Effektivare försvarsfastigheter!

Utvärdering av en reform

SOU

1996:97

Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur

A: Ref KB
Occ SOU
48

Statens offentliga utredningar
1996:97
Försvarsdepartementet

Effektivare försvarsfastigheter!

Utvärdering av en reform

Delbetänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Tryckt av

gotab 16747, Stockholm 1996

ISBN 91-38-20303-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen
för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 12 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförande och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen som särskild utredare generaldirektören Lars Jeding. I bilaga 1 anges i korthet utredningens uppdrag och medverkande samt de övriga områden som behandlas.

Med tanke på de stora förändringar som genomfördes på fastighetsområdet och på den komplexitet som kännetecknar detta område har jag ansett det vara angeläget att relativt grundligt beslysa vad reformerna inneburit och de effekter som uppnåtts. Eftersom den ekonomiska redovisningen ännu är bristfällig utgörs en stor del av utvärderingsunderlaget av intervjuer med ansvariga personer på olika nivåer inom framförallt Försvarsmakten och Fortifikationsverket. I enlighet med direktiven har synpunkter på framlagda förslag inhämtats från de berörda myndigheterna.

I arbetet på detta betänkande har som sakkunniga deltagit departementsråden Birgitta Heijer och Ann-Sofie Löth samt som experter riksrevisionschefen Inge Danielsson, organisationsdirektör

Marja Lemne, departementssekreteraren Ulrika Lindström och kronodirektören Katrin Westling Palm. Det konkreta arbetet har utförts av en grupp bestående av sekretariatet samt Ulrika Lindström, Finansdepartementet, och en konsult, överste 1 gr. Anders Holmberg, tidigare bl.a. chef för Försvarets förvaltningshögskola. Vidare har organisationskonsult Leif Örum och fastighetsekonomen Erik Persson anlitats för vissa frågor.

Stockholm den 14 juni 1996

Lars Jeding

/Arne Granholm

Innehåll

1 Inledning 7
1.1 Reformen 7
1.2 Utvärderingens utgångspunkter 8
1.3 Uppläggning 10
1.4 Sammanfattning av utvärderingen och förslagen 11
1.5 Försvarsmaktens och Fortifikationsverkets synpunkter 13

2 Reformen 15
2.1 Riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen 15
2.2 LEMO:s delbetänkande SOU 1992:85 18
2.2.1 Allmänt 18
2.2.2 Förvaltningen 19
2.2.3 Ett ekonomiskt synsätt på styrning 21
2.3 Proposition (1992/93:37) om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m 23
2.4 FÖFA (Fö 1992:02) Utredningen avseende förvaltning av försvarsfastigheter 25
2.5 Gränsdragningen mellan befästningar och övriga fastigheter 26

2.6 Avtal mellan staten och Confortia AB 31
2.7 Departementspromemoria (Fö 1993-11-18) Införande av kapitalkostnader 31
2.8 Ramavtal mellan FORTV och FM 34
2.9 Försvarsmaktens MAL-koncept 35
2.9.1 MAL-konceptet respektive LEMO-förändringen 35
2.9.2 Styrning av MAL 36
2.9.3 Krigsförbandens styrande roll 37
2.10 Några fakta om läget efter reformen 39
2.10.1 Genomförda förändringar 39
2.10.2 Organisation och styrning 40
2.10.3 Försvarsfastighetsbeståndet 43
2.10.4 Kostnader 44
2.11 Myndigheternas syn på fastighetsreformen .. 50
2.11.1 Försvarsmakten 50
2.11.2 FORTV 51
2.12 Kommentarer 52

3 Intervjuer 53
3.1 Brukarperspektivet 54
3.1.1 Synpunkter från anställda vid högkvarteret .. 54
3.1.2 Regionala och lokala användare inom Försvarsmakten 63
3.2 Förvaltarperspektivet. Synpunkter från anställda vid FORTV 78
3.2.1 Reformens effekt 78
3.2.2 Incitamenten och kostnadspressen 80

3.2.3 Övriga synpunkter på de tre huvudfunktionerna 83
3.2.4 Synpunkter på rollspelet 87
3.2.5 Finns det en målkonflikt mellan FM och FORTV? 89
3.2.6 Hur förbättras förutsättningarna för en effektiv fastighetsförvaltning bäst? 91
3.3 Avslutande kommentarer 93

4 Jämförelser med övrig fastighetsförvaltning 97
4.1 Principerna för den statliga fastighetsförvaltningen 97
4.2 Försvarsanläggningar 98
4.3 Departementstillhörighet 100
4.4 Driftorganisation 101
4.5 Invärderings- och hyresprinciper 101
4.6 Lokalförsörjningens grunder 103
4.7 Fastighetsekonomiska jämförelser 106

5 Analys och utvärdering 109
5.1 Utvärderingsperspektiven 109
5.2 LEMO-perspektivet 109
5.2.1 Målet En styrande krigsorganisation 110
5.2.2 Målet Att undvika särlösningar 112
5.2.3 Målet Besparingar 113
5.2.4 Ökat uppdragstänkande 114
5.2.5 Resultatorienterad styrning 115
5.3 Lokalförsörjnings- och brukarperspektivet . . . 116

5.3.1 Lokalförsörjningsförordningens krav 116
5.3.2 Övriga brukaraspekter 117
5.4 Förvaltningsperspektivet 119
5.5 Ovanför parterna 121

6 Förslag 127
6.1 Principen om ekonomisk styrning 127
6.2 Fastighetsförvaltningens delar 128
6.3 Skisser till alternativ 130
6.4 Avvägning mellan alternativen 138
6.5 Analys av kostnaderna för drift och underhåll av befästningarna 139

Bilaga 1 Allmänt om UTFÖR:s uppdrag och arbete
Bilaga 2 PM 1996-05-29 från Försvarsmakten
Bilaga 3 Handbrev nr 11/96, 1996-05-29, från Fortifikationsverket
Bilaga 4 PM 1996-04-02 från Fortifikationsverket, ledningsavdelningen.

1 Inledning

1.1 Reformen

Den 1 juli 1994 inrättades Fortifikationsverket (FORTV). Denna förändring var en del av en stor reform inom den statliga fastighetsförvaltningen. De tidigare försvarsfastigheterna delades upp beroende på hur försvarsspecifika de var:

- En del av fastigheterna, framförallt kontorslokaler, betraktades som generellt användbara "placeringsfastigheter" och fördes in i det konkurrensutsatta statliga fastighetsaktiebolaget Vasakronan.
- En annan del var fästningar som saknar militär användning men som är en del av kulturarvet. Dessa fördes in i Statens Fastighetsverk.
- En tredje del var de avstyckningsbara bostadsfastigheterna som fördes in i det konkurrensutsatta Kasernen Fastighets AB.
- Återstoden var s.k. ändamålsfastigheter, som Fortifikationsverket från den 1 juli 1994 fick förvaltar- och ägareansvaret för. I ändamålsfastigheterna ingår mark, anläggningar (befästningar, flygbaser m.m.) och lokaler.

Huvudsyftet med reformen var att renodla ansvars- och rollfördelningen inom den statliga fastighetsförvaltningen. Tidigare företrädde Fortfikationsförvaltningen staten som ägare av försvarsfastigheter, men förvaltaransvaret var fördelat på flera myndigheter

inom försvaret. Nu blev Fortifikationsverket entydigt statens ägareföreträdare och förvaltare av försvarsfastigheter.

Vidare fördes Fortifikationsförvaltningens resurser för projektering och byggadministration över till ett eget bolag, Confortia AB (dotterbolag till Vasakronan).

1.2 Utvärderingens utgångspunkter

Reformeringen av försvarsfastigheter utreddes av LEMO-utredningen i betänkandet "Försvarsfastigheter", SOU 1992:85. I betänkandet tillämpades de mål för förvaltnings- och lokalförsörjningsreformen som angavs i prop. 1991/92:44. När det gäller lokalförsörjningen, dvs brukaraspekten, formuleras principerna i prop 1990/91:150 (Bilaga I:1).

1995 tillsattes en särskild utredare för "att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhets-område", UTFÖR. En samlad uppföljning skulle göras av om avsedda resultat har uppnåtts och vilka effekter på verksamhet och organisation m.m. som strukturförändringarna fått. Utvärderingen skulle också dokumentera organisation och val av arbetssätt för strukturförändringarna. Förslag till eventuella korrigeringar av inriktningen skall överlämnas till Försvarsdepartementet "efter det att berörda myndigheter och organ fått tillfälle att lämna synpunkter". Utredningens uppdrag, uppläggning och medverkande presenteras i korthet i **bilaga 1**.

Detta betänkande behandlar försvarsfastigheter men inskränker sig till den delen av försvarsfastigheter som ovan definierades som

"ändamålsfastigheter" för vilka FORTV blev ägareföreträdare.

Utvärderingen utgår, liksom på de andra områden som utvärderas, från de generella mål som LEMO-reformen inriktades mot och som definierats i UTFÖR:s första betänkande "Den styrande krigsorganisationen" (SOU 1995:129), nämligen

- att göra krigsorganisationen styrande,
- att undvika särlösningar för försvaret,
- besparingar,
- ökat uppdragstänkande och
- resultatorienterad styrning.

Fastighetsfrågornas speciella karaktär motiverar dessutom två särskilda utgångspunkter,

- den statliga förvaltningsreformen med sitt mål att renodla och effektivisera den statliga fastighets- och förmögenhetsförvaltningen, varav LEMO:s delbetänkande om försvarsfastigheter utgör en del och
- lokalförsörjningsreformen som innebär att lokalbrukaren fritt får fördela sina resurser för att uppnå mål och resultat. LEMO-reformens perspektiv i övrigt är "den styrande krigsorganisationen", vilket är en brukaraspekt.

Utvärderingen försöker även lyfta sig "över parterna" för att bedöma fastighetsfrågorna från både förvaltar- och brukarsynpunkterna, framförallt utifrån ett kostnadsperspektiv.

Det skall redan här understrykas att utvärderingen är för tidig i den meningen att alla effekter av reformen ännu inte kan avläsas, bl.a. därför att reformens alla delar ännu inte genomförts. Kapitaltjänstkostnaden, som nu redovisas centralt inom Försvarsmakten, förs ut på förbanden först fr.o.m. 1 januari 1997. Detta är bakgrunden till att såväl Försvarsmakten (i Försvarsmaktsplanen 1996-

03-04) som Fortifikationsverket (i sin fördjupade anslagsframställning, 1996-03-01) vill att en utvärdering görs först om något år. Att UTFÖR ändå genomför denna utvärdering nu beror dels på att fastighetsområdet inte undantagits från UTFÖR:s direktiv, dels på att det nu är nästan två år sedan reformen, praktiskt taget i sin helhet, genomfördes och att Försvarsmakten dessutom sedan 1990, har hållit på med en intern reformering av sin fastighetshantering. Det borde med andra ord redan idag finnas intressanta förändringar att utvärdera.

1.3 Uppläggning

Utvärderingsmetoden har styrts av problem med att få en överblick av reformens innebörd och av svårigheten att få fram relevanta ekonomiska mått.

Betänkandet inleds *(kapitel 2)* med att beskriva hur reformen växte fram och de val som efterhand gjordes. Tanken bakom denna rätt utförliga redogörelse är att förståelsen för de valda lösningarna kräver att man vet hur de tillkom. Dessutom redovisas dagsläget och hur myndigheterna bedömer detta. Det officiella materialet, årsredovisningar, fördjupade anslagsframställningar, Försvarsmaktsplanen, är mycket knapphändiga när det gäller bedömningar av reformen. Bland annat har redovisningen av fastighetsförvaltningen under tiden före reformen ha stora brister. Myndigheternas officiella bedömningar av reformens utfall har framförallt formen av förhoppningar, exempelvis att statsmakternas beslut "medger att betydande rationaliseringar och effektivitetsvinster kan göras hos såväl brukaren som hos Fortifikationsverket som

förvaltare" (FORTV:s FAF 1996-03-01).

För att få konkret underlag för utvärderingen och uppnå en mer konkret systemförståelse har därför ett 70-tal personer intervjuats inom Försvarsmakten och FORTV *(kapitel 3)*. De valda intervjupersonerna är huvudsakligen chefer på olika nivåer med god överblick.

Därefter görs jämförelser med övrig fastighetsförvaltning, inom och utom staten, bl.a. ett försök till kostnadsjämförelse *(kapitel 4)*.

De olika utvärderingsperspektiven, dvs LEMO-reformens generella perspektive och fastighetsreformens mer specifika perspektiv, används som utgångspunkter för den utvärdering som görs *(kapitel 5)*.

Slutligen presenteras alternativa korrigeringar och ett av alternativen förordas *(kapitel 6)*.

1.4 Sammanfattning av utvärderingen och förslagen

Resultat av utvärderingen är att fastighetsreformen som syftade till att effektivisera fastighetsförvaltningen och att undvika särlösningar, i huvudsak har nått sitt syfte. Men vissa särlösningar återstår fortfarande, t.ex. att driftresurserna liksom en del av resurserna även för det yttre underhållet, ligger kvar i Försvarsmakten. Hyrans utformning är också speciell. Dessa särlösningar bedöms av mig vara så viktiga att man redan nu bör rätta till dem, innan systemet hunnit växa fast ytterligare. Därmed går jag emot den officiella uppfattningen såväl hos Försvarsmakten som Fortifikationsverket

som anser att några förändringar inte nu bör göras utan att man bör avvakta en ytterligare utvärdering om några år.

Mitt förslag är därför att drift- och underhållsresurserna förs över till fastighetsförvaltaren. Syftet med denna förändring är att göra handhavandet av försvarsfastigheter mer jämförbart med annan fastighetsförvaltning och att underlätta den samordning av fastighetsförvaltningen som var fastighetsreformens syfte. Vidare uppnås en klarare gränsdragning mellan förvaltarens och brukarens uppgifter. För att underlätta samordning med Försvarsmaktens krigsorganisation bör ansvaret för de drift- och underhållsåtgärder som framförallt motiveras av krigsorganisatoriska behov åvila Försvarsmakten, medan fredsmässig drift- och underhållsverksamhet på befästningar liksom tidigare faller under FORTV:s ansvar. Detta innebär dock inte att de faktiska resurserna för det krigsmässiga drift- och underhållsarbetet för befästningarna bör ligga kvar i Försvarsmakten.

Jag föreslår vidare att en genomgång görs av de höga kostnaderna för drift och underhåll av befästningar som kostnadsjämförelser tyder på.

Hur den nya förvaltarorganisationen skall se ut bör bedömas av den utvärdering som tillsatts av regeringen för att utvärdera hela fastighetsreformen (regeringens dir. 1996:21.) Jag avstår därmed från att ta ställning till om försvarsfastigheter bör föras till en myndighet under Finansdepartementet eller inte.

Jag avstår även från att ta ställning till om eventuell särbehandling av vissa anläggningar i sin helhet, dvs vissa befästningar som har så nära samband med krigsorganisationen att det inte är meningsfullt att betrakta dem som som objekt i fastighetsförvaltningens mening. Om Försvarsmakten kan påvisa tillräckligt

starka starka band med krigsorganisationen för att nödvändiggöra en särlösning för en mindre del av befästningarna (vissa av vapen- och truppbefästningarna) kan det finnas skäl att lägga dem under Försvarsmaktens ansvar som förvaltare. Hur gränsen i detalj skall dras mellan befästningar och andra försvarsfastigheter måste i så fall utredas särskilt. T.v. anser jag den särbehandling tillräcklig som ovan beskrivits vad gäller ansvaret för att uppfylla de krigsorganisatoriska behoven av drift- och underhåll på befästningarna.

1.5 Försvarsmaktens och Fortifikationsverkets synpunkter

De förslag till eventuella korrigeringar av inriktningen som utredaren kan komma att lämna skall, enligt direktiven till UTFÖR, överlämnas till Försvarsdepartementet "efter det att berörda myndigheter och organ fått tillfälle att lämna synpunkter". En version av ovanstående förslag har därför skickats till Försvarsmakten och Fortifikationsverket för synpunkter, vilka bifogas (**bilaga 2 och 3**).

Båda myndigheterna anser att det ännu är för tidigt att göra en utvärdering av reformen. När det gäller värderingarna av alternativen, om man gör en ändring, uppvisar myndigheterna något olika nyanser.

Fortifikationsverket "delar utredningsmannens åsikt att en ekonomiskt effektiv fastighetsförvaltning kräver kontroll över både underhålls- och driftmedel, att fastighetsförvaltaren behöver ett helhetsgrepp samt att samordningsvinsterna med en samlad

förvaltning av alla försvarsfastigheter bör tillvaratas", dvs det väsentliga av det alternativ jag förordar. Försvarsmakten uttalar inte något sådant instämmande.

Möjligheten att skilja på krigsorganisationens krav och den fredsmässiga förvaltningen av befästningar betecknar båda myndigheterna som "ytterst tveksamt". Såvitt jag kunnat bedöma är detta dock t.v. den enda framkomliga vägen att samtidigt tillgodose behovet av en samordnad fastighetsförvaltning på den delen av befästningsförvaltningen som påminner om annan fastighetsförvaltning och ändå kunna ta hänsyn till krigsorganisationens behov att kunna anlägga sina speciella krav på den delen som är specifik för befästningarnas krigsändamål. Det skall understrykas att detta inte innebär något generellt uttalande från min sida om hur de drift- och underhållsresurser, som skall fullgöra dessa uppgifter för befästningarnas krigsfunktion, bör fördelas mellan förvaltaren och brukaren. Hur denna fördelning när det gäller befästningarna skall göras, bör utredas i särskild ordning med hänsyn till de olika objektens karaktär och behov. Jag avser att återkomma senare med ytterligare förslag i fastighetsfrågan.

2 Reformen

2.1 Riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen

1991 godkände riksdagen regeringens förslag till riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen (prop 1990/.91:150, FiU30, rskr. 386) som i korthet innebar att myndigheternas gavs ansvar och befogenheter att besluta om sin egen lokalförsörjning.

Riksdagen beslutade (prop. 1991:92:44, FiU8, rskr 107) om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen som helhet. Med fastighetsförvaltning menades såväl ekonomisk som teknisk och juridisk förvaltning. Dessa riktlinjer skulle gälla även för myndigheter under försvarsdepartementets område men preciseras och anpassas så att de överensstämde med den övriga utvecklingen av ansvars- och rollfördelningen inom försvaret.

De allmänna riktlinjer, som framgår i proposition 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av byggnadsstyrelsen m m, ligger således till grund även för försvaret och lyder:

1. Den statliga fastighetsförvaltningen bör skiljas från brukandet av lokaler och mark.

2. En mer rättvisande bild bör ges av mark och lokalkostnaderna i statsbudgeten, både vad avser fastighetsförvaltarnas resultat- och balansräkningar och de nyttjande myndigheternas eller uppdragsgivarens–statens utgifter.

3. Fastighetsförvaltningen bör bedrivas med ett - så långt möjligt - marknadsmässigt avkastningskrav. För förvaltning av ändamålsfastigheter bör som ett minimum ställas sådana krav på avkastning som inkluderar täckning av kapitalkostnader, d.v.s. huvudsakligen anskaffningskostnad, samt på att det skapas utrymme för uppbyggnad av eget kapital motsvarande reinvesteringar m.m. så att förmögenhetens värde bevaras under fastighetens ekonomiska livslängd. Därmed uppnås högre effektivitet såväl hos myndigheterna som brukare, som hos staten som fastighetsförvaltare.

4. Fastighetsförvaltningen bör bedrivas i separata resultatenheter, som så långt möjligt formas efter olika fastigheters särart.

5. Statens ägarroll bör renodlas. Graden av kapitalbindning och avkastningen på kapitalet bör fortlöpande bli föremål för prövning. Marknadsmässiga redovisningsprinciper bör därför tillämpas.

6. Styrelsens och den verkställande ledningens ansvar för fastighetsförvaltningen bör klaras ut på ett bättre sätt än vad som är möjligt i myndighetsformen. Förvaltningen bör därför företrädesvis bedrivas i aktiebolagsform. Regeringen skall företräda staten som ägare i denna typ av bolag.

7. De fastigheter som av historiska och/eller andra skäl inte kan

överföras till bolag bör - oavsett nuvarande förvaltare - läggas under samordnad förvaltning i myndighetsform.

Riktlinjerna för fastighetsförvaltningen skulle tillämpas inom hela statsförvaltningen och i propositionen redogjordes kort för innebörden av riktlinjerna; de innebar att myndigheterna inte skulle representera staten som ägare av fastigheter, fastighetsaktiebolag eller motsvarande. Denna funktion skulle samordnas av regeringen. Riktlinjerna innebar vidare att fastighetsförvaltningen dels skulle skiljas från lokalbrukandet, dels inom ett antal departements områden skulle samordnas och ges enhetliga krav på avkastning, redovisning m.m. Någon utförlig beskrivning av vad riktlinjerna innebär ges inte av propositionen.

Propositionen innehöll också kommentarer till reformens tillämpning inom vissa departementet. På en punkt gick man, när det gällde försvaret, ifrån de allmänna riktlinjerna. Med "fastighetsförvaltning" som skulle skiljas från lokalbrukandet, menas i de generella riktlinjernas punkt 1 såväl ekonomisk, juridisk som teknisk förvaltning. I Försvarsdepartementets myndigheter däremot skulle de lokalbrukande myndigheterna ha "bibehållet ansvar för den tekniska fastighetsförvaltningen". Det skulle kunna tolkas som att på detta stadium endast den ekonomiska och juridiska förvaltningen avsågs ingå i fastighetsförvaltarens ansvarsområde, vilket var en särlösning för Försvarsdepartementet.

Kontorsfastigheter, vissa byggnadsminnen utan militär användning, monument samt viss mark sades i propositionen kunna hanteras som liknande fastigheter under dåvarande Byggnadsstyrelsen (som var under ombildning). Förvaltningsformerna för den övriga delen av fastigheterna inom Försvarsdepartementets område

skulle övervägas av utredningen (Fö 1991:04) om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO). Enligt direktiven skulle särlösningar och dubbleringar av kompetens undvikas. Delutredningen utmynnade i ett delbetänkande Förvaltning av försvarsfastigheter SOU 1992:85.

2.2 LEMO:s delbetänkande SOU 1992:85

2.2.1 Allmänt

LEMO:s målbild var, som den presenteras i UTFÖR:s delbetänkande "En styrande krigsorganisation", SOU 1995:129, en syntes av målen inom alla det tiotal delar av Försvarsdepartementet som behandlades. När man granskar målen för varje område för sig, framgår att tyngdpunkterna kan ligga olika. Varje område har sin specifika fokusering och avvägningsproblematik. Medan LEMO-reformen i sin helhet har ett övervägande försvarsmaktsperspektiv, symboliserat av målet "en styrande krigsorganisation", möjligen i konkurrens med besparingskravet, utgår LEMO:s fastighetsbetänkande i första hand dels från riktlinjerna för statens fastighetsförvaltning, dels från besparingskraven.

LEMO:s besparingsmål, dvs att "redovisa konsekvenserna av sammantagna besparingar om ca en tredjedel av nuvarande resursanvändning för ledningen i fred" får ett starkt genomslag i fastighetsreformen.

LEMO-betänkandet stöder införandet av ett internt hyressystem inom Försvarsmakten med motiveringen att det "är ett viktigt styr-

och informationssystem". Bl.a. bör "de produktionsansvariga inte behöva betala hyra för lokaler m.m. som de väljer att inte utnyttja".

Om värdet av de nya formerna för förvaltning säger LEMO-betänkandet: "De stora ekonomiska fördelarna avses emellertid uppnås på sikt genom ett effektivare lokalutnyttjande, en effektivare fastighetsfövaltning och upphandling i konkurrens". Utredningen framhåller att reformen inte får "ogynnsamt påverka möjligheterna att smidigt anpassa dispositionen av byggnader, anläggningar och mark till ändrade behov i fred, kris och krig" och Fortifikationsverket och Försvarsmakten därför bör sluta ett huvudavtal "som tillgodoser båda parters intressen". Detta skedde också i mars 1994.

LEMO föreslog att Fortifikationsverket skulle bildas 1994-07-01 och att kapitalkostnadssystemet skulle införas samtidigt. Projektering och byggadministrationen skulle överföras tidigare till Confortia. FortF skulle avvecklas 1994-06-30. Den militära utgiftsramen skulle justeras med anledning av införandet av kapitalkostnader.

2.2.2 Förvaltningen

Vid valet av organisationsform för förvaltningen av försvarsfastigheter slog LEMO i delbetänkandet fast att ägarföreträdare skulle vara en organisation utanför Försvarsmakten (FM) för att åstadkomma en så klar åtskillnad mellan rollerna som ägare resp brukare att en effektiv fastighetsförvaltning kunde nås. LEMO menade att FM skulle koncentrera sig på sin primäruppgift och "så långt som möjligt avstå från att engagera sig i och ta ansvar för olika

stödfunktioner, t ex fastighetsförvaltning".

LEMO förespråkade att förvaltningen skulle bedrivas i myndighetsform därför att:

- äganderätten till marken för åtskilliga kasernetablissement och övningsområden är oklar,
- befästningar knappast kunde ägas av ett aktiebolag,
- affärsmöjligheterna för kasernetablissement var inte så stora att de motiverade bolagsform,
- det skulle främja FM intressen i mark- och byggsammanhang om ägare och brukare utgjorde delar av staten,
- möjligheterna att hantera stora försäljningsintäkter respektive förluster vid avyttring är bättre om förvaltningen sker i myndighetsform.

Vid valet att lägga försvarsfastigheterna i det som skulle bli Statens Fastighetsverk (SFV) eller bilda en ny myndighet, valde LEMO det senare. Skälen till detta var bl.a. att:

- försvarsfastighetsbeståndet var tillräckligt stort för att motivera en egen förvaltningsorganisation,
- försvarsfastigheterna är ofta särpräglade och stora verksamhets- och systemmässiga samband finns mellan olika typer av fastigheter,
- fastigheterna har en speciell kundgrupp, varför särskild kompetens kan utvecklas,
- styrningen av försvarsfastigheter med ekonomiska mål underlättas.

LEMO föreslog således att en ny myndighet skulle bildas, Fortifikationsverket (FORTV), för att förvalta försvarsfastigheter. FORTV skulle höra till Försvarsdepartementets område och ansvara för den tekniska, ekonomiska och juridiska förvaltningen. Samtidigt menade LEMO att FM bör efter avtal kunna verkställa den tekniska

förvaltningen, främst drift och löpande underhåll. Periodiskt underhåll bör dock FORTV planera och besluta om. Ett visst inflytande vad gäller periodiskt underhåll på anläggningar kan ges till FM. LEMO är något knapphändig med att redogöra för hur detta är tänkt att fungera i praktiken. En stor del av en fastighetsförvaltares uppgifter brukar normalt sett bestå av teknisk förvaltning men här kvarstannade arbetsuppgifterna till betydande del på FM.

LEMO menade vidare att FORTV verksamhet och organisation skulle bygga på en hög grad av köpta tjänster avseende projektering, byggadministration och entreprenader. LEMO bedömde att FORTV borde omfatta ca 100-125 årsarbetskrafter. Den personal FortF hade för projektering och byggadministration föreslog LEMO skulle bolagiseras. För att verksamheten skulle bli bärkraftig skulle FM och FORTV göra ett beställningsåtagande inledningsvis.

LEMO menade att FM skulle svara för sin egen lokalförsörjningsplanering och lokalhållning ("att hålla med lokal"). Dock framgår att FM kan genomföra drift och löpande underhåll efter avtal med FORTV. FM skall vidare kunna uppträda som en kompetent kravställare och förhandlingspart. LEMO menade vidare att FM skulle inrikta den fortifikatoriska forskningen som skulle flyttas från FortF till FOA. Byggnads- och reparationsberedskapen, BRB, som är en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret, skulle inordnas i FM även i fred.

2.2.3 Ett ekonomiskt synsätt på styrning

Riksdagen hade redan ställt sig bakom att kapitalkostnader skulle införas för försvarsfastigheter (prop. 1990/91:102, bet. FöU8, rskr.

285 och prop. 1991/92:102, bet. FöU12, rskr. 337) innan LEMO gavs utredningsuppdraget. LEMO menade att med kapitalkostnader möjliggörs ett system som främjar en effektiv fastighetsförvaltning och ett effektivt lokalutnyttjande. En ny ordning för finansiering skulle också kunna tillämpas. Enligt LEMO skulle FORTV kunna finansiera sina investeringar i mark och lokaler med avskrivningar, lån och försäljningsintäkter, medan investeringar i befästningar och flygbaser även fortsättningsvis skulle direktavskrivas och anslagsfinansieras. Detta stred dock mot kapitalförsöjnings-förordningen (1992:406) eftersom endast finansieringsformen lån är tillåten för investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål.

Hyran som FM skulle belastas med skulle innefatta ersättning för kapitalkostnader (ränta och avskrivningar) samt periodiskt underhåll. Avskrivningarna skulle beräknas på tillgångens återanskaffningskostnaden för att bevara förmögenhetsmassan, dvs avskrivningen skulle vara lika stor årligen realt sett. LEMO gjorde dock ingen åtskillnad mellan bokföringsmässiga avskrivningar (som måste vara nominella) och kalkylmässiga avskrivningar (i den interna bokföringen), vilket gjorde att förslaget inte kunde genomföras.

LEMO lät värdera fastigheterna för att få ett värde på tillgångarna för att ta upp i balansräkningen. Marken marknadsvärderades och lokalerna värderades till återanskaffningsvärdet. Av formella skäl släpptes detta vid tillämpningen, eftersom bokföringsförordningen föreskriver värdering till anskaffningsvärde och därefter avskrivning över den ekonomiska livslängden. LEMO:s modell skulle förutsätta årlig uppskrivning, vilket enligt bokföringsförordningen bara får ske under vissa särskilda förutsättningar. Värderingen drog därför ut mycket på tiden. Vid den senare

invärderingen så behölls marknadsvärdet på marken medan lokalerna invärderades till historisk anskaffningskostnad minus ackumulerade avskrivningar.

LEMO menade att för att få en effektiv förvaltning av försvarets fastigheter så måste statsmakterna ange ekonomiska målsättningar på FORTV ifråga om soliditet, räntabilitet och utdelning. LEMO föreslog som målsättning en synlig soliditet på 50%, avkastningskrav på totalt kapital efter avskrivningar på 11% och en utdelning till statsbudgeten som motsvarar 2% av det reala värdet av det egna kapitalet. Såväl FORTV som Statens Fastighetsverk styrs efter reformen med avkastningskrav som dock inte är ovanstående.

2.3 Proposition (1992/93:37) om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m

I prop 1992/93:37 sas att LEMO:s förslag och lösningar var väl ägnade att ligga till grund för det fortsatta arbetet. Propositionen tog i allt väsentligt LEMO:s förslag.

I propositionens förslag gjordes tillägget att fastigheter som är avstyckningsbara och som av FM används för bostadsändamål skall överföras och förvaltas i aktiebolagsform. Man ville ej heller ta ställning till Byggnads- och reparationsberedskapens, BRB, hemvist i fred.

Propositionen klarade inte ut frågetecknen för de förslag som LEMO väckt om den ekonomiska styrningen. Vad gäller den tekniska förvaltningen, dvs drift och löpande underhåll, sägs:

"Försvarsmakten bör efter avtal med Fortifikationsverket kunna verkställa den tekniska fastighetsförvaltningen". Vidare sägs att drift och löpande underhåll av byggnader m.m. inom försvarsmakten "organiseras i separata resultatenheter".

I propositionen framgick att frågor rörande FORTV närmare organisation samt dimensionering och mer preciserade uppgifter och kompetens lämpligen borde beredas av en särskild organisationskommitté, det som sedan blev FÖFA-utredningen. Riksdagen (prop. 1992/93:37, bet. FiU8, rskr. 123) hade inget att erinra mot regeringens förslag.

2.4 FÖFA (Fö 1992:02) Utredningen avseende förvaltning av försvarsfastigheter

Enligt kommittédirektiven för FÖFA skulle en särskild utredare förbereda och vidta åtgärder för att:

1. inrätta FORTV 1994-07-01,
2. överföra verksamheter från FortF till den statliga fastighetskoncernen (Vasakronan AB) och FOA enligt statsmakternas beslut,
3. fastställa organisatorisk tillhörighet för BRB,
4. tillämpa kapitalkostnader fr o m 1994-07-01 och
5. avveckla FortF 1994-06-30.

FÖFA inkom med skrivelser till regeringen i form av fyra delrapporter samt en slutrapport 1994-06-21. FÖFA:s huvudinsats var att organisera den kommande myndigheten. Regeringen fattade tre beslut under utredningens gång. 1993-05-19 kom ett regeringsbeslut som godkände FÖFA:s mycket övergripande förslag till rollfördelning mellan FM och FORTV, men med vissa förtydliganden:

- den närmare uppgiftsfördelningen bör regleras i avtal myndigheterna emellan,
- det periodiska underhållet på befästningar som måste bestämmas utifrån FM krav,
- dessa åtgärder avseende det periodiska underhållet samt drift och löpande underhåll förutsätts utföras i nära samverkan med FM och genom utnyttjande av dessa resurser,
- av avtalet måste framgå att FORTV har ansvaret för och skall upprätthålla kompetensen beträffande fastighetsförvaltningen som sådan.

I regeringsbeslutet stod även att dubbelkompetens skulle undvikas och att befintliga resurser skulle utnyttjas så långt möjligt.

Nästa regeringsbeslut kom 1993-11-18 och rörde avgänsningen av försvarsfastigheter som inte skulle belastas med kapitalkostnader. Av beslutet framgick att i princip alla krigsanläggningar skulle finansieras genom anslag av FM. Undantagen utgjordes av anläggningar för underhåll, fartygs- och ubåtsdockor samt flottiljflygplatser som skulle lånefinansieras av FORTV.

Det tredje regeringsbeslutet rörde organisationstillhörigheten för BRB och det fastslogs att BRB skulle tillhöra FM.

I prop 1993/94:100, bil.5, anges entydigt att FORTV skall ha ansvaret "såväl för den juridiska och ekonomiska som för den tekniska fastighetsförvaltningen", dvs den otydlighet som tidigare fanns kring ansvaret för den tekniska förvaltningen har nu försvunnit.

2.5 Gränsdragningen mellan befästningar och övriga fastigheter

Som nämnts ovan stadgade kapitalförsörjningsförordningen (1992:406) att investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål skull finansieras genom lån. LEMO-utredningen förordade ett system med kapitalkostnader för att synliggöra kostnaderna för utnyttjandet av det investerade kapitalet. FÖFA utarbetade underlag till en gränsdragning mellan de direktavskrivna och övriga investeringarna. Starka krafter drog emellertid åt olika håll i denna fråga varför regeringsbeslutet inte helt följde FÖFA:s förslag.

LEMO-utredningen menade att man borde särbehandla "konstruktions- och byggnadsmässigt starkt integrerade med teknisk utrustning av olika slag,... t.ex. vapenbefästningar, stridsledningscentraler och radarstationer". Det fanns enligt LEMO anledning att "ha samma syn på byggnadsdelarna som på den krigsmateriel de är sammanbyggda med", dvs samma finansieringsform borde användas som för krigsmaterielen, nämligen direktavskrivning vilket innebär omedelbar finansiering med anslagsmedel. LEMO förordade därför även en besluts- och ansvarsordning som så långt möjligt skulle överensstämma med den som gällde för krigsmateriel. Enligt LEMO vilade ansvaret för förvaltningen ytterst på ägaren. När det gällde befästningar och dylikt borde dock brukaren, menade LEMO, "genom avtal kunna ges en mer långtgående uppgift. Därmed kan god samordning av olika underhållsåtgärder åstadkommas". Någon mer exakt beskrivning av denna mer långtgående uppgift finns inte i betänkandet, som dock framhåller att vissa befästningar, de s.k. truppbefästningarna (skyddsrum, värn, splitterskydd, hinder) skulle kunna "tillgångsredovisas", dvs ägas av Försvarsmakten. Vad gäller övriga befästningar framgår dock inte av LEMO-betänkandet något förslag som ger dem en särställning, utöver att vissa av dem, som nämnts, skulle direktavskrivas.

Proposition 1992/93:37 följde LEMO:s formulering vad avser finansieringsformen: de fastigheter som är "konstruktions- och byggnadsmässigt starkt integrerade med teknisk utrustning av olika slag, bl.a. befästningar och flygbaser" skulle undantas från systemet med kapitalkostnader. Vidare menade LEMO-utredningen att Försvarsmakten "lokalt /bör/ anskaffa truppbefästningar och liknande mindre objekt. Dessa objekt tillgångsredovisas av Försvarsmakten". I verkligheten ingår även dessa befästningar i

FORTV:s ägarföreträdaransvar även om frågan under grundberedskap saknar praktisk betydelse eftersom det f.n. byggs mycket få sådana. Under en anpassningsperiod (motsvarande) kommer utbyggnad av sådana befästningar att bli omfattande varvid frågan då får stor betydelse.

Det låg på FÖFA att dra gränsen mellan de investeringar som skulle direktavskrivas och inte. Vägen fram till lösningen av denna fråga kantades av hårda motsättningar. I ett brev 1993-04-13 från LEMO-utredaren Gunnar Nordbeck till FÖFA:s dåvarande ordförande Björn Körlof skärpte Nordbeck den syn han givit uttryck för i LEMO-utredningen:

"Jag är numera benägen att säga att Försvarsmakten bör efter samråd med FORTV ansvara för och finansiera underhållet av sådana anläggningar. – – – Enligt min mening skulle det fortsatta arbetet inom FÖFA (liksom ett framtida förtroendefullt samarbete mellan FORTV och Försvarsmakten) bäst gagnas om det inriktades mot att särskilja sådana objekt ifråga om vilka beredskapsaspekterna väger tyngre än kapitalbevarandet från andra lokaler samt mot att precisera innebörden av drift och löpande underhåll respektive periodiskt underhåll i vad avser de senare".

I FÖFA:s delrapport 2 (1993-06-01) polemiserar utredaren Björn Körlof energiskt mot detta förslag, som enligt Körlof inte går att förena med Riksdagens beslut om FORTV:s samlade ansvar för alla försvarsfastigheters förvaltning. (Någon åtskillnad i hanteringen av förvaltning och underhåll mellan direkt- och icke direktavskrivna anläggningar kan inte heller spåras i den numera rådande tillämpningen.) Den följande FÖFA-utredningen byggde, till skillnad från LEMO-utredningen, på att alla försvarsfastigheter, inklusive truppbefästningar, skulle ägas och förvaltas av Fortifikationsverket.

1993-05-19 fattade regeringen beslutet att "investeringar i befästningar och andra anläggningar som erfordras primärt för krigsorganisationen" skall anslagsfinansieras. Det uppstod snart tolkningsproblem kring denna formulering. FÖFA föreslog att det styrande kriteriet skulle vara att anläggningen "saknar fredsmässig alternativ användning" (FÖFA, Delrapport 4, 1993-11-01). Detta gav till resultat en relativt snäv avgränsning av begreppet befästningar som innebar att delar av lednings-, radar- och teleanläggningarna, delar av anläggningar för fartyg m.m. samt alla vapen- och truppbefästningar skulle räknas till den direktavskrivna kategorin.

I en PM från 1993-11-08 föreslog sekreteraren i FÖFA-utredningen även en miniminivå för direktavskrivningen som enbart innehöll vapenbefästningar (dvs kustartilleribatterier, minstationer etc) och truppbefästningar.

Mot dessa snäva avgränsningar hade Försvarsmaktens Organisationsmyndighet invändningar. Man menade: "Ett merutnyttjande i fredstid i övnings- eller beredskapssyfte påverkar inte finansieringssättet". Mark, anläggningar och lokaler "som är anskaffade för krigsförbanden och/eller deras operativa verksamhet betraktas som anläggningstillgångar för krigsbruk" och skulle därmed direktavskrivas. Med detta synsätt inkluderades inte bara alla de ovannämnda befästningstyperna (vapen- och truppbefästningar, lednings-, radar-, teleanläggningar i sin helhet etc) utan också förråd av olika slag, flygbaser och fartygsanläggningar i den direktavskrivna kategorin.

Regeringen beslöt 1993-11-18 ett fjärde alternativ, som innebär ett mellanting mellan FÖFA:s ursprungliga förslag (alltså inte miniminivån) och försvarsmaktens. Utöver trupp- och vapenbe-

fästningarna samt lednings-, radar- och teleanläggningarna i sin helhet fördes huvudsakligen fartygsanläggningar (utom fartygs- och utbåtsdockor) samt flygbaser (utom flottiljflygplatser och civila anläggningar) in i den direktavskrivna gruppen. Huvudkriteriet för regeringen synes ha varit graden av användning i fredstid, dvs huvudsaklig användning i fredstid diskvalificerade för direktavskrivning. Gränsen kunde alltså inte dras enbart med kännedom om typanläggningars användning utan tog också hänsyn till hur de användes i praktiken och, när det gällde tekniska försörjningsanläggningar m.fl., vilken huvudanläggning de tillhörde.

Det starka samband som finns mellan verksamheten och befästningarna illustreras av det samarbete som i dagens system krävs mellan Försvarsmakten och FORTV som gemensamt är ansvariga för arbetsmiljön i befästningarna, Försvarsmakten utifrån sin brukar- och arbetsgivarroll, FORTV från upplåtarrollen. Motsvarande delade ansvar finns även för de andra fastigheterna men på grund av befästningarnas roll i kriget tillkommer en kontaktyta, nämligen instruktionssystemet. Den s.k. befästningsinstruktionen, som i stora delar är hemlig, handlar om befästningens funktion i kriget och är Försvarsmaktens ansvar, medan driftinstruktionen, som är en öppen del av befästningsinstruktionen, är FORTV:s ansvar. Det borde vara svårt att strikt särskilja de båda ansvaren eftersom de ingår i samma instruktionssystem.

2.6 Avtal mellan staten och Confortia AB

1993-09-30 träffades ett avtal innebärande att Confortia AB (ett nybildat dotterbolag till Vasakronan AB) förband sig att anställa huvuddelen av personalen från FortF och att ha den kompetens som efterfrågades. Staten förband sig att inte bygga upp någon egenregiverksamhet i fråga om verksamheter som är näraliggande Confortias samt att genom FM och FORTV direktupphandla tjänster från Confortia med angivna belopp i löpande priser:

94/95 155 Mkr
95/96 145 Mkr
96/97 130 Mkr.

Bildandet och utvecklingen av Confortia AB behandlas i en särskild rapport från UTFÖR.

2.7 Departementspromemoria Fö (1993-11-18) Införande av kapitalkostnader

FÖFA kom inte närmare lösningen rörande vissa av de ekonomiska delfrågorna. Därför tillsattes en arbetsgrupp av försvars- och finansdepartementen, som skulle lösa frågorna. Det resulterade i promemoria 1994-06-23 från Försvarsdepartementet som redovisade invärderingsprinciper, tillgångsredovisning, ekonomiskt mål, budgetneutralitet, principer för avveckling och avyttring m m.

Systemet infördes 1994-07-01, men tillämpas fullt ut i Försvarsmakten (fördelat på förband) först fr.o.m. januari 1997, bl.a. till följd av att invärdering m.m. ej var klar, inför detaljplaneringen av 95/1996.

I promemorian fastslogs att byggnaderna skulle invärderas till historisk anskaffningskostnad minus ackumulerade avskrivningar. Avskrivningarna skulle göras rakt över trettio år för lokaler och tjugo år för de anläggningar som skulle invärderas. Man skiljer på två slags fastigheter, sådana som belastas med kapitalkostnader och sådana som undantas från detta krav. Till undantagen räknas "investeringar i befästningar och andra anläggningar som anskaffats primärt för krigsorganisationen". Denna grupp definieras även som "anläggningar som är konstruktions- och byggnadsmässigt starkt integrerade med teknisk utrustning av olika slag. Som exempel på sådan anläggning kan nämnas en befästning där krigsmateriel ingår som en del av befästningen". De flesta anläggningarna invärderades inte, i enlighet med regeringsbeslut 1993-11-18, då de enligt bokföringsförordningen saknar värde. Marken skulle marknadsvärderas. Det invärderade beståndet skulle redovisas som en tillgång i FORTV balansräkning. På skuldsidan skulle detta motsvaras av avkastningspliktigt statskapital.

De fastigheter som anskaffas efter 1994-07-01 skall tas upp i FORTV balansräkning till anskaffningskostnaden och avskrivningstiden skall anpassas till den ekonomiska livslängden. Dessa anskaffningar skall finansieras via lån i Riksgäldskontoret. Amorteringstiden skall enligt kapitalförsörjningsförordningen också anpassas till den ekonomiska livslängden. Det innebär att de avskrivningsmedel FORTV får in genom hyran används för att göra amorteringar. De anläggningar som är undantagna från kapitalkost-

nader direktavskrivs och finansieras via FM anslag.

De ekonomiska mål som angavs i LEMO frångås och i promemorian anges full kostnadstäckning för FORTV som ekonomiskt mål. Statens avkastningskrav på avkastningspliktigt statskapital fastställs till 8%. FORTV skall också leverera in de avskrivningsmedel som härrör sig från den del av beståndet som är finansierat med statskapital till statens checkräkning.

Hyran som FORTV tar ut består av administrativa kostnader, bokföringsmässiga avskrivningar, räntor på lån i Riksgäldskontoret samt avkastning på statskapital. Det planerade underhållet betalas enligt särskild betalningsplan.

Promemorian gör även en jämförelse av invärderings- och hyresprinciper mellan FORTV och Statens fastighetsverk.

2.8 Ramavtal mellan FORTV och FM

FORTV och FM träffade ett ramavtal 1994-03-25 för att slutligen klara ut rollfördelningen. Avtalet gäller fortfarande. Avtalet är indelat i inledning, definitioner, planering, anskaffning, upplåtelse och ersättning, drift och löpande underhåll, planerat underhåll, avveckling, övrigt, avtalstid och tvist.

Det som är intressant att notera är att ersättningen från FM till FORTV omfattar ersättning för kapitalkostnader, FORTV förvaltningskostnader (administration) och planerat underhåll. Ersättningen beräknas objektvis, d v s den kostnad FORTV har för objektet är den kostnad som skall belasta FM. Något förhandlingsutrymme ges således inte. Det är en ren kostnadshyra.

Vad gäller den tekniska förvaltningen så planerar, finansierar och genomför FM drift och löpande underhåll. FM skall redovisa årliga driftresultat till FORTV. Vad gäller det planerade underhållet står det att avseende såväl anläggningar som lokaler utarbetar FM behovsunderlag för FORTV förvaltningsplan. Underhållsdelen i förvaltningsplanen fastställs i samråd med FM. FORTV ansvarar för genomförandet av det planerade underhållet. Vid genomförandet skall FM verkställighetsresurser om möjligt utnyttjas. Det torde innebära att FM har påverkansmöjligheter på den tekniska fastighetsförvaltningen.

Det faktum att de två myndigheterna slutit ett avtal innebär inte att statsmakterna har frånhänts möjligheten att fatta beslut om sådant som de två myndigheterna enats om i avtalet.

2.9 Försvarsmaktens MAL-koncept

Försvarsmakten började från 1990 i samband med VI–90–arbetet att ändra systemet för sin interna förvaltning av fastigheter som kallas MAL, en förkortning för mark, anläggningar och lokaler. Denna förändring har gått parallellt med LEMO-reformen och inrättandet av FORTV och delvis understött, delvis konkurrerat med den externa reformen. Det finns därför anledning att här något beskriva det interna försvarsmaktsarbetet på fastighetsområdet.

2.9.1 MAL-konceptet respektive LEMO-förändringen

MAL-konceptet utvecklas i en (provisorisk) "Handbok i mark-, anläggnings- och lokalförsörjning" (H MAL, Försvarsmakten 1995) och är den grund Försvarsmakten bygger på för att utöva sitt lokalförsörjningsansvar (med lokal i lokalförsörjningsförordningens mening avses både mark, anläggningar och lokaler). När begreppet MAL-koncept och liknande används i fortsättningen menas helt enkelt Försvarsmaktens system för sin försörjning av mark, lokaler och anläggningar. Ett centralt inslag i Försvarsmaktens hantering av MAL har varit införande av ett internkostnadssystem, innebärande att slutkunden (förbanden) även belastas med de kostnader som genereras i Försvarsmaktens egna stödfunktioner, MAL-enheterna (Fortkompanier och motsvarande), dvs ett internt beställar–utförarsystem.

MAL-konceptet har, i olika hög grad, varit i tillämpning inom armén och marinen sedan budgetåret 1992/93, vid en del förband fullt ut och vid andra förband i mer begränsad form. Flygvapnet införde MAL-konceptet först 1994-07-01 och har ännu inte hunnit genomföra konceptet fullt ut.

MAL-konceptet, som är en del av den försvarsmaktsinterna utredningen Verksamhetsidé 90 (VI–90), innebar att produktionsresursen MAL gavs en kostnad efter att tidigare ha betraktats som gratisresurs. Den försvarsmaktsinterna hyresvärden står för tillhandahållande, drift och underhåll av MAL och samtliga kostnader täcks genom hyresintäkter. Detta avågs skapa ett medvetande om de interna kostnaderna. Förändringen skapade också ett kund/leverantörsförhållande mellan den interna hyresvärden (MAL-försörjningschefen och MAL-enheterna) och hyresgäster, dvs enskilda förbanden, som till stora delar liknar verksamheten på den allmänna fastighetsmarknaden.

Med LEMO-reformen, dvs den delen som innebar en tillämpning av fastighetsförvaltnings- och lokalförsörjnings-reformen på försvarsfastigheterna, skildes ägande från nyttjande på myndighetsnivå. Ägaren, statsmakten, företräds av det nya FORTV som bildades 1994.

Införandet av kapitalkostnader, som skedde samtidigt, innebär bl.a. att MAL-resurserna till synes har blivit dyrare att utnyttja.

2.9.2 Styrning av MAL

MAL-verksamheten är en del av produktionsledningssystemet och leds liksom förbandsproduktionen från högkvarterets försvars-

grensvisa ledningsenheter respektive operationsledningen (de centrala produktionsledarna). Därmed styrs MAL-verksamheten inom programmen mot de lokala cheferna med MAL-försörjningsansvar. Antalet sådana chefer uppgår till cirka 40.

I områden med förband ur flera försvarsgrenar finns t ex inom samma försvarsområde eller i enstaka garnisonsorter flera sinsemellan oberoende MAL-försörjningschefer, i vissa fall med egna resurser för drift och underhåll som fortfarande är den mest personalkrävande delen av MAL-verksamheten.

På flera håll har man lokalt försökt åstadkomma samordning men i de flesta fall har ingen chef ansett sig kunna avstå från det egna MAL-ansvaret eller resurserna men kan tänka sig ta över ansvar för drift och underhåll av MAL utanför eget förband. Det finns med andra ord sannolikt mer drift- och underhållsresurser än vad som, med rationell hantering, skulle behövas. Problemen är generella inom Försvarsmakten. Även för andra stödfunktioner än MAL finns samordningsproblem mellan armé, marin och flygvapen samt underhållsregementen. Arbete pågår och kommer enligt uppgift att intensifieras i utvecklingen av den ändrade ledningsorganisation tidigt under den kommande försvarsbeslutsperioden.

2.9.3 Krigsförbandens styrande roll

Huvuduppgift för Försvarsmakten i fredstid är att utveckla och vidmakthålla krigsförband med erforderlig beredskap. Under ganska lång tid har krigsförbandens styrande roll kommit till uttryck i produktionsprocessen genom slogans av typen Allt för krigsförbandet, Krigsförbandet i centrum m fl utan att, hävdas det,

föranleda några påtagliga förändringar i lednings- och produktionsorganisationen

Med försvarsmaktens verksamhetsidé VI–90 eftersträvades en ledningsorganisation där produktionen på regional nivå leds av taktiska chefer som i denna roll kallas regional produktionsledare, RPL, och på lokal nivå av krigsförbandschefer, lokala produktionsledare, LPL. Detta har förverkligasts (med vissa undantag). I VI–90 ingår även att lednings-, lydnads- och ansvarsförhållande i princip skall vara lika i fred, kris och krig, även detta en princip som förverkligats med vissa undantag.

I LEMO:s målbild ingår ungefär samma mål som i VI-90 genom att det viktigaste effektmålet för LEMO-reformen kan anses vara "den styrande krigsorganisationen". Detta huvudmål överensstämmer med lokalförsörjningsförordningens syfte i det avseendet att varje myndigheten själv får "besluta om sin egen lokalförsörjning", dock med vissa begränsningar, bl.a. att lokalbehovet tillgodoses genom hyres- och arrendeavtal.

2.10 Några fakta om läget efter reformen

2.10.1 Genomförda förändringar

I samband med LEMO-reformen förändrades den dåvarande Fortifikationsförvaltningen (FortF) på ett genomgripande sätt. De viktigaste förändringarna var följande:

- FORTV bildades, med delar av personalen från FortF, som statens ägareföreträdare inom området försvarsfastigheter, som består av fastigheter som givits en utformning som betingats av Försvarsmaktens (FM) och de övriga hyresgästernas (FMV, FRA, FOA, Pliktverkets, Kustbevakningens m.fl.) särskilda behov.
- Av FortF:s 666 anställda fick 178 anställning vid FORTV och 250 vid Confortia AB medan 238 personer sades upp.
- Den 30 juni 1995 var 185 personer anställda vid FORTV, vilket under 1996 minskats till 146 personår.
- FortF:s projekteringsresurser och byggadministration överfördes till bolagsform (Confortia AB, dotterbolag till det statliga fastighetsförvaltningsföretaget Vasakronan).
- Fram till januari 1996 har FORTV köpt konsulttjänster motsvarande 215 personår varav från Confortia AB c:a 160.
- De avstyckningsbara bostadsfastigheterna fördes in i det konkurrensutsatta statliga Kasernen Fastighets AB.
- FortF:s fortifikatoriska forskning överfördes till Försvarets Forskningsanstalt, FOA.
- FortF:s huvudmannaskap i fred för Byggnads- och reparationsberedskapen, BRB, överfördes till Försvarsmakten.

2.10.2 Organisation och styrning

I **bilaga 4** beskriver FORTV den nya organisationen. Fortifikationsverkets uppgift är att vara statlig ägarföreträdare och därvid ha ekonomiskt, juridiskt och teknisk förvaltningsansvar för försvarsfastigheter, utöva byggherrefunktionen samt ansvara för projektledning. Fortifikationsverket är avgiftsfinansierat, dvs en myndighet med s.k. 1000-kronorsanslag. Avgifterna, hyrorna, är självkostnadsbaserade.

FORTV:s grundorganisation är anpassad för att förvalta försvarsfastigheter i fred samt förbereda produktion m.m. under kris och krig. En uppgift för FORTV är att stödja Försvarsmakten och andra försvarsmyndigheter under den period då krigsdugligheten skall höjas. Under en sådan period behöver resurserna förstärkas. Detta har förberetts genom beredskapsavtal mellan FORTV och Confortia. FORTV:s grundorganisation arbetar nästan uteslutande med Försvarsmaktens specifika krigsförbandsuppgifter även under normala fredsförhållanden, nämligen

- försvarsfastigheter som stöd för produktion av krigsförband,
- försvarsfastigheter som direkt funktionsstöd och skydd för krigsförbanden (befästningar m.m.).

Förhållandet mellan FORTV och Försvarsmakten framgår av förordningar, instruktioner, regleringsbrev samt det ramavtal som träffats mellan myndigheterna. Enligt dessa handlingar svarar Försvarsmakten för lokalförsörjning och är den dominerande brukaren av försvarsfastigheter (andelen framgår inte av årsredovisningen). Försvarsmaktens tillgång till fastigheterna regleras i upplåtelseavtal mellan myndigheterna. FORTV ansvarar för förvaltningen i sin helhet. I ramavtalet regleras ansvar för och

genomförande av drift och underhåll.

FORTV har utarbetat underlag för resultatmått och indikatorer för verksamheten och i regleringsbrevet för 1995/96 sägs att verket skall använda dessa i huvudsak enligt den inriktning som verket redovisat i sitt förslag. Försvarsmakten önskar att de använda måtten inte får större krav på detaljering än de andra mått som Försvarsmakten arbetar med i sin planering och redovisning.

Ett antal riksdags- och regeringsbeslut fattades i samband med utredandet av omstruktureringen av den statliga fastighetsförvaltningen vilka är styrande för MAL. Därutöver finns två förordningar; förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, mm och förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Fastighetsförvaltningsförordningen gäller särskilt de myndigheter, bl a FORTV, som har till uppgift att förvalta statliga fastigheter. Förordningen reglerar befogenheter, förvaltningsuppdrag, investeringar, upplåtelse, förvaltning och avyttring.

Den andra förordningen, lokalförsörjningsförordningen, definierar myndigheternas ansvar när det gäller sin egen lokalförsörjning, vilket alltså ska hållas isär från förvaltningsuppgiften.

Regeringens styrning, utöver ovan nämnda beslut och förordningar, får sökas i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. FM styrs av regeringen i programtermer, dvs regeringen inriktar FM:s kärnverksamhet. Försörjningen av mark, anläggningar och lokaler nämns då inte explicit per program såvida det inte rör sig om större investeringar i krigsorganisationen. I FM regleringsbrev 1995/96 framgår dock av verksamhetsmålen för program 13 och 14 att kostnaderna för förrådsdrift och för mark, anläggningar och lokaler skall reduceras och att tillgångar som ej längre

erfordras för krigs- resp grundorganisationen skall avvecklas. Dessutom framgår att investeringar i befästningar m m som överstiger 20 Mkr skall beslutas av regeringen. FM har även givits ett beställningsbemyndigande för investeringar i befästningar.

I regleringsbrevet 1995/96 för FORTV är de övergripande målen lika med förordningen (1994:643) med instruktion för FORTV. Där framgår att FORTV skall förvalta ändamålsfastigheter så att:

- *god hushållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås*
- *ändamålsenliga mark-, anläggnings- och lokalresurser kan tillhandahållas på konkurrenskraftiga villkor*
- *fastigheternas värden långsiktigt tas till vara.*

Det framgår också att FORTV verksamheter skall delas in i verksamhetsgrenarna anskaffning, förvaltning, avyttring och övrig verksamhet. För var och en av verksamhetsgrenarna är verksamhetsmål angivna:

Anskaffningen av fastigheter skall bedrivas med så effektivt resursutnyttjande som möjligt. Verksamheten skall genomföras så att kravet från dem som nyttjar fastigheterna på användbarhet och ekonomi kan tillgodoses.

Förvaltningen skall genomföras så att nyttjarnas önskemål kan tillgodoses samtidigt som fastigheternas värden tillvaratas. Detta skall ske till så låga kostnader som möjligt.

Vid avyttring av fastigheter skall hög ersättning och god affärsmässighet eftersträvas. Denna verksamhet skall prioriteras.

Övrig verksamhet får endast bedrivas i en sådan omfattning att den inte inkräktar på Fortifikationsverkets huvuduppgift.

I övrigt framgår av regleringsbrevet de ekonomiska krav staten ställer på FORTV i form av avkastningsränta och krav på inleverans till statsbudgeten. Det framgår också att FORTV får disponera de överskott och skall finansiera de underskott som uppkommer vid försäljning av försvarsfastigheter. Vidare står att vid avyttring av större objekt kan regeringen komma att utfärda föreskrifter för dispositionen av överskott eller finansieringen av underskott. Regeringen beslutar vidare om investeringar överstigande 20 Mkr, vilket även framgår av regleringsbrevet till Försvarsmakten.

2.10.3 Försvarsfastighetsbeståndet

Försvarsfastigheternas totala bestånd är invärderat till drygt 12 miljarder kronor och omfattar ca 2 550 registerfastigheter med en total area om ca 400 000 ha. Beståndet innehåller bl.a.

- Byggnader:

antal 17 500,

area 6.8 miljoner kvm, varav (enligt uppgift från FORTV) 2.8–2.9 miljoner kvm i "kapitalstarka" byggnader, dvs kaserner, utbildningslokaler, kontor m.m. (exklusive huvudsakligen varm- och kallförråd).

- Anläggningar:

2 300 tunga befästningar,

20 000 truppbefästningar,

52 flygfält.

- Övningsfält:

antal 54 närövningsfält,
antal 80 fristående övnings- och skjutfält,
area 180 000 ha.

2.10.4 Kostnader

1994/95 fördelade sig de totala kostnaderna för försvarsfastigheter (inklusive såväl Fortifikationsverkets som Försvarsmaktens kostnader) på följande sätt:

Tabell Fördelningen av de totala försvarsfastighets-kostnaderna 1994/95

Drift och löpande underhåll	36 %
Kapitaltjänsten	52 %
Planerat underhåll	9 %
FORTV:s administrationskostnad	4 %

Källa: Fortifikationsverkets årsredovisning 1994/95. Uppgifterna om drift och löpande underhåll har lämnats av FM, och innehåller FM:s totala fastighetskostnader, dvs inte bara av FORTV förvaltade fastigheter.

En kommentar till tabellen är att drift och löpande underhåll även inkluderar lokalvård, inklusive den del av kostnaderna som belöper sig på andra fastighetsägare. Dessutom tillkommer svårigheter att skilja ut kostnader för fastigheternas uppvärmning m.m. från

kostnader för annan verksamhet, t.ex. laddning, svetsarbeten.

Genomfört underhåll under 1994/95 fördelar sig på följande sätt:

Tabell Underhåll av försvarsfastigheter, genomfört av FORTV och Försvarsmakten. Kostnad 1994/95, miljoner kr

	Befästningar/ flygfält	Lokaler	Mark	Summa
Kapitalkostnad	110	1 237	148	1 495
Planerat underh.	100	119	33	253
Drift o. löpande underh.	311	474	252	1 038
FORTV adm. o. skatter	35	53	28	117
Totalt	557	1 883	462	2 902

Källa: Handbrev 1996-05-15 från FORTV

Uppgifterna i ovanstående tabell bygger i viss utsträckning på uppgifter som lämnats från Försvarsmakten till FORTV. En stor del av dessa uppgifter var inte fördelade på mark, lokaler, befästningar,

utan denna fördelning har gjorts av FORTV med hjälp av samma nyckel med vars hjälp FORTV slår ut sin administrationskostnad på de olika objekttyperna, nämligen:

Tabell. FORTV:s fördelningsnycklar i procent

Fastighets-typ	Befästn./ flygfält	Lokaler	Mark	Summa
1994/95	30.0	45.7	24.3	100
1997	24	50	26	100

Källa: Handbrev 1996-05-15 samt muntlig information från FORTV

Ovanstående kan jämföras med den fördelningsnyckel som Försvarsmakten använt de senaste åren:

Tabell. Försvarsmaktens fördelningsnyckel i procent

Fastighets-typ	Befästn./ flygfält	Lokaler	Mark	Summa
	25	70	5	100

Källa: PM 1996-05-14 från Försvarsmakten

Försvarsmaktens kostnader för drift och underhåll till FORTV-fastigheter beräknas för 1997 fördela sig på följande sätt, med användande av ovanstående fördelningsnyckel.

Tabell. Kostnadsfördelningen 1997 enligt Försvarsmakten, miljoner kr.

	Anläggn.	Lokaler	Mark	Summa
FORTV adm	40	61	33	134
Drift och uh FM	230	660	40	930
Period. underh. FORTV	96	156	23	275
Total	366	877	96	1339

Källa: PM 1996-05-14 från Försvarsmakten

Tabellerna från FORTV och Försvarsmakten är inte helt jämförbara, de gäller olika år och kapitaltjänsten är inte inkluderad i Försvarsmaktens siffror. Det framgår ändå när man jämför FORTV och Försvarsmaktens siffror att uppfattningen om hur kostnaderna i stort fördelar sig mellan olika fastighetstyper är markant olika mellan de två myndigheterna.

Försvarsmakten har till utredningen lämnat en särskild redovisning av sina fastighetskostnader för 1977. Av de totala beräknade fastighetskostnaderna på 3 955 Mkr är den största posten drift och underhåll, vilket inkluderar även lokalvård. Kostnaden innehåller drift och underhåll även på de fastigheter som FORTV inte förvaltar, cirka 420 Mkr. Dessutom tillkommer hyreskostnader till andra fastighetsägare än FORTV på 250 Mkr. Av Försvarsmaktens totalt 3 955 Mkr i fastighetskostnader hänför sig alltså cirka 17 procent till andra fastighetsägare än FORTV.

Försvarsmaktens civila fastighetspersonal visas nedan.

Tabell Försvarsmaktens civila drift- och underhållspersonal (antal) inom fastighetsområdet, 1994

Hantverkare etc	300
Driftteknikker, förmän och administration	612
Lokalvårdare	662
Summa	1574

Källa: PM 1996-05-14 från Försvarsmakten

Dessutom tillkommer cirka 200 personer av den militära personalen, till del sysselsatt med MAL-försörjning. Tillsammans ger totalt cirka 1750–1800 personer i MAL-funktioner i Försvarsmakten.

Dessa tal måste dock reduceras på olika sätt för att uppnå full jämförbarhet med FORV:s kostnadsbild. Endast cirka hälften av den militära MAL-personalen kan sägas arbeta med "normala" fastighetsfrågor, medan återstoden av tiden går till krigsanknuten planering m.m. Kategorin hantverkare etc liksom den lokalvårdande personalen är knutna till verksamheten i större utsträckning än driftpersonalen. Det är svårt att utan vidare koppla personalindelningen ovan till ramavtalets periodiska underhåll, löpande underhåll respektive drift inom fastighetsförvaltningen eftersom gränsen mot verksamhetsanknutna aktiviteter är oklar. Vidare innefattar gruppen driftteknikerer, arbetande förmän och administratörer i tabellen även fastigheter som ej förvaltas av FORTV.

Ett räkneexempel skulle ge följande resultat. Reducerar man gruppen driftteknikerer etc med cirka 1/3 (som av FM anses motsvara kostnadsandelen för ej FORTV-förvaltade fastigheter) återstår cirka 400. Hos förvaltaren FORTV finns 146 anställda, varav cirka 135 personer med förvaltningsuppgifter. Tillsammans med cirka hälften av den militära MAL-personalen (100 personer) skulle antalet personer sysselsatta med "normal" drift- och underhåll av försvarsfastigheter motsvara cirka 650 personer. Detta är dock en skattning byggt på bristfälligt underlag bl.a. avseende gränsen mellan normal fastighetsförvaltning och verksamhetsanpassningar respektive mellan FORTV-fastigheter och övriga fastigheter.

2.11 Myndigheternas syn på fastighetsreformen

Nedan refereras i korthet den officiella synen hos Försvarsmakten respektive Fortifikationsverket på de hittillsvarande effekterna av fastighetsreformen.

2.11.1 Försvarsmakten

Den senaste Försvarsmaktsplanen (Försvarsmakten, 1996-03-04) innehåller en allmän utvärdering av reformarbetet hittills:

"Statsmakternas beslut om förändring inom den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen har tillämpats under mindre än två års tid. Förändringen har mötts med varierande förståelse från organisationen. Behovet av information och utbildning har varit och är omfattande.– – –

För Försvarsmaktens del har förändringen främst inneburit att utveckla styrning och planering av egen lokalförsörjning samt krav på att utveckla och effektivisera drift och löpande underhåll så att lokalförsörjningen utgör ett effektivt stöd till primärverksamheten och så att drift och löpande underhåll uppfyller fastighetsförvaltarens krav.– – –

Samarbetsformer med Fortifikationsverket (FORTV) och Statens Fastighetsverk i egenskap av statliga ägareföreträdare och fastighetsförvaltare är under kontinuerlig utveckling. Härvidlag måste Försvarsmaktens verksamhet och då framför allt krigsorganisatio-

nens behov sättas i centrum före en allmänt inriktad fastighetsförvaltning. – – –

Den största fördelen med förändringen som framkommit hittills är den ökade kostnadsmedvetenheten som skapats genom att samtliga kostnader för lokalförsörjningen, främst införandet av kapitalkostnader, nu synliggjorts där brukaren belastas med den fulla kostnaden för sin lokalförsörjning."

ÖB Ove Wiktorin kommenterar reformen i FORTV:s tidning, där han talar om svårigheten att "eliminera de 'gråzoner' som ännu finns i arbetsfördelningen" (Försvarsfastigheter, nr 2:1995). I övrigt är den officiella bilden från Försvarsmakten positiv till reformen och till samarbetet med Fortifikationsverket.

2.11.2 FORTV

FORTV:s Fördjupade anslagsframställning (1996-03-01) innehåller bedömningar om reformen:

"Statsmakternas beslut inom lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen medger att betydande rationaliseringar och effektivitetsvinster kan göras hos såväl brukarna som hos Fortifikationsverket som förvaltare. Fortifikationsverket har minskat personalen till den nivå som förutsätts i de utredningar som föregick regeringens förordning med instruktion för Fortifikationsverket.– – –

Hittills vunna erfarenheter visar att tydligt ansvar för lokalförsörjning respektive fastighetsförvaltning samt införande av kapitaltjänstkostnader har ökat medvetenheten hos brukarna om de verkliga kostnaderna för mark, anläggningar och lokaler. Detta har redan kommit till uttryck i lokalförsörjningsplanering och fastighetsförvaltning."

2.12 Kommentarer

Utgångspunkten för reformen av försvarsfastigheter var dels den nya statliga fastighetspolicyn, dels LEMO-utredningens allmänt uformade modell med så hög grad av marknadsanpassning som möjligt, lånefinansierade investeringar (utom befästningar) samt en fastighetsförvaltning som skulle styras med generella ekonomiska styrmedel. Därefter vidtog ett antal förändringar av grundmodellen, bl.a. genom FÖFA-utredningen och efterföljande proposition samt ramavtalet mellan Försvarsmakten och Fortfikationsverket. Resultatet blev när det gällde den ekonomiska styrningen delvis avvikande från LEMO-utredningens grundmodell.

Av beskrivningen av förändringsprocessen får man ett intryck av ett komplicerat utredningsskede som delvis skett under hårda motsättningar, varvid särskilt placeringen av driftpersonalen samt särdragen hos anläggningarna skapat diskussioner och dragkamp. Resultatet har blivit ett formaliserat och regelinriktat system.

Även Försvarsmaktens MAL-koncept har beskrivits, för att visa brukarens interna system för hanteringen av fastighetsfrågorna. Även detta ger intryck av hög grad av komplexitet beroende på Försvarsmaktens beslutsnivåer och traditionella uppdelning på försvarsgrenar.

De officiella dokumenten visar att myndigheterna nu accepterar den uppnådda lösningen. Både FORTV och Försvarsmakten uttalar i den fördjupade anslagsframställningen respektive Försvarsmaktsplanen att det är för tidigt att utvärdera reformen med tanke bl.a. på att den helt och hållet kommer att genomföras först från den 1 januari 1997.

3 Intervjuer

I detta kapitel redovisas intervjuer med personal, dvs chefer och handläggare på olika nivåer inom Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Ett 15-tal intervjuer har även gjorts vid Försvars- och Finansdepartementen, övriga myndigheter inom den statliga fastighetsförvaltningen samt från den privata sektorn. Material från dessa intervjuerna särredovisas inte utan ingår på olika sätt i faktamaterialet i övrigt.

Ett 70-tal personer i Försvarsmakten och FORTV har lämnat synpunkter i intervjuer. Syftet har varit att, med hjälp av relativt allmänna frågor, öka utredningens systemförståelse och även få fram värderingar av hur reformen hittills har fungerat, både positivt och negativt. Formerna har växlat, ibland har intervjuerna skett gruppvis i sammanträdesform, ibland individuellt. Det bör observeras att de framförda åsikterna inte nödvändigtvis behöver överensstämma med myndigheternas officiella syn även om huvuddelen av de intervjuade har varit personer i chefspositioner. Ibland refereras enskilda personers uttalanden i intervjuer. För att genom exempel öka konkretionen i framställningen och även ge möjlighet att beskriva subjektiva upplevelser har det ansetts värdefullt att ge utrymme även för dessa individuella kommentarer. Eftersom det i samtliga fall är personer i ansvarig ställning, på olika nivåer, och med god överblick har det bedömts att även enskilda uttalanden har ett bredare intresse.

Även Confortia AB är ett resultat av försvarsfastighetsreformen. UTFÖR planerar en särskild genomgång av de bolagiseringar som gjordes i samband med LEMO-reformen, vilket inkluderar Confortia. Detta företag behandlas alltså inte närmare i detta betänkande förutom att det omnämns i intervjuer.

3.1 Brukarperspektivet

3.1.1 Synpunkter från anställda vid högkvarteret

Något tiotal personer i högkvarteret har intervjuats, dels vid MAL-avdelningen, dels hos de centrala produktionsledarna. Det bör understrykas att de framförda synpunkterna inte behöver överensstämma med Försvarsmaktens officiella ståndpunkt i olika frågor.

Några av de framförda punkterna

Några av de synpunkter som framkommit vid intervjuer på FM HKV med anledning av regeringens styrning av MAL är:

- man är positiv till kapitalkostnadssystemet,
- man har svårt att se något värde i att ägandet av fastigheterna ligger i FORTV,
- de intervjuade fäster stor vikt vid att Försvarsmakten måste ha en egen driftorganisation,
- en målkonflikt framhålls mellan FM och FORTV,

- gränsdragningen mellan låne- och anslagsfinansierade anläggningar upplevs inte som självklar,
- det råder oklarheter i vem som får stå för försäljningsförluster,
- detaljeringsgraden i FORTV:s resultatindikatorer upplevs som för hög (genom att dessa i sin tur ställer krav på detaljerad redovisning från Försvarsmakten till FORTV).

Positiva uttalanden

En allmän uppfattning inom FM kan sägas vara att man är relativt positiv till kapitalkostnadssystemet som man tror kommer att leda till effektiviseringar på sikt. Några anser att införandet av kapitalkostnader är den viktigaste delen i reformen, dvs att systemet är bra och kommer att leda till effektiviseringar. MAL-avdelningen vid högkvarteret menar att man redan blivit bättre ute på att utnyttja det befintliga beståndet. FM har överhuvudtaget blivit mer kostnadsmedvetna sedan FM införde att investeringskalkyler skulle göras för alla investeringar inklusive förhyrningar.

Rollspelet mellan FM och FORTV på regional och lokal nivå bedöms i intervjuerna fungera i stort sett bra. Kontakterna med FORTV centralt sköts av MAL-avdelningen på högkvarteret (HKV). De centrala produktionsledarna har i princip ingen kontakt med FORTV. Inledningsvis hade MAL-avdelningen nästan alla kontakter med FORTV men de förskjuts nu nedåt i organisationen.

Kontakterna med FORTV styrs av ramavtalet och detta fungerar tillfredsställande enligt MAL-avdelningen vid högkvarteret. Inom vissa områden skrivs ytterligare regler. En mindre fråga är att FM anser att de nyckeltal som FORTV enligt regleringsbrevet skall

lämna till regeringen är alltför detaljerade. Detta ställer krav på hög detaljeringsgrad även hos FM. Denna detaljeringsgrad återfinns inte för några andra av FM produktionsresurser.

Attityder till den nya modellen

Vissa tjänstemän inom FM är oförstående till modellen som valts att skilja ägandet från brukandet – man ser inga fördelar utan upplever närmast en omfattande byråkrati. För vissa av de intervjuade tjänstemännen är syftet med uppdelningen oklar och incitamenten att effektivisera är små eftersom de tror att alla kostnader som uppstår hos FORTV återkommer som en bumerang tillbaka till FM. Uppfattningen är istället att FM skulle kunna förvalta sitt bestånd själva. Det skulle bli effektivare och billigare. Avkastningskravet på fastigheterna skulle då flyttas över till FM och kapitalkostnadssystemet bibehållas.

Nu går alltför stor del av tiden, menar några intervjuade, åt till nivådiskussioner med FORTV. Att FORTV nu skall stärka sina regionkontor kan innebära en större risk för dubbelarbete. Reformen har lett till fler förhandlingar men fastighetsförvaltningen har inte ändrats. Krigsförbanden har inte blivit bättre på grund av att ägandet skildes från brukandet. Uppdelningen av uppgiften mellan två verk anser dock MAL-avdelningen vara ineffektiv och det systemet kostar snarare mer än mindre än förut.

Övergångsperioden har varit besvärlig. FORTV:s genomförande av invärderingen har tagit tid och är fortfarande inte rätt. Det har lett till att FM inte kan föra ut kostnaderna i organisationen förrän 1997. Ute i organisationen är förståelsen för systemet inte så stor.

Det är bara ett administrativt krångel. Dessutom anser man att FM blev underkompenserade i övergången till det nya systemet.

Målkonflikt?

Av intervjuerna framgår att man anser att FM och FORTV har olika målsättningar. FM har krigsförbandet i centrum medan FORTV har bevarandet av tillgångarnas värde som sitt mål. I FORTV:s regleringsbrev 1995/96 står ingenting om krigsförbanden eller största möjliga försvarsnytta i målsättningarna. Försvarsmaktens uppfattning är att eftersom fastigheterna endast är en stödresurs bland andra så borde FORTV ha samma målsättning som FM.

Det aktualiseras som ett problem i intervjuerna att FORTV:s instruktion och regleringsbrev nämner att fastigheternas värde skall tas tillvara. Detta kan vara förvirrande då det inte anges vilket värde som avses. Det kan exempelvis vara bokföringsmässigt värde, marknadsvärde eller bruksvärde. Beroende på vilket värde det är som skall tas tillvara så borde fastighetsförvaltarens strategi avspeglas i detta. Regeringen borde, anses det, möjligen klargöra vad som menas.

Kundorientering är något annat som FM efterlyser i FORTV agerande. FORTV har många gånger, istället för att se till kundens bästa, tagit på sig rollen som regeringens "kontrollant". Det är en, menar man, alltför ofta återkommande målkonflikt och inom FM undrar man om det verkligen är regeringens intention. De betonar ägarrollen, framhålls det, många gånger alltför hårt och verkar ha tagit på sig en uppgift att kontrollera FM så att man ägnar sig åt

rätt saker ur ett regeringsperspektiv. Flera intervjuade är osäkra på vilket mål som skall gälla: Är det de överordnade målen för FM eller gäller speciella mål för fastigheterna, som ändå bara är en stödresurs? MAL-avdelningen ser helst att de mål som FORTV har utarbetat utifrån instruktion och regleringsbrev sätter kundservicen i centrum.

Några intervjuade undrar om den målkonfikt som råder mellan FM och FORTV är en medveten strategi från regeringens sida. Några intervjuade anser sig inte ha samma problem med Statens Fastighetsverk och Vasakronan som de anser vara mycket kundorienterade.

Anslags- eller lånefinansiering?

Gränsdragningen mellan låne- och anslagsfinansierade anläggningar tycker man generellt sett i intervjuerna inte är bra. I vissa intervjuer framförs att minst alla anläggningar (enligt den definition som används av INFI-systemet) borde vara anslagsfinansierade. Bl.a. anses förråd och flottiljflygplatserna böra anslagsfinansieras eftersom de har så nära samband med krigsorganisationen.

Behovet av en egen driftorganisation

Inom FM styrs driften genom central produktionsledares (CPL) produktionsuppdrag. Planerings- och budgetdirektiv utgör underlag för uppdragsförslag för kommande år. Dessa omsätts till CPL

produktionsuppdrag. Driften styrs således inom det ordinarie produktionsledningssystemet. MAL-avdelningen lämnar därvid stöd till CPL. Det ges inga egentliga uppdrag rörande driften utan det är mer av karaktären inriktningar eftersom MAL är en stödresurs. Uppdragen är mer riktade till kärnverksamheten såsom "vidmakthåll en pansarbrigad".

FM:s mål är att, utöver strukturförändringar, reducera förhyrningen med 3 procent per år och reducera driftkostnader med 3 procent per år. Det pågår ett omfattande arbete med att utveckla driftkompetens genom metodutveckling och även utveckling av lokalförsörjningsplaneringen.

I intervjuerna inom högkvarteret framhöll flera att det är viktigt att Försvarsmakten har en egen driftorganisation. Huvudskälet tycks vara att det skulle vara krångligt och dyrare att låta någon utomstående sköta den. Försvarsmaktens skäl till att driften skall utföras inom Försvarsmakten är sammanfattningsvis att man vill

- kaderorganisera (dvs använda personal i sina krigsbefattningar) varvid driftpersonalen ingår i sin kader,
- genomföra integrerad fastighetsdrift, dvs sköta alla typer av fastigheter med samma personal (i den utsträckning det är lämpligt),
- i övrigt genomföra integrerad verksamhet där driftpersonal ibland får andra uppgifter än fastighetsdrift,
- ge personalen möjlighet att känna närhet till lokal arbetsgivare
- och med alla dessa insatser uppnå en totalt effektiv verksamhet inom Försvarsmakten.

För att driva anläggningar krävs en särskild kompetens och det ställs höga krav på säkerhet, dvs kunskap om larm och dylikt. En anläggning är normalt sett inte bemannad. Driftpersonal gör

ronderingar ca två gånger per år.

Hela driftpersonalen skall vara krigsplacerad. Detta infördes eftersom hela FM skall vara kaderorganiserat. Krigsorganisationen är således styrande för driftorganisationen. Driftpersonal behövs för att sköta anläggningarna i kris och krig men också i depåverksamheten; i kris ökar utbildningsnivån och etablissementen används. Även i krig måste etablissementen användas om det blir långvarigt.

Det är viktigt med ett entydigt arbetsgivaransvar anser de intervjuade. För all annan stödproduktion har FM arbetsgivaransvar och det vore olyckligt om FM blev av med detta för driftorganisationen. Fastighetsförvaltningen utreddes mycket noga inom FM 1988-90. Då infördes ett system som medgav att vissa drifttjänster köptes externt och att driftorganisationerna minskade. Så som organisationen ser ut idag är det den billigaste och effektivaste lösningen. Det kommer man dock att rullande se över. Bl a så är kompetensen inte alltid den rätta. Eftersom FM har avvecklat personal i stor omfattning de senaste åren så betyder det att det är de äldre som är kvar och de har inte alltid aktuella kunskaper. Den tekniska sidan måste utvecklas. Försök med större samordning mellan hantverkare, driftpersonal och lokalvårdspersonal har gjorts inom FM.

Problem har tidigare funnits vid gränsdragningen mellan drift och löpande underhåll som FM skall sköta och planerat underhåll som är ett ägaransvar. Detta har man nu löst.

Anskaffning

På frågan om anskaffningsprocessen totalt sett blivit kostnadseffek-

tivare är man tveksam på MAL-avdelningen. Beslutsunderlagen är bättre och kalkylerna är noggrannare, men om själva byggkostnaderna har minskat är tveksamt.

Förr styrdes anskaffningar genom uppdrag till FortF. Nu styr FM genom avtalsskrivandet. Ett preliminärt upplåtelseavtal tecknas när FM utarbetat behovsunderlag för att FORTV skall kunna börja projektera. Det slutliga upplåtelseavtalet tecknas innan byggstart för då kan FM inte längre avbryta processen. Inom FM är denna process något omständlig eftersom i princip alla preliminära och slutliga avtal skall godkännas av HKV. I stort har processen inom FM egentligen inte förändrats i förhållande till hur det såg ut innan reformen utan man arbetar på ungefär samma sätt som man gjorde mot FortF. Processen är dock under utveckling.

Det kommenteras att FORTV tycker att FM går för långt när de tar fram behovsunderlag för en anskaffning. Behovsunderlaget sträcker sig ibland in i projekteringsskedet som FORTV anser vara deras uppgift. De intervjuade är medvetna om problematiken och håller med om att vissa gått för långt när de i stort sett har projekterat klart men de menar också att man inte kan dra någon idiotgräns mellan behovsunderlag och projekteringsskedet. I vissa fall behövs lite mera "kött på benen" innan beslut kan fattas. Det finns risk för visst dubbelarbete.

Avyttring

Flera intervjuade vill ha klarhet i vad som händer vid avyttring: Vem skall få vinsterna respektive vem skall stå för förlusterna?

Detta är viktigt att veta nu när FM står inför stora omstrukturering-ar inför det kommande försvarsbeslutet. FORTV:s regleringsbrev är kryptiskt på den punkten. FM behöver veta detta för att kunna göra rätt avvägningar.

Några intervjuade anser att FORTV inte har tillräckligt många som sysslar med avyttring. FM förutsätter att det förbättras när FORTV omorganiseras. En idé som framförs är att avyttringen kunde göras i bolagsform, då vissa risker måste tas för att kunna avyttra ett etablissement. Dessa risker kan en myndighet inte ta. Annars skall ansvaret för avyttring ligga entydigt på FORTV och inte på någon avvecklingsgrupp som nu är fallet. (Kommentar: Enligt regeringsbeslut 1993-03-18, dvs före bildandet av FORTV, "bör Statens lokalförsörjningsverk biträda Fortifikations-förvaltningen" i avyttringsarbetet av vissa etablissement som resultat av 1992 års försvarsbeslut).

Uppdragsstyrning

Vad som skall ingå i hyran har också varit ett problem. FM och FORTV är nu överens om att allt som tillhör ägarrollen ingår i hyran medan övrigt skall FM ge uppdrag för. Det kan vara uppdrag inom t ex områdena miljö, fortifikatoriska utvecklingsprojekt och beredskapsplanläggning. Dock skall så lite uppdrag som möjligt läggas på FORTV. Om det finns andra konsulter skall dessa utnyttjas menar de intervjuade. Det har blivit för krångligt att anlita FORTV. Andra olösta problem är bl a att dra gränsen mellan fast och lös egendom, d v s vad som tillhör FORTV respektive FM.

MAL-avdelningen känner stark oro för vad som händer när

beställningsåtagandet är slut, därför att nu upphandlas inget i konkurrens och man är rädd att Confortia inte skall klara konkurrensen. Då försvinner den tekniska fortifikatoriska kompetensen som finns där, uppskattningsvis något eller några tiotal personer. MAL-avdelningen vill att man på något sätt säkerställer att kompetensen bibehålls även om FM inte planerar att bygga några avancerade anläggningar inom den närmaste tiden. Det behövs kompetens för att projektera, sköta byggadministrationen samt driva anläggningar inför och i ett återtagningsskede.

3.1.2 Regionala och lokala användare inom Försvarsmakten

Metodik

Med syftet att kartlägga hur Försvarsmaktens MAL-koncept, införande av kapitalkostnad, FORTV som ny ägareföreträdare etc påverkat verksamheten har förband på fem platser besökts, från norr till söder:

- Fo 63 och Uhreg N i Boden,
- I 5/Fo 22 i Östersund,
- F 16 i Uppsala,
- MKS i Karlskrona och
- P 7/ Fo 11 i Ystad/Revinge.

Synpunkter har vid dessa besök inhämtats, huvudsakligen i grupp, från ett 40-tal personer. De målgrupper som intervjuats representerar något olika intresseområden och utgörs av:

(1)
- Försvarsområdesbefälhavare (Fobef),
- chefen för Marinkommando Syd (C MKS),
- flottiljchef,
- chef med MAL-försörjningsansvar (C MFA, kallas i fortsättningen för MAL-försörjningschefen).

(2)
- Fördelningschef (C Förd),
- chef för underhållsregemente (C Uhreg),
- brigadchef (C Brig),
- divisionschef,
- ytattackflottiljchef,
- bataljonschef.

(3)
- Chef för MAL-enhet (t.ex. ett Fortkompani),
- chef för intendentur-och fastighetsenhet,
- MAL-förvaltare,
- driftchef.

(4)
- Depåchef (DepåC)
- chef för materielenhet (C ME).

Grupp (1) representerar i huvudsak chefer med territoriellt ansvar som i regel också är MAL-försörjningschefer och i de flesta fall dessutom lokala produktionsledare.

Grupp (2) är krigsförbandschefer. C Förd är dessutom regional produktionsledare medan C Brig är lokala produktionsledare. C Uhreg skiljer sig från de övriga genom att också vara MAL-försörjningschefer inom eget verksamhetsområde.

Grupp (3) omfattar olika befattningshavare inom MAL-funktionen lokalt. Befattningshavarna i den gruppen är också, under MAL-försörjningschefen, "internhyresvärdar" och svarar för såväl planerings- som genomförandeverksamheten inom MAL-funktionen.

Grupp (4) representerar materiel- och förnödenhetsförsörjningen. C Depå kan ha ansvar för såväl MAL- som materielfunktionen medan C ME är renodlat inriktad mot materielförsörjningen.

En terminologisk fråga: När texten nedan refererar till "förband" avses samtliga ovannämnda enheter, såväl "internhyresvärdar" (fortkompanier o.dyl.) som slutkunder i form av krigsförband.

Försvarsmaktens internrevision (REV) genomförde våren 1995 revision av MAL-verksamheten vid MKV, F 15, Lv 3 och I 5/Fo22. UTFÖR har fått del av REV:s revisionsrapport som har gjort en mer djupgående och detaljrik kartläggning när det gäller MAL-systemet än vad UTFÖR haft möjlighet att göra.

Trots en något olika uppläggning är det lätt att känna igen uttalanden vid UTFÖR:s intervjuer med de iakttagelser som refereras i REV-rapporten, t.ex.

- att det finns en medvetenhet att kostnaderna måste minskas,
- att det på sina håll finns brister i kunskapen om MAL-systemet och
- att det är en långsiktig process att etablera MAL-processen bl.a. för att utveckla dialogen mellan förvaltare och nyttjare. (En svårighet med REV-rapporten är att FORTV:s och Försvarsmaktens begrepp kan skilja sig. Det är svårt att se om exempelvis begreppet förvaltare avser FORTV eller Försvarsmaktens egna internförvaltare.)

Förutsättningar

De flesta intervjuade vid de besökta förbanden är väl medvetna om innebörden i förändringarna medan utvärderingen av effekter i verksamheten är mer osäkra eftersom nya regler och rutiner inte anses etablerade och anpassade fullt ut. Detta gäller fördelningen på hyresgästerna av de totala kostnaderna (som fullt ut genomförs först den 1 januari 1997) samt förändringar i rollspelet inom FORTV och i relationerna mellan FORTV och Försvarsmaktens förband.

Vid samtliga besökta förband finns en positiv strävan och vilja att genomföra förändringarna. Förbanden visar också olika exempel på att förändringarna har skapat förutsättningar att öka rationaliteten i verksamheten. Man anser vanligen att det varit till fördel för kostnadsmedvetandet och effektiviteten att fastighetskostnaderna synliggjorts. Men huvuddelen av det som framförs i intervjuerna berör de delar där förändringarna inte motsvarat de förväntningar man haft ute på förbanden. Vid frågan om vilka förbättringar man anser kan göras för att göra MAL-verksamheten effektivare, handlar svaren vanligen om att man tycker att gränsen har dragits fel mellan de anläggningar som direktavskrivs (mer renodlade befästningar) och de som lånefinansieras, t.ex. flottiljflygplatser, ubåtsdockor och ammunitionsförråd, vilket anses ha lett till en onödig byråkratisk hantering med betalningar för sådant som egentligen behövs i krigsorganisationen.

Redovisningen av förbandsbesöken kommer att till stor del återspegla de områden som förbanden vill förändra för att uppnå högre effekt i verksamheten.

Förändringar i förbandsnivån

Det hävdas i några intervjuer att man inte bör använda begrepp som "MAL-reform" eller "LEMO-reform" eftersom varken MAL-konceptet eller LEMO är någon reform i ordets egentliga mening. Den mest påtagliga förändringen anses i allmänhet vara att kostnaderna för utnyttjande av MAL-resurser har tydliggjorts, vilket alltså har skett i två etapper, dels genom den interna kostnadsredovisningen, dels genom de kapitaltjänst-, underhålls- och administrationskostnader som FORTV redovisar och för vidare till Försvarsmakten.

Förändringen skulle vara ramneutral, dvs de höjda kostnaderna för fastigheterna skulle inte minska utrymmet för annan verksamhet. Än så länge har inte den ramkompensation som Försvarsmakten erhållits fördelats till de lokala nyttjarna inför 1997 varför en viss oro finns hos dem över att inte fullt ut få del av kompensationen. Dessutom hävdar några intervjuade att reformen inte varit ramneutral. (Som kommentar till dessa uttalanden kan nämnas att frågan diskuterades i SOU 1995:13 av Kommittén med uppdrag att analysera ekonomiska osäkerhet för Försvarsmakten, de s.k. svarta hålen. Ramneutraliteten skulle innebära att försvarsanslaget skulle *öka* lika mycket som den synliggjorda kapitalkostnaden och *minska* lika mycket som de investeringskostnader som nu istället skulle finansieras lånevägen. Kommittén kom fram till att fastighetsreformen varit budgetmässigt neutral "i vart fall om den verkliga investeringsvolymen kommer att motsvara den planerade." Men eftersom försvaret minskat sina investeringar i förhållande till försvarsbeslutet, så blev avdraget i fastighetsreformen för investeringskostnader större än det faktiska byggandet. Detta kan kommen-

teras med att avsikten var att göra reformen ramneutral. Diskussionen tycks egentligen gälla om denna typ av kompensation skall ges med ett fixt värde eller i förhållande till faktiska investeringar. Bägge metoderna har nackdelar, men ett fixt avdrag är enklare och klarare att hantera ur styrningssynpunkt. Att synen på fastighetsreformen präglas av diskussioner kring ramkompensation är f.ö. vad man kan vänta sig mot bakgrund av Försvarsmaktens traditionella intresse för priskompensation).

LEMO-reformen och de nya fastighetsriktlinjerna har skapat en ny rollfördelning. Ägarföreträdaren, FORTV, står för kapitalförvaltning och tillhandahållande av MAL medan Försvarsmakten står för pengarna och hyresgästerna, Försvarsmaktens förband, står för drift och löpande underhåll samt underlag för långsiktig underhållsplan.

Rollerna som hyresvärd/hyresgäst har, hävdas det i intervjuerna, i förbandsnivån blivit otydligare och litet mer komplicerade med LEMO-förändringen. I övrigt arbetar man vid förbanden i huvudsak som tidigare:

- MAL-resurser utnyttjas i stora drag som tidigare.
- Planering av drift och underhåll genomförs ungefär som tidigare.
- Drift och underhåll av MAL-resurser utförs som tidigare vid förbanden och med förbandens egna resurser.
- Organisation och bemanning i MAL-organisationen är i stora drag densamma som tidigare. Vid några förband uppges att MAL-organisationen har utökats.

De mest påtagliga förändringarna är förutom de nya begreppen MAL, MAL-ansvar mm :

- ett ökat kostnadsmedvetande hos de chefer som utnyttjar MAL-resurser,
- ett ökat engagemang från produktionsledningen i nyttjande-

planeringen och

- en ökad strävan att begränsa nyttjandet av MAL-resurser.

En samstämmig uppfattning bland de intervjuade är att det mest påtagliga och positiva med förändringarna är ett ökat kostnadsmedvetande hos cheferna på olika nivåer.

Det finns också många kritiska synpunkter avseende främst hur tillämpningen av förändringarna utvecklats. I nedanstående redovisning tas upp, under olika rubriker, ett antal synpunkter som i olika former berörts vid alla eller ett flertal av de besökta förbanden.

Styrning av MAL

Flera av de driftchefer som intervjuats hävdar att driften med modern styr- och reglerteknik mycket väl skulle kunna samordnas över betydligt större geografiska områden, t ex landskap eller län. Men det kräver att driftresurserna fördelas på ett annat sätt än som det nu är fördelat.

Flera befattningshavare inom MAL-enheterna hävdar att drift och underhåll är mer ett ansvar för ägaren än för hyresgästen. En av cheferna pekar på vad han upplever som en bakvänd ordning, nämligen att hyresgästen utarbetar den långsiktiga underhållsplanen åt hyresvärden och dessutom kostnadsfritt. (Detta ändras nu innebärande att FORTV tar över planarbetet medan underlaget utförs av FM enligt ramavtalet).

Bland driftansvariga chefer har flera hävdat att driftfunktionen med fördel skulle kunna hanteras av en organisation utanför Försvarsmakten, av FORTV eller ett fristående företag. En del av

de MAL-försörjningschefer som intervjuats har inte uttryckt stöd för denna typ av lösning utan förordar egna resurser men ett betydligt mindre antal MAL-försörjningschefer för att åstadkomma ökad geografisk samordning av resursutnyttjandet. (Arbete med denna inriktning genomförs nu av Högkvarteret.)

Andra MAL-försörjningschefer hävdar att MAL-ansvaret skall bibehållas som nu men att driften kan köpas från ett annat MAL-område eller från fristående företag. Det har framförts i intervjuerna att detta problem inte kan lösas på lokal nivå utan är ett styrningsproblem i den centrala ledningsnivån. För närvarande styrs MAL-verksamheten i fyra ordervägar/program vilket inte kan påverkas i den lokala nivån. Det har ansetts enklare om styrningen mot MAL-försörjningscheferna gjordes i en samordnad orderväg.

Krigsförbandschefernas inflytande i MAL-frågor

Samtliga intervjuade krigsförbandschefer anser sig ha ett ytterst marginellt inflytande i MAL-verksamheten. De deltar i nyttjandeplaneringen men inflytandet anses begränsat till att antingen utnyttja lokaler mot full hyra eller att avstå från lokaler. Några krigsförbandschefer hävdar att möjligheterna att påverka, främst i närtid, är sämre nu än i den gamla organisationen före MAL- och LEMO-förändringarna (när FortF arbetade på uppdrag av de militära myndigheterna).

Det anses att besluten ligger längre bort nu (HKV och FORTV) än tidigare då Fobef och MB kunde ta beslut i större utsträckning än nu. Inom MAL-verksamheten har någon nämnvärd delegering till krigsförbandscheferna inte kunnat spåras vid de besökta

förbanden.

Krigsförbandscheferna har också framfört att det är svårt att förstå hur kostnaderna skall kunna minskas när man är helt hänvisad till FORTV som anses ha en klar monopolställning. Det skulle, enligt krigsförbandscheferna, vara lättare att uppnå högre effekt till lägre kostnad om förhyrning kunde göras i konkurrens.

Ett allmänt irritationsmoment är vad som kallas MAL-verksamhetens "gräddfil" när det gäller besparingsmål. Besparingsmålen anges oftast i procent av den totala budgeten där MAL-kostnaderna ingår. Men när besparingen skall genomföras betraktas, säger man, MAL-kostnaden som fast kostnad som inte får påverkas vilket gör att hela besparingen får bäras av de övriga delarna av förbandsproduktionen. (Som kommentar till detta kan observera att den delen av MAL-kostnaden som är hyra till FORTV är en fast kostnad tills uppsägningstiden gått ut, dvs det är en 1- eller 0-lösning, innebärande att det anses svårt att på kort sikt påverka kostnaderna i en rådande förhyrning.)

Den internhyresmodell som utvecklats inom Försvarsmakten anses vara alltför tungarbetad. Kontrakt eller liknande handlingar upplevs som onödig byråkrati i den interna hanteringen och borde kunna ersättas med en i samråd upprättad förteckning över nyttjat MAL-bestånd.

Möjligheterna att avställa/avveckla MAL-objekt är enligt krigsförbandscheferna begränsade genom att de flesta MAL-objekt som de utnyttjar inte är avskiljbara vilket försvårar en alternativ användning som i sin tur leder till att de är svåra att avyttra. För de objekt som kan avställas anses uppsägningstiden om 1 år – och med tiden i budgetprocessen omkring 2 år – alldeles för lång. För det som inte är avskiljbart betalar Försvarsmakten alla kostnader.

Det finns då, anses det, inga ekonomiska incitament för FORTV att arbeta snabbt med avveckling av sådana MAL-objekt (även om Försvarsmakten inte har någon kritik som rör FORTV:s faktiska hantering). För avskiljbara fastigheter som sägs upp betalar Försvarsmakten ingen hyra efter uppsägningstidens slut. Där har istället FORTV ett eventuellt incitament att göra en förmånlig avyttring genom att användningen av FORTV:s överskott (dvs mellanskillnaden mellan försäljningsintäkter och bokfört värde, med avdrag för kostnader) avgörs av regeringen. (Kommentar: I regleringsbrevet till FORTV för 1995/96 står: "Fortifikationsverket får disponera de överskott och skall finansiera de underskott som uppkommer vid försäljning av försvarsfastigheter. Vid avyttring av större objekt kan regeringen komma att utfärda föreskrifter för dispositionen av överskott eller finansieringen av underskott.")

MAL-försörjningschefernas och MAL-enheternas roll

MAL-försörjningschefen har ungefär samma ansvar som tidigare vad avser drift och löpande underhåll. MAL-planeringen har ungefär samma karaktär som den tidigare generalplaneringen. Skillnaderna är att MAL-försörjningschefen har rollen som internhyresvärd gentemot nyttjarna av MAL-resurser och rollen som hyresgäst gentemot FORTV och är dessutom ansvarig för att underlag för det planerade underhållet överlämnas till FORTV.

Ansvar och roll anses generellt vara klart definierade för de olika typerna av MAL-ansvar som är:

Typ A = Internförvaltare, drift och specialistkompetens

Typ B = Internförvaltare och drift

Typ C = Internförvaltare

Samtliga MAL-försörjningschefer vid de besökta förbanden anser sig ha bra relationer till krigsförbandschefer och andra internhyresgäster. De flesta anser sig också ha bra relationer till FORTV regionala kontor även om FORTV roll som ägarföreträdare ifrågasätts.

Relationerna till Confortias regionala kontor anses genomgående vara bra. Confortia anses vara mer anpassat till kundens behov och lättare att samarbeta med än FORTV som anses ha "egna intressen" att bevaka i samarbetet.

Flera MAL-försörjningschefer, främst i de stora garnisonerna, anser att fördelningen av MAL-förvaltningsansvaret liksom styrningen av MAL försvårar ett ökat samutnyttjande av MAL--resurserna. De MAL-försörjningschefer som samtidigt är försvarsområdesbefälhavare anser att MAL-försörjningsansvaret bör knytas till det territoriella ansvaret vilket skulle minska antalet ansvariga. Men det har också framhållits att MAL-förvaltningen skulle kunna ges en länsvis indelning i varje fall när det gäller drift- och underhållsansvar

Det finns också MAL-försörjningschefer av typ C som köper drift och underhåll av typ A och B men ändå anser det nödvändigt att ha eget MAL-försörjningsansvar för att lättare kunna åstadkomma högre rationalitet i MAL-nyttjandet inom sitt verksamhetsområde. Åsikterna skiljer sig åt cheferna emellan. Ett ökat geografiskt samutnyttjande av drift- och underhållsresurser förefaller dock vara en gemensam uppfattning.

Den ökade centrala styrningen, främst inom armén och marinen, anses på flera håll vara besvärande. Inom driften styrs dimensioneringen av resurserna genom personalramar som innebär att

förbanden upplever att resurserna är för små i förhållande till de uppgifter som skall lösas. Alla beslut om MAL-anskaffning tas på central nivå. De resurser som centralt tilldelas förbanden för avveckling anses inte stå i proportion till behoven. Som exempel har anförts avvecklingen av truppbefästningar som med nuvarande resursnivå vid en del förband kommer att ta mer än 10 år. Det innebär i vissa fall att förbanden tvingas förnya uppsägningsbara arrendeavtal för befästningar som är avvecklingsobjekt.

Gränsdragningen mellan anslags- och lånefinansierade anläggningar anses i allmänhet tydlig men har av de flesta ifrågasatts. Vid alla besökta förband har framförts att ammunitionsförråden borde tillhöra de anslagsfinansierade objekten. Vid några förband har man hävdat att även drivmedelsanläggningar och mobiliseringsförråd borde vara anslagsfinansierade. Som motiv anges att dessa förråd är en del av krigsförbandet på ungefär samma sätt som befästningar är det. De flesta anläggningar för ammunition bemannas i kris och krig av krigsförband som löser sina krigsuppgifter i anläggningarna. Många förråd, särskilt i Norrland, är belägna i områden utan annan bebyggelse och verksamhet och har därmed inget alternativt användningsområde vilket gör dem svåra att avyttra.

Inom flygvapnet anser man att flottiljflygbaser som i krig är huvudbas eller sidobas med anslutna anläggningar borde vara anslagsfinansierade. Detsamma gäller bemannade luftförsvarscentraler och radarstationer.

Vid de största förbanden är cheferna för MAL-enheterna yrkesofficerare i nivå 3 dvs har genomgått högre utbildning vid Militärhögskolan (dvs överstelöjtnant eller major med högre kurs). Men det råder brist på fortifikationsutbildade yrkesofficerare i den

nivån. Cheferna för de stora MAL-enheterna anses behöva den utbildning och det stabskunnande som nivå 3 representerar främst för att klara stabsarbetet och samverkan med krigsförbandschefer och högkvarteret. Därför har de flesta besökta förband bemannats med nivå 3 även om befattningshavarna inte har fortifikationsutbildning. Vid samtliga förband finns fackmässig förvaltningskompetens genom de fortifikationsutbildade yrkesofficerarna i nivå 4 (major med lägre kurs) och 5.

Inom flygvapnet är chefen för Intendentur- och fastighetsenheten officer nivå 3 medan chefen för MAL-avdelningen är fortfikationsutbildad officer nivå 4.

MAL-enheterna vid de besökta förbanden har relativt genomarbetade MAL-planer med förhållandevis många avvecklingsobjekt. Man har kunnat redovisa att mediakostnaderna (el m.m.) kunnat sänkas genom att nyttjarnas kostnadsmedvetande höjts. Däremot anses avvecklingsprocessen alltför långsam genom att ytterst få av objekten i avvecklingsplanerna har fysiskt avvecklats.

För att stimulera nyttjarna att avställa objekt har vissa MAL-försörjningschefer tagit över kostnaderna för tomhyror från nyttjarna. I vissa fall har högkvarteret gjort på samma sätt för att stimulera en minskning av MAL-beståndet.

Relationer till FORTV

Attityderna hos de intervjuade varierar från att man avstår från kommentarer till att man är kritiska eller mycket kritiska. Det bör betonas att detta är grannlaga frågor med tanke på det starka ömsesidiga beroendet mellan myndigheterna. Det finns nyansskill-

naderna mellan reaktionerna från de intervjuade kategorierna.

När det gäller FORTV regionala kontor anser flera av cheferna för förbandens MAL-enheter att man har bra relationer främst genom att man där möter tidigare kollegor och känner varandra väl.

Bland krigsförbandscheferna har många ifrågasatt FORTV roll och sätt att agera. FORTV anses i allt för hög grad framhålla sin roll som ägarföreträdare och ha relativt litet intresse av att uppträda som stödfunktion till förbandsproduktionen vilket naturligtvis ligger i krigsförbandschefernas intresse.

Många anser att FORTV har en tydligt markerad monopolställning relativt de till verket hänvisade förbanden. Situationen anses inte bli bättre av att verket dessutom är myndighet direkt underställd försvarsdepartementet och i den rollen kan diktera villkor inom MAL-området.

I flera fall upplever man vid förbanden att underhållsåtgärder är mer inriktade mot att bibehålla ett högt kapitalvärde än att tillgodose krigsförbandschefernas behov av för produktionen nödvändigt underhåll.

FORTV upplevs som centralstyrt vilket anses försvåra ett annars bra samarbete med de regionala kontoren. Det skulle vara lättare, sägs det, att samarbeta om generaldirektören för FORTV visade mer förtroende för och litade mer på sina regionala chefer.

FORTV anses ha ungefär samma kompetens som redan finns vid förbanden och anses därför inte tillföra särskilt mycket utan snarare utgöra en omväg i MAL-verksamheten. Den utökning av de regionala kontoren som aviserats oroar en del av förbandscheferna som anser att man därigenom bygger upp en ökad dubbelkompetens med ökade nyttjandekostnader som följd.

MAL-konceptet som stödfunktion

Som stödfunktion har MAL-konceptet med internhyror haft ovanligt stort genomslag som berört många befattningshavare och chefer. Det anses också ha medfört ganska mycket merarbete vid förbanden. Flera av de intervjuade cheferna anser att MAL-frågorna fått alltför stor uppmärksamhet och tagit resurser från de primära uppgifterna som trots allt är att producera krigsförband. Det har också hävdats att MAL-konceptet är en mycket dyr metod att skapa ett ökat kostnadsmedvetande hos cheferna. Ett kostnadsmedvetande som i mycket liten utsträckning kan omsättas i en ökning av produktiviteten i verksamheten.

ADB-stöd

Vid flera förband har man pekat på behovet av datorstöd i MAL--verksamheten. Möjligheterna att använda INFI är begränsade. I samband med omstruktureringen 1994 och FORTV nya roll avvecklades styr- och utvecklingsgruppen för system INFI som fanns vid FortF. Systemet har nu överförts till Försvarsmakten.

Vid förbanden utvecklas därför olika lokala PC-lösningar av blandad karaktär som används i MAL-verksamheten. Samtidigt uttrycker man oro för kommunikations- och anpassningssvårigheter om och när FORTV och/eller Försvarsmakten utvecklar datastöd för gemensamt nyttjande.

3.2 Förvaltarperspektivet. Synpunkter från anställda vid FORTV

Nedanstående redogörelse bygger dels på skriftliga svar från ledande företrädare för FORTV, dels på muntliga intervjuer med ett 15-tal befattningshavare. Dessa är ett antal chefer vid huvudkontoret, huvuddelen av fastighetscheferna (cheferna vid regionkontoren) samt förvaltare vid ett av regionkontoren

3.2.1 Reformens effekt

En viktig effekt av reformen hittills anses enligt intervjuer vara att försvaret har gått ifrån upphandling av årsentreprenader av drift- och underhållstjänster, som var en vanlig form tidigare. Man jämför med situationen före 1 juli 1994 när de militära myndigheterna själva hade förvaltaransvaret och la ut uppdrag på FortF (som då var en mer renodlad uppdragsmyndighet än idag) och andra. Försvaret har haft företag som "gått som barn i huset" som någon uttryckte det. Vidare har upphandlingens storlek ökat t.ex. mätt i antalet berörda objekt (byggnader) och bedrivs även i övrigt på ett mer effektivt sätt. Någon intervjuad nämner att planeringen kunde bedrivas ännu effektivare om man redan nu (våren 1996) fick veta vilka ramar som skulle gälla för 1997. Exempel på effekten av större projekt är att om avveckling av truppbefästningar (värn etc) kan göras i projekt av 50 i jämförelse med 2 i taget, blir den upphandlade kostnaden per befästning 60 procent lägre.

En annan effekt är att underhållsplaneringen nu, enligt intervjuer, i större utsträckning än tidigare bygger på systematisk besiktning. En intervjuad går så långt att han menar att FORTV övertog ett obesiktigat bestånd.

Däremot menar de intervjuade att fastigheterna genomsnittligt sett inte var i särskilt dåligt skick. "Vi övertog ett friskt bestånd", säger en intervjuad. Standarden var hygglig även om man inte hängt med tekniskt, säger en annan. Någon pekar på att undantaget möjligen var fastigheterna i de förband som skulle läggas ned, någon annan nämner gamla skräpiga läger. Flera svarar att beståndet var ojämnt, dvs vissa delar var i mycket gott skick, andra delar i sämre. Exempel på hög standard är flygplatserna eftersom man inte ville riskera skador på flygplanen. Det finns vissa försvarsområden som hade extremt välskötta fastigheter, medan andra var dåligt organiserade med en osystematisk fastighetsförvaltning. När det gäller befästningar är intrycket att FORTV:s övertagande inte inneburit någon förändring på underhållsnivån.

Underhållet hade varit budgetregulator, det gjordes stora ad hocinsatser i slutet av året. "Budgetårseffekten var betydande, externt var det nästintill dödsstraff på att överskrida budgeten och internt var det självmord att underskrida", säger en intervjuad. Det ledde till dåliga affärer, trots hopplösa tidplaner pressade man fram upphandlingar. Nu försöker man bedriva mer långsiktig planering. Det finns också intervjuade som menar att man låg på för låga underhållsnivåer. Detta ännu inte börjat ge utslag i fastigheternas kvalitet men att trenden var nedåtgående. Någon menar att arbetsmiljökraven tidigare var den mest styrande faktorn bakom underhållet. Någon framhåller att FORTV nu gör som underhåll vad de militära myndigheterna tidigare betraktade som drift och

betalade med driftpengar.

En annan effekt är att antalet uppsagda lokaler har ökat. Försvarsmakten har börjat bli varse kostnaden. Denna effekt fördröjdes, hävdas det, av att högkvarteret ända fram till 1 januari 1997 inte fördelat hyreskostnaden (vilket kan kommenteras med att Försvarsmakten i sin tur menar att underlaget från FORTV inte möjliggjorde tidigare fördelning). Överhuvudtaget menar någon att reformen egentligen inte riktades mot underhållet utan mot "överytorna och lokalutnyttjandet och att man inte gjorde sig av med det gamla".

En effekt av frånvaro av kapitaltjänstkostnader var förmodligen att man överinvesterade, även om den minskning man nu ser i investeringar är svår att enbart hänföra till reformen utan framförallt styrs av nedskärningshoten. Av de tidigare nyproduktions- och ombyggnadssatsningar dominerade nyproduktionen, medan det nu är ombyggnaden som dominerar.

3.2.2 Incitamenten och kostnadspressen

En fråga som UTFÖR ställt till de intervjuade är vilka incitament FORTV och Försvarsmakten har för att pressa kostnader, dvs hur systemet är uppbyggt i detta avseende.

Incitamenten är inte glasklara, säger någon. Statsmakterna har inte givit oss några incitament, bortsett från avvecklingsverksamheten, säger en annan. Beträffande kostnadspressen i övrigt hänvisas till ämbetsmannarollen och den professionella stoltheten. "Vi känner ansvar för Försvarsmaktens pengar, vi har ett ämbetsansvar. Vi är inte ett bolag". Man vill visa sig kompetent och

sköta sitt jobb bra så att det erkänns av andra. Incitamentet sitter i ryggraden.

Det enda ekonomiska incitamentet av betydelse som nämnts finns i avvecklingsverksamheten, innebärande att användningen av överskott avgörs av regeringen.

Alla myndigheter har kostnadspress, även FORTV har fått tre procents besparingsbeting på förvaltningskostnaden.

Även Försvarsmakten har starka kostnadsincitament att avveckla. Nu avvecklas även markområden vilket tidigare var ovanligt. Däremot upplever FORTV att Försvarsmakten också tycks ha hinder mot avvecklingen, man vill t.ex. inte avskilja fastigheter på det sätt som FORTV önskar, man vill styra den fortsatta användningen etc. Ett annat hinder har att göra med Försvarsmaktens många nivåer; även om krigsförbandschefen inte behöver fastigheten kan hans överordnade göra andra bedömningar.

Den kostnadspress som Försvarsmakten utövar på FORTV ser olika ut på olika områden:

- Administrationskostnaden, f.n. 134 mkr, är föremål för noggrann bevakning från Försvarsmaktens sida och skall enligt direktiv från regeringen minska med 3 procent.
- I underhållet består Försvarsmaktens påverkan i att omfattningen ifrågasätts.
- Kapitaltjänstkostnaden är en matematisk konsekvens av anskaffningskostnaden.
- När det slutligen gäller uppdragskostnader (12-14 miljoner kronor 94/95) anses det att Försvarsmakten blivit mer försiktig i att lägga ut uppdrag. (Parentetiskt kan dragkampen mellan myndigheterna illustreras av ett yttrande till FÖFA från Försvarsmakten 1993-10-25 med anledning av dimensioneringen av FORTV: "De

fem tjänsterna som skall finansieras genom uppdrag från FM skall enligt FM uppfattning innefattas i den medgivna ramen på 130-35 personår. Det skall åter påpekas att FM inte avser köpa särskilt stöd från FORTV").

Kostnadspressen utövas i underhållet även på det sättet att FORTV:s bedömning av den nödvändiga totalramen inte accepteras på den regionala nivån (ovanför chefen för MAL-försörjningsansvar), som ju tilldelar ramarna.

En intervjuad illustrerar vad han vill beskriva som formerna för kostnadspressen med ett exempel. FORTV och Försvarsmakten hade tecknat ett preliminärt upplåtelseavtal på en ombyggnad av ett förråd. Vid anbudsgivningen kom ingen offertgivare under den angivna kostnadsgränsen. Några av funktionerna skars bort, t.ex. en motorvärmare, och ombyggnaden kunde genomföras inom den bestämda kostnadsgränsen. När nyttjaren, dvs Försvarsmakten, fick klart för sig att ombyggnaden inte skulle inkluderas motorvärmaren gjorde man denna installation på egen hand. Därmed, menar den intervjuade, saknar kostnadspressen mening.

Huvudincitamentet är Försvarsmaktens benägenhet att ha kvar eller bygga nytt, vilket styrs av den synliga kapitaltjänstkostnaden. För FORTV har man valt ett system som innebar så gott som total kostnadsgenomskinlighet. Försvarsmakten skall direkt kunna följa kostnaderna för olika ändamål och objekt, man vill inte riskera att FORTV bygger upp fonder med överskottsmedel som inte klart kan hänföras till objekten (byggnaderna). Detta minskar möjligheterna att skapa ett ekonomiskt rörelseutrymme för fastighetsförvaltaren, som i ett sådant system inte kan arbeta med omfördelningar mellan olika ändamål i syfte att nå ekonomiska besparingar på helheten. En av de intervjuade påpekar att även om FORTV är ägareföreträ-

dare har systemet behållit samma kostnadsstyrningsfilosofi som om FORTV var en uppdragsmottagande stödmyndighet till Försvarsmakten.

Det finns dock vissa rörelseutrymmen. Ramavtalet stadgar: "Ersättning för ej lånefinansierat underhåll erläggs enligt betalningsplan och beräknas objektsvis utifrån genomförandet"(paragraf 5). Ett par av de intervjuade menar att Ramavtalets formulering medger en mindre bundenhet vid de konkreta objekten än man hittills tillämpat och att man mycket väl inom Ramavtalets ram kan arbeta med utjämnade hyror. (F.n. följer FORTV:s underhållskostnader projektens kostnader i detalj vilket innebär att hyran för ett objekt kan variera kraftigt mellan två hyresperioder.)

3.2.3 Övriga synpunkter på de tre huvudfunktionerna

Underhåll och drift

Enligt ramavtalet genomför Försvarsmakten driften. FORTV är beredd att genomföra driften om Försvarsmakten önskar det. De skäl som FORTV anför för detta är att drift och underhåll till vissa delar är kommunicerande kärl, dvs en väl genomförd drift, även om den är kostnadskrävande, kan minska behovet av underhåll, liksom även tvärtom.

Försvarsmakten hade före 1 juli 1994 ansvar för såväl drift som underhåll. Ramavtalet med FORTV (mars 1994) stadgade att Försvarsmakten planerar, genomför och finansierar drift och löpande underhåll. FORTV ansvarar däremot för planering (i

samråd med Försvarsmakten) av "planerat underhåll" samt för genomförandet av detta. "Vid genomförandet skall Försvarsmaktens verkställighetsresurser om möjligt utnyttjas" (paragraf 7 i avtalet). Försvarsmakten har efter den 1 juli 1994 haft resurser för mer än enbart lokalförsörjningsplanering (som är en av lokalförsörjningens huvudaktiviteter enligt förordningen) och drift (i enlighet med ramavtalet). Detta är, enligt intervjuer med FORTV, bakgrunden till diskussionerna mellan myndigheterna om vad som är drift respektive (planerat) underhåll.

Det pågår nu ett arbete inom FORTV att utforma regler för Försvarsmaktens genomförande av driften. Detta ser FORTV som skapandet av förutsättningar för ett kvalitativt genomförande av driften och för rationaliseringar och reduceringar av driftskostnader. Enligt andra intervjuer är denna typ av regelstyrning en dålig ersättning för den samordning av drift och underhåll som borde kunna erhållas om förvaltaren har full kontroll över både drift och underhåll.

FORTV upprättar plan för och genomför (planerat) underhåll av försvarsfastigheter, dvs verket har under det första året övertagit Försvarsmaktens underlag för denna underhållsplanering. FORTV genomför underhållet i samverkan med Försvarsmakten, medan Försvarsmaktens roll är att betala kostnaden enligt fastställd betalningsplan. Vid en särskild underhållsberedning mellan Fortifikationsverkets huvudkontor och fastighetschefer å ena sidan och företrädare för Försvarsmakten å andra sidan, träffas överenskommelser om den närmaste tidens planerade underhållsverksamhet. Fortifikationsverket utgår i dessa överläggningar från lagar och förordningar och från målet om hur fastighetens värdebeständighet skall säkerställas. Försvarsmaktens utgångspunkt är behov och

önskemål föranledda av krigsförbandets krav eller rationalitet i förbandsproduktionen.

Efter budgetdialoger inom Försvarsmakten sker ny underhållsberedning. Därefter träffar FORTV:s förvaltningskontor slutlig överenskommelse med respektive MAL-försörjningsansvarig inom Försvarsmakten.

Enligt synpunkter från FORTV görs ibland olika bedömningar av FORTV och Försvarsmakten, varvid Försvarsmakten vill satsa mindre på underhållet än FORTV. Försvarsmakten vill avvakta med underhållet eftersom det höjer hyran. Denna tendens är särskilt uppenbar, menar FORTV, i de fall Försvarsmakten vill reducera underhållet inför avveckling av en lokal. FORTV strävar dock i sådana lägen att hålla fast vid en högre underhållsnivå.

Försvarsmakten har satt som mål att reducera driftkostnaderna med 3 procent årligen, grundat på en utredning inom Försvarsmakten (1995-03-15). FORTV önskar bistå Försvarsmakten i arbetet på att uppnå detta mål och att generellt ge förutsättningar för minskade driftkostnader. Enligt FORTV har särskilda projekt, t.ex. utveckling av metoder för kontroll och åtgärder i VA-system, elsäkerhet m.m. givit påtagliga resultat. Försvarsmaktens förståelse för FORTV:s ansvar och planer har, anses det, ökat när det gäller underhållsplaneringen.

När det gäller mark anser företrädare för FORTV att FORTV bör "fördjupa" sina kunskaper om underhåll av mark för att kunna ge Försvarsmakten goda förutsättningar för övningsverksamhet.

Genomförandet av skogsbruk hade vid 1996 års ingång ännu inte samordnats med Försvarsmakten. Därefter har ett samråd mellan myndigheterna genomförts om ett antal preciseringar av förvaltningens villkor (se tjänstemeddelande 1996-03-19 från

FORTV) som skall gälla från den 1 juli 1996 och vad gäller de ekonomiska rutinerna börja tillämpas senast den 1 januari 1997. Däremot har någon ändring inte skett i själva ramavtalet, t.ex. av ett mycket konkret stadgande i 5.4.2. Jakt och fiske: Jakt och fiske är förbehållet personal enligt FM bestämmande.

Nyanskaffning

Inför nyanskaffning av anläggningar betonas från FORTV:s sida att det är särskilt väsentligt att erfarenheter från befintligt bestånd tas till vara. Här kan vissa andra värderingar till skillnad från lokaler bli aktuella. Även om anläggningar i hög grad styrs av krigsorganisationens behov finns det ett antal valsituationer som har en fastighetsteknisk karaktär och i vilka teknisk expertis utanför krigsorganisationen kan fylla en funktion. Det kan t.ex. gälla särskilda krav för tillträdesskydd, driftsäkerhet, driftinstruktioner, reservdelar, försörjningsmedia m.m. Påverkbart är t.ex. val av uppvärmningssystem. Även erfarenhet från underhållsverksamheten är värdefull inför nyanskaffning av anläggningar.

Motsvarande resonemang kan föras inför nyanskaffning av mark. Erfarenheter från konsekvenser av Försvarsmaktens mekanisering och förändrade sätt att genomföra övningar vid dagens övnings- och skjutfält måste, enligt FORTV, tydliggöras. Erfarenhet från tillståndsprövning anses ha stor betydelse vid nyanskaffning.

Avyttring

Enligt företrädare för FORTV anser man sig ha svårigheter att påverka Försvarsmakten till uppföljning av drift på den enskilda fastigheten, till nackdel för avyttringsverksamheten. FORTV har en strävan att fördjupa kunskap och förutsättningar för underhåll av infrastruktur inte minst för att få underlag för avyttring.

Mellan 1992 och 1995 har dock en mängd 50-årsarrenden gått ut vilket satt fart på avyttringen.

3.2.4 Synpunkter på rollspelet

Myndigheternas officiella inställning är att rollspelet mellan FORTV och Försvarsmakten fungerar allt bättre men att det fortfarande finns brister. De enskilda intervjuerna lyfter fram ett antal brister, även om flertalet intervjuade också menar att det fungerar bra.

Två linjer framskymtar i synen på rollspelet. Den ena kategorin intervjuade talar om att "vi löser problemen praktiskt", den andra talar mer om FORTV:s principer som måste genomsyra förvaltning och rollspel även på lokal nivå.

Även de pragmatiskt inriktade har kritik mot rollspelet. Det finns ännu brister i hur man följer de fastlagda formerna, t.ex. att Försvarsmakten inte gör en tillräcklig stringent uppsägning eller att man gör beställningar fastän det korrekta är att "anmäla behov av förändrad upplåtelse". Kravet på strikta former bör dock inte upplevas som byråkratism, menar en intervjuad, utan handlar mer

om ordning och reda.

Ett fel i rollspelet är tydligen att Försvarsmakten ibland kommer med ett alldeles för preciserat underlag. Detta framkommer i ett par intervjuer. Man har redan gjort anskaffningskalkyler, ritningar m.m. vilket låser FORTV:s planering och förslag och ibland kan leda till dubbel kostnad genom att även FORTV utarbetar liknande underlag (på Försvarsmaktens bekostnad).

Ett genomgående inslag i intervjuerna är att man tycker att rollspelet har förbättrats.

En av de mer principiellt resonerande av de intervjuade menade att störningarna i rollspelet beror på att Försvarsmakten vill se sig själv som förvaltare. Det är inte så konstigt, menar han, eftersom det handlar om arbetstillfällen. Man kan inte begära att Försvarsmaktens personal själva ska säga att de inte behövs. Slutsatsen är given: FORTV måste då vara tydliga om rollerna och att man bytt kavaj från uppdragstagare till förvaltare. Men det är inte lätt. "Vi är fortfarande, efter 20 månader, inte färdiga med grunddokumenten som definierar beståndet, dess ytor etc." Regionerna definierar rollfördelningen olika, menar han. Vissa accepterar att en större del av underhållet görs av Försvarsmakten själv, andra är mer strikta. Man kan avläsa detta i FORTV:s redovisade underhållskostnad per förband. Den svårighet som består i att man inte är överens om grundförutsättningarna i arbetsfördelningen sliter på förvaltarna, som ibland har svårt att hålla den principiella arbetsfördelningen klar. "Det är påfrestande att behöva upprepa samma principer varje gång man träffas".

3.2.5 Finns det en målkonflikt mellan FM och FORTV?

Även frågan om eventuella målkonflikter är tydligen komplicerad. Här finns hela skalan av påståenden alltifrån uttalanden om spänningar och misstro till förnekande av varje målkonflikt. En mellanform är att man talar om att det finns målkonflikter som inte tillåts komma till ytan eller att statsmakterna inte ser någon målkonflikt. Det påpekas även att Försvarsmakten faktiskt utgår från en målkonflikt i den senaste Försvarsmaktsplanen, där FM menar att framförallt krigsorganisationen måste sättas "före en allmänt inriktad fastighetsförvaltning".

En intervjuad vid FORTV säger: "Jag känner mig närmast kränkt över den detaljkontroll Försvarsmakten utsätter mig för. Jag har lång yrkeserfarenhet och är lika lojal med FM:s mål som mina statstjänstemannakollegor på den andra sidan. Jag drabbas av misstroendet, man tror jag vill sko FM på pengar. Det är ju tvärtom – vi har försett FM med en professionell organisation som vill arbeta för statsförvaltningens bästa på längre sikt."

Man kan, som en kommentar till intervjuerna, konstatera att Försvarsmakten och FORTV har olika mål – Försvarsmaktens är huvudsakligen orienterad mot att bygga upp och vidmakthålla en effektiv krigsorganisation medan FORTV:s huvudmål enligt instruktionen är att för försvarsändamål tillhandahålla "ändamålsenliga" fastigheter samt att långsiktigt ta till vara fastigheternas värden. Frågan om det föreligger en konflikt mellan dessa mål kan diskuteras. Vad gäller ändamålsenligheten föreligger ingen målkonflikt, så länge parterna tolkar ändamålsenligheten på samma

sätt. Man kan då diskutera om begreppet "värde" framförallt gäller ekonomiskt värde (dvs att se till att försvarsfastigheterna vid avveckling kan ge statsförvaltningen en god försäljningsintäkt) eller om det framförallt gäller värdet av en fungerande funktion. I den senare punkten är det svårt att hitta någon målkonflikt med Försvarsmakten, förutsatt att denna också tänker långsiktigt. Det är alltså svårt att förneka att det kan finnas anledning till målkonflikter i vissa situationer, vilket också några av de intervjuade medger.

Men frågan om målkonflikt handlar, av intervjuerna att döma, inte bara om vad som står i statsmakternas styrdokument, instruktioner etc, utan om hur de tolkas av de berörda parterna. En del av målkonflikten handlar om vilken syn man har på FORTV:s roll. Försvarsmakten vill gärna, enligt några intervjuer, se på FORTV som en stödverksamhet för sitt huvudsyfte, medan den statliga fastighetspolitiken innebär att man definierat en förvaltar- och ägarföreträdarroll åt FORTV. Formellt sett behöver inte skillnaden mellan att vara en stödmyndighet respektive att vara ägarföreträdare vara så stor eftersom båda rollerna finansieras med Försvarsmaktens (och de andra hyresgästernas) anslag, men några av intervjuerna tyder på att de psykologiska konsekvenserna av roll- och målbeskrivningarna kan vara viktiga. Det handlar dessutom om en tydlig rollförändring eftersom FortF, som nämnts, de sista åren styrdes i form av uppdrag från Försvarsmakten. Konflikten skärps av ett faktum som antyds i den senaste Försvarsmaktsplanen med formuleringen: "Förändringen har mötts med varierande förståelse från organisationen".

3.2.6 Hur förbättras förutsättningarna för en effektiv fastighetsförvaltning bäst?

De intervjuade FORTV-anställda (liksom de intervjuade i Försvarsmakten) ombads bedöma vad som skulle vara den viktigaste åtgärden för att öka fastighetsförvaltningens effektivitet.

Flertalet intervjuade i FORTV anser att den viktigaste begränsningen är att FORTV inte kan styra driftresurserna (det ska betonas att detta varken är FM:s eller FORTV:s officiella ståndpunkt). "Vi kan kontrollera men inte styra", som någon uttrycker det. De intervjuade anser sig få belägg för ståndpunkten genom att de menar att Försvarsmaktens försök att rationalisera sin drift går trögt samtidigt som någon intervjuad framhåller att det finns en oerhörd sparpotential i driften. För att få ett helhetsgrepp, menar man, måste man kunna hantera både drift- och underhållsresurserna. Det framhålls att det finns ett sammanhang mellan drift- och underhållskostnader som gör att åtgärder på underhållssidan i bästa fall ger utslag i driftkostnaderna. Det är svårt, menar flera intervjuade, att bedriva underhåll om det inte kan utvärderas i driftkostnaden vilket i sin tur kräver att man kan följa driftkostnaden nära och i detalj. Gränserna mellan drift och underhåll (och mellan löpande och planerat underhåll) är konstlade gränser, menar flera av de intervjuade, dvs all fastighetsförvaltning utgår egentligen från driften. Ett exempel på konstigheter i gränsen mellan löpande och periodiskt underhåll som nämnts är att målning av alla fönster på en fasad kan betraktas som ett typiskt periodiskt underhåll, medan målning av alla utom ett kan definieras som löpande underhåll. Gränsen har dragits tvärs igenom det yttre underhållet vilket skapar

gränsdragningsproblem och därmed också osäkerhet om kostnadsansvaret.

De intervjuade som framför driften som det stora problemet anser inte nödvändigtvis att FORTV bör vara arbetsgivare för driftpersonalen. Dessa kan ligga där det visar sig lämpligast med hänsyn till de lokala förhållandena, menar man.

Ett par av de intervjuade, som inte nämnde driften, pekar på dimensioneringen av FORTV som den stora begränsningen. "Jag begriper inte hur Gunnar Nordbeck (LEMO-utredaren) tänkte. Vi är i grunden feldimensionerade". Ett par av de intervjuade nämner, ensamt eller i kombination med driftfrågan, att en övergång till ett totalhyreskoncept skulle förbättra förvaltningens handlingsfrihet (som dock skulle minska Försvarsmaktens möjlighet att projektstyra förvaltningen). Ett näraliggande önskemål är att man skulle vilja ha en given summa pengar eller en norm per fastighet så att man kunde styra underhållet med nyckeltal. Detta skulle dock inte kunna appliceras på befästningar och flygplatser.

Man kan som jämförelse hänvisa till svaren från de intervjuade inom Försvarmakten på en liknande fråga (som redovisats ovan i avsnitt 3.1.2 (under rubriken "Förutsättningar"), där det visade sig att dessa framförallt framhöll hanteringsproblemen i samband med den gränsdragning som gjorts mellan direktavskrivna och lånefinansierade anläggningar.

Både Försvarsmaktens och FORTV:s intervjuade pekar alltså på gränsdragningsfrågor som de viktigaste effektivitetsproblemen.

3.3 Avslutande kommentarer

Enligt flera intervjuade, i såväl FM som FORTV, syns redan nu positiva effekter av det ökade kostnadsmedvetandet som en följd av förändringarna i fastighetsförvaltningen. Det är svårt att utan vidare isolera effekterna till inrättandet av FORTV, till kapitalkostnadsreformen eller till det interna MAL-konceptet, eftersom alla förändringarna syftar till ökad kostnadsmedvetenhet.

Problem som några FORTV-intervjuade ser är att Försvarsmakten på sina håll fortfarande utför uppgifter som FORTV enligt avtalet skall stå för, t.ex. vissa utredningar, eller inte följer formerna i kontakterna med FORTV. Några av dem som intervjuats inom Försvarsmakten irriterar sig på vad de uppfattar som byråkratism hos FORTV och att FORTV i sin ägareföreträdarroll ibland glömmer kundserviceaspekten.

Rollspelet blir lidande, enligt vissa FORTV-intervjuer, av att delar av Försvarsmakten ännu inte anses fullt ut ha accepterat grundtanken i förändringen, nämligen att den uppdragsstyrda Fortifikationsförvaltningen nu omvandlats till ägareföreträdaren Fortifikationsverket. Flertalet av de intervjuade inom FORTV anger driftpersonalens placering i Försvarsmakten som ett problem, vilket anses försvåra för FORTV att få ett helhetsgrepp över kostnadsbilden och över effekten av insatta underhållsåtgärder. Även FM:s personal framhåller gränsderagningsproblem, särskilt mellan direktavskrivna och lånefinansierade tillgångar.

Intervjuerna med Försvarsmakten bekräftar bilden av att många egentligen ännu inte accepterat ägareföreträdarreformen, trots Försvarsmaktens officiella accepterande. Dessa personer har svårt

att se hur man kan förena krigsförbandschefens ansvar för t.ex. anläggningar med FORTV:s förvaltarroll.

Man kan dela in problemen i tre olika kategorier:

- Intresseproblem, dvs att Försvarsmakten och FORTV delvis har olika intressen vilket återspeglas i de synpunkter de intervjuade för fram, t.ex. FORTV-intervjuades uppfattning att rationaliseringen av Försvarsmaktens drift går trögt (medan Försvarsmakten själv hävdar att rationaliseringstakten inte går att mäta i detalj), eller försvarsmaktsanställda som inte kan acceptera FORTV:s ägareföreträdarroll.
- Övergångs- och tillämpningsproblem, som har att göra med att man ännu inte har ett tillräckligt detaljerat beskrivningsunderlag av fastigheterna, att Försvarsmakten inte lärt sig de korrekta formerna eller att FORTV inte uppträder kundanpassat.
- Strukturproblemen är egentligen de väsentligaste för UTFÖR:s utvärdering. Exempel på strukturproblem är vad som är den bästa placeringen av driftpersonalen samt hur anläggningarna, särskilt befästningarna, skall hanteras.

Grunden i strukturproblemet tycks vara att det är två välutvecklade styrsystem som möts, vardera med anspråk på att inom sitt område vara helhetsgrepp, nämligen

- FORTV:s förvaltningstänkande (i enlighet med förvaltningsförordningen) och
- Försvarsmaktens MAL-koncept, som i sin tur är anpassat till VI–90-tanken på krigsförbandet i centrum.

Hade Försvarsmakten nöjt sig med den roll som brukaren fått i lokalförsörjningsförordningen hade anpassningen till FORTV:s förvaltarroll gått smärtfriare. Nu anser båda systemens företrädare, åtminstone vid informella samtal, att det egna systemet är den givna utgångspunkten och att det är motpartens fasthållande vid sitt

system som skapar problem och kostnader.

4 Jämförelser med övrig fastighetsförvaltning

4.1 Principerna för den statliga fastighetsförvaltningen

Syftet med lokalförvaltnings- och försörjningsreformen var bland annat att renodla förvaltarrollen för att uppnå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning. I prop 1991/92:44 uttalas att fastigheterna "måste kunna vårdas så att värdet inte urholkas", dvs man anlägger ett statsekonomiskt synsätt på fastigheterna. Förordningen om förvaltning av statliga fastigheter (SFS 1993:527)

- anger att det endast är fastighetsförvaltande myndigheter som får förvärva och förvalta fastigheter,
- kräver att varje fastighet "skall förvaltas på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas",
- lägger fast krav på planer och förteckningar över objekt m.m. och
- stadgar att upplåtelse skall ske på marknadsmässiga, eller åtminstone "skäliga" upplåtelsevillkor

Bevarandet av värdet framgår även av instruktionen för Fortifikationsverket som skall förvalta fastigheterna på ett sätt som

"långsiktigt tar till vara ändamålsfastigheternas värden".

En förteckning (1995-01-12) över statens fastighetsförvaltande myndigheter upptar 17 myndigheter samt alla länsstyrelser. Av de övriga är egentligen endast Statens Fastighetsverk och Fortifikationsverket renodlat fastighetsförvaltande myndigheter. Statens fastighetsverk (SFV) förvaltar bl.a. kulturbyggnader och svenska ambassader i utlandet. Bland de övriga finns kommunikations- eller affärsverk (Vägverket, Banverket etc) samt andra myndigheter som fått fastighetsförvaltningsansvar för del av sina ändamålsfastigheter trots att de inte har fastighetsförvaltning som huvuduppgift. Exempel på sådana är vissa affärsverk, Naturvårdsverket och länsstyrelser.

Vidare äger staten fastighetsförvaltande bolag, Vasakronan AB när det gäller generella kontorslokaler, Vasakrim AB och Vasajorden AB för fängelser resp Statens lantbruksuniversitets fastigheter, Kasernen Fastighets AB för statliga bostadsfastigheter och Akademiska Hus AB för statliga universitets- och högskolefastigheter.

4.2 Försvarsanläggningar

FORTV förvaltar tre huvudtyper av fastigheter, försvarsanläggningar eller krigsanläggningar, övriga byggnader (dvs kaserner m.m.) samt mark.

Försvarsanläggningar, varav huvuddelen är befästningar, är en mycket specifik form av byggnadsverk som är intimt sammankopplade med Försvarsmaktens kärnverksamhet. De används av

krigsorganisationen. Många gånger utgör de skydd för eller en del av vapensystem, för vilka Försvarsmakten är ägareföreträdare. De är också omgärdade med höga sekretesskrav.

Anläggningarna har i princip inte något värde på marknaden och går oftast inte att sälja. När de avvecklas måste de raseras och marken återställas vilket normalt är förenat med stora kostnader, som bestrids av FORTV och betalas av FM.

Marken som anläggningen står på utgör ingen skillnad mot annan mark. Marken har ett värde, åtminstone när anläggningen är raserad och marken är återställd i ursprungligt skick. Dock är det ofta mycket kostsamt att rasera en anläggning. I vissa fall står anläggningarna på annan mark än FORTV:s, t ex på mark ägd av Assidomän AB. De är skyddade mot tredje man genom Lag (1992:1461) om verkan av vissa förbehåll vid överlåtelse av fastighet som tillhör staten m.m. Principen är att dessa anläggningar skall kvarstanna i statlig ägo oavsett vem som äger marken. Det som en gång varit fast egendom har således blivit lös egendom men skall fortfarande om det är statlig egendom förvaltas enligt förvaltningsförordningen, dvs i försvarsfastighetsfallet av FORTV.

Även övnings- och skjutfält, dvs skogen, utgör ett gränsdragningsproblem genom att deras användning är hårt kopplad till Försvarsmaktens behov och i stor utsträckning präglas av Försvarsmaktens användning.

4.3 Departementstillhörighet

FORTV ligger under Försvarsdepartementets område till skillnad mot övriga statliga fastighetsförvaltande bolag och Statens Fastighetsverk som ligger under Finansdepartementet. LEMO eller propositionstexterna ger inget motiv till varför denna särlösning är vald. Skälet att aktualisera departementstillhörigheten i detta betänkande är den starka betoning som görs i exempelvis prop 1991/92:44 av samordning och enhetlighet: "Riktlinjerna innebär ... att fastighetsförvaltningen inom ett antal departements områden kommer att samordnas och ges enhetliga krav på avkastning, redovisning m.m. - - - En av flera utgångspunkter ... är att behov inom försvarsdepartementets område skall tillgodoses på motsvarande sätt som inom statsförvaltningen i övrigt. " Det skall dock framhållas att ett tjugotal myndigheter själva förvaltar fastigheter för statens räkning inom olika departement. Affärsverkens fastighetsförvaltning omfattasi nte av reformen.

Man kan anta att placeringen av FORTV inom Försvarsdepartementet beror på traditionens tyngd och på den mycket speciella karaktären framförallt av befästningarna. Kraven på ökad enhetlighet och samordning borde annars likaväl ha kunnat movivera en placering under Finansdepartementet, ett departement som man kan förutsätta har mer specialiserad kompetens för styrning och samordning av fastighetsförvaltande verksamhet än ett fackdepartement. I en rapport från RRV om statens mark (under publicering) framhävs behovet av ökad samordning på detta område, vilket ligger till grund för RRV:s förslag om att inrätta en delegation knuten till Finansdepartementet för att förstärka genomslaget av den statliga markförvaltningspolicyn.

4.4 Driftorganisation

Redan i proposition 1991/92:44 valdes en särlösning när det gäller försvaret genom att "myndigheterna skall vara lokalbrukare med bibehållet ansvar för den tekniska fastighetsförvaltningen". Detta reducerades sedan i proposition 1992/93:37 till: "Försvarsmakten bör efter avtal med Fortifikationsverket kunna verkställa den tekniska fastighetsförvaltningen, dvs drift och löpande underhåll av byggnader m m". FORTV ges också uttryckligen ansvaret för den tekniska fastighetsförvaltningen.

Statsmakternas beslut innebär en särlösning så till vida att Försvarsmakten medges att genom avtal (med bl.a. FORTV) åtaga sig att genomföra fastighetsdrift. Det gällande statsmaktsbeslutet innebär att det finns ett utrymme för att förändra arbetsfördelningen om parterna önskar det, t.ex. så att nuvarande ordning förändras efter lämplighetsbedömning av fastighetsförvaltaren och i överenskommelse med hyresgästen organiseras efter förhållandena på platsen.

4.5 Invärderings- och hyresprinciper

Vad gäller invärderings- och hyresprinciper skiljer sig framförallt försvarsanläggningarna åt jämfört med dels övriga fastigheter inom försvaret, dels övriga fastigheter inom staten. Merparten av försvarsanläggningar invärderades inte alls, därför att de enligt bokföringsförordningens mening saknar värde. De belastas således

inte heller med kapitalkostnadsdelen i hyressättningen.

Vad gäller övriga byggnader inom försvaret så invärderades de till historisk anskaffningskostnad minus ackumulerade avskrivningar, dvs det var ett försök till rekonstruktion av en tillgångsredovisning så som den hade sett ut om investeringen hade förts upp på balansräkningen redan vid anskaffningstillfället. Marken värderades dock till marknadsvärdet 1992 och detta värde togs upp i balansräkningen.

I övriga statliga fastighetsförvaltande myndigheter och bolag togs fastigheterna upp till marknadsvärdet, således även byggnader. Historiska anskaffningskostnader forskades inte i. Bolagen och myndigheterna fick således "förvärva" fastigheterna inledningsvis och ta upp anskaffningskostnaden på tillgångssidan. Dock blir även detta marknadsvärde historiskt i balansräkningen eftersom det inte ändras (om inte stora värdeförändringar sker; då kan upp- eller nedskrivningar göras). Problematiken med försvarsanläggningar fanns inte här. Däremot kan det hända att vissa kulturhistoriska monument i Statens fastighetsverk åsattes värdet noll.

Invärderingsprinciperna skiljer sig således inte mycket från varandra undantaget försvarsanläggningar. Skillnaden är att olika anskaffningstidpunkter har antagits. Vad gäller hyresprinciperna för statliga fastighetsförvaltande myndigheter så gäller 12 § i förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter mm som lyder:

En fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda. Sådana upplåtelser skall ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund skall den fastställas

efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör därvid tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd.

FORTV och FM har kommit överens om en strikt kostnadshyra beräknad på bokfört värde per objekt. Denna har ansetts inte strida mot 12 § även om den inte helt följer intentionerna. Statens fastighetsverk säger sig tillämpa mer marknadsmässiga hyror som dock i grunden även de i stor utsträckning är baserade på bokfört värde. Bolagen är i princip fria att komma överens om hyresnivåer. I praktiken så blir hyrorna för ändamålsfastigheter (slott, fängelser, undervisningslokaler m m) mer eller mindre kostnadsbaserade ändå. De saknar oftast en marknad att jämföra med och enda sättet för hyresvärd och hyresgäst att komma överens om en rimlig hyresnivå är att diskutera kostnaderna. Hyran för ändamålsfastigheter är dock sällan eller aldrig baserad på en marknad som gäller för generella lokaler. Skillnaden mot försvarslösningen är dock att man arbetar med totalhyror.

4.6 Lokalförsörjningens grunder

Reglerna för de brukande myndigheterna, hyresgästerna, framgår av förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning (SFS 1993:52). Ett av de viktigaste kraven i denna förordning är att myndigheten "skall upprätta och fortlöpande hålla en plan över myndighetens behov av lokaler m.m. aktuell (lokalförsörjningsplan). Planen skall också innehålla en förteckning över ingångna hyres-

och arrendeavtal med uppgift om upplåten area, löptider och kostnader för avtalen" (paragraf 7).

Tanken med renodlingen av brukarrollen var att myndigheterna–hyresgästerna skulle få sitt helhetsansvar för verksamheten klargjort samt frihet att hyra lokaler på bästa sätt. Brukaren får fritt fördela sina resurser för att uppnå uppsatta mål och resultat. De lokalbrukande myndigheterna skall ansvara för sin lokalplanering. Ett medel för detta är att kostnaderna för fastigheterna blir synliggjorda, såväl för det nedlagda kapitalet som drift och underhåll. Detta avses ge brukaren incitament att rationalisera sitt lokalutnyttjande för att få mer pengar över till övrig verksamhet.

Statens lokalförsörjningsverk inrättades i samband med Byggnadsstyrelsens avveckling bland annat med syftet att följa och utvärdera effekterna av riktlinjerna för myndigheternas lokalförsörjning.

Statens lokalförsörjningsverk har i en rapport 1995:2 Effektivare förmögenhets- och fastighetsförvaltning utvärderat lokal-försörjningsreformens effekter för förvaltningen av statens fastigheter. De som jämförts med varandra är Byggnadsstyrelsen före reformen (budgetåret 1992/93) samt Vasakronan, Akademiska Hus och Statens Fastighetsverk (budgetåret 1993/94). Fortifikationsverket inrättades först 1 juli 1994 och finns därför inte med i jämförelsen.

I en rapport 1995-02-28 från Fortifikationsverket har verket redovisat ett uppdrag från regeringen "att utveckla mätmetoder och resultatmått för verksamhetsgrenen fastighetsförvaltning vad avser prestationer, kostnader och kvalitet". Fortifikationsverket anser att endast 3 av Lokalförsörjningsverkets 12 jämförelsemått (ett av de ursprungligen 13 måtten anses nu onödigt av Lokalförsörjningsverket) är relevanta för FORTV och föreslår ett eget system med

ett större antal resultatindikatorer. Enligt vad UTFÖR inhämtat från Lokalförsörjningsverket är man där i färd med att vidareutveckla sitt system, kanske i riktning mot mer administrativa mått vilket i viss mån skulle underlätta för jämförelser med FORTV.

Det är dock av intresse att kommentera de mått Lokalförsörjningsverket utifrån de bedömningar som FORTV gjort om användbarheten eftersom det belyser de begränsningar i det affärsmässiga rörelseutrymmet som FORTV har framförallt i jämförelse med SFV (Statens Fastighetsverk under Finansdepartementet) som annars är det mest jämförbara verket inom statsförvaltningen. De väsentliga skillnaderna mellan verken är följande:

- SFV:s tillgångar är marknadsmässigt värderade genom marknadssimulering,
- SFV:s hyra baseras på marknadsvärdering även om den i grunden baseras på kostnader,
- SFV:s överskott får användas till underhåll av underskottsfastigheter (inga inleveranser av avskrivningsmedel till staten),
- SFV:s hyra är huvudsakligen en totalhyra (en förhandlingsfråga).

För både SFV och FORTV är mått som innehåller intäktssidan i huvudsak ointressanta, vilket gör att skillnaderna mellan de båda verken inte är särskilt stor. Det intressanta är förvaltningskostnaderna som också i hög grad går att jämföra med marknaden.

4.7 Fastighetsekonomiska jämförelser

Någon statistik som belyser de ekonomiska och effektivitetsmässiga effekterna av fastighetsreformen är ännu omöjligt att få fram, bl.a. därför att det saknas användbar statistik om förhållandena före reformen.

Däremot finns det statistik som skulle kunna tjäna som underlag för jämförelser mellan olika förvaltares ytor och kostnader i dagens läge för att besvara frågan hur effektiv dagens förvaltning är. Problemet är dock att materialet kräver ytterligare bearbetningar, bl.a. beroende på att Försvarsmakten och Fortifikationsverket, som visats i kapitel 2, uppvisar stora skillnader i skattningen av viktiga kostnadsposter.

UTFÖR har anlitat en extern fastighetsekonomisk konsult (Erik Persson, VM FastighetsEkonomer AB, Catellagruppen) med uppgift att försöka jämföra kostnaderna för försvarsfastigheter med andra förvaltare. Härvid har olika justeringar varit nödvändiga. I kapitel 2 ovan har ett räkneexempel redovisats enligt vilket 650 personer vid FORTV och FM arbetar med "normal" fastighetsförvaltning och drift på FORTV-förvaltade fastigheter. En grov kalkyl utifrån bedömningar av normal arbetsinsats av förvaltnings- och driftpersonal anger, enligt konsulten, att denna bemanning, om underlaget är riktigt, i stort är jämförbar med personalintensiteten i t.ex. Akademiska Hus. Jämförbarhetsproblemen är dock stora genom att vissa av försvarsfastigheterna är så speciella och omfattande, t.ex. befästningar, flygfält, övningsfält, och att vissa delar av deras skötsel utförs av speciell personal. Gränsen mellan generell fastighetsförvaltning och verksamhetsknutet arbete är svår att dra vilket särskilt drabbar jämförelser med anläggningarna och marken.

En närmare analys av detta har gjorts av konsulten genom att försvarsfastigheter delats upp i lokaler, mark respektive befästningar:

- Av de 6.8 miljoner kvm lokaler ugörs endast cirka 2.8–2.9 miljoner kvm av konventionella lokaler för kontors- och utbildningsändamål, medan återstoden är förråd av olika slag, varma eller kalla. Med hjälp av uppdelning i ett 20-tal kategorier framkommer att de totala kostnaderna (drift och underhåll) för försvarsfastigheters lokaldel i stort sett överensstämmer med "normala" kostnader på marknaden.
- När det gäller marken har någon jämförelse med extern förvaltning överhuvudtaget inte kunnat göras genom att Försvarsmaktens och FORTV:s skattningar av totalkostnaden för drift och underhåll skiljer sig drastiskt åt från varandra. –Befästningsdelen av anläggningarna, dvs tunga befästningar och truppbefästningar, omfattar cirka 1.5 miljoner kvm (muntliga uppgifter från Försvarsmakten, som understryker att det är en osäker skattning), varav de tunga befästningar som kräver regelbundna driftinsatser, omfattar uppskattningsvis 0.9–1.2 miljoner kvm. Även på detta osäkra underlag kan man konstatera att de driftkrävande befästningarna är mer kostnadsintensiva än någon annan fastighetskategori, t.ex. skolor och administrations-byggnader (räknat per kvadratmeter). Detta motiverar att en särskild analys görs av dessa kostnader.

5 Analys och utvärdering

5.1 Utvärderingsperspektiven

Utvärderingen ansätter först LEMO:s generella mål som utvärderingskriterium.

Därefter väljs de speciella perspektiven i sambanden med fastighetsreformen, nämligen

- den statliga fastighetsförvaltningsreformen med sitt mål att renodla och effektivisera den statliga fastighets- och förmögenhetsförvaltningen, varav LEMO:s delbetänkande om försvarsfastigheter utgör en del och
- lokalförsörjningsreformen som innebär att lokalbrukaren fritt får fördela sina resurser för att uppnå mål och resultat. LEMO-reformens perspektiv i övrigt är "den styrande krigsorganisationen", vilket är en brukaraspekt.

Slutligen tillämpas ett helhetsperspektiv, ovanför parterna.

5.2 LEMO-perspektivet

LEMO-reformens fem huvudmål var:

- en styrande krigsorganisation (det ledande målet),

- undvika särlösningar,
- besparingar,
- uppdragstänkande,
- resultatorienterad styrning.

5.2.1 Målet En styrande krigsorganisation

Av LEMO-betänkandet Försvarsmaktens ledning (SOU 1991:112) framgår följande grundargument för gjorda gränsdragningar gentemot stödmyndigheter och andra externa leverantörer: "Utredningen vill dock understryka att inom den föreslagna avgränsade försvarsmakten inte bör bedrivas annan verksamhet än sådan som är oundgängligen nödvändig. Försvarsmaktens chef och ledning skall koncentrera sig på att leda det som är väsentligt för krigsförbandens krigsduglighet och beredskap". Dvs det skulle gynna även krigsorganisationens styrande förmåga om vissa funktioner ligger utanför Försvarsmakten.

LEMO-reformen utgick från Försvarsmaktens kärnuppgift och relaterade sedan stödfunktionerna till denna. De olika stödfunktionerna sorterades med avseende på hur nödvändigt det var för Försvarsmakten att ha direkt tillgång till dem. För krigsorganisationen vitala funktioner måste finnas inne i Försvarsmakten eller med nära tillgång i myndigheter under Försvarsdepartementet. Andra funktioner kunde finnas i andra myndigheter eller på en marknad. Försvarsmakten skulle sedan via uppdrag och på annat liknande sätt styra inriktningen av dessa tjänster.

En jämförelse mellan några viktiga stödfunktioner kan göras. När det gäller *personalen* är det Totalförsvarets pliktverk som med

Försvarsmaktens behovsunderlag som grund tillhandahåller pliktpersonal för utbildning och som sedan svarar för krigsplacering av dessa. Däremot övertar Försvarsmakten det fulla ansvaret även för pliktpersonalen när grundutbildningen väl är avklarad.

Avseende *materiel* är det Försvarets Materielverk som med Försvarsmaktens behovsunderlag som grund tillhandahåller erforderlig materiel. Denna anskaffning sker dock, till skillnad från fastigheterna, på Försvarsmaktens uppdrag och med ägareföreträdandet lagt hos Försvarsmakten.

Jämförelsen med andra stödfuktioner visar att det både finns likheter och skillnader mellan stödfunktionerna. En iakttagelse man kan göra är att förhållandet mellan brukare och förvaltare av fastigheterna regleras författningsvägen med en förordning vardera för förvaltaren respektive för brukaren och att det närmare förhållandet regleras genom avtal mellan de två myndigheterna, dvs parternas relationer är mer reglerade än på andra områden.

Problemet med sorteringen av fastighetsfunktionerna är dels att stödfunktionen fastigheter inte i sin helhet fördes ut ur Försvarsmakten (även om allt ansvar för förvaltningen fördes ut ur Försvarsmakten lämnades resurser för drift m.m. kvar, enligt avtal mellan myndigheterna), dels att många inom Försvarsmakten, i synnerhet krigsförbandschefer, önskar en mycket hög grad av kontroll särskilt över krigsförbandets anläggningar.

Det är svårt att ännu säga om krigsorganisationens inflytande över MAL-frågorna ökat eller minskat med LEMO-reformen. Bedömningen kompliceras av att Försvarsmakten har en intern stödfunktion genom de s.k. cheferna med MAL-försörjningsansvar, som ansvarar för fastigheterna. I och med FORTV-reformen, i synnerhet efter den 1 jan 1997 när hela fastighetskostnaden fördelas

på förbanden, kommer förbandens kostnad att synliggöras vilket ökar krigsförbandschefernas incitament att effektivt utöva sitt lokalförsörjningsansvar. Därmed kommer möjligheterna för krigsförbandschefernas inflytande i denna fråga att öka vilket är i överensstämmelse med LEMO:s mål.

5.2.2 Målet Att undvika särlösningar

I grunden var genomförandet av fastighetsreformen på försvarets område en tillämpning av principen att undvika särlösningar på försvarets område. I huvudsak måste detta mål sägas ha genomförts: Fastighetsreformen har tillämpats på försvarets område liksom på andra områden.

Samtidigt har man dock tvingats göra några anpassningar av reformen. I beslutet att låta drift- och vissa underhållsresurser ligga kvar inom Försvarsmakten har en särlösning skapats relativt vad som normalt gäller i de fall där man har en särskild fastighetsförvaltare. Gränsen synes dessutom har dragits på ett opraktiskt sätt tvärs genom de yttre underhållet.

Även den valda hyresmodellen, med särredovisning av kostnadskomponenterna istället för en totalhyra, får betraktas som en särlösning.

Slutligen förefaller det som om det av tradition finns kvar en del särlösningar när det gäller möjligheterna för Förvarsmaktens personal att utnyttja försvarets skogar för jakt m.m. Arten och omfattningen av dessa särlösningar har inte kunnat klarläggas inom UTFÖR:s arbete, därför att denna fråga huvudsakligen sköts lokalt.

Slutsatsen är att huvuddelen av särlösningarna försvunnit men

att det på vissa punkter fortfarande finns sådana.

5.2.3 Målet Besparingar

Enligt LEMO:s delbetänkande räknade man med en total personalbesparing på 100-150 årsarbetskrafter för fastighetsförvaltning m.m. av det totala antalet 666 anställda vid Fortifikationsförvaltningen. Utfallet blev istället att 238 personer sades upp, dvs redan från början uppnåddes en betydande personalminskning, drygt 35 procent.

FÖFA-utredningen föreslog en personalram på 144 personår. I prop 1993/94:100 anges att FORTV "kommer att ha ca 135 anställda vartill kommer resurser för kontorsservicestöd samt för att fullfölja utländska samarbetsavtal". I den nya myndigheten uppgavs i årsredovisningen 1994/95 totalt 185 anställda, varav sedan 29 anställda vid den administrativa servicen entledigades. Fr.o.m. i år uppges bemanningen vara 146 personår.

En totalbedömning av besparingarna måste ta med även driftresurserna. Försvarsmakten har ett mål att för perioden 1994–2000 uppnå en avställning med 3 procent per år av den totala lokalarean (exklusive strukturförändringar) samt en real minskning med 3 procent per år av Försvarsmaktens kostnader per kvadratmeter för drift inom beståndet i sin helhet (se Försvarsmaktsplanen för 1997). Hur besparingsmålet när det gäller resurserna för fastighetsdrift hittills har uppfyllts anses vara svårt att följa exakt på grund av brister i redovisningen, men enligt bedömningar (utan närmare preciserat statistiskt underlag) från Försvarsmakten har dess driftpersonal på detta område minskat med 15-20 procent under 90-

talet.

En slutbedömning av vad LEMO-reformen medfört i form av besparingar i fastighetskostnader, utöver de som gjordes inledningsvis i den gamla Fortfikationsförvaltningen, är ännu inte möjlig eftersom reformen ännu inte genomförts fullt ut.

5.2.4 Ökat uppdragstänkande

Gentemot företrädaren Fortifikationsförvaltningen var försvarets myndigheter uppdragsgivare, medan Försvarsmaktens huvudsakliga relation till FORTV är hyresgästens. På denna punkt kan fastighetsområdet sägas vara otypiskt för LEMO-reformen som vanligen införde uppdragsstyrning snarare än avskaffade den. Nu är det uppdragstänkande som LEMO-utredningen förordar inte helt distinkt definierat. FORTV menar exempelvis inte att byggandet av vare sig befästningar (med Försvarsmaktens anslagsmedel) eller fredstida byggnader (som lånefinansieras) sker på Försvarsmaktens uppdrag utan byggandet sker efter FORTV:s beslut utifrån Försvarsmaktens behovsunderlag, varefter anskaffnings- respektive upplåtelseavtal slutes. En bred definition av uppdragsbegreppet skulle inkluderat åtminstone det byggande som sker med anslagsmedel.

Viss uppdragsstyrning i snäv mening pågår även. I FORTV:s årsredovisning för 1994/95 anges en uppdragsverksamhet som omfattar cirka 5 procent av omslutningen (och enligt uppgift cirka 8 procent av personalresurserna) och gäller tjänster utanför själva förvaltningtjänsten även om de har samband med denna, t.ex. utredning om bedömningsgrunder för flygbuller.

I LEMO-utredningens intresse för uppdragsformen låg också en önskan om valfrihet, såväl för uppdragsgivare som -mottagare. Försvarsmakten skulle inte vara hänvisad "till endast Fortifikationsverket för att få behovet av mark, byggnader och anläggningar tillgodosett" (SOU 1992:85). Valfriheten har tillgodosetts genom att det står Försvarsmakten fritt att hyra (men inte äga) fastigheter av vem som helst samt att välja andra statliga uthyrare än Fortifikationsverket. Fortifikationsverket anlitas när det gäller anskaffning av byggnader på statens mark. Reformen har dock inneburit att FORTV är Försvarsmaktens dominerande hyresvärd på den grupp av fastigheter det gäller, och Försvarsmakten den dominerande hyresgästen. Fortifikationsverket kan hyra ut till andra försvarsmyndigheter än Försvarsmakten men har också begränsningar i den meningen att fastigheterna skall vara försvarsfastigheter.

Även om det formellt finns en valfrihet är det inte lyckligt att förhållandet mellan Försvarsmakten och FORTV är så domineran-de. I en eventuell korrigering av reformen är detta ett aargument för att hitta en organisationslösning som ger större spridning av hyresgäster respektive förvaltare.

5.2.5 Resultatorienterad styrning

LEMO-utredningen uttryckte mycket distinkt sina krav på styrningen av den tänkta myndigheten för försvarsfastigheter: "Förvaltningen av försvarsfastigheter bör styras med ekonomiska mål. – – –. Myndigheten skall verka affärsmässigt för att nå de ekonomiska mål som anges av statsmakterna.– – – Fortifikationsverktes investeringar i mark och byggnader som skall disponeras för främst

grundorganisationen bör finansieras med avskrivningar, lån och kapital som frigörs genom försäljning av andra fastighetstillgångar."

LEMO-utredningen tänkte sig alltså en ekonomiskt inriktad resultatstyrning med relativt stor rörelsefrihet för fastighetsförvaltaren. I den slutliga utformningen blev styrningen av FORTV mer detaljerad och därmed departementets styrning mindre resultatorienterad.

5.3 Lokalförsörjnings- och brukarperspektivet

5.3.1 Lokalförsörjningsförordningens krav

Lokalförsörjningsförordningen (SFS 1993:528) syftar till att definiera myndigheternas (exklusive affärsverkens) roll som lokalanvändare och deras handlingsfrihet när det gäller att "genom hyra och arrende, förse en myndighet med lokaler, mark och anläggningar för myndighetens verksamhet". Lokalförsörjningsförordningen ställer krav på en lokalförsörjningsplan som dels ska innehålla en förteckning över förhyrda objekt, dels en framåtblickande del. Vad gäller förteckningar finns det ett antal sådana inom Försvarsmakten, dels hos de centrala produktions-ledarna (för varje försvarsgren), dels hos de regionala MAL-försörjningsansvariga. Statens lokalförsörjningsverk anser dock vid förfrågan att en samlad förteckning vore värdefull för deras uppföljningsarbete. När det gäller den framåtblickande delen av planen redovisas den

i Försvarsmaktsplanen i form av totalsummor för investeringar (till olika ändamål) för de närmaste fem åren.

Lokalförsörjningsförordningens formella krav förefaller därmed ha uppfyllts.

5.3.2 Övriga brukaraspekter

Har Försvarsmaktens grepp om fastigheterna förbättrats eller försämrats på grund av fastighetsreformen? Får brukarens önskemål bättre eller sämre genomslag än tidigare? Sker förvaltning och drift till lägre eller högre kostnader än tidigare?

Att som utvärderare få svar på dessa till synes enkla och självklara frågor har varit en förvånansvärt besvärlig uppgift. Skälen till detta synes ha varit dels att de brukarföreträdare som besvarat den i våra intervjuer, ofta låter sina värderingar av själva förändringen slå igenom i bedömningen, dels att det inte ur redovisningen går att få fram entydiga uppgifter om kostnads- och effektivitetseffekter.

Det kan vara svårt för en brukarföreträdare, åtminstone på slutanvändarnivå (krigsförbanden), att se en förbättring eftersom han inte anser att den valda lösningen (med FORTV som ägareföreträdare) är bra. Intervjuerna innehåller klagomål över reformen, brist på ramneutralitet, byråkratiska tendenser hos förvaltaren m.m. Dessutom har inte den slutliga kostnadsfördelningen (av kapitaltjänstkostnaden) ännu slagit igenom på förbandsnivå, varför värdet av det nya systemet först nu börjar bli tydligt för krigsförbandschefen i samband med budgeteringen inför 1977.

På internförvaltarnivån, dvs hos cheferna med MAL-försörj-

ningsansvar, uppfattas nog det nya systemet som mer positivt genom att man fått bättre styrmedel.

Effekterna av de nya, synliggjorda priserna har ännu inte blivit särskilt stora av flera intervjuer att döma, även om både attityderna och beredskapen inför framtiden i stort sett är gynnsamma. Ett hinder mot fullt genomslag av reformen måste vara det systemmotstånd som finns hos många intervjuade i Försvarsmakten. Även Försvarsmakten har haft svårt att centralt få tillräcklig överblick över sina MAL-resurser.

En särskilt angelägen fråga för brukaren är anläggningarna, dvs huvudsakligen befästningar samt övnings- och skjutfält som anses ha ett så starkt samband med verksamheten att de inte bör omfattas av principen om åtskillnad mellan brukande och förvaltande på samma sätt som övriga statliga fastigheter. En bedömning av om brukarens kritik av dagens lösning är rätt eller fel kan inte enbart ske utifrån den statliga fastighetspolicyn utan här måste en vägning ske mot de krav verksamheten ställer. I förslagsavsnittets bedömning (kapitel 6) av olika förändringsalternativ görs en sådan bedömning.

Sammanfattningsvis kan sägas att brukaren (i betydelsen förbandschefer) inte är helt nöjd, men har i huvudsak accepterat principen med de synliggjorda kostnaderna och med en ägareföreträdare utanför Försvarsmakten. I utvärderingen har det varit svårt att få besked om konkreta positiva effekter av det nya systemet, eftersom övergångs- och attitydproblem överskuggar dessa, samtidigt som redovisningen och ledningssystemet inte ger underlag för bedömning av mätbara effekter av själva reformen. Man kan dels inte klart hålla isär fastighetskostnaderna från verksamhetskostnaderna, dels inte på central nivå, på ett tillräcklgit stabilt underlag,

fördela kostnaderna mellan olika fastighetstyper vilket försvårar jämförbarhet med annan fastighetsförvaltning.

5.4 Förvaltningsperspektivet

En viktig fråga att klarlägga är i vilken utsträckning försvarsfastighetsreformen skapat goda förutsättningar för en bättre förmögenhetsförvaltning. Utvärderingen har huvudsakligen skett genom intervjuer med nyckelpersoner. Det hade varit önskvärt att bygga utvärderingen i större utsträckningen på redovisade resultat i form av mått på effektivitet i resursanvändningen, kundstudier och liknande. Det har varit svårt att få tag i sådant material. Även relativt enkla sammanställningar av totalkostnader som möjliggjort jämförelser med andra fastighetsförvaltare har varit svårt att åstadkomma. Orsaken har varit en kombination av brister i totalredovisningen (där förutsättningarna dock nu börjar att förbättras genom bättre samordning mellan FORTV och Försvarsmakten) och försvarsfastigheternas speciella förhållanden.

Intervjuerna inom FORTV ger uttryck både för de svårigheter som förelegat när det gällt att etablera det nya förvaltningssättet och för en bedömning hos flera intervjuade att det nu går bättre och bättre. Flertalet intervjuade i FORTV bedömer dock att det är en allvarlig nackdel att driftpersonalen är placerad i Försvarsmakten eftersom det minskar förvaltarens möjlighet att anlägga ett helhetsperspektiv. Men även inom de ramar som givits har de intervjuade givit ett antal exempel på att resultat har uppnåtts i form av förbättrade upphandlingsformer.

Några slutsatser av granskningen är:

1. Genom att FORTV inte har driftmedlen trots sitt helhetsansvar, har den statliga fastighetsreformen inte genomförts fullt ut. FORTV borde ha svårare att få ett helhetsgrepp över fastigheterna än t.ex. Statens Fastighetsverk och fastighetsförvaltare på marknaden och därmed att effektivisera förvaltningen i sin helhet.
2. FORTV:s fastighetsbestånd är disparat varvid mark och lokaler har större möjligheter att uppnå alternativa användningar på marknaden än anläggningsdelen (t.ex. befästningarna).
3. FORTV verkar genom sin specificerade hyresmodell (betalning för varje underhållsprojekt specificeras) ha fått mindre rörelseutrymme än Statens Fastighetsverket som är fria att använda en totalhyresmodell.
4. Det starka ömsesidiga beroendet mellan Försvarsmakten som den dominerande hyresgästen och FORTV som den dominerande hyresvärden gör att rollspelet har svårt att utvecklas. Sådana förutsättningar skapar risker för låsningar.

Däremot är det inte lika säkert att den kostnadsbaserade invärderingen av kapitalet respektive den kostnadsbaserade prissättningen (till skillnad från marknadsbasering) innebär någon allvarlig inskränkning av FORTV:s möjligheter att effektivisera fastighetsförvaltningen.

Sammanfattningsvis är det inför framtiden en viktig fråga att diskutera hur ovannämnda begränsningar kan brytas igenom eller kompenseras så att effektiviseringen av fastighets- och förmögenhetsförvaltningen kan främjas enligt de nya riktlinjernas intentioner.

5.5 Ovanför parterna

En iakttagelse UTFÖR gjort i samband med intervjuer är att de stora problemen i fastighetsreformen förefaller ha med relationer att göra, såväl mellan fastighetsförvaltare och brukare som mellan nivåer och funktioner inom Försvarsmakten. De av tradition givna förhållandena när det gäller ansvarsfördelning, principer för förvaltning och drift, bemanning, redovisning etc verkar vara svåra att förändra.

Ett skäl till detta förefaller vara den grundläggande skillnad i perspektiv som brukare och förvaltare har. För att tala i systemtermer så möts här två system som båda kräver full kontroll över resurser som det andra förfogar över. Båda systemföreträdarna kan bevisa att det uppstår förluster om inte just deras integrationskrav tillgodoses. Det finns inte tillräckligt med kvantitativt underlag för att mäta hur stora förlusterna blir för respektive system, dvs

- hur mycket skulle Försvarsmakten förlora i effektivitet av att mista sina drift- och underhållsresurser respektive
- hur stor skulle förlusten bli i termer av effektiv fastighetsförvaltning, i FORTV:s regi, om den fulla kontrollen exempelvis över befästningarna fördes tillbaka in i Försvarsmakten.

Ett symptom på denna systemkonflikt är att det av intervjuerna och annat material att döma har varit en del gnissel i själva genomförandet. Spänningarna mellan myndigheternas företrädare ute i verksamheten var delvis starka i början. De anses nu ha minskat. Av intervjuerna framgår att förhållandena växlar mellan olika förband, dvs samarbetet med vissa fungerar bra och med andra ännu inte tillräckligt bra. Förändringen är ett så viktigt

systemskifte både för förvaltare och brukare att detta är begripligt. Vad som för en utomstående betraktare är påtagligt är det starka engagemang som båda parter visar i dessa frågor. FORTV:s personal upplever den nya rollen som en stor utmaning. Försvarsmaktens företrädare betraktar fastigheterna, särskilt anläggningarna, som en del av krigsförbandet. Det finns fortfarande "gråzoner" i arbetsfördelningen (ÖB Wiktorins ord i intervju i FORTV:s tidning Försvarsfastigheter, nr 2:1995), dvs gränsdragningen mellan de båda myndigheternas verkställighet innehåller överlappningar och konstlade gränser, som delvis tolkas olika på olika håll i landet. Man kan inte utesluta att konflikterna skulle ha blivit mindre om man valt andra, enklare lösningar.

Vidare har det varit anmärkningsvärt svårt att få något grepp i siffror om effektivitet och resursåtgång, dels i form av jämförelser över tiden, dels i nuläget med jämförelser mellan olika förvaltare i staten och på marknaden. Försvarsmaktens interna system, som varit under uppbyggnad sedan 1990, ger ännu inte distinkta mätvärden bl.a. eftersom MAL-hanteringen liksom statistiken är decentraliserad till förbandsnivån. Vissa delar av resurserna i MAL-arbetet (såväl personal som "media", dvs elektricitet m.m.) går ännu inte helt att särskilja från kostnader i verksamheten. Även kaderorganiseringen gör att det är svårt att skilja kostnaderna för drift och underhåll (inom Försvarsmakten) från kostnaderna för krigsorganistionen. Eftersom de ovannämnda gråzonerna fortfarande existerar och eftersom en bedömning av kostnader för förvaltning, inklusive drift, kräver ett helhetsgrepp över både FORTV:s och FM:s kostnader, blir därför jämförelser ännu vanskliga.

I syfte att få en överblick och helhetssyn över fastighetsförvaltningen har UTFÖR anlitat en oberoende fastighetsekonom (se

kapitel 4). Analysen tyder på att lokaldelen har kostnader och bemanning som är jämförbara med motsvarande på den övriga marknaden medan däremot i synnerhet befästningar drar höga kostnader. Med tanke på att isynnerhet befästningarna är av så speciell natur krävs en särskild analys av varför kostnaderna är höga, vilket inte har kunnat göras inom UTFÖR:s ram.

För att få en helhetsbild av försvarsfastigheternas kostnader måste de båda myndigheternas förvaltnings- och driftkostnader läggas samman. Detta är idag svårt att göra på ett entydigt sätt. Försvarsmakten och FORTV använder exempelvis helt olika fördelningsnycklar när man fördelar kostnader mellan mark, befästningar och lokaler. Gränsen mellan Försvarsmaktens kostnader för FORTV-förvaltade och andra fastigheter är inte klar. Syftet med fastighetsreformen är knappast att omöjliggöra en totalbild av försvarsfastigheternas kostnader. En sådan totalbild är tvärtom särskilt betydelsefull i försvarsfastigheters fall där gränsen mellan förvaltare och brukare dragits på ett sådant sätt att en väsentlig del av de normala drift- och underhållskostnaderna hamnat hos brukaren, inte hos förvaltaren. Denna iakttagelse ökar för övrigt vikten av att ändra gränsdragningen mellan förvaltare och brukare i mer normal riktning.

Uppenbarligen är det centrala redovisningsunderlaget, såväl i FORTV som FM, ännu mycket ofullständigt. Vad man mot ovanstående bakgrund kan hoppas att de konstaterade bristena i redovisning och central överblick så fort som möjligt kan avhjälpas med de nya formerna för förvaltning.

Trots att den nya organisationen trädde i kraft den 1 juli 1994, finns det fortfarande brister i helhetsgreppet, såväl hos förvaltaren som hos brukaren. Detta beror bl.a. på den valda konstruktionen

med en, trots ramavtalet, relativt otydlig och delvis opraktisk gränsdragning, tvärs genom det yttre underhållet. Det framstår inte heller som givet att gränsdragningsproblemen är av övergående natur, dvs att de skulle upphöra efter en inkörningsperiod, utan är med stor sannolikhet problem som kommer att leva kvar och ständigt behöva avhjälpas.

Det är också viktigt att poängtera att en viktig del av reformen, fördelningen av Försvarsmaktens kapitalkostnader ut på förbanden, träder i kraft först den 1 januari 1997, varför denna utvärdering knappast kan betraktas som slutgiltig. Att den ändå görs kan motiveras med att man redan nu bör kunna skönja om det är nödvändigt att göra justeringar.

Sammanfattningsvis visar utvärderingen följande:

- Initialt gjordes stora nedskärningar av bemanningen och kostnaderna vid Fortifikationsförvaltningen.
- En betydande anpassning gjordes till den statliga fastighetspolitikens krav, framförallt genom det systematiska åtskiljandet av ägarföreträdandet och brukandet, men vissa särlösningar återstår.
- Gränsen i ramavtalet mellan verkställandet av drift/löpande underhåll och periodiskt underhåll har i praktiken lett till överlappningar och gråzoner.
- Det är svårt att mäta effektiviteten i fastighetsförvaltningen som helhet.
- Både förvaltaren och brukaren har ännu svårt att etablera helhetsgrepp inom sina respektive område.

Det skall slutligen återigen påpekas att varken Försvarsmaktens eller FORTV:s ledning önskar några förändringar nu i formerna för fastighetsförvaltningen med tanke på den korta tid som förflutit sedan reformen och på de förändringar som återstår. Det finns inte

heller någon officiellt uttalad vilja från FORTV:s sida att ta över driftmedlen eller från Försvarsmaktens sida att ta över förvaltningsansvaret för befästningarna.

Båda parter tycks ha gjort rimliga insatser för att genomföra reformen, varför utvärderingen inte främst drabbar de båda myndigheternas genomförande. De problem som konstateras ovan är i första hand av strukturell och redovisningsmässig art.

6 Förslag

6.1 Principen om ekonomisk styrning

Fastighetsförvaltningen, inklusive driften, bör så långt möjligt särredovisas och styras som en ekonomisk verksamhet, vilket också är huvudtanken i den statliga fastighetsförvaltningsreformen.

Flertalet av de alternativa korrigeringar som presenteras här bygger på en grundprincip som innebär att all verksamhet i Försvarsmakten som kan definieras och mätas ekonomiskt, så långt möjligt bör särredovisas och styras ekonomiskt, samtidigt som man bibehåller principen om en styrande krigsorganisation, dvs ett samlat ansvar för huvudverksamheten. Det faktum att en verksamhet bidrar till krigsuppgiften bör inte innebära att den undandras ekonomisk styrning, om sådan är möjlig. Verkstadsdriften är exempel på en verksamhet som använder ett anpassat redovisningssystem. Men detta strider mot principerna bakom FM:s ledningssystem, eftersom det bygger på tanken om den styrande krigsorganisationen och på kaderorganisering vilket gör att krigsorganisationens krav och ekonomiskt styrbar produktion sammanblandas.

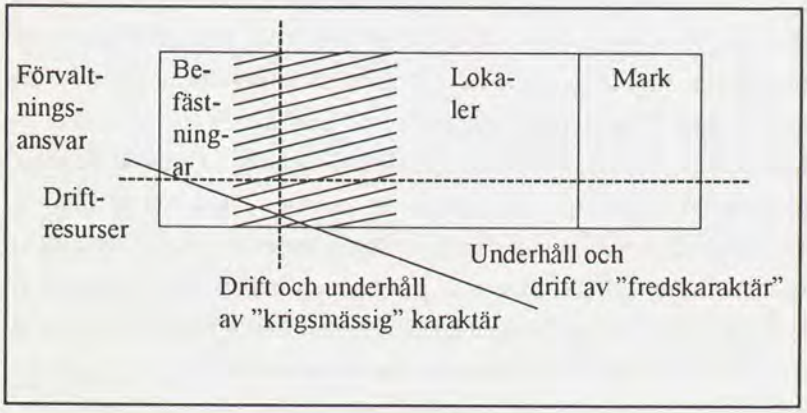
UTFÖR:s analyser tyder på att det finns stora brister i den centrala, ekonomiska överblicken vid såväl FORTV som Försvarsmakten över de totala fastighetskostnaderna, fördelade på mark, anläggningar och lokaler. Därför bör särskilda insatser göras för att

skapa både en organisation och ett redovisnings- och ledningssystem som både tillgodoser krigsorganisationens krav och kraven på ekonomisk styrbarhet av produktionen.

6.2 Fastighetsförvaltningens delar

Anpassningarna till Försvarsmaktens särskilda behov kräver särskilda överväganden. I nedanstående figur beskrivs försvarsfastigheternas huvuddelar, anläggningar (dvs huvudsakligen befästningar av olika slag), lokaler och mark.

Figur Olika delar av försvarsfastigheters förvaltning



Det skall understrykas att proportionerna i ovanstående figur inte återspeglar realistiska kostnadsrelationer.

Mellan befästningar och lokaler har lagts:

(1) en snedstreckad yta för att beskriva att det finns ett antal anläggningar som inte är lika renodlade befästningar som s.k. vapenbefästningar och truppbefästningar men som ändå har svagare eller starkare karaktär av befästning. Denna gråzon skapar problem vid varje försök att särbehandla befästningar från andra anläggningar och lokaler,

(2) en lodrät streckad linje för att illustrera den gräns som nu har dragits mellan direktavskrivna investeringar i befästningar m.m. och övriga, lånefinansierade investeringar,

(3) en diagonal, heldragen linje som belyser ett annat sätt att dra gränsen, nämligen mellan underhåll som uppfyller krigsorganisationens krav (skydd m.m.) respektive fredsmässig förvaltning (t.ex. målning och normal fastighetsdrift av befästningar).

Figuren belyser olika sätt att lösa den grundläggande målkonflikten mellan krigsorganisationens och den ekonomiska fastighetsförvaltningens krav. I dagens organisation har målkonflikten lösts genom att man skurit horisontellt (illustreras med den streckade horisontell linjen) och låtit Försvarsmakten behålla driftresurserna för alla typer av försvarsfastigheter.

Det är teoretiskt tänkbart att ta bort alla de dragna linjerna i figuren och därmed betrakta rektangeln som en helhet. Hela fastighetsförvaltningen, inklusive drift, läggs då ansvars- och resursmässigt på ett och samma ställe, vilket ger en "ren" styrningsprincip.

6.3 Skisser till alternativ

Den ovanstående figuren kan användas som en bakgrund till den följande beskrivningen av olika organisatoriska alternativ. Alternativen beskrivs inledningsvis med angivande av förtjänster och nackdelar. Sedan vägs de mot varandra.

Alternativ 0.
Nuläget

Både Försvarsmakten och FORTV hävdar att det är för tidigt att nu utvärdera reformen. En sådan ståndpunkt kan bygga på att parterna anser att reformen på det hela taget är rätt gjord och att man därför inte behöver vidta justeringar, eller på att man anser att man behöver tid på sig för att komma underfund med om reformen är rätt gjord, eller, slutligen, på att reformen med marginella justeringar kan fås att fungera tillfredsställande. F.n. pågår exempelvis arbete på att bygga ut regelverket för driften vilket avses möjliggöra för FORTV att styra driften med regler istället för genom att disponera över pengarna.

Vad som talar för dagens lösning är att den är resultatet av ett grundligt utredningsarbete i mer än två års tid, först i LEMO:s och sedan i FÖFA:s regi, samt att den rådande arbetsfördelningen preciserats i ett avtal som båda parterna, dvs myndigheterna, accepterar. Vad som talar för ett bibehållande av dagens lösning är också att den verkat kort tid, och t.o.m. ännu inte fullföljts vad gäller den förbandsvisa fördelningen av kapitalkostnaderna. Ett

annat skäl som talar mot en förändring just nu är att alltför täta förändringar stör verksamheten, i synnerhet som det, visserligen på grund av bristfällig redovisning, inte går att entydigt mäta om det nya systemet fungerar bättre eller sämre än det gamla.

Justeringar av den valda strukturen eller förhoppningar om att problemen är av övergående natur bygger på förutsättningen att grundstrukturen är den bästa möjliga. Är den felaktig lär man inte få bevis för att den är fel om man låter tiden gå. Snarare bygger man fast en mindre ändamålsenlig lösning och gör det svårare att ändra den i framtiden.

Det finns dock starka skäl för att dagens lösning inte är bra. Intervjuerna har visat på betydande gränsdragningsproblem. Att sådana finns styrks av det faktum att gränsen mellan de båda myndigheternas arbetsfördelning dragits tvärs igenom det yttre underhållet, vilket är en ovanlig och opraktisk lösning. Det är från fastighetsförvaltarens synpunkt en nackdel att inte fullt ut disponera över driftmedlen. Detta bestyrks inte bara av intervjuerna utan är en allmän iakttagelse i branschen. I de fall en uppdelning sker bör denna göras på ett annat sätt än idag för att undvika gränsdragningsproblem. Även RRV pekar i en rapport om statens mark (under publicering) på de svårigheter som uppstår på grund av den valda lösningen. Vad som talar för en förändring är vidare förekomsten av särlösningar i förhållande till den statliga fastighetsförvaltningen i övrigt, det gäller hyreslösningen, uppdelningen av driften och specialvillkor av olika slag för Försvarsmaktens personal vid utnyttjandet av skogen.

Den statliga fastighetspolitiken framhåller bland annat:

"De fastigheter som av historiska och/eller andra skäl inte kan överföras till bolag bör – oavsett nuvarande förvaltare – läggas

under samordnad förvaltning i myndighetsform."
Andemeningen i detta uttalande torde vara att man önskar enhetlighet, dvs undvikande av särlösningar. Utvärderingen har konstaterat brist på överblick över fastighetsfrågorna i sin helhet vilket leder till svårigheter att styra, såväl för statsmakterna som för FORTV och Försvarsmakten.

Alternativ 1.
Hela fastighetsförvaltningen till Försvarsmakten

Ett första alternativ innebär överförande av hela förvaltningen av försvarsfastigheter, inklusive ägarföreträdandet, till Försvarsmakten.

För detta alternativ talar det faktum det att är en tillämpning av Försvarsmaktens ursprungliga MAL-koncept och lätt kan förenas med principen om krigsorganisationens styrande roll över stödfunktionerna. Det har den principiella fördelen att styrningsprincipen är entydig och att fastighetsförvaltningens alla delar och typer styrs från ett håll.

Mot alternativet talar att det strider mot grundtankarna såväl i den fastighetsförvaltningsreformen, framförallt att förvaltning skall vara skild från brukandet, som i LEMO-reformen, som syftade till att inte belasta Försvarsmakten med resurser för sådant som inte direkt ingår i huvuduppgiften, t.ex. fredsmässig fastighets-förvaltning.

Alternativ 2

Driftresurserna förs över till fastighetsförvaltaren

I ramavtalet mellan FORTV och Försvarsmakten har ersättning för drift och löpande underhåll undantagits från hyran, eftersom Försvarsmakten verkställer denna del, dock under fastighetsförvaltarens ansvar. Den mest näraliggande förändringen är därför att föra över medlen för drift och löpande underhåll till FORTV. Med en sådan förändring kan fastighetsförvaltaren debitera hyresgästen en totalhyra, innefattande ersättning för såväl kapitalkostnad som kostnader för drift och underhåll.

LEMO-utredningen byggde på den i proposition 1991/92:44 uttalade förutsättningen att Försvarsmakten verkställer driften. I prop 1992/93:37 öppnas möjligheten att Försvarsmakten efter avtal med Fortifikationsverket bör kunna verkställa den tekniska förvaltningen, vilket sedan också genomförts genom ramavtalet som slöts 1994. En överföring av driftresurserna till förvaltaren kan formellt ske genom att ramavtalet förhandlas om med innebörden att fastighetsförvaltaren kräver ersättning för hela förvaltningen, innefattande även driften. Med tanke på att de två avtalsslutande myndigheterna inte vill ändra dagens arbetsfördelning, måste regeringen, om den vill att en sådan förändring skall göras, fatta beslut om detta. Konsekvensen av att driftresurserna förs över till FORTV blir att motsvarande driftpersonal sägs upp av Försvarsmakten.

Jämsides härmed betonas i detta alternativ Försvarsmaktens övergripande och slutliga ansvar för att befästningarna befinner sig i det skick som krigsorganisationen kräver. På denna punkt bör Försvarsmakten även kunna uppträda som uppdragsgivare till FORTV för verkställande åtgärder.

Att driftresurserna förs över till fastighetsförvaltaren betyder inte att det för fastighetsförvaltaren är rationellt att vara arbetsgivare för all driftpersonal, utan den kan utföras av andra efter upphandling.

Argumenten för denna lösning har redan antytts bland argumenten mot nuläget, nämligen att ekonomiskt effektiv fastighetsförvaltning kräver kontroll över både underhålls- och driftmedel samt att den nuvarande gränsen är ovanligt och opraktiskt dragen (tvärs genom det yttre underhållet). Huvudargumentet för att föra över driftmedlen till fastighetsförvaltaren är det behov av helhetsgrepp som en fastighetsförvaltare bör ha. Detta alternativ förstärker samordningsvinsterna av en samlad fastighetsförvaltning. Genom att den sträcker sig över alla försvarsfastigheter ges möjligheter till samlade entreprenadupphandlingar över hela fältet. Även för anskaffning, förvaltning och avyttring av de mycket försvarsspecifika anläggningarna finns det behov av ett professionellt förvaltarstöd.

Argumenten mot innehåller dels de generella argumenten mot varje förändring (som redan anförts ovan), dels de specifika verksamhetsargumenten som bygger på en bedömning av Försvarsmaktens behov. Bland dessa finns de krigsorganisatoriska argumenten när det gäller befästningarnas drift och löpande underhåll, dvs att en fungerande krigsorganisation kräver att även drift och löpande underhåll av normal "fredskaraktär" görs av Försvarsmakten i egen regi på grund av beredskapsskäl och önskemål om så hög grad av likhet mellan freds- och krigsorganisationen som möjligt.

Detta alternativ innehåller ett par frågor där särskild ställning behöver tas, vilket jag har valt att inte göra nu.

Ytterligare särbehandling av vissa befästningar

Vissa befästningar kan antas vara av speciell karaktär och starkt kopplade till Försvarsmaktens krigsorganisation, vilket kan motivera att de behandlas på samma sätt som krigsmaterial vad gäller ägarföreträdande (som då skulle läggas i Försvarsmakten) och uppdragsstyrning. För en grupp av befästningar, s.k. truppbefästningar, gäller detta argument i särskilt hög grad. De är föga förvaltningsintensiva och de ligger huvudsakligen på arrenderad, dvs ej statlig, mark. Den fråga som kan behöva penetreras ytterligare är om vissa befästningar är av så speciell karaktär att de i sin helhet bör tillhöra Försvarsmakten som ägareföreträdare, förvaltare och ansvarig för drift och underhåll.

Ett generellt argument mot allt särskiljande av befästningar från övriga fastigheter är att det vore ett principiellt och praktiskt allvarligt avsteg från den statliga fastighetspolitiken. Ett argument mot ett undantagande är också att förvaltningen av befästningarna kan behöva samordnas och styras på samma sätt som övriga fastigheter och att ett avskiljande innebär risker för uppbyggnad av dubbel förvaltning.

Ett argument mot särbehandling ligger i själva gränsdragningen mellan befästningar och övriga anläggningar. När en liknande gräns drogs senast, i samband med beslutet om direktavskrivna eller lånefinansierade investeringar, uppstod besvärliga avvägningar, vilket nu kommer att upprepas eftersom gränsen förmodligen inte bör dras på samma sätt denna gång.

Frågan om var gränsen skall dras mellan befästningar och övriga fastigheter behandlas inte här, utan bör hanteras i särskild ordning när de principiella alternativen lagts fast. En princip för gräns-

dragningen bör vara att särbehandlingen av anläggningar endast bör gälla ett mindre antal anläggningar och att särbehandlingen ska motiveras av att verksamheten vid befästningarna väsentligt störs av att förvaltning och drift inte ligger samlat i Försvarsmakten.

Avsikten med en eventuell särbehandling är att betona parallellen med Försvarsmaktens förhållande till FMV och krigsmaterielen eftersom sambanden är starka mellan krigsmateriel och i synnerhet vissa vapenbefästningar. För att avlasta Försvarsmakten så mycket som möjligt av den praktiska hanteringen bör förvaltning, inklusive anskaffning, vidmakthållande och avveckling, men också drift, kunna skötas av en organisation utanför Försvarsmakten, men på Försvarsmaktens uppdrag. Denna organisation skulle kunna vara FMV. Skälet är att Förvarsmakten redan har en fungerande uppdragsgivarrelation med FMV medan relationen till FORTV huvudsakligen är hyresgästens. Under förutsättningen att materielledningarna bibehålls inom FMV skulle befästningarna kunna organiseras som en huvudavdelning jämställd med materielledningarna för krigsmaterielen. Om materiel-ledningarna flyttas till Försvarsmakten bör hanteringen av befästningarna skötas på ett parallellt sätt. Materielledningarnas tillhörighet övervägs för närvarande av UTFÖR.

Man kan säga att särbehandlingen av vissa befästningar är ett sätt att lyfta fram den befästningsexpertis som f.n. finns på olika håll, inom FORTV, Confortia AB och inte minst i Försvarsmakten, dvs att man fokuserar vikten av att bevara den befästningskompetens som anses hotad genom en konkurrensutsättning av Confortia AB. Marknaden för befästningsexpertis är begränsad samtidigt som expertisen av beredskapsskäl måste finnas kvar.

Ett argument mot utformningen av detta alternativ kan vara att

underlaget för en särskild funktion inom FMV för befästningar blir alltför begränsat om endast en mycket liten grupp av befästningar särbehandlas i förvaltningshänseende. Men befästningsexpertisens insatser kommer inte att begränsas till enbart de befästningar som särbehandlas förvaltningsmässigt utan kommer naturligtvis att kunna komma hela befästningskategorin till godo.

Från Försvarsdepartementet till Finansdepartementet

Även frågan om försvarsfastigheters departementstillhörighet kan övervägas. Försvarsfastigheter kan i stor utsträckning jämställas med den mark och de lokaler som idag utgör en del av Statens fastighetsverks ansvar (under Finansdepartementet). Det pågår en utvärdering av ombildningen av Byggnadsstyrelsen m.m. (regeringsdir. 1996:21) som även kommer att ta ställning till den framtida organisationsstrukturen. Det naturliga är att försvarsfastigheters organisationstillhörighet avgörs i samband med denna utredning.

Motivet för ett departementsbyte, från Försvarsdepartementet till Finansdepartementet, är de förbättrade möjligheterna till samordning och enhetlighet som var ett av syftena med fastighetsreformen och som underlättas av att så stor del av fastigheterna som möjligt förvaltas under samma departement. Finansdepartementet bör kunna erbjuda en mer professionell fastighetsförvaltningsmiljö än ett fackdepartement med försvar som huvudintresse.

Argumenten mot ett departementsbyte är att försvarsfastigheter, även om man bortser från befästningarna, är av en så speciell

karaktär att de även i fortsättningen bör tillhöra Försvarsdepartementet. Det hävdas även att beslutsvägarna för drift och underhåll skulle bli långa och att befästningarna är alltför väsensfrämmande för övrig fastighetsförvaltning om driftpersonalen inte bara förs ut ur Försvarsmakten utan också läggs under ett annat departement.

6.4 Avvägning mellan alternativen

En avvägning av de olika alternativen skall enligt min mening bygga på ett samtidigt hänsynstagande till

- den statliga fastighetsreformens principer som syftar till att skapa förutsättningar för en samordnad och effektiv förmögenhetsförvaltning och
- Försvarsmaktens behov av särskild kontroll över det krigsmässiga drift- och underhållsarbetet av en del av fastigheterna, nämligen befästningarna.

Enligt min mening tillgodoser inte dagens lösning i synnerhet det första kravet på ett tillräckligt bra sätt genom att fastighetsförvaltaren inte har kontroll över driftresurserna och genom att gränsen mellan de båda myndigheternas uppgiftsfördelning skapar problem. Min bedömning är också att detta kräver betydande extra personalresurser. Mot detta kan anföras att det pågår en process mot en ökad kontroll från fastighetsförvaltarens sida genom att FORTV i samarbete med FM utvecklar regler för driften. Denna typ av regelstyrning är dock enligt min mening inte tillräcklig för att skapa förutsättningar för en fastighetsförvaltning där investering, underhåll och drift utgör ett integrerat helt. Jag anser därför att man redan nu, innan det nya systemet ännu helt etablerats i alla dess

former, bör göra en förändring.

För att tillgodose den första punkten bör därför resurserna för driften föras över till fastighetsförvaltaren.

För att minska målkonflikten mellan fastighetsförvaltningens huvudsakligen ekonomiska krav och Försvarsmaktens särskilda behov av kontroll över befästningarna föreslår jag vidare att ansvaret för åtgärdandet av krigsorganisationens krav på befästningarna läggs på Försvarsmakten. Hur gränsen mellan befästningar och övriga fastigheter skall dras bör övervägas i särskild ordning.

Därmed har jag av de ovanstående alternativen förordat alternativ 2.

6.5 Analys av kostnaderna för drift och underhåll av befästningarna

En analys av data från FORTV och Försvarsmakten där drift- och underhållskostnaden ställs i relation till antalet kvadratmeter visar att såväl bemanning som kostnader för lokaldelen i stort sett är av samma storleksordning som motsvarande lokaler på fastighetsmarknaden. Däremot överstiger kostnaderna för befästningar räknat per kvadratmeter motsvarande kostnad för de mest kostnadskrävande lokalerna inom Försvarsmakten (utifrån de uppgifter UTFÖR erhållit från myndigheterna). En analys av om kostnaderna är rimliga eller inte har inte kunnat göras inom ramen för denna utredning. Jag föreslår därför att orsakerna till de höga kostnaderna ytterligare bör klarläggas genom en särskild studie.

Bilaga 1

Allmänt om UTFÖR:s uppdrag och arbete

Genom beslut den 12 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförande och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Uppdraget syftar, enligt direktiven (1995:4) till att belysa om avsedda resultat har uppnåtts, dvs effekter på verksamhet, kostnader och kvalitet. I uppdraget ingår även att utvärdera vilka effekter på myndigheternas organisation m.m. som strukturförändringarna fått. Om utvärderingen visar eller pekar på att effekterna på verksamheten avviker från statsmakternas intentioner med strukturförändringarna, skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelse och korrigerar inriktningen. Slutligen skall utredaren dokumentera och utvärdera organisation och val av arbetssätt för strukturförändringarna samt vilka effekter det valda arbetssättet fått på resultat av omstruktureringarna.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen som särskild utredare generaldirektören Lars Jeding. Som

sakkunniga förordnades departementsråden Birgitta Heijer och Ann-Sofie Löth, planeringschefen Dan Ohlsson och departementssekreteraren Katrin Westling Palm. Vidare har följande förordnats som experter: revisionschefen Inge Danielsson, organisationsdirektören Marja Lemne, fil kand Björn Sylvén, departementssekreteraren Ulrika Lindström, överste 1 gr. Svante Kristensson, avdelningschefen Sven Rune Frid, pol mag Christer Åkersten, fil kand Anders Bauer och departementssekreterare Erik Kärnekull. Dan Ohlsson entledigades i samband med utnämning till statssekreterare och Katrin Westling Palm förordades som expert i samband med utnämning till biträdande kronodirektör.

Till sekreterare förordnades ekon dr Arne Granholm (huvudsekreterare), avdelningsdirektören Kristina Eklund och ämnessakkunnige Sten Johansson. Den senare har tjänstgjort i FN-uppdrag september 1995 april 1996. Till biträdande sekreterare förordnades Lena Niesink.

Utredningen har antagit namnet Utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR).

Utredaren och de sakkunniga samt vissa av experterna har t.o.m. juni 1996 haft 11 sammanträden. Vidare har utredaren och sekretariatet sammanträtt 5 gånger med Försvarsdepartementets chefer med information om utredningsläget.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 22 januari följande personer att ingå i UTFÖR:s referensgrupp för militära lednings- och organisationsfrågor:

Per Borg, f.d. generaldirektör
generaldirektör Hans Dellner
f.d. generaldirektör Ingvar Ehrling
generallöjtnant Lars-Erik Englund
general Bengt Gustafsson
överste 1 gr. Stefan Furenius
generalmajor Krister Larsson
generaldirektör Lennart Myhlback
f.d. generaldirektör Gunnar Nordbeck
f.d. generaldirektör Lars-Bertil Persson

viceamiral Per Rudberg.
Gruppen har t.o.m. juni 1996 sammanträtt 3 gånger. Delar av utredningens underlagsmaterial har presenterats för gruppen, som delat med sig av erfarenheter och synpunkter men givetvis inte kan göras ansvariga för utredningens slutsatser.
Utöver sekretariat och experter har även ett 10-tal konsulter inom olika specialområden anlitats samt tre historiker knutna till Militärhögskolan.

Utvärderingen har byggt på studium av dokument, på muntliga intervjuer, på enkäter och på överläggningar med de berörda myndigheternas ledningar.

Planeringen av utredningen har inriktats på publiceringen av 6 betänkanden och ett antal rapporter inom i första hand följande områden:

- analys av LEMO:s mål (publicerades december 1995 som SOU 1995:129)
- styrningsfrågor,
- försvarsfastigheter,
- avveckling av personal,
- omstruktureringarnas genomslag och besparingseffekter,
- LEMO-reformens metod,
- uppdrags- och ägarstyrning,
- bolagisering och konkurrensutsättning.

Utredningen beräknas avsluta sitt arbete 1996 med en rapport med förslag till förändringar avseende försvarets styrning och organisation.

FÖRSVARSMAKTEN
Högkvarteret
C GEMS

PM
1996-05-29

Överlämnas till
UTFÖR
enligt önskemål.

Bernt Östh

Lars Jeding
Försvarsdepartementet, UTFÖR

Utvärdering av försvarets ledning och struktur– Fastighetsfrågan.

UTFÖR har i brev 1996–05–23 till Överbefälhavaren och Generaldirektören för Fortifikationsverket begärt synpunkter på de förslag till förändringar som framgår av utvärderingens kapitel 6. Överbefälhavaren har gett mig i uppdrag att med av honom given inriktning lämna dessa synpunkter. Dessa synpunkter har utarbetats i samverkan mellan Högkvarteret och FORTV.

Högkvartert har vid två tillfällen sakmässigt granskat delar av utvärderingen. Jag har då även redovisat uppfattningen att en samlad utvärdering och översyn av reformen ännu är för tidig att genomföra. I FMP 97, som Överbefälhavaren i samråd med Fortifikationsverket överlämnat till regeringen, redovisas samma ståndpunkt . Inom ramen för statsmakternas beslut att skilja ägandet från brukandet, pekar vunna erfarenheter emellertid på att nuvarande system kan utvecklas på ett tillfredsställande sätt.

Försvarsmakten står ånyo inför en stor omställning genom kommande försvarsbeslut. Ett förändrad ansvarsförhållande mellan myndigheterna, om statsmakterna så beslutar, bör anstå tills dess att planerade förändringar och omstruktureringar till följd av försvarsbeslutet genomförts. Detta har inte utredningen beaktat och är en väsentlig faktor för senare utvärdering.

Detta medför att Försvarsmakten i nuläget inte är beredda att lämna långtgående synpunkter på framlagda förslag.

Alternativ 0: Nuläget

Utvärderingen grundar sig på en hypotes främst skapad genom intervjuer av enskilda handläggare i organisationerna. Hypotesen har sammanfattas till att nuvarande system inte är bra och att en förändring därför bör göras tidigt. Denna slutsats delas inte av Försvarsmakten.

Hittillsvarande erfarenheter visar på att nuvarande system kan utvecklas på ett tillfredsställande sätt och ett omfattande utvecklings- och förändringsarbete har redan genomförts.

Kravet på att bättre kunna redovisa fastighetsförvaltningens kostnader fördelade på olika kategorier är en prioriterad uppgift i denna utveckling och kommer att kunna hanteras i närtid med stöd av ett gemensamt fastighetsstödsystem som är under upphandling.

Avseende det som i utvärderingen anförs om uppgiftsfördelning inom den tekniska fastighetsförvaltningen har Försvarsmakten och Fortifikationsverket tillsatt en gemensam arbetsgrupp med uppgift att lämna förslag på ytterligare effektivisering av verksamheten. Uppgiften omfattar såväl översyn av nuvarande uppgiftsfördelning enligt ramavtal som ersättning för och formerna för driftens bedrivande. Detta är enligt min uppfattning en fråga som kan och bör hanteras av myndigheterna. Några behov av justeringar som kräver statsmakternas ställningstagande har ännu ej identifierats.

Alternativ 1: Hela fastighetsförvaltningen till Försvarsmakten.

Alternativet kommenteras ej då alternativet ej förordas av utredningsmannen.

Alternativ 2: Driftresurserna förs över till fastighetförvaltaren.

Fortifikationsverket har ett odelat förvaltningsansvaret för försvarsfastigheterna. Nu tillämpad uppgiftsfördelning mellan myndigheterna innebär att den del av fastighetsförvaltningen som är verksamhetsnära och verksamhetsberoende utförs av personal nära knuten till verksamheten inom Försvarsmakten. Förändringar som krävs för att uppnå en ökad effektivitet i gränssnittet mellan Fortifikationsverkets fastighetsförvaltning och Försvarsmaktens program och förbandsproduktion prövas löpande och kan vid behov ske i samverkan mellan myndigheterna. Ovan redovisad beslutad översyn avseende fastighetsdriften är härvid ett exempel.

I alternativet redovisas även att "vissa befästningar kan antas vara av speciell karaktär och starkt kopplade till Försvarsmaktens krigsorganisation, vilket kan motivera att de behandlas på samma sätt som krigsmateriel, dvs ägareföreträdandet ligger i Försvarsmakten och förvaltning och drift kan ske i Försvarsmakten eller på Försvarsmaktens uppdrag."

I utvärderingen redovisad principbild för indelning av försvarsfastigheterna är inte helt stringent och synes inte beakta försvarsfastigheternas särdrag. Att som i utvärderingen försöka konstruera en gränsdragning mellan fredsmässig förvaltning av befästningar och drift och underhåll som uppfyller krigsorganisationens krav synes vara ytterst tveksamt.

Uppfattningen att förvaltning av befästningar ställer särskilda krav delas. Liksom att befästningarna utgör en viktig resurs inom programmen. Inom Försvarsmaktens ledningssystem finns instrument för att såväl formulera och fastställa operativa och taktiska krav på förband (inklusive anläggningskomponenten) som för att årligen kontrollera krigsdugligheten. Då de befästningar som avses inte belastas med kapitalkostnader finns det inte heller någon risk för den målkonflikt som utredaren upplever. Förslaget att tillskapa en ny separat funktion utanför Försvarsmakten, t.ex. FMV, för dessa befästningar synes vara en kostsam och mindre rationell lösning. Risken för dubblerade resurser avseende inte endast förvaltning och drift utan även avseende anskaffning och avyttring synes påtaglig.

Även övnings- och skjutfälten kan sägas utgöra en särart, vilket inte berörs av UTFÖR.

Avseende förvaltningens organiserande under Finans- eller Försvarsdepartementet anser Försvarsmakten att den bästa lösningen är under Försvarsdepartementet.

Sammanfattningsvis konstateras:
Nuvarande system inom fastighetsidan är under uppbyggnad och utvecklas kontinuerligt i enlighet med av statsmakterna fattade beslut. En utvärdering kommer att genomföras tidigt i nästa försvarsbeslutsperiod. Några behov av förändrade beslut inom området från statsmakternas sida har för närvarande inte identifieras. I utvärderingen redovisas förslag till åtgärder för effektivisering av förvaltningen samt krav på en tydligare redovisning av förvaltningens kostnader. Detta är områden som av myndigheterna ges en hög prioritet i det fortsatta arbetet. Några beslut från statsmakternas sida erfordras inte för att hantera dessa frågor.
Försvarsmakten står inför en stor omställning med anledning av FB 96. Ett eventuellt beslut från statsmakterna som innebär en ny systemomläggning inom fastighetsområdet samtidigt med omstruktureringsåtgärder som följd av FB 96 bedöms som ytterst olycklig.

FORTIFIKATIONSVERKET

Bilaga 3

Lars Jeding
Försvarsdepartementet. UTFÖR
Vasagatan 8, Uppgång A, 3 tr
103 33 Stockholm

1996-05-29

Hbr nr 11/96
Sid 1 (2)

Förslag till förändringar avseende fastighetsfrågan, yttrande.

UTFÖR har med skrivelse 1996-05-23 begärt synpunkter på översända delar av betänkandet omfattande förslag till förändringar. Nedan redovisade synpunkter är framtagna efter samverkan med Försvarsmakten.

Fortifikationsverket har vid tidigare granskningar redovisat uppfattningen att en samlad utvärdering och översyn av reformen ännu är för tidigt att genomföra. Denna uppfattning har verket även redovisat i FAF 1997-2001. Hittills vunna erfarenheter tyder dock redan nu på att tydligt ansvar för lokalförsörjning respektive fastighetsförvaltning samt införande av kapitaltjänstkostnader har ökat kostnadsmedvetenheten hos brukarna om de verkliga kostnaderna för mark, anläggningar och lokaler. Något som redan kommit till uttryck i lokalförsörjningsplaneringen och fastighetsförvaltningen.

I utvärderingens avsnitt 6.2 redovisad principbild för indelning av försvarsfastigheterna är inte entydig. Underhåll och drift i fred avseende befästningar syftar helt till att uppfylla krigsorganisationens krav. Att försöka konstruera en gränsdragning mellan fredsmässig förvaltning och drift och underhåll enligt krigsorganisationens krav synes ytterst tveksamt.

Utvärderingen grundar sig på en hypotes främst skapad genom intervjuer av enskilda medarbetare i organisationerna. Hypotesen har sammanfattats till att nuvarande system inte är bra och att en förändring därför bör göras tidigt. Fortifikationsverket delar inte denna slutsats.

Alternativ 0.

En utveckling av lokalförsörjning respektive fastighetsförvaltning inom ramen för ramavtal mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten bedöms leda till lägre kostnader för försvarsfastigheterna. Möjligheter till effektivisering prövas fortlöpande och avseende fastighetsdriften har Fortifikationsverket och Försvarsmakten beslutat om en gemensam arbetsgrupp med uppgift att lämna förslag på ytterligare effektivisering av verksamheten.

Kravet på att bättre kunna redovisa fastighetsförvaltningens kostnader fördelade på olika kategorier är även det en prioriterad uppgift i utvecklingen och kommer att kunna hanteras i närtid med stöd av de samordnade stödsystem som är under upphandling.

Alternativ 1

Alternativet kommenteras ej då det ej förordas av utredningsmannen.

Alternativ 2.

Fortifikationsverket delar utredningsmannens åsikt att en ekonomiskt effektiv fastighetsförvaltning kräver kontroll över både underhålls- och driftmedel, att fastighetsförvaltaren behöver ett helhetsgrepp samt att samordningsvinsterna med en samlad förvaltning av alla försvarsfastigheter bör tillvaratas.

Fortifikationsverket har det odelade förvaltningsansvaret för försvarsfastigheterna. Ramavtalet med Försvarsmakten innebär att fastighetsdrift och löpande underhåll utförs av personal inom Försvarsmakten. Förändringar som krävs för att uppnå en ökad effektivitet i Fortifikationsverkets fastighetsförvaltning och av genomförd drift prövas löpande och kan vid behov genomföras genom myndigheternas försorg. Ovan redovisade beslut avseende översyn av fastighetsdriften är härvid ett exempel.

I alternativet redovisas även att "vissa befästningar kan antas vara av speciell karaktär och starkt kopplade till Försvarsmaktens krigsorganisation, vilket kan motivera att de behandlas på samma sätt som krigsmateriel, dvs ägarföreträdandet ligger i Försvarsmakten och förvaltning och drift kan ske i Försvarsmakten eller på Försvarsmaktens uppdrag."

Fortifikationsverket delar uppfattningen att förvaltning av befästningar ställer särskilda krav och att befästningarna utgör en viktig resurs inom programmen. Inom Försvarsmakten finns rutiner för att såväl formulera och fastställa operativa och taktiska krav på krigsförbanden som för att årligen kontrollera deras krigsduglighet och beredskap (gäller även anläggningar). Då de befästningar som avses inte belastas med kapitalkostnader finns det inte heller någon risk för den målkonflikt som utredaren upplever. Förslaget att överföra ägarföreträdandet för vissa befästningar till Försvarsmakten och tillskapa en separat funktion utanför Försvarsmakten, tex inom FMV, för dessa befästningar bedöms ge otydliga ansvarsförhållanden och vara en kostsam och orationell lösning även om Fortifikationsverket på den korta remisstiden inte hunnit göra några alternativa kostnadsberäkningar. Risken för dubbla resurser avseende inte endast förvaltning och drift utan även avseende anskaffning och avyttring synes påtaglig.

Karl-Erik Hagström
Stf. myndighetschef

1. Bakgrund

Utredningen avseende förvaltning av försvarsfastigheter, FÖFA (Fö 1992:02), lämnade förslag till grunder för regeringens förordning (1994:643) med instruktion för Fortifikationsverket samt för uppbyggnaden av verket.

Fortifikationsverket organiserades den 1 juli 1994 med huvudkontoret i Eskilstuna och med mindre förvaltningskontor i Kristianstad, Skövde, Linköping, Strängnäs, Östersund och Boden. Under första verksamhetsåret avvecklades planenligt enheterna för datordrift och systemförvaltning samt administrativ service inklusive resebyråtjänster och ersattes med köpta tjänster.

Försvarsmakten är genom upplåtelseavtal brukare av merparten av det fastighetsbestånd som Fortifikationsverket förvaltar. Övriga brukare är Försvarets materielverk, Försvarets forskningsanstalt, Försvarets radioanstalt, Statens försvarshistoriska museer, Pliktverket och Kustbevakningen.

Det fastighetsbestånd som förvaltas av Fortifikationsverket är mycket omfattande och spritt över hela riket. Det omfattar såväl mark av skilda slag som byggnader av praktiskt taget alla i samhället förekommande typer och därtill mycket speciella anläggningar för krigsbruk. Fastighetsbeståndet är invärderat till drygt 12 miljarder kr och omfattar ca 2 550 registerfastigheter med en total area om drygt 400 000 hektar.

FASTIGHETSBESTÅNDET

TYP	ANTAL
BYGGNADER	17 500 med en area om cirka 6 800 000 kvm
ANLÄGGNINGAR	2 300 tunga befästningar 20 000 truppbefästningar 52 flygfält
ÖVNINGSFÄLT	54 närövningsfält 80 fristående övnings- och skjutfält om totalt cirka 180 000 ha.

Mängden förvaltningsobjekt och spridningen över ytan är unik. Förvaltningsarbetet riktar sig mot alla dessa objekt och kräver närhet och att de kan nås inom rimlig tid. Förvaltade fastigheter och därtill knutna krav på åtgärder och omvärldskontakter är den viktigaste parametern för allokering av personalen.

Det finns klart uttalade mål inom Försvarsmakten sedan 1994 om en minskning av utnyttjade mark-, anläggnings- och lokal (MAL)-resurser. Utan hänsyn till effekterna av kommande försvarsbeslut skall bland annat nyttjat lokalbestånd minskas med 3% per år. Genom förändringar i krigsorganisationen kommer även en betydande del av befästningsbeståndet att avvecklas. Till detta kommer påverkan av nedläggningar av fredsetablissement till följd av försvarsbeslutet.

Avvecklingsarbetet kommer under överskådlig tid att vara en mycket krävande uppgift.

Effekterna av ovanstående förändringar kan förväntas bestå över sekelskiftet. Även efter denna process utgör försvarsfastigheterna ett av landets största bestånd - kanske fortfarande det största.

2. Verksamhets- och organisationsutveckling

Efter utvärdering av hittills vunna erfarenheter och kompletterande utredningar har verket under senare delen av 1995 fattat beslut om fortsatt verksamhets-, kompetens- och organisationsutveckling. Genomförandet decentraliseras från huvudkontoret till en förändrad regional organisation med förvaltningsavdelningar i Boden, Eskilstuna och Kristianstad för fastighetsförvaltning inom områden som svarar mot Försvarsmaktens indelning i militärområden.

Den nya organisationen skall vara intagen 1996-07-01 och kunna verka fullt ut från 1997-01-01. Bemanning av organisationen pågår och ett omfattande utvecklings- och förändringsarbete har inletts. (Underbilaga 1.) ./1

Grundläggande motiv för beslutet om verksamhets-, kompetens- och organistionsutveckling var dels behovet av att verkets förvaltning kan ske nära brukare och fastighetsbestånd, dels behovet av tydligare ansvars- och arbetsfördelning inom huvudkontoret samt mellan huvudkontoret och de regionala enheterna. Därmed är det naturligt att genomförandeverksamheten sköts av regionala och lokala enheter.

Det har också varit viktigt att inom ramen för den av riksdag och regering beslutade ansvarsfördelningen pröva den arbetsfördelning som överenskommits mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten främst när det gäller drift- och underhållsfrågor.

Statsmakternas beslut inom lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen medger att betydande rationaliseringar och effektivitetsvinster kan göras hos såväl brukarna, som hos Fortifikationsverket som förvaltare. Fortifikationsverket har minskat personalen till den nivå som förutsatts i de utredningar som föregick regeringens förordning med instruktion för Fortifikationsverket. Verket genomför 1995/96 dessutom besparingar enligt regleringsbrev samt därefter i takt med fortsatt minskning av fastighetsbeståndet.

Myndigheten har inte funnit det möjligt att i organisationsanpassningen minska de personalla resurserna genom ökad rationalitet. Organisationen bedöms innehålla ett minimibehov av personal.

De regionala förvaltningsavdelningarna förstärks för genomförande av fastighetsförvaltning vad avser anskaffning, vidmakthållande och avyttring. Huvudkontoret uppgifter koncentreras till ledning, uppföljning, analys samt visst stöd till förvaltningsavdelningarna i genomförandeverksamheten.

Huvudkontorets personalstyrka kommer att minska med cirka 35 till cirka 75 personår och de regionala fastighetsavdelningarna att öka från cirka 35 till cirka 70.

Organisationsstrukturen som nu intas och decentraliseringen av genomförandet innebär nya och bättre förutsättningar för effektiv fastighetsförvaltning samt kommer att ge brukarna ett starkt stöd i arbetet med att effektivisera och kostnadsminimera mark-, anläggnings- och lokalkostnaderna på bästa sätt. Organisationsstrukturen är också anpassad till en förväntad efterfrågan på fastighetsresurser.

3. Kompetensutveckling

Uppbyggnaden av verkets förvaltningsarbete, identitet, kompetens, arbetshjälpmedel, rutiner, praxis, samverkan med Försvarsmakten, relationer med omvärlden är en process som pågått sedan verkets bildande 1994. Huvuddelen av personalen är rekryterad ur FortF byggkonsultverksamhet och fasas nu in i förvaltningsarbete. Fortifikationsverkets personalsammansättning och kompetens har emellertid till viss del fortfarande mer karaktär av FortF uppdragsinriktning än nu gällande förvaltar- och ägarinriktning.

En fortsatt kompetensutveckling är nödvändig. De förändrade uppgifterna i den nya myndigheten kräver utbildning av verkets personal för att myndigheten på ett rationellt och effektivt sätt skall kunna leva upp till sitt juridiska, ekonomiska och tekniska ägar- och förvaltningsansvar.

Kompetensutvecklingen är särskilt prioriterad under 1997 och 1998 och genomförs bl.a. inom en verksamhet som benämns FORTV-skolan.

4. Samarbetet med brukarna

Formerna för samarbete mellan Fortifikationsverket och brukarna utvecklas med utgångspunkt i fastighetsförvaltningsförordningen (1993:527) och lokalförsörjningsförordningen (1993:528) samt de ramavtal som har tecknats mellan myndigheterna. Förordningar och avtal skall tillämpas fullt ut från 1997-01-01.

Ramavtalen utgör grund för förvaltning respektive försörjning av mark, anläggningar och lokaler. Parterna har i respektive avtal klarlagt hur verksamheten skall bedrivas och under vilka former. Där anges bland annat former för fastighetsförvaltningen och arbetsfördelningen. Ramavtalen reglerar grunderna för ersättningen för de upplåtna försvarsfastigheterna.

Särskilt har samarbetet mellan Fortifikationsverket och Försvarsmaktens regionala företrädare underlättats genom avtalet med Försvarsmakten även om kännedomen om förändring i ansvar och uppgifter ännu inte till alla delar trängt ut i Försvarsmaktens organisation. De största förändringarna rör förvaltning av det befintliga beståndet av försvarsfastigheter. Anskaffningen följer sedan länge väl inarbetade och fungerande rutiner. Parterna har funnit det vara av stor vikt att i ramavtalet tydliggöra ett antal steg i anskaffningsprocessen. Avyttringen är en växande uppgift. Dessa förhållanden präglar avtalet.

Ramavtalen förutsätter att Fortifikationsverket ger regler för förvaltningen. Detta arbete håller på att slutföras. Några angelägna områden återstår.

Former för hyresberäkning och hyresadministration har utarbetats i samarbete med berörda myndigheter. Tydliga regler och enkel administration har eftersträvats. Den nu tillämpade metoden för att beräkna hyreskostnader tillgodoser nyttjande myndigheters behov. Behoven kan avse både kall- och varmhyra samt bland annat olika principer för betalning av underhållskostnaderna. Metoden ger också möjligheter till utveckling och anpassning med hänsyn till ändrade behov, till exempel att utjämna hyreskostnaderna över året eller att övergå från kallhyra till varmhyra.

Hittills vunna erfarenheter visar att tydligt ansvar för lokalförsörjning respektive fastighetsförvaltning samt införande av kapitaltjänstkostnader har ökat medvetenheten hos brukarna om de verkliga kostnaderna för mark, anläggningar och lokaler. Detta har redan kommit till uttryck i deras lokalförsörjningsplanering och bedöms även i framtiden ge brukarna ett starkt incitament till god hushållning med mark, anläggningar och lokaler.

5. Utvärdering

En omfattande intern utvärdering har således genomförts som inom kort leder till en förändrad principiell uppgiftfördelning och ledningsstruktur inom Fortifikationsverket.

En utvärdering av det samlade resultatet av förändringarna inom den statliga fastighetsförvaltningen är ännu för tidig att göra. Försvarsmakten framför i Försvarsmaktsplan 97 i samråd med Fortifikationsverket att en samlad utvärdering bör göras under försvarsbeslutsperioden av bland annat hur förändrade ägarförhållanden, organisation, ekonomisk redovisning och ramkompensation fungerat. Fortifikationsverket avser att därvid utvärdera fastighetsförvaltningen för att se om förväntade besparingar uppnåtts.

HUVUDKONTOR
Eskilstuna

GD

Sekr (4)

Planerings- och ekonomiavdelning (27)
- Planeringssektion (6)
- Ekonomisektion (10)
- Administrativ sektion (9)

Anskaffningsavdelning (14)
- Projektsektion (8)
- Upphandlingssektion (4)

Underhålls- och driftavdelning (23)
- Underhåll- och driftsektion (11)
- Plan- och miljösektion (10)

Avyttringsavdelning (7)

(75)

REGIONKONTOR

Södra förvaltningsavdelningen
Kristianstad
(24)

Skövde

Mellersta förvaltningsavdelningen
Eskilstuna
(28)

Visby
Stockholm
Linköping

Norra förvaltningsavdelningen
Boden
(18)

Östersund

(70)

KUNGL. BIBLIOTEKET · STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 – An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 – Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]

FRITZES

Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08 20 50 21, Telefon 08-690 91 90

ISBN 91-38-20303-0
ISSN 0375-250X