



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg

Dokument 3:3 (2016–2017)



54 643 719 601 2 802 761 804

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 741 379 17 11

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-377-8

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS, foto: Anette Ask / Forsvaret og Tommy Gildseth®

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg

Dokument 3:3 (2016–2017)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:3 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg*.

Riksrevisjonen, 10. januar 2017

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	12
4	Departementets oppfølging	12
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	14
<hr/>		
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	15
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	19
	Vedlegg 3: Rapport	25
	Ordliste og forkortelser	31
1	Innledning	33
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	35
3	Revisjonskriterier	38
4	Utvikling i eiendomsareal, tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov	44
5	Vedlikehold av eiendomsmassen i utleieporteføljen	60
6	Virksomhetsstyring i Forsvarsbygg	70
7	Forsvarsdepartementets styring og oppfølging av eiendomsforvaltningen	74
8	Vurderinger	80
9	Referanseliste	84
<hr/>		
	Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.	

Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg

Eiendommer, bygg og anlegg er viktige innsatsfaktorer for Forsvaret, som skal bidra til å støtte opp under sektorens oppgaver og formål. Denne eiendomsmassen utgjør store økonomiske verdier, og Stortinget har stilt krav om at den skal forvaltes effektivt og slik at verdiene bevares. I tillegg omfatter eiendomsmassen kulturhistoriske byggverk av nasjonal verdi. Forsvarsbygg har de senere årene rapportert om en negativ utvikling i tilstanden og at vedlikeholdsbehovet i eiendomsmassen øker.

Forvaltningen av eiendommer, bygg og anlegg i forsvarssektoren har siden 2002 vært organisert etter en forvaltningsmodell med Forsvarsdepartementet som eier, Forsvarsbygg som forvalter og Forsvaret som bruker og kunde.

Forsvarsbygg forvaltet i 2015 en eiendomsmasse på i underkant av 4,1 mill. kvadratmeter, fordelt på 12 407 bygg og anlegg over hele landet. Samlet verdi er anslått til om lag 39 mrd. kroner.¹

Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for at Forsvarsbygg forvalter eiendomsmassen i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og bruker ressursene effektivt. En av forutsetningene er at verdiene i eiendomsmassen skal bevares.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg er god og effektiv, og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen spenner over perioden 2009–2015, med hovedvekt på 2013–2015, og omfatter eiendommer, bygg og anlegg forvaltet av Forsvarsbygg utleie (utleieporteføljen), som utgjør 87 prosent av eiendomsmassen i forsvarssektoren.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. S nr. 343 (2000–2001), St.prp.nr.77 (2000–2001) *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*
- Innst. S. nr. 7 (2002–2003), St. prp. nr. 1 (2002–2003) – Tillegg nr. 6 (2002–2003) *Budsjettinnstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen – Endringer i forslaget til forsvarsbudsjett for 2003 grunnet innføring av kostnadsdekkende husleie i Forsvaret*
- Innst. S nr. 318 (2007–2008), St. prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*
- Innst. 7 S (2010–2011), Prop. 1 S (2010–2011) Forsvarsdepartementet
- Innst. 388 S (2011–2012), Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*

Rapporten ble forelagt Forsvarsdepartementet ved brev av 13. september 2016. Departementet har i brev av 28. september 2016 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet av 2. november 2016 og statsrådens svar av 17. november 2016 følger som vedlegg.

1) Årsrapport Forsvarsbygg 2015, mai 2016

1 Hovedfunn

- Tilstanden til eiendomsmassen forverres og vedlikeholdsetterslepet øker.
- Husleien dekker ikke godt nok kostnadene til verdibevaring av eiendomsmassen.
- Forsvarsbygg har svak styring og kontroll med gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet.
- Det mangler styringssignaler fra departementet om prioritering av vedlikehold av ulike typer eiendommer, bygg og anlegg.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Tilstanden til eiendomsmassen forverres og vedlikeholdsetterslepet øker

Stortinget har satt krav om at eiendomsmassen i forsvarssektoren skal forvaltes effektivt og slik at verdiene bevares.

Tilstandsanalyser gjennomført av Forsvarsbygg viser at den gjennomsnittlige tilstandsgraden til eiendommer, bygg og anlegg som leies ut til Forsvaret, har hatt en negativ utvikling. Tilstandsgraden måles på en skala fra 0 til 3, der 0 er god tilstand (ingen avvik) og 3 er kritisk (store eller alvorlige avvik med nært forestående funksjonssvikt eller behov for strakstiltak). I perioden 2009–2015 er tilstandsgraden forverret fra 1,28 til 1,32. Selv om det var en svak bedring i 2013–2014, innebærer det en reduksjon i gjennomsnittlig tilstandsgrad på vel 3 prosent. Med en så stor bygningsmasse vil selv en tilsynelatende liten forverring i gjennomsnittlig tilstandsgrad utgjøre store kostnader til forbedring. Forsvarsdepartementets krav om en gjennomsnittlig tilstandsgrad på 1,30 er ikke oppnådd de fire siste årene.

Det beregnede vedlikeholdsbehovet for utleieporteføljen har økt med 18 prosent, fra 3,8 mrd. kroner i 2009 til om lag 4,5 mrd. kroner i 2015. Vedlikeholdsbehovet per kvadratmeter har i samme periode økt med vel 4 prosent.

Eiendomsmassen er delt i ni ulike kategorier etter bruksområder, og undersøkelsen viser at det er store forskjeller på tilstanden i de ulike kategoriene. Stortinget har slått fast at forvaltningen av forsvarssektorens operative eiendommer, bygg og anlegg skal være spesielt innrettet mot å støtte Forsvarets kjernevirksomhet.² Til tross for dette viser undersøkelsen at i perioden 2013–2015 hadde kategorien strids- og forsvarsanlegg dårligst tilstand. Dette er også det bruksområdet i Forsvaret som har høyest samlet behov for vedlikehold, på over 900 mill. kroner i 2015. Kategorien består blant annet av hangarer, ammunisjonslager, bemannede fjellanlegg og kommandoplasser.

Stortinget uttrykte i Innst. 388 S (2011–2012)³ bekymring for den negative utviklingen i eiendomsmassen i forsvarssektoren, og understreket at denne utviklingen må stanses. Stortinget pekte spesielt på det ansvaret Forsvarsbygg har for at "Forsvarets boliger og kvarter skal være tidsmessige, av alminnelig god bokvalitet og i samsvar med gjeldende lover og regler". Det har vært en reduksjon i vedlikeholdsbehovet for boliger fra 2013 til 2015. Riksrevisjonen ser positivt på at tilstandsgraden også er forbedret i denne perioden. Boliger er imidlertid fortsatt den kategorien som har størst vedlikeholdsbehov per kvadratmeter. Samlet har boliger i 2015 et vedlikeholdsbehov på nær 700 mill. kroner.

2) St.prp. nr. 77 (2000-2001), jf. Innst. S. nr. 343 (2000-2001)

3) Ved behandling av Prop. 73 S (2011-2012) Et forsvar for vår tid

Forsvarsbygg forvalter en betydelig del av de statlige kulturminnene. Tilstanden for den verneverdige eiendomsmassen som forvaltes av Forsvarsbygg nasjonale festningsverk, er markant bedret i perioden 2012–2015. Riksrevisjonen registrerer imidlertid at tilstanden til den verneverdige eiendomsmassen som forvaltes av Forsvarsbygg utleie, har hatt en sterkt negativ utvikling i samme periode.

Vedlikeholdsbehovet for den verneverdige eiendomsmassen under Forsvarsbygg utleie har økt fra 430 mill. kroner i 2012 til 516 mill. kroner i 2015. Riksrevisjonen vil peke på at Stortinget ved flere anledninger har slått fast at forsvarssektorens ansvar også omfatter å ta vare på kulturminner,⁴ og at Forsvarsdepartementet dermed er ansvarlig for å ivareta den verneverdige eiendomsmassen i forsvarssektoren.

For en del av eiendomsmassen er tilstanden så dårlig at den defineres som under akseptabelt nivå, og strakstiltak er nødvendig. Dette gjelder bygningsdeler med store og alvorlige avvik, og bygningsdeler med vesentlige avvik der konsekvensene av avviket er store eller alvorlige. Dette er en strengere definisjon enn for det generelle vedlikeholdsbehovet, og defineres som vedlikeholdsetterslep. Det beregnede vedlikeholdsetterslepet har økt fra 1,40 mrd. kroner i 2013 til 1,93 mrd. kroner i 2015, noe som tilsvarer en økning på 38 prosent.

I tillegg er tilstanden på deler av den øvrige eiendomsmassen slik at det ifølge Forsvarsbygg er behov for utbedringer for om lag 2 mrd. kroner i løpet av to til fire år for å unngå at ytterligere eiendomsmasse får en tilstand som er dårligere enn akseptabelt nivå.

Samlet sett vil Riksrevisjonen bemerke at selv om det kan være noe usikkerhet om enkeltberegninger, viser negativ utvikling i tilstandsgrad og et økende vedlikeholdsetterslep at vedlikeholdet av eiendomsmassen ikke sikrer god nok bevaring av verdiene.

Konsekvensene av dårlig vedlikehold er over tid at eiendomsverdiene går ned og at kostnadene for å dekke kommende vedlikeholdsbehov øker. Det kan etter Riksrevisjonens vurdering føre til at bygg ikke kan benyttes i samsvar med formål og funksjon, og at eiendommer, bygg og anlegg ikke støtter Forsvarets kjernevirksomhet som forventet. Det kan også bety tap av kulturminner, og at Forsvarsdepartementet ikke ivaretar sitt overordnede sektoransvar for forvaltningen av verneverdig eiendoms-masse godt nok.

2.2 Husleien dekker ikke godt nok kostnadene til verdibevaring av eiendomsmassen

Forvaltningsmodellen med Forsvarsdepartementet som eier, Forsvarsbygg som forvalter og Forsvaret som kunde, forutsetter at kostnadene skal dekkes av husleien.

Ved opprettelsen av Forsvarsbygg vedtok Stortinget at husleien skal dekke de reelle kostnadene til forvaltning, vedlikehold, drift og utvikling. Videre skal leien dekke kapitalslitet av eiendomsmassen ved at den dimensjoneres etter årlige avskrivninger.

Husleien som Forsvaret betaler til Forsvarsbygg består av beregnede kostnader til forvaltning, vedlikehold, drift og utvikling. I tillegg inneholder husleien et såkalt kapitalelement, som var forutsatt å skulle brukes til fornyelse av eiendomsmassen.⁵

4) St.prp. nr. 77 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001), St. prp. 48 (2007–2008), jf. Innst. S nr. 318 (2007–2008).

5) St.prp. nr. 48 (2007–2008), Forsvarsdepartementets retningslinjer for eiendommer, bygg og anlegg (FDREBA), gjeldende fra januar 2010 til juli 2016

Denne delen av husleien disponeres ikke av Forsvarsbygg, men overføres til Forsvarsdepartementet.

En evaluering av forvaltningsmodellen, utført på anmodning fra Stortinget i 2013, konkluderte med at husleien i realiteten ikke dekket kostnadene. Det ble derfor blant annet foreslått å finansiere utskifting av bygningsdeler utenom vedlikeholdsbudsjettene, med øremerkede investeringsmidler fra Forsvarsdepartementet. Det årlige behovet for utskifting av bygningsdeler ble vurdert til om lag 200 mill. kroner. Bevilgningene til utskifting av bygningsdeler for 2014 og 2015 var henholdsvis 100 mill. kroner og 104 mill. kroner, det vil si om lag halvparten av anslått behov. I 2016 ble det bevilget 76 mill. kroner. Det framgår av Prop. 1 S (2016–2017) at utskifting av bygningsdeler fra og med 2017 finansieres over posten for investeringsprosjekter, og at det ikke fremmes forslag til egen bevilgning for utskifting av bygningsdeler i 2017.

Forsvarsbygg har påpekt at bevilgningene til fornyelse har vært vesentlig lavere enn den som har vært tatt inn til fornyelse gjennom kapitalelementet i husleien. Forsvarsdepartementet hevder imidlertid at det ikke vært noen direkte sammenheng mellom kapitalelementet og midler til fornyelse etter at Forsvarsbygg ble bruttobudsjettet i 2011. Kapitalelementet i husleien skal bare bidra til å gjøre fornyelsesbehovet synlig for partene i forvaltningsmodellen. Riksrevisjonen finner det overraskende at departementet og Forsvarsbygg over tid har hatt så ulike vurderinger av hensikten med kapitalelementet. Det kan svekke innsatsen med å bevare bygningsmassens verdi.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju våren 2016 at det ser på om ordningen med kapitalelementet kan ivaretas på en bedre måte. Departementet melder i Prop. 1 S (2016–2017) at kapitalelementet skal avvikles fra og med 2017. Det framgår av proposisjonen at Forsvarsbygg fortsatt vil synliggjøre kapitalelementet gjennom regnskapsmessige avskrivninger i virksomhetsregnskapet. De totale utgiftene ved forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg vil dermed fortsatt være synlige på en hensiktsmessig måte, samtidig som transaksjonskostnadene ved faktureringen av kapitalelementet fjernes.

Samlet viser undersøkelsen at husleiemodellen ikke har fungert etter forutsetningen om at husleien skal dekke de reelle kostnadene til forvaltning, vedlikehold, drift og utvikling av eiendomsmassen. Ordningen med kapitalelementet har heller ikke fungert som forutsatt. Departementet opplyser for øvrig at det vil ta initiativ til en evaluering av husleieordningen senest innen utgangen av 2019. Riksrevisjonen mener at en evaluering bør igangsettes tidligere.

2.3 Forsvarsbygg har svak styring og kontroll med gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet

For å kunne beslutte riktige vedlikeholdstiltak til rett tid, kreves det god oversikt over tilstanden i eiendomsporteføljen. Forsvarsbygg har etablert et system for registrering og analyse av eiendommenes tilstand, og har med det lagt et grunnlag for planlegging av vedlikeholdsarbeidet. Undersøkelsen viser imidlertid at dokumentasjonen i mange av tilstandsanalysene ikke er utfyllende nok som grunnlag for prioritering og planlegging av vedlikeholdstiltak. Det er heller ingen systematisk kvalitetssikring av disse analysene.

Forsvarsbygg får ikke gjennomført alle planlagte vedlikeholdstiltak. Den viktigste årsaken er at det blir utført mye uforutsett vedlikehold som tar av ressursene til planlagt vedlikehold. I perioden 2013–2015 ble det brukt atskillig mer ressurser på uforutsett vedlikehold enn det som var avsatt til dette. Det er en klar sammenheng

mellom overforbruk av midler på uforutsett vedlikehold og lav gjennomføringsgrad av planlagt vedlikehold i perioden.

Vedlikeholdsprosjektene gjennomføres i all hovedsak av eksterne leverandører som Forsvarsbygg har inngått rammeavtaler med. Det betyr at oppgaven i markedsområdene i utleie består i å planlegge og styre prosjektene, og å følge opp leverandørene. Det er store variasjoner i prosjektstyringen, både mellom markedsområder og internt i markedsområdene. Det gjelder blant annet oppfølging av leverandører og utførelse av etterarbeid. Det er også mangelfull dokumentasjon av om vedlikeholdsprosjektene er gjennomført i henhold til fastsatte krav og prosedyrer.

Riksrevisjonen mener at svak styring og kontroll med vedlikeholdsprosjektene kan føre til at prosjektene tar lengre tid og blir dyrere enn planlagt, og at en del planlagt vedlikehold ikke blir gjennomført. På lengre sikt kan det gi verdiforringelse og økte kostnader.

2.4 Det mangler styringssignaler fra departementet om prioritering av vedlikehold av ulike typer eiendommer, bygg og anlegg

Forsvarsdepartementet har ansvaret for å fastsette mål og prioriteringer, slik at Forsvarsbygg gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Forsvarsdepartementet har satt et krav til gjennomsnittlig tilstandsgrad i eiendomsmassen på 1,30, på en skala fra 0 til 3. Forsvarsbyggs rapportering de siste årene viser at dette ikke er oppnådd. Det har vært en negativ utvikling i tilstandsgrad, og det kartlagte vedlikeholdsbehovet har økt. Forsvarsbygg har i den formelle styringsdialogen til Forsvarsdepartementet for 2013, 2014 og 2015 rapportert om negativ utvikling i tilstandsgrad og økt vedlikeholdsbehov. Etter Forsvarsdepartementets vurdering har tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov vært tilnærmet stabil de senere årene, og departementet har hevdet at tallene fra Forsvarsbygg er misvisende. Departementet har også vist til at det har forekommet overrapportering, feil forståelse av parametere og manglende konsistens og presisjon i rapporteringen.

Det rapporterte vedlikeholdsbehovet i utleieporteføljen summerte seg i 2015 til om lag 4,5 mrd. kroner, og vedlikeholdsetterslepet utgjorde 1,9 mrd. kroner av dette. Fra 2013 til 2015 har etterslepet økt med 38 prosent målt i faste priser. Forsvarsdepartementet framholder at det ikke er hensiktsmessig ressursbruk å gjøre noe med hele dette vedlikeholdsetterslepet. Riksrevisjonen konstaterer at etterslepet er knyttet til bygningsdeler med store og alvorlige avvik, der også konsekvensene er alvorlige.

Forsvarsdepartementet har gitt få signaler om prioritering av vedlikehold av forskjellige typer eiendommer, bygg og anlegg: Det gjelder også hvilke typer bygg det ut fra formål kan aksepteres dårligere tilstandsgrad for. Et krav til gjennomsnittlig tilstandsgrad på 1,30 for hele eiendomsmassen gir ingen styringssignaler om hvilke typer eiendommer, bygg og anlegg som eventuelt skal prioriteres ved vedlikehold. Departementet legger opp til at Forsvaret skal prioritere hvilke bygg som skal ha god eller dårlig tilstandsgrad innenfor gjeldende lover og forskrifter. Departementet forutsetter videre at Forsvarsbygg gjør de faglige vurderingene og prioriteringene av hvor vedlikeholdsmidlene skal benyttes. Etter Riksrevisjonens vurdering bør departementet, i dialog med både Forsvaret og Forsvarsbygg, sikre at det gis signaler om hvilke typer eiendommer, bygg og anlegg som bør prioriteres for vedlikehold.

Etter Riksrevisjonens vurdering har etatsstyringsdialogen mellom departementet og Forsvarsbygg ikke vært god nok. Det vises i denne sammenhengen til at departementet mener at deler av det som skal være sentral resultatrapportering fra Forsvarsbygg er misvisende. Riksrevisjonen mener at konsekvensene av dette, samt manglende styringssignaler om både opp- og nedprioritering av vedlikehold, kan bli at forvaltning og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg i forsvarssektoren ikke følger opp Stortingets forutsetninger om dette godt nok.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener at Forsvarsdepartementet må sikre en effektiv forvaltning og et mer verdibevarende vedlikehold av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg.

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet

- tar initiativ til tiltak som kan bedre tilstanden i eiendomsmassen og stoppe økningen i vedlikeholdsetterslepet
- vurderer hvordan nødvendig fornyelse i eiendomsmassen kan sikres når dette ikke dekkes av husleien med de endringene som går fram av Prop. 1 S (2016–2017)
- følger opp at Forsvarsbygg etablerer betryggende styring og kontroll med gjennomføringen av vedlikeholdsprosjekter
- basert på dialog med Forsvaret tar initiativ til tiltak for å forbedre styringsdialogen med Forsvarsbygg, herunder signaler om prioritering av vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg for ulike formål

4 Departementets oppfølging

4.1 Utvikling i tilstand og vedlikeholdsbehov

Statsråden viser innledningsvis til at det eksisterer et ikke ubetydelig vedlikeholdsbehov i sektorens eiendomsmasse, men deler ikke fullt ut Riksrevisjonens konklusjon om at tilstanden har blitt forverret, og at vedlikeholdsetterslepet har økt de senere årene.

Forsvarsbyggs tilstandsregistreringer og -analyser danner et viktig grunnlag for å vurdere og kontrollere den overordnede statusen og utviklingen for de store verdiene i sektorens eiendomsmasse. Analysene legges til grunn i departementets vurderinger, men statsråden framhever at disse balanseres mot annen informasjon, og det bør vises varsomhet med å tillegge mindre endringer og svingninger for stor vekt i vurderingen av den overordnede utviklingen. Statsråden viser også til Riksrevisjonens påpekning av at andelen tilstandsregistrert areal har økt i perioden 2009–2015.

Statsråden trekker fram den påviste økningen i vedlikeholdsbehov per kvadratmeter, og slår fast at en slik økning ikke er ønskelig. Samtidig påpeker hun at nøyaktigheten i de registreringene som ligger til grunn tilsier at utviklingen må leses med en viss varsomhet. Videre er statsråden enig i at det bør ses hen til alvorlighetsgraden i avvikene som samlet utgjør vedlikeholdsbehovet, og mener at Riksrevisjonens gjennomgang viser at de mest alvorlige avvikenenes andel av det totale vedlikeholdsbehovet for perioden 2009–2015 er redusert.

Statsråden er tilfreds med at Riksrevisjonen bekrefter at tilstanden for boliger er bedret i tråd med føringer fra Stortinget, selv om det fortsatt er behov for å forbedre tilstanden for sektorens boligmasse. Statsråden vurderer imidlertid at dette må avveies og prioriteres mot andre presserende behov, herunder forvaltningen av eiendommer, bygg og anlegg som har operative formål. Riksrevisjonen har påpekt at det er strids- og forsvarsanlegg som har dårligst tilstand av eiendoms-, bygg- og anleggskategoriene i perioden 2013–2015. Denne utfordringen har blitt forverret de senere årene. Statsråden forklarer dette med at relativt nylige endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen har medført at Forsvaret tar i bruk eiendomsmasse som tidligere ble vurdert å kunne avhendes, og som over en lengre periode derfor ikke har vært prioritert i løpende vedlikehold. Konsekvensen av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen vil etter statsrådets oppfatning måtte prege prioriteringene av midler til eiendommer, bygg og anlegg i årene som kommer.

Selv om statsråden mener at det ikke entydig kan konkluderes med at vedlikeholdsbehovet på porteføljenivå har økt i de senere årene, mener hun at vedlikeholds nivået ikke er fullt ut tilfredsstillende for alle eiendoms-, bygg- og anleggs kategorier. Basert på blant annet Riksrevisjonens funn vil statsråden derfor se på mulighetene for en ytterligere bedring i ressursbruken til eiendommer, bygg og anlegg.

4.2 Dekning av kostnader til verdibevaring gjennom husleien

Statsråden viser til at den totale verdibevaringen av sektorens eiendoms-, bygg- og anleggsmasse er et resultat av en rekke innsatsfaktorer, som forsvarlig løpende drift, forebyggende vedlikehold og komponentutskiftninger, investeringer knyttet til fornyelse og investeringer som skal dekke nye behov med den konsekvens at gamle eiendommer, bygg og anlegg kan avhendes. Statsråden viser videre til at det investeres for historisk store beløp i sektoren, blant annet i forbindelse med etableringen av ny kampflybase. Samtidig vil endringer i basestrukturen i de kommende årene utløse behov for investeringer og potensial for utrangering og avhending av eldre eiendommer, bygg og anlegg. Disse endringene vil i sin tur kunne få konsekvenser for størrelsen på den kostnadsdekkende husleien som Forsvaret og de andre etatene må betale for å dekke løpende utgifter til forvaltning, drift, vedlikehold og lovpålagt utvikling av eiendomsmassen. Statsråden viser til at det er varslet en evaluering av husleieordningen innen utgangen av 2019, og vil fortløpende vurdere om det er behov for å forsere denne evalueringen, slik Riksrevisjonen anbefaler.

4.3 Styring og kontroll med gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet

Statsråden viser til at det brukes mye ressurser på gjennomføring og oppfølging av tilstandsanalysene, og at kvaliteten på disse er viktig for prioritering og planlegging av vedlikeholdstiltak. Forsvarsdepartementet vil gjennom styringsdialogen med Forsvarsbygg følge opp Riksrevisjonens funn av svakheter ved dokumentasjon og kvalitetssikring av tilstandsanalysene, slik at disse svakhetene rettes opp.

Forsvarsdepartementet har siden 2013 stilt krav til Forsvarsbygg om at vedlikeholds-midlene i størst mulig grad bør anvendes til planlagt vedlikehold. Basert på Riksrevisjonens funn om at uforutsett vedlikehold ofte går på bekostning av ressurser til planlagt vedlikehold, vil statsråden vurdere om det er behov for ytterligere oppfølging av dette overfor Forsvarsbygg.

4.4 Styrings signaler fra departementet

Forsvarsbygg er gitt et klart mandat om å basere prioriteringer av vedlikehold på gjennomførte tilstandsregistreringer. Statsråden vurderer at tilstandsbasert vedlikehold i det vesentligste har vært et godt grunnlag for å prioritere ressursene, men er enig i at et byggs formål skal påvirke prioriteringen. Statsråden vil derfor se nærmere på muligheten for at departementet sammen med Forsvaret og Forsvarsbygg kan videreutvikle metoden for prioritering av vedlikehold.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det eksisterer et betydelig vedlikeholdsbehov i forsvarssektorens eiendomsmasse, men ikke fullt ut deler konklusjonen om at tilstanden er forverret og at vedlikeholdsetterslepet har økt i de senere årene. Riksrevisjonen vil fastholde at det har vært en negativ utvikling i målt tilstand i perioden 2009–2015, og gitt størrelsen på eiendomsmassen vil selv en liten forverring i gjennomsnittlig tilstandsgrad utgjøre store kostnader til forbedring.

Riksrevisjonen er enig i at de beregnede kostnadene til de store og alvorlige avvikene (tilstandsgrad 3) som andel av det totale vedlikeholdsbehovet, ble redusert i perioden 2009–2013. Fra 2013 til 2015 har imidlertid disse avvikene økt kraftig i andel. I tillegg har vesentlige avvik der konsekvensene ifølge Forsvarsbygg er “store eller alvorlige”, økt betydelig i denne perioden. Dette har medført at de ikke akseptable avvikene, definert som vedlikeholdsetterslepet, har økt fra 1,40 mrd. kroner i 2013 til 1,93 mrd. kroner i 2015. Det tilsvarer en økning på 38 prosent. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor grunnlag for å si at tilstanden er forverret, og at vedlikeholdsetterslepet har økt.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg statsrådets oppfatning om at konsekvensene av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen vil måtte prege prioriteringene av midler til eiendommer, bygg og anlegg i årene som kommer.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. desember 2016

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjul

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

FORSVARSDEPARTEMENTET
Postboks 8126 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg

Vedlagt oversendes utkast til dokument 3:X (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Forsvarsdepartementet ved vårt brev av 13. september 2016, og på departementets svar 28. september 2016.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 16. november 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Vedlegg: Utkast til dokument 3:X (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg*

Vedlegg 2

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
0032 OSLO

U.off.: offl. § 5.2

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

2016/2534-6/FD III
5/HRL/GHM

17.11.2016

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg – statsrådets uttalelse til Dokument nr. 3:X (2016-2017)

1. Innledning

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 2. november 2016 vedrørende undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg (EBA) med utkast til Dokument 3:X (2016–2017).

EBA er en viktig innsatsfaktor for å løse forsvarssektorens oppgaver. Riksrevisjonens rapport gir en grundig vurdering av EBA-området i forsvarssektoren, hvor aktuelle problemstillinger settes på dagsorden. Jeg vil i det etterfølgende redegjøre nærmere for forhold departementet mener er viktige for hovedkonklusjonene i utkast til dokument 3:X (2016–2017).

2. Utviklingen i eiendomsmassen over tid

Riksrevisjonen viser til at «*tilstanden i eiendomsmassen forverres og vedlikeholdsetterslepet øker*». Det eksisterer et ikke ubetydelig vedlikeholdsbehov i sektorens eiendomsmasse. Jeg deler imidlertid ikke fullt ut Riksrevisjonens konklusjon om at tilstanden har blitt forverret, og at vedlikeholdsetterslepet har økt de senere år.

Forsvarsbyggs tilstandsregistreringer og -analyser danner et viktig grunnlag for å vurdere og kontrollere den overordnede statusen og utviklingen for de store verdiene i sektorens eiendomsmasse. Hovedformålet med registreringene er å danne et grunnlag for å planlegge Forsvarsbyggs gjennomføring av vedlikehold. Registreringsarbeidet er ressurskrevende, og er derfor noe grovmaske. Jeg konstaterer at Riksrevisjonen, i likhet med departementet, har

funnet det riktig å legge disse registreringene til grunn for vurderinger av status og utvikling for sektorens eiendomsmasse. Det er imidlertid viktig at disse registreringene balanseres mot annen tilgjengelig informasjon. Det bør derfor vises noe varsomhet med å tillegge mindre endringer og svingninger for stor vekt i vurderingen av den overordnede utviklingen.

Som Riksrevisjonen påpeker, har andelen av forsvarssektorens arealer som er tilstandsregistrert, og som dermed inngår i beregningene, økt fra 73 % til 87 % i perioden 2009–2015. Dette er en positiv utvikling, som har bakgrunn i viktig arbeid i etaten. Når vedlikeholdsbehovet skal vurderes over tid, er det viktig å ta hensyn til hvor stor andel av den totale eiendomsmassen som til enhver tid er registrert og dermed inngår i beregningen.

Riksrevisjonen konkluderer med at vedlikeholdsbehovet pr. kvadratmeter har en økning på om lag 4 prosent i perioden 2009–2015, etter at endringer i arealgrunnet er hensyntatt. Selv om en slik økning ikke er ønskelig, er det også grunn til å minne om at nøyaktigheten i de registreringene som ligger til grunn tilsier at utviklingen må leses med en viss varsomhet. Det kan blant annet illustreres med at utviklingen av vedlikeholdsbehovet pr. kvadratmeter er svært avhengig av hvilket år som brukes som utgangspunkt, noe Riksrevisjonen selv påpeker. Med 2009 som startpunkt blir resultatet en mindre økning i vedlikeholdsbehovet frem til 2015. Hadde imidlertid startpunktet vært enten 2010, 2011 eller 2012, viser utviklingen en reduksjon i vedlikeholdsbehovet pr. kvadratmeter frem til 2015. Det er også slik at den totale økningen fra 2009–2015 er mindre enn variasjonene mellom enkelte år i perioden.

Videre mener jeg, i likhet med Riksrevisjonen, at det ved en vurdering av utviklingen i tilstanden i eiendomsmassen også bør ses hen til *alvorlighetsgraden* for avvikene som samlet utgjør vedlikeholdsbehovet. Riksrevisjonens gjennomgang viser at de alvorlige avvikenes andel av det totale vedlikeholdsbehovet for perioden 2009–2015 er redusert.

Jeg er også tilfreds med at Riksrevisjonen bekrefter at det har vært en reduksjon i vedlikeholdsbehovet for boliger fra 2013–2015, i tråd med den føringen Stortinget ga ved behandlingen av Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*. Det ble der lagt vekt på at «Forsvarets boliger og kvarter skal være tidsmessige, av alminnelig god bokvalitet og i samsvar med gjeldende lover og regler». Det er imidlertid fortsatt behov for å forbedre tilstanden for sektorens boligmasse. Jeg vurderer imidlertid at dette må avveies og prioriteres mot andre presserende behov, herunder forvaltningen av EBA som kan komme til nytte i en operativ sammenheng. Eksempler på EBA som har et operativt formål er hangarer, sheltere, tankanlegg og ammunisjonslager. Riksrevisjonen viser til at det i perioden 2013–2015 er strids- og forsvarsanlegg som har dårligst tilstand av EBA-kategoriene. Denne utfordringen har blitt forsterket de senere årene. En relativt nylig endring i den sikkerhetspolitiske situasjonen har medført at Forsvaret tar i bruk arealer som tidligere ble vurdert å kunne avhendes. Denne eiendomsmassen har i en lengre periode derfor ikke vært prioritert med løpende vedlikehold på samme måte som annen EBA. Konsekvensene av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen vil etter min oppfatning måtte prege prioriteringen av EBA-midler i årene som kommer.

Hensyntatt de feilmarginer og skjønsmessige vurderinger som naturlig ligger i tilstandsregistreringene og det tidsspennet det revideres innenfor, er det min vurdering at det ikke med sikkerhet kan konkluderes entydig med at vedlikeholdsbehovet på porteføljnivå har økt de senere år. Mitt syn er at de foreliggende registreringer indikerer at det beregnede vedlikeholdsbehovet for forsvarssektorens EBA har vært relativt stabilt over tid. Det betyr imidlertid ikke at vedlikeholds nivået er fullt ut tilfredsstillende for alle EBA-kategorier. Basert bl.a. på Riksrevisjonens funn vil Forsvarsdepartementet se på mulighetene for en ytterligere bedring i ressursbruken knyttet til EBA.

3. Husleie – dekning av kostnader til verdibevaring av eiendomsmassen

Jeg vil innledningsvis vise til min vurdering av utviklingen av tilstanden i eiendomsmassen de senere år. Den totale verdibevaringen av sektorens EBA-masse er et resultat av en rekke innsatsfaktorer som forsvarlig løpende drift, forebyggende vedlikehold og komponentutskiftninger, investeringer knyttet til rene fornyelsesprosjekter og investeringer som skal dekke nye behov med den konsekvens at gammel EBA kan avhendes.

Vi er nå inne i en periode der det investeres for historisk store beløp i EBA i sektoren, blant annet i forbindelse med etableringen av ny kampflybase. Samtidig vet vi at vi står foran nye endringer i basestrukturen de kommende år, noe som igjen både vil utløse behov for investeringer og potensiale for utrangering og avhending av eldre EBA. Disse endringene vil i sin tur kunne få konsekvenser for størrelsen på den kostnadsdekkende husleien som Forsvaret og de andre etatene må betale for å dekke de løpende utgiftene til forvaltning, drift, vedlikehold og lovpålagt utvikling av eiendomsmassen i fremtiden.

Som Riksrevisjonen påpeker, har Forsvarsdepartementet allerede varslet at det vil tas initiativ til en evaluering av husleieordningen senest innen utgangen av 2019. Jeg vil fortløpende vurdere om det er nødvendig å forsere en slik evaluering, slik Riksrevisjonen anbefaler.

4. Styring og kontroll i Forsvarsbygg

Riksrevisjonens påpeker at svak styring og kontroll med vedlikeholdsprosjektene kan føre til at prosjektene tar lengre tid, blir dyrere enn planlagt og at en del planlagt vedlikehold ikke blir gjennomført. Det kan på lengre sikt gi verdiforringelse og økte kostnader.

Det brukes mye ressurser på gjennomføring og løpende oppfølging av tilstandsanalysene, og kvaliteten på disse er viktig for prioritering og planlegging av vedlikeholdstiltak. Riksrevisjonens funn av svakheter ved dokumentasjon og kvalitetssikring av tilstandsanalysene er viktige, og Forsvarsdepartementet vil gjennom styringsdialogen med Forsvarsbygg følge opp disse funnene slik at svakhetene rettes opp.

Riksrevisjonen fremhever også at uforutsett vedlikehold ofte går på bekostning av det planlagte vedlikeholdet, og at Forsvarsbygg derfor ikke gjennomfører alle planlagte vedlikeholdstiltak. Riksrevisjonen viser til en sammenheng mellom overforbruk av midler til uforutsett vedlikehold og lav gjennomføringsgrad av planlagt vedlikehold i perioden 2013-2015. Departementet har siden 2013 stilt krav til Forsvarsbygg gjennom de årlige iverksettelsesbrevene om at vedlikeholdsmidlene i størst mulig grad bør anvendes til planlagt vedlikehold. Basert på Riksrevisjonens funn vil jeg vurdere om det er behov for ytterligere oppfølging av dette overfor Forsvarsbygg.

5. Styringssignaler fra departementet

Riksrevisjonen påpeker at styringsdialogen mellom departementet og Forsvarsbygg ikke er tilfredsstillende når det gjelder prioritering av vedlikehold mellom ulike typer eiendommer, bygg og anlegg. Dette gjelder også hvilke bygg det ut fra byggets formål kan aksepteres en dårligere tilstandsgrad for. Et krav til gjennomsnittlig tilstandsgrad på 1,30 for hele eiendomsmassen gir ingen styringssignaler i så måte.

Forsvarsbygg er gitt et klart oppdrag om å basere sine prioriteringer av vedlikehold på gjennomførte tilstandsregistreringer. Tilstandsbasert vedlikehold har, slik jeg vurderer det, i det vesentligste vært et godt grunnlag for å prioritere ressursene. Jeg er imidlertid enig i at et byggs formål skal påvirke prioriteringen, og jeg vil se nærmere på muligheten for at departementet sammen med Forsvarsbygg og Forsvaret kan videreutvikle metoden for prioritering av vedlikehold.

6. Departementets oppfølging

Jeg verdsetter Riksrevisjonenes omfattende analyse. Etter min mening er Riksrevisjonens funn viktige for det videre arbeidet med å styre forvaltningen av sektorens eiendommer, bygg og anlegg. Jeg deler ikke fullt ut Riksrevisjonens konklusjon om at tilstanden i eiendomsmassen forverres, da det beregnede vedlikeholdsbehovet etter min mening har vært relativt stabilt over tid. Min vurdering er også at det i all hovedsak har vært stilt tilstrekkelig med midler til rådighet for å opprettholde verdiene i eiendomsmassen, selv om det også på dette området er rom for forbedringer.

Riksrevisjonens funn vedrørende mangler i Forsvarsbyggs styring og kontroll med vedlikeholdsprosjektene vil bli fulgt opp overfor etaten, og departementet vil likeledes følge opp metoden for prioritering av vedlikehold.

Med hilsen


Ine Eriksen Søreide

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av forvaltningen
av forsvarssektorens eiendommer,
bygg og anlegg

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innholdsfortegnelse

Ordliste og forkortelser	31
1 Innledning	33
1.1 Bakgrunn	33
1.2 Organiseringen av Forsvarsbygg	33
1.3 Mål og problemstillinger	34
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	35
2.1 Analyse av kvantitative data om eiendomsmassen	35
2.2 Analyse av ressurs- og regnskapsdata	36
2.3 Gjennomgang av et utvalg tilstandsanalyser	36
2.4 Intervjuer	36
2.4.1 Intervjuer med markedsområdene i Forsvarsbygg Utleie	36
2.4.2 Intervjuer i Forsvarsbygg sentralt	37
2.4.3 Intervju med Forsvarsdepartementet og adm. direktør i Forsvarsbygg	37
2.5 Dokumentgjennomgang	37
3 Revisjonskriterier	38
3.1 Mål og krav til forvaltning av forsvarssektorens EBA	38
3.1.1 Overordnede mål til eiendomsforvaltning i forsvarssektoren	38
3.1.2 Krav og forutsetninger for forvaltningsmodellen	38
3.2 Særskilte krav i eiendomsforvaltningen	40
3.2.1 Vedlikehold av boliger	40
3.2.2 Forvaltning av kulturminner	40
3.3 Generelle krav og kriterier for god eiendomsforvaltning	41
3.4 Krav til styring og oppfølging	42
4 Utvikling i eiendomsareal, tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov	44
4.1 Utvikling i eiendomsareal i forsvarssektoren	44
4.2 Utvikling i eiendomsareal forvaltet av Forsvarsbygg Utleie	45
4.3 Utvikling i tilstand i eiendomsmassen	46
4.3.1 Gjennomføring av tilstandsanalyser	46
4.3.2 Generelt om fastsettelse av teknisk tilstandsgrad	46
4.3.3 Utvikling i tilstandsgrad i utleieporteføljen	47
4.3.4 Sammenheng mellom alder på eiendomsmassen og tilstandsgrad	49
4.3.5 Variasjoner i tilstandsgrad mellom ulike kategorier EBA	50
4.4 Utvikling i kartlagt vedlikeholdsbehov	51

4.5	Utvikling i beregnet vedlikeholdsetterslep	56
4.6	Utviklingen i tilstand i vernet eiendomsmasse	57
5	Vedlikehold av eiendomsmassen i utleieporteføljen	60
5.1	Planlegging av vedlikehold	60
5.1.1	Rammene for vedlikeholdet	60
5.1.2	Tilstandsanalyser som grunnlag for vedlikeholdsplanlegging	60
5.1.3	Gjennomgang av et utvalg tilstandsanalyser	61
5.2	Gjennomføring av vedlikehold	62
5.2.1	Gjennomføring av vedlikeholdstiltak	62
5.2.2	Gjennomføringsgrad av vedlikeholdsplaner	63
5.2.3	Utfordringer for gjennomføring av planlagt vedlikehold	64
5.3	Finansiering av vedlikeholdet	65
5.3.1	Husleiemodellen	65
5.3.2	Beregning av husleien	66
5.3.3	Inntekter til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling	67
5.3.4	Endret finansiering av utskifting av bygningsdeler	67
5.3.5	Kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling	68
5.3.6	Areal uten leieinntekt	68
6	Virksomhetsstyring i Forsvarsbygg	70
6.1	Kort om styringssystemer og styringsinformasjon	70
6.2	Utvikling i årsverk	71
6.3	Dialog med Forsvaret som bruker og kunde	72
6.3.1	Kundeundersøkelser	72
6.3.2	Opprettelse av kundekontakter og arenaer for dialog	72
7	Forsvarsdepartementets styring og oppfølging av eiendomsforvaltningen	74
7.1	Mål og krav til Forsvarsbygg	74
7.2	Rammebetingelser for Forsvarsbygg	75
7.2.1	Endringer i styreform	75
7.2.2	Kostnadsdekkende husleie	75
7.2.3	Kapitalelementet i husleien	76
7.3	Rapportering om verdibevarende vedlikehold av eiendomsmassen	77
8	Vurderinger	80
8.1	Tilstanden i eiendomsmassen forverres og vedlikeholdsetterslepet øker	80
8.2	Husleien dekker ikke godt nok kostnadene til verdibevaring av eiendomsmassen	81
8.3	Forsvarsbygg har svak styring og kontroll ved gjennomføring av vedlikehold	82
8.4	Manglende styringssignaler fra departementet om prioritering av vedlikehold av ulike typer eiendommer, bygg og anlegg	83

Vedlegg

Forsvarsbyggs vektingsmodell for å komme fram til tilstandsgrad for ett bygg	86
--	----

Figuroversikt

Figur 1	Organisering av Forsvarsbygg 2015	34
Figur 2	Utvikling i total eiendomsareal i forsvarssektoren, 2009–2015	44
Figur 3	Andel av totalt eiendomsareal forvaltet av forretningsområdene i Forsvarsbygg, per 31.12.2015	44
Figur 4	Markedsområdene i Forsvarsbygg Utleie	45
Figur 5	Forvaltet areal i utleieporteføljen fordelt på EBA-kategorier, per 31.12.2015	46
Figur 6	Utvikling i gjennomsnittlig tilstandsgrad i utleieporteføljen, 2009–2015	48
Figur 7	Utvikling i utleieporteføljens tilstandsgrad fordelt per markedsområde, 2013–2015	48
Figur 8	Alderssammensetning av markedsområdenes eiendomsmasse, per 31.12.2015	49
Figur 9	Tilstandsgrad per EBA-kategori, 2013–2015	50
Figur 10	Kartlagt vedlikeholdsbehov fordelt på tilstandsgrad, 2009–2015	52
Figur 11	Utvikling i vedlikeholdsbehov per kvadratmeter, 2009–2015	53
Figur 12	Vedlikeholdsbehov per kvadratmeter fordelt på EBA-kategori, 2013–2015	54
Figur 13	Utvikling i vedlikeholdsetterslep per kvadratmeter, 2013–2015	56
Figur 14	Utvikling i tilstandsgrad i vernet portefølje i Forsvarsbygg Utleie og NFV, 2012–2015	58
Figur 15	Husleiemodellen med leieinntekter for 2015	66
Figur 16	Fordeling av husleieinntektene til forvaltning, vedlikehold, drift og utvikling 2015	67

Tabelloversikt

Tabell 1	SSBs byggekostnadsindeks for boligblokk, 2009–2015	35
Tabell 2	Areal Forsvarsbygg Utleie, fordelt på markedsområder, 2013–2015	45
Tabell 3	Utvikling i tilstandsanalysert areal i utleieporteføljen, 2009–2015	52
Tabell 4	Tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov for vernet del av utleieportefølje, per 31.12.2015	59
Tabell 5	Gjennomføring av tiltak i opprinnelige vedlikeholdsplaner, 2013–2015	63
Tabell 6	Areal uten leieinntekt i Forsvarsbygg Utleie, 2013–2015	68
Tabell 7	Areal uten leieinntekt fordelt på underkategorier, 2013–2015	69
Tabell 8	Utvikling i årsverk i Forsvarsbygg Utleie i perioden, 2009–2015	72

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Ulike tilstandsgrader	47
Faktaboks 2 Ulike konsekvensgrader	56
Faktaboks 3 Definisjoner på forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling	67
Faktaboks 4 Eksempel på styringsparameter og rapportering	71

Ordliste og forkortelser

Avvik	Her: En tilstand som er dårligere enn det fastsatte akseptnivået.
Bygningsdel	En komponent av et bygg, for eksempel yttervegg, grunnmur, tak, trapp, (definert i Norsk Standard 3424 Bygningsdelstabell).
Eiendomsmasse	Brukes i rapporten synonymt med eiendommer, bygg og anlegg (EBA).
Konsekvensgrad	Uttrykk for hvor alvorlige eller omfattende konsekvenser en observert tilstand vil kunne medføre, rangeres fra 0 til 3.
Markedsområde	Geografisk avgrenset forvaltningsområde under Forsvarsbygg Utleie.
Tilstand	Bygningsdelens eller byggets (tekniske, funksjonelle eller estetiske) status på et gitt tidspunkt.
Tilstandsanalyse	Registrering, vurdering og rapportering av bygningsdelenes tilstand, inkludert beskrivelse av tiltak.
Tilstandsgrad	Uttrykk for tilstanden til bygningsdelen eller bygget, rangeres fra 0 til 3.
Tilstandsgrad for bygg	Et vektet snitt av tilstandsgraden på alle bygningsdelene i et bygg.
Tilstandsgrad for utleieporteføljen	Et (areal)vektet gjennomsnitt av tilstandsgraden til alle tilstandsregistrerte eiendommer, bygg og anlegg.
Uforutsett vedlikehold	Vedlikeholdsbehov som ikke er avdekket ved tilstandsanalyser, og som dermed ikke er med i vedlikeholdplanen, av Forsvarsbygg omtalt som "oppdukkende".
Utleieporteføljen	Den delen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg som forvaltes av Forsvarsbygg Utleie (87 prosent av arealet i 2015).
Vedlikehold	Tiltak for å gjenopprette funksjonen og forleng levetiden på bygningsdeler. Vedlikehold skal utføres på bygningsdeler med vesentlige, store eller alvorlige avvik.
Vedlikeholdsbehov	Summen av kostnader for å utbedre eller skifte ut bygningsdeler med vesentlige avvik og bygningsdeler med store eller alvorlige avvik.
Vedlikeholds- etterslep	Summen av kostnader for å utbedre bygningsdeler som er utenfor fastsatt akseptnivå for tilstand. Omfatter bygningsdeler med store eller alvorlige avvik og bygningsdeler med kombinasjonen vesentlige avvik og store eller alvorlige konsekvenser.

EBA	Eiendommer, bygg og anlegg
FVDU	Forvaltning, vedlikehold, drift og utvikling
IVB	Iverksettingsbrev
NFV	Nasjonale festningsverk
RKR	Resultat- og kontrollrapport
UEBA	Urealiserbare eiendommer, bygg og anlegg. Eiendomsmasse som ikke leies av Forsvaret, og som ikke er mulig å leie ut til andre pga. restriksjoner, beliggenhet eller tilstand.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Eiendomsmassen i forsvarssektoren omfatter store økonomiske verdier, og forvaltningen av disse verdiene innebærer en langsiktig kapitalforvaltning. I tillegg omfatter eiendomsmassen kulturhistoriske eiendommer som representerer nasjonale verdier. Eiendommer, bygg og anlegg (EBA) er en viktig innsatsfaktor i forsvarssektoren, og gode og hensiktsmessige bygninger skal bidra til å støtte opp under sektorens etablerte mål.

Forvaltningen av eiendommer, bygg og anlegg i forsvarssektoren har siden 2002 vært organisert etter en forvaltningsmodell som baserer seg på samspillet mellom *eier, forvalter og bruker*. Forsvarsdepartementet representerer staten som eier. Eierrollen innebærer strategisk styring, samt juridisk og økonomisk ansvar. Forsvarsbygg forvalter eiendomsmassen, og skal ivareta eiers interesser og ansvar for forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og investering, og levere EBA i tråd med Forsvarets behov. Forsvaret er bruker og kunde og skal betale kostnadsdekkende husleie til Forsvarsbygg.

Forsvarsbygg forvaltet i 2015 en eiendomsmasse på i underkant av 4,1 mill. kvadratmeter fordelt på 12 407 bygg og anlegg over hele landet til en verdi på om lag 39 mrd. kroner.¹ Dette gjør Forsvarsbygg til Norges største offentlige eiendomsaktør. Eiendommene inkluderer blant annet strids- og forsvarsanlegg, utdannings- og øvingsanlegg, forlegninger og messer, administrasjons- og stabsanlegg, lager og boliger. I eiendomsmassen inngår også 16 fort og festninger som er å betrakte som nasjonale kulturminner.

Et godt, verdibevarende vedlikehold er en svært viktig del av eiendomsforvaltningen. For å kunne planlegge og gjennomføre verdibevarende vedlikehold er det viktig med informasjon om eiendommenes tilstand. Utvikling i tilstand over tid vil være en god indikator på om vedlikeholdet er verdibevarende.

Forsvarsbygg rapporterer til Forsvarsdepartementet om forvaltningen av eiendomsmassen, herunder om tilstanden i eiendomsmassen. Forsvarsbygg har de senere årene rapportert om en negativ utvikling i tilstanden og at vedlikeholdsbehovet i eiendomsmassen øker.

Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for at Forsvarsbygg forvalter eiendomsmassen i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og bruker ressursene effektivt. En av forutsetningene er at verdiene i eiendomsmassen skal ivaretas.

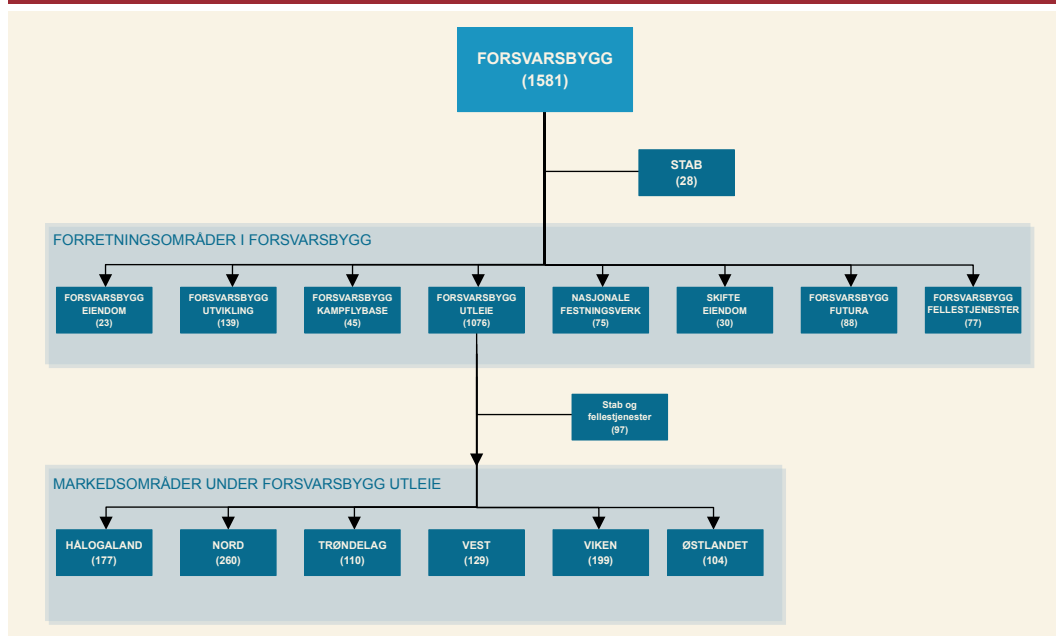
1.2 Organiseringen av Forsvarsbygg

Forsvarsbygg er organisert i syv såkalte forretningsområder med ulike oppgaver: *Eiendom* er ansvarlig for den strategiske eiendomsporteføljen, *Utvikling* arbeider med fornyelse av EBA, *Kampflybase* arbeider dedikert med ny kampflybase, *Utleie* står for daglig utleie, drift og forvaltning av majoriteten av eiendomsmassen, *Nasjonale festningsverk* forvalter og leier ut eldre festningsverk, *Skifte Eiendom* sanerer og avhender utrangert EBA, mens *Futura* leverer interne og eksterne rådgivningstjenester.

1) Årsrapport Forsvarsbygg 2015, mai 2016

Forsvarsbygg Utleie er det klart største av forretningsområdene med 1076 av 1581 årsverk i 2015. Det tar seg av alle oppgaver innenfor utleie, drift og vedlikehold av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg. Forsvarsbygg Utleie har ansvar for 87 prosent av den samlede eiendomsmassen som Forsvarsbygg forvalter, og er organisert i seks geografiske markedsområder som betjener hele landet.

Figur 1 Organisering av Forsvarsbygg 2015



Kilde: Forsvarsbygg

1.3 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg er god og effektiv og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen belyser følgende problemstillinger:

- 1.1 hvilken grad har eiendomsmassen i forsvarssektoren en tilfredsstillende utvikling og tilstand?
- 2.1 hvilken grad forvalter Forsvarsbygg eiendomsmassen på en god og effektiv måte?
- 3.1 hvilken grad sikrer Forsvarsdepartementets styring og oppfølging god og effektiv forvaltning av eiendomsmassen?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen har blitt belyst gjennom:

- analyse av kvantitative data om eiendomsmassen
- analyse av ressurs- og regnskapsdata
- gjennomgang av et utvalg tilstandsanalyser
- intervjuer med Forsvarsbygg
- intervju med Forsvarsdepartementet
- gjennomgang av styringsdokumenter og rapporter

Problemstillingene er i hovedsak besvart med data fra årene 2013, 2014 og 2015, som er innenfor langtidsperioden 2013–2016.² I noen tilfeller presenteres tall fra perioden 2009–2015, for å vise utvikling over tid.

2.1 Analyse av kvantitative data om eiendomsmassen

For å belyse utvikling i areal og tilstand på eiendomsmassen er det innhentet data fra Forsvarsbygg om blant annet areal, registrert tilstandsgrad, anslått vedlikeholdsbehov og leieforhold for perioden 2009–2015. Det er også innhentet data om investeringer og avhendinger. Data er analysert og framstilt for hele eiendomsmassen i ulike bygningskategorier og geografiske forvaltningsområder (markedsområder).

Forsvarsbygg rapporterer i hovedsak kartlagte kostnader til vedlikehold (vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsetterslep) i nominelle tall. I undersøkelsen er disse kostnadene regnet om til 2015-verdi ved bruk av byggekostnadsindeks for boligblokk fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Denne indeksen brukes også av Forsvarsbygg i de tilfellene kostnader prisjusteres.

Tabell 1 SSBs byggekostnadsindeks for boligblokk, 2009–2015

År for tilstandsregistrering	Periode indeksjustert	Indeks (prosent)
2015	–	–
2014	1.7.2014 til 1.7.2015	2,2
2013	1.7.2013 til 1.7.2015	5,1
2012	1.7.2012 til 1.7.2015	8,2
2011	1.7.2011 til 1.7.2015	11,0
2010	1.7.2010 til 1.7.2015	15,4
2009	1.7.2009 til 1.7.2015	19,0

I framstilling av vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsetterslep er Forsvarsbyggs egne definisjoner og akseptkriterier lagt til grunn.

Beregninger av kostnader per kvadratmeter er gjort med utgangspunktet i arealet som er i Forsvarsbyggs utleieportefølje det enkelte år, og som det har blitt utført tilstandsanalyse på.

2) Iverksettelsesbrevet for forsvarssektoren for langtidsperioden 2013–2016 (IVB LTP) formaliserer Forsvarsdepartementets oppdrag til etatene for gjennomføring av langtidsplanene for 2013–2016, basert på Prop. 73 S (2011–2012) Et forsvar for vår tid, jf. Innst. 388 S (2011–2012).

2.2 Analyse av ressurs- og regnskapsdata

For å kartlegge hvordan Forsvarsbygg finansierer vedlikeholdet, er det innhentet data om husleieinntekter og kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. Det er også innhentet oversikt over årsverk og stillingskategorier i perioden 2009–2015, for å se på utviklingen i årsverk totalt og fordelt på ulike stillingskategorier.

2.3 Gjennomgang av et utvalg tilstandsanalyser

Forsvarsbygg gjennomfører tilstandsanalyser av byggverk for å kartlegge og rapportere tilstand, og for å registrere avvik og beskrive vedlikeholdstiltak. Et utvalg av slike tilstandsanalyser er innhentet og gjennomgått for å vurdere kvaliteten i utfyllingen av disse som grunnlag for planlegging og prioritering av vedlikeholdstiltak. Det ble valgt ut 46 tilstandsanalyser fra utleide bygg i Forsvarsbyggs portefølje fordelt over hele landet. Utvalget består av tilstandsanalyser utført på 24 administrasjonsbygg og 22 rekkehus/vertikaldelte boliger. De fleste av disse tilstandsanalysene er utført i 2015 (36), mens noen er utført i 2014 (6) og 2013 (4).

I vurderingen av tilstandsanalysene er det lagt vekt på

- om utfyllingen er enhetlig og i henhold til kravene i Forsvarsbyggs interne prosedyre
- om beskrivelser av registrerte avvik og foreslåtte tiltak for bygningsdeler med store eller alvorlige avvik er fullstendige
- om kompetansen til de som har utført tilstandsanalysen er dokumentert.

Selve tilstandsgraden som er satt på den enkelte bygningsdel er ikke vurdert.

2.4 Intervjuer

2.4.1 Intervjuer med markedsområdene i Forsvarsbygg Utleie

For å belyse rutiner og praksis i den daglige forvaltningen av eiendomsmassen er det gjennomført intervjuer i alle seks markedsområdene tilknyttet Forsvarsbygg Utleie. I intervjuene ble det særlig lagt vekt på rutiner og praksis for planlegging og gjennomføring av tilstandsanalyser og vedlikeholdstiltak. Andre tema som ble kartlagt i intervjuene var organisering, intern styring og rapportering, og dialogen med Forsvaret som bruker og kunde. Formålet med intervjuene var særlig å få kunnskaper om hvordan disse oppgavene ble utført i praksis og hva som eventuelt er utfordringene. Det var også et mål å sammenligne markedsområdene, for å se om praksisen var ulik.

Det ble foretatt intervju med personer i følgende stillingskategorier i hvert markedsområde:

- eiendomssjef (leder på nivå to under direktør i Forsvarsbygg Utleie)
- avdelingsleder for utleieservice (leder på nivå tre med ansvar for gjennomføring av tilstandsanalyser og vedlikehold). I intervjuene deltok også enkelte ledere på nivå fire under avdelingsleder for utleieservice. I tillegg deltok lokal verdibevarer, som er en stilling i hvert markedsområde som har et dedikert ansvar for planlegging av tilstandsanalyser og vedlikeholdsplan.
- kundekontakt (Regional Key Account Manager) i eiendomssjefens stab med ansvar for strukturert dialog og kundemøter med Forsvaret. I intervjuene deltok også en lokal arenaleder, med ansvar for kontakt med Forsvaret i den enkelte leir.

Alle ovennevnte intervjuer er verifisert.

2.4.2 Intervjuer i Forsvarsbygg sentralt

Det er videre gjennomført flere intervjuer sentralt i Forsvarsbygg, blant annet med direktør i Forsvarsbygg Utleie, for å kartlegge styring og organisasjonsendringer i Forsvarsbygg Utleie og hvordan det fra ledelsen jobbes med styring av markedsområdene. Det er også gjennomført intervjuer med avdelingsledere i henholdsvis Forsvarsbygg Utleie og Forsvarsbygg Eiendom, med ansvar for blant annet tilstandsanalyser, vedlikeholdsplaner og porteføljestyling, for å kartlegge retningslinjer og praksis for kvalitetssikring av tilstandsanalyser, godkjenning av vedlikeholdsplaner og rapportering om avvik.

2.4.3 Intervju med Forsvarsdepartementet og administrerende direktør i Forsvarsbygg

Det er gjennomført intervju med administrerende direktør i Forsvarsbygg³ og med Forsvarsdepartementet for å belyse virksomhetsstyringen i Forsvarsbygg, Forsvarsdepartementets etatsstyring av Forsvarsbygg og styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg. I intervju med Forsvarsdepartementet ble også departementets overordnede ansvar for eiendomsforvaltningen i forsvarssektoren tatt opp.

Det ble også innhentet synspunkter fra departementet og administrerende direktør om utvikling og tilstand i eiendomsmassen.

2.5 Dokumentgjennomgang

For å belyse Forsvarsdepartementets styring og oppfølging av Forsvarsbygg er det også foretatt en gjennomgang av budsjettproposisjoner, iverksettelsesbrev og referater fra etatsstyringsmøter for årene 2013, 2014 og 2015, for å se hvilke styringssignaler og rammer departementet gir Forsvarsbygg.

For samme periode er resultat- og kontrollrapportering fra Forsvarsbygg til Forsvarsdepartementet gjennomgått, for å se hvordan Forsvarsbygg kommenterer måloppnåelse og utfordringer. Årsrapporter fra Forsvarsbygg er gjennomgått for perioden 2003–2015, med vekt på årene 2013–2015.

For å belyse den interne styringen i Forsvarsbygg er det videre foretatt en gjennomgang av interne styringsdokumenter, for eksempel oppdragsskriv fra administrerende direktør til forretningsområdene for 2014 og 2015, strategi og forretningsplan for Forsvarsbygg Utleie for 2013, 2014 og 2015 og virksomhetsplaner og årsrapporter for markedsområdene for 2015.

I tillegg er eksterne evalueringer, undersøkelser og rapporter om eiendomsforvaltningen i Forsvarssektoren gjennomgått, herunder rapporter fra FD Led Internrevisjonen og Forsvarsbyggs leietakerundersøkelser for 2013 og 2015.

3) Avtroppende direktør Frode Sjørven (fra 1.9.2004 til 15.8.2016).

3 Revisjonskriterier

3.1 Mål og krav til forvaltning av forsvarssektorens EBA

3.1.1 Overordnede mål til eiendomsforvaltning i forsvarssektoren

Forsvarssektoren forvalter betydelige ressurser på vegne av samfunnet, og det er stilt strenge krav til at disse ressursene forvaltes effektivt og i tråd med politiske vedtak.⁴

I St.prp. nr. 77 (2000–2001) *Omlægging av Forsvarets eiendomsforvaltning*, jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001), som lå til grunn for opprettelsen av Forsvarsbygg, vises det til at Forsvaret er den største enkeltbruker av eiendommer, bygg og anlegg (EBA) i staten, og at EBA ved siden av personell og materiell utgjør en av de viktigste innsatsfaktorene i Forsvarets fredsvirksomhet. Videre vises det til at forsvarssektoren er den største eiendomsbesitteren nasjonalt, og at det kreves økonomisering både med hensyn til løpende drift og til kapitalforvaltningen.⁵

Det framgår av St.prp. nr. 77 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001) at et overordnet mål for forsvarssektorens eiendomsforvaltning er å tilfredsstille Forsvarets behov for eiendommer, bygg og anlegg, og bidra til en best mulig totaløkonomi for Forsvaret. Videre heter det at Forsvarets EBA skal optimaliseres gjennom aktiv forvaltning og utvikling, samtidig som driftskostnadene holdes nede gjennom effektiv og rasjonell drift. Det forutsettes at forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av EBA er organisert og lokalisert med sikte på mest mulig rasjonell og effektiv utførelse, med sterk orientering mot Forsvarets brukere. Forvaltning av operativ EBA skal være spesielt innrettet mot å støtte Forsvarets kjernevirksomhet.⁶

3.1.2 Krav og forutsetninger for forvaltningsmodellen

Prinsippet med å skille forvaltningen av eiendommer og bygg fra departementenes og virksomhetenes primære oppgaver ble slått fast ved behandlingen av St.prp. nr. 84 (1998–1999) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*, jf. Innst. S. nr. 81 (1999–2000). Målet var blant annet å synliggjøre ressursbruk, fremme mer effektiv ressursdisponering og sikre et økonomisk optimalt vedlikehold for statens egne bygninger.

Opprettelsen av modellen for eiendomsforvaltning i forsvarssektoren, med en rolledeling mellom eier (Forsvarsdepartementet), forvalter (Forsvarsbygg) og bruker (Forsvaret) bygger på det samme prinsippet. Målet med forvaltningsmodellen var, ifølge St.prp. nr. 77 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001) en helhetlig og effektiv forvaltning av Forsvarets EBA og dekning av Forsvarets behov for EBA-tjenester.

Det stilles i St.prp. nr. 77 (2000–2001) opp tre sentrale forutsetninger for at forvaltningsmodellen skal fungere optimalt og etter hensikten:

Tydlig rollefordeling

Forvaltningsmodellen bygger på en forutsetning om en klar rollefordeling mellom aktørene i modellen. Forsvarsdepartementet skal ivareta eierskapet på vegne av staten, og har juridisk og økonomisk ansvar, og ansvar for strategisk styring. Det er slått fast at eieren må sikre et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå for statens bygninger. Forsvarsbygg skal som forvalter ivareta eiers interesser og har ansvar for forvaltning,

4) Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*, s. 18.

5) Innst. S. nr. 343 (2000–2001), s. 9.

6) St.prp. nr. 77 (2000–2001), s. 15 og 16, Innst. S. nr. 343 (2000–2001), s. 4

drift, vedlikehold, utvikling og investeringer. Det er lagt vekt på at forvalteren 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 og -vilje. Forvalter skal finansiere og levere den EBA Forsvaret etterspør i samsvar med alminnelige faglige standarder og til en kostnadsdekkende årlig leie. Forsvaret er bruker og betaler husleie til Forsvarsbygg. Bruker har ansvar for å beskrive sine behov på kort og lang sikt, og fremme disse for forvalter. Brukeren velger selv EBA-standard utover lovpålagt minimum.⁷

Kostnadsdekkende husleie

En viktig forutsetning med forvaltningsmodellen er at husleien skal være kostnadsdekkende, og hovedprinsippet er at verdiene i eiendomsmassen skal opprettholdes. Det inngår i vedtaket i Innst. S. nr. 343 (2000-2001) at "Forvaltningsbedriften vil i hovedsak basere sin inntjening på kostnadsdekkende husleie fra brukerne av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg". Husleien var forutsatt å dekke de reelle kostnadene ved bruken av eiendomsmassen, det vil si kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold, avskrivninger og eventuelle renter. Videre heter det at avskrivningene vil søkes dimensjonert slik at årlige avskrivninger dekker behovet for fornyelse av porteføljen for å opprettholde omfang og standard. Dette betyr at løpende fornyelse søkes finansiert gjennom leien.⁸

Ved opprettelsen av Forsvarsbygg inngikk bare kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FVDU) i leien, men gjennom St.prp. nr. 1 (2002-2003), tillegg nr. 6 ble det innført et kapitalelement i husleien som brukerne betaler til Forsvarsbygg for å dekke inn avskrivninger og renter, og for å bidra til en mer reelt kostnadsdekkende husleie. Kapitalelementet tilsvarer årlige avskrivninger, beregnet på den lineære avskrivningstiden på eiendom og bygningskomponenter. Ved behandlingen av St.prp. nr. 48 (2007-2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, jf. Innst. S. nr 318 (2007-2008), ble kapitalelementet utvidet til å omfatte all EBA, også nasjonal operativ EBA og NATO-infrastruktur. Endringen medførte at all EBA skal behandles ensartet, noe som ble forutsatt å føre til bedre samsvar med reelle kostnader og et mer korrekt beslutningsgrunnlag ved etterspørsel av EBA. Endringen ble videre forutsatt å sikre en mer fullstendig kostnadsdekkende husleie.⁹

Ved opprettelsen ble Forsvarsbygg etablert som en nettobudsjettert virksomhet. Gjennom behandlingen av Prop. 1 S (2010-2011), jf. Innst. 7 S (2010-2011) gikk virksomheten over til å bli bruttobudsjettert med virkning fra 2011. Det ble lagt vekt på at husleiemodellen skulle videreføres, og at brukerne fortsatt skulle betale kostnadsdekkende leie for sin EBA-bruk. Det framgår av budsjettproposisjonen at inntektene vil være høyere enn utgiftene som følge av at leien inneholder et kapitalelement (avskrivninger).

Synliggjøring av kostnader knyttet til EBA

Et av målene ved innføring av forvaltningsmodellen var å synliggjøre kostnader knyttet til EBA.¹⁰ Dette ble vurdert som nødvendig for at Forsvaret skulle kunne sikre en riktigere prioritering av den totale ressursanvendelsen og gi incitamentet til å rasjonalisere bruken av ressurser. Forsvaret skal videre som bruker av bygninger og eiendommer ha reell valgfrihet til selv å avgjøre hvilken EBA som gir best måloppnåelse og totaløkonomi. Synliggjøring av kostnader knyttet til EBA er dermed en sentral forutsetning for at forvaltningsmodellen skal fungere etter hensikten. Forvaltning av eiendommer, bygg og anlegg ligger utenfor Forsvarets kjernekompetanse, men det ble forutsatt at Forsvaret

7) St.prp. nr. 77 (2000-2001), s. 15, 16 og 17, Innst. S. nr. 343 (2000-2001), s. 4, 6 og 7.

8) St.prp. nr. 77 (2000-2001), s. 27.

9) St.prp. nr. 48 (2007-2008), s. 106, Innst. S. nr. 318 (2007-2008), s. 31.

10) St.prp. nr. 77 (2000-2001), s. 1.

må ha kompetanse til å sette krav til forvaltningen av de deler av bygnings- og anleggsmassen som skal benyttes ved overgang til krise og krig.¹¹

I Innst. 388 S (2011–2012)¹² viser utenriks- og forsvarskomiteen til at implementeringen av forvaltningsmodellen ikke er optimal, og oppfordrer til en mer kostnadseffektiv bruk av forsvarssektorens EBA, og verdibevaring av denne, gjennom forbedringer i forvaltningsmodellen. Komiteen ba samtidig regjeringen om å gjennomføre en evaluering av forvaltningsmodellen og EBA-forvaltningen i forsvarssektoren. I Prop. 1 S (2013–2014) informeres det om at en arbeidsgruppe ledet av Forsvarsdepartementet, med medlemmer fra Forsvaret og Forsvarsbygg, har vurdert forbedringstiltak for forvaltningen av EBA, og at departementet med bakgrunn i arbeidsgruppens anbefalinger vil iverksette flere tiltak for å utnytte potensialet i forvaltningsmodellen bedre, uten at konkrete tiltak nevnes.¹³

3.2 Særskilte krav i eiendomsforvaltningen

Det er slått fast i St.prp. nr. 77 (2000–2001) at Forsvarsbygg først og fremst skal dekke Forsvarets behov for EBA-tjenester, samtidig som det er stilt krav om kostnadseffektiv drift og verdibevarende vedlikehold av eiendommassen. Ved behandlingen av Prop. 1 S (2013–2014) understreket justis- og forsvarskomiteen at effektiviseringsarbeidet i Forsvarsbygg må fortsette. Videre understreket komiteen betydningen av at arbeidet med å forbedre tilstanden i forsvarssektorens bygningsmasse blir prioritert (Innst. 7 S (2013–2014)).

3.2.1 Vedlikehold av boliger

I St.prp. nr. 77 (2000–2001), jf, Innst. S. nr. 343 (2000–2001) ble det lagt vekt på at Forsvarets boliger skal ivaretas, vedlikeholdes og fornyes med tanke på å tilfredsstille tekniske og funksjonelle brukerkrav. Det ble blant annet begrunnet med at Forsvarets boligvirksomhet skal bidra til at personell disponeringssystemet fungerer etter hensikten. Å holde boliger for personellet er et avtalefestet arbeidsgiveransvar som kan sammenlignes med å holde forlegninger for de menige mannskapene.

Ved behandling av Prop. 73 S (2011–2012)¹⁴ *Et forsvar for vår tid*, jf. Innst. 388 S (2011–2012)¹⁵ uttrykte utenriks- og forsvarskomiteen bekymring for den negative utviklingen i tilstandsgraden i forsvarssektorens bygningsmasse og understreket det særlige ansvar Forsvarsbygg har for at denne utviklingen stanses. Bekymringen var spesielt knyttet til standarden ved en del av forsvarssektorens boliger, og Stortinget påpekte det ansvaret Forsvarsbygg har for at “Forsvarets boliger og kvarter skal være tidsmessige, av alminnelig god bokvalitet og i samsvar med gjeldende lover og regler”.

3.2.2 Forvaltning av kulturminner

Forsvarets eiendomsforvaltning antas å innbefatte vel 50 prosent av de statlige kulturminnene. I St.prp. nr. 77 (2000–2001) vises det til St.meld. nr. 54 (1992–1993), der det ble signalisert at sektoransvaret på kulturminnesiden må tas meget alvorlig, og at de nasjonale festningsverkene er en viktig del av vår kulturarv som fortsatt bør være under statlig styring og kontroll.¹⁶

11) St.prp. nr. 77 (2000–2001), s. 15, 16 og 17, Innst. S. nr. 343 (2000–2001), s. 4 og 6

12) Til Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*.

13) Arbeidsgruppen kom med flere anbefalinger og Forsvarsbygg har rapportert til Forsvarsdepartementet om oppfølgingen av disse i de årlige resultat- og kontrollrapportene.

14) Prop. 73 S (2011–2012), s. 112.

15) Innst. 388 S (2011–2012), s. 51.

16) St.prp. nr. 77 (2000–2001), s. 16, Innst. S. nr. 343 (2000–2001), s. 4.

Det framkommer av St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, jf. Innst. S. nr. 318 (2007–2008) at det er fastsatt felles overordnede retningslinjer for forvaltning av kulturhistoriske statlige eiendommer, og at sektoransvaret skal være gjeldende. I St. meld. nr. 33 (2008–2009) *Kultur å forsvare – om kulturvirksomheten i Forsvaret frem mot 2020*, jf. Innst. S. nr. 295 (2008–2009) er det slått fast at de nasjonale festningsverkene skal ivaretas gjennom verdibevarende og tilstandsbasert vedlikehold og investeringer, og at de innen 2020 skal være sikret og ha et tilfredsstillende vedlikeholds nivå.

Det ble ved behandling av St.prp. nr. 1 (2008–2009) fra Forsvarsdepartementet vedtatt å tilføre budsjettet betydelige midler over flere år for å bedre tilstandsgraden i de nasjonale festningsverkene. I perioden fra og med 2008 til og med 2014 er det utført ekstraordinært vedlikehold på festningene for i overkant av 500 mill. kroner,¹⁷ i tillegg til ordinært vedlikehold for 230 mill. kroner. Det ble også gjennom regjeringens tiltakspakke for arbeid i St.prp. nr. 37 (2008–2009) *Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid*, jf. Innst. S. nr. 139 (2008–2009), bevilget 88 mill. kroner til vedlikehold av festningene.¹⁸

I Innst. 499 S (2012–2013) til Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste — Kulturminnepolitikken* viser energi- og miljøkomiteen til at et samlet storting har sluttet seg til de nasjonale målene for kulturminnepolitikken i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*, blant annet at fredede og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha et ordinært vedlikeholds nivå innen 2020.

3.3 Generelle krav og kriterier for god eiendomsforvaltning

Ettersom staten er landets største eier og forvalter av eiendom, utøver statlige forvaltningsforetak en svært viktig oppgave, sett i lys av både omfanget og verdien av eiendomsmassen. Det er derfor avgjørende at staten organiserer sin eiendomsforvaltning på en effektiv og rasjonell måte, og at den statlige eiendomsmassen bevares og utvikles på en mest mulig optimal måte. Dette innebærer at forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendommene må finne sted etter en felles kvalitetsstandard. Dette er en omfattende oppgave som krever et kompetent apparat, ikke minst fordi statens eiendomsmasse er spredt over hele landet.¹⁹

For å nå målet om at den statlige eiendomsforvaltningen skal være kostnadseffektiv må bygningene sikres et verdibevarende vedlikehold. Dette krever gode rutiner for forvaltning, drift og vedlikehold. Riktige vedlikeholdstiltak til rett tid krever god oversikt over tilstanden i den samlede eiendomsporteføljen, slik at tiltak gjøres i prioritert rekkefølge og de ulike arbeidene samordnes på en mest mulig optimal måte.²⁰

God eiendomsforvaltning innebærer i all hovedsak å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Eiendomsutvalget (jf. NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*) peker på følgende kriterier for god eiendomsforvaltning:²¹

- Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
- Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

17) Prop 1 S (2014–2015), s. 64.

18) Innst. S. nr. 139 (2008–2009), s. 10, 69.

19) St. prop. nr. 84 (1998–1999), jf. Innst. S. nr. 81 (1999–2000).

20) Prop. 1S (2013–2014) for Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, s. 133.

21) Utredningen omhandler kommunal eiendomsforvaltning, men prinsippene for god eiendomsforvaltning er generelle uavhengig av om det dreier seg om kommunal eller statlig eiendomsforvaltning.

- Generelle delkriterier:
 - tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - effektiv arealutnyttelse
 - godt, verdibevarende vedlikehold
 - kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
- Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivarettatt.

For å sikre en rasjonell, kostnadseffektiv og målrettet eiendomsforvaltning må det ifølge utvalget i tillegg til fastsettelse av mål, prioriteringer og rammer, innhentes informasjon om eiendommenes og forvaltningens tilstand sett i forhold til disse kriteriene. Dette omfatter blant annet informasjon og data om bygningenes tilstand, dokumentasjon knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold og utvikling av bygget og lovpålagt dokumentasjon knyttet til myndighetskrav (HMS-lovgivning m.m.).²²

Eiendomsforvaltningsutvalget framhever videre at et godt, verdibevarende vedlikehold av eiendomsmassen vil bidra til ivarettelse av våre felles verdier og til at brukernes effektivitet, trivsel og helse blir best mulig ivarettatt. Et økonomisk optimalt vedlikehold gir lavere årskostnader på sikt, mens et vedlikehold som ligger under dette nivået, eller vesentlig over, vil føre til at de totale årskostnadene øker.²³

Det er utarbeidet flere profesjonelle standarder som gir retningslinjer for god og effektiv eiendomsforvaltning, blant annet for planlegging og gjennomføring av tilstandsanalyser og for beregning av livssyklus-kostnader for byggverk og bygningsdeler:

- Norsk Standard 3424 – Tilstandsanalyse av byggverk – innhold og gjennomføring.
- Norsk Standard 3454 – Livssyklus-kostnader for byggverk – prinsipper og strukturer.

Etter Norsk Standard 3454 er vedlikehold å forstå som *planmessig vedlikehold*. Med planmessig vedlikehold menes tiltak som tar sikte på å opprettholde kvaliteten eller forsinke forringelsen av de tekniske egenskapene som er nødvendig for at bygningsdelene skal kunne fungere som forutsatt.

3.4 Krav til styring og oppfølging

Det påligger Forsvarsdepartementet et overordnet styringsansvar av Forsvarsbygg, jf. *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene), kapittel 1.2. Forsvarsdepartementets ansvar omfatter å tilse at Forsvarsbygg gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer, og at tildelte ressurser anvendes effektivt. Videre har Forsvarsdepartementet ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og Forsvarsbygg fungerer på en hensiktsmessig måte og at Forsvarsbygg rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon.

Det framgår av *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 4 at alle statlige virksomheter, det vil si både Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg, skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og at ressursbruken er effektiv. Videre dekker ansvaret at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, samt å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og

22) NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*

23) NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*

forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementet skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter som kommuniseres gjennom årlige tildelingsbrev, jf. § 7.

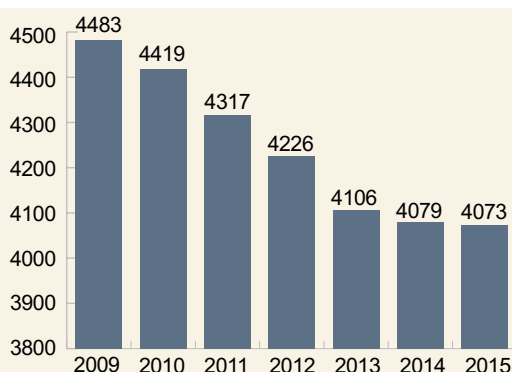
I tillegg kommer krav om at statlige virksomheter har etablert systemer og rutiner for intern kontroll for å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, effektiv ressursbruk, informasjon om hvorvidt resultater er pålitelige og nøyaktige, og at virksomhetens verdier (herunder fast eiendom) forvaltes på en forsvarlig måte, jf. økonomireglementet § 14, ledd b–e.

4 Utvikling i eiendomsareal, tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov

4.1 Utvikling i eiendomsareal i forsvarssektoren

Ved opprettelsen i 2002 forvaltet Forsvarsbygg en eiendomsmasse på totalt 5,9 mill. kvadratmeter. Ved utgangen av 2015 var eiendomsmassen redusert til omlag 4,1 mill. kvadratmeter.

Figur 2 Utvikling i total eiendomsareal i forsvarssektoren, 2009–2015



Kilde: Forsvarsbygg

Figur 2 viser reduksjon i arealet i perioden 2009–2015. Totalt utgjør reduksjonen i perioden 410 000 kvadratmeter, tilsvarende i overkant av 9 prosent. Arealet reduseres gjennom avhending av eiendommer, bygg og anlegg som Forsvaret utrangerer. Samtidig erverves årlig nytt areal, hovedsakelig gjennom nyinvesteringer. Avhendet areal har hvert år vært større enn ervervet areal, og dette har bidratt til en reduksjon i sektorens totale eiendomsmasse.

Figur 3 Andel av totalt eiendomsareal forvaltet av forretningsområdene i Forsvarsbygg, per 31.12.2015



Kilde: Forsvarsbygg

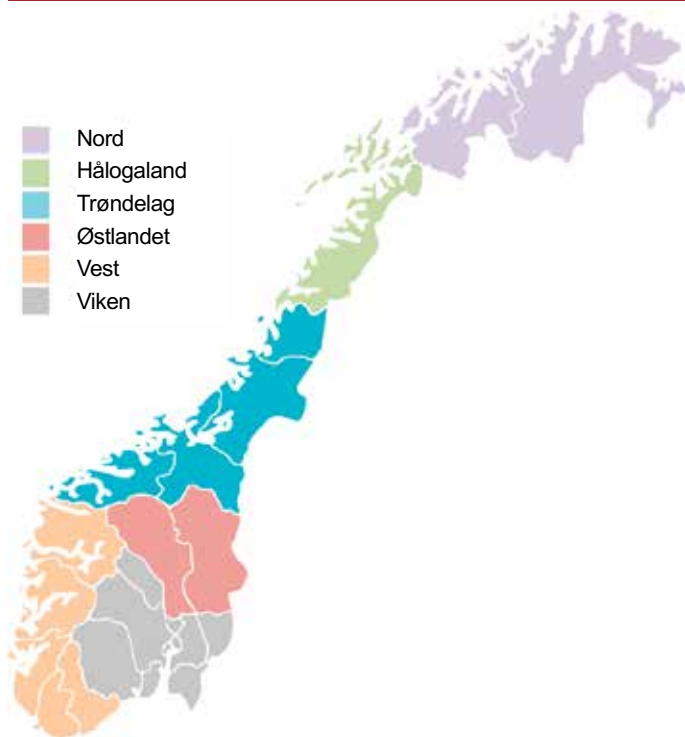
Figur 3 viser at Forsvarsbygg Utleie i 2015 forvaltet 87 prosent av den totale eiendomsmassen i Forsvarsbygg, tilsvarende 3,562 mill. kvadratmeter (heretter kalt utleiporteføljen). Nasjonale festningsverk forvaltet åtte prosent av eiendomsmassen, mens Skifte Eiendom forvaltet i overkant av tre prosent. I tillegg forvaltet Forsvarsbygg Utvikling, Forsvarsbygg Kampflybase og Forsvaret selv i underkant av to prosent av arealet.²⁴

24) Forsvarsbygg Utvikling 2131 m², Forsvarsbygg Kampflybase 7715 m² og Forsvaret 52758 m².

4.2 Utvikling i eiendomsareal forvaltet av Forsvarsbygg Utleie

Forsvarsbygg Utleie er organisert i seks såkalte markedsområder som forvalter eiendomsmasse innenfor geografisk avgrensede områder.

Figur 4 Markedsområdene i Forsvarsbygg Utleie



Tabell 2 Areal Forsvarsbygg Utleie, fordelt på markedsområder (hele 1000 kvadratmeter), 2013–2015

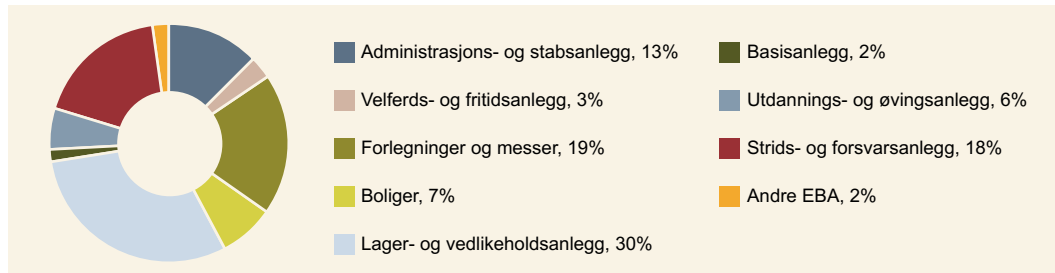
Markedsområde	2013	2014	2015
Nord	704	704	708
Hålogaland	721	718	718
Trøndelag	394	395	394
Østlandet	411	412	409
Vest	527	533	532
Viken	871	869	800
Totalt	3 629	3 631	3 562

Kilde: Forsvarsbygg

Tabell 2 viser at Viken forvalter mest areal av markedsområdene. Ved utgangen av 2015 forvaltet Viken i overkant av 22 prosent av utleiporteføljens totale areal. De to nordligste markedsområdene, Nord og Hålogaland, forvalter hver om lag 20 prosent av porteføljen, mens markedsområdet Vest forvalter om lag 15 prosent. Markedsområdene Østlandet og Trøndelag forvalter færrest kvadratmeter, med i overkant av 11 prosent hver. Tabellen viser videre at arealet i utleiporteføljen har vært tilnærmet uendret i 2013–2015. Unntaket er markedsområdet Viken, som hadde en reduksjon i areal fra 2014 til 2015.²⁵

25) Reduksjonen skyldes i all hovedsak at bygninger på Akershus festning og Karljohansvern ble overført til porteføljen til Nasjonale Festningsverk

Figur 5 Forvaltlet areal i utleieporteføljen fordelt på EBA-kategorier, per 31.12.2015



Kilde: Forsvarsbygg

Figur 5 viser at nær en tredel av arealet i eiendomsmassen i utleieporteføljen kategoriseres som lager- og vedlikeholdsanlegg. Kategorien utgjorde i 2015 totalt 1,08 mill. kvadratmeter. Kategoriene forlegninger og messer, strids- og forsvarsanlegg, og administrasjons- og stabsanlegg utgjør også vesentlige andeler av porteføljens areal.

4.3 Utvikling i tilstand i eiendomsmassen

4.3.1 Gjennomføring av tilstandsanalyser

For å overvåke utviklingen i eiendomsmassens tilstand gjennomfører Forsvarsbygg egne tilstandsanalyser. Tilstandsanalysene utføres etter en mal basert på en faglig standard,²⁶ og utføres både i Forsvarsbygg Utleie og Nasjonale festningsverk.

Forsvarsdepartementet krever at det skal gjennomføres tilstandsanalyser på 20 prosent av porteføljen hvert år. Dette tilsvarer omtrent 800 bygg per år og innebærer at hele utleieporteføljen blir analysert i løpet av en femårsperiode. Det etterstrebes at byggene som analyseres det enkelte året, er representative for porteføljen, slik at selve utvalget av analyserte bygg et gitt år ikke skal påvirke målingen av den gjennomsnittlige tilstandsgraden for mye. Det er ifølge Forsvarsbygg ikke mulig å unngå at utvalget påvirker den målte tilstanden noe.²⁷ Det er derfor viktig å betrakte utviklingen i tilstandsgrad over tid, framfor å sammenlikne fra år til år.

Gjennomføring av tilstandsanalyser startet i 2004, og siden da er hele eiendomsmassen analysert to ganger. Første runde var ferdig ved utgangen av 2008, andre runde gikk fra 2009 til 2013, og Forsvarsbygg er nå inne i tredje runde med tilstandsanalyser. Som hovedregel analyseres ikke bygg under 50 kvadratmeter eller infrastruktur – med mindre de har kritisk betydning for Forsvarets virksomhet. I tillegg analyseres en del spesielle objekter (kaianlegg, flyplasser) med egne metoder og etter behov, og er derfor ikke en del av datagrunnlaget for undersøkelsen. Ved utgangen av 2015 var 4376 bygg i utleieporteføljen analysert. Dette tilsvarer et samlet areal på i overkant av 3,11 mill. kvadratmeter, og utgjør 87,3 prosent av arealet i utleieporteføljen.

4.3.2 Generelt om fastsettelse av teknisk tilstandsgrad

Gjennomføring av tilstandsanalyser gjøres med visuelle observasjoner av bygningsdeler og bygg.²⁸ Bygningsdelenes tilstand vurderes ut fra definerte referansenivåer (jf. faktaboks 1). For å beregne tilstand for et bygg fastsettes en tilstandsgrad på hver enkelt bygningsdel.

26) Norsk Standard 3424:2012

27) Intervju med Forsvarsbygg Utleie om tilstandsanalyser 17.3.2016.

28) Analysene gjøres i henhold til Norsk Standard 3424 på analysenivå 1, som innebærer en visuell befaring og enkle målinger av fukt og lignende, som kan styrke informasjonen om tilstanden.

Norsk Standard for tilstandsanalyse av byggverk²⁹ deler inn de ulike bygningsdelene i seks hovedkategorier (bygning, VVS-installasjoner, el-kraft, tele- og automatisering, andre installasjoner og utendørs) som til sammen omfatter 40 bygningsdeler. Dette innebærer at det i en analyse av ett byggs tekniske tilstand skal settes tilstandsgrad på inntil 40 bygningsdeler (jf. figur i vedlegg).

For å beregne byggets tekniske tilstandsgrad tilordnes hver bygningsdel en vekt, og deretter summeres tilstanden på de ulike bygningsdelene. Bygningsdelene vektet ulikt fordi noen antas å være viktigere enn andre; for eksempel har grunn og fundamenter, vegger og yttertak en betydelig høyere vekt enn deler som relateres til tele- og automatisering.

Faktaboks 1 Ulike tilstandsgrader

Tilstand registreres med en tilstandsgrad (TG) på en skala fra 0 til 3.

Tilstandsgrad 0 – ingen avvik

Ingen symptomer på avvik.

Tilstandsgrad 1 – mindre eller moderate avvik

Normal slitasje og er vedlikeholdt.

Tilstandsgrad 2 – vesentlig avvik

Sterkt nedslitt, vesentlig skade eller vesentlig redusert funksjon. Punktvis sterk slitasje og behov for lokale tiltak.

Tilstandsgrad 3 - stort eller alvorlig avvik

Total eller nært forestående funksjonssvikt eller behov for strakstiltak. Fare for liv og helse.

Kilde: Norsk Standard 3424:2012

For å rapportere tilstanden til hele utleieporteføljen beregnes en arealvektet gjennomsnittlig tilstandsgrad (heretter kalt gjennomsnittlig tilstandsgrad) for alle byggene i porteføljen. Dette er en indikator for tilstanden i utleieporteføljen sett under ett.

Forsvarsbyggs viktigste virkemiddel mot dårlig tilstandsgrad er vedlikehold eller utskifting av bygningsdeler. Ifølge Forsvarsbyggs verdibevaringsstrategi skal bygningsdeler med tilstandsgrad 2 eller 3 ha vedlikehold eller skiftes ut (erstattes med ny bygningsdel). Ved utført vedlikehold får bygningsdelen tilstandsgrad 1, og ved utskifting får den tilstandsgrad 0.

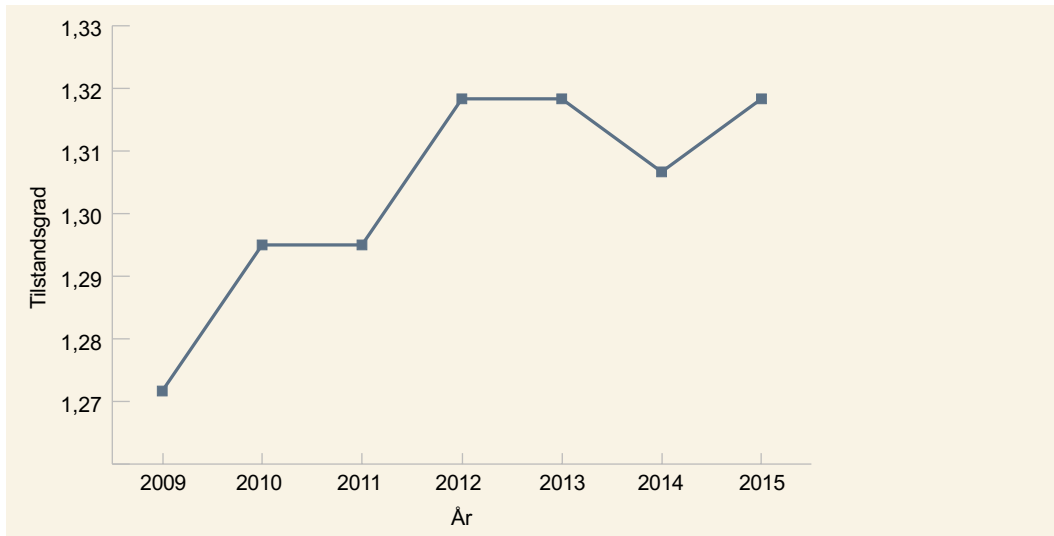
I 2014 ble det innført en ny rutine som innebar at det skal foretas ny tilstandsanalyse og registreres ny tilstandsgrad etter gjennomført vedlikehold eller utskifting av bygningsdeler. Tidligere ble ikke tilstandsgrad oppdatert før neste ordinære tilstandsanalyse på bygget, som kunne være opp til fem år seinere. Dette medførte at tiltak for å bedre tilstandsgraden ikke ble synlig i dataene før mellom ett og fem år etter at tiltaket var utført. Det er derfor viktig å se utviklingen i tilstandsgrad over tid, slik at effekten av vedlikehold og utskifting kommer til syne i dataene.

4.3.3 Utvikling i tilstandsgrad i utleieporteføljen

Fra 2011 har Forsvarsdepartementet stilt som resultatkrav til Forsvarsbygg at utleieporteføljen skal ha en gjennomsnittlig tilstandsgrad som er like god eller bedre enn 1,30. Det er ikke satt resultatkrav til det enkelte byggs tilstand.

²⁹⁾ Norsk Standard 3424:2012 med tilhørende veiledere.

Figur 6 Utvikling i gjennomsnittlig tilstandsgrad i utleieporteføljen, 2009–2015

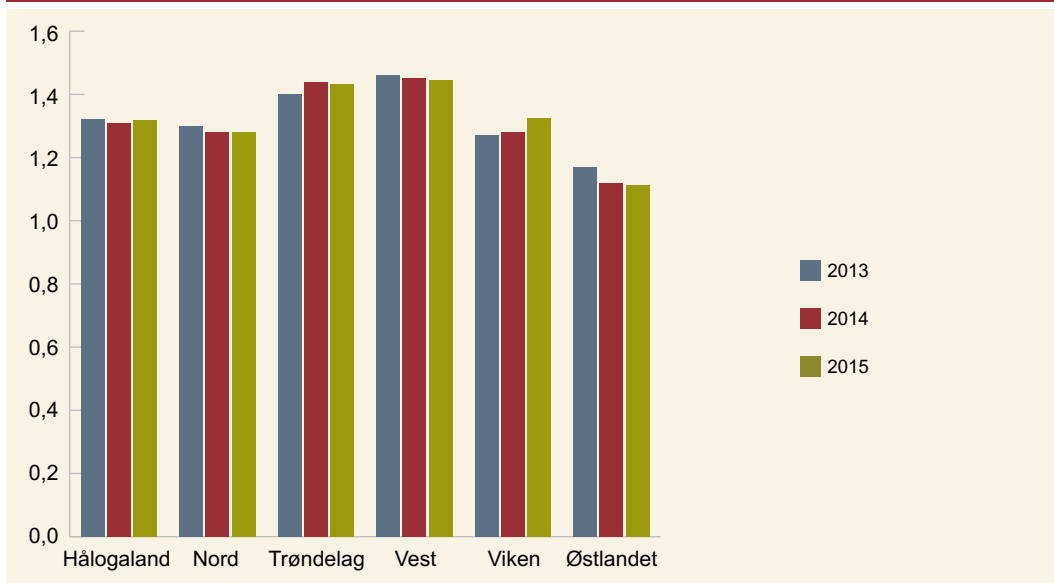


Kilde: Forsvarsbygg

Figur 6 viser utviklingen i gjennomsnittlig tilstandsgrad i utleieporteføljen i perioden 2009–2015. Stigende tilstandsgrad betyr at tilstanden på eiendomsmassen forverres. Figuren viser at tilstandsgraden ble forverret fra 1,28 i 2009 til 1,32 i 2015, det vil si en reduksjon på vel 3 prosent. Forsvarsdepartementets resultatkrav til gjennomsnittlig tilstandsgrad på 1,30 ble sist nådd i 2011.

Bak gjennomsnittstallet for hele porteføljen skjuler det seg store variasjoner, både mellom markedsområder og mellom ulike kategorier eiendommer, bygg og anlegg.

Figur 7 Utvikling i utleieporteføljens tilstandsgrad fordelt per markedsområde, 2013–2015



Kilde: Forsvarsbygg

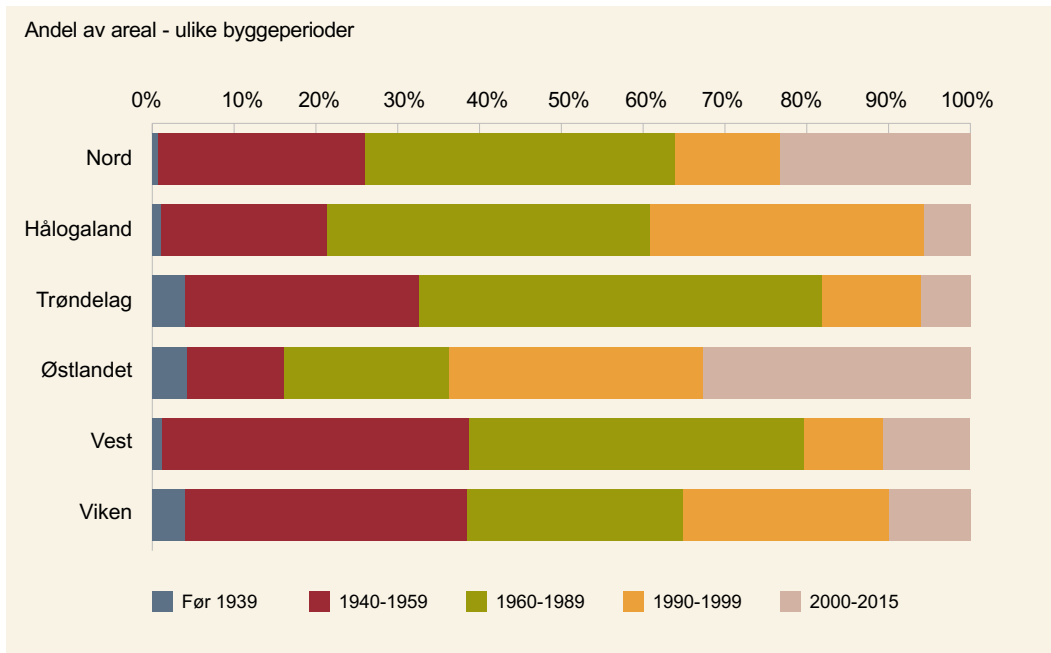
Figur 7 viser forskjellen på tilstanden i eiendomsmassen i de ulike markedsområdene i perioden 2013–2015. Markedsområde Østlandet har best tilstandsgrad i perioden, og en forbedring i tilstandsgrad fra 1,17 i 2013 til 1,11 i 2015, mens markedsområde Viken har en forverring av tilstandsgrad i perioden, fra 1,27 til 1,33. Eiendomsmassen i markedsområdene Trøndelag og Vest har dårligst tilstand, med en tilstandsgrad på

henholdsvis 1,43 og 1,45 i 2015. Eiendomsmassen i de tre markedsområdene med størst areal, hadde i 2015 en tilstandsgrad på henholdsvis 1,33 (Viken), 1,32 (Hålogaland) og 1,28 (Nord).

4.3.4 Sammenheng mellom alder på eiendomsmassen og tilstandsgrad

Byggverkernes tilstandsgrad er nært knyttet til når byggverket er oppført; eldre byggverk har i hovedsak dårligere tilstandsgrad enn nyere byggverk. Alderssammensetningen i markedsområdenes eiendomsmasse vil derfor påvirke deres samlede tilstandsgrad.

Figur 8 Alderssammensetning av markedsområdenes eiendomsmasse, per 31.12.2015

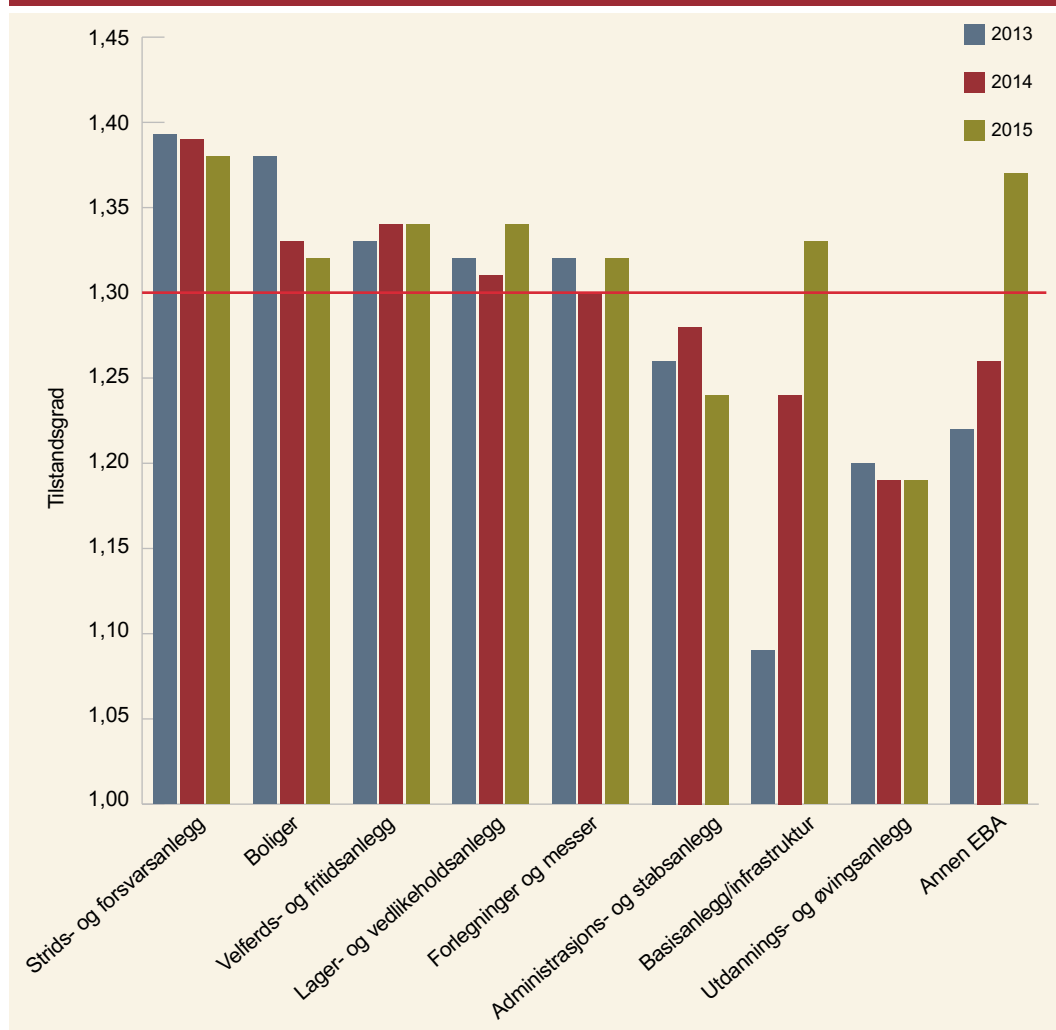


Kilde: Forsvarsbygg

Figur 8 viser hvor stor andel av eiendomsmassen i de enkelte markedsområdene som er oppført i de ulike tidsperiodene. Det er stor variasjon mellom markedsområdene, og figuren viser at særlig Trøndelag og Vest har en høy andel eldre eiendomsmasse, mens Østlandet har en høy andel nyere eiendomsmasse. Det er stort sammenfall mellom alderen på eiendomsmassen i de ulike markedsområdene og tilstandsgrad i vist i figur 7.

4.3.5 Variasjoner i tilstandsgrad mellom ulike kategorier eiendommer, bygg og anlegg

Figur 9 Tilstandsgrad per EBA-kategori, 2013–2015



Kilde: Forsvarsbygg

Figur 9 viser at det er til dels store forskjeller på tilstanden i eiendomsmassen i de ulike kategoriene eiendommer, bygg og anlegg. Forsvarsdepartementet har ikke satt resultatkrav for hver enkelt kategori, men har satt et krav på 1,30 for hele eiendomsmassen. Figuren viser at i 2015 var det bare kategoriene administrasjons- og stabsanlegg og utdannings- og øvingsanlegg som hadde bedre tilstandsgrad enn det resultatkravet Forsvarsdepartementet stiller på porteføljenivå. De øvrige syv kategoriene hadde altså dårligere tilstand enn dette resultatkravet.

Figuren viser videre at eiendomsmasse definert som strids- og forsvarsanlegg har dårligst tilstand i perioden 2013–2015, med en tilstandsgrad på 1,38 i 2015 og 1,39 i 2013 og 2014. Strids- og forsvarsanlegg er en sammensatt kategori bestående av blant annet hangarer, ammunisjonslager, bemannede fjellanlegg og kommandoplasser.

Kategorien boliger hadde nest dårligst tilstand i 2013, med en tilstandsgrad på 1,38, men boliger har hatt en forbedring i tilstandsgrad i perioden til 1,32 i 2015. Forbedringen kan skyldes at det ble bevilget 93 mill. kroner i ekstraordinært vedlikehold i 2013³⁰ som gikk til vedlikehold av boliger og forlegninger. En annen

30) Prop. 1 S (2014–2015).

medvirkende årsak var registrering av 445 leiligheter i 2014 med gjennomsnittlig tilstandsgrad på 1,09, noe som forbedret gjennomsnittlig tilstandsgrad for boliger. Likevel har boligene i snitt dårligere tilstandsgrad enn resultatkravet for eiendomsporteføljen.

Lager- og vedlikeholdsanlegg, forlegninger og messer og administrasjons- og stabsanlegg er de tre største kategoriene i areal, og de påvirker den gjennomsnittlige tilstandsgraden mye.

Best tilstandsgrad i perioden har kategorien utdannings- og øvingsanlegg med en tilstandsgrad på 1,19 i 2013 og 2014 og 1,24 i 2015.



Administrasjonsbygg Haakonvern, byggeår 2015. Den gjennomsnittlige tilstandsgraden påvirkes ikke bare av vedlikehold, men også av avhendinger og nyinvesteringer. Nye bygg begynner på tilstandsgrad 0 (ingen avvik).
Foto: Forsvarsbygg

Det har vært en negativ utvikling i tilstandsgrad i kategoriene basisanlegg og annen EBA. I kategorien basisanlegg er 84 prosent av arealet vei, bro og tunell, og det er særlig disse som har dårlig tilstand. Annen EBA er en sammensatt kategori, bestående av blant annet museer, spredte hytter og sanitæranlegg, som samlet utgjorde 1,4 prosent av det totale arealet i 2015.

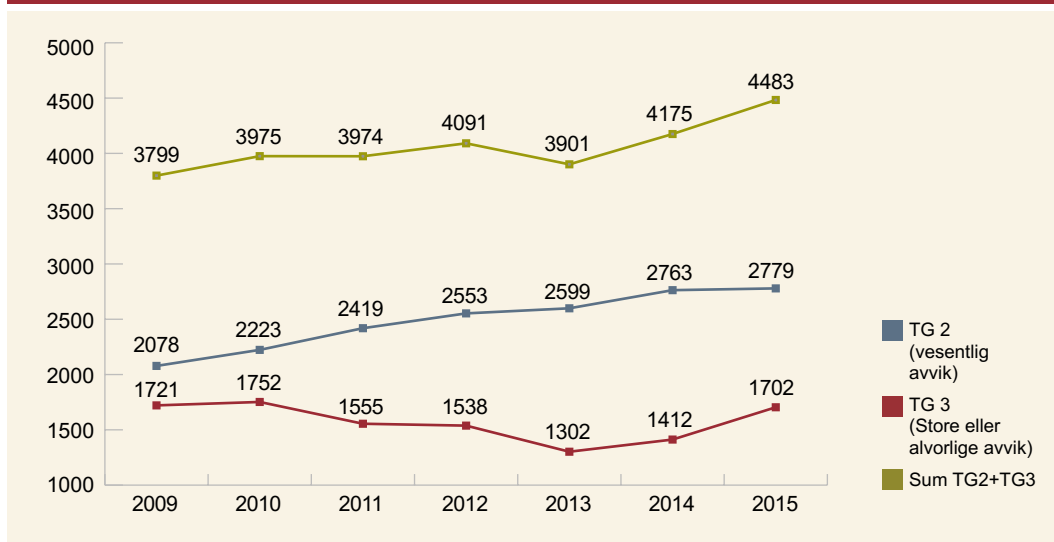
4.4 Utvikling i kartlagt vedlikeholdsbehov

I tillegg til at det i tilstandsanalysene skal fastsettes teknisk tilstandsgrad på bygningsdeler, skal det gis kostnadsoverslag for å utbedre bygningsdeler med fastslått behov for vedlikeholdstiltak. Ifølge Norsk Standard for tilstandsanalyse av byggverk har bygningsdeler med vesentlige avvik (tilstandsgrad 2) og store eller alvorlige avvik (tilstandsgrad 3) behov for tiltak (jf. faktaboks 1 punkt 4.3.2).

Forsvarsbygg definerer vedlikeholdsbehovet³¹ som summen av kostnader for å utbedre bygningsdeler med vesentlige avvik (TG 2) og bygningsdeler med store eller alvorlige avvik (TG3). Det totale kartlagte vedlikeholdsbehovet er et uttrykk for kostnadene ved å utbedre bygningsdelene i den delen av eiendomsporteføljen som er tilstandsanalysert.

31) Forsvarsbygg omtaler selv denne størrelsen som oppgraderingsbehov.

Figur 10 Totalt kartlagt vedlikeholdsbehov fordelt på tilstandsgrad, millioner kroner, 2009–2015



Kilde: Forsvarsbygg, omregnet til faste 2015- priser

Figur 10 viser at det totale kartlagte vedlikeholdsbehovet i utleieporteføljen har økt fra 3,80 mrd. kroner i 2009 til 4,48 mrd. kroner i 2015. Dette tilsvarer en økning på 18 prosent. Figuren viser videre hvordan de kartlagte kostnadene fordeler seg på kostnader knyttet til vedlikehold av bygningsdeler med vesentlige avvik (tilstandsgrad 2) eller bygningsdeler med store eller alvorlige avvik (tilstandsgrad 3). Mens vedlikeholdsbehov knyttet til tilstandsgrad 2 har økt gradvis i perioden, sank vedlikeholdsbehovet relatert til tilstandsgrad 3 fram til 2013 før det begynte å øke igjen. I 2015 var om lag 2,8 mrd. kroner relatert til bygningsdeler med tilstandsgrad 2, mens 1,7 mrd. kroner var relatert til bygningsdeler med tilstandsgrad 3.

Det meste alvorlige vedlikeholdsbehovet, det vil si store eller alvorlige avvik (tilstandsgrad 3), sank som andel av det totale vedlikeholdsbehovet fra 45 prosent i 2009 til 33 prosent i 2013, men har deretter økt til 38 prosent i 2015.

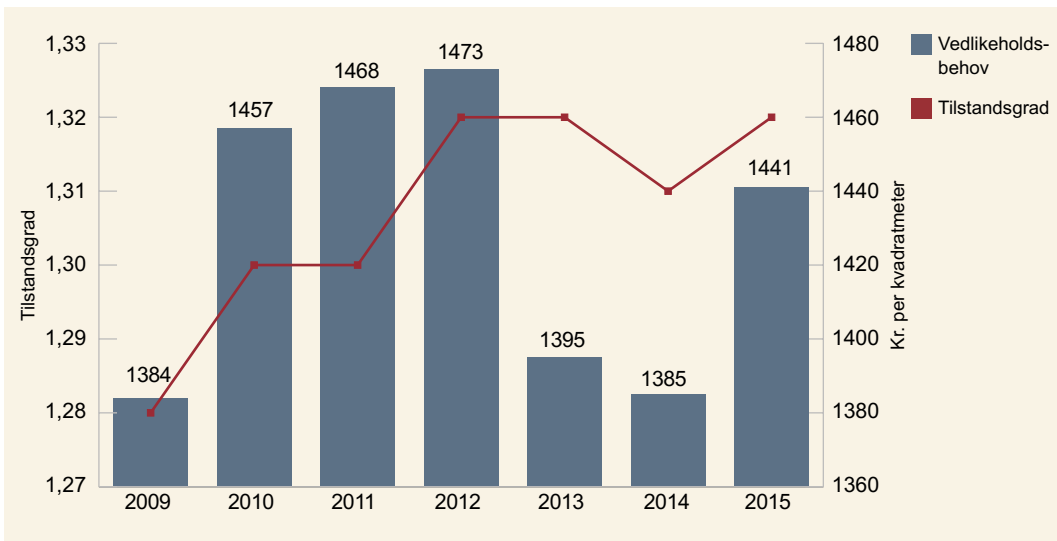
Tabell 3 Utvikling i tilstandsanalysert areal i utleieporteføljen (hele tusen kvadratmeter), 2009–2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totalt areal i utleieporteføljen	3 737	3 750	3 696	3 653	3 629	3 631	3 562
Tilstandsanalysert areal	2 745	2 728	2 707	2 777	2 797	2 987	3 112
Tilstandsanalysert areal i prosent	73 %	73 %	73 %	76 %	77 %	82 %	87 %

Kilde: Forsvarsbygg

Tabell 3 viser at det tilstandsanalyserte arealet har økt i perioden, fra omlag 2,7 mill. kvadratmeter i 2009 til 3,1 mill. kvadratmeter i 2015. I samme periode er det totale arealet i utleieporteføljen redusert fra 3,7 mill. kvadratmeter til om lag 3,6 mill. kvadratmeter. Det medfører at det tilstandsanalyserte arealet har økt fra 73 prosent til 87 prosent som andel av det totale arealet i utleieporteføljen.

Figur 11 Vedlikeholdsbehov per kvadratmeter, 2009–2015



Kilde: Forsvarsbygg, omregnet til faste 2015- priser

Figur 11 viser at det kartlagte vedlikeholdsbehovet per kvadratmeter i utleieporteføljen har variert i perioden 2009–2015, ved å øke fra 2009 til 2012, før det sank i 2013 og deretter økte fra 2014 til 2015. Vedlikeholdsbehov per kvadratmeter utgjorde i 2015 1441 kroner. Dette er et høyere vedlikeholdsbehov per kvadratmeter enn i 2009, 2013 og 2014, men lavere enn i 2010, 2011 og 2012. I perioden 2009–2015 under ett utgjør det en økning på 4,1 prosent regnet i faste priser. Figuren viser videre at utviklingen av tilstandsgraden følger mønsteret i kartlagt vedlikeholdsbehov per kvadratmeter, med en svak forbedring i 2013 og 2014 før den forverret seg igjen i 2015. Gitt størrelsen på porteføljen vil en tilsynelatende liten forverring i gjennomsnittlig tilstandsgrad utgjøre store kostnader til forbedring.

Det kartlagte vedlikeholdsbehovet påvirkes av porteføljens størrelse og sammensetning og hvor stor andel av porteføljen som er tilstandsregistrert. Resultatet det enkelte år kan også påvirkes av hvilke deler av porteføljen som er tilstandsanalysert det aktuelle året. Ifølge Forsvarsbygg kan lavere registrert vedlikeholdsbehov i 2013 og 2014, sammenlignet med årene før, skyldes at flere bygg med stort areal, dårlig tilstand og høyt vedlikeholdsbehov ble tilstandsregistrert på nytt etter gjennomført vedlikehold.



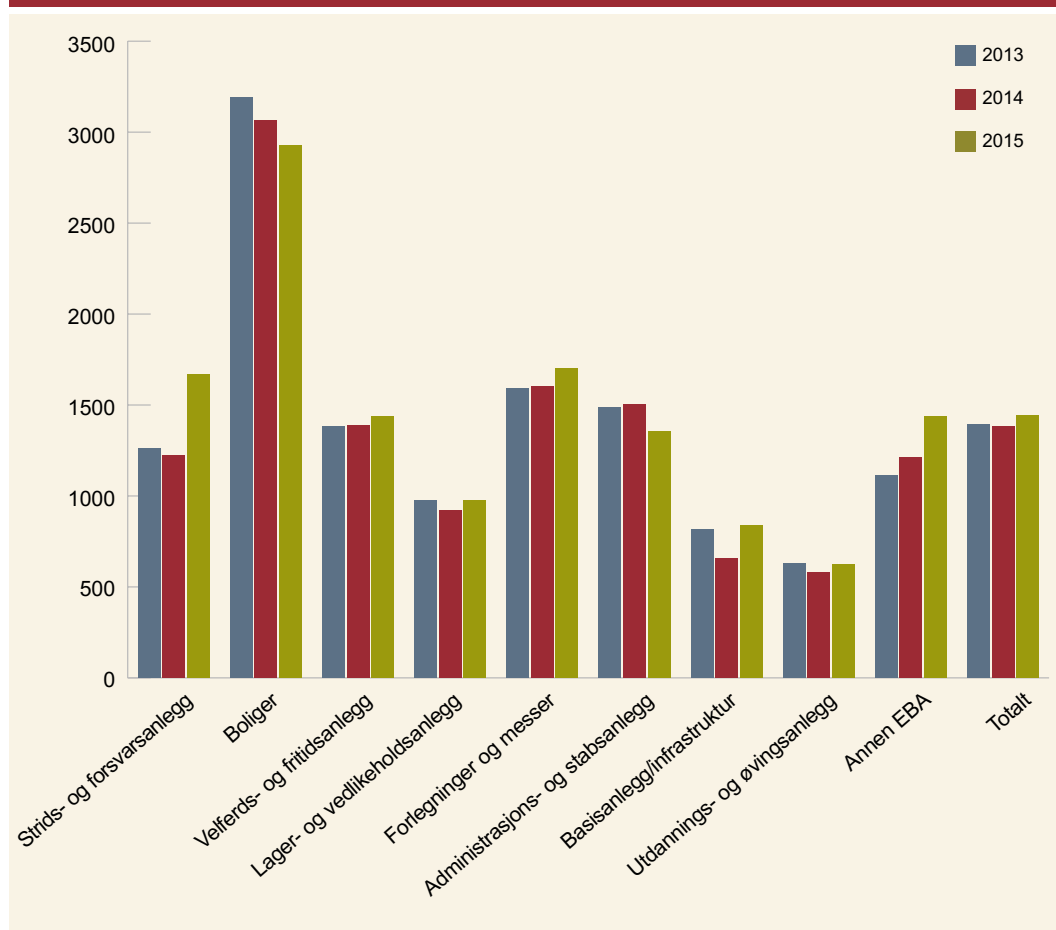
Befalsforlegning Setermoen, byggeår 2012. Eksempel på bygninger med god tilstand.

Foto: Forsvarsbygg

Videre gjennomgang av statistikk viser at det er store variasjoner i vedlikeholdsbehovet mellom markedsområdene i Forsvarsbygg Utleie. I 2015 hadde markedsområde Østlandet det laveste vedlikeholdsbehovet på 696 kroner per kvadratmeter, mens markedsområde Trøndelag hadde det høyeste på 1905 kroner per kvadratmeter. Variasjonene mellom markedsområdene må ses i sammenheng med at markedsområdene har ulik alderssammensetning i sine forvaltede porteføljer, og at vedlikeholdsbehovet er sterkt økende med alderen på eiendomsmassen. Det vil derfor være naturlig at markedsområdene med en høy andel eldre byggverk også vil ha et høyere vedlikeholdsbehov.

I intervju med ulike nivåer i Forsvarsbygg³² framkommer det at kostnadsanslagene i tilstandsanalysene erfaringsmessig er lavere enn de reelle kostnadene som påløper for vedlikeholdstiltak. Årsakene er blant annet at analysene er gjort på bakgrunn av visuelle befaringer som ikke nødvendigvis fanger opp skjulte skader i konstruksjoner. Dette innebærer at nivået på vedlikeholdsbehovet kan antas å være høyere enn det data gir uttrykk for.

Figur 12 Vedlikeholdsbehov per kvadratmeter fordelt på EBA-kategori, 2013–2015



Kilde: Forsvarsbygg, omregnet til faste 2015- priser

Figur 12 viser forskjeller i vedlikeholdsbehov per kvadratmeter i de ulike EBA-kategoriene. Figuren viser at kategorien boliger har høyest vedlikeholdsbehov per kvadratmeter i perioden, mens kategorien utdannings- og øvingsanlegg har lavest. Gjennomsnittlig vedlikeholdsbehov for hele utleieporteføljen økte fra 1395 kroner per kvadratmeter i 2013 til 1441 kroner per kvadratmeter i 2015.

32) Opplysninger fra intervju om tilstandsanalyser med Forsvarsbygg Utleie og fire av markedsområdene.

Det framkommer av figur 12 at det ikke har vært større endringer i vedlikeholdsbehov per kvadratmeter for de ulike EBA-kategoriene i perioden 2013–2015. Unntaket er kategorien strids- og forsvarsanlegg som har en relativt sterk økning fra 1224 kroner per kvadratmeter i 2014 til 1669 kroner per kvadratmeter 2015. Årsaken er tilstandsregistrering av store arealer med stort vedlikeholdsbehov i 2015. Totalt utgjør vedlikeholdsbehovet for denne kategorien omtrent 907 mill. kroner.

Vedlikeholdsbehov per kvadratmeter for kategorien boliger er redusert fra 3192 kroner per kvadratmeter i 2013 til 2929 kroner per kvadratmeter i 2015. Blant årsakene til dette er at det i 2013 ble bevilget ekstraordinære midler til vedlikehold på boliger og foretninger. Videre ble det førstegangsregistrert 445 andelsleiligheter i 2014 med god tilstand og lavere vedlikeholdsbehov enn for resten av boligmassen. Til tross for tilførselen av relativt gode boliger har kategorien boliger et betydelig vedlikeholdsbehov, som totalt beløper seg til i overkant av 689 mill. kroner for 2015.

4.5 Utvikling i beregnet vedlikeholdsetterslep

Det kartlagte vedlikeholdsbehovet er et uttrykk for hvor mye det vil koste å utbedre *samtlig* bygningsdeler i utleiporteføljen som etter Norsk Standard for tilstandsanalyse av byggverk har behov for vedlikeholdstiltak. Hvor stor del av det kartlagte vedlikeholdsbehovet som forutsettes utbedret avhenger av eiendomsforvalterens akseptnivå for tillatt tilstand.³³

Med bakgrunn i Forsvarsdepartementets mål om at det skal være en nøktern og verdibevarende eiendomsforvaltning i forsvarssektoren, har Forsvarsbygg fastsatt følgende akseptnivå i overordnet verdibeveringsstrategi:

- Bygningsdeler med store eller alvorlige avvik (tilstandsgrad 3) skal ikke forekomme
- Bygningsdeler med vesentlige avvik (tilstandsgrad 2) hvor observert avvik kan ha store eller alvorlige konsekvenser (konsekvensgrad 3), skal ikke forekomme

Forsvarsbygg fastsatte akseptnivå innebærer altså at hele det kartlagte vedlikeholdsbehovet ikke nødvendigvis skal utbedres. Det tillattes tilfeller av bygningsdeler med vesentlige avvik (tilstandsgrad 2) så lenge konsekvensen av observert avvik ikke vil kunne medføre store eller alvorlige konsekvenser. For å få oversikt over hvor alvorlig eller omfattende konsekvenser en observert tilstand vil kunne medføre, registreres konsekvensgrader i tilstandsanalyser av bygg.

Konsekvensgrader skal uttrykke hvor alvorlig eller omfattende konsekvenser tilstanden vil kunne medføre. Det skal videre spesifiseres hvilke konsekvenser som legges til grunn. Forsvarsbygg skiller mellom konsekvenser for HMS, økonomi og vern. Forsvarsbygg har i sin verdibeveringsstrategi videre angitt hvor raskt observerte avvik må utbedres for å unngå at konsekvens kan inntreffe.

33) Akseptnivå definerer hvilke tilstander på bygningsdeler forvalter har besluttet er uakseptabel, og ikke skal forekomme. Et strengt akseptnivå tilsier at samtlige kartlagte bygningsdeler med vedlikeholdsbehov skal utbedres, mens et mildt akseptnivå innebærer at kun bygningsdeler med store eller alvorlige avvik skal utbedres.

Faktaboks 2 Ulike konsekvensgrader

Konsekvenser registreres med konsekvensgrader (KG) på en skala fra 0 til 3.

Konsekvensgrad 0 – ingen konsekvenser

Ingen tiltak nødvendig.

Konsekvensgrad 1 – små og middels konsekvenser

Tiltak må påregnes i løpet av 4–10 år.

Konsekvensgrad 2 - vesentlige konsekvenser

Tiltak må påregnes i løpet av 2–4 år.

Konsekvensgrad 3 – store og alvorlige konsekvenser

Strakstiltak nødvendig.

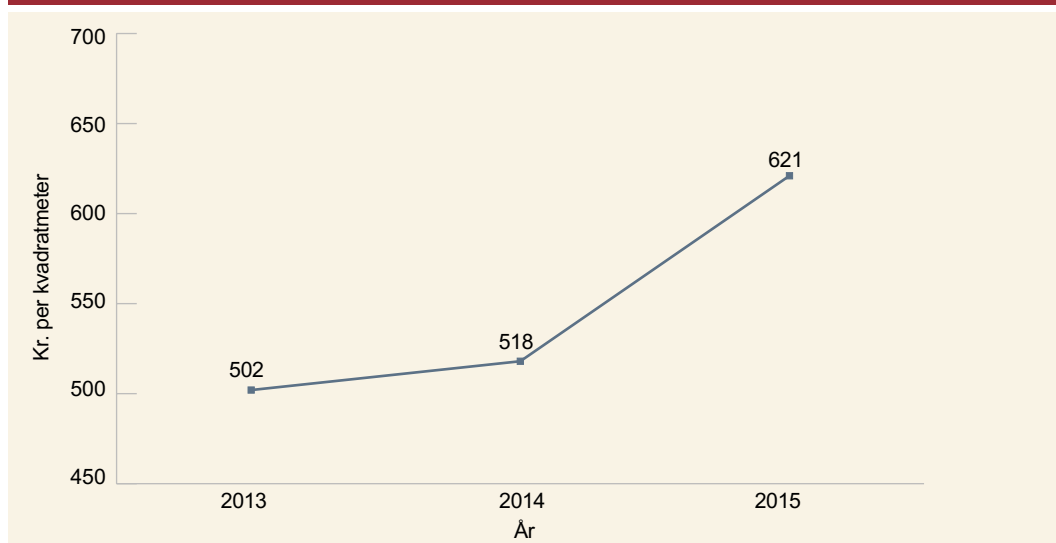
Kilde: Norsk Standard 3424:2012 og Forsvarsbyggs overordnede verdibevaringsstrategi

Forsvarsbygg definerer vedlikeholdsetterslepet som et avvik som oppstår når forutsatt akseptnivå ikke opprettholdes.³⁴ Vedlikeholdsetterslepet kan derfor forstås som kartlagte kostnader for å utbedre bygningsdeler som er utenfor Forsvarsbyggs fastsatte akseptnivå for tillatt tilstand.

Forsvarsbygg startet med å registrere konsekvensgrad som en del av tilstandsanalysene fra 2009, men først i 2013 var det meste av porteføljen registrert med konsekvensgrad, slik at det kan beregnes et relativt korrekt vedlikeholdsetterslep.³⁵

Vedlikeholdsetterslepet for utleieporteføljen (målt i 2015-kroner) har ifølge beregninger basert på Forsvarsbyggs rapportering økt fra 1,40 mrd. kroner i 2013 til 1,93 mrd. kroner i 2015. Dette tilsvarer en økning på om lag 38 prosent. I overkant av 88 prosent av etterslepet gjelder bygningsdeler med store eller alvorlige avvik (tilstandsgrad 3), mens de resterende 12 prosentene er kostnader med å utbedre bygningsdeler med vesentlige avvik (tilstandsgrad 2), hvor konsekvensen er stor eller alvorlig og strakstiltak er nødvendig (konsekvensgrad 3).

Figur 13 Utvikling i vedlikeholdsetterslep per kvadratmeter, 2013–2015



Kilde: Forsvarsbygg, omregnet til faste 2015- priser

34) Overordnet verdibevaringsstrategi - Vedlikehold, Forsvarsbygg Utleie 2015

35) Intervju med Forsvarsbygg Utleie om tilstandsanalyser 17.3.2016.

Figur 13 viser at vedlikeholdsetterslepet i utleieporteføljen i faste priser har økt med 119 kroner per kvadratmeter fra 2013 til 2015, tilsvarende en prosentvis økning på om lag 24 prosent. Noe av økningen kan trolig tilskrives at en større andel av arealet er tilstandsanalysert de to siste årene, og at disse arealene har hatt mange bygningsdeler med store og alvorlige avvik eller vesentlige avvik med store og alvorlige konsekvenser. Administrerende direktør i Forsvarsbygg opplyser i intervju at det økende vedlikeholdsetterslepet kan forklares med at mange bygningsdeler de siste årene har gått fra tilstandsgrad 2 til tilstandsgrad 3.

Gjennomgang av statistikk viser at det er store variasjoner i vedlikeholdsetterslepet mellom markedsområdene i Forsvarsbygg Utleie. I 2015 hadde markedsområde Østlandet det laveste vedlikeholdsetterslepet på 295 kroner per kvadratmeter, mens markedsområde Trøndelag hadde det høyeste på 1110 kroner per kvadratmeter. Som nevnt har markedsområdene ulik alderssammensetning i sine forvaltede porteføljer, og det er grunn til å anta at markedsområder med en høy andel eldre byggverk vil ha et høyere vedlikeholdsetterslep.

En sammenligning mellom ulike kategorier eiendommer, bygg og anlegg viser at vedlikeholdsetterslepet er særlig høyt i kategorien boliger. Ved utgangen av 2015 hadde boliger et vedlikeholdsetterslep på kr 915 per kvadratmeter. Boliger har mange dyre bygningsdeler på et begrenset areal, og det er kostbart å bedre tilstanden.



Hangar, Nord-Trøndelag, bygget under andre verdenskrig. Etter krigen var hangaren brukt av det norske luftforsvaret. Siste militære bruk var i perioden 1986–1995.

Foto: Trond Sollihaug

Det er innhentet tall for kartlagte kostnader for å utbedre bygningsdeler med vesentlige avvik (tilstandsgrad 2), hvor konsekvensen av observert tilstand er vesentlige og tiltak må påregnes i løpet av 2 til 4 år (konsekvensgrad 2). Ved utgangen av 2015 er de kartlagte kostnadene for å utbedre disse bygningsdelene på 2,03 mrd. kroner.³⁶ Dersom disse bygningsdelene ikke utbedres innen 2 til 4 år, er det stor risiko for at konsekvensen av svikt i bygningsdelen øker, og at strakstiltak blir nødvendig (bygningdelen går fra konsekvensgrad 2 til konsekvensgrad 3). Kostnadene for å utbedre disse avvikene vil da stå i fare for å bli en del av vedlikeholdsetterslepet.

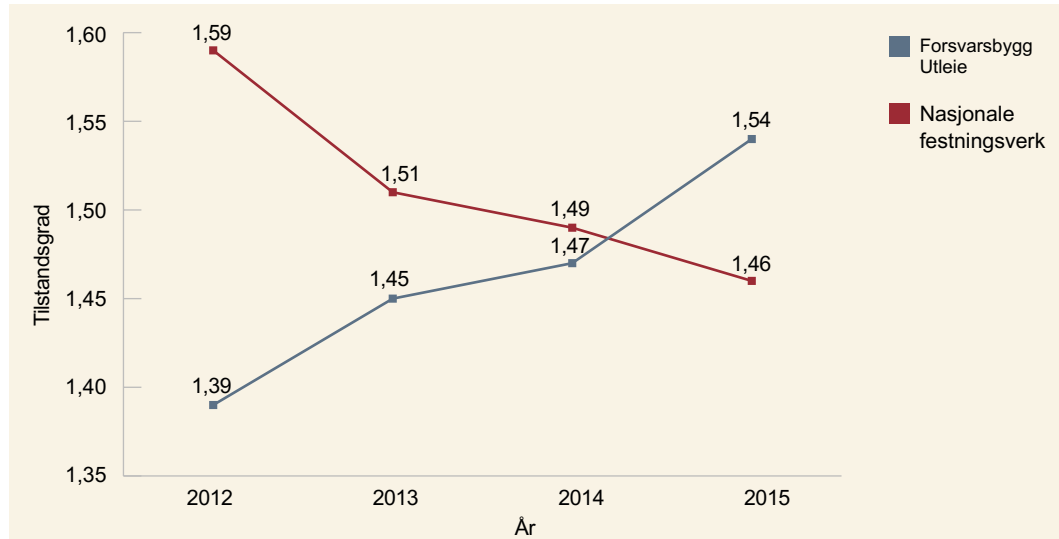
4.6 Utviklingen i tilstand i vernet eiendomsmasse

Forsvarsbygg forvalter en stor del vernet eiendomsmasse, blant annet nasjonale festningsverk. Forvaltningen av festningsverkene er skilt ut i et eget forretningsområde – Nasjonale festningsverk (NFV). Ved utgangen av 2015 forvaltet NFV om lag 311 000 kvadratmeter eiendomsmasse.

36) Gjelder en stor andel av nåværende TG2, hvor totale kostnader ved utgangen av 2015 er 2 779 380 977 kroner.

Det er også vernet eiendomsmasse i porteføljen til Forsvarsbygg Utleie, og ved utgangen av 2015 var i overkant av 184 000 kvadratmeter av denne eiendomsmassen tilstandsregistrert. Dette tilsvarer om lag seks prosent av arealet som er tilstandsanalysert i utleieporteføljen.

Figur 14 Utvikling i tilstandsgrad i vernet portefølje i Forsvarsbygg Utleie og NFV, 2012–2015



Kilde: Forsvarsbygg

Figur 14 viser at tilstandsgraden i porteføljen til Nasjonale festningsverk har forbedret seg hvert år i perioden 2012–2015, fra 1,59 til 1,46.³⁷ Forsvarsdepartementet satte resultatkrav til tilstandsgrad i NFV på 1,59 i 2013 og 2014, og 1,49 i 2015. Resultatkravene har altså blitt nådd de tre siste årene.

Figuren viser også at tilstandsgraden på den vernede eiendomsmassen i porteføljen til Forsvarsbygg Utleie har hatt en sterkt negativ utvikling i samme periode, fra 1,39 i 2012 til 1,54 i 2015. Dette tilsvarer en reduksjon i tilstandsgrad på nærmere ti prosent.

Det totale vedlikeholdsbehovet og vedlikeholdsetterslepet i porteføljen til Nasjonale festningsverk har blitt noe redusert i perioden. Vedlikeholdsbehovet (målt i 2015-kroner) har blitt redusert fra 1109 mill. kroner i 2012 til 1096 mill. kroner i 2015. Tilsvarende har vedlikeholdsetterslepet (målt i 2015-kroner) blitt redusert fra 582 mill. kroner i 2012 til 516 mill. kroner i 2015.³⁸



Krutthuset Fredriksvern, byggeår 1779. Gjennom vedlikeholdstiltak i 2012 ble tilstandsgraden forbedret fra 2,47 til 0,55.
Foto: Forsvarsbygg

37) I Nasjonale festningsverks portefølje skiller det mellom bygninger og antikvariske festningsmurer. Bygningene i porteføljen hadde ved utgangen av 2015 en tilstandsgrad på 1,35, mens de antikvariske festningsmurene hadde en tilstandsgrad på 1,62.

38) Reduksjonen i vedlikeholdsbehov har ikke vært like kraftig som reduksjonen i tilstandsgrad for Nasjonale festningsverk. Dette må ses i lys av at bygninger på Akershus festning og på Karljohansvern i 2015 ble overført til porteføljen til Nasjonale festningsverk, fra markedsområdet Viken i Forsvarsbygg Utleie. Overføringen medførte isolert sett en økning i vedlikeholdsetterslepet for NFV på 45 millioner kroner (RKR 3, 2015).

Vedlikeholdsbehovet for de vernede byggene i utleieporteføljen økte fra 430 mill. kroner (i 2015 kroner) i 2012 til 516 mill. kroner i 2015. Ved utgangen av 2015 utgjorde det 2798 kr per kvadratmeter, som er relativt høyt sammenlignet med utleieporteføljen for øvrig,

Forbedringen i tilstandsgrad og reduksjonen i vedlikeholdsbehovet i NFV må ifølge Forsvarsbygg ses i sammenheng med at det fra 2008 til 2014 er utført planlagt ordinært vedlikehold for 230 mill. kroner, samtidig som det har blitt tilført 577 mill. kroner til ekstraordinært vedlikehold.³⁹ Forsvarsdepartementet framhever i intervju at forvaltningen av festningsverkene har blitt forbedret, og at både andelen utleid areal og aktiviteten på festningsverkene har økt. Dette har gitt økte husleieinntekter, som igjen har blitt brukt til vedlikeholdstiltak.

Vernet eiendomsmasse kan deles inn i to hovedkategorier. Kulturminner i verneklasse 1 fredes av Riksantikvaren ved bruk av kulturminneloven, mens kulturminner i verneklasse 2 reguleres til vern gjennom bruk av plan- og bygningsloven.⁴⁰ Ved utgangen av 2015 var 65 prosent av den vernede eiendomsmassen i utleieporteføljen klassifisert som verneklasse 1.⁴¹

Tabell 4 Tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov for vernet del av utleieportefølje, per 31.12.2015

	Tilstandsgrad	Vedlikeholdsbehov per kvadratmeter	Vedlikeholdsbehov totalt, mill. kroner
Verneklasse 1	1,62	3057	339
Verneklasse 2	1,41	2407	177
Totalt	1,54	2789	516

Kilde: Forsvarsbygg

Tabell 4 viser at det er dårligst tilstandsgrad og høyest vedlikeholdsbehov på byggene som er vernet etter kulturminneloven (verneklasse 1). Disse byggene har over dobbelt så høyt vedlikeholdsbehov per kvadratmeter som gjennomsnittet for porteføljen, som er 1441 kroner per kvadratmeter. I tabellen framkommer også beregnet vedlikeholdsbehov for verneklassene, med henholdsvis 339 mill. kroner for verneklasse 1 og 177 mill. kroner for verneklasse 2. Samlet sett utgjør vedlikeholdsbehovet 516 mill. kroner for den vernede delen av utleieporteføljen. Tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov må ses i sammenheng med alderen på byggene. Videre er om lag 36 prosent av de vernede byggene ikke i bruk (ikke utleid), og kan derfor ha blitt nedprioritert i planlegging av vedlikehold.



Magasin, Sør-Trøndelag. Magasinet var en del av Brettingen fort, som ble bygget fra 1897. Byggingen var en del av en større militær oppbygging mot oppløsningen av unionen med Sverige i 1905.

Foto: Tommy Gildseth

39) RKR 3 2015, Vedlegg Tilstandsanalyse Forsvarsbygg Nasjonale festningsverk, s. 5.

40) Riksantikvarens nettsider: (<http://www.riksantikvaren.no/Prosjekter/Landsverneplaner/Dokumenter>)

41) Verneklasse 1 utgjør 65 prosent av byggene og 60 prosent av vernet areal.

5 Vedlikehold av eiendomsmassen i utleieporteføljen

5.1 Planlegging av vedlikehold

5.1.1 Rammene for vedlikeholdet

Vedlikeholdet av eiendomsmassen er forankret i Forsvarsbyggs overordnede verdibevaringsstrategi, som er en videreføring av Forsvarsdepartementets eiendomsstrategi. Med vedlikehold menes gjennomføring av tiltak på eksisterende bygningsdeler for å bevare eller tilbakeføre bygningsdelen til en tilstand der den kan oppfylle nødvendige funksjonskrav.

Vedlikeholdet av eiendomsmassen planlegges og gjennomføres i markedsområdene. Planer for vedlikehold i de respektive markedsområdene utarbeides etter sentrale retningslinjer og overordnet strategi. Tiltakene som vurderes til vedlikeholdsplanen skal som hovedregel være basert på tilstandsregistreringer. Avvik meldt inn fra lokalt driftspersonell eller brukerne av bygg kan også tas med i grunnlaget for vedlikeholdsplanen. I henhold til Forsvarsbyggs overordnede verdibevaringsstrategi skal tiltak på bygningsdeler med vesentlige avvik (tilstandsgrad 2) eller stort eller alvorlig avvik (tilstandsgrad 3) prioriteres. I tillegg er overholdelse av lov og forskrift, HMS, og Forsvarets bruk og behov en del av prioriteringene. Vedlikeholdsplan med foreslåtte tiltak og tilhørende beskrivelse og kostnadsoverslag godkjennes av Forsvarsbygg Utleie.

Det planlegges med gjennomføring av alle vedlikeholdstiltakene innenfor 85 prosent av vedlikeholdsbudsjettet, noe som gir 15 prosent til å dekke uforutsett vedlikehold (tiltak som ikke framgår av vedlikeholdsplanen) gjennom året.

Bygningsdeler kan være i så dårlig stand at vedlikeholdstiltak ikke er tilstrekkelig til å opprettholde bygningsdelens funksjon. I slike tilfeller må bygningsdelen erstattes med en ny. Videre har hver bygningsdel en teknisk levealder, og bygningsdelen skal ideelt sett erstattes når denne er nådd. For mange bygningsdeler vil det imidlertid ikke være riktig, og økonomisk forsvarlig, å foreta utskiftinger selv om den tekniske levealderen er oppnådd, for andre bør utskiftingen skje før levealderen er oppnådd. Dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Behov for utskiftinger av bygningsdeler avdekkes også av tilstandsanalysene. Fram til 2013 ble utskiftinger av bygningsdeler finansiert dels over det ordinære vedlikeholdsbudsjettet og dels over investeringsrammen, men fra 2014 har disse blitt finansiert av bevilgninger fra Forsvarsdepartementet i form av øremerkede midler over investeringsbudsjettet. Prioriterte utskiftinger er fra 2014 fremmet i en egen plan som godkjennes i Forsvarsdepartementet.

5.1.2 Tilstandsanalyser som grunnlag for vedlikeholdsplanlegging

For å sikre enhetlige tilstandsanalyser av god kvalitet har Forsvarsbygg utviklet en prosedyre for gjennomføring av tilstandsanalyser, i tillegg til at personell som gjennomfører disse, får kurs og opplæring fra Forsvarsbygg Utleie.⁴²

Det framgår av Forsvarsbyggs prosedyre for tilstandsanalyse at det skal gjennomføres kvalitetssikring av tilstandsanalysene i markedsområdene. Det framgår imidlertid ikke hvordan dette konkret skal gjøres, og det stilles ikke krav til å dokumentere hvorvidt det er gjennomført. Fire av seks markedsområder oppgir i intervju at det ikke skjer noen formell kvalitetssikring av utførte tilstandsanalyser.

42) Intervju med Forsvarsbygg Utleie om tilstandsanalyser 17.3.2016.

Det framgår av intervju med Forsvarsbygg Utleie at det foretas stikkprøvekontroller av tilstandsanalysene i forbindelse med månedlig rapportering. Det kontrolleres da om det er utarbeidet beskrivelser av årsak, omfang, tiltak og kostnadsanslag for utbedring av bygningsdeler som har fått fastsatt dårlig tilstand. Dersom kontrollene avdekker tilstandsanalyser der registreringene er mangelfulle (anslagsvis 5–7 prosent mangler vesentlig informasjon), sendes disse i retur til markedsområdet for å rette opp i registreringen. En del av de returnerte skjemaene rettes opp, mens noen forblir mangelfulle. Omfanget av mangelfulle analyser anslås å utgjøre 3–4 prosent av alle gjennomførte tilstandsanalyser. Forsvarsbygg Utleie anser kvaliteten på tilstandsanalysene av god nok kvalitet til å framstille riktig tilstandsgrad på porteføljenivå. Det anses imidlertid å være et klart behov for å bedre kvaliteten på den informasjonen som supplerer angitt tilstandsgrad i analysene, slik at de gir et bedre grunnlag for prioriteringen og planleggingen av vedlikehold.⁴³

5.1.3 Gjennomgang av et utvalg tilstandsanalyser

Et utvalg på 46 tilstandsanalyser utført i 2015 og 2014 er gjennomgått for å undersøke om utfyllingen er enhetlig og i henhold til kravene i faglig standard og Forsvarsbyggs interne retningslinjer. De utvalgte analysene omfatter bygg i alle markedsområdene. I gjennomgangen av analysene ble det tatt utgangspunkt i Forsvarsbyggs egen prosedyre for tilstandsanalyse, som er basert på Norsk Standard 3424. Det understrekes at selve tilstandsgraden som er satt på den enkelte bygningsdel, ikke er vurdert.

Gjennomgangen viser at svært få av bygningsdelene er beskrevet i henhold til kravene i prosedyren for tilstandsanalyser. Det er notert noe informasjon for de fleste bygningsdelene med vesentlige, store eller alvorlige avvik, men denne informasjonen er ofte ikke utførlig. For nær en fjerdedel av disse bygningsdelene manglet beskrivelse av konsekvensen av avviket.

Videre varierer beskrivelsene av tilstand, årsak og omfang stort i detaljnivå, alt fra "OK" eller "Ikke tilfredsstillende" til mer utførlige beskrivelser. Manglende informasjon om omfang og årsak til avviket gjør kostnadsberegningene mindre nøyaktige, og vanskeliggjør kvalitetssikringen av disse.

I halvparten av analysene framgår det ikke hvem som har vært deltakende i utføringen av tilstandsanalysene. Forsvarsbygg stiller ikke krav til dokumentasjon av kompetanse.⁴⁴ Dette avviker fra kravet i Norsk Standard 3424 om å dokumentere kompetanse hos utførende personell. Manglende dokumentasjon av kompetanse i mange av analysene fører til at det ikke er mulig å konkludere med at sertifisert personell med relevant kunnskap og erfaring har vært tilstede ved gjennomføring av alle analysene.

For majoriteten av beskrivelsene er det nødvendig med kjennskap til det enkelte bygg for at analysene skal være meningsfulle som grunnlag for planlegging av vedlikeholdstiltak. Intervjuer utført i markedsområdene underbygger oppfatningen av at lokalkunnskap er en viktig faktor i vedlikeholdsplanleggingen. Lokalkunnskap er nyttig og viktig, men det oppstår utfordringer når denne kunnskapen ikke skrives inn i tilstandsanalysene og på den måten ikke blir videreformidlet. Dette gjør systemet for vedlikeholdsplanlegging lite robust, og det blir sårbart for utskifting eller bortfall av personell. Det gir også mindre informasjon og beslutningsgrunnlag når vedlikeholdsplanen skal godkjennes sentralt i Forsvarsbygg Utleie.

43) Intervju med Forsvarsbygg Utleie om tilstandsanalyser 17.3.2016.

44) Prosedyre for tilstandsanalyse, Forsvarsbygg Utleie

5.2 Gjennomføring av vedlikehold

5.2.1 Gjennomføring av vedlikeholdstiltak

Når endelig vedlikeholdsplan er godkjent overføres ansvaret for gjennomføring av tiltakene til prosjektledere i markedsområdene.

Tidligere var vedlikeholdstiltakene mange og små. I 2010 var det omtrent 3500 tiltak på landsbasis. De senere årene har Forsvarsbygg Utleie gitt markedsområdene føringer om at mindre vedlikeholdstiltak eller tiltak på samme bygg skal samles til større prosjekter.⁴⁵ Som følge av dette har antall tiltak blitt redusert til 850 i 2015.⁴⁶ Forsvarsbygg Utleie opplyser i intervju at de har erfart at denne måten å organisere vedlikeholdet på er mer effektiv enn tidligere praksis, og at den gir bedre ressursutnyttelse.

Forsvarsbygg har ingen felles prosjektmodell eller styringsverktøy for gjennomføring av vedlikeholdsprosjekter, og prosjektlederne løser oppgavene forskjellig. Det finnes interne prosedyrer og retningslinjer for de ulike fasene i gjennomføringen av prosjekter. I intervju med Forsvarsbygg Utleie framkommer det at prosedyrene i praksis blir brukt i varierende grad ute i markedsområdene. Forsvarsbygg Utleie stiller ikke entydige krav til formelle kvalifikasjoner, eller til intern kursing eller sertifisering av prosjektledere.⁴⁷

Samtlige markedsområder bruker eksterne leverandører til gjennomføring av tiltakene i vedlikeholdsplanen. For enkelte mindre tiltak benyttes eget personell, men i all hovedsak er oppgaven for Forsvarsbygg å styre og følge opp prosjekter gjennomført av eksterne leverandører. Oppstart av vedlikeholdstiltak innebærer blant annet utarbeidelse av behovsbeskrivelser og kravspesifikasjoner, og anskaffelser av materiell og arbeidskraft til å gjennomføre tiltaket. Når det kjøpes inn tjenester og materialer skal prosjektleder vurdere om det skal lyses ut anbud eller kjøpes innenfor eksisterende rammeavtaler.

Prosjektlederne må ha kontakt med brukerne av byggene hvor det skal gjennomføres tiltak for blant annet å avklare tilgang til byggene for leverandørene. Brukerne har ifølge flere av markedsområdene tidligere gitt uttrykk for at de ikke har blitt informert godt nok om vedlikeholdstiltak som skal utføres. Plan for gjennomføring og framdrift på vedlikeholdsprosjekter ble derfor i 2013 fast punkt på agendaen i møter mellom brukerne og Forsvarsbyggs personell lokalt i samtlige markedsområder. Halvparten av markedsområdene opplyser imidlertid at de fortsatt kan bli bedre på å informere brukerne om gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet.

Prosjektlederne har ansvar for å følge opp leverandørene underveis i prosjektene, når det gjelder oppmøte, gjennomføring og økonomi, for å unngå kostnadsoverskridelser i materiellinnkjøp eller timeføring. I de prosjektene hvor leverandører fakturerer påløpte timer eller materialkostnader, har prosjektlederne et særlig ansvar for å følge opp dette gjennom kontroll av timelister. Samtlige markedsområder oppgir i intervju at de har forbedringspotensial i leverandøroppfølgingen.

Det framkommer av intervjuer i flere av markedsområdene at de opplever utfordringer knyttet til mangelfull kapasitet og kompetanse i prosjektledelse. Dette gjelder innkjøpskompetanse, oppfølging og styring av økonomien i prosjektene opp mot budsjett og oppfølging av leverandørens aktiviteter. Dokumentasjon av aktivitetene i prosjektene er også et forbedringsområde. Noen av svakhetene tilskrives også mangel på prosjektlederverktøy.

45) Intervju med Forsvarsbygg Utleie om vedlikehold, 19.4.2016

46) Vedlikeholdsplan Forsvarsbygg, 2015.

47) Intervju med direktør Forsvarsbygg Utleie 29.4.2016

Etter at vedlikeholdstiltaket er utført, skal det utarbeides etterkalkyler og gjennomføres garantibefaringer. Etterkalkyler innebærer å kontrollere utgifter i prosjektet mot budsjett og analysere eventuelle avvik. Kun to av markedsområdene oppgir at de gjennomfører etterkalkyler systematisk. De øvrige markedsområdene utarbeider etterkalkyler i ulik grad, og det avhenger av den enkelte prosjektleder hvorvidt det gjøres.

Garantibefaringer gjennomføres også i varierende grad i markedsområdene. Dette er en viktig aktivitet for å avdekke garantisaker som leverandører skal dekke. Ingen av markedsområdene har et egnet verktøy for slike oppfølginger, og det er opp til prosjektlederen å holde orden på når befaringer må gjennomføres for hver leveranse.

Det finnes et egenkontrollskjema til bruk i prosjektene. Dette skal brukes som en sjekklister og til dokumentasjon av aktiviteter i prosjektene. Bruken av dette skjemaet varierer mellom markedsområdene og fra prosjektleder til prosjektleder. Halvparten av markedsområdene oppgir i intervju at det er manglende eller varierende bruk av egenkontrollskjema i prosjektene. To av markedsområdene har ikke fått spørsmål om dette, mens ett markedsområde oppgir å bruke egenkontrollskjema systematisk.

5.2.2 Gjennomføringsgrad av vedlikeholdsplaner

Vedlikeholdet av eiendomsmassen består av to typer tiltak: de tilstandsbaserte, som er forankret i vedlikeholdsplanene som er beskrevet i kapittel 5.1, og såkalt uforutsett vedlikehold. Uforutsett vedlikehold er per definisjon ikke planlagt og skyldes at avviket ikke er kartlagt, eller at det oppstår som følge av ulykker eller skader. Ti prosent av vedlikeholdsbudsjettet i det enkelte markedsområde settes av til uforutsett vedlikehold, og i tillegg avgis det om lag fem prosent til en landsdekkende pott til mindre uforutsette tiltak. Dette innebærer at det totalt for Forsvarsbygg Utleie skal benyttes 85 prosent av vedlikeholdsbudsjettet til planlagt vedlikehold mens til sammen 15 prosent kan brukes til uforutsett vedlikehold.⁴⁸

Forsvarsdepartementet har stilt krav til Forsvarsbygg om at det skal gjennomføres 90 prosent eller mer av opprinnelig planlagte vedlikeholdstiltak hvert år.⁴⁹ Det er presisert at ved beregning av gjennomføringsgrad skal beregnede kostnader i opprinnelig vedlikeholdsplan legges til grunn.⁵⁰

Tabell 5 Gjennomføring av tiltak i opprinnelige vedlikeholdsplaner, 2013-2015

	2013	2014	2015	Perioden
Antall planlagte tiltak	1005	885	825	2715
Gjennomførte tiltak	825	736	749	2310
Gjennomføringsgrad	82 %	83 %	91 %	85 %

Kilde: Beregninger basert på data fra Forsvarsbygg

Tabell 5 viser antall faktisk gjennomførte vedlikeholdstiltak og antall vedlikeholdstiltak i opprinnelig godkjent vedlikeholdsplan ved starten av året. Det framgår at Forsvarsbygg ikke nådde resultatkravet til 90 prosent gjennomføringsgrad av vedlikeholdstiltak i 2013 og 2014. I 2015 var derimot gjennomføringsgraden 91 prosent. For perioden 2013-2015 under ett er gjennomføringsgraden for planlagt vedlikehold 85 prosent, og dermed under resultatkravet fra Forsvarsdepartementet.

Gjennomføringsgraden av antall vedlikeholdstiltak kan være høy, selv om store, kostbare tiltak ikke blir gjennomført. Det kan derfor være interessant å se hvor stor andel av vedlikeholdsbudsjettet som går til planlagt vedlikehold.

48) Intervju med Forsvarsbygg Utleie om vedlikehold, 19.4.2016.

49) IVB LTP (2013–2016), Vedlegg A– Mål-, resultat- og risikostyring for Forsvarsbygg.

50) PET nr. 7 19.12.2013.

Beregninger viser at i 2015 brukte markedsområdene samlet over 24 prosent av vedlikeholdsbudsjettene på uforutsett vedlikehold. I perioden 2013–2015 ble i snitt over 26 prosent av vedlikeholdsbudsjettet brukt på uforutsett vedlikehold. Det vil si at det er høyere forbruk til uforutsett vedlikehold enn det som er satt av til dette (15 prosent), noe som går på bekostning av gjennomføring av planlagt vedlikehold.



Regimentsbygg Rena, byggeår 1997. Eksempel på godt vedlikeholdt bygg, tilstandsgrad 1,03.

Foto: Forsvarsbygg

Det er variasjon mellom markedsområdene i hvor mye som brukes til uforutsett vedlikehold, og det varierer også fra år til år. I perioden 2013–2015 brukte to av markedsområdene henholdsvis 28 og 29 prosent av vedlikeholdsbudsjettene til uforutsett vedlikehold, mens ett markedsområde brukte bare 11 prosent til uforutsette tiltak. Dette er de tre markedsområdene med eldst eiendomsmasse. Blant de tre markedsområdene med nyest bygningsmasse varierer andelen som blir brukt til uforutsett vedlikehold, fra 15 til 25 prosent i denne perioden. Det vil si at det ikke er noen sammenheng mellom alder på bygningsmassen og andel uforutsett vedlikehold.

Planen for utskifting av bygningsdeler inneholder langt færre tiltak enn vedlikeholdsplanen. Det ble gjennomført 54 tiltak i 2014 og 61 tiltak i 2015. Dette utgjorde omtrent 100 prosent av de planlagte tiltakene og budsjettet til utskiftinger.

5.2.3 Utfordringer for gjennomføring av planlagt vedlikehold

Samtlige markedsområder oppgir i intervju at uforutsett vedlikehold er en medvirkende årsak til at ikke alle planlagte tiltak blir gjennomført. I utgangspunktet er det satt av 15 prosent av vedlikeholdsbudsjettet til å finansiere uforutsette vedlikeholdstiltak. Flere av informantene i markedsområdene mener at dette ikke er tilstrekkelig til å dekke samtlige uforutsette tiltak i løpet av året.

Forsvarsbygg Utleie har imidlertid en klar oppfatning av at andelen av budsjettet som er satt av til uforutsette vedlikehold, er tilstrekkelig, og at overforbruket til uforutsett vedlikehold må reduseres gjennom å veilede markedsområdene til å prioritere det planlagte vedlikeholdet.⁵¹

51) Intervju med Forsvarsbygg Utleie om vedlikehold, 19.4.2016.

Årsakene til uforutsett vedlikehold er ifølge Forsvarsbygg Utleie i all hovedsak at vedlikeholdet i mange år har vært underfinansiert og at det er et stort vedlikeholds-
etterslep. Det forekommer også skader forårsaket av uvær eller ulykker.⁵² Videre er
gjennomsnittsalderen på porteføljen rett i underkant av 40 år, og mange komponenter
nærmer seg forventet levetid, og har dermed større risiko for at avvik oppstår. Under-
søkelsen viser imidlertid at selv om det er sammenheng mellom alder på byggene og
risiko for uforutsett vedlikehold, har de to markedsområdene med eldst eiendoms-
masse henholdsvis lavest og høyest overforbruk til uforutsett vedlikehold.

De tre markedsområdene som i treårsperioden har høyest overforbruk på uforutsett
vedlikehold, har lavest gjennomføringsgrad av planlagte tiltak (under målet fra
departementet). Det er for disse markedsområdene en klar sammenheng mellom
lav gjennomføring av vedlikeholdsplan og høyt overforbruk på uforutsett vedlikehold.
Konsekvensen er at midler som er forbeholdt planlagte tiltak, i stedet ble brukt til å
dekke kostnader til uforutsette tiltak. Dermed blir en del av de planlagte tiltakene ikke
utført, men forkastet eller utsatt.

Det framgår av intervjuer i markedsområdene og i Forsvarsbygg Utleie at en annen
årsak til at planlagte vedlikeholdstiltak ikke gjennomføres, er mangel på kapasitet hos
prosjektledere. Etter omorganisering og opprettelse av en del nye stillinger som prosjekt-
ledere i 2013 tok det tid før alle stillingene var besatt av kvalifisert personell. Det vises
også til at markedsområdene er dimensjonert for å gjennomføre planlagte vedlikeholds-
tiltak, men at det i årene 2013–2015 har kommet krav fra Forsvarsdepartementet om
utføring av ekstraordinære tiltak, for eksempel 100 millioner i ekstraordinære midler
til vedlikehold i 2013. Selv om det følger ekstra midler til disse tiltakene, benyttes de
samme prosjektlederne i markedsområdene til å utføre tiltakene. Dette har ført til at
planlagte vedlikeholdstiltak har blitt forskjøvet eller forkastet grunnet for lite kapasitet.

Tre av markedsområdene opplyser at det har vært flere år med underskudd i drifts-
avdelingen som har blitt finansiert med midler fra vedlikeholdsbudsjettet. Dette har
medført at planlagte vedlikeholdstiltak har blitt forsinket eller ikke blitt gjennomført.

I 2014 ble det bevilget 100 mill. kroner og for 2015 ble det bevilget 104 mil. kroner til
utskifting av bygningsdeler⁵³ i Forsvarsbygg.⁵⁴ Av dette ble henholdsvis 94 mill. kroner
og 99 mill. kroner fordelt til utleiporteføljen.⁵⁵ Dette dekket ifølge Forsvarsbygg Utleie
ikke kostnader til det faktiske behovet for utskiftninger, og flere utskiftingstiltak måtte
kuttet fra planen. Noen av tiltakene ble imidlertid vurdert å være nødvendig å gjen-
nomføre for å opprettholde bruken av de berørte byggene og ble derfor finansiert
over vedlikeholdsbudsjettet.⁵⁶

5.3 Finansiering av vedlikeholdet

5.3.1 Husleiemodellen

Vedlikeholdet av eiendomsmassen finansieres gjennom husleien som Forsvaret
betaler til Forsvarsbygg. Husleien består av beregnede kostnader til forvaltning,
vedlikehold, drift og utvikling (FVDU) av eiendomsmassen. Forsvarsbygg foretar disse
beregningene på grunnlag av forhåndsdefinerte nøkkeltall. I tillegg består husleien av
et såkalt "kapitalelement" som fastsettes på grunnlag av årlige avskrivninger.

52) Intervju med Forsvarsbygg Utleie om vedlikehold, 19.4.2016.

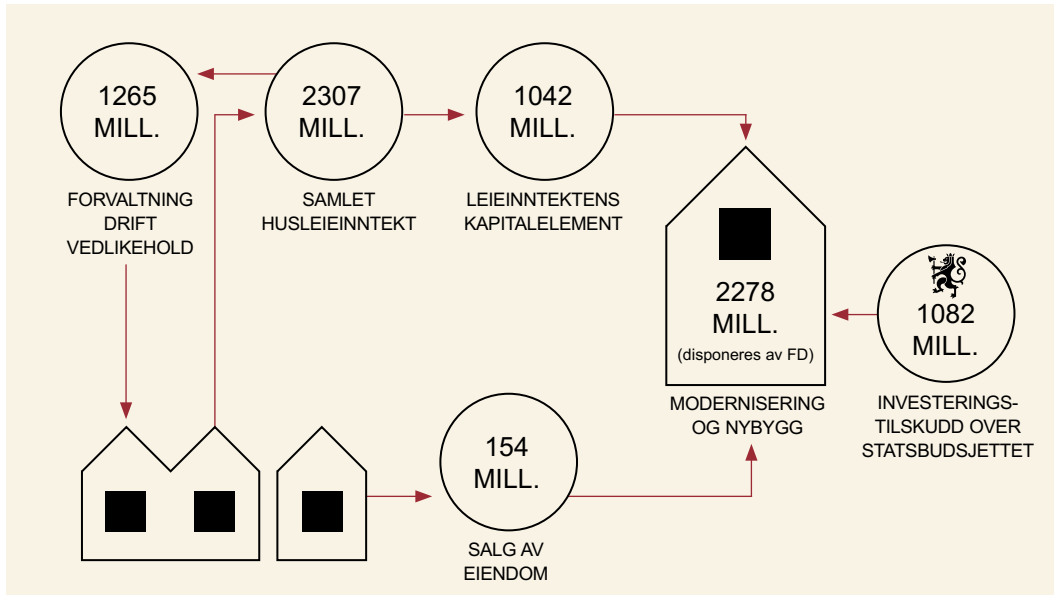
53) Av Forsvarsbygg omtalt som komponentutskiftninger

54) Prop. 1 S (2014–2015), Prop. 1 S (2015–2016), jf. Saldert budsjett for 2014 og 2015 (blå bok)

55) Budsjett- og regnskapsdata fra Forsvarsbygg

56) Intervju med Forsvarsbygg Utleie om vedlikehold, 19.4.2016.

Figur 15 Husleiemodellen med leieinntekter for 2015



Kilde: Forsvarsbygg

Figur 15 viser husleiemodellen med oversikt over samlet husleieinntekt og hvordan denne disponeres. I 2015 utgjorde den samlede husleien som ble innbetalt til Forsvarsbygg, 2307 mill. kroner. Av disse leieinntektene beholdt Forsvarsbygg 1265 mill. kroner til forvaltning, vedlikehold, drift og utvikling av eiendomsmassen, mens 1042 mill. kroner (leieinntektens kapitalelement) ble videreført til Forsvarsdepartementet.⁵⁷ Kapitalelementet omtales nærmere i kapittel 7.2.3.

I tillegg overføres nettogevinsten fra salg av eiendommer (avhendinger) til Forsvarsdepartementet. I 2015 utgjorde salg av eiendom 154 mill. kroner. Midler fra salg av eiendom er en ordinær inntektspost i budsjettet til departementet og inngår som en del av rammen for hvilke midler Forsvarsdepartementet kan prioritere innenfor forsvarssektoren.⁵⁸

5.3.2 Beregning av husleien

Ved opprettelsen av Forsvarsbygg i 2002 ble det etablert en husleieberegning med nøkkeltall for hver enkelt bygningskategori. En gjennomgang av husleieinntektene i 2009⁵⁹ konkluderte med at husleien ikke var kostnadsdekkende holdt opp mot faglig standard for beregning av husleiekostnader (NS 3454 Livssyklus-kostnader for byggverk).⁶⁰

I 2011 ble det besluttet å fastsette husleien for nye og oppgraderte bygg med utgangspunkt i faglig standard (NS 3454). Husleien til resten av porteføljen skulle fortsatt fastsettes etter de gamle nøkkeltallene. En arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsdepartementet⁶¹ for å gjennomgå forvaltningsmodellen anbefalte i 2013 blant annet å etablere en ny modell for beregning av husleie i forsvarssektoren.⁶²

57) Dette er tall for Forsvarsbygg totalt. Samlet leieinntekt for Forsvarsbygg utleie utgjorde 2176 mill. kroner, og av dette utgjorde kapitalelementet 1047 mill. kroner.

58) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.5.2016.

59) Utført av Prosjekt og teknologiledelse AS (PTL), kvalitetssikret av Econ Pöry AS.

60) NS 3454 Livssyklus-kostnader for byggverk (Life cycle costs for construction works).

61) Arbeidsgruppen ble ledet av Forsvarsdepartementets seksjon for styring av eiendoms- og materialforvaltning (III 5) og hadde to medlemmer fra Forsvarsdepartementet, to fra Forsvaret og to fra Forsvarsbygg.

62) Vurdering av forbedringer i forvaltningsmodellen, for ytterligere ansporing til mer kostnadseffektiv bruk av forsvarssektoren EBA, 2013.

I 2015 hadde 10–15 prosent av porteføljen en husleie basert på NS 3454, mens resten av eiendomsmassen hadde husleie etter de gamle nøkkeltallene. Fra 2016 er det innført en revidert husleiemodell med nye beregninger av nøkkeltall. Disse tilsvarer ikke kravene i NS 3454 fullt ut, da det var et krav fra Forsvarsdepartementet at husleien på porteføljenivå ikke skulle økes.⁶³

Departementet opplyser i brev av 5.10.2016 til Riksrevisjonen at det gjennom Forsvarsbyggs rapportering av tilstandsgrad og andre tilstandsanalyser vil følge med at husleien er kostnadsdekkende. Departementet vil i tillegg ta initiativ til en evaluering av den nye husleieordningen senest innen utgangen av 2019. Fram til da skal husleien primært korrigeres i tråd med indeksjusteringer og arealer inn og ut av porteføljen.

5.3.3 Inntekter til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling

De samlede husleieinntektene har vært relativt stabile de senere årene. I perioden 2009 til 2015 har Forsvarsbygg tatt inn vel 2 mrd. kroner i året i husleie fra Forsvaret. Av dette utgjør kapitalelementet nær halvparten, mens resten går til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FVDU) av eiendomsmassen.

Faktaboks 3 Definisjoner på forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FVDU)

Forvaltning - eiendomsledelse, økonomisk styring og administrasjon

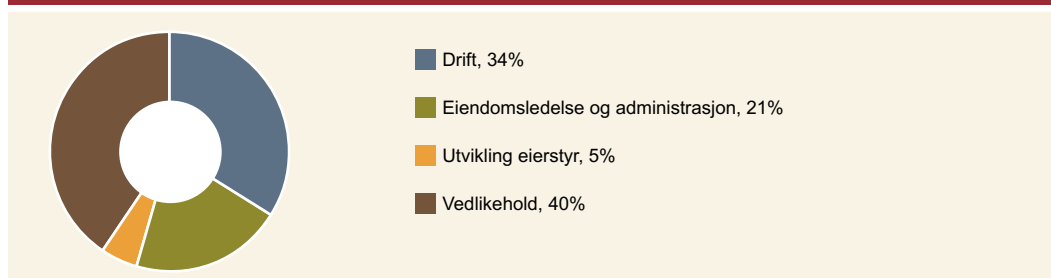
Drift - ettersyn og kontroller som er nødvendig for at bygningsdeler og byggverket skal fungere som planlagt og oppfylle lov og forskriftskrav

Vedlikehold- forebyggende og planlagte tiltak for at bygningsdelenes funksjon skal opprettholdes innenfor antatt levetid, normalt basert på en tilstandsvurdering

Utvikling - oppgradering av eksisterende installasjoner.

I 2015 fikk Forsvarsbygg Utleie inn 1,01 mrd. kroner over husleien for å finansiere forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendomsmassen i utleieporteføljen. Husleieinntektene blir direkte fordelt til markedsområdene under Forsvarsbygg Utleie.

Figur 16 Fordeling av husleieinntektene til forvaltning, vedlikehold, drift og utvikling 2015



Kilde: Forsvarsbygg

Figur 16 viser hvordan husleieinntektene i utleieporteføljen fordelte seg på forvaltning, vedlikehold drift og utvikling i 2015. Andelen til vedlikehold utgjorde 40 prosent av inntektene, tilsvarende 421 mill. kroner.

5.3.4 Endret finansiering av utskifting av bygningsdeler

I rapporten fra arbeidsgruppen som ble nedsatt av Forsvarsdepartementet i 2013, ble det påpekt at husleien var underfinansiert, og det ble anbefalt at utskifting av større bygningsdeler ikke burde finansieres over det ordinære vedlikeholdsbudsjettet, men med øremerkede investeringsmidler fra Forsvarsdepartementet. Det årlige behovet for utskifting av bygningsdeler ble vurdert å ligge på om lag 200 mill. kroner.⁶⁴

63) Kostnadsdekkende husleie Forsvarsbygg, Presentasjon i møte 28.4.2015.

64) Vurdering av forbedringer i forvaltningsmodellen, for ytterligere ansporing til mer kostnadseffektiv bruk av forsvarssektoren EBA, 2013.

Ordningen med å finansiere utskifting av bygningsdeler som investeringer ble iverksatt fra 2014. Det ble bevilget 100 mill. kroner i 2014 og 104 mill. kroner i 2015 til utskifting av bygningsdeler (såkalte komponentutskiftninger) i Forsvarsbygg.⁶⁵ Av dette ble henholdsvis 94 mill. kroner og 99 mill. kroner fordelt til utleieporteføljen.⁶⁶ Det framgår av Prop. 1 S (2016–2017) at det legges opp til at utskifting av bygningsdeler fra og med 2017 finansieres over posten nybygg og nyanlegg, og at det i tråd med dette ikke fremmes forslag til bevilgning på posten komponentutskifting i 2017.

5.3.5 Kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling

Regnskapstall innhentet fra Forsvarsbygg viser at kostnadene (forbruket) til vedlikehold har svingt i perioden 2009–2015. Det har imidlertid vært en del endringer i forutsetningene for hvordan kostnadene føres, som gjør det vanskelig å sammenligne over år. Blant annet ble kostnader til drift og vedlikehold av infrastruktur finansiert over husleien til og med 2012, men ble fra 2013 skilt ut og blir finansiert gjennom en egen avtale (den såkalte forsyningsavtalen). Kostnadene var høyere i 2013 på grunn av ekstra bevilgninger. I 2014 var det imidlertid et underforbruk på vedlikeholdsbudsjettet, som forklares med kapasitetsutfordringer i markedsområdene.⁶⁷

Det er variasjon mellom markedsområdene på fordelingen av kostnadene til forvaltning, vedlikehold, drift og utvikling. I 2015 brukte to av markedsområdene mer enn forutsatt til vedlikehold, mens de resterende fire markedsområdene brukte mindre på vedlikehold enn det husleieinntektene tilsier. Dette forklares i intervju blant annet med at vedlikeholdsmidler ble brukt til å finansiere driftskostnader som var høyere enn den beregnede andelen til drift i husleieinntekten. Forsvarsbygg har også tidligere rapportert om kutt i vedlikeholdsmidler for å finansiere overforbruk av driftskostnader.

5.3.6 Areal uten leieinntekt

På grunn av at inntektene til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling kommer fra husleien, er det viktig at minst mulig areal står uten leieinntekt. Andelen ikke utleid areal forvaltet av Forsvarsbygg har blitt redusert de senere årene, fra 16 prosent i 2009 til 10,6 prosent i 2015. Det vil si at i 2015 var om lag elleve prosent av arealet i den totale porteføljen til Forsvarsbygg uten leieinntekter.

For porteføljen under Forsvarsbygg Utleie var utleiegraden høyere. I 2015 var over 94 prosent av arealet utleid,⁶⁸ mens nær seks prosent var uten leieinntekter.

Tabell 6 Areal uten leieinntekt i Forsvarsbygg Utleie (hele 1000 kvadratmeter), 2013–2015

	2013	2014	2015
Areal uten inntekt i kvadratmeter	236	254	202
Areal totalt	3629	3 631	3 562

Kilde: Forsvarsbygg

Tabell 6 viser at i 2015 var over 202 000 m² (5,7 prosent) av arealet i utleieporteføljen ikke utleid og dermed uten leieinntekt. Tabellen viser videre at areal uten leieinntekt er lavere i 2015 enn i 2013 og 2014. Årsaken er både økt utleie og overføring av arealer for avhending.⁶⁹

65) Prop. 1 S (2014–2015), Prop. 1 S (2015–2016), jf. Saldert budsjett for 2014 og 2015 (blå bok)

66) Budsjett- og regnskapsdata fra Forsvarsbygg

67) Regnskapsanalyse for regnskapsåret 2014, Forsvarsbygg, september 2015.

68) 75 prosent var leid ut til Forsvaret (FLO, FOH, Heimevernet, Hæren, Luftforsvaret, Sjøforsvaret og Øvrig Forsvaret) og 17 prosent til forsvarssektoren for øvrig (Forsvarsdepartementet, FFI, NATO, NSM og FB eget bruk) Én prosent av arealet var leid ut til sivile aktører og i underkant av én prosent var felles infrastruktur.

69) RKR 3, 2015.

Tabell 7 Areal uten leieinntekt fordelt på underkategorier (hele 1000 kvadratmeter), 2013–2015

Underkategori	2013	2014	2015
Ikke utleibart	3	3	2
Under avhending	5	6	4
Under rehabilitering	2	18	3
NATO Deletion	91	92	84
Urealiserbar EBA (UEBA)	46	41	41
Ledig areal	90	94	68
Totalt	236	254	202

Kilde: Forsvarsbygg

Tabell 7 viser at det er ulike årsaker til at areal står uten leieinntekt, for eksempel at det er under rehabilitering eller avhending. Kategorien "NATO Deletion" er EBA som er finansiert av NATO, men som ikke lenger er i bruk. Ifølge intervju i et av markedsområdene må det avklares med NATO før bygningene kan avhendes, og dette framstilles som kompliserte og tidkrevende prosesser.

En del av arealet som ikke er utleid, er kategorisert som urealiserbar EBA (UEBA). Slik eiendomsmasse er urealiserbar fordi det ikke er mulig å leie bygget ut til andre aktører enn Forsvaret. Mye av dette er vernet eller gradert EBA som ikke kan avhendes eller rives på grunn av restriksjoner gitt av Forsvaret. Andre deler av denne porteføljen er såkalt strategisk EBA, som ikke er i bruk, men beholdes som en strategisk ressurs.⁷⁰

En gjennomgang av bygningsdata for 2013–2015 viser at eiendomsmasse klassifisert som UEBA i all hovedsak er vernet eiendomsmasse. Dette er byggverk med høyt vedlikeholdsbehov (jf. kap. 4.5), men som ikke bidrar med leieinntekter til porteføljen.

I intervju med eiendomssjefen i et av markedsområdene kommer det fram at det har vært uenighet mellom Forsvaret og Forsvarsbygg om hvorvidt det skal betales leie for såkalt UEBA. Forsvarsbygg har ment at Forsvaret skal betale leie for bygg og anlegg som ligger på Forsvarets område, mens Forsvaret ikke har vært villig til å betale leie for bygningsmasse de ikke benytter. På grunn av manglende inntekter fra UEBA har Forsvarsdepartementet satt av en egen pott til å utføre de mest nødvendige tiltak (som for eksempel strøm og tilsyn) på disse byggene.

Ifølge direktør i Forsvarsbygg Utleie har Forsvarsdepartementet i 2016 besluttet at Forsvaret skal betale en såkalt tomgangsleie for disse byggene, for å dekke de mest nødvendige utgiftene til forvaltning, drift og tilsyn. Det opplyses fra Forsvarsbygg at denne minimumsleien ikke vil være tilstrekkelig til å opprettholde tilstanden på byggene, og at det må bevilges midler dersom bygg i denne porteføljen skal tas i bruk igjen.

Potensialet for økt utleie ligger i hovedsak i kategorien "ledig areal". Dette er bygg som er i god nok teknisk stand til å leies ut, men som står uten leietaker. Det er særlig markedsområdet Hålogaland som har mye ledig areal, med 122 000 kvadratmeter i 2015, og dernest markedsområde Trøndelag, med 35 000 kvadratmeter ledig areal.

70) Intervju med administrerende direktør i Forsvarsbygg 4.5.2016.

6 Virksomhetsstyring i Forsvarsbygg

6.1 Kort om styringssystemer og styringsinformasjon

Forsvarsbygg har etablert et system med styringsdokumenter fra konsernledelsen til forretningsområdene og videre til markedsområdene. Administrerende direktør angir den overordnede strategien for virksomheten gjennom en *forretningsstrategi* som tilsvarer tidsperioden for iverksettelsesbrevet fra Forsvarsdepartementet (IVB). Forretningsstrategien har en handlingsplan som revideres årlig. I tillegg utarbeides et årlig *oppdragsskriv* med bakgrunn i iverksettelsesbrevet fra Forsvarsdepartementet. Oppdragsskrivet gjengir de fire styringsmålene som er satt av Forsvarsdepartementet⁷¹, og fastsetter i tillegg fire interne styringsmål⁷². Til målene er det utarbeidet 31 styringsparametere, hvorav 18 er satt av Forsvarsdepartementet og 13 er interne.

På bakgrunn av disse styringsdokumentene utarbeider direktør for Forsvarsbygg Utleie en årlig *strategi- og forretningsplan til markedsområdene*, med rammebetingelser og strategisk retning. Fra 2013 har markedsområdene utarbeidet årlige *virksomhetsplaner*.

Det er også etablert styringsdialoger mellom nivåene i virksomheten. Administrerende direktør avholder to månedlige ledermøter med samtlige ledere som rapporterer direkte til ham, og gjennomfører årlige styringsdialoger med direktørene for de enkelte forretningsområdene.

Direktør for Forsvarsbygg Utleie har månedlige møter med eiendomssjefene fra alle markedsområdene. I tillegg gjennomføres to årlige styringsdialoger med den enkelte eiendomssjef – én på høsten der planverk for neste år gjennomgås og én før sommeren der status for produksjonen gjøres opp.

I markedsområdene avholder eiendomssjefene månedlige ledermøter med avdelingslederne etter deltakelse i ledermøte med Forsvarsbygg Utleie. I etterkant av eiendomssjefenes ledermøter avholder avdelingslederne møter med lederne på nivå fire. Det skrives referat fra alle møter til og med nivå tre, og referatene legges ut på intranett.

Forsvarsbygg rapporterer på både eksterne og interne mål og styringsparametere. Det rapporteres månedlig på de fleste mål og parametere, men noen rapporteres kvartalsvis.

Det framkommer av intervju i markedsområdene og i Forsvarsbygg sentralt, at det har vært utfordringer med rapporteringen, både når det gjelder innhold og form. Helt fram til første halvdel av 2015 ble det rapportert i ulike formater og på ulike måter, og det er gitt uttrykk for at det var utfordrende for Forsvarsbygg sentralt å sette sammen informasjonen fra markedsområdene for videre rapportering til departementet.

I februar i 2015 tok Forsvarsbygg i bruk et nytt digitalt system for rapportering, kalt ledelsesinformasjonssystemet (LIS). Resultatene på de enkelte styringsparameterne legges inn i LIS basert på informasjon fra blant annet økonomisystemet og sentral database for vedlikehold, tilstandsanalyser og drift. Rapporteringen fra markedsområdene består i hovedsak av å kommentere grad av måloppnåelse og eventuelle årsaker til avvik.

71) Verdibevaring, miljø, økonomi og forsvarlig forvaltning.

72) Omdømme, effektive leveranser, attraktiv arbeidsplass og rett kompetanse.

Både i markedsområdene og i Forsvarsbygg sentralt er oppfatningen at rapporteringen er blitt bedre og enklere etter innføringen av LIS, ved at systemet samler informasjonen på ett sted og dermed ivaretar historikken og helheten i rapporteringen. Rapporteringen har også blitt mer effektiv med hensyn til tidsbruk.

Faktaboks 4 Eksempel på styringsparameter og rapportering

En av styringsparameterne det rapporteres på, er "gjennomføringsgrad tilstandsbasert vedlikehold", der kravet er at ≥ 90 prosent av tiltakene i opprinnelig godkjent vedlikeholdsplan er gjennomført ved årets slutt. Som et tillegg til kravet fra departementet heter det at *ved beregning av andel skal enkelttiltakenes og totalplanens beregnede kostnader på det tidspunktet planen blir godkjent, legges til grunn*. Dersom markedsområdet er mer ti prosent fra prognosen, rapporteres det rødt. Dersom markedsområdet er innenfor ti prosent av prognosen, rapporteres det gult, og dersom det er produsert i henhold til kravet, rapporteres det grønt.

Eiendomssjefene i de ulike markedsområdene gir i intervju uttrykk for at det er noen utfordringer med rapporteringen, for eksempel at det er uklart om "gjennomføringsgrad vedlikehold" skal rapporteres som andel gjennomførte vedlikeholdstiltak av planlagte vedlikeholdstiltak eller som andel forbruk av vedlikeholdsbudsjett.

En gjennomgang av årsrapportene for 2015 for alle markedsområdene viser at rapporteringen ikke er enhetlig på denne parameteren. Ett av markedsområdene rapporterer forbrukt budsjett, og ikke andel gjennomførte tiltak, og to av markedsområdene rapporterer 100 prosent gjennomføring selv om ikke alle tiltakene på opprinnelig godkjent plan er gjennomført.

Det bekreftes av Forsvarsbygg Utleie at det har vært uklart hvordan det skal rapporteres på i denne styringsparameteren, og at det har variert om det har blitt rapportert på andel tiltak gjennomført eller andel budsjett forbrukt. Dette har forplantet seg til rapporteringen til departementet.⁷³

6.2 Utvikling i årsverk

Ved opprettelsen i 2002 hadde Forsvarsbygg totalt 1883 årsverk. Fram mot 2006 ble årsverkene gradvis redusert til 1249, før de steg igjen til 1581 i 2015.

Samtidig har Forsvarsbygg endret seg som organisasjon gjennom årene, både med økt spesialisering og nye oppgaver.

De geografiske markedsområdene i Forsvarsbygg Utleie er slått sammen fra ti i 2009 til seks i 2015 for å effektivisere driften. Sammenslåingene har imidlertid ikke ført til reduksjon i antall årsverk.

73) Intervju med direktør for Forsvarsbygg Utleie 29.4.2016, Intervju med Forsvarsbygg Utleie om vedlikehold, 19.4.2016.

Tabell 8 Utvikling i årsverk i Forsvarsbygg Utleie, 2009–2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Beregnet årsverk	993	983	1001	1000	1058	1066	1076

Kilde: Forsvarsbygg

Tabell 8 viser at årsverkene i Forsvarsbygg Utleie økte fra 993 i 2009 til 1076 i 2015, det vil si en økning på 84 årsverk, som tilsvarer 8 prosent. Av disse har 17 årsverk kommet i fellestjenestene og resten i markedsområdene. Årsverkene økte særlig i 2013 da det ble gjort endringer i organiseringen internt i markedsområdene, med blant annet ansettelse av regionale kundekontakter, arenaledere og prosjektledere. Det forventes en nedgang i årsverk fra 2015 på grunn av utfasing av renholdstjenesten.

6.3 Dialog med Forsvaret som bruker og kunde

6.3.1 Kundeundersøkelser

Flere undersøkelser og rapporter⁷⁴ har satt søkelyset på utfordringer i kommunikasjon og samhandlingen mellom Forsvarsbygg som forvalter og Forsvaret som bruker og kunde. Det er blant annet pekt på at kommunikasjonen mellom partene har vært ustrukturert og lite formalisert, og at Forsvarsbygg har manglet rutiner for å involvere og bevisstgjøre Forsvaret i investerings- og verdibeveringsprosjekter, og at dette har ført til en mindre effektiv forvaltning av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg.

Forsvarsbygg gjennomfører kundeundersøkelser mot Forsvaret annet hvert år. En gjennomgang av undersøkelsene for 2013 og 2015⁷⁵ viser at kundetilfredsheten med Forsvarsbygg Utleie er gjennomgående lav, men at den har økt noe fra 2013 til 2015⁷⁶. Det er imidlertid svært lav svarprosent i 2013,⁷⁷ og det er stor variasjon i kundetilfredsheten mellom markedsområdene.

Både i 2013 og 2015 framgår det av kundeundersøkelsene at Forsvaret mener at Utleies viktigste forbedringsområder er knyttet til vedlikehold av bygninger og innkjøpskompetanse. Utleie scorer svakt på vedlikehold av bygninger og evne til selv å oppdage og effektivt utbedre små feil og mangler. Videre opplever leietakerne at Utleie ikke er en profesjonell og konkurransedyktig innkjøper. I 2015 framkommer det også at oppfølgingen av underleverandører oppfattes som svak. Det er videre misnøye med prisen på tilleggstjenester, leiekostnader i forhold til standard, kvalitet på fakturaer og kommunikasjon rundt driftsplaner.⁷⁸

6.3.2 Opprettelse av kundekontakter og arenaer for dialog

På bakgrunn av anbefalinger fra arbeidsgruppen som vurderte forbedringer i forvaltningsmodellen,⁷⁹ og resultatene i kundeundersøkelsen i 2013, ble Forsvarsbygg pålagt av Forsvarsdepartementet å etablere systemer for koordinering av EBA-prosesser med Forsvaret. I løpet av 2014 ble det opprettet stillinger som regionale kundekontakter⁸⁰ i eiendomssjefenes stab i alle markedsområdene.

74) *Vurderinger av forbedringer i forvaltningsmodellen for ytterligere ansporing til kostnadseffektiv bruk av forsvarssektorens EBA* (2013), *Forsvarsbyggs leveranse til kunden og Forsvarets modenhet som kjøper av EBA-tjenester fra Forsvarsbygg* (FD LED Intern-revisjon, 2014) og *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*, (Mc Kinsey, 2015).

75) Utført av TNS Gallup i mai 2013 og mai 2015.

76) På en skala fra – 66 til + 134 lå kundetilfredsheten i Utleie på 1 i 2013 og på 16 i 2015.

77) Svarprosenten var 33 prosent i 2013 og 61 prosent i 2015.

78) Leietakerundersøkelsen 2013 og 2015.

79) *Vurderinger av forbedringer i forvaltningsmodellen for ytterligere ansporing til kostnadseffektiv bruk av forsvarssektorens EBA* (2013).

80) Key Account Manager (KAM).

Kundekontaktens hovedoppgave er å gjennomføre faste kundemøter med ansvarlige for eiendommer, bygg og anlegg i Forsvaret. Kontaktpersonene i Forsvaret er såkalte budsjett- og resultatansvarlige (BRA).⁸¹ Kundemøtene har en fast agenda som er felles for alle markedsområdene. I tillegg blir innholdet i møtene tilpasset lokale saker og behov. Vedlikeholdsplanen er en sak som går igjen i kundemøtene. Andre saker som tas opp i disse møtene, er koordinering av aktiviteter, tilleggstjenester, uenigheter knyttet til om tiltak dekkes av husleien eller ikke, og problemer med underleverandører og prosjekter som er forsinket.⁸²

Samtidig med etablering av stillingene som regionale kundekontakter ble det innført en ordning med arenaer og arenaledere i løpet av 2014. En arena er et avgrenset geografisk område hvor Forsvaret har aktivitet, som oftest en leir. Innenfor dette området har arenaleder ansvar for gjennomføring av driftsplan og koordinering av aktiviteter i de ulike avdelingene og leveranseområdene (drift, vedlikehold, tilleggstjenester), og for å ivareta den daglige kundedialogen med Forsvaret.

Arenaleder gjennomfører også faste kundemøter med Forsvaret. Det varierer mellom markedsområdene og mellom forsvarsgrenene hvilket nivå i Forsvaret arenaleder møter på.

Det framgår av intervjuer i markedsområdene og sentralt i Forsvarsbygg at innføring av arenaledere og kundekontakter har strukturert og formalisert dialogen med Forsvaret, og at Forsvaret gir tilbakemeldinger om at ordningen fungerer godt.

Sammenlignet med 2013 viser kundeundersøkelsen i 2015 økt tilfredshet på en del spørsmål innenfor service og vertskap.⁸³ Informantene i markedsområdene tilskriver bedre resultater på kundeundersøkelsen i 2015 ordningene med fast kundekontakter og arenaledere.

Administrerende direktør i Forsvarsbygg har en gang i året møte med forsvarssjefen, der strategisk EBA er tema. I tillegg følges dette opp gjennom Styringsgruppe EBA (STEBA), som møtes hver annen måned i henhold til rammeavtalen. Dialogen på dette nivået i organisasjonene oppleves som god og konstruktiv.⁸⁴

81) Under en driftsenhet i Forsvaret (DIF) er det avdelinger med budsjett- og resultatansvar (BRA).

82) Intervjuer med kundekontakter i markedsområdene.

83) Leietakerundersøkelsen 2013 og 2015.

84) Intervju med administrerende direktør i Forsvarsbygg 4.5.2016.

7 Forsvarsdepartementets styring og oppfølging av eiendomsforvaltningen

7.1 Mål og krav til Forsvarsbygg

Forsvarsdepartementets styring og oppfølging av Forsvarsbygg skjer gjennom iverksettelsesbrevet (IVB). Dette skiller seg fra tildelingsbrev i andre sektorer ved at det er et felles overordnet styringsdokument for hele forsvarssektoren, med egne kapitler og spesifikke mål for de fire virksomhetene⁸⁵ i sektoren, i tillegg til styringssignaler som gjelder for hele sektoren. Gjennom IVB konkretiseres mål, tiltak, krav og rammer som skal gi grunnlag for årlig styring og resultatmåling. Spesifiseringer av rammer, oppdrag og føringer kommer i presiseringer, endringer og tillegg (PET) i løpet av planperioden, og vises som endringer i IVB.

I IVB 2013–2016⁸⁶ er det utledet et strategisk målbilde for Forsvarsbygg, som har vært likt i hele planperioden. Målbildet har fire hovedmål:

- nøktern og verdibevarende forvaltning av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg
- miljøriktig planlegging, bygging og forvaltning av sektorens EBA
- resultat i henhold til budsjett og kostnadseffektiv drift av virksomheten
- forbedret evne til forsvarlig forvaltning

Målene er konkretisert med styringsparametere, med tilhørende resultatkrav.

For eksempel har målet om *nøktern og verdibevarende forvaltning av sektorens eiendommer, bygg og anlegg* seks ulike styringsparametere, blant annet *tilstandsgrad i utleiporteføljen* (jf. kap. 4) og *gjennomføringsgrad i henhold til vedlikeholdsplan* (jf. kap. 5).^{87 88}

Målet om *resultat i henhold til budsjett og kostnadseffektiv drift av virksomheten* har blant annet en styringsparameter om en årlig effektiviseringsgevinst.⁸⁹ Det framgår av resultat- og kontrollrapporteringen til departementet i 2013 og 2014 at Forsvarsbygg synes det er krevende å komme fram til en netto effektiviseringsgevinst på grunn av økt kostnadsnivå og økte pensjonskostnader, men at effektiviseringen blant annet er tatt ut i form av færre lederstillinger ved sammenslåing av markedsområder og flere mindre tiltak som har gitt reduksjon i stillinger.

Ifølge administrerende direktør i Forsvarsbygg er effektivitetskravet vanskelig å dokumentere fordi inntektene er gitt gjennom husleien og kostnadene varierer med prisene i leverandørmarkedet. Derfor kan Forsvarsbygg bare vise effektivisering ved å belyse at det produseres mer for de samme pengene. Det oppleves vanskelig å overbevise Forsvarsdepartementet om at tiltakene er effektivisering og ikke kostnadsreduksjon.⁹⁰

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at styringsparametere i hovedsak har fungert godt og etter hensikten. Mål og parametere vurderes nå på nytt i forbindelse

85) Forsvarsbygg, Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Fra 1.1.2016 er også Forsvarsmateriell en virksomhet under Forsvarsdepartementet.

86) IVB 2013–2016 er utarbeidet med utgangspunkt i Langtidsplanen (LTP) for forsvarssektoren (Prop. 73 S (2011-2012) *Et forsvar for vår tid*, jf. Innst. 388 S (2011-2012)).

87) De andre parametere under målet er *tilstandsgrad festningsverkene, investeringskostnader per kvm, effektiv EBA-utnyttelse i sektoren og øke andel til vedlikehold på festningene*.

88) IVB LTP 2013–2016, Vedlegg A – Mål-, resultat- og risikostyring Forsvarsbygg.

89) Departementet har satt kravet til 0,5 prosent tilsvarende 11,5 mill. 2012 kroner, slik at kravet var 23,7 mill. kroner i 2014 og 36,2 mill. kroner i 2015. Det er rapportert grønt på dette kravet både i 2013, 2014 og 2015.

90) Intervju med administrerende direktør Forsvarsbygg 4. mai 2016.

med ny langtidsplan. Departementet opplyser at de ser behov for å gjøre endringer i mål og styringsparameter for å sikre at målene er bedre avstemt mot vesentlighet, risiko og behov for endringer.⁹¹ Mål eller parametere kan endres eller fjernes med bakgrunn i at de er innfridd, eller at de ikke lenger bør ha like høy prioritet som tidligere. Departementer utarbeider mål og styringsparametere i dialog med Forsvarsbygg.⁹² Administrerende direktør i Forsvarsbygg bekrefter at det er dialog med Forsvarsdepartementet om styringsparameterne.⁹³

Forsvarsdepartementet følger opp styringsmålene gjennom fire årlige etatsstyringsmøter med Forsvarsbygg. I tillegg avholdes det såkalte koordineringsforum omtrent hver måned mellom departementet og Forsvarsbygg, som fungerer som en uformell dialog med forberedelser og forventningsavklaringer til etatsstyringsmøtene. Departementet opplever at styringsdialogen mellom departementet og Forsvarsbygg fungerer godt.⁹⁴ Administrerende direktør i Forsvarsbygg opplever også at det er god dialog med departementet, og at Forsvarsbygg får anerkjennelse for sine synspunkter, blant annet om hva som er gode styringsparametere.⁹⁵

7.2 Rammebetingelser for Forsvarsbygg

7.2.1 Endringer i styreform

Ved opprettelsen i 2002 ble Forsvarsbygg etablert som en nettobudsjettert virksomhet med et eget styre. I 2010 ble styret lagt ned, og i 2011 ble virksomheten bruttobudsjettert.

Administrerende direktør i Forsvarsbygg opplever rammevilkårene som den største utfordringen for å drive god eiendomsforvaltning. Han viser til at overgangen fra netto- til bruttobudsjettert virksomhet i 2010 betyr mindre økonomisk handlefrihet.⁹⁶ Kombinasjonen av ettårsprinsippet og kontantprinsippet⁹⁷ fører til at utbetalingene må skje innen utgangen av året dersom virksomheten skal benytte bevilgningen for det året. Det erkjennes likevel at sett fra Forsvarsdepartementets side kan det være hensiktsmessig å styre mer direkte og kunne prioritere ressurser på tvers innenfor sektoren.⁹⁸

Forsvarsdepartementet mener at Forsvarsbygg har gode og tilstrekkelige rammebetingelser for å nå de resultatkravene som er satt, slik at departementet har nødvendig fleksibilitet til å gjøre prioriteringer på tvers av sektoren. Endringene i styringsmodellen i 2010 og 2011 medførte klarere styringslinjer og styrket oppfølging på forvaltningsområdet, og alle inntekter med tilknyttede kostnader ble synliggjort i statsbudsjettet og statsregnskapet. Departementet understreker at en viktig del av Forsvarsbyggs rammebetingelser er at de er til for forsvarssektoren og skal sørge for kostnadseffektive EBA-leveranser for å understøtte sektorens behov.⁹⁹

7.2.2 Kostnadsdekkende husleie

De økonomiske rammebetingelsene for Forsvarsbygg utgjøres av husleieinntektene, salg av tjenester og bevilgninger. Det er en forutsetning for forvaltningsmodellen at husleien skal være reelt kostnadsdekkende¹⁰⁰.

91) Tilbakemelding på rapportutkast fra Forsvarsdepartementet 5.10.2016.

92) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.4.2016.

93) Intervju med administrerende direktør Forsvarsbygg 4.5.2016.

94) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.5.2016.

95) Intervju med administrerende direktør Forsvarsbygg 4.5.2016.

96) Bruttobudsjetterte virksomheter kan i motsetning til nettobudsjetterte ikke selv bestemme fordelingen mellom drifts- og investeringsutgifter, som er fastlagt ved Stortingets budsjettvedtak.

97) Ettårsprinsippet betyr at budsjetterterminen er ett år og følger kalenderåret, mens kontantprinsippet innebærer at utgifter og inntekter skal tas med i statsbudsjettet for det året de antas å bli kontant betalt.

98) Intervju med administrerende direktør Forsvarsbygg 4.5.2016

99) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.5.2016

100) St.prp. nr. 77 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001).

Administrerende direktør i Forsvarsbygg mener at husleien ikke har vært reelt kostnadsdekkende siden Forsvarsbygg ble opprettet. Det begrunnes blant annet med at nøkkeltallene til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling opprinnelig ble satt for lave, og at det ikke ble tatt høyde for infrastruktur og kostnader ved drift og vedlikehold av spesielle objekter og operativ EBA.¹⁰¹

Forsvarsdepartementet på sin side anser husleien i stor grad som kostnadsdekkende, og begrunner det med at tilstandsgraden og vedlikeholdsbehovet etter departementets vurdering har vært stabil over tid og i tråd med den standarden Forsvaret trenger.¹⁰²

I en intern rapport som ble lagt fram av en arbeidsgruppe ledet av Forsvarsdepartementet i 2013, ble det konkludert med at det ikke var dekning i husleien til utskifting av bygningsdeler.¹⁰³ Etter anbefaling i rapporten har det fra 2014 blitt bevilget øremerkede investeringsmidler til utskifting av bygningsdeler. Før dette inngikk utskifting av bygningsdeler som en del av vedlikeholdstiltakene og måtte dekkes av vedlikeholdsbudsjettet.

Ifølge Forsvarsbygg er finansieringen av utskifting av bygningsdeler med øremerkede midler et godt grep for å bedre verdibevaringen, forutsatt at det blir bevilget midler i størrelsesorden 200 mill. kroner årlig.¹⁰⁴

Forsvarsdepartementet opplyser at årsaken til at det har blitt bevilget lavere beløp enn planlagt til utskifting av bygningsdeler de siste årene, blant annet er at det er prioritert å bygge nytt, for eksempel ny kampflybase.¹⁰⁵

7.2.3 Kapitalelementet i husleien

Ved opprettelsen av Forsvarsbygg i 2002 omfattet husleien bare kostnader til FVDU. I 2003 ble det besluttet at årlige avskrivninger skulle inngå i husleien i form av et kapitalelement som reflekterte eiendommens verdi. Hensikten var å innføre full kostnadsdekkende husleie.¹⁰⁶ I 2007 ble det besluttet at kapitalelementet skulle utvides til å omfatte alle eiendommer, bygg og anlegg, også nasjonal operativ EBA og NATO-infrastruktur. Utvidelsen ble forutsatt å sikre en mer fullstendig kostnadsdekkende husleie, og å gi bedre samsvar med reelle kostnader på porteføljenivå og behovet for reanskaffelser av eiendommer, bygg og anlegg over avskrivningstiden.¹⁰⁷

Kapitalelementet i husleien tilsvarer årlige avskrivninger av investeringskostnadene fordelt på eiendommens levetid. En bygning har en fastsatt levetid på 60 år, mens de enkelte bygningsdelene kan ha betydelig kortere levetid. Kapitalelementet var forutsatt brukt til fornyelse.¹⁰⁸ Fornyelse er investeringer i eiendommer, bygg og anlegg for å dekke eksisterende behov og for å bringe en eksisterende bygning eller et eksisterende anlegg opp til opprinnelig funksjon og teknisk standard etter skade, normal slitasje eller mangelfullt vedlikehold. Fornyelser kan skje ved utskifting av bygningsdeler, ombygging og nybygging.

Kapitalelementet inngår i husleien som kreves inn fra Forsvaret, men videreføres til Forsvarsdepartementet (jf. figur 15, kap. 5.3.1). Midlene inngår deretter i bevilgningen til Forsvaret, for å dekke husleie. Det betyr at midlene som utgjør kapitalelementet går mellom partene i forvaltningsmodellen, uten at noen har reelt handlingsrom til å benytte beløpene.

101) Intervju med administrerende direktør i Forsvarsbygg 4.5.2016.

102) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.4.2016.

103) *Vurderinger av forbedringer i forvaltningsmodellen for ytterligere ansporing til kostnadseffektiv bruk av forsvarssektorens EBA* (2013).

104) Intervju med administrerende direktør i Forsvarsbygg 4.5.2016.

105) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.5.2016.

106) St.prp. nr. 1 (2002–2003) og St.prp. nr. 1 tillegg nr. 6 (2002–2003), Forsvarsdepartementet.

107) St. prp. nr. 48 (2007–2008), jf. Innst. S. nr 318 (2007–2008).

108) St.prp. nr. 48 (2007–2008), Forsvarsdepartementets retningslinjer for eiendommer, bygg og anlegg (FDREBA), gjeldende fra januar 2010 til juli 2016

Forsvarsbygg og Forsvarsdepartementet har ulike oppfatninger av forutsetningene med kapitalelementet. Forsvarsbygg hevder at kapitalelementet var ment å skulle benyttes til fornyelse av EBA, men at det i dag ikke er noen direkte kobling mellom kapitaldelen av husleien og midler brukt til fornyelse. Forsvarsbyggs egne beregninger viser at investeringer til fornyelse i gjennomsnitt har utgjort 709 mill. kroner per år i perioden 2013–2015, mens kapitalelementet i snitt har utgjort 1024 mill. kroner i denne perioden.¹⁰⁹ Forsvarsbygg viser videre til at det legges ned en betydelig innsats for å utarbeide grunnlaget for, avstemme og fakturere kapitalelementet.¹¹⁰

Forsvarsdepartementet sier at det er en utbredt oppfatning at kapitalelementet skal gå til fornyelse av EBA, men at dette er ikke er tilfellet. Etter at Forsvarsbygg ble bruttobudsjettet i 2011 har kapitalelementets funksjon bare vært å bidra til at kostnader knyttet til avskrivning av eiendommer, bygg og anlegg blir synlige for partene i forvaltningsmodellen. Departementet anser at kapitalelementet ivaretar hensikten med å synliggjøre kostnadene til fornyelse av eiendommer, bygg og anlegg, men ser at ordningen med fakturering av kapitalelementet utløser store transaksjonskostnader for forsvarssektoren.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju våren 2016 at det ser på om ordningen kan operasjonaliseres på en bedre måte, og at alternativer til dagens ordning er til nærmere vurdering. Departementet opplyser i Prop. 1 S (2016-2017), at ordningen skal avvikles fra og med 2017. Forsvarsbygg vil fortsatt synliggjøre kapitalelementet gjennom regnskapsmessige avskrivninger i virksomhetsregnskapet i samsvar med de statlige regnskapsstandardene. De totale utgiftene ved forsvarssektorens EBA vil dermed fortsatt synliggjøres på en hensiktsmessig måte, samtidig som transaksjonskostnader ved faktureringen av kapitalelementet fjernes.

7.3 Rapportering om verdibevarende vedlikehold av eiendomsmassen

Forsvarsbygg rapporterer til Forsvarsdepartementet gjennom årsrapporter, tertialvise resultat- og kontrollrapporter (RKR) og månedrapporter. Forsvarsdepartementet har flere ganger i løpet av 2013, 2014 og 2015 gitt uttrykk for at rapporteringen fra Forsvarsbygg i RKR ikke er tilfredsstillende. Det er uttalt at rapporteringen er mangelfull på vesentlige områder og dermed ikke er et tilfredsstillende styringsverktøy. Samtidig framhever departementet at det forekommer overrapportering og "datadumping". Det er pekt på feil forståelse av parametere, og manglende konsistens og presisjon i rapporteringen.¹¹¹ I andre halvår 2015 uttrykte departementet større tilfredshet med rapporteringen, som de oppfattet har blitt mer presis og med riktigere omfang.¹¹²

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det har vært jobbet med å forenkle styringen og rapporteringen i form av færre styringsparametere, mindre detaljstyring og enklere og mer presis rapportering. Det vises til at Forsvarsbygg har gjort interne grep for å bedre rapporteringen gjennom innføringen av et ledelsesinformasjonssystem, og at dette synes å fungere bra.¹¹³

Under målet om "nøktern og verdibevarende forvaltning av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg" rapporteres det blant annet om *tilstandsgrad i utleiporteføljen*, og kravet er 1,30 i snitt for porteføljen samlet. Forsvarsdepartementet sier at utfordringen med et måltall for gjennomsnittet for porteføljen som helhet er at 1,30 kan være godt

109) Fornyelseeffekt av investeringer på PP EBA 2009–2015, utdelt etter intervju med administrerende direktør i Forsvarsbygg 4.5.2016.

110) Intervju med administrerende direktør i Forsvarsbygg 4.5.2016, Budsjettinnspill 2017–2024, 4.5.2016

111) Referater fra etatsstyringsmøter 14.3.2013, 11.6.2013, 9.4.2014, 18.6.2014, 24.10.2014, og 8.4.2015.

112) Referat fra etatsstyringsmøte 21.10.2015.

113) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.5.2016.

nok for noen typer EBA, men for lavt eller høyt for andre. Derfor sier ikke tilstandsgraden alene nok, men må blant annet sees opp mot hvilken type EBA som går inn og ut av porteføljen. Departementet drøfter for tiden med Forsvarsbygg om det skal benyttes differensierte akseptnivåer på ulike kategorier eiendommer, bygg og anlegg.¹¹⁴

En annen parameter for å måle verdibevarende vedlikehold er *gjennomføringsgrad tilstandsbasert vedlikehold*. Formelen som skal benyttes ved rapportering er *andel av tiltak i opprinnelig godkjent vedlikeholdsplan som er gjennomført ved årets slutt*.¹¹⁵ Ved en presisering i 2013 la departementet til at *ved beregning av andel skal enkelttiltakenes og totalplanens beregnede kostnader på det tidspunktet planen blir godkjent, legges til grunn*.¹¹⁶

Resultat- og kontrollrapporteringen til Forsvarsdepartementet viser at det er rapportert på ulike måter i 2013, 2014 og 2015. I 2013 er det tatt utgangspunkt i andel av vedlikeholdsbudsjettet som er brukt, i 2014 er det rapportert gjennomføringsgrad som et snitt av andel forbrukt budsjett og andel gjennomførte tiltak, og for 2015 er det tatt utgangspunkt i andel gjennomførte tiltak. Forsvarsbygg har bekreftet at det har vært uklart hva som skal rapporteres på denne parameteren.¹¹⁷

Forsvarsbygg og Forsvarsdepartementet gir uttrykk for ulike oppfatninger av utviklingen i tilstand og vedlikeholdsbehov i eiendomsmassen.

Forsvarsbygg har rapportert til departementet om negativ utvikling i tilstandsgrad og økt vedlikeholdsbehov både i 2013, 2014 og 2015.¹¹⁸ Forsvarsdepartementet hevder imidlertid i etatsstyringssammenheng at manglende indeksregulering av de rapporterte tallene gjør Forsvarsbyggs framstilling av vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsetterslep misvisende, og at departementet vurderer tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov som stabil over tid.¹¹⁹

Forsvarsdepartementet bekrefter også i intervju at det anser vedlikeholdsbehovet i utleieporteføljen som stabilt over tid dersom det tas utgangspunkt i indeksregulerte tall, og særlig hvis det korrigeres for endringer i porteføljens størrelse (kvadratmeter).¹²⁰

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller på tilstanden i ulike kategorier av eiendom, bygg og anlegg, og at syv av ni kategorier i 2015 hadde dårligere tilstand enn Forsvarsdepartementets resultatkrav. Departementet mener at dårligere tilstandsgrad og høyere vedlikeholdsbehov kan aksepteres for enkelte typer EBA. Departementet legger opp til at Forsvaret skal kunne prioritere hvilke bygg som skal ha god eller dårligere tilstandsgrad innenfor gjeldende lover og forskrifter. Departementet framholder at det ikke nødvendigvis er kritisk å ha bygningsdeler med store eller alvorlig avvik (tilstandsgrad 3), dersom disse er i bygg som i løpet av kort tid skal ut av porteføljen. Det er derfor ikke hensiktsmessig bruk av fellesskapets ressurser å lukke hele vedlikeholdsetterslepet. Departementet forutsetter at Forsvarsbygg gjør de faglige vurderingene og prioriteringene av hvor midlene til vedlikeholds og utskifting av bygningsdeler skal benyttes.¹²¹

Forsvarsdepartementet oppgir videre at det vurderer utviklingen i porteføljens tilstand basert på helheten av vedlikehold, utskifting av bygningsdeler, investeringer og utrangeringer. Med denne bakgrunn anser departementet at utviklingen i tilstandsgrad har vært stabil over tid.¹²²

114) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.5.2016.

115) IVB LTP 2013–2016, Vedlegg A– Mål-, resultat- og risikostyring Forsvarsbygg

116) PET nr. 7 19.12.2013

117) Intervju med direktør i Forsvarsbygg Utleie 29.4.2016.

118) RKR 2013, 2014 og 2015, med vedlegget "Tilstandsanalyse"

119) Referat fra etatsstyringsmøte 8.4.2015 og 6.4.2016.

120) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.5.2016.

121) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.5.2016.

122) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.5.2016

Mens den vernede eiendomsmassen som forvaltes av Forsvarsbygg i Nasjonale festningsverker har hatt en positiv utvikling de siste fire årene, har den vernede eiendomsmassen i utleieporteføljen hatt en negativ utvikling i tilstand i samme periode. Det meste av denne eiendomsmassen er bygg uten leieinntekter, såkalt urealiserbar EBA. Forsvarsdepartementet mener at det ikke nødvendigvis er negativt at tilstandsgraden forverres på vernet eiendomsmasse i utleieporteføljen så lenge lov og forskrifter ivaretas, hvis midlene heller kan brukes på å bedre eiendommer, bygg og anlegg som er i bruk.¹²³

123) Intervju med Forsvarsdepartementet 12.5.2016.

8 Vurderinger

8.1 Tilstanden i eiendomsmassen forverres og vedlikeholdsetterslepet øker

Stortinget har satt krav om at forsvarssektorens eiendomsmasse skal forvaltes effektivt og verdibevarende. Videre skal eiendomsforvaltningen tilfredsstillende Forsvarets behov for eiendommer, bygg og anlegg og bidra til en best mulig totaløkonomi for Forsvaret, samtidig som brukers behov tilfredsstilles til en gunstigs mulig pris og i samsvar med brukers betalingsevne og -vilje.

Forsvarsbygg forvaltet i 2015 eiendommer, bygg og anlegg til en verdi av 39. mrd. kroner, med et totalt areal på cirka 4,1 mill. kvadratmeter. Av dette utgjorde eiendommer, bygg og anlegg forvaltet av Forsvarsbygg Utleie (utleieporteføljen) 87 prosent.

Tilstandsanalyser gjennomført av Forsvarsbygg viser at tilstandsgraden i utleieporteføljen har hatt en negativ utvikling fra 1,28 i 2009 til 1,32 i 2015. Selv om det var en svak bedring i 2013–2014, innebærer det en reduksjon i gjennomsnittlig tilstandsgrad på vel 3 prosent. Gitt størrelsen på porteføljen vil en tilsynelatende liten forverring i gjennomsnittlig tilstandsgrad utgjøre store kostnader til forbedring. Forsvarsdepartementets krav til gjennomsnittlig tilstandsgrad på 1,30 er ikke nådd de fire siste årene.

Det beregnede vedlikeholdsbehovet for utleieporteføljen har økt med 18 prosent, fra 3,8 mrd. kroner i 2009 til om lag 4,5 mrd. kroner i 2015. Vedlikeholdsbehovet per kvadratmeter har i samme periode økt med vel 4 prosent.

Eiendomsmassen er delt i ni ulike kategorier etter bruksområder, og det er store forskjeller på tilstanden i de ulike kategoriene. Stortinget har slått fast at forvaltningen av forsvarssektorens operative eiendommer, bygg og anlegg skal være spesielt innrettet mot å støtte Forsvarets kjernevirksomhet.¹²⁴ På tross av dette viser undersøkelsen at i perioden 2013–2015 hadde kategorien strids- og forsvarsanlegg dårligst tilstand. Dette er også det bruksområdet i forsvaret som har høyest samlet vedlikeholdsbehovnivå, på over 900 mill. kroner i 2015. Kategorien består blant annet av hangarer, ammunisjonslager, bemannede fjellanlegg og kommandoplasser.

Stortinget har uttrykt bekymring for den negative utviklingen i eiendomsmassen, og understreket at denne utviklingen må stanses. Stortinget har blant annet påpekt det ansvaret Forsvarsbygg har for at "Forsvarets boliger og kvarter skal være tidsmessige, av alminnelig god bokvalitet og i samsvar med gjeldende lover og regler".¹²⁵ Det har vært en reduksjon i vedlikeholdsbehovet for boliger fra 2013 til 2015, og tilstandsgraden er forbedret i samme periode. Boliger er imidlertid fortsatt den kategorien som har størst vedlikeholdsbehov per kvadratmeter. Samlet har boliger i 2015 et vedlikeholdsbehov på nær 700 mill. kroner.

Forsvarsbygg forvalter en betydelig del av de statlige kulturminnene. Det konstateres at den verneverdige eiendomsmassen som forvaltes av Nasjonale festningsverk, har fått en markant bedret tilstand i perioden 2012–2015. På den annen side har den verneverdige eiendomsmassen i utleieporteføljen hatt en sterkt negativ utvikling i tilstand i samme periode.

124) St.prp. nr. 77 (2000-2001), jf. Innst. S. nr. 343 (2000-2001)

125) Prop. 73 S (2011-2012) Et forsvar for vår tid jf. Innst. 388 S (2011-2012)

Vedlikeholdsbehovet for denne eiendomsmassen har økt fra 430 mill. kroner i 2012 til 516 mill. kroner i 2015. Stortinget har ved flere anledninger slått fast at sektoransvaret gjelder for kulturminner og at Forsvarsdepartementet dermed er ansvarlig for å ivareta den verneverdige eiendomsmassen i forsvarssektoren.¹²⁶

For en del av eiendomsmassen er tilstanden så dårlig at den defineres som under akseptabelt nivå, og strakstiltak er nødvendig. Dette gjelder bygningsdeler med store og alvorlige avvik og bygningsdeler med vesentlige avvik, der konsekvensene av avviket er store eller alvorlige. Dette er en strengere definisjon enn for det generelle vedlikeholdsbehovet, og defineres som vedlikeholdsetterslep. Det beregnede vedlikeholdsetterslepet har økt fra 1,40 mrd. kroner i 2013 til 1,93 mrd. kroner i 2015, noe som tilsvarer en økning på 38 prosent.

I tillegg er tilstanden på deler av den øvrige eiendomsmassen slik at det ifølge Forsvarsbygg er behov for utbedringer for om lag 2 mrd. kroner i løpet av to til fire år for å unngå at ytterligere eiendomsmasse får en tilstand som er dårligere enn akseptabelt nivå.

Selv om det kan være noe usikkerhet om enkeltberegninger, viser negativ utvikling i tilstandsgrad og et økende vedlikeholdsetterslep at vedlikeholdet ikke sikrer god nok bevaring av eiendomsmassene. Konsekvensene av dårlig vedlikehold blir på sikt at eiendomsverdiene går ned og at kostnadene for å dekke kommende vedlikeholdsbehov øker. Det kan videre føre til at bygg ikke kan nyttes i samsvar med formål og funksjon, og at eiendommer, bygg og anlegg ikke støtter Forsvarets kjernevirksomhet som forventet. Det kan også bety tap av kulturminner, og at Forsvarsdepartementet ikke ivaretar sitt overordnede sektoransvar for forvaltningen av verneverdig eiendomsmasse godt nok.

8.2 Husleien dekker ikke godt nok kostnadene til verdibevaring av eiendomsmassen

Forvaltningsmodellen med Forsvarsdepartementet som eier, Forsvarsbygg som forvalter og Forsvaret som kunde, bygger på en forutsetning om kostnadsdekkende husleie. Det er slått fast ved opprettelsen av Forsvarsbygg at husleien skal dekke de reelle kostnadene til forvaltning, vedlikehold, drift og utvikling. Videre skal leien dekke kapitalslitet av eiendomsmassen ved at den dimensjoneres etter årlige avskrivninger.¹²⁷

En evaluering av forvaltningsmodellen, utført på anmodning fra Stortinget¹²⁸ i 2013, konkluderte med at husleien i realiteten ikke dekket kostnadene.¹²⁹ En viktig årsak var at nøkkeltallene som har dannet grunnlaget for beregning av husleien, har vært lavere enn det som er anbefalt i Norsk Standard for livssyklus kostnader. Det ble derfor blant annet foreslått å finansiere utskifting av bygningsdeler utenom vedlikeholdsbudsjettene, med øremerkede investeringsmidler fra Forsvarsdepartementet. Det årlige behovet for utskifting av bygningsdeler ble anslått til om lag 200 mill. kroner årlig. Fra 2014 er det gitt egne bevilgninger til utskifting av bygningsdeler. Bevilgningene til Forsvarsbygg i saldert budsjett for 2014 og 2015 var henholdsvis 100 mill. kroner og 104 mill. kroner, det vil si om lag halvparten av anslått behov. I 2016 ble det bevilget 76 mill. kroner. Det går fram av Prop.1 S (2016–2017) at utskifting av bygningsdeler fra og med 2017

126) St.prp. nr. 77 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001), St. prp. 48 (2007–2008), jf. Innst. S nr. 318 (2007–2008).

127) St.prp. 77 (2001–2002) *Omlagging av Forsvarets eiendomsforvaltning*, jf. Innst. S nr. 343 (2000–2001).

128) Innst. 388 S (2011–2012).

129) *Vurderinger av forbedringer i forvaltningsmodellen for ytterligere ansporing til kostnadseffektiv bruk av forsvarssektorens EBA* (2013).

finansieres over posten for investeringsprosjekter, og at det ikke fremmes forslag til bevilgning på posten for utskifting av bygningsdeler i 2017.

Kapitalelementet i husleien skal vise kapitalslitet for bruk av eiendommer, bygg og anlegg,¹³⁰ og det var forutsatt at det skulle brukes til fornyelse.¹³¹ Forsvarsdepartementet påpeker imidlertid at etter at Forsvarsbygg ble bruttobudsjettet i 2011, har kapitalelementets funksjon bare vært å bidra til at kostnader knyttet til avskrivning av eiendommer, bygg og anlegg blir synlige for partene i forvaltningsmodellen. Fornyelse finansieres med egne investeringsbevilgninger over statsbudsjettet. Forsvarsbygg har påpekt at bevilgningene til fornyelse er vesentlig lavere enn fakturert kapitalelement i husleien.¹³² Departementet hevder på sin side at alle investeringer har en fornyelseeffekt, uavhengig av om Forsvarsbygg definerer det som "fornyelse" eller "nye behov".¹³³ Det er overraskende at departementet og Forsvarsbygg har så ulike vurderinger av hensikten med kapitalelementet. Det kan svekke innsatsen med å bevare bygningsmassens verdi.

Departementet anser at kapitalelementet har ivaretatt hensikten med å synliggjøre kostnadene til fornyelse av eiendommer, bygg og anlegg, men ser at ordningen med fakturering av kapitalelementet har utløst store transaksjonskostnader for forsvarssektoren.¹³⁴ Departementet melder i Prop. 1 S (2016–2017) at kapitalelementet skal avvikles fra 2017.

Samlet viser undersøkelsen at husleiemodellen ikke har fungert etter forutsetningen om at husleien skal dekke de reelle kostnadene til forvaltning, vedlikehold, drift og utvikling av eiendomsmassen. Ordningen med kapitalelementet har heller ikke fungert som forutsatt.

8.3 Forsvarsbygg har svak styring og kontroll med gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet

Forsvarsbygg har etablert et system for registrering og analyse av eiendommenes tilstand, og har med det lagt et grunnlag for planlegging og prioritering av vedlikehold. Undersøkelsen viser imidlertid at det er noen utfordringer både med planlegging og gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet. Blant annet viser gjennomgang av et utvalg av tilstandsanalyser at dokumentasjonen i analysene ikke er god nok som grunnlag for prioritering og planlegging av vedlikeholdstiltak. Det er heller ikke noen systematisk kvalitetssikring av disse analysene.

Forsvarsbygg får ikke gjennomført alle planlagte vedlikeholdstiltak. Den viktigste årsaken er at det blir utført mye uforutsett vedlikehold som tar av ressursene til planlagt vedlikehold. I perioden 2013–2015 ble det brukt atskillig mer ressurser på uforutsett vedlikehold enn det som var avsatt til dette. Det er i tillegg en klar sammenheng mellom overforbruk av midler på uforutsett vedlikehold og lav gjennomføringsgrad av planlagt vedlikehold i perioden.

Vedlikeholdsprosjektene gjennomføres i all hovedsak av eksterne leverandører som Forsvarsbygg Utleie har inngått rammeavtaler med. Det betyr at oppgaven i markedsområdene er å planlegge og styre prosjektene, og følge opp leverandørene. Det er stor variasjon i prosjektstyringen, både mellom markedsområder og internt i

130) St.prp. nr. 1 tillegg nr. 6 (2002–2003).

131) St.prp. nr 48 (2007-2008), Forsvarsdepartementets retningslinjer for eiendommer, bygg og anlegg (FDREBA), gjeldende fra januar 2010 til juli 2016

132) Fornyelseeffekt av investeringer på PP EBA 2009-2015, Forsvarsbygg, uten dato.

133) Tilbakemelding på rapportutkast fra Forsvarsdepartementet 5.10.2016.

134) Tilbakemelding på rapportutkast fra Forsvarsdepartementet 5.10.2016.

markedsområdene. Det gjelder blant annet oppfølging av leverandører og utførelse av etterarbeid. Mangelfull bruk av egenkontrollskjema gjør at det ikke kan dokumenteres at prosjektgjennomføringen er utført i henhold til fastsatte krav og prosedyrer i alle prosjektene. Dette kan ha konsekvenser for oppfølging og kvalitetssikring av vesentlige deler av prosjektgjennomføringen. Det kan føre til at prosjektene blir dyrere enn planlagt og tar lengre tid, og at en del planlagt vedlikehold ikke blir gjennomført. På lengre sikt kan det gi verdiforringelse og økte kostnader.

8.4 Det mangler styringssignaler fra departementet om prioritering av vedlikehold av ulike typer eiendommer, bygg og anlegg

Forsvarsdepartementet har ansvaret for å fastsette mål og prioriteringer, slik at Forsvarsbygg gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Forsvarsdepartementet har satt et krav til gjennomsnittlig tilstandsgrad i eiendomsmassen på 1,30. Forsvarsbyggs rapportering de siste årene viser at dette resultatkravet ikke er nådd. Det har vært en negativ utvikling i tilstandsgrad og det kartlagte vedlikeholdsbehovet har økt. Forsvarsbygg har i den formelle styringsdialogen til Forsvarsdepartementet for 2013, 2014 og 2015 rapportert at utviklingen i tilstandsgrad er negativ og at vedlikeholdsbehovet øker. Etter Forsvarsdepartementets vurdering har tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov vært tilnærmet stabil de senere årene, og departementet har hevdet at tallene fra Forsvarsbygg er misvisende. Departementet har også vist til at det vært overrapportering, feil forståelse av parametere og manglende konsistens og presisjon i rapporteringen.

Det rapporterte vedlikeholdsbehovet i utleieporteføljen summerte seg i 2015 til om lag 4,5 mrd. kroner, og vedlikeholdsetterslepet utgjorde 1,9 mrd. kroner av dette. Vedlikeholdsetterslepet er kartlagte kostnader for å utbedre bygningsdeler med store og alvorlige avvik, eller vesentlige avvik der konsekvensene er alvorlige. Fra 2013 til 2015 har etterslepet økt med nærmere 40 prosent målt i faste priser. Forsvarsdepartementet framholder at det ikke er hensiktsmessig ressursbruk å gjøre noe med hele dette vedlikeholdsetterslepet.

Forsvarsdepartementet har gitt få signaler om prioritering av vedlikehold av forskjellige typer eiendommer, bygg og anlegg. Det gjelder også hvilke bygg det kan aksepteres dårligere tilstandsgrad for. Et krav til gjennomsnittlig tilstandsgrad på 1,30 for hele eiendomsmassen gir ingen styringssignaler om hvilke typer eiendommer, bygg og anlegg som eventuelt skal prioriteres ved vedlikehold. Departementet legger opp til at Forsvaret skal prioritere hvilke bygg som skal ha god eller dårlig tilstandsgrad innenfor gjeldende lover og forskrifter. Departementet forutsetter videre at Forsvarsbygg gjør de faglige vurderingene og prioriteringene av hvor vedlikeholdsmidlene skal benyttes.

Det kan synes som om etatsstyringsdialogen mellom departementet og Forsvarsbygg ikke har vært god nok. Det vises i denne sammenhengen til at departementet mener at deler av det som skal være sentral resultatrapportering fra Forsvarsbygg er misvisende. Konsekvensene av dette, samt manglende styringssignaler om prioritering av vedlikehold, kan bli at forvaltning og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg i forsvarssektoren ikke følger opp Stortingets forutsetninger om dette godt nok.

9 Referanseliste

Intervjuer

- Markedsområde Viken 21.10. 2015 og 22.10. 2015
- Markedsområde Østlandet 3.11.2015
- Markedsområde Hålogaland 25.11.2015
- Markedsområde Trøndelag 1.12.2015
- Markedsområde Nord 14.1.2016
- Markedsområde Vest 22.1.2016
- Forsvarsbygg Utleie (Eiendomsforvaltning) og Forsvarsbygg Eiendom (Porteføljestyling) 17.3.2016 og 19.4.2016
- Direktør Forsvarsbygg Utleie 29.4.2016
- Administrerende direktør Forsvarsbygg 4.5.2016
- Forsvarsdepartementet 12.5.2016

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- St.prp. nr. 84 (1998–1999) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*
- St.prp. nr. 77 (2000–2001) *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*
- St.prp. nr. 1 (2002–2003) *Budsjettproposisjon Forsvarsdepartementet – Tillegg nr. 6 (2002–2003) Endringer i forslaget til forsvarsbudsjett for 2003 grunnet innføring av kostnadsdekkende husleie i Forsvaret*
- St.prp. nr. 37 (2008–2009) *Om endringer i statsbudsjetter 2009 med tiltak for arbeid*
- St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*
- Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*
- Prop. 1 S (2016–2017) (2015–2016) (2014–2015), (2013–2014), (2012–2013) (2011–2012) (2010–2011) *Forsvarsdepartementet*
- Prop. 1 S (2013–2014) *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*
- Prop. 153 S (2014–2015) *Endringer i statsbudsjettet 2015 under Forsvarsdepartementet (ekstraordinære utgifter i Sjøforsvaret og Luftforsvaret)*

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 33 (2008–2009) *"Kultur å forsvare" Om kulturvirksomheten i Forsvaret frem mot 2020*
- Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken*

Innstillinger

- Innst. S nr. 81 (1999–2000) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*
- Innst. S nr. 343 (2000–2001) *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*
- Budsjett-innst. S. nr. 7 (2002–2003) *Budsjettinnstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen*
- Innst. S nr. 139 (2008–2009) *Innstilling frå finanskomiteen om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid*
- Innst. S nr. 318 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*
- Innst. S. nr. 295 (2008–2009) *"Kultur å forsvare" Om kulturvirksomheten i Forsvaret frem mot 2020*

- Innst. 388 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*
- Innst. 499 S (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken*

Styringsdokumenter Forsvarsdepartementet

- Iverksettingsbrev for forsvarssektoren for langtidsperioden 2013–2016 (IVB LTP), med vedlegg
- Resultat- og kontrollrapport til Forsvarsdepartementet for 2013, 2014, 2015 (RKR 3), med vedlegg *Tilstandsanalyse Forsvarsbygg Nasjonale Festningsverk og Tilstandsanalyse Forsvarsbygg Utleie*
- Budsjettinnspill Forsvarsbygg 2017–2024 til Forsvarsdepartementet, 4. mai 2016
- Referater fra etatsstyringsmøter i 2013 (14.3, 11.6, 15.10 og 11.12)
- Referater fra etatsstyringsmøter i 2014 (9.4, 18.6, 24.10 og 17.12)
- Referater fra etatsstyringsmøter i 2015 (8.4, 7.6, 21.10 og 16.12)

Styringsdokumenter i Forsvarsbygg

- Forsvarsbyggs forretningsstrategi 2013–2016
- Oppdragsskriv til forretningsområder og konsernstaber, 2014 og 2015
- Strategi og forretningsplan for Forsvarsbygg utleie for 2013, 2014 og 2015
- Årsrapport Forsvarsbygg Utleie, desember 2015
- Virksomhetsplaner for markedsområdene, 2015
- Årsrapporter fra markedsområdene, 2015

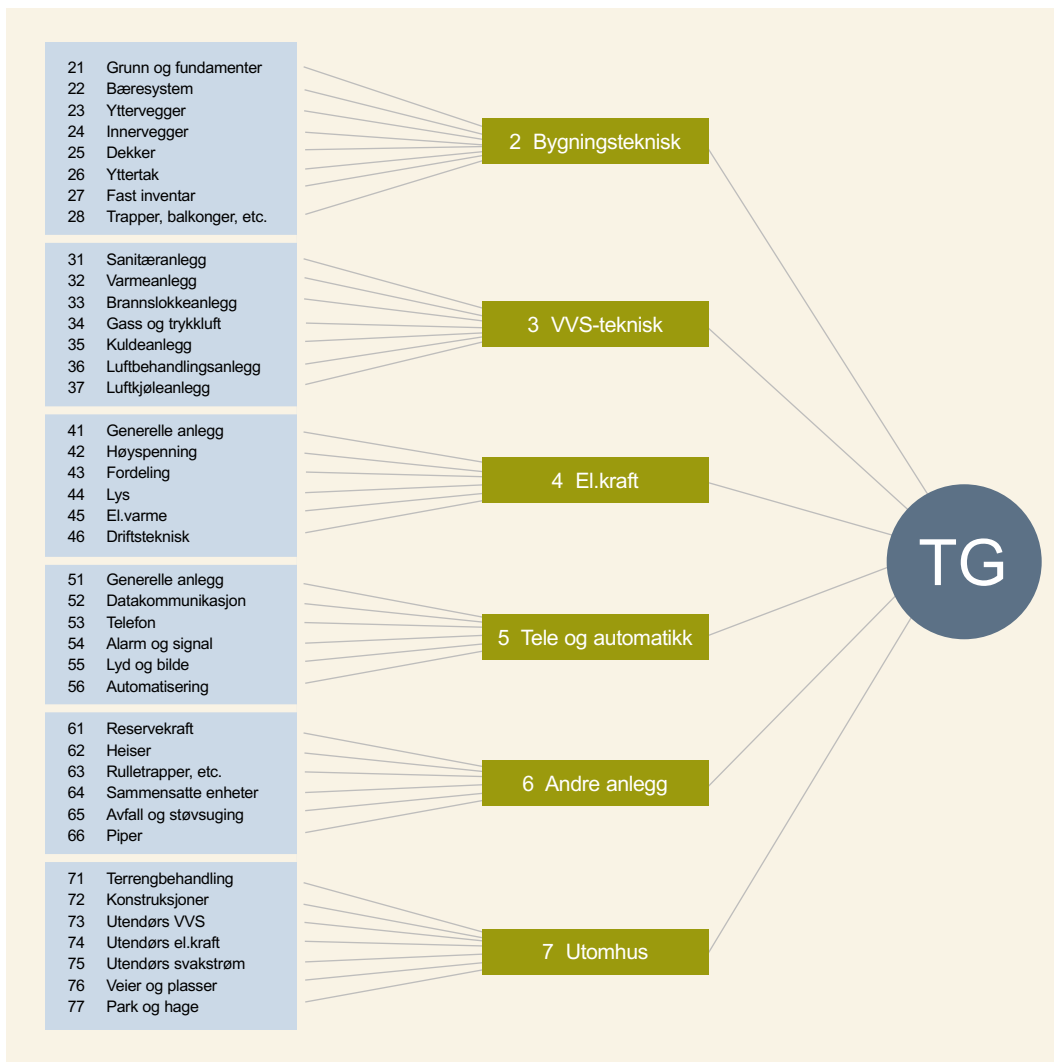
Reglementer, retningslinjer og faglige standarder

- *Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet)• Retningslinjer for tjenestefeltet eiendommer, bygg og anlegg, Forsvarsdepartementet 2010*
- Norsk Standard 3424:2012 – *Tilstandsanalyse av byggverk – Innhold og gjennomføring*
- Norsk Standard 3454:2013 – *Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og strukturer*
- *Overordnet verdibevaringsstrategi – Vedlikehold, Forsvarsbygg Utleie, siste versjon 18.08.2015*
- *Prosedyre for tilstandsanalyser, Forsvarsbygg Utleie, siste versjon 13.08.2015*

Rapporter, utredninger og evalueringer

- Norsk offentlig utredning 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*
- *Vurdering av forbedringer i forvaltningsmodellen, for ytterligere ansporing til mer kostnadseffektiv bruk av forsvarssektoren EBA, Forsvarsdepartementet mai 2013*
- *Forsvarets modenhet som kjøper av EBA-tjenester fra Forsvarsbygg, FD-LED Internrevisjon 2014*
- *Forsvarsbyggs leveranse til kunden, FD-LED Internrevisjon 2014*
- *Benchmarking av driftsprosesser i Forsvarsbygg, EY desember 2014*
- *Regnskapsanalyse for regnskapsåret 2014, Forsvarsbygg september 2015*
- *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren, McKinsey 2015*
- *Leietakerundersøkelsen Forsvarsbygg, TNS Gallup 2013 og 2015*
- Årsrapport Forsvarsbygg 2015, april 2016
- *Fornyelseseffekt av investeringer på PP EBA 2009-2015, Forsvarsbygg (uten dato, utdelt etter intervju med adm. direktør Forsvarsbygg 4. mai 2016)*

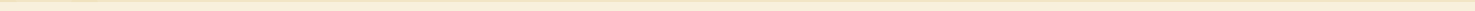
Vedlegg: Forsvarsbyggs vektingsmodell for å komme fram til tilstandsgrad (TG) for ett bygg



Kilde: Forsvarsbygg

For å beregne den arealvektete tekniske tilstandsgraden for hele eiendomsmassen brukes tilstandsgraden for hvert bygg. Denne ganges med andelen byggets areal utgjør av totalt areal, og resultatet summeres for hele utleieporteføljen. Dette resultatet angir arealvektet teknisk tilstandsgrad for utleieporteføljen.

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



177 508 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Eiendommer, bygg og anlegg er viktige for Forsvarets håndtering av formål og oppgaver. De utgjør også store økonomiske og historiske verdier. Stortinget har stilt krav om at de skal forvaltes effektivt og slik at verdiene bevares.

Forsvarsbygg forvaltet i 2015 en eiendomsmasse på nær 4,1 mill. kvadratmeter, fordelt på 12 407 bygg. Verdien er anslått til 39 mrd. kroner. Det er rapportert om en negativ utvikling i tilstand og økende vedlikeholdsbehov.

Undersøkelsen tar for seg om forvaltningen er god og effektiv og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Den omfatter perioden 2009–2015, med hovedvekt på 2013–2015.

Funn og anbefalinger

Tilstanden til eiendomsmassen forverres og vedlikeholdsetterslepet øker

- Analyser viser at eiendomsmassens tilstand har blitt dårligere fra 2009 til 2015.
- Det registrerte vedlikeholdsbehovet utgjorde 4,48 mrd. kroner i 2015. Av dette var 1,93 mrd. kroner et vedlikeholdsetterslep knyttet til bygningsdeler med kritisk tilstand og behov for strakstiltak. Vedlikeholdsetterslepet økte med 38 prosent fra 2013 til 2015.
- Strids- og forsvarsanlegg har dårligst tilstand og størst samlet vedlikeholdsbehov.
- Tilstanden for boliger er bedret, men vedlikeholdsbehovet er fortsatt stort.
- En del verneverdige eiendommer har i 2012–2015 hatt en sterkt negativ utvikling i tilstand.

Husleien dekker ikke godt nok kostnadene til verdibevaring av eiendomsmassen

- Husleien omfatter kostnader til forvaltning, vedlikehold, drift og utvikling, og beregnede kostnader til fornyelse. Disse midlene har ikke blitt brukt direkte til fornyelse.
- Vedlikeholdsbudsjettene dekker ikke kostnadene til utskifting av bygningsdeler. Det ble i 2014–2016 bevilget midler fra departementet til dette, men bare om lag halvparten av kartlagt behov.
- Forsvarsdepartementet opplyser at det vil ta initiativ til evaluering av husleieordningen innen utgangen av 2019. Riksrevisjonen mener at det bør skje tidligere.

Forsvarsbygg har svak styring og kontroll med gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet

- Mange av tilstandsanalysene gir ikke godt nok grunnlag for å planlegge vedlikehold.
- En del vedlikeholdstiltak gjennomføres ikke i henhold til planen.
- Det er stor variasjon i Forsvarsbyggs oppfølging og dokumentasjon av vedlikeholdsprosjektene.

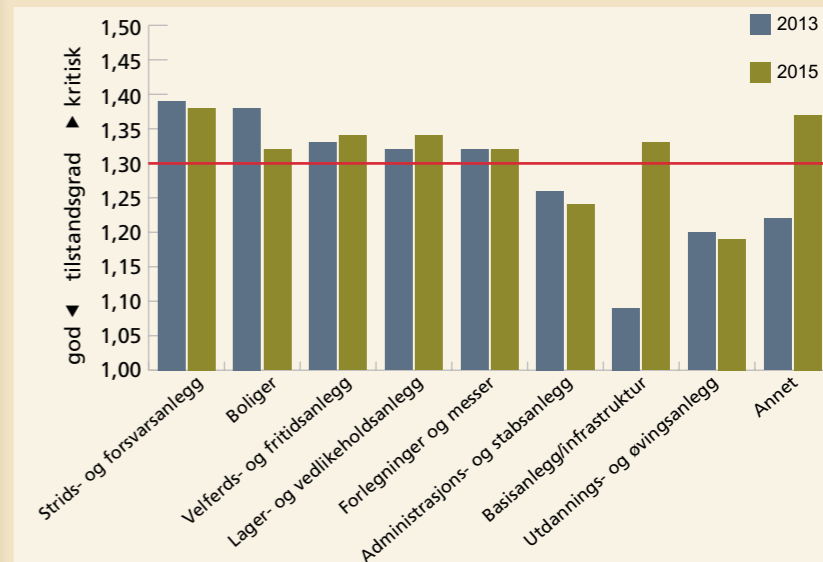
Det mangler styringssignaler fra departementet om prioritering av vedlikehold av ulike typer eiendommer, bygg og anlegg

- Forsvarsdepartementet har gitt få signaler om prioritering av vedlikehold, også hvilke typer bygg det kan aksepteres dårligere tilstandsgrad for.
- Krav til gjennomsnittlig tilstandsgrad for hele bygningsmassen gir ingen signaler om hva som skal prioriteres.

Riksrevisjonen anbefaler

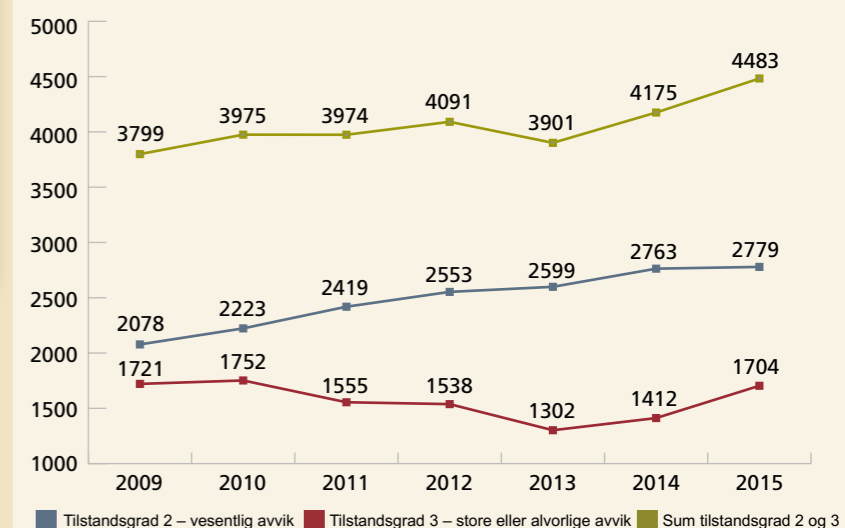
- at Forsvarsdepartementet
- tar initiativ til tiltak som kan bedre tilstanden i eiendomsmassen og stoppe økningen i vedlikeholdsetterslepet
 - vurderer hvordan nødvendig fornyelse i eiendomsmassen kan sikres, når dette ikke dekkes av husleien med de endringer som går fram av Prop. 1 S (2016–2017)
 - følger opp at Forsvarsbygg etablerer betryggende styring og kontroll med gjennomføringen av vedlikeholdsprosjekter
 - basert på dialog med Forsvaret tar initiativ til tiltak for å forbedre styringsdialogen med Forsvarsbygg, herunder signaler om prioritering av vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg for ulike formål

Tilstand i ulike kategorier eiendom, bygg og anlegg, 2013 og 2015




Kilde: Forsvarsbygg

Vedlikeholdsbehov fordelt på tilstandsgrad, 2009–2015, i mill. kroner



Kilde: Forsvarsbygg, omregnet til faste 2015-priser



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651 7