EBA•2000

Utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg

Forsvarsdepartementet (FD) har i nært samarbeide med Forsvarets overkommando (FO) og Forsvarets bygningstjeneste (FBT) igangsatt en *utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg (EBA).* Begrepet *forvaltning* omfatter all virksomhet knyttet til å anskaffe, bruke, drifte, vedlikeholde, utvikle, fornye og avhende EBA. Utredningen benevnes EBA•2000.

Denne rapport

Denne rapport omfatter en evaluering av dagens dagens LFM-ordning, og er gjennomført som en selvstendig utredning i regi av EBA•2000 og er omhandlet i denne rapport som også inngår som en del av hovedutredningen. Rapporten inneholder også en utfyllende beskrivelse av dagens forvaltningordning.

Fordeling og bruk av ressurser innenfor EBA-området er i dagens ordning knyttet opp mot aktiviteter som ikke er helhetlig samordnet. Det har skjedd en betydelig reduksjon i ressurstildelingen til Forsvarets EBA de siste 7 år uten at totalarealet er redusert i tilsvarende grad.

Evalueringsarbeidet ble avsluttet september 1999. En rekke temaer er videreført slik at status pr. i dag er en erkjennelse med et noe bredere perspektiv. Dette har dog ingen prinsipiell betydning for lesing og forståelse av denne rapport.

Noen viktige resultater fra denne rapport er lagt til grunn for hovedutredningen. Det gjelder bl.a. arbeidet med synliggjøring av de reelle kostnader samt visse aspekter av organisasjonsmessig karakter.

Hovedmandat for EBA•2000

Det overordnede mål med all ressursbruk knyttet til eiendommer, bygg og anlegg i Forsvaret er at den skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstiller Forsvarets behov med best mulig totaløkonomi. I tråd med endringer i Forsvarets oppgaver, organisasjon og omfang, skal EBA-massen kontinuerlig optimaliseres med tanke på funksjonalitet, behovsdekning og økonomi. Utredningen skal beskrive og vurdere alternative modeller for EBA-forvaltning med brukerbetaling, og gi anbefaling om hvilken modell som best kan sikre måloppnåelse. Fordelingen av ansvar og arbeidsoppgaver skal herunder beskrives, konseptuelt og prinsipielt, likeens samhandlingsmekanismene mellom de involverte aktører. Arbeidet skal baseres på analyse av dagens situasjon og studier av andre organisasjoner og etater det er naturlig å sammenligne seg med.

Utredningsorganisasjon

Styringsgruppen er ansvarlig for utredningen.

Referansegruppen har hatt som formål å være en første høringsinstans samt bidra til en kvalitetssikring av temaer i utredningsarbeidet.

Utredningsarbeidet har vært ledet av utredningsleder i samråd med et arbeidsutvalg. Det ble etablert tre utredningsgrupper, Gruppe 1 Hovedutredning, Gruppe 2 Forvaltning av Forsvarets boliger samt Gruppe 3 Dagens Forvaltning.

Hovedutredning EBA•2000 er gjennomføres av en egen gruppe iht. hovedmandatet.

Forvaltning av Forsvarets boliger skal søke å gi svar på om Forsvarets boliger skal forvaltes som øvrig EBA eller om en annen modell er bedre egnet. En egen rapport skal beskrive dagens situasjon for boliger, vurdere mulige forvaltningsmodeller og tilknytningsformer, samt gi sin innstilling til hovedutredningen ift forvaltningen av Forsvarets boliger. Arbeidet gjennomføres av en egen utredningsgruppe.

Dagens Forvaltning omfatter beskrivelse av dagens forvaltning og evaluering av dagens LFM-ordning. Rapporten er utarbeidet av Bjørn Tronstad, Oddvar Dufseth, Kjell Sverre Hegna, Morten Melsvik, Arve Chr. Talseth samt Egil Rødfoss som representant fra arbeidstakerorganisasjonene.

Det ble opprettet et eget informasjonsforum for å sikre bred informasjon om utredningens utvikling. Dette skjer gjennom EBA•2000 INFO og Forsvarsnett.

INNHOLD

EBA•2000 ..... **1**

DEL 1 - BESKRIVELSE AV DAGENS LFM-ORDNING **3**

1.1 Historie **4**

1.2 Bakgrunn for dagens ordning **5**

1.3 Organisering og arbeidsfordeling **6**

1.3.1 Tjenestefeltet EBA 6

1.3.2 Dagens forvaltningsmodell 6

1.3.3 Investeringer 6

1.3.4 Forvaltning, drift og vedlikehold 7

1.3.5 Kassasjon og avhending 8

1.3.6 Arealplanlegging, miljøvern og kulturminnevern 9

1.3.7 Boligvirksomheten 9

1.3.8 Beredskapsmessige forhold 9

1.4 Dagens oppgaver, omfang og ressurser **11**

1.4.1 Investeringer 11

1.4.2 Forvaltning, drift og vedlikehold 13

1.4.3 Sammenstilling 17

1.5 Gjeldende regelverk og rammebetingelser **21**

1.5.1 Innledning 21

1.5.2 Grunnlovens § 19 21

1.5.3 Lover og forskrifter 21

1.5.4 Forsvarets ordninger 21

DEL 2 - BESKRIVELSE AV DAGENS LFM-ORDNING **22**

1.6 Evaluering av dagens LFM-ordning **23**

1.6.1 Dagens LFM-ordning 23

1.6.2 Evalueringskriterier 23

1.6.3 Spørreundersøkelsen 23

1.6.4 Bearbeidelse av undersøkelsen 23

1.7 Resultater av undersøkelsen **25**

1.7.1 Hovedtendenser i undersøkelsen 25

1.7.2 De enkelte spørsmålene 26

1.7.3 Sammenfatning med synspunkter på fremtidig organisering av EBA-tjenesten 33

LISTE OVER VEDLEGG

A Vedtekter for Forsvarets bygningstjeneste 35

B Begreper og definisjoner 39

C Kommentarer fra LFMene 47

D Kommentarer fra brukerne 61

DEL 1

BESKRIVELSE AV DAGENS LFM-ORDNING

1.1 HISTORIE

Den ” Norske Fortifikations-Etat” ble etablert i 1688. Den var Forsvarets første byggeetat. Etaten har utviklet seg gjennom årene under forskjellige navn og med forskjellig organisatorisk opphengning. Den militære byggeetaten ble slått sammen med Forsvarets anleggsdirektorat i 1960.

I 1960 ble Forsvarets bygningstjeneste (FBT) etablert som en sivil etat underlagt Forsvarsdepartementet (FD). Sentralledelsen skulle ta seg av større planleggings- og byggeoppdrag, mens det regionale ledd, de daværende distriktsingeniørene, skulle legge vekt på drift og vedlikehold, forestå planlegging, gjennomføre mindre nybygg og mindre ombyggings- og reparasjonsarbeider. Ordinære drift- og vedlikeholdsarbeider ble gjennomført av personell ved lokale forvaltningsmyndigheter (LFM). Dette var personell som tilhørte den militære organisasjon. FBT hadde det faglige og forvaltningsmessige ansvaret for drift og vedlikeholdsmidlene. Frem til 1995 fantes det 180 LFM-er.

Ansvaret for eiendomsforvaltningen ble samlet i FBT i 1970. I 1984 ble FBT vedtatt desentralisert. Hovedhensiktene var at sentralledelsen skulle reduseres og bemanningen ute ved regionene styrkes. Flere av oppgavene skulle løses ute ved regionene. FBT skulle få en mer markant tilknytning til lokalsamfunnet. Desentraliseringen medførte en svært liten endring i sentralledelsen og ingen endring i ansvars- og oppgavefordelingen mellom LFM og FBT.

FBT ble redusert fra 6 til 4 regionkontorer i 1996. De største endringene kom innefor ansvars-fordeling og tilknytningsform. FBT er tilknyttet FD, men fra 1995 som et forvaltningsorgan med utvidede fullmakter. FBT nettobudsjetteres i statsbudsjettet og har ansvaret for forvaltning av eget personell. FBT’s utgifter dekkes opp av et grunntilskudd fra FD og oppdragsinntekter fra Forsvarssjefen (FSJ).

Forvaltningsansvaret for Forsvarets faste eiendommer ble overført til FSJ fra 1. jan 1995. Antall LFM-er ble redusert fra 180 til 47. FSJ med underlagte ledd har ansvaret for drifts- og vedlikeholdsoppgaver og tildeling av drifts- og vedlikeholdsmidlene skjer i Forsvarets militære organisasjon.

FBT har ansvar for kjøp og salg og registrering av eiendommene og et tilsynsansvar overfor FD når det gjelder Forsvarets faste eiendommer. FBT er Forsvarets byggherreombud og fagmyndighet. Byggeprosjekter utføres på oppdrag fra FSJ.

1.2 BAKGRUNN FOR DAGENS ORDNING

Den ordningen en hadde til og med 1994 tilfredsstilte ikke styringskonseptets hovedprinsipper. Blant annet ble drift- og vedlikeholdsressursene for EBA fordelt gjennom flere kanaler i Forsvarets organisasjon. Til lokalt nivå fikk de lokale forvaltningsmyndigheter tildelt stillingshjemler og lønn fra FO, mens øvrig tildeling kom fra FBT som i realiteten satt med ansvaret.

Den nye ordningen (dagens ordning) måtte bli slik at det ble enkelt å gjennomføre helhetlig mål- og resultatrettet styring og å plassere resultatansvaret for fagområdet i henhold til prinsippene i Forsvarets nye styringskonsept. Samtidig ønsket en å bevare styrken en hadde i den daværende organisasjon ved å ha én profesjonell etat til å forvalte eiendommer, bygg og anlegg i Forsvaret.

Brukerne av EBA i Forsvaret ble i tidligere ordning ikke tilstrekkelig motivert til å rasjonalisere med bruken av statens eiendommer. Enkelte brukere følte ikke at det var deres ansvar å foreta en balansert vurdering av alternativ arealbruk. Dette ansvaret og ansvaret for å redusere driftskostnadene ble lagt på FBT, noe som svekket FBT's rolle som service- og bistandsyter.

Ved vurdering av ny organisering i St.meld. nr. 55 (1992-93) la FD størst vekt på at:

- ansvars- og myndighetsforholdet mellom FD og FO blir i tråd med styringskonseptet og endrede roller for FD og FO
- prinsippene for støtteenhetenes rolle og funksjonsmåte i forhold til den militære linjeorganisasjon skaper konkurranse og evne til omstilling til nye oppgaver.

I ansvars- og myndighetsforholdet mellom FD, FO og FBT la en opp til å skille mellom de ulike rollene som "eier, bruker og utførende enhet". Hensikten var at dette skillet skulle motivere til effektiv utnyttelse av eiendommene, økonomisk drift og vedlikehold av bygg og anlegg, og dessuten skape konkurranse om de ulike oppdrag der det var hensiktsmessig.

For å sikre seg at Statsrådens konstitusjonelle ansvar for statens eiendommer ble tilfredsstillende ivaretatt, fant departementet det hensiktsmessig å la FBT ivareta eiendomstransaksjoner og registrering og ivaretakelse av byggherrerollen på vegne av FD.

Budsjettmidler skulle tildeles de enkelte enheter i den militære linjeorganisasjon. Organisasjonsenhetene med egne budsjettmidler skulle ha frihet til å velge hvem som skulle utføre de ulike oppdrag. FBT måtte dermed gis en styrings- og organisasjonsform som muliggjorde utvikling av en konkurranse- og tilpasningsdyktig virksomhet. Det var ellers viktig for staten å kunne organisere sin eiendomsforvaltning slik at man kunne utøve en felles politikk og utnytte alle ressurser og samlet kompetanse på en effektiv måte.

FD gikk dermed ut fra ovennevnte betraktninger inn for å endre organisasjon, ansvars- og oppgavefordelingen på EBA-sektoren. Stortinget sluttet seg til dette. FD's foreløpige direktiv for tjenestefeltet eiendommer bygg og anlegg (EBA) ble undertegnet 1. jan 1995 og ordningen ble innført samme år.

I løpet av 1995 ble LFM-strukturen gjennomgått, og antall LFM-er ble redusert fra ca 180 til 51. Den nye LFM-strukturen ble iverksatt fra 1. jan 1996, og fra 1. jan 1998 ble alle LFM-er o Oslo-området slått sammen slik at det nå er totalt 47 LFM-er på landsbasis.

1.3 ORGANISERING OG ARBEIDSFORDELING

1.3.1 Tjenestefeltet EBA

FD utga i 1995 et foreløpig direktiv for tjenestefeltet EBA som fastsetter kravene til de ulike ledd i Forsvaret, klargjør funksjonsfordelingen og reglene for horisontal samhandel.

Tjenestereglement for Forsvaret kl 8. (TfF kl 8) bygger på Forsvarsdepartementets direktiv for EBA samt FSJ`s fullmakter fra FD. TfF kl 8 er prolongert ut 1999. Som en del av styringskonseptet og prosjektet " Fristilling av forvaltningene (FRIFOR) ble en del funksjoner med tilhørende myndighet overført fra FD og FBT til FSJ.

FSJ er sentral forvaltningsmyndighet og har ansvar for tildelte ressurser. FD ivaretar eieransvaret for Forsvarets eiendommer og benytter FBT som utførende enhet til byggherreoppgaver, eiendomsregistrering, -transaksjoner og som kontrollorgan. FBT er fagmyndighet og skal være tjenesteyter for Forsvarets avdelinger innenfor tjenestefeltet EBA. Hovedoppgavene og instruks for AD FBT er samlet i vedtekter for Forsvarets bygningstjeneste, datert 9. mai 1997. Instruksen er gjengitt i vedlegg 1.

1.3.2 Dagens forvaltningsmodell

Dagens forvaltningsmodell er basert på at de selvstendig administrerte enhetene (SAE) eller brukeren vederlagsfritt disponerer areal til sin virksomhet. Lokal forvaltningsmyndighet (LFM) er organisatorisk plassert i linjen under generalinspektøren (GI). En LFM betjener flere SAE-er i tillegg til seg selv, og det er ingen etablert styringslinje mellom LFM og de SAE-er som betjenes. Til tross for den organisatoriske plasseringen mottar LFM pålegg direkte fra FO/F og FBT.

I dagens modell tildeles FDV-ressurser til EBA fra FSJ via GI's ansvarskapittel til LFM. Ressursene er øremerket og fordelt til hver enkelt LFM av FO/F. GI har ikke anledning til å omdisponere disse midlene.

Investeringsmidlene går utelukkende gjennom linjen til FBT som anvender midlene slik FSJ har bestemt gjennom godkjente prosjektdokumenter. Dette betyr at Forsvarets virksomhet, som bruker har begrenset påvirkning på prioritering av midlene.

1.3.3 Investeringer

FD ivaretar et overordnet ansvar for gjennomføringen av de aktuelle prosjekter og eiendomskjøp. Innenfor de gitte rammeforutsetninger vil FSJ bli tildelt de nødvendige ressurser og delegert myndighet for å ivarets sine oppgaver innen tjenestefeltet EBA.

FSJ prioriterer EBA-prosjekter og eiendomskjøp på tvers av de fire forsvarsgrenene, og egne fellesinstitusjoner og utarbeider rullerende plan for alle EBA-prosjekter i Forsvaret som en del av DOK 2. Alle nasjonale EBA-prosjekter som forutsettes gjennomført i løpet av de nærmeste 6 år skal inngå i EBA-delen av FSJ's programplan (DOK 2). Prosjekter som FD prioriterer, inkludert prosjekter for forvaltninger/fellesinstitusjoner direkte underlagt FD, innpasses i planen som pålagt av FD. FSJ utarbeider årlige budsjettforslag for investering i EBA.

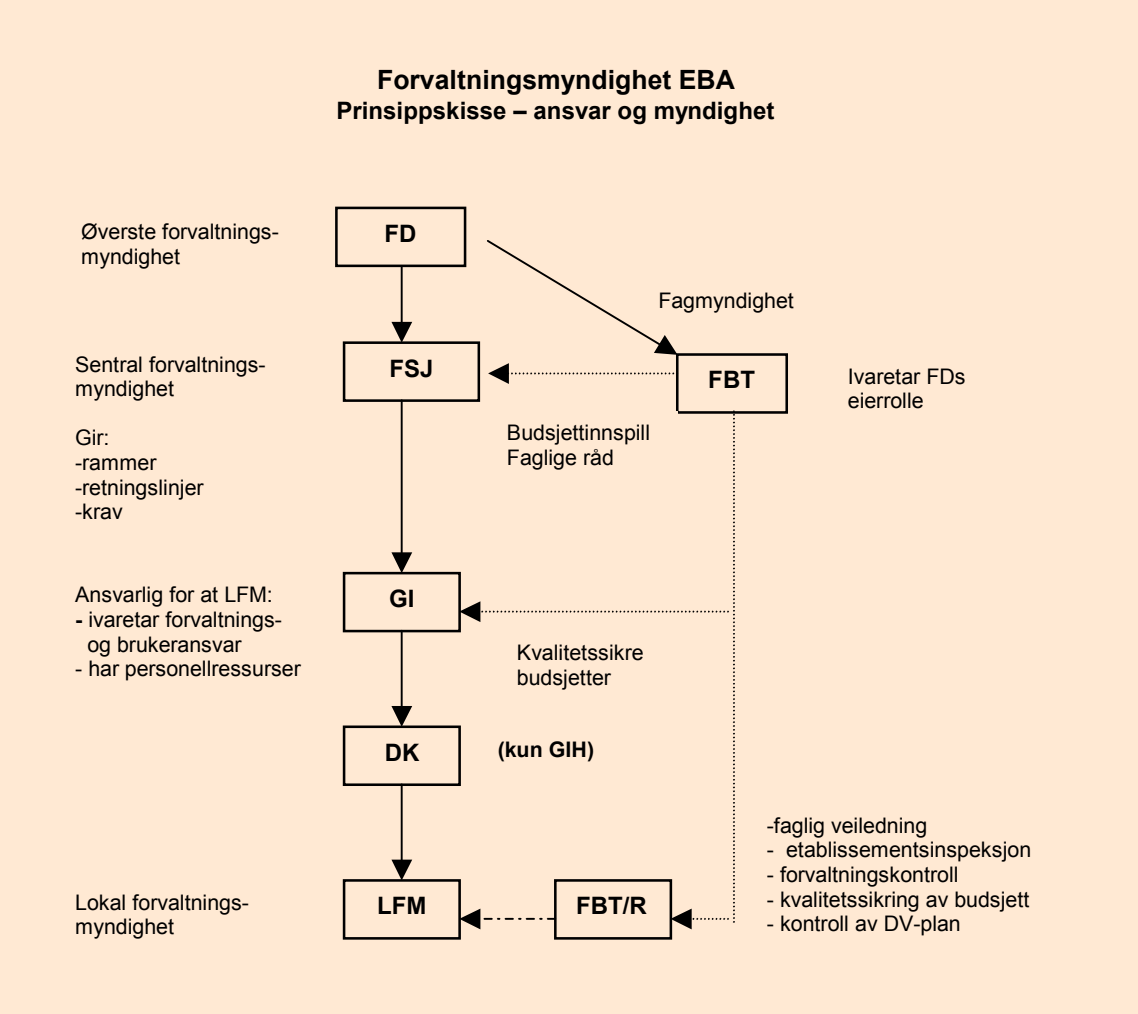
FSJ skal styre gjennomføringen av EBA-prosjekter, NATO-prosjekter og eiendomskjøp og føre kontroll med forbruket av bevilgede midler. En viktig del av denne virksomheten er at FSJ gir oppdrag med tilhørende midler til FBT og andre for gjennomføring av de ulike enkeltprosjektene.

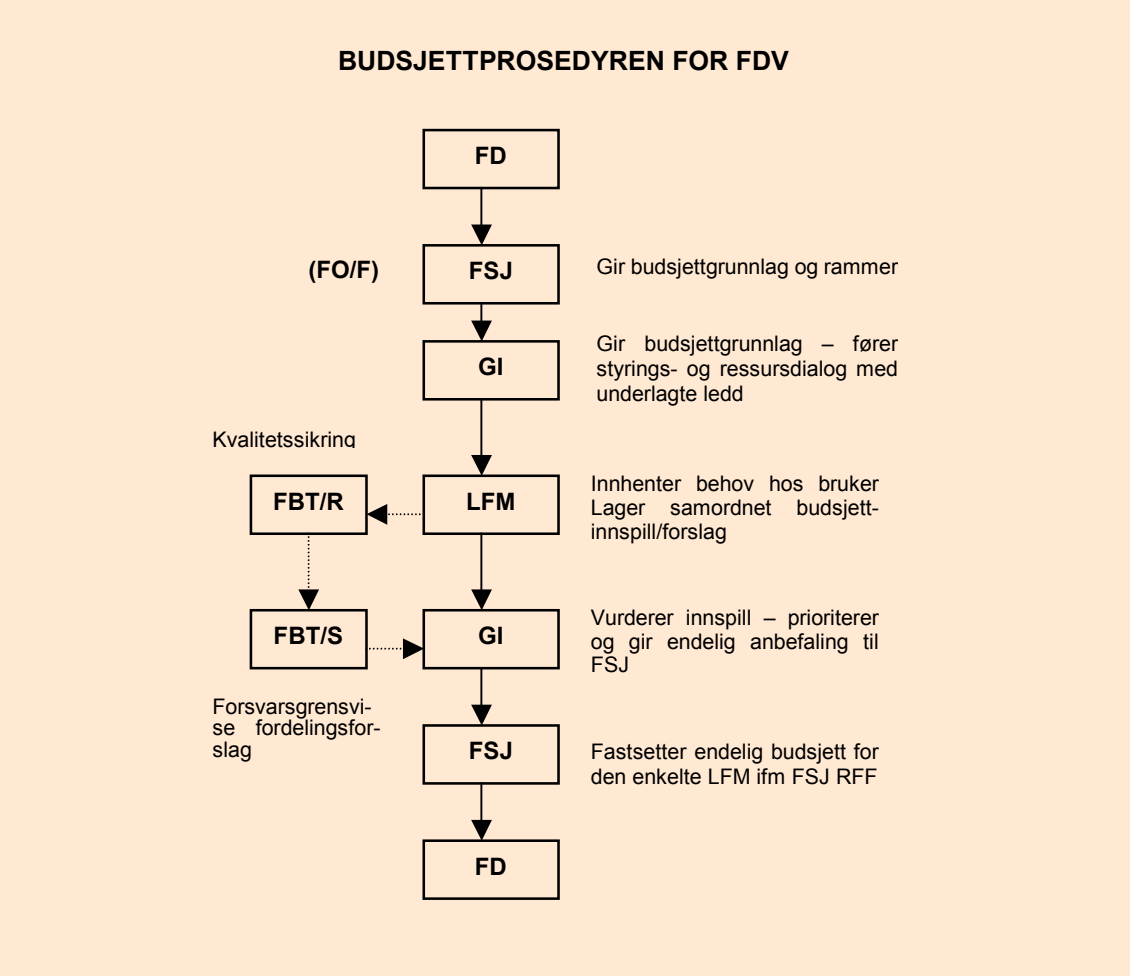
FBT vil som Forsvarets fagmyndighet for EBA, normalt ivareta byggherrefunksjonen og forestå kjøp/leie av eiendommer for Staten ved FD. FBT er også ansvarlig for å utvikle og utgi FD's standarder og normer mv for EBA, og skal kvalitetssikre prosjekteringsarbeid som utføres av andre. FBT er videre ansvarlig for planlegging og gjennomføring av EBA-prosjekter og eiendomsinnkjøp for Staten ved FD, for de brukere som ikke inngår i FSJ's ansvarsområde.

1.3.4 Forvaltning, drift og vedlikehold

Forsvarsdepartementet (FD) har den øverste forvaltningsmyndigheten i Forsvaret for EBA . FD har delegert forvaltningsmyndigheten, sentral forvaltningsmyndighet til FSJ for de eiendommer, bygg og anlegg som han anvender for å løse sine pålagte oppgaver. FSJ har igjen delegert dette videre til lokale forvaltningsmyndigheter (LFM).

FD har delegert fagmyndigheten innenfor EBA til FBT. FBT er FD`s kontrollorgan og skal bistå FSJ med budsjettarbeid og drive faglig støtte til LFM, samt holde fagkompetanse som det ikke er rimelig at LFM besitter.





Midler til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) inngår i Forsvarets budsjettprosedyre. Forsvarets overkommando/ Forvaltningsstaben (FO/F) gir forslag til fordeling av rammen som er avsatt til vedlikehold til Sentralstaben. Midlene blir tillagt rammene til den enkelte grenstab. FSJ gir rammer til respektive Generalinspektører (GI). GI fører styringsdialog med sine underlagte ledd.

I styringsdialogen fordeles oppdrag og ressurser til virksomheten. Styringsdialogen foregår mellom SAE og nærmeste overordnede. Prinsippene er at man skal bare forholde seg til en sjef. Overfor din sjef har du ansvar for å gjennomføre et gitt oppdrag innenfor ressurser gitt i styringsdialogen.

Sjef SAE har ansvar for å produsere stridsevne. Dette har han påtatt seg gjennom styringsdialogen. Han har ikke EBA ressursene. Disse ligger hos sjef LFM.

Sjef LFM fører styringsdialog med foresatt GI. GI tildeler ressurser til virksomheten. Dette innbefatter lønnsmidler til LFM personellet.

Midler til FDV kommer fra FO/F via GI. Rammen til FDV er gitt på forhånd av FD.

LFM innhenter behov hos sine brukere og utarbeider et samordnet budsjettinnspill. LFM fremmer budsjettforslaget til foresatt GI. Et eksemplar av budsjettinnspillet sendes FBT for kvalitetssikring. FBT fremmer deretter forslaget til FO. FO/F utarbeider et endelig budsjett forslag etter innspill fra LFM og GI.

GI fordeler midlene til underlagte LFM. GI korrigerer for mer-/mindre forbruk i forhold til fjorårets budsjett før tildeling finner sted.

LFM utfører FDV-tjenester til brukere på vegne av FSJ. Hver LFM skal holde forsvarsgrenene og felles-institusjonene med EBA innenfor de respektive geografiske områdene. LFM og brukere skal i samarbeid løse FDV oppgaver. Tjenesten ledes av LFM. Det er LFM som har fullmakt til å kontrahere varer og tjenester innenfor EBA feltet. Bruker kan stille midler til disposisjon for LFM til å løse et spesifikt EBA behov.

1.3.5 Kassasjon og avhending

Denne del av tjenestefeltet omfatter alle tiltak for å utrangere, konsolidere og kassere/avhende EBA som Forsvaret ikke lenger har bruk for. Med "utrangering" menes at vedkommende EBA frigis fra sitt formål i Forsvaret, og at den kan disponeres på annen måte. "Konsolidering" innebærer at likeartete funksjoner (f eks verksteder) blir slått sammen i hensiktsmessige felles etablissementer for å oppnå driftsbesparelser. "Kassasjon" betyr at vedkommende bygning rives eller gis bort, og "avhending" innebærer at EBA enten selges eller overføres vederlagsfritt til andre statsetater eller kommuner. Formålet med Forsvarets virksomhet innen området "kassasjon/avhending" er å få en EBA-struktur som er driftsvennlig og hensiktsmessig samt arealmessig tilpasset for de funksjoner som skal ivaretas.

FSJ og selvstendige forvaltninger/fellesinstitusjoner under FD har ansvaret for å gjennomføre nødvendige tiltak for å oppnå konsolidering og for at EBA som det ikke lenger er behov for, blir utrangert. De aktuelle analyser og planer skal gjøres på tvers av forsvarsgrenene, HV og fellesinstitusjonene og det skal utarbeides forenklede etablissementsplaner for alle LFM-er.

LFM skal samarbeide med FBT's regionale avdeling om disponering av utrangert EBA, og forestår kassasjon av EBA når dette finnes hensiktsmessig. LFM forutsettes videre å delta aktivt i konsolideringsfasen for tildelte EBA, og samarbeider med FBT om å komme frem til hvilke EBA som kan utrangeres. FBT har ansvaret for å foreta de nødvendige disposisjoner av EBA som er utrangert, og AD FBT har fullmakt til å kassere, avhende eller leie ut slik EBA etter departementets nærmere bestemmelse.

Når det besluttes at EBA skal stilles til rådighet vederlagsfritt eller til redusert pris for alternativ næringsvirksomhet, kan dette skje ved overdragelse av eiendomsretten eller ved å inngå leie/bruksavtale for angjeldende eiendom. Inntekter ved salg av EBA skal i størst mulig grad reinvesteres i EBA som Forsvaret har bruk for til fremtidig virksomhet.

1.3.6 Arealplanlegging, miljøvern og kulturminnevern

Området omfatter Forsvarets behandling av alle typer arealplaner, så som reguleringsplaner, restriksjonsplaner, verneplaner og arealdelen av fylkesplaner, kommuneplaner mv. Videre utvikling av etablissementsplaner for Forsvarets egne etablissementer. FBT har ansvar for å ivareta Forsvarets interesser i alle typer sivil arealplanlegging inkludert nødvendig kontakt med kommuner, fylkeskommuner og andre statlige instanser. FBT utarbeider støysonekart og restriksjonsplaner for Forsvarets flyplasser og nødvendig samarbeide med Luftfartsverket. FBT er videre ansvarlig for å få godkjent Forsvarets skytebaner og skyte/øvingsfelt. FBT skal gi faglig kontroll og støtte til FSJ og LFM-ene ved deres ivaretakelse av pålagte oppgaver i denne sektor.

Forsvarets handlingsplan for miljøvern er angitt i St meld 21 (1992-93). De nasjonale festningsverk som Forsvaret er ansvarlig for er presentert i St meld 54 (1992-93) og det legges her opp til en ytterligere utvikling av de kulturverdier som disse festningsanleggene representerer.

FBT skal ivareta miljøvernaspektet ved alle EBA-prosjekter samt nødvendige miljøvurderinger i denne sammenheng. FBT skal også ivareta vern om kulturminner som Forsvaret har ansvar for, herunder planlegge og gjennomføre tiltak/prosjekter som har til formål å restaurere kulturminner.

FSJ skal kontrollere utslipp til jord, sjø og luft fra egne etablissementer og har videre ansvaret for å ivareta FDV av kulturminner som inngår i egne etablissementer og/eller som etter avtale ivaretas for FBT.

FSJ har ansvar for å utvikle og ajourholde etablissementsplaner for egne EBA. Alle LFM-ene skal spesielt påse at etablissementsplanene innenfor vedkommende LFM's område er komplette og ajour, samt at konsesjonsbetingelsene overholdes for alle typer utslipp, skytebaner/skytefelt mv. Dette forutsettes å skje i samarbeid med FBT og på grunnlag av konkrete funksjonelle behov og krav for de respektive brukere.

1.3.7 Boligvirksomheten

Forsvarets boligvirksomhet består i å skaffe bolig og kvarter til Forsvarets personell. I tillegg til Forsvarets eide boliger kan det tegnes andeler i aktuelle boligbyggelag. Dessuten skal forholdene legges til rette for at befalet kan anskaffe byggeklare tomter og få anledning til å bytte egen andel i boligbyggelag med en av Forsvarets bedre ansienniteter.

Forsvaret skal ha botilbud på steder der det ikke er mulig eller ønskelig at personellet anskaffer egne boliger. Det skal også stilles boliger/kvarter til disposisjon når sivilt tilsatte på grunn av organisasjonsendringer eller nedleggelse av virksomhet, må flytte til annet tjenestested. Dette personell skal også gis adgang til Forsvarets låneordninger.

Forvaltningen av Forsvarets boliger utredes separat i forbindelse med EBA • 2000 og det vises til denne delutredningen for mer informasjon om Forsvarets boliger.

1.3.8 Beredskapsmessige forhold

Beredskapsmessige forhold omfatter EBA-tjenesten i krise/krig og FBT's oppgaver i beredskapssammenheng.

FBT underlegges FSJ ved enkel beredskap og skal da løse oppdrag gitt gjennom FSJ's organisasjon. FBT/Sentralledelsen legges direkte under FSJ og personell herfra kan etter FSJ's bestemmelse inngå som en del av FO's krigsorganisasjon.

FSJ har ansvaret for at beredskapsplanene er dekkende for EBA-tjenesten og for at FBT får klare direktiver og nødvendig øving. FSJ samordner sine beredskapsplaner for EBA med de aktuelle sivile instanser i Totalforsvaret.

FBT skal videreføre og omstille sine funksjoner i fredstid til det som kreves i krigsorganisasjonen for EBA-tjenesten og planlegge for dette i samråd med FSJ. I den forbindelse skal FBT opprettholde kompetanse og kapasitet for planlegging og gjennomføring av fortifikatorisk stillingsutbygging, og reparasjon av EBA som vil være vitale for Forsvaret i krigstid. FBT skal videre foreta nødvendig byggherreplanlegging av prosjekter som skal gjennomføres ved beredskap/krig og forestå gjennomføringen av disse når det måtte bli aktuelt.

FBT skal samarbeide med øvrige ledd i Totalforsvaret om samordnet utnyttelse av tilgjengelige EBA-ressurser i krise/krig.
FBT har i dag et betydelig innslag av militært personell. Kombinasjonen av militær og teknisk utdannelse er meget fordelaktig med tanke på beredskapsplanlegging og planlegging av fortifikatoriske anlegg. Dessuten gir det militære innslaget FBT et stort fortrinn når kundekunnskap skal utvikles.

1.4 DAGENS OPPGAVER, OMFANG OG RESSURSER

Oppgavene omfatter i hovedsak; langtidsplanlegging og budsjettering, Norges deltagelse i NATO's fellesfinansierte infrastrukturprogram, nybygg, ombygging, kjøp og leie av fast eiendom, utrangering, kassasjon og avhending av EBA samt forvaltning, drift og vedlikehold av EBA.

Oppgavene og ressursbruken er beskrevet i avsnittene 1.4.1 og 1.4.2, og en sammenfatning er gitt i avsnitt 1.4.3.

1.4.1 Investeringer

Investeringer til bygg og anlegg reflekterer Forsvarets investeringsstrategi og hovedprioriteringer knyttet til omstillingen av Forsvaret. Forsvarets fremtidige struktur vil gi en konsentrasjon av flere funksjoner i større etablissementer. Dette vil bedre kompetanseutvekslingen på tvers av skillelinjene i organisasjonen, og gi en mer effektiv utnyttelse av Forsvarets ressurser. Det prioriteres også bygningsmessige tiltak som inngår i totalprosjekterte materiellanskaffelser. Forsvaret søker å begrense skader på natur og miljø forårsaket av Forsvarets virksomhet. Mesteparten av de nasjonale investeringsmidlene vil i 1999 videreføre eller avslutte tidligere igangsatte prosjekter. Det er totalt satt av 1.217 mill kroner (postene 44, 47 og deler av 01 under kap 1760) til nasjonalfinansierte bygg- og anleggsinvesteringer i 1999.

NATO-finansiert bygg- og anleggsdrift vil i 1999 i vesentlig grad bestå av videreføring av varslingsradarene SINDRE II, integrasjon av delprosjekter i stridsanlegget Sørreisa og datakommunikasjonssystemet for utveksling av luftkontroll- og varslingsdata mellom sjø- og landbaserte stridskrefter. Utvidelse av tankanlegg og nytt kaianlegg ved Ørland hovedflystasjon vil trekke en del ressurser i 1999. Det er avsatt 539 mill kroner (postene 48 og 75 under kap 1760) til fellesfinansierte prosjekter. Sett mot det tilskuddet Norge mottar fra NATO, utgjør disse postene netto 186 mill kroner (postene 48 og 75 under kap 1760, fratrukket inntekter på post 48 under kap 4760)

Nasjonal andel av NATO s investeringsprogram for sikkerhet (post 44)

Dette omfatter nasjonale utgifter til gjennomføring av NATOs investeringsprogram for sikkerhet i Norge. I 1988 utgjorde denne posten 86,4 mill kroner. Posten er bevilgningsmessig videreført med 109 mill kroner i 1999. Utgifter til forhåndsfinansierte prosjekter dekkes også av denne posten, men refunderes av NATO i den grad de kvalifiserer til NATO-finansiering.

Tabell 2: Investeringer til igangsatte nybygg og nyanlegg

Kategori	Total kostnad Mill. kroner	1999 budsjett Mill. kroner	Andel 1999 i prosent
Andre prosjekter	325,8	85,9	9,3
Administrasjons- og stabsanlegg	584,2	200,7	21,7
Boliger	12,4	12,4	1,3
Basisanlegg	658,3	87,4	9,4
Eiendommer og arealer	6,2	6,2	0,7
Forlegninger og messer	272,3	67,0	7,2
Forskning og utvikling	22,7	13,1	1,4
Lager- og vedlikeholdsanlegg	8 31,2	194,5	21,0
Natur og miljø	188,6	42,3	4,6
Strids- og forsvarsanlegg	197,8	80,1	8,6
Utdannings- og øvingsanlegg	414,2	137,2	14,8
Sum	3.513,7	926,9	100

Utgifter til oppføring av igangsatte nasjonalfinansierte bygg og anlegg utgjorde i 1998 1.377 mill kroner. I 1999 er det budsjettert med kr 926,9 mill med en fordeling som vist i tabell 2.

For året 1999 er det ikke fremmet forslag om nye prosjekter over 25 mill kroner. Nasjonalfinansierte eiendoms-, bygge og anleggsprosjekter med kostnad over 25 mill kroner utgjør om lag 80 prosent av bevilgningen, mens prosjekter mellom 5 og 25 mill kroner utgjør om lag 15 prosent. Prosjekter under 5 mill kroner utgjør om lag 5 prosent av bevilgningen.

Tabell 3: Igangsatte nasjonale prosjekter med en kostnadsramme over 25 mill kroner

Sted	Prosjektnavn	Total kostnad Mill kroner	1999 budsjett Mill kroner
Akershus festning	Skolesenter	148,0	65,8
Andøya	Rest/tilbygg Hangar G	48,3	23,5
Bardufoss	Fellesverksted	127.0	50,0
Gardermoen	Miljøtiltak	39,8	5,6
Haakonsvern	Restaurering KNMT	90,9	27,0
Haakonsvern	Nytt brann og havarifelt	43,3	24,9
Haakonsvern	Miljørensing fase 2	83,0	23,6
Heistadmoen	Restaurering boligfelt	26,2	5,0
Hele landet	Teknisk brannvern fase 2	194,0	12,9
Hele landet	FIS/EBA – utvikling	40,0	3,5
Hele landet	FDN nivå 2 – fase 2	150,0	8,2
Hele landet	Vann- og avløpstiltak	264,4	18,5
Hele landet	Reg.moblagring fase 2	94,3	8,0
Hele landet	Reg.moblagring fase 3	330,0	69,3
Hele landet	Utskifting KFK-gasser	43,2	2,5
Hele landet	Elektroniske skytebaner	125,6	25,0
Hele landet	Utskifting RLJ – fase 3	117,5	10,0
Kjeller	Toksikologibygg	87,2	10,4
Kolsås leir	Nasjonal gjenbruk	549,9	202,2
Kongsvinger	Kjøkken/UV-bygg	32,6	28,0
Lødingen	Nes øvingsfort	50,6	19,6
Malangen	Torpedobatteri	102,7	35,0
Reitan	Utbedring luftops	73,3	30,0
Sessvollmoen	Befalsforlegning	66,2	11,3

Rammen for 1999 har resultert i en stram prioritering av de store prosjektene. Det er et stort press på byggemarkedet, noe som generelt gir høye prosjektkostnader.

Av store prosjekter som nærmer seg sin avslutning kan nevnes at FrG-prosjektet vil bli avsluttet i 1999. Bygg og anlegg vil fortsatt tilpasses brukernes drifts- og funksjonsbehov. For øvrig pågår løpende delprosjektavslutning og garantioppfølging.

Erfaringene fra FrG-prosjektet vil bli videreført i arbeidet med nasjonal gjenbruk av Kolsås leir. Forsvaret har om lag 1000 bygg- og anleggsprosjekter under planlegging og gjennomføring. Imidlertid er det sjelden at prosjekter med en kompleksitet og et omfang som Kolsåsprosjektet, blir gjennomført i den enkelte region. På Kolsås er det derfor etablert prosjektledelse og prosjektstruktur med kvalitetssikring, usikker- og risikoanalyse som for Forsvarets relokalisering Gardermoenprosjektet.
Bygge- og anleggsprosjekter som kostnadsmessig ligger mellom 5 og 25 mill kroner omfatter i hovedsak prosjekter knyttet til:

- Rasjonalisering av fredsdriften
- Erstatning for foreldet og nedslitt bygningsmasse
- Ivaretakelse av helse, miljø og sikkerhet
- Bedre forlegningsforholdene for befal og mannskaper
- Miljøverntiltak

For 1999 er det avsatt om lag 130 mill kroner på denne kategorien prosjekter. Disse investeringsmidlene benyttes for en stor del til vedlikeholdsmessige oppussingsarbeider for å ta igjen forsømt vedlikehold.

I 1998 viser beregninger at 152 mill kroner av midlene under post 47 ble nyttet til vedlikeholdsarbeider.

NATOs investeringsprogram for sikkerhet, fellesfinansiert andel (post 48)

Denne posten omfatter utgifter til gjennomføring av NATOs investeringsprogram for sikkerhet i Norge, utgjorde i 1998 284 mill kroner og er i 1999 budsjettert med 356 mill kroner.

I utgangspunktet skal disse utgiftene dekkes av NATO og inntektsføres på kapittel 4760 post 48 samme år som de påløper. NATO forskutterer vertsnasjonenes utgifter på grunnlag av prognoser for forbruk. I den grad disse prognosene ikke holder, blir NATOs betalinger justert i den påfølgende oppgjørstermin. Utgiften er derfor ikke alltid overensstemmende med inntekten på tilsvarende inntektspost i det enkelte budsjettår, men over tid vil disse bli like.

Norges tilskudd til NATOs investeringsprogram for sikkerhet (post 75)

Det bør også nevnes at Norge må bidra til NATOs investeringsprogram for sikkerhet. Nivået for programmet er i 1999 anslått til 5.200 mill kroner. Norges andel varierer mellom 2,83 til 3,38 prosent av programmet, avhengig av hvor mange NATO nasjoner som støtter prosjektkategoriene. I 1999 vil Norges bidrag utgjøre rundt 183 mill kroner.

Kap 4760 Inntekter

Forsvaret har inntekter ved salg av fast eiendom og boliger i tillegg til refusjoner ifm NATOs investeringsprogram for sikkerhet.
Tabell 3 nedenfor viser regnskapstall for 1998 og budsjetterte tall for 1999 på kapittel 4760.

75 prosent av inntektene ved salg av eiendom (post 47) kan nyttes til nye investeringer, mens alle inntektene fra salg av boliger og tomter kan nyttes til nye investeringer.

Tabell 4: Kap 4760 Inntekter

Kap	Post	Betegnelse	Regnskap 1998	Budsjett 1999
4760	*47*	Salg av eiendom	37	48,4
	48	Fellesfinansierte bygg- og anleggsinntekter	166	352,7
	49	Salg av boliger	68	45,4
		Sum	271	446,5

Dette må blant annet gjøres gjennom at virksomheten konsolideres og konsentreres. Endret bruksmønster og relokalisering av virksomhet må løpende vurderes.

Før 1970 ble midler til drift og vedlikehold av EBA fordelt etter et innmeldt behov til Forsvarets distriktingeniører (nå FBT/R). Denne modellen viste seg å gi uheldige utslag da prinsippet om at den som ropte høyest fikk mest, var for dominerende. FBT utarbeidet derfor en modell som skulle gi større likhet for alle avdelinger ved å gå over til en fordeling av vedlikeholdsmidlene i forhold til arealene, bruksfrekvens, klimaforhold mv. Tildeling til drift er 100 prosent i forhold til forbruk og beregnet behov.

Bevilgningen til drift og vedlikehold har imidlertid vært relativt konstant de siste årene, med små justeringer for lønns- og prisstigning. Tildeling til drift har derfor hatt stor innvirkning på tildelte midler til vedlikehold. I tillegg skal den enkelte LFM ha midler til å løse administrative oppgaver, reiser, kurs, forbruksmateriell og lignende av hjemmeavdelingen.

Før 1995 ble LFM-ene også tildelt midler til ekstraordinære vedlikeholdsoppdrag som det ikke var dekning for innenfor eget DV-budsjett. I dag gjennomføres disse tiltakene innen rammen av investeringsbudsjettet (sekkeposter). Dette gjelder vann og avløp,

diverse byggetiltak, hovedmodernisering (boliger, forlegninger), brann og lignende. I 1998 utgjorde dette 152 mill kroner.

1.4.2 Forvaltning, drift og vedlikehold

Totalt forvalter Forsvaret i dag ca 1,25 mill da grunnareal og ca 6 mill m^2 bygningsmasse fordelt på rundt 2.700 etablissementer med ca 27.000 bygninger og anlegg og ca 4.400 boliger. Om lag 991.000 da er leid grunn.

I Forsvarets langtidsmelding for perioden 1999-2002 er det fortsatt et mål å redusere driftsutgiftene uten å svekke vedlikeholdsstandarden. Det gjør det fortsatt nødvendig å arbeide aktivt for å redusere bygningsmassen og øke utnyttelsesgraden til Forsvarets eiendom, bygg og anlegg.

Midler til drift- og vedlikehold

Hvis vi foreløpig ser bort fra omgrupperte og omfordelte midler, disponerer Forsvaret en ramme på 960 mill kroner til drift og vedlikehold av EBA i 1999. Her er ikke inkludert lønn til eget personell. Av denne totalrammen går hele kr 703 mill. til

driftsutgifter (off. avgifter, elektrisk kraft, brensel, osv.). Dette innebærer at i 1999 vil kun 257 mill. kroner kunne nyttes for vedlikehold, hvorav en betydelig andel går til dekning av nye behov som følge av omlegging av virksomheten. Av de 257 mill. kroner i

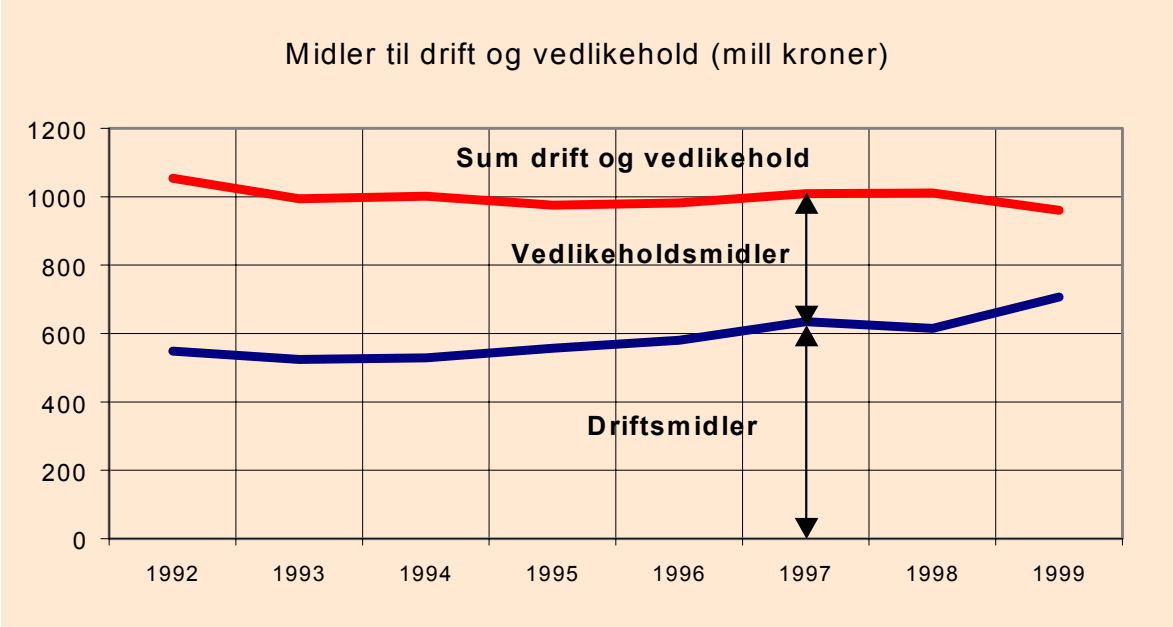
årets budsjett skal 25 prosent settes av til år 2000 problematikken, brannverntiltak og tiltak innen vann og avløp.

Det er få signaler i forsvarsbudsjettet som indikerer at dagens totalramme på 960 mill kroner pr år til EBA vil øke over tid. I og med at totalrammen er definert, vil den <u>andelen som går til vedlikehold gradvis reduseres i takt med økningen i de faste driftsutgiftene</u>.

Det er imidlertid viktig å være klar over at Forsvaret totalt sett disponerer mer midler til vedlikehold enn det som inngår i de budsjetterte driftsutgifter. Omgruppering av midler samt overføringer fra andre budsjettkapitler utgjør et betydelig tilskudd. I 1998 utgjorde dette om lag 200 mill kroner. I tillegg til dette nyttes også midler fra investeringsbudsjettet til vedlikehold. Dette ble i 1998 anslått å utgjøre ca 150 mill kroner.

Figuren nedenfor illustrerer utviklingen av de budsjetterte midlene til drift og vedlikehold for perioden 1992-1999. Figuren omfatter ikke omfordelte og omgrupperte midler og heller ikke vedlikeholdsmidler fra investeringsmidlene.

Figur 1: Midler til drift og vedlikehold i perioden 1992-1999



En utvikling i samme retning og en flat tildeling på 960 mill kroner vil teoretisk medføre at det ikke er ordinære midler til vedlikehold etter år 2004. Den gradvise reduksjonen av midler som kan nyttes til vedlikehold av EBA, utgjør en stor utfordring for Forsvarets mulighet til å opprettholde et godt vedlikehold av dagens EBA.

Drift

Drift er løpende forpliktelser eier/bruker påtar seg som følge av lover, forskrifter, overenskomster, bestemmelser og egne behov for at et bygg og anlegg skal kunne brukes som forutsatt. Dette medfører at eier/bruker må dekke disse kostnadene 100 prosent for ikke å komme i konflikt med ovennevnte. Driftsoppgavene fordeles på 6 ulike utgiftsposter; offentlige avgifter (vann, avløp og rnovasjon), leieutgifter, elektrisk kraft, brensel (olje, gass, flis mv), vaktselskaper, renholdsbyråer og tilskudd til barnehaver.

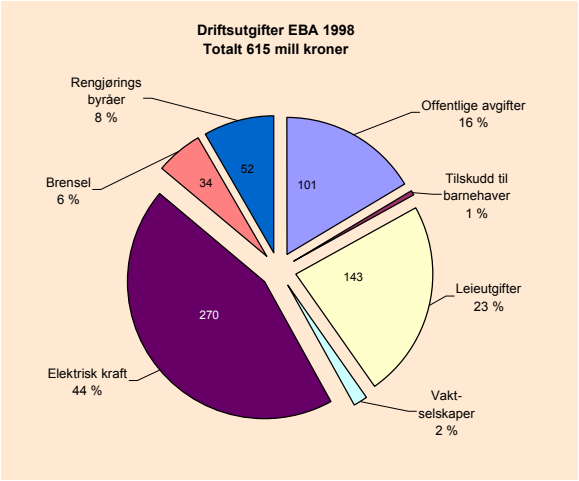
Ressursbehovet til energi beregnes ut fra egne tabeller i TfF kl 8 og gir LFM-ens beregnede energibehov. Ved bruk av markedspris får en beregnet ressursbehov.

Øvrige driftsposter beregnes ut fra inngåtte avtaler, kjente kommunale avgifter og ut fra erfaringstall på forbruk av f eks vann og brensel.

De totale driftsutgiftene stiger gradvis fra år til år og tar en stadig større andel av tildelt budsjett til drift og vedlikehold. Dagens modell for tildeling av drift gir heller ingen fordeler til de avdelingene som satser offensivt på gjennomføring av sparetiltak. Driftsutgiftene må dekkes 100 prosent, og selv om LFM-ene vet at innspart forbruk på drift gir økte rammer for vedlikehold har dette liten eller ingen virkning på forbruket som i vel så stor grad styres av brukere som ikke er LFM.

Etter at ny LFM-ordning ble innført, er LFM-ene også blitt belastet med driftsutgifter som tidligere var en naturlig del av den støtten hjemmeavdelingen kunne gi. Som eksempel kan nevnes bruk av avdelingens utstyr til brøyting som LFM-ene er ansvarlig for i dag, og som kanskje nå må leies inn som sivil brøytehjelp.

Figur 2: Fordeling av driftsutgifter til EBA i 1998



I 1998 gikk 615 mill kroner til dekning av driften. For 1999 er det budsjettert med vel 700 mill kroner til driften. Fordelingen i 1998 på de ulike utgiftspostene fremgår av figuren ovenfor.

Vedlikehold

Vedlikehold er tiltak rettet mot å opprettholde et bygg og anleggs tekniske og funksjonelle standard samt brukelighet slik at det i hele sin økonomiske levetid oppfyller de krav som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningslov av 22 jan 1997.

Ressursbehovet beregnes ut fra massetall som angir etablissementets samlede bygnings- og anleggsmasse utregnet i m^2 brutto gulvareal fordelt på arealkategorier. I tillegg kommer spesielle objekter. Fremkommet ressursbehov justeres deretter med en faktor for klima- og bruksbelastning samt disponibelt vedlikeholdspersonell.

Etter at andelen til drift er trukket fra den totale bevilgningen, blir resterende beløp, til vedlikehold, fordelt til den enkelte LFM i forhold til LFM-ens massetall, justert for faktorer og skjønnsmessige vurderinger fra FBT og FO.

LFM-ene skal på grunnlag av tildelte midler utarbeide en vedlikeholdsplan med en tidshorisont på tre år. Planen skal omfatte løpende vedlikehold og planlagt vedlikehold. I tillegg skal det settes av 5-10 prosent til uforutsette utgifter. Løpende vedlikehold er driftspregede tiltak som det ikke er mulig å forutsi omfanget av på forhånd om derfor ikke kan planlegges. Til løpende vedlikehold kan det avsettes ca 25 prosent av tildelte midler. Planlagt vedlikehold er konkrete tiltak som skal spesifiseres og kostnadsberegnes.

I 1998 ble vel 395 mill kroner brukt til vedlikehold. Av årets budsjett vil ca 257 mill kroner gå med til vedlikehold.

Det bør nevnes at LFM-ene tidvis påføres utgifter til sluttføring av investeringsprosjekter samt at noen byggeprosjekter inneholder mangler ved overtagelse. LFM-ene blir altså belastet med utgifter til sluttføring som egentlig skulle vært belastet prosjektene. Denne praksis må endres slik at det ikke blir nødvendig for LFM å bruke drifts- og vedlikeholdsmidler på nybygg. Det bør heller ikke brukes vedlikeholdsmidler til brukermessige tilpasninger.

Postering av drift og vedlikeholdsmidler for 1998 fordeler seg på de ulike budsjettkapitlene slik som vist i oppstillingen nedenfor:

Tabell 5: Postering av drifts- og vedlikeholdsmidler for 1998

Kap	1700	1710	1720	1725	1731	1732	1733	1734	1793	1795	1798	Sum
	FD	FTD	FO/FKN	Felles	Hær	Sjø	Luft	HV	Voksen-oppl	Almen kult	Roll	
Vedl		3,5	33,0	0,01	122,1	75,1	129,0	9,2		23,9		395,7
Drift	1,3	5,0	120,4	0,45	189,9	129,4	142,5	10,3	0,06	15,1	0,2	614,8
Sum	**1,3**	**8,5**	**153,5**	**0,46**	**311,9**	**204,4**	**271,5**	**19,5**	**0,06**	**39,1**	**0,2**	**1010,5**

Nøkkeltall

Det finnes foreløpig ikke noe eget verktøy som sier hvor mye det koster å drive den enkelte avdeling. Disse kostnadene er viktige nøkkeltall som må til for å kunne dokumentere lønnsomhet i en eventuell fremtidig omorganisering.

Arbeidsgruppen har som et ledd i diskusjonen rundt dagens LFM-ordning, sett på enkle nøkkeltall knyttet til bruksintensitet. Utnyttelsesgraden av bygningskategoriene som ble undersøkt, varierte sterkt ved de fire forespurte LFM-er. Tallene var imidlertid så interessante at arbeidsgruppen anbefaler et eget prosjekt gjennomført for å kartlegge og bearbeide nøkkeltall fra samtlige av Forsvarets bygg og anlegg.

Kartlagte nøkkeltall og eventuelt normerte nøkkeltall vil kunne benyttes for å kvalitetssikre vurderinger av blant annet følgende:

- Nyinvesteringer. Nøkkeltall gir grunnlag for prioritering av behovet til investeringer i samsvar med behovet.
- Drifts- og vedlikeholdstildeling. Behovet for DV-midler øker ved stor bruksintensitet grunnet større slitasje.
- Avhending av overflødig bygningsmasse.
- Forskyvning av virksomhet i tid for å kunne utnytte bygningsmassen bedre.
- Organiasjonsendringer/relokalisering av virksomhet i forhold til kapasitet

Omgrupperte midler

I tillegg til rammen på kr 960 mill til drift og vedlikehold, nyttes muligheten til å omgruppere midler fra andre driftskonti til drift og vedlikehold og EBA. Omfanget av omgrupperingen varierer fra år til år. For 1998 ble det omgruppert vel 60 mill kroner fra andre kapitler til vedlikehold av EBA.

Overførte midler

For å få en totalvurdering av de ressursene som blir brukt innen EBA har det også være nødvendig å gjøre anslag på de bevisste og ubevisste overføringer som skjer ved at midler som i budsjettet er tiltenkt materiellkapitler, øvingskapitler, voksenopplæring eller mer tilfeldige prosjektmidler, blir benyttet til EBA-arbeider. Tilsvarende må det gjøres anslag for de overføringer som skjer den andre veien, dvs. de tilfeller der midler som er tiltenkt vedlikehold nyttes til andre formål.

Midler som nyttes til EBA

For å kartlegge omfanget av disse ressursene gjennomførte arbeidsgruppen en utvidet spørreundersøkelse rettet til alle LFM-ene. For å kartlegge de ressurser som nyttes til EBA og som ikke fanges opp av budsjettkapitlene, ble det laget et detaljert spørreskjema med følgende inndeling:

1. Personell ved LFM (disse lønnsutgiftene er tatt med i lønnskapitlet)
2. Administrasjonsstøtte (personellbehandling, andel ledelse, regnskap, helsetjenester etc)
3. Administrative utgifter (kurs, kontormateriell, bekledning, reise etc)
4. Tilskudd til investering og vedlikehold av EBA (materiell, vedlikehold av materiell)
5. Renhold av EBA ekskl lønn (forbruksmateriell, såpe, mopper, utstyr etc)
6. Samband (materiell, Telenor, fax, telefon etc)
7. EDB (Maskiner, PC, printer og driftsstøtte)
8. Transport (tildelte kjøretøyer, transportstøtte, brøyting, vegvedlikehold)
9. Personellstøtte (lærlinger, vpl, driftspersonell, leiearbeidere og teknisk personell)
10. Annet (tilsynsmenn)
11. Ved svarfristens utløp var det innkommet svar fra 21 LFM-er. Dette ga en svarprosent på 45 av antall LFM-er og omfattet 61 prosent av totalvolumet.

Lønn i faste stillinger vil bli beregnet separat, og vi vil derfor kun oppgradere de tallene som ikke omfatter lønn i faste stillinger. Ser vi bort fra lønn i faste stillinger finner vi at totalt vil tjenestefeltet EBA motta ca 185 mill kroner, fordelt på 47 mill kroner i lønn til administrative stillinger og annet personell og 138 mill kroner i tjenester.

Midler som ikke nyttes til EBA

Alle LFM-ene mottok også et spørreskjema for å kartlegge de ressurser som i utgangspunktet er tiltenkt EBA, men som av ulike årsaker nyttes til andre formål. I spørreskjemaet skulle LFM-ene kartlegge ressurser som ble nyttet til:

1. Kjøretøyer (kjøp, leie, drift)
2. Administrative utgifter (kontorutstyr, kontormaskiner, reise, kurs etc)
3. Fullføre nybygg (feil, tilpasninger)
4. Øvelser, arrangementer (snøbrøyting, reparasjoner, personellutgifter, vakt, leie etc)
5. Operativ drift (sambandsdrift, flyplassbelysning, personellutgifter, vakt)
6. Materiell (kassasjonsutgifter, innkjøp)
7. Leieutgifter (grunnet nybygg, materiellbehov)
8. Flytteutgifter (omorganisering, renovering)
9. Verksted/lager (drift, vakthold)
10. Eksterne brukere (Telenor, Luftfartsverket, private)
11. Andre formål

19 LFM-er svarende til 40 prosent av de spurte eller 59 prosent av totalvolumet svarte innen fristens utløp. Undersøkelsen viste at for de 19 LFM-ene som deltok, ”taper” EBA-virksomheten ressurser svarende til 41,9 mill kroner. Leieutgiftene betyr mest, men også flytteutgifter samt utlegg til operativ drift og fullføring av nybygg betyr mye.

Hvis disse tallene oppgraderes til å omfatte alle LFM-ene, tyder undersøkelsen på at det på landsbasis er et ”misbruk” av EBA-midler i størrelsesorden 70 mill kroner.

Lønnsmidler

Forsvaret har i henhold til opplysninger fra FBT 1906 stillinger knyttet til EBA. Av disse er 395 knyttet til administrasjon/ledelse og kontorstøtte. I dette tallet inngår 47 årsverk som er knyttet til boligkontorene, men som normalt er tillagt EBA. 638 stillinger er knyttet til utførende drift og vedlikehold, mens 873 er knyttet til renhold. Innenfor kontorstøtte og renhold er det flere stillinger som er delt i halve og % av et årsverk.
For beregning av ressursbruken er det i denne rapporten lagt til grunn et gjennomsnittlig brutto lønnsnivå (inkl. trygd og feriepenger) for de tre kategoriene adm., utførende og renhold på henholdsvis kr 330.000, kr 300.000 og kr 255.000. De samlede lønnsressurser knyttet til ansatte innenfor EBA utgjør etter dette i overkant av 540 mill kroner.

1.4.3 Sammenstilling

I oppstillingen nedenfor er vist de samlede ressurser som Forsvaret benyttet innenfor sektoren EBA i 1998.

Regnskapsførte utgifter

Tabell 6: Forsvarets ressursbruk til EBA i 1998

Kapittel/post	Totalt	Investe-ring	Forvalt-ning	Drift	Vedlike-hold
Kap. 1760					
Post 44. Nasjonalfin. Bygge- og anlegg-	86	86			
sarb.	1377	1225			152
Post 47. Nybygg og nyanlegg	284	284			
Post 48. Fellesfinans. Bygge- og anlegg-					
sarb.	35	18			17
Kap. 1795					
Post 47. Nybygg og nyanlegg					
Kap. 1731, 1732, 1733 og 1734					
Post 11. Driftsutgifter	1011			472	396
Kap. 2463 FBT					
Grunntilskudd kap 1710, post 52	56		56		
Oppdrag for FO kap 1760, post 01	130	60	70		
Lønnsmidler					
Administrativt personell (330.000)	130		130		
Utførende personell (300.000)	191			38	153
Renhold (254.000)	222			222	
Midler fra materiell, øving, personell					
Lønn til andre stillinger	47				47
Vedlikeholdsmidler	138				138
Midler til materiell og andre kapitler	-70				-70
Totale ressurser til EBA	3.637	1.673	256	732	833

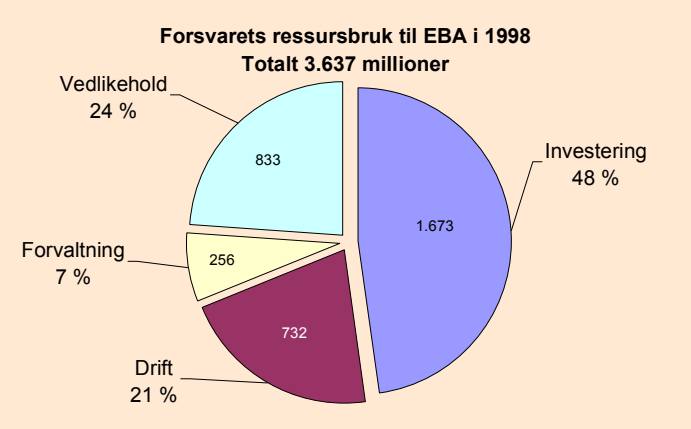
Merknader:

- Post 11, driftsutgifter inkluderer boliger og omgrupperte midler, men ikke leiekostnader (143 mill kr)
- Ressurser til FrG prosjektet er ikke tatt med
- Forvaltningskostnadene består av overføringer til FBT samt lønn til administrativt personell

Det er ellers viktig å merke seg at 1998 var et unntaksår når det gjelder bevilgninger over post 47. Nybygg og nyanlegg. Fra og med 1999 vil den årlige bevilgningen reduseres til 1.062 mill kroner.

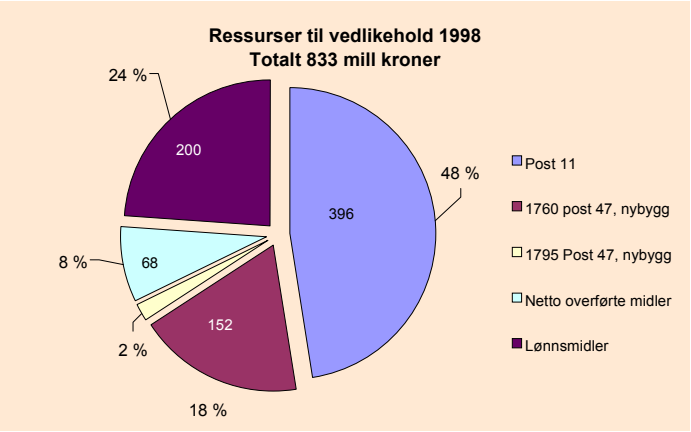
Fordelingen av den totale ressursbruken på henholdsvis investeringer, drift og vedlikehold er grafisk illustrert i figurene nedenfor:

Figur 3: Forsvarets ressursbruk til EBA i 1998



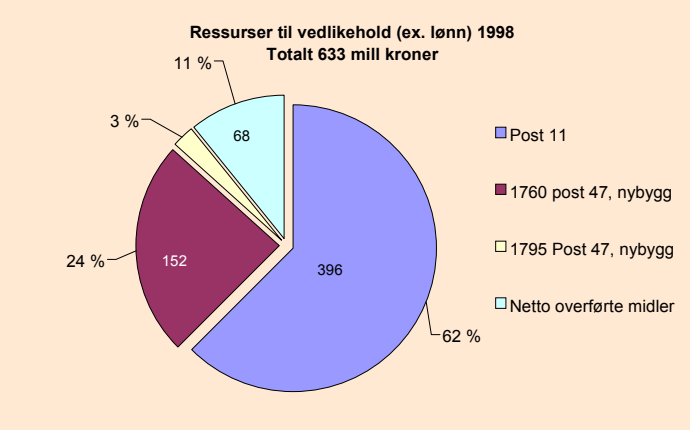
Av Forsvarets totale ressursramme på 3.637 mill kroner til EBA i 1998 ble 1.673 mill. kroner eller 48 prosent benyttet til investeringsformål. 732 mill. kroner (21 prosent) gikk til driften og 833 mill kroner eller 24 prosent gikk til vedlikehold. Forvaltningen som består av overføringer til FBT samt lønn til administrativt personell utgjorde 256 mill kroner.

Figur 4: Totale ressurser til vedlikehold i 1998



I 1998 omfattet vedlikeholdsmidlene 833 mill kroner. Lønnsmidlene utgjorde 200 mill kroner eller 24 prosent. Bevilgningen over post 11 utgjorde 396 mill kroner eller 48 prosent. Vedlikeholdsarbeider fra investeringskapitlet (sekkeposter) utgjorde 152 mill kroner eller 18 prosent. De øvrige postene utgjorde til sammen 10 prosent.

Figur 5: Ressurser til vedlikehold (ex. lønn) i 19988



Trekker vi ut lønnsmidlene, disponerte Forsvaret i 1998 633 mill kroner til vedlikehold. 62 prosent eller 396 mill kroner er regnskapsførte driftsutgifter. 152 mill kroner (24 %) var investeringsmidler nyttet til vedlikeholdsarbeider (sekkeposter). 68 mill kroner eller 11 % er netto overførte midler fra materiellkapitler, øvingskapitler, voksenopplæring eller mer tilfeldige prosjektmidler. Nybygg under Kap 1795 utgjorde til sammen 3 prosent eller 17 mill kr.

Forsvarets ressursbruk til EBA sammenlignet med øvrige aktører

Forsvaret er den største EBA-forvalter i Norge med sine ca 6 mill m^2 gulvflate. Dette utgjør ca 13 prosent av den offentlige bygningsmasse på ca 45 mill m^2. Verdien av den offentlige bygningsmassen utgjør ca 450 mrd kroner, og det offentlige forbruker ca 22 mrd kroner i FDV pr år. Det viser seg at Forsvarets FDV-kostnader på noe under 2 mrd kroner ligger vesentlig lavere en gjennomsnittet. Dette skyldes i hovedsak at 40 prosent av Forsvarets totalareal utgjøres av lager, garasjer og lignende med lave FDV-kostnader. For å kunne gjennomføre en sammenligning med øvrige aktører i markedet kan det være hensiktsmessig å nytte nøkkeltall. Nøkkeltall relatert til bruk og disponering av eiendommer er en viktig informasjon om virksomhetens kostnadsnivå er tilfredsstillende i forhold til den politikk som er valgt for virksomhetens eiendomsportefølje. Med de knappe rammer som Forsvaret nå opplever, vil dette kunne gi en antydning om muligheter for optimalisering av ressursutnyttelsen, innsparingsmuligheter og reduksjon av faste kostnader.

Det vil da være ønskelig å kunne vurdere Forsvarets virksomhet mot relevante nøkkeltall fra øvrige aktører i markedet.

Her er det imidlertid viktig å være klar over at ulik praksis for føring av kostnader og/eller fortolkning av felles kontoplan kan føre til at en sammenligning av nøkkeltall er vanskelig fordi man sammenligner kostnadstall med vidt forskjellig innhold.

Sammenlignende ressurstall

Det finnes ikke i Forsvaret i dag en entydig kontoplan som viser ressursbruken, hverken for hele EBA-massen eller brutt ned på den enkelte bygning eller anlegg. Av gjennomgangen foran går det frem at ressurser til FDV på eiendomssiden settes sammen av midler som disponeres via LFM, FBT og FO. Videre overføres det midler fra investering til FDV, noe som betyr at det nyttes mer midler til drift og vedlikehold enn det som fremkommer av tilgjengelige ressurser under denne overskrift. Leiekostnader posteres under drift og vedlikehold og det er vanskelig å finne fordeling på bygg og anlegg.

Tabellen nedenfor viser Forsvarets forbruk av FDV-midler til EBA-massen, sammenlignet med nøkkeltall fra eiendomsforvaltere både innen privat og offentlig virksomhet. Nøkkeltallene illustrerer "forventet" forbruk til FDV av tilsvarende bygningsmasse som Forsvarer eier.

Tabell 7: Forsvarets ressursbruk til EBA sammenholdt med nøkkeltall

	Nøkkeltall		Forsvarets ressursbruk	
	1000 kr	**kr/m²**	**1000 kr**	**kr/m²**
Forvaltning	187.438	32	256.000	44
Drift	1.136.341	194	732.000	125
Vedlikehold	480.309	82	833.000	142
Vedlikehold av kulturminner	6.000	-	*)	-
Sum DFV bygg	1.810.088	309	1.821.000	311
FDV opparbeidede arealer	85.500	-	*)	-
Sum FDV inkl utomhusanlegg	1.895.588	-	1.821.000	311
Utvikling	271.513	46	-	-
Sum FDVU	2.167.101	370	1.821.000	311
FDV av leide arealer	50.000	244	*)	-
Leiekostnader	143.000	698	143.000	698
Total FDV (inkl. leiekostnader)	**2.360.101**	**389**	**1.964.000**	**324**

**) Disse kostnadene inngår i drift og vedlikehold*

Totalt sett gikk det med 1.964 mill kroner til forvaltning, drift og vedlikehold av egne bygg og anlegg i 1998. I dette tallet er imidlertid leie (143 mill kr) og FDV av leide arealer inkludert. "FDV av leide arealer" består i hovedsak av Forsvarets drifts- og vedlikeholdsansvar iht. inngåtte leiekontrakter, og FBT anslår at disse kostnadene i størrelsesorden utgjorde 50 mill kr i 1998. Disse kostnadene er i Forsvarets regnskap en del av de totale FDV-kostnadene. FDV for egne bygg og anlegg utgjorde etter dette 1.771 mill kroner, noe som tilsvarer ca 302 kr/m^2 eid bygningsmasse. Leide arealer utgjorde ca 205.000 m^2, som med en leiekostnad på 143 mill kr, tilsvarer ca 700 k/m^2 i gjennomsnitt.

Det teoretiske ressursbehov for å opprettholde teknisk og funksjonell standard på bygningsmassen er ifølge nøkkeltallberegningen 1.896 mill kroner eller 324 kr/m^2. Tilsvarende tall for Forsvaret viser 311 kr/m^2. Dette kan indikere en underdekning på 22 kr/m^2, eller ca 125 mill kroner for bygningsmassen totalt.

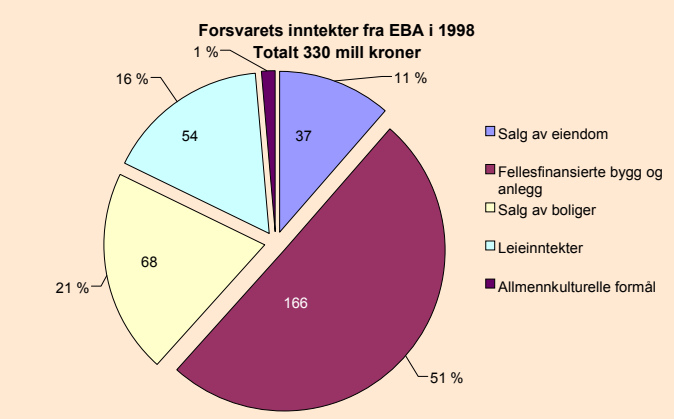
Inntektssiden

Tabell 8: Forsvarets inntekter fra EBA i 1988

Kapittel/post	Totalt	Investering	Drift
Kap. 4760			
Post 47. Salg av eiendom	37	28	
Post 48. NATO. Fellesfinansierte bygg og anlegg	166	166	
Post 48. Salg av boliger	68	68	
Kap. 4731 Hæren			
Post 01. Leieinntekter med mer	9		9
Kap. 4732. Sjøforsvaret			
Post 01. Leieinntekter med mer	16		16
Kap. 4733. Luftforsvaret			
Post 01. Leieinntekter med mer	27		27
Kap. 4734 . Heimevernet			
Post 01. Leieinntekter med mer	2		2
Kap. 4795. Allmennkulturelle formål	5		5
Totale inntekter	**330**	**262**	**59**

Forsvarets inntekter fra EBA i 1998 er illustrert grafisk i figuren nedenfor.

Figur 6: Forsvarets inntekter fra EBA i 1998



166 mill kr eller 51 % av inntektene dekker påløpte utgifter til gjennomføring av NATO's investeringsprogram for sikkerhet i Norge. Salg av boliger utgjorde 68 mill kroner eller 21 prosent. Øvrig eiendomssalg innbrakte i 1998 37 mill kroner, og de totale leieinntekter utgjorde 16 prosent eller 54 mill kroner.

1.5 GJELDENDE REGELVERK OG RAMMEBETINGELSER

1.5.1 Innledning

Styring av virksomheten i Forsvaret følger prinsippene for mål- og resultatstyring. Utviklingen av et helhetlig styringssystem i Forsvaret skjer gradvis og skal tilfredsstille disse prinsippene, Forsvarets styringskonsept og kravene i statens økonomireglement.

For EBA-forvaltningen er det fastlagt en rekke ytre rammebetingelser som summarisk er angitt nedenfor.

1.5.2 Grunnlovens § 19

”Kongen vaager over, at Statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres på den af Storthinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade”.

Bestemmelsen legger det til Kongen å forvalte/bestyre statens eiendommer og ”regalier”. Det er antatt at Kongen må ha særskilt hjemmel for å avhende/selge statseiendom. Bestemmelsen legger også til Kongen (Regjeringen) den øverste ledelse av statens forretningsdrift. §19 antas å innebære at statsråden ikke kan fritas fra sitt institusjonelle ansvar ved å overlate til ”bedriftens” egne organer å treffe avgjørelser.

1.5.3 Lover og forskrifter

Videre styres virksomheten av gjeldende lover og bestemmelser, herunder:

- Plan- og bygningsloven
- alle regler og forskrifter gitt i HMS-ordningene
- gjeldende Stortingsproposisjon som regulerer virksomheten og ansvarsforholdet mellom forvaltningene og fagmyndigheten.

1.5.4 Forsvarets ordninger

Forvaltningen av eiendommer bygg og anlegg (EBA) styres av:

- FDs foreløpige direktiv for tjenestefeltet Eiendommer, bygg og anlegg av 1 jan 1995
- Tjenestereglement for Forsvaret kl 8 Eiendommer, bygg og anlegg av 20 nov 1995. Denne er prolongert til 31.12.99.
- Vedtekter for Forsvarets bygningstjeneste fastlagt av Forsvarsdepartementet 9.5.97

DEL 2

BESKRIVELSE AV DAGENS LFM-ORDNING

1.6 EVALUERING AV DAGENS LFM-ORDNING

1.6.1 Dagens LFM-ordning

Etter behandling av St meld 55 (1992-93) ble flere LFM-er slått sammen til større enheter og samordnet på tvers av forsvarsgrenene. LFM ble underlagt FSJ hvor FSJ ble sentral forvaltningsmyndighet. FBT ble endret fra forvaltningsmyndighet til fagmyndighet. FBT ble således oppdragstaker med oppdragsfinansiering av virksomheten.

En av de viktigste konsekvensene av den nye ordningen var at ansvarsforholdene skulle bli entydige. Alle skulle i utgangspunktet forholde seg til én sjef. Ordningen skulle gi større fagkompetanse, stordriftsfordeler og større brukerinnflytelse. Den nye ordningen skulle videre gi en bedre "horisontal planlegging". Med horisontal planlegging menes her planlegging på tvers av og over flere forvaltningsområder, slik som personell-, materiell-, EBA- og økonomiforvaltning.

1.6.2 Evalueringskriterier

Den nåværende LFM-ordningen skal evalueres opp mot de viktigste målsettinger som ble trukket opp i St meld nr 55.

Evalueringskriteriene skal derved dekke følgende problemstillinger:

- Grad av mål- og resultatorientert styring (nøkkeltall må fremskaffes)
- Avklare ansvars- og myndighetsforhold mellom ulike enheter
- Fastlegge om det er samsvar mellom oppgaver og ressurser
- Fastlegge kost/nytte i ressurs- og driftssammenheng
- Bedre brukermedvirkning/innflytelse
- Bruksintensitet/effektiv arealutnyttelse
- Heving av den faglige kompetansen
- Klarlegge om primærvirksomheten får bedre betingelser/økonomi
- Grad av samordning mellom ulike forvaltningsområder (helhetlig forvaltning)

Oppdragsskrivet forutsetter at LFM-ene, brukerne og øvrige berørte skal gis anledning til å bidra med erfaringer og synspunkter på dagens ordning. Med utgangspunkt i de fastlagte kriteriene ble det vedtatt å gjennomføre en spørreundersøkelse hvor alle LFM-ene, en rekke brukere og organisasjonene gis anledning til å kommentere dagens LFM-ordning.

1.6.3 Spørreundersøkelsen

Det ble utarbeidet et spørreskjema med 14 spørsmål som går på LFM-enes og brukernes oppfatning av hvordan dagens LFM-ordning virker inn på områdene mål/resultatstyring, brukermedvirkning, fagkompetanse og helhetlig forvaltning. For hvert spørsmål skulle det settes et kryss for det som etter svarerens oppfatning var mest dekkende. Spørreskjemaet ga muligheter for kommentarer eller en begrunnelse for hvert svar. Svarene skulle ikke være farget av at ressurstilgangen til EBA er knapp. Det var ordningen og ikke mangel på ressurser som skulle evalueres. Alle spørsmål skulle besvares, sett fra eget ståsted i organisasjonen.

Arbeidstakerorganisasjonene skulle delta i evalueringen. Det ble forutsatt at Hovedavtalen m/Særavtalen for Forsvaret skal følges. Der hvor det var divergerende syn skulle det fremsendes separate svar.

Spørreskjemaet ble sendt til alle landets LFM-er, vel 50 brukere samt distriktskommandoene og FBT.

1.6.4 Bearbeidelse av undersøkelsen

Ved svarfristens utløp og etter oppfølgende purring er det er kommet inn svar fra 41 LFM-er, 51 brukere og 13 arbeidstakerorganisasjoner. Arbeidsgruppen er svært fornøyd med at så å si alle som er bedt om å svare på spørreundersøkelsen har lagt ned så mye arbeid i besvarelsen.

De aller fleste har i tillegg til å krysse av i rubrikkene for de enkelte spørsmål også kommet med kommentarer til svarene. Mange har i tillegg fremkommet med synspunkter på hvorledes de kunne ønske seg en fremtidig organisasjon. Totalt sett gir derfor spørreundersøkelsen et svært godt utgangspunkt for å kunne dokumentere dagens ordning, og et godt grunnlag for å komme frem med de beste løsningene for en fremtidsrettet forvaltningsmodell.

FBT har ikke svart spesifikt på spørreundersøkelsen, men arbeidsgruppen er kjent med at FBT årlig gjennomfører en etablissementskontroll hvor vedlikeholdsstandard, forvaltningsstandard og strakstiltak vurderes. Kontrollen i 1998 viste at vedlikeholdsstandarden gjennomgående er meget god til god, at forvaltningstandarden med få unntak er god, men at internkontrollen ikke er tilfredsstillende.

Alle svarene ble lagt inn i en database som er bygget opp den slik at den gir resultater for alle svarkategorier (LFM-er, brukere, org.) helt ned på regionnivå (Nord-Norge, Trøndelag, Sør- og Vestlandet, Østlandet). Databasen gir videre muligheter for å sortere på forsvarsgrener, slik at man kan vurdere om det er forskjeller i oppfatning fra Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet.

For å gi en mulighet for kvantifisering av kommentarene til de enkelte spørsmål har arbeidsgruppen gjennomgått kommentarene og laget en stikkordsmessig sammenfatning av alle kommentarene fra LFM-ene og brukerne.

Disse kortversjonene av kommentarene er lagt inn i en egen database som gir muligheter for å systematisere alle kommentarer knyttet til spørsmål 1, spørsmål 2 osv. Dette gjør det også mulig å sammenholde kommentarene med de avkryssinger som er gjort i spørreskjemaet.
Samlet gir disse to databasene muligheter for en rekke ulike sorteringer og krysskoblinger som gir et meget godt utgangspunkt for en detaljert analyse av svarene.

1.7 RESULTATER AV UNDERSØKELSEN

1.7.1 Hovedtendenser i undersøkelsen

Gjennomgangen av de innkomne svar viser at det er forholdsvis stor spredning i synet på oppfatningen av dagens LFM-ordning. Brukerne og organisasjonene har stort sett samme oppfatning og svarene fra disse to gruppene er derfor behandlet samlet. Der hvor brukerne er nevnt spesielt, må dette oppfattes som brukerne/organisasjonene. Sammenholder vi rubrikksvarene med de avgitte kommentarene, finner vi flere eksempler på at mange som har avgitt samme kommentar, har krysset av ulikt, henholdsvis negativt og positivt. Dette understreker to ting:

1. *Oppfatningene om hva som er positivt eller negativt kan være forskjellig fra bruker til bruker, fra én LFM til en annen eller mellom LFM og bruker*
2. *Rubrikksvar og kommentarer må vurderes i sammenheng for å få frem hvordan svareren egentlig vurderer LFM-ordningen*

Gjennom å sammenholde rubrikksvar og kommentarer, kan følgende hovedtendenser trekkes ut av spørreundersøkelsen:

- Enkelte LFM-er og svært mange organisasjoner/brukere peker på at en ulempe ved dagens LFM-ordning er at Forsvarets styringskonsept ikke er implementert. Styringskonseptet har innvirkning på mange av områdene spørsmålene dekket, og dette har derfor gjennomgående ført til at mange gir negative svar på mange av spørsmålene
- LFM-ene er gjennomgående mer positive til dagens ordning enn brukerne. Dette er i hovedsak begrunnet ut fra to forhold. For det første har mange LFM-er ikke noen negativ oppfatning av at styringskonseptet ikke er implementert. For det andre har mange LFM-er lagt vekt på de positive mulighetene som de ser ligger i dagens ordning. Dette har for mange LFM-er ført til en positiv rubrikkavkryssing, kombinert med en noe mer negativ kommentar.
- De som er kritiske til dagens ordning begrunner sine svar bedre enn de som er positive til ordningen. Dette har dels sammenheng med det som beskrevet i forrige strekpunkt, men det kan også virke som LFM-er og brukere som har krysset av negativt har brukt mer tid og tenkt nøyere gjennom besvarelsen enn de som har krysset av positivt.
- Det er bred enighet om at dagens ordning har gitt et godt grunnlag for å bygge opp fagkompetansen innenfor EBA-forvaltningen. Sammenslåingen av flere små LFM-er til større LFM-er har tydeligvis hatt en svært positiv virkning på muligheten for å styrke fagkompetansen innen forvaltningen av EBA. Selv om ordningen ikke har virket i mange år, er erfaringene allerede svært positive.
- Spørsmål 12 og 13 ble stilt uten noen forklaring på hva rollene eier og leietaker innebærer og hvilke krav som må stilles til dem som innehar disse rollene. Det ble ikke gitt noen forutgående forklaring på hvilke trender en ser i offentlig og privat eiendomsforvaltning og hvilke fordeler og ulemper en oppnår ved et skille mellom eier og bruker. Både LFM-ene og brukerne var samstemte om at en ordning der Forsvarssjefen står som leietaker av all EBA ikke er veien å gå, mens det var positiv holdning til en ordning med FSJ som eier.
- Manglende dialog mellom brukere og LFM synes å ha gitt grunnlag for ulike oppfatninger. Mange brukere klager over at avstanden til LFM er blitt større ved ny ordning og at dette har ført til en manglende dialog mellom bruker og LFM. Svært mye tid går bort til reiser og annen administrasjon og dette har gått ut over det faglige samarbeidet. Mange av brukerne som klager var tidligere LFM, og har kanskje litt ”såre” følelser for å ha tapt den rollen.

1.7.2 De enkelte spørsmålene

Resultatene er vist regionalisert, dvs fordelt på de 4 regionene Nord-Norge, Trøndelag, Østlandet og Sør- og Vestlandet, samt en totalfordeling som gir uttrykk for en landsdekkende oppfatning.

Resultatene blir vist i en grafisk oppstilling hvor rubrikkavkryssingene er erstattet med en tallkode.

Rubrikkavkryssing	Tallkode
Svært negativt	1
Negativt	2
Litt negativt	3
Litt positivt	4
Positivt	5
Svært positivt	6

Slik beregningen er gjennomført vil et "nøytralt" svar få tallkarakter 3,5. Alle svar med lavere tallverdi enn 3,5 angir derved at svareren mener at dagens ordning har gitt et visst negativt bidrag. Tilsvarende vil alle svar over 3,5 indikere at svareren er positiv til ordningen.

I den grafiske fremstillingen illustreres *avvikene* fra middelverdien på 3,5. Hvis svareren mener at ordningen ikke har ført til hverken et positivt eller negativt bidrag, vil dette ikke gi utslag i søylediagrammene. Økende grad av negativ eller positiv oppfatning, vil gi større søyler i diagrammene. Diagrammene gir derved et klart visuelt uttrykk for svarerens positive eller negative oppfatning av dagens ordning.

I diagrammene er svarkategoriene 1 og 6 utelatt. Selv om enkelte svarere har en svært negativ eller svært positiv oppfatning, vil middelverdiene aldri får så store utslag.

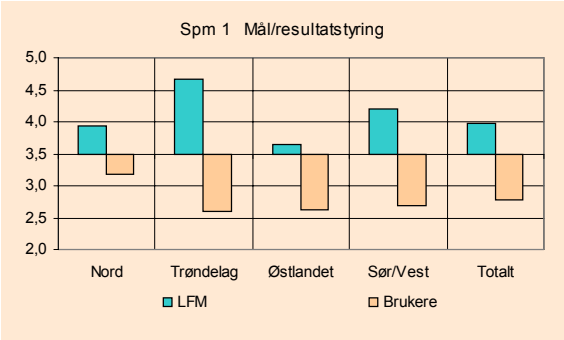
I et separat bilag er gjengitt en kortversjon av alle kommentarene både fra LFM-ene og brukerne. I denne sammenstillingen er hovedtendensene gjengitt.

Utredningsgruppen fremmer også sine synspunkter på dagens ordning. Disse er et resultat av gruppens arbeide med evalueringen og vil i mange henseender sammenfalle med de synspunktene som er fremmet fra LFM-er og brukere. I enkelte tilfeller vil imidlertid gruppen ha et avvikende syn.

Mål- og resultatstyring[1]

På spørsmålet om dagens ordning gir et positivt eller negativt bidrag til Forsvarets arbeid med mål- og resultatstyrt styring, svarer 69 prosent av LFM-ene at ordningen har gitt et positivt bidrag. LFM-ene i Trøndelag er mer fornøyd enn de andre, mens LFM-ene på Østlandet er noe mindre tilfredse.

Undersøkelsen viser også at brukerne gjennomgående er noe kritiske til dagens mål- og resultatstyring. Hele 77 prosent av brukerne mener at dagens ordningen gir et visst negativt bidrag til arbeidet med mål- og resultatstyring.



Både LFM-ene og brukerne er enige om at dagens ordning ikke følger styringskonseptet og at dette er en ulempe. LFM-ene har imidlertid ikke i samme grad som brukerne gitt dette aspektet "negativ karakter" i avkryssingen. Det kan synes som LFM-ene aksepterer at styringsdialogen ikke følges, men at de likevel finner at ordningen fungerer bra og at den har et utviklingspotensiale. Det kan også tenkes at LFM-ene ensidig har tenkt på EBA-virksomheten i sine svar, mens brukerne har tenkt mer på mål- og resultatstyring av den totale virksomhet de er ansvarlige for.

LFM-ene finner det uheldig at dagens ordning ikke gir muligheter for innflytelse overfor overordnet instans. Muligheten for påvirkning med tanke på en høyere prioritering av drifts- og vedlikeholdsmidler anses å være liten. Av positive forhold peker LFM-ene på at TfF kl 8 (innen EBA-området) gir et godt grunnlag for måloppnåelse samt at ordningen gir LFM-ene stor handlefrihet.

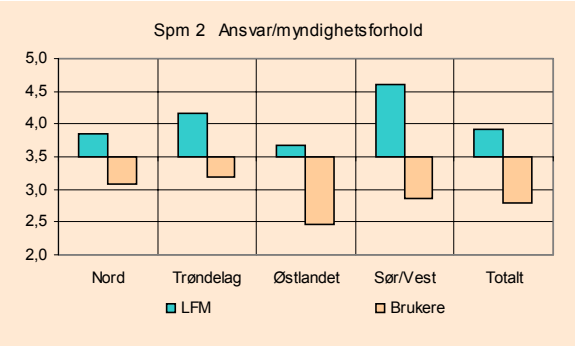
Brukerne finner at de mangler muligheter for medvirkning og innflytelse og nesten alle peker på at ordningen er i strid med styringskonseptet. Brukerne finner få positive trekk knyttet til mål- og resultatstyring i dagens ordning, men noen peker på at Forsvaret er på rett vei og viser til et godt samarbeide med LFM-ene.

Utredningsgruppen, spørsmål 1

Gruppen finner at dagens ordning mangler synliggjøring av EBA-kostnadene overfor brukerne. En vesentlig ressurs blir dermed ikke synliggjort når en skal vurdere om ressursinnsatsen innen EBA bidrar til å oppfylle virksomhetens operative mål. Dagens ordning gir dermed ikke noe bidrag i det hele tatt i arbeidet mot mål- og resultatrettet styring av den totale virksomheten.

[1] *Spørsmål 1: Gir dagens LFM-ordning et positivt eller negativt bidrag til Forsvarets arbeid med mål- og resultatstyrt styring*

Ansvars- og myndighetsforhold[2]



I spørsmålet om dagens ordning gir et positivt eller negativt grunnlag for å etablere klare ansvars- og myndighetsforhold mellom ulike enheter, viser undersøkelsen at det er et klart skille i oppfatning mellom LFM-ene og brukerne. LFM-ene er gjennomgående positive til ordningen, mens brukerne gjennomgående er negative.

Tendensen er den samme i alle regionene, men både LFM-ene og brukerne på Østlandet er mer kritiske enn i de andre regionene.

59 prosent av LFM-ene mener at dagens ordning gir et positivt grunnlag for å etablere klare ansvars- og myndighetsforhold mellom ulike enheter. Flere LFM-er peker imidlertid på at dagens ordning ikke følger styringskonseptet og at dette gir grunnlag for uklare ansvars- og myndighetsforhold. Det er også uklare ansvarsforhold mellom forvaltningsmyndigheten og fag- og tilsynsmyndigheten (FBT). Mange peker på at TfF kl 8 har klare bestemmelser som regulerer dette forholdet og gir klar ansvarsfordeling. Det pekes videre på at ordningen er oversiktlig og det anføres som positivt at den fratar mindre SAE-er mulighet til styring. Noen LFM-er anser det også å være negativt at ordningen gir få muligheter for kobling av oppdrag og ressurser samt at brukerne ikke har et reelt ansvar.

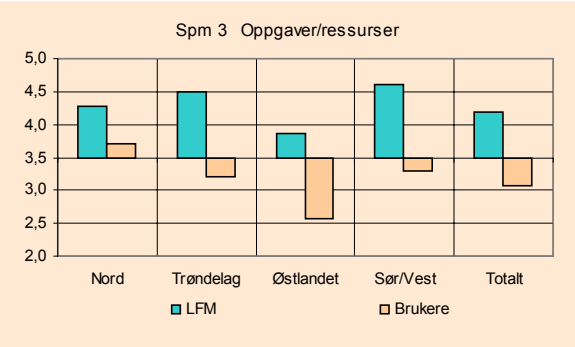
75 prosent av brukerne mener at dagens ordning gir et negativt grunnlag for å etablere klare ansvars- og myndighetsforhold. Det understrekes at styringsdialogen ikke følges og at ordningen gir uklare ansvars- og myndighetsforhold med pulverisering av ansvar. Avstanden mellom sentral forvaltning og bruker er for stor og tildeling av økonomiske ressurser må gjennomføres.

De få brukere som er positive til ordningen peker på at ordningen har et utviklingspotensiale på sikt og at dagens ordning fungerer bedre enn tidligere ordninger.

Utredningsgruppen, spørsmål 2

Gruppen erkjenner at ordningen ikke har gitt klare og logiske rolle- og ansvarsfordelinger. Mange synes ikke å forstå dagens oppgavefordeling – selv ikke blant dem som arbeider med det til daglig. Dermed er grunnlaget for dårlig for å etablere klare ansvars- og myndighetsforhold.

Samsvar mellom oppgaver og ressurser[3]



LFM-ene er positive til dagens ordning med uavkortet overføring av EBA-ressurser fra FO til de respektive LFM-ene, og 70 prosent har gitt tallkarakter 4 eller bedre. LFM-ene på Østlandet er ikke like fornøyd med ordningen som LFM-ene i de andre regionene.

Brukerne er derimot gjennomgående kritiske til om ordningen gir et godt grunnlag for å få samsvar mellom oppgaver og ressurser. Det er imidlertid relativt store forskjeller mellom de ulike regionene og mens brukerne i Nord-Norge totalt sett finner ordningen positiv er brukerne på Østlandet svært kritiske til dagens ordning. Også her kan det være forskjellig tolkning av smålet som er årsak til de ulike svarene. Spørsmålet kan lett av LFM tolkes som om det er samsvar mellom EBA-oppgavene og EBA-ressursene, mens brukerene lettere vil svare på om det er samsvar mellom de totale oppgavene og EBA-ressursene de har å hjelpe seg med.

LFM-ene finner det positivt at ordningen gir mulighet for å kraftsamle ressursene, at den gir mulighet for tverrprioritering samt at det gir grunnlag for langtids vedlikeholdsplanlegging. Det vises til at LFM-ene har de beste forutsetninger for å sette inn ressursene der de trengs og at ordningen gir god totaloversikt. Enkelte LFM-er peker på det negative ved at midler ikke følger oppdrag og at bruker har liten innflytelse på prioritering av midler.

Totalt sett mener 73 prosent av brukerne at ordningen ikke gir et godt grunnlag for å samstemme oppgaver og ressurser. Det pekes på at brukerne har liten innvirkning på prioritering og bruk av midlene. Brukerne er prisgitt LFM-ene og mener at kombinasjo-

[2] *Spørsmål 2: Gir dagens LFM-ordning et positivt eller negativt grunnlag for å etablere klare ansvars- og myndighetsforhold mellom ulike enheter? Forvaltningsmyndighet sentralt og lokalt, fag- og kontrollmyndighet og bruker. Horisontalt og vertikalt.*

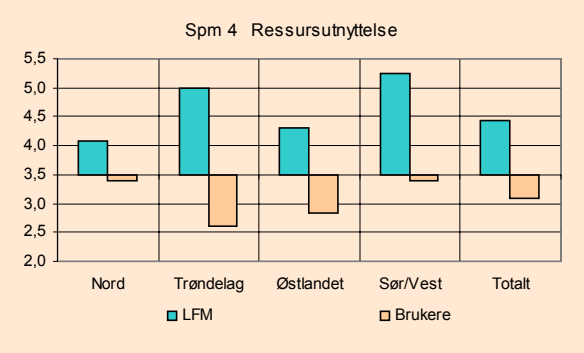
[3] *Spørsmål 3: Gir dagens LFM-ordning med bl.a. uavkortet overføring av EBA-ressurser fra FO til de respektive LFM-ene et positivt eller negativt grunnlag for å få samsvar mellom oppgaver og ressurser? Svaret skal gis uavhengig av dagens knappe ressurstilgang.*

nen av LFM og SAE gir grunnlag for forfordeling. Det hevdes også at dagens ordning ikke gir grunnlag for å se de totale ressurser i sammenheng. De få brukere som finner dagens ordning positiv peker på at sentral prioritering gir mulighet for helhetlig tenking og at større LFM-er gir grunnlag for kraftsamling og derved bedre ressursutnyttelse.

Utredningsgruppen, spørsmål 3

Gruppen mener i etterkant at spørsmålet er dårlig formulert, men finner at oppgavene på EBA- sektoren er så vidt store at det i dag ikke er samsvar mellom oppgaver og ressurser innenfor EBA-forvaltningen. Gruppen er usikker på om LFM-ene og brukerne har forholdt seg til EBA-ressurser og operative mål. I så fall er det ikke mulig å finne noe samsvar. EBA-ressursene tildeles på bakgrunn av den EBA en har ansvar (ikke nødvendigvis behov) for og ikke på bakgrunn av de operative mål en er pålagt å oppnå.

Ressursutnyttelse[4]



Også når det gjelder ressursutnyttelsen er tendensen den samme som vi allerede har påpekt tidligere; LFM-ene er positive og brukerne er mer negative.

Hele 78 prosent av LFM-ene mener at dagens ordning totalt sett gir en god utnyttelse av EBA-ressursene. 59 prosent har gitt tallkarakter 5 eller 6.

Brukerne er noe delt i sitt syn. Mens brukerne i Nord-Norge og Sør- og Vestlandet er rimelig fornøyd med ressursutnyttelsen, er brukerne i Trøndelag og Østlandet noe mer misfornøyde. Totalt sett mener 72 prosent at ordningen gir et visst negativt grunnlag for en god ressursutnyttelse.

LFM-ene peker på at dagens ordning gir gode muligheter for kraftsamling og derved en god utnyttelse av ressursene. Fordelene ved kunne utnytte ressursene på tvers av flere SAE-er og foreta tverrprioriteringer blir understreket. Også mulighetene for langsiktig og helhetlig planlegging blir sett på som positive. Av negative forhold peker enkelte LFM-er på at brukerne er for dårlige til å melde inn behov samt at enkelte brukere ikke er kostnadsbevisste nok i forhold til bruk av EBA.

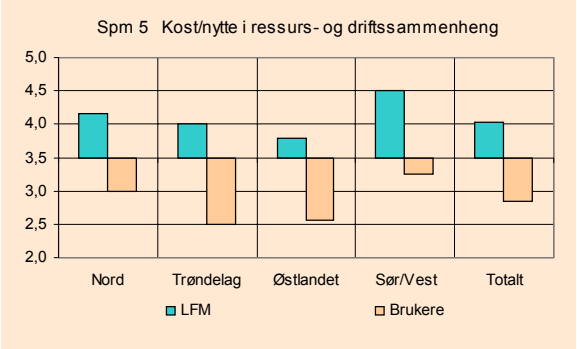
[4] *Spørsmål 4: Gir dagens ordning en god utnyttelse av EBA-ressursene (personell, DV, leie, investering) totalt.*

Brukerne klager over at mye tid og ressurser går med til reiser og administrasjon og at brukerne har for liten innflytelse. Flere peker på at organisasjonen er tungrodd og regelverkstyrt og at en direkte tildeling av midler ville gitt bedre ressursutnyttelse. Enkelte brukere finner imidlertid at den kraftsamling av ressursene som finner sted er gunstig samt at en sentral ledelse antas å være effektiviserende.

Utredningsgruppen, spørsmål 4

Gruppen finner at ressursutnyttelsen ikke er god. Fag- og forvaltningsmyndighet bør samles til én enhet og nærhetsprinsippet bør ivaretas for å få en mer samordnet ressursutnyttelse. Dagens ordning med kostnadsfri EBA-bruk gir lav bruksintensitet på arealene, uvisshet i om vedlikeholdsmidler brukes på riktige EBA-objekter og ingen incentiver til å spare driftsutgifter.

Kost/nytte i ressurs- og driftssammenheng[5]



Hovedtendensen er den samme som tidligere, mens LFM-ene mener dagens ordning gir et positivt grunnlag for å synliggjøre og derved vurdere nytten av EBA-kostnadene i en total ressurs- og driftssammenheng, mener brukerne at dagens ordning gir et negativt grunnlag.

Også i dette spørsmålet er det visse geografiske ulikheter, men hovedtendensen er entydig.

66 prosent av LFM-ene finner positive trekk ved dagens ordning, mens hele 85 prosent av brukerne mener dagens ordning gir et visst negativt grunnlag for synliggjøring av EBA-kostnadene.

LFM-ene mener at det i en samordnet LFM er lettere å vurdere lokale behov og at den gode oversikt som finnes på LFM-nivå gir muligheter for å synliggjøre kostnadene. Mange peker imidlertid på at en innføring av FIS/EBA vil gi bedre muligheter for synliggjøring av EBA-kostnadene. Enkelte LFM-er mener imidlertid at reelle kostnader ikke gis til kjenne for brukerne og at det ikke er mulig å vurdere kost/nytte i et helhetsperspektiv.

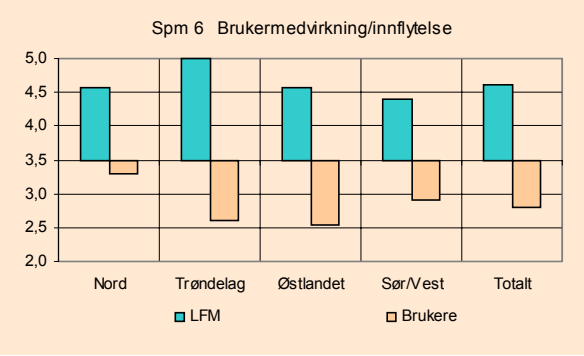
[5] *Spørsmål 5: Gir dagens LFM-ordning et positivt eller negativt grunnlag for å synliggjøre og derved vurdere nytten av EBA-kostnadene i en total ressurs- og driftssammenheng.*

Brukerne er stort sett enige om at kostnadene ikke synliggjøres på lokalt nivå og at det ikke foregår noen sammenstilling av totale kostnader på brukernivå. Nåværende LFM-ordning gjør det vanskelig å legge frem en reell kost/nytte analyse og ordningen virker tungrodd og komplisert. Noen brukere peker på at muligheten for synliggjøring av nytte foreligger, men at brukerne likevel kan unnlate å holde driftsutgiftene nede.

Utredningsgruppen, spørsmål 5

Gruppen finner at det er vanskelig å synliggjøre kost/nytte på lokalt nivå ettersom EBA-kostnadene ikke synliggjøres for brukerne. Denne vurderingen må gjøres på lavest mulig nivå for å få størst effekt.

Brukermedvirkning/innflytelse[6]



Mens LFM-ene med stor styrke hevder at dagens ordning gir et positivt utgangspunkt for brukermedvirkning og –innflytelse, er brukerne like sikre på at dagens ordning ikke gir et positivt grunnlag.

Mens hele 82 prosent av LFM-ene er mer eller mindre positive, er hele 82 prosent av brukerne mer eller mindre negative. Flere LFM-er peker på at en effektiv bruk av Hovedavtalen med tilleggsavtale gir brukerne mer innflytelse og dermed muligheter for tverrprioritering. Det hevdes også at tette relasjoner mellom LFM og brukerne fører til god brukermedvirkning. LFM-ene peker også på at rutinene som er beskrevet i TfF kl 8 gir et godt grunnlag for brukermedvirkning. De få LFM-ene som ikke finner at ordningen gir en god brukermedvirkning peker særlig på den store avstanden til brukerne og at prinsippene for styringsdialogen må følges opp ned til brukernivå.

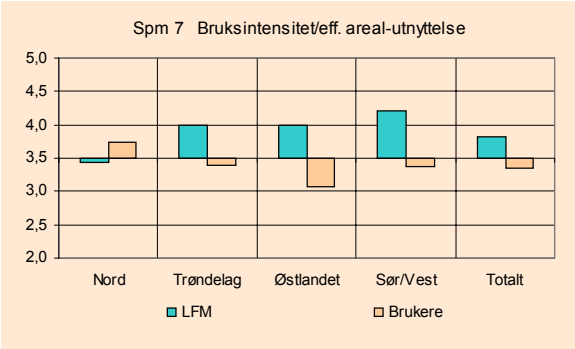
Brukerne hevder for sin del at uklar rolleavklaring, stor konkurranse om midlene, ingen deltagelse i styringsdialog og store avstander reduserer mulighetene for medvirkning. Det hevdes at SAE-ene spilles ut mot hverandre og at den som skriker høyest får mest. Prioritering foretas av LFM-ene og det oppstår store motsetninger mellom SAE-ene. Det er få positive utsagn fra brukerne, men et lite fåtall mener at lokale ønsker og behov blir ivaretatt og at det er meget god kontakt mellom SAE og LFM.

[6] *Gir dagens LFM-ordning et positivt eller negativt utgangspunkt for brukermedvirkning og innflytelse.*

Utredningsgruppen, spørsmål 6

Gruppen finner at TfF kl 8 gir et godt grunnlag for medvirkning på lokalt nivå. Det er imidlertid tydelig at intensjonene i TfF kl 8 ikke følges opp godt nok alle steder. Det er en svakhet at hverken GI'ene eller DK'ene har større muligheter for brukermedvirkning.

Bruksintensitet/effektiv arealutnyttelse[7]



Svært mange av svarene ligger "midt på treet" og indikerer at dagens ordning ikke gir hverken et positivt eller negativt incitament til mer bruk og mer effektiv utnyttelse av arealene.

Også når det gjelder dette spørsmålet er LFM-ene gjennomgående noe mer positive enn brukerne, men i Nord-Norge er situasjonen omvendt. Her mener brukerne at dagens ordning gir et positivt incitament, mens LFM-ene i Nord-Norge er av en annen oppfatning. Avvikene fra middelverdiene er imidlertid små.

61 prosent av LFM-ene mener at dagens ordningen har gitt et visst positivt grunnlag. Dette begrunnes med at LFM har mulighet for å vurdere om utnyttelsen er god samt at stor LFM-drift gir bedre mulighet for å utnytte EBA på tvers av enhetene. Det pekes også på at etablissementsplanene (E-planer) gir god oversikt, under den forutsetning at de følges opp. Av negative forhold peker LFM-ene på at enkelte brukere ikke følger opp rutinene for innmelding av ledig areal og at dagens ordning ikke stimulerer til økt arealutnyttelse. Dette blir bedre med brukerbetaling.

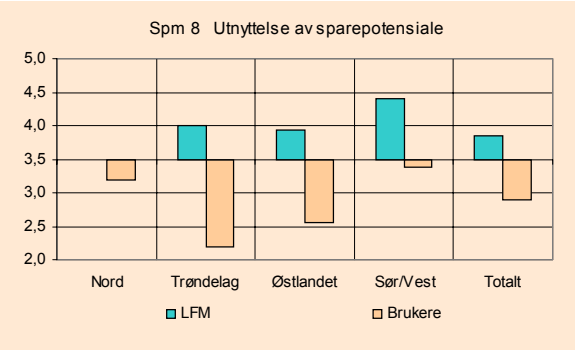
70 prosent av brukerne finner at dagens ordning ikke gir noe incitament til en mer effektiv arealutnyttelse. Det pekes på at bruken av bygninger er kostnadsfri og at dette stimulerer til sløsing. Det foreligger ingen vilje til å samordne arealbruken og LFM tar ikke hensyn til operative forhold. Brukerne etterlyser incitamenter for sparing og savner vilje til nytenking og effektivisering. Av positive utsagn pekes det på at en mer effektiv oppfølging av E-planene og overordnet styring ville gi et bedre grunnlag for å intensivere arealbruken.

[7] *Spørsmål 7: Gir dagens LFM-ordning et positivt eller negativt incitament til mer bruk og mer effektiv utnyttelse av arealene?*

Utredningsgruppen, spørsmål 7, bruksintensitet/effektiv arealutnyttelse

Gruppen finner ikke at det i dag er incitamenter for avhending av overflødig bygningsmasse så lenge ikke kostnadene synliggjøres og belastes den som sitter med unødig stort areal. Det er følgelig heller ingen incentiver til å trenge virksomheten sammen på færre kvadratmeter og intensivere arealbruken.

Utnyttelse av sparepotensiale[8]



Selv om hovedtendensen er den samme som i alle foregående spørsmål, LFM-ene er noe positive og brukerne er noe negative, så rommer svarene flere tolkinger.

Regionale ulikheter er forholdsvis fremtredende, idet brukerne i Trøndelag og på Østlandet er svært negative, mens brukerne på Sør- og Vestlandet er tilnærmet nøytrale.

Det kan virke som man i Trøndelag enten er kommet langt i utnyttelsen av det sparepotensiale som ligger i dagens ordning, eller man vurderer potensialet i dagens ordning som stort. LFM i Trøndelag topper den positive listen og også brukerne er mer fornøyde enn ellers i landet.

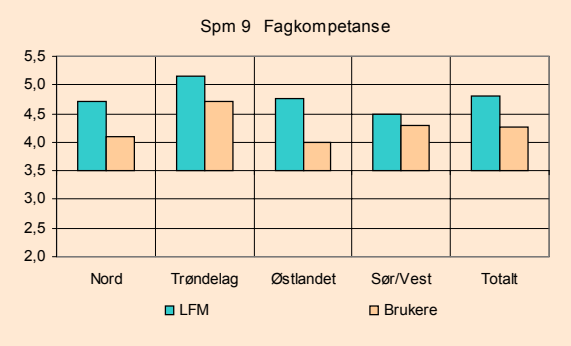
Ser vi på totaltallene finner vi at 69 prosent av LFM-ene har svart positivt. Av kommentarene fremgår det imidlertid klart at mange har krysset av positivt fordi de mener dagens ordning gir muligheter for driftsreduksjoner som pr i dag ikke er tatt ut som gevinst. Det pekes på at innføring av horisontal samhandel vil gi brukerne det nødvendige incitament til kritisk å vurdere EBA-kostnadene og å redusere driftsutgiftene. Flere LFM-er viser også til at ordningen gir gode muligheter for samordning ved avhending av overflødig areal. Noen LFM-er har gitt tallverdi 6 (svært positivt) og begrunner dette med at alle innsparinger kan nyttes lokalt og at alle driftsinnsparinger kommer avdelingene til gode (?). Andre igjen sier at ordningen kunne vært bedre med mulighet til å utnytte gevinsten ved innsparinger.

Et flertall av brukerne (64 prosent) er negative til mulighetene for innsparing ved dagens ordning. Det er ingen incitamenter til sparing på lokalt nivå fordi eventuelt innsparte midler ikke tilbakeføres til den lokale avdeling. Utgiftene synliggjøres ikke i regnskapene og bruken av bygninger er kostnadsfri. Det pekes også på at redusert bemanning, flere oppgaver og mindre penger er en dårlig kombinasjon. I sin ytterste konsekvens foreslår en bruker at hele LFM-ordningen bør avskaffes og at EBA-forvaltningen bør settes ut på anbud. Enkelte brukere finner at dagens ordning har et potensiale for sparing, men få peker på konkrete resultater.

Utredningsgruppen, spørsmål 8

Gruppen finner at høyere fagkompetanse gir grunnlag for å senke driftsutgiftene, og at sammenslåingen av drifts- og vedlikeholdsutgiftene gir incentiver til besparelser på driftssiden, mens brukerne for sin del mangler incitamentene både til å spare driftsutgifter og arealer.

Fagkompetanse[9]



Det er bred enighet blant LFM-ene og brukerne om at dagens LFM-ordning gir et positivt grunnlag for å samle og videreutvikle fagkompetansen for EBA-personell.

Hele 91 prosent av alle LFM-ene og 74 prosent av alle brukerne mener at den nye LFM-ordningen med færre og større LFM-er har bidratt til å styrke fagkompetansen for EBA-personell.

I kommentarene fra LFM-ene poengterer svært mange at en samling i større enheter gir et bedre utgangspunkt for å styrke fagkompetansen. Den nye ordningen gir videre grunnlag for å utvikle spisskompetanse og større faglig trygghet. Det pekes også på at ordningen gir en stabil personellsituasjon samt at én ledelse og et miljø virker positivt. Enkelte LFM-er peker på at det er ønskelig med mer oppdatering og kursing i regi av FBT samt at FBT i større grad bør søke å overføre kompetanse til LFM.

Også brukerne peker på fordelen ved å kraftsamle ressursene i større enheter. Mange brukere finner at det faglige nivået er blitt høyere og ser også et klart utviklingspotensiale. Enkelte brukere peker imidlertid på at brukerne, spesielt de avanserte, mangler fag-

[8] *Spørsmål 8: Gir dagens LFM-ordning et positivt eller negativt incitament til reduksjon av driftsutgiftene?*

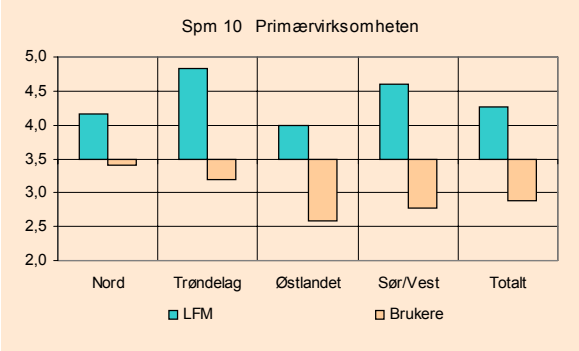
[9] *Spørsmål 9: Gir dagens LFM-orning et positivt eller negativt grunnlag for å samle og videreutvikle fagkompetanse for EBA-personell?*

personell og at resultatene uteblir til tross for et stort potensiale.

Utredningsgruppen, spørsmål 9

Gruppen finner at dagens ordning med større LFM-enheter har bedret fagkompetansen. LFM-ene får imidlertid i dagens system ikke utnyttet mulighetene til høyere kompetanse godt nok (konvertering av stillinger). Heller ikke mulighetene til utnyttelse av den samlede kompetanse i FBT og ved LFM er så enkle å realisere så lenge en har med to ulike organisasjoner å gjøre.

Primærvirksomheten[10]



I spørsmålet om dagen ordning gir et positivt eller negativt grunnlag for å gi primærvirksomheten tilfredsstillende betingelser, er det igjen et klart skille mellom oppfatningen ved LFM-ene og hos brukerne.

Mens 72 prosent av LFM-ene mener ordningen gir et positivt grunnlag, mener hele 81 prosent av brukerne at ordningen virker negativt på primærvirksomheten.

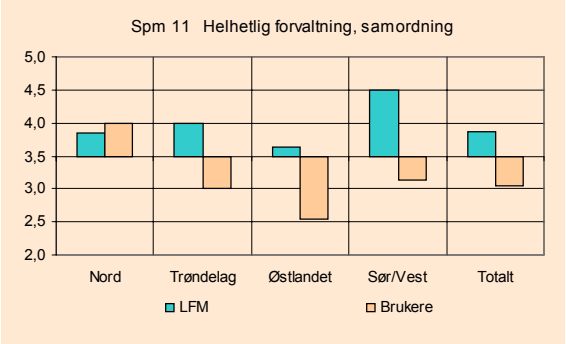
Fra LFM-ene pekes det blant annet på fordelene ved at LFM-ene ivaretar EBA-sakene og at brukerne derved kan konsentrere sin innsats om primærvirksomheten. Det understrekes også at LFM-ene har størst oversikt og derfor kan gi primærvirksomheten optimale betingelser. Kommentarene gir imidlertid også det inntrykk at mange er usikre på hva som menes med primærvirksomheten. Svar som "usikkerhet om hva som menes med primærvirksomhet" (tallkarakter 4) og "primærvirksomheten mener at dagens ordning fungerer godt" (tallkarakter 6) er eksempler på dette.

Brukerne peker på at en begrepsavklaring er nødvendig. Det hevdes bl a at mange brukere iht styringskonseptet er en del av støttevirksomheten. Det hevdes også at primærvirksomheten gis for liten innflytelse over egen bygningsmasse og at det er for stor avstand mellom primærvirksomheten og LFM. Mange mener at ordningen fungerer dårlig sett fra brukers synspunkt. De relativt få brukerne som er positive til ordningen peker på at LFM-enes høye fagkompetanse gir brukeren mulighet for å satse på primærvirksomheten samt at OPL/F for utførende ledd har gode betingelser for å utøve primærvirksomheten.

Utredningsgruppen, spørsmål 10

Gruppen peker på at lokale sjefer som ønsker å drive primærvirksomhet (utdanning) ofte blir pålagt forvaltningsoppgaver som forstyrrer primærvirksomheten. LFM-ordningen bidrar positivt for andre enn de som er LFM selv i så måte. Dessuten blir LFM-virksomheten mer og mer rettet mot å være et serviceorgan for primærvirksomheten.

Helhetlig forvaltning, samordning[11]



I spørsmålet om dagens ordning gir et positivt eller negativt grunnlag for å foreta en samordning mellom ulike forvaltningsområder (resultatområder) er det forholdsvis store ulikheter mellom de ulike regionene.

Mens LFM-ene og brukerne i Nord-Norge er enige i at ordningen gir et positivt grunnlag, er det på Østlandet nesten den motsatte holdningen. Her er brukerne svært negative, mens LFM-ene er tilnærmet nøytrale. På Sør- og Vestlandet er LFM-ene svært positive til ordningen. På landsbasis gir 61 prosent av LFM-ene uttrykk for en positiv holdning, mens 65 prosent av brukerne gir uttrykk for en negativ holdning.

Det er vanskelig ut fra kommentarene å trekke ut klare tendenser, men flere LFM-er gir uttrykk for at ordningen gir et positivt grunnlag for samordning uten at det er pekt på konkrete forhold. Det vises ellers til at DK-sjefen bør være den som fører styringsdialog med LFM og gis anledning til å prioritere ressursene. Utarbeidelse av E-plan vil gi et godt grunnlag for samordning. Flere LFM-er peker imidlertid på at styringskonseptet ikke følges og at dette derved vanskeliggjør en samordning. Flere hevder også at det ikke foreligger noe grunnlag for samordning og at manglende dialog er et problem.

Brukerne hevder at ordningen skaper nye skiller som hindrer en samordnet innsats og at samordningen bør utføres av FBT som faglig instans for FSJ. Det tas også til orde for at LFM burde legges direkte under sjef SAE eller bli egen SAE med militær ledel-

[10] *Spørsmål 10: Gir dagens LFM-ordning et positivt eller negativt grunnlag for å gi primærvirksomheten tilfredsstillende betingelser?*

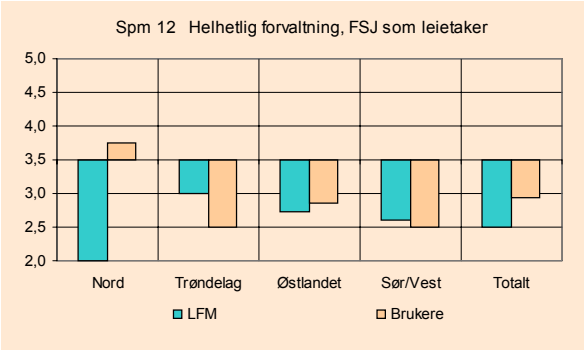
[11] *Spørsmål 11: Gir dagens LFM-ordning et positivt eller negativt grunnlag for å foreta en samordning mellom ulike forvaltningsområder (resultatområder)?*

se. Fagmyndighet og bruker må sterkere inn i bildet. Det pekes videre på at LFM iht TfF kl 8 har ansvar for en rekke oppgaver som avdelingen ikke har ressurser til, og at dette trenger avklaring. Brukerne finner også at dagens LFM-ordning lett vil kunne samordnes med andre forvaltningsområder, mer er i tvil om dette er ønskelig.

Utredningsgruppen, spørsmål 11, helhetlig forvaltning, samordning

Gruppen finner at det fungerer bra på LFM-nivå, dårligere på regionalt og sentralt nivå fordi styringskonseptet ikke er implementert. Men for de fleste – brukere og primærprodusenter av forsvarsevne – gir ikke dagens ordning noe grunnlag for samordning mellom EBA-forvaltning og øvrige forvaltningsområder.

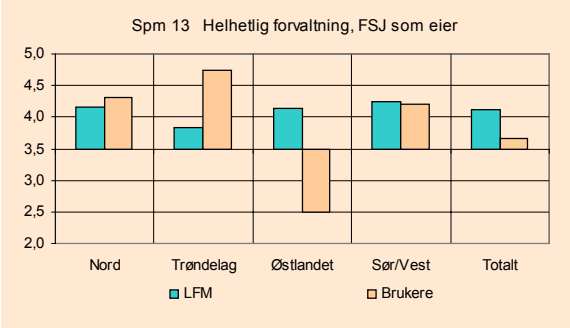
Helhetlig forvaltning, FSJ som leietaker[12]



Det var bred enighet om at dagens ordning ikke gir et positivt grunnlag for å utvikle en ny ordning med FSJ som leietaker av all EBA fra eksterne etater utenfor Forsvaret. Selv om spørsmålet ble stilt uten noen forklaring på hva rollene eier og leietaker innebærer og hvilke krav som må stilles til dem som innehar disse rollene, er alle parter enige om at dette ikke er veien å gå.

73 prosent av LFM-ene mener at dagens ordning gir et negativt grunnlag for en ny ordning med FSJ som leietaker av all EBA. Dette begrunnes med at primærvirksomheten vil bli skadelidende grunnet mer ressursbruk til horisontal samhandel samt at hensyn til operative forhold må komme i første rekke. Det pekes også på at ordningen vil kunne skape stor avstand mellom LFM, brukere og eiere av bygningsmassen. Dårlig kjennskap til Forsvarets behov, organisasjon og lokale forhold kan føre til at det må bygges opp kompetanse i Forsvaret for å motvirke slike svakheter. Mange er også redde for at en slik ordning ville bli kostnadsdrivende og at den ville gi mindre handlefrihet. 64 prosent av brukerne er også negative til en slik løsning. Det pekes på at Forsvaret da ville bli underlagt en monopolbedrift (FBT) som ville finansiere driften med påslag i leien. Andre er redde for uheldige ringvirkninger ved at private da ville overta de attraktive jobbene. Det pekes også på at eget personell legger vekt på best mulig utført arbeide på egen bygningsmasse og egne arbeidsforhold. Noen få tar imidlertid til orde for en løsning hvor EBA administreres av andre enn Forsvaret.

Helhetlig forvaltning med FSJ som eier[13]



Både LFM-ene og brukerne er stort sett positive til spørsmålet om dagens ordning kan gi et godt grunnlag for å utvikle brukerbetaling/horisontal samhandling med FSJ som eier av alle EBA. Brukerne på Østlandet har imidlertid et annet syn.

Totalt sett mener 69 prosent av LFM-ene at dagens ordning kan videreutvikles med FSJ som eier av EBA. Dette begrunnes med at det kun vil kreve mindre omlegginger for å utvikle horisontal samhandel med brukerbetaling. Nøkkelen ligger i kompetanse og et optimalt styringsverktøy som kan videreutvikles i FIS/EBA. Grunnlaget i dagens ordning er godt og innføring av horisontal samhandel vil påvirke brukerne til å tenke økonomi. Noen få peker imidlertid på at innføring av horisontal samhandel vil være en mer arbeidskrevende ordning enn dagens og peker på at ressursbruken ikke må gå på bekostning av primærvirksomheten.58 prosent av brukerne støtter en slik løsning og hovedbegrunnelsen er den samme, at dagens ordning lett lar seg tilpasse en løsning med horisontal samhandel. Mange av brukerne er imidlertid redde for at dette vil stjele ressurser fra primærvirksomheten og ser ikke hvor det ligger innsparinger i at Forsvarets personell skal bruke ressurser på å skrive regninger til hverandre. Det pekes også på at i et system med brukerbetaling og horisontal samhandel vil dagens LFM-ordning være overflødig. Dagens ordning bør erstattes av en ordning basert på SAE-enes primærvirksomhet og –behov. SAE-ene bør kunne inngå leiekontrakter med eksterne organisasjoner.

Spørsmål 14, ønsket situasjon[14]

Dette spørsmålet er behandlet i kapittel 1.7.3

[12] *Spørsmål 12: Gir dagens LFM-ordning et positivt eller negativt grunnlag for å utvikle en ny ordning med FSJ som leietaker av all EBA fra eksterne etater utenfor Forsvaret?*

[13] *Spørsmål 13: Gir dagens LFM-ordning et positivt eller negativt grunnlag for å utvikle dagens ordning med brukerbetaling/samhandling med FSJ som eier av all EBA?*

[14] *Beskriv kort hvordan EBA-tjenesten bør organiseres og drives for å gi en best mulig utnyttelse av ressursene totaløkonomisk sett?*

1.7.3 Sammenfatning med synspunkter på fremtidig organisering av EBA-tjenesten

Evalueringskriterier – resultat og måloppfyllelse

Den nåværende LFM-ordningen skulle evalueres opp mot de viktigste målsettinger som ble trukket opp i St meld nr 55.

I den nye ordningen skulle ansvarsforholdene bli entydige og alle skulle forholde seg til én sjef. Ordningen skulle gi større fagkompetanse, stordriftsfordeler (økonomi) og større brukerinnflytelse. Ordningen skulle også gi bedre muligheter for horisontal planlegging, dvs planlegging på tvers av og over flere forvaltningsområder.

Sammenholder vi resultatene av spørreundersøkelsen med de evalueringskriteriene som ble definert på grunnlag av St meld nr 55, finner vi at det fortsatt er et stykke å gå før LFM-ordningen kan sies å ha oppfylt de mål som er stillet.

Mål- og resultatstyring

Kravet om mål- og resultatstyring innenfor EBA-sektoren er ikke ivaretatt. Graden av mål- og resultatstyrt styring mot andre sektorer reduseres ved at styringskonseptet ikke følges ved dagens ordning. Det er uheldig at overordnet instans på kommandolinjen under FO ikke har muligheter til innflytelse overfor de lokale avdelinger i drifts- og vedlikeholdsspørsmål slik at alle ressurser kan telle med i mål og resultatstyringen. Brukernes muligheter for medvirkning og innflytelse er regelbestemt, men oppfattes ikke som en dynamisk og selvsagt del av ordningen. Utredningsgruppen konkluderer med at dagens ordning derfor ikke gir et positivt bidrag i Forsvarets arbeid mot mål- og resultatrettet styring av den totale virksomheten på lokalt og regionalt nivå.

Ansvar- og myndighetsforhold

LFM-ordningen gir få muligheter for kobling av operative oppdrag og EBA-ressurser på brukersiden. Styringsdialogen følges ikke når det gjelder å få samsvar mellom oppgaver og EBA-ressurser og brukerne føler ikke noe reelt ansvar. Undersøkelsen peker også på uklare ansvarsforhold mellom forvaltningsmyndigheten og fag- og tilsynsmyndigheten (FBT). Selv om TfF kl 8 har klare bestemmelser som skal regulere forholdet og gi klar ansvarsfordeling, viser praksis at ordningen er vanskelig å forstå. Brukerne finner ikke at de deltar aktivt i styringsdialogen om EBA-ressursene. Utredningsgruppen erkjenner at ordningen ikke har gitt klare nok ansvars- og myndighetsforhold når det gjelder tilgang på EBA-ressurser på laveste brukernivå.

Samsvar mellom oppgaver og ressurser

Undersøkelsen viser at dagens LFM-ordning gir ikke et godt grunnlag for å samstemme oppgaver og ressurser. Brukerne opplever at de har liten innvirkning på prioritering og bruk av midler. Derimot gir ordningen muligheter for kraftsamling av ressursene, tverrprioritering samt et godt grunnlag for langtids vedlikeholdsplanlegging. Det pekes videre på at dagens ordning ikke har noen mekanismer i seg som tilpasser EBA-massen til Forsvarets økonomi. Utredningsgruppen viser til at man i St.meld. nr 16 (1992-93) la opp til 25 % reduksjon både på ressurs- og arealsiden. Mens budsjettene er redusert, er arealene ikke redusert. Dette har ført til at det i dag ikke er samsvar mellom oppgaver og ressurser innenfor EBA-forvaltningen.

Synliggjøring av kostnader

Undersøkelsen stadfester at LFM-ene lett kan synliggjøre kostnadene. Normalt synliggjøres kostnadene ikke på lokalt nivå og det foregår ikke noen sammenstilling av totale kostnader på brukernivå. De reelle kostnader gis ikke til kjenne for brukerne på en slik måte at det er mulig å vurdere kost/nytte i et helhetsperspektiv. Utredningsgruppen finner at en må kunne vurdere kost/nytte på lavest mulig nivå for å få full effekt. Dagens ordning er ikke utviklet med tanke på en slik nyttevurdering, men ordningen kan utvikles slik at dette blir mulig. Allikevel vil ordningen mangle incitamenter for at dette blir daglig rutine.

Brukermedvirkning/innflytelse

TfF kl 8 gir et godt grunnlag for brukermedvirkning. Undersøkelsen dokumenterer at uklar rolleoppfatning, stor konkurranse om midlene, liten eller ingen deltakelse i styringsdialog og store avstander reduserer mulighetene for medvirkning. Utredningsgruppen ser det positive i TfF kl 8, men innser at den ikke følges godt nok opp alle steder. Gruppen peker også på at det er en svakhet at hverken GI'ene eller DK'ene har større muligheter for medvirkning på brukersiden. Det finnes lite i dagens ordning som setter fokus på primærvirksomheten og dens behov.

Arealutnyttelse og bruksintensitet

Undersøkelsen dokumenterer at kraftsamlingen i få LFM-er har hatt en viss positiv virkning, men at dagens ordning ikke stimulerer til økt arealutnyttelse. Bruken av arealer er kostnadsfri og dette stimulerer ikke til sparing. En mer effektiv oppfølging av E-planene, kombinert med overordnet styring kunne gitt et bedre grunnlag for å intensivere arealbruken. Brukerne etterlyser incitamenter for sparing og savner vilje til nytenking og effektivisering. Utredningsgruppen konkluderer med at det i dag ikke er incitamenter til å trenge virksomheten sammen på færre kvadratmeter og intensivere arealbruken.

Fagkompetanse

Undersøkelsen viser entydig at dagens LFM-ordning har hevet den faglige kompetansen for EBA-personell. Både LFM-ene og brukerne ser store fordeler ved den kraftsamling som har funnet sted. Den nye ordningen har gitt grunnlag for å utvikle spisskompetanse og større faglig trygghet. Enda høyere fagkompetanse er mulig å oppnå ved en bedre samordning av LFMenes og FBTs kompetanse.

Primærvirksomhetens betingelser

Undersøkelsen viser at LFM-ene ser klare fordeler ved at LFM-ene tar seg av forhold knyttet til EBA og at brukerne derved kan konsentrere sin innsats om primærvirksomheten. Det understrekes også at LFM-ene har størst oversikt og derved kan gi primærvirksomheten optimale betingelser på EBA-sektoren. Brukerne mener en begrepsavklaring er nødvendig og peker på at avstanden mellom primærvirksomheten og LFM-virksomheten i enkelte tilfeller oppfattes som for stor. Utredningsgruppen peker på at lokale sjefer som ønsker å drive primærvirksomhet (utdanning) ofte blir pålagt forvaltningsoppgaver som forstyrrer primærvirksomheten.

Helhetlig forvaltning, samordning

Mange LFM-er viser til at styringskonseptet ikke følges for EBA-sektoren og at dette vanskeliggjør en samordning mellom de ulike forvaltningsområder. Flere brukerne hevder at ordningen skaper nye skiller som hindrer en samordnet innsats og at denne burde utføres av FBT som faglig instans for FSJ. Utredningsgruppen finner at samordningen fungerer bra på LFM-nivå, dårligere på regionalt og sentralt nivå fordi oppdragslinjen på EBA-sektoren er forskjellig fra styringslinjene på andre sektorer. For brukerne som primærprodusenter av forsvarsevne gir dagens ordning ikke noe grunnlag for samordning mellom EBA-forvaltning og øvrige forvaltningsområder.

Synspunkter på fremtidig ordning

I spørreundersøkelsen var også LFM-ene, brukerne/organisasjonene gitt anledning til å komme med synspunkter på en fremtidig forvaltningsordning. Gledelig mange benyttet anledningen til å fremme tanker om hvordan en ny LFM-ordning burde se ut. Dette materialet vil for en stor grad bli benyttet i hovedutredningen, men en hovedsummering gis også i denne rapporten.

Mange LFM-er peker på at dagens ordning har mange gode sider som det er både riktig og viktig å videreføre. Sett fra LFM-enes ståsted kan fordelene sammenfattes slik:

- Det brukes lite tid og ressurser på å skaffe midler til LFM (kort vei fra bevilgende myndighet til utførende ledd, FO – LFM). Tid og ressurser kan således konsentreres om bruk av midlene og ikke til å skaffe midlene.
- Bruker kan konsentrere seg om primærvirksomhet. EBA-oppgaver ivaretas av fagfolk.
- LFM er et redskap og en ressurs for alle brukerne.
  LFM har nærhet til brukerne og kjenner godt til virksomhet og behov.
- LFM har utviklet en god samlet FDV-kompetanse og et godt fagmiljø både blant drifts- og vedlikeholdspersonell generelt og innen enkelte spesialfelt.
- Ordningen krever lite EBA-kompetanse hos bruker.
- Kort tid siden forrige omorganisering. Først nå begynner organisasjonen å fungere effektivt.
- Det er etablert egne krigsorganisasjoner for LFM-avdelingene, for å ivareta EBA-funksjonene i krise/krig. Dette er dagens ordning godt egnet til.
-
- Det er imidlertid noen sider ved dagens ordning som må forbedres:
- Ansvarsforholdet mellom LFM og FBT
- LFM knyttet til en bestemt bruker kan oppleves problematisk enkelte steder
- Antall LFM-er og inndeling av geografiske ansvarsområder kan forbedres
- LFM bør tillegges muligheten for å bruke økonomiske virkemidler mot bruker for å oppnå redusert arealbruk og færre skader.

Enkelte LFM-er og svært mange brukere er opptatt av at dagens ordning ikke følger Forsvarets styringskonsept og at dette fører til uklare ansvars- og myndighetsforhold. Hvis dette rettes opp, slik at oppdrag og ressurser følges ad, mener imidlertid mange at dagens ordning vil være et godt utgangspunkt for en fremtidig løsning. En oppfølging av styringskonseptet åpner også muligheten for innføring av horisontal samhandel. Mange tar til orde for at det må innføres incentiver som gjør det formålstjenlig å spare midler på drifts- og vedlikeholdssiden. Det er imidlertid ingen som konkret redegjør for hva slike incentiver burde bestå av, rent bortsett fra at det synes å være enighet om at sparte ressurser må tilbakeføres til de brukere som sparer penger.

Flere brukere peker imidlertid på at det er en ulempe ved dagens ordning at mange LFM-er samtidig også er SAE-er. Det hevdes at dette kan føre til forfordeling av midler, og det synes i alle fall som dette gir grunnlag for mistanke om at så skjer. Videre synes det klart at mange av de brukerne som blir betjent av flere LFM-er finner dette uhensiktsmessig og uryddig. Enkelte avdelinger er så vidt spesialiserte og dekker så store geografiske områder (eksempelvis FTD) at de av den grunn burde vært egne LFM-er. Noen finner det også upraktisk at dagens LFM-ordning går på tvers av forsvarsgrenene og etterlyser en ordning som rendyrker de fire forsvarsgrenene.

Mens noen ønsker en ordning med flere og mindre LFM-er, mener andre at antallet LFM-er bør reduseres ytterligere og gis en mer logisk geografisk inndeling. Fordelene ved en geografisk inndeling hevdes å være at LFM derved ikke blir knyttet til noen spesielle brukere, at det vil gjøre det lettere å bruke fagkometase og ressurser innbyrdes mellom LFM-ene samt at LFM blir nøytral overfor alle brukere.

VEDLEGG A

Vedtekter for Forsvarets bygningstjeneste

Forsvarsdepartementet

Vedtekter for Forsvarets Bygningstjeneste

1. Formål

Forsvarets bygningstjeneste (FBT) er Forsvarsdepartementets (FD's) kontrollorgan og tjenesteleverandør innen områdene eiendommer, bygg og anlegg (EBA) i Forsvaret.

2. Hovedoppgaver

FBT skal:

a. Føre fullstendig oversikt over de EBA som inngår i Forsvaret og som Forsvarsministeren på Statens vegne har ansvaret for. I denne forbindelse oppbevare originaler av skjøter og andre dokumenter som sikrer adgang til , og regulerer forhold vedrørende Forsvarets EBA. Herunder kommer også ajourhold av NATO inventory for EBA i Norge.

b. Utføre eiendomstransaksjoner på vegne av Staten ved FD.

c. Gjennomføre tildelte byggherreoppdrag på vegne av Staten ved FD i samsvar med lover, forskrifter og gjeldende retningslinjer. Rapportere forhold av betydning til oppdragsgiver, og holde FD orientert om dette. Dersom konsekvensene av mottatte oppdrag kan komme i konflikt med departementets forutsetninger og godkjente økonomiske rammer, skal oppdragsgiver forholdes om dette og FD holdes orientert. Om nødvendig skal departementets forholdsordre innhentes.

d. I de tilfelle hvor byggherreoppdrag for EBA-prosjekt som Staten ved FD er ansvarlig for skulle vært tildelt andre, kontrollere at planlegging og gjennomføring skjer i samsvar med lover, forskrifter og gjeldende retningslinjer. Rapportere til FD om brudd, feil eller mangler i forhold til slike.

e. Sikre at NATOs prosedyrer følges ved planlegging og gjennomføring av NATO fellesfinansierte infrastrukturprosjekter der FBT er utpekt som prosjektansvarlig forvaltning.

f. Kontrollere at forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av EBA som Staten ved FD er ansvarlig for skjer i samsvar med lover, forskrifter og gjeldende retningslinjer. Rapportere til FD om brudd, feil eller mangler i forhold til slike.

g. Kontrollere at vernehensynet er ivaretatt ved FDV av nasjonale festningsverk og øvrige byggverk og minnesmerker av kulturhistorisk verdi.

h. Ha ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av utrangert EBA, og i nødvendig utstrekning inngå avtale med vedkommende lokale forvaltningsmyndighet (LFM) om dette.

i. Forestå avhending og kassasjon av utrangert EBA i samsvar med FD's pålegg og retningslinjer.

j. Delta i planlegging og forberedelse av beredskapstiltak for EBA i Forsvaret og Totalforsvaret for øvrig, samt gjennomføring av samme når dette måtte bli aktuelt.

k. Sikre at Forsvaret til enhver tid har tilgang til fortifikatorisk kompetanse gjennom egne aktiviteter og i samarbeid med andre fortifikatoriske og teknologiske miljøer.

l. På eget initiativ eller på oppdrag, gi råd til FD om standarder, bestemmelser og prosedyrer for forhold som angår Forsvarets EBA.

m. Ivareta Staten ved FD's interesser og plikter i alle typer arealplanlegging og delta i utviklingen av etablissementsplaner.

n. Ivareta miljøhensyn for EBA på vegne av Staten ved FD.

3. Forvaltningsmessig tilknytning og organisasjon

FBT er et statlig forvaltningsorgan underlagt FD og har utvidete fullmakter i forhold til Stortingets bevilgningsreglement som bestemt av Stortinget. FBT ledes av en administrerende direktør, og består av en sentral ledelse og regionale avdelinger.

4. Administrerende direktør - Instruks

§ 1 AD FBT utøver daglig ledelse av FBT og er ansvarlig for at FBT utfører sine oppgaver i henhold til gjeldende direktiver og bestemmelser fra FD. Som fastsatt i departementets direktiver og bestemmelser har AD FBT fullmakt til å undertegne skjøter, kontrakter, erklæringer m v innen tjenestefeltet på vegne av Staten ved Forsvarsdepartementet.

§2 AD FBT skal sørge for effektiv drift av FBT's virksomhet basert på de mål og resultatkrav som er fastsatt i Forsvarsbudsjettet og i direktiver fra FD. AD FBT har et særlig ansvar for å ivareta FD's langsiktige EBA-planlegging.

§3 AD FBT skal sørge for at FBT's bemanning og organisasjon er tilpasset løsning av pålagte oppgaver på en optimal måte. Organiasjonsendringer som ikke kan gjennomføres innen egne fullmakter legges frem som forslag for FD.

§4 AD FBT skal sørge for at forvaltningen av FBT's personell skjer iht gjeldende lover, forskrifter og avtaler som gjelder for personellforvaltningen i Staten. Personellforvaltning og medbestemmelse skal skje i samsvar med direktiver fra FD, og lokale avtaler inngått innenfor rammen av delegerte fullmakter.

§5 AD FBT skal føre styringsdialog med sjef for FD's Ressursavdeling (FD IV).

§6 AD FBT skal etablere en dialog med FSJ og øvrige etatsjefer i Forsvaret i forhold som berører EBA.

§7 AD FBT underlegges FSJ ved beredskap.

5. Regnskap, budsjett og revisjon

FBT er selvstendig budsjetterende enhet, og budsjetterer og fører regnskap i samsvar med gjeldende regler og fullmakter. FBT's regnskap revideres av Riksrevisjonen. Forhold som berører NATOs regnskaper underlegges revisjon iht NATOs bestemmelser.

6. Vedtektsendringer

Endringer av disse vedtekter gjøres av FD.

7. Ikrafttreden

Disse vedtekter erstatter vedtekter datert 1 januar 1995 og trer i kraft umiddelbart.

Oslo, den 9. mai 1997
Jørgen Kosmo
(sign.)

VEDLEGG B

Begreper og definisjoner

I utredningen og rapporten benyttes en del begreper og definisjoner. I denne sammenheng er begrepene forstått og benyttet på følgende måte:

B 1 Grunnleggende om EBA-forvaltning

Definisjonene slik de er angitt her oppfattes som en videreføring av det tradisjonelle FDV-begrepet, jfr. forslag til revisjon av Norsk Standard (NS) 3454. Definisjonene er videre tilpasset **EBA•2000.**

Forvaltning (F) brukes ofte som fellesbetegnelse for all virksomhet som ikke er lovgivning eller rettspleie. I organisasjonssammenheng betegner forvaltning det arbeid som gjøres for å opprettholde eller forbedre produksjonsfaktorenes produktive evne i motsetning til f eks organisasjon og administrasjon.

Omfatter bl.a følgende områder:

- ansvar for skatter og avgifter, forsikringsavtaler, lover og forskrifter
- økonomisk forvaltning (budsjett, regnskap, nøkkeltall, årskostnader, analyser)
- administrativt ansvar
- arealdisponering

Drift (D) omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendig for at bygningen med tekniske installasjoner skal fungere som planlagt både funksjonelt, teknisk og økonomisk. Dette begrepet er m.a.o knyttet mot funksjon og ikke kvalitet

Oppgavene omfatter bl.a:

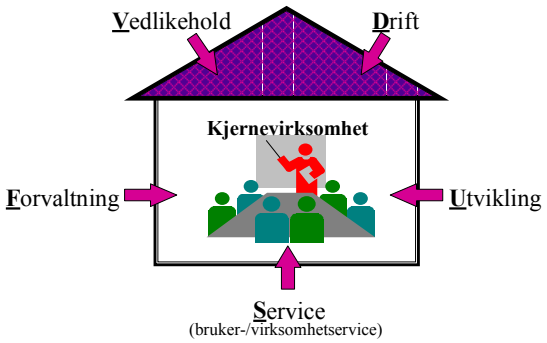
- drift og ettersyn, serviceavtaler, sentral driftskontroll
- renhold (innvendig og utvendig)
- energi

Vedlikehold (V), løpende eller periodisk, omfatter arbeider som er nødvendig for å opprettholde bygningen og de tekniske installasjoner på et *fastsatt kvalitetsnivå* og dermed gjøre det mulig å bruke bygget til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid. Utskiftninger av bygningsdeler med kortere levetid enn resten av bygningen blir også definert som vedlikehold.

Utvikling (U) er det arbeid som må utføres for å opprettholde byggets verdi over tid, dvs. byggets produktivitet i forhold til nye krav. Dette arbeidet vil variere sterkt. Kravene kan være motivert internt (egne brukere/avdelinger) eller eksternt (leietakere, marked, myndigheter). Utviklingskostnader kan omfatte selve bygningen eller eiendommen.

Service (S) er oppgaver som utføres for å støtte kjernevirksomheten i bygningen. Dette omfatter oppgaver som ikke har direkte med eiendomsforvaltning å gjøre, men som ofte ytes av eiendomsforvaltningsorganisasjonen. Denne typen aktiviteter er også betegnet som *funksjonsrelaterte servicefunksjoner*. Aktivitetene omfatter oppgaver som ligger i grenseland mellom bygningsteknisk drift og drift av virksomheten. Dette kan f.eks omfatte kantine, posttjeneste, transporttjeneste, sentralbordtjeneste o.l. I en rekke virksomheter er ansvaret for disse aktivitetene plassert i organisasjonen for bygningsteknisk drift.

Eiendomsforvaltning (Facility Management) defineres som ledelse og oppfølging av lokaler, service og ressurser som skal være til støtte for bedriftens kjernevirksomhet.



Figur: Omfang av Facility Management

Facility Management (FM) innbefatter i tillegg til FDVU også service (S) samt potensiale i eiendommen (P). FM setter brukerne av bygget i fokus og skal bidra til at rammen omkring produksjon, eller det som betegnes kjernevirksomheten, til enhver tid er optimale.

I sin enkleste forstand kan en definere FM som *"Samling av støttefunksjoner for kjernevirksomheten".* FM omfatter alle primære prosesser fra planleggingsstadiet til riving som har betydning for eiendommens og brukers totaløkonomi :

- Eiendommens økonomi, herunder finansiering og lønnsomhet, inntekter og utgifter (kjøp, salg, leie), skatt, avgifter, forsikring m.m.
- Aktiviteter som drift (rengjøring, energiforsyning, avfall, sikkerhet, resepsjon, kantine m.m.) og vedlikehold (bygning med installasjoner, utomhus, EDB, innredninger, møbler, osv.)
- Aktiviteter knyttet til hjelpemidler for eiendommens brukere (IT, intern kommunikasjon, telekommunikasjon, innredninger, møbler, m.m.)

Oppgaver innenfor enhetene innebærer bl.a.:
Bygg- og eiendomsforvaltning – det overordnede begrepet som omfatter alle faser av en bygnings liv - fra beskrivelse av brukerkrav i planlegging og bygging av nybygg eller ombygging, via forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) til riving/restaurering.

Bygningsteknisk drift – omfatter forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygning med tekniske anlegg og tilhørende utomhusanlegg.

Årskostnader – summen av investeringskostnader og alle fremtidige FDVU-kostnader som skal til for å opprettholde funksjonell og teknisk standard fordelt over bygningens levetid . Kostnadene representerer enkelt kostnader diskontert til et valgt referanseår der disse summeres og legges tilbake som annuitet i gitte periode. Ved husleieberegninger må en - for å kunne beregne årskostnadene - gå veien om levetidskostnaden.

Levetidskostnader - er summen av prosjektkostnaden og de årlige FDV-kostnadene for en bygning eller bygningsdel gjennom bygningens brukstid.

B 2 Generelle begreper og definisjoner

Aktivitet **-** Det minste selvstendige gjøremål eller arbeidsstykke en virksomhet eller handling kan deles i. Virksomheten som helhet fungerer vanligvis godt om én aktivitet utestår, avlyses eller om utførelsen overlates til andre.

Avskrivninger - Planmessig fordeling av utgiftene til et varig driftsmiddel over flere regnskapsperioder. Avskrivningen skal gjenspeile driftsmiddelets verdireduksjon i perioden.

Behovsdekning - angir i hvilken grad et gitt behov for produksjonsmidler i forskjellige kategorier, f eks EBA, er dekket opp av det som er tilgjengelig.

Behovsvurdering - Bedømmelse av de krav en må stille til mengde av og kvalitet på produksjonsmidler, f eks EBA, for å få virksomheten til å fungere på en hensiktsmessig måte.

Bruker - Den som er overlatt et objekt og disponerer det til å drive sin virksomhet. I sammenheng med Forsvarets EBA benyttes brukerbetegnelsen som regel på en avdeling som er ansvarlig for Forsvarets primærvirksomhet og som bruker de faste eiendommene i denne. En kan dermed ha brukere på forskjellige nivåer.
Lokalt er en bruker en avdeling eller enhet som disponerer EBA for eget bruk, men som ikke har noe selvstendig forvaltningsansvar for disse.

Regionalt og sentralt kan en også snakke om brukere, men dette er avdelinger eller enheter som vanligvis er overordnet de lokale avdelingene. Disse må trekkes inn der de lokale avdelingers fullmakter ikke lenger strekker til. Høyeste bruker defineres som Forsvarssjefen.

Brukerbetaling - Den godtgjørelse en bruker må yte til den som eier et objekt for å kunne disponere det over en viss tid.

Bruttobudsjettering –Budsjettet settes opp
med antatt utgifter og antatte inntekter hver for seg så langt de kan forutses. Regnskapet skal føres på samme måte. Prinsippet gjelder både for offentlig virksomhet og for virksomhet som følger regnskapsloven.

Budsjettsystem - En samlet og forutbestemt ordning for framstilling av en etats overslag over budsjettperiodens inntekter og utgifter.

EBA **-** Fellesbetegnelse for alle faste eiendommer, grunneiendommer, bygg og anlegg

FDVUS **–** Forvaltning-, drift-, vedlikehold-, utvikling-, og service aktiviteter som skal bidra til at en bygning oppfyller brukers krav sett over byggets levetid, samt bidra til at bygget opprettholder en hensiktsmessig funksjon mhp teknikk, funksjonalitet, estetikk, økonomi, samt service og støttetjenester for bygningens brukere.

Finansieringssystem - En samlet ordning som benyttes av en virksomhet og som har til hensikt å skaffe midler til anskaffelse av investeringsobjekter og drift av virksomheten.

Forvaltningsbedrift **–** En tilknytningsform (s.d.) til statsforvaltningen. Forvaltningsbedriftsformen har tradisjonelt særlig vært nyttet når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet. Formen er tatt i bruk for andre oppgavetyper de siste årene, blant annet for intern statlig tjenesteyting og eiendomsforvaltning (Statsbygg). Forvaltningsbedriftsformen skiller seg fra de ordinære forvaltningsorganene gjennom nettobudsjettering og ved at Stortinget har vedtatt unntak fra kontantprinsippet i § 6 slik at investeringene aktiveres - det vil si at investeringene rentebelastes og avskrives over driftsbudsjettet i de etterfølgende år. I tillegg til dette har forvatningsbedrifter noen andre særegne momenter ved seg

Forvaltningsorgan **–** Ordinære forvaltningsorganer er *grunnformen* for statlig virksomhet.

Forsvaret - omfatter alt Forsvarsministeren har ansvaret for: Forsvarsdepartementet med underlagte ledd FMO, FTD, FBOT, FFI og FBT.

Forsvarets militære organisasjon (FMO) - omfatter alt Forsvarssjefen (FSJ) har ansvaret for: Forsvarets overkommando (FO) med underlagte ledd som forsvarskommandoene, forsyningskommandoene, GIene, distriktskommandoene, Vernepliktsverket, LFMene og SAEene med flere.

Funksjonell **-** Avpasset til en mest mulig rasjonell og hensiktsmessig anvendelse for virksomheten.

Grunntilskudd **-** Tilskudd for å utføre permanente oppgaver på vegne av FD.

Helhetlig samordning - Avpasning av aktivitetene i et system i forhold til hverandre slik at virkningen av tilpasningen blir gunstigst mulig for virksomheten sett under ett.

Horisontal samhandel - beskriver forholdet mellom oppdragsgiver i primærvirksomheten og interne leverandører i forsvarets støttevirksomhet og tilsvarende mellom forsvarets primærvirksomhet som oppdragsgiver og eksterne leverandører utenfor forsvaret. (I denne sammenheng defineres forsvaret som en sektor slik at interne støttevirksomheter både omfatter støttevirksomhet under FSJ (eks forsyningskommandoene) og støttevirksomhet under *departementet* (FBT, FFI, etc).

Investeringsmidler - omfatter midler til nybygg og moderninsering/utvikling av eksisterende bygg.

Kapitalkostnader - er den verdireduksjonen og kostnader en får på fast eller stående kapital i forhold til hva en vil ha på kapital som ikke er bundet opp i faste verdier som f eks eiendommer.

I EBA sammenheng omfatter kapitalkostnadene forrentning av den investering som er gjort enten med tomt inkludert eller med nåverdien av festeavgift. Iht standarden skal eventuelle rivings- / oppryddingskostnader ved brukstidens utløp legges til med sin nåverdi. Kapitalkostnadene deles ofte i to, avskrivningene som skal representere eiendommens verdifall på grunn av foreldelse og rentene som enten kan representerer et tap fordi f eks eiendommen ikke kan settes i banken og gi avkastning som et bankinnskudd, eller en direkte renteutgift for lån til investeringer.

Kulturminne **-** alle spor etter menneskelig aktivitet. Hva som er bevaringsverdig er et løpende tema fra sted til sted, fra bygg til bygg. Men et bygg må ha noe spesielt for å bli kategorisert som kulturminnebygning.

Landsverneplanen **–** gir en samlet oversikt over Forsvarets verneverdige bygninger og anlegg.

Leiesystem - En ordning der det i en samhandel mellom to parter finnes en part, leietakeren, som leier et objekt av den annen part, utleieren, mot en viss økonomisk, som regel tidsavhengig godtgjørelse. Leietakers og utleiers rettigheter og plikter reguleres i en leieavtale.

Markedsmekanismer **-** De handlinger som utløses og avløser hverandre i det relativt frie samspillet mellom aktørene i et område der bestemte varer eller tjenester omsettes. Den aller viktigste delen av dette samspillet skjer på en slik måte at de som er direkte involvert hver for seg har liten påvirkning på de aktivitetene som foregår.

Betegnelsen brukes ofte bare for det tilfellet at det er fri konkurranse mellom så vel selgere som kjøpere. Det er imidlertid fullt mulig å få i gang et tilnærmet tilsvarende samspill mellom aktører i et regulert og for formålet tillaget marked der en trenger å få aktørene til å prissette og betale for varer og tjenester.

Modell - Se organisasjonsmodell.

Nettobudsjettering **-** Nettobudsjettering er ett av flere kjennetegn ved både forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Felles for nettobudsjetterte virksomheter er at virksomheten gis anledning til å budsjettere utgifter og inntekter samlet i et netto utgiftsbeløp. Dette fraviker reglene i Bevilgningsreglementets § 4. Når driftsutgiftene nettobudsjetteres, vil det si at Stortinget kun fatter ett budsjettvedtak om virksomhetens nettoresultat.

Nøkkeltall **–** vedrørende drift og disponering av eiendommer er et viktig informasjonsverktøy for ledelse av en virksomhet mtp. å vurdere om virksomhetens kostnadsnivå er tilfredsstillende i forhold til den politikk som er valgt for virksomhetens eiendomsportefølje.

Nøkkeltallene utarbeides på grunnlag av regnskapstall (inkl. mva) for et stort antall bygg ett år, evt. på grunnlag av regnskapstall for en mindre gruppe bygg over flere år. Slik unngår man at individuelle svingninger enkelte år, for eksempel ifm. ekstraordinære utskiftninger, vil prege nøkkeltallene i for stor grad. For å kunne avklare nettopp slike svingninger er man avhengig av å kjenne hvilke påvirkningsfaktorer som gjelder for nøkkeltallene man bruker som sammenligningsgrunnlag.

De primære behovene for nøkkeltall blant eiendomsbesittere omhandler underlag for å drive sammenligning og benchmarking av egen virksomhet mot øvrige eiendomsbesittere det er naturlig å sammenligne seg med. For å kunne gjøre dette er det i første rekke kostnadsnøkkeltall og virksomhetsrelaterte nøkkeltall man ønsker. Kostnadsnøkkeltall omfatter alle kostnader (iht. definert kontoplan) forbundet med eiendomsforvaltning. Virksomhetsrelaterte nøkkeltall beskriver hvordan virksomheten utnytter arealer og bygningsmasse. Innen bygg- og eiendomsforvaltning har en benyttet to typer tolkning :

a) gjennomsnittlige tall for en rekke bygninger et år, eller
b) gjennomsnittlige tall for få bygninger sett over flere år.

For sammenligning kreves det bruk av entydig kontoplan.

Operative anlegg – EBA som inngår i Forsvarssjefens krigsorganisasjon og hvor det er definert spesifikke operative brukerkrav utover de som ivaretas gjennom normal FDV. I stor grad vil definisjonen være sammenfallende med gjeldende definisjon på fortifikatoriske anlegg; dvs alle operative anlegg som forutsetter ulike typer byggtekniske beskyttelsestiltak.

Optimalisering - oppnåelse av det beste og gunstigste resultat i en prosess for utvikling av virksomheten.

Organisasjonsmodell - Arbeidsfordelingen, samarbeidsmønsteret og kommunikasjonslinjene som er fastlagt mellom frittstående organisasjoner innen samme arbeidsområde eller mellom de forskjellige personellenhetene i én organisasjon.

Primærvirksomhet / Brukervirksomhet er den del av Forsvaret som utøver styrkeproduksjon og operativ virksomhet

Rammebetingelser - overordnede betingelser som fastsetter visse hovedtrekk innenfor ansvarsområdet og som det er meningen at seinere kan utfylles med mer detaljerte vilkår. Det er over- eller sideordnet myndighet som fastsetter rammebetingelsene. Disse er som regel av en viss varighet, mens de mer detaljerte bestemmelser som utfyller rammebetingelsene ofte har kortere gyldighetstid.

Ressursbruk - Forbruk eller bruk av midler en har til rådighet for å kunne skaffe seg ting en har behov for – gjerne av mer varig verdi. De viktigste midlene i så måte er penger eller arbeidskraft.

Samhandlingsmekanismer - de aksjoner og reaksjoner som utløses, fungerer og dør hen i forholdet mellom oppdragsgiver og interne leverandører av støttetjenester. Dette samspillet går seg gjerne til og lager sine egne rutiner der en aksjon utløser en bestemt og forutsigbar reaksjon. Ved etablering av et rollespill mellom nye aktører i en samhandlingsprosess bestemmes gjerne mekanismene i et klart og oversiktlig regelverk som gjøres gjeldende mellom partene.

Statsaksjeselskap **–** Statsaksjeselskap skal primært nyttes når det ikke foreligger særskilte sektorpolitiske hensyn, jf St meld nr 35 (1991-92). Formen er historisk sett i hovedsak brukt for industri- og anleggsvirksomhet, ofte knyttet til forvaltning av betydelige naturressurser (bergverk, energisektoren o.l.). Som hovedregel har statsaksjeselskap en monopolstilling innenfor sitt virksomhetsområde. Omdanning til statsaksjeselskap er ofte begrunnet med teknologisk utvikling, internasjonalisering og avmonopolisering, slik som for tidligere Televerket, NRK og Norsk Medisinaldepot.

Statsforetak **–** Et heleid statsselskap organisert etter lov om statsforetak

Stiftelse **–** I likhet med selskapene er stiftelsen et selvstendig rettssubjekt, og den er ikke del av staten/fylkeskommunen rettslig sett. Men til forskjell fra selskapene er stiftelsen som organisasjonsform en *selveiende* enhet. Den *eies* altså ikke av utenforstående, verken av offentlige eller av private rettssubjekter. Dette har følger for det offentliges muligheter til å utøve styring overfor stiftelsen.
Stiftelsene er regulert av stiftelsesloven av 1980. Ny stiftelseslov er på trappene.

Støttevirksomhet / Forvaltervirksomhet er virksomheter som understøtter primærvirksomheten. I denne rapporten er FDVU aktiviteter og service- og støttetjenester omtalt som støttevirksomhet

Særlovselskap **–** Særlovselskapene skiller seg fra (stats-)aksjeselskap og statsforetak ved at hvert enkelt av selskapene er opprettet og drives med hjemmel i egen lov. Særlovselskapene er, med unntak for Postbanken BA, etablert der basisvirksomheten er i en monopolsituasjon på sitt virkefelt og et sektorpolitisk instrument.

Tilknytningsform - angir på hvilken måte en statlig virksomhet er forankret til den utøvende statsmakt, regjering eller departement. Den bestemmer de styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjoner som finnes mellom det politiske ansvarlige nivå og det utførende nivå. Ved tilknytningsformen fastlegges myndighets- og ansvarsfordelingen, og med dette den selvstendige handlefrihet de enkelte virksomheter skal ha på ulike deler av sine virkefelt. Videre fastlegges det hva slags spilleregler som skal gjelde for den praktiske kontakt mellom virksomheten og det respektive departement.

Totalkostnader - Summen av alle kostnader som direkte eller indirekte påføres en som bruker en bestemt eiendomsmasse. kfr. totaløkonomi.

Totaløkonomi - de samlede kostnader forbundet med kjernevirksomhet inkludert arealkostnader og andre service- / støttefunksjoner som totalt sett skal dekkes av virksomhetens ressurstilgang. *Best mulig totaløkonomi* for Forsvarets bruk av EBA er oppnådd når Forsvarets nytteverdi av å bruke eiendommer, bygg og anlegg med tilhørende service- og støttefunksjoner er større enn den nytteverdi noen annen ressurs kan bidra med for å skape tilsvarende stridsevne.

Vedlikeholdsnivå - angir den standard det er bestemt at en skal legge seg på når det gjelder vedlikehold av bygg- og anleggsmassen. Vanligvis vil en forsøke å tilstrebe et optimalt vedlikeholdsnivå som er det vedlikehold som er nødvendig for at bygget eller anlegget til enhver tid

- oppfyller brukers behov for å utøve sin virksomhet
- oppfyller krav iht gjeldende lover og forskrifter mv, og
- sikrer bygningens verdi ut fra en teknisk/økonomisk helhetsvurdering

B 3 Forkortelser

Forkortelse	Beskrivelse
ADFBT	Administrerende direktør i FBT
AF	Akademikernes fellesorganisasjon
AFF	Akademikernes fellesorganisasjon, foreninger i Forsvaret
BAF	Bestemmelser for anskaffelser i Forsvaret
BFO	Befalets fellesorganisasjon
CM	Configuration management
CMT	Critically management tool
DK	Distriktskommando
DKN	Distriktskommando Nord-Norge
DKSV	Distriktskommando Sør- og Vestlandet
DKT	Distriktskommando Trøndelag
DKØ	Distriktskommando Østlandet
DOK 1	Dokument nr 1 - Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar, perspektivplan
DOK 2	Dokument nr 2 - Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar, styringsdokument
DOK 3	Dokument nr 3 - Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar, produksjonsplan. På grunnlag av DOK1 og DOK2 lager den enkelte produksjonsansvarlige sin produksjonsplan, dokument nr 3.
DV	Drift og vedlikehold
EBA	Eiendommer, bygg og anlegg
E-plan	Etablissementsplan
FBOR	Forsvarets boligråd
FBOT	Forsvarets boligtjeneste
FBT	Forsvarets bygningstjeneste
FBTN	Forsvarets bygningstjeneste avdeling Nord-Norge
FBTT	Forsvarets bygningstjeneste avdeling Trøndelag
FBTSV	Forsvarets bygningstjeneste avdeling Sør- og Vestlandet
FBTØ	Forsvarets bygningstjeneste avdeling Østlandet
FD	Forsvarsdepartementet
FDV	Forvaltning, drift og vedlikehold
FDVUS	Forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og servise
FF	Fellesforbundet
FIS	Forsvarets informasjonssystem
FKN	Forsvarskommando Nord-Norge
FKS	Forsvarskommando Sør-Norge
FM	Facility management (eiendomsforvaltning)
FMIN	Forsvarsministeren
FMN	Forsvarets materiellnemd
FMO	Forsvarets militære organisasjon
FMU	Forsvarsmuseet
FO	Forsvarets overkommando
FO/E	Forsvarets overkommando / Etteretningsstaben
FO/F	Forsvarets overkommando / Forvaltningsstaben
FO/HST	Forsvarets overkommando / Hærstaben
FO/HVST	Forsvarets overkommando / Heimevernsstaben
FO/I	Forsvarets overkommando / Informatikkstaben
FO/LST	Forsvarets overkommando / Luftforsvarsstaben
FO/O	Forsvarets overkommando / Operasjonsstaben
FO/P	Forsvarets overkommando / Personellstaben
FO/S	Forsvarets overkommando / Sikkerhetsstaben

FO/SAN	Forsvarets overkommando / Sanitetsstaben
FO/SENST	Forsvarets overkommando / Sentralstaben
FO/SST	Forsvarets overkommando / Sjøforsvarsstaben
FO/Ø	Forsvarets overkommando / Økonomistaben
FOADM	Forsvarets overkommando / Administrasjonsavdelingen
FOR	Forskrifter og retningslinjer
FoU	Forskning og utvikling
FSJ	Forsvarssjefen
FSJIR	Forsvarssjefens internrevisjon
FSTL	Forsvarets sivile tjenestemenns landsforbund
FTD	Forsvarets tele- og datatjeneste
GI	Generalinspektør
GIH	Generalinspektøren for Hæren
GIHV	Generalinspektøren for Heimevernet
GIL	Generalinspektøren for Luftforsvaret
GIS	Generalinspektøren for Sjøforsvaret
HFK	Hærens forsyningskommando
HFS	Hærens forvaltningsskole
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
HS	Horisontal samhandel
HV	Heimevernet
Innst S	Innstilling til Stortinget
IT	Informasjonsteknologi
KOL	Krigsskoleutdannede offiserers landsforening
LFK	Luftforsvarets forsyningskommando
LFM	Lokal forvaltningsmyndighet
LO	Landsorganisasjonen i Norge
LVP	Landsverneplan
NOF	Norges offisersforbund
NOU	Norsk offentlig utredning
PBL	Plan- og bygningsloven
PRINSIX	Forsvarets felles prosjektstyringssystem
RA	Riksantikvaren
RR	Riksrevisjonen
RSS	Ressursstyringssystem
SFK	Sjøforsvarets forsyningskommando
SFM	Sentral forvaltningsmyndighet
St meld	Stortingsmelding
St prp	Stortingsproposisjon
STSJ	Stabssjef
TfF	Tjenestereglement for Forsvaret
TPDOK	Totalprosjektdokument
TRENR	Trenregimentet
YS	Yrkesorganisasjonenes hovedsammenslutning
ØFM	Øverste forvaltningsmyndighet
ØK	Øverstkommanderende
ØKN	Øverstkommanderende i Nord-Norge

VEDLEGG C

Kommentarer fra LFMene

C 1 Sammenstilling av kommentarer fra LFM-ene

Spørsmål 1: Mål/resultatstyring	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
	Hverken eller.
2	Føles negativt. Der FTD selv er LFM, oppfattes ordningen som svært positiv.
2	Følger ikke styringskonseptet.
2	Ordningen bryter med alle prinsipper.
2	Gir ikke innflytelse overfor overordnet instans. Har ikke fri innflytelse på tildelte EBA midler.
2	Muligheten for påvirkning og prioritering av D/V-midlene er lav. FLNN er bukker innen 10 LFMer.
3	Bryter med styringsmodellen. Kvaliteter i dagens ordning må vurderes.
3	Bryter med styringskonseptet. Færre LFMer gir bedre oversikt/styring med ressursene.
3	Status Quo.
3	SAE gis ikke mulighet til å se den totale drift under ett.
3	Tillater ikke enhetlig styring.
4	Negativt at ordningen ikke er i samsvar med styringskonseptene.
4	Store LFMer gir driftsfordeler og bedre utnyttelse av ressurser. Oppgaver og ressurser følger ikke ordinær styringsdialog.
4	Endring liten ift tidligere ordning.
4	Tildeling på tvers av styringskonseptene
4	DK-sjef bør kunne prioritere ressursene.
4	Forutsetningene gode, litt tunge å få gjennomført.
4	Etter en innkjøringsperiode fungerer det bedre og bedre.
4	Tildeling skjer utenom ordinær styringsdialog.
4	Positivt bidrag. Negativt at Forsvaret ikke på alle nivå koordinerer EBA-ressurser med øvrige ressurser.
4	Viktig at aktørene ivaretar sine roller og etterlever Forsvarets styringskonsept.
4	Små LFMer har liten tilgang til fagpersonell og dårlig økonomi har problemer med å nå sine mål.
5	TfF kl 8 er et godt dokument til å oppnå FSJ mål
5	Personellet er konsentrert i egen organisasjon og har derved begrenset arb område.
5	Har bidratt positivt
5	Ordningen gjør det mulig å arbeide bedre med mål- og resultatstyring.
5	Bedre totaloversikt
5	Mulighetene for å følge styringskonseptet er tilstede. Ressurser følger oppdrag
5	Stor handlefrihet.
5	Hovedsakelig EBA-faglige vurderinger som ligger til grunn for hvor ressursene styres.
5	Rasjonelt.
5	Avdelingene har fått god mulighet til medvirkning.
5	LFM kan arbeide mer mål- og resultatrettet, opparbeide seg spisskompetanse.
5	Mulighet til å styre vedl midler til SAE .
5	Gir nødvendig fleksibilitet til å oppnå dette
6	Ser områdene helhetlig.

Spørsmål 2: Ansvar/myndighetsforhold	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
	Hverken eller
1	Avgjørende at rolleavklaring ift styringskonseptet finner sted. FBT oppfatter seg som den "egentlige" forvaltningsmyndighet.
2	Må forholde seg til flere LFM sjefer. Uklare ansvarsforhold. Tverrprioritering vanskeliggjøres.
2	Liten mulighet til å tverrprioritere allerede iverksatte prosjekter.
2	Brukere har ikke reelt ansvar.
2	Ordningen gir få muligheter til kobling av oppdrag og ressurser.
3	Stor LFM fører til uklare ansvars- og myndighetsforhold.
3	Tff kl 8 og praksis følges ikke
3	Følger ikke styringskonseptene, trenger tid til å få opprettet klare ansvarslinjer.
3	Uklart ansvarsområde mellom bruker og LFM. Trenger mer tid til tilpassing.
3	DKens rolle burde være sterkere fremhevet.
3	Savner klare retningslinjer.
3	Store pålegg fra sentralt hold, ikke alltid iht tildelt budsjett.
3	Vanskelig å etablere klare ansvars- og myndighetsforhold. Horisontalt godt samarbeid.
3	Ikke iht til styringskonseptet, og påvirkes ikke av resultat og måloppnåelse
4	I bolig-/kvarterspørsmål er det tidvis uklarhet i ansvar/myndighet mellom FBT og FBOT. I hastesaker blir det fort uklarheter mellom aktørene (FO-FBTS-FBTR).
4	Ansvar og myndighet er godt regulert i TfF kl 8. Enkelte grensesnitt må avklares i den senere prosess.
4	Bruk av TfF kl 8 gir klare ansvarsforhold. Noen gråsoner bør klargjøres.
4	Liten påvirkningsmulighet for bruker.
4	Organisasjonen ligger til rette for positivt grunnlag.
4	Uklarheter mellom kontroll- og forvaltningsmyndighet.
4	Vanskelig med uforutsette prosjekter.
4	Aktørene må definere sine roller i tråd med de direktiver som ble gitt ved innføringen av ordningen.
5	Færre instanser å forholde seg til.
5	TfF kl 8 er et godt utgangspkt
5	Manglende kunnskaper hos brukerne.
5	Tff kl 8 har regulert dette forholdet
5	Vanskelig å skille mellom utfaset EBA og passiv EBA.
5	FBTs rolle oppleves som uryddig. Dobbeltkompetanse. Tilgjengeligheten på FBTs kompetanse varierer.
5	Ingen konfliktområder - få brukere.
5	Ressursene følger linjen. Fag- og kontrollmyndighet på siden.
5	Det ligger godt til rette for videre detaljering i eksisterende bestemmelser.
5	Klare linjer.
5	Klare ansvarsforhold, fratar mindre SAE mulighet til styring.
5	Ordningen er oversiktlig.
6	Klare og uproblematiske ansvars- og myndighetsforhold.
6	Problemfritt med å etablere dette. Oppfattes som direkte og rettidig

Spørsmål 3: Oppgaver/ressurser	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
1	Oppfattes som negativt. Midler følger ikke oppdrag.
1	Midler må komme direkte fra FO også lønnsmidler til EBA.
2	Oppgaver og ressurser følger ikke ordinær styringsdialog.
2	Ingen reell budsjettdialog.
2	Bruker har liten innflytelse på prioritering ifm for eks bruksendring og vedlikeholdsstandard som igjen har innflytelse å oppdragsløsning.
3	Ønskelig med større fristilling mellom EBA-midler og andre budsjettposter.
3	Tildeling av oppdrag kommer fra DKØ og midler fra FO.
3	Negativt grunnlag for å få samsvar mellom oppgaver og ressurser.
3	Det syn at EBA-midler skal være eksklusive må opphøre.
3	Slår negativt ut for små LFMer.
4	Dagens bygningsmasse vil i stor grad styre oppgaver og tildeling av ressurser uansett hvilke vei pengestrømmen går. Uavkortet overføring gir mulighet til stordriftsfordeler
4	Positivt, hvis man ser EBA-ressurser isolert.
4	Gir GI mindre mulighet til å tverrprioritere innen eget ansvarsområde, samtidig som at det sikrer at pengene blir brukt til de formål de er tiltenkt.
4	Bruker er ikke teknisk eller økonomisk ansvarlig for den EBA han benytter. Stimulerer ikke til kostnadseffektivisering.
4	Vanskelig med uforutsette prosjekter.
4	Bedre å forholde seg til en sentral fagstab som kan sammenligne behovene på tvers.
4	Fungerer greit.
5	Positivt grunnlag.
5	Mulig å kraftsamle ressurser.
5	Oppdrag og dialog mot bruker vil også kunne utvikle et positivt grunnlag.
5	Oppdragsdialog for LFM i Luftforsvaret mangler
5	Ressursene bør tildeles DKsjef gjennom styringsdialog.
5	Kan utnytte ressursene mer rasjonelt . Muligheter for tverrprioritering
5	Lokal frihet innenfor rammer er riktig og positivt.
5	Bedre totaloversikt.
5	Bedre langtids vedlikeholdsplanlegging.
5	Ressursene følger linjen. Fag- og kontrollmyndighet på siden.
5	Midler til tiltak nevnt under pkt 2 må øremerkes ved tildeling.
5	Handlefrihet til å tverrprioritere.
5	Nødvendig med en kritisk gjennomgang av oppgaver.
5	GI-en omdisponerer midler iht egen prioritering. For øvrig positivt.
6	Positivt at pengene går fra FO til LFM.
6	LFM er den beste til å se hvor EBA-ressursene må settes inn.
6	Positivt grunnlag. Direkte påvirkningsmulighet.

Spørsmål 4: Ressursutnyttelse	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
1	Mangler innflytelse på områdene.
3	Stordriftsfordeler. Bruk av DV midler oppfattes som mindre fleksibelt.
3	Uten bevisst brukermedvirkning er det vanskelig å oppnå optimal bruk av ressurser. Vanskelig å synliggjø-re kostnader overfor brukere.
3	Vedlikehold baseres for mye på innleie. Eget personell ville gitt uttelling.
3	Bruker er for dårlig til å melde inn behov
3	Ordningen gir ikke god nok utnyttelse av EBA-ressursene, brukerne er ikke kostnadsbevisst nok i forhold til bruk av EBA.
3	Positivt med større fagmiljø.
3	Stor LFM organisasjon gir positive utslag.
4	LFM ordningen vil fungere dersom TfF kl 8 følges.
4	Langt bedre enn tidligere organisering.
4	Bedre enn forrige organisasjonsform.
4	For mye kontroll og sentral styring.
4	Forbedringspotensiale.
4	Bra utnyttelse av personell, drift og vedlikehold. Litt negativt ift leie og investering.
4	Nærhet til egen bygningsmasse. I en større sammenheng den totale ressursbruken utnyttes bedre.
5	Mulighet for kraftsamling av ressursene og bedre utnyttelse av den samlede EBA.
5	Samordning av ressurser fungerer godt.
5	Dagens ordning kan forvalte EBA ressursene med en riktig tilpasset organisasjon.
5	Mulig å kraftsamle ressurser.
5	Ressursene kunne vært bedre utnyttet dersom de ble tildelt direkte til brukerne.
5	Kraftsamling av ressurser.
5	Mulighet til å bygge opp og utnytte spesialkompetanse.
5	Utnytter ressurser på tvers av flere SAE. Muligheter til å kraftsamle
5	Større LFM betyr større handlefrihet med knappe ressurser.
5	Muligheter til en optimal utnyttelse
5	Bedre enn ved den gamle ordningen.
5	Se på forholdet FBT – LFM.
5	God mulighet for utnyttelse av EBA-ressurser.
5	Ressursene blir optimalt utnyttet.
5	Positiv utnyttelse av EBA-ressursene.
5	LFM må delta mer i saksbehandlingen til FBT.
5	Gir rom for tverrprioritering innen egen LFM
5	Styring av SAEer vanskelig ved lange geografiske avstander. Brukeransvaret tas ikke alltid alvorlig nok. Ønsker drøfting av endringer i vedlikeholdsplanen.
5	Fungerer godt. Ønsker større fleksibilitet mellom post 01 og 11.
6	Klar forbedring fra tidl ordning.
6	Større mulighet til kraftsamling.
6	Gir god mulighet for bedre utnyttelse av ressursene. Kan driver langsktig og helhetlig planlegging

Spørsmål 5: Kost/nytte i ressurs- og driftssammenheng	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
	Ordningen har ingen innvirkning.
	Ingen endring
2	Kostnadene synliggjøres ikke der avd selv ikke er LFM.
2	Vanskelig å synliggjøre kostnader overfor brukere.
2	Reelle kostnader gis ikke til kjenne for bruker.
2	Ikke mulig å vurdere kost/nytte i helhet.
2	Midlene bør tilføres bruker så de kan "kjøpe" tjenester.
3	Har ikke gode nok parametre som kan synliggjøre kostnytte effekten. E-planer kan bli et godt hjelpemid-del. Bruk av gulerøtter viktig.
3	Innføring av FIS/EBA gjør det mulig å synliggjøre kostnader.
3	Synliggjør ikke kostnader for bruker.
3	Vanskelig ressurstilgang.
4	FIS/EBA vil kunne gi mulighet for synliggjøring av EBA-kostnadene.
4	Mulig, men brukerne kan gi blaffen.
4	Med større enheter vil det være lettere å oppdage at enkelte EBA-anlegg er meget kostbare.
4	Ved å føre oppdrag og ressurser gjennom linjen vil det bli bedre.
4	FIS/EBA vil gi mulighet til å synliggjøre EBA-kostnadene og dermed å vurdere nytten av ressursbruken.
4	Positivt grunnlag for å synliggjøre utnyttelsen av EBA-ressursene.
4	Alt for mye ressurser brukes til "brannslukking".
4	Synliggjøres i etterkalkulert vedlikeholdsplan..
5	I en samordnet LFM er det lettere å vurdere lokale behov.
5	Regnskapsføring gir et godt grunnlag for å synliggjøre EBA-kostn.
5	Over tid oppnås bedre kunnskap om hvordan forvalte best mulig.
5	LFM har god oversikt. Har klart å synliggjøre dette bedre.
5	Man må foreta effektivitetsberegninger.
5	Godt grunnlag til å vurdere nytten av EBA-kostnadene.
5	Ingen særlige problemer med å synliggjøre kostnadene.
5	Lite slingringsmonn ifm investeringsprosjekter.
5	Nye oppgaver.
5	Regnskapsmessig grunnlag til stedet. Har nøkkeltall for å sette disse inn i den totale sammenheng.

Spørsmål 6: Brukermedvirkning/innflytelse	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
1	Midlene bør tilføres bruker så de kan "kjøpe" tjenester.
2	Medvirkning redusert og oppfattes som redusert. Vanskelig å nå opp i prioritering
2	Se svarene på 1 og 3.
3	Avstand til bruker.
3	For å oppnå reell medvirkning må prinsippene for styringsdialog følges ned til bruker.
3	Bedre innflytelse før. Innblanding fra nye brukere føreer til lengere saksbehandling.
4	Ugunstig med stor avstand mellom LFM og SAE. Må finne en god samarbeidsform med arbeidstagerorganisasjonene.
4	Hver SAE gis god mulighet til å komme med innspill til D/V-plan og Dok 2.
4	Viktig at LFM er bevisst sitt ansvar mht brukermedvirkning.
4	Brukermedvirkning ivaretatt.
4	Ordningen er positiv, men innflytelsen fra SAE`s side er ikke god nok.
5	Rutiner beskrevet i TfF kl 8 gir brukere og arbeidtager org medvirkning
5	Ordningen ivaretar bruker og LFM.
5	Brukere har for lite forhold til kostn og drift.
5	Drøftinger av D/V-planen.
5	Ved å etterleve TfF kl 8 kan brukermedvirkning utvikles bedre.
5	Sjefer tvinges til i langt større grad å planlegg og prioritere hva man ønsker gjennomført. Dette styrker brukermedvirkningen,
5	Reguleres i Hovedavtalen med tilleggsavtalen.
5	Virker oppdragende, avhengig av dialog.
5	Bruk av hovedavtalen gir brukerne merinnflytelse dermed muligheter å tverrprioritere
5	Mindre brukermedvirkning.
5	Samarbeidet fungerer bra.
5	Brukere bør læres opp om EBA-forvaltning.
5	Tette relasjoner mellom LFm og brukere fører til god brukermed-virkning og -innflytelse.
5	Positivt utgangspunkt for medvirkning og innflytelse.
5	D/V-planen, innspill fra SAEene.
5	Vedlikeholdsplan
5	Må utvikles samarbeidsfora, på flere plan.
5	Brukermedvirkning har ført til effektivisering av driften.
6	Bruker er med i prosessene.
6	Som bruker, svært positivt.
6	Lett å se helheten for liten LFM.
6	Har brukermedvirkning. Gir full innflytelse.
6	Stor brukermedvirkning

Spørsmål 7: Brukerintensitet/effektiv arealutnyttelse	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
	Totalt uavhengig av LFM-ordning.
1	Ingen gulrøtter.
1	Ordningen stimulerer ikke til effektiv bruk av EBA.
1	Da brukerene fritt kan kreve, uten å måtte ta økonomisk ansvar, bidrar dette ikke til reduksjoner.
2	Ingen incitament for effektivisering av arealene.
2	Gir ikke tilstrekkelig incitament til å "motivere" brukerne til optimal utnyttelse av arealene.
3	Kostnadene ved arealutnyttelsen blir ikke tilstrekkelig synliggjort.
3	Stimulerer ikke til økt arealutnyttelse. Mangler gulrot. Innsparing må tilfalle bruker.
3	Ordningen gir en viss mulighet til effektiv utnyttelse.
3	Tildeling skjer pr dd på grunnlag av antall m2.
3	Ingen økonomiske konsekvenser for bruker.
3	Bruk av HS ville vært et incitament.
3	Negativt at SAE sjefen kan beholde arealer han ikke har bruk for.
3	Brukere følger ikke opp rutinene for innmelding av ledige areal.
4	Forutsatt at E-planen følges opp.
4	Ingen endringer.
4	Bedre vurdering av arealutnyttelse innefor et større geografisk område.
4	En LFM vil ha større evne objektivt til å vurdere hva som finnes av ledig kapasitet i sitt område.
4	Presset på bruker for å gjennomføre driftsbesparende tiltak er størst når han ikke selv er LFM.
4	Lokalt helhetssyn vil klare dette.
4	Dagens ordning gir effektiv arealutnyttelse.
4	Etablissementsplaner.
4	"Når man ikke selv er eier, er det ikke så nøye".
4	Ingen endring.
5	Stor LFM-drift gir bedre mulighet for å utnytte EBA på tvers av enhetene.
5	Fører til mer effektiv utnyttelse av arealene.
5	Bedre utnyttelse av areal ved brukerbetaling.
5	Dersom bruker må bestille areal for sine tiltak fra LFM.
5	LFM har muligheten til å vurdere om utnyttelsen er god.
5	Også samarbeid mellom LFMene for å oppnå reduserte driftskostn.
5	Positivt for liten LFM.
5	E-planverket gir god oversikt.
5	Gir mulighet for effektiv utnyttelse.
5	Ledig kapasitet blir i større grad utnyttet.
6	LFM får stort sett innblikk i EBA-massen på tvers av SAEer og forsvarsgrener.
6	Så lenge stasjonen har kontroll med tildelte ressurser er dette en direkte årsak til fleksibel utnyttelse.

Spørsmål 8: Utnyttelse av sparepotensiale	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
1	SAEer er ikke opptatt av driftsutgifter.
1	Brukerne fritatt for økonomisk ansvar.
2	Kostnadene blir ikke synliggjort der avd selv ikke er LFM.
2	Intet incitament til å redusere driftsutgiftene for bruker dersom han ikke får tildelt ressursene.
2	Ingen incitament for effektivisering av driften.
2	Bruker belastes ikke kostnader man genererer.
3	Vil være avh av at gevinst kan tas ut i form av andre EBA tiltak.
3	Ordningen gir en viss mulighet til effektiv utnyttelse. Kraftsamling medfører økte reisekostnader.
3	Som over.
3	Negativt. Ønsker alternativ ordning som synliggjør driftskostn bedre.
3	Ordningen har liten påvirkning på driftsutgiftene
4	Mulighet for driftsreduksjon.
4	Kan føre til reduserte driftsutgifter.
4	Bedre avtaler og større utnyttelse av personell kan bidra.
4	Dersom bruker må bestille areal for sine tiltak fra LFM.
4	100% oppdekking av driftskostn er en dårlig løsning da det ikke ligger noen gulrot mot fortsatt sparing av midler.
4	Lokalt helhetssyn vil klare dette.
4	Sparing burde godskrives over flere år som motivasjonsfaktor.
4	Sparepotensialet begrenset.
4	Ved innføring av horisontal samhandel vil brukerne få det nødvendige incitament til kritisk å vurdere EBA-kostnadene og å redusere driftsutgiftene.
4	Vanskelig å få bruker til å være med.
4	Gir gode muligheter for samordning ved avhending av overflødig areal.
5	Må finne en god samarbeidsform med arbeidstagerorganisasjonene. For å oppnå større vilje til reduksjonstiltak bør driftsmidlene beholdes i noe tid etter innsparing iverksatt.
5	Driftsutgiftene reduseres.
5	Dyrt å være fattig.
5	Ved å spare på drift vil man kunne benytte ressursene til andre formål.
5	Ytterligere bevisstgjøring av utnyttelse av ressursene ved brukerbetaling.
5	Stor drift bør gi innsparing.
5	Har fagkompetanse til å analysere driften.
5	Brukerne må ha et eieforhold til EBA.
5	Bedre kontinuitet ved alle fagområder.
5	Fagkompetanse kan utnyttes gjensidig.
5	Mer oversikt, mer effektivt.
5	Positivt at sparte driftsutgifter kan nyttes til vedlikehold.
6	Innsparinger kan benyttes lokalt.
6	All driftsinnsparing kommer avd til gode

Spørsmål 9: Fagkompetanse	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
2	Store variasjoner.
2	Grunnlaget er til stedet. Begrenses av ressurstilgang.
3	Ikke så positivt for liten LFM.
4	Mangler utførende EBA personell.
4	Større fagmiljø, utveksling av erfaringer og kompetanse.
4	Administrasjon er merkbart svekket.
4	Fagkompetanse samlet i større enheter.
4	Ønsker mer oppdatering/kursing i FBTs regi.
5	Gir gode muligheter for å tilpasse og utvikle fagkompetanse
5	Ikke registrert noe positivt eller negativt grunnlag.
5	Ordningen gir grunnlag for kraftsamling av fagkompetanse.
5	Stort faglig miljø.
5	Må ikke splittes på brukere.
5	Gir grunnlag til å samle å videreutvikle fagkompetanse innenfor EBA.
5	Stor LFM har resultert i kompetanseheving, gir et godt grunnlag for ytterligere videreutvikling.
5	Ja, når personellet er i egen organisasjon.
5	Fører til at EBA-tjenesten kan utføres mer effektivt enn tidligere.
5	Kompetanse bør overføres fra FBT til LFM.
5	Større og bedre fagmiljø gir mulighet for å videreutvikle og spesialisere kompetansen
5	I samarbeid med FBT vil kompetansen kunne bygges mer målrettet opp.
5	Grunnlag for å samle og videreutvikle fagkompetanse.
5	Positivt.
5	Fordel å være stor når kompetanse skal bygges opp.
5	Mulighet til å utvikle spisskompetanse og større faglig trygghet.
5	Gir en stabil pers situasjon med mulighet til å utvikle fagkompetanse
5	FBTR følger opp LFMen på en god måte.
6	Positiv grunnlag for å samle og videreutvikle fagkompetanse.
6	En ledelse og et miljø vil virke positivt.
6	Investeringsmidler overført til FBT burdet vært overført direkte til LFM.
6	Samling av fagpersonell har økt kompetansen innefor de enkelte fagfelt.
6	Mindre dobbeltkompetanse.
6	Ordningen gir helt andre muligheter enn tidligere.
6	Ordningen er med å utvikle bedre fagmiljøer.
6	Positivt med større fagmiljø.

Spørsmål 10: Primærvirksomheten	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
	Uavhengig av LFM-ordning.
2	Virksomhetsplanen utarbeides etter D/V-planen.
2	Stort sett bare HMS blir prioritert.
2	Gis ikke tilfredsstillende betingelser til å støtte denne.
2	Primærvirksomhetens behov er umettelig og kan bare tilfredsstilles av den selv. Lokal sjef prioriteter etter styringskonseptet.
3	Tilfredsstillende der avd selv er LFM.
3	Bruker og forvalter har for liten innvirkning på hverandre
3	Godt nok.
3	Mulighet for negativ måloppnåelse i en krisesituasjon
4	Stor LFM-drift tar oppmerksomhet og ressurser bort fra primær-virksomheten.
4	Innenfor de retningslinjer som er gitt i TfF kl8 vil sj brukende avdeling ha medinnflytelse.
4	Bedre samordning av ressursene. Helheten ivaretas best av LFM som vurderer og prioriterer.
4	Positivt grunnlag for drift av primærvirksomheten.
4	Litt positivt.
4	Bør kunne gi den enkelte bruker raskere og bedre støtte.
4	Bør være positivt for primærvirksomheten.
4	Usikkerhet om hva som menes med primærvirksomhet.
4	Ordningen virker positivt.
4	Fungerer.
4	Gjør det enklere å løse prekære behov, problem at det sjelden er budsjettert med slike utgifter.
5	Bra at avd styrer tildelte midler lokalt.
5	En samordnet LFM vil gi virksomheten tilfredsstillene betingelser.
5	Primærvirksomheten har fått bedre betingelse pga økt kompetanse og samling av fagmiljøene.
5	Brukerne kan konsentrere seg om primærvirksomheten, LFM ivaretar EBA-sakene.
5	Tilfredsstillende betingelser.
5	Positivt grunnlag for primærvirksomheten.
5	Brukerne har stor innflytelse på prioriteringene.
6	Som bruker, svært positivt.
6	LFM har størst oversikt og kan gi primærvirksomheten optimale betingelser.
6	Stor forståelse fra brukerne for prioritering.
6	Primærvirksomheten mener at dagens ordning fungerer bra.
6	Gitt tilstrekkelige ressurser er ordningen særdeles støttende for primærvirksomheten.

Spørsmål 11: Helhetlig forvaltning, samordning	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
	Kan ikke se at LFM-ordningen har noen innvirkning på forvaltningen innenfor SAE
1	Lite samordning, manglende dialoger.
1	Grunnlaget er ikke til stedet.
2	Ingen muligheter for samordning med for eksempel materiell og økonomi.
2	Følger ikke styringskonseptet.
2	Ref styringskonseptet.
3	Samordning med ordnes sentralt . Har ingen praktisk betydning.
3	Ikke resultater og måloppnåelse ift ressursbruk.
3	Bør være del av styringsdialogen med GI.
3	Ordningen fungerer tilfredsstillende.
3	Problematisk pga geografiske avstander.
3	Mulighetene bedre for en samordning i en LFM-ordning som spenner over et større spekter.
4	Med noen enkle justeringer er det mulig å få dette til å fungere.
4	Forsterket kaos hvis man skal splitt forvaltningsområdene ytterligere.
4	Gir trolig et godt grunnlag for å samordne EBA-tjenester til ulike forvaltningsområder.
4	Usikkerhet om hva som menes med primærvirksomhet.
4	Positivt med hensyn til stordriftsfordeler og større og bedre fagmiljøer.
4	Positivt grunnlag for samordning.
4	Godt nok.
4	Bør kunne brukes på flere områder.
5	Ordningen har gitt et bedre grunnlag for samordning mellom EBA og materiellanskaffelser, samband og IT.
5	Ved å trekke veksler på andre forvaltningstjenester vil dette bidra til samordning.
5	Må tenke mer samordning og felles utnyttelse av ressursene.
5	DKsjefen bør være det ledd som fører styringsdialog med LFM og ha anledning til å prioritere ressursene.
5	LFM bør ikke samordnes mellom de ulike forvaltningsområdene
5	Ikke mulig å overføre EBA-midler til andre kapitler.
5	Godt grunnlag gjennom utarbeidelse av E-plan.
5	Gir positivt grunnlag for samordning og kraftsamling
5	Utfører en service funksjon som kan samordnes ulike forvaltningsområder
6	Ordningen bør være en foregangsvirksomhet for samarbeid.
6	Unngår oppbygging av dobbeltkompetanse.

Spørsmål 12: Helhetlig forvaltning, FSJ som leietaker	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
	Ordningen er hverken til hinder for eller egnet for. Man må vurdere OPL/K for disponering av DV personell.
	Lar seg ikke besvare da avd ikke vet hva dette innebærer
1	Har andre oppdragsgivere en FSJ
1	Kostnadsdrivende. Gir mindre handlefrihet. Ekstern etat skal tjene penger. Forsvaret kan selv ta hånd om disse midlene.
1	Undergraver Forsvarets muligheter og system.
1	Fare for oppbygging av dobbelt kompetanse. OPL/K må ivaretas.
1	Bruker må være leietager. Spesielle regler for sstridsanlegg.
1	Hensyn til operativt bruk kommer i første rekke. Ikke akseptabelt at operativt bruk må tilpasse seg en dårligere løsning selv om den er forvaltningsmessig ideell.
2	En ordning vil kunne skape stor avstand mellom LFM – brukere og eiere av bygningsmassen. Dårlig kjennskap til Forsvarets behov, organisasjon og lokale forhold kanføre til at det må bygges opp kompetanse i Forsvaret for å motvirke slike svakheter.
2	Mindre og dårligere muligheter til å øve innflytelse. Mer ressursbruk på bekostning av primærvirksomheten til planlegging av HS.
2	Ingen innsparingspotensiale ved å kvitte seg med dagens ordning.
2	Ting vil slutte å fungere.
2	Anses ikke hensiktsmessig.
2	Medfører økt administrasjon. Mister lokalt helhetsoversikt. Utvikling mot fristilling retarderes.
2	Dagens ordning fungerer meget tilfredsstillende.
2	Vanskelig med utfasing av bygg.
2	Mer administrasjon ved underlagte ledd. Må føres underregnskaper.
2	Fare for at primærvirksomheten bli skadelidende. For mange økonomiske kriterier vil bli lagt til grunn vedrørende EBA – behovet.
3	Dagens ordning er litt negativ til at FSJ skal være eier.
3	Ikke noe potensiale i ny ordning så lenge dagens fungerer tilfredsstillende.
3	Grunnlag for å estimere leiekostnader finnes ikke. Fare for å bindes seg til for store leie areal over tid.
3	Vil svekke FSJs mulighet til kontroll av pålagte oppgaver
4	Dagens LFM kan betjene en slik rolle
4	Ny modell må ha et lokalt utførende ledd. Dagens ordning ligger til rette. Må sikre ressurser til merkantile tjenester.
4	Ligger delvis til rette for dette.
4	Dagens ordning kan videreutvikles. Bruker mister eierforholdet til sin EBA.
4	Kan videreutvikles med rett kompetanse på LFM.
5	Positivt, må ha mulighet til å tverrprioritere. DK-sterkere inn.
5	Styringskonseptet bør gjelde.
5	LFM er rustet til å forvalte både eid og leid såfremt den er riktig dimensjonert.

Spørsmål 13: Helhetlig forvaltning, FSJ som eier	
Tallkode	**Kommentarer fra LFM-ene**
	Modellen kan videreutvikles.
2	Har andre oppdragsgivere en FSJ.
2	Hor samhandel fristilling av EBA-avd. Bevistgjøring av kostnader. Større byråkrati
2	Dagens system kan lett knytte kostnader til hver bruker. Den ønskede reduksjonen oppnås best ved en sterkere pådrivning sentralt.
3	Brukere tilføres både midler og EBA-pers
3	Brukerbetaling/HS videreutvikles.
3	HS lar seg gjennomføre. Mer arbeidskrevende enn dagens. Ressurs bruken må ikke gå på bekostning av primærvirksomheten.
3	HS bør videreutvikles.
3	Vil ikke bidra fullt ut til en positiv utvikling.
3	Grunnlag for å estimere leiekostnader finnes ikke. Fare for å bindes seg til for store leie areal over tid. Ikke mulig å vurdere kost/nytte i helhet.
3	Tilpassing av HS vil kunne utvikles.
3	Ved en lite LFM vil HS øke merarbeidet og ingen vesentlig besparelse vil oppnås.
4	HS vil gi en bevisstgjøring, og vise konsekvensene med bruk av midlene.
4	Dagens ordning kan videreutvikles. Brukerbetaling vil vil være incitament til å få ned driftsutgiftene. LFM utfører vedlikehold.
4	Dagens ordning har lagt forholdene delvis til rette for å starte HS. Ved innføring av HS må sparepotensiale vises.
4	Dagens ordning kan videreutvikles med brukerbetaling.
4	Mulig å videreutvikle
4	Ordningen vil kreve EBA kompetanse hos bruker
4	Vil medføre ekstrakostnader. Vil gi bruker ansvar for egne kostnader.
4	Kan utvikles. Kan bli krevende å følge opp.
4	HS må ikke bli for detaljert.
4	Mulighet til effektiv HS
4	Litt vanskelig å besvare da en ikke vet hvordan brukerbetaling/HS er tenkt lagt opp.
5	Dagens modell har potensiale til å utvikle en form for hor.samhandel/ brukerbetaling.
5	Mindre omlegging skal til for å gjennomføre HS.
5	Bruker må betale for å anskueliggjøre hva D/V koster.
5	Kan videreutvikles med brukerbetaling. Synliggjør kostnadene.
5	Kan videreutvikles. Gir mulighet for kraftsamling av ressurser lokalt.
5	Dagens ordning kan videreutvikles.
5	Dagens LFM kan videreutvikles mot en brukerbetaling.
5	Klargjøre rollene ifm styringskonseptet
5	Godt egnet. Avhengig av helhetlig og lik organisasjon.
6	Styrking av kompetanse samt et optimalt styringsverktøy gjør LFM i stand til å ivareta dette.
6	Kompetanse og et optimalt styringsverktøy videreutvikles i FIS/EBA er nøkkelen
6	Bedre helhet og koordinert utnyttelse ev EBA.
6	Innføring av HS vil påvirke brukere til å tenke økonomi. Vil medføre små kostnader til tilpassing av dagens LFM. Kun rutineendringer.

VEDLEGG D

Kommentarer fra brukerne

D 1 Sammenstilling av kommentarer fra brukerne

Spørsmål 1: Mål/resultatstyring	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
1	Organisasjonsform svært negativ, mål og resultatstyring innfris ikke
1	Bruker har ingen innflytelse og intet eierforhold
1	Forsvaret er regelstyrt og sentralstyrt. Bruker har ingen råderett over egen EBA og kan ikke prioritere
1	Som bruker blir vi ikke belastet – all EBA er således gratis
2	Ressurser følger ikke oppdragsdialogen. Avstand til ressursene gir redusert kostnadsbevissthet
2	Dagens ordning er et skritt i gal retning, gir liten innflytelse på ressursbruk
2	Har ikke bidratt positivt
2	Dagens ordning er i strid med styringskonseptet
2	Styringsdialogen følges ikke
2	LFM mangler den spesialkompetanse som kreves ved en spesialisert SAE
2	Ingen mulighet til å prioritere midler
2	Styringsdialogen følges ikke
2	Ingen påvirkning i dag
2	Bryter med de fleste prinsipper for fristilling, mål- og resultatstyring
2	Lokal sjef fratas ansvar for EBA. Dagens ordning er en pulverisering av ansvar og myndighet
2	Bruker er for langt unna beslutningstakeren
2	Reell innflytelse i byggesaker er liten. Burde hatt eget vedlikeholdsbudsjett og kjøpt tjenester i markedet
2	Følger ikke styringskonseptet
2	Følger ikke styringssløyfen
3	Dagens LFM-ordning er for stor og komplisert
3	Ordningen virker tungrodd og byråkratisk
3	Dagens ordning gir uhensiktsmessige økonomiske bindinger og stort kontrollspenn
3	Interesseforskjell mellom SAE og LFM bryter med fagdirektiver
3	Organisasjonen er ”overtung” og ligger for langt fra brukerne
3	Trenger en nærmere dialog og bedre samarbeid mellom bruker og LFM
3	Status quo
3	LFM har liten eller ingen mulighet til å vurdere innmeldte behov
4	Rasjonaliseringsgrunnlaget ikke utnyttet lokalt grunnet liten fleksibilitet i org.
4	Ordningen gir oversikt over de totale ressursene og derved prioriteringen
4	Forsvaret er på rett vei
4	Resultatet har ikke/eller bare litt innvirkning hos brukeren
4	Som egen LFM ville avdelingen oppnådd bedre mål- og resultatorientert styring
5	Er med på å gi Forsvaret en bedre oversikt over mål og derved bedre styring over de totale ressurser
5	Samarbeider godt med 5 LFM-er
5	Høy kvalitet på det personell som arbeider med drift og vedlikehold av Forsvarets EBA

Spørsmål 2: Ansvar/myndighetsforhold	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
1	Stor uenighet om byggerelaterte tekn. installasjoner og oppf. av pålagte off. konsesjonskrav
1	Uklare ansvarsforhold
1	Grenseoppgangene mellom LFM- og brukeroppgaver er for dårlig. Delegering av økonomiske ressurser må gjennomføres
1	Styringsdialogen følges ikke, informasjon er mangelfull
1	Negativ til de styringskonseptene som kommer fra FO. Lokale forhold og tillempninger må prioriteres høyere
1	Følger ikke styringskonseptet
2	Ordningen gir uklare ansvars- og myndighetsforhold med pulverisering av ansvar
2	Nåværende ordning for stor og fungerer dårlig
2	Avstand mellom sentral forvaltning og bruker er for lang
2	Midler bør følge oppdraget
2	Skaper konflikter der flere SAE-er er bruker av LFM
2	Det mangler en ”nøytral” instans ved LFM, som er direkte underlagt regional FBT
2	Brukeransvar og vedlikeholdsansvar er delt
2	Avstand til bruker er for stor
2	Fag/kontrollmyndighet og økonomisk ansvar gir en sammenblanding som skaper fleksibilitet, men som begrenser kontrollmyndighetene
2	Ansvar og myndighet er pulverisert
3	Ordningen er rotete, og mer ressurskrevende
3	Gir dårlig grunnlag for å etablere klare ansvars- og myndighetsforhold
3	Behov for en klarere grenseoppgang mellom forvaltningsmyndighet, fagmyndighet og bruker
3	SAE har flere kilder for tildeling av ressurser
3	Forfordeling kan forekomme
3	Kunnskapen om TfF kl 8 mangler
3	Vurderinger og behov overprøves av LFM
3	Å måtte forholde seg til 5 LFM-er gir av og til pulverisering av ansvar
3	Gir grunnlag for klare linjer vedr. utarbeidelse av vedlikeholdsplan, fremsending av byggeprosjekter osv. Uklare forhold ved byggeprosjekter der både SAE, LFM og FBT er involvert
3	Bruker må stadig passe på for å få iverksatt vedtatte tiltak
3	Ansvarsforholdet er ikke klart nok i dag
4	Kunnskaper om ansvarsdeling er ikke tilstrekkelig hos brukerne
4	Som SAE føles ikke brukeransvaret på samme måte som når man er LFM
4	Har utviklingspotensiale på sikt, oppfattes imidlertid negativt i dag
4	Positiv til organisasjonen, men uklart ansvarsforhold bruker/LFM
5	Det er klare avgrensninger mellom brukeransvar og forvalter
5	Potensialet burde ligge der
5	Selve ordningen virker positivt. Grunnet tanker om nedlegging er avdelingen ikke prioritert
5	LFM har god kompetanse på disse områder
5	SAE oppfatter dagens struktur som bedre enn tidligere

Spørsmål 3: Oppgaver/ressurser	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
1	Svært dårlig samsvar mellom oppgaver og pålagte ansvars- og myndighetsforhold
1	Oppgavene er økt, men bemanningen redusert
1	LFM disponerer ressurser uavhengig av hva kdo-myndighet har behov for. Driftsmetodikken anses som ressurssløsing
1	Nødvendige EBA-oppgaver blir ikke utført til tross for dokumentert behov
2	Helhetlig ressursdisponering mangler
2	Fagmyndigheten er ikke inne og styrer
2	Bruker har liten innvirkning på prioriteringen
2	Verken økonomiske eller personellmessige ressurser samsvarer med behovet. Innmeldte behov blir nedprioritert
2	Ressursutnyttelsen er dårligere enn tidligere
2	Det er ikke samsvar mellom oppgaver og ressurser, ressursene er for knappe
2	Distrikter prisgitt LFM taper i prioritering av midler
2	Ressursene burde gått direkte til brukerne
2	Dagens LFM er også bruker og prioriterer egne interesser
2	Bruker har liten innflytelse på hvordan midlene brukes
2	Kostnader ved vedlikehold burde vært en del av timeprisen (påslag)
3	Ordningen har ikke gitt gevinst
3	Desto kortere vei mellom oppdragsgiver og utførende, desto bedre mulighet
3	Dagens ordning gir ikke bruker mulighet for å se de totale ressurser i sammenheng
3	For stort kontrollspenn gjør at ressurser ikke følger oppdraget
3	Tidligere ordning ga bedre faglig utnyttelse av ressursene
3	Vet ikke hva som skjer sentralt, føler seg tilsidesatt
3	Der en LFM består av flere SAE-er det klart negativt, da det ikke er samsvar mellom oppgaver og ressurser
3	Uavkortet overføring positivt, men midlene er for knappe. En svakhet at tildeling på post 01 ikke er øremerket LFM-organisasjonen
3	Tidligere ordning med tildeling av midler fra FBT/R fungerte like bra
3	Bruker er i stor grad prisgitt LFM i tildeling av ressurser
3	Fordeling er ikke i samsvar med areal hos bruker
3	Fortsatt gjelder ”den som skriker høyest” prinsippet
4	Færre ledd, mindre saksbehandling
4	Bortsett fra dagens situasjon er svaret positivt
4	Flere forhold tyder på at LFM fordeler midler i strid med gjengse oppfatninger
4	Uavkortet overføring av ressurser til LFM-ene bryter med styringskonseptet, men samarbeidet er godt
4	Tanken er god, men det fungerer ikke alltid etter intensjonen
5	Sentral prioritering gir mulighet for helhetlig tenking
5	Tilfredsstillende. SAE må behandle saker så overbevisende at de når frem og ressursene blir tildelt
5	Stor LFM kan kraftsamle og derved utnytte ressursene bedre
5	Større LFM –enheter gir positivt grunnlag for å få samsvar mellom oppgaver og ressurser
6	Lokalt har man har de beste forutsetninger for å tverrprioritere innenfor eget område

Spørsmål 4: Ressursutnyttelse	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
	Ut fra gitte forutsetninger er utnyttelsen bra
	For mye ressurser til LFM-enes egen planlegging og kompetanse
1	Man er mer interessert i regelverkets tolkinger enn å løse pålagte funksjonsmål
1	Dagens Stor LFM bruker store ressurser på intern adm. Og reisetid
2	Særdeles ineffektiv ordning pga flere ledd, mye administrasjon, mindre tid til fag
2	Nåværende ordning dårligere enn tidligere
2	Ressursene utnyttes dårlig
2	Pulveriserte ansvarsforhold
2	Dagens ordning gir dårlig utnyttelse av EBA-ressursene, mye reisetid
2	Ordningen virker komplisert (tungrodd)
2	Bruker har for liten innflytelse på hva midlene skal gå til
2	LFM har liten handlefrihet. Lokalt fagnivå bør styrkes
2	Direkte fordeling av midler ville gitt bedre utnyttelse av ressursene
2	Tungrodd, firkantet og regelverkstyrt organisasjon gir ingen god økonomi. Innsparing kommer ikke bruker til gode
2	Lite fleksibelt, for tungrodd
2	Den faglige bistanden ble tidligere gitt av FBT/R. Det er også tilfellet nå
2	Prioritering gjøres ikke av sluttbruker
2	Systemet er for tungrodd til å få justert bygningsmassen i takt med endringer av oppgavene
3	LFM-org har ikke kompetanse på tvers av forsvarsgrenene. LFM-ene mangler kompetanse og fagpersonell
3	Manglende samsvar mellom forvaltning og drift
3	Dagens ordning gir en dårligere utnyttelse av EBA-ressursene enn tidligere
3	Bruker er for lite involvert
3	For mye administrasjon og for lite håndverkere/fagarbeidere
3	Nei, den topptunge organisasjonen bruker for mye tid på fortløpende vedlikehold og for liten tid på planlagt vedlikehold
4	Ja
4	Dagens ordning bør gi bedre utnyttelse enn tidligere
4	Kan kraftsamle
4	Sentral ledelse antas å være effektiviserende for utnyttelsen
4	Bedre enn tidligere, men langt fra optimalt
4	Lokalt gjøres dette så godt som mulig
5	Ordning på tvers av forsvarsgrenene muliggjør en effektiv ressursutnyttelse
5	Kraftsamling av ressursene gir god utnyttelse
6	LFM har kompetanse og erfaring, personell og gode rutiner

Spørsmål 5: Kost/nytte i ressurs- og driftssammenheng	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
	Grunnlag for uønskede effekter dersom brukerne ikke når frem
	Ingen sammenstilling av totale kostnader på brukernivå
1	Stor avstand til LFM reduserer ansvaret – ikke mine penger
1	EBA ressurser synliggjøres ikke
1	For stor organisasjon, ”små-konger” etablerer seg
1	Ikke en del av styringssløyfen
2	Kan ikke legge frem en reell kost/nytte analyse med nåværende LFM-ordning
2	Kostnadene blir bare synliggjort ved LFM
2	EBA-kostnadene for distriktet blir ikke synliggjort
2	Ordningen virker komplisert (tungrodd)
2	Det er vanskeligere å synliggjøre eksakte kostnader for EBA
2	Sammenhengen er ikke synlig
2	Der en LFM består av flere SAE-er (forsvarsgrener) vil dette ikke synliggjøres
2	LFM-kostnadene synliggjøres ikke i virksomhetens resultat
2	Ressursbruken innen EBA tydeliggjøres ikke som en del av avdelingens driftsutgifter
2	Totalkostnadene for Forsvarets produkter fremkommer ikke. Gratis EBA
2	Synliggjøres ikke i regnskaper etc.
3	En stor LFM organisert på riktig måte burde kunne vurdere nytten av EBA-kostnadene
3	Det kreves tilleggsutdannelse innen virksomhetsplanlegging og økonomistyring
3	Har ingen oversikt over ressursforbruket til vedlikehold
3	Dagens ordning synliggjør ikke ressursflyt og effektivitet som tidligere ordning
3	Bruker som ikke er LFM har ikke det samme økonomiske ansvar
4	Flere SAE-er under samme LFM gir tverrfaglig styrke
4	Muligheter for synliggjøring av nytten foreligger, men brukerne kan unnlate å holde driftsutgiftene nede
5	Enklere å administrere og mer oversiktlig
5	Forbruket av EBA midler hos den enkelte SAE lar seg lett kontrollere

Spørsmål 6: Brukermedvirkning/innflytelse	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
	Stor konkurranse om midler
	Uklar rolleavklaring, lokal kompetanse for dårlig
1	Egne ansatte/tillitsvalgte har ingen medbestemmelse
1	Dagens ordning sikrer ingen medvirkning eller medinnflytelse
1	SAE'er spilles ut mot hverandre, den som skriker høyest får mest
1	Intet ansvar for budsjett, ingen innflytelse
1	Prioritering foretas av LFM og ikke SAE. Store motsetninger mellom SAE-ene om hva som skal prioriteres
1	Personavhengig. Har du ikke midler er du sjanseløs ved prioriteringer
1	Andre enn brukeren har den reelle innflytelse
2	SAE-ene har liten/ingen innflytelse på/i LFM-organisasjonens etablerte ordning/byråkraterte status
2	Bruker føler seg overkjørt (trange rammer)
2	Store avstander reduserer muligheten
2	For stor LFM. Positiv erfaring med "ikke planlagt vedlikehold"
2	Sjef SAE har ingen påvirkning
2	Er ikke part i styringsdialogen, derfor ingen innflytelse
2	Brukermedvirkningen er meget liten
2	Brukeren behov og innspill blir ikke tatt til følge
2	Klart dårligere enn før, detaljstyring og manglende prioritering
2	For stor avstand mellom bruker og LFM
2	Kan argumentere for ubegrenset behov, uten særlige konsekvenser
3	Diverse problemer på lokalt nivå
3	SAE mangler kunnskaper om TfF kl 8
3	Knapphet på ressurser skaper konkurranse. Synliggjøring av brukerbehov/kostnader vil bedre situasjonen
3	Brukermedvirkningen er tilstede, men med mange avdelinger blir de små skadelidende
3	SAE har mindre brukermedvirkning pga LFM-enes tverrprioritering mellom avdelinger som inngår
3	Lite fleksibelt, for tungrodd
3	Bruker er for lite involvert
4	Innspill blir registrert, men ikke alltid hørt
4	Som gammen LFM-ordning
5	Bestemmelser om "medbestemmelse" gjelder. Høring og drøfting av DV-plan
5	Positivt overfor LFM, men negativt innenfor styringskonsept og regelverk
5	Brukerne prioriterer selv ønsker/behov og enkeltpersoner blir ivaretatt
6	Meget god kontakt mellom SAE og LFM

Spørsmål 7: Brukerintensitet/effektiv arealutnyttelse	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
	Ingen betydning positivt eller negativt
	Ingen endring i forhold til tidligere
	Dagens LFM-ordning har liten innflytelse på arealutnyttelsen
1	Incitamentet mangler helt
1	Bruken av bygninger er kostnadsfri, noe som stimulerer til sløsing
2	Brukernes gode innsikt/kompetanse utnyttes ikke
2	Ingen bedret vilje til å samordne arealbruken
2	Sparing må synliggjøres
2	Ordningen gir ingen effektiv arealutnyttelse, kassasjon/avhending går tregt
2	Nei, tvert imot
2	LFM tar ikke hensyn til operative forhold, mangler forståelse. Få ansatte med fagmilitær bakgrunn
2	Koster ingenting for brukerne
2	LFM-ordningen isolert sett har ikke noen positiv effekt på dette
3	Koordinering m ellom FBT/R og DK bør bedres, overordnet styring nødvendig for å effektivisere arealut-nyttelsen
3	Nytenking på tvers av avdelinger/forsvarsgrener må til for at arealene skal kunne utbyttes mer effektivt
3	Ikke oppnådd noe konkret
3	Har ingen betydning da det er DK som avgjør disse tingene
3	LFM har et problem med stadige omorganiseringer og inn/utflyttinger
3	Føler at viljen til nytenking og effektivisering ikke er til stede i dag
4	Ordningen gir helhetsoversikt
4	En stor LFM gir grunnlag for effektiv arealutnyttelse
4	Samling av forvaltningsansvaret gir større mulighet for tverrprioritering
4	Enkelte LFM mangler oversikt over hva ulike bygg nyttes til
4	Arealutnyttelsen blir bedre da SAE ikke kan sitte på ubenyttet areal
4	Forutsatt at E-planer følges og bruker erkjenner at større forbruk til drift gir mindre til vedlikehold
5	Positiv trend hvor helhet og felles bruk er i fokus
5	Ja, absolutt

Spørsmål 8: Utnyttelse av sparepotensiale	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
1	Kostnadsbevisstheten er blitt dårligere
1	Nåværende ordning ansporer ikke til sparing
1	Intet incitament for å redusere utgiftene
1	Ingen kobling til eget driftsbudsjett
1	Satt på spissen: Hvorfor skal bruker spare?
1	Bruken av bygninger er kostnadsfritt, noe som stimulerer til sløsing
2	Stort sparepotensiale dersom brukerne fikk tilført egne driftsmidler
2	Utgiftene blir ikke synliggjort i regnskapene
2	Redusert bemanning, flere oppgaver og mindre penger er en dårlig kombinasjon
2	Positivt på kort sikt, negativt på lang sikt
2	Store reiseavstander, hotellutlegg mv gir negativt incitament
2	Ingen incitamenter for SAE, da innsparte beløp ikke gir SAE noen gevinster
2	Driftsutgiftene blir ikke synliggjort hos bruker
2	Manglende sammenheng mellom funksjonell drift og EBA blikkerer denne mulighet
2	Styringsdialogen gir ikke rom for kraftsamling og handlefrihet
2	Hele LFM-ordningen bør avskaffes og EBA-forvaltningen settes ut på anbud
2	Innsparte midler akkumuleres i LFM. Ingen ordning for tilbakeføring til innspareren
2	Ingen kontroll over egne ressurser gir lite ønske om reduksjon av driftsutgifter
2	Negativt. Bruker som er LFM er mer interessert i besparelsen
2	Stort område – utgifter til transport
3	Har lite med LFM-ordningen å gjøre. Erstatning av gamle urasjonelle bygg med nye må til
3	Organisasjonen er ikke i stand til å håndtere innspill om driftsbesparelser fra brukerne. Enkeltprosjekter har vært gode
3	Føler at viljen til nytenking og effektivisering ikke er til stede i dag
4	Potensiale er tilstede
4	Tilstrekkelig kompetanse og ressurser er et incitament for sparing
4	Avhengig mer av holdninger enn ordninger
4	Bedre koordinering mellom ulike brukere kunne redusere driftsutgiftene
4	Dersom flere SAE-er innen samme LFM kan lik virksomhet samkjøres
4	Ingen. Bortsett fra en teoretisk mulighet for gjensidig styring av energiforbruk
4	Når organisasjonen får ”satt seg” vil den være et positivt incitament
4	Fokus på avfallshåndtering gir innsparinger
4	Full bemanning av driftsstillinger og god kompetanse burde gi reduserte driftsutgifter
5	Felles utnyttelse – effektivitet
5	Antar at ordningen kan gi et godt incitament, men ekstreme værforhold kan gjøre styringen vanskelig
5	Positivt med tanke på dagens fristillingsordning
5	Storforbruksprinsippet gir utvilsomt reduksjon av driftsutgiftene

Spørsmål 9: Fagkompetanse	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
	Potensiale er tilstede, men resultatene mangler
	Distriktet savner fagpersonell
1	LFM organisasjonens flate kompetanse gir store ulemper for avanserte brukere
1	Personellet samles for deretter å spres igjen. Dette er negativt i forhold til dagens behov
3	Bruker har ikke merket bedring
3	Større fagkompetanse til LFM er nødvendig, mye ventetid
3	I større garnisoner, ja. I mindre, mer tvilsomt
3	Fagkompetansen foreligger på FBT/R og det er bare å utvide personellrammen der
3	Organisasjonen håndterer ikke dette
4	Viktig at nødvendig arbeid blir utført raskt
4	Felles miljø
4	I prinsippet burde det være et potensiale for dette
4	Ja, videreutvikling er positivt
4	Samling av fagpersonell gir mulighet for helhetstenking
4	Kraftsamling av kompetanse gir grunnlag for viderutvikling, men er kompetansen riktig
4	Styrker fagmiljøet
4	Stor LFM gir større mulighet for fagmiljø og spisskompetanse. Lokal effekt er uendret
4	Utvikling av kompetanse for SAE er i startgropen og muligens i første sving
5	Større fagmiljø gir muligheter for kompetanseheving
5	Stordriftsfordeler
5	En Stor LFM bør kunne oppnå et fagmessig godt miljø for videreutvikling av fagkompetanse
5	Større fagmiljøer, flere fagfelt
5	Større miljø gir større kontaktflate og muligheter
5	Burde være bra
5	Kompetansen bør ligge der arbeidet skal utføres
5	En samling av EBA-personell kan gi klare fordeler
5	Samling av fagmiljø er godt
5	Merker at det faglige nivået er høyt
5	Dette er en positiv følge av dagens ordning
5	Større fagkompetanse for mindre SAE'er
5	Desto flere fagfolk samlet i en enhet, desto større sjanse for å utvikle et godt fagmiljø
5	Vedlikeholdspersonell fra flere avdelinger er slått sammen til én avdeling
6	Ordningen gir positivt grunnlag for videreutvikling av fagkompetansen
6	Ubetinget positivt pga større fagmiljø og store driftsfordeler

Spørsmål 10: Primærvirksomheten	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
	Lokal virksomhet passer ikke inn i dagens LFM-ording
	Begrepsavklaring nødvendig. Mange brukere er iht. styringskonseptet en del av støttevirksomheten
1	Primærvirksomheten skades av negative holdninger og manglende forståelse
1	Ingen innflytelse på de drifts- og vedlikeholdstiltak som gjennomføres
1	Det føres styringsdialog kdo-vei for primærvirkomhet. Intet system i dag for å samordne prioriteringer og ressurser
2	Det bør foretas en opprydding i ansvarsforhold og organisering
2	Primærvirksomheten støttes ikke godt nok, vedlikehold ikke godt nok
2	Ordningen fungerer dårlig sett fra brukers side
2	Nei, manglende samsvar mellom drift og forvaltning
2	Alt for mye blir ”borte” underveis
2	Grunntildelingen er for liten til å opprettholde et forsvarlig vedlikehold, uten at dette skyldes ordningen
2	Avsnitt og områder mangler kommando- og lagerlokaler. Møter liten forståelse for dette
2	For liten reell innflytelse
2	LFM ordningen er positiv, men følger ikke styringskonseptet
3	Større avstand mellom bruker og utøvende LFM
3	Rollefordelingen mellom LFM og bruker er ikke god nok
3	Manglende LFM-kompetanse gir gal prioritering
3	Antas å ha mindre betydning. Bruker må selv prioritere innenfor vedlikeholdsplanen så langt tildelingene rekker
3	Virksomhet på LFM premisser
3	Primærvirksomheten gis for liten innflytelse over egen bygningsmasse
3	For stor avstand mellom primærvirksomheten og LFM
3	Byråkratisk – og for knappe ressurser
4	OPL/F for utførende ledd har gode betingelser for å utøve primærvirksomheten
4	Ordningen har fungert for kort til å gi et godt svar
4	EBA løses av LFM og brukerne kan konsentrere seg om primæroppgavene, men brukerne mangler ressurser
5	LFM-enes høye fagkompetanse gir brukeren mulighet for å satse på primærvirksomheten
5	Positivt, men er preget av dagens knappe ressurstilgang

Spørsmål 11: Helhetlig forvaltning, samordning	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
	Samordning mellom ulike forvaltningsområder bør ikke gjennomføres
	Ambisjonene bør være svært nøkterne
	Større enheter vil skape større avstand mellom oppgaver og utførelse
1	Ordningen skaper nye skiller som hindrer samordnet innsats
1	Ingen mulighet for samordning
1	Ijje en del av styringssløyfen
2	Samordningen bør utføres av FBT som faglig instans for FSJ
2	Det er uheldig å etablere forskjellige linjer mellom EBA-forvaltningen og de øvrige forvaltningsområder
2	Liten eller ingen samordning mellom forvaltningsområder
2	LFM har iht. TfF kl 8 ansvar for en rekke oppgaver som avdelingen ikke har ressurser til. Dette må avklares
2	LFM burde legges direkte under sjef SAE eller bli egen SAE med militær ledelse
3	Fagmyndighet og bruker må sterkere inn i bildet
3	Kan slå begge veier, men sentral samordning ivaretas best ved sentralisering
4	Helhetsoversikt
4	Færre forvaltningsmyndigheter gjør samordning lettere
4	Har nødvendig oversikt, men mangler myndighet
4	LFM kan trekke ut de samme tjenester/bonuseffekter uten å være knyttet til SAE
4	Tror ikke det har noen betydning
5	LFM-ene har potensiale til å bedre samordningen
5	Dagens LFM-ordning vil lett kunne samordnes med andre forvaltningsområder uten at dette nødvendig-vis er ønskelig

Spørsmål 12: Helhetlig forvaltning, FSJ som leietaker	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
	Private vil ta attraktive jobber, kan gi uheldige ringvirkninger
	Kan ikke anbefale en leieordning med betaling
1	FO/ADM har ingen plass i ny org.
1	EBA bør forbli innenfor Forsvarets organisasjon
1	Forsvaret ville komme i lomma på en monopolbedrift (FBT) som ville finansiere driften med påslag i leien. Nei!
1	Undergraver Forsvarets muligheter og system
1	Etablering av en organisasjon utenfor Forsvaret krever dobbeltkompetanse
2	Dagens ordning bør erstattes av LFM-ordning basert på SAE-enes primærvirksomhet og behov. SAE bør kunne inngå leiekontrakter med eksterne organisasjoner
2	Ingen bedring med ekstern LFM
2	Vil bli tungrodd og kostbart
2	Dette vil kreve en helt annen plassering av EBA-delen enn det som er gjort i dag
2	Eget personell legger vekt på best mulig utført arbeid på egen bygningsmasse og egne arbeidsforhold
2	Økonomimodellen må ordnes først
3	Dette er et ledende spørsmål med dårlige svaralternativer
4	Ser ingen forskjell
4	Færre forvaltningsmyndigheter gjør samordning lettere
4	Den som er eier, ivaretar EBA bedre enn den som leier
4	Det ligger til rette for det, men om det er ønskelig…
5	Midlene følger oppdraget (styringskonseptet) og EBA forvaltes av en profesjonell aktør
5	Ja, dette bør administreres av andre enn Forsvaret. FBT bør fjernes/nedlegges til fordel for annen ordning/struktur
5	EBA virksomheten vil lett kunne videreutvikles til et system der FSJ er leietaker, men dette anses ikke positivt
6	Konkurranseutsett hele EBA-ordningen

Spørsmål 13: Helhetlig forvaltning, FSJ som eier	
Tallkode	**Kommentarer fra brukerne**
	FSJ (og sjef SAE under ham) bør være eier og tildeles ressurser
1	I et system med brukerbetaling og horisontal samhandling er dagens LFM-ordning overflødig
2	Dagens ordning bør erstattes av LFM-ordning basert på SAE-enes primærvirksomhet og behov. SAE bør kunne inngå leiekontrakter med eksterne organisasjoner
2	Positivt at FSJ står som eier. SAE bør gis større myndighet og mer personell
2	Midlene følger ikke oppdraget
2	Hvor ligger innsparingene i at Forsvarets personell skal bruke ressurser på å skrive regninger til hver-andre
2	Forsvaret makter ikke dagens ordning innenfor det økonomisk forsvarlige, da behovet for ressurser aldri vil bli mettet
2	Økonomimodellen må ordnes først
2	Gi oppdrag og ressurser til de som skal ivareta oppgavene. Horisontal samhandel ifm med små oppga-ver vil kreve flere hundre stillinger på landsbasis
3	Brukerne vil da tilføres både EBA-kompetanse og kapasitet, og dette vil være et tilbakeskritt
4	Ser ingen forskjell
4	Ingen prinsipiell forskjell
4	Dersom husleie og brukerbetaling skal foregå med samhandling mellom lokale avdelinger og SAE med LFM-ansvar, er organisasjonen allerede på plass
4	LFM må omorganiseres og effektiviseres!
5	FBT som eier en god løsning hvis ressurser og kompetanse tilføres
5	I dagens org. Er det ingen hindringer for en slik utvikling
5	Brukerbetaling og hor. Samhandel vil øke kravet til arealutnyttelse og fp EBA-LFM konkurranseutsatt
5	Vil gi godt resultat for distriktene
5	EBA bør forbli innenfor Forsvarets org. med FSJ som eier
5	Utvikler ”eierforholdet” til EBA
5	Brukeren bør absolutt eie EBA, da han vet hvor skoen trykker
5	Dersom bruker gis ressurser og inngår i horisontal samhandling med LFM, kan dagens ordning lett tilpasses
5	Dette må være veien videre
5	Nåværende LFM ordninger positivt og gir kraftsamling av ressurser lokalt

EBA•2000

Utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg

Forsvarsdepartementet (FD) har i nært samarbeide med Forsvarets overkommando (FO) og Forsvarets bygningstjeneste (FBT) igangsatt en *utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg (EBA).* Begrepet *forvaltning* omfatter all virksomhet knyttet til å anskaffe, bruke, drifte, vedlikeholde, utvikle, fornye og avhende EBA. Utredningen benevnes EBA•2000.

Denne rapport

Denne rapport omfatter hovedutredningen EBA•2000. I tillegg omfatter utredningen som helhet en rapport om Forvaltning av Forsvarets boliger og en rapport om Dagens forvaltning.

Noen viktige resultater fra disse rapporter er lagt til grunn for hovedutredningen. Det gjelder bl.a. arbeidet med synliggjøring av de reelle kostnader samt visse aspekter av organisasjonsmessig karakter.

Hovedmandat for EBA•2000

Det overordnede mål med all ressursbruk knyttet til eiendommer, bygg og anlegg i Forsvaret er at den skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstiller Forsvarets behov med best mulig totaløkonomi. I tråd med endringer i Forsvarets oppgaver, organisasjon og omfang, skal EBA-massen kontinuerlig optimaliseres med tanke på funksjonalitet, behovsdekning og økonomi.

Utredningen skal beskrive og vurdere alternative modeller for EBA-forvaltning med brukerbetaling, og gi anbefaling om hvilken modell som best kan sikre måloppnåelse. Fordelingen av ansvar og arbeidsoppgaver skal herunder beskrives, konseptuelt og prinsipielt, likeens samhandlingsmekanismene mellom de involverte aktører. Arbeidet skal baseres på analyse av dagens situasjon og studier av andre organisasjoner og etater det er naturlig å sammenligne seg med.

Utredningsorganisasjon

Styringsgruppen er ansvarlig for at utredningen er gjennomført iht. mandatet.

Referansegruppen har hatt som formål å være en første høringsinstans samt bidra til en kvalitetssikring av temaer i utredningsarbeidet.

Utredningsarbeidet har vært ledet av utredningsleder i samråd med et arbeidsutvalg. Det ble etablert tre utredningsgrupper, Gruppe 1 Hovedutredning, Gruppe 2 Forvaltning av Forsvarets boliger samt Gruppe 3 Dagens Forvaltning.

Gruppe 1 som har hatt ansvaret for hovedutredningen, har bestått av Eilif Holte, Oddvar Dufseth, Bjørn Tronstad, Rolf Rødvei, Bjørn Tungen, Terje Hansen/Per Næss, Trond Viggo Opdal, Svein Bjørberg, Kjell Sverre Hegna/Stig Dybwik, Bjørnar Helland og Sigmund Liavik/Arne Edvardsen.

Gruppe 2 har gjennom delrapporten Forvaltning av Forsvarets boliger søkt å gi svar på om Forsvarets boliger skal forvaltes som øvrig EBA eller om en annen modell er bedre egnet. En egen rapport beskriver dagens situasjon for boliger, vurderer mulige forvaltningsmodeller og tilknytningsformer og gir anbefaling (delt i et flertall og et mindretall) til hovedutredningen ift forvaltningen av Forsvarets boliger. Gruppens sammensetning fremgår av delrapporten.

Gruppe 3 har utarbeidet delrapporten Dagens Forvaltning som omfatter en beskrivelse og evaluering av dagens LFM-ordning. Gruppens sammensetning fremgår av delrapporten.

Det har vært avholdt en rekke seminarer for å orientere om arbeidet, presentere ulike temaer og få frem synspunkter.

Det ble opprettet et eget informasjonsforum for å sikre bred informasjon om utredningens utvikling gjennom EBA•2000 INFO og Forsvarsnett.

30. september 2000
Eilif Holte
utredningsleder

INNHOLD

EBA•2000 1

DEL 0 - EBA•2000 - HOVEDTREKK 5

0.1 EBA•2000 - Hovedtrekk 6

DEL 1 - BAKGRUNN OG INTRODUKSJON.....17

1.1 Mandat og utredningsopplegg 18

1.2 Rammebetingelser for EBA-virksomheten 21

1.3 Parallelt utredningsarbeid.....23

1.4 Kategorisering av bygg og anlegg 26

1.5 Dagens situasjon.....27

DEL 2 - KRAV TIL FORVALTNINGSMODELL 33

2.1 Evaluering av forsvarets EBA-situasjon 34

2.2 Trender innen eiendomsforvaltning 36

2.3 Overordnet mål med resursbruk knyttet til EBA.....39

2.4 Krav til EBA 40

2.5 Synliggjøring av totalkostnadene.....43

2.6 Roller og modeller i forsvarssjefens styring av Forsvarets EBA og forvaltningen av denne 44

2.7 Kriterier for valg av modell.....45

DEL 3 - BESKRIVELSE AV FIRE PRINSIPPMODELLER.....47

3.1 Roller 48

3.2 Kompetansekrav 50

3.3 To modellprinsipper, fire prinsippmodeller.....51

3.4 Modell 0 – Dagens Modell.....53

3.5 Modell 1 – Dagens modell tilpasset styringskonseptet.....56

3.6 Modell 2 – EBA-forvaltning integrert i FMO 59

3.7 Modell 3 – EBA-forvaltning formelt atskilt fra FMO.....62

DEL 4 - VURDERING AV MODELLENE.....67

4.1 Vurdering av de fire prinsippmodellene.....68

4.2 Nærmere vurderinger av modell 2 og modell 3 73

4.3 Konklusjon.....84

DEL 5 - BESKRIVELSE AV ANBEFALT MODELL 87

5.1 Modellens hovedtrekk 88

5.2 Samspillet mellom aktørene 89

5.3 Virksomhetenes oppgaver.....91

DEL 6 - IMPLEMENTERING 95

6.1 Innledning.....96

6.2 Samordning med den øvrige omstrukturering 97

6.3 Kvalitetssikring av forandringsarbeidet.....98

6.4 Gjennomføring av EBA•2000s forslag.....99

LISTE OVER VEDLEGG

A EBA i et totaløkonomisk perspektiv

B Illustrasjon av arbeidsoppgaver og personellmessige konsekvenser

C Begreper og definisjoner

DEL 0

EBA•2000 - Hovedtrekk

Del 0 omhandler de hovedtrekk i EBA•2000 som danner grunnlag for anbefaling av modell og beskrivelse av denne med tilhørende forutsetninger.

Det anbefales å lese del 0 før man fordyper seg i utredingen for øvrig. Del 0 inneholder en rekke henvisninger til de andre delene av rapporten.

0.1 EBA•2000 - Hovedtrekk

0.1.1 Innledning

I dette sammendrag omhandles de hovedtrekk i EBA•2000 som danner grunnlag for anbefaling av modell og beskrivelse av denne med tilhørende forutsetninger. Det inneholder også svar på de spørsmål som for øvrig stilles i utredningens mandat.

0.1.2 Utredningens struktur

Utredningens hovedrapport er redigert i seks hoveddeler og tre vedlegg som omhandler:

Del 0	Hovedtrekk
Del 1	Bakgrunn og introduksjon Utredningsmandat, parallelle utredningsarbeider og oppsummering av dagens EBA-situasjon
Del 2	Krav til forvaltningsmodell Trender og krav til effektiv EBA-forvaltning samt kriterier for valg av modell
Del 3	Beskrivelse av fire prinsippmodeller Beskrivelse av roller, kompetansekrav og hovedtrekk ved de ulike prinsippmodeller
Del 4	Vurdering av modellene Vurdering av modellene i forhold til kravene, sammenligning av modellene samt en konkluderende anbefaling
Del 5	Beskrivelse av anbefalt modell Modellens hovedtrekk og samspillet mellom de ulike aktørene
Del 6	Implementering Hovedoppgaver i tilrettelegging av omstilling til mer effektiv EBA-forvaltning
Vedl. A	EBA i et totaløkonomisk perspektiv Oversikt over de økonomiske aspekter ved dagens EBA-situasjon, påvirkningsfaktorer samt ressursbehov ved ulike omstillingsscenarier.
Vedl. B	Illustrasjon av arbeidsoppgaver og personellmessige konsekvenser Vurdering av arbeidsoppgaver, kompetansekrav og bemanningsbehov
Vedl. C	Begreper og definisjoner

Det finnes dessuten to selvstendige delrapporter;

- Forvaltning av Forsvarets boliger
- Dagens forvaltning - beskrivelse og evaluering av dagens LFM-ordning

0.1.3 Dagens forvaltning

Dagens forvaltningsmodell som ble innført i 1995, er basert på at brukeren, de selvstendig administrerte enhetene (SAE), vederlagsfritt disponerer areal til sin virksomhet.

Forsvarsdepartementet (FD) innehar det formelle eieransvaret for Forsvarets eiendommer. Forsvarets bygningstjeneste, FBT, er formelt gitt rollen som byggherre og tilsynsorgan for EBA-området. FMO tildeles midler til drift og investeringer på EBA-området og gir oppdrag til FBT som utførende enhet for byggherreoppgaver, eiendomsregistrering og kjøp/salg. FBT er i tillegg fagmyndighet og skal være tjenesteyter for Forsvarets avdelinger innenfor tjenestefeltet EBA.

Forsvarets overkommando, FO, er sentral forvaltningsmyndighet og har ansvar for tildelte ressurser. Lokal forvaltningsmyndighet (LFM) er organisatorisk plassert i linjen under generalinspektøren (GI). En LFM betjener flere SAEer, i tillegg til seg selv, og det er ingen etablert styringslinje mellom LFM og de SAEer som betjenes.

Midler til investering tildeles FO på eget kapittel. Gjennom oppdragsdialog med FO gis FBT i oppdrag å gjennomføre investeringene. Midler til FDV tildeles over FMOs driftsbudsjett til LFM.

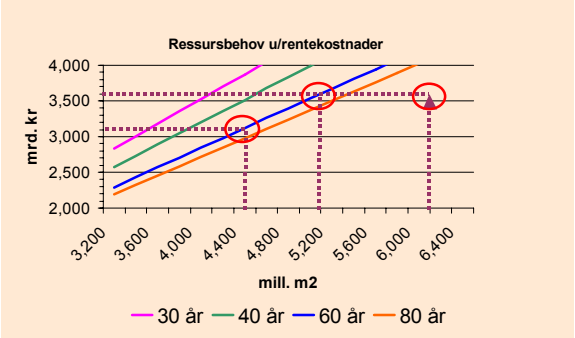
Evaluering av dagens forvaltning (Se egen delrapport) har blant annet vist at:

- Forsvarets styringskonsept ikke er implementert innen EBA-virksomheten, noe som reduserer graden av mål- og resultatstyring
- Ordningen er ikke innrettet for å synliggjøre de faktiske kostnader
- Det fokuseres i for liten grad på primærvirksomhetens behov
- Det finnes ikke incentiver på brukersiden for å redusere arealbruken
- Samling av LFMene i større enheter har hevet fagkompetansen lokalt. Bedre samordning mellom LFM og FBT kan høyne kompetansen ytterligere
- Det hersker en viss uklarhet om ansvarsdelingen mellom FBT og FMO

0.1.4 Forsvarets ressurssituasjon

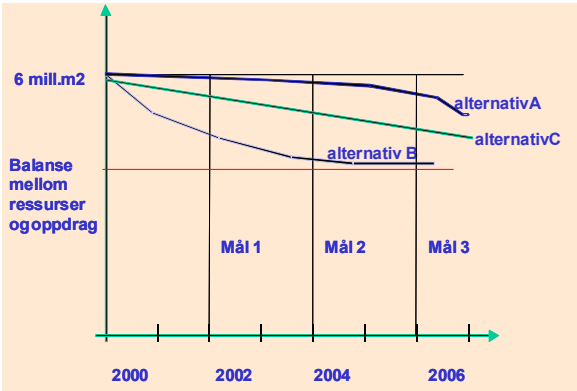
Evaluering av dagens ordning og supplerende beregninger viser at dagens tilførsel av ressurser til Forsvarets EBA ikke er tilstrekkelig til å ivareta den nødvendige utvikling og fornyelse. Forsvaret sikres dermed ikke en best mulig totaløkonomi.

Kurvene i figuren under representerer ulik fornyelsestakt.



Den høyre røde sirkel i diagrammet viser hvor Forsvaret befinner seg. Den midtre sirkel viser hvilken situasjon Forsvaret bør tilstrebe gitt dagens nivå for tildeling av midler til EBA. Den venstre sirkel viser ressursbehovet ved en EBA-portefølje på 4,5 mill. m2.

0.1.5 Best mulig totaløkonomi



Best mulig totaløkonomi for Forsvaret oppnås gjennom balanse mellom oppdrag og nødvendige ressurser. EBA•2000 har avdekket at balansepunktet for EBA-porteføljen, som for øvrig må endelig fastlegges gjennom behovsanalyser av FMO som bruker, ligger lavere enn dagens EBA-portefølje på 6 mill. m2 med tilgjengelige ressurser. Dette tilsier et betydelig behov for omstilling på EBA-sektoren.

Det er grunn til å anta at mulighetene for å nå oppsatte innsparingsmål vil være avhengig av tilgjengelige virkemidler i form av mer eller mindre effektive forvaltningsmodeller (alternativene A, B og C).

De viktigste påvirkningsfaktorer for å oppnå best mulig totaløkonomi for FMO er:

- Synliggjøring av totaløkonomien som grunnlag for riktige prioriteringer av FDVUI-oppgaver og organisasjonsmessig effektivisering
- Omfattende reduksjon av EBA-porteføljen

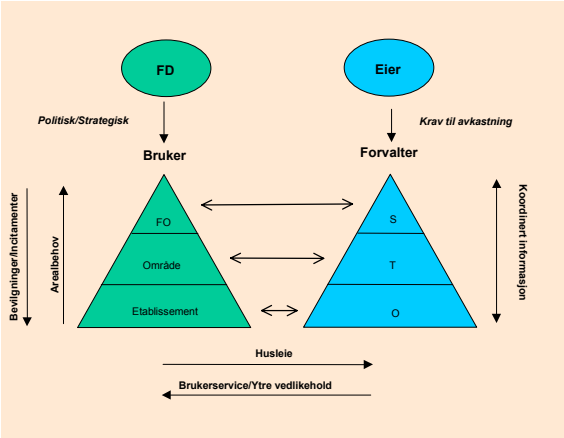
Forskjellige modellers mulighet for incentiver vil kunne gi ulike scenarier for måloppnåelse.

Dette er omhandlet nærmere i vedlegg A, del 3 kapitel 8 og 9.

0.1.6 Skille mellom primær og støttevirksomhet

Ettersom best mulig totaløkonomi krever balanse mellom oppgaver og ressurser, må denne sikres gjennom et samspill mellom parter som kan utfordre hverandre i *reelle drøftelser* om krav til ytelser og tilhørende leveringsbetingelser.

Erfaring fra offentlige og private virksomheter viser at de beste resultater skjer gjennom et tydelig skille mellom bruker og forvalter der disse kan opptre mest mulig profesjonelt og forretningsmessig i hver sin rolle.



Dette er omhandlet nærmere i del2 kapittel 2.6, i del 3 kapitel 3.1 og i del 4. kapitel 4.2.4.

0.1.7 Krav til forvaltningsmodell

Hovedkrav

For å kunne vurdere hvilken modell som vil være mest hensiktsmessig for FMO, er det i EBA•2000 etablert en rekke evalueringskriterier. Bruker-, forvalter- og eierrollen setter ulike krav som her er formulert som hovedkrav, mens en rekke krav vil bli oppfylt som en konsekvens av hovedkravene.

Rolle	Hovedkrav til modell
Bruker	Modellen må gi bruker valgfrihet for ressursanvendelse for å kunne styre mot best mulig totaløkonomi Modellen må gi bruker ressurser til nødvendig omstilling Modellen må gi bruker råderett over EBA over i fred, krise og krig
Forvalter	Modellen må gi forvalter rammebetingelser for økonomisk forsvarlig forvaltning
Eier	Modellen må gi et målrettet samspill mellom bruker og forvalter

Konsekvensen av å oppfylle disse kravene vil implisitt bl.a. medføre ;

- At modellen(e) også vil tilfredsstille Forsvarets styringskonsept som ble innført i 1992.
- En synliggjøring av kostnadene som innebærer at kapitalkostnader (renter og avskrivninger) kompletterer ressursbildet.

Dette er omhandlet nærmere i del 2, kapitel 2.7

Kritiske suksessfaktorer

Med det siktemål at Forsvaret skal lykkes raskt og effektivt, er det oppstilt noen kritiske suksessfaktorer for forvaltning av Forsvarets EBA:

- Eier, bruker og forvalter må kunne skape drivkrefter som trekker i samme retning mot de mål som settes
- Brukeren må ha mulighet til å begrense sitt ansvar til kun det han virkelig trenger
- FMO må som bruker kunne sette riktige krav til funksjonelle bygg og effektive tjenester
- Både bruker og forvalter må kunne redusere sine driftskostnader og øke sitt handlingsrom for alternativ bruk av ressursene gjennom egen profesjonalitet
- Eier må få sikkerhet mot verdiforringelse som følge av feilinvestering og uforsvarlig forvaltning
- For alle parter må det settes krav til rask beslutning og implementering for å understøtte FMOs omstilling for øvrig.

0.1.8 Prinsippmodeller

Det er i tillegg til dagens modell utarbeidet tre andre modeller som skiller seg fra hverandre gjennom i hvilken grad bruker- og forvalterrollen er atskilt.

Modell 0 representerer dagens ordning for EBA-forvaltning.

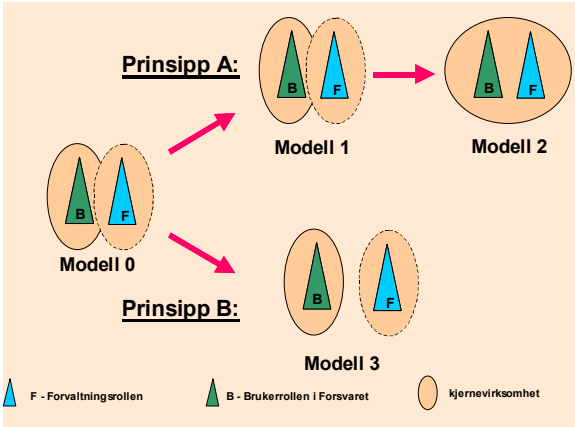
Modell 1 er en bearbeidelse av modell 0 tilpasset styringskonseptet på lokalt nivå.

Modell 2 omfatter en EBA-forvaltning som formelt integreres i FMO (i likhet med dagens forsyningskommandoer), men organisatorisk atskilt fra Forsvarets operative organisasjon. Dermed etableres et leverandør-/kundeforhold, samt muligheten for synliggjøring av kostnader forbundet med EBA-bruk og EBA-forvaltning.

Modell 3 omfatter en EBA-forvaltning som formelt er atskilt fra FMO i et leverandør-/kundeforhold. Det er mulig å velge mellom flere tilknytningsformer for en EBA-forvalting atskilt fra FMO. I modellbeskrivelsene er forvaltningsbedrift valgt for å illustrere dette alternativet .

Modellene kan grupperes i to modellprinsipper:

- A: hvor forvaltningen skjer i et ordinært forvaltningsorgan innen FMO
- B: hvor forvaltningen skjer i en selvstendig forvaltningsorganisasjon adskilt fra FMO



Det er i beskrivelsen av modellene lagt vekt på:

- Roller, ansvar og myndighet
- Samhandelen mellom bruker og forvalter på ulike nivåer, samt evt ekstern samhandel
- FMOs råderett over EBA-massen
- Situasjonen for det personell som berøres av overgang til beskrevet organisering
- Ressursdekningen med vekt på bevilgninger, samt lån og evt andre finansieringskilder
- Synliggjøring av økonomiske størrelser og sammenhenger

Dette er omhandlet nærmere i del 3, kapitlene 3.3 – 3.7.

0.1.9 Krav til kompetanse og bemanning

Brukers kompetanse og bemanning

Brukerne skal kunne inngå gode avtaler med forvaltningsenheten, FE, om levering av EBA-ytelser. Dette krever bestillerkompetanse, dvs. kompetanse til å definere egne behov for EBA og inngå leie-, drifts- og serviceavtaler. Denne kompetansen ivaretas i dag til en viss grad av LFM lokalt og også av FBT regionalt

som leverandører av EBA-tjenester til bruker. Ved et organisatorisk skille mellom bruker og forvalter må brukers bestillerkompetanse på alle nivåer opparbeides gjennom overføring av personell fra LFM og FBT og ved relevant militær og sivil utdanning.

Det forutsettes at bruker (FMO) må ha samme kompetanse i modell 2 og i modell 3 for å kunne spesifisere sine behov og forta korrekte bestillinger. Det er anslått i vedlegg B at behovet er totalt 40-70 stillinger på brukersiden og at behovet kan dekkes innenfor dagens samlede organisasjon, ved omorganisering eller ved effektivisering.

Forvalters kompetanse og bemanning

På den ene side vil horisontal samhandel på forretningsmessige vilkår kreve egne ressurser, på den annen side forventes en samling av all EBA-forvaltning i en egen forvaltningslinje å gi betydelige rasjonaliseringsgevinster.

For modell 1 og 2 vil det kreve ressurser å føre et skyggeregnskap, som kan gi et forretningsregnskap som synliggjør ressursanvendelsen for styringsformål. I modell 3 er budsjett og regnskap for styringsformål en del av det ordinære system.

Drift- og vedlikeholdskompetanse for å sikre operativitet og beredskap ved stridsanlegg kan ivaretas enten i kommandolinjen i FMO eller gjennom avtaler mellom bruker og forvalter.

Fagmilitær kompetanse

EBA-forvalteren vil ha behov for ”kundekunnskap”. Militært personell kjenner brukerens behov, den militære organisasjon, og har spesialkompetanse innenfor fortifikasjon, beredskap og ledelse. Gjennom en rekke år har det foregått en systematisk oppbygging av denne kompetansen. Dagens vollmesterkorps har sterk tilvekst av yngre personell.

Der stridsviktige anlegg (flyplasser, orlogsstasjoner og lignende) blir forvaltet av FE/L og krigsorganisasjonen er styrende, anses det nødvendig å ha kontinuitet hos personellet ved overgang fra fredsdrift til krise- og krigsdrift. Dette kan løses med militært DV-personell i EBA-organisasjonen eller ved at sivilt personell mobliseringsplasseres i sine fredstidsstillinger.

Utbygging i forbindelse med internasjonale operasjoner forutsettes også løst av EBA-organisasjonen med FMO som premissgivere. Her er allerede et samarbeid under etablering mellom flere lands EBA-organisasjoner bl a når det gjelder utbygging av infrastrukturen.

Eiers kompetanse og bemanning

Eiers kompetanse må primært rettes mot å utvikle retningslinjer for effektivt samspill mellom bruker og forvalter slik at bruker og forvalter arbeider mot samme mål, nemlig best mulig totaløkonomi for Forsvaret som helhet.

0.1.10 Vurdering av modellene

Alle modellen er evaluert i forhold til de oppsatte krav. Denne evaluering har gitt følgende resultater:

Modell 0

Krav	Tilfredsstiller kravet
Valgfrihet for bruker	Nei
FSJs råderett	Ja
Bidrag til omstilling	Nei
Økonomisk forsvarlig forvaltning	Nei
Effektivt samspill	Nei

Modell 0 tilfredsstiller ikke vesentlige krav til forvaltningsmodell og er derfor ikke hensiktsmessig for Forsvaret.

Modell 1

Krav	Tilfredsstiller kravet
Valgfrihet for bruker	Delvis
FSJs råderett	Ja
Bidrag til omstilling	Nei
Økonomisk forsvarlig forvaltning	Delvis
Effektivt samspill	Nei

Modell 1 tilfredsstiller ikke vesentlige krav til forvaltningsmodell og er derfor ikke hensiktsmessig for Forsvaret.

Modell 2

Krav	Tilfredsstiller kravet
Valgfrihet for bruker	Delvis, modell 2 gir dog mer frihet enn modell 1
FSJs råderett	Ja
Bidrag til omstilling	Delvis
Økonomisk forsvarlig forvaltning	Ja
Effektivt samspill	Ja

Modell 2 oppfyller i vesentlig grad kravene til forvaltningsmodell og behandles i de etterfølgende kapitler nærmere som et alternativ for fremtidig organisering av EBA-forvaltningen.

Modell 3

Krav	Tilfredsstiller kravet
Valgfrihet for bruker	Ja
FSJs råderett	Ja
Bidrag til omstilling	Ja
Økonomisk forsvarlig forvaltning	Ja
Effektivt samspill	Ja

Modell 3 tilfredsstiller alle vesentlige krav til forvaltningsmodell og behandles i de etterfølgende kapitler nærmere som et alternativ for fremtidig organisering av EBA-forvaltningen.

Nærmere vurderinger

Nærmere vurderinger er omhandlet i del 4, kapitel 4.2.

0.1.11 Nærmere vurderinger

Innledning

Modell 2 og 3 tilfredsstiller kravene i en slik grad at de må vurderes nærmere opp mot hverandre bl a i forbindelse med:

- hvilket bidrag de kan yte til omstilling (Kfr. vedlegg A),
- behov for bemanning (Kfr. vedlegg B).

Disse vurderinger er omhandlet nærmere i del 4, kapitel 4.2

Det er etablert noen grunnforutsetninger for å kunne gjøre sammenligningen mellom modellene så oversiktlig og objektiv som mulig.

- Rasjonaliseringspotensialet hentes fullt ut i begge modellene
- Samme type oppgaver krever samme type bemanning, og den organisatoriske oppbygging på operativt nivå vil følgelig være den samme i begge modeller
- Det stilles ingen særskilte krav til ulike byggkategorier
- Valgt modell implementeres som en helhet med alle sine elementer som beskrevet

Dette er omhandlet nærmere i vedlegg B.

Temaet fag- og kontrollmyndighet gir ingen spesielle momenter for valg av modell. Dette temaet er nærmere behandlet i vedlegg B.

Implementeringskostnadene

Fordi modell 2 og 3 er tilnærmet like i sine oppgaver og dermed struktur, vil endringsprosessene fra dagens organisering til fremtidig organisering være tilnærmet like for begge modeller. Dette medfører at implementeringskostnadene også vil være tilnærmet like.

Det er utredningsgruppens vurdering at omstilingskostnader vil utgjøre anslagsvis NOK 25 – 40 mill i tillegg til de kostnader som forutsettes ivaretatt gjennom bla Forsvarets program GOLF.

Implementeringskostnadenes størrelse gir ikke noen selvstendig begrunnelse for valg av modell, men må sees i sammenheng med det rasjonaliseringspotensiale og den effekt som følger av den enkelte modell.

Dette er nærmere behandlet i del 4, kapitel 4.2.

Rasjonaliseringspotensialet

Det er først og fremst en oppgave for FMO å identifisere rasjonaliseringspotensialet ut fra best mulig totaløkonomi og sette innsparingsmål i henhold til dette. EBA•2000 har med bakgrunn i erfaring fra andre omstilingsprosjekter anslått lett identifiserbare innsparingsmuligheter basert på dagens organisering og lokalisering av FMO.

Tema	Potensiale	Innsparingsmål MNOK
Arealeffektivitet innen de enkelte etablissementene	3-5%	100-180
Sambruk mellom de enkelte forsvarsgrener	2-3%	60-100
Samlokalisering	2-3%	60-100
Sum arealeffektivisering		220-380
Effektivisering av FDVU	4-6%	150-200
Sum	10-15%	370-580

Prinsipielt gir modellene 2 og 3 de samme muligheter til innsparing gitt en stabil driftssituasjon. I en omstillingsprosess vil modellene 2 og 3 skille seg fra hverandre, dette er nærmere behandlet nedenfor i forbindelse med FSJs økonomisk handlefrihet.

For sammenligningens skyld nevnes at mens EBA-virksomheten i det norske forsvar utgjør ca 15% av den totale tildeling, utgjør EBA ca.7,5% av tildelingen i det svenske forsvar. En del av forskjellen kan forklares med at det svenske forsvar i en overgangsfase får den samme likviditetseffekt som er beskrevet nærmere nedenfor under "FSJs økonomiske handlefrihet i Modell 3".

Dette er nærmere omhandlet i vedlegg A.

Incitamenter for effektiv utnyttelse av EBA-ressursene

Innføring av husleie gir både i modell 2 og 3 gode incitamenter for mer effektiv utnyttelse av EBA-ressursene gjennom synliggjøring av kostnadene.

Dette er nærmere behandlet i del 4, kapitel 4.2.

Økonomiske muligheter

Analysen "EBA i et totaløkonomisk perspektiv", kfr. vedlegg A, viser at:

- I en stabil forvaltningssituasjon gir modell 2 og 3 relativt like økonomiske resultater
- I en situasjon med et betydelig omstillingsbehov gir modell 3 betydelig bedre muligheter for rask omstilling

Økonomiske risiki

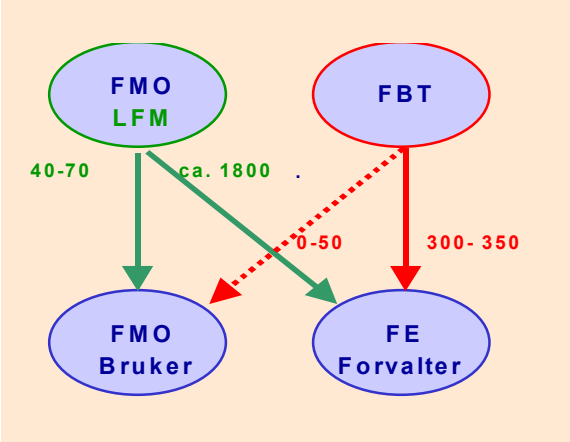
I modell 2 vil FMO ha ansvar og risiko for EBA, også de som FMO som bruker ikke har behov for, da EBA-forvaltningen ligger i FMO.

I modell 3 har FMO ikke ansvar og risiko for EBA, fordi EBA-forvalteren ligger utenfor FMO.

Dette er nærmere behandlet i del 4, kapitel 4.2.

Administrative og personellmessige konsekvenser

Personalet i LFM vil i hovedsak overføres til FE. FMO vil imidlertid dekke sitt behov for bestillerkompetanse med personell fra LFM.



Ved å samle all EBA-forvaltningskompetanse i en egen forvaltningslinje vil man oppnå en styrket faglig profesjonalisering basert på kunnskap som i dag er delt mellom FMO/LFM og FBT.

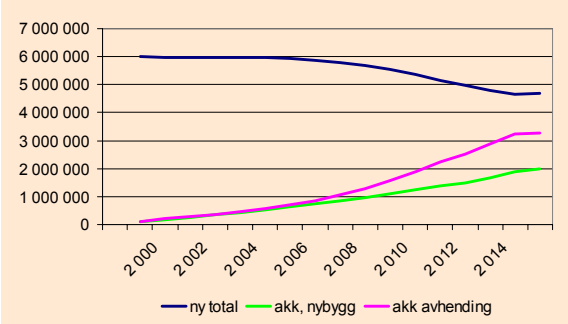
Samtidig vil en reduksjon i EBA-behovet som en følge av den generelle omstilling i Forsvaret medføre et innsparingspotensiale.

Innsparingspotensialet for ulike arealscenarier er behandlet i vedlegg B, og hovedtrekkene er vist i tabellen nedenfor:

EBA (mill m2)	Reduksjon totalt		
	Modelluavhengig reorganisering	Reorganisering modell 2	Reorganisering modell 3
ca 6,0	238 - 376	450 - 599	430 – 587
ca 4,5	751 - 977	905 – 1135	890 – 1129
ca 3,0	1164 - 1378	1270 – 1485	1260 – 1481

FSJs økonomiske handlefrihet i modell 2

I modell 2 må ressurser til omstilling bevilges direkte over forsvarsbudsjettet. Det betyr at i modell 2 blir omstillingstakten en konsekvens av den årlige ressurstildeling. (Scenario 1 i vedlegg A). Dette begrenser FSJs økonomiske handlefrihet.



Scenariet indikerer at omstilling til 4,5 mill m2 kan gjennomføres med dagens ressurstilgang på MNOK 3 600 innen ca. 2014. Sannsynligheten er tilstede for at for at man må foreta investeringer av midlertidig karakter når omstillingen som helhet må strekkes over et så langt tidsrom samtidig som Forsvarets generelle omstilling skal gå langt raskere. Man må derfor påregne minst ytterligere 2-3 år for å få gjennomført omstillingen.

Dette er en utviklingstakt som er langt svakere enn den som angis i FS 2000 hvor det forutsettes at Forsvarets omstilling er gjennomført innen 2005.

Evt. raskere omstillingstakt må i modell 2 finansieres gjennom omdisponering i primærvirksomheten for å frigjøre ressurser til investering i ny EBA eller ved ekstra bevilgninger slik som foreslått i FPU.

Dette er behandlet nærmere i del 4, kapitel 4.2.

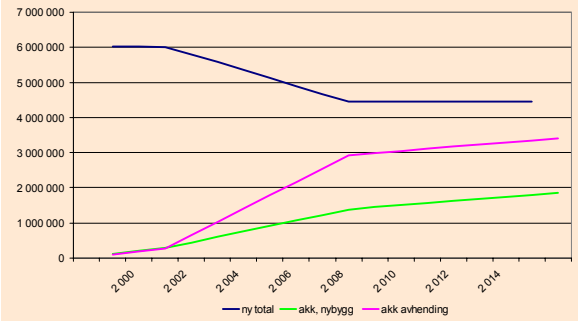
FSJs økonomiske handlefrihet i modell 3

I modell 3 kan FSJ basere seg på at omstillingen skal gjennomføres raskt for å oppnå best mulig totaløkonomi for FMO. Det blir mulig fordi modell 3 åpner for alternative finansieringsformer. Omstillingstakten kan dimensjoneres ut fra FMO's behov med tilførsel av nødvendige investeringsmidler til FE uavhengig av Forsvarets ordinære bevilgninger.

Scenario 2 i vedlegg A viser at modell 3 gir muligheten til rask omstilling og dessuten frigjør betydelige midler for FMO til andre formål.

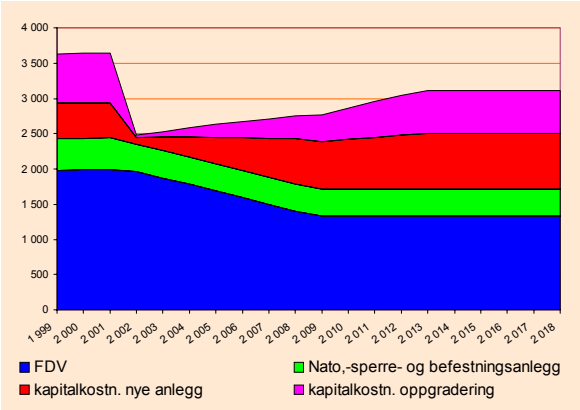
Arealreduksjonen er i dette scenario gjennomført innen 2008:

Figur: Arealutvikling i en omstillingsprosess



Tilhørende ressursbehov for FMO til EBA-formål er gjengitt i nedenstående diagram.

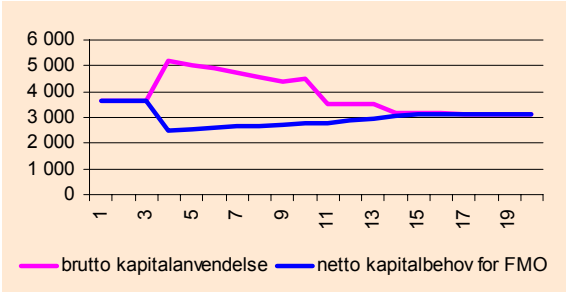
Figur : Ressursbehov i en omstillingsprosess



Man ser av dette at tilførsel av finansieringsmidler til forvalteren kan frigjøre betydelige ressurser for FMO til andre formål i omstillingsfasen. Det dreier seg kun om en likviditetsmessig endring, i det investeringsmidlene må tilbakebetales over tid, men man har da tid og anledning til å ta ut rasjonaliseringseffekten av omstillingen i primærvirksomheten samt EBA-sektoren.

Når man beregner brutto kapitalanvendelse for forvalteren og sammenligner det med netto kapitalbehov for FMO, kan man vise dimensjonen i den faktiske kapitalfrigjøring i en omstillingsprosess slik den er forutsatt i dette scenario. Dette er illustrert i nedenstående figur.

Figur : Brutto kapitalanvendelse for forvalteren og sammenligner det med netto kapitalbehov for FMO i omstillingsprosessen.



Dette betyr at modell 3 gir FSJ betydelig større handlefrihet enn modell 2, som vil ha de samme bindinger og begrensninger som dagens budsjettmodell. Det har i utredningsarbeidet vært hevdet fra FO/F at modell 2 gir større økonomisk handlefrihet til omdisponering av budsjettmidler i et budsjettår enn hva som vil være tilfelle i modell 3. Utredningsgruppens flertall er uenig i at en slik omdisponeringsmulighet gir større handlefrihet, i det midlene bindes i investeringstidspunktet og ikke gjennom periodisering av de økonomske forpliktelsene. Vedlikeholdsbudsjettet vil være en konsekvens av investeringsomfanget. Disposisjoner på tvers av de langsiktige EBA-planer vil derfor måtte gå på bekostning av realverdiene, og ikke representere noen reell innsparing. Slik disposisjonsfrihet vil derimot fremkomme i modell 3 ref figur "Ressursbehov i en omstillingsprosess" ovenfor.

Dette er nærmere omhandlet i vedlegg A.

Oppsummering av økonomiske aspekter

Sammenligning av de økonomiske aspekter kan sammenfattes slik:

Økonomiske aspekter	**Sammenligning av modell 2 og 3**
Implementeringskostnadene	Likeverdige
Rasjonaliseringspotensialet i en stabil driftssituasjon	Likeverdige
Finansieringsmuligheten for kraftig omstilling	Modell 2 er svakere enn modell 3
Incitamenter for effektiv utnyttelse av EBA-ressursene	Modell 2 er svakere enn modell 3
Økonomiske risikoaspekter	Modell 2 gir større økonomisk risiko enn modell 3

Krav knyttet til spesielle bygningskategorier

Det er ikke identifisert spesielle grunner til å sette ulike krav til forvaltning av forskjellige bygningskategorier.

Arbeidsgruppen som har behandlet forvaltningen av Forsvarets boliger, anbefaler modell 2. Krav og mål til forvaltning av boligene og til samspillet mellom bruker og forvalter er imidlertid svært lik kravene til forvaltning av øvrig EBA. Delrapporten "Forsvarets boliger" synliggjør forskjeller som angår organisering, kompetanse og spesielle krav på brukersiden, og som vurderes å ha liten betydning i valget mellom modell 2 eller 3. Ut fra ovennevnte finner en det riktig å anbefale at forvaltningen av Forsvarets boliger organiseres på samme måte som forvaltningen av Forsvarets øvrige EBA. Dette tema er nærmere omhandlet i del 4, kapitel 4.2.7.

Avhending av passiv EBA forutsettes å være en vesentlig inntektskilde for investering i ny EBA.
I modell 3 kan Forvaltningsbedriften opprette datterselskaper for avhending og eiendomsutvikling i samarbeide og felles eierskap med aktører i det private marked. Dette vil utvide virkemidlene og dermed inntektsmulighetene vesentlig i forhold til å måtte opptre som et ordinært statlig forvaltningsorgan i modell 2.

Erfaringer fra EBA-forvaltningen i utenlandske forsvar

En rekke land har gjennomført betydelige endringer i forvaltning av EBA. Spesielt skal nevnes Sverige hvor organiseringen har mange likhetstrekk med modell 3.

Erfaringer med den svenske modell33

Det svenske forsvarets totale EBA-kostnader utgjorde 1997 ca 8,8 % av den totale bevilgning. I budsjettåret 1999 var EBA-andelen ca 7,5 %.(Til sammenligning er tilsvarende tall i Norge ca.15%) Kostnadsreduksjonen på ca 500 millioner kr/år har frigjort ressurser til andre formål. EBA-kostnadene er dermed redusert med ca 14 % fra 1997 til 1999. Dette betyr at den svenske modellen gir resultater i samsvar med intensjonene.

I modell 3 unngår man noen av de ulemper som svensk modell er beheftet med som for eksempel innkjøpsleddet mellom bruker og forvalter. Modell 3 inneholder imidlertid de incentiver som har gitt økonomisk gode resultater i det svenske forsvar.

Forvaltningsvirksomhetens tilknytningsform

Forvaltningsvirksomhetens tilknytningsform må avveies mellom

- Behovet for styring fra oppdragsgiver(e) og samfunnet (politisk styring)
- Virksomhetens behov for formell handlefrihet

Dette er nærmere berørt i kapitel 0.1.13.

0.1.12 Anbefaling av modell

Med ovenstående gjennomgang av forhold som i utredningen har vært berørt som vesentlige, er grunnlaget lagt for å trekke konklusjoner og forme anbefalinger.

Den avsluttende drøfting fremgår i del 4, kapitel 4.3.

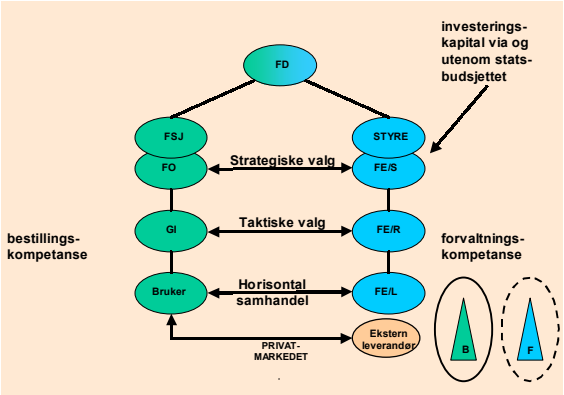
Utredningen har tillagt disse forhold avgjørende vekt:

- Bemannings- og kompetansebehovet er tilnærmet likt i modell 2 og 3.
- De økonomiske aspekter, bortsett fra bidrag til omstilling, er tilnærmet like i modell 2 og 3.
- I den situasjon Forsvaret er i, med store omstillingsbehov i et påregnelig langt tidsperspektiv (5-10år), mener utredningen at modell 3 vil være den modell som vil bidra til det beste resultat for FMO totalt sett.
- Modell 3 er videre den modell som tydeligst skiller bruker og forvalterrollen, og som derfor er best i samsvar med de overordnede politiske føringer og med Forsvarets styringskonsept.
- Modell 3 gir også den beste styring sett fra FDs side.

Syv medlemmer av utredningsgruppen anbefaler at modell 3 legges til grunn for forvaltning av EBA i Forsvaret. Det forutsettes at modellen innføres i sin helhet som beskrevet i del 5. Medlemmene vil spesielt understreke at prinsippene for samhandel og for organisering av FE er de samme i modell 2 og 3. Det betyr at evt. valg av modell 2 vil innebære innføring av en tilsvarende organisasjon med tilsvarende oppgaver fullt ut, men med en annen tilknytningsform.

Tre av gruppens medlemmer reserverer seg mot en slik anbefaling, men understreker behovet for endring i forhold til dagens situasjon, dog at det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag i utredningen for å velge mellom modell 1, 2 og 3.

Ett medlem av gruppen anbefaler modell 2 med den begrunnelse at FSJ må ha kontroll over alle produksjonslinjer, herunder også materiell og eiendom, bygg og anlegg.



Modell 3 er nærmere beskrevet i del 5.

0.1.13 Konsekvenser av anbefalt modell

Tilknytningsform

Forvaltningsenheten anbefales organisert som en forvaltningsbedrift. Utredningen har også vurdert statsforetak, aksjeselskap og selskap med begrenset ansvar. Tilknytningsformen forvaltningsbedrift er anbefalt fordi den representerer en løsning hvor FSJ og FD vil ha størst direkte påvirkning og hvor det kreves minst endringer av organisatorisk art.

Forvaltningsbedriften vil være det utøvende eierorgan og aktiverer Forsvarets EBA i sin balanse. Denne tilknytningsformen gir forvalteren tilstrekkelige muligheter for optimale økonomiske transaksjoner for sin virksomhet samtidig som den fullt ut kan utnytte de mekanismer som oppstår ved et formelt skille mellom bruker og leverandør. I en forvaltningsbedrift vil Staten fortsatt være hjemmelshaver for Forsvarets faste eiendommer, og de ansatte i forvaltningen vil være statstjenestemenn.

Prinsipper for finansierings- og leiesystem

FMO skal som bruker dekke kostnadene ved sin bruk av EBA ved å betale en kostnadsdekkende leie. Det foreslås ikke innført fulle kapitalkostnader i leien for eksisterende bygg. Leien skal dekke FDV-kostnader og avskrivning. På nye bygg, og ved nye investeringer i eksisterende bygg, vil det bli beregnet leie inklusive alle kapitalkostnader. De midler FSJ i dag bruker til investeringer, vil bli brukt over byggets levetid til dekning av kapitalkostnader og blir inkludert i husleien.

Det forutsettes at nye kostnadsarter som for eksempel renter på bundet kapital kompenseres i tildeling til bruker.

Endringer i rammebetingelsene

Innføring av modell 3 medfører endringer i rammebetingelsene både for bruker og forvalter.

FMO tildeles hele Forsvarets ramme på samme måte som i dagens ordning. FMO skal imidlertid leie arealer i stedet for å investere selv (unntatt sperre- og befestningsanlegg som fortsatt anbefales finansiert ved bevilgning og direkte investering fra FMO). Dette innebærer at de midler som i dagens ordning går til investering i EBA, må kunne inngå i den ordinære ramme for lønn, varer og tjenester (01).

EBA-forvalteren organiseres som en forvaltningsbedrift. Den skal ikke finansiere sin drift ved bevilgninger, men ved inntekter fra salg av tjenester til FMO som kunde.

Forvaltningsbedriften må få tilstrekkelig økonomisk handlefrihet til å foreta investeringer for å imøtekomme kundens etterspørsel etter EBA. Investeringene forutsettes finansiert uten å belaste Forsvarets ordinære ramme, men ved at forvatnigbedriften selv fremmer forslag til investeringsbevilgninger som for statens øvrige ordinære forretningsdrift.

Investeringsbevilgninger til statens forretningsvirksomhet vil bli aktivert og skal tilbakebetales. Forvaltningsbedriftens finansieringskostnader i denne sammenheng, dvs renter, vil inngå i kalkylen for kostnadsdekkende leie.

Ved innføring av renter vil FMO få et nytt utgiftselement i forhold til dagens situasjon. Dette forutsettes kompensert gjennom en tilsvarende økning av inntektssiden, dvs FMO sin ramme.

Dette er nærmere beskrevet i del 3 kapitel 3.7.

Vedlikeholds- og oppgraderingsnivået

Leieinntektene må bl a kunne dekke utgiftene til optimalt vedlikehold og oppgradering av EBA-massen for at bygningene til enhver tid:

- Oppfyller brukerens behov for å utøve sin virksomhet
- Oppfyller krav iht. gjeldende lover og forskrifter m.v.
- Sikrer EBA-porteføljens verdi ut fra en teknisk og økonomisk helhetsvurdering

Det er brukeren og forholdet til bevaring av verdiene som ligger i EBA-massen som fastsetter standarden for vedlikeholdet.

Det generelle vedlikeholdsnivå synes tilfredsstillende i dagens forvaltning. Det er først og fremst behovet for utvikling og fornyelse for å holde tritt med den teknologiske utvikling som krever endring av dagens EBA-planer med tilsvarende høyere ressursanvendelse pr. m2.

Dette er nærmere beskrevet i vedlegg A.

Samlet bemanningsbehov

Det samlede bemanningsbehov er anslått til:

EBA (mill m2)	Anslag	FE	FMO	Sum
Dagens		2300	120	2420
ca 6,0	lav	1924	40	1964
	høy	2072	70	2142
ca 4,5	lav	1338	40	1378
	høy	1579	70	1649
ca 3,0	lav	952	40	992
	høy	1186	70	1256

Kompetanse- og bemanningsbehovet er omhandlet nærmere i vedlegg B.

0.1.14 Best mulig totaløkonomi

Best mulig totaløkonomi for Forsvaret har vært et gjennomgangstema i utredningen. Etter som "best mulig totaløkonomi" er definert som balanse mellom oppdrag og ressurser, og dette balansepunktet må fastlegges av FSJ som bruker av EBA, vil det ikke være mulig å beregne totaløkonomiske innsparingspotensialet for hver enkelt modell uten å gå detaljert inn i primærvirksomhetens omstillingsøkonomi. Ette ligger utenfor utredningens mandat.

Utredningen har imidlertid gjort overslagsberegninger av innsparingspotensialet i EBA-sektoren. Det er tidligere indikert at innsparingspotensialet i en stabil driftssituasjon er tilnærmet det samme for modellene 2 og 3. Det er imidlertid, slik det fremgår av vedlegg A, påvist forskjell mellom modell 2 og 3 i en omstillingsprosess. Nåverdien av forskjellen i sparte FDVUI-kostnader mellom modell 3 og 2 vil kunne utgjøre betydelige beløp avhengig av den hastighet omstillingen kan gennomføres med i hhv modell 3 og modell 2 og de krav FMO som bruker setter til funksjonell EBA.

Innsparing i EBA-sektoren er kun en del av det totale potensiale, som i første rekke består av innsparing i primærvirksomheten. En EBA-forvaltning som muliggjør en rask omstilling av primærvirksomheten vil således kunne gi ennå større bidrag gjennom rasjonalisering av primærvirksomheten enn gjennom rasjonalisering av EBA-virksomheten alene.

0.1.15 Det videre arbeid

Strakstiltak

Ifølge mandatet skal utrederen foreslå tiltak innenfor rammen av anbefalt modell som kan iverksettes raskt for å effektivisere dagens prosesser. Slike tiltak er:

- Utvikling av en nasjonal EBA-plan med utgangspunkt i FS 2000 og oppfølgende planer.
- Utvikling av en modell for langsiktig, strategisk EBA-planlegging.
- Utvikling av en forretningsplan og endelig struktur for organisering av EBA-forvalteren.
- Tilstandsvurdering av Forsvarets EBA (er i hovedsak allerede utført i regi av FBT).
- Utvikle metoder og modeller for å sikre realisering av det økonomiske potensiale for eiendommer som Forsvaret ikke lengre har bruk for
- Håndtering/synliggjøring av verneverdig bygningsmasse.
- Nøkkeltall for benchmarking.
- Ny modell for vedlikeholdsbudsjettering og FDV-dokumentasjon av tilstandsbasert vedlikehold.
- Helhetlig ressurs- og oppdragsstyring.
- Utvikle beregningsgrunnlag for leiefastsettelse.
- Foreslå mål for FMOs EBA-bruk.

Beslutning/implementering

Omstilling i EBA-forvaltningen kan ikke sees isolert, men må sees som et virkemiddel i, og en konsekvens av, den omstilling som pågår i hele Forsvaret.

Med EBA-utredningen som grunnlag bør det tas avgjørelser på flere områder. Enkelte av disse avgjørelsene vil muligens måtte fattes av Stortinget. Det er en viktig forutsetning for en effektiv endringsprosess at alle nødvendige vedtak fattes raskt.

En forvaltningsmodell kan implementeres på mange måter, og det er viktig at de kritiske suksessfaktorer (som nevnt under kriterier for valg av modell) legges til grunn for de mål, strategier og handlingsplaner som legges til grunn for det videre arbeid med effektivisering av forvaltningen av Forsvarets EBA.

Implementering er nærmere behandlet i del 6.

DEL 1

Bakgrunn og introduksjon

Del 1 omhandler bakgrunn og mandat for oppdraget med utredningens tilhørende analyse av dette. I tillegg gir denne delen bakgrunn for og beskrivelse av dagens situasjon.

Evaluering av dagens situasjon omtales i del 2.

1.1 Mandat og utredningsopplegg

1.1.1 Innledning

Forsvarsdepartementet (FD) har gitt oppdrag om utredningen til en styringsgruppe i skriv av 24. februar 1999. Styringsgruppen har med dette som grunnlag utarbeidet mandatet nedenfor. Mandatet er styringsgruppens oppdrag til utredningslederen.

I utredningen er det utover denne hovedrapporten laget to delrapporter for hhv forvaltningen av Forsvarets boliger og evalueringen av dagens LFM-ordning.

1.1.2 Mandat for utredningen

1 Det overordnede mål med all ressursbruk knyttet til eiendommer, bygg og anlegg (EBA) i Forsvaret er at den skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstiller Forsvarets behov med best mulig totaløkonomi. I tråd med endringer i Forsvarets oppgaver, organisasjon og omfang, skal EBA-massen kontinuerlig optimaliseres med tanke på funksjonalitet, behovsdekning og økonomi.

2 Fordeling og bruk av ressurser innenfor EBA-området er i dagens ordning knyttet opp mot aktiviteter som ikke er helhetlig samordnet. Deler av brukernes og LFMenes ressursbruk direkte knyttet til EBA er i tillegg ikke utskillbar fra annen virksomhet.

3 Utrederen skal evaluere dagens LFM-ordning opp mot gitte mål.

All ressursbruk knyttet til EBA-området i dag skal identifiseres. En skal analysere i hvilken grad fordeling og bruk av ressursene i nåværende ordning oppfyller de overordnede mål på en tilfredsstillende måte.

På basis av denne analysen, og studier av andre organisasjoner og etater det er naturlig å sammenligne med, skal utrederen beskrive og vurdere alternative modeller for EBA-forvaltning med brukerbetaling, og gi anbefaling om hvilken modell som best kan sikre måloppnåelse. Herunder skal fordelingen av ansvar og arbeidsoppgaver, og samhandlingsmekanismene mellom de involverte aktører, beskrives konseptuelt og prinsipielt.

4 Modellen som anbefales skal i størst mulig grad sikre en helhetlig og samordnet ressursbruk basert på langsiktige behovsvurderinger, og muliggjøre analyse av de samlede økonomiske konsekvenser av investeringene. Utførende eierorgans tilknytningsform til Forsvarsdepartementet, prinsippene i et finansierings- og leiesystem, innpassing i budsjettsystemet, utførende eierorgans forvaltningsansvar, fastsetting av vedlikeholdsnivå, framdriftsplan og øvrige administrative, økonomiske og personellmessige konsekvenser ved innføring av modellen skal angis.

Behovet for å ta kapitalkostnader og avskrivninger med i beregningene skal analyseres.

5 Den ordning som anbefales skal være i samsvar med Forsvarets styringskonsept, og gjøre det mulig for brukeren å prioritere mellom ulike EBA-tiltak og mellom EBA-ressurser og andre ressurser som må settes inn for å nå virksomhetens mål.

6 Utrederen skal vurdere dagens rammebetingelser for EBA-forvaltningen og gi konkrete forslag til endringer i rammebetingelsene som er nødvendig for å sikre bedre måloppnåelse.

7 Utrederen skal foreslå konkrete tiltak innenfor rammen av anbefalt modell som kan iverksettes raskt for å effektivisere dagens prosesser på EBA-området, redusere arealbruken og senke kostnadene.

8 Utredningen skal gjennomføres i samsvar med godkjent framdriftsplan, med avtalebestemt medvirkning fra tjenestemannsorganisasjonene og med god informasjon til berørte parter.

Analyse av mandatet

Utredningsorganisasjonen har analysert mandatet og sett på hva det innebærer av utredningsoppgaver.

Det fremgår av utredningens mandat at styrings-gruppens overordnede mål er å sikre at all ressurs-bruk på EBA-området skal tilfredsstille Forsvarets behov med best mulig totaløkonomi. Videre fremgår det to hovedsakelige problemområder:

- Å kunne finne en bedre brukersamordning av EBA-ressursene.
- Å sikre en korrekt synliggjøring av EBA-kostnadene.

Utredningsoppgaven består av to hoveddeler:

- En vurdering av dagens LFM-ordning opp mot gitte mål.
- Å foreslå, samt prinsipielt og konseptuelt beskrive den modell med brukerbetaling som best sikrer måloppnåelse.

Å vurdere dagens LFM ordning opp mot gitte mål, betyr at utredningen skal legge til grunn de mål som ble satt da ordningen ble vedtatt innført. Disse fremgår av St meld nr 55 (1992 – 1993) og Innst S nr 58 (1993-1994). Det er også viktig at man tolker begrepet "LFM-ordningen" som den totale ordningen for EBA-forvaltningen i Forsvaret – både på operativt, taktisk og strategisk nivå. Samspillet mellom disse nivåene og mellom brukeren og forvalteren må sees i sammenheng. Når det gjelder omtaler eller diskusjoner ifm begrepet "Dagens situasjon", innbefattes hele Forsvaret (jf. vedlegg "Begreper og definisjoner") i begrepet.

Videre fremgår det at den modellen som foreslås skal støtte Forsvarets styringskonsept. EBA•2000 skal analysere behovet av kapitalkostnader og avskrivninger innen EBA-området.

Utredningen skal drives på en slik måte at berørte parter får god informasjon om utredningsarbeidet. Mulige strakstiltak skal identifiseres og ivaretas.

Arbeidstakerorganisasjonenes skal sikres deltakelse og medvirkning i utredningen.

Det overordnede målet mht best mulig totaløkonomi innebærer bl.a at utredningen bør behandle EBA-området og samtidig betrakte sammenhengen med Forsvarets og statens totale virksomhet forøvrig. Dette har spesiell gyldighet mht å se på mulighetene for å bedre brukersamordningen så vel innen Forsvaret som innen den statlige EBA-utnyttelsen som helhet. Eventuelle utredninger omkring dette må tas i betraktning i EBA•2000.

Utredningsarbeidet bør dermed drives slik at det oppnår en bred medvirkning fra berørte aktører på alle nivåer, samt med en tydelig og vidtrekkende informasjonsvirksomhet.

Utredningen vil behandle og vurdere flere forhold som ikke finnes i Forsvaret i dag. Utredningsarbeidet vil derfor medføre kunnskapsoppbygging som vil påvirke vurderingene til berørte aktører. Dette taler for en trinnvis metodikk som har til hensikt å skape forståelse og aksept for å sikre en smidig innføring av den valgte modell.

En har tilnærmet seg oppdragsgivers overordnede mål med utredningen med utgangspunkt i vurderingen av dagens ordning, og i utredningen har en videre laget forslag til prinsippmodeller for ansvar og medvirkning innen EBA-området. Stortingets beslutning og regjeringens oppfølging i endringsprosessen blir avgjørende for en fremgangsrik utvikling.

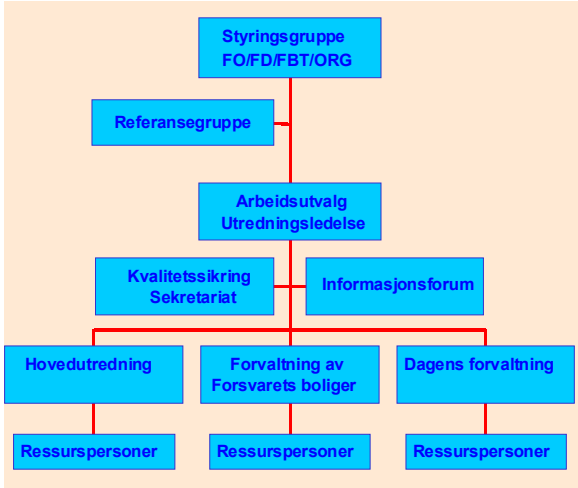
I utredningsoppgaven har en også utformet en plan for oppfølging av endringsprosessen samt foreslått kvantifiserende mål i prosessen. Formålet skal være en snarlig reduksjon av arealbruken, senking av kostnadene for EBA-forvaltningen og frigjøring av ressurser til å styrke primærvirksomhetens viktigste behov.

Sentrale begreper i mandatet og rapporten for øvrig finnes i vedlegg C "Begreper og definisjoner".

1.1.3 Gjennomføring av utrednings-arbeidet

Utredningsorganisasjonen

Figur 1: Prosjektorganisasjon



Utredningsorganisasjonen er vist på organisasjonskartet i figur 1 og har bestått av medlemmer fra Forsvarsdepartementet (FD), Forsvarets Militære Organisasjon (FMO), Forsvarets bygningstjeneste (FBT), Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), Forsvarets boligtjeneste (FBOT), arbeidstakerorganisasjonene, samt fra privat sektor.

Arbeidsutvalget har ledet utredningsarbeidet og vært bindeleddet mellom styringsgruppen, referansegruppen og utredningsgruppene.

Det er lagt vekt på å informere om utredningsarbeidet gjennom hele dets utvikling. Det ble derfor opprettet eget informasjonsforum som har ansvar for implementering av informasjonstiltak i egen organisasjon og i alle berørte grupperinger.

Utredningsarbeidet

Dette er en vanskelig og komplisert utredning som påvirker mange deler av Forsvarets organisasjon. Derfor tok man sikte på å skape best mulig konsensus i selve utredningsorganisasjonen.

Det er vektlagt at resultatet av utredningen skal gi det – totalt sett – beste alternativet for Forsvaret.

Valg og anbefalinger har en arbeidet for å få forankret hos nødvendige aktører. Samtidig har det hele tiden vært fokus på nødvendigheten for aksept hos beslutningstakerne.

EBA•2000 var opprinnelig planlagt ferdig 01.10.99. Utredningssamarbeidet har tatt mer tid enn forutsatt, og å få frem et riktig bilde av dagens resursforbruk har vært tidkrevende. Forankring av utredningsarbeidet har vært langt mer arbeidskrevende enn først antatt.

Når det gjelder selve resultatet og den skriftlige rapporteringen i "Utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg", er det utarbeidet en hovedrapport, samt to delrapporter som behandler hhv (1) Evaluering av dagens LFM-ordning og (2) Forvaltning av Forsvarets boliger. I tillegg er det utført flere delarbeider i utredningen som tar for seg de økonomiske og personellmessige sidene ved de ulike alternativene. Noen av disse følger som vedlegg til utredningen.

Hovedrapporten omfatter forvaltningen som helhet og er skrevet med et prinsipielt innhold. Den skal danne grunnlag for beslutning hos FD og i Stortinget. Hovedrapporten inneholder også en plan for det videre arbeidet med skisse for hvordan man bør gå fram for å gjennomføre anbefalingen fra EBA•2000.

Uavhengig av valg av modell har utredningen forsøkt å identifisere strakstiltak som er igangsatt eller skal kunne iverksettes uavhengig av resultatet av utredningen. Dette framgår av kapittel 6.4.

Delrapportene er ment å være selvstendige dokumenter, så vel som dokumentasjon til hovedrapporten. De inneholder egne, avgrensede og utfyllende opplysninger knyttet til EBA-forvaltningen i Forsvaret. De er rettet mot målgrupper som har en dypere innsikt i spesielle sider av EBA-forvaltningen, og som ønsker en bedre innsikt på disse områdene enn det som kommer frem i hovedrapporten. Essens og konklusjoner fra delrapportene er innarbeidet i hovedrapporten under de kapitler hvor det naturlig hører hjemme.

1.2 Rammebetingelser for EBA-virksomheten

1.2.1 Innledning

Den pågående utviklingen i Statens styring av statsforvaltningen, og dermed Forsvarets bruk og forvaltning av EBA, gir et antall rammebetingelser for EBA-virksomheten og dermed for utredningsarbeidet.

I dette kapitlet redegjøres for de viktigste rammebetingelsene for utredningen.

1.2.2 Grunnlovens § 19

”Kongen vaager over, at Statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres på den af Storthinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade”.

Selve bestyrelsen av statens eiendommer tilligger Regjeringen, men den må følge de bestemmelsene Stortinget har gitt om hvordan bestyrelsen skal foregå. I statspraksis har man valgt den løsningen at det er Stortinget som må treffe vedtak om salg av statens eiendommer.

Bestemmelsen legger også til Kongen (Regjeringen) den øverste ledelse av statens forretningsdrift. §19 antas å innebære at statsråden ikke kan fritas fra sitt institusjonelle ansvar ved å overlate til ”bedriftens” egne organer å treffe avgjørelser.

1.2.3 NOU 1989:5

Det nåværende arbeidet med å utvikle den statlige styringen av virksomheten har pågått i mer enn ti år, og har NOU 1989:5 ”En bedre organisert stat” som grunnlag. Ut fra denne NOU’en har det pågått en parallell utvikling både i sivil og militær sektor. Målsettingen for utviklingsarbeidet er å skape best mulige forutsetninger for en effektiv statlig virksomhet.

1.2.4 St meld nr 55 (1992-93)

Formålet med St.meld. nr. 55 var å trekke opp retningslinjer for innføring av nye styrings- og organisasjonsformer for Forsvarets forvaltninger og fellesinstitusjoner. Forsvarets nye styringskonsept innebærer mål- og resultatstyring med delegering og større selvstendighet for enhetene i Forsvarets organisasjon. Særskilt vurderes mulighetene for omgjøring av forvaltnings- og fellesinstitusjoner til økonomisk selvbærende og fristilte enheter.

Målet er å oppnå bedre ressursutnyttelse og økonomiforvaltning. Virksomhetene må gis handlefrihet til løpende å kunne tilpasse aktivitetene til faktisk etterspørsel etter deres tjenester.

Hovedprinsippet er at Forsvarets enheter og andre offentlige enheter og private virksomheter skal kunne kjøpe tjenester/ytelser fra Forsvarets forvaltninger og fellesinstitusjoner. Disse institusjonene skal som hovedregel ikke få tildelt bevilgninger direkte over statsbudsjettet for de tjenester de leverer, men motta betaling/oppgjør fra oppdragsgiverne. Prising av tjenester skal gjøres med basis i reelle totalkostnader.

Av konkrete tiltak er bl.a dagens organisering av FBT og LFMene behandlet i St meld nr 55.

1.2.5 St prp nr 53 (1990-91)

Proposisjonen omtaler bl.a behovet for ”… en organisasjonsstruktur som muliggjør en tverrprioritering og koordinert ressursdisponering av operativ-, styrkeproduserende- og forvaltningsmessig virksomhet for hele Forsvaret”.

1.2.6 St prp nr 63 (1990-91) og St prp 84 (1998-99)

Proposisjonene omfatter forslag til nytt finansierings- og leiesystem for Statens bygge- og eiendomdirektorats virksomhet, og inneholder en rekke forslag for å reformere hoveddelen av den sivile statlige eiendomsforvaltning.

1.2.7 St meld nr 25 (1995-96)

Meldingen omhandler Forsvarets boligvirksomhet og omfatter bl a forvaltning av boligvirksomheten, herunder forvaltningen av Forsvarets boliger.

1.2.8 St prp nr 1 (årlige)

De årlige budsjettproposisjoner gir fullmakter og rammevilkår som angår forvaltningen.

1.2.9 Lover og forskrifter

Plan- og bygningsloven med sine krav om at et byggverk ikke kan stå og forfalle samt Arbeidsmiljøloven er to lovverk som gir viktige rammebetingelser for EBA-virksomheten. I tillegg vil andre lover og bestemmelser - bl.a innen HMS området - være gjeldende for EBA-virksomheten.

1.2.10 Forsvarets styringskonsept

Forsvarets styringskonsept omfatter alt Forsvarsministeren har ansvaret for. Styringskonseptet fastlegger de overordnede prinsipper og retningslinjer som skal gjelde for Forsvarets virksomhet i fred.

Forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg er p.t. ikke tilpasset Forsvarets styringskonsept.

Stortinget har gitt sin tilslutning til Forsvarets styringskonsept som omtalt bl a i St. meld. nr. 55 (1992-

93) og Innst. S. nr. 58 (1993-1994). Det framgår av meldingen at styringsmodellen mht produksjon- og ressursstyring er myntet på Forsvarets fredsvirksomhet. Stortinget fastsetter Forsvarets mål og oppgaver og tildeler ressurser.

Forsvarsdepartementet utformer oppdrag og fordeler tilhørende bevilgninger med mål og resultatkrav. "Forsvarets fredsvirksomhet", inkludert EBA-forvaltningen, omsetter innsatsfaktorene til produkter.

Styringskonseptet er todelt, og det består av styringsprinsipper og styringsmodell. De fire styringsprinsipper konstaterer at ansvar og myndighet må sees i sammenheng:

- Klargjør ansvar og myndighet.
- Delegere oppgaver og myndighet så langt det er hensiktsmessig.
- Ansvar og myndighet følges ad.
- Ansvar gjøres gjeldende.

Styringsmodellen utdyper disse prinsippene. Den grunnleggende filosofien er at ressurstildelingen må følge oppdragene. Dette vil synliggjøre ansvaret for ressursbruken der den kan påvirkes. Samtidig må oppfølgingssystemene struktureres slik at de gir den ønskede informasjon til rett tid, tilpasset det enkelte nivås behov.

Styringsmodellen skiller mellom primær- og støttevirksomhet. Med primærvirksomhet forstås den delen av Forsvaret som utøver styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Støttevirksomhet omfatter bl a EBA-forvaltning.

Styring av produksjon vil prinsipielt foregå på to måter :

- Vertikal styring knytter seg til forholdet mellom foresatt og undergått. Denne styringen reguleres gjennom styringsdialogen. Foresatt gir oppdrag med tilhørende resultatmål som gjennom utarbeidelse av virksomhetsplan og budsjett blir en forpliktende avtale for begge parter.
- Horisontal samhandel beskriver forholdet mellom oppdragsgiver og interne leverandører av varer og tjenester. Oppdragsgiver bestiller og mottar varer og tjenester som belastes eget budsjett. Gjennom dette synliggjøres ressursbruken for begge parter.

Tildeling av ressurser vil skje på to måter:

- I primærvirksomheten vil ressurstildelingen skje gjennom styringsdialogen. Ressursene dimensjoneres i forhold til oppdragene.
- I støttevirksomheten vil Forsvarets enheter kjøpe varer og tjenester fra Forsvarets forvaltninger og fellesinstitusjoner gjennom horisontal samhandel. Disse institusjonene vil som hovedregel ikke få tildelt ressurser, men motta betaling/oppgjør fra oppdragsgiverne (ordinært kunde- og leverandørforhold).

Et fundamentalt aspekt ved styringskonseptet er at all støttevirksomhet i prinsipp bør ligge utenfor primærvirksomheten.

1.3 Parallelt utredningsarbeid

1.3.1 Innledning

Nedenfor redegjøres det for noen utviklingsrelaterte prosjekter som det i dag arbeides med, og som kan være av betydning for arbeidet med en ny forvaltningsmodell for EBA i Forsvaret.

Omtalte utredninger indikerer behov for et tydelig skille mellom primær- og støttevirksomheten, og viktigheten av å skape en tydeligere rolle og ansvarsfordeling både innen FMO og i Forsvaret forøvrig.

Ut over de nevnte utredningene nedenfor finnes det flere utredninger som bl.a tar for seg arealeffektivisering, økonomi, samt oppfølging og analyser. Spesielt kan nevnes prosjekt "Verdivurdering av bygninger" som skal kartlegge i hvilken størrelsesorden det totale vedlikeholdsetterslepet er. Flere utredninger er også igangsatt for å utvikle mot bedre ressurs- og oppdragstyring. Dermed utvikles mulighetene for sammenligning mot andre forvaltere (benchmarking).

Det er også behov for å få fram de reelle kostnadene og dermed kapitalkostnader som del av et beslutningsgrunnlag. Å få synliggjort totalkostnadene er også nødvendig for å utvikle produktiviteten ved eiendomsforvaltning i forbindelse med utvikling og effektivisering av Forsvarets EBA-bruk.

1.3.2 FS 2000

Forsvarsstudie 2000 (FS 2000) ble iverksatt av Forsvarssjefen (FSJ) i november 1998. Etter å ha påtalt at det ikke var samsvar i Stortingsmelding nr 22 (97/98) mellom Forsvarets oppgaver og de ressurser som stilles til rådighet, ønsket FSJ å tilnærme seg den nye forsvarsstudien på en annen måte enn ved tidligere studier. I stedet for å legge frem en studie som synliggjorde ressursbehovet ved et politisk vedtatt ambisjonsnivå, ønsket han å vise hva slags forsvar som kan skaffes til veie for de midler som faktisk bevilges. Den strukturen studien legger frem er derfor ikke primært resultatet av en behovsvurdering, men derimot av en ressursvurdering.

I studiens sluttfase tok FSJ beslutning om at det *nasjonalt rettede alternativet* (terskelforsvaret[1]) skulle danne basis for det endelige strukturforslag.

Omstillingen

Den anbefalte forsvarsstruktur medfører radikal omstilling både i krigs- og fredsorganisasjonen. Dette gjelder så vel nedbemanning som nedleggelse av avdelinger, avhending av materiell, salg av eiendommer og flytting av virksomhet. Omstillingen er nødvendig for å tilpasse Forsvaret til nye oppgaver, muliggjøre nødvendige fremtidige investeringer og etablere et akseptabelt driftsnivå. Omstillingsbehovet forsterkes også av den teknologiske og samfunnsmessige utvikling. Antall fast ansatte i fred reduseres med minimum 4.000 personer, for å oppnå en driftsinnsparing på ca 2 mrd kr pr år.

Omstillingsstrategi

Omstillingen må skje raskt, med klare målsettinger, tiltak og virkemidler. Fredsorganisasjonen i den nye forsvarsstrukturen skal være etablert *senest innen utgangen av år 2005.*

En hurtig omstilling er hensiktsmessig for å redusere usikkerheten for involvert personell. Strategien vil derfor være snarest å foreta nødvendige nedleggelser og endringer i virksomhet.

Samtidig er det satt av 10 mrd kr for omstillingstiltak.

Omstillingsområder - Relevans for EBA•2000

Den nye forsvarsstrukturen skal ha materiell og infrastruktur tilpasset organisasjonens størrelse og oppgaver. Det er derfor nødvendig bl.a å:

- Vurdere mulighetene for avhending av EBA, herunder estimere inntekter ved salg og kostnader forbundet med destruksjon og miljøtiltak
- Estimere vedlikeholdsutgifter av permanente bygg og anlegg som ikke vil bli brukt men fortsatt være i Forsvarets eie
- Definere nye EBA-behov, herunder ev ekspropriering sbehov og minimum byggetid, samt kostnader forbundet med dette
- Implementere anbefalingene fra prosjektet EBA•2000.

En kompetansegruppe for EBA er opprettet i september 2000 for å bistå flere arbeidsgrupper som arbeider videre med oppfølging av FS2000. Kompetansegruppen vil også arbeide videre med flere av ovennevnte problemstillinger.

1.3.3 Forsvarspolitisk utvalg

Regjeringen oppnevnte sommeren 1999 et forsvarspolitisk utvalg (FPU). Utvalget fikk i oppdrag å vurdere Forsvarets fremtidige oppgaver og anbefale hovedkurs for den fremtidige utviklingen av Forsvaret innen 1. juli 2000. Utvalget har bestått av representanter oppnevnt fra de politiske partier, en representant fra forsvarssjefen samt personer med kjennskap til sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Hovedmomentene som er relevant for denne utredning, er gjengitt nedenfor.

Utvalget anbefaler vesentlige endringer i norsk forsvarspolitikk. Endringene omfatter Forsvarets oppga-

[1] *Terskelforsvar : En nedskalert versjon av dagens forsvar, tilpasset en annen og mer begrenset trussel enn det tradisjonelle invasjonsscenariet, og med en viss tilleggskapasitet for internasjonale operasjoner.*

ver, det internasjonale militære samarbeidet, verneplikten og totalforsvaret.
Å motvirke Forsvarets voksende ubalanser og utvikle et Forsvar som er tilpasset dagens virkelighet og fremtiden, krever radikal omlegging. Utvalget har sett det som sin hovedoppgave å trekke opp målene og rammene for denne helt nødvendige prosessen.

Utvalget har ikke beskrevet noen detaljert struktur for Forsvarets styrker. I hovedtrekk samsvarer utvalgets vurderinger med forsvarssjefens fremlagte struktur i "Forsvarsstudien 2000". Utvalget vurderer likevel strukturforslaget til ikke å være fullt ut egnet til å løse de oppgaver som utvalget har beskrevet.

Slik Forsvarets fredsorganisasjon er utformet i dag, er den for stor og lite egnet til effektivt å produsere fremtidens styrkestruktur. Fredsorganisasjonen må derfor tilpasses Forsvarets nye oppgaver og reduseres kraftig.

Utvalget har lagt avgjørende vekt på fem overordnede forhold i omleggingen av Forsvaret:

- Forutsigbare rammebetingelser fra start til slutt.
- Endringsprosessen må være klart avgrenset i tid.
- Endringene må gjennomføres med kraft.
- Nye virkemidler for omstilling må tas i bruk.
- Forsvarets virksomhet må lokaliseres på atskillig færre steder.

Utvalget anbefaler følgende retningslinjer for de årlige forsvarsbudsjetter i perioden 2002-2005:

- En flat, ordinær forsvarsramme i bunn som tilsvarer 25 mrd 2000-kr.
- Et tilskudd til omlegging på til sammen 5 mrd (2000-kr) som tillegg til rammen.
- Inntekter ved salg av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg kan nyttes fullt ut under forsvarsbudsjettet; det forutsettes brutto inntekter fra dette salget på til sammen 2 mrd (2000-kr) over 4-årsperioden.
- Mer- eller mindreforbruk kan overføres mellom de enkelte år i perioden 2002-2005.
- Forutsetningen om tilleggsfinansiering av fregattanskaffelsen videreføres.
- Prinsippet om tilleggsfinansiering av merutgiftene ved internasjonale fredsoperasjoner videreføres.

En så krevende endringsprosess må ha forutsigbare rammebetingelser fra start til slutt. En slik forutsigbarhet kan bare etableres gjennom en bred og forpliktende politisk enighet. Utvalget anbefaler å skape en slik enighet gjennom inngåelsen av et bredt forsvarspolitisk forlik blant de politiske partiene. Forliket bør ta utgangspunkt i utvalgets samlede anbefalinger men må skapes gjennom nye politiske prosesser.

1.3.4 FLO

Forsvarsdepartementet mener det er nødvendig med en grunnleggende endring i måten den fredsmessige driften organiseres, styres og gjennomføres på. Opprettelsen av Forsvaret logistikkorganisasjon (FLO) er et tiltak for å effektivisere logistikkfunksjonene og et bidrag til å redusere eksisterende ubalanse mellom oppgaver og ressurser og mellom drift og investering. Det er Forsvarets *oppgaver* i fred, krise og krig som er styrende for Forsvarets utforming og virksomhet i fred.

Det er et bærende prinsipp for forslaget i St prp 55 (1999-2000) at Forsvaret må ha tilstrekkelig *omstillingsevne* fra fred til krise/krig basert på en balanse mellom risiki og beredskapskostnader. Omstillingsevnen er blant annet knyttet til kompetanse, kommando- og organisasjonsforhold.

Modeller for den fredsmessige styring, organisering og drift av Forsvaret må være vesentlig mer effektive, omstillingsdyktige og økonomiske enn i dag. En nyordning må sikre tilstrekkelig kompetanse og gi de beste mulighetene for økt produktivitet og reduserte driftsutgifter for den samlede logistikkvirksomheten i Forsvaret.

Styringskonseptet skiller mellom primærvirksomhet og støttevirksomhet. Støttevirksomheten, som FLO er et eksempel på, omfatter forvaltninger og fellesinstitusjoner og skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål. Primærvirksomheten vil fortsatt ha ansvar for å planlegge, prioritere, budsjettere og utøve sin virksomhet i et helhetlig perspektiv som i dag. Forholdet mellom primær- og støttevirksomheten reguleres gjennom horisontal samhandel som i et ordinært kunde-/leverandørforhold. Det er primærvirksomheten som kunde som setter premissene for leveransene og for logistikkorganisasjonens evne til og forberedelse for omstilling fra fred til krise/krig.

Departementet hadde tatt sikte på å opprette FLO som forvaltningsbedrift med et eget styre og der forsvarsministeren på vegne av Regjeringen ivaretok eierfunksjonen.

Forsvarssjefen hadde, blant annet med erfaringene fra operasjonen i Kosovo og på basis av St meld nr 38 (1998-99), store betenkeligheter med at FLO skulle være underlagt ham som styreleder, og ikke være kommandomessig underlagt. Departementet tillegger denne vurderingen stor vekt og foreslår derfor at FLO blir organisert som en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO), og således direkte underlagt Forsvarssjefen.

Forslaget har et innsparingspotensiale, i forhold til nåværende struktur og omfang av virksomheten, på mellom 3,8 og 4,5 milliarder kroner (nåverdi) over en 10 års periode, avhengig av hvilken internstruktur Forsvarets logistikktjeneste etableres med. Innsparingspotensialet vil tas ut gradvis i perioden.

Ved å etablere FLO etter de forslag som er beskrevet i St prp nr 55, blir det lagt til rette for:

- Kundefinansiering med klare leverandør- (FLO) og kunderoller (Forsvarets primærvirksomhet).
- Økt produktivitet i utøvelsen av logistikk.
- Resultatansvar fra «topp til bunn».
- At FLO har organisatorisk og funksjonell tilpasningsevne til å møte :
  - kundens (Forsvarets primærvirksomhet) skiftende behov og etterspørsel.
  - materiell- og tjenesteleverandører som er preget av en økende teknologisk og strukturell endringstakt.
- Å ivareta kompetanse på spesialområder der tilgangen er liten.
- Effektivisering i utøvelsen av logistikk, herunder:
  - Konsentrasjon av logistikkressurser, men med evne til spredning og omdisponering.
  - Samordning av forsvarsgrenenes innkjøp, lager, distribusjon og vedlikehold.
  - Felles forsyningsbaser som utfører vedlikeholdsvirksomhet for avdelinger fra alle forsvarsgrener.

Kjøp av sivile tjenester når dette er mer lønnsomt enn egen produksjon og sikkerhetsmessig akseptabelt, salg av tjenester når Forsvaret har kompetanse og er konkurransedyktig.

1.3.5 ARGUS

I forbindelse med de kraftige budsjettkutt i Forsvaret er programmet ARGUS blitt iverksatt. ARGUS skal sikre gjennomføringskraft og koordinering av alle endringsprosjekter innen Forsvarets freds- og støttevirksomhet. Programmet skal være katalysator, koordinator og kunnskapsbase i en helhetlig planlegging og gjennomføring av Forsvarets omstilling. Det skal gjennomføre strukturelle endringer tilpasset resultatene i Forsvarsstudie 2000.

ARGUS skal ”heve blikket” og se på Forsvarets fremtid i en videre sammenheng og bidra til :

- Realisering av betydelig virksomhetsmessig nyttepotensiale.
- Besparelser på tvers av organisasjonen.
- Å legge fundamentet for en forsvarlig styring.

ARGUS skal ha følgende hovedmålsettinger:

- Oppnå betydelige kostnadsreduksjoner i Forsvarets freds- og støttevirksomhet.
- Rasjonalisere og effektivisere organisasjonen underlagt FSJ.
- Forberede tilpasningen av Forsvarets fredsvirksomhet til strukturutviklingen som blir gitt i neste langtidsmelding.

Medio 2001 skal årlige driftskostnader være redusert med et betydelig beløp i forhold til 1999.

1.4 Kategorisering av bygg og anlegg

Dette kapittelet omhandler utredningens kategorisering av EBA. Dette er gjort i samarbeid med FMO, og inneholder en beskrivelse av hva hver kategori omfatter, samt tilhørende arealfordeling pr. kategori.

Forsvaret disponerer grunneiendommer på til sammen 1,13 mill da hvorav 0,8 mill da er leid areal. Forsvarets totale bygningsmasse er på 6,1mill m2, hvorav 5,8 mill m2 eies av Forsvaret.

Bygg og anlegg kan kategoriseres i følgende hovedbolker:

Tabell 1 : Kategoriseing av EBA

Kategori	Kommentar	Gulvflate [m2]
NATO-, sperre- og befestningsanlegg	• Sperre- og befestningsanlegg, flystasjoner, KV-stasjoner, hovedkvarterer, kystartillerianlegg, orlogsstasjoner, ammolagre, • Av dette er deler fellesfinansiert via NATO-midler som f.eks drivstofflager, hangarer, KV-stasjoner o.l. NATO-midlene omfatter knapt halvparten av arealet.	1 200 000 530 000
Boliger	• Forsvaret disponerte i 1999 i underkant av 4400 leiligheter som utgjør ca 530.000 m2 gulvflate. Av disse eier Forsvaret ca 3600 leiligheter, mens de resterende stort sett er borettslagsleiligheter som Forsvaret har kjøpt og disponerer. 2/3 av den eide boligmassen er fra tida 1950 – 1970. Selv om mange av boligene er modernisert, er de av gammel standard og forholdsvis uhensiktsmessige etter dagens krav. Resten er hovedsakelig av nyere dato. Forsvaret har boliger spredt over hele landet , i alle fylker og i 98 kommuner. Vel halvparten av boligene ligger i byer. Forsvaret har alle typer boliger fra eneboliger til boliger i blokk med hovedvekt på rekkehus eller vertikaldelt bolig. Størrelsene varierer fra et gjennomsnittsareal på 156 m2 på eneboliger til 100 m2 på boliger i blokk. Alle boligene med unntak av ca 80 kan sies å ha tilfredsstillende teknisk standard slik de står i dag.	
Verneverdige bygg/anlegg	• Vernede bygg/anlegg som festningsverker og øvrige bygg i Landsverneplanen • Ca 500.000 m2 i verneklasse 1 (tungt vern) som også omfatter 280.000 m2 nasjonale festningsverker, se St meld 54 • Ca 150.000 m2 er i verneklasse 2 (lett vern). Størstedelen av bygningsmassen er i aktiv bruk av FSJ, men mange lokaler er uhensiktsmessige og dyre i drift	650 000
Øvrig bygningsmasse	• Forlegninger, messer, UV-bygg, verksteder, velferdsbygg, kontorbygg, garasjer, lagre etc Store deler av dette er omsettelig, men avhenger imidlertid av beliggenheten.	3 720 000
Spesielle objekter	• Infrastrukturen i etablissementene, som flyplassdekker, veier og plasser, kaier, skytebaner, VA-anlegg, gjerder med mer	
Passiv bygningsmasse	• Bygningsmasse som er registrert for avhending (av total bygningsmasse utgjør dette 150 000 m2, juni 2000)	
Sum		**6 100 000**

1.5 Dagens situasjon

1.5.1 Innledning

Dette kapittelet beskriver dagens situasjon - med hovedvekt på forvaltning - av Forsvarets EBA. I dette ligger en beskrivelse av så vel organisasjon som økonomi.

Med hovedutredningen følger en egen delrapport som analyserer og evaluerer dagens LFM-ordning først og fremst innen FMO, basert på innhentede opplysninger og en spørreundersøkelse.

1.5.2 Endringen i 1995

Bakgrunn

Den ordningen en hadde til og med 1994 tilfredsstilte ikke styringskonseptets hovedprinsipper.

I denne ordningen var FBT både fag- og forvaltningsmyndighet. Daværende LFM var underlagt FBT faglig og økonomisk når det gjaldt midler til FDV av EBA. Personellmessig inngikk LFM da som nå i FMO.

Den nye ordningen (dagens ordning) måtte bli slik at det ble enkelt å gjennomføre helhetlig mål- og resultatrettet styring og å plassere resultatansvaret for fagområdet i henhold til prinsippene i Forsvarets nye styringskonsept. Samtidig ønsket en å bevare styrken en hadde i den daværende organisasjon med FBT som et profesjonelt støtteelement for eiendommer, bygg og anlegg som kan videreutvikles i tråd med nye oppgaver. Forvaltningsansvaret ble overført til FSJs organisasjon.

FD gikk dermed ut fra ovennevnte betraktninger inn for å endre organisasjon, ansvars- og oppgavefordelingen på EBA-sektoren. Stortinget sluttet seg til dette. FDs foreløpige direktiv for tjenestefeltet eiendommer bygg og anlegg (EBA) ble undertegnet 1. jan 1995, og ordningen ble innført samme år.

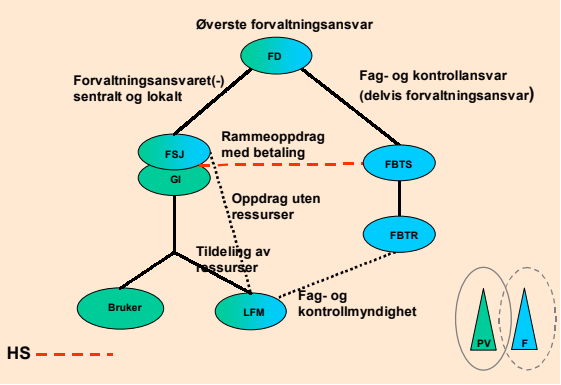
Intensjonen med forandringen

- Dagens LFM-ordning ble fastsatt etter behandling av St meld 55 (1992-93) som inneholdt blant annet de mål og oppgaver som skal ligge til grunn for utvikling og resultat av den nye ordningen. Regjeringens politiske styring skal forsterkes. FD skal styrkes som sekretariat for den politiske ledelse og får som viktigste funksjon å utøve den overordnede styring, ledelse og kontroll.
- Styring innrettes mot målbare resultater i primærvirksomheten som sikrer en optimal ressursutnyttelse. Oppdrag og ressurser for primærvirksomheten skal fordeles langs en linje ned til selvstendige administrerte enheter. Alle virksomhetsnivåer i Forsvarets linjeorganisasjoner skal tildeles de samlede resurser for den virksomhet som de har resultatansvar for.
- Innføring av etterspørselsmekanismer slik at støtteenhetene må tilpasse sin virksomhet til faktisk etterspørsel fra primærvirksomheten.
- Redusere bindingene i Forsvarets driftsbudsjett og skape mulighet for tverrprioritering og samordnet resursdisponering innen selvstendige administrerte enheter som skal ha frihet til å anskaffe tjenester og ytelser som etter lokal vurdering er best og billigst.
- Skape en entydig rolle-, ansvars- og oppgavefordeling.

1.5.3 Organisering og arbeidsfordeling

Prinsipiell modell

Figur 2: Dagens modell



Endringen i 1995 medførte at 180 LFM ble slått sammen slik at det nå er totalt 47 LFM på landsbasis og samordnet på tvers av forsvarsgrenene. LFM ble underlagt FSJ hvor FSJ ble sentral forvaltningsmyndighet. FBT ble endret fra forvaltningsmyndighet og fagmyndighet, til fagmyndighet. FBT ble således oppdragstaker med oppdragfinansiering av virksomheten.

I ansvars- og myndighetsforholdet mellom FD, FO og FBT la en opp til å skille mellom de ulike rollene som "eier, bruker og utførende enhet". Hensikten var at dette skillet skulle motivere til effektiv utnyttelse av eiendommene, økonomisk drift og vedlikehold av bygg og anlegg, og dessuten skape konkurranse om de ulike oppdrag der det var hensiktsmessig.

For å sikre seg at Statsrådens konstitusjonelle ansvar for statens eiendommer ble tilfredsstillende ivaretatt, fant departementet det hensiktsmessig å la FBT ivareta eiendomstransaksjoner og registrering og ivaretakelse av byggherrerollen på vegne av FD.

Budsjettmidler skulle tildeles de enkelte enheter i den militære linjeorganisasjon. Her har FSJ valgt å tildele EBA-midlene til LFM. Det er også fullt mulig å tildele midler til SAEene som så betaler LFM for de FDV-tjenester som utføres eller for de arealer som brukes.

Organisasjonsenhetene med egne budsjettmidler skulle ha frihet til å velge hvem som skulle utføre de ulike oppdrag. FBT måtte dermed gis en styrings- og organisasjonsform som muliggjorde utvikling av en konkurranse- og tilpasningsdyktig virksomhet. Det var ellers viktig for staten å kunne organisere sin eiendomsforvaltning slik at man kunne utøve en felles politikk og utnytte alle ressurser og samlet kompetanse på en effektiv måte.

Økonomi og oppfølging

Staten følger ikke reglene som er nedfelt i selskapslovene og regnskapsloven. Rammeverket som styrer økonomiforvaltningen i de statlige virksomhetene er i somhetene er i hovedsak forankret i Bevilgningsreglementet og Økonomireglementet. I tillegg håndteres løpende problemstillinger gjennom rundskriv fra Finansdepartementet.

Bevilgningsreglementet fastsetter regler for hvordan budsjettet skal settes opp, og dermed også rammeverket for hvordan regnskapet skal presenteres og føres. Hovedprinsippene er som følger:

- Budsjettet skal stilles opp med de beløp som blir kontant betalt eller innbetalt i løpet av hvert kalenderår. Dette gjelder også for større innkjøp hvor objektet har levetid mer enn 1 år. Dette betegnes som budsjettering og bokføring etter kontantprinsippet, og skaper den vesentligste forskjellen i forhold til bokføring ellers i næringslivet. Utgifter og inntekter behandles brutto. Det vil si at det gitte budsjett er bindende, med krav til inntjening og øvre ramme for utgiftene. Man kan ikke overskride utgiftsbudsjettet uten vedtak om justering.

- Budsjettet skal stilles opp med de beløp som blir kontant utbetalt eller innbetalt i løpet av hvert kalenderår. Dette gjelder også for større innkjøp hvor objektet har levetid mer enn 1 år. Dette betegnes som budsjettering og bokføring etter kontantprinsippet, og skaper den vesentligste forskjellen i forhold til bokføring ellers i næringslivet. Utgifter og inntekter behandles brutto. Det vil si at det gitte budsjett er bindende, med krav til inntjening og øvre ramme for utgiftene. Man kan ikke overskride utgiftsbudsjettet uten vedtak om justering, eller spesiell fullmakt. (jfr Stortingets bevilgningsreglement).

Det kan knyttes resultatkrav eller andre vilkår til budsjettvedtakene gjennom nummererte verbalvedtak i budsjettet, såkalte romertallsvedtak. I tillegg kan en knytte stikkord til poster i budsjettet og fravike hovedprinsippene. Disse er: "Kan nyttes under" (andre kapitler), "Kan overføres" (til senere budsjetterminer), "Overslagsbevilgning"(slik at bevilgningen kan overskrides der eksakt utgiftsanslag er umulig). Andre fullmakter kan også gis, slik at det blir praktisk mulig å inngå avtale om investeringer over flere budsjetterminer, for at investeringer kan gjennomføres på en forsvarlig måte.

Forvaltningsbedrifter kjennetegnes ved at de fraviker fra bevilgningsreglementets hovedregel om bruttobudsjettering ved at virksomhetens driftsbudsjett settes opp netto og ved at det fattes vedtak om virksomhetens driftsresultat. Investeringer behandles brutto – dog slik at de årlige kapitalkostnadene fremkommer i virksomhetens netto driftsbudsjett.

Økonomireglementet er et reglement som gir retningslinjer for den løpende økonomiforvaltningen, og setter krav til hjelpemidler for bokføring og betalingsformidling. Myndighet og ansvar fastlegges for at økonomiforvaltningen skal skje innenfor lover, regler, instrukser og tildelingsbrev som gjelder. Ansvaret legges til den enkelte virksomhetsleder. Ansvaret består i blant annet å disponere midlene gjennom attestasjon, anvisningsrutiner og innrette regnskaps-

føringen og arbeidsrutinene på en måte som sikrer internkontroll, oversikt over økonomisk status og en dokumentasjon av resultater som oppnås for midlene. Økonomireglementet setter også krav til edb-system, sporbarhet, dokumentasjon og sikkerhet etter tilsvarende prinsipper som Regnskapsloven.

EBA bruk

- De selvstendig administrerte enhetene (SAE) eller brukeren disponerer vederlagsfritt areal til sin virksomhet.
- FSJ og selvstendige forvaltninger og fellesinstitusjoner under FD har ansvaret for å gjennomføre nødvendige tiltak for å oppnå konsolidering og for at EBA blir utrangert.

Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)

- Lokal forvaltningsmyndighet (LFM) er organisatorisk plassert i linjen under den generalinspektøren (GI) som er foresatt for de respektive LFM-sjefer. Oppdragene kommer fra FSJ (FO/F).
- FDV-ressurser til EBA tildeles fra FSJ til GI sitt ansvarskapittel. Ressursene er øremerket og fordelt til hver enkelt LFM av FO/F, og kan ikke omdisponeres av GI.
- LFM er ansvarlig for alle FDV-oppgaver innen sitt område.
- FBT er FDs og FSJs kontrollorgan og er også fagmyndighet og rådgiver. FBT fakturerer FD og FSJ for sine tjenester.
- FD vil som øverste forvaltningsmyndighet fastsette budsjett for varer og tjenester (ikke lønn til Forsvarets ansatte) til FDV av EBA samt fastsette FBTs oppgaver som kontrollorgan.
- FBT holder oppdaterte eiendomsregistre for alle Forsvarets eide og leide EBA og NATOs inventarliste for EBA i Norge.

Investeringer

- Stortinget godkjenner enkeltinvesteringer over 25 mill kr. og vedtar investeringsrammen for Forsvaret.
- FD som øverste forvaltningsmyndighet skal godkjenne forprosjekter og dermed iverksetting av alle prosjekter med kostnadsramme over 25 mill kr.
- FSJ skal styre gjennomføringen av EBA-prosjekter, NATO-prosjekter og eiendomskjøp og føre kontroll med forbruket av bevilgede midler.
- Investeringsmidlene går gjennom FBT og anvendes iht. FSJs godkjente prosjektdokumenter.
- FBT vil, som Forsvarets fagmyndighet for EBA, normalt ivareta byggherrefunksjonen og forestå kjøp/leie av eiendommer for Staten ved FD.

Kassasjon/avhending

- Formålet med Forsvarets virksomhet innen området "kassasjon/avhending" er å få en EBA struktur som er driftsvennlig og hensiktsmessig for de funksjoner som skal ivaretas.
- FBT har ansvaret for å foreta de nødvendige disposisjoner av EBA som er utrangert, og administrerende direktør FBT har fullmakt til å kassere, avhende eller leie ut slik EBA etter departementets nærmere bestemmelser.
- LFM skal samarbeide med FBTs regionale avdeling om disponering av utrangert EBA, og forestår kassasjon av EBA når dette finnes hensiktsmessig.

Arealplanlegging, miljøvern og kulturminnevern

- Forsvaret skal oppfylle alle sine forpliktelser iht. gjeldende lovverk og samarbeide med de aktuelle sivile myndigheter om å ivareta arealplanfunksjoner, miljøvern og kulturminneforvaltning på beste måte.
- FSJ har ansvaret for å utvikle og ajourholde etablissementsplaner for egne EBA, kontrollere utslipp til jord, luft og sjø fra egne etablissementer, samt ivareta FDV av kulturminner som inngår i egne etablissementer.
- LFMer skal spesielt påse at etablissementsplanene innenfor vedkommende LFMs område er komplette og à jour.
- FBT har ansvaret for å ivareta Forsvarets interesser i alle typer sivil arealplanlegging, ivareta miljøaspektet ved alle EBA-prosjekter, samt ivareta vern om kulturminner som Forsvaret har ansvaret for.

Boligvirksomhet og -forvaltning

- Det er mange deltakende aktører i dagens boligvirksomhet og –forvaltning: FO leder boligvirksomheten og er sentral forvaltningsmyndighet. FO fastsetter behovet for boliger og sørger for å avsette midler til anskaffelse, modernisering, drift og vedlikehold.
- LFM sørger for utleie, drift og vedlikehold av boligene.
- FBT benyttes som utførende enhet til byggherreoppgaver, eiendomsregistrering og transaksjoner og som kontrollorgan for å ivareta Forsvarsdepartementets eieransvar for Forsvarets eiendommer. FBT sørger for kjøp, bygging og modernisering , samt avhending av boliger.
- FBOT er Forsvarets rådgivende og kontrollerende organ innenfor boligvirksomheten og foreslår behovsdekning og mulige tiltak for å dekke boligbehovet i et område.

Delutredningen "Forsvarets boliger" inneholder en detaljert beskrivelse av denne delen av dagens EBA-forvaltning.

Beredskapsmessige forhold

En del av Forsvarets bygg- og anleggsmasse fyller en viktig funksjon i krise- og krig og har således en funksjon utover det behov eiendommen er med på å dekke i fredstid.

Bygg og anlegg som inngår i Forsvarets krigsstruktur spenner over et vidt spektrum fra ordinære kaserner og kontorbygg til rullebaner, kaier og tunge fortifikatoriske stridsanlegg. Disse benevnes ofte operative anlegg. I stor grad vil det ikke være spesielle krav knyttet til FDV av operative anlegg. I en viss utstrekning er det imidlertid nødvendig å definere spesielle operative brukerkrav utover det som ivaretas gjennom normal FDV, spesielt for å ivareta drift av utstyr som ofte er en integrert del av anlegget. Dette kan også være brukerkrav relatert til teknisk beskyttelse av personell og utstyr og krav til tilgjengelighet og beredskap.

Det er opp til FSJ og hans organisasjon å definere hvilke bygg og anlegg som skal forvaltes som operative, samt å synliggjøre de operative kravene.

Drift og vedlikehold av operative anlegg ivaretas i utgangspunktet på samme måte og med basis i de samme rutiner som eiendomsmassen for øvrig. At fortifikatoriske anlegg har tilfredsstillende standard skal påsess gjennom FBTs årlige forvaltningskontroller og periodiske fortifikatoriske kontroller. FBT foretar på vegne av Forsvarssjefen kontroll av stridsviktige fortifikatoriske anlegg. Målsetningen/hensikten med kontrollen er å fastslå anleggenes stridsdyktighet ved en inngående kontroll av beskyttelsestiltak og driftssystemer.

Om ikke annet er spesielt bestemt, så er Norge ansvarlig for ordinær drift og vedlikehold av NATO-anlegg. Ansvar og rutiner er som for nasjonalfinansiert EBA[2]. Når det gjelder behandlingen av NATO-anlegg, så har utredningen vært i kontakt med FD. Tilbakemeldingen tilsier at behandlingen av slike anlegg er modelluavhengig, og at man derfor ikke anser modellvalget å ha betydning i denne sammenheng.

[2] *Jfr. TfF pkt 802.3*

1.5.4 Ressursbruk

Forsvaret disponerer i dag en bygningsmasse på drøyt 6 millioner m2. Størstedelen av bygningsmassen eies av Staten (FD), men Forsvaret leier også areal av eksterne utleiere. Fordelingen mellom eid og leid areal fremkommer av tabellen under:

Tabell 2 : Forsvarets bygningsmasse fordelt på eid og leide arealer

Total disp. bygn. masse	Eid bygningmasse	Leid bygningsmasse
6.062.000 m2	5.857.000 m2	205.000 m2

I tabell 3 er det laget en oppstilling over EBA-utgifter pr. 1998. EBA•2000-utredningen har brukt mye ressurser på å fremskaffe riktig tallmateriale.

Pr. i dag finnes ingen entydig kontoplan innen Forsvaret som viser ressursforbruket for EBA i sin helhet.

Ressurser til DV av EBA oppsummeres gjennom LFM, FBT og FO. Likeledes er ikke lønn medtatt og det overføres midler fra investering til FDV. Det vil si at det benyttes reelt sett mer ressurser til drift og vedlikehold enn det som framgår av tilgjengelige regnskapsoversikter for drift og vedlikehold.

En gjennomgang av tilgjengelige tall viser at drift og vedlikehold også inneholder leiekostnader.

Boliger behandles særskilt i utredningen. I 1998 hadde Forsvaret ca 4370 boliger hvorav 780 var borettslagsleiligheter. Samlet viste beregnede tall at man i 1998 brukte ca 120 mill. kr på FDV og leie av boliger. Det ble investert for 48 mill kr, og det ble solgt boliger og tomter for kr 63 mill kr. Disse tallene er inkludert i oppgitte tall for samlet EBA i tabellen nedenfor.

Tabell 3: Dagens situasjon, regnskapsdata

Kapittel/post	Totalt	Investering	Forvaltning	Drift	Vedlikehold	Leie
Kap. 1760 og Kap. 1795						
Investeringsmidler	1782	1613			169	
Kap. 1731, 1732, 1733 og 1734						
Post 11. Driftsutgifter	1011			472	396	143
Kap. 2463 FBT						
Grunntilskudd kap 1710, post 52	56		56			
Oppdrag for FO kap 1760, post 01	130	60	70			
Lønnsmidler						
• *Administrativt personell (330.000)*	130		130			
• *Utførende personell (300.000)*	191			38	153	
• *Renhold (254.000)*	222			222		
Midler fra materiell, øving, personell						
• *Lønn til andre stillinger*	47				47	
• *Vedlikeholdsmidler*	138				138	
Midler til materiell og andre kapitler	-70				-70	
Totale ressurser til EBA	**3.637**	**1.673**	**256**	**732**	**833**	**143**

1.5.5 Dagens situasjon sammenlignet med nøkkeltall

Nøkkeltall kan defineres som enten erfaringstall fra enkeltbygninger sett over mange år eller erfaringstall fra en større bygningsmasse sett over enkeltår.

Det er i utredningen lagt stor vekt på å fremskaffe nøkkeltall som er sammenlignbare med Forsvarets bygningsmasse. Med basis i kontooppsett i Norsk standard NS 3454 "Årskostnader for bygninger" og nøkkeltall i markedet, er det gjennomført kostnadsanslag på tosifret nivå for alle bygningskategoriene. Anslagene er justert for spesielle forhold i Forsvaret (renhold utføres delvis av soldater, staten er selvassurandør etc). Nøkkeltallene indikerer kostnadsbehovet forbundet med årlig FDV av en bygningsmasse som skal opprettholde sin verdi over tid. I delrapporten "Forsvarets boliger" sammenlignes ressursbruken til forvaltning av Forsvarets boliger og en tilsvarende boligmasse i samfunnet for øvrig.

Tabell 4 nedenfor viser en sammenstilling av følgende tallstørrelser:

- Kolonnen *"Ressursforbruk basert på regnskapsdata som er fordelt iht. Standard kontoplan"* viser Forsvarets ressursbruk i en justert oppstilling for sammenligning med nøkkeltall. Tilpasningen består i at noen kostnadsarter som i Forsvarets regnskap er regnskapsført under drift og vedlikehold, er i kolonnen for "Regnskapsdata, standard kontoplan" blitt ført under en mer adekvat kostnadsart iht. Standard kontoplan (NS 3454).
- Kolonnen "Ressursforbruk basert på nøkkeltall for bygningsmasse tilsvarende Forsvarets EBA" er basert på erfaringstall fra relevante bygningskategorier hos eiendomsforvaltere innen privat og offentlig virksomhet og tilpasset Forsvarets spesielle EBA-struktur.

Tallmaterialet i tabell 4 inkluderer kun kostnad forbundet med FDVU av Forsvarets bygningsmasse.

Lønnskostnader inngår, men investeringer og kapitalrenter/krav til avkastning er holdt utenfor i denne sammenhengen.

Tabell 4 : Dagens situasjon sammenlignet med nøkkeltall

	Ressursforbruk basert på regnskapsdata som er fordelt iht. Standard kontoplan		Ressursforbruk basert på nøkkeltall for bygningsmasse tilsvarende Forsvarets EBA	
	1000 kr	**Kr/m2**	**1000 kr**	**Kr/m2**
Forvaltning	256 000	44	187 438	32
Drift	732 000	125	1 136 341	194
Vedlikehold	691 500	118	480 309	82
Vedlikehold kulturminner (merkostnader)	6 000	-	6 000	-
Sum FDV egne bygg	**1 685 500**	**288**	**1 810 088**	**309**
FDV opparbeidede arealer	85 500	15	85 500	15
Sum FDV egne bygg inkl. utomhusanlegg	**1 771 000**	**302**	**1 895 588**	**324**
FDV leide arealer	50 000	244	50 000	244
Leiekostnader	143 000	698	143 000	698
Totale FDV inkl. kostnader ved leide bygg	**1 964 000**	**324**	**2 088 588**	**345**

Nøkkeltallene indikerer et totalt teoretisk FDV-ressursbehov for *egne* bygg på drøyt 1 800 mill kr (310 kr/m2). Dette er faste årlige utgifter.

Forsvarets totale forbruk av FDV-midler til egne bygg og anlegg utgjorde i 1998 1 685 mill kr (ca 290 kr/m2).

Tabell 4 indikerer en underdekning til FDV (inkl leide arealer) på *20 kr/m2, dvs ca 125 mill kr pr år.* Dersom man over tid skal unngå et <u>økende</u> vedlikeholdsetterslep, har man følgelig et behov for 125 mill kr ekstra til årlig FDV av Forsvarets bygningsmasse.

Det presiseres at det er knyttet en viss usikkerhet til tallgrunnlaget i Tallmaterialet i tabell 4. Tallene inkluderer kun kostnad forbundet med FDVU av Forsvarets bygningsmasse. Underdekningen kan være større enn det som fremkommer av tabellen, i og med at det trolig foregår en del utviklingsarbeider innenfor rammen av driftsbudsjettet.

FO angir at reell underdekning til FDVU kan representere 150 mill. kr pr. år. Det er pr. i dag ikke angitt om tallene innholder lønnskostnader.

Et alternativ til økte midler er reduksjon av disponibelt areal (arealeffektivisering), da sett i sammenheng med Forsvarets funksjonelle behov.

DEL 2

Krav til forvaltningsmodell

Del 2 behandler utredningens etablering av kriterier for valg av modell med utgangspunkt i :

- Evaluering av Forsvarets situasjon
- Synliggjøring av totalkostnadene
- Roller og modeller i vertikal styring vs. horisontal samhandel

2.1 Evaluering av forsvarets EBA-situasjon

2.1.1 Innledning

Utredningen har vurdert dagens situasjon, i hovedsak med utgangspunkt i LFM-nivået. Utredningen har analysert kostnader og utgifter for budsjettåret 1998 innen EBA-bruk og forvaltning. Utredningens oppfatning av dagens situasjon stemmer i stor utstrekning overens med FSJs internrevisjons oppfatning i revisjonsrapport 3/98 om utrangering/avhending av EBA ifm omstillingsprosessen i Forsvaret, og med de forvaltningskontroller og etablissementsinspeksjoner som er gjennomført.

Nedenfor er noen trekk ved dagens situasjon på LFM/SAE-nivået gjengitt, delvis basert på rapporten om evaluering av dagens LFM-ordning, dels på oppfatninger fremkommet i utredningsarbeidet.

2.1.2 Mål- og resultatstyring

Fem år etter Stortingets beslutning er styringskonseptet ikke fullstendig implementert innen EBA-virksomheten. Dette forhold reduserer graden av mål- og resultatstyring mot andre virksomhetsområder. Dagens ordning bidrar derfor i liten grad til arbeidet med mål- og resultatstyring av totalvirksomheten på lokalt og regionalt nivå.

2.1.3 Ansvars- og myndighetsforhold

Dagens forvaltningsordning oppfattes som uklar mht ansvar og myndighet ifm tilgang på EBA-ressurser på SAE nivå.

En sammenfatning av LFM-evalueringen viser:

- 59 % av LFMene mener at dagens ordning gir et positivt grunnlag for å etablere klare ansvars- og myndighetsforhold
- 75 % av brukerne mener at dagens ordning gir et dårlig grunnlag for å etablere klare ansvars- og myndighetsforhold.
-

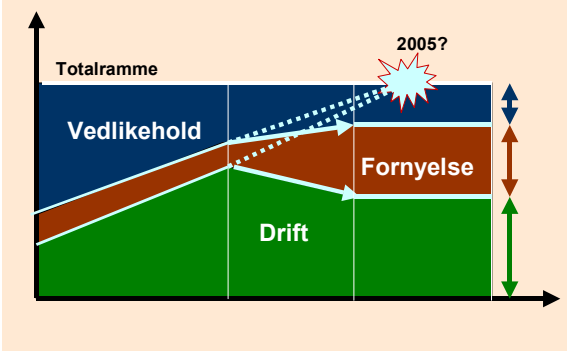
Det understrekes at styringsdialogen ikke følges og at ordningen gir uklare ansvars- og myndighetsforhold med pulverisering av ansvar som resultat.

2.1.4 Samsvar mellom oppgaver og ressurser

Den langsiktige ramme- og kostnadsutviklingen, koblet til ønsket utvikling av Forsvarets størrelse, struktur og teknologiske nivå, viser en ubalanse i dagens situasjon som kommer til å forverres i betydelig grad de nærmeste 5-10 år.

Situasjonen er illustrert i figur 3.

Figur 3 : Samsvar mellom oppgaver og ressurser



De resursene som i 1998 ble anvendt til EBA-bruk dekker ikke de reelle kostnadene til disponibel EBA-masse.

En rapport med tilstandsvurdering av Forsvarets bygninger pr. jan 2000 viser et akkumulert etterslep på ca. 6 000 MNOK basert på tilstandsgrad 1 (som betyr aksept av visse mangler i forhold til nybyggstandard). Tilsvarende antyder FO et underskudd i eiendomsforvaltningen på 150 mill kr. pr. år, jf vedlegg A.

Nøkkeltallene anslår et årlig underskudd i kapitaltilførselen til EBA massen i samme størrelsesorden. Nøkkeltallene er basert på sammensatte erfaringstall fra eiendomsforvaltere både innen privat og offentlig virksomhet. Nøkkeltall hensyntar noen av Forsvarets spesielle forhold, og illustrerer et "forventet" forbruk til FDVU av tilsvarende bygningsmasse som Forsvaret besitter, kfr. kapittel 1.5.5 i del 1.

Etter utredningens bedømming er de viktigste grunnene til problemene:

- Ikke samsvar mellom tildelte ressurser og ansvar/oppgaver.
- Uoversiktlig kostnadsføring av EBA-bruk og EBA-forvaltning, noe som gjør en effektiv styring av EBA-forvaltningen vanskelig.

Dette medfører ubalanse i:

- Ressursdisponeringen mellom primærvirksomheten og støttevirksomheten.
- Ressursdisponeringen mellom F, D, V og U.
- Inntekter og kostnader i EBA-forvaltningen.

2.1.5 Synliggjøring av kostnader

Kost-/nytteeffekter må kunne vurderes på det nivå hvor det er hensiktsmessig å vurdere alternativ bruk av ressursene for å oppnå best mulig effekt. Det forutsetter at kostnadene regnskapsføres på en slik måte at man enkelt får et bilde av de faktiske kostnader. Dagens ordning er ikke innrettet for dette formål.

2.1.6 Brukermedvirkning/ medinnflytelse

Regelverket TfF kl.8 følges ikke godt nok opp av alle aktører innen EBA-forvaltningen. Det er en svakhet i dagens ordning at Glene har for liten innflytelse som bruker. Dagens ordning fokuserer i for liten grad på primærvirksomhetens behov, ifølge SAEene.

2.1.7 Arealutnyttelse

Dagens ordning har ikke incitamenter på brukersiden for å intensivere arealbruken. Registrert behov overstiger langt de tilgjengelige ressurser.

2.1.8 Forvaltningskompetanse

Dagens forvaltningsordning med samling av LFMene i større enheter har entydig hevet den faglige EBA-kompetansen i LFM-leddet. Dette har medført utvikling av spisskompetanse og stor faglig trygghet. Bedre samordning mellom LFM-organisasjonen og FBT kan høyne nivået ytterligere.

2.1.9 Brukerkompetanse

Primærvirksomhetens betingelser er blitt bedre ved at LFM-leddet ivaretar EBA-oppgavene. Bruker kan derfor i stor grad konsentrere seg om primæroppgavene. Dog er bestillingskompetanse ikke ivaretatt som en del av primærvirksomheten, og SAEene mangler kapasitet og kompetanse for å analysere det reelle behov for EBA ut fra tilgjengelige ressurser. Disse oppgaver ivaretas i dag gjennom LFM-leddet som det er etablert stor nærhet til, og som besitter kunnskap om brukernes virksomhet og behov.

Imidlertid kan forvaltningsoppgaver i tilknytning til EBA-virksomheten tidvis virke forstyrrende på primærvirksomheten.

På boligsektoren i Forsvaret finnes det godt med brukerkompetanse, men den er ikke der den ideelt sett burde være, nemlig hos brukeren. Forsvarets boligtjeneste som er et rådgivende organ i boligspørsmål, underlagt FD, besitter den vesentligste brukerkompetansen i dag. Men brukeren av Forsvarets boliger er vanskelig å identifisere, og FBOT har ikke nødvendig beslutningsmyndighet som bruker, noe som kan gi potensiale for forbedring.

2.1.10 Helhetlig forvaltning og samordning

Samordningen mellom virksomhetsområder fungerer i dag bra på LFM-nivået, men dårligere regionalt og sentralt pga atskilte oppdrags- og styringslinjer. For brukerne som primærprodusenter av forsvarsevne gir dagens situasjon dårlig grunnlag for en helhetlig samordning mellom EBA og øvrige virksomhetsområder på grunn av at horisontal samhandel ikke er gjennomført.

2.1.11 Underdekning med dagens ressurstildeling

I del 1 er det laget en oversikt over dagens økonomiske situasjon. Nedenfor gjentas sammenligningen av nøkkeltall og faktisk ressursforbruk slik det fremkommer i rapportens del 1. Forsvarets egne bygg (eid) er lagt til grunn for sammenligningen.

Tabell 5 :Totalt FDVU forbruk ekskl. kapital kostnader

Totalt FDV-forbruk – eide arealer					
(1) Nøkkeltall FDV (Kfr. Tabell 4)		*(2) Faktisk ressurs-tildeling FDV (Kfr. Tabell 3)*		*(1 – 2) Underdekning*	
1.810 mill kr	309 kr/m2	1.686 mill kr	288 kr/m2	124 mill kr	21 kr/m2

Tabellen over viser at benyttede tall indikerer en årlig underdekning i forhold til nøkkeltallene på 21 kr/m2, dvs ca 125 mill.kr.

Total underdekning er antakelig større enn angitt underdekning på 125 mill kroner pga at et vedlikeholdsetterslepet er akkumulert over flere år. Det er også nærliggende å tro at enkelte utviklingsoppgaver utføres innenfor rammen av driftsregnskapet. Den reelle underdekningen vil i så tilfelle være større enn hva som fremkommer av tabellen over.

2.1.12 Utvikling og fornyelse

Over en lengre tidshorisont må man regne med utviklingskostnader ut over de faste/årlige kostnadene vist ovenfor.

Sett over tid vil det alltid være behov for fornyelse av Forsvarets bygningsmasse på grunn av endrede bruker- og myndighetskrav. Eksempler som viser dette er bl.a en del av Forsvarets lagre som ikke tilfredsstiller dagens logistikk-krav, samt et større antall av Forsvarets stridsanlegg som ikke innfrir dagens operative krav. Fornyelsestakten av bygningsmassen kan imidlertid styres bl.a. ved hensiktsmessig konstruksjonsutforming og materialvalg, samt rett vedlikehold over tid.

Det må også ligge strategiske vurderinger til grunn ved fastlegging av fornyelsestakten for Forsvarets bygningsmasse. Dette krever en egen analyse.

2.2 Trender innen eiendomsforvaltning

2.2.1 Offentlig eiendomsforvaltning

Staten er en stor eiendomsbesitter, og må tillegges et ansvar som pådriver i utviklingen av en mer miljøvennlig bygg - og anleggsnæring, gjennom byggevirksomheten bidra til en positiv by- og regionalutvikling, ivareta kulturminnevern i egen eiendomsmasse samt fokusere på forskning og andre utviklingsoppgaver.

Eierskapet til statens bygg og eiendommer er i dag delt mellom enkelte av departementene, statsselskapene, egne stiftelser, Forsvarets bygningstjeneste og forvaltningsbedriftene Luftfartsverket og Statsbygg.

Det finnes ulike modeller for spesialisert offentlig eiendomsvirksomhet. Mens etatsformen har vært mest vanlig til nå, ser man stadig flere eksempler på offentlige eiendomsbesittere som spesialiserer sin eiendomsvirksomhet i interne bedrifter eller aksjeselskaper. Det er mange likhetstrekk ved de tiltakene som er gjennomført:

- Forvalter- og brukerrollen er skilt ved at forvaltningsoppgavene er trukket ut fra sektorene.
- Intern-husleie innføres for å synliggjøre kostnadene forbundet med arealbruk
- Likeartede eiendommer er samlet i spesialiserte forvaltningsenheter
- Det er skilt organisatorisk mellom drift og forvaltning gjennom etablering av egne driftsenheter
- Driftsoppgavene er konkurranseutsatt

Effekter ved spesialisering er bl.a. at man får :

- Synliggjort ressursbruken til henholdsvis primærvirksomhet og til eiendom
- Et fagmiljø for eiendomsvirksomheten
- Stordriftsfordeler

Statsbygg

Statsbygg er i dag eiendomsforvalter, byggherre for departementer og statlige virksomheter, eiendomsutvikler samt statens rådgiver i bygge- og eiendomssaker.

Det er gjennomført en gjennomgripende omorganisering og restrukturering av Statsbygg. Tilknytningsformen forvaltningsbedrift beholdes for den del av virksomheten der dette anses hensiktsmessig, samtidig som konkurranseutsatte bygg er skilt ut til et statsaksjeselskap.

Statsbygg skal bli mer kundeinnrettet. Det skal etableres mer effektive prosjektstyringsmodeller, med nye resultatindikatorer som ivaretar behovet for fortløpende oversikter over framdrift, kvalitet og status i forhold til fastsatt kostnadsramme. Alternative styrings- og gjennomføringsmodeller tas i bruk. Departementet forutsetter at Statsbygg vil utarbeide et program for total kvalitetsledelse, som skal bidra til kompetanseheving, holdningsendringer, bedre relasjoner til kunden og nye systemer som sikrer kvaliteten på leveransene.

Husleieordningen videreføres og Regjeringen vil vurdere en utvidelse av ordningen. Bakgrunnen for dette er at Regjeringen anser det som et viktig prinsipp å skille forvalter- og brukerrollen i eiendomsforvaltningen. Det legges vekt på rolleavklaringer mellom bruker og forvalter. Dessuten foreslås å opprette et brukerråd for Statsbygg.

Etablering av et statlig selskap med ansvar for konkurranseutsatte statseide bygg kan ses i sammenheng med omorganiseringer av enkelte andre statlige virksomheter på 1990-tallet. Selskapets hovedformål er å dekke statlige behov for lokaler. Virksomheten skal drives i et åpent marked, og med samme betingelser og krav til forretningsmessig drift som andre aktører.

2.2.2 EBA-forvaltning i de nordiske forsvar

Eiendomsforvaltningen i det svenske forsvar

Rollene

Försvarsmaktens eiendommer eies av Staten ved Finansdepartementet. Eierskapet utøves av Fortifikationsverket (FORTV) som også er forvalter og byggherre. Forsvarets avdelinger er brukere og leier EBA av FORTV.

I Försvarsmakten er brukerfunksjonen samlet i en ny organisasjon (ANFA-kontor) som i utgangspunktet skal gi bedre effektivitet, styring og oppfølging av EBA-bruk gjennom en gjennomgripende funksjonsstyring fra overkommandoen. Kontorene er plassert ved de lokale avdelingene, men er organisasjonsmessig plassert under overkommandoen. Den nye organisasjonen omfatter 183 ansatte hvorav 27 er sentralt, 92 regionalt og 64 lokalt plassert.

Avdelingssjefene inngår ikke lengre avtaler. Det skal skje ved ANFA-kontorene. Derimot bestemmer avdelingssjefene hvilke EBA-ressurser de trenger for å løse sine oppdrag. De får støtte i dette arbeidet av en EBA-koordinator som tilhører ANFA-kontoret og er lokalisert ved garnisonen. EBA-koordinatoren har også kontakten mot ANFA-kontoret regionalt.

Leieavtaler inngås dermed mellom det regionale ANFA-kontoret og FORTV, men virksomheten styrer behovene. Dialoger i forbindelse med nye leieforhold etc skal skje mellom EBA-koordinatorene ved garnisonene (eller avdelingssjefene selv) og det regionale kontoret. Undertegning av avtaler for nye leieforhold etc skjer sentralt.

Ressursbruk

Ved anskaffelse av grunneiendommer og bygninger samt lånefinansierte anlegg finansierer FORTV anskaffelsen ved lån i statens Riksgäldskontor. FORTV anmoder om en årlig låneramme av regjeringen.

Ved investering i bevilgningsfinansierte anlegg, som skal direkteavskrives, betaler brukeren (normalt Försvarsmakten) investeringen i overensstemmelse med avtalt betalingsplan. Dette innebærer at brukerens utgifter utgiftsføres i sin helhet og i samsvar med betalingsplanen det budsjettår utgiften påløper.

For EBA som FORTV leier ut til en bruker, opprettes det leieavtale. Leien er kostnadsbasert og innbefatter bl a dekning for FDV- og kapitalutgifter. Leien for bevilgningsfinansierte anlegg omfatter ikke kapitalutgiftene.

Brukeren kan med visse begrensninger framleie grunneiendommer, boliger og øvrige lokaler. Leie- og festeavgiften for denne utleien fastsettes av brukeren. FORTV skal fortløpende holdes underrettet om slike framleieforhold.

I dialog med brukeren fastsetter FORTV en vedlikeholdsplan der omfanget av det planlagte vedlikeholdet skal framgå.

Når det gjelder stridsanlegg gjennomføres drift og vedlikehold etter brukerens krav.

Ved avhending av eiendommer bokføres resultatet hos FORTV.

Samhandel

Mellom Försvarsmakten som bruker og FORTV som forvalter er et reelt kunde – leverandørforhold etablert på alle nivåer.

Utviklingen

Siden 1997, da driftsressursene ble overført til FORTV, har FORTVs bygningsvolum minsket med ca 30%, fra drøyt 7 mill m2 til ca 5,5 mill m2. I den samme perioden har antall årsverk på EBA-sektoren i Forsvaret minket med ca 70 og i FORTV med ca 450. Hele EBA-sektoren har til sammen minket fra ca 2000 årsverk til knapt 1500, dvs. en minskning på 25%.

Med hensyn til utviklingen av kostnaden/m2 er kvaliteten på rapporteringen fortsatt for unøyaktig til å gi grunnlag for sikre konklusjoner. Et omfattende arbeid for å forbedre dette pågår, så vel gjennom forbedrede oppfølgingssystemer som gjennom installering av måleutstyr.

Försvarsmaktens totale EBA-kostnader utgjorde i 1997 ca 8,8 % av den totale bevilgning. I budsjettåret 1999 var EBA-andelen ca 7,5 %.(Til sammenligning er tilsvarende tall i Norge ca.15%) Kostnadsreduksjonen på ca 500 millioner kr/år har frigjort ressurser til andre formål. EBA-kostnadene er dermed redusert med ca 14 % fra 1997 til 1999. Dette betyr at den svenske modellen gir resultater i samsvar med siktemålet å effektivisere ressursbruken.

Eiendomsforvaltningen i det danske forsvar

Rollene

Forsvarets eiendommer eies av Staten ved Forsvarsministeriet. Eierskapet utøves av Forsvarets bygningstjeneste (FBT) som utvikler, kjøper og klargjør Forsvarets eiendommer for avhending. FBT ivaretar også den fysiske eiendomsplanleggingen. Eierskapet utøves også gjennom at FBT har byggherrerollen og sørger for nybygg, nyanlegg, renoverings- og istandsettingsarbeider. FBT er også tilsynsmyndighet og fagmyndighet og utarbeider faglige direktiver for og fører tilsyn med vedlikeholdet av Forsvarets bygninger og anlegg.

Forsvaret er bruker av bygg og anlegg og har selv ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold. FDV-oppgavene utføres for en stor del ved hjelp av eget personell.

Ressursbruk

Investeringene finansieres ved egne bygg- og anleggsbevilgninger til de spesielle investeringsobjektene. FBTs utgifter til lønn og administrasjon av egne prosjektledere og evt byggeledere dekkes av virksomhetens driftsbevilgning. Forsvarets utgifter til innkjøp av varer og tjenester i forbindelse med drift- og vedlikehold bevilges over forsvarsbudsjettet, og midlene tildeles ansvarlige avdelinger på egne konti. Lønn til ansatt drift- og vedlikeholdspersonell bevilges på egne konti.

FBT har inntekter fra bla faglig kursvirksomhet, administrasjonsbidrag og refusjon av lønn til utlånt personell i forbindelse med eksterne bygg- og anleggsoppgaver og inntekter fra skogsdrift og forpaktning av Forsvarets eiendommer.

Ved avhending av Forsvarets eiendommer overlates disse oftest til et statlig selskap Freja eiendomme AS.

Samhandel

Mellom Forsvaret og FBT er det dialog om utførelse av enkelte oppgaver, men det er ingen samhandel i den betydning at det er noen form for betaling for ytelsene. På denne måten blir det ikke noen fullstendig synliggjøring av økonomien i dette systemet.

Utviklingen

Et utvalg (SEA-utvalget) som er nedsatt av Finansministeriet har anbefalt at det i størst mulig omfang skal innføres husleie for bruk av statens bygninger. Det er anbefalt at det på sikt innføres leie i det danske Forsvaret.

Avhending av offentlige eiendommer i Danmark

Freja ejendomme A/S (Fe) er et statlig selskap for avhending av offentlig eiendom. Selskapet ble stiftet 1997 og eies av Den Danske Stat ved By- og Boligministeriet. Formålet er å overta / kjøpe faste eiendommer fra staten eller selskaper der staten er medeier, med henblikk på utvikling og videresalg til tredjepart. Selskapet kan kjøpe tilknyttede eiendommer om dette kan øke verdien av en eller flere av selskapets eiendommer. Hovedoppgaven er utvikling og salg av fast eiendom. Utviklingen skal gi en vesentlig gevinst.

Selskapet har ca 20 ansatte og kjøper alle rådgivningstjenester for prosjektutvikling. Selve gangen er som følger:

- Aktuell eiendom blir vurdert av megler, dvs det angis en verdi "as is".
- Fra prisen trekkes salgskostnader, eventuell forurensing, vedlikeholdsetterslep samt eventuelle rentekostnader på kjøpesum og andre kostnader i perioden fra kjøp til ferdig utviklet prosjekt.
- Foreslått salgspris kvalitetsikres av en uavhengig tredjepart.
- Fe kan velge om de vil akseptere prisen eller la være.
- Fe utvikler eiendommen på forretningsmessig grunnlag og selger så videre.

Etter to års drift har Fe behandlet ca 100 eiendommer. Overskuddet av virksomheten tilfaller så staten.

Eiendomsforvaltningen i det finske forsvar

Rollene

Forsvarets eiendommer eies av Staten ved Försvarsministeriet. Eierskapet utøves av Försvarsförvaltningens byggverk som er byggherre og forvalter for Forsvarets eiendommer og sørger for nybygg, nyanlegg, renoverings- og istandsettingsarbeider. Byggverket ivaretar også den fysiske eiendomsplanleggingen. Byggverket er organisert med 8 regionale og ca 20 lokale enheter med ansvar for all forvaltning, drift og vedlikehold ved Forsvarets etablissementer. FDV-oppgavene utføres for en stor del ved hjelp av eget personell.

Forsvaret selv er bruker av bygg og anlegg og har intet ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold.

Ressursbruk

Investeringene finansieres ved egne bygg- og anleggsbevilgninger til de spesielle investeringsobjektene. FDV-utgiftene samt byggverkets administrasjonsutgifter finansieres ved hjelp av leieinntekter fra de militære brukerne samt oppdragsinntekter når det gjelder investeringer. Leieinntektene omfatter kun erstatning for FDV-utgiftene og inneholder ikke kapitalutgifter. Leien er dessuten satt så lavt at det bare blir 80 mill mark til vedlikehold (behovet er ca 300).

Samhandel

Mellom Forsvaret og Försvarsförvaltningens byggverk er det dialog om utførelse av enkelte oppgaver og betaling for ytelsene. Det inngås kontrakter med ca 50 militære avdelinger om leie av etablissementer, hvilke oppgaver som inngår og prisen. På denne måten blir økonomien ikke fullstendig synliggjort ettersom verken kapitalkostnader eller fulle vedlikeholdskostnader er inkludert.

Utviklingen

Det er nå vedtatt at all statlig eiendom i Finland skal overføres til Statens fastighetsverk som er underlagt Finansministeriet. Hvilken rolle Försvarsförvaltningens byggverk skal ha i dette bildet er i skrivende stund ikke avklart.

2.2.3 Privat eiendomsforvaltning

Det er stor variasjon i hvordan ulike selskaper organiserer sin eiendomsforvaltning. En trend er at kjernevirksomheten i selskapene rendyrkes, og at støttefunksjoner skilles fra kjernevirksomheten. Det er også mindre bruk av eget personell til fordel for mer omfattende bruk av eksterne underleverandører. Årsakene til dette er bl. a :

- Ønske om maksimal fleksibilitet innen virksomheten, noe som betinger at faste kostnader og utgifter forbundet med personalansvar reduseres til et minimum. Det er imidlertid en klar oppfatning om at man behøver en funksjon i eget selskap som kjenner kjernevirksomheten og har bestillerkompetanse for å sikre kjernevirksomheten nødvendige tjenester til en riktig pris.
- Økt krav til spisskompetanse i markedet medfører at eksterne tilbydere rendyrker eiendomsforvaltningstjenester, og egen virksomhet kan vanskelig tilby konkurransedyktige tjenester innen enhver aktivitet.

Også støttetjenestene rendyrkes, og man vurderer hvilke som skal utføres av eget personell, og hvilke man skal kjøpe eksternt.

Når det gjelder investering i eiendom, er det generelle inntrykket at industriselskapene ønsker å frigjøre kapital for videreutvikling av selskapenes kjernevirksomhet. Det er ikke uvanlig at eksterne investorer kjøper opp bygningsmassen og leier arealene tilbake til industriselskapene.

Omveltninger i egen virksomhet og i omgivelsene skjer hyppigere enn før. Fleksible løsninger for arbeidsplasser og bygninger med fleksibilitet og muligheter for raske endringer er derfor satt i fokus hos mange selskaper.

For spesialiserte bygg er det vanlig å avtale at leietager gjennom husleien betjener de investeringer som er direkte knyttet til sin spesielle virksomhet. I slike tilfeller inngås ofte langsiktige avtaler med mulighet for exit ved gitte tidspunkter mot at leietager betaler et opphørgebyr. Grunnen til at løsningen ofte likevel foretrekkes av private virksomheter, er at man kan skaffe funksjonelle bygg uten å binde kapital.

2.3 Overordnet mål med resursbruk knyttet til EBA

2.3.1 Det overordnede mål

Det overordnede mål med all resursbruk knyttet til EBA i Forsvaret er at den skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstiller Forsvartes behov med best mulig totaløkonomi. Det er også et mål å gi en bedre balanse mellom primærvirksomhetens oppgaver og EBA bruken.

Det må tilstrebes bedre samsvar mellom mål og ressurser.

2.3.2 Innsparingsmål og tids-perspektiv

I dagens situasjon er det ikke balanse:
1. mellom oppdrag og ressurser i forvaltningen av Forsvarets EBA, eller
2. mellom drift og investeringsmidler

Det betyr at dagens ressurser strekker ikke til for å ivareta eksisterende EBA på en for Forsvaret optimal måte, bla. er fornyelsestakten for lav til å holde tritt med kravene til effektiv EBA. I tillegg er det avdekket et oppgraderingsbehov grunnet etterslep i utførelsen av de løpende nødvendige oppgaver.

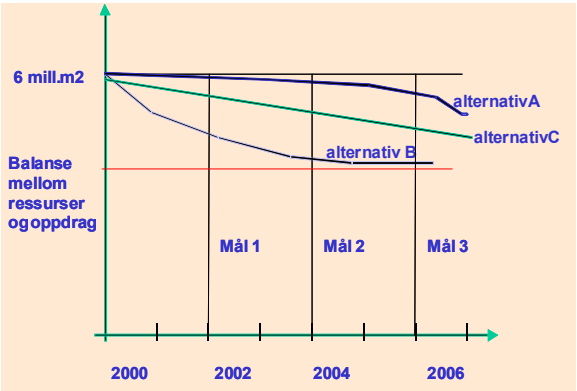
Det er følgelig påkrevet å sette:
- brukermål for balanse mellom oppdrag og ressurser sett fra primærvirksomhetens side
- forvaltningsmål for balanse mellom inntekter og kostnader sett fra forvaltingsvirksomhetens side.

Så vel FD som FO har gitt uttrykk for at det ikke er aktuelt å øke tildelingen av midler til EBA-formål. Dette betyr i praksis at EBA-volumet må reduseres for å oppnå balanse mellom oppdrag og ressurser. Forsvarets utfordring er illustrert i nedenstående figur hvor balanse mellom oppdrag og ressurser kan oppnås ved en reduksjon av EBA-volumet. Hvor balansepunktet bør ligge for å oppnå best mulig totaløkonomi for Forsvaret som helhet, må fastlegges av FMO på strategisk nivå.

Med utgangspunkt i denne situasjonen kan man skissere gapet mellom dagens situasjon og den optimale situasjon hvor det er oppnådd balanse mellom ressurser og oppdrag og mellom driftsmidler og investeringsmidler. Balanse kan oppnås mer eller mindre vellykket avhengig av ulike utviklingsscenarier. Det er grunn til å anta at alternativ organisasjonsmodeller A, B og C gir forskjellige resultater i et visst tidsperspektiv fordi muligheten for incitamenter, finansieringsbetingelser etc. vil være forskjellige. Det er en oppgave for EBA •2000 å forslå en modell som kan bidra til best mulig totaløkonomi for FMO.

Det vil være en stor utfordring for Forsvaret å velge virkemidler som sikrer balanse innen det tidsperspektiv som fastlegges.

Figur: Innsparingsmål og tidsperspektiv for ulike modellalternativer



2.4 Krav til EBA

2.4.1 Krav utledet av rammevilkårene

Ett bærende prinsipp i utviklingen av den statlige styringen er å prioritere primærvirksomheten og gi den virksomhetsansvarlige enhet et fullstendig ansvar for kostnader og gjennomføring. Et annet prinsipp er å skape reell frihet til å velge middel og metoder for gjennomføring innen gitte retningslinjer (mål- og resultatstyring). Prioritering av primærvirksomheten stiller dermed krav om at ressurser frigjøres gjennom en mer effektiv støttevirksomhet.

For å muliggjøre denne utviklingen arbeider Forsvaret med å skille støttevirksomheten fra primærvirksomheten. Av St.meld nr 55 (1992-93) fremgår at det vil bli vurdert å utvikle EBA sektoren i Forsvaret i samsvar med det som skjer innen den sivile sektor, dersom dette er forenelig med Forsvarets spesielle oppgaver og struktur. Innen Forsvarsdepartementets område skal Forsvarets styringskonsept legges til grunn for utviklingen. Dette innebærer av forvaltningsansvaret for EBA–massen må rendyrkes og skilles fra primærvirksomheten, og at leieforholdene gjennom horisontal samhandel utvikles med en reell frihet for brukeren til å tilgodese sitt EBA-behov.

Summarisk innebærer en rekke Stortingsbeslutninger et krav om å:

- Styrke departementets politiske styring
- Redusere bindingene i Forsvarets driftsbudsjett
- Skille forvalter- og brukerrollen (ulike myndigheter)
- Delegere myndighet til å velge virkemiddel og produksjonsform på et hensiktsmessig nivå
- Innføre brukerbetaling (horisontal samhandel)
- Øke primærvirksomhetens andel av budsjettet
- Effektivisere EBA-bruken og fremme en mer effektiv ressursdisponering ved statens virksomheter
- Synliggjøre statlige institusjoners ressursbruk vedrørende disponering av lokaler m.m.
- Sikre statens egenkompetanse innen anskaffelse, forvaltning og avhending
- Sikre et økonomisk optimalt vedlikeholdsnivå for statens egne bygninger
- Sikre at lokaler og tjenester knyttet til lokalbruk tilpasses brukerinstitusjonenes egen behovsvurdering
- Synliggjøre eiendommenes verdi

2.4.2 Krav til effektiv EBA-bruk

Konsekvenser av Forsvarets langsiktige utvikling mhp EBA

Konsekvenser av Forsvarets langsiktige økonomiske utvikling

Det er mye som tyder på at de økonomiske tildelinger til Forsvaret ikke vil øke de nærmeste årene. Primærvirksomhetens behov for styrking av det teknologiske nivå med tilsvarende ressursbehov kan i seg selv medføre en nødvendighet for å redusere ressurstilgangen til EBA. Derfor vil det kunne oppstå et større behov for reduksjon av ressurser til EBA enn til primærvirksomheten. Det er vanskelig å kvantifisere denne reduksjonen, men en reduksjon av EBA-kostnadene må skje i samsvar med de oppgaver Forsvaret setter for EBA-virksomheten.

For øvrig må man ta i betraktning behov for ressurser til etterslep i vedlikehold, økt standard knyttet til lover og forskrifter og fornyelse og omstilling. Dette vil kreve ytterligere ressurser på bekostning av ordinære drift- og vedlikeholdsoppgaver slik de ivaretas i eksisterende EBA.

Konsekvenser av utviklingen av Forsvarets fredsorganisasjon

Forsvarets fredsvirksomhet har stor innvirkning på Forsvarets behov for EBA. Det er derfor viktig ved gjennomføring av strukturelle endringer at en tar hensyn til EBA. Det vil åpenbart gi betydelige fordeler å legge ned hele virksomhetssteder, i stedet for å legge ned deler av virksomheten innenfor en leir, men samtidig opprettholde andre virksomheter i området. Selv om det på kort sikt vil innebære økte investeringskostnader å slå avdelinger sammen, vil det på lang sikt være god økonomi med tanke på en effektiv virksomhet og EBA bruk. Omstillingskostnadene må underlegges særskilt analyse.

Hensyn til strategiske og taktiske forhold mhp krigs- og fredsorganisasjon

Strategisk vil det være en fordel med militære avdelinger lokalisert over hele landet. Det vil imidlertid føre til en opprettholdelse av fredsvirksomhetens kostnad inklusiv EBA kostnadene. Tilgang på gode skyte – og øvingsfelter vil i stor grad påvirke lokaliseringen av operative militære avdelinger. Dette vil i de fleste tilfeller være styrende.

Forsvarssjefens råderett over operative anlegg

Det er en klar forutsetning at FSJ har full myndighet og råderett over operative anlegg både i fred og krise og krig. Råderetten består i at anleggene kan disponeres til øvelser og andre aktiviteter i operativ og sikkerhetspolitisk sammenheng. Med hensyn til stridsanlegg er det klar forutsetning at brukeren har en forsikring for at de virker når det er behov for dem. Brukeren vil selv øremerke personellet som skal bruke disse anleggene i krise eller krig. Dersom anleggene mister sin operative betydning, må det være enkelt å avhende dem. Operative anlegg som helt eller delvis er finansiert med NATOs infrastrukturmidler, skal vedlikeholdes i samsvar med inngåtte avtaler. Anleggene skal stilles til forsvarssjefens disposisjon som forutsatt i gjeldende Memorandum Of Understanding (MOU) mellom Norge og NATO.

Uansett forvaltningsmodell må EBA-forvaltningen kunne underlegges FSJ ved enkel beredskap i krise og krig.

Primære prioriteringer

Det forutsettes at FSJ skal ha full valgfrihet til å styre ressursene innen sitt ansvarsområde i samsvar med de oppdrag Forsvaret blir tildelt fra regjeringen. Dette må innebære at overordnede prioriteringer for EBA-ressursene må være i samsvar med de gjeldende prioriteringer av Forsvarets oppgaver.

Prioriteringene må også være slik at primærvirksomheten støttes på best mulig måte og til lavest mulig EBA kostnad. Dette krever at EBA som ikke er i bruk, avhendes, slik at ressursene kan kraftsamles.

Prioriteringene må gjøres slik at det blir en konkret synliggjøring av kostnadene for langtidsplaner.

Driftskostnadene styres i stor grad av utenforstående forhold. Når en tar i betraktning at disse vil øke, ser en at det kreves klare mål for effektivisering og en resultatorientert oppfølging.

De største reduksjonene bør foretas så tidlig som mulig, da blir nåverdien av innsparingsgevinsten størst mulig. Det bør derfor som et særskilt grep foretas en uhildet gjennomgang av Forsvarets EBA. Dette vil med stor grad av sikkerhet føre til en vesentlig reduksjon av EBA, både internt i leirene, og også i antall virksomhetssteder. Om de frigjorte stedene skal avhendes eller ikke, er et politisk anliggende, men anlegg som opprettholdes av andre hensyn enn Forsvarets egne, bør ikke belaste Forsvarets EBA budsjett. På denne måten kan en opprette en balanse mellom oppdrag og ressurser på strategisk, taktisk og operativt nivå.

De betraktninger det er redegjort for her, og de prioriteringer som anbefales, er i stor grad omhandlet i FS 2000. Det antas at denne studien vil være styrende for avhending av EBA.

Det bør være en positiv stimulans for brukeren for å oppnå en mer effektiv EBA bruk. Det må derfor innføres incitamenter overfor den lokale bruker for å sikre sammenfallende interesser på ulike nivåer i organisasjonen.

Langsiktige mål

De langsiktige mål kan deles opp i en økonomisk målsetting, og en funksjonell målsetting. Den økonomiske målsetting bør relateres til de budsjettmidler Forsvaret blir tildelt, som en prosentdel av disse. I dagens situasjon forbrukes ca 15 % av budsjettet til EBA. Sammenlignet med annen virksomhet bør siktemålet være at EBA ikke skal forbruke mer enn 10-12 % av budsjettet i 2008. Med FS 2000 og den politiske behandling av dette, vil en nærmere fastsettelse av dette kunne gis. Siktemålet kan oppnås ved å effektivisere forvaltningen av EBA, samt redusere den totale EBA-massen.

For å oppnå dette bør antall kvadratmeter som disponeres av Forsvaret, reduseres i forhold til dagens situasjon. Tatt i betraktning eventuelle nye oppgaver og strukturelle endringer, må arealet reduseres kraftig. Dette er en stor utfordring, både for brukerne og for EBA-forvaltningen.

For boligforvaltningen har Regjeringen i St meld nr 25 (1995-96) uttalt: «Forsvaret må ta sitt ansvar for at personellet vert sikra tilgang til bustad på dei tenestestadene dei kjem til. Dette vil likevel ikkje alltid seie at Forsvaret skal stille eigne bustader til disposisjon. I område med ein naturleg bustadmarknad, må personellet for framtida ta større ansvar for sjølv å skaffe seg bustad. Forsvaret bør i samband med dette hjelpe personellet med ny bustad. Konsekvensene av desse forholda bør verte at Forsvaret i større grad enn i dag konsentrerer bustadmassen til stader der det er vanskeleg å skaffe bustad på den ordinære marknaden».

Omstillingsbehov og kortsiktige mål

Erfaringer viser at ved strukturendringer kommer ikke økonomiske gevinster ved innsparinger i EBA de første årene. Snarere fører investeringer som er nødvendige for å oppnå en mer rasjonell drift, til en økning av ressursbehovet. Dessuten tar det tid å avhende EBA etter at brukeren har fristilt bygningsmassen. Disse to forhold innebærer at selv om forvaltnings- og driftsutgiftene blir redusert på lang sikt, vil investeringskostnadene øke på kort sikt. I følge FOs erfaring og kjennskap til å styre markedsmessige forutsetninger vil det være en utfordring å klare å gjennomføre avhendingsprosessen raskere enn i dag.

For boliger vil redusert bemanning i Forsvaret medføre tilsvarende redusert boligbehov. Her er det mulighet for en raskere effekt enn for øvrig EBA. I delrapporten "Forsvarets boliger" er det allerede påvist et reduksjonspotensiale på 700 – 800 boligenheter før virkningen av FS 2000 medregnes.

FSJ har visse muligheter til å foreta omdisponeringer for å støtte oppunder en omstilling, men det vil gå på bekostning av andre virksomhetsområder hvis all omstilling av EBA skal finansieres av de ordinære tildelinger til Forsvaret.

Det vil derfor være et behov for at det stilles til disposisjon midler til omstilling ut over ordinære bevilgninger slik at det blir mulig å gjennomføre investeringer før de økonomiske gevinster ved omstillingen foreligger. Dersom det ikke stilles ekstra midler til disposisjon for investeringer, vil det bli meget vanskelig å gjennomføre en effektiv omstilling med mindre EBA budsjettet økes de nærmeste årene. Dette vil imidlertid kunne gå på bekostning av en rasjonalisering av primærvirksomheten.

Kriterier for mål- og resultatstyring

Forutsetningen for en god mål og resultatstyring er at styringskonseptet følges. Brukeren må i styringsdialog med den foresatte , bli enig om de mål og resultater som skal oppnås i løpet av et år. Dette betyr at den foresatte stiller krav til den undergitte som må oppnås, basert på de midler som stilles til disposisjon for måloppfyllelsen. De inngår en avtale. Ved årets slutt, gjennomføres en ny dialog mellom den foresatte og den undergitte. Der drøftes om målene er nådd, og resultatene oppfylt i forhold til forutsetningene. Dette er et system som Forsvarets ledere har praktisert i mange år, og som de er fornøyd med.

Det er et krav at dette også må gjelde for EBA-bruk på lik linje med alle andre produksjonsressurser.

2.4.3 Krav til funksjonell EBA

Det overordnede krav knyttet til EBA i Forsvaret er at den skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstiller Forsvarets behov med best mulig totaløkonomi.

Det betyr i praksis at EBA-forvaltningen skal tilfredsstille primærvirksomhetens, brukerens, behov for EBA med bruk av minst mulig ressurser.

EBA-forvaltning er et virkemiddel til å nå primærvirksomhetens målsettinger. Dette krever:

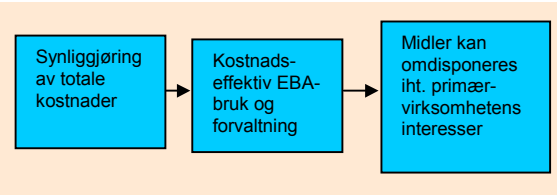
- En klar fokusering på primærvirksomhetens behov.
- Økonomisk handlefrihet for EBA forvaltningen for å gi primærvirksomheten stor handlefrihet og fleksibilitet.
- At primærvvirksomhetens behov dekkes til lavest mulig kost ut fra omforent standard og kvalitetsnivå.
- At EBA-forvaltningen er mest mulig kostnadseffektiv.
- En effektiv mål- og resultatstyring av EBA-forvaltningen.

2.5 Synliggjøring av totalkostnadene

Totalkostnader innbefatter Forvaltning, Drift, Vedlikehold, Utvikling, samt Kapitalkostnader (FDVUI). Kapitalkostnader er nærmere forklart i vedlegg A.

En effektiv ressursstyring krever en synliggjøring av totalkostnadene slik at man kan identifisere mulighetene for alternativ anvendelse av ressursene og prioritere og treffe valg i henhold til dette.

Hensikten med å synliggjøre totalkostnadene er følgelig å skape grunnlag for mål- og resultatstyring. Det gjør det mulig å sammenligne kostnadsbildet fra år til år internt (både for bruker og forvalter), samt i forhold til andre forvaltere.



I områder der det eksisterer et eksternt marked kan brukeren – gitt valgfrihet - inngå leiekontrakt med privat eller offentlig utleier. Situasjoner der dette kan være spesielt gunstig er i de tilfeller der en virksomhet innen Forsvaret har behov for en viss type lokaler for en begrenset periode. Brukeren må ta i betraktning den risiko det vil være med å investere i eget bygg.

Forsvaret opererer i dagens situasjon med FDVI, der I - investeringer - består av utviklingskostnader samt nyinvesteringer.

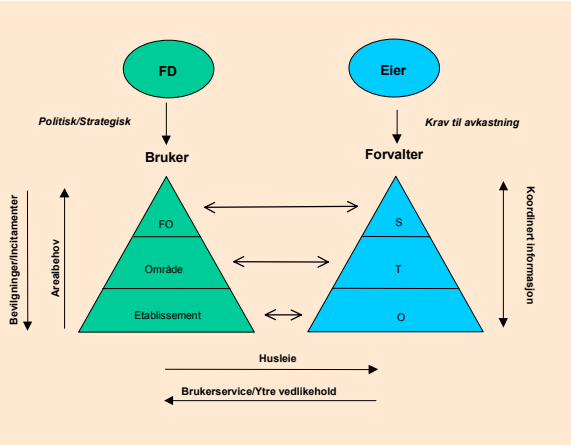
I dagens system får Forsvaret tilført øremerkede investeringsmidler etter FSJs forslag, og investeringen avskrives i sin helhet samme år den er foretatt (kontantprinsippet). Rentekostnader forbundet med statens låneopptak og evt. avkastning ved alternativ investering blir i dagens system ikke synliggjort, og de reelle kostnadene ved investeringene synliggjøres dermed ikke.

Forsvarets økonomirapportering er tilrettelagt for primærvirksomheten. Dette medfører at det er vanskelig å få en god styringsinformasjon for støttevirksomheten og dermed de totale kostnadene forbundet med EBA.

2.6 Roller og modeller i forsvarssjefens styring av Forsvarets EBA og forvaltningen av denne

Det vises til beskrivelse av styringskonseptet i kapittel 1.2.9 i del 1 i rapporten. Styring av produksjonen vil prinsipielt foregå på to måter – *vertikal styring* og *horisontal samhandel*.

Figur: Horisontal samhandel



Vertikal styring

Styringsdialogen er det sentrale virkemidlet i den vertikale styringen for gjennomføring av mål- og resultatstyring. Foresatt tildeler oppdrag og foreslår resultatmål, budsjettrammer og eventuelt andre krav og begrensninger i undergittes frihetsgrader. Ressurstildelingen knyttes til de resultater en avdeling forventes å oppnå. Endelig oppdrag, resultatmål og budsjettildelinger fastlegges etter at undergitt har utarbeidet et grovutkast til virksomhetsplan og budsjett og dette er analysert av overordnet. I budsjettperioden foregår det en løpende resultatmåling og oppfølging i forhold til avtalte resultatmål.

Horisontal samhandel

For horisontal samhandel i alminnelighet er det allerede utviklet ulike regelverk. Det utvikles kvalitetssystemer for å oppnå ønsket effekt i virksomheten og sikre effektivt samspill mellom partene. Ufullstendige, uklare eller motstridende krav skal avklares, og full forståelse skal skapes mellom kunden og en utpekt oppdragsleder for de krav og forventninger (også underforståtte) som foreligger angående avtalens innhold, resultat og økonomi. Resultatet av oppdraget skal dokumenteres for å kunne kontrolleres mot kravene. Oppdragsleder skal initiere en sluttgjennomgang med kunden for å sikre erfaringstilbakeføring både for kunde og oppdragsgiver.

Utredningens konklusjon blir etter dette at krav til definering av behov og brukerkompetanse er lik i så vel vertikal styring som i horisontal samhandel.

Ansvaret for Forsvarets EBA og forvaltningen av denne er avhengig av styringsformen. Ved vertikal styring er brukeren ansvarlig for at all EBA tilfredsstiller gjeldende lover og forskrifter og at EBA-forvaltningen driver effektivt. Om brukeren har valgt å anskaffe og forvalte sin EBA ved horisontal samhandel, er han uten ansvar for eiendommenes tilstand og forvaltningsorganisasjonens drift. Han må bare si fra dersom han ikke får det han betaler for og påse at forholdet blir ordnet.

Eierens eller forvalterens oppgave blir å gjennomføre de tiltak som brukeren finner formålstjenlig på en kostnadseffektiv måte. Oppdelingen i eier og bruker skal *ikke påvirke den reelle kontrollen over ressursene, men ene og alene være en måte for å effektivisere og profesjonalisere forvaltningen.* I den horisontale samhandelen mellom partene skal den som er ansvarlig for primærvirksomheten, ha det siste ordet. Eieren, representert ved EBA-forvalteren, skal presentere priser på ulike alternativer og konsekvensvurderinger f eks dersom han ser at det å utsette visse tiltak vil medføre betydelige merkostnader. Med det som underlag skal den som er ansvarlig for primærvirksomheten avgjøre hvilke tiltak han er villig til å dekke kostnadene for i form av f eks økning i leieprisene. Tiltak hjemlet i lov eller forskrift vil automatisk måtte dekkes etter rimeligste utførelsesalternativ.

Ansvarsfordelingen mellom bruker og forvalter må være klar med hensyn til at det er den som er ansvarlig for primærvirksomheten som skal utforme bygninger og anlegg etter sine funksjonelle behov. Det er viktig at forvalteren er en faglig profesjonell diskusjonspartner i dialog med brukeren når det gjelder hva som skal gjøres med eiendommene og en profesjonell utøver av det som en er enig om å få utført. Disse krav må tydelig framgå av de vedtekter som gjelder for EBA-forvalteren.

2.7 Kriterier for valg av modell

2.7.1 Innledning

For å kunne velge en mest mulig hensiktsmessig forvaltningsmodell er det viktig å etablere et sett av generelle krav som modellene skal tilfredsstille og derved måles mot. Evaluering av modellene kan da skje på et best mulig sammenlignbart grunnlag.

2.7.2 Krav utledet fra mandatet

I mandatet for utredningen er Forsvarets overordnede mål for EBA beskrevet:

Det overordnede mål med all resursbruk knyttet til EBA i Forsvaret er at den skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstiller Forsvartes behov med best mulig totaløkonomi. Det er også et mål å gi en bedre balanse mellom primærvirksomhetens oppgaver, EBA-bruken og Forsvarets økonomi.

Av denne overordnede målsetningen og krav i kapitel 2.4, er kravene til forvaltningsmodellen utledet og sammenfattet i tabellen under.

Tabell 6 : Krav utledet av mandatet

	Krav til forvaltnings modell	Kommentar
Krav iht. Forsvarets styrings-konsept	*Vertikal styring*	Ressurs følger oppdrag
	Horisontal samhandel	Samhandel mellom bruker og forvalter
	Skille mellom bruker- og forvaltningsrollen	Klare rolle- og ansvarsbeskrivelser
	Best mulig totaløkonomi	Synliggjøre faktiske kostnader forbundet med bruk av areal, sett i sammenheng med primærvirksomheten og øvrige støttefunksjoner som bla materiell.
	Motivere til å spare ressurser	Bruker må selv se nytten av å effektivisere ressursbruken
	Sannsynlighet for suksess	Administrasjonskostnadene må vurderes mot effektiviseringspotensialet.

De generelle kompetansekravene til bruker og forvalter beskrevet i del 3, kapitel 3.2 og i vedlegg B.

Ettersom noen krav er konsekvenser av andre krav, har vi analysert kravhierarkiet og omformulert kravene til hovedkrav sett fra brukeren, forvalteren og eierens side. Utledede krav vil bli omhandlet ved drøfting av modellene mot hovedkravene.

2.7.3 Brukerens hovedkrav til modell

Valgfrihet

Det skal finnes en reell valgfrihet for ressursanvendelse på alle nivåer i den militære organisasjonen. Det betyr at brukeren fritt, innenfor inngåtte forpliktelser ift styringsdialog, kan velge hva han vil benytte tildelte midler til. Det er brukeren selv som må avgjøre hvilke typer ressurser som gir best måloppnåelse i hans primærvirksomhet. I dette ligger nettopp det overordnede krav ifølge utredningens mandat – brukeren skal ut fra egen virksomhets behov velge den EBA eller de andre ressurser som tilfredsstiller hans behov med best mulig totaløkonomi.

Et viktig element i valgfriheten til bruker gjelder en bevisst styring av standarden på EBA i forhold til behovet. Innenfor gjeldende lover og regler skal FSJ kunne velge en høyere eller lavere standard på bygningsmassen (funksjonell eller teknisk) som er tilpasset det han mener er hensiktsmessig totalt sett. På den måten får han en ytterligere valgfrihet til å avpasse standard mot antall kvadratmeter innenfor tilgjengelig ramme og kan på den måten sikre best mulig totaløkonomi i sin virksomhet.

Råderett

I en normalsituasjon skal det være likeverdighet mellom forhandlingspartene ved horisontal samhandel. FSJ må i krise og krig kunne ha full tilgang til og full myndighet over forvaltningsorganisasjonen.

Ressurs ved omstilling

Modellen skal gjøre det mulig å finansiere en omstillingsprosess. Som oftest vil kostnadene komme før gevinsten inntrer. I denne perioden må det tilføres nødvendige ressurser for å møte denne økte likviditetsbelastningen.

Valgte modell må kunne bidra til Forsvarets omstilling.

2.7.4 Forvalters hovedkrav

Økonomisk forsvarlig forvaltning

Forvaltningen må gis rammeforutsetninger som sikrer en økonomisk forsvarlig drift samtidig som brukers behov tilfredsstilles til en gunstigst mulig pris og i samsvar med brukers betalingsevne/-vilje. På forvaltersiden kan det gjøres mye både innen anskaffelse, drift og avhending for at Forsvarets behov for funksjonell EBA skal tilfredsstilles med best mulig totaløkonomi.

I dette ligger nødvendigheten av en synliggjøring av alle kostnader.

2.7.5 Eiers hovedkrav

Retningslinjer for målrettet samspill mellom bruker og forvalter

Eier må sikre at det for samspill mellom bruker og forvalter etableres retningslinjer og vedtekter som sikrer at forvalterens prioriteringer skjer i samsvar med primærvirksomhetens interesser innen de rammer, lover og forskrifter etc. som gjelder for forvalteren.

2.7.6 Krav til boligmodell

For boligforvaltningen stilles det stort sett de samme krav som til øvrig EBA-forvaltning. Også her har det vært en målsetning å finne en modell som er mer rasjonell en dagens. I boligutredningens mandat er det stilt noen ufravikelige krav til forvaltningen av boligene. Noen mål går på selve modellen, men det er også noen mål som er relatert til boligvirksomheten som gir tydelige føringer for forvaltningen. Alle disse mål og krav er forvaltningsmodellene vurdert mot.

Ut fra de vurderte krav og mål, står en igjen med følgende evalueringskriterier når den nye boligforvaltningsmodellen skal velges:

Overordnet krav fra bruker

Forsvarets helhetlige boligvirksomhet skal bidra til at personelldisponeringssystemet fungerer etter sin hensikt.

Hovedkrav fra hhv bruker og eier

- Forsvarets behov for boliger skal dekkes til lavest mulig kostnad.
- Boligenes verdi skal ivaretas på optimal måte.

Kriterier for valg av modell

Ovennevnte krav blir ivaretatt hvis følgende kriterier er til stede:

- Profesjonell forvaltning
- Synliggjøring av kostnadene
- Innføring av en ny forvaltningsmodell må ha stor sannsynlighet for suksess
- God dialog mellom bruker og eier/forvalter (Mindretallets tilleggskriterium)

2.7.7 Oppsummering av hovedkrav

Hovedkravene kan kortfattet oppsummeres som følger:

Rolle	Hovedkrav til modell
Bruker	Modellen må gi bruker valgfrihet for ressursanvendelse for å kunne styre mot best mulig totaløkonomi Modellen må gi bruker ressurser til nødvendig omstilling Modellen må gi bruker råderett over EBA over i fred, krise og krig
Forvalter	Modellen må gi forvalter rammebetingelser for økonomisk forsvarlig forvaltning
Eier	Modellen må gi et målrettet samspill mellom bruker og forvalter

DEL 3

Beskrivelse av fire prinsippmodeller

Del 3 har som hovedformål å beskrive prinsippmodeller slik at det legges et grunnlag for å drøfte styrke og svakheter ved den enkelte modell opp mot de mål og krav som fremkommer av mandatet, herunder de krav som er utredet i del 2. Selve drøftingen som grunnlag for vurderinger og anbefalinger, fremkommer av del 4.

Modellene som drøftes i boligutredningen er ganske identiske med de som hovedutredningen benytter. Det bemerkes at boligutredningen opererer med en modell 4. Det er ikke noe annet enn hovedutredningens modell 3, med en selvstendig organisasjon utenom staten som juridisk person. Noe av det som er spesielt for forvaltningen av boligene er flettet inn i disse modellbeskrivelsene der det hører hjemme. Det vises for øvrig til delrapporten ”Forsvarets boliger” med modellbeskrivelser og anbefalinger.

3.1 Roller

3.1.1 Innledning

Dette kapitlet er en prinsipiell rollebeskrivelse, og ikke en beskrivelse av dagens situasjon i EBA-forvaltningen. Den fremtidige prinsipielle rollefordeling innen Forsvarets sektor vil bli drøftet nærmere i del 4.

Det er hovedsakelig fire roller som går igjen i all eiendomsbruk og eiendomsforvaltning:

- *Eieren:* Den som har grunnbokshjemmel til eiendommen. En viktig del av eierrollen er strategisk styring, juridisk og økonomisk ansvar, herunder ansvar for at gjeldende lover og forskrifter følges.
- *Byggherren*: Den som på vegne av eieren forestår et byggeprosjekt og har ansvaret for å ivareta alle krav som stilles til en tiltakshaver iht. lovverket.
- *Forvalteren:* Den som ivaretar eiers interesser samt ansvar ifm. FDVUI innenfor en eiendom. I en ny forvaltningsmodell har utredningen valgt å la forvalteren være den som ivaretar byggherrerollen og ivaretar kontakten med brukerne av eiendommen.
- *Brukeren:* Den som benytter bygningen eller eiendommen. Bruker er ansvarlig for å utøve sin primærvirksomhet, og skal oppfylle plikter og ivareta ansvar som fremkommer av avtale om bruk av eiendommen.
- *Leieboeren:* Brukes spesielt i boligforvaltningen om den som bor i boligen.

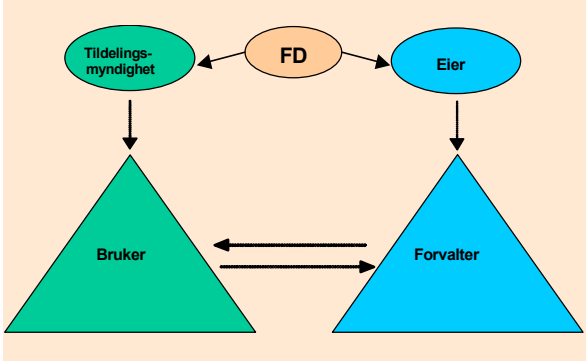
Virksomhetens og eiendomsmassens størrelse og kompleksitet har stor betydning for hvordan disse rollene utformes. En person som eier og forvalter sin egen bopel, utøver alle rollene alene.

Det samme finner vi igjen hos den ”tradisjonelle”, middelstore norske bedriften som utøver sin virksomhet i eget bygg. Vi har hatt tradisjon i Norge for å besitte egen eiendom som danner ramme rundt den virksomhet vi bedriver. Dette har medført at det i liten grad har vært stilt klare krav til ansvars- og rollefordeling innenfor eiendomsforvaltningen, ettersom virksomheten selv har fylt alle rollene.

De siste 10-15 årene har vi imidlertid sett en tendens til at kravene til effektiv eiendomsbruk og utførelse av eiendomsforvaltningen har blitt strengere. En effektiv virksomhet er avhengig av en klar og entydig definering av hvilke roller de ulike aktørene har, og hvilke oppgaver og ansvar som tillegges utøverne av de ulike rollene.

3.1.2 Rollefordeling

Figuren under illustrerer de ulike rollene innen Forsvaret som sektor.



Tildelingsmyndighet er tatt med for å illustrere departementets og regjeringens doble roller. Forsvarsdepartementet fremstår som en overordnet bruker og en overordnet eier.

3.1.3 Rollenes ansvar og primære interesser

Eier står ansvarlig for den strategiske styringen. Gjennom denne skal det fremgå hvordan eier ønsker å forvalte og utvikle eiendomsmassen. På grunnlag av dette skal forvalter utarbeide en FVDUIS-strategi og stå ansvarlig for å iverksette og gjennomføre eiers beslutninger. For bruker skal FDVUIS-strategien . innebære en konkretisering av hvilket omfang og nivå han kan forvente seg på de produkter og tjenester som skal tilbys, og derigjennom bidra til en samstemming av brukers forventede servicenivå og oppfattet servicenivå samt rammebetingelser for sin virksomhet.

Tabellen under gir en forenklet oversikt over eier-, forvalter- og brukerrollen, deres oppgaver og primære interesser i Forsvarets framtidige eiendomsforvaltning.

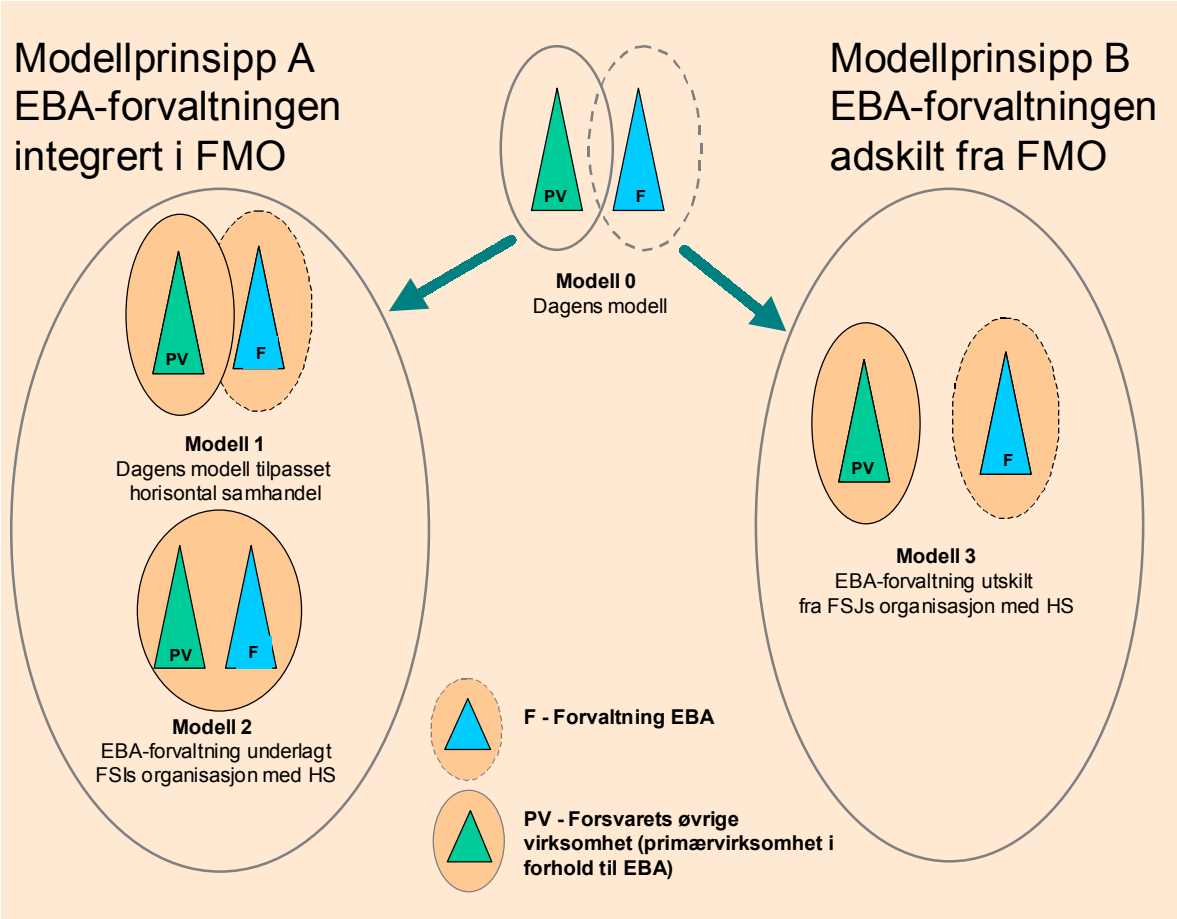
Roller	Ansvar og oppgaver	Primære interesser
Bruker	• Utvikle en effektiv utnyttelse / arealbruk • Ivareta rettigheter og forpliktelser iht. avtale • Ivareta delegerte ansvarsområder	• Optimale forhold for utøvelse av kjernevirksomheten
Eier	• Ivareta juridisk ansvar iht. gjeldende lover og forskrifter • Vedta delegasjonsreglement • Gi forvaltningsdirektiver • Utarbeide kapitalforvaltningsstrategi og avkastningskrav • Kontroll av forvaltningen • Lager mål og strategier for FDV • Krav til kvalitetsnivå på vedlikehold • Beslutter endring i bygningsmassen	• Verdien av kapital investert i eiendommen skal ha en avkastning som står i forhold til forventet avkastning ved alternativ investering. • Støtte primærvirksomheten
Forvalter	• Ansvar for organisering og utførelse av FDVU(S) • Ivareta delegert eieransvar • Ivareta byggherreansvar • Utarbeide rammer for bruk av eiendommene og innarbeide disse i avtaler med bruker/leietaker. • Påse at lokalene er iht. gjeldende lover og forskrifter • Etablere og vedlikeholde oversikt over bygningsmassen • Støtte bruker for en effektiv utnyttelse	• Ivareta eiers interesser og iverksette hans beslutninger • Imøtekomme brukers krav og forventninger

3.2 Kompetansekrav

Tabellen under illustrerer generelle kompetansekrav som må stilles til bruker og forvalter i en organisasjon med frittstående forvaltningsfunksjon. Spesifikke kompetansekrav til aktørene i Forsvarets organisasjon vil avhenge av modellvalg.

	Bruker		Forvalter
Kompetansekrav	FO	Strategisk	T
	• Bestillerkompetanse mtp. Forsvarets fremtidige behov for EBA-forvaltningstjenester • Kunnskap om primærvirksomheten og dens behov for støttetjenester • Evne til å klargjøre Forsvarets fremtidige behov for EBA		• Evne til å tilpasse og utvikle forvaltningsorganisasjonen innenfor de rammer som er gitt av eier. • Kunnskap om forvalterorganisasjonens juridiske ansvar ifm. utleie av areal og ivaretakelse av delegert eieransvar. • Utarbeide rammer for bruk av eiendommene, inkl. vurdering av sambruk med andre. • Utarbeide langsiktige planer for forvaltning av Forsvarets EBA, inkl. avhending av frigjort areal.
Kompetansekrav	Område	Taktisk	S
	• Bestillerkompetanse mtp. dagens behov av forvaltningstjenester for etablissementene som brukes felles for mange brukere i regionen, inkl. samordning mellom hær, sjø. luft , HV. • Kunnskap om primærvirksomheten og dens behov for støttetjenester. • Evne til å forhandle frem leieavtaler til beste for primærvirksomheten.		• Tilstrekkelig fagmilitær kompetanse til å fremskaffe tjenelige lokaler for primærvirksomheten. • Etablere og gjennomføre opplegg/rutiner for å sikre at Forsvarets EBA opprettholder eiers krav til standard og kvalitet. • Evne til å påse at lokalene er iht. gjeldende lover og forskrifter • Evne til å informere overordnet og rapportere evt. avvik. • Evne til å utarbeide leiekontrakt med bruker som tilfredsstiller overordnedes rammer for bruk av eiendommene.
Kompetansekrav	Etablissement	Operativt	O
	• Inngående kunnskap innen etablisse-mentets primærvirksomhet, samt evne til å forstå hvilke støttetjenester som gir primærvirksomheten de beste mulig-heter for effektiv drift. • Evne til å prioritere disponibel EBA iht. prinsipper som tilfredsstiller best mulig totaløkonomi • Evne til å evaluere og vurdere kjøpte forvaltningstjenster i forhold til avtalt kvalitet.. • Evne til å forhandle frem leieavtaler til beste for primærvirksomheten.		• Besitte tilstrekkelig kompetanse innen fagområdene. • Ha tilstrekkelig oversikt/kjennskap til bygningsmassen, både teknisk, funksjonelt og økonomisk. • Brukerkompetanse nok til å tilby støttefunksjoner innenfor forvaltning, drift og vedlikehold, utvikling og service (FDVUS) • Evne til å spesifisere kostnader iht gitte krav (synliggjøring av ressursbruk).

3.3 To modellprinsipper, fire prinsippmodeller



Det er i tillegg til dagens modell utarbeidet tre alternative modeller som skiller seg fra hverandre gjennom i hvilken grad bruker og forvalterrollen er atskilt.

Modell 0 representerer dagens ordning for EBA-forvaltning.

Modell 1 er en bearbeidelse av modell 0 tilpasset styringskonseptet på lokalt nivå.

Modell 2 omfatter en EBA-forvaltning som formelt integreres i FMO (i likhet med dagens forsyningskommandoer), men organisatorisk atskilt fra Forsvarets operative organisasjon. Dermed etableres et leverandør-/kundeforhold.

Modell 3 omfatter en EBA-forvaltning som formelt er atskilt fra FMO i et leverandør-/kundeforhold. Det er mulig å velge mellom flere tilknytningsformer for en EBA-forvalting atskilt fra FMO. I modellbeskrivelsene er forvaltingsbedrift valgt or å illustrere dette alternativet.

Beskrivelsene tar ikke for seg hvordan bruker og forvalter organiserer sin virksomhet. Poenget er å illustrere hvordan bruker og forvalter står i forhold til hverandre. Det blir i modellbeskrivelsene liten forskjell mellom boliger og EBA for øvrig da det er på brukersiden boliger skiller seg ut. Brukeren fremleier boligene til en leieboer han har et ansvar for som arbeidsgiver. Øvrig EBA bruker han i egen virksomhet.

Det legges vekt på :

- Roller, ansvar og myndighet
- Samhandelen mellom bruker og forvalter på ulike nivåer, samt evt ekstern samhandel
- FMOs råderett over EBA-massen
- Situasjonen for det personell som berøres av overgang til beskrevet organisering
- Ressursdekningen med vekt på bevilgninger, samt lån og evt andre finansieringskilder
- Synliggjøring av økonomiske størrelser og sammenhenger

Disse punktene er summarisk behandlet i en matrise, samt en tekstlig beskrivelse hvor det legges vekt på å beskrive "hvilken vei pengene tar", budsjett- og regnskapstekniske prinsipper, og hvem som har myndighet over de enkelte funksjoner/ressurser.

3.3.1 Modellprinsipp A, Ordinært forvaltningsorgan innen FMO

Modellene 0, 1 og 2 er alle en form av etatsorganisering som omfattes av bevilgnings-reglementets virkeområde. Det vil si at Staten er 100% ansvarlig for virksomheten og at utgifter og inntekter budsjetteres og bokføres brutto slik det forfaller til kontant betaling på et kapittel i Statsbudsjettet. Det er i modell 1 og 2 foreslått et avvik fra bruttoprinsippet, men ordningen er likevel en del av Forsvarsdepartementets ansvar og budsjettramme.

3.3.2 Modellprinsipp B, Selvstendig organisasjon atskilt fra FMO

Modell 3 innebærer en utskilling av EBA-ansvaret som selvstendig, forretningsmessig virksomhet underlagt FD. Virksomheten kan fremdeles ligge innenfor Statens økonomiske ansvar (for eksempel som forvaltningsbedrift), men kan også skilles ut som et selvstendig rettssubjekt (for eksempel som statsforetak eller aksjeselskap). Dette er beskrevet under modell 3.

3.4 Modell 0 – Dagens Modell

3.4.1 Modellprinsipp

Modell 0 representerer dagens situasjon i EBA-forvaltningen. I Modell 0 er forvaltningen en del av FSJs virksomhet, og roller og oppgaver fastsettes iht. FSJs instruksverk.

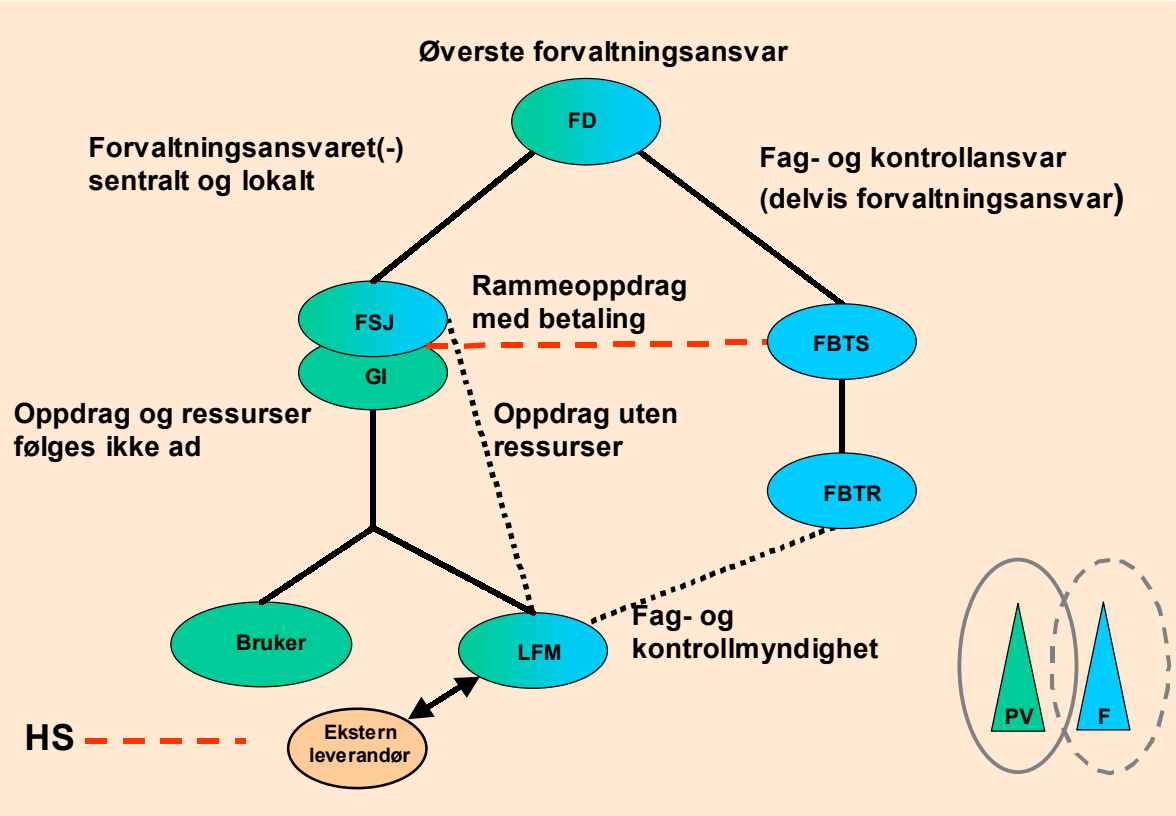
3.4.2 Hovedtrekk

Tabellen nedenfor viser hovedtrekkene ved modell 0

Tema		Hovedtrekk i modell 0
Roller, ansvar og myndighet	Bruker	FMO med Glene som de største, er brukere av all aktiv EBA. SAE er som hovedregel brukeren lokalt. For boligene ivaretas brukerrollen sentralt av FO/F og lokalt på de fleste steder av LFMs boligkontor.
	Eier	Eierrollen innehas av staten ved FD, som benytter FBT som utøvende organ. FMO kan pålegges økonomisk ansvar.
	Forvalter	Forvalterrollen ivaretas av FMO ved FO/F og LFMene. LFMene forvalter også passiv EBA på vegne av FBT.
	• Byggherre	Staten ved FD som normalt benytter FBT som utførende enhet.
	• Drift/vedlikehold	LFM ivaretar FDV-oppgavene med FBT som rådgiver.
	• Kontroll	FBT har EBA-faglig kontrollansvar på vegne av FD og kontrollerer også forvaltningen ved LFMene på vegne av FSJ.
Samhandel	Sentralt	Horisontal samhandel mellom FO og FBT
	Regionalt	DK (i Hæren) har ingen påvirkning på FDV, men er med og prioriterer investeringstiltak
	Lokalt	SAE påvirker vedlikeholdsplaner gjennom dialog m/LFM.
	Eksterne leverandører	FMO står i prinsippet fritt til å velge mellom interne og eksterne lev. av EBA-tjenester. FBT benyttes som bestemt i TfF kl 8.
FSJs råderett	I fred:	
	- Over eiendom	Direktivfestet og hevdvunnen bruksrett
	- Over EBA-forvaltning	Underlagt egen kommando
	- Over kontrollmyndighet.	Ingen, unntatt gjennom påvirkning fra FD og oppdrag fra FMO.
	I krise/krig	
	- Over EBA-bruk	Lovfestet rett til å benytte nødvendige eiendommer
	- Over EBA-forvaltning	Underlagt egen kommando
	- Over kontrollmyndighet	Underlegges
Personellet	Brukerpersonellets medvirkning på EBA-bruk	iht. hovedavtalen og særavtaler
	Forvaltningspersonellets rettigheter	Iht. tjenestemanns- og tjenestetvistloven
Ressurser	Finansiering av	
	- Bruk av EBA	Belastes ikke bruker på lokalt nivå.
	- Investeringer	FSJ får tildelt alle midler og styrer gjennomføringen.
	- FDV- varer/tjenester	LFM tildeles øremerkede midler fra FO via ansvarlig GI.
	- FDV lønn	LFM tildeles alle lønnsmidler fra ansvarlig GI.
	- Kontroll	FBT fakturerer FD og FMO for kontrolltjenester.
	Midler fra avhending	100% fra boligsalg, 75% forøvrig kan benyttes til utvikling og nybygg.
	Ekstern finansiering	FSJ som forvalter kan ikke ta opp lån. Ved leie eller leasing behandles avtaleforholdet som en bestillingsfullmakt.
Synliggjøring av økonomi	Budsjett/regnskap	Regnskap føres etter kontantprinsippet. Budsjettet settes opp iht. fullstendighets, brutto- og ettårsprinsippet. . Det er adgang til å føre intern-regnskap etter bedriftsøkonomiske prinsipper for kalkyle- og analyseformål.
	EBA-bruk	De totale EBA-utgiftene synliggjøres ikke i et samlet regnskap verken sentralt eller lokalt.
	EBA-forvaltning	Utgiftene til FDV synliggjøres i LFMs regnskap.
	Investeringer	Tildeles FMO på eget kapittel og utgiftsføres iht. kontantprinsippet i sin helhet i året/årene de betales.
	Balanse	Det føres ikke balanseregnskap. Det foretas ikke avskrivninger.
	Rente	FMO belastes ikke rente av bevilget kapital til drift /investering

3.4.3 Beskrivelse av modell 0

Figur 4: Dagens modell



3.4.4 Økonomiske prinsipper i modell 0

Generelt

I modell 0 er den økonomiske siden ved Forsvarets EBA-forvaltning i sin helhet tilrettelagt innenfor rammene av Forsvarets budsjett. Budsjett- og bevilgningsmessig er Forsvaret som bruker og forvalter organisert som en selvstendig etat med rammebetingelser som for ordinære forvaltningsorganer. Med dette menes at Forsvarets budsjett settes opp i overensstemmelse med Stortingets bevilgningsreglement § 4 og etter fullstendighets- og bruttoprinsippet. Fullstendighets- og bruttoprinsippet innebærer videre at Forsvarets budsjett skal inneholde samtlige utgifter og inntekter i budsjett-terminen, oppført brutto/utgifter og inntekter atskilt, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt.

I budsjettet skilles det mellom drift og investering. Regnskapet skal føres etter kontantprinsippet (enhver utgift bokføres i sin helhet i regnskapet ved utbetaling, og inntekter bokføres når de kontant innbetales). Nyinvesteringer iverksettes i FO/F, basert på forutgående planprosesser mellom bruker- og beslutningsnivå og endelig basert på vedtak av kompetent organ, av Stortinget i de største sakene. Utgifter forbundet med investeringen føres i Forsvarets regnskap etter kontantprinsippet og på utbetalingstidspunktet. Kapitalen fremkommer følgelig ikke i et balanseregnskap og verdiutviklingen følges ikke opp regnskapsteknisk i objektets levetid.

Drift- og vedlikeholdsmidler tildeles vertikalt fra Forsvarets overkommando til LFM, basert på forutgående behovs- og budsjettanalyser. Forbruk og regnskapsføring foretas av LFM.

Særtegn ved FBT

FBT er budsjett- og regnskapsteknisk formelt atskilt fra FMOs regnskap, og fakturerer for de tjenester organisasjonen leverer, henholdsvis til FD og til FMO. Administrasjon av investeringsforhold slik det er beskrevet ovenfor foregår i et oppgjørs-/mellomregnskap og påvirker ikke FBTs resultat- og balanseregnskap. EBA massen aktiveres således ikke i virksomhetens regnskap.

FBTs virksomhet er organisert som en forvaltningsbedrift. I budsjett-/regnskapsmessig sammenheng innebærer dette bl.a at FBT er nettobudsjettert iht. Stortingets bevilgningsreglement § 6. FBT har følgelig to regnskap, hvorav virksomhetens formelle regnskap føres netto i statsregnskapet. Til grunn for det formelle regnskapet ligger imidlertid et bakenforliggende internregnskap med ordinært resultat og balanseregnskap. I prinsippet innebærer dette bla at inntekter og kostnader periodiseres til det tidspunkt de reelt sett forbrukes. Disse prinsippene legges også til grunn ved kalkulering og prising av FBTs

tjenester og kommer til uttrykk i de fakturaer Forsvaret forelegges.

Kort om rollefordelingen mellom bruker og forvalter

- En hver enhet som benytter EBA er å betrakte som bruker, lokalt er dette i hovedregelen SAE. Forvalter er den som ivaretar eiendommen og som stiller den til rådighet for bruker. I modell 0 er det FO/F som har det overordnede ansvar som forvalter og lokalt er det i de fleste tilfelle LFM som innehar forvalterrollen.
- Samhandelen mellom bruker og forvalter i modell 0 foregår på lokalt nivå som en dialog der brukeren kan påvirke forvaltningen, dvs drift og vedlikehold.

Kort om den økonomiske samhandlingen i modell 0

- FD tildeler FMO alle midler til drift og investering, også for EBA
- FD betaler FBT for utøvelse av fag- og kontrollansvar
- FMO/S betaler FBT for rådgivning/prosjektledelse i forbindelse med investeringer
- FMO/S betaler entreprenører/leverandører via FBT
- FO/F tildeler LFM FDV-midler varer og tjenester
- GI tildeler LFM lønnsmidler (FDV)
- Inntekter fra avhending godskrives FMO, og kan disponeres iht. gjeldende regelverk

3.5 Modell 1 – Dagens modell tilpasset styringskonseptet

3.5.1 Modellprinsipp

Modell 1 representerer en tilpasning av dagens modell (0) slik at det legges til rette for horisontal samhandel mellom SAE og LFM.

For øvrig representerer modellen samme prinsipper som modell 0.

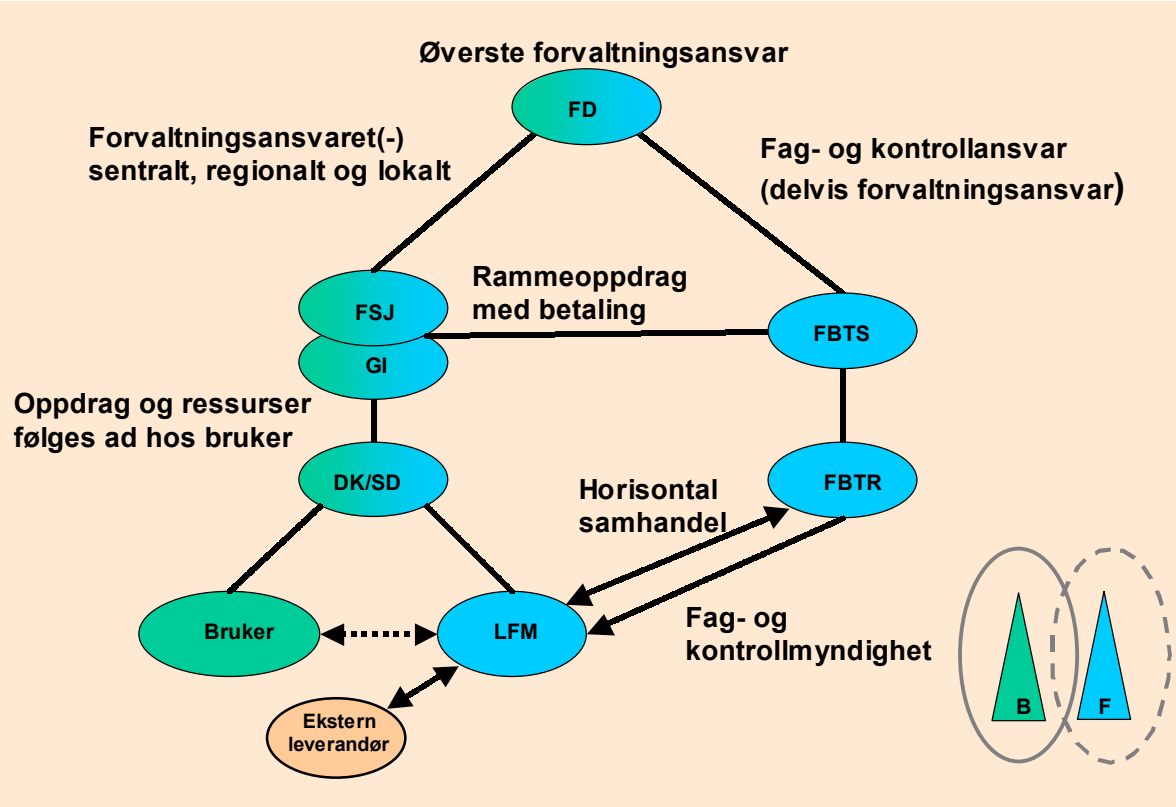
3.5.2 Hovedtrekk

Tabellen nedenfor viser hovedtrekkene ved modell 1.

Tema		Hovedtrekk i modell 1
Roller, ansvar og myndighet	Bruker	Som modell 0 For boliger er boligvirksomhetsansvarlig, BVA i FO, bruker
	Eier	Som modell 0
	Forvalter	Som modell 0
	• Byggherre	Som modell 0
	• Drift/vedlikehold	LFM ivaretar FDV-oppgavene etter avtale med SAE og med FBT som rådgiver
	Kontroll	Som modell 0
Samhandel	Sentralt	Som modell 0
	Lokalt	HS mellom bruker/SAE og LFM, og mellom SAE/LFM og FBT/R
	Eksterne leverandører	FMO står i prinsippet fritt til å velge mellom interne og eksterne leverandører av EBA-tjenester. FBT eller andre rådgivere nyttes.
FSJs råderett	I fred:	
	- Over eiendom	Som modell 0
	- Over EBA-forvaltning	Som modell 0
	- Over kontrollmyndighet	Som modell 0
	I krise/krig	
	- Over EBA-bruk	Som modell 0
	- Over EBA-forvaltning	Som modell 0
	- Over kontrollmyndighet	Som modell 0
Personellet	Brukerpersonellets medvirkning på EBA-bruk	Som modell 0
	Forvaltningspersonellets rettigheter	Som modell 0
Ressurser	Finansiering av	
	- Bruk av EBA	SAE tildeles midler fra ansvarlig GI for å betale FDV, BVA tildeles fra FSJ
	- Investeringer	Som modell 0
	- FDV varer/tjenester	Bevilgninger til SAE, LFM fakturerer bruker/SAE for FDV-utgifter
	- FDV lønn	Bevilgninger til SAE, LFM fakturerer bruker/SAE for FDV-utgifter
	- Kontroll	Som modell 0
	Midler fra avhending	Som modell 0
	Ekstern finansiering	Som modell 0
Synliggjøring av økonomi	Budsjett/regnskap	Som modell 0
	EBA-bruk	FDV-utgiftene synliggjøres samlet på SAEs kapittel.
	EBA-forvaltning	LFMs resultat fremkommer netto på brukernes kapitler.
	Investeringer	Som modell 0
	Balanse	Som modell 0
	Rente	Som modell 0

3.5.3 Beskrivelse av modell 1

Figur 5: Dagens modell med horisontal samhandel



Økonomiske prinsipper i modell 1

I modell 1 er den økonomiske siden ved Forsvarets EBA-forvaltning i sin helhet tilrettelagt innenfor rammene av Forsvarets budsjett. Budsjett- og bevilgningsmessig er Forsvaret som bruker og forvalter organisert som en selvstendig etat med rammebetingelser som for ordinære forvaltningsorganer. Med dette menes at Forsvarets budsjett settes opp i overensstemmelse med Stortingets bevilgningsreglement § 4 og etter fullstendighets- og bruttoprinsippet. Fullstendighets- og bruttoprinsippet innebærer videre at Forsvarets budsjett skal inneholde samtlige utgifter og inntekter i budsjett-terminen, oppført brutto/utgifter og inntekter atskilt, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt (se dog særlig omtale av det økonomiske forholdet mellom SAE og LFM).

I budsjettet skilles det mellom drift og investering. Regnskapet skal føres etter kontantprinsippet (enhver utgift realiseres i sin helhet i regnskapet ved utbetaling). Nyinvesteringer iverksettes i FO/F, basert på forutgående planprosesser mellom bruker- og beslutningsnivå og endelig basert på vedtak av kompetent organ, av Stortinget i de største sakene. Utgifter forbundet med investeringen føres i Forsvarets regnskap etter kontantprinsippet og på utbetalingstidspunktet. Kapitalen fremkommer følgelig ikke i et balanseregnskap
og verdiutviklingen følges ikke opp regnskapsteknisk i objektets levetid.

Drift- og vedlikeholdsmidler tildeles vertikalt fra Forsvarets overkommando og ned til SAE. SAE bestiller EBA og tilhørende tjenester fra Forsvarets egen LFM-organisasjon basert på forutgående behovs- og budsjettanalyser. Forbruk regnskapsføres etter sitt formål og art hos SAE som kjøper. For ikke å komme i motstrid med brutto- og fullstendighetsprinsippet fordrer modellen at LFMs omsetning innarbeides i SAEs angjeldende budsjett- og regnskapskapittel i form av et resultatregnskap over post 24 slik at omsetningsverdien mellom SAE og LFM ikke øker Forsvarets brutto ramme). Dette innebærer at LFM gis fullmakt til å nettoføre sin årlige driftsomsetning, i prinsippet tilsvarende slik som for forvaltningsbedrifter). Da begge er en del av Forsvarets virksomhet og regulert under samme budsjett- og regnskapskapittel, vil imidlertid LFMs årlige regnskapsresultat inngå i den ordinære regnskapsavslutningen for angjeldende kapittel. Dette innebærer at et resultat i minus må dekkes innen kapitlet og resultat i pluss tilfaller kapitlet for dekning av eventuelle overforbruk på andre poster eller for overføring iht. statens gjeldende regler.

Det er i denne modellen ikke anledning til å vise avskrivinger og renter på kapitalen da disse utgiftene ikke vil være brutto utgiftsposter for forvaltningen til eksterne aktører. Forvaltningen vil være en del av statsbudsjettet, underlagt bevilgningsreglementet.

Særtegn ved FBT

FBTs roller og oppgaver vil ikke bli vesentlig endret i forhold til det som er beskrevet i kapitlet "Særtegn ved FBT" under modell 0. Forskjellene består i praktiske tilpasninger på lokalt nivå i forbindelse med samhandel med og mellom SAE og LFM.

Kort om rollefordelingen mellom bruker og forvalter

- En hver enhet som benytter EBA er å betrakte som bruker, lokalt er dette i hovedregelen SAE. Forvalter er den som ivaretar eiendommen og som stiller den til rådighet for bruker. I modell 1 er det FO/F som har det overordnede ansvar som forvalter og lokalt er det i de fleste tilfelle LFM som innehar forvalterrollen.
- Samhandelen mellom bruker og forvalter i modell 1 er på lokalt nivå ment å foregå som mellom kunde og leverandør ved at brukeren betaler for mottatte tjenester.

Kort om den økonomiske samhandlingen

- FD tildeler FMO alle midler til drift og investering, også for EBA
- FD betaler FBT for utøvelse av fag- og kontrollansvar
- FMO/S betaler FBT for rådgivning/prosjektledelse i forbindelse med investeringer
- FMO/S betaler entreprenører/leverandører via FBT i forbindelse med investeringer
- FMO/S tildeler FDV-midler, inkludert kalkulerte lønns- og driftsutgifter for LFM, til SAE. SAE kjøper FDV-tjenester fra LFM, som evt. benytter ekstern underleverandør
- Inntekter fra avhending godskrives FMO, og kan disponeres iht. gjeldende regelverk

På lokalt nivå vil SAE være bruker og LFM representere forvalterrollen. Det vil ikke bli noen forskjell i styringsdialog eller budsjettprosess mellom aktørene på regionalt eller sentralt nivå i forhold til dagens situasjon.

3.6 Modell 2 – EBA-forvaltning integrert i FMO

3.6.1 Modellprinsipp

I Modell 2 er EBA-forvaltningen i sin helhet et eget virksomhetsområde innen FMO som ordinært forvaltningsorgan, og roller og oppgaver fastsettes iht. FMOs instruksverk.

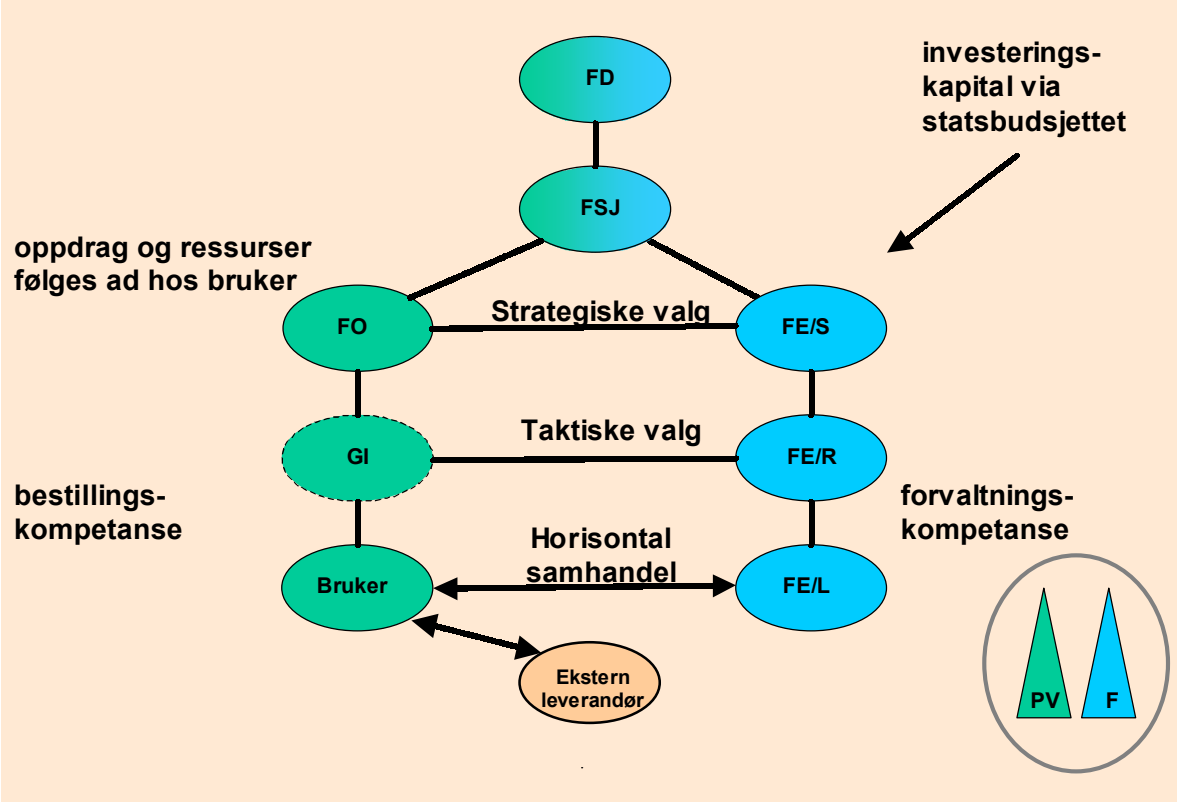
3.6.2 Hovedtrekk

Tabellen nedenfor viser hovedtrekkene ved modell

Tema		Hovedtrekk i modell 2
Roller, ansvar og myndighet	Bruker/Eier	Som modell 1.
	Forvalter Byggherre Drift/vedlikehold	Eierrollen innehas av staten ved FD. FMO er gitt full råderett over EBA-massen og utfører alle tilliggende funksjoner ved hjelp av FE FMO v/ FE, også for passiv EBA Staten ved FD som benytter FMO ved FE som utførende enhet. FE ivaretar FDV-oppgavene
	Kontroll	FD (formell eier) må selv tilrettelegge de kontrollfunksjoner som anses nødvendig.
Samhandel	Sentralt	Horisontal samhandel mellom FO og FE
	Lokalt Eksterne leverandører	Horisontal samhandel mellom bruker og F/EBA Som modell 1
FSJs råderett	I fred: Over eiendom Over EBA-forvaltning Over kontrollmyndighet	 Som modell 0 Som modell 0 Tillagt FD.
	I krise/krig Over EBA-bruk Over EBA-forvaltning Over kontrollmyndighet	 Som modell 0 Som modell 0 Som modell 0
Personellet	Brukerpersonellets medvirkning på EBA-bruk	Som modell 0
	Forvaltningspersonellets rettigheter	Som modell 0
Ressurser	Finansiering av Bruk av EBA	 Bruker tildeles midler fra GI, (FSJ for boliger) til FDV-utgifter og evt kapitalkostnader
	Investeringer FDV varer/tjenester FDV lønn	Som modell 0 FE fakturerer bruker tilsvarende de totale FDV-utgifter FE fakturerer bruker tilsvarende de totale FDV-utgifter
	Kontroll	Som modell 0
	Midler fra avhending Ekstern finansiering	Som modell 0 Som modell 0
Synliggjøring av økonomi	Budsjett/regnskap	En ren EBA-linje i FMO vil muliggjøre synliggjøring av EBA-utgifter i FMOs budsjett/regnskap
	EBA-bruk EBA-forvaltning	Som modell 1 Som modell 1
	Investeringer Balanse Rente	Som modell 0 Som modell 0 Som modell 0

3.6.3 Beskrivelse av modell 2

Figur 6: EBA-forvaltningen samlet i et forvaltningsorgan



Økonomiske prinsipper i modell 2

I modell 2 er den økonomiske siden ved Forsvarets EBA-forvaltning i sin helhet tilrettelagt innenfor rammene av Forsvarets budsjett. Budsjett- og bevilgningsmessig er Forsvaret som bruker og forvalter organisert som en selvstendig etat med rammebetingelser som for ordinære forvaltningsorganer. Med dette menes at Forsvarets budsjett settes opp i overensstemmelse med Stortingets bevilgningsreglement § 4 og etter fullstendighets- og bruttoprinsippet. Fullstendighets- og bruttoprinsippet innebærer videre at Forsvarets budsjett skal inneholde samtlige utgifter og inntekter i budsjett-terminen, oppført brutto/utgifter og inntekter atskilt, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt (se dog særlig omtale av det økonomiske forholdet mellom SAE og FE/L).

I budsjettet skilles det mellom drift og investering. Regnskapet skal føres etter kontantprinsippet (enhver utgift bokføres i sin helhet i regnskapet ved utbetaling, og inntekter bokføres når de kontant innbetales). Nyinvesteringer iverksettes av brukers taktiske ledd, for eksempel GI, basert på forutgående planprosesser mellom bruker- og beslutningsnivå og endelig basert på vedtak av kompetent organ, av Stortinget i de største sakene. FSJs EBA-forvaltning understøtter planprosessen og gjennomfører investeringsaktivitetene. Utgifter forbundet med investeringen føres i Forsvarets regnskap etter kontantprinsippet og på utbetalingstidspunktet. Kapitalen fremkommer følgelig ikke i et balanseregnskap og verdiutviklingen følges ikke opp balanseregnskap, og verdiutviklingen følges ikke opp regnskapsteknisk i objektets levetid.

Drift- og vedlikeholdsmidler tildeles vertikalt fra Forsvarets overkommando og ned til bruker. Bruker bestiller EBA og tilhørende tjenester fra Forsvarets egen EBA-forvaltning basert på forutgående behovs- og budsjettanalyser. Forbruk regnskapsføres etter sitt formål og art hos bruker. For ikke å komme i motstrid med brutto- og fullstendighetsprinsippet fordrer modellen at forvaltningens omsetning i forbindelse med leveranse av drifts- og vedlikeholdstjenester innarbeides i brukers angjeldende budsjett- og regnskapskapittel i form av et resultatregnskap på post 24 (slik at omsetningsverdien mellom bruker og forvaltning ikke øker Forsvarets brutto ramme). Dette innebærer at forvaltningen gis fullmakt til å nettoføre sin årlige driftsomsetning, i prinsippet tilsvarende slik som for forvaltningsbedrifter. Da begge er en del av Forsvarets virksomhet, og regulert under samme budsjett- og regnskapskapittel, vil forvaltningens regnskapsresultat inngå i den ordinære regnskapsavslutningen for angjeldende kapittel. Dette innebærer at et resultat i minus må dekkes innen kapitlet, og resultat i pluss tilfaller kapitlet for dekning av eventuelle overforbruk på andre poster eller for overføring iht. statens gjeldende regler.

Det er i denne modellen ikke anledning til å vise avskrivinger og renter på kapitalen da disse utgiftene ikke vil være brutto utgiftsposter for forvaltningen til

eksterne aktører. Forvaltningen vil være en del av statsbudsjettet, underlagt bevilgningsreglementet.

Kort om rollefordelingen mellom bruker og forvalter

- En hver enhet som benytter EBA er å betrakte som bruker, lokalt er dette i hovedregelen SAE. Forvalter er den som ivaretar eiendommen og som stiller den til rådighet for bruker. I modell 2 er det FE sentralt som har det overordnede ansvar som forvalter og lokalt er det FE som vil ivareta FDV samt ha kontakten med brukeren.
- Samhandelen mellom bruker og forvalter i modell 2 foregår på både sentralt og lokalt nivå som mellom kunde og leverandør. FE er derfor organisert adskilt fra FMOs øvrige virksomhet.

Kort om den økonomiske samhandlingen

- FD tildeler FMO alle midler til drift og investering, også for EBA
- FMO/S tildeler midler til egen EBA-forvalter for å foreta investeringer
- FMO/S tildeler FDV-midler til SAE
- SAE (BVA for boliger) bruker lokaler og mottar brukertjenester fra FE/L iht. avtale
- Inntekter fra avhending godskrives FMO, og kan disponeres iht. gjeldende regelverk

3.7 Modell 3 – EBA-forvaltning formelt atskilt fra FMO

3.7.1 Modellprinsipp

I modell 3 er EBA-forvaltningen formelt atskilt fra FMO i et leverandør-/kundeforhold.

EBA-forvaltningen og FMO opptrer som to separate virksomheter.

3.7.2 Avgrensning av alternativer for videre drøfting.

EBA-forvaltningen etableres i modell 3 som en selvstendig forretningsmessig virksomhet underlagt Forsvarsdepartementet. EBA-forvaltningen vil ikke få finansiert sin drift ved bevilgning/tilskudd fra statsbudsjettet, men gjennom salg av tjenester til FMO som kunde. En selvstendig EBA-forvaltning kan tenkes i to prinsipielle hovedformer av organisasjonstilknytning. Enten innenfor statens ansvarsområde, eller som selvstendig juridisk enhet med begrenset ansvar der staten styrer som eier, gjennom representasjon i virksomhetens besluttende organer.

Det vil føre for langt å gi en presentasjon av alle aktuelle tilknytningsformer innenfor og utenfor staten som juridisk enhet. For å gi en prinsipiell beskrivelse av modell 3 er det derfor nødvendig å gjøre visse forutsetninger.

I den prinsipielle beskrivelse av modell 3 er det for eksempelets skyld forutsatt at EBA-forvalteren er organisert med rammeforutsetninger som en forvaltningsbedrift underlagt Forsvarsdepartementet. FD er den formelle eier av all EBA. Forvaltningsbedriften vil være det utøvende eierorgan og aktiverer all Forsvarets EBA i sin balanse. FMO skal som bruker dekke kostnadene ved sin bruk av EBA. Det vil ikke bli innført kapitalkostnader på eksisterende bygg. De regnes som betalt. Det innføres en kostnadsdekkende leie som dekker FDV-kostnader og avskrivning/avsetning til periodiske tiltak. På nye bygg vil det bli beregnet kostnadsdekkende leie inklusive kapitalkostnader. De midler FSJen i dag bruker til investeringer, vil bli brukt over byggets levetid til dekning av kapitalkostnader, inkludert i husleien.

Det må også forutsettes at forvaltningsbedriften får tilstrekkelig økonomisk handlefrihet til å foreta investeringer for å imøtekomme kundens etterspørsel etter EBA.

Forvaltningsbedrift er, som nevnt, ett av flere alternativ, kfr. kapitel 3.7.6.

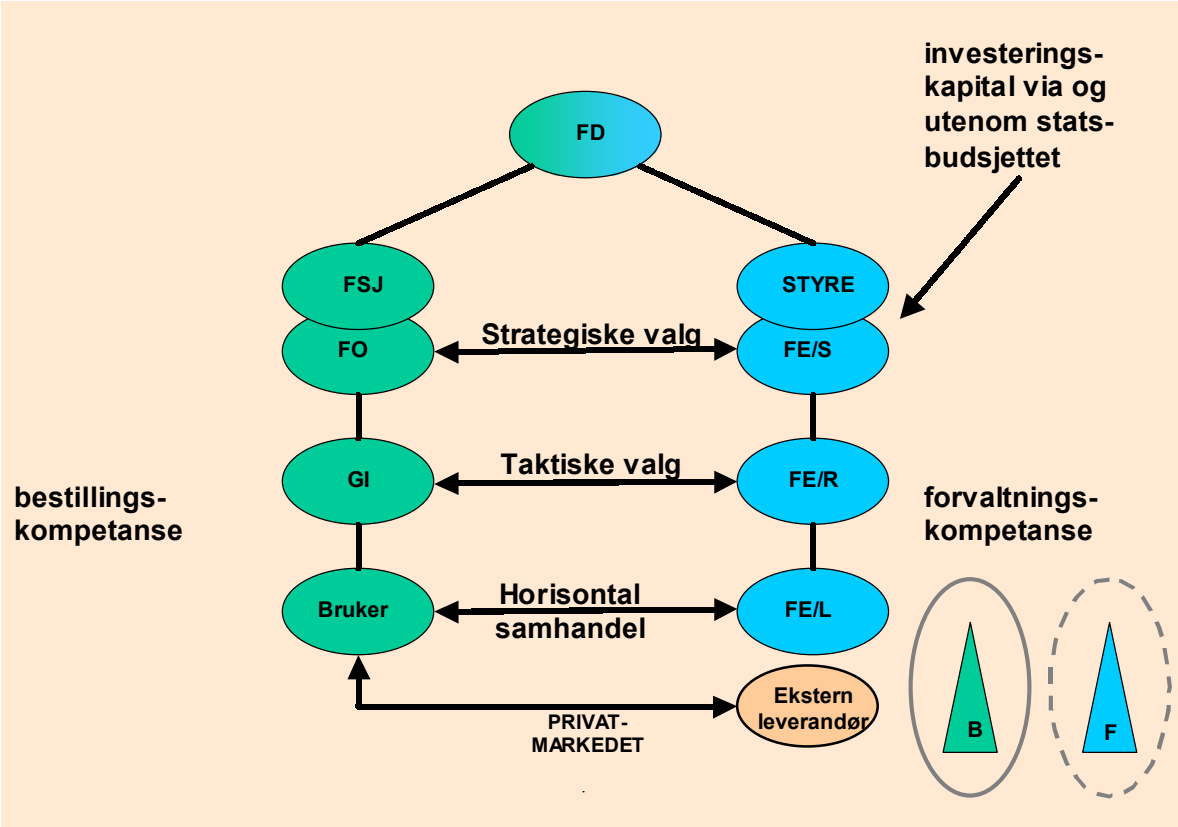
3.7.3 Hovedtrekk

Tabellen nedenfor viser hovedtrekkene ved modell 3.

Tema		Hovedtrekk i modell 3
Roller, ansvar og myndighet	Bruker	Som modell 1
	Eier	Eierrollen innehas av staten ved FD som benytter FE som utfø-rende enhet
	Forvalter • Byggherre • Drift/vedlikehold	Rollen ivaretas av FE. Forvaltning av aktiv hhv passiv EBA kan utføres av forskjellige forretningsmessige virksomheter Staten ved FD som normalt benytter FE som utførende enhet. FE har ansvaret for FDV-oppgavene
	Kontroll	FD (formell eier) må selv ta ansvar for organisering av kontroll-oppgaver.
Samhandel	Sentralt	Horisontal samhandel mellom FO og FE om anskaffelse og bruk av arealer på overordnet nivå
	Lokalt	Horisontal samhandel mellom bruker og FE/L
	Eksterne leverandører	FMO står i prinsippet fritt til å velge en annen leverandør av EBA og EBA-tjenester enn FE
FSJs råderett	I fred:	
	- Over eiendom	Avtalefestet bruksret
	- Over EBA-forvaltning	Påvirker som kunde og gjennom FD
	- Over kontrollmyndighet	Påvirker som kunde og gjennom FD
	I krise/krig	
	- Over EBA-bruk	Lov- evt vedtekts-/instruksfestet rett til å benytte nødvendig EBA
	- Over EBA-forvaltning	Som modell 0
	- Over kontrollmyndighet	Som modell 0
Personellet	Brukerpersonellets medvirkning på EBA-bruk	Som modell 0
	Forvaltningspersonellets rettighe-ter	Som modell 0
Ressurser	Finansiering av	
	- Bruk av EBA	Som modell 1, men med en høyere pris tilsvarende påslag for kapitalkostnader for ny EBA
	- Investeringer	FEs driftsoverskudd, fond eller lån, (evt direkte bevilgninger til FE)
	- FDV varer/tjenester	Bruk av husleieinntekter
	- FDV lønn	Bruk av husleieinntekter
	- Tilsyn	Bevilges evt til FD over forsvarsbudsjettet
	Midler fra avhending	Forvaltes av FE og benyttes til ny EBA etter FMOs prioritering og FDs samtykke
	Ekstern finansiering	Lån i statskassen, trekk på statens konsernkontoordning
Synliggjøring Av økonomi	Budsjett/regnskap	FE ses som egen virksomhet og fører resultat- og balanseregn-skap iht. Bevilgningsreglementets § 6 EBA-bruk utgiftsføres i FMOs driftsbudsjett/regnskap og inngår på inntektssiden i F/Es driftsbudsjett/regnskap EBA-forvaltningen kostnadsføres på FEs driftsbudsjett/regnskap
	EBA-bruk	Investeringer inngår i FEs budsjett
	EBA-forvaltning	Investeringene aktiveres i FEs balanse
	Investeringer	Det foretas avskrivninger på innskutt kapital i forvaltnings-bedrifter, som inntektsføres i statsregnskapet
	Balanse	Forvaltningsbedriften blir belastet renter på innskutt kapital og trekk på konsernkonto (likviditet), som inntektsføres i statsregn-skapet
	Rente	Renteutgifter som fører til merutgifter for FMO forutsettes kom-pensert fullt ut, for eksempel ved tilvarende økning på FMOs inntektsside

3.7.4 Beskrivelse av modell 3

Figur 7: EBA forvaltningen samlet i en forvaltningsbedrift



3.7.5 Kort om rollefordelingen mellom bruker og forvalter

- Samhandelen mellom FMO som bruker og EBA-forvalteren kan sammenlignes med forholdet mellom partene i et ordinært leieforhold. Om EBA-forvalteren er underlagt FD, blir det som internleie innen samme konsern.
- Leieavtalen regulerer plikter og rettigheter på begge sider, også de økonomiske.
- Leietager skal betale husleie, og i tillegg de driftskostnader leietager skal dekke i henhold til leieavtalen. Leietagers andel av driftskostnadene kan deles i:
  - Felleskostnader (forholdsmessig fordelt andel av driftskostnader i fellesarealene)
  - Brukerkostnader (driftskostnader som knytter seg til leietagers virksomhet i de innleide lokaler)

Det er utleiers ansvar å organisere og utføre de driftsoppgaver som inngår i felleskostnadsregnskapet, mens leietaker vanligvis kan velge om han vil kjøpe brukertjenester fra utleier eller av en annen leverandør.

Fra utleiers ståsted går husleien til dekning av en finansdel som skal betjene den kapital som er bundet i eiendommen (renter, avkastning på egenkapitalen/risiko), eierkostnader (bla forsikring, administrasjon, forvaltning, vedlikeholdsavsetning) og drifts- og vedlikeholdskostnader og evt servicetjenester som brukeren etter avtalen skal dekke.

Kort om den økonomiske samhandel

- FD tildeler FMO hele Forsvarets ramme.
- EBA-forvalteren foretar investeringene.
- Investeringer i EBA vil komme som følge av avtale med FMO og finansieres ved inntekter fra avhending, fonds og/eller ved låneopptak. Leieinntekten fra FMO vil betjene investeringen.
- FMO/S tildeler SAE og regionalt nivå ressurser iht. oppdrag.
- GI godkjenner gjennom styringsdialogen med SAE leieavtaler med FE.
- SAE inngår avtale om leie og kjøp av eventuelle brukertjenester med EBA-forvalteren.
- Inntekter fra avhending forvaltes av FE og benyttes til finansiering av investeringer i EBA som FMO prioriterer og FD godkjenner.

Samhandel mellom Forsvarets militære organisasjon som leietager og EBA-forvalteren som utleier vil foregå på flere nivåer.

Forsvarets militære organisasjon vil på sentralt hold fatte strategiske beslutninger om lokalisering og dimensjonering og føre en dialog med EBA-forvalterens sentrale organer slik at denne er forberedt på fremtidige behov hos kunden. På lokalt nivå vil samhandelen være mellom SAE som leietaker og

FE som utleier av spesifikke objekter. Det er også naturlig å tenke seg at SAE er kjøper av typiske brukertjenester hvor FE/L kan være leverandør.

Økonomiske prinsipper i modell 3

I budsjett- og bevilgningsmessig sammenheng er Forsvaret som kunde organisert som en selvstendig etat med rammebetingelser som for ordinære forvaltningsorganer. Med dette menes at Forsvarets budsjett settes opp etter fullstendighets- og bruttoprinsippet, i overensstemmelse med bevilgningsreglement § 4. Dette innebærer at Forsvarets budsjett skal inneholde samtlige forventede utbetalinger og innbetalinger atskilt i budsjett-terminen så langt de kan forutses på det tidspunktet budsjettet blir endelig vedtatt. I praksis innebærer dette tilsvarende rammebetingelser som i dagens situasjon. At behov for EBA forutsettes dekket ved kjøp/leie fra utenforstående leverandører, forutsetter at de midler som i dag er øremerket til investeringsformål må kunne inngå i den ordinære rammen for lønn og varer og tjenester (01). Ved særlige investeringer eller etter avtale med forvaltningen som leverandør, kan rammen også disponeres til investeringsformål. Den ordningen kan benyttes for stridsanlegg av typen sperre- og befestningsanlegg.

EBA-forvaltningen etableres som selvstendig, forretningsmessig virksomhet. Av dette følger at forvaltningen ikke får finansiert sin virksomhet gjennom bevilgning/tilskudd fra statsbudsjettet, men gjennom inntekter fra leveranse av tjenester til Forsvaret som kunde. Forvaltningens formelle og juridiske rammebetingelser eller fullmakter, vil følge av valg av tilknytningsform.

3.7.6 Valg av tilknytningsform

Forvaltningsbedrift er valgt som en av flere mulige tilknytningsformer for en EBA-forvalter formelt adskilt fra FMO, Statsforetak, aksjeselskap, selskap med begrenset ansvar har også vært vurdert. Forvaltningsbedriften er imidlertid representativ for de økonomiske transaksjoner og mekanismer som oppstår ved et formelt skille mellom bruker og leverandør, også der som en annen tilknytningsform skulle velges for EBA-forvalteren.

3.7.7 Formell organisering av EBA-forvalteren som forvaltningsbedrift

En forvaltningsbedrift er en etablert alternativ organisasjonsform til ordinære forvaltningsorganer, der Staten er ansvarlig for virksomheten. Forvaltningsbedrift som organisasjonsform benyttes gjerne for virksomheter som har forretningsmessig karakter. Statsbygg er organisert som forvaltningsbedrift.

For å understøtte en forsvarlig drift av forvaltningsbedrifter vil virksomhetens formål, fullmakter etc. innarbeides i et sett av vedtekter. I tillegg vil statsråden som eier normalt være representert gjennom et eget styre med ansvar for å tilrettelegge for forsvarlig utvikling og drift. Det vil også være naturlig at forvaltningsbedriftens regnskapsmessige praksis underlegges uavhengig, finansiell revisjon som for andre forretningsmessige virksomheter.

Drift av en forvaltningsbedrift

Forvaltningsbedriften avlegger sitt regnskapsmessige resultat innen en budsjettert ramme på forretningskapitlene 24xx i Statsbudsjettet/-regnskapet. Virksomheten har sine inntekter fra de ordinære budsjettkapitlene, i dette tilfellet under Forsvaret.

Forvaltningsbedriften følger Bevilgningsreglementets §§6 og 14, der det gis anledning til å føre opp i budsjettet netto resultatet av utgifter og inntekter. Det er en forutsetning i dette konkrete tilfelle at forvaltningsbedriftens formål er å utvikle og drive EBA for å understøtte Forsvarets løpende behov. Forvaltningsbedriftens forretningsmessige formål vil derfor begrenses til å forestå en økonomisk forsvarlig forvaltning av den kapital (EBA-masse) som Forsvaret til enhver tid etterspør.

Som følge av dette vil kravet til regnskapsmessig resultat normalt settes til kr 0 – etter regnskapsmessige avsetninger til utviklings- og vedlikeholdsfond. En nettobudsjettert forvaltningsbedrift kan benytte ordinære regnskapsmessige prinsipper og etablere et resultat- og balanseregnskap. I balanseregnskapet vil verdiene på EBA-objektene beregnes og aktiveres.

Den årlige verdiforringelsen på det enkelte objekt vil deretter føres i de årlige resultatregnskapet for virksomheten. Husleien kan baseres på markedspris eller en kalkyle avhengig av om det eksisterer et alternativt marked for utleieobjektene.
For å regulere nettoresultatet i henhold til budsjettkravet, gis det anledning til å regulere overskudd/underskudd mot fond i forvaltningsbedriften. I statlig sammenheng inngår en slik budsjettoppstilling i forretningskapitlenes nettobudsjettering. Staten garanterer i dette tilfellet for virksomhetenes drift, men de styres etter mer forretningsmessige prinsipper.

Det er anledning til og normalt et krav om kostnadsføring av avskrivninger og renter på innskutt statlig kapital. Nye investeringer som bevilges innen departementets rammer kan disponeres av forvaltningsbedriften til gjennomføring av prosjekter. Den innskutte kapitalen legges til beregningsgrunnlaget for innskutt kapital. Ny saldo for innskutt kapital er gjenstand for framtidige avskrivninger og belastning av renter. Både avskrivninger og renter inntektsføres på statsbudsjettets inntektsside, utenfor departementenes rammer.

Ved å sette innskutt kapital relativt lavt ved etablering av virksomheten vil det være mulig å bygge opp en egenkapital i bedriften for reinvestering uten behov for ny kapitaltilførsel eller likviditetstrekk. En kan i stedet for oppbygging av kapital i bedriften også tenkes å kreve avkastning fra virksomheten i tillegg til avdrag og rentekrav. Hvis forvaltningsbedriften primært betjener forsvarets behov, for eksempel med

mer enn 95% av omsetningen, vil det være naturlig å ha 0 i avkastningskrav for virksomheten.

En alternativ ordning til ny innskutt kapital er å la forvaltningsbedriften finansiere investeringer utenom den årlige bevilgningen i statsbudsjettet, det vil si ved fullmakt til likviditetstrekk på statskassen. Det er ikke naturlig å tenke seg finansiering av investeringer gjennom andre finansieringsinstitusjoner, da Statens konsernkontoordning er godt tilrettelagt for en slik ordning i dag. EBA objektene aktiveres i balansen og er gjenstand for avskrivinger. Disse objektene inngår ikke i statens innskutte kapital, og likviditeten som avskrivingene representerer avsettes i forvaltningsbedriften. Forvaltningsbedriften blir belastet for renter på likviditetstrekket. Rentene inngår som utgifter i resultatregnskapet. Leien for bruk av disse investeringene beregnes etter inngåtte avtaler på forretningsmessige premisser. Kostnadene ved investeringen blir belastet forsvarsbudsjettet på samme måte som i et ordinært leieforhold fra privat utleier.

Alternativ føring av rente på kapital og avskrivinger

Forvaltningsbedriften vil for bygg og anlegg ha Forsvaret som tilnærmet eneste kunde. Utskilling av virksomheten i en forvaltningsbedrift er derfor en omorganisering av Forsvarets ordinære virksomhet som i dag ligger innen den økonomiske rammen til Forsvarsdepartementet.

Dagens virksomhet belastes ikke med renter på innskutt kapital eller med avskrivinger. Så lenge en forvaltningsbedrift ikke eksponerer sin virksomhet mot andre departement eller eksterne aktører, kan en tenke seg at forvaltningsbedriften etter vedtak om dispensasjon fra Bevilgningsreglementets § 6 kan fritas fra å bli belastet renter på innskutt og anvendt kapital.

Ved ikke å bli belastet rentekostnader vil leiepris kunne holdes lavere. Ulempen med denne ordningen er en reduksjon av incentivet til effektiv utnyttelse av eiendelene og et manglende reelt sammenliknings-grunnlag med alternative bygg eller anlegg fra private aktører.

Tilsvarende kan det tenkes en ordning der avskrivingene på statens innskutte kapital tilfaller Forsvarsdepartementets ramme. Denne situasjonen er aktuell i det tilfelle der FSJ innenfor sin økonomiske ramme investerer i EBA-objekter til eget bruk gjennom forvaltningsbedriften. Hvis avskrivingene skal tilfalle statsregnskapet utenom Forsvarsdepartementets budsjett, ville det bety en dobbel belastning av Forsvaret for investeringen.

DEL 4

Vurdering av modellene

Del 4 omhandler evaluering av de fire prinsippmodellene som beskrevet i del 3 i forhold til kriterier for valg av modell slik de er beskrevet i del 2.

I mandatet for utredningen er Forsvarets overordnede mål for EBA beskrevet:

"Det overordnede mål med all resursbruk knyttet til EBA i Forsvaret er at den skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstiller Forsvarets behov med best mulig totaløkonomi. I tråd med endringer i Forsvarets oppgaver, organisasjon og omfang, skal EBA-massen kontinuerlig optimaliseres med tanke på funksjonalitet, behovsdekning og økonomi."

4.1 Vurdering av de fire prinsippmodellene

4.1.1 Styrings- og organisasjonsmodeller – et virkemiddel, ikke et mål

Alternative styrings- og organisasjonsmodeller er i de senere årene aktivt benyttet som virkemiddel i offentlig sammenheng. I all hovedsak har målsettingen ved slike omorganiseringer vært å legge grunnlaget for klargjøring av det offentliges roller og oppgaver – av formelle grunner og for å skille myndighetsoppgaver og produksjon, for å danne grunnlaget for endret atferdsmønster gjennom organisatorisk etablering av markedsmekanismer, som følge av deregulering og for å organisere tidligere monopolvirksomheter for konkurranse etc. I de tilfeller slike omorganiseringer må kunne sies å ha vært vellykket, har omorganiseringen og de valg dette innebærer vært nært knyttet til klare mål og krav.

I Del 4 er det utredningens målsetting å vurdere de modeller som er beskrevet opp mot de mål og krav som fremkommer bla gjennom mandatet. Likeledes å vurdere om det er forhold i Forsvarets situasjon som påvirker valg og innretting av fremtidig styrings- og organisasjonsmodell.

4.1.2 Metode for vurdering

Modellene blir først drøftet mot kravene. Deretter blir de modeller som i rimelig grad tilfredsstiller kravene, sammenlignet nærmere for å identifisere hvilken modell som gir den beste totalløsning.

I utredningen er det valgt å tildele en modell karakteren *ja*, *delvis* eller *nei.*

Karaktergivning er gitt som følger:

Kriterium	Karakter
Oppfyller ikke kravet i tilstrekkelig grad	Nei
Oppfyller kravet i betydelig grad	Delvis
Oppfyller kravet tilnærmet fullt ut	Ja

Modell 0

I modell 0 er forvaltningen en del av FMO, og roller og oppgaver fastsettes iht. FMOs instruksverk. I tillegg har FBT en utøvende eier-, herunder tilsynsrolle på vegne av FD og utfører oppdrag på vegne av FMO.

Modellen har blitt evaluert bl a ved en egen evaluering av dagens LFM-ordning. Evalueringen er kort beskrevet i kapittel 2.1 og er i sin helhet vedlagt hovedutredningens rapport og gir grunnlaget for vurdering av modell 0.

Tilsynsrollen ivaretas av FBT, som har EBA-faglige kontrolloppgaver på vegne av FD som eier, og som kontrollerer LFMenes forvaltning på vegne av FSJ.

<u>Innfrir modell 0 kravet om valgfrihet?</u>

Nei

- I dagens situasjon tildeles FMO midlene på øremerkede kapitler, og modellen gir derfor i liten grad valgfrihet for bruker.
- Sentrale brukere, som GI, er kun i liten grad involvert i behovsvurdering for FDV av EBA.
- Ressursbruken til EBA synliggjøres ikke for brukeren, noe som gjør det nesten umulig med sikkerhet å velge de totaløkonomisk sett gunstigste løsningene.

<u>Innfrir modell 0 kravet om råderett?</u>

Ja

- FSJ har full bruksrett til eiendommene iht. regelverk.
- FSJ har kommando over personellet i LFM- organisasjonen.
- I forhold til FBT har FSJ ikke kommando i fredstid, men tilstrekkelig styring i form av horisontal samhandling. I krise/krig har FSJ kommando.

<u>Innfrir modell 0 kravet om bidrag til omstilling?</u>

Nei

- Det er få incitamenter i modellen som bidrar til redusert arealbruk fordi bruker ikke belastes kostnadene ved bruken.
- Det er ingen mulighet til å finansiere investeringer på annen måte enn med tildelte og øremerkede midler. Unntatt fra dette er leie- og leasingavtaler.
- Modellen kan bidra med midler til investering/omstilling etter hvert som overflødig bygningsmasse blir avhendet.

<u>Innfrir modell 0 kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning?</u>

Nei

- Den økonomiske rapportering er ikke tilpasset behovet for styringsinformasjon for EBA-bruk og EBA-forvaltning.
- Drifts- og vedlikeholdssystemene på lokalt nivå er gode både ut fra tekniske og økonomiske perspektiver. Fornyelse og utvikling ivaretas på en lite systematisk måte på strategisk nivå.
- Hverken verdiene eller kostnadene synliggjøres i noe samlet regnskap.

<u>Innfrir modell 0 kravet om effektivt samspill mellom bruker og forvalter</u>

Nei

- Til dels uklare kommando- og ansvarsforhold på flere nivåer, kfr. evaluering av dagens ordning.
- Samspillet er ikke motivert ut fra behov, men ut fra et regelverk.
- Det er sterkt varierende grad av brukermedvirkning på lokalt, regionalt og delvis sentralt (GI) nivå.
- (Kfr modell 1 og 2.)

Konklusjon for modell 0

Selv om drifts- og vedlikeholdssystemene på lokalt nivå er gode både ut fra tekniske og økonomiske perspektiver, bidrar modellen i liten grad til oversikt over totaløkonomien. Bruker på lokalt og regionalt nivå har liten valgfrihet til alternativ anvendelse av ressursene, noe som begrenser incitamentene til omstilling. Utøvende forvalter- og eieroppgaver er fordelt på FBT og FO/F, noe som gjør ansvarsforholdene uklare. Passiv EBA forvaltes av FMO. Kostnader til EBA-forvaltningen vil over tid sannsynligvis bli på samme nivå som i dagens situasjon, da det ikke er tilstrekkelige incentiver til reduksjon i arealbruk.

Krav	Tilfredsstiller kravet
Valgfrihet for bruker	Nei
FSJs råderett	Ja
Bidrag til omstilling	Nei
Økonomisk forsvarlig forvaltning	Nei
Effektivt samspill	Nei

Modell 0 tilfredsstiller ikke vesentlige krav til forvaltningsmodell og er derfor ikke hensiktsmessig for Forsvaret

Modell 1

Modell 1 er dagens modell tilpasset styringskonseptet. Modellen legger til rette for at tildeling av FDV-midler flyttes fra LFM til SAE/bruker og at det etableres et kunde-/leverandørforhold mellom SAE/bruker og LFM. Samhandling knyttet til EBA-bruken vil således skje i to atskilte prosesser. Først mellom SAE som lokal bruker og LFM som forvaltningsansvarlig. Deretter vil LFM måtte kjøpe faglig tilleggskompetanse og ressurser fra FBT/R. Det innføres ikke husleie i modellen, men en brukerbetaling av FDV.
Tilsynsrollen ivaretas av FBT, som har EBA-faglige kontrolloppgaver på vegne av FD som eier, og som kontrollerer LFMenes forvaltning på vegne av FSJ.

Innfrir modell 1 kravet om valgfrihet?

Delvis
- Modellen innfrir i begrenset grad lokal brukers valgfrihet fordi midlene er fortsatt bundet til kapitler og poster som i 0. I og med at lokal bruker tildeles midlene, kan han i noen grad velge å prioritere andre formål fremfor EBA-bruk.
- LFM har løpende kostnader uavhengig av brukers behov. Disse må dekkes av FMO mens lønninger dekkes som tidligere av lokal bruker/SAE.
- Brukerbetalingen av FDV vil synliggjøre for bruker en del av kostnadene forbundet med EBA-bruk og gi et bidrag til mer effektiv arealutnyttelse. Det at kapitalkostnadene ikke synliggjøres, prissetter bruken av arealene lavere enn de faktiske kostnader, og kan føre til et overforbruk. Dette gjør det nesten umulig for brukerne å velge de totaløkonomisk sett gunstigste løsningene.

Innfrir modell 1 kravet om råderett?

Ja
- FSJ har full bruksrett til eiendommene iht. regelverk.
- FSJ har kommando over personellet i LFM- organisasjonen.
- I forhold til FBT har FSJ ikke kommando i fredstid, men tilstrekkelig styring i form av horisontal samhandling. I krise/krig har FSJ kommando over FBT.

Innfrir modell 1 kravet om bidrag til omstilling?

Nei
- Det er kun få incitamenter i modellen som bidrar til redusert arealbruk fordi den lokale bruker ikke belastes for den fulle kostnad for å disponere lokalene.
- Det er ingen mulighet til å finansiere investeringer på annen måte enn med tildelte og øremerkede midler. Unntatt fra dette er leie- og leasingavtaler.
- Modellen kan bidra med midler til investering/omstilling etter hvert som overflødig bygningsmasse blir avhendet.

Innfrir modell 1 kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning?

Delvis
- Drifts- og vedlikeholdssystemene på lokalt nivå er gode både ut fra tekniske og økonomiske perspektiver. Fornyelse og utvikling ivaretas på en lite systematisk måte på strategisk nivå.
- Synliggjøring av kostnader til EBA-bruk blir forbedret ift. dagens situasjon, men det er ikke grunnlag for et formelt regnskap iht. bedriftsøkonomiske prinsipper fordi balanse, avskrivning og kapitalkostnader ikke synliggjøres. Dette kan dog avhjelpes ved bruk av et skyggeregnskap.
- Ikke fullstendige FDV-kostnader og ikke synliggjøring av kapitalkostnader kan gjøre det vanskelig å foreta gode alternativvurderinger mellom leie og eie. Lønn og lokaler til LFM dekkes av lokal bruker/SAE og synliggjøres ikke.

Innfrir modell 1 kravet om effektivt samspill mellom bruker og forvalter?

Nei
- Til dels uklare kommando- og ansvarsforhold på flere nivåer, kfr. modell 0. Samspillet mellom aktørene vil bli i store trekk som før med unntak av at Glene får større innflytelse og at det skilles klart mellom bruker- og forvalterrollen på lokalt nivå.

Konklusjon for modell 1

Selv om drifts- og vedlikeholdssystemene på lokalt nivå vil være gode både ut fra tekniske og økonomiske perspektiver, bidrar modellen i liten grad til oversikt over totaløkonomien. Bruker har liten grad av valgfrihet til alternativ anvendelse av ressursene, noe som begrenser incitamenter til omstilling.

Utøvende eieroppgaver er som før fordelt på FBT og FO/F, noe som gjør at ansvarsforholdene kan synes uklare, kfr. modell 0. Håndteringen av passiv EBA er som i modell 0. Kostnader til EBA-forvaltningen vil over tid sannsynligvis bli på samme nivå som i dagens situasjon, da det i modellen ikke er vesentlige organisatoriske endringer, og heller ikke tilstrekkelige incentiver til reduksjon i arealbruk.

Krav	Tilfredsstiller kravet
Valgfrihet for bruker	Delvis
FSJs råderett	Ja
Bidrag til omstilling	Nei
Økonomisk forsvarlig forvaltning	Delvis
Effektivt samspill	Nei

Modell 1 tilfredsstiller ikke vesentlige krav til forvaltningsmodell og er derfor ikke hensiktsmessig for Forsvaret.

Modell 2

Denne modellen kjennetegnes ved at EBA-forvaltningen er et eget virksomhetsområde underlagt FSJ som en egen virksomhet i FMO som ordinært forvaltningsorgan, med roller og oppgaver fastsatt iht. FMOs instruksverk. FDV-midlene tildeles bruker, og det etableres kunde-/leverandørforhold mellom bruker og EBA-forvaltningen. EBA-forvaltningen finansieres ikke ved øremerkede bevilgninger, men ved inntekter fra brukerne som interne leietagere. Organisering i en ren EBA-linje muliggjør innføring av intern husleie, men kapitalkostnader beregnes ikke.

Tilsynsfunksjonen som i dag er underlagt FD gjennom FBT anbefales opprettholdt.

Innfrir modell 2 kravet om valgfrihet?

Delvis
- Bruker tildeles midlene og kan velge å prioritere andre formål fremfor EBA-bruk dog begrenset av de forpliktelser FSJ har som ansvarlig for EBA-forvaltningen.
- Modell 2 gir mer frihet enn modell 1.
- Synliggjøring av kostnader til EBA-bruk blir forbedret ift. dagens situasjon, men det er ikke grunnlag for et formelt regnskap iht. bedriftsøkonomiske prinsipper fordi balanse, avskrivning og kapitalkostnader ikke synliggjøres. Dette kan dog avhjelpes ved bruk av et skyggeregnskap. Mulighetene er ikke tilstede for en sikker totaløkonomisk vurdering av alternativ ressursanvendelse da de totale EBA-kostnadene ikke framgår av det offisielle regnskapet. Det reduserer effekten av valgfrihet når en ikke fullt ut har økonomisk oversikt over konsekvensene ved ulike valg.

Innfrir modell 2 kravet om råderett?

Ja
- Modellen sikrer FSJ full råderett over all EBA og forvaltningen i både fred og krise/krig da EBA-forvaltningen er integrert i FMO.

Innfrir modell 2 kravet om bidrag til omstilling?

Delvis
- Det er ingen mulighet til å finansiere investeringer på annen måte enn med tildelte midler, alternativt ved leie eller leasing.
- Modellen kan bidra med midler til investering/omstilling etter hvert som overflødig bygningsmasse blir avhendet.
- Innføring av intern husleie vil bidra til mer optimal utnyttelse av arealer gjennom incitament til bedre behovsvurdering.

Innfrir modell 2 kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning?

Ja
- Innføring av en ren EBA-linje vil bidra til bedre synliggjøring av EBA-kostnader enn tilfellet er for modell 0 og 1, og større forståelse hos lokal bruker for hva EBA koster.
- Samling av all EBA-kompetanse i én organisasjon vil også styrke den faglige kompetansen og også bedre totaløkonomien innen forvaltningen.
- At det innføres en intern husleie som i tillegg til å dekke FDV kan tilpasses for å bidra til redusert arealbruk, vil møte kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning. Dette vil være en intern avregning mellom avdelinger underlagt FSJ.

Innfrir modell 2 kravet om effektivt samspill mellom bruker og forvalter?

Ja
- Klare kommando- og ansvarsforhold bortsett fra at FSJ har en dobbeltrolle som strategisk bruker og strategisk forvalter.
- Formelle avtaler om arealbruk gir klare plikter og rettigheter for bruker og forvalter.
- Eiers mulighet til styring og kontroll vil bli noe bedre enn i modellene 0 og 1 fordi oppgaver og ansvar er plassert mer oversiktlig, men så lenge EBA-forvaltningen er plassert i FMO, vil FD som eier ha begrenset kontroll med forvaltningen.
- Håndtering av passiv EBA vil kunne forbedres ift. dagens situasjon ved en klarere organisatorisk plassering av ansvar og myndighet.

Konklusjon for modell 2

Modell 2 har definerte roller og synliggjør i større grad de økonomiske forhold enn modell 0 og 1. Ved innføring av intern husleie vil incentivene til reduksjon i EBA-bruk være sterkere enn i modell 0 og 1. I en stabil situasjon med lite behov for omstilling kan modellen virke godt. I og med at EBA-forvaltningen integreres i FMO, må det bibeholdes et kontrollorgan direkte underlagt eier. Eiers styring blir imidlertid dårligere enn i modell 0 og 1 fordi FD mister den direkte styring av den ekspertise som i dag ivaretas i FBT.

Et skyggeregnskap vil være organisatorisk kompliserende, og det kan derfor sås tvil om i hvilken grad dette vil kunne fungere på tilsiktet måte.

Krav	Tilfredsstiller kravet
Valgfrihet for bruker	Delvis, modell 2 gir dog mer frihet enn modell 1
FSJs råderett	Ja
Bidrag til omstilling	Delvis
Økonomisk forsvarlig forvaltning	Ja
Effektivt samspill	Ja

Modell 2 oppfyller i vesentlig grad kravene til forvaltningsmodell og vil bli vurdert nærmere som et alternativ for fremtidig organisering av EBA-forvaltningen.

Modell 3

I denne modellen utføres EBA-forvaltningen av en virksomhet formelt atskilt fra FMO og direkte underlagt FD. EBA-forvaltningens tilknytningsform kan være forvaltningsbedrift, statsforetak, selskap med begrenset ansvar eller aksjeselskap. For å kunne sammenligne modell 3 med de andre modellene, er forvaltningsbedrift valgt som tilknytningsform. Valget er dog ikke avgjørende for konklusjonene.

FSJ er i denne modellen bruker av EBA-massen uten økonomisk ansvar for EBA-forvaltningen. FMO har rettigheter og plikter iht. formelle leieavtaler/bruksavtaler med forvaltningsbedriften. Forvaltningsbedriften finansieres ikke ved bevilgninger, men ved inntekter fra sin virksomhet. Unntatt fra denne ordning er sperre- og befestningsanlegg som forutsettes finansiert ved særskilte bevilgninger og forvaltet av EBA-forvaltningen.

FDs tilsynsfunksjon ivaretas av forvaltningsbedriftens styre. For øvrig ivaretas kvalitetssikringsfunksjoner gjennom ordinær internkontroll.

Et styre vil prinsipielt ivareta tilsyn på vegne av eiere. Dette er hovedsakelig forretningsmessig tilsyn. Men dagens tilsynsmyndighet FBT foretar langt grundigere kontroll en det et styre normalt vil gjøre, som etablissementskontroller, fortifikatoriske tilsyn, etc. Det virker derfor usikkert om et styre vil kunne ivareta eiers behov slik FBT gjør i dag. Ordinær internkontroll og annen kvalitetssikring bør også være relevant i de andre modellene.

Innfrir modell 3 kravet om valgfrihet?

Ja
- Bruker står fritt til å inngå avtaler, si opp og fraflytte de arealer han ikke har behov for innen de rammer som avtalen fastlegger, og til å benytte innsparte midler til andre formål.

Innfrir modell 3 kravet om råderett?

Ja
- Brukers råderett i fred er regulert av en bruksavtale/leieavtale.
- I krise/krig legges EBA-forvaltningen under FSJs kommando.

Innfrir modell 3 kravet om bidrag til omstilling?

Ja
- Det forutsettes at midler til investering i forbindelse med omstilling kan finansieres ved at forvaltningsbedriften tar opp lån i statskassen og/eller trekkfullmakt i statens konsernkontoordning.. På denne måten kan investeringsbehov dekkes utover bevilgede midler, og før avhending av passiv EBA er foretatt.

Innfrir modell 3 kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning?

Ja
- Husleien er forutsatt å være kostnadsdekkende inklusive kapitalkostnader og avskrivninger (for sperre- og befestningsanlegg, som er bevilgningsfinansiert, tilsvarer husleien kostnadsdekkende FDVU, dvs. det beregnes ikke kapitalkostnader).
- Som grunnlag for kalkyler og prissetting fører en forvaltningsbedrift regnskap etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Kapitalkostnader, balanseverdier og avskrivninger føres formelt og bidrar til full oversikt over verdiskapning og kostnader og det reelle omfanget av ressurser til EBA-forvaltningen.
- Bruker får full oversikt over reelle kostnader til EBA-bruk ved at de fremkommer på posten for husleie.
- Avtalt leiepris muliggjør langsiktig økonomisk planlegging for buker og forvalter og sikrer bruker et stabilt nivå på EBA-ytelser og tjenester

Innfrir modell 3 kravet om effektivt samspill mellom bruker og forvalter?

Ja
- FD som strategisk eier vil få overordnet styring og kontroll med ansvar og myndighet plassert i et eget utøvende eierorgan direkte underlagt FD.
- Klare roller og ansvar iht. styringskonseptet vil gi et effektivt samspill mellom eier, bruker og forvalter.

Konklusjon

Modell 3 har definerte roller og gir full synliggjøring av økonomiske forhold. Med innføring av husleie vil incentivene til reduksjon i EBA-bruk være sterke. Modellen gir omstillingsdyktighet både for primærvirksomheten og EBA-forvaltningen. Eiers mulighet til styring vil bli meget god gjennom egen forvaltningsbedrift direkte underlagt FD.

Krav	Tilfredsstiller kravet
Valgfrihet for bruker	Ja
FSJs råderett	Ja
Bidrag til omstilling	Ja
Økonomisk forsvarlig forvaltning	Ja
Effektivt samspill	Ja

Modell 3 tilfredsstiller alle vesentlige krav til forvaltningsmodell og vil bli vurdert nærmere som et alternativ for fremtidig organisering av EBA-forvaltningen.

Preliminær konklusjon

Med utgangspunkt i foregående evalueringer og konklusjoner kan man konstatere at modell 0 og 1 ikke tilfredstiller kravene i en slik grad at de kan være aktuelle for anbefaling.

Man står derfor overfor en nærmere vurdering av modell 2 og 3. Det er interessant å merke seg at disse representerer hvert sitt modellprinsipp:

- Modell 2 som representativ for modellprinsipp A (EBA-forvaltning integrert i FMO) og
- Modell 3 som representativ for modellprinsipp B (en EBA-forvaltning atskilt fra FMO og direkte underlagt FD).

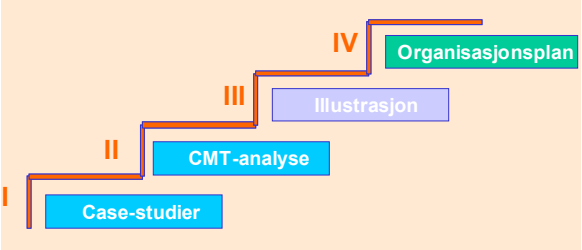
4.2 Nærmere vurderinger av modell 2 og modell 3

4.2.1 Bakgrunn

Innledning

For å sikre at flest mulig forhold blir belyst før valg av modell fattes, er det gjennomført følgende supplerende analyser:

1. EBA i et totaløkonomisk perspektiv, kfr. vedlegg A.
2. Illustrasjon av de personellmessige konsekvenser, kfr. vedlegg B.



Anbefaling av modell baseres på en vurdering av det samlede materiale. Modellen med tilhørende forutsetninger er nærmere beskrevet i utredningens del 5.

Supplerende analyser

De supplerende analyser kan fremstilles som en trinnvis prosess:

Hensikten med de supplerende analysene har vært å få til en prosess under utredningen, der flest mulig potensielle styrker og svakheter ved de ulike modellene er blitt kartlagt. Denne prosessen har ledet til at utformingen og detaljeringen av modellene i størst mulig grad utnytter disse styrkene og minimaliserer svakhetene. Den modellen som her blir anbefalt vil med størst mulig sannsynlighet oppfylle de oppsatte kravene til modell.

Trinn I

Case-studier
Det ble utført en casestudie for TREN-regimentet i regi av EBA•2000. Denne ble av FO/F supplert med en noe utvidet analyse for Bodø hovedflystasjon, Fregattprosjektet og Forsvarets boliger. Formålet med casestudiene har vært å konkretisere de praktiske konsekvenser av modellene og avdekke forhold som kan få betydning for utforming av modellene og for en vurdering av hensiktsmessigheten.

For case Bodø flystasjon ble modell 1 og 3 analysert, da disse var behandlet i TREN-regiment casen. Analysen ble senere supplert med en tilsvarende studie for modell 2 fordi modellen ble aktualisert gjennom forslaget til FLO. I case studiene er mulige konsekvenser identifisert før eventuelle avbøtende tiltak blir iverksatt. Case-studiene er videre supplert med en CMT-analyse som beskrevet nedenfor i trinn II.

Trinn II

CMT-analyse
Det ble i samarbeid mellom EBA•2000 og FO/F utført en CMT-analyse (Criticality Management Tools) for de ulike modellene. CMT-analyse som metode er beskrevet nærmere i Prinsix ("Veiledning i håndtering av usikkerhet") Formålet med CMT-analysen har vært å avdekke flest mulige risiki og muligheter ved de ulike modeller og det er identifisert flere forslag til avbøtende tiltak. Muligheter og risiki slik de fremgår av CMT-analysen er behandlet nærmere nedenfor. Tiltak for å redusere risiki er bygget inn som forutsetninger i den anbefalte modell slik den beskrives i del 5.

Trinn III

Illustrasjon av personellmessige konsekvenser
Det er i regi av EBA•2000 utarbeidet en illustrasjon av arbeidsoppgaver og personellmessige konsekvenser for modell 2 og modell 3.

Analysen er inndelt i *modelluavhengige* og *modellavhengige* konsekvenser. Man har sett nærmere på tiltak som kan gjennomføres uten stillingtagen til modell og dernest hvilke mulige organisasjonsmessige strukturer som alternative arealscenarier (3 mill.m^2, 4,5 mill.m^2, 6 mill.m^2) kan innebære. Analysen fremgår av vedlegg B.

Det er tatt hensyn til tiltak for å redusere risiki (kfr. CMT-analyse), videre er oppgaver for bruker og forvalter beskrevet på ulike nivåer.

Resultater fra analysen er bygget inn som forutsetninger i den anbefalte modell som beskrevet i del 5.

Trinn IV

Organisasjonsplan
Før anbefalt modell implementeres forutsettes det utarbeidet en fullstendig organisasjonsplan. Det er naturlig at en organisasjonsplan baseres på vedtatt modell og på det tilsiktede omfang av EBA-porteføljen på kort og lang sikt. Organisasjonsplanen bør utarbeides av den som skal være ansvarlig for den nye organisasjonen. Derfor ligger det utenfor denne utredningens ramme å legge frem forslag til slik organisasjonsplan.

Modell 3 - uavklarte forhold

Case-studiene påpekte en rekke uavklarte forhold. Disse er kommentert.

Uavklarte forhold, kfr. CMT-analysen	Kommentarer		
	Modell 2	Modell 3	Sammenligning
Rammebetingelser og "spilleregler" må avklares mellom FIN og FD	I modell 2 er det ikke behov for noen avklaring av "spilleregler" i dette henseende , da de blir som tidligere.	I modell 3 må det avklares om forvaltningsbedriften ved rentefrie lån, kan skaffe friske penger til investeringer.	Ingen behov for avklaring i modell 2. Behov for avklaring i modell 3.
Evt. kompensasjon av merutgifter til EBA som følge av krav til avkastning, avskrivning og renter må forutsettes, men er ikke avklart.	Ikke behov i modell 2 for slik avklaring, da det ikke er krav til avkastning, avskrivning eller rentebelastning.	I modell 3 må dette avklares.	Dersom det ikke innføres slik kompensasjon, på en eller annen måte, vil det være urimelig å innføre dette også i modell 3.
Organisering og struktur		Fremgår av del 5	
Forholdet til andre aktører og Luftfartsverket	Leieavtale foreligger.	Ingen endring i avtaleforholdet pga. endring i organisasjon.	Ingen forskjell på modell 2 og modell 3 fordi Luftfartsverket anses å være en ekstern kunde i begge modeller.
Personellets rettigheter og muligheter	Personellets rettigheter er som i dagens modell. Personellets muligheter vil bli faglig forbedret. Etter noe tid må det regnes med reduksjon i bemanning i samsvar med arealreduksjon.	Ingen forskjell på personellets rettigheter, og muligheter for faglig forbedring. Noe raskere nedbemanning må påregnes, da arealreduksjon vil skje raskere.	Ingen signifikante forskjeller på modell 2 og modell 3.
NATO-anlegg	I modell 2 er det ingen forskjell i forhold til dagens situasjon.	FD er fortsatt eier av all EBA også i denne modell, så det blir ingen forskjell sett fra NATOs side mht eierforhold og ansvar.	Utredningen har vært i kontakt med FD vedrørende dette spørsmål, og FD ser dette forhold helt uproblematisk.
Omstillingskostnader	Omstillingskostnader vil først og fremst dreie seg om behov for investeringer. Dette kan bare komme ved tildelinger i modell 2, dersom en ikke skal vente på avhendingsmidler.	I modell 3 forutsettes dette å være friske penger, fremskaffet ved lån.	Omstillingskostnader for EBA forvaltningen vil i begge modeller være like og relativt ubetydelige, dette synes derfor underordnet for modellvalg.

Resultater fra CMT-analysen

Modell 2 og 3 blir her vurdert nærmere i forhold til de momenter fremkommet gjennom CMT-analysen knyttet til case-studiene. De opplistede muligheter og risiki er kommenetert.

Modell 2	
Muligheter beskrevet i CMT-analysen	**Kommentar for sammenligning med modell 3**
FSJ kan benytte EBA i strategisk planlegging	
All EBA-forvaltning ligger i en egen forvaltningsenhet i kommandolinjen under FSJ og kan derfor utnyttes effektivt i strategisk planlegging av Forsvarsvirksomheten.	Det forutsettes også i modell 3 at FSJ - som den ansvarlige for bruk av alle ressurser som tildeles Forsvaret – gjennom behovsanalyser og avtaler med Forvalteren styrer omfanget av EBA fullt ut slik at den understøtter Forsvarsvirksomheten.
Styrket faglig forvaltningslinje	
Ved at EBA-forvaltningen er skilt ut i en egen forvaltningslinje vil dette føre til en styrket faglig profesjonalisering. Forvaltningslinjen vil besitte kunnskap som i dag finnes i både LFM og FBT.	Dette vil fullt ut være tilfelle også i modell 3.
Synliggjøring av FDV-kostnader	
Drifts- og vedlikeholdsmidler tildeles SAE, mens nyinvesteringer iverksettes av FO/F. SAE bestiller EBA tjenester fra Forvaltningsenheten. Forbruk regnskapsføres etter formål og art hos SAE som bruker og blir følgelig synliggjort.	Dette vil være tilfelle også i modell 3 bortsett fra at i modell 3 iverksettes nyinvesteringer av Forvaltningsenheten etter avtale med FMO.
Incentivmekanismer for å spare ressurser på lokalt nivå	
Ved at brukere får tildelt midler til leie av EBA sammen med oppdrag vil han ha incentiver for å velge rimeligste løsninger og minimalisere forbruket av leiemidler.	Dette vil være tilfelle også i modell 3.

Modell 2	
Risiki beskrevet i CMT-analysen	**Kommentar for sammenligning med modell 3**
Kontrollmyndigheten blir borte	
FBT er i dag fag- og kontrollmyndighet ovenfor LFM på vegne av FD og yter støttetjenester til FSJ. I modell 2 inngår både FBT og LFM i forvaltningsenheten og den "uavhengige" kontrollmyndigheten blir borte. Det forutsettes at kontrollmyndigheten som i dag ivaretas av FBT, opprettholdes i eget kontrollorgan direkte underlagt FD.	I modell 3 forutsettes kontrollmyndigheten å være ivaretatt under Forvaltningsenhetens styre.
Uklar rollefordeling mellom SAE/bruker og EBA-forvaltning i regnskapssammenheng	
Forbruk regnskapsføres hos bruker, men da både bruker og forvalter er en del av Forsvarets virksomhet og regulert under samme budsjett- og regnskapskapittel, vil imidlertid forvaltningens årlige regnskapsresultat inngå i den ordinære regnskapsavslutningen for angjeldende kapittel. Dette innebærer at et resultat i minus må dekkes på kapittel og resultat i pluss tilfaller kapitler for dekning av eventuelle overforbruk på andre serienummer/poster eller for overføring iht. statens gjeldende regler.*	Her er det et klart skille mellom modell 2 og 3 ettersom det i modell 3 er forutsatt at den økonomiske risiko ligger hos forvaltningsbedriften som er direkte underlagt FD.

*<u>*Kommentar til utsagnet i venstre kolonne:</u>*
Forbruket regnskapsføres hos bruker som sammen med forvalter kan ligge under samme budsjett og regnskapskapitel. Ressurser tildeles bruker som betaler for leie. Betaling kan enten foregå som en fakturering eller internbelastes iht. avtale. At bruker og forvalter kan ha samme kapitel anses ikke som problematisk.

Modell 3	
Muligheter beskrevet i CMT-analysen	**Kommentar for sammenligning med modell 2**
Synliggjøring av kostnader Forvaltningsbedriften antas å bli nettobudsjettert og alle utgifter relatert til FDVUI vil dekkes gjennom leie av EBA til Forsvaret. Investeringer periodiseres ved avskrivninger, og balanse som synliggjør kapitalkostnader etableres. Alle EBA-kostnadene synliggjøres også i Forsvarets regnskap ved at leiemidler tildeles og regnskapsføres hos SAE.	Synliggjøring av kostnadene på tilsvarende måte kan også skje i modell 2, men da gjennom et eget skyggeregnskap.
Alternativ finansiering av (i) lønnsomme prosjekter og (ii) utviklingsprosjekter Det ligger en mulighet for at forvaltningsbedriften vil kunne hente inn alternativ finansiering ved at den gis trekkrett for å forskuttere investeringer gjennom statens konsernkontoordning. Eventuell AS under forvaltningsbedriften vil også kunne hente inn kapital fra markedet. Alternativ finansiering vil kunne gjøre det enklere eller mulig å gjennomføre lønnsomme prosjekter eller større utviklingsprosjekter.	Dette kan ikke ivaretas i modell 2 ut over rammen av midler som til en hver tid frigjøres gjennom avhending av eiendom
Skiller primær- og støttefunksjoner Modellen skiller helt på primær- og støttefunksjoner ved at all EBA-forvaltning er skilt ut i en egen enhet utenfor FSJ.	Slik som støttefunksjoner er definert i styringskonseptet ivaretas dette også i modell 2.
Incentivmekanismer for å spare ressurser på lokalt nivå Ved at brukere får tildelt alle midlene for EBA, samtidig som EBA-kostnadene er synliggjort, vil han ha incentiver og mulighet for å velge rimeligste løsninger, minimalisere forbruket av FDV-midler og arealforbruk.	Kan ivaretas også i modell 2.
Utleie i alternativt marked For de kategoriene EBA hvor det eksisterer et alternativt marked, vil Forvaltningsbedriften ha mulighet for utleie til andre leietakere enn Forsvaret for overskudds-EBA.	Kan ivaretas også i modell 2.
Styrket faglig forvaltningslinje Ved at EBA-forvaltningen er skilt ut i en egen forvaltningslinje vil dette føre til en styrket faglig profesjonalisering. Forvaltningslinjen vil besitte kunnskap som i dag finnes i både LFM og FBT.	Kan ivaretas også i modell 2.
Omstilling og avhendingstakt Ved at EBA-forvaltningen er skilt ut fra FMO i en egen forvaltningslinje, vil FMO kunne si opp leieavtalen slik at overskudds-EBA overføres til forvaltningsbedriften for alternativ utleie eller avhending. Ved overskudds-EBA er avhendingstakten for FMO i prinsippet bare begrenset av forpliktelser i inngåtte leiekontrakter.	Kan ikke ivaretas i modell 2.
Mulighet for rasjonalisering Ved at all EBA-forvaltning samles i en egen forvaltningslinje, forventes mulighet for effektivisering og følgelig rasjonalisering.	Dette kan ivaretas i modell 2 med den begrensning at effektivisering som krever investeringer, vil være avhengig av disponible midler i FMO .

Modell 3

Risiki beskrevet i CMT-analysen	Kommentar for sammenligning med modell 2
Håndtering av NATO-finansiert EBA	
Dette er drøftet med FD som er av den oppfatning at for NATO-finansiert bygningsmasse blir eierskapet fortsatt NATOs, og det kreves ikke leie, men kompensasjon for FDV-utgiftene fra forvalterens side.	NATO-finansiert bygningsmasse håndteres likt i modell 2 og 3.
Ivaretakelse av strategisk planlegging av EBA	
Ved at all EBA-forvaltning er utskilt fra FSJs organisasjon, er det en risiko for at strategisk planlegging av EBA ikke blir prioritert like høyt av forvaltningsbedriften som av FMO.	Det forutsettes retningslinjer som sikrer at FSJ - som den ansvarlige for bruk av alle ressurser som tildeles Forsvaret – gjennom behovsanalyser og avtaler med forvalteren styrer omfanget av Forsvarets EBA slik at den understøtter Forsvarsvirksomheten Dette vil også være i forvalterens interesse fordi han av forretningsmessige grunner vil være interessert i langsiktig EBA-planlegging for å tilfredsstille brukers behov og eiers krav.
Fare for byråkratisering	
Ved at bruker og forvalter skilles helt, vil dette kunne medføre tap av synergier mellom disse og nye oppgaver relatert til gjensidige samhandlingsprosesser, med følgende fare for byrå-kratisering.	Faren for byråkratisering er tilstede, og tiltak for å unngå dette må innarbeides i modell 3, men horisontal samhandel forutsettes i samme omfang i modell 2 og 3 slik at modellene ikke skal skille seg fra hverandre i nevneverdig grad.
Forvaltningsbedriften pålegges renter eller skatt	
Dersom utleier pålegges renter på trekk gjennom statens konsernkontorordning eller ved alternativ finansiering, vil disse kapitalkostnadene måtte medregnes i husleien.	Det forutsettes at FMO får full kompensa-sjon for kapitalkostnader knyttet til dagens bruk av EBA.
Forsvaret kompenseres ikke for kapitalkostnader eller avkastningskrav til FD	
Ved overføring av den eksisterende bygningsmassen til Forvaltningsbedriften vil verdifast-settelsen i balansen avgjøre de årlige avskrivninger på denne bygningsmassen. Disse vil inngå i husleien som Forsvaret betaler. Drives bygningsmassen som i dag vil disse avskriv-ningene gi et tilsvarende driftsoverskudd i forvaltningsbedriften. Avskrivningene forventes inntektsført hos FD. Videre, dersom FD pålegger Forvaltningsbedriften et avkastningskrav på den bundne kapitalen vil dette inngå i husleien. Disse kapitalkostnadene (avskrivningene og avkastningskravet) tilfaller FD og kan tilføres (kompenseres) FMO uten at Forsvarsdepar-tementets økonomiske ramme endres. Dette betyr at de reelle kostnadene synliggjøres, men kan være en risiko for FMO dersom kompensasjon ikke blir gitt.	Kfr. ovenstående, hvilket innebærer at FMO får full kompensasjon for kapitalkostnader.
Monopolsituasjon kombinert med fri konkurranse på deler av EBA	
På store deler av bygningsmassen vil forvaltningsbedriften være en monopolleverandør til Forsvaret. Dette vil stort sett være EBA hvor det ikke finnes et alternativt marked. Samtidig vil andre deler av EBA massen kunne eksponeres for fri konkurranse. I en slik situasjon er det viktig at begge disse områdene ivaretas på en profesjonell og likeverdig måte.	Det forutsettes at FD i samråd med FMO fastlegger retningslinjer (vedtekter) for forvaltningsbedriften i modell 3 slik at disse områdene ivaretas på en profesjonell og likeverdig måte.
Ivaretakelse av stridsanlegg	
Det er antatt viktig for FSJ at han har full råderett over stridsanlegg i både fred, krise og krig. Det gjelder både EBA massen, og drift- og vedlikeholdsapparatet. Det er i casene identifisert et behov for å sikre et minimum av DV- kompetanse også innen kommandolinjen i FMO for å sikre operativitet, beredskap og kunnskap.	Det forutsettes at FMOs råderett i fred er regulert av en bruksavtale/leieavtale. I krise/krig legges EBA-forvaltningen under FSJs kommando. Det forutsettes at den organisasjon i FMO som ivaretar behov for EBA både i fred og krig, besitter nødvendig kompetanse for en beredskapssituasjon. Den faglige kompetanse for drift og vedlike-hold besitter FE.
Kontrollmyndigheten blir borte	*Korrektive tiltak:*
FBT er i dag fag- og kontrollmyndighet ovenfor FMO på vegne av FD og yter støttetjenester til FSJ. I modell 3 inngår både FBT og LFM i forvaltningsenheten og den "uavhengige" kontrollmyndigheten blir borte.	I modell 3 forutsettes den uavhengige kontrollmyndigheten å være ivaretatt under Forvaltningsenhetens styre og statli-ge/kommunale kontrollorganer.

4.2.2 Illustrasjon av de personell-messige konsekvenser

I vedlegg B beskrives modell 2 og 3 med styringslinjer på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det er skissert bemannings- og kompetansebehov.

Følgende vurderingsprinsipp er lagt til grunn: Samme type oppgaver krever samme bemanning uavhengig av modell. Argumentet om at de samme oppgavene fordrer det samme antall personer er en forenkling for å unngå diskusjon om mindre vesentlige forskjeller den ene eller den annen vei. I implementeringen av en modell vil det være riktig å se nærmere på sammenhengen mellom hvorledes oppgaver skal utføres, ressursbehov og organisasjonsmodell. En arbeidsprosessbeskrivelse kartlegger hvordan organisasjonen utfører oppgaver, hvilke føringer og beslutninger som gjelder og de nødvendige støttefunksjoner med den hensikt å effektivisere arbeidsprosessene for et gitt oppgavevolum.

Utredningsledelsen finner Case-studiene, CMT-analysen og vurderingen av personellmessige konsekvenser er nyttig i den grad de har påpekt temaer av spesiell betydning og identifisert visse muligheter og risiki ved de ulike modeller. Disse momenter er vurdert, og avbøtende tiltak er innarbeidet som forutsetninger i modell 2 og 3.

Utredningsledelsen støtter seg i hovedsak til de konklusjoner som fremgår av vedlegg B.

Der er det redegjort for følgende grunnprinsipp for å kunne gjøre sammenligningen så oversiktlig og objektiv som mulig :

- *En hver modell forutsettes praktisert på en mest mulig effektiv måte hvor rasjonaliseringsmulighetene hentes helt ut*. Muligheter for innsparing av deler av årsverk regnes følgelig som reell innsparing. Det forutsettes at en stillingshjemmel kan ivareta flere funksjoner hvis det kapasitets- og kompetansemessig ligger til rette for dette, evt. ved å regionalisere eller sentralisere visse funksjoner.
- På dette grunnlag forusttes at *samme typer oppgaver krever tilnærmet samme bemanning på operativt nivå uavhengig av modellvalg. Det betyr også at muligheter eller planer for outsourcing av oppgaver ikke regnes som modellspesifikke.*

Det medfører at utredningsledelsen ikke ser vesentlige forskjeller mellom modell 2 og 3 når det gjelder kompetanse- og bemanningsbehov.

Innsparingspotensialet for ulike arealscenarier er behandlet i vedlegg B, og hovedtrekkene er vist i tabellen nedenfor.

EBA (mill m2)	Reduksjon totalt		
	Modell-uavhengig reorganisering	Reorganisering modell 2	Reorganisering modell 3
ca 6,0	238 - 376	450 - 599	430 - 587
ca 4,5	751 - 977	905 - 1135	890 - 1129
ca 3,0	1164 - 1378	1270 - 1485	1260 - 1481

Det forutsettes at bruker (FMO) må ha samme kompetanse i modell 2 og i modell 3 for å kunne spesifisere sine behov og forta korrekte bestillinger.

Hovedkonklusjon vedr. bemanningsmessige konsekvenser:

- Ingen vesentlig forskjell i bemanning mellom modell 2 og modell 3.
- Innsparingspotensialet i modell 2 og 3 er likeverdige og betydelig bedre enn i forhold til modell 0 og modell 1.
- Forskjell mellom illustrasjon av personellmessige konsekvenser og case-studiene skyldes at case-studiene ikke omhandlet korrektive tiltak.

4.2.3 Fag- og kontrollmyndighet

I vedlegg B er tilsynsmyndighet, fagmyndighet og forvaltningsmyndighet samt kvalitetssikringssystem for samhandling bruker/forvalter nærmere omhandlet.

Denne type kompetanse og oppgaver er relevant i alle modellene, og ut fra prinsippet om at samme type oppgaver krever samme type bemanning, antas det for sammenligningens skyld at modellene er tilnærmet likeverdige i denne sammenheng.

4.2.4 Organisasjonsmessige aspekter

Vi har tidligere definert best mulig totaløkonomi som balanse mellom oppgaver og ressurser. En slik balanse krever et samspill mellom parter som kan utfordre hverandre i reelle forhandlinger om ytelser og priser. I en slik dynamisk prosess finnes balansepunktet mellom de oppgaver som kan utføres og de ressurser som er tilgjengelig. Et slikt samspill fungerer erfaringsmessig best når partene kan opptre mest mulig profesjonelt og forretningsmessig i hver sine roller. og ikke er styrt eller føler seg forpliktet av andre hensyn som kan skape usikkerhet om ansvar og myndighet.

Kun modell 3 er basert på et fullstendig skille mellom forvalter- og brukerrollen, og den gir følgelig bedre forutsetninger enn modell 2 for et slikt samspill for å finne den rette balansen.

4.2.5 De økonomiske aspekter

Følgende økonomiske aspekter anses å være relevante for vurderingen av modell 2 og 3:

1. Implementeringskostnadene.
2. Rasjonaliseringspotensialet.
3. Incitamenter for effektiv utnyttelse av EBA-ressursene.
4. Finansieringsmuligheten for kraftig omstilling
5. Økonomiske risiki og muligheter.

Implementeringskostnadene

Tilpasning til og valg av ny modell vil kreve ressurser. Uavhengig av modellvalg er dette imidlertid nødvendig for å implementere Forsvarets styringskonsept. Omkostningene må sees opp mot den effekt som forventes å følge av den enkelte modell.

I denne sammenheng må det antas at valg av modell 1 vil gi mindre implementeringskostnader enn modell 2 og 3. Imidlertid vil modell 1 gi liten effekt i rasjonaliserings- og effektiviseringsmessig sammenheng.

Fordi modell 2 og 3 er tilnærmet like i sine oppgaver og dermed struktur, vil endringsprosessene fra dagens organisering til fremtidig organisering være tilnærmet like for begge modeller.

Basert på en vurdering av modellene 2 og 3 vil det pga det bidrag modell 3 yter til rask omstilling, være størst kostnadseffektivitet forbundet med valg av denne modellen.

Omfanget av omstillingskostnader vil være individuelt fra organisasjon til organisasjon. Basert på erfaringer med implementering av Forsvarets styringskonsept eksempelvis ved Sjøforsvarets forsyningskommando og ved fristilling av FFI og FBT kan det fastslås at en slik omstilling er ressurskrevende, men fullt ut gjennomførbar og akseptabel tatt i betraktning den effekt som forventes å følge av tiltakene.

Erfaringsmessig vil omstilling av organisasjoner primært direkte involvere virksomhetens ledelse og administrasjon, noe som utgjør i størrelsesorden 10% av det samlede antall årsverk. Likeledes viser erfaringer at ledelse og administrasjon vil bruke om lag ett månedsverk pr person på tilrettelegging av organisatoriske tilpasninger etter at rammene for disse er besluttet. I tillegg må alle ansatte gjøres kjent med premissene for omstillingen og orienteres i løpet av prosessen – noe om anslagsvis kan utgjøre inntil ett ukeverk pr person.

Forsvarets EBA-organisasjon utgjør anslagsvis 2400 årsverk. Ledelse og administrasjon utgjør dermed anslagsvis 240 årsverk. Med dette som bakgrunn vil den direkte omstillingskostnaden utgjøre ca 20 årsverk på administrativt nivå, mens det i den utøvende del av virksomheten vil påløpe om lag 50 årsverk. Med en gjennomsnittlig årsverkpris på NOK 400.000 inklusive sosiale kostnader vil dette gi en samlet omkostning på ca NOK 25 - 40 mill. Under normale omstendigheter vil det også påløpe kostnader forbundet med tilpasning av virksomhetenes administrative styringssystemer. Da dette allerede er ivaretatt i Forsvarets program GOLF, vil dette ikke representere noen merkostnad.

Implementeringskostnadenes størrelse gir ikke noe selvstendig begrunnelse for valg av modell, men må sees i sammenheng med det rasjonaliseringspotensiale og den effekt som følger av den enkelte modell.

Rasjonaliseringspotensialet

Illustrasjon av personellmessige konsekvenser, kfr. vedlegg B, viser at rasjonaliseringspotensialet er tilnærmet det samme i modell 2 og modell 3 når det gjelder selve EBA-forvaltningen. For FMO innebærer modell 3 en rasjonalisering i det tilnærmet hele LFM-bemanningen overføres til EBA-forvalteren.

Det er først og fremst en oppgave for FMO å identifisere rasjonaliseringspotensialet ut fra best mulig totaløkonomi og sette innsparingsmål i henhold til dette. EBA•2000 har med bakgrunn i erfaring fra andre omstillingsprosjekter anslått lett identifiserbare innsparingsmuligheter basert på dagens organisering og lokalisering av FMO.

Tema	Poten-siale	Innsparingsmål MNOK
Arealeffektivitet innen de enkelte etablissementene	3-5%	100-180
Sambruk mellom de enkelte forsvarsgrener	2-3%	60-100
Samlokalisering	2-3%	60-100
Sum arealeffektivisering		220-380
Effektivisering av FDVU	4-6%	150-200
Sum	**10-15%**	**370-580**

Prinsipielt gir modellene 2 og 3 de samme muligheter til innsparing forutsatt en stabil driftssituasjon. I en omstillingsprosess vil modellene 2 og 3 skille seg ra hverandre, dette er nærmere behandlet nedenfor i forbindelse med økonomisk handlefrihet.

For sammenligningens skyld nevnes at mens EBA-virksomheten i det norske forsvar utgjør ca 15% av den totale tildeling, utgjør EBA ca.7,5% av tildelingen i det svenske forsvar. En del av forskjellen kan forklares med at det svenske forsvar i en overgangsfase får den samme likviditetseffekt om er beskrevet nærmere nedenfor under "FSJs økonomiske handlefrihet i Modell 3".

Dette er nærmere behandlet i vedlegg A.

Incitamenter for effektiv utnyttelse av EBA-ressursene

Innføring av husleie i modell 2 og 3 gir gode incitamenter for mer effektiv utnyttelse av EBA-ressursene.

I modell 2 vil imidlertid husleien begrense seg til en kalkulatorisk estimering av kapitalkostnaden, og ikke representere en konkret verdi for alternativ bruk.

Økonomiske muligheter

Analysen "EBA i et totaløkonomisk perspektiv", kfr. vedlegg A, viser at;

- I en stabil forvaltningssituasjon gir modell 2 og 3 relativt like økonomiske resultater.
- I en situasjon med et betydelig omstillingsbehov gir modell 3 betydelig bedre muligheter for rask omstilling.

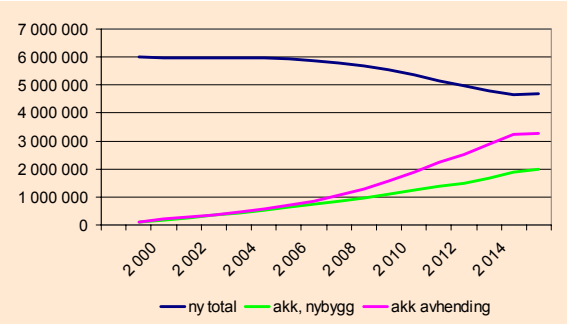
Økonomiske risiki

I modell 2 vil FMO ha ansvar og risiko for eiendommene, også de som FMO som bruker ikke har behov for, da EBA-forvaltningen ligger i FMO.

I modell 3 har FMO ikke ansvar og risiko for eiendom, fordi EBA-forvalteren ligger utenfor FMO.

FSJs økonomiske handlefrihet i modell 2

I modell 2 må ressurser til omstilling bevilges direkte over forsvarsbudsjettet. Det betyr at i modell 2 blir omstillingstakten en konsekvens av den årlige ressurstildeling. (Scenario 1 i vedlegg A). Dette begrenser FSJs økonomiske handlefrihet.



Scenariet indikerer at omstilling til 4,5 mill m2 kan gjennomføres med dagens ressurstilgang på MNOK 3 600 tidligst innen år 2012. Sannsynligheten er tilstede for at for at man må foreta investeringer av midlertidig karakter når omstillingen som helhet må strekkes over et så langt tidsrom samtidig som Forsvarets generelle omstilling skal gå langt raskere. Man må derfor påregne minst ytterligere 2-3 år for å få gjennomført omstillingen.

Dette er en utviklingstakt som er langt svakere enn den som angis i FS 2000 hvor det forutsettes at Forsvarets omstilling er gjennomført innen 2005.

Evt. raskere omstillingstakt må i modell 2 finansieres gjennom rasjonaliseringstiltak i primærvirksomheten for å frigjøre ressurser til investering i ny EBA eller ved ekstra bevilgninger slik som foreslått av FPU.

Dette er behandlet nærmere i del 4, kapitel 4.2.6

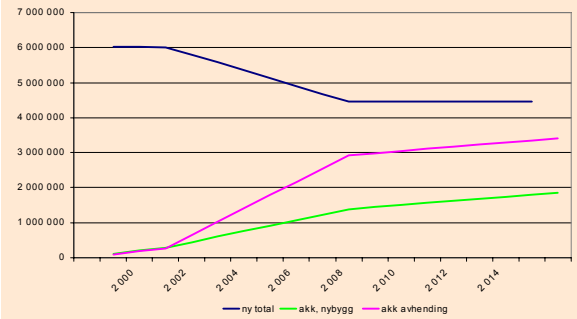
FSJ's økonomiske handlefrihet i modell 3

I modell 3 kan FSJ basere seg på at omstillingen skal gjennomføres raskt for å få best mulig totaløkonomi for FMO. Det blir mulig fordi modell 3 åpner for alternative finansieringsformer. Omstillingstakten kan dimensjoneres ut fra FMOs behov med tilførsel av nødvendige investeringsmidler uavhengig av Forsvarets ordinære bevilgninger.

Scenario 2 i vedlegg A viser at modell 3 gir muligheten til rask omstilling og dessuten frigjør betydelige midler for FMO til andre formål.

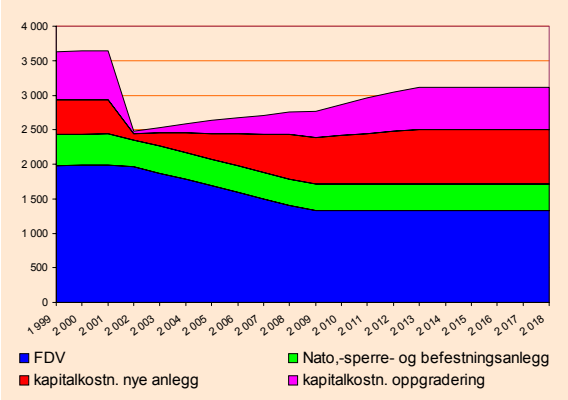
Arealreduksjonen er i dette scenario gjennomført innen 2007.

Figur: Arealutvikling i en omstillingsprosess



Tilhørende ressursbehov for FMO til EBA-formål er gjengitt i nedenstående diagram.

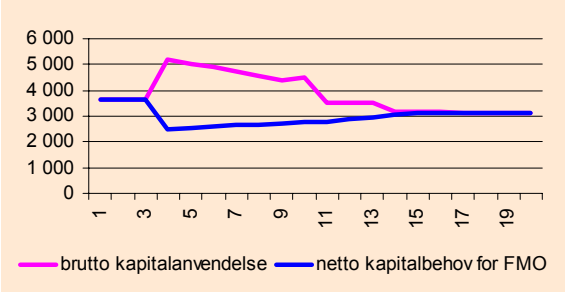
Figur : Ressursbehov i en omstillingsprosess



Man ser av dette at tilførsel av finansieringsmidler til forvalteren kan frigjøre betydelige ressurser for FMO til andre formål i omstillingsfasen. Det dreier seg kun om en likviditetsmessig endring, i det investeringsmidlene må tilbakebetales over tid, men man har da tid og anledning til å ta ut rasjonaliseringseffekten av omstillingen i primærvirksomheten samt EBA-sektoren.

Når man beregner brutto kapitalanvendelse for forvalteren og sammenligner det med netto kapitalbehov for FMO, kan man vise dimensjonen i den faktiske kapitalfrigjøring i en omstillingsprosess slik den er forutsatt i dette scenario. Dette er illustrert i nedenstående figur.

Figur : Brutto kapitalanvendelse for forvalteren og sammenligner det med netto kapitalbehov for FMO i omstillingsprosessen.



Dette betyr at modell 3 gir FSJ betydelig større handlefrihet enn modell 2, som vil ha de samme bindinger og begrensninger som dagens budsjettmodell. Det har i utredningsarbeidet vært hevdet fra FO/F at modell 2 gir større økonomisk handlefrihet til omdisponering av budsjettmidler i et budsjettår enn hva som vil være tilfelle i modell 3. Utredningsgruppens flertall er uenig i at en slik omdisponeringsmulighet gir større handlefrihet, i det midlene bindes i investeringstidspunktet og ikke gjennom periodisering av de økonomske forpliktelsene. Vedlikeholdsbudsjettet vil være en konsekvens av investeringsomfanget. Disposisjoner på tvers av de langsiktige EBA-planer vil derfor måtte gå på bekostning av realverdiene, og ikke representere noen reell innsparing. Slik disposisjonsfrihet vil derimot fremkomme i modell 3 ref figur "Ressursbehov i en omstillingsprosess" ovenfor.

Oppsummering av økonomiske aspekter

Sammenligning av de økonomiske aspekter kan sammenfattes slik:

Økonomiske aspekter	Sammenligning av modell 2 og 3
Implementeringskostnadene	Likeverdige
Rasjonaliseringspotensialet	Likeverdige
Finansieringsmuligheten for kraftig omstilling	Modell 2 er svakere enn modell 3
Incitamenter for effektiv utnyttelse av EBA-ressursene	Modell 2 er svakere enn modell 3
Økonomiske risikoaspekter	Modell 2 gir større økonomisk risiko enn modell 3

Best mulig totaløkonomi

Best mulig totaløkonomi for Forsvaret har vært et gjennomgangstema i utredningen. Etter som "best mulig totaløkonomi" er definert som balanse mellom oppdrag og ressurser, og dette balansepunktet må fastlegges av FSJ som bruker av EBA, vil det ikke være mulig å beregne totaløkonomiske innsparingspotensialet for hver enkelt modell uten å gå detaljert inn i primærvirksomhetens omstillingsøkonomi. Ette ligger utenfor utredningens mandat.

Utredningen har imidlertid gjort overslagsberegninger av innsparingspotensialet i EBA-sektoren. Det er tidligere indikert at innsparingspotensialet i en stabil driftssituasjon er tilnærmet det samme for modellene 2 og 3. Det er imidlertid, slik det fremgår av vedlegg A, påvist forskjell mellom modell 2 og 3 i en omstillingsprosess. Nåverdien av forskjellen i sparte FDVUI-kostnader mellom modell 3 og 2 vil kunne utgjøre betydelige beløp avhengig av den hastighet omstillingen kan gennomføres med i hhv modell 3 og modell 2 og de krav FMO som bruker setter til funksjonell EBA.

Innsparing i EBA-sektoren er kun en del av det totale potensiale, som i første rekke består av innsparing i primærvirksomheten. En EBA-forvaltning som muliggjør en rask omstilling av primærvirksomheten vil således kunne gi ennå større bidrag gjennom rasjonalisering av primærvirksomheten enn gjennom rasjonalisering av EBA-virksomheten alene.

4.2.6 Krav knyttet til spesielle bygningskategorier

Forsvarets stridsanlegg

Stridsanlegg av typen sperre- og befestningsanlegg vil bli bevilgningsfinansiert som i dag. Forvaltning, drift og vedlikehold av denne typen anlegg vil bli utført av EBA-forvalteren. FDV-kostnadene belastes FMO i form av en kostnadsdekkende leie for å synliggjøre kostnader knyttet til beredskap.

Forsvarets verneverdige bygg/anlegg

Ut fra foreliggende materiale finner utredningsledelsen ingen særlige grunner til å sette spesielle organisatoriske krav til forvaltning av Forsvarets verneverdige bygg/anlegg. Det kan diskuteres om Forsvarets verneverdige bygg/anlegg bør legges i til en egen bedrift som har som formål å forvalte verneverdige bygg/anlegg. Utredningsledelsen finner det imidlertid ikke hensiktsmessig å trekke denne diskusjonen inn i den prinsipielle drøfting av modellene.

Passiv EBA

Forvaltning av passiv EBA må ha som siktemål å skape inntekter for investering i ny EBA. For å utnytte verdipotensialet best mulig vil det kun være ønskelig å kunne inngå samarbeid om avhending og eiendomsutvikling i samarbeide og eventuelt felles eierskap med aktører i eiendomsmarkedet. I modell 3 kan Forvaltningsbedriften opprette datterselskaper for eksempel organisert som aksjeselskap for å ivareta dette formålet. *Modell 2 gir ikke slike muligheter.*

Spesielle objekter

Spesielle objekter omfatter infrastrukturen i etablissementene, som flyplassdekker, veier og plasser, kaier, skytebaner, VA-anlegg, gjerder mm. Ut fra foreliggende materiale finner utredningsledelsen ingen spesielle grunner til å sette spesielle krav til eller organisere forvaltning av Forsvarets spesielle objekter på annen måte enn Forsvarets EBA generelt.

4.2.7 Forsvarets boliger

Arbeidsgruppens anbefaling

En egen arbeidsgruppe under EBA•2000 har i rapporten "Forsvarets boliger" synliggjort vesentlige brukermessige forskjeller mellom boliger og øvrig EBA.
Det var derfor ikke selvsagt at boliger skulle forvaltes etter samme prinsipper som for Forsvarets øvrige eiendommer. Arbeidsgruppens anbefalinger fremstår på denne bakgrunn med en egen anbefaling for modellvalget.

Flertallets oppfatning

Flertallet i arbeidsgruppen, som består av 7 deltakere fra FO, FBOT og to av arbeidstakerorganisasjonene, anbefaler modell 2 som den framtidige forvaltningsmodellen for Forsvarets boliger. Dersom den øvrige EBA-forvaltningen velger modell 3, anbefaler flertallet at modell 4 med alternativet stiftelse utredes nærmere.

Flertallets begrunnelse for modell 2 er at den politiske og faglige ledelsen gis grunnlag for helhetlig økonomisk oversikt, en unngår en ellers betydelig oppbygging av bestillerkompetanse på brukersiden, og modell 2 er i samsvar med Forsvarets styringskonsept. Flertallet mener at det er sannsynlig at personellets medinnflytelse svekkes i modell 3.

Mindretallets oppfatning

Et mindretall , som består av 3 deltakere fra FBT og HolteProsjekt as, anbefaler modell 3 som den framtidige forvaltningsmodellen for Forsvarets boliger. Da er det mulighet for videreføring til beskrevet modell 4 med aksjeselskap som tilknytningsform.

Best synliggjøring av de samlede kostnader, fleksibilitet og handlefrihet samt at organisasjonen helt fra toppen er laget for boligforvaltningen er mindretallets hovedbegrunnelse for sin innstilling.

Forslag fra Forsvarets boligtjeneste

Det foreligger et forslag fra Forsvarets boligtjeneste – FBOTs utredning nr 11, Stiftelse – Alternativ modell for Forsvarets boligvirksomhet, oversendt bl a EBA•2000 i brev av 26. april 2000. Forslaget er ment som et innspill til modell 4 (stiftelse) i EBA•2000s boligutredning, men stiftelsen er i dette forslaget ment å ivareta den helhetlige boligvirksomheten inkludert forvaltningen av boligene. Det er presisert at forslaget må anses som foreløpig. Forslaget innebærer at boligene overdras vederlagsfritt til stiftelsen som skal utvikle og drive boligvirksomheten i Forsvaret som et personellpolitisk virkemiddel.

Forsvarets boligvirksomhet er et avtalefestet arbeidsgiveransvar, der de ansatte har en stor grad av medbestemmelse. Boligvirksomheten er å anse som en hjørnestein i Forsvarets familiepolitikk, og boligtilbudet skal være et konkurransefortrinn. Hensikten er å bidra til at personelldisponeringssystemet fungerer tilfredsstillende. Å legge deler av arbeidsgiveransvaret og ansvaret for implementering av endringer i boligpolitikken over i et selskap som er helt frittstående og utenom staten som juridisk person synes betenkelig. Hensynet til FSJs mulighet for styring av boligvirksomheten som et viktig personellpolitisk virkemiddel må i så fall utredes grundig slik at en ser alle konsekvenser av å overdra deler av arbeidsgiveransvaret til en stiftelse. Virkningen av ny stiftelseslov må også avklares. Utredningsledelsen kan med bakgrunn i foreliggende utredninger ikke anbefale en slik modell der typiske brukeroppgaver legges utenom FSJs organisasjon. Ved å velge modell 3 vil en fortsatt ha muligheten til en selskapsorganisering av boligforvaltningen på et senere tidspunkt.

Forholdet mellom boliger og øvrig EBA

Om en sammenligner de krav og mål som er satt til forvaltning av boligene, med de krav som foreligger til forvaltning av øvrig EBA, finner en stor grad av sammenfall. Forskjellen går på brukersidens organisering, kompetanse og noen spesielle krav. Ut fra foreliggende materiale finner utredningsledelsen derfor ingen spesielle grunner til å sette spesielle krav til eller organisere boligforvaltningen på annen måte enn Forsvarets EBA generelt.

4.2.8 Sammenligning mellom EBA-forvaltningen i det svenske forsvar og modell 3

Ettersom det er visse likhetstrekk mellom EBA-forvaltningen i det svenske forsvar og modell 3, finner vi det riktig sammenligne modellene og få frem prinsipielle likhetstrekk og forskjeller.

EBA-bruk

I det svenske Forsvaret er brukerfunksjonen og -kompetansen organisert i en egen eiendomsorganisasjon (ANFA-kontor). Dette innebærer at kontakten og avtalene mellom eiendomsforvalteren (FORTV) og Forsvaret skjer via denne organisasjonen.
Den lokale avdelingssjefen har i prinsippet ingen egen kompetanse til å planlegge sin EBA-bruk, men støttes av den EBA-koordinatoren fra ANFA-kontoret som er lokalisert ved garnisonen. Den lokale avdelingssjefen betaler så for sin EBA-bruk gjennom et internleiesystem. I modell 3 inngår brukerfunksjonen og -kompetansen direkte i den ordinære linjeorganisasjonen på alle nivåer med tilsvarende enklere oppgaver og bemanning. Det betyr bl.a. at den norske modellen vil kreve en lavere bemanning enn den svenske.

Eierskap

Eierskap er prinsipielt likt. Forvalteren er eierrepresentant for all EBA . Forsvarets militære organisasjon har ingen forvaltningsoppgaver på EBA-sektoren.

Forvaltning

Kapitalkostnader

I Sverige ble det beregnet en kapitalverdi på ca 2 mrd for grunneiendommer og ca 10 mrd for bygg og anlegg. På bygg- og anleggsmassen beregnes avskrivninger og rente på kapitalen som er bundet i bygg og anlegg. På grunnarealene beregnes ikke avskrivninger, bare rente.

I modell 3 kommer ikke eksisterende EBA til å bli belastet med kapitalkostnader ved innføringen av ny forvaltningsmodell. Leien av disse objekter dekker da kun forvalterens FDV-utgifter og administrasjon samt avsetninger til framtidig vedlikehold og fornyelse.

Investering

Investeringer i grunneiendommer og lokaler lånefinansieres fullt ut i Sverige. Dette innebærer at forvalterens inntekter fra f eks oppdragsvirksomhet eller avhending ikke kan utnyttes til investering, men må anvendes til miljøtiltak, rivning e.l.

I modell 3 har forvalteren mulighet til å velge finansieringsform ved investering i EBA.

Økonomi

Det svenske forsvarets totale EBA-kostnader utgjorde 1997 ca 8,8 % av den totale bevilgning. I budsjettåret 1999 var EBA-andelen ca 7,5 %.(Til sammenligning er tilsvarende tall i Norge ca.15%) Kostnadsreduksjonen på ca 500 millioner kr/år har frigjort ressurser til andre formål. EBA-kostnadene er dermed redusert med ca 14 % fra 1997 til 1999. Dette betyr at den svenske modellen gir resultater i samsvar med intensjonene.

I modell 3 unngår man noen av de ulemper som svensk modell er beheftet med som for eksempel innkjøpsleddet mellom bruker og forvalter. Modell 3 inneholder imidlertid de incentiver som har gitt økonomisk gode resultater i det svenske forsvar.

Forvaltningsvirksomhetens tilknytningsform

Forvaltningsvirksomhetens tilknytningsform må avveies mellom:

- Behovet for styring fra oppdragsgiver(e) og samfunnet (politisk styring).
- Virksomhetens behov for formell handlefrihet.

I valg av prinsippmodell står egentlig valget mellom FSJs behov for styring av sin EBA-leverandør og EBA-leverandørens behov for handlefrihet for å kunne gjøre en best mulig jobb.

Både for sterk og for svak organisatorisk styring fra hovedkunden er en fare. Når den ene parten er for overlegen i forhold til den andre, blir som regel samhandlingsmulighetene dårlige. Likeverdighet mellom forhandlingspartnere må være en forutsetning for å oppnå gode resultater. Da vil forvaltningsvirksomhetens behov for å ha sikre kunder å levere sine tjenester til, kompensere for farene ved en svakere eller manglende styring fra FMO. Det vil i praksis være en hindring for en effektiv og kostnadseffektiv eiendomsforvaltning å ha en for sterk brukerstyring av forvaltningsvirksomheten. Det er naturlig at FSJ ønsker sterkest mulig styring av leverandørleddet. Det kan imidlertid svekke tjenesteleverandøren profesjonelle uavhengighet. Samtidig risikerer han å miste muligheten til å utnytte en av sine viktigste ressurskilder, kapitalen som er bundet i Forsvarets EBA og som bare kan realiseres hvis EBA-organisasjonen får rammebetingelser til å forvalte denne på en forretningsmessig god måte, til beste for Forsvarets primærvirksomhet.

Forvaltningsenheten anbefales organisert som en forvaltningsbedrift. Utredningen har også vurdert statsforetak, aksjeselskap og selskap med begrenset ansvar. Tilknytningsformen forvaltningsbedrift er anbefalt fordi den representerer en løsning hvor FSJ og FD vil ha størst direkte påvirkning og hvor det kreves minst endringer av organisatorisk art.

Forvaltningsbedriften vil være det utøvende eierorgan og aktiverer all Forsvarets EBA i sin balanse. Denne tilknytningsformen gir forvalteren tilstrekkelige muligheter for optimale økonomiske transaksjoner for sin virksomhet samtidig som den fullt ut kan utnytte de mekanismer som oppstår ved et formelt skille mellom bruker og leverandør. I en forvaltningsbedrift vil Staten fortsatt være hjemmelshaver for Forsvarets faste eiendommer, og de ansatte i forvaltningen vil være statstjenestemenn.

4.3 Konklusjon

4.3.1 Innledning

Med ovenstående gjennomgang av forhold som i utredningen har vært berørt som vesentlige er grunnlaget lagt for å trekke konklusjoner og forme anbefalinger.

4.3.2 Modell 2 og modell 3

Både modell 2 og modell 3 tilfredsstiller kravene i en slik grad at de er vurdert nærmere opp mot hverandre bl a i forbindelse med omstillingsøkonomi og bemanning (Kfr. Vedlegg A og vedlegg B). Når modellvalg skal gjøres, må derfor kravene vektes opp mot hverandre, og det vil være noe situasjonsbetinget hvilke krav som skal tillegges størst vekt.

4.3.3 Modell 2

Modell 2 har på den ene side den tilsynelatende fordel at den ligger i FMOs organisasjon. FSJ har dermed full kontroll med forvaltningsorganisasjonens størrelse og de midler de forbruker. På den annen side vil FMO være belastet med forvaltningsoppgaver som vil være organisatorisk og kompetansemessig krevende og som følgelig i noen grad kan gå på bekostning av primærvirksomheten. I en normalsituasjon, dvs. med liten grad av krav til omstilling for Forsvaret vil ikke disse forvaltningsoppgavene kreve FSJs oppmerksomhet i utpreget grad. Behovet for investeringer vil også kunne dekkes gjennom ordinære bevilgninger samt inntekter fra avhending. Modell 2 vil derfor i en normalsituasjon for Forsvaret være en god modell som gir FSJ full kontroll med EBA-forvaltningen og EBA. Sett fra FSJs side vil derfor valg av modell 2 være et trygt valg, som gir tilnærmet samme forhold for EBA som for materiell, ved etablering av FLO.

Utredningen mener at den store svakhet med modell 2 er at den i meget begrenset grad kan bidra med nødvendige ressurser til omstilling. Med mindre det bevilges særskilte midler i statsbudsjettet til omstilling, vil modell 2 ikke kunne bidra i tilstrekkelig grad til FMO i en omstillingsfase.

I tillegg er skillet mellom bruker- og forvalterrollen ikke tydelig på overordnet nivå og derved ikke konsekvent i samsvar med styringskonseptet.

4.3.4 Modell 3

Modell 3 har på den ene side den svakhet at det kan være en fare for at forvaltningsbedriften suboptimaliserer på Forsvares bekostning. FSJ får i modell 3 tilnærmet like god råderett over EBA, men vesentlig mindre råderett over forvaltningsbedriften enn i modell 2. Dette er et viktig forhold, som utredningen mener kan løses ved avtaler mellom eier - bruker og forvalter slik dette blir nærmere beskrevet i del 5.

Kun modell 3 er basert på et fullstendig skille mellom forvalter- og brukerrollen, og den gir følgelig bedre forutsetninger enn modell 2 for et samspill mellom kunde og leverandør som kan utfordre hverandre og finne balansepunktet i en dynamisk prosess mellom de oppgaver som kan utføres med de ressurser som er tilgjengelige.

Det er grunn til å anta at den mest kritiske faktor i Forsvarets omstilling vil være muligheten for investering i funksjonelle og riktig lokaliserte etablissementer for den nye organisasjon. Dette betyr at omstillingstakten for Forsvarets EBA vil være en kritisk suksessfaktor for Forsvaret.

Modell 3 kan yte et bedre bidrag til omstilling enn modell 2, da modellen, ved låneopptak innen forretningsmessig forsvarlige disposisjoner, forutsettes å skaffe penger utenom forsvarsbudsjettet til investeringer, før gammel bygningsmasse er avhendet. Dette er et meget viktig forhold for å sikre at Forsvaret lykkes med sin omstilling.

I modell 3 kan Forvaltningsbedriften opprette datterselskaper for avhending og eiendomsutvikling i samarbeide og felles eierskap med aktører i det private marked. Dette vil utvide virkemidlene og dermed inntektsmulighetene vesentlig i forhold til å måtte opptre som et ordinært statlig forvaltningsorgan i modell 2.

4.3.5 Anbefaling

Flertallets vurdering

Utredningen har tillagt disse forhold avgjørende vekt:

- I den situasjon Forsvaret er i, med store strukturelle endringer i et påregnelig langt tidsperspektiv (5-10år), mener utredningen at modell 3 vil være den modell som vil bidra til best mulig totaløkonomi for FMO som helhet.
- Modell 3 er videre den modell som tydeligst skiller bruker og forvalterrollen, og som derfor er best i samsvar med de overordnede politiske føringer, og med Forsvarets styringskonsept.
- En finner ingen prinsipielle grunner til å innføre egne modeller for spesielle grupper av EBA-objekter. I modell 3 der forvalterorganisasjonen er tilknyttet FD som forvaltningsbedrift, har en muligheten til å utskille enkelte kategorier EBA som f eks boliger i egne selskaper dersom det seinere viser seg hensiktsmessig
- Modell 3 gir også den beste styring sett fra FDs side.

Et flertall, bestående av Eilif Holte, Oddvar Dufseth, Bjørn Tronstad, Terje Hansen, Svein Bjørberg, Kjell Sverre Hegna, og Bjørnar Helland anbefaler derfor at modell 3 legges til grunn for forvaltning av all EBA i Forsvaret.

Anbefalingen er gitt under den forutsetning at modellen vedtas som helhet med den struktur som er nærmere beskrevet i del 5.

Mindretallets vurdering

Et mindretall, bestående av Bjørn Tungen FO/F, Trond Viggo Opdal NOF, Rolf Rødvei HST, Sigmund Liavik LST vurderer noen av de emner utredningen behandler på en annen måte eller som utilstrekkelig behandlet, og kan derfor ikke på alle områder slutte seg til utredningsledelsens konklusjoner og anbefaling.

Mindretallets synspunkter på Forsvarets bruk av EBA som integrert del av primærvirksomheten, gjør at mindretallet har avvikende oppfatninger på flere vurderinger og konklusjoner. Det er i utredningen påvist en rekke innsparingspotensialer, spesielt ved reduksjon av bygningsmassen. Det er ikke påvist hvilke av disse innsparingene som eksklusivt kommer som et resultat av anbefalt endring i EBA-organiseringen, sett i sammenheng med den generelle omstilling Forsvaret står over for.

Mindretallet er av den oppfatning at store deler av påpekte reduksjoner i EBA-massen vil komme som en konsekvens av den generelle omstillingen, og av den grunn uavhengig av modellvalg.

Mindretallet er enig i at dagens ordning bl.a. ikke tilfredsstiller styringskonseptet og må endres. Alle modeller i forhold til dagens modell vil dog medføre ekstra arbeidsoppgaver ved at det etableres et kunde-/leverandørforhold ved internt eller eksternt kjøp av EBA-tjenester.

Det er ikke foretatt beregninger for konkret å synliggjøre totaløkonomisk innsparingspotensiale i de enkelte modellene som behandles i utredningen. Utredningen alene anses derfor som utilstrekkelig for å foreta valg mellom modell 1, 2 og 3*.

*Merknad fra Trond Viggo Opdal

Ift valg av modell, har representanten fra NOF i notat datert 20 sep 00, understreket behovet for en etatssjef under Forsvarsdepartementet. I denne sammenhengen menes Forsvarssjefen. Argumentasjonen som er ført er at FSJ må ha kontroll over alle produksjonslinjer, herunder også materiell og eiendom, bygg og anlegg. Det ble også fokusert på forhold i krigsorganisasjonen. Dette samt forhold som utredningen har kommet med, gjør at representanten har anbefalt utredningens modell 2.

Modell for forvaltning av Forsvarets boliger

I avsnitt 2.16.7 er konklusjonene i delrapporten "Forsvarets boliger" behandlet. Delrapporten synliggjør vesentlige bruksmessige forskjeller mellom boliger og øvrig EBA. Flertallet i arbeidsgruppen som har behandlet forvaltningen av Forsvarets boliger anbefaler modell 2. Arbeidsgruppens anbefaling framstår på bakgrunn av nevnte forskjell som en egen anbefaling for modellvalget.

Forskjellen i boligforvaltning og øvrig EBA-forvaltning ligger på brukersiden. Hovedutredningen ser derfor ingen vesentlig forskjell på kravene til forvaltning av boligene og til samspillet mellom bruker og forvalter i forhold til den øvrige EBA-forvaltningen. Modell 3 anbefales derfor som ny forvaltningsmodell for hele Forsvarets EBA-forvaltning uten unntak for boliger.

4.3.6 Kritiske suksessfaktorer

For å lykkes raskt og effektivt, bør det oppstilles noen kritiske suksessfaktorer for forvaltning av Forsvarets EBA. Disse kan f.eks. utformes som følger:

- Mulighet til hos eier, bruker og forvalter å skape drivkrefter som trekker i samme retning mot de mål som settes.
- Mulighet for brukeren til å leie kun det han virkelig trenger.
- Evnen til å sette riktige krav til funksjonelle bygg og effektive tjenester.
- Mulighet til å redusere sine driftskostnader og øke sitt handlingsrom for alternativ bruk av ressursene gjennom egen profesjonalitet.
- Muligheten til å unngå verdiforringelse og få en god kost/nytteverdi.

DEL 5

Beskrivelse av anbefalt modell

Del 5 omfatter beskrivelse av anbefalt modell. Formålet med beskrivelsen av modellen er primært å utdype organisasjonsstruktur og samhandlingsmønstre.

5.1 Modellens hovedtrekk

- EBA-forvaltningen er direkte underlagt FD og formelt atskilt fra FMO. EBA-forvaltningen (FE) og FMO opptrer som to separate virksomheter i et leverandør-/kundeforhold. FSJ er i denne modellen bruker av EBA-massen uten økonomisk og juridisk ansvar verken for Forsvarets EBA eller for FE.

- FE finansierer sin drift ved inntekter fra sin tjenesteytende virksomhet, dvs. ikke ved bevilgninger.

- FMO har rettigheter og plikter iht. formelle leieavtaler/bruksavtaler med forvaltningsbedriften, og betaler en kostnadsdekkende leie for sin EBA-bruk.

- For EBA anskaffet før modellens iverksettelse, anses investeringene avskrevet. Leien av disse objekter omfatter da ikke kapitalutgifter og dekker kun forvalterens FDV-utgifter og administrasjon samt avsetninger til framtidig vedlikehold og fornyelse.

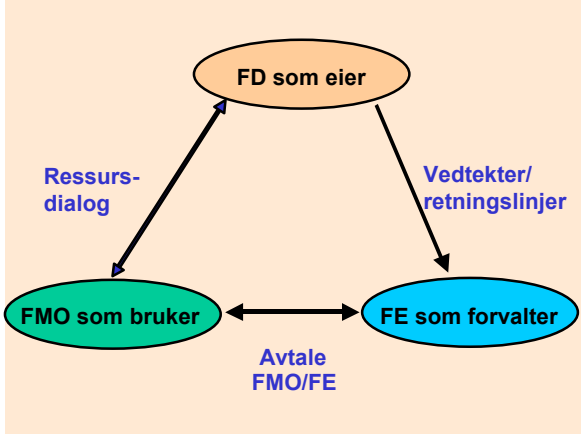
- Tildeling av midler til FMO vil ikke være spesifisert til drift og investeringer i EBA slik som i dag. Midlene til leie av EBA tildeles til Forsvarets drift generelt og vil da også kunne anvendes til alternative driftsformål. Unntatt fra denne ordning er sperre- og befestningsanlegg der investeringene finansieres ved særskilte bevilgninger tildelt FE. Forvaltning av denne typen anlegg utføres av FE som mottar leie fra FMO til dekning av FDVU-kostnadene.

- Inntektene fra avhending av EBA forvaltes av FE som reinvesterer midlene i EBA etter FMOs prioritering og FDs samtykke.

- Investeringer i EBA vil komme som følge av avtale med FMO og finansieres ved inntekter fra avhending, bruk av fonds og/eller ved låneopptak. Leieinntekten fra FMO vil betjene investeringen.

5.2 Samspillet mellom aktørene

5.2.1 Innledning



Rollene er beskrevet nærmere i utredningens del 2.

Mellom rollene må det utvikles et samhandlingsmønster iht. ovenstående prinsippdiagram.

5.2.2 Samspillet mellom FD som eier og tildelingsmyndighet og FMO som bruker

FD

FD har en dobbeltrolle som overordnet FMO som bruker og "eier" av forvalterbedriften, FE. FD er FMOs oppdragsgiver og tildelingsmyndighet., FMO som bruker kjøper tjenester hos forvalteren mot tilhørende betaling.

Som eier av EBA vil FD ikke ha særlig kontakt med FMO. Det vil være naturlig for FD som eier å forholde seg til brukeren via forvalteren, det utøvende eierorgan. Som FMOs tildelingsmyndighet vil FD forholde seg til FMO i store trekk som i dagens situasjon. FD vil som eier av forvalterbedriften og oppdragsgiver for FMO påse at FMO får levert fullverdige EBA –ytelser etter avtaler mellom brukeren og forvalteren og etter vedtektene for FE, gitt av FD.

FSJs råderett

I fredstid har FSJ en avtalefestet bruksrett, enten løpende eller tidsbegrenset med opsjon på forlengelse, slik at FSJ ikke har konkurrenter med tanke på disposisjonsretten over den EBA hans organisasjon har behov for. Videre har FE leveringsplikt både når det gjelder EBA og EBA-relaterte tjenester slik at FMO har en garanti for å få dekket disse behov.

I tilfelle krise eller krig vil FE med all nødvendig EBA legges direkte under FSJs kommando, med hjemmel i beredskapsbestemmelser for Forsvaret (BFF). Det kan, dersom det anses nødvendig, tas inn i FEs vedtekter at FSJ skal ha kommando over FE og nødvendig EBA under slike forhold.

FMO

FMO får ikke tildelt midler som er øremerket til investeringer i EBA. Derimot tildeles midler til drift som bl a skal dekke kapitaldelen av leiebetalingen og som kan anvendes til alternative driftsformål.

Samspillet

Samspillet mellom FD som overordnet FMO som bruker baseres på:

- *Årlig tildelingsbrev.*
- *Prinsipper for kompensasjon for nye utgiftsarter.*
- *Styringsdialog.*
- *Kvalitetssikrings- og rapporteringssystem.*

5.2.3 Samspillet mellom FD som eier og FE som forvalter

FD

FD vil som eier av EBA og det utøvende eierorgan, FE, påse at verdiene av eiendommene forvaltes på en forretningsmessig forsvarlig måte samtidig som FMO får levert fullverdige EBA –ytelser. Det er naturlig å søke å balansere disse målsetningene gjennom styringsdokumenter. I tillegg til å følge opp forvaltningen av EBA-massen formelt gjennom eierskapet til EBA, etablerer FD rutiner for oppfølging av FMOs tilfredshet med leveranser av EBA-ytelser fra FE.

FD fastlegger vedtekter og etablerer et styre for FE.

FE

FE etablerer et kvalitetssikringssystem i samsvar med retningslinjer fra FD og rapporterer gjennom sitt styre til FD om driften. FE utarbeider virksomhetsplaner som vedtas av styret og sendes FD til orientering.

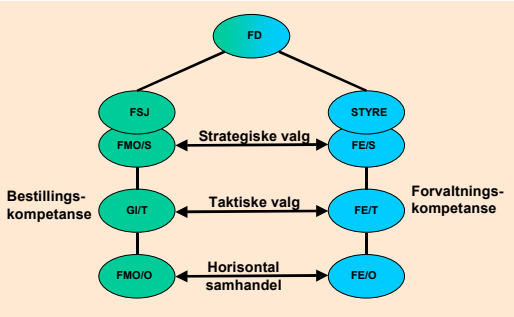
Samspillet

"Avtale" mellom FD som eier og FE som Forvalter baseres på:

- Retningslinjer for investering i, forvaltning og avhending av EBA, herunder prinsipper for leiefastsettelse (vedtekter).
- Kvalitetssikrings- og rapporteringssystem.

5.2.4 Samspillet mellom FMO som bruker og FE som forvalter

Samspillet mellom FMO som bruker og FE som forvalter kan sammenlignes med forholdet mellom partene i et ordinært leieforhold. Det betinger samhandel på flere nivåer.



FMO

Strategisk nivå

På det strategiske nivå planlegger FMO sin primære virksomhet og kan ut fra dette forutsi sitt overordnede behov for EBA. Behovet konkretiseres i samarbeid med FE sentralt som kan legge til rette for investeringer og prosjektgjennomføring i sine virksomhetsplaner. På dette nivå inngås overordnet rammeavtale for FMOs anskaffelse, leie og bruk av EBA og EBA-relaterte tjenester.

Taktisk nivå

Det taktiske nivå gjennomfører de strategiske beslutninger. Leieavtaler for EBA godkjennes av GI i styringsdialog med SAE. Utvidelser av leieavtaler som medfører økte leiekostnader som f eks nybygg eller leie av større arealer fra FE krever spesiell godkjennelse etter avtale i styringsdialogen.

Brukerne settes ved tildeling av midler fra GI i stand til å betale en leie til dekning av kostnader til EBA-bruk.

Operativt nivå

På det operative nivå, dvs lokalt, vil avtaler om EBA-bruk og støttetjenester inngås mellom lokal bruker (f eks SAE eller en representant for flere SAE) og FE. Den lokale bruker (SAE) må avtale og betale for bruk av EBA slik at den som initierer ressursbruken ansvarliggjøres.

Det forutsettes at leien skal være en "all inclusive" leie som i tillegg til kapitalkostnader og eiers FDV-kostnader skal dekke felleskostnader og leietagerkostnader til bla vedlikehold, renhold og energi. På den måten unngås unødig oppdeling og byråkrati når FMO stort sett vil benytte hele bygninger. Kostnader for EBA-bruk må henføres til rette SAE og synliggjøres på rett sted.

Bruker investerer ikke i EBA. Investering i EBA synliggjøres derfor ikke i FMOs regnskaper.

Spesielt om boliger

BVA i FMO vil ha brukerrollen overfor FE. Med bakgrunn i personalpolitiske retningslinjer skal BVA overfor FE beskrive behovet for boliger mht lokalisering, antall, type etc.

FE

FE skal tilby og forvalte EBA og innkassere husleie for EBA-ytelser som er avtalt i en samhandel mellom bruker og forvalter. Dette vil være et ordinært forvaltningsoppdrag på vegne av FD og et forsyningsoppdrag overfor FMO.

FE vil som forvaltningsbedrift føre resultat- og balanseregnskap iht. Bevilgningsreglementets § 6.

Alle kostnader til FDV, inklusive lønn, dekkes av FE og vises i FEs driftsregnskap. Kapitalkostnadene, dvs i hovedsak renter på lån til investeringer, dekkes også over FEs driftsregnskap. Det samme gjelder for avskrivning på aktiverte investeringer.

Inntektssiden i FEs driftsregnskap vil være den leie bruker betaler for EBA-bruk, samt den pris bruker betaler for EBA-relaterte varer og tjenester som ikke inngår i leieavtalene. FE vil ikke være finansiert ved bevilgninger, men ved inntekter fra sin virksomhet.

5.3 Virksomhetenes oppgaver

5.3.1 FMO som bruker av EBA

Grunnlag

FSJ er bestiller og bruker av all EBA. FSJ må derfor ivareta strategisk planlegging med sikte på å klargjøre hvilket overordnet behov FMO har for EBA på lengre sikt, f eks de nærmeste 10 år. Overordnede rammeavtaler for leie og bruk av EBA og primærvirksomhetens behov for EBA-relaterte støttetjenester inngås med FE på dette nivået.

Likeledes må Glene ha eller kunne skaffe kompetanse som brukerrådgivere og vurdere lokale brukeres behov og krav. Her må det utarbeides planer for det EBA-behov som FMO har, og som FE må forholde seg til. Planene kan sammenlignes med DOK2 planene i dag for investeringsbehov. Planene må oppdateres årlig. Glene vil i sin styringsdialog med SAE drøfte behovet for inngåelse av nye og endrede leieavtaler med FE. Det er på dette nivå at EBA-planene, dvs FMOs EBA-behov, konkretiseres mht eiendommenes beliggenhet, standard, kvalitet og pris.

Organisering i FMO

Det ligger ikke i utredningens mandat å beskrive hvordan den interne organiseringen i FMO bør være for å ivareta brukerens behov for EBA, men da FE sin organisering er avhengig av hvordan samarbeidspartneren er organisert, vil en mulig organisering bli antydet for å konkretisere de mulighetene som ligger i modellen.

Sentralt nivå

Det er viktig at FMO og FE er likeverdige samhandlingspartnere. Den strategiske brukerkompetansen kan legges til sentral stab som sikrer at EBA-ansvarlig har god innsikt i Forsvarets strategiske utvikling. Da FE til enhver tid skal dekke Forsvarets behov på best mulig måte, og til lavest mulig kostnad, er det viktig at FE meddeles dette behov fra det nivået i FMO med tilstrekkelig autoritet.

Forsvarets logistikkorganisasjon vil koordinere forsvarsgrenenes bestillerfunksjon for materiell i et organ som naturlig også kan ivareta bestillerkompetanse mp EBA og EBA-relaterte tjenester.

Regionalt nivå

Det er mulig at det regionale nivå på brukersiden vil bli borte, eller sterkt redusert i Forsvarets fremtidige organisasjon. Det regionale nivå må imidlertid ha det ansvar for EBA-bruk som naturlig følger av oppgavene på det regionale nivå i FMO.

Lokalt nivå

På lokalt nivå vil FMO ha behov for å forholde seg til plikter og rettigheter som bruker av EBA på en annen måte enn i dagens situasjon. FMO lokalt, i de fleste tilfeller SAE , må:

- budsjettere og regnskapsføre betaling for EBA-bruk.
- prioritere disponibel EBA ihht. prinsipper som tilfredsstiller best mulig totaløkonomi på lokalt brukernivå.
- evaluere og vurdere leid EBA og kjøpte servicetjenester i forhold til avtalt kvalitet.
- forhandle frem avtaler om leie av EBA og EBA-relaterte støttetjenester.

5.3.2 FD

FD som eier

Som eier må FD være organisert for å ivareta eierrollen på strategisk nivå og følge opp de to viktigste kravene eier har:

- Støtte primærvirksomheten gjennomføring av forsvarsoppdrag best mulig gjennom en effektiv forvaltning
- Bevare verdien av kapital investert i eiendommene

I FD vil det ikke være naturlig å ha operative funksjoner knyttet til rollen som eiendomsbesitter. De utøvende eieroppgavene er fullt ut delegert til FE. FDs viktigste oppgaver blir å sørge for at FE utfører sine oppgaver til beste for primærvirksomheten. FD skal kunne opptre som "generalforsamling", oppnevne styre, bestemme vedtekter, utforme eierkrav etc.

- Vedta delegasjonsreglement
- Gi forvaltningsdirektiver
- Utarbeide kapitalforvaltningsstrategi og avkastningskrav
- Kontroll av forvaltningen

Tilrettelegging av kontrollfunksjonen

Det vil være naturlig at styret innehar funksjonen som eiers kontrollorgan overfor forvalteren. Styret vil neppe selv utføre oppgavene knyttet til kontroll, men må påse at slik kontroll utøves i organisasjonen på et faglig høyt nivå. Periodiske kontrollrapporter skal forelegges styret.

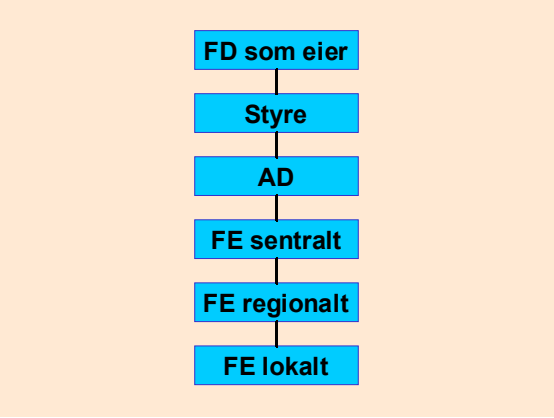
5.3.3 FE som leverandør

Styret

FE ledes av et styre oppnevnt av FD med unntak av de representanter som velges av og blant de ansatte. Det anbefales at styret settes sammen av uavhengige fagfolk og representanter for FEs kunde(r), dvs FMO.

Intern organisasjon i FE

FE er organisert slik som nedenstående prinsippfigur viser. FE er fullstendig atskilt fra FMO, og knyttet direkte til FD som overordnet eier.



FE bør ledes av en administrerende direktør (AD). Det vil tilligge AD å organisere sin virksomhet, men det er naturlig å følge utredningens hovedprinsipper som er tilpasset samhandlingsmønstret i forhold til FMO for å yte FMO best mulig service.

Strategisk nivå

FEs strategiske nivå vil være sentralt plassert og skal ivareta eierfunksjonen på vegne av FD.

Følgende oppgaver bør tillegges FE sentralt:

- Utøve eierrollen på vegne av eier.
- Avklare prinsipielle eierspørsmål med FD.
- Styre og koordinere virksomheten.
- Samhandle med bruker m fl om prinsipper og rammer (rammeavtaler).
- Godkjenne kjøp av eiendom.
- Godkjenne retningslinjer og evt opprette datterselskaper for avhending av eiendom.

Taktisk nivå

FE vil være landets største besitter av bygningsmasse. Det taktiske nivå kan plasseres regionalt eller sentralt, i tilknytning til det strategiske. Dette må avklares ved en organisasjonsgjennomgang ved innføring av ordningen.

Det taktiske nivå skal møte to viktige krav:

- Ivareta eiers interesser og iverksette hans beslutninger.
- Imøtekomme brukers krav og forventninger.

Følgende virksomheter bør legges tiltaktisk nivå:

- Prosjektansvar/tiltakshaver.
- Gjennomføring av kjøp og innleie av EBA.
- Utleie av EBA til FMO.
- Kompetansesenter.
- Ivareta Forsvarets interesser ved sivile arealplaner. Overordnet planlegging av FDV.

Taktisk nivå skal ha den nødvendige kompetanse og hensiktsmessig beliggenhet for å støtte operativt nivå og kunne gjennomføre oppgaver som dette nivå ikke skal ha kompetanse på.

Operativt nivå

Følgende virksomheter bør legges til operativt nivå som forutsettes lokalt plassert:

- Samhandling med leietaker/bruker om drift og servicetjenester.
- Vedlikehold av tekniske anlegg.
- Ettersyn og kontroll med eiendommer.
- Planlegging og gjennomføring av drift og vedlikehold.

5.3.4 Konsekvenser for personellet

Etableringen av FE vil være et viktig bidrag til omstillingen av Forsvaret. Ved denne organiseringen vil EBA etter hvert tilpasses til FMOs behov og antall ansatte vil bli redusert i forhold til dette. Reduksjonen i EBA-massen og dermed personellreduksjonen vil nok bli større som en følge av FS 2000 enn av EBA•2000.

Det er forutsatt at den nye organisasjonen, i modell 3som i modell 2, blir eget forhandlingssted når det gjelder de ansattes lønn. Da kan lønnen lettere tilpasses markedet for at en skal klare å rekruttere og beholde dyktig fagpersonell. Lønnsnivået vil neppe endres vesentlig av den grunn.

Personalpolitikken i den nye bedriften vil måtte bli noe forskjellig i modell 2 og 3. I modell 2 vil FMOs personalpolitikk som gjelder for over 20000 ansatte innenfor mange ulike fagområder bli gjeldende. I modell 3 vil en få en personalpolitikk som er tilpasset et mer begrenset og spesialisert fagområde for de 2000 innen EBA-forvaltningen. Karriereplanene kan også bedre tilpasses det fagområdet organisasjonen er en del av.

Personell kan rekrutteres på samme måte i modell 2 og 3. Militært personell vil bli rekruttert gjennom FMO og i samarbeid med FMO også i modell 3.

FE blir en del av Forsvaret også i modell 3. Dermed vil også Forsvarets personellpolitiske virkemidler bli gjeldende for FE enten en velger modell 2 eller 3. Regler for utleie av Forsvarets boliger gjelder for alt personell i Forsvaret enten de tilhører FMO eller ikke. Øvrige overgangsordninger gjelder staten generelt og vil også gjelde i begge modeller.

FMO og FBT har i dag hver sine avtaler vis a vis tjenestemannsorganisasjonene. I modell 3 vil nye avtaler måtte framforhandles. I modell 2 vil FMOs avtaleverk gjelde. Personellets rettigheter og plikter vil bli som i dagens situasjon, da FE som forvaltningsbedrift vil være en del av staten. Tjenestemannsloven og tjenestetvistloven vil fortsatt gjelde for de ansatte sammen med det avtaleverk som er etablert

5.3.5 Økonomiske konsekvenser og muligheter for FMO

De totaløkonomiske aspekter er drøftet inngående i vedlegg A – EBA i et totaløkonomisk perspektiv.

Her nevnes noen hovedmomenter:
Den anbefalte modell vil umiddelbart kunne frigi midler til alternativ anvendelse i FMO fordi brutto investeringsforslag fra EBA-forvaltningen ikke belaster FMOs budsjettramme.

Muligheten for ekstern finansiering av investeringer vil sette FMO i stand til å gjennomføre nødvendig omstilling langt raskere enn om man skulle være avhengig av bevilgningsfinansiering.

Evt. kapitaloppbygging over akseptert nivå på forvalterens hånd stilles til disposisjon for gjennomføring av prioriterte tiltak for FMO eller benyttes til leienedsettelse.

Det er påpekt som en fare i modell 3 at organisasjonen kan bli personellkrevende og dermed byråkratisk og kostbar for Forsvaret. På områder der FE kan bli utsatt for reell konkurranse, men det er kanskje de færreste, vil dette lett vise seg ved at organisasjonen mister konkurransekraft og må effektivisere for å klare seg i markedet. På områder der organisasjonen ikke er konkurranseutsatt, må kostnadene hele tiden sammenlignes med kostnader for tilsvarende tjenester i sammenlignbare organisasjoner. Det er først og fremst en oppgave for organisasjonens styre og eier å se til at FE leverer rimelige tjenester til Forsvaret.

DEL 6

Implementering

Del 6 gir en overordnet beskrivelse av omfanget og følgene av det utredningsarbeidet som nå pågår. Det belyser de viktigste delaktivitetene og gir et bilde av det mangfold av ulike aktiviteter og spørsmål som en slik omstilling innebærer. Dessuten gir det et forslag til tids- og ansvarsmessige forhold for det videre arbeidet.

6.1 Innledning

6.1.1 Tidsplan

Den tidsmessige gjennomføringen av utredningens forslag er i høy grad diktert av tidspunktene for Stortings- og regjeringsbeslutninger og av behovet for samordning med Forsvarets øvrige endringer.

6.1.2 Mål og arbeidsformer

Det overordnede mål med all ressursbruk knyttet til eiendommer, bygg og anlegg (EBA) i Forsvaret er at:

- Den skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstiller Forsvarets behov med best mulig totaløkonomi.
- I tråd med endringer i Forsvarets oppgaver, organisasjon og omfang, skal EBA-massen kontinuerlig optimaliseres med tanke på funksjonalitet, behovsdekning og økonomi.

Utredningens mål for implementering av anbefalt modell er at:

- Den nye forvaltningsmodellen skal være implementert før 1. januar 2002.
- Ledelse og rapportering for 2002 skal skje i den nye forvaltningsmodellen.

Implementeringen bør ledes og samordnes av FD som et prosjekt.

6.2 Samordning med den øvrige omstrukturering

6.2.1 EBAs rolle i Forsvarets omstrukturering

Hele Forsvaret står foran en periode med omfattende omstrukturering og forandring. Den endringen som EBA- utredningen foreslår, utgjør en del av forandringen og kommer i tid til å falle sammen med Forsvarets øvrige omstrukturering. Først og fremst på lokalt nivå er det nødvendig med en tids- og ledelsesmessig samordning med den øvrige omstillingen. Dette behandles ikke i dette kapittelet selv om en koordinering i følge EBA-utredningen er nødvendig. Imidlertid skaper den måten å innføre en ny organisasjon på som her er foreslått et godt grunnlag for en slik samordning. En tidsmessig koordinering av forandringen på EBA-sektoren med den øvrige endringsprosessen skaper etter utredningens oppfatning et godt grunnlag for effektivitet og rasjonalitet. Dette arbeidet bør komme i gang meget raskt.

EBA utgjør en basisressurs på den måten at all annen virksomhet krever tilgang til EBA i en eller annen form. Det er dermed en forutsetning for å få fortgang i Forsvarets omstrukturering at det finnes en vel fungerende EBA-organisasjon som kan tilpasse EBA-massen i takt med det behovet som den kommende forandringen krever.

En forholdsvis rask endring av ansvars- og oppgavefordeling innen EBA-området etter EBA-utredningens forslag bidrar derfor på flere måter til å få framgang i hele endringsprosessen i Forsvaret;

- Det skapes en klar og entydig ansvarsfordeling så vel på brukersiden som på forvaltningssiden,
- FSJ og FMO avlastes for ansvaret for gjennomføring av de omfattende forandringene av nåværende EBA-portefølje.
- Det skapes forutsetninger for FMOs ulike ledelsesnivåer til å kraftsamle ressursene for å skape en rasjonell og vel avveid primærvirksomhet.
- Det skapes gunstige forutsetninger for FDs styring av den totale omstruktureringen.
- Det skapes effektive økonomiske forutsetninger for finansiering av EBA.

Forandringen innen EBA-området bør derfor tidsmessig prioriteres og i alt vesentlig gjennomføres før de øvrige omstruktureringene iverksettes.

Behandling på overordnet nivå

Med EBA-utredningen som grunnlag bør det tas avgjørelser på flere områder.

- FDs mål for endringen
- En forandring av ansvar og oppgaver i tråd med EBA-utredningens forslag.
- En prinsipiell innstilling for bokført verdi på Forsvarets EBA og etter hvilke prinsipper verdien skal beregnes.
- Angivelse av den EBA-massen som skal forvaltes av FE.
- Beskrivelse av forandringens påvirkning på regelverk, direktiver og ansvarsfordeling.
- Prinsipper for beregning av leie.
- Tidspunkt for implementering av ordningen.
- Prinsipper for FDs oppfølging av forandringen.
- En redegjørelse for den i dette kapittel beskrevne modell for implementering.

Enkelte av disse avgjørelsene vil muligens måtte fattes av Stortinget. Det er en viktig forutsetning for et effektivt endringsarbeid at alle nødvendige vedtak fattes raskt.

6.3 Kvalitetssikring av forandringsarbeidet

En framgangsrik og kvalitetsmessig god forandring bygger på :

- Felles og gjennomgripende ledelse av forandringen fra FD.
- Tydelig og kommuniserbart mål for hva som skal oppnås ved endringen.
- Tydelig mål for selve forandringen.
- God informasjon om endringen på alle nivåer under hele prosessen.
- Tydelig beskrivelse av hvordan forandringen skal følges opp.

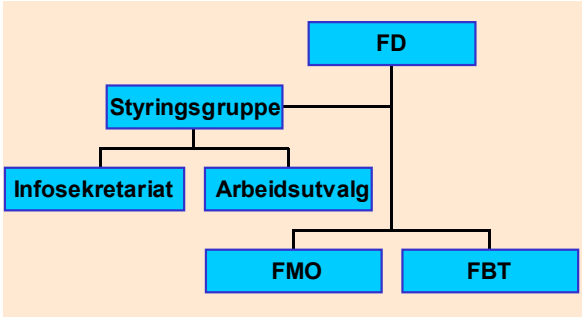
Ovenstående kvalitets- og suksesskriterier utgjør et grunnlag for gjennomføring av endringen.

I tillegg til FDs vedtak og direktiver for forandringsarbeidet bør det dessuten gjennomføres en CMT-analyse og settes opp en oversikt over de faktorer som ansvarlige aktører særlig skal rette oppmerksomheten mot.

6.4 Gjennomføring av EBA•2000s forslag

6.4.1 Ledelse av forandringen

Figur: Prinsipiell ledelsesorganisasjon



Roller og ansvar

FD

FD utøver den øverste politiske og forvaltningsmessige ledelsen av all forandringsvirksomhet innen Forsvaret. Det påhviler FD å formulere klare og tydelige mål for forandringen og å forberede og sikre at nødvendige beslutninger fattes og oppgaver gjennomføres til avtalt tid. FD er videre ansvarlig for nødvendig samordning mellom de ulike aktørene som er berørt av forandringen, samt kvalitetssikring og oppfølging.

Styringsgruppe

Styringsgruppen utgjør FDs organ for å samordne og følge opp endringen og for å forberede beslutningsgrunnlag for FDs vedtak. Gruppen bør være sammensatt på samme måte som utredningens nåværende styringsgruppe.

Arbeidsutvalg

Arbeidsutvalget (AU) utgjør styringsgruppens arbeidsorgan og utgjør kontinuiteten fra utredningen til gjennomføringen av forandringen.

Informasjonssekretariat

Informasjonssekretariatet skal samordne informasjonen både i forbindelse med forandringen innen EBA-området og de øvrige endringene i Forsvaret. Sekretariatets leder bør inngå i arbeidsutvalget ovenfor eller inngå i en overgripende informasjonsfunksjon for all omstilling, dersom det er etablert.

FSJ

FSJ ha hovedansvaret for omstillingen på brukersiden fra lokalt til sentralt nivå og utarbeide retningslinjer for FMOs EBA-bruk.

FBT

Sjef FBT skal ha hovedansvaret for omstillingen på forvaltersiden.

Forandringsprosessens aktiviteter

Hovedaktiviteter

På et overordnet nivå kan følgende hovedaktiviteter defineres for gjennomføring av utredningens forslag;

- Forberede og informere om Stortings- og Regjeringsvedtak.
- Danne og utvikle den nye forvaltningsbedriften.
- Utvikle Forsvarets kompetanse (kunnskap, støttesystemer og rutiner) med hensyn på EBA-bruk.
- Utvikle et effektivt samspill mellom forvalter og bruker (tilpasse regelverket).

Ulike delaktiviteter kan siden samles i avsnittet nedenfor, avhengig av hvilke beslutninger som kreves for gjennomføringen.

Del 1, pågående eller besluttede aktiviteter

En forandring i den retningen som den vedtatte modellen krever pågår allerede i visse deler av Forsvaret. Bl a pågår det innen FMO et arbeid med å forbedre mulighetene til å styre og følge opp egen EBA-utnyttelse og å få et fullstendig og riktig bilde av EBA-kostnadene. Videre pågår det innenfor FBT et arbeid med å forbedre og kvalitetssikre dokumentasjonen og rapporteringen av eiendommene.

EBA•2000 har en fortløpende informasjon om EBA-virksomheten og utredningen.

Utover dette bør det påbegynnes et arbeid for å innføre Forsvarets styringskonseptet innen EBA-området samt å utvikle rapporteringsrutinene slik at en fullstendig rapportering av EBA-forvaltningens kostnader blir mulig.

De utviklingsprosjekter som nå pågår eller er besluttet innenfor EBA-området, bør vurderes mot EBA-utredningens forslag. De aktiviteter bør prioriteres som har til hensikt å skape rapporterings- og eiendomssystem med kapasitet til å håndtere så vel kapitalkostnader som leie. Utover dette bør arbeidet med å kvalitetssikre tekniske og økonomiske eiendomsdata prioriteres.

Arbeidet kan i stor utstrekning skje innenfor nåværende linjeorganisasjoner og i samspill med arbeidsutvalget.

Del 1 omfatter bl.a aktivitetene;

- Utvikling av en nasjonal EBA-plan med utgangspunkt i FS 2000. Målet er at en EBA-plan som er samordnet mellom bruker og forvalter, basert på FS 2000, skal finnes 2001-01-01 som grunnlag for oppbygging av den nye forvaltningsmodellen
- Utvikling av en modell for langsiktig, strategisk EBA-planlegging. Målet er å få frem et helhetlig plansystem hvor nødvendige premisser /føringer reflekteres på forskjellige plannivåer. Eksempelvis på nasjonalt nivå (strategisk plannivå), på regionalt (områdevise planer)og på lokalt nivå (etablissementsnivå). Poenget er å oppnå arealeffektivitet/-optimalisering basert på funksjonelle behov samt en prioritering på tvers av forsvarsgrener
- Tilstandsvurdering av Forsvarets EBA. Målet er å er å fastsette en regnskapsmessig verdi på alle forvaltningsobjekter for beregning av kapitalkostnadene
- Utvikling av et informasjonssystem tilpasset behovet for omstilling og utvikling og tilrettelagt for kjøring av husleieberegning, registrere kapasiteter/utnyttelsesgrad og beregne kapitalkostnader
- Eiendomsutvikling 2000. Målet er å utvikle en metode og modeller for å sikre uthenting av det økonomiske potensiale i eiendommer som Forsvaret ikke lengre har bruk for
- Håndtering/synliggjøring av verneverdig bygningsmasse.
- Nøkkeltall for benchmarking. Målet er å utvikle et system for innsamling, bearbeiding og bruk av nøkkeltall.
- Ny modell for vedlikeholdsbudsjettering og FDV-dokumentasjon av tilstandsbasert vedlikehold. Målet er at utvikle en ny modell for FDV-dokumentasjon og beregning av ressursbehov til FDV.
- Helhetlig ressurs- og oppdragstyring. Målet er å fremskaffe et helhetlig og konsistent informasjonssystem som i alle prosjektets faser og på basis av estimater gir oppdaterte data om fysisk fremdrift, produktivitet og kostnadspådrag, samt status og prognoser uttrykt i S-kurver for den enkelte kontrakt, prosjekt og for prosjektporteføljen

Del 2, aktiviteter som krever beslutning på overordnet nivå

Denne delen omfatter tiltak som bør ledes eller samordnes av FD med støtte av styringsgruppen.. FD bør sikre denne støtte gjennom et kompletterende oppdrag til styringsgruppen. Enkelte av vedtakene vil muligens måtte vedtas av Stortinget. Det tas ikke her nærmere stilling til hvilke tiltak som eventuelt må fremmes for Stortinget, men det pekes på at fremdrift i de saker som må vedtas av Stortinget, er av stor betydning for å kunne gjennomføre en effektiv endringsprosess.

Del 2, omfatter bl a aktivitetene;

- FDs formulering av krav (mål, oppdrag, instrukser m.m.) for EBA-forvaltningen samt rutiner for resultatrapportering.
- Beregningsgrunnlag og prinsipper for leiefastsettelse.
- Analyse av den nye modellens påvirkning på regelverk, direktiver m.m.
- Beskrivelse av ansvarsfordelingen innen EBA og miljøområdet. i ny organisasjonsmodell (hvilket ansvar har eiere/forvalter respektive virksomhetsutøver).
- Mål for FMOs EBA-bruk
- Oppbygging av støttesystem for EBA-bruk respektive EBA-forvaltning samt eventuelle fellesløsninger for bruker og forvalter
- En identifisering av personell (årsverk) og materiell som bør rapporteres innen EBA-forvaltningen.
- Forutsetninger og rutiner for håndtering av personell i forbindelse med innføringen av den nye modellen.
- Planer for FSJs respektive FBTs implementering av forandringen
- Omstillingsavtale med tjenestemannsorganisasjonene
- Gjennomføring av utdanning for å oppnå de identifiserte kompetansekravene på ulike nivåer hos både bruker og forvalter.
- Vedtekter for forvaltningsorganisasjonen
- Retningslinjer for budsjettering og rapportering av den EBA som skal forvaltes av FE
- Tidspunkter for endringen og FDs oppfølgning og evt krav på rapportering av FSJs, respektive FBTs implementering av endringen
- Retningslinjer for rammeavtaler m.m.

Med bakgrunn i dette skal FSJ respektive ADFBT legge planer for implementering av modellen på hhv bruker- og forvaltersiden når den er vedtatt.

Forandringsprosessens ulike trinn

De nedenfor beskrevne trinn har en innbyrdes logisk rekkefølge men vil til dels overlappe hverandre.

Trinn 1 Utredning og informasjon

Dette trinnet har til hensikt å koordinere og utføre de kompletterende utredningene omkring organisasjon, støttesystem, kompetansekrav m.m. som kreves for å konkretisere den nye modellen. Det skal også gjennomføres nødvendig informasjonsvirksomhet slik at alle berørte skal forstå bakgrunnen for forandringen, begrunnelsen for valg av modell, hva valgt modell innebærer samt de strategiske mål som skal oppnås.

Trinn 2 Kompetanseoppbygging

Organisatorisk kompetanse består av individets kompetanse, støttesystemer, -prosesser og rutiner. Dette trinnet skal sørge for at det bygges opp et kompetansenivå i den nye modellen slik at ansvaret, med tilstrekkelig sikkerhet kan føres over på aktørene i overensstemmelse med den nye modellen.

Trinn 3 Organisasjonsendring

Trinnet skal sikre overføring av ansvar og oppgaver fra en modell, dagens situasjon, til den valgte modellen.

Trinn 4 Konsolidering, erfaringsoverføring

Trinnet har til hensikt å gjennomføre systematisk erfaringsoverføring for å kvalitetssikre virksomhet.

EBA i et totaløkonomisk perspektiv

Vedlegg A EBA i et totaløkonomisk perspektiv :

- Er utarbeidet av EBA•2000, Utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg som vedlegg til hovedutredningen.
- Omhandler en kortfattet oversikt over dagens EBA-situasjon samt beregningsscenarier for illustrasjon av de økonomiske aspekter ved EBA-forvaltningen.
- Har til hensikt å drøfte sentrale spørsmål knyttet til de økonomiske sider av EBA-forvaltningen i et langsiktig perspektiv hvor også fornyelses- og omstillingsaspektet tas med i betraktning for å gi:
  - grunnlag for de økonomiske aspekter ved de ulike forvaltningsmodeller
  - innspill til en strategisk analyse av utviklingsperspektivet for Forsvarets EBA
- Er skrevet slik at det skal kunne leses uavhengig av hovedutredningen.

Det presiseres at endelige beregninger og derav følgende konklusjoner må baseres på FMOs egne utviklingsplaner

A.1 Nøkkeltall og hovedkonklusjoner

Nedenfor følger en oppstilling over de viktigste nøkkeltall og hovedkonklusjoner som ligger til grunn for resonnementer og beregninger.

Tabell A.1

Kapittel	Tema	Nøkkeltall og hovedkonklusjoner
3	Forsvaret ressursbruk	• Forsvaret disponerer ca 6.000.000 m2 bygningsmasse, derav eies 5.800.000 m2. • Totalt ressursforbruk i 1998 for FDVUI var 3.637 MNOK
4	FDV-kostnader	• Sammenligning av Forsvarets ressursbruk med nøkkeltall viser en årlig underdekning på ca. 125 MNOK pr 1998.
5	Tilstandsvurdering av Forsvarets bygninger	• Vedlikeholdsetterslepet er registrert til ca. 6.000 MNOK. • Ca. 10 % av Forsvarets EBA har lav bruksintensitet
7	Innsparingsmål og virkemidler	• Det er gjort anslag over effektiviseringspotensiale for arealbruk og FDVU. Anslagene viser totalt effektiviseringspotensiale på ca. 370-580 MNOK årlig.
8	Ressursbehov ved lav omstillingstakt	• Kapittelet omhandler ressursbehovet for effektiv forvaltning av Forsvarets EBA med et tilnærmet stabilt EBA-volum uten særlig omfattende omstillingsbehov. • Med dagens ressurstildeling er det utledet at kan forvalte: - 4,6 mill m2 med en fornyelsestakt på 40 år - 5,2 mill m2 med en fornyelsestakt på 60 år
9	Ressursbehov ved høy omstillingstakt	• Kapittelet omhandler ressursbehovet for effektiv forvaltning av Forsvarets EBA hvis omfattende omstillingsbehov er nødvendige. • En omstillingstakt på 6 år krever betydelige tilleggsmidler. • Ved tilførsel av finansieringsmidler i omstillingsfasen kan FMO frigjøre betydelige ressurser til andre formål

A.2 Totaløkonomi

A.2.1 Synliggjøring av EBA-kostnader

Økonomi i sammenheng med offentlige byggverk forbindes først og fremst med forvaltning-, drift- og vedlikeholdskostnader (FDV-kostnader). I det offentlige, der bygg og anlegg regnes avskrevet den dagen det blir overlevert til bruker, regnes ikke kapitalkostnader som uttrykk for kostnader ved kapitalbinding. Ettersom investeringskostnadene er en vesentlig del av det totale økonomibildet, er det nødvendig å synliggjøre de totale kostnader for å kunne sikre riktige prioritering ved den totale ressursanvendelse. En rekke offentlige eiendomsforvaltere tar konsekvensen av dette og synliggjør de faktiske kostnadene til EBA bruk hos bruker som skal bestille og anvende arealene slik at han kan vurdere kost/nytte-forholdet.

A.2.2 Totaløkonomi

Tilstand og funksjonalitet

Tilstand og funksjonalitet på byggverk har som regel stor innvirkning på kostnader knyttet til virksomheten i bygget. Når man skal beregne totaløkonomien i forbindelse med bygg og anlegg, må man ta hensyn til hvordan byggeobjektets utforming og de tekniske installasjonene påvirker kostnadene for den virksomhet som foregår i byggverket. Omlegging av driftsmåten for virksomheten gir behov for endring av byggverket. Om slike endringer ikke gjennomføres, vil virksomheten få redusert effektivitet i forhold til det optimale.

Forsvaret må derfor stille krav til arealenes effektivitet over tid for å sikre best mulig totaløkonomi.

Totaløkonomi

Totaløkonomi omfatter de samlede kostnader forbundet med kjernevirksomhet inkludert arealkostnader og andre service- / støttefunksjoner som skal dekkes av virksomhetens ressurstilgang.

Totaløkonomi omfatter derfor:

- Virksomhetskostnader, dvs kostnader direkte relatert til oppdraget.
- Kostnader til service og støttefunksjoner, dvs kostnader til IT, kantine, vakthold, sikring, økonomi osv.
- Arealkostnader, dvs kapital- og FDVU-kostnader for EBA (FDVU omfatter Forvaltning, Drift, Vedlikehold og Utvikling).

A.2.3 Best mulig totaløkonomi

Optimalisering av ressursbruken

Best mulig totaløkonomi oppnås gjennom en optimalisering av de ovennevnte samlede kostnader. Her er det derfor viktig å tilstrebe en optimal balanse mellom virksomhetens bruk av ressurser til EBA og den betalingsevne og –vilje som virksomheten har for bruk av EBA for å gi best mulig totaløkonomi.

Den fulle konsekvens av f.eks å bruke uhensiktsmessig bygningsmasse krever en helt annen innsikt enn den en normalt har i dag og krever et meget nært samarbeid mellom bruker og forvalter.

Brukeren må beregne sin virksomhets behov for EBA i forhold til de ressurser virksomheten kan bruke til dette formål.

Best mulig totaløkonomi for Forsvaret

Best mulig totaløkonomi for Forsvarets bruk av EBA krever følgelig balanse mellom oppdrag for levering av EBA-ytelser som bruker bestiller og de ressurser som bruker er villig til å bruke for at disse oppdrag blir levert på en kostnadseffektiv måte. Balanse krever et høyt kompetansenivå hos så vel bruker som forvalter.

Totaløkonomiske betraktninger

Virksomhetskostnadene som beskrevet ovenfor, kan være sterkt avhengige av utformingen og tilstanden til EBA. F.eks. kan et administrasjonsbygg med uhensiktsmessig dimensjonerte kontorer, et uoversiktlig korridorsystem, for få møterom etc. kreve ekstra bemanning i forhold til et rasjonelt administrasjonsbygg tilpasset virksomhetens reelle behov. Et uhensiktsmessig bygg kan således påvirke organisasjonens struktur og størrelse.

Først former vi bygningene, siden former bygningene oss. (Churchill)

Nedenfor er vist et eksempel hvor A/S Bedrift

A Leier et gammelt bygg på 17 500 m2 for sine 500 ansatte.
B Leier et nytt, effektivt utnyttet bygg på 10 500 m2 samtidig som de rasjonaliserer service- og støttefunksjoner samt noe av kjernevirksomhetens organisasjon gjennom mer effektive rutiner slik at samme produktivitet kan oppnås med 470 personer.

Tabell A.2: Årlig totaløkonomi for en organisasjon 500 personer

	Eksempel A Irrasjonelt kontorbygg	**Eksempel B Rasjonelt kontorbygg**	**Differanse B - A**
Organisasjonen omfatter	500 personer	470 personer	- 30 personer
Brutto leieareal	17 500 m2	10 300 m2	- 7 200 m2
Areal pr. person	35 m2/person	22 m2/person	-13 m2/pers
Husleie/m2	900 kr/m2	1200 kr/m2	+ 300 kr/m2
Husleie	15,8 MNOK	12,4 MNOK	- 3,4 MNOK
Lønnskostnad 0,3 NOK/person	150,0 MNOK	141,0 MNOK	-9,0 MNOK
Totaløkonomi	**165,8 MNOK**	**153,4 MNOK**	**-12,4 MNOK**

Dette indikerer at flytting til et rasjonelt bygg i dette tenkte tilfelle kan gi en totaløkonomisk besparelse, i dette eksempel ca. 12,5 MNOK/år, noe som kan finansiere hele investeringen i det rasjonelle bygg! Det indikerer at man i mange tilfelle kan fraflytte et irrasjonelt bygg, bygge eller leie et rasjonelt bygg og gjennom dette oppnå en totaløkonomisk gevinst.

I tillegg kan en evt. geografisk omplassering av avdelinger i en bedrift for å redusere transportarbeidet gi ytterligere totaløkonomiske gevinster.

Den totaløkonomiske gevinsten forutsettes oppnådd uavhengig av hvilken tilknytningsform som velges for organisasjonen, idet samme type organisasjonsmessige oppgaver forutsettes å kreve samme type bemanning under ellers like bygningsmessige vilkår.

Det kan for Forsvaret være hensiktsmessig å vurdere hvilke kontorbehov en effektiv organisasjon vil kreve i de nærmeste 10-15 år. Ettersom stadig mer av FMOs oppgaver løses gjennom prosjektorienterte oppgaver i fredstid, bør det vurderes i hvilken grad dette bør tas med i betraktning for krav til Forsvarets administrasjonsbygg.

Vi viser også til en undersøkelse fra FBT som viser at Forsvaret for verkstedbygg har et arealforbruk pr. mekaniker varierende fra 25m2 til 80m2, et sprik som ikke kan forklares alene med forskjell i reelt arealbehov, men først og fremst i forskjellige behovsvurderinger innen samme konsern.

Det anbefales at FMO gjennomfører slike analyser for sin virksomhet for å identifisere mulig innsparingspotensiale.

Bruker- og forvalterkompetanse

Brukerkompetanse

Det må stilles høye krav til brukers kompetanse for å fastlegge det reelle behov for EBA i et langt, middels og kort tidsperspektiv. Spesielt viktig er det til en hver tid å kunne vurdere kost/nytteeffekten for EBA.

Det er grunn til å anta at Forsvaret kan oppnå gode rasjonaliseringseffekter ved å utvikle brukerens kompetanse på strategisk nivå for å kunne definere sine behov på en rasjonell måte og kjøpe EBA-ytelser i samsvar med dette.

Forvalterkompetanse

Forvalterkompetansen omfatter profesjonell kunnskap for å:

- Erverve eiendom
- Planlegge og gjennomføre byggeoppgaver
- Utøve forvaltnings- drift- og vedlikeholdsoppgave på en systematisk måte
- avhende passiv EBA

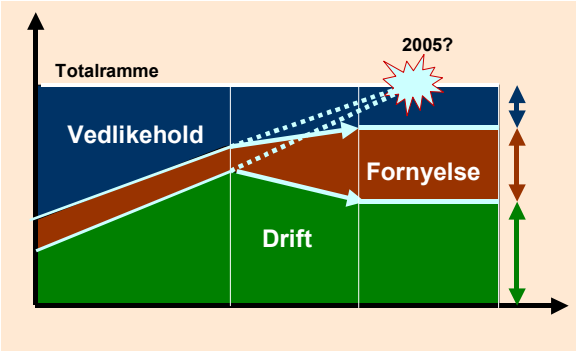
Denne kompetansen synes stort sett å være ivaretatt med dagens personell og opplæringssystem, men det gis fortsatt rom for effektivisering. Effektiv avhending av passiv EBA krever dog spesialkompetanse som bør suppleres med innkjøp fra eksterne virksomheter.

Det forutsettes at man løpende kan måle forvaltningsorganisasjonens effektivitet gjennom bruk av nøkkeltall fra sammenlignbar EBA i andre deler av samfunnet, nasjonalt og internasjonalt. Utvikling av gode nøkkeltall pågår i regi av FBT.

A.3 Forsvarets ressursforbruk

A.3.1 Forsvarets utfordring

Den reelle ressurstildelingen til Forsvarets EBA er de siste 7 år blitt minsket uten at totalarealet har blitt redusert i tilsvarende grad. Det er derfor oppstått en ubalanse mellom oppdrag og ressurser samt mellom drift og investering.



Som behandlet nærmere i Utredningens del 2, er Forsvarets situasjon uansett den at med dagens EBA og dagens tildeling av midler til forvaltning av Forsvarets EBA vil midlene om noen år i sin helhet medgå til drift av anleggene slik at vedlikehold og fornyelse forsømmes. For å kunne etablere en langsiktig forsvarlig situasjon, må utviklingstendensen snus slik at forholdet mellom midler til forvaltning, drift, vedlikehold og fornyelse bringes i balanse, noe som illustreres i nedenstående figur.

A.3.2 Ressursforbruket

Hvilket underdekning man faktisk har og hvilke tall som derfor vil være riktige, vil være avhengig av bla. hvilken fornyelsestakt Forsvaret må ha og hvilket drifts- og vedlikeholdsnivå det legges opp til for til en hver tid å ha optimal EBA.

Tabellen viser en oversikt over EBA-utgifter for 1998. EBA•2000 har brukt mye ressurser på å fremskaffe et fullstendig tallmateriale. Pr. i dag har Forsvaret som helhet ikke implementert en kontoplan som viser det samlede ressursforbruket for EBA. En slik kontoplan er nå tilgjengelig og anbefales implementert helhetlig.

Ressurser til DV-delen av FDVU-kostnadene er oppsummert gjennom tall fra LFM, FBT og FO. En gjennomgang av regnskapstall viser at det for eksempel posteres leiekostnader under drift og vedlikehold, og at det er vanskelig å finne fordeling av kostnadene mellom bygg og anlegg. F. eks overføres det ofte midler fra investering til DV. Tallmaterialet inkluderer lønnsmidler.

Det er m.a.o. komplisert å fremskaffe en samlet oversikt over forbruket under de ulike kostnadsartene i Forsvarets regnskap. Dette vanskeliggjør en synliggjøring av kostnadene for å få et riktig bilde av det faktiske ressurs knyttet til ulike tiltak. *Midler til nødvendige omstilling kommer ikke frem i dette bildet.*

*Tabell A.3: Dagens situasjon, regnskapsdata for 1998 (** inkl. NATO-anlegg.)

Kapittel/post, regnskapsdata for 1998	Totalt	Investering	Forvaltning	Drift	Vedlikehold	Lokal-leie
Kap. 1760						
Post 44. Nasjonalfin. Bygge- og anleggsarb.	86	86				
Post 47. Nybygg og nyanlegg	1377	1225			152	
*Post 48. Fellesfinans. Bygge- og anleggsarb.**	284	284				
Kap. 1795						
Post 47. Nybygg og nyanlegg	35	18			17	
Kap. 1731, 1732, 1733 og 1734						
Post 11. Driftsutgifter	1011			472	396	143
Kap. 2463 FBT						
Grunntilskudd kap 1710, post 52	56		56			
Oppdrag for FO kap 1760, post 01	130	60	70			
Lønnsmidler						
• *Administrativt personell (330.000)*	130		130			
• *Utførende personell (300.000)*	191			38	153	
• *Renhold (254.000)*	222			222		
Midler fra materiell, øving, personell						
• *Lønn til andre stillinger*	47				47	
• *Vedlikeholdsmidler*	138				138	
Midler til materiell og andre kapitler	-70				-70	
Totale ressurser til EBA	**3.637**	**1.673**	**256**	**732**	**833**	**143**

A.3.3 Bygningsmassen

Forsvaret disponerer i dag en bygningsmasse på ca. 6 millioner m2. Størstedelen av bygningsmassen eies av staten og forvaltes av Forsvaret, men Forsvaret leier også areal av eksterne utleiere.

Arealfordelingen fremkommer av tabell A.4.

Tabell A.4 : Forsvarets disponible bygningsmasse fordelt på eid og leide arealer (pr 01.01.99) Avrundede tall.

Total disp. bygn.masse	Eiet bygningsmasse	Leiet bygnings-masse
Ca. 6 mill m2	Ca. 5,8 mill m	Ca. 0,2 mill m2

A.4 FDV-kostnader

A.4.1 Regnskapsdata sammenlignet med nøkkeltall

Bakgrunn

Det er hensiktsmessig å anvende nøkkeltall for å fremskaffe en nøytral oversikt over kostnadsbehovet forbundet med årlig FDV-kostnader for en bygningsmasse som skal opprettholde sin nytteverdi over tid.

På bakgrunn av erfaringstall fra relevante bygningskategorier hos eiendomsforvaltere innen privat og offentlig virksomhet og tilpasset Forsvarets drift og spesielle EBA-struktur er det gjennomført kostnadsanslag på alle bygningskategoriene på to-sifret nivå i henhold til kontooppsett i NS 3454 "Livssykluskostnader for byggverk*". Nøkkeltallene illustrerer følgelig forventet FDV-kostnader for å opprettholde god kvalitet over tid for tilsvarende bygningsmasse som Forsvaret besitter og som er tilrettelagt for effektiv utøvelse av Forsvarets virksomhet.*

Selv om bruk av nøkkeltall alltid er forbundet med en viss usikkerhet, kan det gi en interessant indikasjon av hvordan kostnadsnivået på Forsvarets eiendomsforvaltning er sett i forhold til de erfaringstall som forefinnes.

Sammenstilling av regnskapsdata og nøkkeltall

Tabellen nedenfor viser en sammenstilling av følgende tallstørrelser:

- Kolonnen *Ressursforbruk basert på regnskapsdata som er fordelt i hht. Standard kontoplan* viser Forsvarets ressursbruk i en justert oppstilling for sammenligning med nøkkeltall. Tilpasningen består i at noen kostnadsarter som i Forsvarets regnskap er regnskapsført under drift og vedlikehold, er i kolonnen for "Regnskapsdata, standard kontoplan" blitt ført under en mer adekvat kostnadsart i henhold til Standard kontoplan (NS 3454).
- Kolonnen *Ressursforbruk basert på nøkkeltall for bygningsmasse tilsvarende Forsvarets EBA* er basert på erfaringstall fra relevante bygningskategorier hos eiendomsforvaltere innen privat og offentlig virksomhet og tilpasset Forsvarets spesielle EBA-struktur.

Nøkkeltallene:

- Inkluderer et anslag på ca. 86 mill kr for FDV av opparbeidede uteareal (dvs. veier, flyplassdekker, plasser, utendørsanlegg etc).
- Inkluderer ikke innhenting av etterslep på vedlikehold og oppgradering i samsvar med lover og forskrifter, kfr. Tilstandsvurdering av Forsvarets bygninger (FBT mars 2000).

Tabell A.4 : Dagens ressursforbruk sammenlignet med nøkkeltall

Regnskapsdata 1998	**Ressursforbruk basert på regnskapsdata som er fordelt i hht. Standard kontoplan**		**Ressursforbruk basert på nøkkeltall for bygningsmasse tilsvarende Forsvarets EBA**	
	1000 kr	**Kr/m2**	**1000 kr**	**Kr/m2**
Forvaltning	256 000	44	187 438	32
Drift	732 000	125	1 136 341	194
Vedlikehold	691 500	118	480 309	82
Vedlikehold kulturminner (merkostnader)	6 000	-	6 000	-
Sum FDV egne bygg	**1 685 500**	**288**	**1 810 088**	**309**
FDV opparbeidede arealer	85 500	15	85 500	15
Sum FDV egne bygg inkl. utomhusanlegg	**1 771 000**	**302**	**1 895 588**	**324**
FDV leide arealer	50 000	244	50 000	244
Leiekostnader	143 000	698	143 000	698
Totale FDV inkl. kostnader ved leide bygg	**1 964 000**	**324**	**2 088 588**	**345**

Tabellen er kommentert på neste side

Kommentar til tallmaterialet i tabellen

En gjennomgang av regnskapsdata fra Forsvaret sammenlignet med standard kontoplan NS 3454 viser at skillet mellom drifts- og vedlikeholdskostnader i Forsvarets regnskaper ikke er i overensstemmelse med Norsk Standard kontoplan for slike kostnader. Dette gir mulighet for feilkilder som tilsier at man ikke kan legge for stor vekt på tallene i den enkelte post. Det er for eksempel grunn til å anta at Forsvarets regnskapsførte kostnader til vedlikehold ikke lar seg sammenligne med nøkkeltall for vedlikehold.

Driftskostnadene omfatter bl. annet energiforbruket. Dette er relativt lavt og skyldes at en del bygg (lager, garasjer etc) brukes kun i perioder, samt at Forsvaret som storbruker oppnår særlig gunstige innkjøp av elkraft.

Det er knyttet usikkerhet til tallunderlaget. Det er likevel liten tvil om at dersom tilgjengelig tallgrunnlag for Forsvarets samlede EBA-ressursforbruk er korrekt, vil Forsvarets bygningsmasse opparbeide et betydelig vedlikeholdsetterslep over tid, noe som også bekreftes av den tilstandsanalyse som er foretatt av FBT.

Tall hentet fra prosjektet "Tilstandsvurdering av Forsvarets bygg" viser at bygningskategorien lager-/verkstedbygg utgjør 45% av totalarealet av Forsvarets bygg. Videre oppsplitting av denne bygningskategorien viser at drøyt 30% av Forsvarets totale bygningsareal er "kalde bygg". Dette er enkle bygg med relativt begrenset vedlikeholdsbehov. Gjennomsnittlig alder ved disse byggene er noe lavere enn gjennomsnittlig alder for hele bygningsmassen, mens tilstanden på disse byggene er dårligere enn gjennomsnittlig tilstand av hele bygningsmassen. Det er derfor nærliggende å tro at vedlikeholdet av disse bygningene over tid har blitt forsømt, og at Forsvaret således bruker av byggenes realkapital.

Det er også grunn til å anta at Forsvaret overfører midler fra driftsbudsjettet til utvikling av bygningsmassen. En gjennomgang av kostnadsartene i driftsregnskapet bekrefter noe av dette.

A.4.2 Konklusjon

Konklusjonen på de resonnementer som er omhandlet i foregående kapitler tilsier derfor at sammenligning av nøkkeltall og forbrukstall er mest relevant for sum FDV egne bygg inkl. utomhusanlegg i tabell A4 i forrige kapitel .

Den samlede ressurstilgang for å ivareta en forsvarlig forvaltning av Forsvarets EBA er mindre en det faktiske behovet. Tendensen er at en fremtidsrettet EBA vil kreve et høyere forbruk av FDV-midler pr. m2 enn for den eksisterende EBA på grunn av høyere krav til teknisk standard blant annet på grunn av materiellets beskaffenhet.

Det fullstendige ressursbilde må dessuten inkludere behovet for ressurser til fornyelse, hvilket er tatt til følge i de etterfølgende resonnementer og beregninger.

A.5 Tilstandsvurdering av forsvarets bygninger

A.5.1 Innledning

FBT har utført en tilstandsvurdering av Forsvarets bygninger pr. jan 2000 med hovedformål:

- Etablere en grov oversikt av tilstanden av Forsvarets bygningsmasse.
- Anslå vedlikeholdsetterslep og oppgraderingsbehov.
- Anslå teknisk verdi av bygningene.

A.5.2 Hovedtall

Tallmaterialet muliggjør en beregning av faktiske kostnader forbundet med bruk av areal. Fra rapporten gjengis følgende avrundede hovedtall:

Tabell A.5 : Hovedtall, tilstandsvurdering av Forsvarets bygninger

	Total MNOK	Kr/m2	Kommentar
Nybyggverdi	66 000	11 600	Pris for å bygge nytt etter dagens krav til standard og funksjon er i etterfølgende beregninger satt til kr 12 000/m2
Teknisk verdi	52 000	9 200	Etter fradrag pga. teknisk tilstand etc.
Oppgraderings-behov	6 000	1 050	Oppgradering[1] til tilstandsgrad 1[2]

Tabell A.6

Tilstandgrad	Symptomer	Dette kan bety
0	ingen symptomer	Funksjonell standard OK Teknisk standard OK Innemiljømessige krav OK
1	Svake symptomer	Funksjonell standard med noen svakheter, Teknisk standard med svakheter, men ingen utbedringspålegg fra myndighetene, Innemiljømessige krav med visse svakheter
2	Middels kraftige symptomer	Funksjonell standard med betydelige svak heter, Viktige tekniske utbedringspålegg fra myndighetene, Innemiljømessige krav ikke tilfredsstillende
3	Kraftige symptomer	Betydelig funksjonssvikt, Betydelige tekniske utbedringspålegg fra myndighetene, Innemiljømessige krav ikke tilfredsstillende

A.5.3 Konklusjon

Rapporten viser følgelig et etterslep på ca. 6 000 MNOK basert på tilstandsgrad 1 som betyr aksept av visse mangler i forhold til nybyggstandard.

Kommentar fra FO/F

Basert på forvaltnings- og etablissementskontroller gjennomført av FBT i 1998, en gjennomgang av investeringsporteføljen, etterslep på vann- og avløpssiden samt innmeldte HMS-tiltak mener FO at det reelle etterslep kan representere rundt 150 mill. kr pr år over en ikke nærmere definert periode.

Kapitalisering av et slikt beløp gir et etterslep i størrelsesorden ca. 2 000 MNOK.

Videre viser rapporten:

- Gjennomsnittsalder 37 år Den registerte gjennomsnittsalder vektet pr. m2 ligger på ca 40 år.
- Bygningsmassen er i relativt god teknisk stand
- Ca. 50 000 m2 ble registrert med en bruksintensitet lik 0, dvs. at bygningen ikke er i bruk.
- Nær 300 000 m2 ble registrert med en bruksintensitet[3] fra 1 – 10%, dvs kun små arealer i bygningen benyttes daglig eller at hele bygget kun benyttes sporadisk.
- 200 000 m2 bygningsmasse ble registrert med en bruksintensitet fra 11 – 50% dvs at bygningen benyttes inntil 6 måneder pr år.

Dette viser at Forsvaret har 600 000 m2 (10%) bygningsmasse med lav bruksintensitet. Det er knyttet usikkerhet til dette tallmaterialet, men det er grunn til å anta at arealstørrelsene som har bruksintensitet lavere enn 100%, er vesentlig høyere enn innrapporterte data skulle tilsi. *Dette bør påkalle FMOs oppmerksomhet.*

For øvrig vises til rapporten at bygningsmassen er i relativt god teknisk stand, men i hvilken grad Forsvarets EBA er funksjonelt tilpasset Forsvarets behov fremgår ikke av tilstandsvurderingen. Det bør derfor stilles spørsmål om den funksjonelle tilstand holder tritt med den generelle utvikling.

[1] *Oppgradering = teknisk/økonomiske og innemiljømessige tiltak.*

[2] *Tilstandsgraden er i Norsk Standard NS 3424 definert som vist i tabell A.6.*

[3] 100% bruksintensitet (bruksfrekvens) betyr at bygningen er i daglig bruk.

A.6 FDVUI-kostnader

A.6.1 Nøkkeltall for FDV-kostnader

FDV-kostnadene er relativt enkle å fastslå med utgangspunkt i nøkkeltall for faglig sett relativt veldefinerte oppgaver knyttet til visse krav til å opprettholde EBA på et gitt teknisk nivå. Utfordringen ligger først og fremst i å gjennomføre disse oppgaver på en mest mulig rasjonell måte.

Vi baserer våre etterfølgende beregninger på de erfaringstall som fremgår av stipulerte nøkkeltall, dvs ca 310 kr pr m2.

A.6.2 UI-kostnader

U-kostnader (Utviklingskostnader) er definert som ressurser som må anvendes i løpet av bygningens levetid for i forsvarlig grad å holde tritt med lover og forskrifter samt endringer av funksjonelle krav.

I-kostnader (Fornyelseskostnader) er definert som ressurser som må anvendes for å fornye EBA for å opprettholde denne med en gitt gjennomsnittsalder.

UI-kostnader Det er ikke lett å fastlegge behovet for utviklings- og fornyelseskostnader hver for seg. UI-kostnadene er avhengig av bygningens levetid og tekniske standard, jo lenger levetid bygningen er tiltenkt, jo mer ressurser må anvendes i løpet av bygningens levetid for i forsvarlig grad å holde tritt med lover og forskrifter samt funksjonelle krav. Det kan være et alternativ til fornyelse å anvende ressurser for utvikling for å opprettholde bruksverdien, men dette har begrenset effekt i det lange løp. På et eller annet tidspunkt er bygningsmassen ikke lenger hensiktsmessig, selv med omfattende utvikling. Fornyelsen kan derfor utsettes men ikke unngås ved bruk av ressurser til utvikling.

Det kan være vanskelig å beregne det optimale kost/nytteforhold for når fornyelse må iverksettes. Det kreves at bruker og forvalter vurderer dette i et nært samarbeid. Det stiller høye krav til kompetanse på så vel brukersiden som forvaltersiden. Vurderingene må skje under hensyntagen til Forsvarets omstillingsbehov.

A.6.3 Nøkkeltall for U-kostnader

Vi kan oppstille følgende gjennomsnittsbetraktninger:

- Alle bygninger uansett levetid har en jevn utviklingskostnad på 50 kr pr m2 til løpende fornyelse av EBA for å holde tritt med Forsvarets krav til modernitet. Tallet baseres på at Forsvarets behov er anslått til ca. 15% av FDV-behovet, hvilket er noe lavere enn erfaringstall fra øvrig offentlig virksomhet.
- Bygg som har levetid lengre enn 20 år får i tillegg en oppgraderingskostnad ved år 20, år 40 og år 60 på 3000 kr pr m2.
- Bygg som har levetid lengre enn 30 år får i tillegg en oppgraderingskostnad ved år 30, år 50 og år 70 på 1000 kr pr m2.

Konklusjon

Ved å fordele disse kostnader jevnt, får vi en samlet årlig kostnad som legges til grunn for våre etterfølgende beregninger.

Fornyelsestakt	30 år	40 år	60 år	80 år
U	140	155	170	175

A.6.4 Nøkkeltall for I-kostnader

Generell fornyelse

Den registerte gjennomsnittsalder vektet pr. m2 ligger på ca 40 år. Hvis alderen er tilnærmet jevnt fordelt over hele bygningsmassen, må man skifte ut 1/80 av EBA eller ca. 75.000 m2 pr. år basert på en totalportefølje på 6.000.000 m2 BTA for å hindre at bygningsmassen eldes.

Ukurans

I tillegg må man regne med et investeringsbehov for å kompensere for EBA som må skiftes ut på grunn av ukurans (f.eks. Gardermoen flystasjon) knyttet til feil beliggenhet eller uaktuell funksjon. Dette innebærer meget kortere faktisk nyttetid enn forutsatt på investeringstidspunktet. Slike ekstraordinære investeringer blir særlig omfattende når Forsvaret er i en endringsprosess.

Dette innebærer behov for en høyere faktisk fornyelsestakt enn hva man i en mer stabil situasjon må kalkulere med. Det er et skjønnsmessig tema i hvilken grad man skal regne omstillingstiltak som en ordinær fornyelsesprosess. Fornyelse og omstilling, som omtalt nedenfor, må derfor sees i nær sammenheng.

Museale anlegg

Det må også vurderes nærmere hvorledes fredede og bevaringsverdige forsvarsanlegg skal behandles, ettersom antikvariske hensyn kan gå på tvers av Forsvarets behov for effektiv EBA.

Totalt fornyelsesbehov

Det anbefales at FMO analyserer totalt fornyelsesbehov nærmere på basis av de konklusjoner som kan trekkes av arbeidet med FS 2000 og gjennom ARGUS-prosjektet.

Konklusjon

Beregningsforutsetning: Den løpende fornyelse baseres på en gjennomsnittlig fornyelseskostnad på 12.000 kr pr m2.

A.6.5 FDVUI-kostnader

Tabellen viser et overslag over FDVUI-kostnader pr. m2 avhengig av fornyelsestakt.
Det presiseres at tallgrunnlaget er inflasjonsjustert i forhold til tallene i tabell side 8.

Tabell A.7: Årlige FDVUI kostnader

Fornyelsestakt	**30**	**40**	**60**	**80**
FDV	330	330	330	330
U	140	155	170	175
Sum FDVU	470	485	500	505
I (eks. rentekostnad)	400	300	200	150
FDVUI (eks. rentekostnad)	870	785	700	655

Kommentar til nøkkeltallene:

- Virkningen av kapitalkostnader vil være avhengig av de vilkår som knytter seg til finansiering av investeringene. Dette blir omhandlet i hovedrapporten i tilknytning til de økonomiske rammevilkår for de ulike modeller.
- FDV-kostnadene antas å øke med byggets gjennomsnittsalder, men er her anslått til samme kostnad uavhengig av fornyelsestakt. Man må for øvrig se FDV-kostnader og U-kostnader i sammenheng da vedlikehold og utskifting kan være to sider av samme sak.

A.7 Innsparingsmål og virkemidler

A.7.1 Innledning

Det er påvist at dagens ressurser ikke strekker til for å ivareta eksisterende EBA på en for Forsvaret optimal måte fordi det ikke er balanse mellom ;

1. oppdrag og ressurser i forvaltningen av Forsvarets EBA, eller
2. drift og investeringsmidler

Bla. er fornyelsestakten for lav til å holde tritt med kravene til effektiv EBA. I tillegg er det avdekket et oppgraderingsbehov grunnet etterslep i utførelsen av de løpende og nødvendige oppgaver.

Det er følgelig påkrevet å sette

- brukermål for balanse mellom oppdrag og ressurser sett fra primærvirksomhetens side og
- forvaltningsmål for balanse mellom inntekter og kostnader sett fra forvaltingsvirksomhetens side.

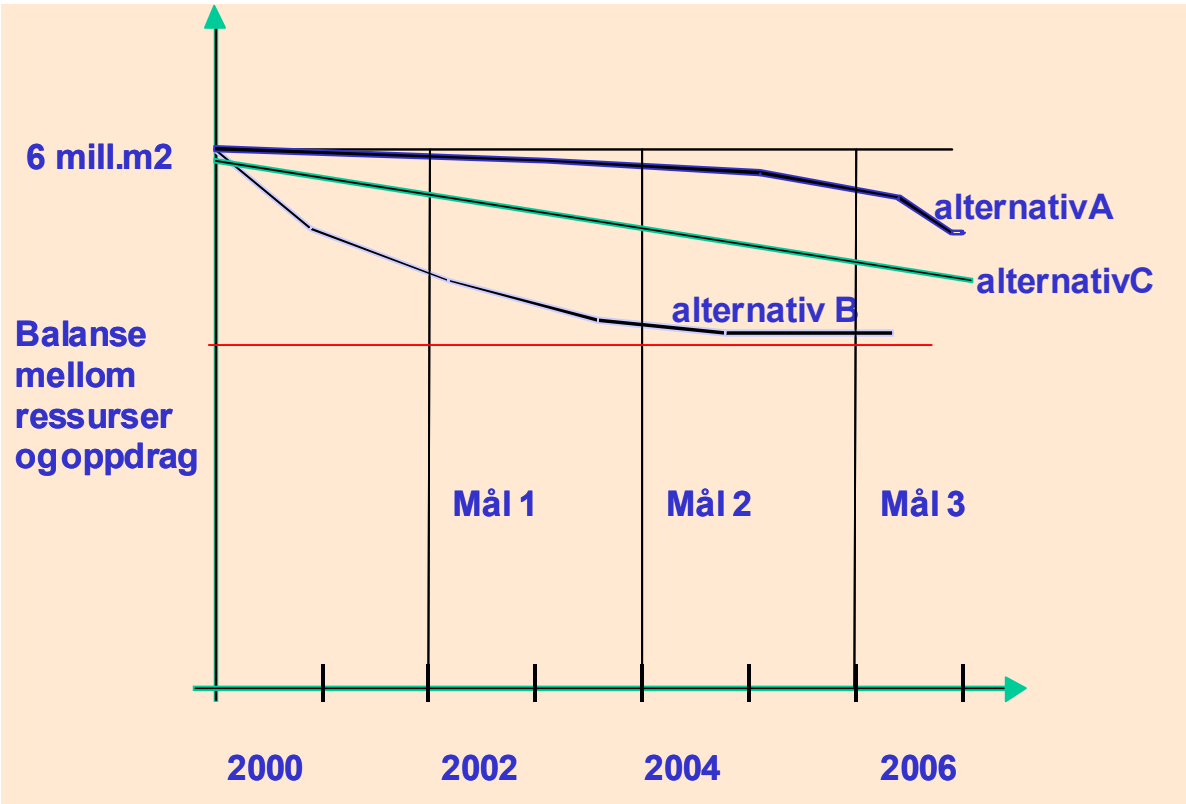
A.7.2 EBA i et langsiktig tidsperspektiv

Forsvarets utfordring er illustrert i nedenstående figur hvor balanse mellom oppdrag og ressurser kan oppnås ved en reduksjon av EBA-volumet. Hvor balansepunktet kan ligge, *må fastlegges av FMO på strategisk nivå.*

Med utgangspunkt i denne situasjonen kan man skissere gapet mellom dagens situasjon og den optimale situasjon hvor det er oppnådd balanse mellom ressurser og oppdrag og mellom driftsmidler og investeringsmidler.

Balanse kan oppnås mer eller mindre vellykket avhengig av ulike utviklingsscenarier. Det er grunn til å anta at alternative organisasjonsmodeller A, B og C gir forskjellige resultater i et visst tidsperspektiv fordi muligheten for incitamenter, finansieringsbetingelser etc vil være forskjellige. Det er en oppgave for EBA•2000 å forslå en modell som kan bidra til best mulig totaløkonomi for FMO.

Det vil være en stor utfordring for Forsvaret å velge virkemidler som sikrer balanse innen det tidsperspektiv som fastlegges. Dessuten kan man utnytte effektiviseringspotensialet som beskrevet i figuren.



A.7.3 Virkemidler for brukeren og forvalteren

Kostnadsparametre

I tabellen nedenfor følger en summarisk oversikt over de viktigste virkemidler for effektivisering av Forsvarets EBA slik de ble identifisert i en egen workshop i regi av EBA•2000.

Tabell A.8 : Påvirkningsfaktor

Kostnadsparameter	Omfatter	De viktigste tiltak	Virkemiddel primært for	
Forvaltningskostnader (F)	Skatter, avgifter og administrasjon av EBA. Disse kostnadene utgjør fra 5- 10 % av FDVU-kostnad	Administrativ rasjonalisering	Forvalteren	
Driftskostnader (D)	Løpende drift og ettersyn, renhold, energi og akutt vedlikehold. Driftskostnadene utgjør ca. 50 % av de FDVU-kostnad	Dimensjonere tekniske anlegg ut fra behov Forbruksmønstre Renholds- og fyringsrutiner energiavtaler. Fokus på livssykluskostnader.	Forvalteren	
Vedlikeholdskostnader (V)	Omfatter det som er nødvendig for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå. Vedlikeholdskostnadene utgjør ca. 20 % av FDVU-kostnad.	Vedlikeholdsgunstige løsninger Kvalitetssikring av byggeprosjekter. Tilpassede operative krav på stridsanlegg. Fokus på livssykluskostnader	Forvalteren	
Utviklingskostnader (U)	Kostnader til utvikling av byggverket for å opprettholde dets verdi over tid i forhold til nye krav fra brukerne. Utviklingskostnadene ligger på ca 15 % av FDVU-kostnad	Bedre kunnskap om virksomhetens , dvs Forsvarets, endringsbehov over tid. Klar definisjon på begrep som fleksibilitet, generalitet etc Fokus på livssykluskostnader	Forvalteren	Brukeren
Investering (I) (Kapitalbinding i EBA)	Kostnader eller manglende inntekter knyttet til Forsvarets EBA	Avhending gjennom arealeffektivisering innen eget etablissement. Avhending gjennom arealeffektivisering mellom de enkelte forsvarsgrener, dvs samhandel av arealer og samlokalisering av etablissementer for flere grener innen regioner. Behovsanalyse bruksinstensitet og kost/nytte-effekt.		Brukeren

Dette betyr behov for:

- Reduksjon av FDVU-kostnadene gjennom kostnadseffektive systemer
- Langsiktig strategisk EBA-planlegging som sikrer effektiv EBA-bruk og eiendomsutvikling og ”riktige” investeringer med vekt på investeringsrisiko og restverdi.
- Investeringsmidler som muliggjør å hente ut effektiviseringspotensiale gjennom påkrevde investeringstiltak.

Dette er momenter som må innarbeides i krav til forvaltningsmodell.

Effektiviseringspotensiale FDVU

Tabellen under oppsummerer hvilket effektiviseringspotensiale hver av FDVU-aktivitetene anslagsvis kan utgjøre, og hvilken effektiviseringsgevinst det totalt utgjør for eksisterende EBA-portefølje, med basis i nøkkeltall fra del 1 for dagens EBA-portefølje.

Tabell A.9 : Effektiviseringspotensiale

Aktivitet	Kostnad i % av total FDVU	Maks effektiviseringspotensiale	Påvirkningsfaktor av total FDVU	Påvirkningsfaktor i kr (basert på 2.000 mill kr/år)
Forvaltning	Ca. 10%	20%	Ca. 2%	ca. 40 mill kr/år
Drift	Ca. 55%	15%	Ca. 8%	ca. 160 mill kr/år
Vedlikehold	Ca. 20%	15%	Ca. 3%	ca. 60 mill kr/år
Utvikling	Ca. 15%	10%	Ca. 2%	ca. 40 mill kr/år
SUM				**ca. 300 mill kr/å**

Dette må anses som maksimalverdier som det i praksis kan være vanskelig å hente ut i sin helhet. Mulighetene for å oppnå disse kostnadsreduksjoner er i mange tilfeller koblet til endrede rammevilkår, både mhp finansiering av nødvendige investeringer og gjennomføring av organisatoriske eller strukturelle forandringer i virksomheten.

Konklusjon

En praktisk mulig kostnadsreduksjon antas å være 150- 200 mill kr/år, men dette krever en oppgradering av deler av EBA.

Potensialet ligger bla. i brukerens og forvalterens muligheter til å iverksette

- Bedre utnyttelse av storbruksfordeler
- Ytterligere tiltak for driftseffektivisering
- Et mer forretningsmessig forhold til de utenforstående myndigheter og organisasjoner hvis virksomhet i dag subsidieres av forsvarsmidlene
- Organisatoriske endringer innom EBA-forvaltning
- Endrede forutsetninger og muligheter ved avhending av EBA
- Krav til mer generalitet og fleksibilitet i utforming av arealer for å kunne imøtekomme FMOs skiftende behov.

Kommentar fra FO/F: Det anses ikke realistisk å oppnå en innsparing på mer enn 20-30 mill.kr.

Når det gjelder innsparingspotensialet innen EBA-bruk, er det eksisterende underlaget mangelfullt. Utredningen anbefaler derfor at Forsvaret i samråd med FBT gjennomgår analysene for å oppnå en felles oppfatning om innsparingsmuligheter og –tiltak.

A.7.4 Samlet effektiviserings-potensiale

Innledning

Det er først og fremst en oppgave for FMO å gjennomføre en analyse for å identifisere effektiviseringspotensialet ut fra best mulig totaløkonomi og sette innsparingsmål i henhold til dette. Ettersom dette notatet kan danne grunnlag for refleksjoner, vil vi nedenfor gi indikasjoner for muligheter i et overordnet perspektiv

Bruksintensitet

Forsvaret har i størrelsesorden 600 000 m2 (10%) bygningsmasse med svært lav utnyttelsesgrad. Utover de anmeldte og planlagte investeringer og avhendinger, finnes det ingen konklusjoner om hensiktsmessig utnyttingsgrad for EBA. Dette gjelder også mulighetene for å oppnå mer effektiv utnyttelse av EBA, og bedre totaløkonomi for FMO.

Funksjonalitet

Det må også settes fokus på om dagens EBA gir grunnlag for den mest rasjonelle drift av primærvirksomheten. En rekke lokaler er ikke planlagt for den aktuelle bruk, men ombygd fra et formål til et annet. Dette gir ofte rimelige lokaler, målt i kr/m2, men høye personal- og andre driftskostnader som ikke kommer til uttrykk i EBA-regnskapet.

Konklusjon

Av ovenstående fremgår at de viktigste virkemidler for arealeffektivisering er:

- Bedre utnyttelse av arealene innen de enkelte etablissementene,
- Sambruk mellom forsvarsgrenene
- Samlokalisering

Tema	Potensiale	Innsparingsmål MNOK
Arealeffektivitet innen de enkelte etablissementene	3-5%	100-180
Sambruk mellom de enkelte forsvarsgrener	2-3%	60-100
Samlokalisering	2-3%	60-100
Sum arealeffektivisering		220-380
Effektivisering av FDVU	4-6%	150-200
Sum	**10-15%**	**370-580**

A.8 Ressursbehov ved lav omstillingstakt

A.8.1 Innledning

Dette kapitel omhandler ressursbehovet for effektiv forvaltning av Forsvarets EBA med et tilnærmet stabilt EBA-volum uten særlig omfattende omstillingsbehov. Følgende nøkkeltall er lagt til grunn for beregningene.

Fornyelsestakt	30	40	60	80
FDV	330	330	330	330
U	140	155	170	175
Sum FDVU	470	485	500	505
I (eks. rentekostnad)	400	300	200	150
FDVUI (eks. rentekostnad)	870	785	700	655

* Det forutsettes at evt. rentekostnader knyttet til husleieberegning kompenseres fullt ut ved bevilgninger til FMO, og virkningen av rentekostnader har derfor ingen nettoeffekt i beregningene og holdes derfor utenfor.

Beregningsforutsetninger

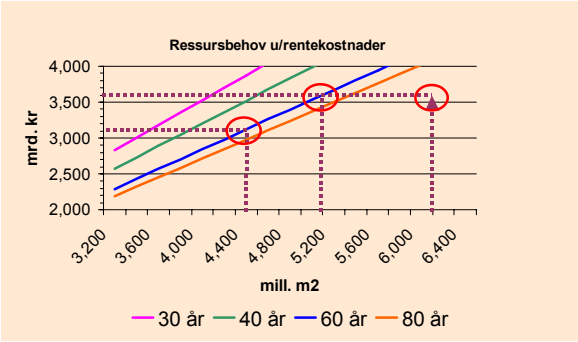
- Dagens ressurstildeling skal ikke dekke rentekostnader forbundet med investeringer i Forsvarets bygningsmasse.
- Utskiftning av EBA-massen forutsettes å skje i alle kategorier av EBA slik at gjennomsnittstallene har relevans
- Omstillingskostnader ved overgang fra et EBA-volum til et annet er ikke medregnet
- Akkumulert oppgraderingsbehov er ikke medregnet

Forutsetningene medfører at ressursbildet er noe forenklet og er derfor ikke sammenlignbart med f.eks. leiekostnader i privatmarkedet hvor alle kostnader av forretningsmessige grunner må være innkalkulert i leien.

Diagrammet nedenfor viser sammenhengen mellom ressursbehov ved ulik fornyelsestakt og brutto areal.

Fremstillingen viser ikke Forsvarets reelle behov for areal, men kun hvilket areal Forsvaret kan forvalte gitt at dagens ressurstilgang holdes konstant etter at omstillingen som sådan er finansiert på annen måte.

Figur : Ressursbehov



Med ressurstildeling på dagens nivå, MNOK 3.600, kan man av dette utlede et mønster med noen hovedtrekk:

- Med en fornyelsestakt på 30 år kan Forsvaret forvalte ca. 4,1 mill. m2
- Med en fornyelsestakt på 40 år kan Forsvaret forvalte ca. 4, mill. m2
- Med en fornyelsestakt på 60 år kan Forsvaret forvalte ca. 5,1 mill. m2
- Med en fornyelsestakt på 80 år kan Forsvaret forvalte ca. 5,3 mill. m2

Dette indikerer at Forsvaret har behov for å redusere EBA-volumet i vesentlig grad hvis ikke ressursanvendelsen for EBA-formål skal økes.

Det understrekes at beregningene bygger på grove gjennomsnittstall og en rekke forenklede forutsetninger. Det kreves en nærmere analyse med utgangspunkt i den fremtidige EBA-struktur. Endringer og reduksjoner må fastlegges av FMO ut fra hvilken ressurstildeling som anses optimal på EBA-sektoren for å oppnå best mulig totaløkonomi i Forsvaret.

A.9 Ressursbehov ved høy omstillingstakt

A.9.1 Innledning

Dette kapitel omhandler ressursbehovet for effektiv forvaltning av Forsvarets EBA hvis omfattende omstillingsbehov er nødvendig. Nøkkeltallene i kapitel 1.7.1 er lagt til grunn for beregningene. Virkningen av renter knyttet til ekstern finansiering fremgår i etterfølgende scenario 2.

A.9.2 Omstillingskostnader

Omstilling kan kreve en kombinasjon av avhending og nyinvesteringer. Ved nedlegging av anlegg må man regne med at enkelte funksjoner må overføres til andre eller nye anlegg med tilhørende investeringsbehov. Omstilling kan medføre at teknisk gode bygningsmessige anlegg må erstattes andre steder. Nybygg medfører som regel høyere standard enn bygg som fraflyttes på grunn av den teknologiske utvikling, miljøkrav etc. Krav om standardheving vil ikke kunne dekkes fullt ut av det registrerte oppgraderingsbehov. Omstilling vil kunne utløse kjedereaksjoner av investeringstiltak for å oppnå funksjonelle anlegg. Det blir viktig at man søker å kompensere slike merkostnader med organisatoriske effektiviseringstiltak.

Omstillingstiltakene kommer i forkant av tilhørende effektiviseringsgevinster og vil representere behov for betydelige finansieringsressurser i enkelte perioder, avhengig av omstillingsomfang og -takt. Man må i en viss grad påregne feilinvesteringer i en omfattende omstillingsprosess og bør følgelig også kalkulere med dette som en ordinær kostnad. Slike "feilinvesteringer" kan være totaløkonomisk forsvarlige utfra behovet for å sette i gang en omstillingsprosess raskt uten at alle relevante faktorer lar seg identifisere og beregne. Dette krever imidlertid at FMO har høy grad av korreksjonsevne for å dempe mulige uheldige konsekvenser av raske beslutninger.

Salgsinntekter tas ikke med som en beregningsforutsetning, da man dels må kalkulere med kostnader knyttet til å fjerne ukurante anlegg, dels må regne med at mulige gevinster er usikre og dessuten ofte først kan hentes ut så sent i prosessen at nåverdien av slike inntekter er av mindre betydning.

Beregningsforutsetning: Som grunnlag for en overordnet betraktning er det valgt å kalkulere med at for hver m2 som avhendes, må det bygges ca. 0,2 m2 nye arealer.

Dette må analyseres nærmere i lys av de konklusjoner som følger av FS 2000 og ARGUS.

A.9.3 Akkumulert oppgraderingsbehov

Oppgraderingsbehovet kan bli noe redusert som følge av at ekstraordinære nybyggingstiltak knyttet til omstillingsprosesser eliminerer registrert behov for oppgradering av den eksisterende bygningsmasse fordi bygningene avhendes/saneres.

Beregningsforutsetning: Som grunnlag for en overordnet betraktning velger vi å kalkulere med at oppgraderingsbehovet reduseres til 60% av registrert behov.

Dette må analyseres nærmere i lys av de konklusjoner som følger av FS 2000 og ARGUS.

A.9.4 Beregningsforutsetninger

I kapitel A.9.7 er resultatet av en beregning hvor omstillingskostnadene er finansiert utenom dagens tildeling av ressurser, beskrevet.

Som grunnlag for beregningene forutsettes det at omstillingen skal være gjennomført på 6 år fra og med 2002. Det må imidlertid understrekes at det er påkrevet å analysere hvilke virkemidler som kreves for å nå oppsatte mål. Hvilken tidsplan en omstillingsprosess faktisk skal følge, må fastlegges at FSJ.

For å kunne danne seg et grovt bilde av de utfordringer Forsvaret står overfor når det gjelder EBA-forvaltningen, har vi basert analysen på følgende forutsetninger:

- Reduksjon av EBA-massen forutsettes å skje i alle kategorier av EBA slik at gjennomsnittstallene har relevans,
- Fornyelsestakt, 1/60 av bygningsmassen fornyes hvert år tilsvarende dagens situasjon
- Det medregnes en gradvis effektivisering av EBA-sektoren med basis i effektiviseringspotensiale ca 200 mill kr/år.
- For hver m2 som avhendes, må det bygges 0,2 m2 nye arealer
- Oppgraderingsbehovet reduseres til 25% av registrert behov i omstillingsfasen
- Fornyelsesbehovet for gammel bygningsmasse settes til 60% av ordinært behov grunnet stor utskifting av ukurant EBA.
- Oppdrag og ressurser skal være i balanse etter omstilling

Dessuten må man ta i betraktning hvilken omstillingstakt som skal legges til grunn. Omstillingsfasen kan dimensjoneres ut fra to hovedprinsipper som vi kaller scenario 1 og scenario 2.

- *Scenario 1:* Omstillingstakten dimensjoneres ut fra tilgjengelige ressurser innen dagens rammer for tildeling av midler til Forsvaret.
- *Scenario 2:* Omstillingstakten dimensjoneres ut fra Forsvarets behov for omstilling med tilførsel av nødvendige investeringsmidler uavhengig av Forsvarets ordinære bevilgninger.

En strategisk plan for FMO vil sannsynligvis gi andre tall i scenariene og dermed en annen utvikling, dog antas scenariene å kunne gi en forståelse av EBA-omstillingens dimensjon.

A.9.5 Omstillingsprosess, scenario 1

Scenario 1 er basert på en prosess hvor omstillingstakten dimensjoneres ut fra hva dagens tildeling av ressurser tillater av nyinvesteringer. Omstillingstakten blir en konsekvens av det årlige ressursbehovet. Dette er en situasjon som er særlig relevant i forvaltningsmodell 0, 1 og 2 som beskrevet i hovedutredningen.

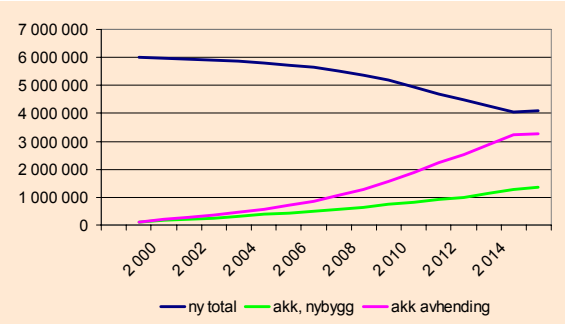
Særskilte beregningsforutsetninger i Scenario 1:

- Finansiering av investeringer: Skjer ved tildeling av øremerkede midler i Forsvarsbudsjettet med dagens bevilgningsnivå
- Avkastningskrav: Det beregnes ikke renter på investert kapital
- Avskrivninger beregnes ikke

Arealutvikling, scenario 1

Beregningsforutsetningene som skissert ovenfor gir følgende utvikling:

Figur : Arealutvikling i en omstillingsprosess



Beregningene viser at omstilling til 4,5 mill m2 er gjennomført med dagens ressurstilgang på MNOK 3.600 innen ca. 2014. Dog må det tilføyes at sannsynligheten for at man må foreta investeringer av midlertidig karakter, er stor når omstillingen som helhet må strekkes over et så langt tidsrom. Evt ytterligere reduksjon vil måtte skje i den derpå følgende periode. Man må påregne at omstillingen vil kunne kreve ytterligere 2-3 år.

Drøfting av resultat

Vi antar at det reelle tallet på antall m2 som kan avhendes i starten, er vesentlig større. En betydelig del av bygningsmassen har i dag liten praktisk utnyttelse. En kalkulerer ikke med en tilsvarende økonomisk gevinst da det antas at de mest aktuelle arealene er de minst økonomisk betydningsfulle. Vi baserer derfor våre beregninger på gjennomsnittsbetraktninger.

Evt. raskere omstillingstakt kan i modell 0, 1 og 2 teoretisk sett finansieres gjennom rasjonaliseringstiltak i primærvirksomheten for å frigjøre ressurser til investering i ny EBA. Problemet vil være at effektiviseringsgevinsten vil være avhengig av investering i funksjonell EBA som understøtter omstillingen i primærvirksomheten. Utnyttelse av denne muligheten er tidkrevende og synes derfor lite aktuell.

A.9.6 Omstillingsprosess, scenario 2

Scenario 2 er basert på en prosess hvor omstillingen skal gjennomføres så raskt som det er praktisk mulig for å få best mulig totaløkonomi i et helhetlig perspektiv. Det vil kreve andre økonomiske rammebetingelser enn det modell 1 og 2 gir, og vi baserer oss på rammeforutsetningene for modell 3 som tillater alternative finansieringsformer. Omstillingstakten dimensjoneres ut fra Forsvarets behov med tilførsel av nødvendige investeringsmidler uavhengig av Forsvarets ordinære bevilgninger. *Det årlige ressursbehovet blir en konsekvens av omstillingstakten.*

Særskilte beregningsforutsetninger i Scenario 2

Finansiering av investeringer

1. NATO-, sperre- og befestningsanlegg, ca. 20% av bygningsmassen, finansieres ved øremerkede midler tildelt over Forsvarsbudsjettet
2. Andre anlegg finansieres av forvalteren, dels gjennom husleiens avskrivningsbidrag, dels gjennom lån.
3. Utvikling/oppgradering av eksisterende EBA finansieres av forvalteren ved lån og tilbakebetales gjennom leien.

Avkastningskrav

1. Det beregnes ikke renter for verdien av eksisterende EBA fordi disse verdier allerede er tildelt Forsvaret
2. Det beregnes ikke renter for investering i NATO-, sperre- og befestningsanlegg fordi det forutsettes at slike anlegg finansieres ved øremerkede tildelinger i Forsvarsbudsjettet
3. Det beregnes renter (5% realrente) på lånekapital som må tilføres forvalteren for å finansiere investeringer som ikke dekkes av løpende inntekter fra FMO
4. FMO ytes rentekompensasjon for kapitalkostnader som overskrider det ressursbehov som er knyttet til en bestemt EBA-portefølje i hht. figur under kapitel A.8.1.

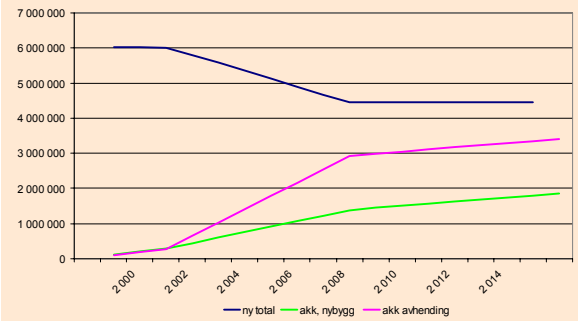
Avskrivning

1. Det beregnes avskrivninger på all EBA bortsett fra NATO-, sperre- og befestningsanlegg for å synliggjøre det reelle verditap som må erstattes med friske midler.

Arealutvikling, scenario 2

Beregningsforutsetningene som skissert ovenfor gir følgende utvikling:

Figur : Arealutvikling i en omstillingsprosess



Arealreduksjonen er i dette scenario gjennomført innen 2008.

Vi antar at det reelle tallet på antall m2 som kan avhendes i starten er vesentlig større, men kalkulerer ikke med en tilsvarende økonomisk gevinst da det antas at de mest aktuelle arealene er de minst økonomisk betydningsfulle. Vi baserer derfor våre beregninger på gjennomsnittsbetraktninger.

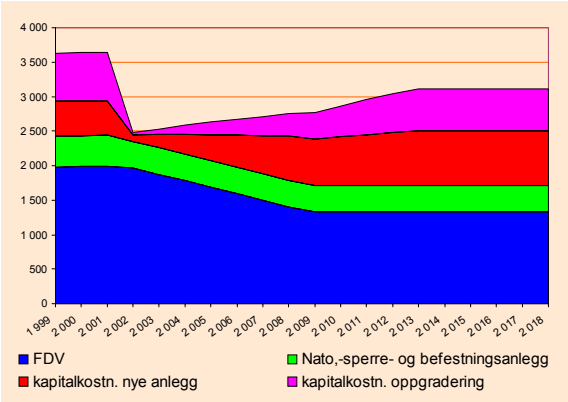
Det må tilføyes at sannsynligheten for at man må foreta investeringer av midlertidig karakter og/eller feilinvesteringer er stor fordi en rask prosess tilsier beslutninger som ikke kan konsekvensvurderes i sitt fulle omfang tidlig i prosessen.

Man bør derfor analysere evt behov for ytterligere omstillingskostnader med det siktemål å få gjennomført omstillingen.

Ressursbehov, scenario 2

Ovenstående forutsetninger gir grunnlag for å beregne hvorledes ressursbehovet for FMO vil utvikle seg i omstillingsfasen. Resultatet er gjengitt i nedenstående diagram.

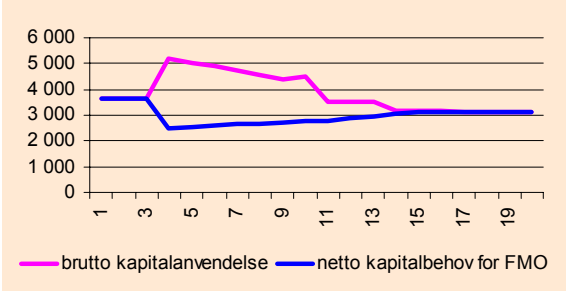
Figur : Ressursbehov i en omstillingsprosess



Man ser av dette at tilførsel av finansieringsmidler til forvalteren, kan frigjøre betydelige ressurser for FMO til andre formål i omstillingsfasen. Det dreier seg kun om en likviditetsmessig endring, i det investeringsmidlene må tilbakebetales over tid. Man har da tid og anledning til å ta ut rasjonaliseringseffekten av omstillingen i primærvirksomheten samt EBA-sektoren.

Når man beregner brutto kapitalanvendelse for forvalteren og sammenligner det med netto kapitalbehov for FMO, kan man vise dimensjonen i den faktiske kapitalfrigjøring i en omstillingsprosess slik den er forutsatt i dette scenario. Dette er illustrert i nedenstående figur.

Figur : Brutto kapitalanvendelse for forvalteren og sammenligner det med netto kapitalbehov for FMO i omstillingsprosessen.



VEDLEGG B

Illustrasjon av arbeidsoppgaver og personellmessige konsekvenser

Vedlegg B gir en illustrasjon av de personellmessige konsekvenser ved modell 2 og modell 3 som er de mest sannsynlige forvaltningsmodeller.

B.1 Innledning

B.1.1 Dette dokumentet

Dette dokumentet er utarbeidet av EBA•2000, Utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg som vedlegg til hovedutredningen.

Dokumentet gir en illustrasjon av de personellmessige konsekvenser ved modell 2 og modell 3 som er de mest sannsynlige forvaltningsmodeller.

Det presiseres at den endelige fastlegging av kompetansebehov og bemanningsplaner må baseres på FMOs langtidsplaner og en mer detaljert organisasjonsanalyse av både bruker- og forvalterorganisasjonen.
Den foreliggende framstillingen er en ren illustrasjon av noen muligheter for å få en antydning om de personellmessige konsekvensene ved innføring av forskjellige modeller og ved forskjellige arealer på bygningsmassen. For eksempel har en hele tiden holdt fast på dagens organisering med sentralt, regionalt og lokalt forvaltningsledd. Det er ikke utredet om ett eller flere nivåer bør forsvinne i en framtidig organisasjon. Det omfattes ikke av denne utredningens mandat og tilhører neste fase i utredningen.

Hensikten med dokumentet

Hensikten med dokumentet er å illustrere mulige bemanningskonsekvenser knyttet til:

- Ulike scenarier for EBA-behov i Forsvaret.
- Modell 2 og modell 3.

Følgende mandat har gitt premissene for arbeidet:

- Det tas utgangspunkt i grunnlagsmaterialet i foreliggende case-studier og CMT-analyse utarbeidet for EBA•2000.
- Det skal beskrives ulike forvalterorganisasjoner med styringslinjer på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det beste er antakelig å se på dagens modell som det ene ytterpunkt med tanke på antall avdelinger sentralt, regionalt og lokalt. Det andre ytterpunkt må være den organisasjonen som vil fungere med færrest antall ledd. Mellom disse ytterpunktene ligger vel den mest sannsynlige framtidige organisasjon.
- Det skal foreslås en bemanningsplan for alle organisasjonsledd i alle modeller med hovedvekt på den mest sannsynlige organisasjonen. Det må angis hvilken utvikling som kan føre til en ny bemanningsplan og hvordan man får etablert en tilsvarende organisasjon.
- I den endelige organisasjonen må en beskrive aktuelle kompetanseoppbyggingsbehov. Hvilke er de viktigste områdene der vi bør satse på å gjøre arbeidet i egen regi – og hvilken kompetanse krever det ? Kompetansebehovene på brukersiden beskrives også.
- Tilsynsrollen skal også beskrives.

B.2 Generelt

B.2.1 Forutsetninger for analysen

- *Analysen bygger på hovedutredningens modellbeskrivelser som forutsettes kjent for leseren.*
- Da modell 2 eller 3, ifølge signaler fra FO/F og FBT, er de mest aktuelle, har en konsentrert seg om disse.
- For å begrense alternativene, har en valgt å se boligene som en del av den generelle bygningsmassen.
- Ved gjennomgang av forvaltningsorganisasjonen har man funnet det hensiktsmessig å se på muligheter for rasjonalisering uavhengig av modell og hvilke muligheter som knytter seg innføring av hhv. modell 2 og modell 3.

B.2.2 Organisatoriske premisser

- Trenden i statsforvaltningen er at oppgavene skal utføres på så lavt nivå som mulig.
- Det foreligger Stortingsvedtak på at EBA-forvaltningen i Forsvaret skal være desentralisert, (hvilket for så vidt i store trekk er gjennomført).
- Nærhet til bruker/leietaker må være et overordnet mål. Den operative virksomheten må derfor lengst mulig ned i organisasjonen, til FE/L. FE/L vil være hovedkomponenten i den nye EBA-forvaltningen. Ved organiseringen må hovedprinsippet være at sentral og regional forvalter støtter opp om lokal forvalters muligheter til å gjennomføre forvaltning, drift og vedlikehold av EBA samt ønskede tilgrensende serviceoppgaver.
- Grunnet innsparingsmålene i henhold til FS2000 inntas en restriktiv holdning til bruk av stillingshjemler. Der det finnes lønnsomt og beredskapsmessig forsvarlig, skal tjenester kjøpes i markedet framfor å tilsette personell til å gjøre arbeidet.
- *Det skal ikke utføres dobbeltarbeid ved at samme type oppgaver utføres på flere nivåer.*
- Høyere nivå skal ikke overprøve det som det lavere nivået er ansvarlig for, men drive veiledning og koordinering og gi føringer.

Det vises til redegjørelse om supplerende analyser i hovedutredningens del 4 om case-studiene og CMT-analysen.

B.2.3 Generelle forutsetninger for sammenligning av modellene

Det er ikke praktisk mulig å foreta en helt eksakt sammenligning av modellene da disse kan praktiseres på ulike måter.

For å kunne gjøre sammenligningen så objektiv som mulig baserer man seg i utredningen generelt på den forutsetning at *en hver modell forutsettes praktisert på en mest mulig effektiv måte hvor rasjonaliseringsmulighetene hentes helt ut*. Muligheter for innsparing av deler av årsverk regnes følgelig som reell innsparing. Det forutsettes at en stillingshjemmel kan ivareta flere funksjoner hvis det kapasitets- og kompetansemessig ligger til rette for dette, evt. ved å regionalisere eller sentralisere visse funksjoner.

På dette grunnlag antas det at *samme typer oppgaver krever tilnærmet samme bemanning på <u>operativt</u> nivå uavhengig av modellvalg. Det betyr også at muligheter eller planer for outsourcing av visse oppgaver ikke regnes som modellspesifikke.*

Påstanden om at samme typer oppgaver krever tilnærmet samme bemanning på <u>operativt</u> nivå uavhengig av modellvalg understøttes av følgende eksempler fra Forsvaret:

a) Sjøforsvaret er den forsvarsgrenen som er kommet lengst i innføringen av styringskonseptet. Erfaringene tilsier at brukerne i hovedsak har klart å etablere og utføre bestillerfunksjonen uten økte personellrammer. Et unntak er Marineinspektøren som har bygget opp en liten avdeling for å håndtere forhold knyttet til mer langsiktig vedlikeholdsplanlegging.
b) FFI ble som en følge av St meld nr 55 gitt en friere tilknytningsform, dog fortsatt underlagt FD. Det er ikke kjent at denne friere tilknytningsform har ført til noen bemanningsøkning i FMO.
c) I STYFOR-utredningen ble det konkludert med at tilknytningsformen hadde liten eller ingen effekt på bemanningen totalt sett. I FSJs kommentarer til STYFOR-rapporten er det heller ikke gitt uttrykk for at en tilknytningsform under FD vil føre til økt bemanning.

Ved å basere seg på disse forutsetninger unngås en subjektiv vurdering av i hvilken grad rasjonalisering kan eller vil bli gjort for bestemte oppgaver eller funksjoner i den ene eller andre modell.

Feilmargin knyttet til slike forutsetninger er neppe signifikant. Selv om oppgavene på strategisk og taktisk nivå vil arte seg ulikt fra modell til modell, antas det at bemanningen på disse nivåer samlet vil utgjøre mindre enn 5% av den totale bemanning. En forskjell mellom modellene antas da å utgjøre mindre enn 3%.

Alle betraktninger er basert på dagens EBA-portefølje på ca. 6 mill. m2. Evt reduksjon av forvaltningsoppgaver forutsettes å slå tilnærmet likt ut for modellene hva angår omfanget av arbeidsoppgaver. I pkt. 1.9 gjøres en betraktning basert på varierende EBA-portefølje.

Vi viser for øvrig til hovedutredningens del 4, hvor dette tema også er behandlet.

B.3 Modelluavhengig reorganisering av EBA-forvaltningen

B.3.1 Antall regioner

Det bør være 2 – 4 regioner som forvalter omtrent like stor EBA-portefølje. Ved en reduksjon av EBA-massen er det naturlig å vurdere en reduksjon av antallet FE/R. Tidspunktet for etablering av færre regioner bør vurderes snarest og sees i forhold til utviklingen av FMO.

B.3.2 Reduksjon av antall LFM

Antall LFM i dagens organisasjon er 47. For å oppnå mer egnede enheter både mht kompetanse og kapasitet kan dette antall umiddelbart reduseres til for eksempel 36. Dette gir bedre muligheter til kraftsamling av vedlikeholdsmidlene og kompetanseheving. Reduksjonen kommer i hovedsak som følge av en sammenslåing av de minste LFMene med større enheter. *Det endelig antall må fremkomme som en konsekvens av de innsparingsmål som settes på EBA-porteføljen og den nye forsvarsstrukturen som følger av FS 2000..* Kraftsamlingstiltak bør vurderes opp mot tidligere Stortingsvedtak om desentralisert EBA-forvaltning.

I dagens modell 0 med 47 stk LFMer, har disse varierende størrelse (3 – 140 personer) og ulike gjøremål og kompetanse. Noen få LFMer kan være for store, slik at en mister den ønskede nærhet og kunnskap som er nødvendig for å kunne drive effektivt og prioritere rett. Andre LFMer er for små, slik at de ikke oppnår økonomisk drift fordi det administrative apparat blir for stort i forhold til virksomheten. Den operative virksomheten gjennomføres i den fremtidige organisasjon ved FE/L.

FE/R skal utgjøre det taktiske nivå i organisasjonen, og lede FE/Lene. FE/R skal ha den nødvendige kompetanse til å støtte FE/Lene og kunne gjennomføre oppgaver som den enkelte FE/L ikke forutsettes å ha kompetanse på. Kompetansesentrene vurderes fordelt til de regioner som har flest anlegg/oppgaver innen det enkelte fagfelt.

Anleggskontorer for ivaretakelse av litt større utbyggingsoppgaver opprettes og nedlegges ved behov. Disse bør samlokaliseres med FE/L for å utnytte personell, eksisterende administrative støtteapparat og infrastruktur.

FBT/S er i dagens organisasjon i tillegg til sin styre- og koordineringsfunksjon tillagt en rekke andre operative oppgaver, som bl a å drive produksjon, være kompetansesenter for fortifikasjon, miljø, kulturminneforvaltning mv. FE/S bør bygges opp som en konsernledelse og være en sentralledelse som ivaretar eierfunksjonen på vegne av FD, samhandling med FMO m fl, og utøve de strategiske disposisjoner i organisasjonen. *Kfr. vedlegg A vedr. organisatoriske scenarier.*

En sammenslåing av LFMene til 36 enheter vil sammen med reduksjonen i renholdsprogrammet (kfr. nedenstående kapitel om renhold) gi en bemanning totalt ved FE/L på ca 1500 – 1600 med dagens areal på ca 6 mill m^2 og tilsvarende arbeidsoppgaver.

Ved en reduksjon i arealet til ca 4,5 mill m^2, vil antall FE/L kunne reduseres til ca 27, med tilsvarende reduksjon i personellbehovet til 1000 – 1200. Dette er det areal Forsvaret i dag har økonomiske rammebetingelser for å drifte og vedlikeholde forsvarlig etter de lover og forskrifter som gjelder.

Ved en ytterligere reduksjon ned mot 3 mill m^2, og tilsvarende konsentrasjon av bygningsmassen vil FE/L-antallet kunne reduseres til ca 18 og personellrammen reduseres til 700 – 900. Med kun 18 FE/L vil det være grunnlag for å vurdere om FE/R bør falle borttil fordel for en styrking av de lokale og det sentrale ledd i FE.

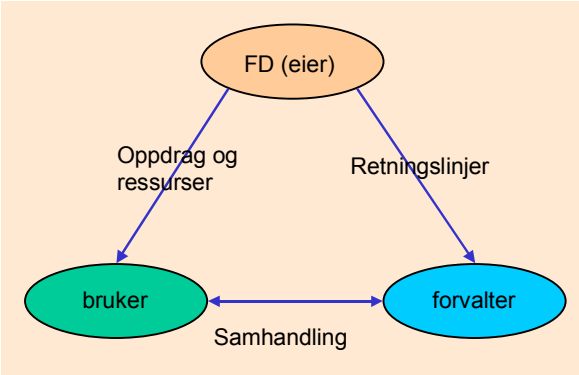
B.3.3 Rasjonalisering av renhold

Renhold er pr i dag den største utgiftsposten på Forsvarets driftsbudsjett innen EBA. Det foreligger gode muligheter til å redusere denne utgiften betydelig. Forsvaret har i en årrekke benyttet et eget renholdsdirektiv som nylig er revidert. Det er i egen regi utviklet godt egnede dataprogrammer for beregning av renholdsbehovet. Ved å vie dette fagområdet økt oppmerksomhet kan en oppnå betydelige kostnadsreduksjoner. Det nye renholdsdirektivet vil kunne redusere stillingsbehovet for renhold med inntil 20-25 % d.v.s 220 – 280 årsverk. Dette er vedtatt og under implementering. Brukerne vil ved sin anvendelse av tildelte etablissementer selv kunne bestemme om behovet for renhold kan reduseres ytterligere.

B.4 Oppgavefordeling i modell 2 og modell 3

B.4.1 Innledning

Det tas utgangspunkt i hovedutredningens skille mellom eier, bruker og forvalter.



B.4.2 Samhandlingsmønster

Samhandling mellom eier og bruker

All samhandling mellom eier og bruker går gjennom forvalteren.

Følgende samhandlingsmønster legges til grunn mellom bruker og overordnet (FD):

- FMO som bruker tildeles oppdrag og ressurser fra sin nærmeste overordnede.

Samhandling mellom eier og forvalter

Her er det ingen egentlig samhandel, men en styring fra eieren til forvalteren:

- Forvalteren mottar retningslinjer for ivaretagelse og fornyelse av EBA med tilhørende krav til kvalitetssikring og evt avkastning.

Samhandling mellom bruker og forvalter

Følgende samhandlingsmønster legges til grunn mellom bruker og forvalter:

- Langsiktige leieavtaler og avtaler om investeringsprosjekter inngås mellom lokal bruker (SAE) og FE/R. GI godkjenner opprettelsen av slike avtaler i sin styringsdialog med SAE.
- Avtaler innen service (vaktmesterfunksjoner) kan inngås mellom lokalt bruker og FE/L.
- Investeringsprosjekter initieres av bruker som i dag, dog basert på særskilte avtaler mellom bruker og forvalter FE/R vil ha ansvaret for prosjektene som vil bli gjennomført i nært samarbeid med FE/L, som skal drifte bygget etter at det er ferdig.

Oppgavene tilsier at det ikke er signifikant forskjell på samhandlingsmønstrene i modell 2 og modell 3

B.4.3 Oppgaver

Eier

Eiers oppgaver er uten betydning for denne illustrasjonen.

Bruker

Lokal bruker

har følgende oppgaver:

- Utvikler funksjonsbehov som grunnlag for avtaler som inngås lokalt og evt må godkjennes i styringsdialog med GI.
- Utvikler planer for servicebehov som grunnlag for drift- og serviceavtaler som inngås med FE/L.
- Følger opp at forutsatte ytelser leveres.

Regional bruker

Leddet antas å utgå i brukersammenheng.

Sentral bruker

Glene:

- Utvikler mellomlangsiktige planer med konkrete funksjonsbehov og tilhørende økonomiske rammer.
- Glene er SAEenes rådgiver og godkjenningsmyndighet i forbindelse med avtaler som inngås med FE/R.

Sentral stab:

- Utvikler strategiske langtidsplaner med lokalisering, overordnede funksjonsbehov og tilhørende økonomiske rammer.
- Fører en dialog på strategisk nivå med FE/S om prinsipper og rammer for samhandelen.

Forvalter

Lokal forvalter

I den nye forvalterorganisasjonen vil den operative virksomheten tillegges FE/L. All annen virksomhet (regionalt og sentralt), skal derfor støtte FE/Ls muligheter for å kunne gjennomføre oppgavene.

Følgende virksomheter bør legges til FE/L:

- EBA-forvaltning, herunder bidra til ajourhold av eiendomsregistre og FDV-dokumentasjon.
- Samhandling med leietaker/bruker om drift- og serviceavtaler.
- Utvikle samarbeid med evt sivile eiendomsforvaltere i området.
- Gjennomføre lokale forvaltnings- drifts- og vedlikeholdsoppgaver, herunder renhold etter brukerens krav.
- Beskrive, innhente anbud og kontrahere drifts- og vedlikeholdsarbeider.
- Oppfølging av nybygg i garantitiden.

- Delta i beredskapsøvelser.

Dessuten kan FE/L etter avtale utføre en del oppgaver som ikke tilhører primærvirksomheten som servicetjenester for brukerene, slik som:
- Boligrådgivning.
- Utleie av boliger til leieboerne.
- Bidra med kart, tegninger og fagkunnskap i forbindelse med beredskapsplanlegging og øvelser.
- Rådgivning i forbindelse med økonomisk bruk av EBA-massen i etablissementene.

En FE/L bør i gjennomsnitt betjene et EBA-areal på ca 150 000 m^2 for å ha optimal organisasjon. Bemanning fastsettes i forhold til de aktuelle oppgaver tilpasset de lokale forhold ved den enkelte FE/L.

FE/L støttes i dag av en bruker med personell-, IT- og økonomiadministrasjon og ledelse.

Modell 2: I en ubeskrevet variant av modellen kan dette om ønskelig kjøpes fra FMO. Støttepersonellet blir da fortsatt i FMO.

Modell 3: Dette overtas av EBA-organisasjonen. Støttepersonellet må da overføres og evt. nyansettes i EBA-organisasjonen.

En FE/L legges som hovedregel til det største etablissementet innefor sitt geografiske område. De øvrige etablissementene innenfor området vil ha en driftsorganisasjon underlagt FE/L med ca 1 – 5 personer som gjennomføre daglige driftsoppgaver samt yter service til bruker. Dette driftselementet vil også kunne være bindeleddet mellom bruker og FE/L.

Modell 2	Modell 3
Personell-, IT- og økonomiadministrasjon samordnes med FMO for øvrig og krever en bemanning på ca 100 personer i FMO lokalt.	Personell- og økonomiadministrasjon må ivaretas i egen organisasjon. Dette betyr en styrking på personell- og økonomi administrasjonen på ca 20 personer totalt ved regionkontorene som forutsettes å utføre disse oppgavene for FE/L.

Regional forvalter.

FE/R skal koordinere den operative virksomheten i de FE/L som ligger i regionen. I tillegg må FE/R ha spisskompetanse som det ikke vil være naturlig eller mulig å ha ved hver FE/L.

Følgende virksomheter bør legges til FE/R:
- Gjennomføring av byggeprosjekter i alle faser fra utvikling til gjennomføring.
- Kjøp og leie av EBA.
- Ajourhold av eiendomsregister.
- Budsjettarbeid (Unntatt FDV-budsjett lokalt).
- Rådgivning til FE/L og militære brukere.
- Bistand til FE/L innen spesialområder.
- Spesialoppgaver som i dag er plassert i FBT/S.
- Administrative oppgaver.
- Utleie av EBA til interne og eksterne brukere.

En FE/R bør etter vurdering av erfaringer med dagens organisasjon dekke et EBA-areal på ca 1 500 000 m^2 for å utnytte ressursene optimalt. Dette vil gi i snitt ti underlagte FE/L.

Hvor regionkontorene skal plasseres; om de skal beholde dagens beliggenhet, samlokaliseres med en hensiktsmessig beliggende FE/L eller samlokaliseres med FE/S har en ikke vurdert i denne illustrasjonen. Det er mulig å oppnå visse synergieffekter ved alle alternativer. Det som her er beskrevet er ikke nødvendigvis et regionalt beliggende nivå, men det er det taktiske nivået i organisasjonen.

Modell 2	Modell 3
Personell- og økonomiadministrasjon samordnes med FMO for øvrig og krever en bemanning på 12 – 15 personer. I tillegg må bemanningen økes for å ivareta et mulig skyggeregnskap.	Personell- og økonomiadministrasjon må ivaretas i egen organisasjon. Dette betyr en styrking på personell- og økonomi- administrasjonen på 4 – 6 personer totalt ved hver region

Sentral forvalter

Følgende oppgaver på overordnet plan bør tillegges FE/S:
- Utøve eierrollen på vegne av eier.
- Avklare prinsipielle eierspørsmål med FD.
- Styre og koordinere virksomheten.
- Samhandle med bruker m.fl. om prinsipper og rammer.

Enkelte av oppgavene som i dag utføres av FBT/S bør overføres til regionene for å øke nærheten til gjennomføringen av de praktiske oppgaver. Som eksempel nevnes: Normarbeider, fortifikasjon, arealplanlegging, miljøoppfølging, og kulturminneforvaltning.

FE/S er ansvarlig for all nødvendig sentral koordinering.

Modell 2	Modell 3
Alle overordnede funksjoner for personell- og økonomiadministrasjon bør samordnes med FMO.	Det bør etableres overordnede strategiske funksjoner for personell- og økonomiadministrasjon.
FE/S har ansvaret for å inngå rammeavtaler med bruker sentralt .	FE/S har ansvaret for å inngå rammeavtaler med bruker sentralt.

FE/S bør kun ha styrende og koordinerende oppgaver, og vil som en følge av dette bestå av 30 – 50 personer.

Tilsynsfunksjonen

Tilsynsfunksjonen kan deles i adskilte ansvarsområder:
- Teknisk tilsyn.
- Forretningsmessig tilsyn.

Teknisk tilsyn

Forvaltning av EBA omfattes av en rekke sivile lover og forskrifter. Offentlige organer som Arbeidstilsyn, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Næringsmiddeltilsynet, Heiskontrollen etc innehar denne tilsynsrollen for alle institusjoner i dag. Eget tilsyn på disse områdene er derfor ikke nødvendig. I tillegg er det lagt opp til en stor egenkontroll gjennom Internkontrollforskriften. Det gjennomføres systemrevisjoner av tilsynsmyndighetene. Tilsyn med gradert EBA (§86-bygg) ivaretas ved spesielt inngåtte avtaler med sivile tilsynsmyndigheter eller av FE/R. Det antas at dette er tilfredsstillende for eier i modell 2 og modell 3.

Forretningsmessig tilsyn

Forretningsmessig tilsyn gjelder eiers behov for å sikre at Forsvarets EBA ivaretas på en forretningsmessig forsvarlig måte. I modell 2 må dette ivaretas etter samme mønster som i dagens forvaltning, mens i modell 3 kan dette ivaretas av FEs styre, da styret er direkte underlagt FD som eier.

Modell 2	Modell 3
For modell 2 kan FD kreve en form for tilsyn/kontroll med FMO's bruk/forvaltning av EBA-massen. Det må påregnes et eget tilsynsapparat direkte underlagt FD i størrelsesorden 15 – 25 stillinger, f.eks. rekruttert av fagpersonell med tilsvarende rolle i FBT.	Eier har den direkte styring av forvalteren gjennom forvaltningsbedriftens styre som forutsettes å ha ansvaret for at eiers krav til forretningsmessig forvaltning ivaretas. Tilsyn med gradert EBA (§86-bygg) ivaretas ved spesielt inngåtte avtaler med sivile tilsynsmyndigheter eller av FE/R.

Fagmyndighet og forvaltningsmyndighet

- Fagmyndigheten skal pr. definisjon gi faglige råd, utøve faglig kontroll og bistand innen tjenestefeltet. Fagmyndigheten har ingen ressurser til å gjennomføre investeringsoppgaver, drift og vedlikehold etc.
- Forvaltningsmyndigheten besitter ressursene og noe kompetanse.
- Erfaringer så langt er at splitting av fag- og forvaltningsmyndighetene fører til ineffektive organisasjoner.
- Den nye EBA-organisasjonen må ivareta både fagmyndighets- og forvaltningsmyndighetsansvaret i ett og samme ledd for å unngå unødvendig oppsplitting og dobbeltroller, samt få bedre kompetanse og bli mer effektiv.
- Bruker kan ved behov kjøpe nødvendig fagmyndighetstjenester av EBA-organisasjonen.

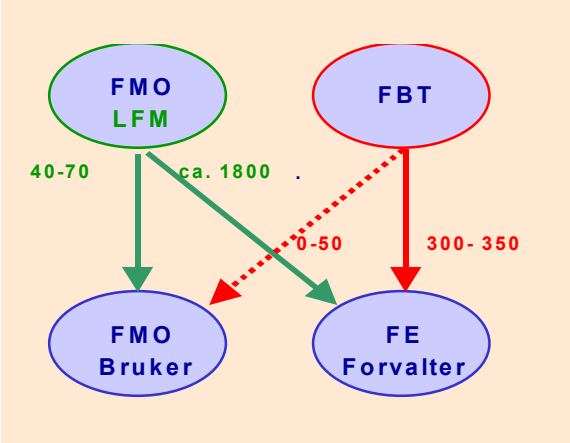
Kvalitetssikringssystem for samhandling bruker/forvalter

Samhandelens hensikt er å skape grunnlag for rasjonelle disposisjoner på begge sider. Dette krever likeverdighet i forhandlinger. Byråkratisering må unngås. Dette må sikres gjennom et kvalitetssikringssystem basert på kost/nytte-analyser og rutiner som sikrer reell samhandel med et optimalt antall transaksjoner. Det bør ved implementering av ny organisasjon følges særskilt.

B.5 Kompetanse- og bemanningsbehov i modell 2 og modell 3

B.5.1 Innledning

Personalet i LFM vil i hovedsak overføres til FE. FMO vil imidlertid dekke sitt behov for bestillerkompetanse med personell fra LFM.



Den vesentligste delen av FBT overføres til FE. En viss kompetanse knyttet til bestillingskompetanse kan overføres til FMO. Ved å samle all forvaltningskompetanse i en egen forvaltningslinje vil man oppnå en styrket faglig profesjonalisering basert på kunnskap som i dag er delt mellom FMO/LFM og FBT.

Samtidig kan en reduksjon i EBA-behovet som en følge av den generelle omstilling i Forsvaret ventes å medføre et redusert behov for bemanning innen EBA.

Fordi det lokale forvaltningsledd vil danne kjernen i den nye organisasjonen, tas det utgangspunkt i de oppgaver som skal utføres på lokalt nivå.

Bemanningsbehovet beregnes samlet for:

- FMOs styringslinje for EBA (årsverk i sentral stab, på GI-nivå og bruker lokalt).
- FE sentralt, regionalt og lokalt.
- Tilsynsmyndighet.

B.5.2 Eierens bemannings- og kompetansebehov

FD er i begge modeller forutsatt som eier.

Kompetanse- og bemanningsbehov

Kompetanse- og bemanningsbehov for eier behandles ikke i denne analysen.

B.5.3 Brukerens bemannings- og kompetansebehov

Fordi det ikke er forskjell på samhandlingsmønstrene samt operative og beredskapsmessige forhold på de kompetanse- og personellkrevende nivåene i modell 2 og modell 3, er det følgelig heller ingen signifikant forskjell når det gjelder kompetanse- og bemanningsbehov på brukersiden. *Dette resonnement avviker vesentlig fra case-studiene, som konkluderer med et økt bemanningsbehov for modell 3 på inntil 555 årsverk, mens det for modell 2 ikke anses å bli vesentlige forskjeller fra dagens situasjon. Det fremgår av rapporten fra case-studiene at organisatoriske tilpasninger ikke er vurdert i case-studiene. Dette forklarer avviket mellom denne analyse og case-studiene.*

Dersom det er behov for spesiell kompetanse på brukersiden for å ivareta beredskapsmessige behov, kan det løses på én av to måter:

1. Personell med slik kompetanse beholdes i FMO og kan da utføre også andre oppgaver i tilknytning til EBA ,slik at det blir mindre behov for å kjøpe disse tjenestene hos EBA-forvalteren.
2. Personellet er hos forvalteren, og brukeren kjøper disse spesielle tjenestene der. EBA-forvalterorganisasjonen underlegges FSJ i krise- og krig. Nøkkelpersonellet mobiliseringsplasseres i sine stillinger.

Oppgavene blir totalt sett ikke flere, og dermed blir det ingen økning i det totale personellbehovet hos forvalter og bruker på grunn av den nye organiseringen.

Kompetansebehov

Brukerens ansvarsområde vil i de nye organisasjonsmodellene tydeliggjøres. Brukerne må inngå avtaler med FE. Dette vil bl a kreve bestillerkompetanse, dvs. kompetanse til å definere egne behov for EBA (B/F-analyse) og til å inngå leie-, drifts- og serviceavtaler. Denne kompetansen har dagens brukere ikke innehatt, idet LFM har ivaretatt dette behov. Kompetansen må utvikles på alle nivåer i FMO med særskilt vekt på den strategiske EBA-planlegging. Videre må det legges vekt på å skille klart mellom definering av brukerens funksjonsbehov på den ene side og tilbyderens (forvalterens) tekniske løsninger på den annen side.

Bruker må tilføres relevant kompetanse for de nye oppgavene han skal utføre der denne mangler. Behovet lokalt anses dekket ved dagens utdanningsordninger. For sentralt nivå vil det være varierende behov for kompetanseheving som kan dekkes ved aktuelle kurs sivilt og militært. Rekruttering til sentralt nivå på brukersiden kan skje fra forvaltningssiden. En må imidlertid være klar over at det er ulike typer kompetanse det er snakk om. Brukeren må være opptatt av å beskrive de funksjonelle behov mens forvalterens kompetanse hovedsakelig ligger i å forestå de tekniske løsningene.

Bemanningsbehov

På brukersiden vil denne bestillerkompetansen kunne underlegges GI og lokaliseres til største bruker innenfor en FE/Ls (LFMs) geografiske område. Dette vil gi en total bemanning på 30 – 40 stillinger lokalt utplassert i FMO. På sentralt nivå vil det være behov for 3 – 7 stillinger i sentral stab med strategisk EBA-kompetanse samt 2 – 3 stillinger sentralt ved GIene, med kompetanse til å vurdere lokale brukeres behov i egen forsvarsgren.

Totalt gir dette 40 – 70 stillinger på brukersiden. Dette antallet forutsettes å dekkes innenfor dagens bemanning, delvis ved omorganisering/ omstrukturering, og delvis ved effektivisering. Antallet ansees realistisk for å kunne tilfredsstille fremtidig kompetanse og kapasitet. Endelig antall forutsettes avklart ved detaljerte gjennomganger av organisasjonen.

Alle brukerne skal ha brukerkompetanse/-kapasitet tilgjengelig, men ikke nødvendigvis innenfor egen lokale organisasjon. For enkelte brukere vil denne kapasiteten kanskje utgjøre 0,1 årsverk. Ved å slå sammen brukernes behov innenfor et geografisk område, vil en kunne samhandle om denne kapasiteten mellom flere brukere som til sammen på alle nivåer krever 40 – 70 stillinger.

B.5.4 Forvalterens bemannings- og kompetansebehov

Konsekvenser av modellstrukturen

- Ved at all EBA-forvaltning samles i en egen forvaltningslinje, forventes mulighet for effektivisering og følgelig rasjonalisering.
- Avtalesystem og regnskapsføring med sikte på full forretningsmessig virksomhet vil i seg selv kreve flere ressurser. For modell 2 vil det kreve ekstra ressurser å føre et skyggeregnskap som kan gi et komplett forretningsmessig basert regnskap som synliggjør verdiene for styringsformål.
- I modell 2 er det forutsatt at det administrative støtteapparatet innen regnskap, arkiv, IT- og personelladministrasjon ligger i FMO. Med dagens oppgavemengde kreves det i følge oppgaver fra LFMene ca 100 årsverk i FMO. I modell 3 vil dette arbeidet måtte utføres i FEs egen organisasjon som må utvides med et tilsvarende antall stillinger.
- LFM-organisasjonen utfører i dag en del brukerrelaterte oppgaver på f eks boligsiden, innenfor behovs- og funksjonsanalyse og i forbindelse med øvelser og planlegging av øvelser. Hvor mye dette utgjør i årsverk i dagens organisasjon, har det ikke vært mulig å få sikker oversikt over.
- Ved at EBA-forvaltningen er skilt ut i en egen forvaltningslinje vil dette føre til en styrket faglig profesjonalisering. Forvaltningslinjen vil besitte kunnskap som i dag finnes i både LFM og FBT.
- At bruker og forvalter skilles helt og det innføres horisontal samhandel, vil kunne medføre fare for byråkratisering. Tiltak for å unngå dette må innarbeides gjennom et kvalitetssikringssystem.
- DV kompetanse for å sikre operativitet og beredskap ved stridsanlegg må sikres enten i kommandolinjen i FMO eller gjennom avtaler.

Fagmilitære stillinger

Den nye forvaltningsorganisasjonen vil fortsatt ha et stort behov for et fagmilitært innslag på alle nivåer. Fordelen med militært personell er at disse kjenner brukerens behov, den militære organisasjon, og har spesialkompetanse innenfor fortifikasjon, beredskap og ledelse. Gjennom en rekke år har det foregått en systematisk oppbygging av denne kompetansen. Dagens vollmesterkorps har sterk tilvekst av yngre personell.

I den nye forvaltningsorganisasjonen vil det totalt sett ikke være behov for dagens områdevollmesterstillinger da det lokale nivået i dagens organisasjon blir betydelig kompetansemessig styrket og dessuten blir liggende under samme organisasjon. Det forutsettes at beredskapsplanlegging ivaretas av egnet militært personell. Områdevollmestere og de mest erfarne vollmestrene vil kunne gå inn som ledere av FE/L og på andre nivåer i organisasjonen hvor det er fordelaktig med fagmilitær bakgrunn. Dette gjelder særlig der stridsviktige anlegg (flyplasser, orlogsstasjoner og lignende) blir forvaltet av FE/L og der krigsorganisasjonen er styrende. Det anses ellers nødvendig med militært DV-personell både regionalt og sentralt i EBA-organisasjonen.

B.6 Illustrasjon av bemanningsbehovet ved bodø hovedflystasjon

B.6.1 Dagens forhold

Generelt

Fredsoppsetningsplanen (OPL/F) omfatter 78 stillingshjemler for EBA. Det er tildelt har 75 lønnshjemler, men er kun tildelt lønnsramme for 70 årsverk. Stasjonen er derved pålagt vakanser som fratar EBA-avdelingen 5 årsverk.

Administrasjon

BHF har i dag 14 administrative stillinger innenfor EBA-avdelingen, samt 3 på boligkontoret. Bodø hovedflystasjon (BHF) har oppgitt at de har støttet EBA-avdelingen med 0,9 årsverk til ledelse, personellbehandling, økonomi og bedriftshelsetjeneste. (Oppgitt av BHF i spørreundersøkelse i 1998 – men dette tallet synes å være for lavt sett opp mot snittet for alle LFM på ca 2 årsverk. BHF er i tillegg større enn en gjennomsnitts-LFM). Samlet behov for administrasjon blir da minimum 17,9 stillinger.

3 av stillingene er militære (2 vollmestre og boligoffiser) som alle inngår i krigsoppsetningsplanen (OPL/K).

Utførende personell

BHF har i dag besatt ca 25,5 årsverk for utførende personell, fordelt med 5 på bygg, 10 på VVS, 7 på elektro og 4 på anlegg. I tillegg støtter BHF EBA-avdelingen med ca 6 soldater.

Renholdspersonell

Beregningene etter nytt direktiv er ikke helt ferdige, men det ser ut til at en kan redusere med ytterligere ca 1 – 2 årsverk, dvs en total reduksjon med ca 5 – 6 åv til 26 – 27 åv, eller ca 19 – 22 %. (Dette er litt under det snittet som beregningene for øvrige LFMer gir på ca 20 – 25 % reduksjon). Det meste av reduksjonen er allerede tatt ut!

B.6.2 Modell 2

Administrasjon

Oppgaver og gjøremål vil i hovedsak bli som i dag.

En økning i fakturabehandlinger som følge av horisontal samhandel kan påregnes, men økningen kan dekkes av en effektivisering av regnskapssystemet internt i forvaltningsorganisasjonen. Det kan kanskje dreie seg om ca 12 fakturaer pr år pr bruker. Administrativ støtte vil nå kunne gis fra FE/R-nivået. Ved FE/R vil økningen i volumet dekkes av bortfall av fagmyndighets- kontrollfunksjonene som i dag utøves mot lokal forvalter. Alternativt kan denne tjenesten kjøpes av brukersiden (horisontal samhandel) i modell 2.

På brukersiden (Alle SAE) vil det være et forholdsvis lite behov for spesialkompetanse for å samhandle med FE/L. SAE foretar innkjøp og bestillinger med inngåelser av kontrakter for materiell allerede. Dette beherskes delvis av a det administrative apparatet. Økningen vil dog være vesentlig mindre enn frafallet av oppgaver som nevnt ovenfor.

Det er ikke noe som taler i mot at fredsorganisasjonen kan inngå i OPL/K ved BHF ved ett gitt nivå ved krise/krig. Denne ordningen har fungert tilfredsstillende tidligere, med LFM tilhørende FMO. FBT vil også i dag ved krise/krig legges inn under FMO. *Opparbeidelse av samme kompetanse hos bruker og forvalter anses derfor ikke påkrevd*.

Utførende personell

Det vil ikke være vesentlige endringer i arbeidsoppgavene bortsett fra at tidvis bruk av DV-personell til annet enn DV av EBA vil bli synliggjort gjennom horisontal samhandel i samsvar med den oppgavefordeling som fremgår av foreliggende brukerinstruks.

Personellet vil måtte samarbeide med teknisk personell i FMO mht DV av operativt vitale anlegg (flysheltere, kommandoplasser, verksteder, etc).
Det kan også inngås lokale avtaler om at bruker utfører dette selv. Dette er utført mellom FTD og LFM mht drift av sambandsinstallasjoner, som også i fredstid holdes 100 % operative.

Renholdspersonell

Modell 2 vil ikke generere endringer i behovet, dersom dette fortsatt leveres fra FE/L-nivået.

Alternativt kan behovet dekkes av brukeren direkte ved innleide tjenester.

B.6.3 Modell 3

Generelt

Ettersom det innledningsvis for disse betraktninger legges til grunn at samme antall og type oppgaver krever samme antall og type bemanning på operativt nivå uavhengig av modellvalg, vil det for BHF ikke være behov for annen bemanning i modell 3 enn det som er beskrevet under modell 2.

Kjøp av administrative tjenester

Det vil sannsynligvis være hensiktsmessig at FE/L kjøper støtte til administrative gjøremål fra FE/R, eller hos lokal bruker dersom det er mer praktisk.

Materiell

Det forutsettes at FE etter avtale overtar alt det materiell som i dag er knyttet til forvaltningsoppgavene.

B.6.4 Sammenstilling

Modell	EBA Adm	Bolig ktr	Utf pers	Ren-hold	Sum EBA	Adm støtte	Utf Støtte	SAE EBA a)
Fredsplan-stillinger b)	14	3	29	32	78	0,9 *1)*	6	0
Stillings-hjemler	14	3	26,5	30	74,5	0,9 *1)*	6	0
Tildelt lønnsramme	14	3	25	28	70	0,9 *1)*	6	0
Beregning uavh modell	14	3	29 *c)*	Ca 26	72	0,9 *1)*	6	0
BeregningModell 2	14	3	29	Ca 26	72	1 *2)*	6	0
*Beregning Modell 3**	14	3	29	Ca 26	72	1 *3)*	6	0

a) Behov for forhandlerkompetanse horisontal samhandel/leiemodell.
b) Oppsetningsplan fred, OPL/F.
c) BHF har i dag for lite utførende personell, som skyldes dårlig utgangspunkt i arven fra gammel LFM-struktur, samt nedskjæring i lønnsrammen. Dette er ikke representativt for en gjennomsnitts-LFM.

1) Fra "Moder-SAE" Dekker overordnet ledelse, personelladministrasjon, økonomi og bedriftshelsetjeneste
2) 2) Tjenester som må dekkes av FE/R, eller kan kjøpes av bruker.
3) Tjenester som må dekkes av FE/R, eller eventuelt kan kjøpes av bruker?
**) At man i tabellen finner at "Beregning Modell 3" er identisk med "Beregning Modell 2" er et resultat av forutsetningen om at samme type oppgaver krever samme type bemanning.*

B.6.5 Case-studie BHF

Innledning

Det er utført en case-studie for Bodø Hovedflystasjon i regi av FO/F. Nedenfor kommenteres resultatene av denne sammenlignet med vurderingene for øvrig i dette notatet.

Oppgaver

Case-studien beskriver etableringen av en EBA-forvaltning utenom FMO. FE (FBT) kan da ifølge case-studien ikke ha rollen som fag- og kontrollmyndighet. Grunnforutsetningen om at det ikke skal bygges opp parallell kompetanse i FMO og FE tilsier at det ikke kan være riktig å ivareta dette i FMO. Derved bortfaller behovet for tilsvarende stillingshjemler i FMO. Modellen rendyrker forvalterrollen på FE-siden gjennom "outsourcing" fra FMO.

Fagmyndigheten kan fortsatt utøves av FE (FBT)., Behov for kontrollmyndighet på vegne av FO faller bort da kontrollen ivaretas av internkontroll og andre offentlige myndigheter. (DBE, Heiskontroll, etc.)

Oppgavene relatert til bestilling, kvalitetssikring og kontraktsadministrasjon i FMO vil ikke bli omfattende. Det vil kun være en horisontal samhandel- eller leiekontrakt pr SAE mot FE/R. Til å administrere denne trenger en ikke å opprette ny stillinger da en fra før har et økonomielement hos SAE. Dette ligger i selve grunndefinisjonen av SAE som en selvstendig administrativ enhet, med eget budsjett og økonomisystem og personelladministrasjon. Frafallet av LFM vil føre til en reduksjon i arbeidsvolumet ved BHF på 0,9 årsverk. Samhandelen kan gjennomføres med et fåtall fakturarer mellom SAE og FE/L, f.eks. én pr kvartal eller én pr måned.
Det kan være rasjonelt at FE/L ivaretar operative og beredskapsmessige oppgaver for FMO gjennom salg av slike tjenester.

Bemanning

Iht. ovenstående er det ikke behov for å øke bemanningen hos SAE. Det har vært identifisert 0 – 2 årsverk per SAE for dette under de gitte forutsetningene, dvs 0 – 12 mennesker totalt for de 6 SAE-ene innenfor LFM-området til BHF. Disse årsverkene må man ikke opprette som nye hele årsverk fordi det samtidig ved LFM er et frafall av arbeidsoppgaver på administrasjon, økonomi, bedriftshelsetjeneste etc. i samme størrelsesorden.

Kompetanse

Det vil iht pkt B.5.3 ikke være behov for økt kompetanse i FMO ved lokalt nivå (SAE). Kompetanseoppbyggingen bør skje i sentralstab og hos GI, ved etablering av et fåtall stillinger for FMO som helhet.

Kompetansen tilføres eksisterende personell i form av kursing el, eventuelt ved utskifting av personell med tilført nytt personell med annen/høyere kompetanse for samhandel.

Kompetansen trenger ikke å være spesielt høy på EBA-siden, men bør kanskje være noe høyere på kontraktsjus og merkantilsiden.

NATO-anlegg

Overføring av NATO-finansiert bygningsmasse til FE vil ikke by på problemer. Det er FD som i dag er eier på vegne av Staten av alt Forsvaret har av EBA. FMO er kun bruker av EBA.

Rollene vil ikke endres i modell 3. Dette skjer på tilsvarende måte i andre NATO-land hvor sivile firmaer forvalter, drifter og vedlikeholder EBA.

B.6.6 Konklusjon

Innføringen av modell 3 vil ikke innebære nevneverdig økning i oppgaveomfanget. Det vil følgelig ikke være nødvendig med noen økning i personellrammene. Innføring av modell 2 og 3 vil kun medføre en synliggjøring i bruken av EBA for SAE.

B.7 Satsingsområder

B.7.1 Drift

Som Norges største EBA-forvalter, er det naturlig at Forsvaret er sikret riktig kompetanse på FDVUS. Dette gjelder spesielt på drift og vedlikehold av EBA, med særlig vekt på driften. For å øke kapasiteten på driftssiden, bør eget ansatt vedlikeholdspersonell settes til å utføre driftsoppgaver mens det legges større vekt på å kjøpe vedlikeholdstjenester. Eksisterende personell må tilføres relevant kompetanse, og kompetansekravet ved nytilsetninger må avstemmes i forhold til kravet til gode tekniske og økonomiske løsninger.

Driftspersonellet må gis tilstrekkelig teknisk og økonomisk opplæring. Denne tjeneste er ikke tilgjengelig i det sivile markedet i det ønskede omfang og til en pris som er konkurransedyktig. Eget personell må i fremtiden gjennomføre mye av det som i dag dekkes av servicekontrakter.

B.7.2 Vedlikehold

Forsvaret har i dag et system for vedlikeholdsplanlegging som er av det fremste i landet. Det har vært i bruk i lang tid. Ved å ta i bruk nye datatekniske løsninger kan en fortsatt oppnå forbedringer på dette området. Det vil være viktig med deltakelse i FOU-prosjekter innen FDV sammen med aktuelle sivile aktører for å hente gevinster gjennom nøkkeltall, normtall, erfaringstilbakeføring, budsjettering, "benchmarking" og historiske data. I tillegg må EBA-organisasjonen engasjere og profilere seg i det sivile fagmiljøet.

Det er ikke nødvendig å utføre vedlikeholdet med eget personell i samme omfang som nå. Tjenesten kan de fleste steder kjøpes gjennom konkurranseutsetting i markedet. FE/L forutsettes å ha nødvendig innkjøpskompetanse.

B.7.3 Investering

I den fremtidige EBA-organisasjon forutsettes gjennomføring av investeringsprosjekter å ha en sentral rolle. Fremtidig bør krevende prosjekter gjennomføres av FE/R mens kompetanse og kapasitet for FE/L konsentreres primært til vedlikeholdsarbeider. Prosjektstyring krever høyt spesialisert kompetanse og bør vurderes gjennomført i regi av kompetansesentra knyttet til to regioner.

Før konsolideringen av Forsvarets EBA er gjennomført, vil det være behov for stor kapasitet på gjennomføring av investeringsoppdrag. Dette vil også være en kortvarig oppgave utover den normale kapasitet organisasjonen besitter i dag. Det synes derfor naturlig å enten øke denne kapasiteten eller å leie inn kapasitet i organisasjonen. Dette ble gjort i FrG med meget bra resultat.

Ved gjennomføring av graderte investeringsprosjekter (§86-bygg) ivaretar FE/R myndighetenes krav.

B.7.4 Avhending av overflødig EBA

Denne oppgaven vil periodisk få et stort omfang de nærmeste årene. Det vil derfor neppe være kosteffektivt å bygge opp kapasitet i Forsvarets linjeorganisasjon til å ta denne kortvarige toppen. Det bør derfor *vurderes* opprettet et eget selskap som forestår all avhending av EBA. Et aksjeselskap er fristilt med hensyn til å ta opp lån for å finansiere kostnader i forbindelse med avhending og har ikke de samme personellmessige bindinger som et forvaltningsorgan. Et aksjeselskap står også friere enn et statlig organ år det gjelder adgang til å delta i joint ventures og andre strategiske samarbeidsformer som er aktuelle ved utvikling av større eiendommer.

Avhendingsorganisasjonen må tilstrebe å drive med overskudd som tilbakeføres eier. Det bør være en fristilt organisasjon som overtar all overflødig bygningsmasse som FMO ikke har behov for. All overflødig EBA-masse overføres til selskapet som utvikler, leier ut, selger, gir bort eller river denne. Funksjonen/ selskapet kan enten plasseres under FD i modell 2 eller under direktør/FE i modell 3.

Selskapet kan i sentrale strøk få betydelige inntekter, mens det i perifere strøk kan påløpe betydelige saneringskostnader.

Selskapet må forpliktes til å ta i mot all overflødig bygningsmasse straks den fristilles.

En viss grunnkompetanse vedr. avhending bør opprettholdes i forvaltningsorganisasjonen som oppdragsgiver for aksjeselskapet (og med tanke på at avhending skal ivaretas av linjeorganisasjonen når de store avhendingsoppdragene er fullført.)

B.8 Sammenligning av modell 2 og modell 3

Analysen viser at det i prinsippet ikke vil være store forskjeller mellom modell 2 og modell 3, med hensyn på det samlede bemanningsbehov på EBA-sektoren.

For forvalteren vil noen funksjoner som må utføres av eget personell i modell 3, kunne kjøpes av FMO i modell 2, for eksempel personelladministrasjon, økonomitjenester, transport mm. Disse tjenestene utgjør i dag ca 100 årsverk ifølge spørreundersøkelsen som er utført overfor LFM.

For forvaltningen synes valg av modell 2 eller 3 å bety mindre. Forvaltningsorganisasjonen vil dog i modell 3 få en friere stilling og vil lettere kunne tilpasse seg endringer i Forsvarets struktur.

For brukeren vil det få større konsekvenser. Dog vil det i en stabil normalsituasjon være liten forskjell på modell 2 og modell 3. Forskjellen forsterkes i en omstillingssituasjon hvor det for å kunne legge ned virksomhet i ett område kreves investeringer i et annet område før overflødig EBA kan avhendes. I modell 3 vil FMO kunne begrense fokus til å beskrive brukerens behov fremfor å ha ansvaret for overflødig EBA med tilsvarende prioritering av oppgaver.

B.9 Illustrasjon av det samlede bemanningsbehovet

B.9.1 Innledning

Nedenfor er det satt opp en tallmessig illustrasjon som bygger på forutsetningene og sammenlignes med dagens situasjon.

Modelluavhengig reorganisering

Med bakgrunn i ovenstående resonnementer kan følgende tabeller oppstilles:

Tabell 1: Oppsummering av bemanningsbehov

EBA (mill m2)	Anslag 1)	EBA/ Lokalt 2)	EBA/ Regionalt 3)	Antall regioner 4)	EBA/ Sentralt 5)	Sum EBA 6)	Reduksjon i FMO 7)	Reduksjon totalt 8)
Dagens		1900	250	4	150	2300	120	
ca 6,0	Lav	1500	66	4	160	1924	0	376
	Høy	1600	73	4	180	2072	10	238
ca 4,5	Lav	1000	66	3	140	1338	15	977
	Høy	1200	73	3	160	1579	30	751
ca 3,0	Lav	700	66	2	120	952	30	1378
	Høy	900	73	2	140	1186	50	1164

1) *Lavt/høyt anslag med hensyn til bemanningsnivå (usikkerhet – nedre/øvre grense)*
2) *Redusert personellbehov som følge av allerede innført nytt direktiv for utføresle av renhold (reduserte ytelseskrav) samt ny nøktern beregning av utførende og administrativt personell ved dagens LFM og reduksjon av LFM'er til ca 36.*
3) *Dagens bemanning ved FBT/R tilpasset arealreduksjon snittverdi, lavt= tilsatt pers, høyt inkl vakanser*
4) *Reduksjon i regioner som følge av arealreduksjon*
5) *Dagens Sentralledelse tilpasset arealreduksjon lavt = tilsatt pers, høyt inkl vakanser Sum ny EBA forvaltningsorganisasjon*
6) *Sum dagens LFM og FBT redusert*
1) *Reduksjoner i FMO som følge av reduksjon i personell og areal. I dag går ca 100 årsverk ved LFM til å administrere EBA-avdelingene GI og FO/F har vel 20 stillinger til EBA-relaterte oppgaver*
7) *Total reduksjon i FMO og FBT.*

Reorganisering gjennom modell 2

Tabell 2: Oppsummering av bemanningsbehov

EBA (mill m^2)	Anslag 9)	EBA/ Lokalt 10)	EBA/ Regionalt 3)	Antall regioner 4)	EBA/ Sentralt 5)	Sum EBA 6)	Reduksjon i FMO 7)	Reduksjon totalt 8)
Dagens		1900	250	4	150	2300	120	
ca 6,0	lav	1500	54	4	30	1746	45	599
	høy	1600	70	4	50	1930	80	450
ca 4,5	lav	1000	60	3	30	1210	45	1135
	høy	1200	75	3	50	1475	80	905
ca 3,0	lav	700	65	2	30	860	45	1485
	høy	900	80	2	50	1110	80	1270

3) *Lavt/høyt anslag med hensyn til bemanningsnivå (usikkerhet nedre/øvre grense)*
4) *Det anses ikke nødvendig med økning i personellbehovet ved F/EBA/L ifm innføring av modell 2. Oppgaver og gjøremål som i dag, er allerede redusert optimalt, jfr tab 1.*
5) *Revidert bemanning ved FE/R tilpasset arealreduksjon og endrede gjøremål og oppgaver.*
6) *Antall regioner for å opprettholde optimal størrelse og med kompetansesentre*
7) *Ny sentralledelse med kun styrende og koordinerende funksjoner*
8) *Sum ny EBA forvaltningsorganisasjon*
2) *Reduksjoner i FMO som følge av reduksjon i personell. I dag går ca 100 årsverk ved LFM til å administrere EBA-avdelingene GI og FO/F har vel 20 stillinger til EBA-relaterte oppgaver*
9)
10) *Total reduksjon i FMO og FBT som følge av overføring av EBA-oppgavene til egen forvalterorganisasjon, med økt strategisk EBA-kompetanse lagt til hos Sentralstab/GI. Bruker (SAE) trenger ingen økt kompetanse på EBA. De har allerede generell forvalterkompetanse (budsjettering/bestilling/økonomi)*

Reorganisering gjennom modell 3

Tabell 3: Oppsummering av bemanningsbehov

EBA (mill m²)	Anslag	EBA/ Lokalt	EBA/ Regionalt	Antall regioner	EBA/ Sentralt	Sum EBA	Reduksjon i FMO	Reduksjon totalt
	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)
Dagens		1900	250	4	150	2300	120	
ca 6,0	lav	1500	57	4	30	1758	45	587
	høy	1600	75	4	50	1950	80	430
ca 4,5	lav	1000	62	3	30	1216	45	1129
	høy	1200	80	3	50	1490	80	890
ca 3,0	lav	700	67	2	30	864	45	1481
	høy	900	85	2	50	1120	80	1260

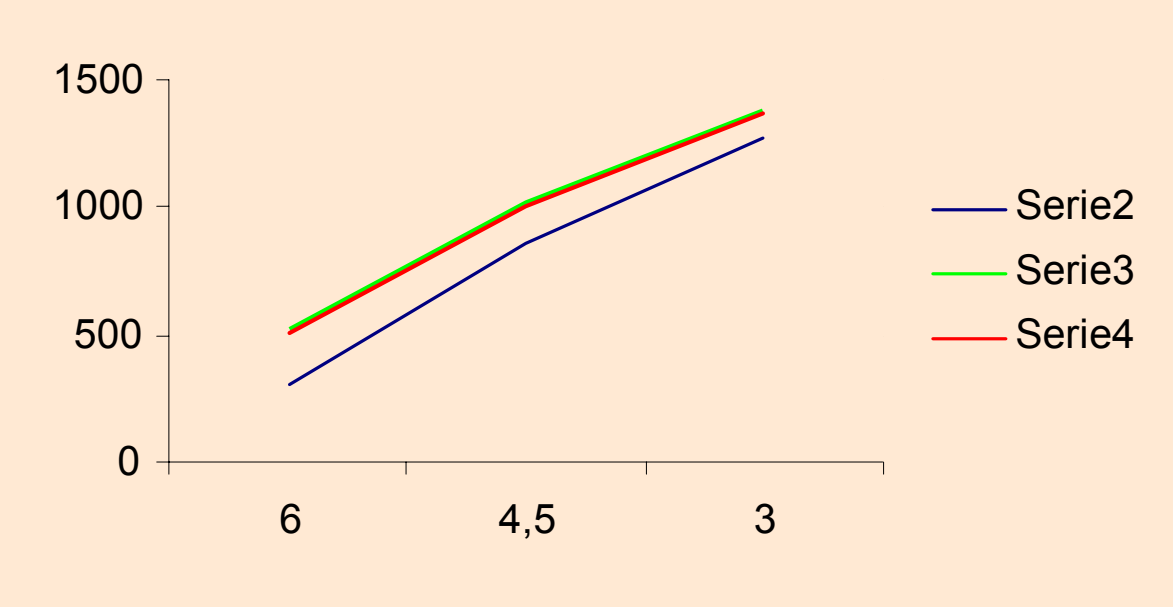
1) *Lavt/høyt anslag med hensyn til bemanningsnivå (usikkerhet – nedre/øvre grense)*
2) *Det anses ikke nødvendig med økning i personellbehovet ved F/EBA/L ifm innføring av modell 3. Oppgaver og gjøremål som i dag, er allerede redusert optimalt, jfr tab 1.*
3) *Revidert bemanning ved FE/R tilpasset arealreduksjon og endrede gjøremål og oppgaver.*
4) *Antall regioner for å opprettholde optimal størrelse og med kompetanssentre*
5) *Ny sentralledelse med kun styrende og koordinerende funksjoner*
6) *Sum ny EBA forvaltningsorganisasjon*
7) *Reduksjoner i FMO som følge av reduksjon i personell. I dag går ca 100 årsverk ved LFM til å administrere EBA-avdelingene. GI og FO/F har vel 20 stillinger til EBA-relaterte oppgaver*
8) *Total reduksjon i FMO og FBT som følge av overføring av EBA-oppgavene til egen forvalterorganisasjon, med økt strategisk EBA-kompetanse lagt til hos Sentralstab/GI. Bruker (SAE) trenger ingen økt kompetanse på EBA. De har allerede generell forvalterkompetanse (budsjettering/bestilling/økonomi).*

B.9.2 Oppsummering

Illustrasjon av innsparingspotensialet gir følgende oppstilling:

EBA (mill m²)	Reduksjon totalt		
	Modelluavhenig reorganisering (serie 2)	Reorganisering modell 2 (serie 3)	Reorganisering modell 3 (serie 4)
ca 6,0	238 - 376	450 - 599	430 - 587
ca 4,5	751 - 977	905 - 1135	890 - 1129
ca 3,0	1164 - 1378	1270 - 1485	1260 - 1481

Hvis man anvender middelverdiene for disse beregninger får man nedenstående diagram som angir innsparingspotensialet som funksjon av den fremtidige EBA-portefølje.

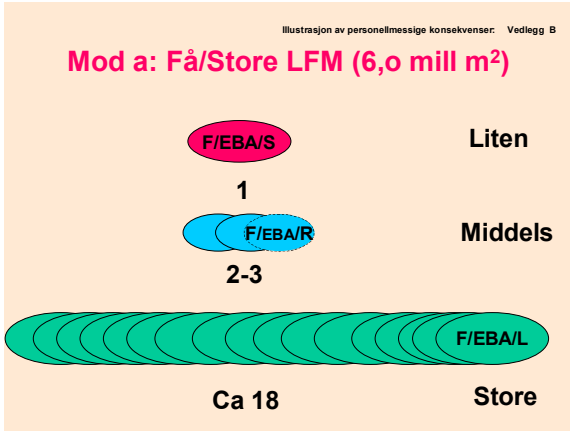


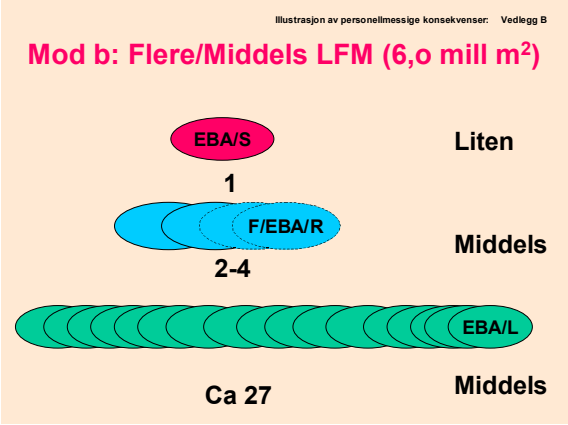
Det fremgår klart at det ikke er noen signifikant forskjell på modell 2 og 3 når det gjelder bemanning isolert sett.

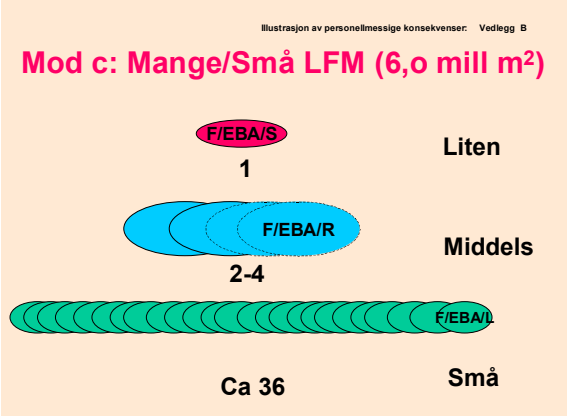
B.10 Illustrasjoner

I samtlige modeller er det forutsatt 3 nivåer (Sentralt-Regionalt-Lokalt). Ved en bygningsmasse på 3 mill m² og få FE /L (9 – 14) er det vurdert å ta bort FE/R. Dette vil bety at FE/S må ivareta både den strategiske og taktiske rollen, herunder prosjektgjennomføring m.v. En slik modell tilfredsstiller ikke kravet til adskilte roller og nærhet til LFM. Derfor omtales dette alternativet ikke det hele tatt, da det anses uaktuelt.

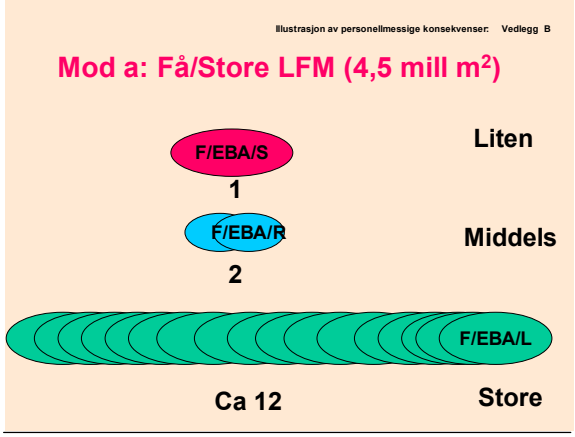
B.10.1 6,0 mill. m²

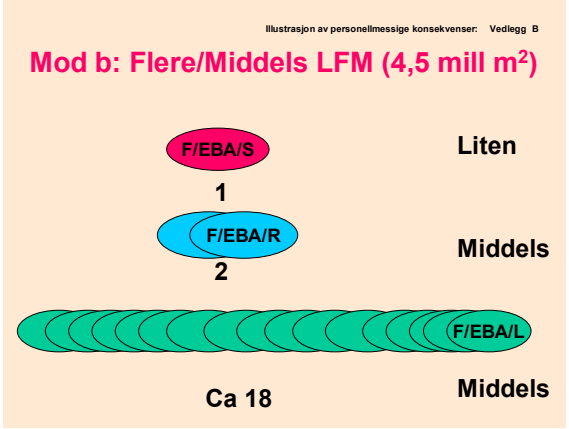


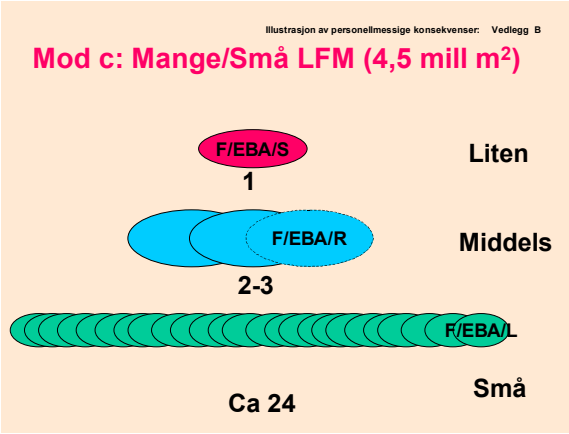




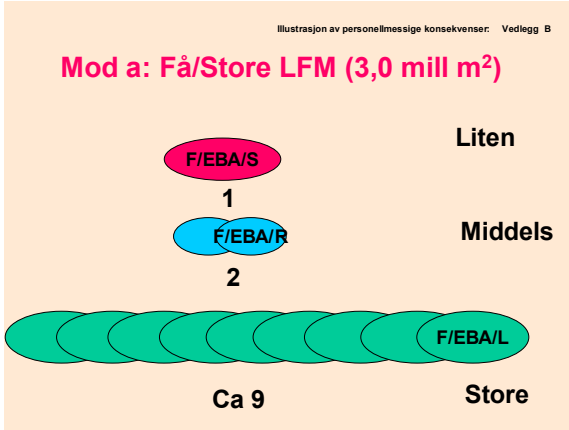
B.10.2 4,5 mill. m²

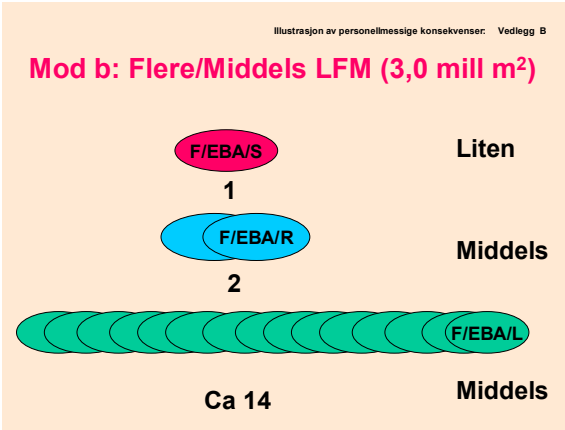


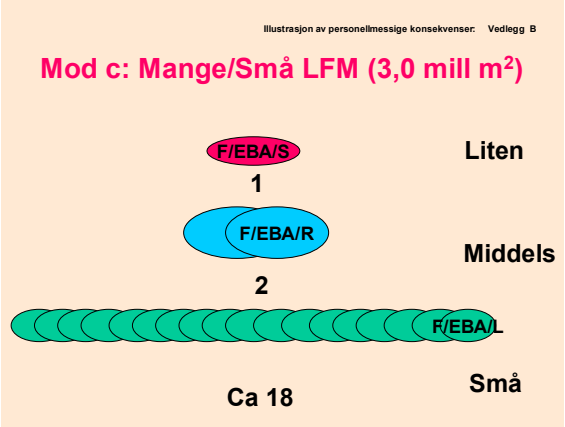




B.10.3 3,0 mill. m^2







VEDLEGG C

Begreper og definisjoner

I utredningen og rapporten benyttes en del begreper og definisjoner. Begrepene er forstått og benyttet som følgende i dette vedlegget.

.

C.1 Grunnleggende om EBA-forvaltning

Definisjonene slik de er angitt her oppfattes som en videreføring av det tradisjonelle FDV-begrepet, jfr. forslag til revisjon av Norsk Standard (NS) 3454. Definisjonene er videre tilpasset EBA•2000**.**

Forvaltning (F) brukes ofte som fellesbetegnelse for all virksomhet som ikke er lovgivning eller rettspleie. I organisasjonssammenheng betegner forvaltning det arbeid som gjøres for å opprettholde eller forbedre produksjonsfaktorenes produktive evne i motsetning til f eks organisasjon og administrasjon.

Omfatter bl.a følgende områder:

- Ansvar for skatter og avgifter, forsikringsavtaler, lover og forskrifter.
- Økonomisk forvaltning (budsjett, regnskap, nøkkeltall, årskostnader, analyser).
- Administrativt ansvar.
- Arealdisponering.

Drift (D) omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendig for at bygningen med tekniske installasjoner skal fungere som planlagt både funksjonelt, teknisk og økonomisk. Dette begrepet er m.a.o knyttet mot funksjon og ikke kvalitet

Oppgavene omfatter bl.a:

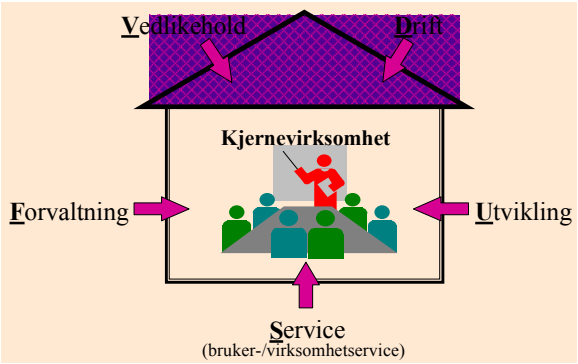
- Drift og ettersyn, serviceavtaler, sentral driftskontroll.
- Renhold (innvendig og utvendig).
- Energi.

Vedlikehold (V), løpende eller periodisk, omfatter arbeider som er nødvendig for å opprettholde bygningen og de tekniske installasjoner på et *fastsatt kvalitetsnivå* og dermed gjøre det mulig å bruke bygget til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid. Utskiftninger av bygningsdeler med kortere levetid enn resten av bygningen blir også definert som vedlikehold.

Utvikling (U) er det arbeid som må utføres for å opprettholde byggets verdi over tid, dvs. byggets produktivitet i forhold til nye krav. Dette arbeidet vil variere sterkt. Kravene kan være motivert internt (egne brukere/avdelinger) eller eksternt (leietakere, marked, myndigheter). Utviklingskostnader kan omfatte selve bygningen eller eiendommen.

Service (S) er oppgaver som utføres for å støtte kjernevirksomheten i bygningen. Dette omfatter oppgaver som ikke har direkte med eiendomsforvaltning å gjøre, men som ofte ytes av eiendomsforvaltningsorganisasjonen. Denne typen aktiviteter er også betegnet som Funksjonsrelaterte *servicefunksjoner*. Aktivitetene omfatter oppgaver som ligger i grenseland mellom bygningsteknisk drift og drift av virksomheten. Dette kan f.eks omfatte kantine, posttjeneste, transporttjeneste, sentralbordtjeneste o.l. I en rekke virksomheter er ansvaret for disse aktivitetene plassert i organisasjonen for bygningsteknisk drift.

Eiendomsforvaltning defineres som ledelse og oppfølging av lokaler, service og ressurser som skal være til støtte for bedriftens kjernevirksomhet.



Oppgaver innenfor eiendomsforvaltning innebærer bl.a.:

Bygg- og eiendomsforvaltning – det overordnede begrepet som omfatter alle faser av en bygnings liv - fra beskrivelse av brukerkrav i planlegging og bygging av nybygg eller ombygging, via forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) til riving/restaurering.

Bygningsteknisk drift – omfatter forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygning med tekniske anlegg og tilhørende utomhusanlegg.

Årskostnader – summen av investeringskostnader og alle fremtidige FDVU-kostnader som skal til for å opprettholde funksjonell og teknisk standard fordelt over bygningens levetid . Kostnadene representerer enkelt kostnader diskontert til et valgt referanseår der disse summeres og legges tilbake som annuitet i gitte periode. Ved husleieberegninger må en - for å kunne beregne årskostnadene - gå veien om levetidskostnaden.

Levetidskostnader - er summen av prosjektkostnaden og de årlige FDV-kostnadene for en bygning eller bygningsningsdel gjennom bygningens brukstid.

C.2 Generelle begreper og definisjoner

Aktivitet - Det minste selvstendige gjøremål eller arbeidsstykke en virksomhet eller handling kan deles i.

Virksomheten som helhet fungerer vanligvis godt om én aktivitet utestår, avlyses eller om utførelsen overlates til andre.

Avskrivninger - Planmessig fordeling av utgiftene til et varig driftsmiddel over flere regnskapsperioder. Avskrivningen skal gjenspeile driftsmiddelets verdireduksjon i perioden.

Behovsdekning - gir i hvilken grad et gitt behov for produksjonsmidler i forskjellige kategorier, f eks EBA, er dekket opp av det som er tilgjengelig.

Behovsvurdering - Bedømmelse av de krav en må stille til mengde av og kvalitet på produksjonsmidler, f eks EBA, for å få virksomheten til å fungere på en hensiktsmessig måte.

Bruker - Den som er overlatt et objekt og disponerer det til å drive sin virksomhet. I sammenheng med Forsvarets EBA benyttes brukerbetegnelsen som regel på en avdeling som er ansvarlig for Forsvarets primærvirksomhet og som bruker de faste eiendommene i denne. En kan dermed ha brukere på forskjellige nivåer.

Lokalt er en bruker en avdeling eller enhet som disponerer EBA for eget bruk, men som ikke har noe selvstendig forvaltningsansvar for disse.

Regionalt og sentralt kan en også snakke om brukere, men dette er avdelinger eller enheter som vanligvis er overordnet de lokale avdelingene. Disse må trekkes inn der de lokale avdelingers fullmakter ikke lenger strekker til. Høyeste bruker defineres som Forsvarssjefen.

Brukerbetaling - Den godtgjørelse en bruker må yte til den som eier et objekt for å kunne disponere det over en viss tid.

Bruttobudsjettering –Budsjettet settes opp med antatt utgifter og antatte inntekter hver for seg så langt de kan forutses. Regnskapet skal føres på samme måte. Prinsippet gjelder både for offentlig virksomhet og for virksomhet som følger regnskapsloven.

Budsjettsystem - En samlet og forutbestemt ordning for framstilling av en etats overslag over budsjettperiodens inntekter og utgifter.

Byggherre - Den som på vegne av eieren forestår et byggeprosjekt og har ansvaret for å ivareta alle krav som stilles til en tiltakshaver i hht lovverket.

EBA - Fellesbetegnelse for alle faste eiendommer, grunneiendommer, bygg og anlegg

FDVUS – Forvaltning-, drift-, vedlikehold-, utvikling-, og service aktiviteter som skal bidra til at en bygning oppfyller brukers krav sett over byggets levetid, samt bidra til at bygget opprettholder en hensiktsmessig funksjon mhp teknikk, funksjonalitet, estetikk, økonomi, samt service og støttetjenester for bygningens brukere.

Finansieringssystem - En samlet ordning som benyttes av en virksomhet og som har til hensikt å skaffe midler til anskaffelse av investeringsobjekter og drift av virksomheten.

Forvalter - Den som ivaretar eiers interesser samt ansvar ifm. FDVUI innenfor en eiendom. I en ny forvaltningsmodell har utredningen valgt å la forvalteren være den som ivaretar byggherrerollen og ivaretar kontakten med brukerne av eiendommen.

Forvaltningsbedrift – En tilknytningsform (s.d.) til statsforvaltningen. Forvaltningsbedriftsformen har tradisjonelt særlig vært nyttet når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet. Formen er tatt i bruk for andre oppgavetyper de siste årene, blant annet for intern statlig tjenesteyting og eiendomsforvaltning (Statsbygg). Forvaltningsbedriftsformen skiller seg fra de ordinære forvaltningsorganene gjennom nettobudsjettering og ved at Stortinget har vedtatt unntak fra kontantprinsippet i § 6 slik at investeringene aktiveres - det vil si at investeringene rentebelastes og avskrives over driftsbudsjettet i de etterfølgende år. I tillegg til dette har forvatningsbedrifter noen andre særegne momenter ved seg

Forvaltningsorgan – Ordinære forvaltningsorganer er *grunnformen* for statlig virksomhet.

Forsvaret - omfatter alt Forsvarsministeren har ansvaret for: Forsvarsdepartementet med underlagte ledd FMO, FTD, FBOT, FFI og FBT.

Forsvarets militære organisasjon (FMO) - omfatter alt Forsvarssjefen (FSJ) har ansvaret for: Forsvarets overkommando (FO) med underlagte ledd som forsvarskommandoene, forsyningskommandoene, Glene, distriktskommandoene, Vernepliktsverket, LFMene og SAEene med flere.

Funksjonell - Avpasset til en mest mulig rasjonell og hensiktsmessig anvendelse for virksomheten.

Grunntilskudd - Tilskudd for å utføre permanente oppgaver på vegne av FD.

Helhetlig samordning - Avpasning av aktivitetene i et system i forhold til hverandre slik at virkningen av tilpasningen blir gunstigst mulig for virksomheten sett under ett.

Horisontal samhandel - forhandling mellom likeverdige parter som fører til en avtale om levering av ytelser mot betaling.

Investeringsmidler - omfatter midler til nybygg og moderninsering/utvikling av eksisterende bygg

Kapitalkostnader - er den verdireduksjonen og kostnader en får på fast eller stående kapital i forhold til hva en vil ha på kapital som ikke er bundet opp i faste verdier som f eks eiendommer.

I EBA sammenheng omfatter kapitalkostnadene forrentning av den investering som er gjort enten med tomt inkludert eller med nåverdien av festeavgift. Iht standarden skal eventuelle rivings- / oppryddingskostnader ved brukstidens utløp legges til med sin nåverdi. Kapitalkostnadene deles ofte i to, avskrivningene som skal representere eiendommens verdifall på grunn av foreldelse og rentene som enten kan representerer et tap fordi f eks eiendommen ikke kan settes i banken og gi avkastning som et bankinnskudd, eller en direkte renteutgift for lån til investeringer.

Kulturminne **-** alle spor etter menneskelig aktivitet. Hva som er bevaringsverdig er et løpende tema fra sted til sted, fra bygg til bygg. Men et bygg må ha noe spesielt for å bli kategorisert som kulturminnebygning.

Landsverneplanen **–** gir en samlet oversikt over Forsvarets verneverdige bygninger og anlegg.

Leiesystem - En ordning der det i en samhandel mellom to parter finnes en part, leietakeren, som leier et objekt av den annen part, utleieren, mot en viss økonomisk, som regel tidsavhengig godtgjørelse.

Leietakers og utleiers rettigheter og plikter reguleres i en leieavtale.

Markedsmekanismer **-** De handlinger som utløses og avløser hverandre i det relativt frie samspillet mellom aktørene i et område der bestemte varer eller tjenester omsettes. Den aller viktigste delen av dette samspillet skjer på en slik måte at de som er direkte involvert hver for seg har liten påvirkning på de aktivitetene som foregår.

Betegnelsen brukes ofte bare for det tilfellet at det er fri konkurranse mellom så vel selgere som kjøpere. Det er imidlertid fullt mulig å få i gang et tilnærmet tilsvarende samspill mellom aktører i et regulert og for formålet tillaget marked der en trenger å få aktørene til å prissette og betale for varer og tjenester.

Modell - Se organisasjonsmodell.

Nettobudsjettering **-** Nettobudsjettering er ett av flere kjennetegn ved både forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Felles for nettobudsjetterte virksomheter er at virksomheten gis anledning til å budsjettere utgifter og inntekter samlet i et netto utgiftsbeløp. Dette fraviker reglene i Bevilgningsreglementets § 4. Når driftsutgiftene nettobudsjetteres, vil det si at Stortinget kun fatter ett budsjettvedtak om virksomhetens nettoresultat.

Nøkkeltall **–** vedrørende drift og disponering av eiendommer er et viktig informasjonsverktøy for ledelse av en virksomhet mtp. å vurdere om virksomhetens kostnadsnivå er tilfredsstillende i forhold til den politikk som er valgt for virksomhetens eiendomsportefølje.

Nøkkeltallene utarbeides på grunnlag av regnskapstall (inkl. mva) for et stort antall bygg ett år, evt. på grunnlag av regnskapstall for en mindre gruppe bygg over flere år. Slik unngår man at individuelle svingninger enkelte år, for eksempel ifm. ekstraordinære utskiftninger, vil prege nøkkeltallene i for stor grad. For å kunne avklare nettopp slike svingninger er man avhengig av å kjenne hvilke påvirkningsfaktorer som gjelder for nøkkeltallene man bruker som sammenligningsgrunnlag.

De primære behovene for nøkkeltall blant eiendomsbesittere omhandler underlag for å drive sammenligning og benchmarking av egen virksomhet mot øvrige eiendomsbesittere det er naturlig å sammenligne seg med. For å kunne gjøre dette er det i første rekke kostnadsnøkkeltall og virksomhetsrelaterte nøkkeltall man ønsker.

Kostnadsnøkkeltall omfatter alle kostnader (iht. definert kontoplan) forbundet med eiendomsforvaltning. Virksomhetsrelaterte nøkkeltall beskriver hvordan virksomheten utnytter arealer og bygningsmasse. Innen bygg- og eiendomsforvaltning har en benyttet to typer tolkning :

a) Gjennomsnittlige tall for en rekke bygninger et år, eller
b) Gjennomsnittlige tall for få bygninger sett over flere år.

For sammenligning kreves det bruk av entydig kontoplan.

Operative anlegg – EBA som inngår i Forsvarssjefens krigsorganisasjon og hvor det er definert spesifikke operative brukerkrav utover de som ivaretas gjennom normal FDV. I stor grad vil definisjonen være sammenfallende med gjeldende definisjon på fortifikatoriske anlegg; dvs alle operative anlegg som forutsetter ulike typer byggtekniske beskyttelsestiltak.

Optimalisering - oppnåelse av det beste og gunstigste resultat i en prosess for utvikling av virksomheten.

Organisasjonsmodell - Arbeidsfordelingen, samarbeidsmønsteret og kommunikasjonslinjene som er fastlagt mellom frittstående organisasjoner innen samme arbeidsområde eller mellom de forskjellige personellenhetene i én organisasjon.

Primærvirksomhet / Brukervirksomhet er den del av Forsvaret som utøver styrkeproduksjon og operativ virksomhet.

Rammebetingelser - overordnede betingelser som fastsetter visse hovedtrekk innenfor ansvarsområdet og som det er meningen at seinere kan utfylles med mer detaljerte vilkår. Det er over- eller sideordnet myndighet som fastsetter rammebetingelsene. Disse er som regel av en viss varighet, mens de mer detaljerte bestemmelser som utfyller rammebetingelsene ofte har kortere gyldighetstid.

Ressursbruk - Forbruk eller bruk av midler en har til rådighet for å kunne skaffe seg ting en har behov for – gjerne av mer varig verdi. De viktigste midlene i så måte er penger eller arbeidskraft.

Råderett - I denne sammenheng: FSJ har full disposisjonsmyndighet over EBA til forsvarsformål.

Samhandlingsmekanismer - de aksjoner og reaksjoner som utløses, fungerer og dør hen i forholdet mellom oppdragsgiver og interne leverandører av støttetjenester. Dette samspillet går seg gjerne til og lager sine egne rutiner der en aksjon utløser en bestemt og forutsigbar reaksjon. Ved etablering av et rollespill mellom nye aktører i en samhandlingsprosess bestemmes gjerne mekanismene i et klart og oversiktlig regelverk som gjøres gjeldende mellom partene.

Statsaksjeselskap – Statsaksjeselskap skal primært nyttes når det ikke foreligger særskilte sektorpolitiske hensyn, jf St meld nr 35 (1991-92). Formen er historisk sett i hovedsak brukt for industri- og anleggsvirksomhet, ofte knyttet til forvaltning av betydelige naturressurser (bergverk, energisektoren o.l.). Som hovedregel har statsaksjeselskap en monopolstilling innenfor sitt virksomhetsområde. Omdanning til statsaksjeselskap er ofte begrunnet med teknologisk utvikling, internasjonalisering og avmonopolisering, slik som for tidligere Televerket, NRK og Norsk Medisinaldepot.

Statsforetak – Et heleid statsselskap organisert etter lov om statsforetak

Stiftelse – I likhet med selskapene er stiftelsen et selvstendig rettssubjekt, og den er ikke del av staten/fylkeskommunen rettslig sett. Men til forskjell fra selskapene er stiftelsen som organisasjonsform en *selveiende* enhet. Den *eies* altså ikke av utenforstående, verken av offentlige eller av private rettssubjekter. Dette har følger for det offentliges muligheter til å utøve styring overfor stiftelsen.

Stiftelsene er regulert av stiftelsesloven av 1980. Ny stiftelseslov er på trappene.

Støttevirksomhet/Forvaltervirksomhet - er virksomheter som understøtter primærvirksomheten. I denne rapporten er FDVU aktiviteter og service- og støttetjenester omtalt som støttevirksomhet

Særlovselskap – Særlovselskapene skiller seg fra (stats-)aksjeselskap og statsforetak ved at hvert enkelt av selskapene er opprettet og drives med hjemmel i egen lov. Særlovselskapene er, med unntak for Postbanken BA, etablert der basisvirksomheten er i en monopolsituasjon på sitt virkefelt og et sektorpolitisk instrument.

Tilknytningsform - angir på hvilken måte en statlig virksomhet er forankret til den utøvende statsmakt, regjering eller departement. Den bestemmer de styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjoner som finnes mellom det politiske ansvarlige nivå og det utførende nivå. Ved tilknytningsformen fastlegges myndighets- og ansvarsfordelingen, og med dette den selvstendige handlefrihet de enkelte virksomheter skal ha på ulike deler av sine virkefelt. Videre fastlegges det hva slags spilleregler som skal gjelde for den praktiske kontakt mellom virksomheten og det respektive departement.

Tilsyn – den kontroll av forvalteren som eieren finner nødvendig for at eier skal være forvisset om at forvalter ivaretar sine oppgaver og skjøtter eiendommene i samsvar med det oppdrag forvalter har fått av eier.

Totalkostnader - Summen av alle kostnader som direkte eller indirekte påføres en som bruker en bestemt eiendomsmasse. kfr. totaløkonomi.

Totaløkonomi - de samlede kostnader forbundet med kjernevirksomhet inkludert arealkostnader og andre service- / støttefunksjoner som totalt sett skal dekkes av virksomhetens ressurstilgang.

Best mulig totaløkonomi for Forsvaret er definert som balanse mellom oppdrag og ressurser i FMO.

Valgfrihet - innen de avtaler som er inngått fritt kan man anvende tildelte ressurser til alternative formål.

Vedlikeholdsnivå - angir den standard det er bestemt at en skal legge seg på når det gjelder vedlikehold av bygg- og anleggsmassen. Vanligvis vil en forsøke å tilstrebe et optimalt vedlikeholdsnivå som er det vedlikehold som er nødvendig for at bygget eller anlegget til enhver tid:

- Oppfyller brukers behov for å utøve sin virksomhet.
- Oppfyller krav iht gjeldende lover og forskrifter mv, og
- sikrer bygningens verdi ut fra en teknisk / økonomisk helhetsvurdering

Økonomisk forsvarlig forvaltning - betyr at det for forvalteren er samsvar mellom de oppdrag han påtar seg, de ressurser som kunden betaler for avtalte ytelser og det ansvar forvalteren har overfor eier for å ivareta EBA i hht. lover og forskrifter samt opprettholde og videreutvikle de verdier som forvaltet EBA representerer.

C.3 Forkortelser

Forkortelse	Forklaring
ADFBT	Administrerende direktør i FBT
AF	Akademikernes fellesorganisasjon
AFF	Akademikernes fellesorganisasjon, foreninger i Forsvaret
BAF	Bestemmelser for anskaffelser i Forsvaret
BFO	Befalets fellesorganisasjon
CM	Configuration management
CMT	Critically management tool
DK	Distriktskommando
DKN	Distriktskommando Nord-Norge
DKSV	Distriktskommando Sør- og Vestlandet
DKT	Distriktskommando Trøndelag
DKØ	Distriktskommando Østlandet
DOK 1	Dokument nr 1 - Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar, perspektivplan
DOK 2	Dokument nr 2 - Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar, styringsdokument
DOK 3	Dokument nr 3 - Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar, produksjonsplan. På grunn-lag av DOK1 og DOK2 lager den enkelte produksjonsansvarlige sin produksjonsplan, dokument nr 3.
DV	Drift og vedlikehold
EBA	Eiendommer, bygg og anlegg
E-plan	Etablissementsplan
FBOR	Forsvarets boligråd
FBOT	Forsvarets boligtjeneste
FBT	Forsvarets bygningstjeneste
FBTN	Forsvarets bygningstjeneste avdeling Nord-Norge
FBTT	Forsvarets bygningstjeneste avdeling Trøndelag
FBTSV	Forsvarets bygningstjeneste avdeling Sør- og Vestlandet
FBTØ	Forsvarets bygningstjeneste avdeling Østlandet
FD	Forsvarsdepartementet
FDV	Forvaltning, drift og vedlikehold
FDVUS	Forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og servise
FF	Fellesforbundet
FIS	Forsvarets informasjonssystem
FKN	Forsvarskommando Nord-Norge
FKS	Forsvarskommando Sør-Norge
FM	Facility management (eiendomsforvaltning)
FMIN	Forsvarsministeren
FMN	Forsvarets materiellnemd
FMO	Forsvarets militære organisasjon
FMU	Forsvarsmuseet
FO	Forsvarets overkommando
FO/E	Forsvarets overkommando / Etteretningsstaben

Forkortelse	Forklaring
FO/F	Forsvarets overkommando / Forvaltningsstaben
FO/HST	Forsvarets overkommando / Hærstaben
FO/HVST	Forsvarets overkommando / Heimevernsstaben
FO/I	Forsvarets overkommando / Informatikkstaben
FO/LST	Forsvarets overkommando / Luftforsvarsstaben
FO/O	Forsvarets overkommando / Operasjonsstaben
FO/P	Forsvarets overkommando / Personellstaben
FO/S	Forsvarets overkommando / Sikkerhetsstaben
FO/SAN	Forsvarets overkommando / Sanitetsstaben
FO/SENST	Forsvarets overkommando / Sentralstaben
FO/SST	Forsvarets overkommando / Sjøforsvarsstaben
FO/Ø	Forsvarets overkommando / Økonomistaben
FOADM	Forsvarets overkommando / Administrasjonsavdelingen
FOR	Forskrifter og retningslinjer
FoU	Forskning og utvikling
FSJ	Forsvarssjefen
FSJIR	Forsvarssjefens internrevisjon
FSTL	Forsvarets sivile tjenestemenns landsforbund
FTD	Forsvarets tele- og datatjeneste
GI	Generalinspektør
GIH	Generalinspektøren for Hæren
GIHV	Generalinspektøren for Heimevernet
GIL	Generalinspektøren for Luftforsvaret
GIS	Generalinspektøren for Sjøforsvaret
HFK	Hærens forsyningskommando
HFS	Hærens forvaltningsskole
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
HS	Horisontal samhandel
HV	Heimevernet
Innst S	Innstilling til Stortinget
IT	Informasjonsteknologi
KOL	Krigsskoleutdannede offiserers landsforening
LFK	Luftforsvarets forsyningskommando
LFM	Lokal forvaltningsmyndighet
LO	Landsorganisasjonen i Norge
LVP	Landsverneplan
NOF	Norges offisersforbund
NOU	Norsk offentlig utredning
PBL	Plan- og bygningsloven
PRINSIX	Forsvarets felles prosjektstyringssystem
RA	Riksantikvaren
RR	Riksrevisjonen
RSS	Ressursstyringssystem
SFK	Sjøforsvarets forsyningskommando

Forkortelse	Forklaring
SFM	Sentral forvaltningsmyndighet
St meld	Stortingsmelding
St prp	Stortingsproposisjon
STSJ	Stabssjef
TfF	Tjenestereglement for Forsvaret
TPDOK	Totalprosjektdokument
TRENR	Trenregimentet
YS	Yrkesorganisasjonenes hovedsammenslutning
ØFM	Øverste forvaltningsmyndighet
ØK	Øverstkommanderende
ØKN	Øverstkommanderende i Nord-Norge

EBA•2000

Utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg

Forsvarsdepartementet (FD) har i nært samarbeide med Forsvarets overkommando (FO) og Forsvarets bygningstjeneste (FBT) igangsatt en *utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg (EBA)*. Begrepet *forvaltning* omfatter all virksomhet knyttet til å anskaffe, bruke, drifte, vedlikeholde, utvikle, fornye og avhende EBA. Utredningen benevnes EBA•2000.

Denne rapport

Denne rapport omfatter en rapport om Forvaltning av Forsvarets boliger som supplement til hovedutredningen EBA•2000. I tillegg foreligger også beskrivelse og evaluering av Dagens forvaltning.

Noen viktige resultater fra denne rapporten er benyttet i hovedutredningen. Det gjelder bl.a. mål og krav samt anbefaling av modell til forvaltningen av boligene.

Hovedmandat for EBA•2000

Det overordnede mål med all ressursbruk knyttet til eiendommer, bygg og anlegg i Forsvaret er at den skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstiller Forsvarets behov med best mulig totaløkonomi. I tråd med endringer i Forsvarets oppgaver, organisasjon og omfang, skal EBA-massen kontinuerlig optimaliseres med tanke på funksjonalitet, behovsdekning og økonomi. Utrederen skal beskrive og vurdere alternative modeller for EBA-forvaltning med brukerbetaling, og gi anbefaling om hvilken modell som best kan sikre måloppnåelse. Fordelingen av ansvar og arbeidsoppgaver skal herunder beskrives, konseptuelt og prinsipielt, likeens samhandlingsmekanismene mellom de involverte aktører. Arbeidet skal baseres på analyse av dagens situasjon og studier av andre organisasjoner og etater det er naturlig å sammenligne seg med.

Utredningsorganisasjon

Styringsgruppen er ansvarlig for at utredningen er gjennomført iht. mandatet..

Referansegruppen har hatt som formål å være en første høringsinstans samt bidra til en kvalitetssikring av temaer i utredningsarbeidet.

Utredningsarbeidet har vært ledet av utredningsleder i samråd med et arbeidsutvalg. Det ble etablert tre utredningsgrupper, Gruppe 1 Hovedutredning, Gruppe 2 Forvaltning av Forsvarets boliger samt Gruppe 3 Dagens Forvaltning.

EBA•2000 er gjennomført av en egen gruppe iht. hovedmandatet.

Dagens Forvaltning omfatter beskrivelse og evaluering av dagens LFM-ordning innenfor Forsvarets militære organisasjon.

Forvaltning av Forsvarets boliger skal søke å gi svar på om Forsvarets boliger skal forvaltes som øvrig EBA eller om en annen modell er bedre egnet. En egen rapport beskriver dagens situasjon for boliger, vurderer mulige forvaltningsmodeller og tilknytningsformer og gir anbefaling (delt i et flertall og et mindretall) til hovedutredningen ift forvaltning av Forsvarets boliger. Arbeidet er gjennomført av Jarl Christensen, Oddvar Dufseth, Tod Faye–Schjøll, Einar Grønberg, Gunnvald Hegglid, Bjørnar Helland, John Jægtvik, Jon Martin Madsen, Rune Sletner, Per Sundstrøm og Kjell Aanstad (som midt i utredningen erstattet Pål Tangen). Arbeidstakerorganisasjonene har vært representert med tre av de nevnte deltakerne.

Det har vært avholdt en rekke seminarer for å orientere om arbeidet, presentere ulike temaer og få frem ulike synspunkter.

Det ble opprettet et eget informasjonsforum for å sikre bred informasjon om utredningens utvikling. Dette har skjedd gjennom EBA•2000 INFO og Forsvarsnett.

Forord

Personell- og familiepolitiske spørsmål vil alltid være dominerende i boligvirksomheten. Vi har erfart dette som en realitet i løsningen av oppdraget. Vi har derfor funnet det hensiktsmessig å beskrive forvaltningen som en del av den totale boligvirksomheten.

Boliger inngår i dag som en del av eiendomsforvaltningen i Forsvaret. Utredningen synliggjør vesentlige bruksmessige forskjeller mellom boliger og øvrig EBA. Det er derfor ikke så selvsagt at boligene skal forvaltes etter de samme prinsipper som øvrige eiendommer.

I den totale boligvirksomheten er det flere aktører, ikke minst omfatter dette arbeidstakerorganisasjonene. Av våre beskrivelser vil en se at forvaltningen er ett av flere forhold som utgjør den helhetlige boligvirksomheten.

For å synliggjøre de personellmessige og økonomiske konsekvenser, ble det iverksatt case-studier ved utvalgte enheter. Resultatet av case-studiene var forutsatt benyttet i boligutredningen. Da arbeidsgruppen ikke har fått sluttrapporten, har en forholdt seg til de muntlige orienteringene som er gitt. Det er ikke gjennomført en adekvat økonomisk konsekvensanalyse med grunnlag i at gruppen ikke anser det som oppgaven for denne delutredning.

Innstillingen og valget av modell 2 er en flertallsbeslutning. Flertallet består av personell fra FMO, FBOT og to av arbeidstakerorganisasjonene.

Et mindretall, bestående av Oddvar Dufseth, Tod Faye- Schjøll og Bjørnar Helland, fra hhv FBT og HolteProsjekt, har gitt sine synspunkter på de kapitteler der det har vært grunnleggende uenighet.

KOLs representant, Rune Sletner, ønsker av prinsipielle grunner ikke å slutte seg til verken fler- eller mindretallsinnstillingen.

Vi anser utredningen gjennomført i samsvar med oppdraget og mandatet fra arbeidsutvalget og forutsetter at rapporten fremlegges som et selvstendig dokument.

Oslo, den 22. september 2000

…….....	…….....
Jarl Christensen	Oddvar Dufseth *Leder*
…….....	…….....
Tod Faye-Schjøll	Einar Grønberg
…….....	…….....
Gunnvald Hegglid	Bjørnar Helland
…….....	…….....
John Jægtvik	Jon M. Madsen
…….....	…….....
Rune Sletner	Per Sundstrøm
	…….....
	Kjell Aanstad

INNHOLD

EBA•2000 ..... **1**

DEL 0 - Sammendrag **7**

0.1.1 Innledning 8
0.1.2 Dagens boligforvaltning og ressursbruk 8
0.1.3 Mål og krav til ny forvaltningsmodell 9
0.1.4 Aktuelle forvaltningsmodeller 9
0.1.5 Vurdering og valg av boligmodell opp mot krav og konsekvenser 10

DEL 1 - Bakgrunn **11**

1.1 Innledning, utredningens mandat og opplegg **12**

1.1.1 Oppdraget 12
1.1.2 Mandatet 12
1.1.3 Analyse av mandat 12
1.1.4 Utredningen skal omfatte boliger og ikke kvarter 13
1.1.5 Utredningsorganisasjonen 13
1.1.6 Arbeidsformen 13

1.2 Bakgrunn, forutsetninger, begreper og definisjoner **14**

1.2.1 Bakgrunn for bolig-forvaltningen 14
1.2.2 Definisjon av begreper i dagens forvaltning 15

1.3 Dagens boligforvaltning **17**

1.3.1 Innledning 17
1.3.2 Boligmassen 17
1.3.3 Ressursbruk og inntekter 17
1.3.4 Ansvars- og oppgavefordeling i dagens boligforvaltning 20

DEL 2 - Målsetting og krav **23**

2.1 Målsetting og krav til boligvirksomhet og forvaltning av forsvarets boliger **24**

2.1.1 Inndeling av mål og krav 24
2.1.2 Mål og krav til bolig-virksomheten 24
2.1.3 Mål og krav i forvaltningen av boligene 26
2.1.4 Krav til kontakten mellom bruker og forvalter 27
2.1.5 Øvrige krav til en forvaltningsmodell 28
2.1.6 Vektlegging av ulike typer mål og krav 28
2.1.7 Samlede evalueringskriterier 29

DEL 3 - Prinsippmodeller **31**

3.1 Utvelgelse av prinsippmodeller. Vurdering av tilknytnings- og selskapsformer **32**

3.1.1 Prinsippmodellene 32
3.1.2 Forsvarets boligvirksomhet etablert som en stiftelse 32
3.1.3 Aternativer i boligmodell 1 33
3.1.4 Alternativer i boligmodell 2 34
3.1.5 Alternativer i boligmodell 3 35
3.1.6 Alternativer i boligmodell 4 37

3.2 Beskrivelse av prinsippmodellene **39**

3.2.1 Generelt om forvaltningen av Forsvarets boliger 39
3.2.2 Boligmodell 0. Dagens forvaltningsmodell 41
3.2.3 Boligmodell 1. FBT som utøvende eier, forvaltningen underlagt FO 44

INNHOLD

3.2.4 Boligmodell 2. Forsvarets overkommando som utøvende eier og forvalter. 46
3.2.5 Boligmodell 3. Forvaltningsbedrift underlagt FD utøver eierskap og forvaltning 48
3.2.6 Boligmodell 4 selskap som eier og forvalter. 51

DEL 4 - Vurdering og anbefaling 53

4.1 Sammenligning av modellene 54
4.1.1 Kriterier og krav for valg av boligmodell 54
4.1.2 Vurdering av boligmodell opp mot krav og konsekvenser 54
4.1.3 Modell 0 54
4.1.4 Modell 1 55
4.1.5 Modell 2 55
4.1.6 Modell 3 56
4.1.7 Modell 4 57
4.1.8 Hovedkonklusjon 57

4.2 Valg av modell og konsekvenser 58
4.2.1 Valg av modell 58
4.2.2 Konsekvenser 59

LISTE OVER VEDLEGG

A Boliggruppens mandat
B Begreper og definisjoner
C Boligmassen i 1998
D Ansvars- og oppgavefordeling i dagens boligforvaltning

Sammendrag

Forsvaret disponerte i 1999 ca 4400 boliger over hele landet.

I dagens boligforvaltning er ikke de samlede kostnadene synliggjort. Oppgavene er fordelt på flere aktører uten at aktivitetene er helhetlig samordnet. I ny forvaltningsmodell er de viktigste kravene at Forsvarets behov for boliger skal dekkes til lavest mulig kostnad og at boligenes verdi skal ivaretas på optimal måte. Et overordnet krav er at Forsvarets helhetlige boligvirksomhet skal utøves slik at personelldisponeringssystemet fungerer etter sin hensikt.

Fire nye forvaltningsmodeller er vurdert. Alle modellene er vurdert av hovedutredningen i EBA•2000, Her er modellene tilpasset boligforvaltningen. I en vurdering av modellene opp mot de gitte kravene har *flertallet* i arbeidsgruppen kommet fram til at *kravene ivaretas best når boligforvaltning og utøvende eierskap samles i ett organ underlagt FSJ - modell 2.*

Mindretallet mener at kravene er best ivaretatt når boligforvaltning og utøvende eierskap samles i en forvaltningsbedrift underlagt FD – modell 3.

0.1.1 Innledning

Forsvaret har bygget boliger for sitt nøkkelpersonell i flere hundre år. Men først ved utbygging av de store forsvarsetablissementene etter siste krig ble det bygget familieboliger i stort antall. Da var det generell boligmangel, og Forsvaret hadde behov for virkemidler for å kunne beordre personell til å tjenestegjøre på steder der de ikke hadde planer om å etablere seg permanent. I tillegg til at det var etablert et boligtilbud, måtte det også være gunstig prismessig. Dette er ivaretatt ved at det er utviklet og innført et differensierte husleiesystem med gjennomgående lavere utleiepriser enn normal markedsleie.

0.1.2 Dagens boligforvaltning og ressursbruk

Forsvaret disponerte i 1998 i underkant av 4400 boliger. Av disse eier Forsvaret ca 3600 leiligheter, mens de resterende stort sett er borettslagsleiligheter som Forsvaret har kjøpt og disponerer. 2/3 av den eide boligmassen er fra tida 1950 – 1970. Selv om mange av disse er modernisert, er de av gammel standard og forholdsvis uhensiktsmessige etter dagens krav. Resten er hovedsakelig av nyere dato. Forsvaret har boliger spredt over hele landet , i alle fylker og i 98 kommuner. Vel halvparten av boligene ligger i byer.

I de siste fire årene har Forsvaret kjøpt, bygget og modernisert boliger for gjennomsnittlig 58 mill kr pr år. De siste tre årene er det solgt boliger for i gjennomsnitt 54 mill kr pr år, noe som vil øke vesentlig. Ifølge FBOT fins et avhendingspotensiale på 700 – 800 leiligheter – før en ser effekten av FS2000.

Utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold av boligene var i 1998 på 92 mill kr. Herav utgjorde vedlikeholdet 55 mill kr. Årlige utgifter til drift av borettslagsleilighetene var på 25 mill kr. *Totale årlige boligutgifter* uten investering er dermed på *vel 117 mill kr***.** Til sammenligning var husleieinntektene på 65 mill kr, med en underbalanse 52 mill kr. Investeringsutgiftene er da ikke medtatt. Disse bør sammenholdes med salgsinntektene. Det bemerkes her at husleien planlegges økt fra 01.01.01.

Mange aktører er inne i bildet i forbindelse med forvaltning av Forsvarets boliger. Derfor er det ikke lett å få oversikt over de samlede kostnadene, og det er ikke enkelt å drive en effektiv forvaltning uten at en ser hele kostnadsbildet. Forvaltningsbegrepet lar en her omfatte anskaffelse, utleie og avhending av boliger. De viktigste aktørene er:

Forsvarets overkommando leder boligvirksomheten og er sentral forvaltningsmyndighet. FO fastsetter behovet for boliger og sørger for å avsette midler til anskaffelse, modernisering, drift og vedlikehold.

Lokal forvaltningsmyndighet som er underlagt sin forsvarsgrens generalinspektør sørger for utleie, drift og vedlikehold av boligene.

Forsvarets bygningstjeneste er fagmyndighet og benyttes som utførende enhet til byggherreoppgaver, eiendomsregistrering og –transaksjoner og som kontrollorgan for å ivareta Forsvarsdepartementets eieransvar for Forsvarets eiendommer. FBT sørger for kjøp, bygging og modernisering, samt avhending av boliger.

Forsvarets boligtjeneste er Forsvarets rådgivende og kontrollerende organ innenfor boligvirksomheten og foreslår behovsdekning og mulige tiltak for å dekke boligbehovet i et område. FBOT utfører også betydelige forvaltningsoppgaver, bl a i forbindelse med Forsvarets låneordning.

0.1.3 Mål og krav til ny forvaltningsmodell

Det er en målsetting å finne en modell for forvaltning av Forsvarets boliger som er mer rasjonell enn den vi har i dag. For å kunne bedømme modellen, må vi stille opp de krav og mål vi mener en ideell modell skal tilfredsstille. Mandatet har stilt noen ufravikelige krav til forvaltningen av boligene. Noen mål går på selve modellen, men det er også noen mål som er relatert til boligvirksomheten som gir tydelige føringer for forvaltningen. Alle disse mål og krav må forvaltningsmodellene vurderes mot.

Overordnet mål:
Forsvarets helhetlige boligvirksomhet skal bidra til at FSJs personelldisponeringssystem fungerer etter sin hensikt.

Følgende evalueringskriterier står videre igjen når den nye forvaltningsmodellen skal velges:

- Profesjonell forvaltning
- Synliggjøring av kostnadene
- Sannsynlighet for suksess
- God dialog mellom bruker og forvalter (Mindretallets tilleggskriterium)

Administrative, økonomiske og personellmessige konsekvenser ved bruk av de aktuelle modellene er vurdert.

0.1.4 Aktuelle forvaltningsmodeller

Arbeidsgruppen har valgt ut fire prinsipielt ulike modeller. Modellene er meget forskjellige både når det gjelder tilknytningen til FD og ansvarsfordeling og plassering. Det finnes flere varianter av hver prinsippmodell. Innenfor hver prinsippmodell har en funnet den optimale varianten som en har valgt å sammenlikne de andre modellene med.

Felles for alle nye modellene er at de må inneholde et element på brukersida med ansvar for den totale boligvirksomheten i Forsvaret og som representerer alle enheter i FO som genererer et boligbehov.

Denne enheten må kjenne Forsvarets behov og krav til boliger. Vi har valgt å kalle enheten boligvirksomhetsansvarlig (BVA).

De fire prinsippmodellene er:

FBT som utøvende eier, forvaltningen underlagt FO

Dette er den ordningen vi har i dag, men det er innført horisontal samhandel slik at brukeren betaler til forvalteren for deler av FDV-utgiftene ved de boliger han bruker.

FO som utøvende eier og forvalter

Her er det forutsatt at dagens FBT legges inn under FO og slås sammen med de lokale forvaltningsmyndighetene i en egen forvaltningsorganisasjon underlagt Forsvarssjefen.

Eget forvaltningsorgan under FD utøver eierskap og forvaltning

Her skilles de lokale forvaltningsmyndigheter ut fra FOs organisasjon og slås sammen med FBT til en egen forvaltning utenom Forsvarets militære organisasjon. Kravene til en ny organisasjon synes i denne modellen å være best tilfredsstilt med en forvaltningsbedrift tilknyttet FD.

Eget selskap som eier og forvalter

Gruppen har her vurdert en rekke selskapsformer, enten frittstående eller med FD som eier. Innenfor denne prinsippmodellen har *flertallet* i arbeidsgruppen funnet at en stiftelse eller et stiftelseslignende organ er den løsningen som bør vurderes nærmere. *Mindretallet* mener at et aksjeselskap som eies av FD eller et underlagt ledd vil gi større sikkerhet for best mulig ivaretakelse av Forsvarets interesser i forvaltning og utvikling av Forsvarets boliger.

Alle modellene er i stor grad sammenfallende med de prinsippmodellene hovedutredningen har valgt, men de er tilpasset boligforvaltningen. For disse modellene har en forutsatt at det blir valgt samme modell for boligforvaltningen som for øvrig EBA-forvaltning. Modellene er vurdert ut fra de kriteriene som er satt for boligforvaltningen.

0.1.5 Vurdering og valg av boligmodell opp mot krav og konsekvenser

Arbeidsgruppens *flertall* anbefaler boligmodell 2 som den framtidige forvaltningsmodellen for Forsvarets boliger.

Dersom modell 3 blir valgt for den øvrige EBA-forvaltningen, anbefaler *flertallet* at modell 4 med alternativet stiftelse utredes nærmere som ny forvaltningsmodell for boligforvaltningen.

Begrunnelsen for denne anbefalingen er:
FSJs ansvar for utforming og gjennomføring av boligpolitikken kan best ivaretas ved at FSJ har full styringsrett over hele boligvirksomheten, inklusive boligforvaltningen. Dette gir også den politiske og faglige ledelsen grunnlag for helhetlig økonomisk oversikt. Ved å samle den totale boligvirksomheten under FSJ oppnår en påkrevd fleksibilitet ift å kunne anskaffe eller avhende boliger i takt med behovsendringer. Totaløkonomien påvirkes i stor grad av størrelsen på og driften av forvaltningsfunksjoner i Forsvarets totale boligvirksomhet. I modell 2 unngår en betydelig oppbygging av bestillerkompetanse på brukersiden.

Ved at hele boligvirksomheten styres av arbeidsgiver i modell 2 muliggjøres en styrking av personellets medinnflytelse som innebærer direkte påvirkning på arbeidsgivers ressursbruk i forhold til antall, lokalisering og standard på boligmassen. Det er sannsynlig at personellets medinnflytelse svekkes i modell 3, ved at arbeidsgiver mister styringsrett og vil være prisgitt en markedsorientert forvaltningsenhet som opererer i en tilnærmet monopolsituasjon.

Modell 2 er i samsvar med Forsvarets styringskonsept. Kostnader kan synliggjøres i den grad det er nødvendig, ved at boligvirksomheten skilles ut som et eget virksomhetsområde.

Mindretallets kommentar
Mindretallet anbefaler boligmodell 3 som den framtidige forvaltningsmodellen for Forsvarets boliger. Om modell 3 velges for øvrig EBA, kan man videreføre boliger til modell 4 med aksjeselskap som tilknytningsform dersom det viser seg hensiktsmessig i det totale bildet for forvaltningen av Forsvarets EBA.

Mindretallet begrunner sitt valg med at modell 3 synliggjør de samlede kostnader best og gir FSJ størst fleksibilitet og handlefrihet. Forvaltningsorganisasjonen er helt fra toppen laget for profesjonell bolig- og EBA-forvaltning.

Mindretallet mener at ved opprettelsen av BVA vil brukersida bli både sterk og kompetent som arbeidsgivers representant og som bestiller av boliger fra en parallell eier/forvalterorganisasjon. Dette er helt nødvendig for å få likeverdighet mellom bruker og forvalter samtidig som personellets medbestemmelse ivaretas.

DEL 1

Bakgrunn

1.1 Innledning, utredningens mandat og opplegg

Utredningen om framtidig forvaltning av Forsvarets boliger er en delutredning til "Utredningen av forvaltningen av EBA i Forsvaret". Utredningen skal gi svar på om Forsvarets boliger skal forvaltes på samme måte som øvrig eiendom, eller om en annen modell er bedre egnet.

Mandatets sentrale begreper er definert i samsvar med EBA-utredningen for øvrig. Utredningen er utført av en bredt sammensatt arbeidsgruppe.

1.1.1 Oppdraget

Oppdrag om å igangsette en omfattende utredning av forvaltning av eiendommer, bygg og anlegg i Forsvaret ble endelig gitt av Fosvarsdepartementet i skriv av 24. februar 1999. En styringsgruppe med representanter fra FD, FO og FBT ble gitt oppdraget. Styringsgruppen fikk utformet et mandat og engasjerte en utredningsleder, Eilif Holte, til å lede arbeidet.

I et møte i arbeidsutvalget i desember 1998 ble utredningsleder gjort oppmerksom på den spesielle fokus som var satt på boligene som en følge av at intensjonene i St meld nr 25 (1995-96) ventes gjennomført med bl a:

- Markedstilpasset husleie
- Lønnskompensasjon for økt husleie
- Reduksjon i antall boliger
- Reduksjon i driftsutgifter til boligene

Det var også kommet opp forslag om en ny forvaltningsmodell med en ny eierstruktur og innskudd for boligene.

I seinere møter bestemte arbeidsutvalget at en egen arbeidsgruppe skulle nedsettes for å se nærmere på forvaltningen av boligene.

1.1.2 Mandatet

Gruppens mandat ble godkjent av arbeidsutvalget i møte 26. april 1999. Mandatet finnes i sin helhet i vedlegg A.

1.1.3 Analyse av mandat

Gruppen har merket seg at forvaltning i denne sammenheng skal omfatte all aktivitet fra og med anskaffelse til og med avhending av boligene. I EBA-sammenheng vil derfor *totaløkonomi* omfatte både investeringskostnadene og FDVU-kostnadene. Imidlertid har en funnet det riktig å utvide begrepet totaløkonomi til også å omfatte de samlede følgekostnader knyttet til det å ha eller ikke ha boliger i tilstrekkelig antall. Alle kostnader knyttet til f eks pendling og flytting må da tas i betraktning i totaløkonomisammenheng. Dette er også i overensstemmelse med hovedutredningen som definerer totaløkonomi som:

"*De samlede kostnader forbundet med primærvirksomhet inkludert arealkostnader og andre service- / støttefunksjoner som totalt sett skal dekkes av virksomhetens ressurstilgang.*"

Det er angitt som et mål at boligmassen skal holdes i *optimal balanse* med tanke på behovsdekning, funksjonalitet og økonomi.

All ressursbruk forbundet med forvaltning av Forsvarets boliger skal identifiseres og beregnes. Alle inntekter skal også angis. Arbeidsgruppen tolker oppgaven som om absolutt alle utgifter forbundet med forvaltningen skal finnes – også de som omfattes av forvalterens ledelse og administrasjon og som etter skjønn må deles med en rekke andre gjøremål.

En skal utrede alle mulige forvaltningsmodeller for boligene i framtida, herunder to nærmere angitte modeller. Modellene skal beskrives, og en skal vurdere hvordan modellene tilfredsstiller de mål som er satt opp for forvaltningen av Forsvarets boliger, og til slutt hvordan modellene tilfredsstiller det overordnede mål som er satt for Forsvarets totale boligvirksomhet.

For de to nærmere angitte modellene skal en beregne den husleie som gir balanse mellom inntekter og utgifter for boligforvaltningen. Hensikten med dette er å finne ut hvor stor del av totalkostnadene som ikke dekkes inn av den differensierte husleien som beboerne betaler. En slik utgiftsdekkende husleie skal sammenlignes med markedsleien på aktuelt sted. Dette vil vise om Forsvaret driver en effektiv boligforvaltning.

Om det viser seg nødvendig å øke husleien i forhold til dagens, skal alle konsekvenser ved en slik mulig økning finnes og vurderes.

En skal angi de økonomiske, administrative og personellmessige konsekvensene ved innføring av de forskjellige modellene. Dette innebærer at en skal studere hvordan forvaltningsmodellen innvirker på økonomien i boligforvaltningen, hva hva modellen betyr i forhold til dagens organisering og hvordan personellet blir berørt.

Arbeidsgruppen har forutsatt at gruppens rapport først og fremst er en delrapport som skal brukes som underlag for hovedrapporten fra EBA•2000. Men det skal også være en frittstående rapport som kan leses alene og stå som en selvstendig rapport når det gjelder boligforvaltningen. Vi har lagt til grunn at rapporten skal gjøres offentlig tilgjengelig og at den skal gi styringsgruppen et godt beslutningsgrunnlag når Forsvarets framtidige boligforvaltning skal fastlegges.

1.1.4 Utredningen skal omfatte boliger og ikke kvarter

Arbeidsgruppen har vurdert om kvarter skal tas med under begrepet bolig og derved tas med i utredningen eller ikke.

Boliger og kvarter må nødvendigvis ses i sammenheng når de personellmessige forhold vurderes. Ofte er det slik at kvarter er et alternativ til bolig og omvendt.

Arbeidsgiver har forpliktet seg til å tilby kost og kvarter eller økonomisk godtgjøring til personell som må føre to husholdninger i forbindelse med skifte av tjenestested. Kvartertilbudet vil dermed være med på å dempe det ordinære driftsbudsjettet.

Arbeidsgruppen tror boligmassen er den del av EBA-massen som i dag lettest kan være gjenstand for en fri vurdering av alternative forvaltningsmodeller der eier og bruker skilles og der kapitalkostnadene kan bringes inn i den helhetlige forvaltningen. Dersom kvarter bringes inn, vil dette kunne komplisere for valg av en hensiktsmessig modell for forvaltning av Forsvarets boliger. Konsekvensene ved å holde kvarter utenom utredningen vil imidlertid måtte vurderes.

1.1.5 Utredningsorganisasjonen

Styringsgruppen, som er det øverste organ i utredningsorganisasjonen EBA•2000, er holdt orientert om arbeidsgruppens virksomhet. Referansegruppen, som har som oppgave å kvalitetssikre utredningens enkelte deler på vegne av styringsgruppen, har hatt arbeidsgruppens rapport til gjennomsyn og kommentarer.

Arbeidsgruppe 2, boligforvaltningsgruppen, har bestått av personell med ulik bakgrunn. Gruppen har hatt personell med god og variert erfaring fra personellforvaltning, inngående kjennskap til Forsvarets boligvirksomhet og god og lang erfaring fra eiendomsforvaltning, fra teknisk og juridisk side. Dessuten har befalsorganisasjonene vært representert i gruppen med den inngående kjennskap til befalets boligbehov som disse representerer.

Arbeidsgruppen har bestått av:

- Oberstløytnant Jarl Christensen,
  Norges Offisersforbund
- Rådgiver Oddvar Dufseth,
  Forsvarets bygningstjeneste / Sentralledelsen.
  Gruppens leder
- Rådgiver Tod Faye –Schjøll,
  Forsvarets bygningstjeneste / Sentralledelsen,
  eiendomsavdelingen
- Major Einar Grønberg,
  Forsvarets overkommando / Forvaltningsstaben,
  nasjonalt bygge- og eiendomskontor
- Major Gunnvald Hegglid,
  Forsvarets boligtjeneste
- Prosjektkonsulent Bjørnar Helland,
  HolteProsjekt as
- Oberstløytnant John Jægtvik, Forsvarets overkommando / Personellstaben
- Orlogskaptein Jon Martin Madsen,
  Forsvarets overkommando / Forvaltningsstaben
- Major Rune Sletner,
  Krigsskoleutdannede offiserers landsforbund
- Kontorsjef Per Sundstrøm,
  Forsvarets overkommando / Administrasjonsavdelingen
- Forhandlingsleder Kjell Aanstad som midt i utredningen erstattet Pål Tangen,
  Befalets fellesorganisasjon.

1.1.6 Arbeidsformen

Arbeidsgruppen har vært samlet i 27 møter, hvorav tre har vart over to dager, for å diskutere probemstillingene og komme fram til konklusjonene. For øvrig har gruppen deltatt i åtte seminarer i EBA•2000.

1.2 Bakgrunn, forutsetninger, begreper og definisjoner

Forsvarets boligvirksomhet har sin hjemmel og bakgrunn i stortingsvedtak og avtaleverk. Arbeidstakerorganisasjonene er gjennom deltakelse i nemnder og råd med på å utforme Forsvarets boligvirksomhet, og de har avgjørende innflytelse når det gjelder fordeling av boligene.

1.2.1 Bakgrunn for boligforvaltningen

Kort historikk om boligutbyggingen i Forsvaret

De første boligene Forsvaret hadde, ble satt opp i tilknytning de store festningene som ble bygget på siste halvdel av 1600-tallet. Boligene ble satt opp for festningskommandanter og vollmestere.

I forbindelse med etablering av de større hæretablissementene på slutten av 1700 og 1800 tallet ble det også bygget en del boliger for offiserer. Men totalt sett var det et meget begrenset boligtilbud til ansatte i Forsvaret helt opp til siste krig. De få familieboligene en hadde, ble normalt nyttet til ledende personell.

Ved den store utbyggingen av Forsvaret fra 1952 og utover ble det bygget familieboliger i stort antall. Boligene hadde meget nøktern standard. Boligutbyggingen fortsatte i relativt stort omfang på 1960-tallet.

I 1970 og 1980 årene ble det bygget boliger med en mer moderne utforming både når det gjaldt areal og teknisk standard. Den største innsatsen på boligsektoren i disse årene var imidlertid rettet mot standardheving av 50-talls boligene som allerede var blitt nødvendig etter tidens krav.

Hjemmelsgrunnlaget

Utbygginga av Forsvaret på 1950-tallet med økt rekruttering av personell skapte et stort behov for boliger i ei tid med generell boligmangel. Forsvarsdepartementet fikk i 1957 aksept fra Stortinget for å kunne tilby boliger til befal i Forsvaret. I Innst S nr 211 (1957) til St prp nr 44 (1957) heter det: ”Befal som av hensyn til tjenesten ikke vil kunne slå seg ned på et bestemt sted, bør skaffes bolig ved statens forsorg”.

Forsvarets boligvirksomhet har utviklet seg parallelt med befalsordningen og systemene for personelldisponering. Boligbehovet er helt klart knyttet opp mot Forsvarets eget behov. Beredskapen og nødvendigheten av å holde et stabilt og effektivt befalskorps, blir i denne forbindelse ansett som avgjørende. Utdannelse og trening av befalet og behovet for å dekke stillingene, betinger endring av tjenestested i den grad at den enkelte ikke kan forventes å holde seg med egen bolig. Særlig gjelder dette i den perioden da befalet er undergitt utvidet beordringsplikt. At Forsvaret kunne tilby familiebolig var en av de viktigste forutsetningene for gjennomføring av beordringssystemet og den reviderte befalsordningen.

Boligspørsmål i tilknytning til gjennomføring av beordringssystemet ble behandlet i en egen forhandlingsomgang med arbeidstakerorganisasjonene. Dette var med på å legge grunnlaget for gjennomføringen av beordringssystemet fra 1966. Innst S nr 218 til St prp nr 34 (1965-66) danner bakgrunnen for ”Bestemmelser for beordring av befal i Forsvaret” der hjemmelen for boligvirksomheten slås fast i pkt 15: ”Ved beordring som medfører skifte av tjenestested og bosted, skal beordringsmyndigheten i den utstrekning det er mulig stille bolig til disposisjon når den som beordres ønsker det”.

Tildelingsregler og leievilkår

Fram til 1960 ble Forsvarets boliger med få unntak fordelt av de militære myndighetene. I 1961 vedtok Forsvarsdepartementet, i samarbeid med befalsorganisasjonene, nye regler der boliger som ikke var øremerket for bestemte stillinger, skulle fordeles av ei husfordelingsnemnd sammensatt av representanter for arbeidstakerorganisasjonene og en representant for avdelingsledelsen. Fra 1980 ble ansvaret for fordeling av boligene lagt til de lokale bolignemndene.

I 1989 ble tildelingsreglene endret noe. De boligsøkende ble inndelt i prioritetsgrupper som la vekt på å skille mellom befal i beordringsperioden, befal i søknadsperioden og annet personell i Forsvaret ved tildeling.

Fordelingsreglene er fastsatt på bakgrunn av drøftinger mellom FD, FO og arbeidstakerorganisasjonene. De er ikke direkte forankret i forvaltningsloven, men anses å være en del av arbeidsgivers adgang til *internforvaltning.* Prinsippene for god og forsvarlig forvaltning er ivaretatt ved utformingen og praktiseringen av reglene. Klageadgangen anses å tilfredsstille kravene i loven, alminnelig ulovfestet forvaltningsrett og demokratiske beslutningsprosesser.

Husleieloven gjelder ved utleie av Forsvarets boliger. I tillegg kommer interne direktiv og husordensregler.

I de første åra etter 1945 ble husleia i Forsvarets boliger fastsatt lokalt gjennom kommunale takstnemnder. I et seinere system ble husleia fastlagt med en felles kvadratmeterpris over hele landet, samme hva slags kvalitet boligen hadde. For Forsva-

ret har det vært nødvendig å ta hensyn til at husleienivået burde være slik at det var med på å fremme personelldisponeringssystemet. Samtidig bør det være mest mulig lik husleie for personellet som er underlagt beordring.

I 1983 ble det differensierte husleiesystemet innført i Forsvaret. Nå ble det i tillegg til størrelsen på boligen tatt hensyn til standard, alder og beliggenhet. Leietakere utenom Forsvaret betaler stedets markedsleie. Staten for øvrig hevet sine utleiepriser til markedsnivå fra 1993. Ifølge St meld nr 25 lå Forsvarets priser, etter undersøkelser Riksrevisjonen har gjort, 50 – 60 % lavere enn staten for øvrig før staten hevet prisene i 1993.

En revidert boligvirksomhet med tilhørende husleiesystem med markedstilpasset leie er forutsatt innført fra 1. januar 2001.

Rollebeskrivelser

Rollene innen eiendomsforvaltning er beskrevet nærmere i vedlegg B:

Eier – den som har grunnbokshjemmelen

Forvalter – den som på vegne av eieren tar vare på eiendommen

Bruker – den som etter avtale med eieren har rett til å bruke eiendommen

Leieboer – den som bor i boligen

1.2.2 Definisjon av begreper i dagens forvaltning

Avdelinger i Forsvaret

Forsvarsdepartementet (FD) har overordnet ansvar for boligvirksomheten, og er formell eier av all EBA i Forsvaret.

Forsvarssjefen (FSJ) leder boligvirksomheten og er sentral forvaltningsmyndighet (SFM) for EBA i Forsvaret.

Forsvarets bygningstjeneste (FBT) er fagmyndighet for EBA og ivaretar normalt byggherrefunksjonen, forestår kjøp, salg, leie og utleie av eiendommer.

Forsvarets boligtjeneste (FBOT) utøver faglig veiledning og kontroll samt rådgivning til Forsvaret og de ansatte.

Lokal forvaltningsmyndighet (LFM) ivaretar forvaltning, drift, vedlikehold og utleie av boligene i sitt område.

Bruker er den militære avdeling som har ansvar for å bruke tildelt eiendomsmasse i sin virksomhet. Brukeren framleier boligen til leieboeren.

Boligbetegnelser

Forsvaret har spesielle betegnelser på sine ulike boligtyper avhengig av bruksområde:

Embetsboliger er boliger for spesielle embetsinnehavere.

Særvilkårsboliger er boliger som ofte er øremerket for stillinger der personellet er tillagt boplikt.

Etatsboliger er boliger for personell som utøver spesiell tjeneste.

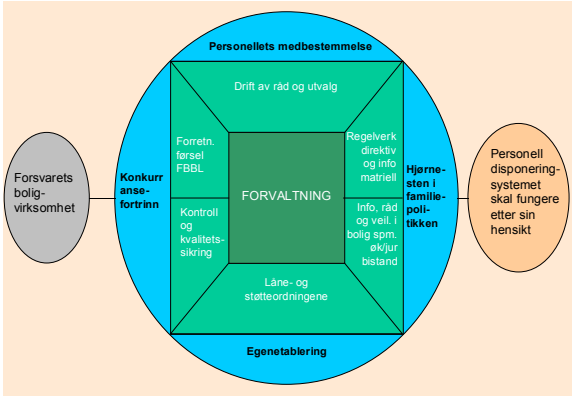
Leieboliger er Forsvarets øvrige boliger.

Kvarter/befalsforlegninger skal dekke behovet for enslige eller pendlere.

Forsvarets boligvirksomhet

Forsvarets boligvirksomhet er et avtalefestet arbeidsgiveransvar med et spekter av tilbud, oppgaver og virkemidler, der de ansatte har stor grad av medbestemmelse. Målet er å bidra til at personelldisponeringssystemet fungerer tilfredsstillende.

Bilde 3.1. Forsvarets boligvirksomhet, FBOTs illustrasjon.



(Bedre bilde i vedlegg B)

Boligvirksomheten er å anse som en hjørnestein i Forsvarets familiepolitikk. Den skal utgjøre et personellpolitisk konkurransefortrinn for å opprettholde mobiliteten i offiserskorpset, og i fremtiden også for sivilt tilsatte for oppfyllelse av karriereplaner og ved struktur- og organisasjonsendringer.

Boligvirksomheten i Forsvaret omfatter all virksomhet som bidrar til at personellet får et sted å bo. Den dekker alt fra det å stille egne eller innleide boliger og kvarter til disposisjon for de ansatte til å bidra til å skaffe gunstige lån til personell som vil anskaffe sin egen bolig.

Boligforvaltning omfatter teknisk, juridisk og økonomiske forvaltning av Forsvarets egne boliger og borettslagsleiligheter.

Noen organer som bidrar i Forsvarets boligvirksomhet er nærmere beskrevet i vedlegg B.

Begreper innen eiendomsforvaltning

Eiendommer, bygg og anlegg (EBA)

EBA omfatter alle faste grunnarealer, bygg og anlegg inklusive boliger som eies av Staten ved Forsvarsdepartementet eller som ved leie og annet disponeres av Forsvaret.

Forvaltning

Forvaltning (F) omfatter administrativt ansvar for utleie av boligmassen. I dette ligger sekretærfunksjon i boligfordelingssaker, opprettelse av husleiekontrakter, husleie- oppgjør med mer.

Drift

Driftsoppgavene (D) forbundet med boligforvaltning begrenser seg til offentlige avgifter og fellesstrøm.

Vedlikehold

Vedlikehold (V) er tiltak som er nødvendig for å opprettholde boligen og de tekniske installasjonene på et fastsatt kvalitetsnivå innenfor boligens gitte brukstid.

Utvikling

Utvikling (U) er det arbeid som må utføres for å opprettholde boligens verdi over tid i forhold til nye krav.

Service

Service (S) er oppgaver som utføres for å støtte kjernevirksomheten i boligen. Eksempler på dette er rådgiving i boligsaker til Forsvarets personell.

1.3 Dagens boligforvaltning

Omtrent halvparten av Forsvarets vel 4000 boliger er 30 til 50 år. Vedlikeholdet har vært tilfredsstillende, men det er betydelig behov for modernisering. I 1998 var salgsinntektene noe høyere enn investeringsutgiftene på 48 mill kr. Husleieinntektene på 65 mill kr dekket 55% av forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds- og leieutgiftene for boligene. For blant annet å ivareta personellets medinnflytelse er flere aktører i form av råd, nemnder og utvalg, inne i bildet når det gjelder behovsvurdering, fordeling og forvaltning av Forsvarets boliger.

1.3.1 Innledning

Dette kapitlet har til hensikt å gi en oversikt over hva Forsvarets boligforvaltning handler om, hva som finnes av boliger i Forsvaret, alder, tilstand og lokalisering. Det vil også belyse hva denne forvaltningen koster av ressurser fra forsvarsbudsjettet og hvilke inntekter som kommer inn ved utleie av boligene. Til slutt vil det bli gitt en oversikt over organiseringen av dagens forvaltning og hvem som er ansvarlig for utførelse av de forskjellige oppgavene.

1.3.2 Boligmassen

En mer utfyllende beskrivelse finnes i vedlegg C.

Aldersfordeling

Forsvaret har boliger i alle aldre. 1,7 % av boligene er over 100 år gamle, 2,2 % av boligene er 50 – 100 år, 22 % av boligene er fra 10 til 30 år gamle og må dermed sies å være ganske moderne og 6,5 % av den eide boligmassen er fra 1990-årene.

Hele 2/3 av Forsvarets eide boligmasse er fra tida 1950 – 1970. Selv om mange av boligene er modernisert, er de av gammel standard og forholdsvis uhensiktsmessige etter dagens krav.

Av den totale boligmassen som Forsvaret disponerer, er 18 % borettslagsleiligheter.

Geografisk fordeling

Forsvaret har boliger spredt utover hele landet, i alle fylker og i 98 kommuner. Omtrent halvparten av boligene ligger i våre tre nordligste fylker.

Av tabell i vedlegg C framgår at vel halvparten av de 4376 boligene ligger i byer. De aller fleste av de resterende (ca 1750) ligger i typiske forsvarskommuner eller mindre landkommuner.

Boligtyper

Boligene fordeler seg med 15 % eneboliger og 27,5 % leiligheter i blokkbebyggelse, mens resten er rekkehus eller vertikaldelte boliger..

Størrelser

De fleste større boligene er naturlig nok eneboliger, og da særlig de eldre særvilkårsboligene bygget for over hundre år siden. Disse har et betydelig større gjennomsnittsareal (156 m^2) enn andre typer boliger og blokkleiligheter (100 m^2). Leiligheter i blokk har et gjennomsnittsareal på under 2/3 av hva en enebolig har.

Teknisk standard

Basert på den til en hver tid gjeldende oppfatning i samfunnet, har Forsvaret tilstrebet en nøktern minimumsstandard for sine boliger.

Vedlikeholdet kan generelt karakteriseres som brukbart, men en konstaterer at dagens standardkrav i stor grad ikke er tilfredsstilt i den eldre boligmassen. Dette viser at Forsvaret ligger på etterskudd med modernisering og fornyelser.

Vel 1 % av boligene har ikke tilfredsstillende standard og ½ % er kassable.

Verditakst

Det foreligger ikke i dag noen verditakst over boligene som er i Forsvarets eie.

For å få en antydning om verdien, har en benyttet det anslag som FBOT har brukt i sin undersøkelse "Kostnader og inntekter Forsvarets boligvirksomhet Mai 1999" – kr 420.000,- pr boenhet. Dette tilsvarer en totalverdi på de eide boligene på 1,5 mrd kr.

Verdien på Forsvarets ca 770 borettslagsleiligheter anslås til 0,5 mrd kr.

Den totale verdien av Forsvarets boliger kan dermed settes til 2 mrd kroner.

1.3.3 Ressursbruk og inntekter

Nybygg og modernisering

Oversikt over hvor mye investeringsmidler som er benyttet til boliger i de siste årene er tatt ut av FBTs regnskaper. For 1994 og tidligere er moderniseringstiltak og nybygg eller kjøp slått sammen i regnskapet.

I tabellen er ikke tatt med boliger som er anskaffet innenfor bestemte totalprosjekter. Dette gjelder boliger anskaffet på Rena under FrG-prosjektet.

Tabell 1.1 Investeringer i boliger i Forsvaret fra 1990 tom 1998 i mill kr etter FBTs regnskaper.

Årstall	Kjøp/ bygg	Modern-isering	Samlet kostnad
1990			74,7
1991			70,1
1992			72,7
1993			62,4
1994			56,9
1995	18,3	42,8	61,1
1996	31,9	33,6	65,5
1997	23,6	32,0	55,6
1998	20,2	28,0	48,2
Totalt	94.0	136,4	567,2
Gj.snitt	23,5	34,1	63,0

Som en ser av tabell 1.1, har midlene til investering i boliger sunket ganske merkbart over de siste 10 årene. Dette er betenkelig ettersom en vesentlig del (over halvparten) går til moderniseringstiltak. I disse tiltakene tas det igjen et etterslep i vedlikehold og utvikling av boligene. Den faktiske reduksjonen er enda større ettersom prisene ikke er justert i takt med prisutviklingen.

Forvaltning, drift og vedlikehold

For å finne ut hvor mye ressurser som går med til administrasjon, ulike driftskostnader og vedlikehold av boligene i Forsvaret, sendte FO ut spørsmål til samtlige LFMer. Det kom inn svar fra LFM som disponerer i underkant av 70 % av boligene. Arbeidsgruppen har supplert dette med egne undersøkelser. Disse opplysningene er brukt for å finne total ressursbruk for den totale EBA-forvaltningen og boligforvaltningen.

Personellutgifter i forbindelse med drift av boligkontor ved LFMene og lønn til håndverkere (beregnet ut fra en vurdert gjennomsnittslønn for fagarbeidere i Forsvaret) er satt til kr 300.000 pr årsverk inkl arbeidsgiveravgift, sosiale utgifter etc. Utgifter til FOs, FBOTs, og FBTs personell som regnes sysselsatt med forvaltning av boligene er satt til 400.000,- kr pr årsverk, inkl arbeidsgiveravgift, sosiale utgifter etc på bakgrunn av FBTs gjennomsnitts lønnskostnad.

Forvaltningskostnadene omfatter vesentlig offentlige avgifter som eiendomsskatt, vann- og kloakkavgift og renovasjonsavgift. Utgiftene er etter regnskapstall fra LFMene. Utgifter til administrasjon av boligene inngår i forvaltningskostnadene. Her er også inkludert støttetjenester fra LFMens moderavdeling som omfatter administrativ støtte til ledelse, regnskap, arkiv, IT-tjeneste osv. Støttetjenestenes verdi er beregnet ut fra tallgrunnlag oppgitt av LFMene selv.

Tabell 1.2 Beregnede forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds- og leieutgifter ved Forsvarets boliger i 1998.

Utgiftskategori	Beløp i 1000 kr
Personellutgifter ved LFMs boligkontor, 40årsverk	12.000
Personellutgifter ved FO, FBT og FBOT, 1+2+3 årsverk	2.400
Administrative støttetjenester fra LFM	3.300
Eiendomsskatt	2.100
Forvaltningsutgifter	19.800
Vedlikehold, varer og tjenester	28.300
Personellutgifter,83,5 årsverk	25.050
Transporttjenester fra LFM	1.500
Totale vedlikeholdsutgifter	54.850
Offentlige avgifter	15.000
Strømutgifter	2.000
Brøyteutgifter	500
Driftsutgifter, totalt	17.500
Totalutgifter FDV	92.150
Leieutgifter grunn	600
Husleie borettslag	24.900
Leieutgifter totalt	25.500
Totalutgifter, FDV+leie	117.650

Vedlikeholdsutgiftene består av innkjøpte varer og tjenester og lønn til eget personell (håndverkere). Beregning ut fra innhentede opplysninger fra LFMene skulle tilsi at forbruk av varer og tjenester ville utgjøre 31,5 mill kr. Regnskapstallene viser imidlertid 10 % lavere beløp, 28,3 mill kr. Dette tyder på at en del av utgiftene til boligvedlikeholdet kan være belastet vedlikehold av øvrig EBA. I oversikten nedenfor har en valgt å benytte regnskapstallet, som er det offisielle. LFMenes transportutgifter i forbindelse med boligvedlikeholdet er medtatt.

Driftsutgiftene omfatter vann- og kloakkavgifter samt strømutgifter til fellesarealer og tomme leiligheter. Brøyteutgifter i boligområdene er en utgift for LFM. Totalt utgjør driftsutgiftene 17,5 mill kr. Leieboerne bekoster selv utgiftene til renhold, lys og oppvarming i leilighetene.

Enkelte av boligene står på festet grunn. Leieutgiftene er fra LFMene oppgitt til kr 600.000,-.

Totale utgifter til leie av borettslagsleiligheter var i henhold til 1998-regnskapet 24,9 mill kr. Noe av dette er driftsutgifter, og noe utgjør deler av kapitalutgiftene. For å få oversikt over de totale driftsutgiftene ved Forsvarets leiligheter, har en antatt at driftsdelen utgjør 40 % og kapitaldelen 60 %. Utgifter er renhold, energi og innvendig vedlikehold ikke inkludert i driftsutgiftene. Til gjengjeld er kapitalutgiftene redusert idet en betydelig del omfattes av innskuddsbeløpet. En slik fordeling tilsier at driftsdelen utgjør 10 mill og kapitaldelen 14,9 mill kr.

Sammenligning med nøkkeltall

Det kan være interessant å sammenligne Forsvarets ressursbruk til FDV av boliger med tall som gjelder ellers i samfunnet. Da benyttes nøkkeltall som angir gjennomsnittskostnad for forskjellige FDV-oppgaver i privat eller offentlig forvaltning. Det er satt opp FDV-kostnader for en boligmasse med samme sammensetning som Forsvarets har.

Tabell 1.3 Ressursbruken på boligforvaltning i Forsvaret sammenlignet med samfunnet for øvrig

Utgiftsart	Forsvarets boliger	Øvrige boliger	Diffe-ranse	%
Skatter/avgift	2,5	9,6	-7,1	-76
Forsikring	0,5	0,8	-0,3	-37
Administrasjon	17,7	7,4	+10,3	+140
Forvaltning	20,7	17,8	+2,9	+16
Drift, ettersyn	20,7	28,6	-7,9	-28
Vedlikehold	61,1	64,6	-3,5	-5
FDV-utgifter	102,5	111,0	-8,5	-8

Forvaltningskostnader i Forsvarets regnskap omfatter kun eiendomsskatt. Forsvaret er selvassurandør, og betaler ikke forsikring på egne boliger. Til gjengjeld må en selv utbedre eventuelle skader i form av økt vedlikehold eller nybygg.

Administrasjon omfatter bl a det som utføres av boligkontorene og støttetjenestene til LFM. Dette inngår delvis i leiekostnadene for borettslagsleilighetene. Forsvarets administrasjonskostnader er ikke sammenlignbare med tilsvarende i samfunnet ellers. De som eier sin egen bolig utfører en vesentlig del av administrasjonen selv uten andre kostnader enn egeninnsatsen. En del av de oppgitte kostnader er mer relatert til den totale boligvirksomheten enn til boligforvaltningen spesielt, slik som rådgivning til boligsøkende og administrasjon av boligutleien.

Driftskostnadene for øvrige boliger omfatter ettersyn av boligene, vaktmestertjenester, snøbrøyting, offentlige avgifter, løpende og akutt vedlikehold, skade og hærverk etc. I Forsvarets regnskap er en del av disse utgiftene ført som vedlikehold. Nøkkeltallene tilsier derfor større driftskostnader enn det oversikten over Forsvarets virkelige kostnader viser. Utgifter til ettersyn har på Forsvarets kostnadsoversikt kommet til uttrykk som administrasjonsutgift.

De virkelige vedlikeholdsutgiftene for Forsvaret er 61,1 mill. kr. Som nevnt ovenfor er noe av dette driftskostnader. Forsvarets vedlikeholdskostnader ligger da øyensynlig under det som er vanlig ellers i samfunnet. Med økt slitasje som følge av hyppig utskifting av leieboere og liten egeninnsats fra beboerne, må vedlikeholdet likevel karakteriseres som akseptabelt. Imidlertid mangler det modernisering og standardheving i tråd med den alminnelige utvikling i samfunnet for øvrig.

Om en sammenligner de totale FDV-utgifter på Forsvarets boliger med andre offentlige og private boligforvaltere, kan en konkludere med at ressursbruken er akseptabel. At det er noe avvik på forvaltnings-, drifts-, og vedlikeholdskostnadene skyldes at det brukes ulike kontoplaner.

Husleie

Husleien beregnes ut fra det differensierte husleiesystemet der en i beregning av leiebeløpet tar hensyn til boligens alder og tidsrom fra siste påkostning, størrelse, standard og beliggenhet etter et fastsatt system.

Etter oppgave innhentet fra LFMene, er husleien fra boligene for 1998 beregnet til 65 mill kr. Gjennomsnittlig utnyttelsesgrad på boligene ligger da på rundt 85 %.

Fornyelse av boligene

Godt vedlikehold forhindrer ikke at boligmassen eldes og blir umoderne og uhensiktsmessig i forhold til tidens krav. En regner levetiden for en bolig på 60 år, men da forutsettes det en modernisering hvert 30. år. Det betyr at Forsvaret må fornye eller modernisere til sammen 146 boliger pr år. Da er det ikke regnet med noen forsering for å ta igjen det som er forsømt, og det er heller ikke regnet med at det en tid framover vil være et overskudd på boliger slik at det bør bli en netto reduksjon i antallet. Med en gjennomsnittskostnad på kr 800.000,- pr bolig for modernisering eller nyanskaffelse, blir det årlige behovet for midler til fornyelser på 116,8 mill kr.

Inntekter ved avhending

De siste årene er avhending av boliger intensivert. Dette gir en del inntekter som en har fått hjemmel til å investere i nye boliger.

Tabell 1.4 Inntekter ved salg av boliger de siste tre år.

Årstall	Salgsinntekt
1997	54 191 831
1998	63 712 639
1999 (Krav fra FD)	45 350 000
Totalt	163 254 470
Årlig gjennomsnitt	54 418 156

Samlede inntekter og utgifter i 1998

Oppstillingen nedenfor viser at salgsinntektene for boligene overstiger utgiftene til investering i nye og modernisering av eldre boliger. Det må dog understrekes at dagens investeringer ligger betydelig under behovet for fornyelse av boligmassen. For å møte det stipulerte fornyelsesbehovet, måtte en i 1998 økt bruttoinvesteringen med 68 mill kr eller 141 %. Økte salgsinntekter som følge av et anslått avhendingspotensiale på 700 – 800 boliger, allerede før en ser effekten av FS 2000, bør gjøre dette mulig.

Tabellen 1.5 Samlet oversikt over utgifter og inntekter ved Forsvarets boligforvaltning i 1998. FBTs utgifter er fratrukket med 2 årsverk på hver av investeringsutgifter og salgsinntekter.

Utgifts-/inntektsart	Beløp
Investeringsutgifter	-49,0
Salgsinntekt	62,9
Netto kapitalinntekter	13,9
FDV-utgifter	-92,1
Leieutgifter	-25,5
Husleieinntekter	65,0
Netto driftsutgifter	-52,6
Netto utgifter	-38,7

Drifts- og vedlikeholdsutgiftene inkludert leie er omtrent det dobbelte av husleieinntektene. Totalregnskapet for boligene uten at en har tatt hensyn til rentekostnader og følgekostnader, viser et underskudd i 1998 på vel ca 40 mill kr. Om en tar bort den delen av leien som representerer kapitalutgiftene (14,9 mill kr), blir driftsutgiftene i alt 102,1 mill kr. For å dekke opp de samlede driftsutgiftene, må dagens husleie (1998) økes med 37,7 mill kr eller 58 %.

Det stipulerte behovet for modernisering og fornyelse, viser at det må skaffes 116,8 mill kr i tillegg. Beløpet vil i framtida gå ned som en følge av en betydelig reduksjon i boligmassen.

1.3.4 Ansvars- og oppgavefordeling i dagens boligforvaltning

Innledning

I kapitlene foran og i vedlegg B fins det oversikt over alle aktører som er inne i bildet i forbindelse med forvaltning av Forsvarets boliger. Det er viktig å ha oversikt over alle om en skal se hvordan ansvars- og oppgavefordelingen i boligforvaltningen virker. Det er først da kan en bedømme ordningens effektivitet og de kostnader den påfører Forsvaret. Likeens må en kjenne de mål av personellpolitisk karakter som boligene skal bidra til å oppfylle og de forskjellige aktørenes oppgaver i den forbindelse. I vedlegg C utdypes dette.

Behovsvurdering

FSJ fastsetter hvilke stillinger som skal tillegges rett til bolig og på bakgrunn av FBOTs tilrådinger, hvilken dekningsprosent en skal ha på boliger i de forskjellige boområder. Det er også hans ansvar å påse at boligbehovet er medtatt i Forsvarets årlige budsjettforslag.

FBOT gir råd til FD og FSJ om behov og tilpasning av bosituasjonen i de enkelte bområder og iverksetterogså kortsiktige strakstiltak. FBOT lager i samarbeid med FBT og LFM en rullerende 3-års plan for modernisering av Forsvarets boliger.

Anskaffelse. Modernisering

På oppdrag fra FO gjennomfører FBT anskaffelse og ombygging av boliger.

FBOT disponerer midler for leie av et begrenset antall boliger for fremleie. Disse nyttes der det er snakk om å dekke et kortvarig behov.

Vedlikehold

LFMene har ansvar for så vel utvendig som innvendig vedlikehold av Forsvarets boliger. Vedlikeholdsplaner som omfatter all bygningsmasse inkludert boligene utarbeides av LFMene som også sørger for at arbeidet blir utført, enten av eget personell eller ved kjøp av entreprenørtjenester.

Drift

LFMene som er utleiere av boligene er også ansvarlig for driftsoppgavene. Avgifter for renovasjon, vann- og avløp betales av LFM. Leieboeren er ansvarlig for å skaffe strøm og olje til lys og oppvarming.

Bruksendring.

Boliger som det ikke lenger er hensiktsmessig å benytte til sitt opprinnelige formål, kan bruksendres eller avhendes.

FSJ har ansvar for å godkjenne varige bruksendringer. LFMene kan foreta midlertidige bruksendringer av inntil ett års varighet.

Avhending

LFM foreslår boliger utrangert i samarbeid med lokal bolignemnd, arbeidstakerorganisasjonene, og FBT. FO foretar formell utrangering. Utrangerte boliger forvaltes fortsatt av LFM inntil de er avhendet, men FBT er ansvarlig for avhending av boligen. Ved salg av boliger eller boligtomter har Forsvarets personell fortrinnsrett etter visse regler gitt av FD (se vedlegg C, pkt C 7).

Utleie

Personell med boplikt eller rett til bolig tildeles bolig av LFM. Leieboliger fordeles av en felles områdebolignemnd (OBN). FBOT gir råd og veiledning ved fordeling av Forsvarets boliger. LFM har ansvar for inn- og utflyttinger, husleiekontrakter og -oppgjør, protokoller, nøkler osv.

Utleier har ansvar for utvendig og innvendig vedlikehold av boligen og alle driftsutgiftene med unntak av elektrisk strøm, oppvarming og renhold.

Pengeflyten

Midler til bygging, kjøp og modernisering av boliger settes av på Forsvarets investeringsbudsjett. Midler til drift og vedlikehold av boligene avsettes på LFMenes budsjett for drift og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg og prioriteres sammen med øvrig bygningsmasse.

Inntektene fra utleie av boligene posteres under inntektskapitlet til den forsvarsgren eller tilsvarende som forvaltende LFM er underlagt.

Helhetlig ansvar

FO leder boligvirksomheten i Forsvaret og har som sentral forvaltningsmyndighet for EBA også ansvaret for boligene.

Del 2

Målsetting og krav

2.1 Målsetting og krav til boligvirksomhet og forvaltning av forsvarets boliger

Stortinget har gjennom behandlingen av St meld nr 25 (1995-96) stilt opp visse krav til boligvirksomheten i Forsvaret. Det finnes en rekke generelle og absolutte krav, spesielt til forvaltningen. I mandatet er det også listet noen krav.

I dette kapittelet er kravene analysert, sammenstilt og i den grad det er mulig fordelt på aktørene i en forvaltningsmodell. Forvaltningsmodellene skal optimaliseres og evalueres med basis i disse krav.

2.1.1 Inndeling av mål og krav

Mål og krav til en forvaltningsmodell kan grupperes på flere måter. Her har en valgt å se på kravene til de ulike aktørene i modellen, kontakten mellom dem og øvrige krav til selve modellen. En har forsøkt å unngå at krav eller delkrav overlapper hverandre i de endelige krav og mål som er stilt opp.

2.1.2 Mål og krav til boligvirksomheten

Brukeren er den som har rett til å disponere boligen til sitt personell, ikke den som bor i boligen. Det er brukeren som først og fremst skal ivareta de politiske kravene som er stilt til boligvirksomheten i Forsvaret.

Grunnlaget for boligvirksomheten

Forsvarets boligvirksomhet og forvaltningen av boligene er detaljert beskrevet i St meld nr 25 (1995-96). Der er også framtidig organisering og tilrettelegging av boligtilbudet skissert:

«Forsvaret må ta sitt ansvar for at personellet vert sikra tilgang til bustad på dei tenestestadene dei kjem til. Dette vil likevel ikkje alltid seie at Forsvaret skal stille eigne bustader til disposisjon. I område med ein naturleg bustadmarknad, må personellet for framtida ta større ansvar for sjølv å skaffe seg bustad. Forsvaret bør i samband med dette hjelpe personellet med ny bustad. Konsekvensene av desse forholda bør verte at Forsvaret i større grad enn i dag konsentrerer bustadmassen til stader der det er vanskeleg å skaffe bustad på den ordinære marknaden»

Stortingsmeldingens intensjoner er videreført av FO i skriv 1997-04-24 – Utkast til framtidig boligvirksomhet. Utkastet er seinere godkjent av FD. I tilknytning til dette har Regjeringen godkjent en modell for husleieberegning som ikke skal medføre fordelsbeskatning for leieboerne. Dette utgjør grunnlaget for innføring av revidert boligvirksomhet med tilhørende husleiemodell fra 1. januar 2001.

Hovedmål

Det overordnede mål med Forsvarets boligvirksomhet er å få personelldisponeringssystemet til å fungere etter hensikt.

Det er viktig at det i det videre arbeid stadfestes at boligvirksomheten i Forsvaret er noe langt mer enn bare forretningsmessig forvaltning av en gitt boligmasse. Forsvarets boligvirksomhet er et avtalefestet arbeidsgiveransvar med et vidt spekter av tilbud, oppgaver og virkemidler som i første rekke har til oppgave å få Forsvarets personelldisponeringssystem til å virke etter sin hensikt.

Dermed blir også *boligvirksomheten en del av Forsvarets helhetlige personellpolitikk*.

Kriterier

Følgende kriterier som er sentrale for boligvirksomheten må ivaretas i utredningen av forvaltningen av boligene:

Boligvirksomheten skal være en viktig del av familiepolitikken.

St meld nr 25 slår fast at Forsvarets boligpolitikk også i framtida skal være et viktig element i personell- og familiepolitikken, med økt innflytelse for personellet. Personellpolitisk omfatter behovet også sivilt tilsatt personell som må flytte på grunn av omstillingsprosessen.

For boligforvaltningen betyr det blant annet at familienes totale behov skal telle med når en skal velge størrelse, standard og beliggenhet for Forsvarets boliger. Kriteriet er viktig for å se helheten i Forsvarets personellpolitikk.

Boligvirksomheten skal være et konkurransefortrinn.

FO har i ref FOs skriv 1998-12-21/2824 (Direktiv for utvikling og gjennomføring av de personellpolitiske satsningsområder og tilhørende tiltak) beskrevet boligvirksomheten som et konkurransefortrinn, som må sees i sammenheng med Forsvarets behov for å rekruttere og beholde kvalifisert personell, i konkurranse med både den øvrige offentlige sektor og det private næringsliv.

Boligvirksomheten skal videreutvikles ut fra Forsvarets og medarbeidernes behov. De viktigste faktorene som må ses på er:

- Markedstilpasset husleienivå og kompensasjonsordninger
- Dekningsgrad av boliger
- Boligfordelingsregler

En viktig faktor som avgjør hvilket konkurransefortrinn boligene virkelig er, er boligdekningen i et område. Den skal omfatte en viss del av tildelingsberettiget personell. Det er mange hensyn å ta når dekningsgraden skal fastslås. Når den er bestemt, er det mange forhold som kan forårsake endringer:

- Boligmassen må ved endringer tilpasses behovet.
- FSJ må ha frihet i valg av virkemidler for å gi personellet et boligtilbud ut fra et totaløkonomisk perspektiv både for Forsvaret og de ansatte.
- Alternativ- og lønnsomhetsvurderinger må benyttes for å veie Forsvarets boliger mot andre virkemidler for å legge botilbudene til rette for personellet på best mulige måte.

Markedstilpasset husleie

Nåværende differensierte husleiesystem tilfredsstiller ikke kravet om mest mulig likt husleienivå for utleie av statens boliger, en målsetting som er trukket opp bl a i St meld nr 25. Systemet fører også til forskjellsbehandling ved at personell som får tildelt Forsvarets bolig, får en økonomisk fordel i forhold til personellet som selv må skaffe seg bolig.

Økt medinnflytelse for personellet

FOs utkast til ny boligvirksomhet fastslår en utvidelse av personellets og arbeidstakerorganisasjonenes medvirkning og medbestemmelse til å gjelde alle boligspørsmål. Det skal derfor opprettes sentrale og lokale samarbeidsformer for den formelle ivaretagelsen. I tillegg må det sikres enkle og klare linjer for en løpende utveksling av informasjon og synspunkter. Dette bør kunne bygge på etablerte samarbeidsrutiner mellom FBOT og arbeidstakerorganisasjonene. Samtidig er det viktig at personellet gis nødvendig informasjon til å kunne velge løsninger som både på kort og lang sikt er til gagn for dem selv.

Medinnflytelsen omfatter arbeidstakers rett til medinnflytelse overfor arbeidsgiveren og omfatter dermed:

- Samarbeid om dimensjonering av boligtilbudet.
- Samarbeid om påkostning, fordeling og lokalisering av boligene.
- Informasjonsutveksling
- Bevisstgjøring av personellet gjennom å heve kunnskapsnivået om gjeldende lover og regler, osv.

Egenetablering

Målsettingen er å motivere flest mulig av de ansatte til å anskaffe seg egen bolig, senest ved fylte 40 år. For å få dette til må Forsvaret opprettholde og videreutvikle de støtte- og låneordninger som eksisterer i dag for å motivere og hjelpe personellet.

Rasjonell og enkel organisasjon

I St meld nr 25 beskriver departementet de fremtidige organisatoriske og styringsmessige mål for Forsvarets boligvirksomhet. Ordningen må sikre en forsvarlig forvaltning og administrasjon av virksomheten. Videre må boligvirksomheten være innpasset i Forsvarets styringssystemer. På bakgrunn av dette foreligger det følgende krav til organisering, styring og ledelse:

- Organisatoriske og styringsmessige ordninger må sikre entydige og enkle styringslinjer med færrest mulig -nivåer og klare myndighets- og ansvarsforhold.
- Styring og ledelse av ressursbruken for boligvirksomheten må innpasses og inngå som en del av de ordinære styringsprosesser for sentralt og lokalt nivå; herunder effektiv og rasjonell utnyttelse av ressursene og synliggjøring av kostnadene. Løpende prioriteringer av ressursbruken i en helhetlig sammenheng må inngå i praktiske rutiner og prosedyrer.
- Fremtidig ordninger må tilrettelegges for lavest mulig tids- og ressursbruk i styringsmessig sammenheng. Her er det lagt vekt på prinsippet i styringskonseptet om delegering av myndighet, ansvar og styring i forkant.
- Færrest mulig aktører å forholde seg til.

FO har i tidligere direktiv (jf FO 1998-12-21/2842/-) bestemt følgende:

Personellstaben vil ha hovedansvaret for fremdriften av de sentrale tiltak. Øvrige staber og avdelinger skal støtte og integrere de personellpolitiske føringer i sin virksomhet.

Videre har FO også i sitt utkast til ny boligvirksomhet (jfr FO 1997-04-24/ 16241/ 97/ 802) lagt hovedvekten på det personellmessige ved omtale av fremtidig organisasjon for boligvirksomheten. Ut fra dette fremhever en følgende forutsetninger for framtidig organisasjon:

- Nåværende inndeling av boligmassen beholdes, med kontinuerlig behovstilpasning.
- Regnskapssystemet skal gjøres mer egnet for oversikt og kontroll.
- FBOT opprettholdes med frittstående plassering, begrunnet i habilitetsspørsmål i forbindelse med kvalitetssikring og kontroll, forvaltning av låneordninger, juridisk og økonomisk rådgivning, informasjon, og kontaktorgan for arbeidstakerorganisasjonene.

FSJ som er ansvarlig for den totale boligvirksomheten, må ha en organisasjon som enkelt får fram gjennomtenkte og økonomisk velfunderte brukerbehov. Personellets medbestemmelse ivaretas av arbeidstakerorganisasjonene etter gjeldende avtaleverk. Økonomiske lønnsomhetsberegninger krever foruten brukerkompetanse at kostnadene er synliggjort.

Samlede krav til boligvirksomheten

Den fremtidige organiseringen av boligvirksomheten må gjøres enklest mulig og tilpasses Forsvarets styringsprinsipper. Den skal opprettholde mobilitet blant de tilsatte, og kan samtidig utgjøre et personellpolitisk konkurransefortrinn. Denne virksomheten må forvaltes som et hele og kontinuerlig være integrert i personellvirksomheten i Forsvaret. På den måten vil den inngå som en vesentlig del av Forsvarets helhetlige personell- og familiepolitikk.

Boligvirksomheten er en følge av arbeidsgiveransvaret:

- Boligvirksomheten skal være en viktig del av familiepolitikken
- Boligvirksomheten skal være et konkurransefortrinn
- Markedstilpasset husleie
- Økt medinnflytelse for personellet
- Flest mulig av de ansatte må motiveres til å etablere seg i egen bolig

Kravet til en rasjonell og enkel organisasjon må ivaretas av alle aktører, og forvaltningen må bygge på effektive og rasjonelle kommunikasjonsrutiner.

2.1.3 Mål og krav i forvaltningen av boligene

Med forvaltning menes her den rent tekniske og merkantile forvaltningen inkludert drift, vedlikehold, fornyelse, anskaffelse og avhending av boligene. Foruten de som benytter seg av boligtilbudet, stiller eieren av boligene sine krav til forvaltningen.

Hovedmål for boligforvaltningen

I all eiendomsforvaltning der eiendommer forvaltes for utleie, er det markedet eller kunden som bestemmer hva som er de attraktive leieobjektene.

I utredningsmandatet er det listet opp to overordnede målsettinger for den nye forvaltningsmodellen på boligsektoren:

"All ressursbruk knyttet til boligene skal ha som mål å bidra til funksjonelle boenheter tilpasset Forsvarets behov med best mulig totaløkonomi.
Boligmassen skal til enhver tid holdes i optimal balanse med tanke på behovsdekning, funksjonalitet og økonomi. Boligtilbudet skal ses i sammenheng med det sivile markedets når det gjelder pris, kvalitet og kapasitet."

Disse målsettingene inneholder så mange sammenfallende elementer at de i praksis bør ses på som ett overordnet mål.

Iht. tolkningen av mandatet behøver ikke nødvendigvis utleiepris til leieboer å være direkte sammenlignbar med det sivile markedets utleiepriser.

Hovedmålene må detaljeres mer for å bli hensiktsmessige mål og krav når vi skal evaluere de aktuelle forvaltningsmodellene.

Kriterier for forvaltningen

I forvaltningen av Forsvarets boliger er de aller viktigste kravene dekket av følgende kriterier:

Forsvarets behov for boliger skal dekkes

Kontinuerlig optimalisering av boligmassen i takt med endringer i Forsvarets virksomhet krever en dynamisk modell. Aktørene må umiddelbart respondere på forandringer som skjer. Dynamikken krever at den som disponerer boligene, følger med og sørger for alltid å ha de boligene som er best tilpasset brukerens behov og økonomi. Han må kunne skaffe nytt og gi fra seg gammelt, og må ha muligheten til å velge beste løsninger ut fra økonomiske og funksjonelle kriterier. *At prisen Forsvaret betaler for boligene, er konkurransedyktig med det som markedet ellers har å tilby, er av vesentlig betydning for Forsvaret.*

Avhengig av hvor varige behovene synes å være, skal fagmyndigheten vurdere hva som lønner seg – å leie, kjøpe eller bygge boliger. Om behovene kan tenkes å opphøre innen overskuelig framtid, bør en tenke på at det er lønnsomt å ha boliger som er attraktive også for andre boligsøkende.

Det kan også hende at behovet for leieboliger faller bort for en periode, mens enslige eller pendlere flytter til. Da er det godt hvis boligene er bygget med tanke på fleksibilitet for disponering til andre formål eller for utleie eller salg på det private markedet.

En effektiv forvaltning på brukerens premisser krever:

- God tilgang på kapital og fleksibilitet i bruk av midler
- Fleksibilitet i anskaffelses- og avhendingsprosedyrer
- Standardhevning i hht tidens krav og brukers ønske
- De ansattes medbestemmelse må være ivaretatt
- Alle relevante kostnader må gjøres tilgjengelig for alternativ- og lønnsomhetsvurderinger innen den totale personellforvaltningens rammer.

Forvaltningens viktigste mål er at kunden – den som har bruk for produktet forvaltningen har å tilby – skal være fornøyd.

Samfunnets verdier skal ivaretas

Samfunnsverdiene som ligger i boligmassen skal ivaretas og boligene må vedlikeholdes for å holde et optimalt vedlikeholdsnivå. De må sikres en forsvarlig forvaltning over hele livssyklusen. Vedlikeholdet, både utvendig og innvendig, må være tilfredsstillende, og det må skje i samarbeid med leieboer.

Boligene må kontinuerlig kunne oppdateres med tanke på å tilfredsstille tekniske og funksjonelle brukerkrav. Tekniske installasjoner som blir vanlige i moderne hjem, må kunne installeres i boligen uten uoverkommelige kostnader og der det ut fra funksjonelle hensyn er best. Tilpasningen baseres på helhetssyn og -vurderinger og styrer boligforvaltningen på alle nivåer i Forsvaret etter behov og økonomi. Dette gjelder i forbindelse med nyanskaffelse, påkostning, drift, vedlikehold og avhending.

Om Forsvaret ikke har behov for boligene må de søkes gitt alternativ anvendelse, selges eller rives. For boligene Forsvaret trenger å beholde gjelder:

- Standardheving og fornyelse etter tidens krav og brukerens behov og økonomiske evne
- Vedlikehold på et vedlikeholdsnivå som over tid er mest lønnsomt av hensyn til å opprettholde boligenes verdi

Forsvarets boliger som objekt for egenetablering

En stimulans til egenetablering i dagens modell er personellets fortrinnsrett ved salg av boliger.

Bare dersom en legger mulighetene til rette, slik at personellet kan kjøpe seg inn i Forsvarets boligmasse, kan kravet ha noe å si for forvaltningsmodellen. Om personellet fortsatt skal få denne muligheten, bestemmer eieren av boligene, uansett modell. Med FD som eier eller overordnet et utøvende eierorgan, er kravet modelluavhengig.

Profesjonell forvaltning av boligene i Forsvaret

Forvaltningen av boligene må være et eget resultatområde. I driftsregnskapene må det framgå om det er balanse mellom utgifter og inntekter og om det blir noe overskudd som kan benyttes til andre formål enn boliger.

Organisasjonen skal sikre en effektiv og korrekt ressursbruk, med tydelige og målbare økonomiske krav. Det er viktig å kunne se om de økonomiske målene blir nådd.

Profesjonaliteten innebærer dermed:

- Boligforvaltning må være et eget resultatområde med synliggjorte kostnader
- Konkurransedyktigheten må kunne måles med andre forvaltere når det gjelder pris og kvalitet
- Klar og enkel organisasjon
- Faglig kompetanse og velkvalifisert ledelse på alle nivå.
- Kundekunnskap

Samlede krav til forvaltning av boligene

Brukernes behov er det viktigste i all forvaltning. Som overordnet krav gjelder:

- *Forsvarets helhetlige boligvirksomhet skal utøves slik at FSJs personelldisponeringssystem fungerer etter sin hensikt.*

De direkte kravene til forvaltning av boligene er:

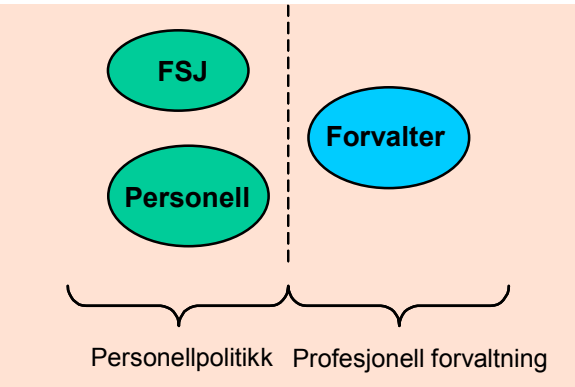
- Forsvarets behov for boliger skal dekkes til lavest mulig kostnad
- Boligenes verdi skal ivaretas på optimal måte.

De viktigste kriteriene til forvaltning av boligene blir dermed:

- Profesjonell forvaltning
- Synliggjøring av kostnadene

Mindretallets kommentar:
Personelldisponeringssystemet vil fungere gjennom tydelig skille av roller og profesjonell forvaltning. Selve personellpolitikken utøves og styres helt av FSJ når den legges i linjen (brukersiden) under ham. Brukeren forfekter sine krav i dialog med forvalteren. Dette overordnede kravet bør derfor ikke føres opp som et eget krav til forvaltning av boligene.

2.1.4 Krav til kontakten mellom bruker og forvalter



Innen boligvirksomhet og boligforvaltning er det foruten leieboerne to hovedaktører, bruker og eier/forvalter. Om en forvaltningsmodell skal fungere godt, er helt avhengig av om disse to aktørene kjenner sine roller og vet hvilke oppgaver de er tillagt. Det er ett prinsipp som er førende for en god modell: *Bruker og forvalter må være likeverdige parter med gjensidig respekt for hverandres roller.*

Først og fremst på to områder stilles det krav til kommunikasjon og samhandel mellom aktørene. Det gjelder endringer i behovet for boliger prisene for å holde Forsvaret med de boliger som trengs.

Boligforvaltningsplaner må utarbeides *i fellesskap* for styring av ressursbruk og kostnader. Det blir derfor meget viktig med: *God dialog mellom bruker og forvalter om behovsdekning og kostnader.*

2.1.5 Øvrige krav til en forvaltningsmodell

Ovenfor har en gjennomgått mål og krav til boligvirksomheten, herunder -forvaltningen samt kravene til kontakten mellom aktørene i boligforvaltningen.

Kriterier til forvaltningsmodellen

Det som nå står igjen er en analyse av eventuelle krav til selve forvaltningsmodellen:

En ny organisasjonsmodell skal være enkel å praktisere og forstå

En ny organisasjonsmodell må være enkel og logisk i sin oppbygning. Det skal ikke være nødvendig med omfattende regelverk for å vite hvem som skal gjøre hva. Ut fra en helt overordnet oppgavefordeling i tråd med hva som gjelder ellers i samfunnet skal oppgaver og ansvar fordeles blant de medvirkende aktørene i modellen:

- Modellen må ha enkle styrings- og samhandlingsrutiner i samsvar med styrings- konseptet og med et oversiktlig budsjett- og regnskapssystem som synliggjør mål og ressursbruk.
- Modellen må være enkel, lettfattelig og logisk slik at det er selvsagt hvem som har ansvar for hva, og at medbestemmelse kan praktiseres.

For boligvirksomheten er det stilt krav om en rasjonell og enkel organisasjon, og profesjonell forvaltning. Dessuten er det et krav at det skal være god dialog mellom aktørene i den totale boligvirksomheten. Gjennom det som her er nevnt, er kravet om at forvaltningsmodellen skal være enkel å forstå og praktisere, allerede ivaretatt i andre krav.

En ny organisasjonsmodell skal være enkel å innføre.

At modellen skal være enkel å innføre, krever mer enn at den er enkel å forstå. Det betyr blant annet at det ikke skal kreves stort flere og stort annerledes hjelpemidler enn de en allerede har lært seg å benytte. For eksempel bør helhetlig eiendomsregister med tilleggsprogrammer (som f eks D/V-modulen og boligmodulen) være til nytte fortsatt, likeens regnskapssystemet og de fleste av de øvrige EDB-baserte systemene i den grad de tilfredsstiller behovene til den nye organisasjonen. Noe videreutvikling vil en alltid måtte regne med.

En ny modell bør heller ikke kreve altfor store og omfattende endringer i dagens organisasjon og personelloppsetning. Det er viktig at forvaltningspersonellet får fortsette å arbeide med det de er kjent med. Innen bolig- og øvrig eiendomsforvaltning må det legges vekt på kontinuitet.

For øvrig ligger i kravet:

- Omstillingen må kreve lite ressurser.
- Omstillingen må kunne gjennomføres raskt og til liten sjenanse for de som er avhengig av forvaltningstjenestene.

Dette er ikke noe absolutt krav, men et mål og suksesskriterium ved all omorganisering. Det må ikke overskygge kravet om at en omorganisering må være lønnsom på sikt.

Innføring av modellen må ha stor sannsynlighet for suksess

Suksesskriteriene anses å være:

- At modellen er enkel å innføre
- Beslutningstaker må godta modellen uten endringer av det reelle innholdet.
- Rask aksept så vel i bruker-, arbeidstaker- og forvaltningsorganisasjonene (nåværende og framtidige).
- Modellen må få en politisk aksept.
- Det skal raskt kunne påvises gevinster (trivsel, økonomi mm).

Samlede krav til selve forvaltningsmodellen

Ettersom de to førstnevnte mål og krav anses ivaretatt gjennom andre stilte krav, står det nå igjen bare et mål for selve forvaltningsmodellen og innføring av den:

- Innføring av en ny forvaltningsmodell må ha stor sannsynlighet for suksess.

2.1.6 Vektlegging av ulike typer mål og krav

Forsvaret disponerer sine boliger for å kunne tilby de ansatte, først og fremst befalet og deres familier, et egnet boligtilbud når de må flytte til et nytt sted, spesielt der det sivile boligtilbudet er svakt utbygd. Forsvaret må da disponere et tilstrekkelig antall boliger som har beliggenhet, størrelse, standard og pris som er akseptabel for de familiene som har behov for boligene. Samtidig skal interessen for å skaffe seg noe selv stimuleres. Det er en målsetting at de ansatte skal oppmuntres til å skaffe seg sin egen bolig.

At en ny modell for forvaltning av boligene tilfredsstiller boligvirksomhetens primære mål, er overordnet. Boligvirksomhetens mål er utgangspunktet for Forsvarets boligbehov.

Boligforvaltningen er et middel for å nå boligvirksomhetens mål. Vi må velge mål for forvaltningen og den nye forvaltningsorganisasjonen som støtter best mulig opp under virksomhetsmålene.

Forvaltningsmodellen må være rimelig å drive, ha klare ansvarsforhold og være effektiv og rasjonell. Målene sier også noe om hvordan virksomheten bør organiseres i sin helhet.

2.1.7 Samlede evalueringskriterier

De ulike modellene må vurderes ut fra en helhetsbetraktning der alle kravene teller med. Organiseringen av Forsvaret er allerede under vurdering i Argus-prosjektet og FS 2000. Derfor er ikke brukersiden av forvaltningsmodellene vurdert i denne omgang, men det presiseres at alle modellene forutsetter at det organiseres ett ledd på sentralt nivå, som ivaretar helheten i boligvirksomheten og at boligvirksomheten blir ett resultatområde. Utredningen har konsentrert seg om hvordan forvaltningsmodellen som helhet tilfredsstiller de overordnede målene med selve boligvirksomheten.

Ut fra de nevnte krav og vurderinger, står en igjen med nedenstående evalueringskriterier når den nye forvaltningsmodellen skal velges.

Overordnet mål

Når modellene er vurdert mot forannevnte mål, må en til slutt gjøre en grundig helhetsvurdering av modellen opp mot hensikten med boligvirksomheten i Forsvaret:

Forsvarets helhetlig boligvirksomhet skal bidra til at FSJs personelldisponeringssystem fungerer etter sin hensikt.

Øvrige kriterier

Forvaltningsmodellene skal videre evalueres etter følgende kriterier:

- Profesjonell forvaltning
- Synliggjøring av kostnadene
- Sannsynlighet for suksess

Opp mot disse kriteriene skal de forskjellige prinsippmodellene optimaliseres. Den beste av de optimaliserte modellene skal velges.

God dialog mellom bruker og forvalter

Dette er også et kriterium for vurdering av de aktuelle forvaltningsmodellene. *Mindretallet* vil benytte kriteriet i sin vurdering av modellene, mens *flertallet* mener punktet ikke vil ha noen avgjørende betydning for å skille modellene.

Del 3

Prinsippmodeller

3.1 Utvelgelse av prinsippmodeller. Vurdering av tilknytnings- og selskapsformer

I dette kapittelet er det skissert fire prinsipielt ulike forvaltningsmodeller. Flere varianter av modellene er analysert med tanke på å få fram den best mulige prinsippmodellen for videre sammenligning.

3.1.1 Prinsippmodellene

Ut fra hensynet til å ha et bredest mulig spekter av forvaltningsmodeller, men i et relativt overkommelig antall, har en konstruert fire nye og prinsipielt ulike modeller. Av praktiske grunner har en tatt hovedutredningens prinsippmodeller som utgangspunkt.

Modellene er svært forskjellige:

1 – FBT som utøvende eier, forvaltningen underlagt FO

Dette er den ordningen vi har i dag, men det er innført horisontal samhandel slik at FSJ som arbeidsgiver, betaler FDV-utgiftene som skyldes kjøp av varer og tjenester ved hans boligbruk til forvalteren.

2 – FO som utøvende eier og forvalter

Her er det forutsatt at dagens FBT legges inn under FO og slås sammen med de lokale forvaltningsmyndighetene i en egen forvaltningsorganisasjon underlagt Forsvarssjefen.

3 – Eget forvaltningsorgan under FD utøver eierskap og forvaltning

De lokale forvaltningsmyndigheter skilles ut fra Forsvarets organisasjon og slås sammen med FBT til en egen forvaltning utenom Forsvarets militære organisasjon.

4 – Eget selskap som eier og forvalter

Gruppen har her vurdert alternative selskapsformer, bl a frittstående selskapsform som stiftelse eller stiftelseslignende organ og statsaksjeselskap.

I dette kapittelet har vi vurdert flere varianter innenfor prinsippmodellene. Ut fra de oppsatte kravene har vi så valgt ut én variant som er nærmere og mer detaljert beskrevet i neste kapittel.

Det er felles for alle prinsippmodellene at all myndighet i forbindelse med anskaffelse og bruk av boliger ikke er delegert til SAEene, men ligger i FO. Bare ved boligfordeling er myndighet delegert til lokalt nivå.

3.1.2 Forsvarets boligvirksomhet etablert som en stiftelse.

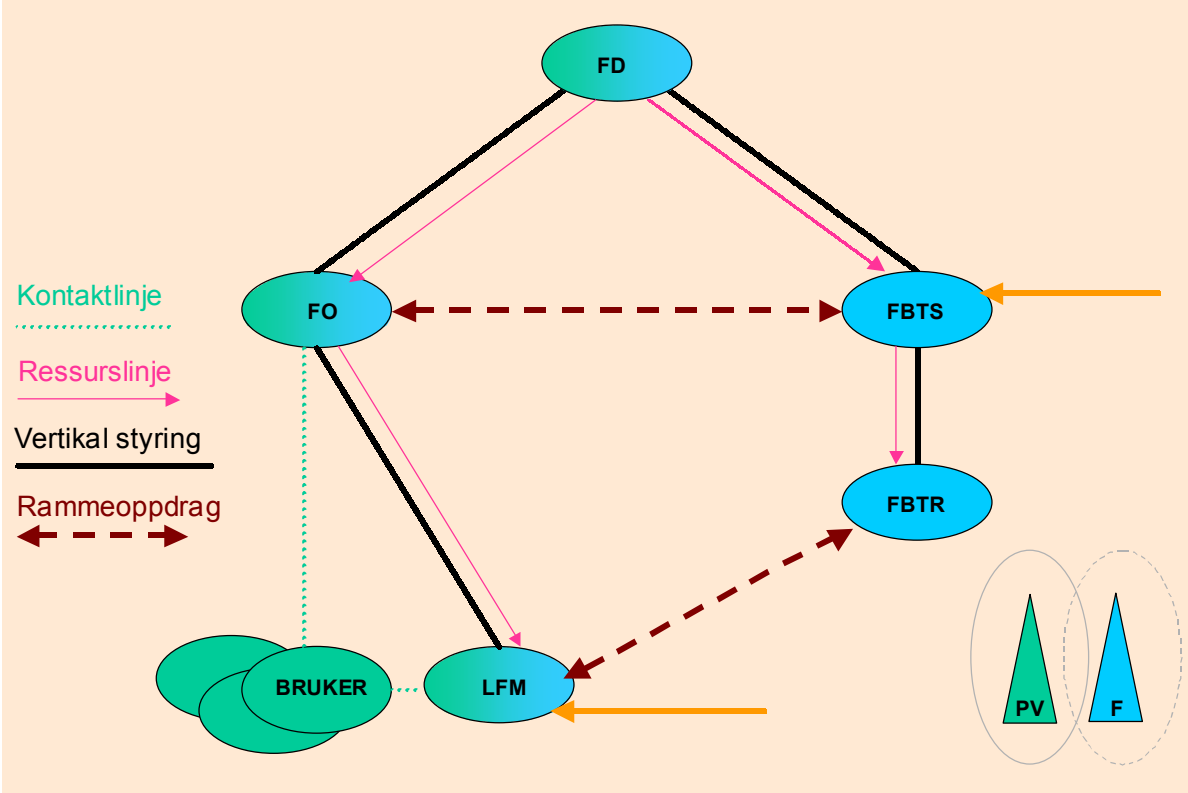
Gruppen er kjent med at FBOT har utarbeidet et forslag om en stiftelse som skal overta hele boligvirksomheten i Forsvaret, inkludert forvaltningen[1]. Da gruppen kun har fått mandat til å utrede en modell for boligforvaltningen, anser vi at en vurdering av forslaget ligger utenfor vårt mandat. Når vi vurderer stiftelse i denne sammenheng, er det kun med tanke på et selskap til å forvalte Forsvarets boliger.

[1] *FBOTs utredning nr 11, Stiftelse – Alternativ modell for Forsvarets boligvirksomhet, oversendt bl a EBA•2000 i brev av 26. april 2000, ref 00/1021/810.029*

3.1.3 Aternativer i boligmodell 1

Modellen er utviklet fra dagens modell, og det har under utvikling av modellen ikke vært noen aktuelle alternativer.

Figur 3.1 Boligmodell 1. Dagens modell med horisontal samhandel.



3.1.4 Alternativer i boligmodell 2

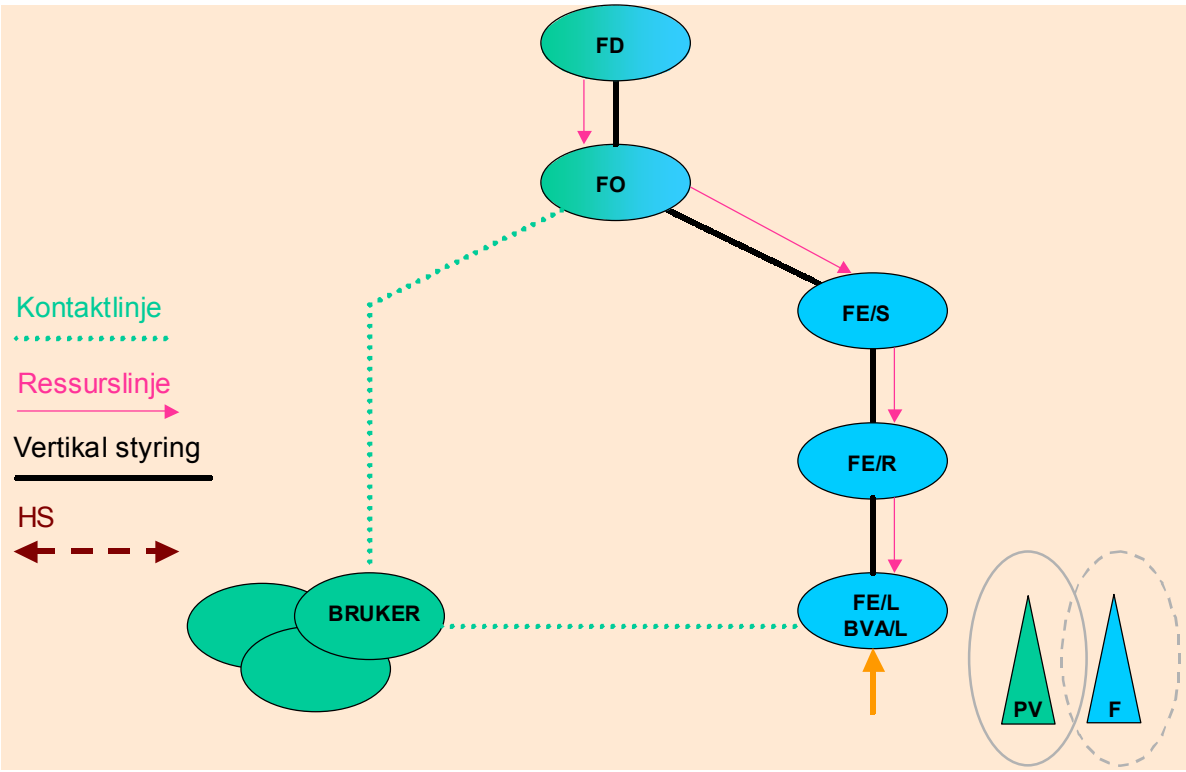
Det er vurdert tre alternativer for plassering av det lokale boligkontoret der gjøremålene stort sett er arbeidsgiver-/brukerrelatert :

- Som en egen enhet
- Under lokal forvalter
- Under største bruker i boområdet.

Ettersom forvaltningen er underlagt FO, har en valgt å beholde samme ordning som i dag med boligkontoret underlagt lokal forvalter. Lokal forvalter leier ut direkte til leieboer.

En vil i denne modellen ha eier-/forvalter-organisasjonen underlagt FSJ, som et ordinært forvaltningsorgan. Det henvises til pkt 3.1.5 når det gjelder kjennetegnene for et ordinært forvaltningsorgan.

Figur 3.2. Boligmodell 2. Forvaltning under FSJ

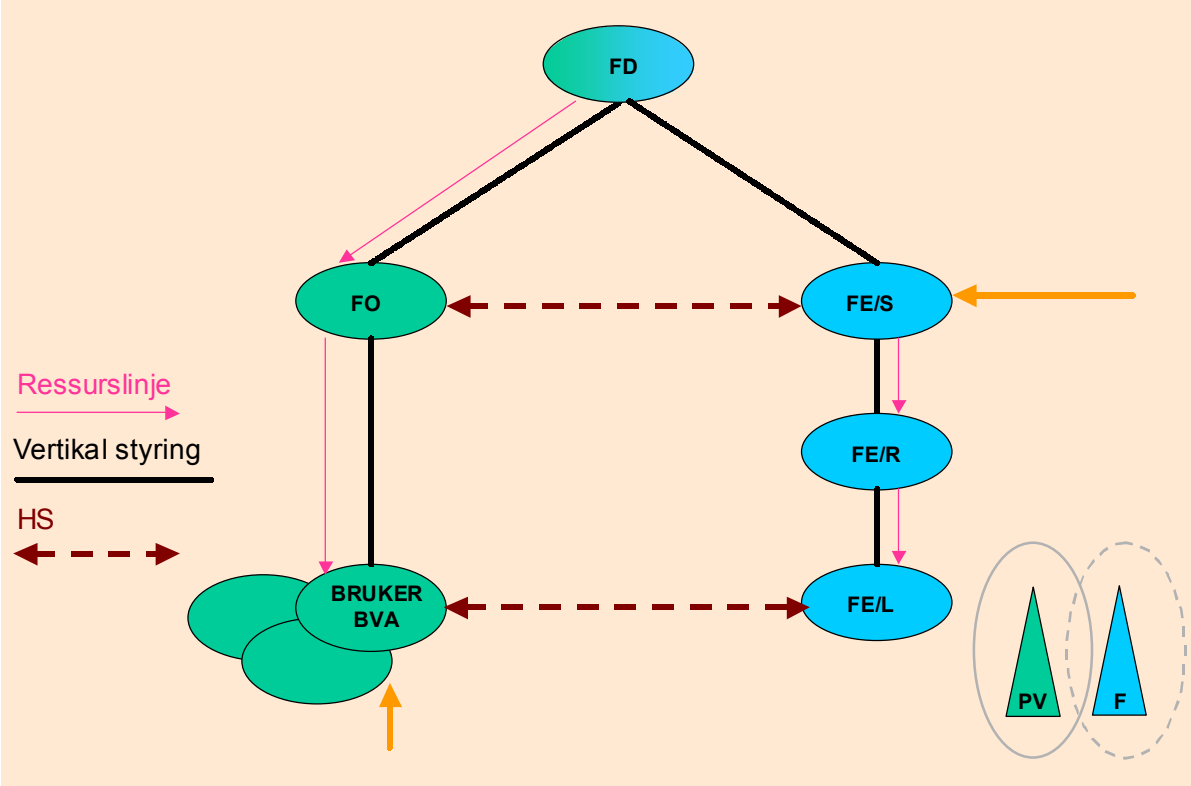


3.1.5 Alternativer i boligmodell 3

Det er vurdert som en alternativ løsning at forvalteren beholder det lokale boligkontoret som nå, og utfører oppdrag på dette området som en servicefunksjon overfor FO. Brukermessig behovstilpasning og vedlikehold blir vurdert sammen med forvaltningsmessig nødvendige oppgaver. En får da en samordning av disse behov helt ned på laveste nivå. Boligfordeling kan like gjerne gjøres med forvalteren i en sekretærfunksjon i lokal bolignemnd, i stedet for en bruker. Regelverket som anvendes, er det samme, og de ansattes representanter fordeler boligene.

Ettersom boligkontorets oppgaver er brukerrelatert og går på arbeidsgivers avtalefestede plikt til å holde boliger, har en valgt ikke å anbefale den foran nevnte løsningen. Boligkontoret underlagt største bruker i boområdet anbefales da dette gir en riktigere rollefordeling.

Figur 3.3. Boligmodell 3. Forvaltningen under FD



Tilknytningsformer

Eier-/forvalterorganets tilknytningsform til Forsvarsdepartementet skal vurderes. Det er forutsatt i modellen at Staten ved Forsvarsdepartementet skal stå som den formelle eier av boligene. Organisasjonen skal utøve eierrollen for FD og forvalte boligene og har dermed direkte myndighetsutøvelse. Fullmaktene varierer for de ulike forvaltningsorganene og bestemmer i hvert enkelt tilfelle hvilken handlefrihet den enkelte virksomhet har. Alle typer forvaltningsorgan er en del av staten som juridisk person.

Ordinært forvaltningsorgan

Dette er den tradisjonelle, hierarkiske tilknytningsformen for statlig forvaltningsvirksomhet med karakteristiske trekk som:

- Statsmyndighetene styrer ved instruksjon, og det er muligheter til overordnet styring med alle sider av den løpende driften.
- Finansielle ressurser fås gjennom bevilgninger fra Stortinget som stilles til rådighet fra overordnet departement.
- Bevilgningene disponeres i samsvar med gitte forutsetninger, og bruken kontrolleres av Riksrevisjonen.
- Forvaltningsloven, offentlighetsloven og sivilombudsmannens bemyndigelse gjelder.
- De ansatte er statstjenestemenn som omfattes av tjenestemannsloven, tjenestetvistloven og tariffavtaler inngått mellom staten og hovedorganisasjonen.
- Økonomiforvaltning, personellforvaltning, innkjøp og anskaffelser skjer etter statlig gjennomgående regelverk.

Den ordinære forvaltningsorganformen brukes hvis ikke oppgavens art og formål tilsier at det bør gjøres mer systematiske unntak fra enkelte av de ovennevnte grunnleggende bestemmelsene.

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

Det som kjennetegner forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er at virksomheten har fått fullmakter til å styre den løpende virksomheten på en faglig og verdiforankret selvstendig måte. I denne organisasjonsformen er Stortingets løpende styring (til tross for statens økonomiske ansvar) begrenset til statens netto tilskudd og tilhørende aktiviteter. Statsråden er da konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for den samlede omsetningen. Dette fremkommer ved at virksomheten etablerer et såkalt selvstendig statsregnskap.

Forvaltningsbedrift

Forvaltningsbedriftsformen blir benyttet når det statlige engasjementet gjelder utbygging og drift av offentlig infrastruktur og forretningsmessig orientert tjenesteproduksjon i forbindelse med slik infrastruktur.

Et gjennomgående trekk ved de statlige forvaltningsbedriftene er at de driver vare- og tjenesteproduksjon i et marked med krav til hel eller omfattende selvfinansiering. Fullmaktene for forvaltningsbedriftene legger til rette for markedsorientering og effektiv forretningsmessig drift, med muligheter for raske tilpasninger der behovene endres. Forvaltningsbedriftene har vanligvis eget styre.

For forvaltningsbedriftene er gjort viktige prinsipielle unntak fra de samlede reglene som gjelder forvaltningsorganene. Disse er hjemlet i Bevilgningsreglementets § 6. Forvaltningsbedriftene har gjennomgående en vesentlig friere stilling enn de ordinære forvaltningsorganene.

Forvaltningsbedriftene er som hovedregel unntatt fra bruttoprinsippet i Bevilgningreglementet når det gjelder driftsbudsjett som belastes med avskrivninger og rente av investeringer. Dette gir et mer fullstendig bilde av ressursbruken i virksomheten. Bare netto driftsoverskudd (evt underskudd) føres opp på statsbudsjettets utgiftsside. Det er dermed det oppførte driftsresultat som er bindende for bedriften.

Alle investeringer blir utgiftsført brutto etter kontantprinsippet. Likevel blir renter regnet som om statens nettoinvestering skulle være "lån" fra statskassa. Stortinget kan imidlertid gi en forvaltningsbedrift fullmakt til å avvike fra sitt samlede investeringsbudsjett med en angitt ramme hvis det kan dekkes av reguleringsfondet. De fleste forvaltningsbedriftene har mulighet til å bruke reguleringsfond eller kapitalfond. Virksomheten selv avsetter da overskudd på reguleringsfond og dekker eventuelle driftsunderskudd ved tilbakeføring fra reguleringsfondet. Det er ellers vanlig at investeringsutgifter for forvaltningsbedrifter spesifiseres i langt mindre grad enn ellers i statsbudsjettet.

Vurdering av ulike forvaltningsorgan opp mot gitte krav og mål.

Det overordnede mål for en ny forvaltningsmodell er at all ressursbruk skal resultere i en optimal boligmasse tilpasset Forsvarets behov og med lavest mulig kostnad. Når det oppstår et behov, må dette kunne dekkes opp raskt. Selv om behovet er mer langsiktig, kan det være lønnsomt å kunne handle raskt der det dukker opp gunstige tilbud. Det må finnes tilgjengelige midler. En må ha mulighet til å anskaffe og vedlikeholde boligene så rimelig som mulig samtidig som en kan tjene mest mulig på boliger Forsvaret ikke lengre har behov for. Verdiene i boligmassen skal tas vare på for samfunnet. Det er nødvendig med ganske stor frihet og profesjonalitet for å imøtekomme slike krav.

I et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter gis fullmaktene normalt ut fra den enkelte virksomhets behov.

Forvaltningsbedriftens forretningsmessige formål begrenses til å forestå en økonomisk forsvarlig forvaltning av boligene som Forsvaret til enhver tid etterspør. Til boligene kreves det en rask finansiering når behovet og anledningen melder seg. Når Forsvarets behov opphører på et sted, må bedriften kunne henvende seg mot et eksternt marked.

Et ordinært forvaltningsorgan anses ikke så velegnet som en forvaltningsbedrift for å tilfredsstille kravene om fleksibilitet og god tilgang på kapital. Årlige bevilgninger er normalt eneste finansieringsmulighet i et ordinært forvaltningsorgan.

I et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter blir statsråden bare ansvarlig for organets samlede omsetning. Stortinget har ingen kontroll med hvordan kapital forvaltes. Dette gjør modellen uegnet for forvaltning av EBA eller annen kapital.

Valg av tilknytningsform i boligmodell 3

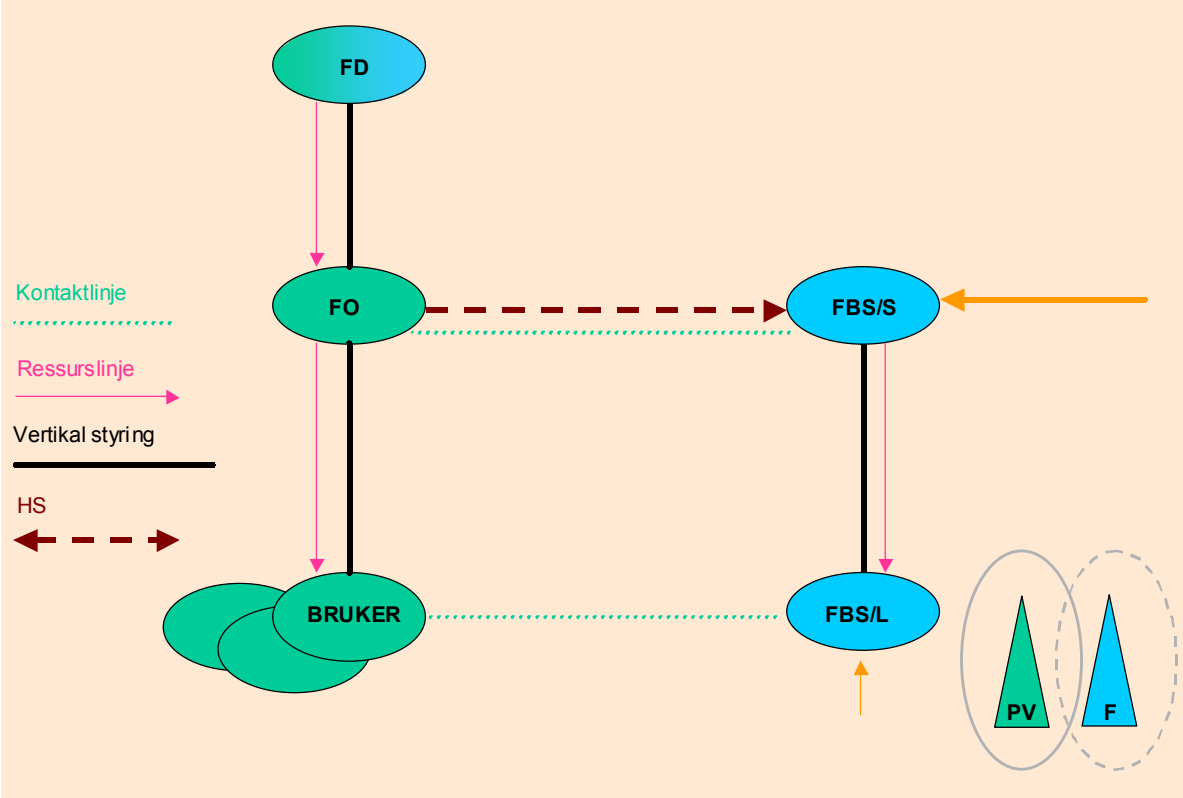
Forvaltningsbedrift eller forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er den formen for forvaltningsorgan som på beste måte tilfredsstiller de viktigste kravene som er nevnt ovenfor. Her er det ikke driftsutgiftene og driftsinntektene som teller, men driftsoverskuddet inkludert avskrivninger og renter av investert kapital. Det er mulighet til oppbygging av fonds og opptak av lån i statskassen som kan benyttes ved behov.

Forvaltningsbedriftsformen er kjent og brukt på flere tilsvarende statlige organ, og anbefales foran forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Muligheten for å utvikle en profesjonell organisasjon er best i en forvaltningsbedrift der fleksibiliteten er størst og ivaretakelse av verdiene i boligmassen synliggjøres best.

3.1.6 Alternativer i boligmodell 4

I modell 4 er ikke eier-/forvalterbedriften underlagt departementet som en del av statsforvaltningen. Den er skilt ut som et eget boligselskap (FBS).

Figur 3.4. Boligmodell 4. Selskap som eier og forvalter.



Selskapsformer

Behovet for en mer fleksibel styringsmodell har i hovedsak vært drivkraften for selskapsorganisering av offentlig virksomhet. Forvaltningsorgan vil ofte være underlagt et politisk regelverk og detaljstyring som er til hinder for effektiv og rasjonell drift. Virksomhet som er organisert etter selskapslovgivningen fremstår som en egen juridisk enhet. Den har eget styre og ledelse med beslutningsmyndighet og ansvar knyttet til den daglige drift.

En har vurdert flere aktuelle selskapsformer under utvikling av denne modellen. Normalt har staten vært eier av boligselskapet, men en har også vurdert andre muligheter. Statsforetak, særlovselskap og boligsamvirke er etter gruppens vurdering lite aktuelle selskapsformer og er derfor ikke beskrevet nedenfor.

Statsaksjeselskap

Utgangspunktet for selskapsorganisering av statlig virksomhet er aksjeloven. Statens styringsinteresser i et statsaksjeselskap vil vanligvis være knyttet til verdiskapning, økonomisk avkastning, selskapets virkefelt, distriktspolitisk og sysselsettingsmessig side ved virksomheten og eventuelt tilskudd for å kunne realisere *ikke* bedriftsøkonomiske goder. Aksjeloven benyttes for alle typer virksomheter, fra internasjonale konsern og børsnoterte selskaper til ideell virksomhet som nødvendigvis ikke har forretningsmessige formål.

Aksjeloven begrenser i prinsippet eiers økonomiske ansvar til innskutt kapital. Eieren utøver sin myndighet som eier gjennom generalforsamlingen. I den utstrekning selskapet ikke har et forretningsmessig formål vil eieren gjennom avtaler kunne legge økonomiske rammevilkår for virksomheten. Aksjeselskap fremstår således som en gjennomprøvd og dynamisk styringsmodell for selvstendig økonomisk virksomhet. Aksjeloven har dessuten regler om bedriftsdemokrati som i praksis gir selskapets ansatte betydelig innflytelse.

Ved deregulering av offentlig virksomhet har en likevel funnet det ønskelig med visse særbestemmelser eller tilpasninger av aksjeloven. Det har vært ønskelig å gi staten som eier en større direkte beslutningsmyndighet. I et særskilt kapittel i aksjeloven har en således innarbeidet egne bestemmelser for aksjeselskaper hvor staten eier alle aksjer (statsaksjeselskaper). Reglene har liten praktisk betydning og det er således intet reellt skille mellom et aksjeselskap og et statsaksjeselskap. Et statsaksjeselskap kan drive en virksomhet som det er samfunnsmessig og politisk mulig å la gå konkurs.

Det er to mulige eiere av et aksjeselskap for Forsvarets boliger, Forsvarsdepartementet eller en mulig

forvaltningsbedrift som har ansvaret for Forsvarets øvrige EBA.

Stiftelse

Stiftelsen som organisasjonsform kjennetegnes ved at den er en selveiende og selvstendig enhet. Den er ikke en del av staten i rettslig forstand, og den har heller ikke private eiere; den eier seg selv. En stiftelse er et eget rettssubjekt. Det er også et krav om at den har et grunnfond og et bestemt formål. Stiftelsesformen er lovregulert.

Staten kan opprette stiftelser, og de følger stiftelsesloven dersom ikke annet er positivt bestemt. Stiftelsesloven bestemmer at stiftelsen skal ha et styre og vedtekter. Det skal føres møtebok og regnskap. Regnskapet skal revideres av en revisor. Loven gir ikke bindende regler om sammensetningen av styret. Det kan bestemmes særskilt ved vedtekter og ved opprettelsen. Arbeidsmiljø- og arbeidstvistlovene gjelder for de ansatte ved stiftelser som ved andre private institusjoner. Statens hoved- og tariffavtaler kan danne et mønster for noen stiftelser, men det er ingen rettslige bindinger til dette.

Staten kan gi bevilgninger til stiftelser, ved enkelte anledninger, eller med faste, årvisse beløp. Det kan være bevilgninger som langt på veg finansierer stiftelsens drift eller det kan være små eller store enkeltbidrag til bestemte formål, og som gis på visse vilkår. Stiftelsene kan også ta opp lån på det private lånemarkedet. Stiftelser som mottar bevilgninger fra staten, er undergitt kontroll fra Riksrevisjonen med hensyn til bruken av slike midler.

Styret i en stiftelse er ofte sammensatt av personer som er brukere eller har spesiell interesse av virksomheten. Når offentlige organer har kompetanse til å utnevne styret i stiftelser, er det normalt forutsetningen at representanter for slike interesser skal oppnevnes. Ved ulike måter å sette sammen styret på, kan den reelle styringen av stiftelsen varieres sterkt. Styring av stiftelser kan også skje ved å gi de politiske myndigheter eller et annet offentlig organ myndighet i stiftelsens vedtekter til å oppnevne nytt styre og til å endre vedtektene. Det er ingen rettslige normer for hvordan styrerepresentanter i stiftelser skal opptre, hvem eller hvilke interesser de skal representere.

Kombinasjonen av ulike styringsformer fra statsmyndighetenes side illustrerer hvordan staten kan forholde seg til stiftelsene på svært ulike måter. Variasjonene åpner opp for hensiktsmessige tilpasningsformer avhengig av stiftelsens virksomhet og myndighetenes behov for påvirkning og kontroll. Klarhet i organisasjonsform må vurderes opp mot dette behovet; særlig i betraktning av stiftelsens selvstendighet i forhold til drift av Forsvarets helhetlige boligvirksomhet.

En ny lov for stiftelser er på trappene. Prinsippene blir videreført og tilpasset. I tilpasningen av loven skjerpes stiftelsens selvstendighet som frittstående rettssubjekt, herunder regler som oppstiller krav til styrets sammensetning og med begrensning av innflytelsen for den som avgir formuesverdien. Ellers settes det krav til størrelsen på grunnkapitalen samt formalisering av det offentliges tilsyn bl a ved opprettelse av et eget stiftelsestilsyn.

Stiftelseslignende organ

Er en samlebetegnelse på organisasjonsformer som ikke faller under noen annen hovedkategori og som har trekk som ligner på stiftelsens. Organet kan ligge i grenselandet mellom forvaltningsorgan, selskap, råd, medlemsorganisasjon eller stiftelse. Det kan trekkes skillelinjer mellom institusjoner som er en del av staten som juridisk person og institusjoner som er selvstendige rettssubjekter.

Studentsamskipnadene representerer en slik organisatorisk mellomform. De er i utgangspunktet selvstendige institusjoner som selv er ansvarlige for sine forpliktelser. En samskipnad besluttes opprettet av Kultur- og vitenskapsdepartementet etter forslag fra studentene ved det aktuelle lærestedet.

Anbefaling av selskapsform

Arbeidsgruppens *flertall* mener at stiftelse eller stiftelseslignende organ bør vurderes nærmere som en aktuell selskapsform for forvaltning av Forsvarets boliger.

Mindretallet mener at et aksjeselskap gir Forsvaret best kontroll over boligene og best muligheter for profesjonell og forretningsmessig drift og bør derfor velges til forvaltning av Forsvarets boliger.

3.2 Beskrivelse av prinsippmodellene

En forvaltningsmodell karakteriseres av en brukerfunksjon og en eier/forvalterfunksjon og samvirket (samhandelen) mellom disse. De fire modellene i kapittelet foran viser fire prinsipielt meget forskjellige måter å organisere samspillet på. Modellene er nedenfor beskrevet med hovedvekt på rollene, ansvar og myndighet, ressursflyten og hvordan økonomien synliggjøres.

3.2.1 Generelt om forvaltningen av Forsvarets boliger

I Forsvaret er boligene de eneste eiendomsobjektene der det i dag kreves en form for brukerbetaling. Leieboerne avkreves husleie etter det differensierte husleiesystem.

Boliger er enkle å få leiet ut i et marked. Om Forsvarets personell ikke har behov for boligen, er det på de fleste steder ikke vanskelig å få den leiet ut eller solgt på det åpne marked. Risikoen for feilinvesteringer i boliger er liten – i hvert fall hvis en bygger i nærheten av et tettsted.

Boliger er teknisk sett enkle å holde på med, men i enhver bolig er det mange meningsberettigede. Foruten boligforvalteren og den som på Forsvarets vegne er ansvarlig for boligen, har familien som bor i boligen sine synspunkter på boligforvaltningen. Mange involverte med enda flere meninger forenkler ikke forvaltningen av boligene.

De som benytter boligene har helt andre rettigheter enn det som er forbundet med Forsvarets disponering av annen EBA. Leieforholdet er tidsbegrenset og knyttet til arbeidsforholdet. Husleieloven som trådte i kraft fra 1. jan 2000, har egne bestemmelser for utleie av bolig i arbeidsforhold.

Spesielle forhold på brukersida

Forsvarets boligvirksomhet er sterkt knyttet opp i den helhetlige personellvirksomheten. Det er derfor viktig at de som har overordnet ansvar for personellet i Forsvaret også har et ansvar for at det finnes nok boliger med gunstig beliggenhet, størrelse og standard. Personelldisponering og boligvirksomhet har en åpenbar sammenheng. FD har i Stortingsmelding nr 25 (1995–96) uttrykt at Forsvarets boligtjenestes organisasjonsmessige tilknytning skal vurderes på et seinere tidspunkt. I vår videre framstilling forutsettes det et eget samlet element i FO for å ivareta den personellrelaterte delen av boligvirksomheten, kalt "boligvirksomhetsansvarlig" (BVA), se fig 3.5. Opprettelse av dette elementet i FO er helt nødvendig, men det er i utgangspunktet ikke vurdert som en erstatning av FBOT med alle tilknyttede funksjoner.

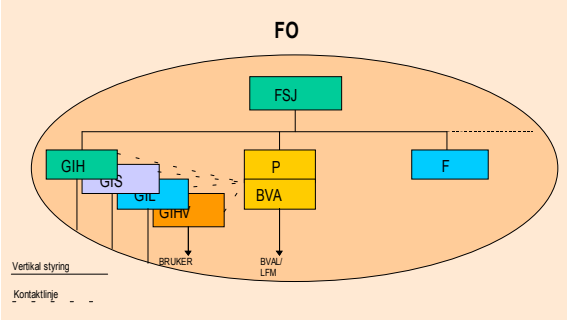
Det synes ellers nærliggende at BVA henter personellresurser fra de instanser som i dag ivaretar den helhetlige og overordnede boligvirksomhet (FO, FBOT og eventuelt FBT).

En egen enhet i FO (BVA) som er ansvarlig for den totale boligvirksomheten, vil gi de personellavhengige instanser et sterkt og kompetent talerør overfor forvaltningen uavhengig av hvilken prinsippmodell som blir anbefalt. BVA blir ansvarlig for all boligvirksomhet sentralt og lokalt, koordinerer og definerer boligdekningen i de enkelte boområder, fastsetter husleie til beboer og rår over alle midler som boligvirksomheten trenger og skaper. Brukeren må føre sine regnskaper og budsjetter som et ordinært forvaltningsorgan, se punkt 3.1.5.

I alle aktuelle modellene forutsettes det at nivået på den husleien som hver enkelt leieboer skal betale, fastsettes av FO som arbeidsgiver, gjerne i samarbeid med FD og arbeidstakerorganisasjonene. Leien er i prinsippet uavhengig av de faktiske kostnadene for å anskaffe, drifte og forvalte boligene.

Glene er de viktigste støttespillerne når det gjelder langsiktig planlegging på boligsida. Gjennom opprettelsen av BVA, må vi unngå at GI og SAE mister sin brukerpåvirkning. Det bør finnes et formelt samarbeidsforum mellom Glene og BVA som med jevne mellomrom drøfter boligbehovet.

Figur 3.5: Mulig organisering i FO der den enheten som er ansvarlig for boligvirksomheten har fått en tydelig organisa-



torisk plassering.

Det er uhensiktsmessig å delegere brukeransvaret for boliger lokalt til hver enkelt SAE. Boområdet bør representere brukeren på lokalt nivå for bedre å kunne utnytte boligmassen i tråd med tildelingsreglene. BVA kan ha en lokal representant i boområdet (BVAL). BVAL kan utgå fra, eller være en del av dagens lokale boligkontor. Mellom BVA sentralt og lokalt foregår en kontinuerlig rapportering og drøfting av kapasitet, dekning, lokalisering, standard, inntekter og annet som kan resultere i et ressursbehov.

Spesielle forhold for eier/forvalter

På landsbasis er over fire tusen boliger en stor boligmasse. Sammenlignet med andre EBA-objekter, er

den ganske ensartet. Forskjellen ligger i alder og beliggenhet.
Kjøp av boliger og vedlikehold av disse er likt enten det gjelder Forsvaret eller øvrige offentlige eller private boligselskaper. Leiebetingelsene er fundert på husleielovens bestemmelser. 25 – 30 % av boligene i Forsvaret skifter leieboere hvert år med den ekstra slitasje dette medfører.

På enkelte steder er det vanskelig å få kjøpt vedlikehold til konkurransedyktige priser. Det representerer imidlertid ikke stor andel av boligmassen. I så fall har som regel Forsvaret sin egen forvaltningsorganisasjon med egne håndverkere til å ta seg av den øvrige EBA-massen, og da er det naturlig at disse også vedlikeholder boligene.

Enkelte boliger er verneverdige. Disse var opprinnelig store og spesielle boliger som må vedlikeholdes med omhu og i samsvar med riksantikvarens retningslinjer. Som regel ligger disse boligene innenfor et militært etablissement, og da er det ikke aktuelt å selge dem eller leie dem bort. Da må de beholdes og tas vare på. Disse boligene leies som regel ut som særvilkårsboliger med boplikt og husleie som ligger godt under det som må anses som kostnadsdekkende.
Forsvarets boliger er av alle typer, fra eneboliger til blokkleiligheter. De er i alle aldersgrupper, og de ligger over hele landet. At én eier har boliger spredt over hele landet er kanskje litt enestående.

Forhold til Forsvarets øvrige EBA-forvaltning

De aller fleste boligene ligger på steder der Forsvaret driver virksomhet og har et apparat til å ta seg av EBA-forvaltningen. De siste tiårene har en valgt å legge nye boliger til nærmeste tettsted istedenfor inntil etablissementet.

Men der er det ikke lang avstand, så etablissementsforvaltningen kan lett administrere forvaltningen av boligene. I tettsteder er det enkelt å få kjøpt håndverkstjenester til konkurransedyktige priser slik at en slipper å trekke egen arbeidskraft vekk fra etablissementet med de kostnader dette innebærer.

Å knytte boligene opp til hver enkelt SAE gir for små enheter og kan forårsake skjev fordeling av boligene i forhold til intensjonene i tildelingsreglene. Boligene i et boområde må behandles som om de tilhører samme bruker. Dette nødvendiggjør en annen organisering på brukersida for boliger enn for øvrig EBA. Det er en uheldig sammenblanding av roller i dagens struktur der forvalterorganisasjonen har fått brukerrollen for boliger.

Brukerrollen må ivaretas av BVA som beskrevet tidligere selv om en for boligene da får en annen brukerkonstellasjon å forholde seg til enn for øvrig EBA. Med BVA som bruker for boliger og SAE som bruker for kvarter, kan det bli vanskeligere å se boliger og kvarter i sammenheng.

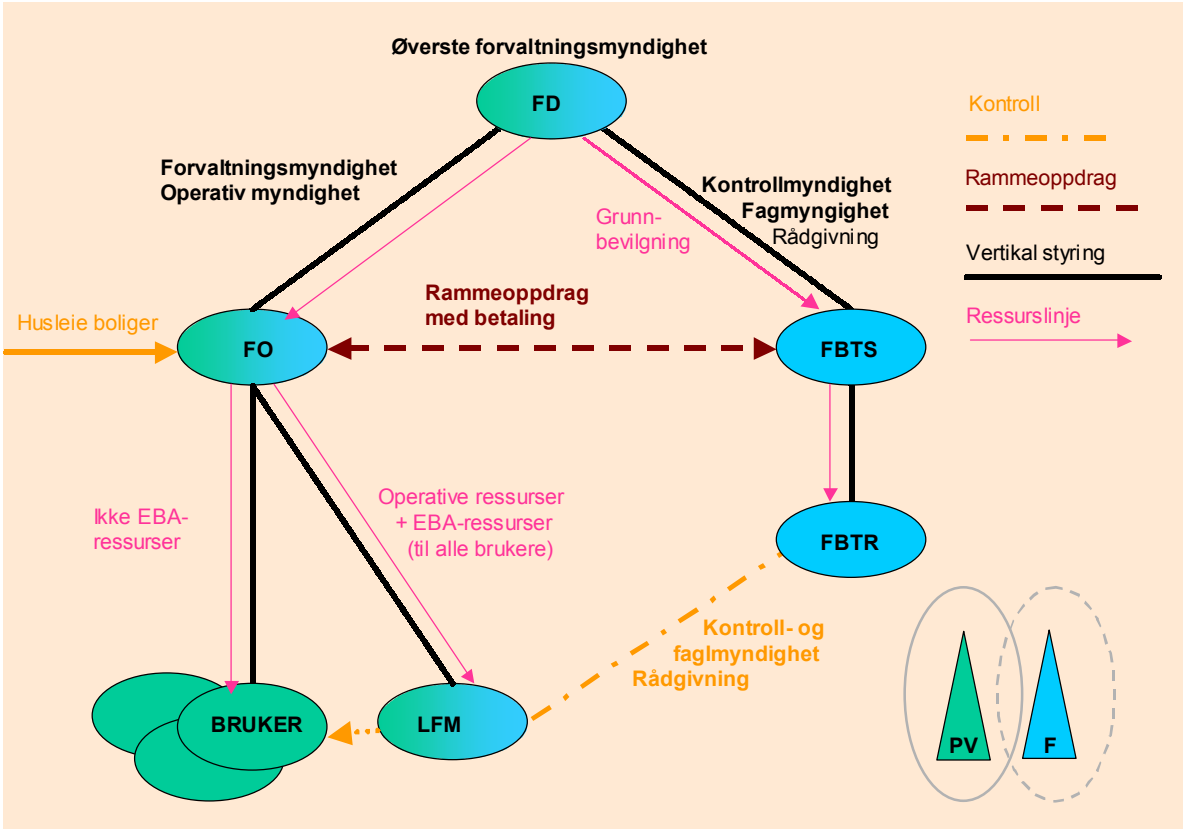
En bør vurdere om forvaltersiden i ny organisasjon er mer hensiktsmessig organisert og bemannet til å ivareta utleie av boliger og kvarter. For å unngå å blande rollene, må dette ses på som en servicetjeneste overfor brukeren for bedre å kunne se disse to boformer i sammenheng.

Boligmodellene

Nedenfor er det beskrevet fem boligmodeller. Dagens modell er tatt med og beskrevet for sammenligningens skyld. For de andre modellene er det tatt utgangspunkt i hovedutredningens tre prinsippmodeller. Disse er tilpasset og optimalisert med tanke på boligforvaltningen.

3.2.2 Boligmodell 0. Dagens forvaltningsmodell

Figur 3.6. Dagens forvaltningsmodell



Modell 0, "Dagens modell" er den forvaltningsmodellen alle modellene skal vurderes mot når det gjelder konsekvenser ved innføring og bruk av en ny modell. Denne er inngående beskrevet i kapittel 4.4 og er enkelt skissert på figur 3.5.

Roller, ansvar og myndighet

Sentralt er det i hovedsak Glene som har behov for boliger til sitt personell. De burde da framstå som klare brukere. Imidlertid må det til et samarbeid mellom flere forsvarsgrener bl a for å få tildelingsreglene til å virke rettferdig. Det er derfor ikke praktisk at Glene opptrer som de sentrale brukere når det gjelder boliger. De sentrale brukeroppgavene utføres ofte av FBOT, som har kompetanse og kapasitet til å gjøre jobben, men som ikke har myndighet til å opptre på brukerens vegne. FBOT er underlagt FD og utøver faglig rådgivning og kontroll for boligvirksomheten. FO/F som sentral forvaltningsmyndighet opptrer ofte som brukerkoordinator på sentralt nivå når det gjelder boliger.

Lokalt er det boligkontorene ved LFMene som er de egentlige brukerne. LFM kunngjør ledige boliger. Boligsøkere henvender seg til LFM, som har oversikt over ledige boliger, koordinerer brukerbehovene lokalt og er sekretær i lokal bolignemnd. LFM er ansvarlig for at boligene fordeles og utleies i tråd med gjeldende regelverk. De sørger også for at de som har behov for bolig blir informert om de muligheter som foreligger, både i og utenfor Forsvaret, og de rettigheter de har.

Eierrollen ivaretas av FD som benytter FBT som utførende enhet til eieroppgaver som å kjøpe, leie og selge boliger. FSJ dekker økonomiske utlegg som følge av eierskapet.

FSJ (FO/F) er sentral forvaltningsmyndighet. FBT benyttes som rådgiver, til koordineringsoppgaver og kvalitetssikring. Lokalt ivaretas forvaltningsoppgavene av LFM. Dette er store brukere, selvstendig administrerte enheter, som har forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskompetanse og er i stand til å utføre de viktigste forvaltningsoppgavene innen sitt geografiske område. De fleste LFMene har opprettet et eget boligkontor. Dette utfører både brukerrelaterte oppgaver overfor arbeidsgiverne og de ansatte og forvaltningsoppgaver på vegne av LFM.

Ved ombygging av eksisterende boliger og ved nybygg er det FBT som på vegne av eieren, FD, opptrer som byggherre.

Lokalt ivaretas drift- og vedlikeholdsoppgaver av LFM. LFM benytter FBT som rådgiver i den utstrekning det er ønskelig.

FBOT gjennomfører kvalitetssikring av bolig- og kvartervirksomheten ved ca 25 % av boområdene

årlig og sender rapport til FO. Kvalitetssikringen omfatter også flere forvaltningsfunksjoner.

FBT skal føre tilsyn med Forsvarets eiendommer. Hvert tredje år utføres en etablissementsinspeksjon ved alle eiendommer, og tilstanden rapporteres til FD. På vegne av FSJ utfører FBT en årlig forvaltningskontroll ved alle LFM. Da er det LFMs måte å utføre EBA-forvaltning herunder boligforvaltning på som blir gjennomgått.

FSJs råderett

Boligene er anskaffet for at FSJ skal få personelldisponeringssystemet til å fungere etter hensikten. Det er et arbeidsgiveransvar. Han må derfor ha full råderett over disponeringen av boligene. Gjeldende direktiver for boligvirksomheten og praksis opp gjennom alle år gir FSJ full og uinnskrenket disposisjonsrett over boligene.

Boligforvaltningen er underlagt FSJ slik at han også har full kontroll over den tekniske forvaltningen.

I Forsvarsdepartementets foreløpige direktiv for tjenestefeltet EBA er det fastlagt hvilke oppgaver fag- og kontrollmyndigheten skal utføre innen forvaltningen av Forsvarets boliger. Utover dette har ikke FSJ noen formell råderett over fagmyndigheten, men styrer FBT gjennom oppdrag.

Personellets medvirkning.

Personellets medvirkning i boligspørsmål er hjemlet i hovedavtalen for arbeidstakere i Staten og i særavtaler. De ansattes organisasjoner medvirker også i nemnder og råd som har en viktig rolle i forbindelse med tildeling, program og budsjett for Forsvarets boliger. Medvirkningen skjer vis a vis arbeidsgiveren eller brukeren som tar dette med i forbindelse med framlegging av sine behov overfor eier/forvalter av boligene. Dette er relativt ukomplisert i dagens modell, der bruker og forvalter på lokalt nivå ofte er samme enhet.

Personellet i forvaltningsorganisasjonen er som Forsvarets øvrige personell underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistlovens bestemmelser, og eventuelt de særbestemmelser som gjelder for militært tilsatte.

Ressurser

Forsvarets avdelinger, enten det er sentralt eller lokalt, betaler ikke for å disponere boliger til sine ansatte, selv om det leieboer betaler ikke dekker de fulle kostnadene. Bruken av boliger som et personellpolitisk virkemiddel, krever i dag ikke ressurser av den lokale enheten hvor leietakeren tjenestegjør.

Tildelinger til investering i nye boliger og modernisering av boligmassen gis til FSJ, som styrer gjennomføringen. Investeringsoppdragene gis til FBT.

Midler til kjøp av varer og tjenester til forvaltning, drift og vedlikehold tildeles LFM, sammen med midler til FDV av øvrig EBA. Tildelingen skjer fra FO via LFMs GI, etter en egen ressursdialog.

Lønnsmidler til LFMs FDV-personell tildeles av LFMs GI, sammen med lønn til øvrig personell etter ressursdialog.

FBT fakturerer FD for tjenester som har med utførelse av eierrollen å gjøre, slik som tilsyn med boligene.

Husleie fra beboerne inntektsføres i driftsregnskapet under den enkelte GI. Merinntekter kan benyttes til å dekke økte driftsutgifter.

Inntekter ved salg av boliger kan nyttes med inntil 100 % (etter at salgsomkostninger er fratrukket) til investering.

Det er i prinsippet ikke anledning til å ta opp lån for å anskaffe eller lease boliger.

Samhandel

På sentralt nivå er det horisontal samhandel om investeringsoppdrag mellom FO og FBT. FO betaler også FBT for rådgivning i boligforvaltningsspørsmål, enten det er til sentral eller lokal forvaltningsmyndighet.

Mellom Forsvarets enheter på lokalt nivå er det ingen samhandel i boligforvaltningsspørsmål. En ser da bort fra den rådgivningsvirksomhet som ytes fra FBT/R til LFM og som FO betaler for.

FBT og LFM kjøper entreprenørtjenester til investerings- og vedlikeholdsoppgaver.

Synliggjøring av økonomi

Kostnadene ved bruk av boligene synliggjøres i prinsippet ikke for arbeidsgiveren eller brukeren. Selve bruken er vederlagsfri for han. I og med at den som ivaretar brukerrollen også som regel forvalter boligene, oppfattes det likevel ikke slik. Bruk av boligene krever at de forvaltes, driftes, vedlikeholdes og fornyes. En forvalter vet at det koster penger.

Utgiftene til kjøp av varer og tjenester i forbindelse med FDV av boliger synliggjøres i LFMs regnskap. Dette gir imidlertid ikke det fulle bildet, for lønnsutgiftene til FDV-personellet synliggjøres ikke. Det nytter dermed ikke på noen enkel måte å finne de totale FDV-utgiftene samlet i regnskapet.

Investeringsmidlene tildeles FSJ på et eget kapittel og utgiftsføres i henhold til kontantprinsippet i sin helhet i året/årene de betales. På den måten avskrives investeringene når boligene tas i bruk. I bruksfasen er ikke kapitalkostnadene synliggjort. Verdien og verdiutviklingen av boligmassen framkommer heller ikke av regnskapet.

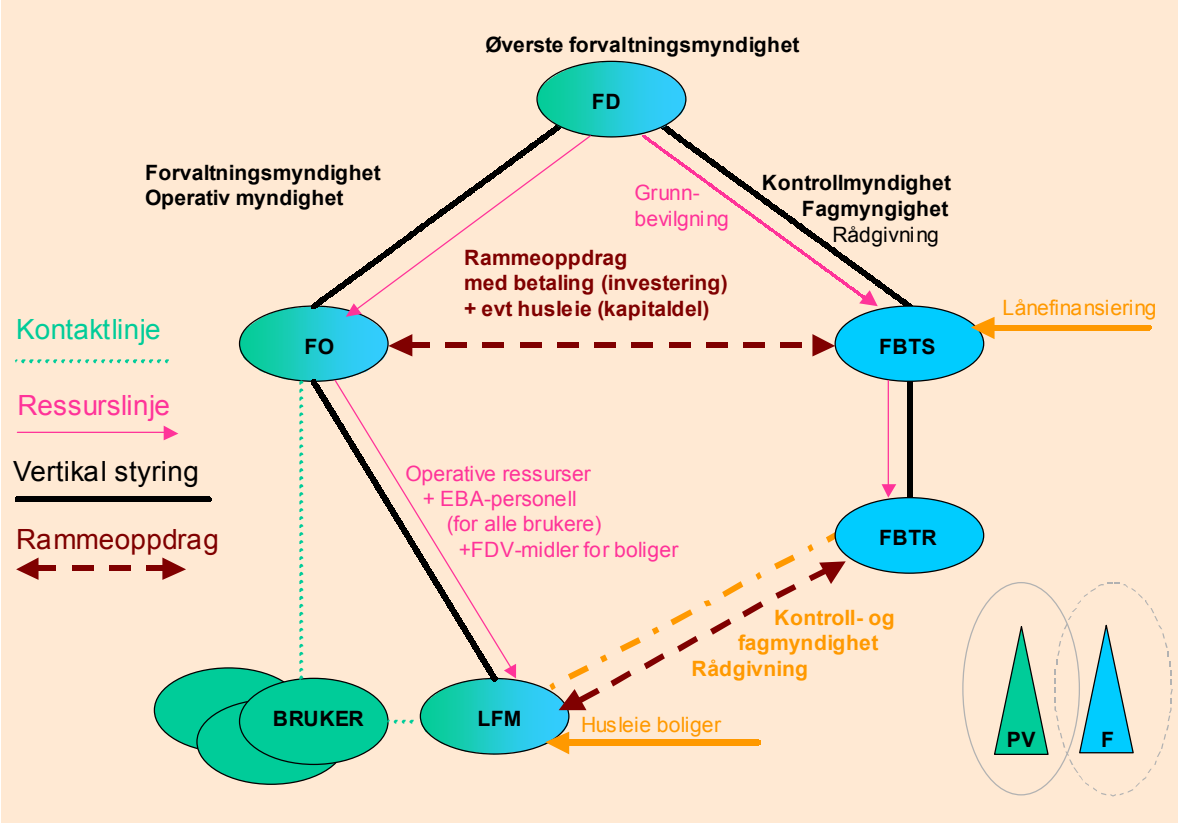
Budsjett- og regnskapsprinsipper

I modell 0, 1 og 2 er den økonomiske siden ved Forsvarets EBA-forvaltning i sin helhet tilrettelagt innenfor rammene av Forsvarets budsjett. Budsjett- og bevilgningsmessig er Forsvaret, både som bruker og forvalter, organisert med rammebetingelser som for ordinære forvaltningsorganer. Forsvarets budsjett settes da opp i overensstemmelse med Stortingets bevilgningsreglement § 4 og etter fullstendighets- og bruttoprinsippet. Dette innebærer videre at Forsvarets budsjett skal inneholde samtlige utgifter og inntekter i budsjetterminen, oppført brutto/utgifter og inntekter atskilt, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt.

I budsjettet skilles det mellom drift og investering. Regnskapet skal føres etter kontantprinsippet (enhver utgift realiseres i sin helhet i regnskapet ved utbetaling). Utgifter forbundet med investeringen regnskapsføres i Forsvarets regnskap etter kontantprinsippet og på utbetalingstidspunktet. Kapitalen framkommer følgelig ikke i et balanseregnskap og verdiutviklingen følges ikke opp regnskapsteknisk i objektets levetid.

3.2.3 Boligmodell 1. FBT som utøvende eier, forvaltningen underlagt FO

Figur 3.7. Boligmodell 1



Denne modellen er laget for å tilfredsstille styringskonseptet. Den skal gjelde for hele EBA-virksomheten, men skal her være spesielt tilpasset boligforvaltningen. Den skal bygge på dagens modell uten vesentlige endringer av dagens organisasjon.

Roller, ansvar og myndighet

Av grunner som nevnt i pkt 3.2.1 og 3.2.2, første avsnitt, har en funnet det nødvendig å gjøre organisatoriske endringer for å skille brukerrollen fra forvalterrollen. En boligvirksomhetsansvarlig i FO, er et sterkt og kompetent element som ivaretar alle brukeroppgavene innen boligsektoren.

Lokalt er det brukerrepresentanter som organisatorisk kan være underlagt LFM. Faglig er de underlagt BVA.

Eier-, forvalter- og byggherrerollen utøves av de samme aktører og med samme ansvar og myndighet som i dagens modell (se pkt 3.2.2). Drift– og vedlikeholdsoppgavene og fag- og kontrollrollen ivaretas også akkurat på samme måte og av de samme aktører som i dagens modell.

FSJs råderett

FSJs råderett over boligene, boligforvalteren og fag- og kontrollmyndigheten er som i dagens modell.

Personellets medvirkning

Personellets medvirkning i boligspørsmål blir nå ivaretatt av den nye brukerenheten.
Forvaltningspersonellets rettigheter er som i modell 0.

Ressurser

I modell 1 kan LFM i eget regnskap synliggjøre utgiftene til kjøp av varer, tjenester og lønn innen FDV av boligene. Det er derfor bare disse utgifter LFM kan kreve å få refundert som en brukerbetaling fra BVA for at inntektene fra utleie av boligene skal kunne utlignes mot FDV-utgiftene. BVA må derved tildeles midler fra FSJ eller gis tilgang på andre midler for å kunne betale for bruk av boligene. Men for å få fram det totale bildet må også husleien fra leieboerne trekkes inn. Dette vil en komme tilbake til i pkt 3.2.3 *Synliggjøring av økonomi*.

Tildelinger til investering i nye boliger og modernisering av boligmassen gis til FSJ som i dagens modell.

LFM får ingen egen tildeling til kjøp av varer og tjenester til FDV av boligene. Dette finansieres ved

brukerbetaling fra BVA som finansierer denne av husleie fra leieboerne.
Tildeling av lønnsmidler til FDV-personell og midler til tilsyn gis som i dagens modell. Husleien fra leieboerne tilfaller BVA, men kreves inn og føres av LFM. LFM er den eneste aktør som kan være pådriver når det gjelder å fylle opp leilighetene. Ved å få en del av inntektene vil LFM få et ekstra incentiv til å fylle opp leilighetene raskest mulig når de blir utflyttet. LFM kan f eks pålegges å overføre 90 % av inntektene for utleie av alle sine leiligheter til BVA. Resten kan brukes av LFM som tilskudd til vedlikehold og oppussing.

Midler fra avhending disponeres som i modell 0. Ekstern finansiering er det heller ikke anledning til i modell 1.

Samhandel

På sentralt nivå er det horisontal samhandel mellom FO og FBT for investeringsoppdrag som i dagens modell. FO betaler også FBT for rådgivning i boligforvaltningsspørsmål på sentralt nivå.

Lokalt er det samhandel mellom BVA og LFM. Det inngås avtale om at LFM skal forvalte visse boliger og ha disse til disposisjon for det personellet BVA bestemmer etter boligfordelingsreglene. LFM skal også leie ut boligene til utpekte leieboere, opprette og forvalte leieavtalene med disse, inntektsføre og kontrollere husleieinnbetalingene samt gi rådgivning overfor boligsøkende. For dette skal LFM ha en avtalefestet godtgjørelse som det vil bli nærmere redegjort for i punktet nedenfor. I denne modellen er det enkelt å se kvarter og boliger i sammenheng.

Lokalt vil LFM kunne kjøpe rådgivning i boligforvaltning fra FBT/R. LFM kan sette bort enkelte oppgaver til FBT/R, som da vil fakturere LFM for sine utgifter.

Samhandel med eksterne leverandører blir som i dagens modell.

Synliggjøring av økonomi

Regnskap og budsjett settes opp som i dagens modell.

På brukersiden må utgiftene til bruk av Forsvarets boliger kunne ses i sammenheng med øvrige utgifter for å få personelldisponeringssystemet til å fungere. Her må det derfor trekkes inn utgifter til EBA-bruk, husleieinntekter, kompensasjoner og mer til.

Forsvarets utgifter til kjøp av varer og tjenester i boligforvaltningen utgjorde i 1998 ca 50 mill kr. Dertil kom husleie i borettslag med ca 25 mill kr. Husleieinntektene fra leieboerne var ca 65 mill kr. Disse vil fra og med 2001øke til ca 120 mill kr. Differansen på i størrelsesorden 55 mill kr vil gå til å dekke utgiftene for kompensasjonsordninger til befal innen målgruppen. Ettersom husleien fra leieboerne overstiger regnskapsførte FDV-utgifter ved LFM, må overskuddet tilbakeføres til BVA som må se helheten i dette.

Brukerbetalingen som LFM trenger for å få betalt sine FDV-utgifter er altså ca 40 % av husleieinntektene. I tillegg må LFM ha dekket sine leieutgifter til borettslagsleiligheter. Fra 2001 vil det dermed for brukeren se ut som om han får husleie fra leieboerne med ca 120 mill kr, FDV-utgiftene og husleie for borettslagsleiligheter blir synliggjort med ca 75 mill kr. På brukersiden blir det dermed synliggjort overskudd av boligforvaltningen med ca 45 mill kr. At LFM yter FDV-organisasjonen en del gratistjenester, at lønn til FDV-personellet betales av LFM og at investeringene utredes over andre kapitteler forårsaker at disse ikke synliggjøres for brukeren og dermed fortoner seg som gratis. En eventuell endring på dette krever omlegging av regnskapssystemet.

FDV-utgiftene, investeringene, balansen og rentene synliggjøres som beskrevet i dagens modell.

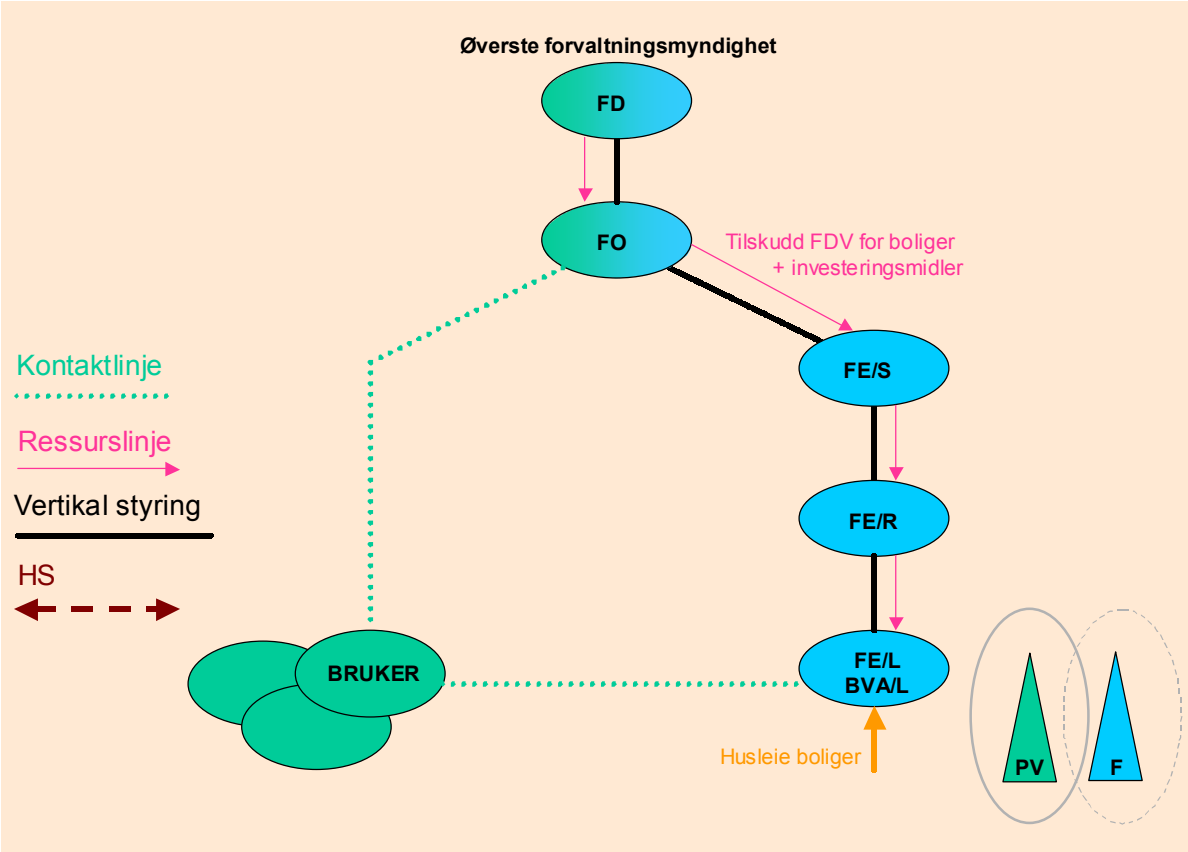
Når det gjelder synliggjøring av investeringene, ligger det en mulighet i denne modellen som FD når som helst bør kunne benytte. Ettersom FBT nærmest er som en forvaltningsbedrift å regne, kan det innføres kapitalutgifter for boligene. Om det blir bestemt at kapitalutgifter skal innføres, må FBT sørge for at boligene verditakseres og avskrives. Utgiftene til avskriving og renter på investert kapital må da betales av FO til FBT ettersom det er liten grunn til å tro at husleien fra leieboerne i første omgang vil dekke noen av disse utgiftene.

Budsjett- og regnskapsprinsipper

Disse blir som i boligmodell 0, se pkt 3.2.2 *Budsjett- og regnskapsprinsipper*.

3.2.4 Boligmodell 2. Forsvarets overkommando som utøvende eier og forvalter.

Figur 3.8. Boligmodell 2



I denne modellen er all EBA-forvaltning lagt under FO. FO vil da ha fullt ansvar for så vel operativ drift som boligforvaltning, og hele boligvirksomheten kan sees i sammenheng.

Roller, ansvar og myndighet

Brukeren vil være som i modell 1. Lokalt er det brukerrepresentanter samlokalisert med eller organisatorisk underlagt forvalterenheten. Faglig er de underlagt BVA og benevnt BVAL.

Eier-, forvalter- og byggherrerollen vil bli ivaretatt på forskjellige nivåer i forvalterenheten (FE) som er underlagt FO. FEs lokale ledd utfører drifts- og vedlikeholdsoppdrag og kan også ha ansvaret for ombyggings- og moderniseringstiltak.

FD må ivareta ønsket kontroll av forvaltningen. Riksrevisjonen vil utføre finansiell revisjon.

FSJs råderett

Som i modell 0 og 1 har FSJ også her råderett over boligeiendommene og boligforvaltningen. I modell 2 har han også rådighet over fagmyndigheten, som er under hans kommando.

Personellets medvirkning

Personellets medvirkning i boligspørsmål blir nå ivaretatt av den nye brukerenheten.
Forvaltningspersonellets rettigheter er som i modell 0.

Ressurser

Midler til å betale for bruk av boligene, tildeles BVA fra FSJ dersom det trengs mer midler enn det som kommer inn ved husleie fra leieboerne.

Til modernisering av gamle boliger og til investering i nye tildeles midler fra egne kapitler i Forsvarsbudsjettet direkte til FE som gjennomfører oppdragene.
I denne modellen har FE ansvar for alle utgifter – også lønn, slik at både tjenester, varer og lønn til eget forvaltningspersonell inngår i FDV-kostnadene. FE fakturerer BVA for de totale FDV-kostnadene.

FD må betale for eventuelle fag- og kontrolltjenester av egne tildelinger.

Husleien fra leieboerne tilfaller BVA men kreves inn av forvalteren som i modell 1.

Midler fra avhending disponeres som i modell 0. Ekstern finansiering er det heller ikke anledning til i modell 2.

Samhandel

Det er horisontal samhandel mellom BVA og FE om investeringsoppdrag og rådgiving i boligforvaltningsspørsmål som i dagens modell. Det inngås dessuten avtale om at FE skal forvalte boligene BVA vil benytte og ha disse til disposisjon for det personellet BVA bestemmer etter boligfordelingsreglene. FE skal også ved hjelp av sine lokale ledd leie ut boligene til utpekte leieboere, opprette og forvalte leieavtalene med disse, inntektsføre og kontrollere husleieinnbetalingene samt gi rådgivning overfor boligsøkende. For dette skal FE ha en avtalefestet godtgjørelse.

Samhandel med eksterne leverandører blir som i dagens modell.

Synliggjøring av økonomi

Budsjett/regnskap settes opp som i dagens modell. FE har dog et eget klart atskilt internregnskap.

Forsvarets utgifter til bruk av boligene synliggjøres som i modell 1med bl a de samme behov for omlegging av regnskapssystemet.

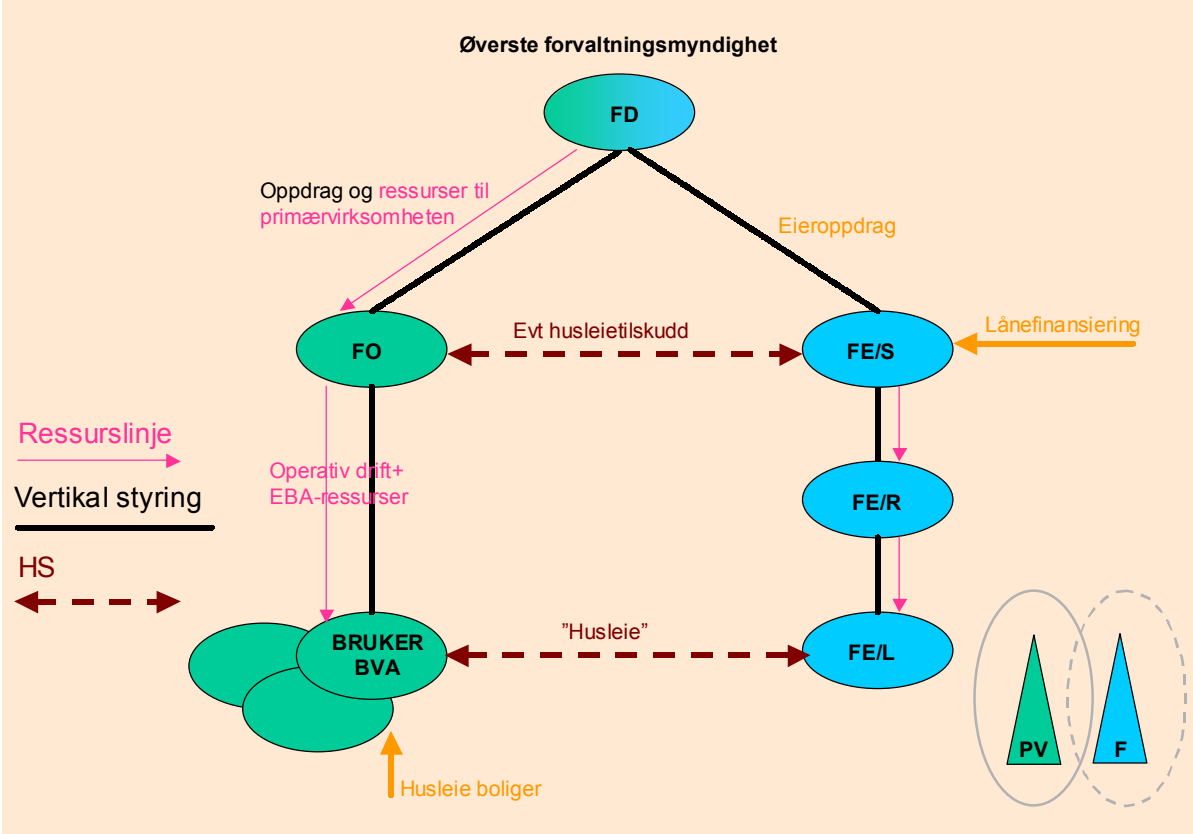
FDV- og investeringsutgifter synliggjøres i FEs eget internregnskap med alle direkte utgifter.
Balansen og rentene vil heller ikke synliggjøres i denne modellen.

Budsjett- og regnskapsprinsipper

Disse blir som i boligmodell 0, kfr pkt 3.2.2 *Budsjett og regnskapprinsipper*.

3.2.5 Boligmodell 3. Forvaltningsbedrift underlagt FD utøver eierskap og forvaltning

Figur 3.9. Boligmodell 3



I denne modellen er ansvaret for operativ virksomhet og forvaltning skilt. Modellen blir mer lik en konsernmodell der forvaltningen er skilt ut i et eget selskap som selger tjenester til moderbedriften i samme konsern. Forvaltningsbedriften har ett mål – å sørge for at primærvirksomhet får dekket sine behov for boliger til lavest mulig pris og med en standard som er god nok etter lover og forskrifter og brukerens behov.

Roller, ansvar og myndighet

Brukeren er her, som i modell 1 og 2, en avdeling i FO som er ansvarlig for boligvirksomheten for Forsvarets personell. Lokalt har brukeren personell utplassert ved en del større SAE.

Eierrollen og det konstitusjonelle ansvaret for Forsvarets boliger påligger Forsvarsministeren som benytter en forvaltningsbedrift, FE, som utførende enhet. FE har fått meget store fullmakter for disponering av boligene, men det er selvsagt en forutsetning at brukerens behov ivaretas først og fremst.

Forvalterrollen ivaretas også av FE med FEs lokale ledd, FE/L, som sentral aktør. Deler av virksomheten kan settes bort til andre selskaper, der dette finnes hensiktsmessig og lønnsomt. Eieren benytter også som regel FE til å utføre byggherreoppgaver. FE ivaretar drift- og vedlikeholdsoppgavene og velger selv hvilke oppgaver som utføres i egen regi og hvilke som settes bort til andre aktører i markedet.

Forvaltningsbedriften er underlagt statsforvaltningens ordinære kontroll- og revisjonsrutiner, bl.a Riksrevisjonen.
FD kan iverksette egne kontrollrutiner utover dette om det finnes nødvendig.

FSJs råderett

FSJ vil ha en avtalefestet bruksrett til å benytte boligene i et visst tidsrom. Utover dette vil FSJ som største og viktigste bruker ha rett til å få avtaleforholdet forlenget så lenge behovet for boligen og betalingsevnen er til stede.

Som største kunde vil FSJ ha meget stor påvirkningsmulighet på boligforvalteren. Påvirkning vil også FSJ kunne gi forvalteren eller fagmyndigheten gjennom FD som eier av forvaltningsbedriften.

Personellets medvirkning.

De ansatte i forvalterorganisasjonen har de samme rettigheter i forhold til tjenestemanns- og tjenestetvistlov i modell 3 som i modell 0, 1 og 2. Militære stillinger kan innpasses i organisasjonen. Den overordnede personellforvaltning for disse stillingene vil bli ivaretatt av FO.

Det er sannsynlig at leieboerens medinnflytelse svekkes i modell 3, ved at arbeidsgiver mister styringsrett og vil være prisgitt en markedsorientert forvaltningsenhet som opererer i en tilnærmet monopolsituasjon.

Mindretallets kommentar:
Brukerpersonellets medinnflytelse ivaretas av brukeren på samme måte som i modell 2. (Se figur under pkt 2.1.4)

Ressurser

I den grad husleieinntektene fra leieboerne ikke er tilstrekkelig til å dekke de utgifter brukerbetalingen for boligene medfører, må midler til bruk av boligene tildeles BVA fra FSJs driftsbudsjett.

FO angir behovet for boliger i forskjellige områder til boligforvalteren, som sørger for anskaffelser der det er behov for det. Midler til investering finansieres ved bevilgninger, låneopptak i statskassen, bruk av fondsmidler eller av overskudd på driftsbudsjettet, avhengig av hvilke fullmakter forvaltningsbedriften har fått. Eventuelle lån eller fondsmidler betales tilbake ved midler fra brukerbetalingen.

Utgifter til FDV, både lønn til eget personell og kjøp av varer og tjenester finansieres ved den brukerbetaling (leie) BVA må betale til forvalterenheten (FE).

Om FD ønsker å ha spesielt tilsyn med forvaltningen, avsettes det en egen bevilgning til dette til bruk for FD.

Husleie fra leieboerne innkreves av BVA, kontrolleres av BVAs lokale representanter og inntektsføres på BVAs driftsbudsjett.

Ved avhending av boliger tilfaller midlene eiers representant, FE, som kan bruke disse til reinvestering i bedre boliger, ombygging, boliger med annen beliggenhet eller avsetning i fond. Avhengig av bedriftsformen kan også avkastning til eieren være en aktuell utgift som må dekkes.

Forvalterenheten vil kunne få anledning til å ta opp lån i statskassen ved hjelp av statens konsernkontoordning.

Samhandel

Det vil bli samhandel mellom BVA og FE om investering i nye boliger eller ombygging. Før investeringstiltak iverksettes, må det inngås en intensjonsavtale som forteller hva som skal gjøres og hva brukeren forplikter seg til å betale for de nye boligene. FO kan også kjøpe nødvendige tjenester av forvaltningsmessig eller juridisk karakter fra boligforvalteren på sentralt nivå.

Lokalt kan det framforhandles bruksavtale (leieavtale) mellom BVAs lokale ledd og FEs lokale eller regionale ledd om bruk av boliger i området for en tid framover. BVAL framleier boligene til leieboer. Såfremt boligene ikke er under oppussing eller disponert på annen måte, betaler BVAL husleie selv om boligen ikke framleies og leiekontrakten ikke er oppsagt. BVAL angir behovet for brukermessige behovstilpasninger og vedlikehold av boligene lokalt.

Det blir også samhandel mellom FE og eksterne leverandører for prosjektering og utførelse av nybygg eller utførelse av FDV-oppgaver der det ikke er hensiktsmessig eller lønnsomt å benytte eget personell.

Synliggjøring av økonomi

Bruk av boligene belaster BVAs driftsbudsjett, utgiftssiden med det som det virkelig koster å ha boligene til disposisjon. På driftsbudsjettets inntektsside kommer husleieinnbetalingene fra Forsvarets leieboere. Differansen viser dermed tydelig hva det koster Forsvaret å holde boliger for sitt personell.

Utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold av Forsvarets boliger vil framgå av FEs driftsbudsjett for boliger.

Budsjett- og regnskapsprinsipper

Forvaltningsbedriften i modell 3 avlegger sitt regnskapsmessige resultat innen en budsjettert ramme på forretningskapitlene 24xx i Statsbudsjettet/-regnskapet. Virksomheten har sine inntekter fra de ordinære budsjettkapitlene, i dette tilfellet under Forsvaret. Forvaltingsbedriften følger Bevilgningsreglementets §§ 6 og 14, der det gis anledning til å føre opp i budsjettet nettoresultatet av utgifter og inntekter.

Forvaltningsbedriftens forretningsmessige formål vil derfor begrenses til å forestå en økonomisk forsvarlig forvaltning av den boligmasse som Forsvaret til enhver tid etterspør. Som følge av dette vil kravet til regnskapsmessig resultat normalt settes til kr 0 – etter regnskapsmessige avsetninger til utviklings- og vedlikeholdsfond. En nettobudsjettert forvaltningsbedrift kan benytte ordinære regnskapsmessige prinsipper og etablere et resultat- og balanseregnskap. I balanseregnskapet vil verdiene på EBA-objektene beregnes og aktiveres. Den årlige verdiforringelsen på det enkelte objekt vil deretter føres i det årlige resultatregnskapet for virksomheten. Husleien kan baseres på markedspris eller en kalkyle avhengig av om det eksisterer et alternativt marked for utleieobjektene.

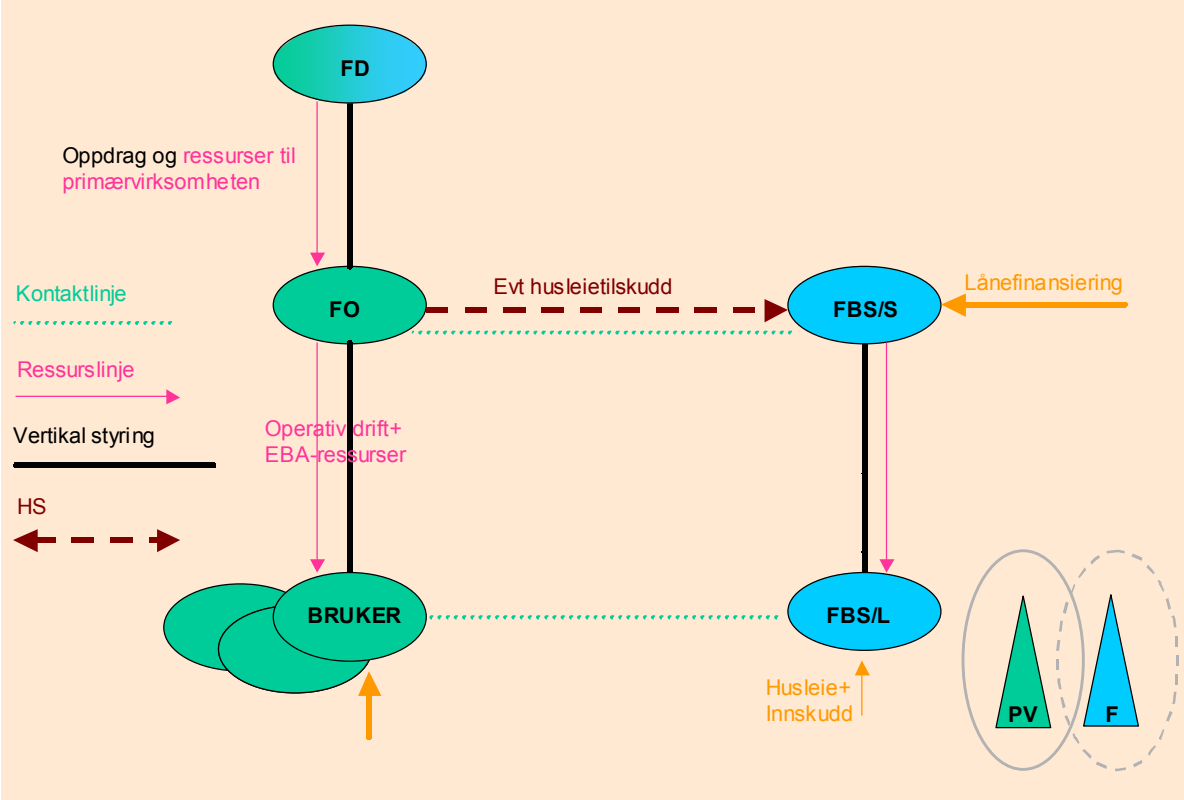
For å regulere nettoresultatet i henhold til budsjettkravet, gis det anledning til å regulere overskudd/underskudd mot fond i forvaltningsbedriften. Det er anledning og normalt et krav om kostnadsføring av avskrivninger og renter på innskutt statlig kapital. I stedet for oppbygging av kapital i bedriften kan en kreve avkastning fra virksomheten i tillegg til

avdrag og rentekrav. Hvis forvaltningsbedriften primært betjener Forsvarets behov, for eksempel med mer enn 95 % av omsetningen, vil det være naturlig å ha 0 i avkastningskrav for virksomheten.

En alternativ ordning til ny innskutt kapital er å la forvaltningsbedriften finansiere investeringer utenom den årlige bevilgningen i statsbudsjettet, det vil si ved fullmakt til likviditetstrekk på statskassen. Kostnadene ved investeringen blir belastet forsvarsbudsjettet på samme måte som i et ordinært leieforhold fra privat utleier.

3.2.6 Boligmodell 4 selskap som eier og forvalter.

Figur 3.10. Boligmodell 4



Her er eieren og forvalteren av boligene helt frigjort fra statsforvaltningen i en stiftelse. *Et mindretall* i arbeidsgruppen går inn for aksjeselskap.

Roller, ansvar og myndighet

Roller, ansvar og myndighet ivaretas som i modell 3, med den forskjell at Forsvarets boligselskap (FBS) overtar funksjonene til forvaltningsbedriften (FE) i modell 3. Dessuten er FBS kun underlagt Riksrevisjonen i den grad det er aktuelt med kontroll av bruken av tildelte midler.

FSJs råderett

FSJs råderett over boligene, boligforvaltningen og fagmyndigheten blir også som i modell 3 med den forskjell at FDs påvirkning skjer med bakgrunn i stiftelsens vedtekter og styrende organ.

Personellets medvirkning

Personellets medvirkning på boligvirksomheten blir som i dagens modell. Personellet som overføres til boligforvaltningsbedriften vil merke stor endring. Tjenestemannsloven og tjenestetvistloven gjelder ikke lenger. Disse avløses av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. De vil ikke lenger kunne påberope seg de rettigheter som gjelder for offentlige tjenestemenn.

Ressurser

Ressurser skaffes og behandles på samme måte her som i modell 3. Den eneste forskjellen her er at boligselskapet kan ta opp lån på det private marked. Mulighetene for lån i statskassen er også til stede.

Samhandel

Samhandel vil foregå på samme måte som i modell 3.

Synliggjøring av økonomi

Synliggjøring av økonomien i forbindelse med bruk av boligene, FDV, investeringer og balanse blir som i modell 3.

Budsjett- og regnskapsprinsipper

Selskapet fører sitt regnskap i henhold til regnskapsloven og er skatte- og avgiftspliktig på samme måte som aksjeselskap.

De selvstendige rettssubjektene vil styres etter ordinære forretningsmessige prinsipper. Regnskapet skal vise et periodisert verdiregnskap, inkludert forbruk av kapital og kostnader ved kapital. Selskapets inntekter baseres på leiebetaling fra Forsvaret. Utgangspunkt bør være en markedsbasert leiepris,

enten som markedsleie der det er et fungerende marked, eller etter en kalkyle basert på driftsutgifter, anskaffelseskost og kostnader ved kapitalbinding. Boligene aktiveres i selskapets balanse, og er gjenstand for avskrivninger.

Selskapet kan i tillegg til bevilgning i statsbudsjettet som blir tilført selskapet også finansiere investeringer fra selskapets egenkapital eller fra lån. Långiver kan være statskassen, men dette skiller seg prinsipielt ikke fra andre finansieringskilder. Avskriving og renter må da dekkes av leieinntekten.

Forsvaret kan benytte sine ordinære drifts- og investeringsrammer til leie. På denne måten oppnår man en forskuttering av investeringsrammen for Forsvaret i de tilfeller der det ikke finnes dekning innenfor et budsjettår.

Et selvstendig rettssubjekt tilføres en egenkapital ved stiftelse i form av eiendeler og/eller kontanter. Staten krever normalt en rente på innskutt kapital, som prinsipielt er en form for avkastning. Leieinntektene må settes så de dekker opp finanskostnadene. Rentekostnadene tilfaller sannsynligvis ikke Forsvarsdepartementets budsjettramme. Denne organisasjonsløsningen betinger derfor en effektivisering av Forsvarets totale bruk av boliger for å kompensere for de økte kostnadene i forhold til i dag. Avkastning, ut over rentekostnad på innskutt kapital, bør kunne tilfalle Forsvarsdepartementets budsjettramme.

Avskrivninger er en kostnad som fører til oppbygging av avsetninger i selskapet, slik at man løpende kan vedlikeholde og fornye boligmassen av egne midler. Lønnsomheten og avsetningene i selskapet må være tilstrekkelige til å kunne unngå at boligmassen forringes over tid.

Del 4

Vurdering og anbefaling

4.1 Sammenligning av modellene

Kriteriene som brukes til å skille modellene er:

Det overordnede mål:
Forsvarets helhetlig boligvirksomhet skal bidra til at FSJs personelldisponeringssystem skal fungere etter sin hensikt.

Øvrige kriterier:
- Profesjonell forvaltning
- Synliggjøring av kostnadene
- Sannsynlighet for suksess

4.1.1 Kriterier og krav for valg av boligmodell

Overordnet mål:

Forsvarets helhetlig boligvirksomhet skal bidra til at FSJs personelldisponeringssystem skal fungere etter sin hensikt.

Basert på de øvrige gjennomgåtte krav og mål for boligvirksomhet og -forvaltning, står en igjen med følgende kriterier som modellene skal vurderes opp mot:
- Profesjonell forvaltning
- Synliggjøring av kostnadene
- Sannsynlighet for suksess

Mindretallets kommentar:
Et kriterium i tillegg til de øvrige nevnte er:
God dialog mellom bruker og forvalter

4.1.2 Vurdering av boligmodell opp mot krav og konsekvenser

Organisasjonsmodellene blir vurdert opp mot kravene i boligforvaltningen på samme måte som de øvrige forvaltningsmodellene blir vurdert opp mot kravene i øvrig EBA-forvaltning.

4.1.3 Modell 0

Modell 0 er dagens situasjon i boligforvaltningen.

I modell 0 er forvaltningen en del av FMO, og roller og oppgaver fastsettes i iht FMOs instruksverk. I tillegg har FBT en utøvende eier-, herunder tilsynsrolle på vegne av FD og utfører oppdrag på vegne av FMO.

Det er bl a gjennomført en egen evaluering av dagens LFM-ordning. Evalueringen er vedlagt hovedutredningens rapport, og gir grunnlaget for vurdering av modell 0.

Ny LFM-struktur og -organisasjon i modell 0 ble innført 010196. Det generelle inntrykket er at strukturen i modell 0 har virket positivt for boligvirksomheten som helhet. De positive trekkene bør søkes ivaretatt i utviklingen av en ny modell.

Innfrir modellen kravet om at Forsvarets helhetlige boligvirksomhet skal bidra til at FSJs personelldisponeringssystem skal fungere etter sin hensikt ?

Ja
- Fungerer tilfredsstillende
- Personellets medvirkning er ivaretatt

Innfrir modellen kravet om profesjonell forvaltning?

Ja
- Mulighetene er tilstede, men to organisasjoner med delvis overlappende ansvar innen eierskap, byggherrevirksomhet og forvaltning (FO og FBT) begrenser handlekraften
- Mulighet for styrking av egenkompetanse på spesielle områder er tilstede

Innfrir modellen kravet om synliggjøring av kostnader?

Nei
- Den økonomiske rapportering er ikke tilpasset behovet for styringsinformasjon for EBA-forvaltning
- Verken verdiene eller kostnadene synliggjøres i noe samlet regnskap
- Modellen synliggjør ikke den totale ressurstilgang og det virkelige ressursbehov

Innfrir modellen kravet om sannsynlighet for suksess?

Nei
- Forsvarets omstilling krever endring også innenfor boligvirksomheten, jf St meld nr 25 (1995–96).
- Avviker fra prinsippene i St prp nr 55 (1999–2000) om Forsvarets logistikkfunksjoner

Delkonklusjon - Modell 0

Krav	Tilfredsstiller kravet
Helhetlig boligvirksomhet bidrar til at FSJs personelldisponeringssystem skal fungere etter sin hensikt	Ja
Profesjonell forvaltning	Ja
Synliggjøring av kostnader	Nei
Sannsynlighet for suksess	Nei

Modellen tilfredsstiller ikke kravene i tilstrekkelig grad og kan derfor ikke anbefales.

4.1.4 Modell 1

Modell 1 er dagens modell tilpasset styringskonseptet med horisontal samhandel. Samhandling knyttet til boligbruken vil være mellom BVA som bruker og LFM som forvaltningsansvarlig.

Innfrir modellen kravet om at Forsvarets helhetlige boligvirksomhet skal bidra til at FSJs personelldisponeringssystem skal fungere etter sin hensikt ??

Ja
- Som modell 0
- Personellets medvirkning er styrket i forhold til modell 0

Innfrir modellen kravet om profesjonell forvaltning?

Ja
- Bedre tilrettelagt enn i modell 0
- Mulighet for styrking av egenkompetanse på spesielle områder er tilstede

Innfrir modellen kravet om synliggjøring av kostnader?

Ja
- Regnskapssystemet tilpasses behovet, evt også kapitalkostnader
- Modellen synliggjør forholdet mellom ressurstilgang og virkelige ressursbehov

Innfrir modellen kravet om sannsynlighet for suksess?

Nei
- Forsvarets omstilling krever endring også innenfor boligvirksomheten, jf St meld nr 25 (1995–96).
- Avviker fra prinsippene i St prp nr 55 (1999–2000) om Forsvarets logistikkfunksjoner

Delkonklusjon – Modell 1

Krav	Tilfredsstiller kravet
Helhetlig boligvirksomhet bidrar til at FSJs personelldisponeringssystem skal fungere etter sin hensikt	Ja
Profesjonell forvaltning	Ja
Synliggjøring av kostnader	Ja
Sannsynlighet for suksess	Nei

Modellen tilfredsstiller ikke kravene i tilstrekkelig grad og kan derfor ikke anbefales.

4.1.5 Modell 2

Denne modellen kjennetegnes ved at FSJ er utøvende eier og forvalter av boligene, og har dermed kontroll over hele boligvirksomheten. Samhandling knyttet til boligbruken vil være mellom BVA som bruker og FE som forvaltningsansvarlig.

Innfrir modellen kravet om at Forsvarets helhetlige boligvirksomhet skal bidra til at FSJs personelldisponeringssystem skal fungere etter sin hensikt ?

Ja
- Styrket i forhold til modell 0 og 1

Innfrir modellen kravet om profesjonell forvaltning?

Ja
- Eierskap, byggherrevirksomhet og forvaltning samlet i FMO (FLO)
- Mulighet for styrking av egenkompetanse på alle områder er tilstede

Innfrir modellen kravet om synliggjøring av kostnader?

Ja
- Regnskapssystemet tilpasses behovet, evt også kapitalkostnader
- Modellen synliggjør forholdet mellom ressurstilgang og virkelige ressursbehov

Innfrir modellen kravet om sannsynlighet for suksess?

Ja
- I samsvar med prinsippene i St prp nr 55 (1999–2000) om "Forsvarets logistikkfunksjoner", og St meld nr 25 (1995–96) om "Forsvaret si bustadverksemd".

Delkonklusjon – Modell 2

Krav	Tilfredsstiller kravet
Helhetlig boligvirksomhet bidrar til at FSJs personelldisponeringssystem skal fungere etter sin hensikt	Ja
Profesjonell forvaltning	Ja
Synliggjøring av kostnader	Ja
Sannsynlighet for suksess	Ja

Boligforvaltningen som en integrert del av FMO, samsvarer godt med den valgte modell for FLO.

Mindretallets kommentar:
Kravet til profesjonell forvaltning er bare delvis tilfredsstilt i modell 2. Ledelsen blir lett mer orientert mot brukeren enn en profesjonell eier. Frihet i personell- og lønnsspørsmål og tilgangen på økonomiske ressurser blir for begrenset. Alle kostnadene synliggjøres bare ved et ekstra skyggeregnskap. Dialogen mellom bruker og forvalter vil hemmes av at forvalteren blir underlegen i forhold til brukersida.

4.1.6 Modell 3

Boligforvaltningen utøves forretningsmessig i en virksomhet som formelt og reelt er atskilt fra FMO, og direkte underlagt FD. FSJ er i denne modellen bruker av boligmassen, med rettigheter og plikter iht formelle leieavtaler/bruksavtaler med forvaltningsbedriften. Forvaltningsbedriften finansieres ved inntekter på leveranser til FMO.

Innfrir modellen kravet om at Forsvarets helhetlige boligvirksomhet skal bidra til at FSJs personelldisponeringssystem skal fungere etter sin hensikt ?

Nei
- Boligforvaltningen, som er en viktig del av boligvirksomheten, faller utenfor FSJs kontroll
- Muligheter for personellets medvirkning svekkes i sammenligning med de øvrige modeller

Innfrir modellen kravet om profesjonell forvaltning?

Ja
- Eierskap, byggherrevirksomhet og forvaltning samlet i FE
- Kan bygge opp egenkompetanse på alle forvaltningsområder, men modellen krever oppbygging av kompetanse i FMO.

Innfrir modellen kravet om synliggjøring av kostnader?

Ja
- Som modell 0 og 1.

Innfrir modellen kravet om sannsynlighet for suksess?

Nei
- Forsvarets omstilling krever endring også innenfor boligvirksomheten, jf St meld nr 25 (1995–96), ved at personellets medvirkning svekkes i sammenligning med de øvrige modeller
- Avviker fra prinsippene i St prp nr 55 (1999–2000) om Forsvarets logistikkfunksjoner
- Krever kompetanseoppbygging i FMO

Delkonklusjon - Modell 3

Krav	Tilfredsstiller kravet
Helhetlig boligvirksomhet bidrar til at FSJs personelldisponeringssystem skal fungere etter sin hensikt	Nei
Profesjonell forvaltning	Ja
Synliggjøring av kostnader	Ja
Sannsynlighet for suksess	Nei

Modellen tilfredsstiller ikke kravene på vesentlige områder for boligvirksomheten.

Mindretallets kommentar:
*D*et er stor sannsynlighet for suksess i modell 3. Flere tilsvarende forvaltninger har valgt en lignende modell. Som i modell 2 er det viktig at det oppbygges kompetanse i brukerorganisasjonen. I denne modellen blir alle kostnader synliggjort i de offisielle regnskapene. God dialog mellom bruker og forvalter oppnås best i denne modellen der partene er likeverdige. BVA vil ivareta at personelldisponeringssystemet fungerer etter hensikten i god dialog med forvalteren.

4.1.7 Modell 4

I denne modellen utføres boligforvaltningen av en virksomhet formelt adskilt fra FMO. Boligforvaltningens tilknytningsform kan være stiftelse eller aksjeselskap. En har ikke utredet modellen, men presenterer den som et alternativ som bør utredes av kompetent instans.

Opprinnelsen til modell 4 har sitt utspring i et forslag fra FO – fremmet til FD før EBA•2000-utredningen startet – om å overføre boligene og den totale boligvirksomheten til en stiftelse. En videreføring av intensjonene i forslaget finnes i FBOTs utredning nr 11. (Se punkt 3.1.2)

Med støtte i juridiske og økonomiske orienteringer til arbeidsgruppen, og FBOTs utredning, fremstår stiftelsesformen som det mest nærliggende i denne modellen. Et aksjeselskap anses mindre egnet for ivaretakelse av den totale boligvirksomheten.

Videreføring – og en eventuell styrking – av personellets medvirkning i en stiftelse, vil fremstå som avgjørende for et eventuelt valg. Det synes allerede klart at det ikke er mulig å inkludere FOs intensjon om innskudd fra leietakerne.

Dersom modell 3 blir valgt for den øvrige EBA-forvaltningen, anbefales at stiftelse utredes nærmere.

Mindretallets kommentar:
Aksjeselskap er den beste selskapsformen, jf mindretalets kommentarer sist i punkt 3.1.6.

4.1.8 Hovedkonklusjon

Med bakgrunn i ovenstående delkonklusjoner innstiller arbeidsgruppens flertall modell 2 (EBA-forvaltning integrert i FMO) som eneste prinsippmodell for fremtidig forvaltning av boligene. Modellen fremstår som det beste alternativet for boligvirksomheten sett under ett.

Dersom modell 3 blir valgt for EBA-forvaltningen generelt, innstiller arbeidsgruppens flertall modell 4 som alternativ for boligene. Arbeidsgruppen forutsetter at et slikt valg, automatisk utløser en fullstendig utredning av stiftelsesmodellen.

Arbeidsgruppens mindretall vektlegger *etter flertallets syn* de rent forretningsmessige forhold i sin vurdering av modellene. Mindretallets syn avviker således på vesentlige punkter i spørsmålet om valg av modell.

Mindretallets kommentar:
Mindretallet har funnet at modell 3 er den forvaltningsmodellen som best tilfredsstiller angitte mål og krav. Modell 3 gir best mulig balanse mellom Forsvarets boligbehov og de økonomiske muligheter for å realisere disse behov på grunn av incentivene som ligger i modellen.

Det er mulighet for å videreføre ordningen til beskrevet modell 4 med aksjeselskap som selskapsform uten at Forsvaret mister kontroll over boligene.

4.2 Valg av modell og konsekvenser

Arbeidsgruppens flertall anbefaler boligmodell 2 som den framtidige forvaltningsmodellen for Forsvarets boliger.

Begrunnelse for valg av modell 2 er at forvaltningen er en del av den helhetlige boligvirksomheten i Forsvaret. Dette kan best ivaretas ved at FSJ som arbeidsgiver har ansvaret for utforming og gjennomføring av en helhetlig boligvirksomhet. Modell 2 er det eneste alternativet som gir FSJ full styringsrett.

Dersom den øvrige EBA-forvaltningen velger modell 3, anbefales at modell 4 med alternativet stiftelse utredes nærmere som ny forvaltningsmodell for boligforvaltningen.

Mindretallet anbefaler boligmodell 3 med forvaltningsbedrift som tilknytningsform.

4.2.1 Valg av modell

Arbeidsgruppens flertall anbefaler modell 2 som den framtidige forvaltningsmodellen for Forsvarets boliger.

Dersom modell 3 blir valgt for den øvrige EBA-forvaltningen, anbefaler flertallet i arbeidsgruppen at modell 4 med alternativet stiftelse utredes nærmere som ny forvaltningsmodell for boligforvaltningen.

Begrunnelse

FSJ har som arbeidsgiver ansvar for utforming og gjennomføring av boligpolitikken. Dette kan best ivaretas ved at FSJ har full styringsrett over hele boligvirksomheten, inklusive boligforvaltningen.

Økonomien i en helhetlig boligvirksomhet påvirkes av forvaltningskostnadene. Modell 2 innebærer et klart rasjonaliseringspotensiale i forhold til de øvrige modeller. I modell 2 unngås en betydelig oppbygging av bestillerkompetanse på brukersiden. Best mulig totaløkonomi ivaretas i modell 2.

Arbeidet med boligutredningen har avdekket vesens forskjell mellom boligvirksomheten og øvrig EBA. Dette har betydning også for forvaltningsoppgavene. Det er et krav at boligvirksomheten skilles ut som eget virksomhetsområde. Sammen med at FSJ har styring med alle deler av virksomheten, vil dette gi både den politiske og militære ledelsen grunnlag for helhetlig økonomisk oversikt.

Modell 2 er i samsvar med prinsippene i St prp nr 55 (1999–2000) om "Forsvarets logistikkfunksjoner" og St meld nr 25 (1995–96) om "Forsvaret si bustadverksemd".

Ved valg av modell 2 vil en kunne videreføre og utvikle eksisterende kompetanse og profesjonalitet, gjennom å samle Forsvarets forvalterkompetanse og boligvirksomhetsansvarlige i en hensiktsmessig organisasjon på sentralt og lokalt nivå. Ved å samle den helhetlige boligvirksomheten under FSJ, oppnås påkrevet fleksibilitet for å kunne anskaffe/ avhende boliger i takt med endringer i Forsvarets behov.

Arbeidsgruppen har vektlagt at en ny forvaltningsmodell skal gi økt medinnflytelse for personellet. I modell 2 muliggjøres en styrking av personellets medinnflytelse ved at hele boligvirksomheten styres av arbeidsgiver. Økt medinnflytelse vil kunne innebære direkte påvirkning på arbeidsgivers ressursbruk i forhold til antall, lokalisering og standard på boligmassen. Det er sannsynlig at personellets medinnflytelse svekkes i modell 3, ved at arbeidsgiver mister styringsrett og vil være prisgitt en markedsorientert forvaltningsenhet som opererer i en tilnærmet monopolsituasjon.

Modell 2 er i samsvar med Forsvarets styringskonsept som innebærer at ansvar, myndighet og ressurser må sees i sammenheng. Kostnader synliggjøres ved at boligvirksomheten skilles ut som et eget virksomhetsområde.

Mindretallets syn i valg av modell

Mindretallet anbefaler boligmodell 3 som den framtidige forvaltningsmodellen for Forsvarets boliger. Da er det mulighet for videreføring til beskrevet modell 4 med aksjeselskap som tilknytningsform. Om modell 3 velges for øvrig EBA, kan forvaltningsbedriften selv velge å legge boligforvaltningen i et aksjeselskap dersom det viser seg hensiktsmessig i det totale bildet for forvaltningen av Forsvarets EBA.

Mindretallets begrunnelse

En vil ha de beste muligheter til å oppnå en profesjonell boligforvaltningsorganisasjon dersom alle aktører innenfor utøvende eierskap, byggherrevirksomhet og forvaltning er samlet i én enhet. *Mindretallet* tror også at en organisasjon som helt fra toppen fokuserer på bedriftens hovedoppgaver har de beste muligheter for å bli profesjonell. Skillet mellom bruker og forvalter er meget tydelig og dermed er det lettere å oppnå likeverdighet mellom partene.

Synliggjøring av totalkostnadene og verdiene muliggjøres best i modell 3 og 4. Boligmassen som har en stor samfunnsmessig alternativverdi, kan bli en ressurs som gir avkastning og en del av de ressurser som Forsvaret trenger for å gjennomføre sin restrukturering. Men da må forvaltningsvirksomheten få den frihet som trengs for å utvikle eiendommene til beste både for Forsvarets fredsdrift og det sivile samfunnet.

Mindretallet velger også å vektlegge mulighetene som de bedre incentivene i modell 3 og 4 gir for innsparinger og rask effekt av en endring og mener at det vil gi stor sannsynlighet for suksess.

Mindretallet mener videre at valg av modell 3 eller 4 for boligforvaltningen er i tråd med de styringsprinsipper som gjelder innenfor Forsvaret og i statlig virksomhet for øvrig.

4.2.2 Konsekvenser

Personellmessige konsekvenser

I *flertallets* valgte modell vil FBT overføres og integreres i FMOs organisasjon, med de personellmessige konsekvenser dette innebærer. Blant annet er det ingen grunn til å tro at lønns- eller arbeidsvilkår vil endres vesentlig som følge av overgangen.

Opprettelse av en boligvirksomhetsansvarlig (BVA) på sentralt og lokalt nivå betyr ingen økning i Forsvarets personelloppsetning. Personellet til BVA forutsettes i hovedsak overført fra andre steder i Forsvarets organisasjon (FO, FBOT, LFM og evt FBT).

Det har hele tiden vært en forutsetning at casestudien skulle foreligge som grunnlagsmateriale også for boligutredningen. Det synes derimot som at den informasjon som foreligger boliggruppen er styrt. Arbeidsgruppen har ikke fått tilgang sluttrapporten fra case-studien. Orienteringer om utviklingen i casestudien underbygger flertallets oppfatning av de personellmessige og økonomiske konsekvenser i modellene. Det er imidlertid klart at det vil bli en betydelig bemanningsøkning i modell 3, i motsetning til modell 2.

Dersom modell 4 blir valgt, vil personellet miste opparbeidede rettigheter etter tjenestemannsloven.

Mindretallets kommentar:

I case-rapportens pkt 2.4.5.2 uttales det om boligforvaltningen: "Det blir ikke vesentlige endringer i bemanningen i noen av modellene".

Organisatoriske konsekvenser

Forvaltningsenhetens (FE) organisasjon på sentralt og regionalt nivå er ikke vurdert. På lokalt nivå (LFM) forutsettes at en videreføring av dagens organisatoriske inndeling, med sammenfallende LFM- og boansvarsområder.

Det vil imidlertid være behov for en organisasjonsmessig gjennomgang for å fastslå gjøremålene på de forskjellige nivåene. Det synes f eks naturlig at de lokale leddene tar seg av de mer tekniske og håndverksmessige oppgavene samt serviceoppgaver og vaktmestertjenester.

Administrative konsekvenser

Intern og ekstern informasjon, opplæring og organisasjonsutvikling blir sentrale oppgaver i en overgangsperiode. Boligforvaltningssystemene må utvikles med sikte på å kunne håndtere fakturering av brukerbetaling, resultatberegning og økonomisk rapportering. FD må vurdere nye kontrollrutiner for virksomheten.

Nye oppgaver og nye administrative systemer må læres av alle ved sentralt og regionalt ledd samt av administrativt personell lokalt. Det må gis informasjon til alle brukere og oppdragsgivere om omleggingen og betydningen den konkret får for dem.

En eventuell sammenslåing av LFMene og FBT til én organisasjon innebærer en ny organisering som det tar litt tid å innarbeide. Dette vil svekke effektiviteten i en overgangsperiode. Sammenslåingen forventes å gi en organisasjon med større samlet effektivitet enn de to som fantes opprinnelig.

Økonomiske konsekvenser

Det er ikke gjennomført økonomiske konsekvensanalyser for noen av modellene. I modell 2 er det et betydelig rasjonaliseringspotensiale på bemanningssiden i forhold til modell 3.

Innføringskostnadene for modell 2 antas å bli moderate, særlig sammenlignet med kostnader for innføring av modell 3 (informasjon, opplæring, nytt økonomisystem med mer).

Det forutsettes at avskriving på kapitalkostnadene ikke innføres og legges til brukerbetalingen i modell 2. Dette innebærer en ytterligere kostnadsbesparelse i modell 2 i forhold til modell 3, blant annet synliggjort i case-studiene.

Det foreligger ikke grunnlag for å vurdere de økonomiske konsekvenser for modell 4. Det synes likevel som om modellen kan være et gunstig totaløkonomisk alternativ.

Mindretallets kommentar:

Ved innføring av modell 3 regner *mindretallet* med at de økte innføringskostnadene etter relativt kort tid tjenes inn igjen av en mer effektiv forvaltning, større incentiver på brukersiden og dermed lavere driftskostnader over tid.

VEDLEGG A

Boliggruppens mandat

A.1 Mandat for utredning av forvaltningen av Forsvarets boliger som delutredning til utredningen av forvaltningen av EBA i forsvaret

Merk: Begrepet forvaltning omfatter her all virksomhet knyttet til å anskaffe, leie, leie ut, vedlikeholde, modernisere og avhende boliger som Forsvaret disponerer enten de er leid eller eid av Forsvaret. Også borettslagsleiligheter omfattes. Med boliger menes her vanlige leiligheter i enebolig, rekkehus eller boligblokk beliggende innenfor eller utenfor et leirgjerde.

1. Forsvarets boligvirksomhet er et viktig virkemiddel for å få personelldisponeingssystemet til å fungere etter hensikt. Som en konsekvens av dette blir det overordnede mål for boligforvaltningen å opprettholde et nødvendig og nøkternt boligtilbud som et sentralt element i Forsvarets personell- og familiepolitikk til de grupper av Forsvarets ansatte der det stilles krav om mobilitet. All ressursbruk knyttet til boligene skal resultere i funksjonelle boenheter tilpasset Forsvarets behov med best mulig totaløkonomi. Boligmassen skal til enhver tid holdes i optimal balanse med tanke på behovsdekning, funksjonalitet og økonomi. Det sivile markedets boligtilbud skal tas i betraktning ved forvaltning av boligene når det gjelder lokalisering, pris, kvalitet og kapasitet.

2. Ressursbruken til forvaltning, drift og vedlikehold av Forsvarets boliger er i dagens ordning uoversiktlig og kan vanskelig skilles ut fra annen ressursbruk i EBA-virksomheten. Alle utgifter og inntekter forbundet med forvaltning av boliger skal identifiseres og beregnes.

3. En skal utrede mulige modeller for forvaltning av Forsvarets boliger i framtida.

4. En skal herunder vurdere to modeller der en skiller klart mellom eier og leietaker av boligene. Eieren skal i begge tilfeller kreve markedstilpasset husleie for boligen. I den ene modellen ses boligene som en integrert del av EBA-massen en avdeling leier. I den andre modellen leier den enkelte tjenestemann direkte fra eieren. En skal beregne en husleie som gir balanse mellom inntekter og forventede utgifter for boligvirksomheten i de to modellene. Det skal foretas en sammenligning mellom beregnet husleie og markedsleien på de steder der Forsvaret har boligmasse av betydning. Konsekvensene ved eventuell økt husleie skal synliggjøres.

5. Utrederen skal derfor vurdere alle alternative modeller inklusiv dagens ordning for boligforvaltning opp mot målsettingen for boligvirksomheten i Forsvaret som er trukket opp i St meld nr 25 (1995–96), Innst S nr 199 (1995–96) og FSJ's utkast til ny boligvirksomhet i Forsvaret (ref 1997-04-24/1624/97/802). Øvrige mål for boligforvaltningen som angitt i pkt 1 skal også vektlegges. Økonomiske, administrative og personellmessige konsekvenser ved de forskjellige modellene skal angis.

6. Utredningen skal gjennomføres innenfor EBA-utredningens framdriftsplan og i nært samarbeid med utredningsorganisasjonen for øvrig. Informasjon om utredningsarbeidet integreres i EBA-utredningens informasjonsopplegg.

VEDLEGG B

Begreper og definisjoner

B.1 Rollebeskrivelser

Det er hovedsakelig tre roller som går igjen blant aktørene innen eiendomsforvaltning:
Eier, forvalter og bruker.

Innen boligforvaltningen kan en også ha en fjerde rolle, leieboeren, dersom ikke han er identisk med brukeren. Eiendomsmassens størrelse og kompleksitet er avgjørende for hvordan disse rollene er fordelt.

B.1.1 Eier

Eieren er den som har grunnbokshjemmelen til eiendommen. Eieren er ansvarlig for å utvikle mål og strategier for forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og service ved sine eiendommer. Han stiller krav til avkastning av den kapital som er investert i eiendommen i henhold til gitte intensjoner, og han sørger for å kontrollere at eiendommene blir forvaltet på en betryggende måte.

B.1.2 Forvalter

Forvalteren tar vare på eiendommene og iverksetter eiers beslutninger. Han er ansvarlig for å iverksette eierens strategier for forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og service, samt utføre og organisere arbeidet. Han utarbeider betingelser for bruk av eiendommene og påser at lokalene tilfredsstiller gjeldende lover og forskrifter i forhold til bruken. Sist, men ikke minst skal forvalteren så langt det er mulig søke å imøtekomme brukers krav og målsettinger.

B.1.3 Bruker

Brukeren er den som i henhold til inngått avtale har rettigheter og forpliktelser i forbindelse med bruk av ett eller flere eiendomsobjekter. Brukeren benytter leieobjektet til sin virksomhet og beskriver hva som er optimale forhold for sin bruk. Avtalen beskriver leieobjektet og omfang og standard på de tjenester som forvalteren yter.

B.1.4 Leieboer

Den som med sin familie eller alene bebor en leilighet etter leiekontrakt med en bruker, forvalter eller eier.

B.2 Definisjon av begreper i dagens forvaltning

Her er kun tatt med de begrepene som er spesielle for boligforvaltningen. Øvrige aktuelle begreper innen Forsvarets eiendomsforvaltning er definert i egen oversikt som er vedlagt hovedrapporten.

B.2.1 Avdelinger i Forsvaret

Forsvarsdepartementet (FD)

FD har det overordnede ansvaret for boligvirksomheten i Forsvaret, står som formell eier og har den øverste forvaltningsmyndigheten (ØFM) for alle eiendommer, bygg og anlegg i Forsvaret.

Forsvarssjefen (FSJ)

FSJ leder gjennom sin organisasjon Forsvarets overkommando (FO), boligvirksomheten i Forsvaret og er sentral forvaltningsmyndighet (SFM) for boliger som for øvrig EBA i Forsvaret.

Forsvarets bygningstjeneste (FBT)

FBT har de samme fullmakter og oppgaver i forbindelse med boliger som for øvrig EBA i Forsvaret. FBT er fagmyndighet for EBA i forhold til sentral og lokal forvaltningsmyndighet og ivaretar normalt byggherrefunksjonen, forestår kjøp, salg, leie og utleie av eiendommer (unntatt boliger som leies ut til Forsvarets personell) og gir støtte til forvaltningsmyndighetene innen fagmyndighetsområdet. FBT er FDs tilsynsmyndighet for EBA.

Forsvarets boligtjeneste (FBOT)

Forsvarets boligtjeneste (FBOT) ble opprettet som en fellesinstitusjon underlagt Forsvarsdepartementet ved St prp nr 1 (1974–75) for å avlaste departementet med boligvirksomheten. FBOT utøver faglig veiledning, rådgivning til Forsvaret og de ansatte og kontroll innen Forsvarets boligvirksomhet, er FDs kontaktledd overfor arbeidstakerorganisasjonene i boligspørsmål og administrerer Forsvarets låneordninger.

Lokal forvaltningsmyndighet (LFM)

LFM ivaretar forvaltning, drift og vedlikehold av tildelte boliger på samme måte som for øvrig EBA i Forsvaret. LFM har ansvar for utleie av boligene i sitt område.

Bruker

Bruker er den militære avdeling som har ansvar for å bruke tildelt eiendomsmasse i sin virksomhet. For boliger er ikke dette nødvendigvis knyttet opp mot den avdeling som har arbeidsgiveransvaret lokalt for en som er leieboer i Forsvarets bolig. Brukeren framleier boligen til leieboeren.

B.2.2 Boligbetegnelser

Embetsboliger

Boliger for FSJ, STSJ/FO, ØKN og ØKS. Det forutsettes at embetsinnehaverne bruker boligene i sine embetsperioder.

Særvilkårsboliger

Store, tradisjonsbundne boliger som på grunn av kulturhistorisk eller museal betydning må beholde sin opprinnelige funksjon i uendret stand. Disse boligene er ofte øremerket for bestemte stillinger der personellet er tillagt boplikt.

Etatsboliger

Dette er leieboliger øremerket for personell ved avdelinger/etater som utøver spesiell tjeneste. Boligene er beregnet på personell i stillinger tillagt rett til bolig og personell i stillinger der det kreves at stillingsinnehaveren bor på et bestemt sted.

Leieboliger

Dette er alle Forsvarets øvrige boliger og utgjør hoveddelen av boligmassen.

Kvarter/befalsforlegninger

Dette er møblerte enkeltrom eller hybler som skal dekke behovet for enslige eller pendlere og skal også kunne stilles til disposisjon for personell på tjenestereiser, skoler, kurs eller øvelser.

B.2.3 Forsvarets boligvirksomhet

Nedenfor er nevnt ulike organer som bidrar i Forsvarets boligvirksomhet:

Forsvarets boligråd (FBOR)

FBOR er et rådgivende organ i saker innen boligsektoren. Rådet oppnevnes av FD for en periode på 4 år og består av representanter fra FD, FO, FBT, de sentrale arbeidstakerorganisasjonene og befalsfruene. FBOT er sekretariat for boligrådet.

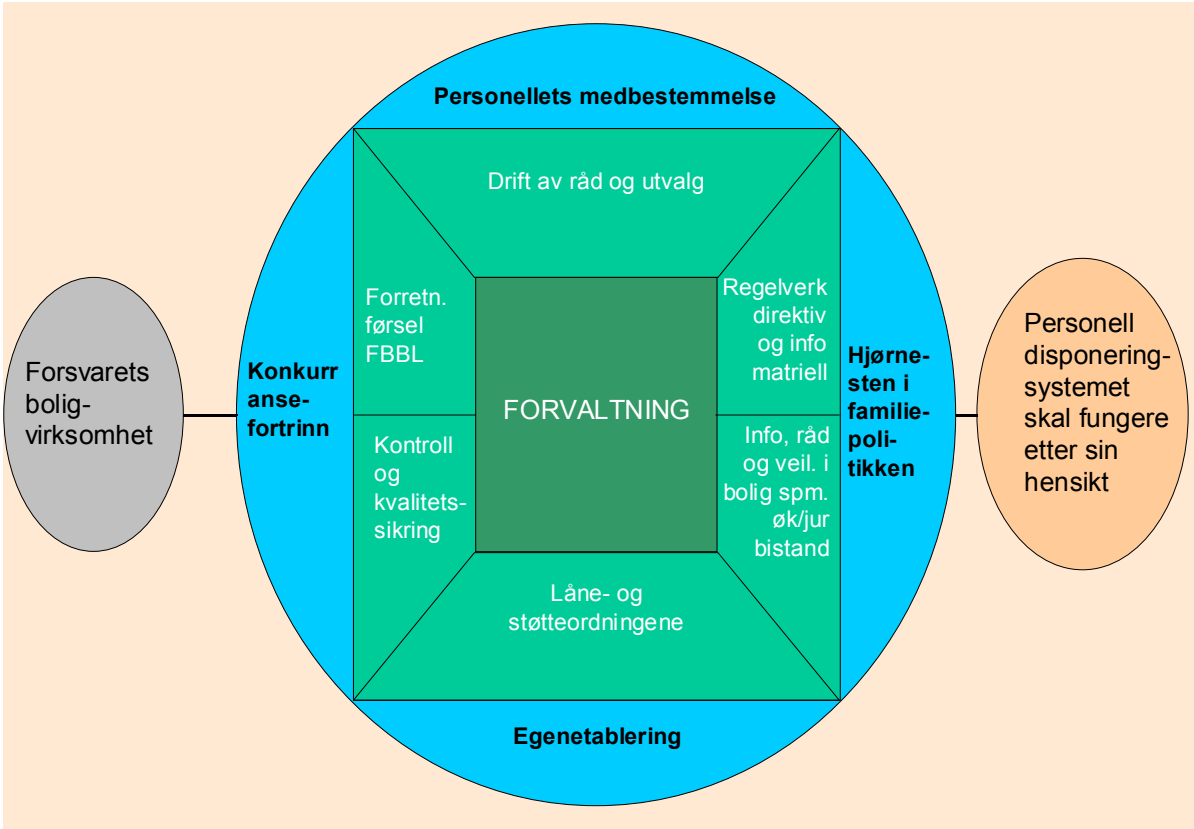
Sentral bolignemnd (SBON)

SBON er klageinstans i saker vedrørende de lokale bolignemnders fordeling av Forsvarets leieboliger og er rådgivende organ for de lokale bolignemnder og for Forsvarets ledelse. Nemnda består av representanter fra FO, de sentrale arbeidstakerorganisasjonene og FBOT som er sekretariat for nemnda.

Lokal bolignemnd (LBON)

Den enkelte lokale bolignemnd skal fatte vedtak om fordeling av ledige boliger blant søkende personell og er LFMs rådgivende organ innen bolig- og tomtesaker. Nemnda består av representanter for de lokale arbeidstakerorganisasjonene. Sekretær pekes ut av LFM for boansvarsområdet.

Figur B.1 : Forsvarets boligvirksomhet, FBOTs illustrasjon.



VEDLEGG C

Boligmassen i 1998

C.1 Aldersfordeling

Aldersfordelingen framgår av tabell C 1. Forsvaret har boliger i alle aldre. 61 boliger i Forsvarets eie er over 100 år gamle. Blant disse er noen integrert i militære etablissementer og ikke aktuelle for salg. Ytterligere 81 boliger er 50 – 100 år gamle. Disse har jevnt over dårligere standard.

Noen av boligene som er integrert i militære etablissementer, er betydelig påkostet og utleies som bolig til personell i utpekte stillinger med boplikt, med særvilkår for husleien.

Hele 2/3 av Forsvarets eide boligmasse er fra tida 1950 – 1970. Selv om mange av boligene er modernisert, er de av gammel standard og forholdsvis uhensiktsmessige etter dagens krav. Disse boligene ligger ofte i nær tilknytning til de militære etablissementene, og dermed ofte et stykke fra mer sentrale strøk i en kommune der det er et større marked for kjøp og salg av boliger.

Tabell C.1. Antall boenheter gruppert etter byggeår.

Byggeår	Eid	Leid	Totalt
Før 1900	61	0	61
1901-1910	4	0	4
1911-1920	18	0	18
1921-1930	12	0	12
1931-1940	18	0	18
1941-1950	27	2	29
1951-1960	1179	12	1191
1961-1970	1249	72	1321
1971-1980	584	429	1013
1981-1990	210	257	467
Etter 1990	233	9	242
Totalt	**3595**	**781**	**4376**

22 % av boligene er fra 10 til 30 år gamle og må dermed sies å være ganske moderne. 6,5 % av den eide boligmassen er fra 1990–årene.

Av den totale boligmassen som Forsvaret disponerer, er 18 % borettslagsleiligheter. De eldste av disse er ca 50 år gamle, men hele 88 % er 10 – 30 år. Disse er derfor av en akseptabel standard. Bare et lite antall av boligene er leid for et kortere eller lengre tidsrom.

C.2 Geografisk fordeling

Forsvaret har boliger spredt utover hele landet, i alle fylker og i 98 kommuner. Omtrent halvparten av boligene ligger i våre tre nordligste fylker.

Av tabellen under framgår at vel halvparten av de 4376 boligene ligger i byer. De aller fleste av de resterende (ca 1750) ligger i typiske forsvarskommuner og mindre landkommuner.

De nyeste og beste boligene ligger ofte nær sentra, mens eldre og mer uhensiktsmessige boliger ofte har en mindre sentral plassering.

Tabell C.2. Forsvarets boliger er fordelt på landets fylker og kommuner pr juni 99. Antall boliger i byene i fylket er angitt i parentes. Fylker og bykommuner er angitt med fete typer.

Fylke/Kommune	Antall	Kommune	Antall
ØSTFOLD		*(46)*	184
Rygge	*134*	*Sarpsborg*	12
Fredrikstad	*22*	*Rakkestad*	4
Halden	*12*		
AKERSHUS		*(71)*	363
Ullensaker	*100*	*Nes*	9
Bærum	*75*	*Sørum*	6
Skedsmo	*53*	*Eidsvoll*	5
Rælingen	*39*	*Oppegård*	4
Ski	*24*	*Asker*	4
Nittedal	*22*	*Fet*	4
Frogn	*18*		
OSLO		*(205)*	205
HEDMARK		*(88)*	255
Åmot	*99*	*Hamar*	21
Våler	*60*	*Ringsaker*	4
Elverum	*45*	*Løten*	2
Kongsvinger	*22*	*Stange*	2
OPPLAND		*(74)*	97
Lillehammer	*74*	*Østre Toten*	3
Dovre	*13*	*Jevnaker*	2
Vestre Toten	*5*		
BUSKERUD		*(140)*	159
Kongsberg	*78*	*Hole*	11
Ringerike	*62*	*Ål*	8
VESTFOLD		*(81)*	106
Larvik	*33*	*Tønsberg*	17
Borre	*31*	*Stokke*	2
Tjøme	*23*		
TELEMARK		*(0)*	2
Tinn	*2*		
AUST AGDER		*(0)*	55
Evje/Hornnes	*55*		
VEST AGDER		*(87)*	87
Kr. Sand	*87*		
ROGALAND		*(153)*	160
Stavanger	*106*	*Eigersund*	3
Sandnes	*44*	*Sola*	1
Rennesøy	*6*		
HORDALAND		*(300)*	304
Bergen	*286*	*Os*	3
Voss	*14*	*Fjell*	1
SOGN OG FJORDANE		*(0)*	8
Jølster	*5*	*Vågsøy*	3
MØRE OG ROMSDAL		*(8)*	14
Molde	*8*	*Aukra*	2
Rauma	*4*		
SØR TRØNDELAG		*(105)*	243
Ørland	*117*	*Bjugn*	2
Trondheim	*105*	*Holtålen*	2
Rissa	*17*		
NORD TRØNDELAG		*(8)*	51
Stjørdal	*38*	*Verdal*	5
Steinkjer	*8*		
NORDLAND		*(403)*	796
Bodø	*326*	*Evenes*	17
Andøy	*236*	*Vefsn*	11
Narvik	*77*	*Træna*	2
Tjeldsund	*40*	*Værøy*	2
Fauske	*34*	*Vestvågøy*	2
Lødingen	*25*	*Bø*	2
Sortland	*20*	*Øksnes*	2
TROMS		*(202)*	829
Målselv	*390*	*Sørreisa*	49
Bardu	*167*	*Lenvik*	16
Harstad	*139*	*Bjarkøy*	3
Tromsø	*63*	*Storfjord*	2
FINNMARK		*(268)*	458
Porsanger	*135*	*Tana*	13
S. Varanger	*127*	*Nordkapp*	11
Vadsø	*93*	*Kautokeino*	6
Vardø	*48*	*Berlevåg*	3
Alta	*21*	*Karasjok*	1
I byer	**2239**	**Totalt**	**4376**

C.3 Boligtyper

De fleste boligene er bygget av Forsvaret og noen er innkjøpt. Enkelte boliger er tilbygget og modernisert. Dette har ført til at boligene er ganske forskjellige. Noen er borettslagsleiligheter gjerne i blokk etter vanlig husbankstandard, mens andre er eneboliger av bedre standard.

Tabell C.3. Antall leiligheter Forsvaret disponerer av forskjellig type, om de er eid eller leid.

Antall boenheter	Eid	Leid	Totalt
Enebolig	598	45	643
Atrium- /terasse-/kjedehus	101	51	152
Rekkehus/vertikaldelt bolig	1892	243	2135
Horisontaldelt bolig	245	0	245
Boligblokk/andre	759	442	1201
Totalt	**3595**	**781**	**4376**

Omtrent halvparten av boligene er rekkehus eller vertikaldelte boliger. 27,5 % av leilighetene er i boligblokk og 15 % er eneboliger.

C.4 Størrelser

Tabell C.4. Sammenhengen mellom boligens alder og gjennomsnittsstørrelse (bruttoareal).

Boligens alder	Totalt antall	Gjennomsnitt bruttoareal
Før 1900	61	174
1901-1910	4	222
1911-1920	18	248
1921-1930	12	209
1931-1940	18	144
1941-1950	29	194
1951-1960	1191	120
1961-1970	1321	122
1971-1980	1013	115
1981-1990	467	122
Etter 1990	242	112
Totalt	**4376**	**121**

Størrelsen på boligene varierer med alderen. Dette kommer av at de langt fleste særvilkårsboligene ble bygget for over hundre år siden eller tidlig på 1900–tallet.

Tabell C.5. Gjennomsnittlig bruttoareal for hver boligtype i Forsvaret.

Boligtype	Totalt antall	Gjennom-snittsareal
Enebolig	643	156
Atrium- /terasse-/kjedehus	152	105
Rekkehus/vertikal-delt bolig	2135	125
Horisontaldelt bolig	245	117
Boligblokk/andre	1201	100
Totalt	**4376**	**121**

De fleste større boligene er naturlig nok eneboliger. Disse har et betydelig større gjennomsnittsareal enn andre typer boliger og blokkleiligheter. Leiligheter i blokk har et gjennomsnittsareal på under 2/3 av hva en enebolig har.

Forsvaret prøver å holde boliger på aktuelle steder for å dekke personellets behov. Det er dermed nødvendig å ha boliger i forskjellige størrelser for å ha noe som passer både for enslige par og for barnerike familier.

C.5 Teknisk standard

Boligenes tekniske standard er ikke vurdert i en helhetssammenheng. Boligenes vedlikeholdsstandard er gradert ut fra alder eller "justert byggeår" som angir et årstall da boligen ut fra nåværende, påkostet tilstand kunne vært bygget.

Graderingene 1, 2 og 3 reguleres automatisk av datamaskinen ved årlig utskrift og beregninger. Etterfølgende gradering 4 og 5 må alltid rapporteres manuelt. Dette ser ut til å være mer en øvelse for datamaskinene enn for ingeniørene, men så lenge det følges opp av betryggende kontroller, er det en rimelig og fullt tilfredsstillende måte å karakterisere vedlikeholdstilstanden på.

Basert på den til en hver tid gjeldende oppfatning i samfunnet har Forsvarets boliger en nøktern minimumsstandard. Mer enn 60 % av boligene er bygget før 1970. En tredjedel av leilighetene er i horisontaldelte hus eller blokker med felles oppgang og kjeller. De sistnevnte leilighetene er bygget før 1970.

Tabell C.6. Gjeldende vedlikeholdskategori og betegnelse på boligene og sammenhengen mellom denne og byggeår, påkostninger og andre momenter av betydning.

Gradering Alder / justert byggeår	**Betegnelse** Merknad
1 *Tom 5 år*	Tilfredsstillende 1
2 *6 tom 10 år*	Tilfredsstillende 2 H/M-tiltak tom 10 år
3 *Over 10 år*	Tilfredsstillende 3 Tilfredsst. Vedlikehold Ingen H/M-tiltak på 10 år. Ikke manuelt rapportert i kl 4-5
4	IKKE tilfredsstillende 4 Ikke tilfredsstillende vedlikehold. H/M-tiltak kan bringe boligen på tilfredsstillende 2.
5	Kassabel 5 H/M-tiltak kan IKKE bringe boligen opp på tilfredsstillende nivå. Bør kasseres/avhendes.

Tabell C.7 Antall boliger i de forskjellige vedlikeholdsklassene.

Grad.	**Betegnelse**	**Antall**
1	Tilfredsstillende 1	220
2	Tilfredsstillende 2	950
3	Tilfredsstillende 3	3128
4	Ikke tilfredsstillende	56
5	Kassabel	22
Totalt antall		**4376**

En stor del av boligene ble bygget i en tid da det ikke ble stilt så høye krav til bad og toalettrom som i dag. Kjøkkenet i disse boligene er normalt lite. Først i leiligheter bygget langt inn på 80–tallet er det avsatt plass og forberedt teknisk for installasjon av vaske- og oppvaskmaskiner.

Bruk av elektrisitet var langt mindre omfattende den gang. Dette medfører at både hovedinntak og enkeltkurser er underdimensjonerte og vanskeliggjør elektrisk oppvarming og bruk av tekniske hjelpemidler.

Forsvarets boliger generelt må sies å være brukbart vedlikeholdt. Det klart største antall, ca ¾ av dem, ligger i klasse 3 som angir boliger som er over 10 år gamle, har hatt tilfredsstillende vedlikehold, men ingen hovedoppussing eller modernisering de siste 10 år.

Vel 1 % av boligene har ikke tilfredsstillende standard og ½ % er kassable.

C.6 Verditakst

Det foreligger ikke i dag noen verditakst over boligene som er i Forsvarets eie. En vil ikke her spekulere over hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved fastsettelse av verdien på Forsvarets boliger, men fastslå at dette er et arbeid som må gjøres for den totale eiendomsmassen i Forsvaret.

For å få en antydning om verdien, har en benyttet det anslag som FBOT har brukt i sin undersøkelse "Kostnader og inntekter Forsvarets boligvirksomhet Mai 1999" – kr 420.000,- pr boenhet. Dette tilsvarer en totalverdi på de eide boligene på 1,5 mrd kr.

Verdiene på borettslagsleilighetene er basert på tall fra boligsamvirkets internettsider for 2. kvartal 1999. Her er det satt inn verdier for boligtype og beliggenhet i fylke. Verdien på Forsvarets ca 770 borettslagsleiligheter anslås til 0,5 mrd kr. Oppsett som viser beregningene vedlegges.

Den totale verdien av Forsvarets boliger kan dermed settes til 2 mrd kroner.

VEDLEGG D

Ansvars- og oppgavefordeling i dagens boligforvaltning

D.1 Innledning

Dagens boligvirksomhet er flere aktører inne i bildet i forbindelse med forvaltning av Forsvarets boliger. Aktørene spiller ulike roller, og det er viktig å ha oversikt over alle om en skal se hvordan ansvars- og oppgavefordelingen i boligforvaltningen virker. Det er først da kan en bedømme ordningens effektivitet og de kostnader den påfører Forsvaret. Likeens må en kjenne de mål av personellpolitisk karakter som boligene skal bidra til å oppfylle og de forskjellige aktørenes oppgaver i den forbindelse.

D.1.1 Behovsvurdering

FSJ leder boligvirksomheten i Forsvaret og har de samme fullmakter og oppgaver for boliger som for øvrig EBA i Forsvaret. FSJ fastsetter på bakgrunn av FBOTs tilrådinger hvilke stillinger som skal tillegges rett til bolig og hvilken dekningsprosent en skal ha på boliger i de forskjellige boområder. Prinsipielle spørsmål om disponering og bruk av boliger behandles av FSJ. Det er også hans ansvar å påse at boligbehovet er medtatt i Forsvarets årlige budsjettforslag og at boliger er medtatt i alle behovsanalyser for relevante byggeprosjekter og organisasjonsendringer.

FBOT gir råd til FD og FSJ om behov og tilpasning av bosituasjonen i de enkelte bområder og fastslår også kortsiktige strakstiltak. Leiehjemler prioriteres og tildeles av FBOT for boliger for framleie. FBOT utarbeider i samarbeid med FBT forslag til boligbudsjett og disponering av dette.

Ved behov for modernisering av Forsvarets boliger skal LFM fremme prioritert forslag om modernisering av boliger til FBOT med gjenpart til FBT. FBOT skal i samarbeid med FBT og LFM lage en rullerende 3-års plan for modernisering av Forsvarets boliger og innarbeide dette i sitt budsjettforslag for boligsektoren.

Forsvarets boligråd (FBOR) som er det øverste organ for formelt samarbeid mellom arbeidstakerorganisasjonene og Forsvarets politiske og militære ledelse i boligspørsmål, skal komme med tilrådinger eller uttalelser i saker angående behovsvurderinger på boligsektoren.

D.1.2 Anskaffelse / Modernisering

På oppdrag fra FO gjennomfører FBT anskaffelse av boliger ved:

- Nybygg i egen regi
- Kjøp av brukt i markedet
- Kjøp av nøkkelferdig nybygg fra entreprenør

I praksis er det ofte LFMene som finner fram til aktuelle boliger for kjøp. FBT foretar en teknisk befaring, og om boligen finnes å være i bra stand, inngår FBT kjøpeavtale med selgeren.

FBOT disponerer midler for leie av et begrenset antall boliger for fremleie. Disse nyttes der det er snakk om å dekke et kortvarig behov. Såfremt det foreligger en leiehjemmel, er det LFMene som i samarbeid med FBT finner fram til aktuelle alternativer i forhold til de hjemlede behov. FBT inngår den formelle leieavtalen med utleieren. Boligen overlates så LFM til forvaltning på lik linje med øvrige boliger.

Ved modernisering av boliger fristiller LFM boligen for et nødvendig tidsrom for å gjennomføre ombyggingen. FBT sørger for prosjektering av den ombygging som skal finne sted og kontraherer byggeoppdraget fra en entreprenør. FBT følger opp arbeidet i byggetiden og overtar den ombygde boligen fra entreprenøren. LFM sørger snarest mulig for at boligen blir utleid til en av Forsvarets ansatte. FBT beregner ny husleie, og LFM angir i sitt husleieoppgjør årsaken til manglende leieinnbetaling i ombyggingsperioden.

D.1.3 Vedlikehold

Moderniseringstiltak er omtalt ovenfor. Her inngår kun ordinært (løpende og planlagt) vedlikehold.
LFMene har ansvar for så vel utvendig som innvendig vedlikehold av Forsvarets boliger. Det innvendige vedlikeholdet utføres vanligvis i perioder med skifte av leieboere, mens det utvendige foretas mer uavhengig av om boligen er bebodd eller ikke.

Vedlikeholdsplaner som omfatter all bygningsmasse inkludert boligene utarbeides av LFMene som også sørger for at arbeidet blir utført, enten av eget personell eller ved kjøp av entreprenørtjenester.

Hvert tredje år gjennomfører FBT etablissementsinspeksjoner blant annet for å få et inntrykk av vedlikeholdsmessig og teknisk standard. Ved disse inspeksjoner / befaringer blir det bare sett på et utvalg av boliger. Aktuelle tiltak som blir påpekt ved disse befaringer og inspeksjoner blir innarbeidet i vedlikeholdsplanen eller planene for moderniseringstiltak dersom tiltaket får høy nok prioritet.

D.1.4 Drift

LFMene som er utleiere av boligene er også ansvarlig for en del driftsoppgaver som snøbrøyting i boligområdene og feiing av piper dersom kommunene ikke tar seg av det. Avgifter for renovasjon, vann- og avløp betales av LFM. Leietakeren er ansvarlig for å skaffe strøm og olje til lys og oppvarming.

D.1.5 Bruksendring

Boliger som det ikke lenger er hensiktsmessig å benytte til sitt opprinnelige formål, kan bruksendres. Årsakene kan være mange. Redusert behov for boliger eller at boligen ikke tilfredsstiller de standardkrav en må sette, er mulige årsaker. Det hender også at beliggenheten gjør bygningen bedre egnet til andre formål enn bolig eller at modernisering ikke er kosteffektivt.

I forbindelse med boligvirksomheten har FSJ et spesielt ansvar for å behandle prinsipielle spørsmål om disponering og bruk av boliger og kvarter, herunder godkjenne varige bruksendringer. LFMene kan innvilge midlertidige bruksendringer av boliger til kvarter etter behov, dog ikke utover et år totalt.

D.1.6 Avhending

LFM foreslår boliger utrangert i samarbeid med lokal bolignemnd, arbeidstakerorganisasjonene, og FBT. FO foretar formell utrangering. Utrangerte boliger forvaltes fortsatt av LFM inntil de er avhendet, men FBT er ansvarlig for avhending av boligen. Avhending skjer fortrinnsvis ved salg. Salgsinntektene kan reinvesteres. I mer sjeldne tilfelle er riving av boligen eneste alternativ, men dette påfører som regel Forsvaret utgifter. Bortleie på det sivile marked kan i noen tilfeller også være en mulighet.

Ved salg av boliger eller boligtomter har Forsvarets personell fortrinnsrett etter visse regler gitt av FD:

Pri I: Fast ansatt personell i Forsvaret eller leietaker som er tillagt rett i medhold av lov gis, under forutsetning av at de bor i den aktuelle boligen når denne vedtas solgt som bolig, tilbud om kjøp av boligen til verditakst eller den pris loven fastsetter.

Boligen klausuleres med forkjøpsrett for Forsvaret i to år ved videre salg. Dersom forkjøpsretten gjøres gjeldende, har Forsvaret krav på å kjøpe tilbake eiendommen til opprinnelig salgssum.

Pri II: Fast ansatt personell i Forsvaret som ikke kommer inn under prioritet 1, får rett til å kjøpe boliger og boligtomter til verditakst.

Dersom flere berettigede ønsker å kjøpe til verditakst, avholdes budrunde blant disse, og tilslaget går til høyeste bud over verditakst. Har flere avgitt høyeste bud, treffes avgjørelsen ved loddtrekning.

Boligen klausuleres med forkjøpsrett for Forsvaret i to år ved videre salg. Dersom forkjøpsretten gjøres gjeldende, har Forsvaret krav på å kjøpe tilbake eiendommen til opprinnelig salgssum.

Pri III: Gjenværende ledigstilte boliger og boligtomter kunngjøres for salg på det åpne marked og selges til høystbydende. Fast ansatt personell i Forsvaret gis rett til å tre inn i høyeste bud.

Dersom flere berettigede ønsker å tre inn i høyeste bud, avholdes budrunde blant disse, og tilslaget går til høyeste bud i den nye budrunden. Har flere avgitt høyeste bud, treffes avgjørelsen ved loddtrekning.

Forsvarets andeler i boligbyggelag er bedre tilpasset behovet. I dette inngår personellets mulighet til å bytte til seg andeler med bedre ansiennitet for å styrke sin posisjon ved kjøp av leilighet i boligbyggelaget.

D.1.7 Utleie

Forsvarets botilbud og boligtyper inndeles i embetsboliger, særvilkårsboliger, etatsboliger og leieboliger. I tillegg kommer befalsforlegninger (kvarter) som ikke omhandles av denne utredningen.

Personell med boplikt eller rett til bolig tildeles bolig av LFM. Leieboliger fordeles av en felles områdebolignemnd (OBN) etter ”Forsvarets regler om boligfordeling, revidert utgave 1. feb 95”. FBOT gir råd og veiledning ved fordeling av Forsvarets boliger.

FBT har ansvaret for å ajourholde og fordele kontraktsformular for leie av Forsvarets boliger, beregne og regulere husleien. FBOT utarbeider boligfordelingsregler, mens FBT gir normer for ordensregler i Forsvarets boliger. LFM leier ut boligene og sørger for at alle leieforhold innen egen forvaltning er dekket av kontrakter i henhold til gjeldende bestemmelser og påser at kontraktens bestemmelser overholdes. LFM har ansvar for inn- og utflyttinger, husleieoppgjør, protokoller, nøkler osv. LFM utfører løpende og årlig kontroll med boligene.

D.1.8 Ansvars- og oppgavefordeling mellom utleier og leieboer

Utleier har ansvar for utvendig og innvendig vedlikehold av boligen og alle driftsutgiftene med unntak av elektrisk strøm, oppvarming og renhold. Beboer sørger dessuten for klipping av plener og snørydding.

Beboers plikter framgår av leiebetingelser angitt i husleiekontrakten, herunder enkelte betingelser som går utover husleielovens bestemmelser.

D.1.9 Pengeflyten

Midler til bygging, kjøp og modernisering av boliger settes av på Forsvarets investeringsbudsjett. Inntekter ved salg av boliger kan reinvesteres 100 prosent. Dette reguleres av FO gjennom det årlige investeringsbudsjettet som godkjennes av Stortinget ved behandling av St prp nr 1 og omgrupperingsproposisjoner.

Midler til drift og vedlikehold av boligene avsettes på LFMs budsjett for drift og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg. Midler til boliger prioriteres sammen med øvrig bygningsmasse.

Inntektene fra utleie av boligene posteres under inntektskapitlet til den forsvarsgren eller tilsvarende som forvaltende LFM er underlagt. Inntektene blir reflektert i utgiftsramma til budsjettet. Endringer i inntektene vil tilsvarende endre utgiftsramma.

D.1.10 Helhetlig ansvar

FBT har som eiers representant sine oppgaver bl a i forbindelse med kjøp, salg og tilsyn av boligene. Som FOs rådgiver utfører FBT avtalte oppgaver.

FBOT utøver kontroll av boligvirksomheten på vegne av så vel FO som FD. Rådgivning overfor FD og FO samt arbeidstakerne er en vel så viktig og omfattende oppgave.

Oppgavene henger sammen, men det helhetlige ansvaret for en total koordinering av boligvirksomhet og -forvaltning ligger i FO. FO leder boligvirksomheten i Forsvaret og er som sentral forvaltningsmyndighet for EBA også er ansvarlig for forvaltning av boligen.