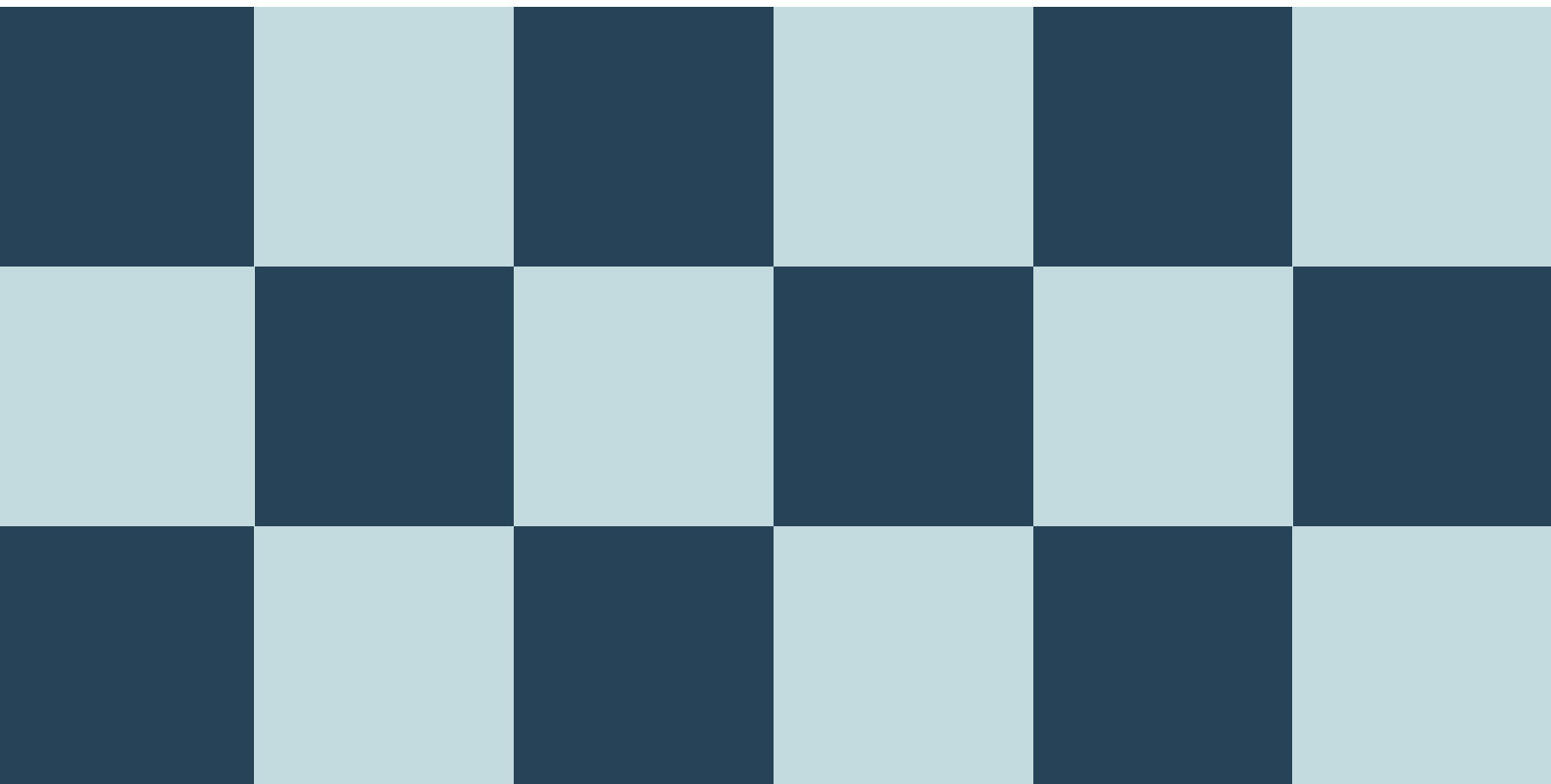




Myndigheten för
totalförsvarsanalys

Fortifikationsverkets investeringar i försvarsfastigheter

– kostnadseffektivitet och prioriteringar



Myndigheten för totalförsvarsanalys
Fortifikationsverkets investeringar i försvarsfastigheter
- kostnadseffektivitet och prioriteringar
Diarienummer: 2024-32
Datum: 2024-12-02
Format: Endast digitalt

Rapporten finns publicerad på www.mtfa.se

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	7
1.1 Vår tolkning av uppdraget	7
1.2 Om effektivitet	8
1.3 Tidigare utredningar om Fortifikationsverket	9
1.4 Frågeställningar	10
1.5 Metod och genomförande	11
1.6 Disposition	12
2. Infrastrukturens roll i det militära försvarets tillväxt	13
2.1 Det militära försvaret är under stark tillväxt	13
2.2 Vad är ökad försvarsförmåga?	14
2.3 Försvarsmakten ansvarar för försvarsförmågan	15
2.4 Fortifikationsverkets uppgifter	17
2.5 Fortifikationsverket är avgiftsfinansierat	18
2.6 Fortifikationsverket i tillväxt	19
3. Processen för investering i infrastruktur	20
3.1 Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna	20
3.2 Investeringsplanen för försvarsfastigheter	21
3.3 Fortifikationsverkets kostnadskalkyler	22
3.4 Kostnadsbedömningar och tidsåtgång under faserna	23
4. Effektiviteten i Fortifikationsverkets investeringar	26
4.1 Kostnadseffektiviteten i Fortifikationsverkets investeringar	26
4.2 Investeringsplanens bidrag till ökad försvarsförmåga	30
4.3 Ordningen som investeringarna genomförs i	32
5. Slutsatser och handlingsalternativ	33
5.1 Är Fortifikationsverkets investeringar kostnadseffektiva?	33

5.2	Ger investeringsplanen bästa förutsättningar att bidra till ökad försvarsförmåga?	34
5.3	I vilken ordning görs investeringarna?	36
5.4	Se över Fortifikationsverkets finansiering och roll	36
	Referenslista	38
	Bilaga 1. Schematisk bild av anskaffningsprocessen	42

Sammanfattning

Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) har haft i uppdrag att analysera Fortifikationsverkets investeringar i försvarsfastigheter. Uppdraget bestod av att analysera större ny- och ombyggnationer och bedöma kostnads-effektiviteten i investeringarna utifrån gjorda investeringskalkyler. Vidare ingick att analysera i vilken utsträckning nuvarande investeringsplan ger bästa förutsättningar att bidra till ökad försvarsförmåga.

Fortifikationsverket har en viktig roll i att tillhandahålla ändamålsenlig infrastruktur för att möjliggöra den ökning av Sveriges försvarsförmåga som riksdag och regering har beslutat om. Myndighetens verksamhet, inklusive investeringsverksamheten, har vuxit sedan mitten av 2010-talet, och fortsätter växa. Kraven på Fortifikationsverket, samt på Försvarsmakten som är deras största kund, är därmed annorlunda i dag än för tio år sedan.

Kostnadseffektiviteten i Fortifikationsverkets investeringar

I genomförandet av uppdraget har MTFA utgått från Fortifikationsverkets investeringsplan för 2024–2026. Vi har analyserat hur de kostnadsberäkningar som ligger till grund för investeringarna tas fram och genom Fortifikationsverkets projektdatabas har vi därefter kunnat följa hur kostnadsberäkningar och tidsåtgång utvecklas. Denna datainsamling har kompletterats med dokumentstudier samt intervjuer med representanter för Fortifikationsverket, Försvarsmakten och ytterligare myndigheter som har inblick i denna typ av investeringar. Vår bedömning är att Fortifikationsverket gör sina kalkyler på ett gediget och detaljerat sätt och följer en metodik som är i enlighet med branschens praxis.

MTFA noterar att det ofta förekommer en kostnadsglidning i planerings- och projekteringsfasen, det vill säga den bedömda kostnaden ökar i takt med att planeringen blir mer och mer precis. Det finns olika förklaringar till det. En är att ökningen i byggkostnadsindex under ett antal år varit hög, vilket kan få stor effekt på projekt som tar flera år att planera och genomföra. Andra förklaringar är så kallad kravglidning, det vill säga att kravbilden förändras, och oförutsedda kostnader. Vår bedömning är att omfattningen av kostnadsglidningen i den studerade investeringsplanen är rimlig och att Fortifikationsverket har god kostnadskontroll. Vi noterar att det pågår ett utvecklingsarbete hos Fortifikationsverket för att öka precisionen i kostnadsuppskattningar. MTFA bedömer att detta arbete bör drivas vidare.

I sammanhanget bör det framhållas att produktiviteten i den svenska byggsektorn har utvecklats svagt under ett par decennier. En rad utredningar har konstaterat att konkurrensen i byggsektorn är svag och att ökningen av byggkostnaderna i Sverige periodvis har varit bland de snabbaste inom EU. Den ineffektivitet som utmärker byggbranschen i stort torde även gälla för Fortifikationsverkets verksamhet.

När ett projekt formellt har beställts, inleder Fortifikationsverket en upphandling av entreprenörer och genomförande av byggnation. MTFA bedömer att Fortifikationsverket har hög kompetens i att utforma beställningar och agera byggherre. En indikation på detta är att den beräkning som ligger till grund för upphandling stämmer väl överens med den faktiska byggkostnaden. Det, menar MTFA, visar på att myndigheten har den tekniska kompetensen samt god kunskap om prisbild och lokala byggmarknader. Det förekommer att upphandlingar görs baserat på endast en eller två offerter, vilket gör att det kan ifrågasättas om det finns en fungerande prisbildningsmekanism. Här menar MTFA att Fortifikationsverkets branschkunskap gör att myndigheten i dessa fall kan agera och avbryta upphandlingen om offerterna ligger för högt i pris. Det finns också exempel på när så har skett. Sammantaget bedömer MTFA att Fortifikationsverkets investeringar genomförs med rimlig kostnadseffektivitet och god kostnadskontroll.

MTFA identifierar dock ett antal områden för utveckling. Ett handlar om att införa rutiner för att tillsammans med beställaren utvärdera genomförda investeringsprojekt i syfte att lära för framtiden. Ett annat är att fortsätta arbetet med att utveckla dialogen med kund, särskilt gällande kostnadsbedömningar i tidigt skede, så att denna ska få en så realistisk bild som möjligt av kostnaderna. Slutligen menar MTFA att Fortifikationsverket bör ta fram en metodik för att kunna följa utvecklingen av kostnadseffektivitet och måluppfyllelse i projektgenomförandet.

Investeringsplanens bidrag till ökad förmåga

Fortifikationsverket tar årligen fram en investeringsplan. MTFA har analyserat i vilken utsträckning denna plan har förutsättningar att på bästa sätt bidra till ökad försvarsförmåga. Vi bedömer att det är svårt att ge ett entydigt svar på den frågan vad gäller de enskilda projekten. Däremot anser MTFA att processen för att ta fram investeringsplanen behöver utvecklas om planen ska ges förutsättningar att på bästa sätt bidra till uppbyggnaden av det militära försvaret. En viktig del i detta är att utveckla en planerings- och prioriteringsprocess som involverar såväl Fortifikationsverket, Försvarmakten som Försvarets materielverk. Det pågår ett

utvecklingsarbete som dessa myndigheter deltar i som syftar till att förbättra arbetsätt och processer mellan myndigheterna. MTFA anser att detta arbete bör drivas vidare och följas upp.

MTFA konstaterar att processen för infrastrukturförsörjning skiljer sig från processen för materieförsörjning. Vi bedömer att infrastrukturförsörjningen behöver knytas än närmre Försvarmaktens planering för förmågetillväxt. När det gäller processen för framtagande av Fortifikationsverkets investeringsplan, ser MTFA tre utvecklingsområden:

1. Investeringsplanen bör utvecklas så att den utgör en mer långsiktig plan över påbörjade och planerade projekt.
2. Samordningen (taktningen) mellan infrastruktur, materiel och även personal behöver utvecklas. Det kan till exempel ske genom att investeringsplanen delas in i faser och objektgrupper så att den får en tydligare koppling till Försvarmaktens investeringsplan för materiel, samt att investeringsplanen för infrastruktur tydligare utgår ifrån Försvarmaktens långsiktiga planering i den mån det är möjligt.
3. Ledtiderna från behovsunderlag till investeringsavtal är ibland flera år. MTFA anser att det bör finnas effektivitetsvinster i att Försvarmakten lägger beställningar till Fortifikationsverket som en helhet för ett geografiskt område, som till exempel för en garnison, i den utsträckning det är möjligt.

Utveckling av styrning och finansiering

MTFA menar att finansieringen av Fortifikationsverket kan behöva utvecklas. Nuvarande finansieringsmodell infördes i en tid av förvaltning och avveckling av försvarsfastigheter. I dag är situationen en annan, med en snabb uppbyggnad av det militära försvaret och tillhörande behov av infrastrukturinvesteringar.

En snabbt ökande lånestock och högre belåningsgrad på fastighetsbeståndet leder till ökade ekonomiska osäkerheter. En faktor som bidrar till detta är det avkastningskrav som myndigheten har, vilket fastställs i regleringsbrevet varje år. Avkastningskravet är knutet till storleken på Fortifikationsverkets lånestock som på några års sikt planeras växa till närmare 100 miljarder kronor. Detta leder till att storleken på avkastningskravet växer brant, men även till betydande planeringsosäkerheter på grund av hur avkastningskravet är utformat.

Ett handlingsalternativ vore därför att se över finansieringsmodellen, i syfte att göra den mer ändamålsenlig givet verksamhetens förändrade

förutsättningar. Bland annat ser vi det som väsentligt att utveckla finansieringsmodellen så att den möjliggör för Fortifikationsverket att agera proaktivt och rekrytera och utbilda personal på ett sätt som gör att dess verksamhet kan öka mer samordnat med övriga försvarsmyndigheter, i synnerhet Försvarmakten. En möjlig väg att utveckla finansieringsmodellen – som bör analyseras i den översyn vi föreslår – kan vara att renodla finansieringen så att finansiella kostnader för utveckling och drift av fastighetsbeståndet skiljs från kostnader knutna till andra uppgifter av mer strategisk betydelse för såväl det militära försvarets tillväxt som totalförsvaret i sin helhet. I samband med detta bör det prövas om det militära försvarets tillväxt skulle tjäna på att vissa delar av Fortifikationsverkets verksamhet anslagsfinansieras.

MTFA ser det som positivt om Fortifikationsverket ges bättre förutsättningar att arbeta mer aktivt i den strategiska planeringen för infrastruktur. Flera av de handlingsalternativ som vi har presenterat berör detta. Regeringen kan även överväga om Fortifikationsverkets uppgifter bör förtydligas på något sätt för att uppnå detta. Vi anser att regeringen kan överväga att förtydliga Fortifikationsverkets roll som försvarsmyndighet i myndighetens instruktion.

1. Inledning

Fortifikationsverket är statens huvudsakliga ägarföreträdare och förvaltare av försvarsfastigheter¹. Myndigheten ska på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva fast egendom.²

MTFA fick i regleringsbrevet för 2024 i uppdrag att³

”analysera Fortifikationsverkets större ny- och ombyggnationer. Myndigheten ska utifrån gjorda investeringskalkyler analysera och redovisa kostnadseffektiviteten i investeringarna. Myndigheten ska även analysera ordningen som investeringarna görs i och i vilken utsträckning nuvarande investeringsplan ger bästa förutsättningar att bidra till ökad försvarsförmåga.”

1.1 Vår tolkning av uppdraget

Försvarsmakten är Fortifikationsverkets största kund. MFTA har därför avgränsat arbetet till att analysera Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens ansvar i anskaffningen av infrastruktur, för att bedöma om processerna är ändamålsenliga och effektiva i tider av tillväxt av det militära försvaret.

Fortifikationsverket lämnar årligen ett förslag till investeringsplan. Denna är en sammanställning av projekt som beställts, eller planeras beställas, av Fortifikationsverkets kunder. MFTA har avgränsat uppdraget till Fortifikationsverkets investeringsplan för 2024–2026, vilken var gällande investeringsplan under uppdragets genomförande.

Eftersom uppdraget berör större ny- och ombyggnationer, har vi avgränsat analysen till projekt som beställts av Försvarsmakten och avser om- eller nybyggnation med en beräknad budget på minst 75 miljoner kronor. Detta var den beloppsgräns som krävde regeringsbeslut då uppdraget gavs. Under våren 2024 höjdes gränsen till 200 miljoner kronor.

Fortifikationsverket ansvarar för såväl ett öppet som ett slutet bestånd. Det slutna beståndet avser krigsorganisationens befästningar och anläggningar, medan det öppna vanligen avser infrastruktur i grundorganisationen. MFTA har valt att analysera investeringar i det öppna beståndet. Det främsta skälet

¹ Försvarsfastigheter består bland annat av flottiljer, hamnar, bergtrum, ledningsplatser, kaserner, utbildningsplatser, kontor, förråd, marker och övningsområden.

² Förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket

³ Regleringsbrev för Myndigheten för totalförsvarsanalys 2024.

till det är att sekretess- och säkerhetsskyddshänsyn försvårar en analys av det slutna beståndet. Det är också i praktiken en förutsättning för att denna rapport ska kunna göras öppet tillgänglig.

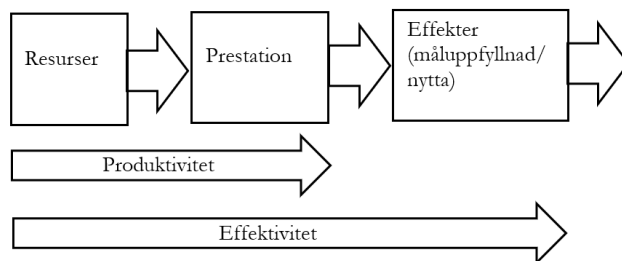
Både det öppna och det slutna beståndet ingår i det övergripande begreppet försvarsfastigheter, men omnämns vanligen som infrastruktur. I rapporten använder vi båda dessa begrepp.

1.2 Om effektivitet

Uppdraget innehåller begreppen kostnadseffektivitet och investeringskalkyler. Begreppen är på ett övergripande plan relaterade till effektivitet. I det följande anges hur vi använt dessa och angränsande begrepp i rapporten.

Kärnan i begreppet **effektivitet** är måluppfyllelse; att vara effektiv är att uppnå specifika mål. Målen kan avse prestationer som uppnås inom en organisation, eller effekter som uppnås utanför organisationen. Man talar då om **inre** respektive **yttre** effektivitet (se Figur 1). Detta beskrivs ofta som att ”göra saker rätt”, respektive att ”göra rätt saker”. Inre effektivitet motsvarar produktivitet.

Figur 1: Förenklad bild av inre och yttre effektivitet.



Källa: Baserat på Den effektiva staten, Statskontoret 2012.

MTFA gör i rapporten skillnad mellan Fortifikationsverkets inre och yttre effektivitet. Den inre handlar om prestationer som myndigheten själv har rådighet över, i detta fall hur effektivt myndigheten planerar och genomför infrastrukturprojekt. Den yttre handlar om i vilken grad denna infrastruktur kommer till nytta för Försvarsmakten, det vill säga leder till ökad försvarsförmåga. Yttre effektivitet påverkas bland annat av tidsmässig anpassning och hur väl samordningen med Försvarsmakten och andra aktörer fungerar.

Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet handlar om att uppnå ett givet mål till lägsta möjliga

kostnad.⁴ MTFFA har valt att analysera kostnadseffektiviteten i Fortifikationsverkets investeringar med fokus på myndighetens inre effektivitet.

Investeringskalkyler

En investeringskalkyl ska ge en bild av de totala kostnaderna för en investering, för att kunna ställa dem i relation till den förtjänst investeringen ger.⁵ För offentliga investeringar kan förtjänsten, eller nyttan, sällan värderas direkt i intäkter, utan det handlar om någon form av samhällsnytta. Begreppet investeringskalkyl brukar i sådana sammanhang innebära att enbart kostnaden för en investering beräknas, det vill säga en investeringskalkyl är likställd med en kostnads kalkyl. Det är så vi använder begreppet i denna rapport, och det är också så Fortifikationsverkets investeringskalkyler görs. Fortifikationsverkets roll i detta sammanhang är att ge en realistisk uppfattning om vad en investering kostar, så att Försvarmakten kan använda denna information i planering, prioritering och beslutsfattande.

1.3 Tidigare utredningar om Fortifikationsverket

Fortifikationsverkets roll och uppgifter har berörts i flera olika utredningar och rapporter sedan myndighetens inrättades 1993. Dessa kan delas in i två huvudsakliga teman – utredningar om försvarsfastigheter, samt utredningar om staten som fastighetsägare, uthyrare och hyresgäst. En första utredning i det förstnämnda temat kom 1996, som en utvärdering av själva organisationen för hur försvarsfastigheter hanteras.⁶ Den följdes 1997 av en utredning om former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning av försvarets fastigheter.⁷ År 2005 utreddes frågan om vilken information som riksdagen behöver, och när, samt frågor om effektiv lokalförsörjning.⁸

Även inom temat ”staten som fastighetsägare” kom en utredning 1996. Den tog ett helhetsgrepp kring så kallade ändamålsfastigheter och vilka principer för förvaltning och hyressättning som skulle råda⁹, en fråga man sedan återkom till 2004.¹⁰ Innan det, 2000, kom en analys av villkor och konkurrens mellan offentliga och privata fastighetsägare.¹¹ År 2010 kom

⁴ Melese et al. (2017)

⁵ Se exempelvis Upphandlingsmyndigheten (2024)

⁶ SOU 1996:97

⁷ SOU 1997:144

⁸ SOU 2005:7

⁹ SOU 1996:187

¹⁰ SOU 2004:28

¹¹ SOU 2000:117

sedan en utredning som föreslog åtgärder för en effektivare förvaltning av statens fastigheter.¹²

Båda dessa teman fick ytterligare var sin utredning, den ena från 2011 om staten som fastighetsägare och hyresgäst,¹³ den andra från 2013 om framtida hantering av försvarsfastigheter.¹⁴ I den första föreslogs en överföring av Fortifikationsverkets öppna bestånd till Specialfastigheter, samt av det slutna beståndet till Försvarsmakten. Denna idé utgör därefter ett huvudtema i den senare utredningen som tittar på ekonomiska konsekvenser, och hanteringen av dessa, vid en nedläggning av Fortifikationsverket. Det bör noteras att denna utredning gjordes vid en tid då bedömningen var att många av Fortifikationsverkets fastigheter inte längre behövdes för försvarsändamål, utan kunde avyttras till den privata marknaden. I denna utredning togs även en ny ekonomisk modell fram, bland annat innehållande formen för hur avkastningskravet skulle beräknas.

Sedan försvarsbeslutet 2015 har analyser av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet genomförts av Riksrevisionen¹⁵, Ekonomistyrningsverket¹⁶ och Totalförsvarets forskningsinstitut¹⁷. Dessa har bland annat handlat om hantering av kostnadsöverskridanden, enhetlighet i ekonomisk rapportering samt resultatredovisning mellan Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarsmakten,¹⁸ samt en analys av förutsättningarna för snabb infrastrukturell tillväxt 2021–2030.

1.4 Frågeställningar

MTFA har brutit ned uppdraget till tre frågeställningar:

1. I vilken utsträckning är Fortifikationsverkets investeringar i större ny- och ombyggnationer kostnadseffektiva?
2. I vilken utsträckning bidrar Fortifikationsverkets investeringsplan till att stärka den operativa förmågan i Försvarsmakten och till att Försvarsmaktens kan växa i den takt som anges i regeringsbeslutet *Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025*?

¹² SOU 2010:92

¹³ SOU 2011:31

¹⁴ SOU 2013:61

¹⁵ Riksrevisionen (2018)

¹⁶ ESV (2022)

¹⁷ FOI (2021)

¹⁸ ESV (2022b)

3. Vilka kriterier utgår Fortifikationsverket från när prioriteringar av investeringar görs?

Fråga två kan besvaras på två olika sätt. Antingen genom att värdera hur de enskilda objekten i investeringsplanen bidrar till ökad försvarsförmåga¹⁹, eller genom att värdera om processen för att ta fram och implementera investeringsplanen är effektiv och ändamålsenlig. Vi adresserar båda frågorna i rapporten, men i första hand den senare. Skälet till detta är att ett enskilt objekts bidrag till ökad försvarsförmåga är avhängigt andra faktorer, såsom anskaffning av materiel och personaltillväxt. Det gör att samordning och tidsmässig anpassning blir avgörande, vilket i sin tur ställer krav på välfungerande processer för planering och prioritering.

1.5 Metod och genomförande

MTFA har analyserat de olika faserna för planering och genomförande av större ny- och ombyggnationer. Vi har utgått från objekten i Fortifikationsverkets investeringsplan för 2024–2026 med tillhörande dokumentation i myndighetens projektdatabas och diarium.

Analysen fokuserar dels på de kostnadsberäkningar som görs inför beslut om investeringar, dels på processen för planering och genomförande av projekten. I detta arbete har MTFA analyserat Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens ansvarsfördelning i infrastrukturförsörjningen och myndigheternas interna styrdokument.

Vidare bygger rapporten på analys av dokument såsom instruktioner, regleringsbrev, budgetunderlag, investeringsplanen för försvarsmateriel och anläggningar, årsredovisningar samt myndigheternas underlag inför försvarsbeslutet.²⁰

I uppdraget har MTFA genomfört ett flertal intervjuer och samtal. Dessa har i princip omfattat två kategorier:

- Personer på olika ledningsnivåer i Fortifikationsverket och inom Försvarsmakten, i syfte att få en bred bild av hur planering, prioritering och genomförande av infrastrukturprojekt sker.
- Företrädare för Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionen och Specialfastigheter.

¹⁹ Begreppet ”ökad försvarsförmåga” diskuteras i avsnitt 2.2.

²⁰ Överbefälhavarens militära råd (2022) och Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut (2023) samt Försvarsmaktens nya budgetunderlag för 2025.

Syftet med dessa intervjuer har varit att få perspektiv på och sätta in uppdragets frågeställningar i en större kontext.

Arbetet har genomförts av en projektgrupp vid MTFA. Företrädare för Fortifikationsverket och Försvarmakten har erbjudits möjlighet att faktagranska ett utkast på rapporten. Vårt vetenskapliga råd har lämnat synpunkter under projektets gång. I arbetet har MTFA tagit del av uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Rapporten innehåller endast öppen information.

1.6 Disposition

Rapporten disponeras enligt följande.

Kapitel 2 handlar om infrastrukturens roll i tillväxten av det militära försvaret, samt Fortifikationsverkets och Försvarmaktens uppgifter.

Kapitel 3 beskriver hur processen ser ut för investeringar i större ny- och ombyggnationer, inklusive hur Fortifikationsverket kostnadsbedömer sådana.

Kapitel 4 innehåller analys av uppdragets tre frågeställningar, däribland om kostnadseffektiviteten i Fortifikationsverkets investeringar.

Kapitel 5 knyter ihop rapporten med slutsatser, förslag till handlingsalternativ samt besvarar de tre frågorna i regeringsuppdraget.

2. Infrastrukturens roll i det militära försvarets tillväxt

I detta kapitel beskriver vi det militära försvarets ändrade roll och tillväxt. Därefter förklaras vad vi avser med ökad försvarsförmåga i den här rapporten. Sedan skildras Försvarmaktens process för att öka försvarsförmågan. Slutligen beskriver vi Fortifikationsverkets ansvar och hur myndigheten bidrar till och påverkas av försvarets tillväxt.

2.1 Det militära försvaret är under stark tillväxt

Tillväxten av det militära försvaret inleddes i och med försvarsbeslutet 2015. Det militära försvaret fick åter uppgiften att försvara svenskt territorium, från att sedan början av 2000-talet ha varit ett insatsförsvaret främst avsett för insatser utomlands.

Genom försvarsbeslutet 2020 fastslogs att det militära försvarets huvuduppgift att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp skulle vara den dimensionerande utgångspunkten för samtliga myndigheter med uppgifter i det militära försvaret. I beslutet ingick även ett övergripande mål för totalförsvaret samt ett för det militära försvaret,²¹ vilka samtliga försvarsmyndigheter²² ska bidra till.

I oktober 2024 lämnade regeringen i proposition 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* förslag på mål och inriktning för det militära försvaret. Där betonas behovet av att snabbt kunna rusta försvaret. Regeringen pekar vidare på behov inom infrastrukturområdet av att försvarsmyndigheterna fortsätter att utveckla samverkan, helhetssyn och koordinering av verksamhetsplaner för att uppnå tillväxt och ökad operativ förmåga, samt att Fortifikationsverkets verksamhet har stor betydelse för tillväxten på försvarsområdet i stort.

Som Natomedlem ska Sverige kunna upplåta territorium, bland annat genom att utgöra ett uppmarsch- och basområde för allierades mark-, sjö- och flygstridskrafter samt genom att tillhandahålla försörjnings- och transiterings-

²¹ Prop. 2020/21:30, Bet. 2020/21FöU4, Rskr. 2021/21:133–136.

²² I denna rapport avses med försvarsmyndigheter, förutom Försvarmakten, även Fortifikationsverket, Försvarets högskolan, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

områden för allierades styrkor.²³ Sverige ska ha förmåga att stödja allierad militär verksamhet på svenskt territorium, vilket även omfattar infrastrukturella åtgärder. Försvarsmaktens militärbaser är viktiga för det praktiska stödet till allierade styrkor på svenskt territorium. Natomedlemskapet kan därmed medföra behov av infrastrukturella åtgärder utifrån de krav som Nato kan komma att ställa på Sverige.

2.2 Vad är ökad försvarsförmåga?

Försvarsmakten har en grundorganisation och en krigsorganisation. Grundorganisationen ansvarar för produktion av krigsförband och grundberedskap.²⁴ Vid höjd beredskap övergår Försvarsmakten till krigsorganisationen.

Regeringen beslutade i december 2020 om *Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025* och *Försvarsmaktens operativa förmåga och Försvarsplanering 2021–2025*.²⁵ I besluten framgår målen för Försvarsmaktens operativa förmåga. Besluten anger även hur Försvarsmaktens krigsorganisation och grundorganisation ska utvecklas under perioden. Krigsorganisationen ska successivt organiseras och fyllas upp med personal och materiel samt samövas till 2030. Grundorganisationen ska utvecklas genom att sex nya organisationsenheter återetableras.²⁶ Vissa av dessa ska nå full kapacitet till 2025, andra till 2030.

Försvarsförmågan byggs upp av Försvarsmakten i samverkan med övriga försvarsmyndigheter. Infrastruktur utgör tillsammans med personal och materiel grundläggande förutsättningar för att skapa militär förmåga.²⁷ Tillväxten och det ökande kravet på operativ förmåga innebär att utvecklingen av organisation, personal, materiel och infrastruktur behöver ske samordnat.

²³ Prop. 2024/25: 34.

²⁴ Grundorganisationen består av stående krigsförband samt organisationsenheter, utbildning och utveckling, för att upprätthålla territoriell integritet, genomföra operationer samt upprätthålla beredskap och förbereda mobilisering av krigsorganisationen.

²⁵ Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025, regeringsbeslut 30, 2020-12-17. Mer detaljerade mål återges i Försvarsmaktens operativa förmåga och försvarsplanering 2021–2025, regeringsbeslut 4, 2020-12-17.

²⁶ Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg, Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala, Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn, Dalregementet (I 13) i Falun och Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå, med utbildningsdetachementet i Östersund.

²⁷ Prop. 2024/25: 34 s 103.

Med ökad försvarsförmåga avses i den här rapporten effekterna av Försvarsmaktens genomförande av vad som anges i regeringsbesluten, med stöd av försvarsmyndigheterna.

2.3 Försvarsmakten ansvarar för försvarsförmågan

I det följande beskriver vi övergripande hur Försvarsmakten arbetar för att öka försvarsförmågan, med fokus på försörjningen av infrastruktur.

2.3.1 Försvarsmaktens process för att utveckla förmåga

Försvarsmakten omsätter regeringens inriktningsbeslut, vilket resulterar i *Försvarsmaktens strategiska plan*. Den anger hur myndigheten ska arbeta för att nå regeringens krav på försvarsförmåga och tillväxt under försvarsbeslutsperioden. Den strategiska planen innehåller inriktningen för hur krigsorganisationen och grundorganisationen ska utvecklas. Planen innehåller även uppdrag till försvarsgrenscheferna om vilka krigsförband och grundorganisationens enheter de ska utveckla och vidmakthålla. Försvarsgrenarna ansvarar för personal- och materieförsörjningen för dessa. Försvarsmakten avser även att ge försvarsgrenarna ansvar för infrastrukturförsörjningen.²⁸

Utöver den strategiska planen för hur myndigheten ska genomföra försvarsbeslutet, utarbetas årligen *Försvarsmaktens genomförandeplan*. Den innehåller bland annat uppdrag till, och medel för, försvarsgrenscheferna. I planen omhändertas den ekonomiska styrningen av myndigheten. Vidare görs prognoser för myndighetens kostnader för bland annat infrastruktur. I arbetet ingår även att ta fram Försvarsmaktens investeringsplan för försvarsmateriel. Försvarsmakten redovisar årligen hur utvecklingen fortskrider för att öka försvarsförmågan.²⁹

2.3.2 Många enheter har olika ansvar i infrastrukturförsörjningen

Försvarsmakten har flera ledningsnivåer. Den centrala ledningsnivån består av Högkvarteret och försvarsgrenarna.³⁰ Försvarsgrenarna består av armén, marinen och flygvapnet. De fyra militärregionala staberna utgör den regionala ledningsnivån. Den lokala ledningsnivån består av garnisoner och organisationsenheter i grundorganisationen. Försvarsstaben i Högkvarteret, försvarsgrenar, garnisoner och organisationsenheter har alla olika ansvar i infrastrukturförsörjningen.

²⁸ Redovisning av regleringsbrevsuppdrag avseende effektiva och ändamålsenliga arbetsätt och processer, 2024-11-04, FM2024-4113:34, FortV4916/2024, 24FMV5745-1.

²⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2024 för Försvarsmakten.

³⁰ Vid sidan av försvarsgrenarna finns ledning, logistik och cyber (benämns även stridskrafter).

2.3.3 Försvarsmaktens arbete vid behov av infrastruktur

Försvarsmaktens behov av infrastruktur utgår från den strategiska planen, genomförandeplanerna samt dialoger med försvarsgrenar, organisationsenheter och garnisoner. Aktörernas ansvar för infrastruktur framgår av Försvarsmaktens arbetsordning.³¹

För infrastrukturförsörjning finns även en mer detaljerad beskrivning av ansvar och uppgifter reglerad i *Beslut om direktiv påverkansområde infrastruktur*.³² Dokumentet utgör en utgångspunkt för Försvarsmaktens interna arbete. Dock fastställdes dokumentet 2022 och avspeglar därför inte fullt ut den organisation och ansvarsfördelning som trädde i kraft den 1 januari 2023.

Försvarsstabens stödenhet ansvarar för utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av infrastruktur. Arbetet bedrivs på Infrastrukturavdelningen som i sin tur leder de fyra lokalplaneringsenheterna (LPLE), som är lokaliserade i militärregionerna.³³ LPLE är den funktion som samordnar organisationsenheter, försvarsgrenar och garnisoner i frågor om infrastruktur. Bland annat är det LPLE som prövar om infrastrukturbehovet kan lösas inom befintliga fastigheter innan frågan om anskaffning tas vidare.

Försvarsgrenscheferna tar i sin tur fram en genomförandeplan för sina organisationsenheter. De har ansvar inom respektive försvarsgren för att utveckla och vidmakthålla förmåga, tillgänglighet och beredskap för krigsförband samt grundorganisationsenheter. I ansvaret ingår även att samordna försörjningen av personal, materiel samt mark, anläggningar och lokaler.

Garnisonerna ansvarar för samordning av bland annat organisationsenheter och viss verksamhet inom ett geografiskt område, exempelvis lokal-fördelningen inom garnisonens geografiska område.

På uppdrag av Försvarsmakten tillhandahåller Försvarets materielverk tekniska installationer. För Fortifikationsverket innebär detta att samordning under utförandeprocessen även behöver ske med Försvarets materielverk.

³¹ Försvarsmaktens arbetsordning. FIB 2024:4.

³² Beslut om direktiv påverkansområde infrastruktur (2022).

³³ Lokalplaneringsenhet Norr (Boden), Lokalplaneringsenhet Väst (Göteborg), Lokalplaneringsenhet Syd (Karlskrona) och Lokalplaneringsenhet Mitt (Solna).

2.4 Fortifikationsverkets uppgifter

I följande avsnitt beskrivs Fortifikationsverkets uppgifter och ansvar, samt på vilket sätt myndigheten förväntas bidra till uppbyggnaden av det militära försvaret.

2.4.1 Fortifikationsverket ansvarar för försvarsfastigheter

Fortifikationsverket är en myndighet som ansvarar för att förvalta fastigheter avsedda för försvarsändamål, så kallade försvarsfastigheter. Försvarsmakten äger inga egna fastigheter, utan hyr dessa av Fortifikationsverket.

Fortifikationsverket ska förvalta försvarsfastigheterna så att en god resurshushållning och en hög kostnadseffektivitet uppnås i beståndet. Därutöver ska Fortifikationsverket, på uppdrag av regeringen, genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva fast egendom. I uppdraget ingår även att bedriva fortifikatoriskt utvecklingsarbete, så att kompetens för samhällets behov inom skydds- och anläggningsteknik kan utvecklas och säkerställas.³⁴

I Fortifikationsverkets regleringsbrev anges att myndigheten ska bidra till att det övergripande målet för totalförsvaret och målet för det militära försvaret uppnås. I det ligger att bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor. Det betyder att myndighetens förvaltning av fastigheter avsedda för försvarsändamål, och utvecklingen av detta bestånd, ska vara ändamålsenliga för totalförsvarets behov. Fastighetsbeståndet ska stärka den operativa förmågan i Försvarsmakten.

2.4.2 Fortifikationsverket påverkas av försvarets tillväxt

Den brådskande och omfattande tillväxt som för närvarande sker av det militära försvaret har förändrat förutsättningarna för Fortifikationsverkets verksamhet. Tidigare handlade den i första hand om att förvalta det befintliga fastighetsbeståndet, nu omfattar verksamheten även en snabb tillväxt och stora investeringar.

Infrastrukturens betydelse för försvarets tillväxt tas upp i försvarsbeslutet 2020 och bör enligt regeringen återspeglas i styrningen av försvarsmyndigheterna, inklusive Fortifikationsverket. Vidare framhåller Försvarsberedningen, i rapporten *Stärkt försvarsförmåga* (Ds 2024:6) att infrastrukturen är viktig för uppbyggnaden av Försvarsmaktens grundorganisation som följer av försvarsbeslutet. Enligt Försvarsberedningen bör tid vara ett av de viktigaste bedömningskriterierna vid etablering av nya grundorganisationsenheter.

³⁴ Förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

Viktiga faktorer för en snabb utbyggnad av infrastruktur är, enligt Försvarsberedningen, bland annat:

- vikten av att Försvarsmakten har ett nära samarbete med Fortifikationsverket samt berörda län och kommuner
- vid val av etablering och utformning av ny infrastruktur, bör Försvarsmakten och Fortifikationsverket sträva efter att undvika tidsförluster till följd av processer avseende plan- och bygglov samt miljöprövningar
- att Försvarsmakten involverar Fortifikationsverket i planeringsarbetet, och att beställningar läggs så tidigt som möjligt
- vikten av att Försvarsmakten koordinerar planering av materialanskaffningar och personalförändringar med infrastrukturbehov
- användning av standardiserade byggnadstyper och liknande lösningar.³⁵

Försvarsberedningen betonar även vikten av regeringens pågående arbete med att förändra regelverken så att ledtider kan kortas.

2.5 Fortifikationsverket är avgiftsfinansierat

Fortifikationsverkets verksamhet är avgiftsfinansierad. Det innebär att kostnader för drift och underhåll av fastigheter, ny- och ombyggnationer samt Fortifikationsverkets egen verksamhet finansieras främst genom att ta ut hyra av myndighetens hyresgäster. Fortifikationsverket bestämmer hyresnivåerna utifrån kalkylerade självkostnader. Avskrivningar, avbetalningar och räntekostnader för lån ingår i hyrans kapitalkomponent. Hyresintäkterna utgör huvuddelen av myndighetens finansiering.

Fortifikationsverket finansierar investeringar i det öppna beståndet huvudsakligen med lån i Riksgälden. Utifrån det förslag till investeringsplan för ny- och ombyggnation av försvarsfastigheter som Fortifikationsverket lämnat, fastställer regeringen en låneram.

2.5.1 Avkastningskrav på Fortifikationsverkets investeringar

Fortifikationsverket har i likhet med andra statliga fastighetsförvaltare ett avkastningskrav.³⁶ Det infördes 1991 i samband med att regeringens riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen lades fast. Där anges att statens

³⁵ Ds. 2024:6, s 163–165.

³⁶ För fastighetsbolag finns ett mål och uppdrag att generera avkastning formulerat i statens ägarpolicy.

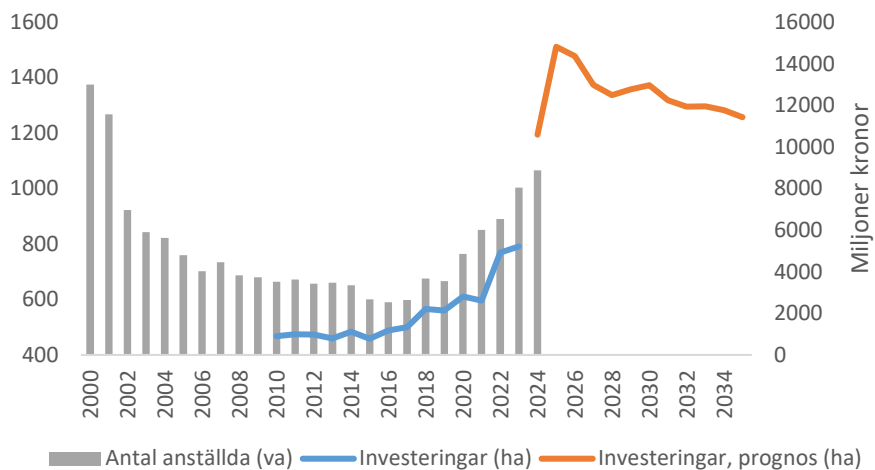
investeringar i fastigheter ska generera avkastning på samma sätt som andra kapitalinvesteringar. Om så inte sker, innebär det i praktiken att värdet på investeringen urholkas.³⁷ Avkastningskravet för Fortifikationsverket baseras sedan 2016 på en årligen fastställd procentsats som framgår av regleringsbrevet. För 2024 var den 3,62 procent på 30 procent av myndighetens genomsnittliga lånestock för samhällsinvesteringar hos Riksgälden.³⁸

2.6 Fortifikationsverket i tillväxt

Det faktum att behovet av investeringar i försvarsfastigheter ökar på grund av det militära försvarets tillväxt, kommer ha en fortsatt stor inverkan på Fortifikationsverket under de kommande 5–10 åren. Det illustreras i Figur 2, som visar Fortifikationsverkets årliga investeringar i försvarsfastigheter 2010–2023, samt prognostiserade investeringar för 2024–2035. Även antalet anställda på myndigheten 2000–2024 visas.

Av figuren framgår att efter en längre period av minskande verksamhet, som avspeglas i krympande personalstyrka, ökade investeringstakten igen från 2016. I takt med det ökade även antalet anställda. Investeringarna har tredubblats i fasta belopp mellan 2016 och 2023. Fortifikationsverkets prognos är att de årliga investeringarna kommer att mer än fördubblas mellan 2023 till 2026, för att sedan minska igen.

Figur 2: Antal anställda på Fortifikationsverket samt genomförda och prognostiserade investeringar.



Källa: Bearbetning av data från Fortifikationsverket och Arbetsgivarverket.

³⁷ Prop. 1991/92:44.

³⁸ Regleringsbrev för Fortifikationsverket 2024.

3. Processen för investering i infrastruktur

I detta kapitel beskriver vi Fortifikationsverkets och Försvarmaktens ansvar i processen för investeringar i större ny- och ombyggnationer. Därefter redovisar vi beräknade kostnader och tidsåtgång under processen för projekten.

3.1 Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

Processen för investeringar i infrastruktur delas vanligtvis in i faser som beskriver vem som ansvarar för vad. I denna rapport används övergripande följande tre faser:

- planering
- projektering
- utförande.

Ansvarsfördelningen mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket framgår i en huvudöverenskommelse från 2007 och i en rad delöverenskommelser.³⁹ Gällande anskaffning av försvarsfastigheter tecknade myndigheterna 2008 en delöverenskommelse om ansvarsfördelning. I den framgår att anskaffningsbehoven skulle baseras på Försvarmaktens utvecklingsplan, materielplanen samt dialoger med förband och skolor. Vidare framgår att Försvarmakten årligen ska delge Fortifikationsverket den fastställda fastighetsplanen och anläggningsplanen, samt att Fortifikationsverkets investeringsplan ska utvecklas utifrån Försvarmaktens utvecklingsplan.

I delöverenskommelsen framgår att myndigheterna alltid ska sträva efter att minimera kostnaderna samt pröva och presentera alternativa och flexibla lösningar. Anskaffning genomförs då det uppkommer behov som inte kan tillgodoses inom befintlig infrastruktur.

I normalfallet påbörjas en anskaffning av infrastruktur när Försvarmakten upprättar en behovsanmälan. Det sker vanligen på en organisationsenhet, men kan även uppstå som en följd av beslut om försvarets tillväxt. Utöver garnisonens och LPLE:s prövning av om behovet kan lösas inom befintligt utrymme, sker först en planering och sedan en fördjupning som resulterar i en behovsutredning. Den innehåller en behovsanalys, och senare också ett behovsunderlag. I dessa bidrar Fortifikationsverket med att ta fram

³⁹ Se bilaga 1: Schematisk bild av anskaffningsprocessen.

kostnadsbedömningar utifrån tillgänglig information. Försvarsmaktens beställning till Fortifikationsverket sker av en LPLE.

Därefter övergår ansvaret till Fortifikationsverket, som ansvarar för projektering, upphandling, byggnation och installation. Anskaffningen inleds med att en LPLE beställer ett preliminärt investeringsavtal av Fortifikationsverket. LPLE företräder Försvarsmakten och kontrollerar att projekteringen sker i enlighet med kraven i behovsunderlaget. Eventuella förändringar i tid, kostnad eller funktion hanteras av LPLE, eller lyfts för beslut i särskild ordning. LPLE ansvarar även för samordningen mellan Fortifikationsverket och entreprenören, samt för samordning med Försvarets materielverk, som utför tekniska installationer.

När utförandefasen är avslutad, ansvarar Fortifikationsverket för att slutredovisa ekonomiskt utfall samt orsaker till avvikelser till Försvarsmakten. Därefter upprättas en ersättningsberäkning och ett upplåtelseavtal, i enlighet med vad som framgår av myndigheternas hyresmodell. Det är i detta skede som hyra börjar tas ut.

Därutöver behöver Fortifikationsverket hemställa om regeringsbeslut vid investeringar som överstiger 200 miljoner kronor, vilket i sig kan innebära en process på flera månader.

3.2 Investeringsplanen för försvarsfastigheter

Fortifikationsverket är statens ägarföreträdare för försvarsfastigheter, och har som sådan i uppgift att ta fram ett förslag till investeringsplan för försvarsfastigheter. Denna plan avser vanligen de kommande tre åren och ska vara uppdelad i objekt eller objektsgrupper, och omfatta såväl nya investeringar som ombyggnationer.

Fortifikationsverket redovisar årligen i budgetunderlaget en investeringsplan till regeringen. Planen innehåller projekt som beställts eller förväntas beställas av myndighetens kunder. I regleringsbrevet för 2023 infördes även ett krav om att redovisa en utökad investeringsplan. Den ska kopplas till Försvarsmaktens tolvåriga investeringsplan för försvarsmateriel. Myndigheten ska i juni varje år redovisa en uppdatering av planerna, en så kallad avvikelserapport.

Vi har analyserat större projekt i investeringsplanen för 2024–2026. Totalt rör det sig om cirka 45 objekt. I investeringsplanen har dock Fortifikations-

verket samlat dessa i 20 projekt.⁴⁰ Hälften av projekten har avslutats strax innan eller under rapportens framtagande, övriga är pågående. I investeringsplanen återfinns investeringsobjekt och kalkylerad ekonomi, som utgår från Fortifikationsverkets kostnadskalkyler.

3.3 Fortifikationsverkets kostnadskalkyler

Under planering och projektering för nya projekt beräknar Fortifikationsverket kostnader i flera steg. I ett tidigt skede gör myndigheten bedömningar på ett mer övergripande plan, baserat på en beskrivning av behoven från Försvarmakten. Därefter ökar detaljeringsgraden i Försvarmaktens beställning. Fortifikationsverket omsätter denna i en mer detaljerad plan som specificerar typ av utrymme, antal kvadratmeter, tekniska krav, med mera. I samband med detta görs en kostnadskalkyl.

MTFA har tagit del av exempel på kostnadskalkyler som utgör underlag för det investeringsavtal som Fortifikationsverket tecknar med kunden innan upphandling påbörjas. Kalkylerna bygger på en detaljerad nedbrytning av kostnader i termer av material och arbetstid. Kan beräkningen baseras på tidigare erfarenhet så görs det, i annat fall görs beräkningen från grunden. Här uppfattar vi att Fortifikationsverket arbetar enligt samma metodik som andra aktörer inom byggbranschen. Fortifikationsverket har även framhållit att många nyanställda projektledare och personer som utarbetar kalkyler kommer från byggbranschen, vilket medfört en kompetensförstärkning.

Utöver en detaljerad nedbrytning av kostnader i material och arbetstimmar, består en kostnadskalkyl av påslag för osäkerheter och för projekteringskostnader.

- En uppskattning av kostnader för ändringar, tillägg och avgående arbeten (kallat ÄTA) som beställs under pågående byggnation. Påslaget som Fortifikationsverket gör är typiskt 15 procent.
- Osäkerheter om marknadsläget och om prisutveckling under byggnation. Detta påslag kan ses som ett erfarenhetsvärde som Fortifikationsverket tillämpar. Påslaget är typiskt på 15 procent.
- Därefter gör Fortifikationsverket ett påslag för projekteringskostnader som motsvarar cirka 13 procent av den totala beräknade byggkostnaden.

Hanteringar av ändringar och andra osäkerheter är standard i branschen även om påslagen för dessa kan variera.

⁴⁰ Notera att de objekt som i vissa fall ingår i större projekt inte enskilt behöver nå upp i belopp på 75 miljoner kronor eller mer.

Denna typ av kostnadskalkyler görs med främst två syften. Ett är att ge uppdragsgivaren en realistisk uppfattning om vad en investering kommer att kosta. Det möjliggör en effektiv planering och resursallokering hos Försvarsmakten. Det andra är att Fortifikationsverket ska ha en god uppfattning om vad som är en rimlig kostnad för projektet inför en upphandling av det.

De påslag som kalkyleras blir ett buffertutrymme som projektledaren kan göra anspråk på ifall det blir nödvändigt.

3.4 Kostnadsbedömningar och tidsåtgång under faserna

MTFA har använt Fortifikationsverkets projektdatabas för att gå igenom och sammanställa data för de cirka 45 objekten i urvalet. Utifrån tillgänglig dokumentation i projektdatabasen har MTFA sammanställt beräknade kostnader och tidsåtgång för projekten. Dessa framgår i Tabell 1 nedan.

Tabell 1. Ändring i prognostiserad kostnad samt tidsåtgång i de olika faserna.⁴¹

	Planerings- och projekteringsfas			Utförandefas
	Behovsanalys -> Behovs- uppskattning	Behovsunderlag -> Preliminärt inv.-avtal	Preliminärt inv.- avtal -> Slutligt inv.- avtal	Slutligt inv.- avtal -> Tillträde
Antal objekt/ projekt	8	13	27	7
Kostnads- uppskattning	+9 %	+2 %	+16 %	-1,5 %
Tidsåtgång	18 månader	10 månader	21 månader	27 månader

Källa: MTFA:s bearbetning av Fortifikationsverkets projektdata samt SCB:s byggkostnadsindex.

⁴¹ För planerings- och projekteringsfasen redovisas utvecklingen i kostnadsuppskattningar i fasta belopp, där vi kompenserat för utvecklingen i byggkostnadsindex. I denna fas har ett genomsnitt över objekt beräknats. För utförandefasen redovisas utvecklingen i löpande kostnader. I det fallet har ett genomsnitt över projekt beräknats, där vissa projekt omfattar flera objekt. Skälet är att de regleringsbeslut som fattas före utförandefasen fattas för projekt.

Det bör framhållas att det statistiska underlaget till Tabell 1 är begränsat, vilket innebär att resultaten ska ses som indikativa.

Från behovsanalysen till behovsuppskattningen sker en genomsnittlig kostnadsökning om nio procent. Från behovsunderlaget till preliminärt investeringsavtal görs mer noggranna beräkningar utifrån detaljerade behov som Försvarmakten presenterar. I genomsnitt ökar kostnaden för de projekt som MTFA granskat med två procent i denna fas, och i genomsnitt tar arbetet tio månader.

I det sista steget i planerings- och projekteringsfasen övergår projekten från preliminärt till slutligt investeringsavtal. I detta skede sker den största förändringarna i kostnadsuppskattning, vilket MTFA bedömer förklaras av att det är nu projekten får sin slutliga utformning. Innan det slutliga investeringsavtalet är påskrivet, finns en betydande flexibilitet att anpassa projektet utifrån behov. I och med avtalet måste det nu fastställas. Det betyder att avvägningar rörande yttre och inre miljö måste göras. Från preliminärt till slutligt investeringsavtal tar det i genomsnitt knappt två år och i genomsnitt ökar kostnaden med 16 procent.

Utifrån befintliga sammanställningar noterar MTFA att processen från behovsunderlag till slutgiltigt investeringsavtal tar ungefär 2,5 år. Under denna fas ökar kostnadsuppskattningen i fasta belopp med i genomsnitt 15–20 procent. Vidare observerar vi att utförandefasen tar i genomsnitt drygt två år. Den slutliga kostnaden i detta skede är i genomsnitt något lägre än beräknat.

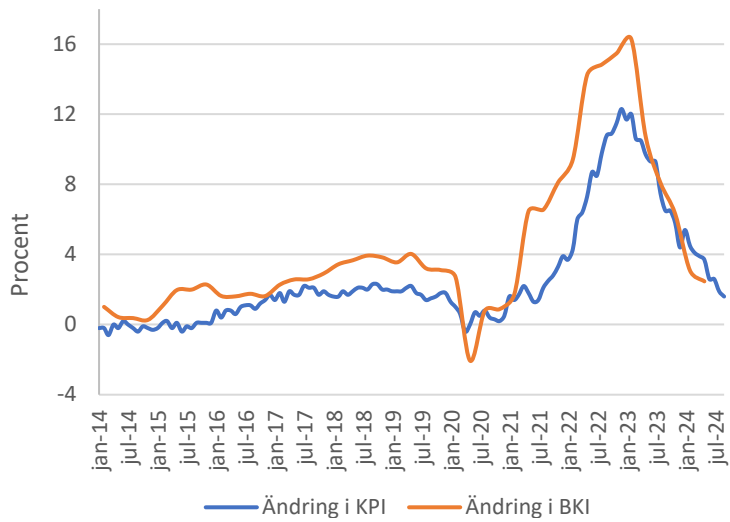
3.4.1 Faktorer i omvärlden som påverkar byggkostnaderna

Samtidigt som Fortifikationsverket tillväxer och investeringarna ökar har inflationen för byggkostnader och räntor ökat. Sedan 2020 har prisutvecklingen ökat markant, särskilt för byggbranschen. Byggkostnadsindex innefattar prisutvecklingen för byggkostnader såsom byggmaterial, löner och maskiner. Byggkostnadsindex ökade med 13 procent 2022 och med 10 procent 2023. Utvecklingen av byggkostnadsindex och konsumentprisindex visas i Figur 3.

Ytterligare en faktor som påverkat Fortifikationsverkets kostnader är räntan. Fortifikationsverket tar upp lån hos Riksgälden för ny- och ombyggnationer. Räntan hos Riksgälden var under en period noll. Från mitten av 2022 steg räntan succesivt och var i december 2023 drygt fyra procent.⁴²

⁴² Fortifikationsverkets årsredovisning för 2023.

Figur 3: Förändring på årsbasis av byggkostnads- och konsumentprisindex.⁴³



Källa: Data från SCB, bearbetat av MTFA.

Både byggkostnadsindex och räntan har medfört att Fortifikationsverkets kostnader ökat. Myndighetens kostnader ska enligt självkostnadsprincipen i hyresmodellen tas ut på kunden. Det leder till att Försvarsmaktens kostnader för infrastruktur ökat.

⁴³ Förändring i byggkostnadsindex har beräknats kvartalsvis som procentuell skillnad mot samma period året före. Förändring i konsumentprisindex är beräknad månadsvis på motsvarande sätt.

4. Effektiviteten i Fortifikationsverkets investeringar

I detta kapitel analyserar MTFA kostnadseffektiviteten i Fortifikationsverkets investeringar. Därefter analyserar vi Försvarmaktens och Fortifikationsverkets samverkan samt investeringsplanens bidrag till ökad försvarsförmåga. Slutligen diskuterar vi vilka kriterier Fortifikationsverket utgår från vid prioriteringar mellan investeringar.

4.1 Kostnadseffektiviteten i Fortifikationsverkets investeringar

I detta avsnitt analyseras kostnadseffektiviteten i Fortifikationsverkets investeringar. Analysen baseras på kostnadsutvecklingen och tidsåtgången i planerings-, projekterings- och utförandefasen.

4.1.1 Kostnadsutvecklingen under anskaffningsprocessen

I planerings- och projekteringsfasen ökar kostnadsuppskattningarna. Det finns flera möjliga orsaker till det. En är så kallad kravglidning, vilket innebär att kraven ändras under planeringsprocessen. En annan orsak kan vara att kravspecifikationen blir mer konkret då nya eller oförutsedda omständigheter uppkommit i planeringen och har tagits omhand i kalkylen. Det kan medföra ökade kostnader men är en naturlig del i arbetet med kostnads-kalkyler. Slutligen har prisutvecklingen varit kraftig de senaste åren, vilket framgår av Figur 3.⁴⁴

Flera av dem vi intervjuat understryker vikten av att beställare och utförare förstår varandras underlag och behov. Om utföraren inte har klart för sig vad beställaren efterfrågar, eller omvänt om beställaren inte kan tolka utförarens kostnadsberäkningar, kan det leda till förseningar eller fördyringar. Vi har varit i kontakt med en företrädare för Specialfastigheter som menar att omfattningen av projekt, och därmed den uppskattade kostnaden, ofta växer snabbt i de fall som planeringen stressas fram. Det är alltså viktigt att planeringsfasen får ta tid så att beställare och utförare förstår varandra.

⁴⁴ Se avsnitt 3.4.1.

Den genomsnittliga kostnadsökningen från preliminärt investeringsavtal till slutligt investeringsavtal, som framgår av Tabell 1⁴⁵, är 16 procent. Genomsnittsvärdet påverkas av att några projekt haft kraftiga kostnadsökningar på 70–100 procent. MTFA bedömer att det i ett fall handlar om brister i att uppfylla kraven, vilket inneburit att processen behövt göras om. I ett annat fall handlar det om en tekniskt komplex nybyggnation där det saknats tidigare erfarenheter att utgå från.

I utförandefasen är kostnadsökningen liten, vilket tyder på att den kostnadsbedömning som Fortifikationsverket gör i samband med slutligt investeringsavtal är träffsäker i förhållande till det faktiska utfallet.

4.1.2 Tidsåtgången i de olika faserna

När det gäller tidsåtgången i de olika faserna, gör vi följande observationer utifrån den aktuella analysen. I steget från preliminärt investeringsavtal till slutligt investeringsavtal görs en projektering som Fortifikationsverket ansvarar för men som sker i dialog med Försvarmakten. Det genomsnittliga tidsspännet för denna fas är 21 månader. I flera av intervjuerna har det framkommit att detta ses som förhållandevis lång tid men att det är oklart vad det beror på. MTFA har uppfattat att det i dagsläget är Försvarmakten som dröjer med att beställa. Försvarmakten pekar på att det kan ha att göra med att projekt ibland måste prioriteras ner utifrån andra behov i myndighetens planering. Det är Försvarmakten som beslutar om att gå vidare till upphandling och byggnation. Det har också framkommit att det funnits flaskhalsar i Fortifikationsverkets hantering som handlar om tillgång till arbetsplatser med tillräckligt säkerhetsskydd.

Utförandefasen, alltså upphandling och byggnation, tar i genomsnitt 27 månader. MTFA har inte hittat officiell statistik att jämföra detta med. En kartläggning av Dagens Nyheter som gäller flerbostadshus anger 21 månader från att bygglovets vinner laga kraft till att huset är klart.⁴⁶ Detta kan inte rakt av översättas till de investeringar i försvarsfastigheter som analyserats här. Dock menar MTFA att tidsåtgången för byggnation som MTFA finner i denna analys inte framstår som avvikande.

4.1.3 Anskaffning kräver ofta nya tillstånd vilket tar tid

Myndigheternas anskaffning påverkas av olika tillståndprocesser. Det gäller både på platser där ny infrastruktur ska etableras och vid utökning av verksamhet på befintliga verksamhetsställen. Exempelvis har processen för

⁴⁵ Se avsnitt 3.4.

⁴⁶ Dagens Nyheter (2016)

att få beslut om nya eller utökade miljötillstånd vid ny- och ombyggnationer långa ledtider.

Anskaffning är ofta beroende av tillstånd som följer av den kommunala plan- och bygglovsprocessen. Det finns exempel på att det förekommit otydligheter i när ett slutligt underlag ska fastställas och av vem, av det som går in i den kommunala detaljplanen. Det finns även otydligheter i vem som har mandat att representera projektet i plan- och bygglovsfrågor, när dessa rör detaljer som Fortifikationsverket inte har full rådighet över. MTFFA noterar att det pågår uppdrag med att se över regelverk i syfte att korta ledtiderna för tillståndprocesserna för miljöbalken⁴⁷ och bestämmelserna i plan- och bygglagen.⁴⁸

4.1.4 FOI-studie visar på liknande resultat

Våra observationer rörande större ny- och ombyggnationer pekar i samma riktning som en analys Försvarets forskningsinstitut (FOI) genomfört för ett större antal projekt under perioden 2011–2021.⁴⁹

I FOI:s rapport framgår att kostnadsuppskattningarna ökar markant under planerings- och projekteringsfasen, men också att de successivt blir mer träffsäkra i förhållande till slutkostnaden. Under utförandefasen är den uppskattade kostnaden relativt nära faktiskt utfall.

4.1.5 Fortifikationsverket som byggherre

MTFA har undersökt hur Fortifikationsverket arbetar med planering och projektering samt i rollen som byggherre. Fortifikationsverket utgår från beräkningsmetoder och standarder som används generellt i byggbranschen.

Relationen mellan byggherre och entreprenör är i hög grad styrd av branschöverenskommelser och standarder, ofta på väldigt detaljerad nivå. I de fall Fortifikationsverket har rollen som byggherre, så kallad utförande-entreprenad, tar myndigheten fram bygghandlingar och gör i samband med det detaljerade kostnadsbedömningar. Detta kräver byggteknisk kompetens.

⁴⁷ Promemoria, Klimat- och näringslivsdepartementet, Snabbare processer enligt miljöbalken för att stärka det militära försvaret, Dnr KN2024/01391, Juni 2024. Remisstiden för promemorian gick ut den 4 oktober 2024.

⁴⁸ Uppdrag om totalförsvarets intressen vid prövning enligt plan- och bygglagen, Regeringsbeslut V6, 2022-05-25, Fi2022/01727. Boverket redovisade uppdraget i maj 2023, Rapport 2023:19.

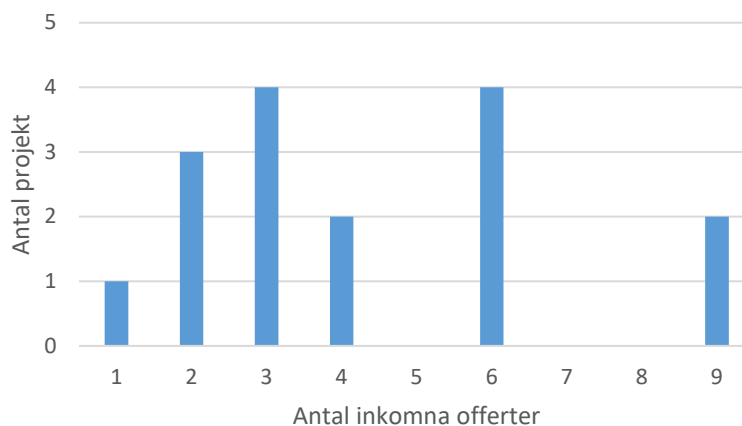
⁴⁹ FOI (2024).

MTFA noterar att utförandeentreprenad tidigare var den vanligaste entreprenadformen hos Fortifikationsverket. Fördelar med att välja utförandeentreprenad är dels att Fortifikationsverket har bättre kontroll över kvaliteten i utförandet, dels att konkurrensen kan öka då även mindre utförare kan lägga anbud på olika delar. Fortifikationsverket har under de senaste åren i högre grad övergått till totalentreprenad. Detta beror på att antalet beställningar ökat och att tiden nu ofta är en kritisk faktor. Totalentreprenad är oftare den snabbaste lösningen.

4.1.6 Indikationer på bristande konkurrens i upphandlingar

En central mekanism för att uppnå kostnadseffektivitet är upphandling. En indikator på en välfungerande upphandlingsprocess är att det kommer in tillräckligt med anbud. I de projekt som MTFA analyserat, varierar antalet anbud från ett till nio, med ett genomsnitt på 4,3. Se Figur 4 nedan.

Figur 4: Antal offerter per upphandling för större projekt i investeringsplanen för 2024–2026.



Källa: MTFA:s bearbetning av Fortifikationsverkets projektdata. Uppgifterna omfattar det underlag som fanns tillgängligt i juni 2024.

Enligt MTFA visar Figur 4 att det i vissa fall råder bristande konkurrens vid Fortifikationsverkets upphandlingar, även om det statistiska underlaget i vårt fall är begränsat, och det inte är givet vad som är ett tillräckligt antal offerter.

Upphandlingsmyndighetens statistik för 2022 visar att det genomsnittliga antalet bud per offentlig upphandling var 4,8, med medianvärdet 3.⁵⁰ Om bara ett anbud inkommit benämndes det som ingen konkurrens, om två inkommit benämndes det som viss konkurrens. Det framgår av en rapport

⁵⁰ Upphandlingsmyndigheten (2022)

från Sveriges Kommuner och Landsting från 2016 att upphandlare inom kommuner anser att 7–10 anbud tyder på tillräcklig konkurrens, medan färre än fem tyder på bristande konkurrens.⁵¹

Privata aktörer har vissa möjligheter att avvakta med att bygga tills konjunkturläget är mer gynnsamt. Fortifikationsverket har begränsade möjligheter till det, även om myndigheten i vissa fall kan välja att avbryta en upphandling om det saknas tillfredsställande anbud. Däremot kan myndigheten i en upphandling välja mellan fast och löpande pris, och har tidvis upphandlat till löpande pris som en metod för att kunna hålla nere kostnader genom att överta en del av risken.

4.1.7 Avkastningskravet medför ekonomiska osäkerheter

Vi noterar att avkastningskravet även omfattar de lån som Fortifikationsverket tagit för fastigheter som ej färdigställts eller överlämnats, det vill säga sådana som Försvarsmakten ännu inte fått tillträde till. I tider med stora investeringar kan omfattningen av avkastningskravet bli ekonomiskt betungande. I ESV:s rapport till försvarsfastighetsutredningen lyftes möjligheten att undanta lån för ej färdigställda fastigheter från att ingå i avkastningskravet, men denna aspekt togs inte med i utredningens slutförslag.⁵² Försvarsmakten och Fortifikationsverket har framfört förslag att fastigheter under byggnation exkluderas från avkastningskravets beräkningsgrund samt att beräkningsgrunden utgår från en lägre andel av upptagna lån under den tid då kraftig utbyggnad ska genomföras.⁵³

4.2 Investeringsplanens bidrag till ökad försvarsförmåga

Att Fortifikationsverket kan arbeta effektivt med kostnadskalkyler, projektering och som byggherre är grundläggande för att myndigheten ska kunna bidra till uppbyggnaden av försvaret på bästa sätt. Men det är också väsentligt att Fortifikationsverket har en väl fungerande samverkan med sina beställare. Detta är särskilt väsentligt i arbetet med att ta fram en investeringsplan.

⁵¹ SKL (2016).

⁵² ESV (2013).

⁵³ Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut (2023) samt Försvarsmaktens nya budgetunderlag för 2025.

4.2.1 Fortifikationsverket som utförare

Vår bild är att samarbetet mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket generellt sett fungerar väl i de enskilda projekten. Det finns dock ett antal exempel på när planeringen fallerat, vilket bidragit till ökade kostnader. I några fall har det handlat om att beställningar av materiel inte har samordnats med beställningar av infrastruktur. I andra fall handlar det om att Försvarets materielverk anlitas för sent i processen när det gäller tekniska installationer.

Det finns ytterligare exempel på att samordningen mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten ibland brister. Detta kan leda till omtag och fördyringar. Att beställare och utförare förstår varandra handlar om kompetens i vid bemärkelse, vilket behöver finnas hos båda parter, samt om att processen med att arbeta fram en kravspecifikation behöver ges tillräckligt med tid.

I sammanhanget bör påpekas att det ofta tar tid att komma fram till ett välfungerande och effektivt samarbete om infrastrukturinvesteringar. Det har framförts av flera av de som MTFAs intervjuat. Försvarets radioanstalt har genomfört stora investeringar i ny- och ombyggnation under ett antal år. En företrädare för myndigheten beskriver att samarbetet med Fortifikationsverket, från att i början ha varit delvis problematiskt, till att nu i allt väsentligt fungera väl. Även en företrädare för Specialfastigheter understryker vikten av att beställare och utförare förstår varandra innan man går vidare med upphandling.

4.2.2 Vad består investeringsplanen av?

Fortifikationsverket har i uppdrag att ta fram en investeringsplan. Sedan regleringsbrevet för 2023 ska man även ta fram en utökad investeringsplan.

Vad gäller större ny- och ombyggnationer omfattar Fortifikationsverkets investeringsplan för 2024–2026 avtalade investeringar. Planen är alltså summan av lagda beställningar, inte en prognos för vad som ska komma.

Den utökade investeringsplanen omfattar hyresgästernas planerade behov av investeringar och ska kopplas till Försvarmaktens tolvåriga investeringsplan för försvarsmateriel.

De sex återetableringar av regementen och flottiljer som ingick i 2020 års försvarsbeslut saknas i investeringsplanen för 2024–2026, men återfinns i den utökade investeringsplanen.

4.2.3 En jämförelse med materielanskaffning

År 2019 infördes en ny styr- och finansieringsmodell för materiel-försörjningen. Bland annat innebär reformen att Försvarmakten ansvarar för att ta fram en 12-årig investeringsplan för försvarsmateriel som Försvarets materielverk sedan får ansvar att upphandla utifrån. Någon motsvarande översyn och reformering har inte gjorts för infrastrukturanskaffningen.

Företrädare för Försvarmakten uppger att processen för anskaffning av infrastruktur inte fullt ut tagits in i myndighetens förmågeutvecklingsprocess. Istället sker vissa delar av den enligt arbetssätt som togs fram i en tid med avveckling eller då Försvarmaktens behov i stort sett bestod av att nyttja befintlig infrastruktur. Flera representanter för Försvarmakten uppger att man behöver modernisera processen för infrastruktur. Myndigheterna framför själva förslag i den riktningen.⁵⁴

4.3 Ordningen som investeringarna genomförs i

I uppdraget ingick att analysera i vilken ordning som Fortifikationsverkets genomför investeringarna. Fortifikationsverket behöver inte genomföra någon prioritering mellan olika projekt, utan kan generellt sett hantera dem i den ordning som de inkommer till myndigheten. Försvarmakten anger inte heller vilka beställningar som är högst prioriterade.

⁵⁴ Redovisning av regleringsbrevsuppdrag avseende effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och processer, 2024-11-04, FM2024-4113:34, FortV4916/2024, 24FMV5745-1.

5. Slutsatser och handlingsalternativ

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser utifrån frågeställningarna i regeringsuppdraget. Därefter föreslår vi handlingsalternativ för regeringen respektive Fortifikationsverket och Försvarmakten.

5.1 Är Fortifikationsverkets investeringar kostnadseffektiva?

MTFA bedömer att Fortifikationsverkets investeringar genomförs med rimlig kostnadseffektivitet och god kostnadskontroll. Vi baserar denna slutsats på följande bedömningar och analyser:

- Fortifikationsverket gör sina kalkyler på ett gediget och detaljerat sätt som kräver god branschkunskap.
- De kostnadskalkyler som Fortifikationsverket gör inför upphandling och entreprenad är i enlighet med branschens praxis.
- Den kostnadsbedömning som Fortifikationsverket gör baserat på slutlig kravspecifikation och då slutligt investeringsavtal skrivs på visar sig i allmänhet ligga nära det faktiska kostnadsutfallet.
- Fortifikationsverket bedriver ett aktivt förbättringsarbete vad gäller framtagandet av kostnadsberäkningar.
- De påslag som myndigheten gör avviker inte från vad som är typiskt för branschen.

Vi menar att ovanstående iakttagelser tyder på att Fortifikationsverket har förmåga att bedöma kostnader i en verksamhet som omgärdas av tämligen stora osäkerheter. Det kan röra sig om osäkerheter vad gäller exempelvis markförhållanden på byggplatsen men även marknadsläget.

MTFA bedömer att det i vissa fall råder bristande konkurrens i de upphandlingar som Fortifikationsverket gör inför byggnation, eftersom färre anbud än önskvärt inkommer. Detta i kombination med att den svenska byggmarknaden utmärks av svag produktivitetsutveckling och delvis svag konkurrens, kan innebära en utmaning för Fortifikationsverket att uppnå kostnadseffektivitet. MTFA bedömer ändå att Fortifikationsverket genom sin branschkunskap och kompetens har förmåga att agera för att minimera kostnader genom upphandling. Det sker genom att Fortifikationsverket väljer den entreprenadform och den kontraktsform (fasta eller index-reglerade priser) som är lämplig i enskilda fall, samt har en beredskap att

avbryta upphandlingar om inkomna anbud ligger alltför högt jämfört med myndighetens egen beräkning.

Vi anser att Fortifikationsverket behöver fortsätta att utveckla sitt interna arbete. Till exempel har vi noterat att Fortifikationsverket inte har som rutin att utvärdera avslutade investeringsprojekt. Vi har även noterat att myndigheten i de tidigare skedena av planeringsprocessen tenderar att underskatta kostnaden med 15–20 procent. MTFA konstaterar att dessa avvikelser inte nödvändigtvis innebär att det finns brister i Fortifikationsverkets kalkylering, utan även kan bero på att dialogen mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten, inför ett investeringsbeslut, inte fungerar optimalt.

MTFA noterar att Fortifikationsverket alltmer använder sig av totalentreprenad, där all projektering såväl som utförandet läggs ut till en entreprenör, istället för utförandeentreprenad, där Fortifikationsverket behåller råddigheten över projekteringen. MTFA bedömer att detta medför risk för fördyringar, bland annat eftersom färre entreprenörer har möjlighet att lägga anbud. Det riskerar också att leda till lägre grad av kravuppfyllelse, eftersom Fortifikationsverket kan antas ha bättre förståelse för försvarsspecifika krav än en privat byggherre.

MTFA föreslår därför att Fortifikationsverket överväger följande handlingsalternativ:

- Utvärdera genomförda investeringsprojekt för att lära för framtiden. Gör detta tillsammans med beställaren.
- Fortsätta arbetet med att utveckla dialogen med kund, särskilt gällande kostnadsbedömningar i tidigt skede, så att denna ska få en så realistisk bild som möjligt av kostnaderna.
- Ta fram en metodik för att kunna följa utvecklingen av kostnadseffektivitet och måluppfyllelse i projektgenomförandet.

5.2 Ger investeringsplanen bästa förutsättningar att bidra till ökad försvarsförmåga?

I uppdraget ingår att analysera i vilken utsträckning nuvarande investeringsplan ger bästa förutsättningar att bidra till ökad försvarsförmåga. MTFA bedömer att det är svårt att ge ett entydigt svar på den frågan vad gäller de enskilda projekten. Vi konstaterar att investeringarna som regel föregås av en behovsutredning och att alternativ har övervägts. Däremot bedömer MTFA att processen för att ta fram investeringsplanen behöver utvecklas om planen ska ges rätt förutsättningar att bidra till uppbyggnaden av det militära försvaret.

Försvarmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk arbetar på regeringens uppdrag med att förbättra arbetssätt och processer mellan myndigheterna. MTFA anser att de åtgärder myndigheterna presenterar för att samordna och öka förmågetillväxten är relevanta. Vi anser dock att ytterligare åtgärder krävs för att åstadkomma en samordnad planering av materielanskaffning och infrastrukturanskaffning.

Vår analys visar även att det finns förhållanden som behöver ses över för att Fortifikationsverket ska ges bättre förutsättningar för att bidra till ökad försvarsförmåga. Vi kontakterar att processen för infrastrukturförsörjning skiljer sig från processen för materialförsörjning och bedömer att infrastrukturförsörjningen behöver knytas än närmre Försvarmaktens planering för förmågetillväxt. MTFA bedömer att investeringsplanen för infrastruktur behöver utvecklas vidare givet de stora investeringsvolymerna som väntas. MTFA ser följande tre utvecklingsområden för nuvarande investeringsplan.

1. Investeringsplanen bör utvecklas så att den utgör en mer långsiktig plan över påbörjade och planerade projekt. I nuläget har Fortifikationsverket ansvar för att i budgetunderlaget redovisa en investeringsplan för infrastruktur för de kommande tre budgetåren samt en utökad investeringsplan som innefattar en objektsbaserad redovisning kopplad till Försvarmaktens tolvåriga investeringsplan för försvarsmateriel.
2. Samordningen (taktning) mellan infrastruktur, materiel och även personal behöver utvecklas. Det kan till exempel ske genom att investeringsplanen delas in i faser och objektgrupper så att den får en tydligare koppling till Försvarmaktens investeringsplan för materiel, samt att investeringsplanen för infrastruktur tydligare utgår ifrån Försvarmaktens långsiktiga förmågeplanering i den mån det är möjligt.
3. Ledtiderna från behovsunderlag till investeringsavtal kan ibland vara flera år. Det bör finnas effektivitetsvinster i att Försvarmakten lägger beställningar till Fortifikationsverket som en helhet för ett geografiskt område, som till exempel för en garnison, i den utsträckning det är möjligt.

Utifrån dessa bedömningar föreslår vi att följande handlingsalternativ övervägs:

- Att regeringen ger i uppdrag till Försvarmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk att fortsätta utveckla samordning

(taktning) mellan materiel-, infrastruktur- och personalförsörjningen, alternativt överväger ett årligt återrapporteringskrav till dessa myndigheter om hur de arbetar för att uppnå en sådan samordning.

- Att regeringen fortsätter att utveckla styrningen så att investeringsplanen för infrastruktur blir mer långsiktig.
- Att Försvarsmakten och Fortifikationsverket ser över sina överenskommelser för samverkan och anpassar dessa till den tid av snabb uppbyggnad av försvaret som nu råder.
- Att Försvarsmakten i högre grad lämnar samlade beställningar, per geografiskt område eller garnison, till Fortifikationsverket inför att investeringsplanen ska redovisas.
- Att Fortifikationsverket i samverkan med Försvarsmakten fortsätter utveckla standardlösningar såsom typ- och referensbyggnader för fler typer av lokaler.
- Att berörda myndigheter ser över ansvarsfördelningen för tekniska installationer.

5.3 I vilken ordning görs investeringarna?

MTFA konstaterar att Fortifikationsverket för närvarande kan genomföra beställda investeringar i princip i den ordning som de inkommer. Detta innebär att Fortifikationsverket i nuläget inte behöver prioritera mellan projekt. Vi konstaterar vidare att det inte heller finns någon prioritetsordning inbyggd i Försvarsmaktens beställningar, vilket torde innebära att alla investeringar kan anses ha givits samma prioritet.

MTFA anser dock att Fortifikationsverket bör ha en beredskap att hantera frågan om prioriteringar eftersom myndigheten står inför en period av omfattande planerade investeringar. Vi föreslår därför att Fortifikationsverket överväger att tillsammans med Försvarsmakten ta fram kriterier för att kunna göra prioriteringar mellan investeringar, samt en process för hur det ska gå till.

5.4 Se över Fortifikationsverkets finansiering och roll

I arbetet med regeringsuppdraget har MTFA även gjort iakttagelser om Fortifikationsverkets finansieringsform och uppgifter som påverkar myndighetens förutsättningar att genomföra investeringar.

5.4.1 Finansieringsmodellen är inte anpassad till stark tillväxt

Finansieringsformen för Fortifikationsverket infördes i en tid av förvaltning och avveckling av försvarsfastigheter. I dag är situationen en annan, med en

snabb uppbyggnad av det militära försvaret och tillhörande behov av infrastrukturinvesteringar.

Vår bild är att finansieringsmodellen fungerar väl för förvaltning av ett befintligt bestånd, men att modellen har negativa konsekvenser för verksamheten i en stark tillväxtfas. En snabbt ökande lånestock och högre belåningsgrad på fastighetsbeståndet leder till ökade ekonomiska osäkerheter. Här spelar avkastningskravet en särskild roll. Det baseras på den totala lånestocken, vilket innebär att pågående investeringar belastar hyrorna för det existerande fastighetsbeståndet via denna mekanism. Dessutom är storleken för avkastningskravet svår för Fortifikationsverket att förutse med tillräcklig precision, på grund av dess konstruktion.

Givet de nya förutsättningarna menar MTFA att det finns skäl att se över finansieringsformerna för Fortifikationsverket i syfte att säkerställa tillväxt i tillräcklig takt.

En aspekt som bör belysas i en sådan översyn är hur finansieringsmodellen ska kunna säkerställa att Fortifikationsverket kan agera proaktivt i planeringsfaser och rekrytera och utbilda personal på ett sätt som gör att dess verksamhet kan öka mer samordnat med andra myndigheter. Det skulle även kunna prövas om det militära försvarets tillväxt skulle tjäna på att Fortifikationsverket var anslagsfinansierat för vissa delar av sin verksamhet.

5.4.2 Fortifikationsverkets roll kan behöva förtydligas

Om det är önskvärt att Fortifikationsverket ska ha möjlighet att arbeta mer aktivt i den strategiska planeringen för infrastruktur, bedömer MTFA att myndigheten behöver ges bättre förutsättningar för det. Flera av de handlingsalternativ som vi har presenterat berör detta. Regeringen kan även överväga om Fortifikationsverkets uppgifter bör förtydligas på lämpligt sätt för att uppnå det.

MTFA menar att Fortifikationsverket i nuläget i första hand kan uppfattas ha ett fastighetsförvaltande uppdrag. Det är också det intryck som myndighetens instruktion ger. Vi anser att regeringen kan överväga att förtydliga Fortifikationsverkets roll som försvarsmyndighet, med ett ansvar för det militära försvarets tillväxt, i myndighetens instruktion.

Referenslista

Ds 2023:12 Kontrollstation 2023. Försvarsberedningen.

Ds 2023:19 Allvarstid: Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. Försvarsberedningen.

Ds 2023:34 (2023) Kraftsamling: inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret. Försvarsberedningen.

Ds 2024:6 (2024). Stärkt försvarsförmåga: Sverige som allierad. Försvarsberedningen.

ESV (2013) Rapport Överlåtelse av försvarsfastigheter och fastställande av avkastningskrav – underlag till Försvarsfastighetsutredningen. 2013:33.

ESV (2022) Analys av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet. ESV 2022:36

ESV (2022b) Stöd till Försvarets materielverk Fortifikationsverket och Försvarsmakten om ekonomisk styrning. ESV 2022:51

FOI (2021) Nu är det bråttom! - en studie om infrastruktur försörjning under Försvarsmaktens tillväxt 2021-2030, FOI-R--5114--SE, februari 2021

FOI (2022) Systematiska fel i kostnads kalkyler – En tillämpning av statistiska metoder för att studera kostnads kontroll vid investeringsprojekt, FOI-R--5269--SE, april 2022

FOI (2024) Kostnadsökningar och tidsavvikelser i militära infrastrukturprojekt – En studie av kostnadsökningar och tidsavvikelser i militära infrastrukturprojekt mellan 2011 och 2021, FOI-R--5639--SE, september 2024

Konkurrensverket (2018) Bättre konkurrens i bostadsbyggandet. En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov. Rapport 2018:7, Konkurrensverket, augusti 2018.

Melese, F., Richter, A. & Solomon, B. (Red). (2017) Military cost-benefit analysis – Theory and practice, Routledge. ISBN: 978-1-138-49538-8

Riksrevisionen (2018) Revisionsrapport Fortifikationsverket – Bristande rutiner vid överskridande av investeringsprojekt 2018

- SOU 1996:97. Effektivare försvarsfastigheter!: utvärdering av en reform: delbetänkande. Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur. Stockholm: Fritzes
- SOU 1996:187. Statens ändamålsfastigheter: principer för förvaltning och hyressättning: delbetänkande. Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning. Stockholm: Fritzes
- SOU 1997:144. Försvarets fastigheter: former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning: slutbetänkande. Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning. Stockholm: Fritzes
- SOU 2000:117. Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor: betänkande. Konkurrensrådet. Stockholm: Fritzes
- SOU 2004:28. Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader: betänkande. Ändamålsfastighetskommittén. Stockholm: Fritzes
- SOU 2005:7. Försvarsfastigheter - information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning: betänkande. Utredningen om regeringens information till riksdagen avseende försvarets fastigheter och anläggningar. Stockholm: Fritzes
- SOU 2010:92. En effektivare förvaltning av statens fastigheter: betänkande. Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning. Stockholm: Fritzes
- SOU 2011:31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst: betänkande. Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning. Stockholm: Fritzes
- SOU 2013:61. Försvarsfastigheter i framtiden: betänkande. Försvarsfastighetsutredningen. Stockholm: Fritzes
- SOU 2015:105. Plats för fler som bygger mer: betänkande. Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande. Stockholm: Wolters Kluwer
- SOU 2024:29. Goda möjligheter till ökat välstånd. Produktivitetskommissionen. Stockholm: Elanders
- Statskontoret (20212) Om offentlig sektor Den effektiva staten - En antologi från Statskontoret

Offentliga tryck

Beslut om direktiv påverkansområde infrastruktur (2022). FM2022:13322:1. 2022-06-09.

Delöverenskommelse Hyresmodell (2006) Delöverenskommelse mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket, 2006-03-15

Försvarsmaktens arbetsordning FIB 2024:4

Försvarsmaktens interna bestämmelser om ändring av Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2022:6) med arbetsordning för Försvarsmakten; beslutade den 19 juni 2024.

Försvarsmaktens nya budgetunderlag för 2025 (2024). FM2023-24770:26, bilaga 1. 2024-06-05.

Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut, 2023-11-06, (2023). FM2023-23092:14, Bilaga 2, Utveckling av det militära försvaret 2025–2035. [datum]

Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4 *Totalförsvaret 2021-2025.*,

Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025 (2020). Regeringsbeslut 30, Fö2018/01425 Fö2020/00228 (delvis) Fö2020/01269 (delvis). 2020-12-17.

Proposition 1991/92:44, *Om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av byggnadsstyrelsen, m.m.*

Proposition 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021-2025.*

Proposition (2024). Totalförsvaret 2025-2030. 2024/25: 34, Regeringen

Redovisning av regleringsbrevsuppdrag avseende effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och processer, 2024-11-04, FM2024-4113:34, FortV4916/2024, 24FMV5745-1

Regleringsbrev för Fortifikationsverket 2024 (2023) Fi2024/00866, Regeringen

Regleringsbrev för Myndigheten för totalförvarsanalys 2024 (2023) Fö2023/00322 (delvis) samt Fö2023/01892 (delvis), Regeringen

Riksdagsskrivelse 2020/21:136.

SKL (2016) Produktionskostnad för skolor, utveckling och faktorer. Sveriges kommuner och landsting.

Överbefälhavarens råd avseende förmågeutveckling (2022). FM2022-19979:13, Underbilaga 1.2. 2022-10-31.

Övrigt

Dagens Nyheter (2016). Därför tar det tio år att bygga lägenheter.
<https://www.dn.se/ekonomi/darfor-tar-det-tio-ar-att-bygga-lagenheter/>, hämtad 2024-11-29

Upphandlingsmyndigheten (2022). 4,8 anbud per upphandling 2022.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-i-sverige-2022/48-anbud-per-upphandling-2022/>, hämtad 2024-11-1

Upphandlingsmyndigheten (2024). ”Olika typer av investeringskalkyler”,
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/ekonomiskt-hallbar-upphandling/lcc-for-langsiktigt-hallbara-inkop/olika-typer-av-investeringskalkyler/>, hämtad 2024-11-19.

Bilaga 1. Schematisk bild av anskaffningsprocessen

