det föreslagna samlade statliga fastighetsregistret ger i modell C i vissa avseenden försvaret underlag för en utvecklad redovisning och budgetering av lokal-kostnaderna, genom att försvarets fastigheter förmögenhetsredovisas med bokfört värde och kapitaltjänstvärde.

För kostnadsuppföljningen är vidare angeläget att noggranna resultatredovisningar upprättas för fastighetsförvaltningen. Detta kan t.ex. avse driftkostnader i form av resultaträkning på byggnadsnivå. Vidare kan en effektivare resultatuppföljning stimuleras genom t.ex. prestationslönesystem för driftpersonal. Systemet med resultatanalys förutsätter dock någon form av interndebitering av lokalhyror, som sätts i relation till kostnaderna för lokalerna (drift, underhåll, kapitaltjänstkostnader m.m.). Inom den professionella organisation för lokal-försörjningsfrågor som byggverket utgör ges i modellen goda förutsättningar att tillämpa dessa styrmedel, vilka redan nu på försök utvecklas inom KBS. Inom försvaret måste i modell C särskilda åtgärder vidtas i detta syfte. Därför bör i modellen genomföras en försöksverksamhet inom försvaret med interndebitering av hyror kopplad till resultatanalys på byggnadsnivå. Försöksverksamheten bör genomföras med stöd av byggverket. Ett syfte med försöksverksamheten bör vara att finna formerna för ett system som passar försvaret.

Likformiga redovisnings- och konteringsprinciper inom resp. sektor (den civila statsförvaltningen och försvaret) är en förutsättning för en rationell ledning och uppföljning av lokalförsörjningen. Åtgärder bör därför vidtas för att ta bort de olikheter och ofullständigheter som härvid f.n. finns inom främst försvaret. I modell C kan detta exempelvis ske genom att ÖB ges i uppdrag att med stöd av FCF och FMV se över principerna och redovisa förslag till förändringar till ett över försvarsgrensgränserna enhetligt redovisnings- och konterings-

system för lokalkostnader.

Verksamheter av egen-regi-karaktär, såsom fastighetsdrift, projektering och byggande, bör redovisas som särskilda resultatenheter i syfte att utveckla ett kund-leverantörsbetonat och avtalsreglerat förhållande på lokalförsörjningsområdet, där också jämförelser av effektivitet och kostnader med andra tänkbara leverantörer möjliggörs. I modell C tillämpas denna princip för byggverkets inre organisation. Motsvarande åtgärd föreslås också genomföras inom samtliga affärsverk och hos övriga fastighetsförvaltande civila myndigheter med egna verkställighetsresurser. Modellen innefattar dock inte motsvarande åtgärd för verksamheter av egen-regi-karaktär inom försvaret.

I detta kapitel görs en översiktlig bedömning av de tre redovisade principmodellerna för samordning av den statliga lokalförsörjningen. Sålunda diskuteras hur de tre samordningsmodellerna uppfyller ett antal värderingskriterier som kan sägas representera olika krav vilka är väsentliga att beakta då samordningsåtgärder skall genomföras. Därvid kan givetvis olika intressenter fästa olika stor vikt vid betydelsen av graden av måluppfyllelse i de olika kriterierna.

Som ett överordnat värderingskriterium har medtagits modellernas förenlighet med den av regeringen förordade utvecklingen av den statliga lokalförsörjningen så som denna utveckling uttrycks i 1987 och 1988 års budgetpropositioner.

Därefter värderas modellerna mot följande kriterier:

- besparingspotential - såväl kortsiktiga personalbesparingar som långsiktiga besparingar,
- genomförandemöjligheter,
- regionalpolitiska effekter,
- möjligheter att rationellt utnyttja samlad statlig kompetens inom lokalförsörjningsområdet,
- förutsättningar för ökad samverkan med affärsverken m.fl.,
- beredskaps- och krigsorganisatoriska effekter.

Slutligen har vi bedömt det som viktigt att värdera de tre modellernas förenlighet med ÖB:s överväganden om utvecklingen av försvarets produktionsledningssystem och utvecklingen inom hpg 5, vilka görs inom ramen för ÖB:s FU 88-arbete, eftersom en påtaglig tidsmässig och saklig koppling finns mellan FU 88 och förevarande utredning. ÖB:s förslag skall lämnas till regeringen senast den 30 september 1988. Vid värderingen har vi därför utgått från de överväganden som ÖB redovisar kring dessa frågor i FU 88:s slutremiss från den 15 april 1988.

6.1 Förenlighet med regeringens riktlinjer och intentioner enligt 1987 och 1988 års budgetpropositioner

Under denna punkt behandlas den generella utvecklingen av den statliga lokalförsörjningen enligt de riktlinjer regeringen angivit, framför allt i 1987 och 1988 års budgetpropositioner (prop. 1986/87:100, bil. 2 och 9, resp. prop. 1987/88:100, bil. 2 och 9).

Regeringens riktlinjer för lokalförsörjningens utveckling inom framför allt den civila statsförvaltningen kännetecknas bl.a. av följande:

- riksdagen, regeringen och myndigheterna bör lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar,
- verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat och långsiktigt,
- delegering och decentralisering av ansvar och befogenheter från statsmakterna till lokalhållare och lokalbrukare i lokalförsörjningsfrågor,
- ett mera kund-leverantörsbetonat förhållande bör eftersträvas mellan lokalhållare och lokalbrukare,
- den enskilda myndigheten ges ett ökat ansvar och inflytande över lokalförsörjningen samtidigt som lokalförsörjningen även fortsättningsvis behandlas ur ett samlat perspektiv så att koncernfördelar för staten i lokalförsörjningsfrågor tillvaratas.

I 1987 och 1988 års budgetpropositioner fästs också särskild vikt vid behovet av samordning av den statliga byggnads- och anläggningsverksamheten samt fastighetsförvaltningen.

Alla tre modellerna förutsätts uppfylla de i budgetpropositionerna redovisade kraven på förändringar vad gäller att fästa ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar. Detsamma gäller för samspelet mellan statsmakter och myndigheter resp. lokalhållare och lokalbrukare. Genom den samrådsskyldighet med KBS resp. byggverket som förutsätts vad gäller generella lokaler torde också modellerna vara likvärdiga när det gäller att ta tillvara koncernfördelar för staten i lokalförsörjningsfrågor.

Vad gäller behovet av samordning av den statliga lokalförsörjningen bedöms att modellerna B och C ger större måluppfyllelse än modell A.

Regeringen anger i 1987 års budgetproposition att en friare ställning för affärsverken gentemot KBS inte får innebära att dessa bygger upp en egen kompetens inom byggsektorn utan deras roll skall fortfarande vara uppdragsgivarens gentemot KBS (prop. 1986/87:100, bil. 2). I 1988 års budgetproposition anger regeringen på motsvarande sätt att KBS svarar för projekt- och byggadministration för affärsverkens räkning när det gäller större byggnadsobjekt i syfte att undvika dubblering av kompetens och resurser (prop. 1987/88:100, bil. 9).

Innebörden i detta synes vara att en ökad frihet för statliga lokalbrukare enligt regeringen inte skall medföra att dessa bygger upp egen teknisk kompetens för projekt- och byggadministration, utan att de skall utnyttja den samlade kompetens som finns inom statliga fackmyndigheter, dvs. KBS och FortF resp. byggverket.

Modell C innebär en teknisk kompetensuppbyggnad på olika nivåer inom försvaret vilket medför att försvaret är fullt kompetent att beställa byggproduktionsåtgärder av valfri leverantör på marknaden. Modellen kan därför inte i detta avseende anses vara helt förenlig med statsmakternas intentioner så som dessa uttrycks i 1987 och 1988 års budgetpropositioner.

Det produktionsåtagande och därefter följande samarbetsavtal som förutsätts i modell C ställer krav på att arbets- och ansvarsfördelningen mellan byggverket och uppdragsgivaren regleras noggrannt, då det annars finns risk för otydligheter i samarbetet genom dubblering av kompetens.

Sammanfattningsvis och sett utifrån regeringens riktlinjer för utvecklingen av lokalförsörjningen inom framför allt den civila statsförvaltningen bedöms de tre modellerna vara i stort likvärdiga. Modell A bedöms ge lägre måluppfyllelse än modellerna B och C från samordnings-synpunkt, genom att KBS och FortF i modellen kvarstår som självständiga myndigheter. Modell C bedöms dock sammantaget ge lägre måluppfyllelse än modellerna A och B, dels genom att byggteknisk kompetens byggs upp hos ett stort antal myndigheter inom försvaret, dels genom att beställarkompetens för framför allt byggproduktion finns såväl inom försvaret som inom byggverket. Detta kan medföra risk för dubblering av kompetens och resurser.

6.2 Besparingspotential

Under denna punkt behandlas rationaliseringsvinster och besparingspotential utifrån två utgångspunkter.

För det första behandlas de tre modellernas möjligheter att ge sådana rationaliseringsvinster av engångskaraktär som finns i att föra samman och bättre utnyttja resurser av likartad karaktär. Detta gäller främst personalresurser för administration, anskaffning och fastighetsförvaltning. Härvid utgår vi från de uppskattningar av resursbehov och dimensionering som redovisats i anslutning till resp. principmodell. Dessa möjliggör också en grovt kvantifierad bedömning av möjliga personalbesparingar.

För det andra behandlas de tre modellernas möjligheter att ge mer långsiktigt verkande rationaliseringseffekter. Dessa kan vara av många olika slag och beskrivs närmare i det följande.

Beträffande båda typerna av besparingspotential har vi utgått från bedömningar av möjliga reduceringar av statens kostnader för lokalförsörjningen totalt sett. Vi har således inte fäst särskilt avseende vid hur möjliga besparingar inom lokalförsörjningsområdet varierar eller fördelas mellan olika tänkbara intressenter.

6.2.1 Personalbesparingar

6.2.1.1 Bakgrund och förutsättningar

De i anslutning till resp. principmodell redovisade resursbehoven, vilka har uppskattats med utgångspunkt i aktuella volymuppgifter om planerad byggproduktion och fastighetsbeståndet, ligger till grund för bedömningarna av personella besparingar. Vi har även utgått från de beräkningstekniska förutsättningar som redovisats i anslutning till resp. modell. Dessa är följande.

Vid bedömningarna av resursbehovet har vi utgått från bedömningar av resursbehovet för motsvarande arbetsuppgifter i dagsläget vilka, efter hänsynstagande till de rationaliseringseffekter som följer av en samordning, antas lösas på motsvarande sätt som hittills samt också att personalkategorierna är lika effektiva, oavsett inom vilken myndighet personalen arbetar. Vi har vidare utgått ifrån att uppgifts- och volymförändringar, sedan hänsyn tagits till rationaliseringsvinster, normalt skall resultera i förändringar avseende resurser. Detta innebär bl.a. att tillkommande uppgifter enbart kan lösas inom befintlig personalram om en samordning inom det aktuella verksamhetsområdet ger upphov till rationaliseringsvinster eller om överkapacitet inom funktionen finns i nuläget. Om överkapacitet finns, förutsätts en reducering kunna ske redan i dagsläget. Vi har heller inte gjort några försök att uppskatta personalbesparingar som kan bli följden av eventuella förändringar i t.ex. försvarets förbandsorganisation eller den civila statsförvaltningen, bl.a. eftersom sådana besparingar inte bedöms vara alternativskiljande.

Vid rationaliseringsöversväganden är det vidare viktigt att man beaktar hela kostnaden för den verksamhet som studeras. Risk finns annars att

en relativ förändring mellan olika kostnadsslag, kostnadsbärare eller kostnadsställen betraktas som en rationalisering av helheten. Detta innebär att både kostnader för verksamheter i egen regi och konsultkostnader bör beaktas, men vi har inte funnit det möjligt att i detta sammanhang behandla båda typerna av kostnader. Eftersom det inom lokalförsörjningsområdet i många fall är möjligt att köpa tjänster i stället för att ha egna resurser, är det givetvis möjligt att klara de arbetsuppgifter som skall utföras med ett mindre personalbehov än vad som angivits i anslutning till resp. modell. Detta förutsätter dock att motsvarande resurser i stället köps på marknaden, varför det sammantagna personalbehovet blir detsamma. Vi har därför valt som förutsättning att ingen relativ förskjutning skall ske mellan kostnader för egen-regi-verksamheter resp. konsultkostnader mellan de olika modellerna eller i förhållande till nuläget. Vi vill understryka att dessa förutsättningar är av beräkningsteknisk art och syftar till att normera förutsättningarna för jämförelser mellan de tre modellerna. De skall inte ses som uttalanden om lämplig fördelning av resurser mellan verksamhet av egen-regi-karaktär resp. konsultkostnader.

Vid bedömningar av besparingsmöjligheter vad gäller resurser för den tekniska fastighetsförvaltningen har vi bl.a. utgått från de överväganden och slutsatser som redovisas i de s. k. Gävle- och Härnösandsutredningarna, vilka beskrivits i avsnitt 3.2. Dessa utredningar baseras på detaljerade studier av aktuella uppgifter om resursbehovet för fastighetsdrift inom geografiskt avgränsade områden, inom vilka såväl KBS som försvaret förvaltar ett betydande fastighetsbestånd, och drar därav slutsatser om möjligheterna att inom dessa områden skapa särskilda driftorganisationer.

I redovisningen har vi inte haft möjlighet att uppskatta dimensionering och möjliga personalbesparingar till följd av integration av resurser för teknisk fastighetsförvaltning med andra stödresurser inom försvaret såsom lokalvård eller förrådsverksamhet. Förutsättningar för sådana åtgärder finns dock i varierande utsträckning i alla modellerna. Vi har inte heller redovisat personalresurser för icke alternativskiljande funktioner såsom BRB- och forskningsverksamheten inom nuvarande FortF eller förvaltningskontoret i kvarteret Garnisonen inom nuvarande KBS, eftersom sådana funktioner i samtliga modeller

förutsätts kvarstå med oförändrat personalbehov.

Eftersom det statliga lokalförsörjningsområdet är föremål för ett omfattande förändringsarbete, varvid slutgiltig ställning inte tagits till åtskilliga förslag, har vi funnit det svårt att ange ett regelrätt nollalternativ. I syfte att ge en relief till bedömningen av möjliga personalbesparingar i de tre modellerna redovisar vi här i stället de besparingar som KBS, FortF m.fl. ålagts att genomföra under den närmaste femårsperioden.

Regeringen har i direktiv för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1989/90 föreskrivit att myndigheterna skall redovisa ett treårigt huvudförslag som omfattar budgetåren 1989/90 - 1991/92, innefattande en femprocentig besparing under perioden. Ett genomförande av huvudförslaget på KBS vad gäller central och regional administration för perioden 1989/90 - 1991/92 innebär tillsammans med beslutade besparingar för budgetåren 1987/88 och 1988/89 besparingar på ca 9 % eller sammanlagt för perioden ca 25 milj. kr. i fasta priser.

Ålagda besparingar inom FortF:s organisation uppgår enligt planeringsramarna i ÖB:s s.k. P2/B2-direktiv från april 1988 för budgetåren 1988/89 - 1993/94 till ca 4 % eller sammanlagt för perioden ca 7 milj. kr. i fasta priser.

Avseende försvarets lokalförsörjning i stort finns också för armén besparingsmål preciserade för den tekniska fastighetsförvaltningen. Sålunda har CA i dokumentet "Personalmål 92", vilket ingår i CA:s produktionsplan från november 1987 och avser näst kommande femåriga budgetårsperiod, angivit ett personalminskningsmål för personal inom den tekniska fastighetsförvaltningen vid arméns förband motsvarande sammanlagt för perioden 70 personår vilket, med en antagen personårs-kostnad på 250 000 kr., sammanlagt för perioden motsvarar ca 18 milj. kr. i fasta priser. CA stödjer sig härvid på underlag framtaget av FortF. Det bör dock framhållas att det inom försvaret finns en utveckling mot att frångå personalminskningsmål som styrinstrument för besparingar, bl.a. eftersom den totala reella besparingen kan bli mindre om motsvarande tjänster t.ex. i stället måste köpas externt.

De sammantagna besparingskraven enligt ovan medför en sammanlagd besparing på ca 50 milj. kr. under en näraliggande femårsperiod, eller ca 10 milj. kr. per år, uttryckt i fasta priser. Detta motsvarar sammantaget en sänkning med ca 40 personår under hela perioden. För enbart KBS och FortF uppgår den ålagda besparingen under motsvarande period till ca 32 milj. kr. eller 6-7 milj. kr. per år. Angivna ålagda besparingar förutsätter en i stort oförändrad omfattning av arbetsuppgifter och byggproduktionsvolym. Som exempel på avvikelser från ålagda besparingsmål under senare tid kan nämnas de årliga engångsanvisningar som KBS erhållit med hänsyn till hög byggproduktion. Ett annat exempel är att besparingskraven på KBS minskats då verket under 1980-talet har erhållit nya arbetsuppgifter såsom lokalförsörjningsuppgifter för AMU och AMS.

6.2.1.2 Jämförelse mellan modellerna

I modell A uppstår inom försvarets lokalförsörjningsområde en sammantagen besparing på ca 20 personår. Personalbesparingen är delvis att hänföra till en minskning med ca 35 personår avseende framför allt administrativa resurser vid en delegering och regionalisering enligt intentionerna i FortF:s organisationsutvecklingsprojekt FortF NY. Härutöver bedöms en samordning av förbandens resurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m. i FortF:s organisation möjliggöra en personalbesparing på ca 30 personår. Bedömningen av den senare besparingen baseras på att den modell för samordnad drift som skisseras i den s.k. Gävleutredningen i modell A kan genomföras i ca 10 driftområden. Samtidigt uppstår - överslagsmässigt beräknat - ett resursbehovstillskott vid försvarets lägre regionala/lokala myndigheter på sammanlagt ca 45 personår för upphandling, uppföljning och analys av köpta tjänster inom framför allt fastighetsdriften.

Inom KBS organisation möjliggörs en minskning med ca 80 personår, vilken framför allt sammanhänger med en minskning av administrativa resurser vid en delegering och regionalisering enligt KBS förnyelseprogram.

I modell A ingår också ett antal åtgärder för att öka samverkan mellan KBS och FortF på såväl central, regional som lokal nivå. De direkta personalbesparingarna till följd av dessa åtgärder bedöms vara mycket begränsade. Åtgärderna bedöms kunna leda till vissa besparingar i form av sänkta rese- och traktamentskostnader. En ökad samverkan av förordat slag kan dock ge förutsättningar för besparingar av mer långsiktig karaktär. Vi tänker här främst på möjligheterna till ett mer kostnadseffektivt utnyttjande av tillgängliga personalresurser för anskaffning och teknisk fastighetsförvaltning.

Den sammantagna möjliga personalbesparingen i modell A uppgår till ca 100 personår. Med en antagen lönekostnad m.m. på 250 000 kr. per personår motsvarar detta ungefär en besparing på ca 25 milj. kr. per år.

I modell B uppskattas den för byggverkets och försvarets lokalförningsområden sammantagna möjliga personalbesparingen till ca 175 personår, eller ca 44 milj. kr. per år. Besparingen sammanhänger främst med möjligheter till administrativ rationalisering och stordriftsfördelar i delar av organisationen. Härav utgör den bedömda besparingen till följd av att förbandens resurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m. samordnas och inordnas i byggverkets organisation ca 60 personår. Bedömningen av den senare besparingen baseras på att den modell för samordnad drift som skisseras i den s.k. Gävleutredningen i modell B kan genomföras i ca 20 driftområden. Samtidigt uppstår ett - överslagsmässigt beräknat - resursbehovstillskott vid försvarets lägre regionala/lokala myndigheter på sammantaget ca 95 personår för alternativstudier, behovsutredningar samt upphandling, uppföljning och analys av köpta tjänster inom byggproduktionsområdet och inom fastighetsdriften.

I modell C uppskattas den för byggverkets och försvarets lokalför-sörjningsområden sammantagna möjliga personalbesparingen till ca 95 personår, eller ca 24 milj. kr. per år. Liksom i modell B sammanhänger besparingen främst med möjligheter till administrativ rationalisering och stordriftsfördelar i delar av byggverkets organisation. Det bör noteras att i underlaget för beräkningarna har, i enlighet med angivna förutsättningar, medtagits de ca 130 personår vilka försvaret i enlig-

het med produktionsåtagandet gentemot byggverket förutsätts köpa på marknaden vid slutet av den femåriga åtagandeperioden till samma genomsnittliga personårskostnad som för statligt anställd personal.

De uppskattade potentiella personalbesparingarna avseende den tekniska fastighetsförvaltningen förtjänar en särskild kommentar. I tidigare utredningar och andra sammanhang har bedömningar gjorts att omfattande personella besparingar skulle finnas i en samordning av främst driftresurserna i någon form av gemensam organisation, oavsett huvudmannaskap och organisatorisk tillhörighet för en sådan. De direkta personalbesparingarna enligt de s.k. Gävle- och Härnösandsutredningarna, på vilka vi baserar våra resursbehovsberäkningar i detta avseende, är dock begränsade. Vi vill understryka att behovet av personella resurser för fastighetsdrift, så som det kommer till uttryck i t. ex. den av KBS utgivna "Handbok för planerad fastighetsdrift" och de av FortF utgivna "ANVI FortF: Skötselanvisningar för FortF installationer" resp. "Arbetsplanering och personaldimensionering vid försvarets fasta anläggningar", styrs också av bl.a. tillgänglighets- och beredskapskrav. För att uppnå omfattande personalbesparingar måste troligen avkall göras på vissa av dessa dimensionerande krav. Inför ett genomförande av någon av modellerna bedömer vi det som viktigt med en precisering av de krav, förutom rent drifttekniska sådana, som skall ligga till grund för dimensioneringen och vad dessa får kosta.

Sammanfattningsvis uppskattas att den direkta och kortsiktiga besparingspotentialen, uttryckt i personella resurser, är i storleksordningen 2 till 4 % i förhållande till nuläget. Skillnaden mellan modellerna i detta avseende bedömer vi vara relativt sett liten. En jämförelse mellan modellerna ger vid handen att den kortsiktiga besparingen är störst i modell B. Detta är en följd av möjligheter till administrativ rationalisering och stordriftsfördelar i delar av organisationen inkl. samordning av civila och militära resurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m. i en myndighet. I modell A sammanhänger besparingsmöjligheterna främst med möjlig administrativ rationalisering till följd av delegerings- och regionaliseringsåtgärder inom KBS resp. FortF, och med personalbesparingar till följd av samordning av försvarets resurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m. i en myndighet inom försvaret. I modellerna A och B uppstår dock samtidigt ett resursbehovs-

tillskott på lägre regional/lokal nivå inom försvaret. Eftersom två myndigheter med likartade arbetsuppgifter bibehålls i modell A, är dock de direkta besparingsmöjligheterna lägre än i modell B. Personalbesparingen i modell C bedöms vara jämförbar med i modell A.

En sammanställning av uppskattat resursbehov och bedömda möjliga personalbesparingar i de tre modellerna redovisas i tabell 6.1.

6.2.2 Långsiktiga besparingar

6.2.2.1 Bakgrund och förutsättningar

Den andra utgångspunkten vid bedömningen är de tre modellernas möjligheter att ge mer långsiktigt verkande besparingar.

Kostnaderna för statens lokalförsörjning är betydande. Inom försvaret uppgår kostnaden för nyproduktion och större underhåll till mellan ca 1,0 och 1,2 miljarder kr. per år och kostnaden för fastighetsförvaltning till ca 1,1 miljarder kr. per år. Motsvarande för KBS del av den civila statsförvaltningen är för byggproduktion ca 1,4 miljarder kr. per år, för underhåll och mindre ombyggnader ca 500 milj. kr. per år och för fastighetsdrift ca 900 milj. kr. per år. De totala årliga kostnaderna för den byggproduktion och fastighetsförvaltning som utförs av försvaret och KBS uppgår alltså till omkring 5 miljarder kr. per år. De direkta kostnaderna för av staten anställd personal utgör dock en mindre andel av det totala beloppet. Vari kan då mer långsiktigt verkande besparingar bestå?

En viktig aspekt är möjligheterna att i förhållande till fluktuationer i byggproduktionsvolym på ett kostnadseffektivt sätt utnyttja tillgängliga resurser för byggadministrativa uppgifter. Möjligheterna att samutnyttja kostsamma ADB-investeringar är en annan inte oväsentlig långsiktig besparingsmöjlighet. Andra långsiktiga besparingsmöjligheter finns i ett effektivt samutnyttjande av olika typer av stödresurser inom försvaret, av vilka lokalförsörjningsresurserna är en av flera.

Tabell 6.1 Sammanfattning av uppskattat resursbehov och möjliga personalbesparingar i modellerna A, B och C (personår)

VERKSAMHET	KBS	MODELL A Fortf	FÖRSVARET I ÖVRIGT	BYGG- VERKET	MODELL B FMV FÖRSVARET I ÖVRIGT	BYGG- VERKET	FMV	MODELL C FÖRSVARET I ÖVRIGT	KÖPS PÅ MARKN.
CENTRALT LEDNINGS- OCH STABS- FUNKTIONER	60		20	100		80		20	
GEMENSAMMA CENTRALA FUNKTIONER	140	200		170	95	160	150		
ER-PROJEKTERING		140		140		40	50		50
REGIONALT LEDNING OCH ADMINISTRATION	90	75		135		120			
BYGGADMINISTRATION	120	110		220		185			30
FASTIGHETSFÖRV. M.M	40	10		45		40			
ER-PROJEKTERING		50		50					50
ER-BYGGPRODUKTION	420			420		420			
LOKALT DISTRIKT, LEDNING OCH ADMINISTRATION	20			130		20			
LOKALKONTOR, LEDNING OCH ADMINISTRATION	80	60		30		80			
BYGGADMINISTRATION	140	120		245		140			
FASTIGHETSDRIFT M.M.	740	1240		1950		740			
FÖRBAND (totalt)			250		300			1755	
SUMMA NULÄGE DIFFERENS	1850 1930 -80	2005 2295	270 -20	3635	95 4225 -175	2025	200 4225 -95	1775	130

Den enligt vår mening mest betydelsefulla frågan i detta sammanhang är dock möjligheterna att på ett effektivt sätt förvalta det omfattande statsägda fastighetsbeståndet. Lokalförsörjningsfrågorna såväl inom staten som inom övriga samhällssektorer har allt mer kommit att förskjutas mot fastighetsförvaltningsskedet och i mindre utsträckning handla om nyproduktion. Primärt för statens lokalförsörjning är därför att producerade byggnader och anläggningar tillgodoser ställda funktionskrav och att totalkostnaden över tiden är optimal. En ekonomiskt riktig fastighetsförvaltning kräver att kostnaderna för lokalerna optimeras över objektets hela livslängd samt att nyttjandefrekvensen är så hög att kostnaden per nyttjad tidsenhet blir godtagbar. I lokalförsörjningsprocessen är utrednings- och projekteringsskedena personellt mindre resurskrävande men från kostnadssynpunkt mycket viktiga, då man här tillgodoser funktionskraven och formar slutkostnaden. Förvaltningsskedet omfattar de största kostnaderna. De direkta kostnaderna för förvaltningen torde uppgå till över hälften av kostnaderna under en byggnads livscykel. Byggskedet innefattar således inte de dominerande kostnaderna. Det sagda innebär, förutom att en kompetent ledning och styrning av byggproduktionen behövs, att en professionellt skött fastighetsförvaltning är en grundsten för en framgångsrik verksamhet.

Vi menar därför att det ur ett långsiktigt besparingsperspektiv är väsentligt att den tekniska fastighetsförvaltningen hanteras på ett professionellt sätt och i sådana organisatoriska former att de höga krav som ställs på utveckling och vidmakthållande av kompetens kan säkerställas. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av att utvecklingen på mediaförsörjningens område har inneburit en kraftig ökning av tekniskt komplicerade installationer. Inte minst har de kraftigt ökade energipriserna och de därmed sammanhängande kraven på energibesparande åtgärder inneburit att byggnaderna förses med omfattande teknik för ventilation, värmeåtervinning, driftövervakning m.m. För att den utvecklade tekniken skall ge avsedd effekt krävs en omsorgsfull och professionell skötsel av installationerna. Denna utveckling har under den senaste 10-15-årsperioden kraftigt skärpt kompetenskraven på driftpersonalen. En fortsatt snabb utveckling av t.ex. datoriserade driftövervaknings- och felsökningssystem kan förutses, vilket ytterligare skärper kraven på professionalitet och hög kompetens.

En annan viktig förutsättning för långsiktiga besparingar i statens fastighetsförvaltning är att fastighetsägaren, dvs. såväl staten som de myndigheter som inom ramen för sitt resp. ansvar förvaltar fastigheter, ges erforderliga möjligheter till överblick, uppföljning och därmed styrning av fastighetsbeståndets omfattning, utveckling och nyttjande. En gemensam och likartad redovisning av statens fastighetsbestånd är en grundläggande förutsättning för

- kunskap om det ägda beståndet (t.ex. typ, lokalisering, volymer, nyttjare, produktionsdata, drift- och underhållsdata),
- effekt-kostnadsanalyser som underlag för olika beslut,
- styrning, planering och uppföljning av verksamheten.

Olika försök har gjorts att uppskatta de långsiktiga besparingarna i en effektivisering av den statliga fastighetsförvaltningen. KBS har i sin AF för budgetåret 1987/88 satt upp ett mål på ålagda tvåprocentiga besparingar av kostnaderna för fastighetsdrift under femårsperioden 1987/88 - 1992/93. I fasta priser omfattar detta ca 80 milj. kr. Åtgärderna kan gälla t.ex. effektivare personalutnyttjande, underhållsplanering och mediaförbrukning. FortF har i förstudierapporten FFF (Förstudierapport med Förslag till Fortsatt arbete) från augusti 1987 pekat på olika åtgärder för att effektivisera fastighetsförvaltningen inom försvaret, såsom garnissonssamordning, förändringar i redovisningssystemet mellan huvudprogrammen och förändringar i ansvar för verkställigheten av den tekniska fastighetsförvaltningen. FortF drar i förstudien slutsatsen att besparingar på ca 10 % av försvarets årliga kostnader för fastighetsförvaltning eller ca 100 milj. kr. kan vara möjliga att uppnå. Inom försvaret har studier av integrationsmöjligheterna mellan funktionerna maskintjänst, hantverk och lokalförvaltning gjorts. Verkställigheten av dessa funktioner omsätter i personalresurser ca 500 milj. kr. årligen och i studierna dras slutsatsen att årliga besparingar motsvarande minst 10 % eller 50 milj. kr. är möjliga.

Långsiktiga besparingsmöjligheter av angiven typ är målsättningar, prognoser och uppskattningar där betydande osäkerhetsmarginaler finns.

Vi tar därför inte ställning till de redovisade uppskattningarna och gör heller inte själva några kvantitativa bedömningar av långsiktiga besparingsmöjligheter. Vår bedömning är av kvalitativ natur. De anförda exemplen visar dock på en samstämmig uppfattning om förvaltningsskedets betydelse vad gäller kostnader och möjligheter till stora långsiktiga besparingar. Vi vill dock understryka att för att uppnå besparingar av angiven storlek krävs omfattande åtgärder av bl.a. strukturell art. De tre principmodellerna torde vara goda exempel på sådana åtgärder.

6.2.2.2 Jämförelse mellan modellerna

I samtliga modeller föreslås åtgärder för att effektivisera statens överblick, uppföljning och styrning av förvaltningen av det statsägda fastighetsbeståndet. Fastighetsförvaltningsansvarets innebörd, delegering och fördelning inom resp. huvudområde förutsätts preciseras och författningsenligt regleras. Ett samlat register över fastighetsbeståndet föreslås. Slutligen förordas också olika ekonomiska styrmedel, vilka bör stimulera till ett kostnadseffektivare lokalutnyttjande och ökad professionalisering av fastighetsförvaltningen. Dessa åtgärder skapar förutsättningar för en noggrannare och mer enhetlig redovisning av fastigheternas kostnader och nyttjande och möjliggör därmed också en effektivare styrning och planering. Dessa åtgärder, som vi anser medför stora långsiktiga besparingsmöjligheter, är till stora delar gemensamma för de tre principmodellerna.

I modellerna A och B har de lokala verkställighetsorganisationerna inom FortF, KBS resp. byggverket en överbyggnad på regional och central nivå med samma primäruppgift - lokalförsörjningsplanering, ekonomisk och teknisk fastighetsförvaltning samt byggproduktion. Dessa organisatoriska åtgärder möjliggör en professionell ledning, samordning, uppföljning och analys inom fastighetsförvaltningsområdet liksom en samordning av kompetens och resurser med likartade arbetsuppgifter. Modellerna erbjuder goda möjligheter till integration och resursminimering inom den tekniska fastighetsförvaltningen samt ger möjligheter att överbrygga sysselsättningsvariationer i byggproduktions- och underhållsarbeten såväl över tiden som geografiskt. En tydlig och mer

enhetlig redovisning av kostnaderna för statsägda fastigheter inom den civila statsförvaltningen och försvaret möjliggörs. I modellerna är det naturligt att de lokalbrukande myndigheterna ställer krav på en konsekvent och noggrann redovisning som underlag för uppföljning av avtal om fastighetsförvaltningen. De verkställande myndigheterna, KBS, FortF resp. byggverket, har på motsvarande sätt ett naturligt intresse av en omsorgsfull redovisning. Fastighetsförvaltningsområdet inom resp. huvudområde utformas som särskilda resultatenheter med tekniskt ansvar för förvaltningen. Möjligheterna att införa bonussystem och incitament ökar. Myndigheternas breda kontakt- och informationsnät ger förutsättningar för att så enkelt som möjligt hitta alternativ användning till lågt utnyttjade lokaler inom ett stort fastighetsbestånd.

Vad gäller de långsiktiga besparingsmöjligheterna inom statens fastighetsförvaltning ger således den organisatoriska utformningen av modellerna A och B goda förutsättningar. Vi bedömer också att dessa förutsättningar i samtliga fall är större i modell B, där professionell kompetens för fastighetsförvaltningsfrågor inom staten samlas i en gemensam myndighet, som betjänar såväl den civila statsförvaltningen som försvaret.

I båda modellerna kan dock konflikter uppstå mellan strävan att driva en rationell fastighetsförvaltning vars primära mål är ett långsiktigt ansvarstagande för fastighetsbeståndets vidmakthållande och utnyttjande, och de militära myndigheternas krav på resursstyrning till sin primärverksamhet, dvs. förbandsproduktionen. Denna målkonflikt är dock sannolikt mindre i modell A, där den myndighet som på uppdragsbasis verkställer byggadministration och teknisk fastighetsförvaltning åt försvaret också utgörs av en försvarsmyndighet.

I modellerna A och B ges också goda förutsättningar för att inom ramen för en professionell organisation för lokalförsörjningsfrågor vidmakthålla och utveckla personalens kompetens och att utjämna variationer i byggproduktionsvolym. Vidare förbättras i dessa modeller förutsättningarna för samutnyttjande av kostsam ADB-teknik i de avseenden behöven av ADB-stöd resp. den systemtekniska uppbyggnaden är likartade. Även i dessa avseenden bedömer vi att modell B ger bättre förutsättningar för långsiktiga besparingar än modell A.

I modell C bedömer vi att förutsättningarna i redovisade avseenden inte är lika goda. Detta hänger främst samman med den organisatoriska principlösningen, i vilken fastighetsförvaltningen är en sekundär uppgift för de lokalbrukande myndigheterna inom försvaret. Verkställighetsresurserna är också i modellen fördelade på en rad myndigheter inom försvaret. Som regel är dock flertalet av dessa var för sig tillräckligt stora för en rationell fastighetsdrift. Ett flertal åtgärder för att säkerställa en kostnadseffektiv fastighetsförvaltning inom försvaret föreslås även i modell C, men dessa åtgärder är dock inte inbyggda i den organisatoriska lösningen på samma sätt som i modellerna A och B.

Modell C bedöms också vidare vara mer känslig för variationer i byggproduktionsvolym. En professionell organisation - varmed i detta sammanhang menas en organisation som har lokalförsörjningsfrågor som sin huvuduppgift - bör ha bättre möjligheter att utjämna variationer i produktionsvolym än myndigheter vars byggadministrativa resurser utgör en stödfunktion, underordnad primärverksamheten att producera krigsförband. Detta gäller också för de projekterings- och byggadministrationsresurser som finns på central nivå. På motsvarande sätt bör en professionell organisation ha bättre möjligheter att vidmakthålla och utveckla bygg- och fastighetsförvaltningsteknisk kompetens än myndigheter där denna kompetens utgör en stödfunktion. Dessa faktorer påverkar givetvis de långsiktiga besparingsmöjligheterna.

Å andra sidan är i modell C risken mindre för konflikter mellan t.ex. fastighetsförvaltningsfrågor och försvarets primära verksamhet. Ansvarig förbandschefs möjligheter att på ett optimalt sätt väga behovet av resursinsatser kan också givetvis påverka statens långsiktiga besparingsmöjligheter.

Modell C ger också bättre möjligheter än modellerna A och B att integrera resurser för lokalförsörjningsfrågor med andra resurser inom försvaret. Detta gäller på både central och lägre regional/lokal nivå. Centralt ges goda möjligheter att inom FMV:s organisation samutnyttja resurser för anläggningsproduktion och tekniska installationer i anläggningarna. På lägre regional/lokal nivå ges i modellen goda förut-

sättningar att integrera personella resurser för teknisk fastighetsförvaltning med andra stödfunktioner, framför allt lokalvård och förrådsverksamhet. Dessa möjligheter till flexibelt resursutnyttjande på framför allt förbandsnivå, vilka inte i samma mån kan uppnås i modellerna A och B, bedömer vi kunna möjliggöra inte oväsentliga långsiktiga besparingar.

I modell A ges delvis förutsättningar för besparingar av likartad karaktär eftersom försvarets lokalvårdsresurser i modellen förutsätts ingå i FortF:s organisation och där integreras med driftresurserna. Motsvarande integrations- och besparingsmöjligheter kan finnas i modell B under förutsättning att försvarets lokalvårdsresurser integreras och samordnas i byggverkets organisation. En sådan åtgärd har dock inte förutsatts i modell B mot bakgrund av att lokalvårdsuppgifter inte ingår i KBS huvuduppgifter idag.

Sammanfattningsvis finns betydande långsiktiga besparingsmöjligheter i alla modeller. De är dock av olika karaktär i de tre modellerna. I modellerna A och B hänger de främst samman med en tydligare styrning av och professionell organisation för den statliga fastighetsförvaltningen, liksom med möjligheterna att på ett flexibelt sätt utnyttja tillgängliga resurser för byggadministrativa uppgifter. I dessa avseenden bedömer vi att modell C inte ger lika goda förutsättningar, samt att modell B:s förutsättningar är bättre än modell A:s. I modell C hänger de långsiktiga besparingsmöjligheterna främst samman med möjligheterna att samutnyttja och integrera olika stödfunktioner inom försvaret, såväl centralt som på förbandsnivå. I dessa avseenden ger modellerna A och B inte lika goda förutsättningar även om liknande integrationsåtgärder är möjliga att vidta i båda modellerna. Skillnaderna mellan modellerna A och B i detta avseende bedöms vara relativt liten.

Vi anser dock att de största långsiktiga besparingarna för staten, totalt sett, torde finnas i en samlad organisation för den statliga fastighetsförvaltningen där mekanismer för statsmakternas överblick, uppföljning och styrning finns organisatoriskt inbyggda liksom förutsättningar för vidmakthållande och utveckling av förvaltningsteknisk kompetens. Mot denna bakgrund bedömer vi att modell B ger den största

sammantagna långsiktiga besparingspotentialen. Därefter följer modellerna A och C i nämnd ordning.

6.3 Genomförandemöjligheter

Med genomförandemöjligheter avses i vilken omfattning modellerna kan ge upphov till omställningskostnader. Den största posten härvidlag är kostnader som uppstår i samband med omgrupperingar och omlokaliseringar av verksamhet och personal. Sådana åtgärder medför också avsevärda personalsociala svårigheter. Kostnader och svårigheter av denna typ är delvis av övergående natur och beroende av bl.a. genomförandetakt. Andra kostnadsposter förknippade med genomförandet av ett förslag kan delvis vara av mer permanent natur, såsom exempelvis ökade kostnader för resor, traktamenten och konsultutnyttjande.

I samtliga modeller föreslås ett centralt samlat statligt fastighetsregister. Inte oväsentliga kostnader är förknippade med uppbyggnad, drift och ajourhållning av ett sådant system. De angivna långsiktiga besparingar inom fastighetsförvaltningsområdet som enligt vår uppfattning följer av bl.a. en samlad registerföring torde dock uppväga dessa kostnader. Sådana överväganden måste göras inom ramen för en fördjupad studie kring fastighetsregistreringsfrågorna, varvid möjligheterna till samutnyttjande och samordning med och mellan de fastighetsregister som förs av centralnämnden för fastighetsdata (CFD) och statistiska centralbyrån (SCB) bör uppmärksammas.

Den i redovisade avseenden största förändringen i modell A är ett fullföljande av den omfattande delegering och regionalisering från central till regional och lokal nivå som påbörjats inom både FortF och KBS. Genom att åtgärderna genomförs som ett led i myndigheternas normala organisationsutveckling ges dessa ökade möjligheter att genomföra förändringar utan att betydande omställningskostnader och personalsociala svårigheter uppkommer. Genomförandesvårigheter av denna art kan dock inte uteslutas i modell A.

I modellerna B och C blir omgrupperingar och omlokaliseringar av verksamheter och personal nödvändiga. Storleken av dessa, vilka leder till

kostnader och personalsociala konsekvenser, är avhängig flera faktorer såsom genomförandetakt och vilka omgrupperingar som görs. Modell B innebär härvidlag en kraftigare omstrukturering av funktioner än modell C, bl.a. mot bakgrund av att en ny regionindelning förutsätts i modell B. Erfarenheter från andra omgrupperingar och omlokaliseringar av verksamheter och personal inom statsförvaltningen visar att utöver erforderliga omställningskostnader (anskaffning och avveckling av lokaler och andra investeringar) utgör kostnader för resor och trakamenten samt personalsociala åtgärder betydande kostnadsposter. Vidare gör förlust av kvalificerad personal att kostnader för köp av konsulttjänster ökar kraftigt i det korta tidsperspektivet. Exempelvis visar FortF:s omlokalisering till Eskilstuna 1980 att det tar minst två till tre år för en omlokaliserad organisation av FortF:s storlek att ta igen merparten av dessa personalförluster. Svårigheter för FortF att rekrytera kvalificerad personal kvarstår delvis. Vissa specialistkompetenser måste man således alltid framgent räkna med att tvingas köpa pga. svårigheter att på vissa orter i riket rekrytera personal med erforderlig kompetens.

Den i modell B förutsatta sammanslagningen av verkställighetsresurser för teknisk fastighetsförvaltning hos försvaret och KBS, med stora skillnader i kultur och system, kräver tid och kraft som måste vägas mot nyttan av åtgärderna. Dessa svårigheter finns också i modell C, dock inte lika uttalade eftersom verkställighetsresurser för teknisk fastighetsförvaltning där kvarstår på förbandsnivå. I gengäld tillförs i modell C förbanden betydande arbetsuppgifter vilket kan verka i samma riktning. En realistisk bedömning av tidsåtgången innan en ny organisation fungerar fullt ut torde i båda modellerna vara fem till tio år. Dessutom kommer sannolikt KBS och FortF:s pågående utveckling av affärsmässighet och service att försvåras vid ett genomförande av modellerna B och C.

En mer noggrann bedömning av genomförandekostnaderna i de tre modellerna förutsätter en precisering av lokaliseringen av olika funktioner.

Sammanfattningsvis bedöms modell A ha störst genomförandemöjligheter, varvid här avses att den ger de lägsta genomförandekostnaderna och

minst personalsociala svårigheter. Modellerna B och C bedöms ge kort-siktigt stora men på sikt minskande genomförandekostnader. Kostnaderna bedöms bli större i modell B än i modell C.

6.4 Regionalpolitiska effekter

Regeringen anger i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 2) att decentralisering av statlig verksamhet är både ett medel för att åstadkomma regional utveckling och ett mål för det långsiktiga förändringsarbetet inom statsförvaltningen. Regeringen anmäler därför sin avsikt att verka för en fortsatt decentralisering. Begreppet decentralisering innebär enligt 1988 års budgetproposition såväl delegering av beslutsbefogenheter som omlokalisering av statlig verksamhet. Vi har i denna utredning, som nämnts i kapitel 3, valt att använda begreppen delegering och regionalisering för att beteckna angivna åtgärder inom myndigheterna KBS och FortF och begreppen delegering och decentralisering för att beteckna motsvarande åtgärder inom en större förvaltningsstruktur såsom försvaret eller statsförvaltningen i dess helhet.

Med gynnsamma regionalpolitiska effekter avses här främst att arbetstillfällen skapas utanför Stockholmsområdet.

Inom såväl KBS som FortF pågår ett delegerings- och regionaliseringsarbete som innebär att arbetsuppgifter flyttas från resp. myndighets huvudkontor till regionerna. Utgångspunkt för detta arbete är att förlägga det operativa arbetet så nära lokalbrukarna/kunderna som möjligt. Begränsande faktorer är härvid dels möjligheterna att upprätthålla och utveckla kompetens, dels de regionala och lokala arbetsuppgifternas omfattning samt slutligen också överordnade riktlinjer och beslutsstrukturer för den statliga lokalförsörjningen.

Det pågående och för båda myndigheterna gemensamma delegerings- och regionaliseringsarbetet ligger inom ramen för modell A och utgör också en viktig förutsättning för byggverkets organisatoriska struktur i modellerna B och C. Alla tre modellerna ger mot denna bakgrund gynnsamma regionalpolitiska effekter genom utflyttning av arbetsuppgifter

till regional och lokal nivå. Skillnaden mellan modellerna vad gäller antalet personår på regional och lokal nivå är således mycket liten. Beroende på vilken modell som väljs kan dock effekterna på enskilda orter bli olika.

De tre modellerna medför från regionalpolitisk synpunkt inte några stora skillnader vad gäller på vilka orter det kommer att finnas personal eftersom lokaliseringen av den största arbetsuppgiften, dvs. teknisk fastighetsförvaltning, är knuten till det befintliga lokalbeståndet. Däremot ger de olika modellerna delvis olika förutsättningar vad gäller att lokalisera arbetsuppgifter mellan framför allt regional och lokal nivå. Modellerna B och C kan sålunda antas ge upphov till större spridningseffekter än modell A.

Den i modell B av byggverket förvaltade byggnadsvolymen blir förhållandevis jämnt fördelad över landet, vilket ger förutsättningar för en tät distriksindelning innebärande minst ett fastighetsdistrikt med komplett förvaltningsorganisation i varje län samt förhållandevis många lokal- och platskontor nära lokalbrukarna.

Den totala produktionsvolymen i modell B och byggverkets del i modell C ger på lokal nivå goda möjligheter att bygga upp en kraftfull, välutrustad och geografiskt spridd organisation för byggadministrativa uppgifter såsom projekt- och byggledning.

Modell B erbjuder vidare, genom att en större byggproduktionsvolym administreras av byggverket, bättre möjligheter att organisera statens resurser för byggproduktionsåtgärder geografiskt nära kunderna.

Spridningseffekten i modell C uppkommer genom den kraftiga decentralisering och delegering av ansvar och arbetsuppgifter avseende byggproduktion, fastighetsförvaltning m.m. till lägre regional/lokal nivå inom försvaret som modellen förutsätter, samt genom byggverkets stora samlade byggproduktion. Den geografiska fördelningen av resurser för byggproduktion på sikt påverkas i modell C av utvecklingen av byggverkets byggproduktion åt försvaret sedan försvarets produktionsåtagande efter en femårig övergångsperiod ersatts med samarbetsavtal.

Sammanfattningsvis bedöms alla tre modellerna ge upphov till gynnsamma regionalpolitiska effekter. Dessa effekter bedöms vara mer uttalade i modellerna B och C.

6.5 Möjligheter att rationellt utnyttja samlad statlig kompetens i lokalförsörjningsfrågor

Den särskilda kompetens som krävs inom lokalförsörjningsprocessen kan i de flesta fall köpas på marknaden. Det gäller t.ex. hyres- och avtalsjuridik, fastighetsvärdering, projektledning, projektering, kalkylering, byggledning, fastighetsförvaltning etc. Här har en utveckling av marknaden skett på senare år genom uppbyggnad av företag specialiserade på bl.a. projektadministration och fastighetsförvaltning. Vi har i våra resonemang utgått ifrån regeringens riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen så som dessa redovisas i 1987 och 1988 års budgetpropositioner. Regeringens riktlinjer förutsätter att staten även fortsättningsvis skall äga, hyra, bygga och förvalta lokaler och fastigheter på motsvarande sätt som f.n. och att behovet av egen, dvs. statlig, kompetens för lokalförsörjningsfrågor i relation till köp på marknaden därför är i stora drag oförändrat.

Utgångspunkten vid bedömningen har varit hur denna, inom staten erforderliga, kompetens är organiserad i de olika modellerna och hur detta förhållande påverkar förutsättningarna för att denna kompetens kan vidmakthållas, utvecklas och utnyttjas på ett för hela statsförvaltningen rationellt sätt. Alla modellerna innebär i varierande utsträckning att den statliga kompetensen för lokalförsörjningsfrågor skall finnas samlad i särskilda myndigheter.

En avgörande skillnad mellan modellerna A, B och C är att i modellerna A och B har de verkställande enheterna en överbyggnad på regional och central nivå med samma primäruppgift, dvs. lokalförsörjningsplanering, ekonomisk och teknisk fastighetsförvaltning samt byggproduktion. En professionell organisation för lokalförsörjningsfrågor med resurser för ledning, samordning, uppföljning och analys säkerställs liksom en samordning av kompetens och resurser med likartade arbetsuppgifter. I modell C är fastighetsförvaltning och byggproduktion en sekundärupp-

gift för lägre regionala/lokala myndigheter inom försvaret.

I modell A finns den statliga kompetensen för lokalförsörjningsfrågor kvar i två myndigheter, KBS och FortF, varvid verkställighetsresurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m. inom försvaret samlas inom FortF som därmed inom försvaret får en likartad specialiserad kompetensprofil som KBS har inom den civila statsförvaltningen.

Modell A innebär därmed att en professionell organisation för lokalförsörjningsfrågor med resurser för ledning, samordning, uppföljning och analys inom fastighetsförvaltningsområdet säkerställs liksom en samordning av kompetens och resurser med likartade arbetsuppgifter. Modellen erbjuder också möjligheter att överbrygga sysselsättningsvariationer i byggproduktions- och underhållsarbeten såväl över tiden som geografiskt. Modell A bedöms dock genom bibehållande av de två myndigheterna KBS och FortF ge lägre förutsättningar än modell B för bibehållande, uppbyggnad och ett rationellt utnyttjande av kompetens på framför allt regional och lokal nivå. Modell A är dock sannolikt bättre än modell B när det gäller att inom organisationen bygga upp en djup sektorkunskap om brukarnas verksamheter.

Modell B innebär att KBS och större delen av FortF:s verksamhet liksom all verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning samordnas i en ny myndighet. Den överflyttning av resurser och kompetens i lokalförsörjningsfrågor från nuvarande FortF till andra myndigheter inom försvaret som förutsätts i modell B, ändrar inte den principiella fördelningen av kompetens mellan byggverket och försvaret. Överflyttningen syftar i första hand till att förstärka lokalbrukaren som köpare av tjänster från byggverket och inte till att bygga upp en egen byggteknisk kompetens hos lokalbrukaren.

Modell B innebär vidare, precis som modell A, att en professionell organisation för lokalförsörjningsfrågor med resurser för ledning, samordning, uppföljning och analys inom fastighetsförvaltningsområdet säkerställs liksom en samordning av kompetens och resurser med likartade arbetsuppgifter. Modell B erbjuder bättre förutsättningar än modell A att överbrygga sysselsättningsvariationer i byggproduktion och underhållsarbeten såväl över tiden som geografiskt. Modell B

ger även bäst förutsättningar för att på regional och lokal nivå tillgodose de ökade kompetenskrav som följer av den snabba utvecklingen inom den tekniska fastighetsförvaltningen vad gäller klimatreglering, energibesparing m.m. Modell B bedöms därför ge de totalt sett bästa förutsättningarna för att bibehålla och utveckla kompetensen i lokalförsörjningsfrågor liksom för att kunna utnyttja resurserna på ett för hela statsförvaltningen rationellt sätt.

Modell C innebär att myndigheter på olika nivåer inom försvaret tillförs resurser för lokalförsörjningsfrågor. Bl.a. tillförs varje lägre regional/lokal myndighet ett antal specialister för lokalförsörjningsfrågor. Detta får bl.a. till effekt att försvaret inte blir beroende av byggverket vad gäller beställning av byggproduktion, projektledning, projektering m.m. På central nivå inom försvaret skapas på liknande sätt resurser för projektledning, projektering och upphandling av byggproduktion från byggverket eller på marknaden.

Modellen innebär att samordning av kompetens med likartade arbetsuppgifter inom lokalförsörjningsområdet försvåras. Parallell kompetens för lokalförsörjningsfrågor byggs delvis upp inom försvaret och byggverket, vilket negativt påverkar möjligheterna att på ett för hela statsförvaltningen rationellt sätt utnyttja en samlad kompetens inom området. Modellen innebär också en utspridning av kompetens för framför allt byggadministrativa uppgifter på en mängd myndigheter (förband), inom vilka sådana frågor inte är en huvuduppgift utan en stödfunktion. Detta kan också, genom att enskilda myndigheter kan förutsättas vara mer utsatta och därmed känsliga för variationer i byggproduktionsvolym, ge svårigheter att rationellt utnyttja, bibehålla och utveckla den byggadministrativa kompetensen. Det bör i sammanhanget också observeras att i modell C kan försvarets organisation inte internt erbjuda djupare byggadministrativ kompetens och kapacitet på regional nivå.

Vad gäller verkställighet av den tekniska fastighetsförvaltningen är dessa svårigheter i modell C inte lika uttalade, eftersom denna arbetsuppgift är intimt knuten till det befintliga fastighetsbeståndet och eftersom flertalet av försvarets lägre regionala/lokala myndigheter var för sig är tillräckligt stora för en rationell fastighets-

drift. Möjligheterna att i modell C samordna och utveckla också kompetensen för verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning kan dock vara jämförelsevis något mindre än i modellerna A och B. Skälet härtill är att denna funktion på förbandsnivå i modellen, till skillnad från i modellerna A och B, inte har en överbyggnad i form av en professionell statlig myndighet med kompetens för alla i lokalförsörjningsprocessen ingående verksamheter.

Modell C kan vidare innebära att den centrala försvarsspecifika enheten inom FMV, liksom lägre regional/lokal myndighet inom försvaret, inte självklart erhåller ställning som särskilt kompetent myndighet enligt PBL. Detta förhållande påverkar i vilken omfattning aktuella byggärenden måste underkastas kommunal bygglovsprövning.

Sammanfattningsvis bedöms modell B ge störst förutsättningar för att kunna vidmakthålla, utveckla och på ett för statsförvaltningen rationellt sätt utnyttja en samlad statlig kompetens för lokalförsörjningsfrågor. Modell A bedöms ge den näst bästa måluppfyllelsen. Modell C bedöms, bl.a. genom delvis parallell uppbyggnad av kompetens samt genom spridning av kompetens för framför allt byggadministrativa uppgifter på en mängd myndigheter inom försvaret, ge lägre måluppfyllelse än modellerna A och B.

6.6 Förutsättningar för ökad samverkan med affärsverken m.fl.

Samverkan med affärsverk, andra lokalhållande myndigheter samt andra lokalhållare handlar i detta sammanhang om köp och försäljning av tjänster för framför allt den tekniska fastighetsförvaltningen inkl. driften.

När det gäller geografisk marknadstäckning, dvs. att kompetens och resurser för att kunna erbjuda tjänster finns på de orter där KBS, byggverket resp. försvaret har samlade lokalbestånd, torde de tre modellerna vara ungefär likvärdiga.

Alla tre modellerna pekar på behovet av en omsorgsfull redovisning och

uppföljning av kostnaderna för den tekniska fastighetsförvaltningen. Detta underlättar samverkan med affärsverken m.fl. i detta avseende. I modellerna A och B säljer FortF resp. byggverket den tekniska fastighetsförvaltningen till försvaret. Genom den omfattning som denna uppdragsverksamhet därigenom får gentemot försvaret ställs stora krav på en noggrann särredovisning av såväl de direkta driftkostnaderna för försvaret som de indirekta kostnaderna för FortF:s resp. byggverkets administration av verksamheten. Dessa krav liksom modellerna A:s och B:s förslag om särskilda resultatenheter för teknisk fastighetsförvaltning ger goda organisatoriska och redovisningsmässiga förutsättningar för försäljning av teknisk fastighetsförvaltning även till myndigheter utanför försvaret.

Modell C innebär genom att fastighetsförvaltningen inte är den primära uppgiften, och verksamheten således underordnad uppföljning av den totala verksamheten, inte samma incitament till separat kostnadsuppföljning. Detta bedöms ge sämre förutsättningar för ökad samverkan med affärsverken m.fl. än i modellerna A och B.

Från marknadsföringssynpunkt torde det vara lättare för en myndighet som har lokalförsörjning inkl. fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift att sälja tjänster inom området. Den inordning av förbandens resurser för teknisk fastighetsförvaltning inkl. fastighetsdrift m.m. i FortF:s resp. byggverkets organisation som föreslås i modellerna A och B, ger förutsättningar för att skapa en marknadstäckande och slagkraftig organisation. Detta innebär goda möjligheter att sälja tjänster till även andra myndigheter, dvs. utanför byggverkets lokalhållningsområde resp. försvaret. Utifrån dessa resonemang bedöms modellerna A och B ge större förutsättningar för ökad samverkan med affärsverken m.fl. än modell C. Modell C innebär å andra sidan att förbanden får ökade resurser för ledning, uppföljning m.m. av teknisk fastighetsförvaltning, vilket i viss utsträckning ger dem ökade förutsättningar för försäljning av tjänster. Det är dock mera tveksamt om den personella resursförstärkningen på förbandsnivå i motsvarande mån ger ökade incitament att köpa tjänster avseende verkställighet av den tekniska fastighetsförvaltningen. Modellen innebär vidare en samordnad teknisk fastighetsförvaltning på lägre regional/lokal nivå inom försvaret, vilket kan ge bättre förutsättningar för lokal samordning

av denna verksamhet med t.ex. kommuner och landsting. Detta kan i sin tur ge fördelar från totalförsvarssynpunkt.

Sammanfattningsvis bedöms att alla tre modellerna ger goda och, jämfört med nuläget, förbättrade förutsättningar för ökad samverkan med affärsverken och övriga lokalhållare. Härvid bedöms modell B ge något bättre måluppfyllelse än modellerna A och C genom att specialistkompetens samlas i en myndighet, som har lokalförsörjningsfrågor inkl. fastighetsförvaltning som huvuduppgift och där den ordinarie arbetsvolymen ger underlag för en kompetent och marknadstäckande organisation. Modell A bedöms vidare ge bättre måluppfyllelse än modell C genom inordningen av förbandens resurser för verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning i FortF:s organisation varigenom specialistkompetens även i denna modell samlas en myndighet med lokalförsörjningsfrågor inkl. fastighetsförvaltning som huvuduppgift. Modell C kan dock ge bättre förutsättningar än modellerna A och B vad gäller lokal samordning av den tekniska fastighetsförvaltningen med kommuner och landsting, vilket kan vara en fördel från totalförsvarssynpunkt.

6.7 Beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska effekter

6.7.1 Bakgrund och förutsättningar

Vid bedömningen av modellerna ur krigsorganisatorisk och beredskapsmässig synvinkel har vi utgått från FU 88:s slutremiss från den 15 april 1988 och från den hemliga utvärdering som inom försvarsstaben i april 1988 har gjorts av modellerna A, B och C.

Den av ÖB i FU 88:s slutremiss redovisade synen på sambandet mellan freds- och krigsorganisationen innebär att krigsorganisationen skall levandegöras genom att fredsproduktionen så långt möjligt organiseras inom ramen för ordinarie krigsförband. Med krigsförbandet som utgångspunkt åstadkoms på så sätt enkla lednings-, lydnads- och ansvarsförhållanden. ÖB föreslår därför i FU 88:s slutremiss att försvaret organiseras med kaderorganisationen som princip. Det innebär för armén att nuvarande krigs- och fredsorganisation i allt väsentligt sammansmälts till en enhet. För marinen och flygvapnet innebär det en vidareutveck-

ling av nuvarande inriktning, vilken föreslås utvecklas ytterligare. Därigenom åstadkoms sammanhang och likformighet mellan å ena sidan operativ ledning och produktionsledning i fred och å andra sidan operativ och taktisk ledning i krig.

Arbetet inom FU 88 har således enligt ÖB visat på behovet av samstämmighet mellan arbetssätt och organisation i fred, kris och krig. Detta medför att de krigsorganisatoriska och beredskapsmässiga kraven skall vara utgångspunkter på alla nivåer och för alla funktioner inom försvarsorganisationen inkl. lokal- och anläggningsförsörjningsområdet.

Vad gäller lokal- och anläggningsförsörjningen inom försvaret har mot denna bakgrund ÖB angivit att kompetens för forskning, utveckling, behovsprövning, projektledning och förvaltning av försvarsspecifika anläggningar ur beredskapsmässig och krigsorganisatorisk synvinkel skall behållas centralt inom försvaret. Utgångspunkten för den av ÖB förordade organisationen på lokal- och anläggningsförsörjningsområdet är vidare att samtliga lägre regionala/lokala myndigheter skall kunna lösa sina egna krigsuppgifter med den personal som tjänstgör där i fred och som i princip krigsplaceras i sina befattningar.

ÖB redovisar som utgångspunkt för sin värdering av de tre modellerna ur beredskaps- och krigsorganisatorisk synvinkel en allmän jämförelse av att för försvarets del utnyttja resultatenheter, externa resurser resp. egna resurser på lokal- och anläggningsförsörjningsområdet.

Resultatenheter torde enligt ÖB dimensioneras med hänsyn till förväntade volymer i fredsproduktionen. Utveckling och kompetensförstärkning är beroende av lönsamheten i fred. Detta innebär att behoven av produktion inom försvaret vid höjd beredskap inte utgör grunden för dimensionering av resultatenheterna kvalitativt och kvantitativt. Dessa svårigheter accentueras sannolikt enligt ÖB om resultatenheterna finns utanför det militära försvaret.

Ett utnyttjande av externa resurser innebär enligt ÖB svårigheter för försvaret att säkerställa kvalitet och kvantitet samt att dimensionera, utbilda, disponera och till olika regioner fördela resurserna

för behoven i krig och fred. Försvaret torde enligt ÖB få svårt att hävda krav på ansvar för utbildning i försvarsspecifika förhållanden. Omfördelning och omprioritering av produktion och personella resurser för drift torde kräva särskilda förhandlingar, administration och kostnader. Svårigheterna är sannolikt större vid måttliga beredskaps-höjningar innan särskilda fullmaktslagar har satts i tillämpning.

Egna resurser innebär enligt ÖB en större säkerhet för att de personella resurserna dimensioneras, utbildas och hålls tillgängliga utgående från beredskapskrav. Resurser utanför försvaret är därför enligt ÖB inte en lämplig eller acceptabel lösning. Personella resurser bundna till den myndighet som har ansvaret för verksamheten såväl i krig och vid höjd beredskap som vid grundberedskap innebär enligt ÖB att behoven vid höjd beredskap kan tillgodoses med större säkerhet.

Vid värderingen av de tre modellerna ur krigsorganisatorisk och beredskapsmässig synvinkel utgår ÖB från modellernas förmåga att med grundorganisationens resurser på ett säkert och smidigt sätt tillgodose resursbehoven vid beredskapshöjningar och i krig. De kriterier som ÖB härvid har valt utgår från att följande rangordnade krav skall tillgodoses.

- 1) Tillgänglighet av kompetenta resurser för ledning och verkställighet av lokal- och anläggningsförsörjning,
- 2) Förberedelser för att säkerställa lokalkännedom, systemkunskap och utbildning, för understöd med lokal- och anläggningsförsörjning till krigsorganiserade förband och staber samt för samordning av lokal- och anläggningsförsörjningen med övriga delar av totalförsvaret. Här ingår krav på god förmåga att lösa uppgifter under höjd beredskap och i krig med hänsyn till systemkrav etc.,
- 3) Balanserat säkerhetsskydd mot bakgrund av hotbilden så att riskerna för och möjligheterna till underrättelseverksamhet och sabotage mot anläggningar och materiel nedbringas till lägsta möjliga nivå.

6.7.2 Överbefälhavarens bedömning av modellerna

Modell A innebär på lägre regional/lokal nivå inom försvaret att personella resurser för teknisk fastighetsförvaltning inkl. fastighetsdrift m.m. ingår i FortF:s organisation. Detta kan enligt ÖB komma att resultera i att personalen används i en för (många) militära och även civila myndigheter gemensam pool. Kunskapen om de enskilda anläggningarna med bäring på personalens krigsuppgifter bedöms härvid komma att minska. Rörligheten inom ett större arbetsområde än den egna myndigheten torde negativt påverka säkerhetsskyddet.

Modellen innebär på central nivå inom försvaret att projekteringen av anläggningar sker vid en särskild resultatenhet, knuten till FortF. Härvid föreligger enligt ÖB osäkerhet huruvida den erforderliga kompetensen för anläggningsförsörjningen kan garanteras kvantitativt och kvalitativt. Vid FortF:s senaste omorganisation prioriterades enligt ÖB rationaliteten vid produktionen i fred före förmågan att verka under beredskapshöjningar och i krig. Modell A synes enligt ÖB präglas av samma inriktning.

Modell A kan mot denna bakgrund enligt ÖB endast accepteras ur beredskapsmässig och krigsorganisatorisk synvinkel under förutsättning att modifiering sker främst på lägre regional/lokal nivå genom att fastighetsförvaltningen som idag kommer att ledas och verkställas av den lägre regionale/lokale chefen. På central nivå måste enligt ÖB i modellen, för att kunna accepteras ur beredskapsmässig och krigsorganisatorisk synvinkel, en särskild enhet skapas för försvarsspecifik lokal- och anläggningsförsörjning (studier, utveckling, planering och produktion). Denna enhet skall enligt ÖB inte arbeta uppdragsfinansierat.

Vi vill från utredningens sida framhålla, att de av ÖB uppställda modifieringskraven för att ur beredskapsmässig och krigsorganisatorisk synvinkel kunna acceptera modell A innebär att några av de bärande principerna i modellens konstruktion försvinner. Kraven innebär i praktiken att modellen får störst likheter med modell C.

Modell A, så som den är konstruerad, är dock enligt ÖB ändå sammanta-

get något bättre ur beredskapsmässig och krigsorganisatorisk synvinkel än modell B, då personella resurser i modell A disponeras inom en myndighet som har till uppgift att koncentrera sig på försvarets kompetensområde.

Modell B innebär på lägre regional/lokal nivå inom försvaret att personella resurser för teknisk fastighetsförvaltning inkl. fastighetsdrift ingår i byggverket. Personalen kan enligt ÖB komma att användas i en större gemensam pool. Krigsuppgiften kommer därmed att upplevas avlägsen. Driftchefen skall i modellen ingå i byggverket. Driftchefen och hans kunskap om försvarets anläggningar är enligt ÖB helt nödvändig för krigsorganisationen på lägre regional nivå. Att denna kompetens i modellen är organiserad utanför försvaret kommer negativt att påverka beredskapen. Utöver detta tillkommer problemet med ett försämrat säkerhetsskydd.

Modellen innebär på central nivå att all projektering av anläggningar för krigsorganisationen utförs i en myndighet utanför försvaret. Byggverket kommer därmed enligt ÖB att tvingas prioritera mellan militär och civil statlig byggverksamhet. Detta kan enligt ÖB medföra svårigheter att bibehålla kompetensen och att krigsorganisera personalen för uppgifter i kris och krig.

Byggverket torde också enligt ÖB i modellen generellt ha mindre förståelse för beredskapsmässig och krigsorganisatoriska krav.

Modell B kan mot denna bakgrund enligt ÖB inte accepteras ur beredskapsmässig och krigsorganisatorisk synvinkel.

För att från beredskapssynpunkt häva nackdelarna med modellerna A och B måste enligt ÖB betydande personella resurser avdelas vid (tillföras) försvarets lägre regionala/lokala myndigheter för

- krigsplanläggning av driftpersonal,
- utbildning och övning av driftpersonal,
- förändring och eventuell förstärkning av säkerhetsskyddet,

- ökning av förmågan att beställa reparationer m.m. av komplicerade anläggningar.

De personella resurstillskott som på lägre regional/lokal nivå förutsätts i modellerna A och B är enligt ÖB inte tillräckliga för dessa uppgifter.

Modell C innebär på lägre regional/lokal nivå inom försvaret att personella resurser för teknisk fastighetsförvaltning inkl. fastighetsdrift m.m. bibehålls inom resp. myndighet. Personalen tränas i fred i sin krigsuppgift. Därmed förbättras enligt ÖB beredskapen och förutsättningarna för en fungerande säkerhetstjänst. Modellen innebär också en förstärkning med byggingenjörskompetens vid förbanden. Genom dessas krigsplacering höjs enligt ÖB i väsentlig grad både beredskap och uthållighet.

På central nivå disponerar försvaret inom ramen för en särskild organisatorisk enhet egen kompetens avseende försvarsspecifika anläggningar. Genom att enhetens personal har fastställda uppgifter i kris och krig torde enligt ÖB förmågan att verka under beredskapshöjningar och i krig väsentligt förbättras.

ÖB framhåller att modell C ur beredskapsmässig och krigsorganisatorisk synvinkel måste förordas eftersom den i alla avseenden förbättrar försvarets förmåga till lokal- och anläggningsförsörjning under beredskapshöjningar och i krig.

Sammanfattningsvis bedömer ÖB att modell C ger de bästa förutsättningarna ur beredskapsmässig och krigsorganisatorisk synvinkel. Modell A - så som den är konstruerad - och modell B är enligt den inom försvarsstaben gjorda utvärderingen härvid inte acceptabla. Dock ger enligt ÖB modell A härvidlag något bättre förutsättningar än modell B mot bakgrund av att här avsedda personella resurser kvarstår vid en myndighet inom försvaret.

6.7.3 Några synpunkter

Vi ser ingen anledning att ifrågasätta den utvärdering av modellerna som gjorts inom försvarsstaben. Vi vill dock peka på några möjliga åtgärder som kan förbättra förutsättningarna för modellerna A och B ur beredskapsmässig och krigsorganisatorisk synvinkel.

Vad gäller verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning finns i modellerna A och B möjlighet att krigsplacera berörd personal även då den i fred är anställd av annan myndighet. Dessutom kan personal i fred ha sin tjänstgöring förlagd till viss myndighet utan att vara anställd vid den myndigheten. Det finns vidare möjlighet att upprätta olika typer av avtal som ger försvaret möjlighet att snabbt disponera behövlig personal. Några exempel på liknande avtal som förekommer i dagsläget är s.k. A- och B-avtal för frivillig personal eller s.k. beredskapskontrakt vilka utgör avtal med personal som under militär-tjänst har tjänstgjort i s.k. beredskapsplutoner och på kontraktbasis står till förfogande för beredskapstjänst även efter utryckningen. Arbetet kan också organiseras på ett sådant sätt att det förutsätts att samma personal alltid sköter en viss anläggning, oavsett vem som är huvudman. Vidare kan framhållas de i modellerna A och B anförda möjligheterna att överenskomma om att driftresurser kvarstår vid vissa förband där t.ex. anläggningstätheten är hög. Den stora statliga organisation för teknisk fastighetsförvaltning inkl. drift som byggverket utgör i modell B kan slutligen erbjuda en större bas av i krislägen relativt lätt tillgänglig personal, vilket i vissa avseenden torde kunna vara en fördel ur beredskapsmässig och krigsorganisatorisk synvinkel.

I sammanhanget kan nämnas att exempel i dagsläget finns på att vitala funktioner i anläggningar för krigsorganisationen sköts av civil personal, anställd vid företag. Nämnas kan också den organisation som finns för flygtrafikledningstjänsten vid flygvapnets förband, vilken sedan ett tiotal år utförs av civil personal, anställd av luftfartsverket.

Vad gäller centralt erforderlig kompetens för projektledning och projektering av försvarsspecifika anläggningar förutsätts denna i modell

A finnas centralt inom FortF och i modell B centralt inom byggverket av samma omfattning som i modell C, där den finns inom FMV. Så som modellerna A och B är konstruerade och dimensionerade, är det enligt vår uppfattning därför inte självklart att dessa modeller skulle försämbra möjligheterna att på central nivå kvantitativt och kvalitativt garantera erforderlig kompetens för försvarsspecifika anläggningar. Även i detta avseende finns också i modellerna A och B möjlighet att krigsplacera berörd personal. I modell B verkar byggverket gentemot hela statsförvaltningen och har då förutsättningar att rationellt utnyttja denna kompetens för byggproduktionsuppgifter inom alla sektorer. Detta kan vara en fördel från t.ex. sårbarhetssynpunkt.

6.8 Förenlighet med överbefälhavarens överväganden om utvecklingen av försvarets produktionsledningssystem och huvudprogram 5

6.8.1 Bakgrund och förutsättningar

Vid bedömningen av modellernas förenlighet med ÖB:s överväganden om utvecklingen av försvarets produktionsledningssystem och utvecklingen inom hpg 5 har vi utgått ifrån FU 88:s slutremiss från den 15 april 1988.

ÖB:s övergripande överväganden i FU 88:s slutremiss innebär bl.a. att beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska krav är styrande för lokal- och anläggningsförsörjningsfrågornas utveckling inom försvaret. Beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska aspekter har behandlats särskilt i avsnitt 6.7. I detta avsnitt avgränsas därför bedömningen till att avse dels de tre modellernas anpassning till den utveckling av produktionsledningssystemet som förordas i FU 88:s slutremiss, dels den i slutremissen behandlade utvecklingen av hpg 5, i vilket FortF ingår.

Med produktionsledningssystemet avses försvarets system för ledning av verksamheten i fred. Den av ÖB i FU 88:s slutremiss förordade utvecklingen av detta system innebär att en chef med ansvar för viss del av krigsorganisationen måste i fred ha ansvar för och möjlighet att påverka de delar av organisationen som producerar denna. Systemet skall

skapa bästa möjliga betingelser för lägre regional/lokal nivå att planera, genomföra och följa upp verksamheten. Verksamheten skall i huvudsak genomföras på lägre regional/lokal nivå. Ansvar och beslutsbefogenheter skall delegeras till denna. Central och högre regional nivå skall inriktas mot övergripande och långsiktig planering och ledning för utveckling av krigsförbanden och produktionsresurserna samt samordning av produktionen inom resp. mellan försvarsgrenarna. Verksamheten skall så långt möjligt ledas och styras i krigsförbandstermer till och inom lägre regional/lokal myndighet. Förutsättningar skall skapas för en stabil, långsiktig verksamhet genom att medge ökad frihet att flytta uppgifter och resurser mellan budgetår samt genom att resurser under genomförandet inte ändras eller tas bort. Systemet skall också innehålla ett system för uppföljning och kontroll som medger att den operativa ledningsnivån kan kontrollera krigsduglighet och beredskap samt den centrala nivåns effektivitet i produktionen.

Produktionsledningssystemets utveckling leder enligt ÖB till följande verksamhetsmässiga krav för lokal- och anläggningsförsörjningsområdet:

- ÖB och försvarsgrenscheferna skall kunna få en samlad bild av verksamheten och styra denna i enlighet med FPE-systemets principer,
- uppgifter och resurser skall så långt möjligt decentraliseras inom försvaret,
- fastigheter skall vara i försvarets ägo med det samlade ansvaret för fastighetsförvaltning vid myndigheter på lägre regional nivå.

Den i FU 88:s slutremiss diskuterade utvecklingen av hpg 5 innebär bl.a. enligt ÖB att den formella fackrollen inte längre behövs. Flera av de tidigare uppgifterna kommer dock ändå att ligga kvar, och därmed ställa krav på resurser, inom ramen för s.k. funktionsmål. En utgångspunkt för fortsatt utveckling inom hpg 5 är emellertid enligt ÖB att flytta uppgifter och resurser såväl nedåt i försvarets organisation som ut ur den. ÖB anger därvid att en minskning av de centrala stödresurserna är ett mål i sig.

Inom försvarets lokal- och anläggningsförsörjningsområde medför detta

enligt ÖB att någon regional nivå inte förutsätts i produktionen i fredstid. I stället behöver den lägre regionala/lokala nivån förstärkas med utgångspunkt i krigsorganisatoriska överväganden. Detta innebär att behovet av FortF:s regionala och lokala organisation, dvs. byggnadsområdena, upphör.

För den del av lokal- och anläggningsförsörjningen som av beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska skäl inte erfordras i form av egna resurser, skall vidare enligt ÖB de lägre regionala/lokala myndigheterna fritt kunna avropa och betala tjänster. Detta skall kunna göras från valfri leverantör.

6.8.2 Överbefälhavarens bedömning av modellerna

Samtliga modeller innebär att fastighetsförvaltningsansvaret för de statsägda fastigheter som disponeras för försvarsändamål kvarstår inom försvaret, varvid preciseringar av fastighetsförvaltningsansvarets innebörd, fördelning och delegering förutsätts. I alla tre modellerna ingår också en personell resursförstärkning på försvarsgrenschefsnivå. Dessa förhållanden medför i alla modeller allmänt goda förutsättningar för att ÖB och försvarsgrenscheferna skall kunna styra och följa upp användningen och förvaltningen av den produktionsresurs som fastigheterna inom försvaret utgör.

Modell A innebär att såväl centralt erforderliga administrativa fastighetsförvaltningsfunktioner som verkställighet av den tekniska fastighetsförvaltningen är koncentrerad till en myndighet inom försvaret, FortF. Detta kan underlätta ÖB:s och försvarsgrenschefernas ledning, styrning och uppföljning av verksamheten.

För den lägre regionala/lokala nivån medför modell A att förbandschefernas möjligheter att omfördela personella resurser mellan olika verksamheter minskar, genom att verkställighetsresurser för teknisk fastighetsförvaltning m.m. förs till en myndighet utanför det egna förbandet. Modellen innebär vidare att den regionala och lokala nivån inom FortF, som är en myndighet inom hpg 5, förstärks samtidigt som den lägre regionala/lokala nivåns egna resurser minskar. Förbands-

cheferna är också på uppdragsbasis hänvisade till FortF för verkställighet av flertalet åtgärder inom lokalförsörjningsområdet. Sammantaget innebär detta, vad gäller den lägre regionala/lokala nivån, att modell A är mindre förenlig med ÖB:s överväganden om utvecklingen av försvarets produktionsledningssystem och utvecklingen inom hpg 5.

I modell B blir ÖB:s och försvarsgrenschefernas ledning, styrning och uppföljning av verksamheten mer komplicerad genom att den centralt erforderliga administrativa fastighetsförvaltningen är koncentrerad till FMV medan verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning köps av en myndighet utanför försvaret. Genom att verkställigheten är koncentrerad till en myndighet, byggverket, kan dock ledning, styrning och uppföljning i vissa avseenden förenklas. Byggverkets medverkan i programdialoger m.m. verkar i samma riktning.

I modell B minskas vidare den lägre regionala/lokala nivåns handlingsfrihet med egna resurser, eftersom betydande personella resurser förs från förbanden till en myndighet utanför försvaret. Modellen innebär att den regionala och lokala nivån inom FortF upphör. Förbanden tillförs dock inte i stället egna resurser utan är hänvisade till byggverket för köp av tjänster inom lokal- och anläggningsförsörjningsområdet. Sammantaget innebär detta att modell B i likhet med modell A är mindre förenlig med ÖB:s överväganden om utvecklingen av produktionsledningssystemet och utvecklingen inom hpg 5. Modell B bedöms härvidlag ge något lägre måluppfyllelse än modell A, eftersom modell A innebär att verkställighetsresurserna kvarstår vid en myndighet inom försvaret.

I modell C är den centralt erforderliga administrativa fastighetsförvaltningen koncentrerad till FMV medan ansvar och resurser för verkställighet åvilar lägre regional/lokal myndighet. Härmed ställs höga krav på utformningen och utvecklingen av produktionsledningssystemet i syfte att trygga ÖB:s och försvarsgrenschefernas ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. De i modellen föreslagna åtgärderna torde dock sammantagna klart verka i en sådan riktning.

På lägre regional/lokal nivå får i modell C ansvariga chefer ökad frihet att disponera de sammantagna produktionsresurserna, varav re-

surser för lokal- och anläggningsförsörjning utgör en väsentlig del. För detta ändamål tillförs förbandscheferna personella resurser samtidigt som den regionala och lokala nivån inom nuvarande FortF upphör. Förbanden kan också fritt på marknaden köpa de tjänster för vilka resurser inte finns inom egen organisation. Sammantaget innebär detta att modell C i allt väsentligt är förenlig med ÖB:s överväganden om utvecklingen av försvarets produktionsledningssystem och utvecklingen inom hpg 5.

Sammanfattningsvis bedömer ÖB att modell C är mest förenlig med den av honom i FU 88:s slutremiss förordade utvecklingen av försvarets produktionsledningssystem och hpg 5. Därefter följer modellerna A och B i nämnd ordning.

6.8.3 Några synpunkter

Den utveckling av produktionsledningssystemet som förordas i FU 88:s slutremiss kännetecknas av att lägre regionala/lokala chefer och chefer med ansvar för en del av krigsorganisationen ges ett ökat ansvar och ökad handlingsfrihet i fråga om den frestdida produktionen av krigsförband. Den i FU 88:s slutremiss förordade utvecklingen av produktionsledningssystemet kan i detta avseende ses som en fortsatt utveckling av några av grundtankarna i FPE-systemet.

Så länge ansvar, uppgifter och ekonomiska resurser följs åt i försvarets organisation borde, enligt vår uppfattning, alla tre modeller kunna vara förenliga med dessa grundtankar i den i FU 88:s slutremiss förordade utvecklingen av produktionsledningssystemet. Ett stärkt ansvar med åtföljande ekonomiska resurser behöver enligt vår mening inte med nödvändighet innebära att personella och andra resurser för fredsproduktionen erfordras inom egen organisation. Detta gäller både inom försvaret som helhet och på lägre regional/lokal nivå. Försvarets relationer till FortF i modell A resp. till byggverket i modell B bygger på ett väl utvecklat kund-leverantörsförhållande, där kunden, dvs. försvaret, förutsätts ha erforderlig kontroll över användningen av de ekonomiska resurserna även då dessa används för köp av byggproduktions- och fastighetsförvaltningstjänster från annan myndighet.

Motsvarande kontroll erfordras f.ö. i modell C, vilken såväl centralt som på lägre regional/lokal nivå inom försvaret förutsätter omfattande köp av tjänster från marknaden.

6.9

Sammanfattning

I de föregående avsnitten har diskuterats i vilken utsträckning som de tre principiella samordningsmodellerna uppfyller olika värderingskriterier som har uppställts. I föreliggande sammanfattning görs inte någon rangordning av kriterierna. Dessa kan alla sägas representera krav vilka är väsentliga att beakta då samordningsåtgärder skall genomföras. Olika intressenter kan vidare fästa olika stor vikt vid måluppfyllelse i förhållande till enskilda kriterier. Det bör också beaktas att vissa kriterier är motstridiga medan andra kan vara mer eller mindre överlappande. I sammanfattningen görs vidare endast en relativ värdering av modellerna dvs. de jämförs endast med varandra.

I modell A bedöms att genomförandekostnaderna och omställningssvårigheterna är mindre än i modellerna B och C. Här skall dock erinras om att omställningskostnaderna och -svårigheterna i modellerna B och C delvis är av engångskaraktär och deras storlek beroende av bl.a. genomförandetakt. I ett avseende - gynnsamma regionalpolitiska effekter - ger modell A mindre god måluppfyllelse än modellerna B och C.

Modell B:s förenlighet med regeringens intentioner så som dessa uttrycks i 1987 och 1988 års budgetpropositioner bedöms vara större än modellerna A:s och C:s. Modell B bedöms vidare ha större besparingspotential, såväl vad gäller direkta personalbesparingar som långsiktigt, bättre möjligheter att rationellt utnyttja samlad statlig kompetens inom lokalförsörjningsområdet samt ge bättre förutsättningar för ökad samverkan med affärsverken m.fl. än modellerna A och C. Modell B:s gynnsamma regionalpolitiska effekter bedöms vara likvärdiga med modell C:s och större än modell A:s. I tre avseenden - genomförandemöjligheter, förenlighet med ÖB:s överväganden om utvecklingen av försvarets produktionsledningssystem och utvecklingen inom hpg 5, samt beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska effekter - bedöms modell B ge mindre god måluppfyllelse än modellerna A och C.

Modell C bedöms ge bättre beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska effekter och större förenlighet med ÖB:s överväganden om utvecklingen av försvarets produktionsledningssystem och hpg 5 än modellerna A och B. Modell C:s gynnsamma regionalpolitiska effekter bedöms vara likvärdiga med modell B:s och gynnsammare än modell A:s. I fyra avseenden bedöms modell C ge mindre god måluppfyllelse än modellerna A och B, nämligen mindre god överensstämmelse med regeringens intentioner för utvecklingen av den statliga lokalförsörjningen så som dessa uttrycks i 1987 och 1988 års budgetpropositioner, mindre långsiktig besparingspotential, mindre goda möjligheter att rationellt utnyttja samlad statlig kompetens inom lokalförsörjningsområdet samt mindre goda förutsättningar för samverkan med affärsverken m.fl.

Vi har avstått från att bedöma vilken av modellerna som ger sammantaget störst måluppfyllelse. Denna fråga är synnerligen avhängig vilka av kriterierna som tillmäts störst vikt.

I kapitel 5 har vi presenterat tre principiella modeller för samordning av den statliga lokalförsörjningen. De tre modellerna A, B och C har preciserats så långt att de bör kunna erbjuda underlag för ställningstagande till i vilken riktning en ökad samordning av statens lokalförsörjning skall drivas. Av kapitlet framgick också den stora betydelse som bl.a. ekonomiska styrmedel har för den effektivitet med vilken verksamheten kan förväntas bedrivas.

I kapitel 6 värderades de tre modellerna mot ett antal kriterier. Några av kriterierna är av tämligen omedelbar ekonomisk natur medan de flesta inte enkelt låter sig uttryckas i ekonomiska termer. Det är därför knappast möjligt att summera de olika modellernas utfall till en samlad bedömning. Någon samlad bedömning av de ekonomiska effekterna för alla de statliga verksamheter som lokalförsörjningen skall stödja har heller inte gjorts. Dessutom är det, som nämnts, självfallet så att olika intressenter kan fästa olika vikt vid måluppfyllelsen i vart och ett av de olika kriterierna. Det är därför angeläget att statsmakterna avgör vilken relativ vikt som skall tillmätas centrala kriterier som besparingspotential, regionalpolitiska effekter samt beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska krav.

I detta kapitel görs en avslutande bedömning som bör kunna vara vägledande för statsmakternas ställningstagande och den närmare praktiska utformningen av vald samordningsform.

7.1 Bedömning av de tre principmodellerna från samordningssynpunkt

Utredningens uppgift har varit att lämna förslag till genomförande av en samordnad statlig lokalförsörjning. Begreppet samordning kan dock ges olika innebörd och detta kommer till uttryck i att tre olika samordningsformer har utkristalliserat sig.

Inom den civila statsförvaltningens lokalförsörjning finns behov av olika samordningsåtgärder. De enskilda civila myndigheterna har normalt inte ansvar och personella resurser för verkställighet av lokalförsörjningsprocessens olika skeden och kan därmed inte samordna personella resurser för sådana uppgifter med personella resurser för sin primärverksamhet. Däremot har de enskilda civila myndigheterna behov av att kunna avväga tillgängliga ekonomiska resurser mellan lokaler och andra produktionsresurser. Vidare finns behov för statsmakterna att på ett rationellt sätt utnyttja lokalförsörjningsresurserna inom den civila statsförvaltningen. Detta gäller lokaler samt ekonomiska och personella resurser. På samtliga dessa samordningsområden har under de senaste åren förslag till förändringar lagts fram av olika utredningar - t.ex. LFU och lokalkostnadsutredningen - och av regeringen, främst i 1987 och 1988 års budgetpropositioner samt i 1988 års kompletteringsproposition. Regeringens förslag i dessa frågor innebär bl.a. att lokalförsörjningen inom den civila statsförvaltningen även fortsättningsvis organiseras i form av en vertikalt integrerad myndighet med lokalförsörjning inkl. fastighetsförvaltning som huvuduppgift. Samordningsarbetet inom den civila statsförvaltningens lokalförsörjning bedrivs f.n. i enlighet med statsmakternas riktlinjer. I alla tre modellerna är utgångspunkten att detta samordningsarbete drivs vidare. Samtliga modeller kan därför sägas tillgodose de grundläggande samordningsbehoven inom den civila statsförvaltningen.

Inom försvarets lokalförsörjning finns likaledes samordningsbehov. Här kan dock olika betraktelsesätt användas och två principiellt olika samordningsformer är därför möjliga.

Ansvar och personella resurser för lokalförsörjningsuppgifter är inom

försvaret fördelade på en rad myndigheter. Man kan tänka sig att på ett klarare sätt än idag samordna dessa uppgifter till en myndighet inom försvaret, t.ex. till FortF. Myndighetens roll och finansieringsprinciper kan utvecklas. Inom försvaret skapas då en vertikalt integrerad myndighet med lokalförsörjning inkl. fastighetsförvaltning som huvuduppgift. Lokalförsörjningsfrågorna hanteras då på ungefär samma sätt som inom den civila statsförvaltningen där KBS har ett i stora drag oförändrat ansvar. Denna samordningsform kallas modell A.

En annan möjlighet är att utgå från behoven av att så effektivt som möjligt samordna olika stödresurser för primärverksamheten - förbandsproduktionen - med varandra. Resurser för lokalförsörjningsuppgifter inom försvaret är en av flera sådana stödresurser. Om ansvariga lägre regionala/lokala chefer inom försvaret ges full kontroll över personella och ekonomiska resurser förutsätts de på ett kostnadseffektivt sätt väga olika behov mot varandra varvid krigsorganisatoriska och beredskapsmässiga krav är styrande. Motsvarande resor nemang kan i viss mån tillämpas för den på central nivå inom försvaret erforderliga försvarsspecifika kompetensen. På så sätt erhålls en i stora drag horisontellt integrerad verksamhet. För den civila statsförvaltningen finns en myndighet - här kallad byggverket - med ett ansvar som motsvarar det som KBS har idag. Denna myndighet övertar också vissa, inom försvaret ej erforderliga, resurser från nuvarande FortF och arbetar åt försvaret på uppdrag på ungefär samma sätt som åt affärsverken. Denna samordningsform kallas för modell C.

Gemensamt för modellerna A och C är därmed att samordningsåtgärder avseende försvarets lokalförsörjning sätts i centrum, att betydande personella resurser för lokalförsörjningsuppgifter kvarstår inom försvaret och att modellerna i liten utsträckning innebär några egentliga fördelar för den civila statsförvaltningen.

En ytterligare innebörd av begreppet samordning är samordning mellan den civila statsförvaltningens och försvarets lokalförsörjning. Detta innebär ett tillgodoseende av statsmakternas behov av att kunna styra lokalförsörjningsfrågorna på ett så rationellt sätt som möjligt under hänsynstagande till resp. sektors och myndighets särskilda krav och behov. Det innebär också ett kostnadseffektivt utnyttjande av inom

staten erforderliga personella och ekonomiska resurser för lokalförsörjningsuppgifter. En gemensam och vertikalt integrerad myndighet - här kallad byggverket - med lokalförsörjning inkl. fastighetsförvaltning som huvuduppgift skapas. Denna myndighet har författningsenligt reglerade uppgifter inom såväl den civila statsförvaltningen som försvaret. Inom försvaret finns centralt en liten försvarsspecifik enhet. Denna samordningsform kallas för modell B.

En konsekvens av modell B är att den också tillgodoser de samordningsbehov inom försvarets lokalförsörjning som kommer till uttryck i modell A. Däremot tillgodoser modell B i sin renodlade form i mindre grad krigsorganisatoriska och beredskapsmässiga krav på verkställighet av den tekniska fastighetsförvaltningen.

Vad som nu sagts kan förenklat sammanfattas på följande sätt. För den som sätter samordning inom den civila statsförvaltningens lokalförsörjning i centrum spelar det mindre roll vilken modell som väljs. För den som sätter samordning inom försvarets lokalförsörjning i centrum står valet i första hand mellan modellerna A och C. Om man därvid främst ser till behovet av samordning av den fredstida lokalförsörjningsfunktionen som sådan inom försvaret, är det naturligt att föredra modell A. Om man däremot i första hand ser till behovet av samordning av lokalförsörjningsuppgifter med andra uppgifter inom försvaret till en samlad beredskaps- och krigsförbandsinriktad helhet, är det naturligt att föredra modell C. För den som sätter behovet av samordning mellan den civila statsförvaltningens och försvarets lokalförsörjning i centrum är det på motsvarande sätt naturligt att föredra modell B.

Statsmakternas ställningstagande görs emellertid knappast enbart på principiella grunder. De praktiska konsekvenserna av olika modeller och möjligheterna att jämkä en principmodell för att begränsa dess nackdelar beaktas sannolikt också i ställningstagandet. I avsnitten 7.2, 7.3 och 7.4 diskuteras därför vissa sådana förhållanden. Vidare pekas i avsnitt 7.5 på några modelloberoende åtgärder som bör vidtas.

7.2

Något om principmodellernas innebörd

Även om tre modeller beskrivs kan dock hävdas att det egentligen endast är fråga om två principiella modeller. Modellerna A och B rymmer nämligen betydande praktiska likheter. De innebär båda att professionella myndigheter för lokalförsörjning inkl. fastighetsförvaltning finns vilka mot betalning erbjuder lokalbrukaren tjänster inom bygg- och fastighetsförvaltningsområdet. I ett sådant perspektiv framstår emellertid modell A som ett halvt steg. Man vinner de fördelar som en professionell myndighet för lokalförsörjningsfrågor inkl. fastighetsförvaltning erbjuder men kan inte nyttiggöra sig de fördelar som en organisatorisk samordning av FortF:s och KBS verksamheter rymmer. Modell A innebär i praktiken att det vid sidan av KBS på central, regional och lokal nivå finns en parallell vertikalt integrerad myndighet.

Modell A:s huvudsakliga fördel framför de andra två modellerna är att den ger lägre genomförandekostnader och färre omställningsproblem. Jämfört med modell C rymmer modell A härutöver ett antal fördelar, dock inte i samma utsträckning som modell B. Modell A är emellertid sämre än modell C vad gäller beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska effekter samt i fråga om förenlighet med ÖB:s överväganden om utvecklingen av försvarets produktionsledningssystem och utvecklingen inom hpg 5, såsom dessa överväganden uttrycks i FU 88:s slutremiss från april 1988. I sistnämnda två avseenden har dock modell A fördelar framför modell B genom att myndigheten finns inom försvaret och därmed kan antas stå nära sina kunder.

Även om modellerna B och C utgår från principiellt skilda syner på vilken form av samordning som är mest angelägen, rymmer de på åtskilliga punkter praktiska likheter. I båda modellerna finns sålunda inom FMV:s organisation en central försvarsspecifik enhet för lokal- och anläggningsförsörjningsfrågor, den regionala nivån inom försvarets lokalförsörjningsfunktion saknas och den lägre regionala/lokala nivåns kompetens inom försvaret stärks. Försvaret köper i båda modellerna en avsevärd volym tjänster från byggverket. Modell B innefattar en författningsenlig skyldighet att anlita byggverket medan relationen i modell C baseras på ett åtagande. Skillnader kan i båda modellerna

finnas i hur den lokala fastighetsdriften m.m. organiseras.

I modellerna B och C förutsätts den centrala försvarsspecifika enheten ingå i FMV. Syftet härmed är att nå sakliga och administrativa samordningsfördelar. Sådana vinster går delvis förlorade om man i modellerna B och C skulle låta den centrala försvarsspecifika enheten utgöra en särskild myndighet. Även om en sådan myndighet skulle kallas för FortF innebär detta inte att det finns några logiska möjligheter att kombinera modellerna A och C såsom dessa presenterats av utredningen. Den likhet mellan modellerna A och C som ligger däri att en stor del av försvarets behov av lokalförsörjningsresurser finns inom försvarsorganisationen bör inte överdrivas. Strukturellt är det nämligen betydande skillnader mellan modellerna A och C.

Vad som nu sagts om de tre principiella modellerna kan sammanfattas på följande sätt. Modell A kan förväntas leda till de minsta genomförande- och omställningsproblemen men ger därutöver inte några andra väsentliga fördelar framför modell B, samtidigt som den saknar några av modell B:s fördelar. Vidare uppvisar modell A på ett par viktiga punkter svagheter i förhållande till modell C.

7.3 Besparingspotential

De direkta personalbesparingar som de tre modellerna bedöms ge upphov till motsvarar ca 2 till 4 % av nuvarande personalstyrka. I absoluta tal rör det sig om mellan ca 95 och 175 personår. Detta är en ganska liten besparing mot bakgrund av vad som tidigare och i andra sammanhang ställts i utsikt. Personalbesparingen är så liten att den ensam knappast framstår som rimlig att söka uppnå med så genomgripande åtgärder som behövs, inte minst med beaktande av de störningar som genomförandet av modellerna ger upphov till.

En årlig resursminskning med 2 % kan i många fall uppnås genom enkla, inte strukturomskapande, åtgärder. Inom den civila statsförvaltningen krävs detta rutinmässigt i budgetprocessen. Inom försvaret ställer ÖB samma besparingskrav.

Att en så blygsam kortsiktig besparing bedöms uppnås sammanhänger dock med den utpräglad statistiska metod för resursbehovsberäkning som använts vid de kortsiktiga bedömningarna. Den helt dominerande delen av besparingspotentialen är i stället långsiktig och låter sig inte kvantifieras med rimlig precision.

De tre modellerna skapar strukturella förutsättningar för framtida årliga besparingar av olika slag. I modellerna A och B utgörs dessa bl.a. av de stordriftfördelar som kan vinnas med en samordning av de resurser som ingår i myndigheter specialiserade på lokalförsörjning inkl. fastighetsförvaltning. Professionella myndigheter för lokalförsörjningsfrågor har också förutsättningar att genomföra för staten och lokalbrukarna gynnsamma upphandlingar med företag som på marknaden erbjuder sina tjänster. Långsiktiga besparingar av angivet slag finns i både modell A och modell B men torde kunna bli relativt sett större om samordningen sker enligt modell B. I modell C skapas förutsättningar för samordning av teknisk fastighetsförvaltning med annan verksamhet, framför allt lokalvård och förrådsverksamhet, vid försvarets lägre regionala/lokala myndigheter

De modelloberoende åtgärder som diskuteras närmare i avsnitt 7.5 bedöms också kunna medföra långsiktiga besparingar.

7.4 Likheter och skillnader mellan modellerna B och C

Mot ovan redovisad bakgrund koncentreras den fortsatta diskussionen främst till att belysa det som förenar resp. skiljer modellerna B och C. Möjligheter finns att med praktiska åtgärder i väsentlig mån närma dessa två modeller till varandra på ett sätt som innebär att en reell samordning mellan civil och militär lokalförsörjning uppnås, samtidigt som erforderlig hänsyn tas till krigsorganisatoriska och andra krav från försvaret.

7.4.1 Central försvarsspecifik kompetens

I modellerna B och C finns en central enhet med försvarsspecifik kom-

petens organiserad som en sakenhet i FMV. I modell B utgör resurserna vid denna enhet ca 95 personår inkl. administrativt stöd. I modell C rymmer enheten ca 200 personår inkl. administrativt stöd. Huvuddelen av skillnaden utgörs av resurser för projektledning och projektering av försvarsspecifika anläggningar. I modell C finns denna personalresurs hos uppdragsgivaren försvaret och i modell B hos producenten byggverket. Olika åtgärder bör i båda modellerna vara möjliga att vidta för att söka tillgodose beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska krav samtidigt som ett kostnadseffektivt utnyttjande av denna särskilda kompetens för hela statsförvaltningens behov säkerställs. Den huvudsaklige nyttjaren av resurserna är under alla omständigheter försvaret.

7.4.2 Verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning

I modell B är utgångspunkten att byggverket på uppdrag av berörd försvarsmyndighet verkställer den tekniska fastighetsförvaltningen. Den servicenivå som byggverket tillhandahåller kan, för militära liksom för civila myndigheter, varieras för att anpassas till lokalbrukarens kompetens, kapacitet och önskemål samt till omfattningen av det fastighetsbestånd som brukaren disponerar. I modell B bör därmed försvarets beredskapsmässiga och krigsorganisatoriska krav i detta avseende kunna tillgodoses.

För att nå fram till en rationell ansvarsfördelning torde det vara nödvändigt att, efter det att beslut har fattats om huvudsaklig inriktning av samordningsarbetet, ort för ort gå igenom förutsättningarna. Resultatet av en sådan process bör kunna bli att byggverket på ett antal orter kommer överens med berörda försvarsmyndigheter om att låta dessa på uppdrag verkställa den tekniska förvaltningen av fastigheter som används av civila myndigheter.

I modell C är utgångspunkten att lägre regionala/lokala försvarsmyndigheter har egna personella resurser för verkställighet av teknisk fastighetsförvaltning m.m. Dessa myndigheter skall också, liksom idag, kunna ta uppdrag från andra lokalhållare, t.ex. byggverket. Samtidigt skall berörda försvarsmyndigheter, under förutsättning att beredskaps-

kraven kan innehållas, kunna köpa verkställighet av fastighetsdrift från t.ex. byggverket i stället för att med egen anställd personal utföra uppgifterna.

Trots att modellerna B och C har olika principiella utgångspunkter i fråga om verkställigheten av den tekniska fastighetsförvaltningen är det inte självklart att de praktiska och rationella lösningar, som man från de två utgångspunkterna efter en ortsvis genomgång stannar i, skiljer sig särskilt mycket åt. Den viktigaste utgångspunkten är att det är klart vem som har fastighetsförvaltningsansvaret och att innehållet i detta ansvar är väl definierat. Den som har ansvaret skall ha de ekonomiska resurserna, däremot behöver arbetet inte utföras med egen anställd personal. Detta gäller både försvaret och byggverket. Är ansvaret tydligt bestämt, bör den gemensamma verkligheten, i första hand befintligt fastighetsbestånd i de två sektorerna sammantaget samt de krav som är förknippade med driften av fastigheterna, avgöra vad som på den enskilda orten är en rationell driftorganisation. Möjligheterna till sådana praktiska lösningar torde vara goda i både modell B och modell C.

7.4.3 Resursförstärkning på förbandsnivå

I modell C förutsätts lägre regionala/lokala försvarsmyndigheter lösa ett antal lokalförsörjningsuppgifter, bl.a. upphandling, som kräver ingenjörskompetens. Ungefär tre personår ytterligare behövs vid var och en av ett 40-tal myndigheter. Vid samtliga lägre regionala/lokala myndigheter behövs också ytterligare administrativt stöd motsvarande två personår per myndighet. I modell B bedöms behov finnas av att tillföra varje förband högst två personår för behovsutredningar och för upphandling, uppföljning och analys av köpta tjänster avseende byggproduktion och teknisk fastighetsförvaltning.

På denna punkt måste lämpligheten hos modell C sättas i fråga. Syftet med resursförstärkning på lägre regional/lokal nivå är att förbanden skall ha full kompetens och kapacitet att utan medverkan från byggverket köpa olika bygg- och fastighetsförvaltningstjänster på marknaden. I fråga om försvarsspecifika anläggningar kan härvidlag visst stöd

påräknas från FMV. Det är inte självklart att det är möjligt och ekonomiskt försvarbart att vid mer än 40 lägre regionala/lokala försvarsmyndigheter varaktigt hålla erforderlig kompetens för det avsedda ändamålet. Förutsättningarna att nå ett gott resultat bör bli bättre om kvalificerad medverkan avropas från byggverket, något som förutsätts i modell B.

7.4.4 Förhållandet mellan försvaret och byggverket

I modell B är centrala och lägre regionala/lokala försvarsmyndigheter skyldiga att köpa verkställighet av bl.a. byggproduktion av byggverket. Detta ger god grund för resursplaneringen inom byggverket. I modell C regleras förhållandet mellan försvaret och byggverket med ett på visst sätt utformat femårigt produktionsåtagande. Därefter förutsätts ett samarbetsavtal utformas mellan försvaret och byggverket.

Det är ofrånkomligt att personalstyrkan och kompetensprofilen i byggverket måste planeras utifrån rimligt stabila långsiktiga förutsättningar i fråga om arten och omfattningen av den uppdragsvolym från försvaret som kan påräknas. Det underlag som produktionsåtagandet och samarbetsavtalet - såsom dessa skisserats i modell C - erbjuder är dock otillräckligt. Den kraftiga avtrappning av produktionsåtagandet som förutsätts ske under den första femårsperioden är sålunda besvärande. Ännu värre är emellertid den ovisshet som råder om innebörden av det samarbetsavtal som avses gälla efter utgången av den första femårsperioden. Under sådan ovisshet måste resursplaneringen bygga på att en minimal styrka egen personal hålls för eventuella uppdrag från försvaret. Blir volymen större än planerat får detta i så fall klaras med hjälp av ökat konsultutnyttjande. Byggverket kan också komma i en situation där man tvingas avstå från uppdrag till följd av att verket saknar kompetent personal för att leda en omfattande konsultmedverkan i komplexa projekt.

Om det underlag som produktionsåtagandet och samarbetsavtalet erbjuder är otillräckligt, innebär detta att försvaret till byggverket för över uppgiften att avveckla personal som nu är anställd vid FortF och som försvaret är berett att klara sig förutan. Detta kan måhända vara ett

sätt att åstadkomma rationaliseringar inom försvarets lokalförsörjningsområde men kan knappast sägas vara ett uttryck för en reell samordning mellan civil och militär lokalförsörjning.

En annan svaghet är att produktionsåtagandet uteslutande gäller centralt beslutade byggnadsåtgärder m.m. Även om den av lägre regionala/lokala försvarsmyndigheter beslutade byggproduktionsvolymen f.n. är ganska liten kräver den dock planering och ledning av avsevärda personalresurser, vilket belystes i det föregående. Om försvarets åtaganden gentemot byggverket även innefattar en del av på lägre regional/lokal nivå inom försvaret beslutade åtgärder avseende byggproduktion och teknisk fastighetsförvaltning, kan underlaget för byggverkets lokala enheter stärkas.

Det bör inte uteslutas att längden och innehållet i försvarets åtaganden gentemot byggverket i modell C kan utvecklas i en riktning som ger byggverket tillräckligt stabila förutsättningar för verkets kapacitets- och kompetensutveckling. Försvaret kan i så fall få ett effektivare stöd av byggverket.

7.4.5 Delegering och regionalisering

Modell B innebär att en starkare regional och lokal statlig organisation för byggproduktion och fastighetsförvaltning kan byggas upp. Byggverkets distrikt kan bli många, få avsevärd personalstyrka och hög kompetens. Betydande beslutsbefogenheter kan därmed delegeras till distrikten. De kommer också nära de lokalbrukande myndigheterna, något som skapar förutsättningar för nära kontakt och god service.

Modell C i den form den beskrivits ger inte underlag för en motsvarande organisation. Modell C innebär dock att ökad kompetens tillförs lägre regionala/lokala försvarsmyndigheter, vilket också självfallet ger förutsättningar för nära kundkontakt och god service. Om försvarets åtaganden gentemot byggverket ges en utformning som eliminerar de svagheter som påpekats i det föregående, kan modell C också erbjuda ett gott underlag för delegering och regionalisering inom den samordnade statliga myndigheten för lokalförsörjningsfrågor.

7.5 Modellberoende åtgärder

Den struktur och form som ges åt organisationen på det statliga lokalförsörjningsområdet har självfallet stor betydelse. Av vikt för möjligheterna att uppnå framtida besparingar är emellertid också de ekonomiska mekanismer som avses styra verksamheten mot successivt stegrad effektivitet, samt att en entydig ansvarsfördelning finns på området.

7.5.1 Ekonomiska styrmedel

Oavsett vilken modell som väljs behöver en starkare betoning göras av de ekonomiska och automatiskt verkande styrmedlen. Den allmänna inriktningen bör vara att kostnaderna för lokaler skall upplevas av de enheter som använder dem.

Konkret innebär detta att lokalkostnaderna bör föras ut till de verksamhetsansvariga användarna och budgeteras av dessa. Om marknadsanpassade hyror inte kan användas för vissa lokaltyper bör i kostnaderna för sådana ingå en överslagsmässigt ansatt kapitaltjänstkostnadskomponent som gör att lokalkostnaderna speglar ett tänkbart alternativ-användningsvärde. Detta betyder att det för t.ex. flertalet anläggningar i krigsorganisationen inte är aktuellt att använda någon kapitaltjänstkostnadskomponent.

Lokalbrukaren bör vidare ha möjlighet att på rimliga villkor säga upp användningen av lokaler och då också befrias från de kostnader som är förenade med lokalerna.

En ordning av det slag som nu beskrivits innebär att budgetsystemet avseende lokaler och anläggningar inom försvaret kan behöva ses över. En lämplig praktisk form för internhyror inkl. kapitaltjänstkostnadskomponent behöver också utformas. Internhyres- och budgetsystemet skall självfallet utformas så att det blir neutralt i förhållande till den militära utgiftsramen. Försöksverksamhet av större eller mindre omfattning kan också behöva bedrivas. Med hänsyn till frågornas vidd

kan det vara lämpligt att regeringen tar initiativ på området.

För att egen-regi-verksamhet inom det statliga lokalförsörjningsområdet skall drivas effektivt är det önskvärt att en så stor del som möjligt av verksamhet som inte är av utpräglad myndighetsnatur bedrivs på uppdragsbasis. Detta bör gälla såväl serviceverksamhet inom en myndighet som sådan verksamhet som erbjuds andra myndigheter och organ. Vilka typer av verksamheter som kan vara tänkbara har angetts i det tidigare. Redovisning och organisation hos berörda myndigheter kan behöva anpassas för att här angiven ordning skall kunna tillämpas.

7.5.2 Fastighetsförvaltningsansvar

Fastighetsförvaltningsansvaret för regeringen och dess underställda myndigheter härleds ur regeringsformen. Inom försvaret är fastighetsförvaltningsansvaret fördelat mellan olika myndigheter. Detta förhållande och brister i den formella regleringen - liksom sambandet med FPE-systemet - har lett till att oklarhet föreligger om ansvarsfördelningen. Det är troligt att dessa förhållanden inte har främjat utvecklingen mot en ekonomiskt rationell lokalförsörjning - särskilt fastighetsförvaltning - inom försvaret.

Den närmare innebörden i och fördelningen av fastighetsförvaltningsansvaret för civila och militära myndigheter samt affärsverken är oklar och behöver preciseras. I anslutning härtill bör även bristerna i registerföring av förvaltade och inhyrda fastigheter behandlas. Hur ett samlat register, som baseras på de fastighetsförvaltande myndigheternas register, kan byggas upp bör närmare studeras. Oavsett vilken samordningsmodell som väljs bör regeringen ta erforderliga initiativ på området.

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

SÄRSKILT YTTRANDE

av experterna Lars Gihl, Gustav Lasota och Egon Rosell

Inledning

Syftet med samordning av statlig lokalförsörjning måste vara att ta tillvara besparingspotential med beaktande av total rationalitet/effektivitet inom berörda sektorer.

Utredaren har i sin granskning delvis utgått från äldre utredningar och inte i tillräcklig grad belyst besparingseffekterna av olika alternativa lösningar. De regionalpolitiska konsekvenserna har likalitet nu som tidigare behandlats.

Försvaret resp. den civila statsförvaltningen är enligt vår uppfattning var för sig så stora att de motiverar en särskild lokalförsörjning i resp. sektor.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt direktiven för utredaren skall han belysa ekonomiska effekter och de kostnadsbesparingar som kan uppnås.

Vi anser att denna uppgift är av stor betydelse. Inte minst är sådana analyser nödvändiga bl.a. med hänsyn till att tidigare utredningar rörande samordning av statlig lokalförsörjning inte har studerat de ekonomiska konsekvenserna av olika förändringsförslag på ett tillfredsställande sätt. Snarare har konsekvenserna belysts genom övergripande diskussioner av olika åtgärder.

Mot den bakgrunden hade det varit av intresse om USL med utgångspunkt i tidigare utredningar tagit ytterligare ett steg framåt i analysen och fördjupat beräkningarna av de ekonomiska konsekvenserna. Vi konstaterar dock att så inte är fallet.

Utredaren inleder visserligen med en mycket ambitiös och intressant studie över de personella skillnaderna mellan de alternativa förslagen, vilka i sin tur ger underlag för en bedömning av skillnaderna i personalkostnader. Resultatet av denna studie visar dock att skillnaderna mellan de olika alternativen är relativt små och att samordningen i sig inte leder till några påtagliga besparingar.

Kostnaderna för att genomföra de förändringar från nuläget som de olika alternativen förutsätter, behandlas inte lika utförligt som personalkostnaderna. Skillnaden mellan de alternativen är sannolikt ej försumbar. Utan att ta med detta i kalkylen kan en "nettovinst" ej beräknas. En sådan analys skulle mycket väl kunna ge en annan ekonomisk bild av alternativen än den som nu presenteras av utredaren.

Det måste således finnas andra ekonomiska vinster i form av vinster i lokaler och utrustningar eller i utveckling av verksamheten. Även kostnads- och effektivitetsförändringar i primärverksamheten måste beaktas. Utredaren för visserligen en principiell diskussion om dessa vinster men avstår från närmare analys bl.a. med hänvisning till att man nu inte kan precisera lokaliseringsfrågorna.

Något konkret underlag som visar beräkningar av de totala ekonomiska konsekvenserna rörande den statliga lokalförsörjningen presenteras således heller inte i denna utredning. Vi bedömer detta som allvarligt eftersom det främsta skälet för en eventuell förändring av organisationen är att en samordning skulle ge ekonomiska besparingar. Vi konstaterar att utredaren själv anger de långsiktiga besparingarna som helt dominerande utan att detta på något sätt underbyggts. Eftersom utredaren inte fördjupat sig i denna del, kan det med fog ifrågasättas om de alternativa samordningsmöjligheter som utredaren redovisat verkligen ger några vinster överhuvudtaget.

Beredskapskrav

Beredskapen inom försvarsmakten är direkt beroende av möjligheterna till en successiv höjning redan i fred.

Inom försvaret består största delen av beredskapen inom anläggningsområdet av kompetent och tillgänglig personal, väl förtrogen med uppgifter och funktionskrav.

Försvarets anläggningar skall bidra till en funktions- och skyddshöjande effekt för personal och materiel ingående i olika operativa system.

Försvarsanläggningarna utgör således integrerade delar i beredskapsfunktionen. Härvid är personalen inom de marina systemen redan i fred till ca 75 % verksamma i anläggningsverksamheten. Motsvarande inom flygvapnets system är ca 50 %. Inom flertalet försvarsområden föreligger en lägre beredskapsnivå i fred. Dock utgör mycket tidiga istandsättningar av resterande förråd och anläggningar ett av de absolut viktigaste skedena vid beredskapshöjande åtgärder.

Utredaren har generellt sett inte i tillräcklig grad beskrivit incident- och beredskapsaspekterna. Härutöver måste som särskilt allvarligt konstateras att USL i alternativbeskrivningen direkt föreslagit en i vissa avseenden divergerande utveckling i förhållande till försvarets utveckling av kaderorganisationen så som den framgår av ÖB:s arbete i FU 88.

Fredsorganisationen

Fredsorganisatoriska krav från försvarsmakten är baserade på de grundläggande tankarna i försvarets ledningssystem (FPE) där anläggningar och lokaler utgör en produktionsresurs vilken vägs mot och i många stycken är integrerad med produktionsresurserna personal och materiel. Därför erfordras ett stöd gällande mark- och lokalförsörjningen vilket utgår från verksamhetens krav på effektiv service och med beaktande av skydds- och säkerhetsföreskrifter. Detta har inte

beaktats i tillräcklig grad i den grundläggande beskrivningen.

Värdering av alternativ

Besparingarna i de tre modellerna (antal personår) är så små att de inte kan tas till intäkt att förändra organisationen av det skälet. Andra faktorer måste vara styrande. För försvarets del måste primärverksamheten, främst beredskapskraven och sambandet mellan organisationen i fred, kris och krig väga mycket tungt.

I modell A och C innehåller försvarsmakten den kompetens som enligt vår mening erfordras för att svara mot beredskapskraven. Hur denna kompetens fördelas optimalt mellan central, regional och lokal nivå styrs bl.a. av krigsorganisationens krav och den slutliga utformningen av produktionsledningssystemet. Det är därför för tidigt att redan nu lägga fast att den centrala nivån inom försvaret skall utgöra en del av FMV. Det kan av flera skäl vara minst lika rationellt att alltjämt behålla den centrala nivån som en fristående myndighet. Detta måste klarläggas innan ställning tas.



Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förnyelse av kreditmarknaden. [29]
Släpp kopiorna fria. [33]
Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]
Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]
Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]

Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]

Arbetsdomstolen. [30]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]
Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]
Frikommunförsöket. [26]

Miljö- och Energidepartementet

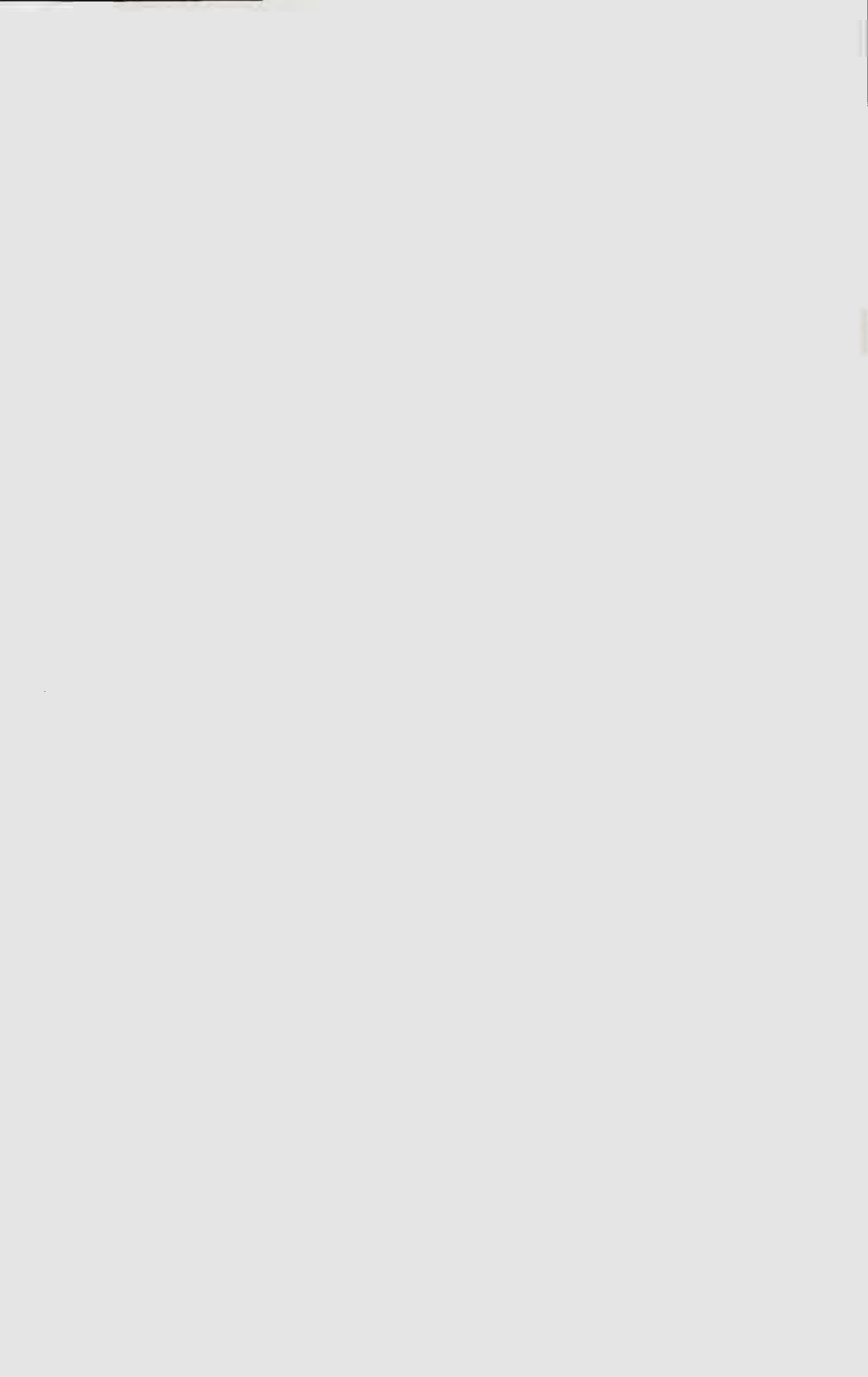
Dalälven - en miljösatning. [34]

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A.
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provnings och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.







ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10182-3
ISSN 0375-250X