



Innst. 240 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:3 (2016–2017)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg

Til Stortinget

Sammendrag

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.

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 pst. 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 Riksrevisjonens dokument.

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

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.

Riksrevisjonens merknader

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 pst. 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 pst., 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 pst.

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, jf. Innst. S. nr. 343 (2000–2001). 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) 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 allminnelig 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.

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, 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 pst.

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 bemerket Riksrevisjonen 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 eiendomsmasse godt nok.

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. 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 har 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 kapitalelemen-

tet 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.

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 ifølge Riksrevisjonen heller ingen systematisk kvalitets sikring 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.

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 pst. 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.

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.

Departementets oppfølging

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 avvikenes 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 porteføljnivå 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.

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.

Styring og kontroll med gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet

Statsråden viser til at det brukes mye ressurser på gjennomføring og oppfølging av tilstandsanalyser, 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 tilstandsanalyser, slik at disse svakhetene rettes opp.

Forsvarsdepartementet har siden 2013 stilt krav til Forsvarsbygg om at vedlikeholdsmidlene 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.

Styringssignaler 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.

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 fastholder 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 pst. 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.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Are Helseth og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at Forsvarets eiendomsmasse utgjør store økonomiske verdier. Forsvaret forvalter i alt over 12 000 bygg og anlegg med en samlet verdi anslått til 39 mrd. kroner. Mange av anleggene omfatter kulturhistoriske byggverk av nasjonal verdi.

Komiteen viser til at Stortinget har forutsatt at eiendomsmassen forvaltes slik at verdiene bevares og at forvaltningen av forsvarssektorens operative eiendommer, bygg og anlegg skal være spesielt innrettet mot å støtte Forsvarets kjernevirksomhet.

Riksrevisjonens undersøkelse tyder på at tilstanden til eiendomsmassen i Forsvaret er blitt forverret de siste årene og at vedlikeholdsetterslepet som følge av dette har økt.

Komiteen har imidlertid merket seg at statsråden mener en bør være noe varsom med å trekke for bastante konklusjoner på bakgrunn av Forsvarsbyggs tilstandsregistreringer og -analyser. I den undersøkte perioden fra 2009 til 2015 har andelen av forsvarssektorens arealer som er tilstandsregistrert, økt fra 73 pst. til 87 pst., noe som kan være med på å forklare endringene uten at en dermed kan fastslå om tilstan-

den har blitt forverret eller at vedlikeholdsetterslepet har økt i perioden.

Komiteen har også merket seg at Riksrevisjonen vil fastholde at det har vært en negativ utvikling i målt tilstand i perioden 2009–2015, og at det vil utgjøre store kostnader til forbedring.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen spesielt trekker frem strids- og forsvarsanlegg, som består blant annet av hangarer, ammunisjonslager, bemannede fjellanlegg og kommandoplasser, som et område som er i dårlig stand og som har blitt forverret de siste årene.

Komiteen viser her til den forklaringen statsråden gir om at deler av denne eiendomsmassen etter den kalde krigens slutt ble nedprioritert og vurdert solgt og derfor ikke ble prioritert med løpende vedlikehold på samme måte som annen EBA. Som følge av endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen har Forsvaret igjen tatt i bruk disse arealene. Komiteen har merket seg at konsekvensene av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen ifølge statsråden vil måtte prege prioriteringene av EBA-midler i årene som kommer. Komiteen ser at en slik prioritering, i tråd med det til enhver tid gjeldende trusselbilde, kan være naturlig.

Komiteen viser til at uansett om tilstanden har blitt forverret eller ikke i perioden, er det full enighet om at det eksisterer et betydelig vedlikeholdsbehov og at etterslepet i sektorens totale eiendomsmasse er stor. Det samlede vedlikeholdsbehovet for utleieporteføljen er anslått til om lag 4,5 mrd. kroner, hvorav vedlikeholdsetterslepet alene er beregnet til 1,9 mrd. kroner.

Et annet forhold som Riksrevisjonen trekker frem i rapporten, er at husleien som Forsvaret betaler ikke dekker kostnadene til en verdibevarende forvaltning av eiendomsmassen, herunder et kapitalelement som skulle brukes til fornyelse av eiendomsmassen. Dette støttes av en evaluering av forvaltningsmodellen som ble foretatt på anmodning fra Stortinget i 2013. For å dekke det årlige behovet ble det derfor foreslått å bevilge øremerkede investeringsmidler over forsvarsbudsjettet som en kompensasjon for manglende husleie. Komiteen registrerer at verken «husleiemodellen» eller «kapitalelementet» har fungert etter hensikten, og at departementet vil ta initiativ til en evaluering av hele ordningen senest innen utgangen av 2019.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen stiller seg kritisk til tidsrammen for evalueringen, og komiteen deler Riksrevisjonens syn. Komiteen mener at arbeidet med evalueringen må forseres og ber om at det nedsettes et hurtigarbeidende utvalg som fremlegger sin evaluering slik at eventuell nødvendig endring kan innarbeides i statsbudsjettet for 2018.

Komiteen viser til at Forsvarsbygg har etablert et system for registrering og analyse av eiendommens tilstand, men at dokumentasjonen i mange av tilstandsanalysene etter Riksrevisjonens vurdering ikke er utfyllende nok som grunnlag for prioritering og planlegging av vedlikeholdstiltak. Riksrevisjonen mener at svak styring og kontroll med vedlikeholdsprosjektene kan føre til at prosjektene tar lengre tid og blir dyrere enn planlagt. I tillegg tar mye uforutsett vedlikehold bort ressurser til planlagt vedlikehold som dermed ikke blir gjennomført. Over tid vil dette føre til økt verdiforringelse av eiendomsmassen.

Komiteen deler disse bekymringene.

Komiteen viser videre til at styringsdialogen mellom departementet og Forsvarsbygg ikke har gitt noen signaler om hvilke typer eiendommer, bygg og anlegg som skal prioriteres og hvilke det kan aksepteres en dårligere tilstand for ut ifra byggets formål. Komiteen viser til at statsråden er enig i at byggets

formål skal påvirke prioriteringen av vedlikeholdsressursene og er tilfreds med at departementet sammen med Forsvarsbygg og Forsvaret skal videreutvikle metoden for prioritering av vedlikehold.

Komiteen slutter seg for øvrig til Riksrevisjonens anbefalinger til Forsvarsdepartementet.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:3 (2016–2017) – Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 28. mars 2017

Martin Kolberg

leder

Helge Thorheim

ordfører

