

Så säkrar vi Sveriges myndighetslokaler

Fem förslag för att öka tempot

Kort om Kåpan Fastigheter

Kåpan Fastigheter är ett svenskt, långsiktigt och specialiserat fastighetsbolag som äger, förvaltar och utvecklar samhällsviktiga fastigheter med särskilda säkerhetskrav över hela Sverige. Med stor förståelse för våra hyresgästers verksamhet arbetar vi nära dem för att säkerställa ändamålsenliga, trygga och robusta fastigheter i vardag, kris och framtid.

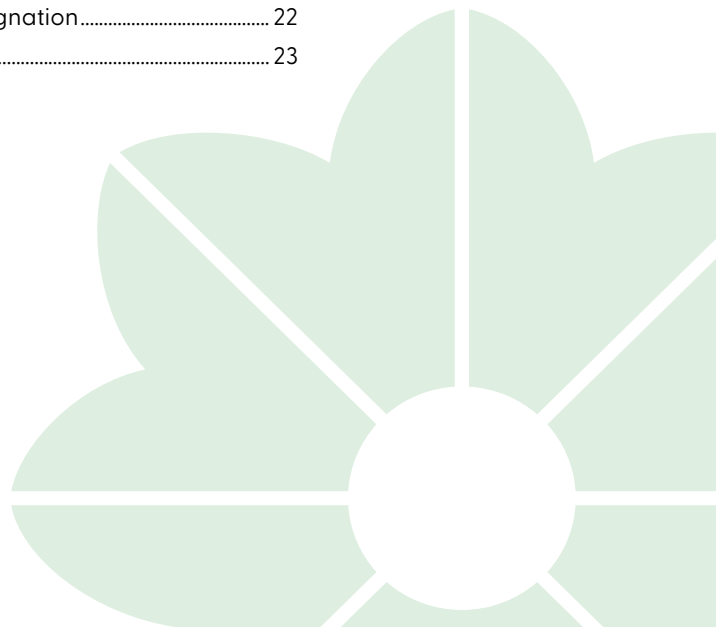
Genom utvecklingsdriven förvaltning och ansvarsfull projektutveckling framtidssäkrar vi fastighetsbeståndet och skapar långsiktigt värde för både hyresgäster och ägare. Kåpan Fastigheter är ett helägt dotterbolag till Kåpan Tjänstepension, som förvaltar kollektivavtalad tjänstepension för de som är eller har varit statligt anställda.

Läs mer om oss på kapanfastigheter.se.



Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
Så får vi effektivare processer i ett nytt säkerhetsläge	5
Omvärlden tränger sig på – nya krav på myndigheter och deras lokaler	7
Ett mer osäkert säkerhetspolitiskt läge ställer krav på myndigheterna...	7
Hoten kommer inte bara utifrån	7
Ökade krav på myndigheters lokaler	8
Vad gör regeringen?	8
Den praktiska styrningen av myndigheterna och deras lokaler – hur ser den ut?	10
Få specifika krav men det generella uppdraget ligger fast.....	10
63 av 67 myndigheter saknar tydliga uppdrag om lokaler och säkerhet	11
Hinder för utvecklingen av säkra myndighetslokaler	12
Otydlig nationell styrning kring säkerhetskrav	13
Brister i beställarkompetens hos myndigheter	14
Bristande dialog mellan beställare och bransch	15
Regelverk som försvårar om- och tillbyggnation	15
Långa och oförutsägbara plan- och tillståndsprocesser	18
Vägar framåt – förslag på lösningar	19
1. Tydligare nationell styrning av säkerhetskrav.....	19
2. Stärkt beställarkompetens hos myndigheter	20
3. Ökad dialog mellan beställare och bransch	21
4. Bättre förutsättningar för om- och tillbyggnation.....	22
5. Effektivare plan- och tillståndsprocesser	23



Förord

Att förvalta och utveckla fastigheter för myndigheter, inte minst för beredskapsmyndigheter, är en komplex uppgift. Det kräver kunskande, långsiktighet och engagemang. Men Sveriges säkerhetsläge har förändrats snabbt. Rysslands aggression, Sveriges inträde i Nato, en alltmer osäker omvärldssituation och ökad kriminalitet har medfört nya säkerhetskrav på myndigheternas lokaler.

Kåpan Fastigheter äger, utvecklar och förvaltar fastigheter för samhällsviktiga verksamheter med särskilda säkerhetskrav i hela Sverige. Att möta behoven av säkerhet och leva upp till nya beredskapskrav är för oss inte bara en affär, det är också ett samhällsansvar. Det är vår uppgift att tillsammans med våra hyresgäster säkerställa lokaler som fungerar både under normala förhållanden och i situationer som ställer särskilda krav. Vi, våra kollegor i branschen och de myndigheter vi samarbetar med, vet att det är en komplicerad uppgift. Det är svårt att möta dagens säkerhetskrav snabbt givet de förutsättningar som finns idag.

Med den här rapporten vill vi bidra till en bredare diskussion om hur vi kan höja tempot och möta behoven för landets myndigheter i ett nytt säkerhetsläge. Vi vill presentera möjliga åtgärder för effektivare processer och vi vill visa att det är möjligt att kombinera säkerhet och kvalitet med snabbhet och flexibilitet. Vi vet att ansvaret är delat. De förslag som vi lyfter fram är riktade till branschen, till våra hyresgäster myndigheterna och till beslutsfattarna som kan leda vägen mot bättre processer.

Rapporten bygger på våra egna erfarenheter av att utveckla lokaler för samhällsviktig verksamhet samt på intervjuer med experter och utvalda myndigheter. Vi har ställt frågor om deras upplevda utmaningar och vad som kan vara vägar framåt. Vi har även fört samtal med utredaren för Kriminalvårdens expansion och Myndigheten för civilt försvar. Rapporten innehåller även en översiktlig granskning av hur staten idag utövar sin styrning när det gäller frågan om myndigheters lokaler.

Vi på Kåpan Fastigheter hoppas att våra förslag inspirerar både bransch, beställare och beslutsfattare att tillsammans utveckla nya arbetssätt. Våra myndighetslokaler är en del av Sveriges säkerhet och beredskap. Vi har inte tid att vänta.

Cecilia Vestin
VD, Kåpan Fastigheter
Stockholm, 20 april 2026



Sammanfattning

Så får vi effektivare processer i ett nytt säkerhetsläge

Omvärlden har förändrats dramatiskt de senaste åren, Sveriges säkerhetsläge likaså. Det handlar både om den säkerhetspolitiska utvecklingen med krig i det relativa närområdet och ett ökat hot utifrån mot Sverige, inte minst när det gäller hybridattacker. På hemmaplan har den ökade organiserade kriminaliteten inneburit straffskärpningar och en historiskt stor utbyggnad av rättsväsendet. Denna nya verklighet utmanar alla samhällsfunktioner och alla samhällssektorer. Det lämnar varken fastighetsbranschen eller landets myndigheter oberörda. Myndigheter från Polisen till Skolverket måste vara förberedda på och kunna fungera även i tider av kris, höjd beredskap eller i värsta fall krig. En viktig del av det arbetet handlar om säkra lokaler som kan klara höjd beredskap.

När hoten ökar måste därför också statens förmåga att snabbt utveckla sin egen lokalförsörjning stärkas. Idag bromsas både nybyggnation och ombyggnation av otydlig styrning, bristande beställarkompetens, upphandlingar som styr mot enbart lägsta pris, fyrkantiga regelverk och långdragna tillståndsprocesser. Genom tydligare nationella säkerhetskrav, starkare upphandlingskompetens, mer dialog mellan myndigheter och bransch, en vilja att tillämpa flexibilitet vid behov samt snabbspår för samhällsviktiga fastigheter kan tempot höjas. Detta utan att tumma på säkerheten eller minska strävan efter kostnadseffektiva lösningar.

Identifierade hinder och förslag på hur branschen, myndigheter och beslutsfattare kan hitta smidigare och effektivare processer utvecklas i rapporten. Rapporten beskriver även hur staten idag styr i frågan om myndigheters lokaler samt vilka pågående politiska processer som kan ha inverkan på utvecklingen.



Åtgärdsförslagen för smidigare processer och ökat tempo sammanfattas i följande punkter:

- Fastställ nationella riktlinjer för säkerhetskrav och nivåer
- Tillämpa krav om säkerhet och beredskap konsekvent – gör avvikelser till undantag
- Stärk upphandlingskompetensen
- Våga använda dialogbaserad upphandling
- Fokusera inte alltid på lägsta pris, prioritera istället resurs- och kostnadseffektivitet över hela livscykeln
- Tillåt avsteg från regelverk som möjliggör ombyggnad istället för nybyggnation
- Inför fler snabbspår för samhällsviktiga projekt

I rapportens kapitel om åtgärdsförslag utvecklas dessa punkter mer, men då formulerade och riktade till de som kan agera – vi som bransch och fastighetsägare, myndigheterna som beställare, kommuner som samhällsplanerare och beslutsfattare som vägvisare.



Omvärlden tränger sig på – nya krav på myndigheter och deras lokaler

Sveriges säkerhets- och beredskapsläge har förändrats i grunden de senaste åren. Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa, ett mer komplext landskap av hot och en ökning av organiserad brottslighet innebär att många myndigheter i dag verkar i en helt annan miljö än för bara ett decennium sedan.

För alla svenska myndigheter, men särskilt de 67¹ myndigheter som är utpekade som beredskapsmyndigheter med särskilt ansvar för samhällets civila beredskap, krishantering och totalförsvaret, innebär detta nya krav på resiliens, säkerhet och förmåga att upprätthålla verksamheten även under kriser eller vid höjd beredskap.

Ett mer osäkert säkerhetspolitiskt läge ställer krav på myndigheterna

Den geopolitiska utvecklingen i Europa har under de senaste åren lett till ett tydligt försämrat säkerhetsläge. Rysslands invasion av Ukraina 2022 har förändrat situationen i hela Europa och bidragit till en ny strategisk verklighet för Sverige. Denna utveckling har varit en viktig faktor bakom Sveriges medlemskap i Nato och den omfattande upprustning av militärt och civilt försvar som pågår.

Svenska myndigheter framhåller i flera analyser att Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget.² Sveriges motståndskraft behöver därför stärkas.

Den förändrade hotbilden handlar inte bara om risken för krig. Hybridpåverkan, cyberangrepp, risk för sabotage och informationspåverkan är exempel på hot som riktas mot Sverige. Inte bara mot militära mål utan också mot civila. Det betyder att svenska myndigheter behöver planera för att kunna upprätthålla sin verksamhet även i situationer där samhället utsätts för allvarliga störningar.

Hoten kommer inte bara utifrån

Parallellt med den säkerhetspolitiska utvecklingen har den organiserade brottsligheten i Sverige vuxit. Det är inte bara ett problem för polis och rättsväsende, utan i allt högre grad ett hot mot andra samhällsfunktioner. Regeringen har därför tagit fram Sveriges första nationella strategi mot organiserad brottslighet.³ Strategin betonar att kriminella nätverk även påverkar myndigheter i alla samhällssektorer.

Not 1. www.regeringen.se/regeringens-politik/civilt-forsvar/det-har-ar-civilt-forsvar.

Not 2. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/09/gemensam-bild-av-hot-och-atgarder-ska-starka-sveriges-totalforsvar.

Not 3. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/02/sveriges-forsta-nationella-strategi-mot-organiserad-brottslighet.

Hot och påtryckningar mot myndigheter och deras anställda har blivit ett mer uppmärksammat problem. Kriminella nätverk kan försöka påverka myndighetsutövning genom hot, våld, infiltration eller korrupktion. Detta ställer ökade krav på säkerhet och skydd av myndigheternas verksamhet vilket bland annat handlar om lokalers utformning.

Ökade krav på myndigheters lokaler

Den förändrade hotbilden påverkar i hög grad vilka krav som ställs på myndigheters lokaler och fastigheter. För många verksamheter räcker det inte längre med lokaler som enbart uppfyller traditionella krav på arbetsmiljö och funktionalitet. Istället behöver lokaler i högre grad utformas för att möta krav på säkerhet, robusthet och kontinuitet i verksamheten.

För myndigheter inom försvar, rättsväsende och vissa andra beredskapsmyndigheter kan kraven bli höga när det gäller fysisk säkerhet, skydd mot intrång och sabotage, robusta tekniska system och skydd av känslig information. Lokaler kan också behöva utformas så att verksamheten kan fortsätta fungera även vid störningar i elförsörjning, kommunikationer eller andra samhällsviktiga system.

Även många andra myndigheter, inte bara de som idag räknas som beredskapsmyndigheter, har tydliga behov av högre säkerhetsnivåer. Myndigheter som hanterar känsliga personuppgifter, ekonomiska system eller andra kritiska funktioner kan vara attraktiva mål för cyberangrepp eller andra former av påverkan.

Vid höjd beredskap ställs dessutom särskilda krav på lokalerna. Myndigheter som ingår i totalförsvaret behöver kunna upprätthålla sin verksamhet även under mycket svåra förhållanden. Det kan innebära behov av redundans i tekniska system, skyddade lokaler, alternativa arbetsplatser och robust infrastruktur.

Det ökade behovet av säkerhetsanpassade lokaler innebär att många myndigheter står inför omfattande investeringar i både nybyggnation och ombyggnation av befintliga fastigheter.

Vad gör regeringen?

Regeringen har, givet det förändrade säkerhetsläget, tagit fram ett antal reformer och startat viktiga processer för att stärka Sveriges säkerhet och underlätta för myndigheter att utveckla sin verksamhet.

En central del är att regeringen beslutat om nya gemensamma utgångspunkter för planeringen av totalförsvaret. Där har de gett myndigheterna i uppdrag att utveckla samordnad planering inom både militärt och civilt försvar.⁴ Ett arbete som innebär att många myndigheter inte bara behöver utveckla sin planering för kris och krig, utan också se över och säkra sina behov av lokaler och infrastruktur.

Not 4. www.mcf.se/sv/aktuellt/nyheter/2025/september/nya-utgangspunkter-for-totalforsvaret.

Regeringen har också tillsatt en utredning i syfte att förenkla och påskynda utbyggnaden av militära fastigheter och anläggningar.⁵ Det innebär att Försvarsmakten kommer att kunna få ett eget snabbspår.

Inom rättsväsendet pågår samtidigt en omfattande expansion av Kriminalvården. Regeringen har tillsatt en nationell samordnare med uppdrag att stödja utbyggnaden av anstalter och häkten. Samordnaren ska också analysera och identifiera hinder och föreslå lösningar för en snabb och kostnadseffektiv expansion.⁶

Uppdraget omfattar även samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och fastighetsmarknaden för att möjliggöra fler etableringar och nya lokaler.

Regeringen arbetar också med andra former av regelförenklingar som handlar om miljötillstånd⁷, detaljplaneprocesser och bygglov⁸, det vill säga alla frågor som påverkar möjligheten att skapa smidigare och effektivare processer för ny- eller ombyggnation av myndigheters lokaler.

Sammantaget visar detta att beslutsfattare i både regering och riksdag har insikt om att det är viktigt att myndigheter, inte enbart beredskapsmyndigheterna, kan möta behoven av säkerhet och höjd beredskap när det gäller lokaler och den egna infrastrukturen i myndigheten. Flera av initiativen ovan är viktiga och kommer att bidra positivt till utvecklingen.

Däremot saknas ett tydligare helhetsgrepp för att skapa smidiga och effektiva processer för säkra myndighetslokaler i takt med att kraven på beredskap och resiliens ökar.

Not 5. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/02/regeringen-tillsatter-en-utredning-i-syfte-att-forenkla-och-paskynda-utbyggnaden-av-militara-fastigheter-och-anlaggningar.

Not 6. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/02/regeringen-har-utsett-nationell-samordnare-for-att-stodja-utbyggnaden-av-kriminalvarden.

Not 7. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/01/utredning-foreslar-forkortade-miljoproccesser.

Not 8. www.regeringen.se/artiklar/2026/02/presentation-av-regeringens-planer-for-enklare-regler-for-bygg--och-bostadsmarknaden.

Den praktiska styrningen av myndigheterna och deras lokaler – hur ser den ut?

Sverige har inte ministerstyre. Det innebär att ansvarig minister inte på egen hand kan fatta beslut om hur en myndighet ska agera vid ett visst tillfälle eller själv bestämma om en lokalfråga. Istället styr regeringen myndigheterna genom antingen direkta regeringsuppdrag eller genom de årliga regleringsbrev.⁹

I regleringsbrev kan regeringen lista frågor och uppgifter som myndigheten ska lösa under året. Att hantera frågor om säkerhet och beredskap kopplat till lokaler kan vara en sådan uppgift. Skrivs det in i ett regleringsbrev för en enskild myndighet är det en stark och tydlig signal om att den behöver agera. Finns det inte med där blir frågan mer generell och abstrakt, inte lika prioriterad eller akut.

Frågan är då: hur ser det ut när det gäller uppdrag från regeringen till myndigheterna om lokaler, beredskap och säkerhet?

Få specifika krav men det generella uppdraget ligger fast

För att få en bild över hur det ser ut med sådana uppdrag har regleringsbrev för 2026 för de 67 beredskapsmyndigheterna granskats översiktligt. I granskningen har vi letat efter specifika uppdrag och skrivningar som handlar om en myndighets fastigheter eller lokaler utifrån ett säkerhets- och/eller beredskapsperspektiv.

Generellt varierar uppdragen till de 67 myndigheterna som finns i regleringsbrev kraftigt beroende på myndighetens kärnverksamhet. Ett fåtal myndigheter har mycket tydliga och detaljerade uppdrag som rör deras fastigheter och lokaler i ett beredskaps- eller säkerhetsperspektiv. Men för de flesta av de undersökta myndigheterna skrivs inget specifikt om detta. Här gäller istället mer generella krav om ansvar för beredskap.

Det generella kravet kommer av Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.¹⁰ Denna förordning kräver att alla berörda myndigheter ska ha förmåga att "vid höjd beredskap fortsätta att bedriva sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och andra resurser".

Den formuleringen innebär att det finns ett indirekt uppdrag till myndigheterna att säkerställa att de har tillgång till och kan verka i sina lokaler även under kris och krig.

Not 9. www.statskontoret.se/statsliggaren.

Not 10. www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2022524-om-statliga-myndigheters_sfs-2022-524.

63 av 67 myndigheter saknar tydliga uppdrag om lokaler och säkerhet

Bland de 67 beredskapsmyndigheterna har vi kunnat identifiera fyra myndigheter som har uppdrag relaterat till säkerhet, beredskap, ombyggnad eller anskaffning av lokaler och fastigheter. Det handlar om Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Kriminalvården och Myndigheten för civilt försvar (MCF). I Fortifikationsverkets fall handlar det även om att de ska bistå den nya utrikesunderrättelsetjänsten att anskaffa nödvändiga och lämpliga lokaler.¹¹ Statens Fastighetsverk har också ett sidouppdrag från regleringsbrevet 2025 om att undersöka möjligheten att anskaffa en fastighet som kan användas för att förvara skyddsvärda handlingar.¹²

Frågan om säkerhet och beredskap kopplat till myndigheters lokaler är alltså enligt denna granskning i mycket hög utsträckning även för beredskapsmyndigheterna lämnat till det generella ansvaret. Det kan givetvis innebära att myndigheter tar egna steg och fattar egna beslut utifrån det för att höja beredskap och säkerhet för sina lokaler.

Eftersom myndigheters lokaler är en avgörande faktor för att uppnå ökad säkerhet och beredskap bör beslutsfattare i regeringen och riksdagen tydligare lyfta detta i regleringsbrev och visa den riktning som samhället och våra myndigheter behöver gå.



Not 11. www.fortifikationsverket.se/arkiv/nyheter/2026/2026-01-01-regleringsbrev-2026---fortifikationsverket-starker-stodet-till-totalforsvaret.

Not 12. www.sfv.se/myndigheten/om-myndigheten-sfv/regerings-uppdraget.



Hinder för utvecklingen av säkra myndighetslokaler

Utvecklingen av lokaler för myndigheter med höga krav på säkerhet och beredskap är en komplex process, oavsett om det handlar om att bygga om lokaler eller att bygga helt nya lokaler. Det rör inte bara de stora myndigheterna som nu expanderar som till exempel Polisen och Kriminalvården utan i princip alla myndigheter. Den förändrade verkligheten gör att hela myndighetssverige behöver se över frågor om säkerhet och beredskap kopplat till sina lokaler.

Eftersom frågan är stor och berör många olika myndigheter är det viktigt att se över hur processer och styrning av lokaler fungerar i praktiken samt hur regelverken upplevs av alla parter som deltar. Fastighetsutveckling för denna typ av verksamheter kräver såväl tydliga spelregler och styrning som nära samverkan mellan statliga aktörer, kommuner och fastighetsbranschen. Att det ofta rör sig om avancerade tekniska lösningar eller speciallösningar gör processerna än svårare.

I intervjuerna som ligger till grund för denna rapport framträder ett antal återkommande hinder som påverkar genomförandet av fastighetsprojekten. Dessa upplevs försvåra och fördröja den pågående omställningen mot högre beredskap och säkerhet för myndighetslokaler. Det är hinder som bidrar till längre ledtider, högre kostnader och ibland lösningar som inte fullt ut motsvarar verksamheternas behov.

Det handlar om frågor som:

- Otydlig nationell styrning kring säkerhetskrav
- Brister i beställarkompetens hos myndigheter
- Begränsad dialog mellan beställare och fastighetsbransch i upphandlingar
- Regelverk som försvårar ombyggnation av befintliga fastigheter
- Långa och oförutsägbara plan- och tillståndsprocesser

Tillsammans skapar dessa faktorer ett system där utvecklingen av säkra myndighetslokaler ofta blir mer komplex och tidskrävande än nödvändigt. Det riskerar också att leda till bristande kostnadseffektivitet.

Otydlig nationell styrning kring säkerhetskrav

Ett centralt hinder i utvecklingen av myndighetslokaler är att det ofta saknas tydlig nationell styrning kring vilka säkerhetsnivåer som ska gälla för olika typer av myndigheter och verksamheter. I praktiken innebär det att varje myndighet i stor utsträckning behöver definiera sina egna säkerhetsnivåer, vilket leder till osäkerhet och olika tolkningar.

När tydliga riktlinjer saknas uppstår ofta en försiktighetsprincip där beställare och projektörer väljer att dimensionera lösningar för en högre säkerhetsnivå än vad som i praktiken krävs. Detta görs för att minimera risker och säkerställa att lokalerna uppfyller eventuella framtida krav. Resultatet blir dock ofta överdimensionerade och kostnadsdrivande lösningar.

Bristen på gemensamma normer kring säkerhetskrav och nivåer kan också leda till att olika myndigheter och ibland olika delar av samma myndighet ställer olika krav i liknande projekt. Detta skapar en otydlighet för marknaden och gör det svårare för branschen att utveckla standardiserade och kostnads-effektiva lösningar, att ta tillvara erfarenheter från jämförbara projekt och skapa synergier. Den bristande förutsägbarheten påverkar både kostnader och genomförandetider. Det försvårar för branschen, för möjligheten att utveckla bättre processer och fördyrar för skattebetalarna.

”Samma typ av projekt kan kräva långa och dyra säkerhetsklassningsprocesser i vissa regioner, men inga alls i andra – trots likartat innehåll.”

– Fastighetsutvecklingschef

I ett system där varje projekt definierar sina egna säkerhetskrav ökar också behovet av omfattande utredningar och specialanpassade lösningar. Detta bidrar ytterligare till att projekten blir mer komplexa och resurskrävande.

Brister i beställarkompetens hos myndigheter

I en historiskt stor och snabb expansion av rättsväsendet ökar behovet av både expertis och kompetens på komplicerade områden som upphandling. Ett återkommande hinder handlar om beställarkompetensen hos många myndigheter. Upphandling av helt nya lokaler eller större ombyggnationer är relativt ovanliga processer för många organisationer inom staten. Samtidigt är projekten ofta komplexa och ställer höga krav på kunskap om både fastighetsutveckling och säkerhetslösningar.

”Personer i lokalförsörjningskedjan har inte alltid fastighetsbakgrund. Det blir som att man uppfinner hjulet gång på gång istället för att bygga samlad kunskap”

– Tidigare chef på myndighet

I de intervjuer som genomförts framkommer att kravspecifikationer i vissa fall är otydliga eller ofullständiga. Det kan handla om krav som inte är tillräckligt genomarbetade, säkerhetsnivåer som inte är tydligt definierade eller tekniska lösningar som specificeras på ett sätt som begränsar möjligheten till alternativa och mer kostnadseffektiva lösningar.

Om kunskapen på beställarsidan brister ökar risken för missförstånd och omarbetningar under projektets gång. Förutsägbarheten och tydligheten som behövs i förfrågningsunderlagen försämras och risken att utvärderingar av anbud görs på grunder som inte är objektiva eller kända i förväg ökar. Det kan bidra till längre upphandlingsprocesser och en ökad risk för överprövningar.

”Idag varierar till exempel förstudierna extremt: från ett A4 till färdigprojekterade lösningar, vilket skapar osäkerhet och ineffektivitet.”

– Projektutvecklingschef

En ytterligare utmaning är att upphandlingar ibland präglas av ett kortsiktigt kostnadsfokus snarare än ett helhetsperspektiv på fastighetens livscykel. Detta kan leda till beslut som på kort sikt framstår som kostnadseffektiva men som innebär högre kostnader över tid, exempelvis genom ökade driftkostnader eller begränsad flexibilitet i lokalerna.



Bristande dialog mellan beställare och bransch

En tredje faktor som försvårar utvecklingen av effektiva projekt är bristen på dialog mellan beställare och bransch inför och i samband med upphandlingar.

Den offentliga upphandlingen styrs av tydliga regelverk som syftar till att säkerställa konkurrens och likabehandling. Samtidigt finns det i praktiken ofta en oro hos beställare för att en dialog med marknaden ska uppfattas som otillåten eller leda till överprövningar, trots att marknadsdialog är tillåten och till och med önskvärd om den görs på rätt sätt. Detta gör att vissa upphandlingar genomförs med mycket begränsad kontakt mellan beställare och potentiella leverantörer, trots att lagstiftningen tillåter detta.

”Myndigheterna tolkar LOU extremt försiktigt, det beror på en rädsla för överprövningar som leder till ineffektiva upphandlingar, som då överprövas.”

– Statlig utredare

Konsekvensen blir att kravspecifikationer ibland tas fram utan tillräcklig kunskap om marketadens möjligheter och begränsningar. Det kan leda till krav som är svåra att uppfylla, onödigt kostsamma eller tekniskt mindre ändamålsenliga.

Avsaknaden av dialog kan också hämma innovation. När branschen inte ges möjlighet att bidra med erfarenheter och lösningsförslag minskar utrymmet för nya tekniska lösningar eller mer effektiva arbetssätt. Detta är särskilt problematiskt i projekt där säkerhetskraven är höga och där tekniska system ofta är komplexa och långlivade.

Ett ensidigt fokus på lägsta pris leder ofta till högre kostnader över tid. Genom att konsekvent använda sig av kostnaden för en fastighets hela livscykel och väga in drift, flexibilitet och framtida anpassningsbehov, kan staten få mer kostnadseffektiva och hållbara lösningar. Helhetsperspektivet är särskilt viktigt i säkerhetsklassade fastigheter där tekniska system har lång livslängd.

”Rädsla kopplad till upphandling leder till att man väljer ‘det billigaste’.”

– Tidigare chef på myndighet

Regelverk som försvårar om- och tillbyggnation

I många fall kan det vara både ekonomiskt, tids- och hållbarhetsmässigt fördelaktigt att bygga om eller ut befintliga fastigheter istället för att uppföra helt nya byggnader för att möta myndigheters behov.

Samtidigt upplever många aktörer att befintliga regelverk inte alltid är anpassade till denna typ av projekt. Byggregler och andra tekniska krav är ofta utformade med nybyggnation i åtanke och kan i vissa fall vara svåra att tillämpa vid ombyggnation av säkerhetsklassade lokaler.

”Hela systemet är anpassat för nyproduktion, medan ombyggnation lämnas i ett gråområde.”

– Marknadschef för byggaktör

Små avvikelser från regelverket – exempelvis några centimeter i en korridorbredd eller andra tekniska mått – kan i vissa fall leda till omfattande konsekvenser för projektets genomförbarhet. Detta kan göra att projekt som annars hade varit möjliga att genomföra som ombyggnation i stället blir betydligt dyrare eller helt måste ersättas med nybyggnation.

”Befintliga lokaler faller på detaljer som takhöjd eller tekniska begränsningar. Det och att hyresundantaget passar illa när lokaler behöver specialanpassas gör nybyggnation mer attraktivt”

– Fastighetsutvecklingschef

Osäkerhet kring hur regelverk ska tolkas och tillämpas bidrar till en försiktighet hos myndigheter och kommuner, vilket ofta leder till långa processer och omfattande utredningar innan beslut kan fattas.

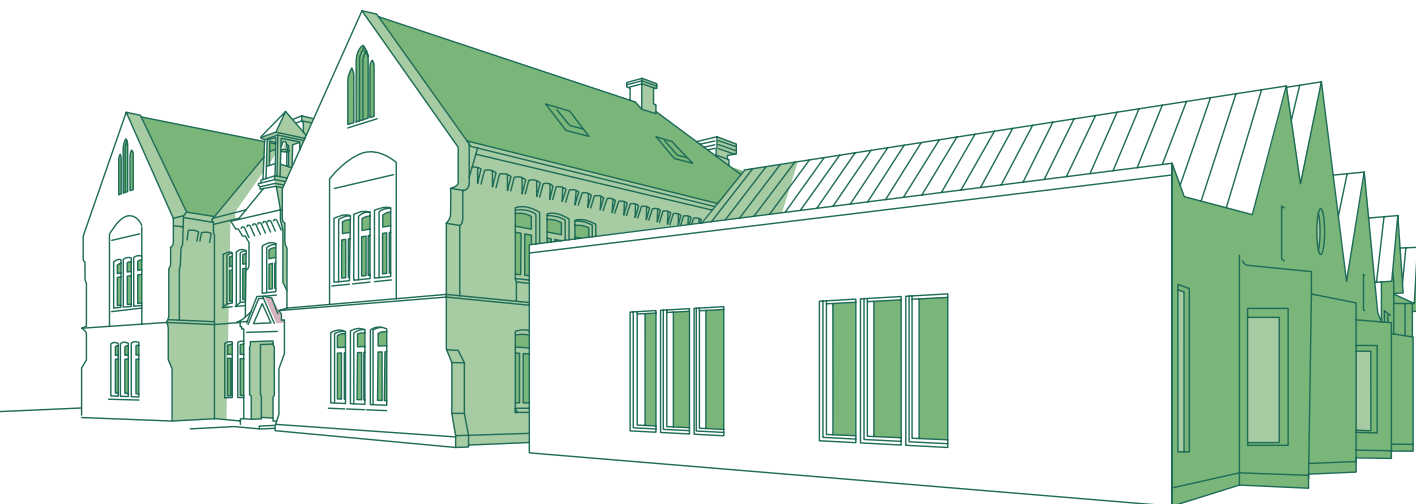
Ett annat problem som försvårar ombyggnation är tolkningen av det så kallade hyresundantaget i Lagen om offentlig upphandling (LOU). Ett undantag som finns för att myndigheter ska kunna hyra lokaler utan att genomföra en regelrätt upphandling.

Undantaget ger även vissa möjligheter till anpassning och ombyggnation av lokaler utan upphandling via LOU. Var gränsen går för när en anpassning eller ombyggnation blir så omfattande att hyresundantaget inte kan tillämpas är svårtolkat. Det leder till oklarheter som försvårar effektiva projekt. Det kan leda till att en myndighet väljer nya lokaler istället för att bygga om av rädsla för långa processer.

Bara de senaste åren har Kåpan Fastigheter stött på flera exempel som visar hur svårtolkat regelverket är. Exempelen skiljer sig markant för hur de olika myndigheterna tolkar hyresundantaget.

För en myndighet anses undantaget tillämpligt där ett helt hus renoveras och byggs samman med verksamheten i ett annat hus. I två andra fall gör samma myndighet gällande att hyresundantaget inte är tillämpligt när det gäller en helrenovering samt tillbyggnad för verksamhetsspecifika ytor. Detta hanteras genom en uppdelning av kontrakten, det vill säga separeringen mellan byggentreprenad och hyra, ett så kallat blandat kontrakt. Anpassningen sker i två faser, första fasen omfattas av en projektering som handlas upp av myndigheten, andra fasen omfattar en upphandling av entreprenaden som sedermera överläts till Kåpan Fastigheter.

I ett tredje fall som också omfattas av om- och tillbyggnation för samma myndighet, har stegen förkortats. Där handlas enbart projekteringen upp och överläts till Kåpan Fastigheter för att driva vidare.



För en annan myndighet görs en annan tolkning när det gäller att göra en mindre tillbyggnation för två salar som ska utgöra komplement till de ytor som redan förhyrs. Där gör myndigheten gällande att hyresundantaget inte är tillämbart och behöver hanteras genom att handla upp kontraktet i sin helhet, det vill säga både bygg-entreprenadkontrakt och hyreskontrakt, genom exempelvis hyresvärdsupphandling.

Sammantaget visar dessa exempel att regelverket försvårar för branschen och myndigheterna att hitta innovativa och effektiva lösningar. Utöver svårigheterna att tolka hyresundantaget så försvåras om- och tillbyggnationer av att regeringen behöver godkänna hyresavtal som är längre än sex år. Detta då myndigheter inte kan teckna hyresavtal som löper längre än sex år (tio år för högskolor och universitet) på egen hand. Enligt förordning 1993:528 om statliga myndigheters lokalförsörjning måste myndigheten få ett formellt godkännande från regeringen. Tanken bakom detta är att ge staten kontroll över långsiktiga ekonomiska åtaganden.

Problemet är dock att processen ofta tar lång tid. Det leder till att starten av ombyggnationerna drar ut på tiden vilket påverkar myndigheternas förutsättningar till omställning och effektivitet i nyttjandet av lokalerna. Detta blir ett dilemma för branschen, för staten och för myndigheterna då längre avtalsperioder ofta är en förutsättning för att fastighetsägaren ska vara motiverad att utföra de stora investeringar som är nödvändiga för myndigheten. Vid högre grad av specialisering krävs en större investering. Utan längre avtalsperioder måste investeringen för fastighetsägaren återbetalas inom bara sex år vilket innebär att hyresgästen, myndigheten, får betydligt högre hyra.

Den relativt korta avtalstiden skapar en risk för fastighetsägaren, en risk att stå med tomställda lokaler som är verksamhetsanpassade för en typ av hyresgäst. Vidare så leder korta avtalstider till mindre stabilitet för hyresgästen och fastighetsägaren. Dels för att det finns risk att myndigheten inte tar med de långsiktiga behoven, dels för att fastighetsägaren inte har utrymme att ta med kvalitén i ombyggnationen ur ett livscykelperspektiv.

Mot den bakgrunden bör det övervägas om inte fler myndigheter än bara universitet och högskolor, exempelvis på det rättsvårdande området, lättare skulle kunna teckna längre hyreskontrakt än sex år utan en omfattande process med regeringen. Detta inte minst med tanke på den höga specialiseringsgrad som lokalerna ofta kräver för dessa myndigheter.

Långa och oförutsägbara plan- och tillståndsprocesser

Ett sista betydande hinder handlar om plan- och tillståndsprocesser. Utveckling av nya och befintliga fastigheter kräver ofta ett stort antal beslut och prövningar, exempelvis detaljplaner, bygglov och andra tillstånd.

Dessa processer kan i många fall ta lång tid och vara svåra att förutse. För projekt med höga säkerhetskrav kan ytterligare prövningar tillkomma, vilket ytterligare förlänger processen.

Denna oförutsägbarhet skapar utmaningar både för myndigheter och för fastighetsutvecklare. Långa handläggningstider innebär ökade kostnader och kan göra det svårare att planera investeringar och resurser.

För samhällsviktiga verksamheter kan långdragna processer också innebära att behovet av nya eller anpassade lokaler inte kan mötas i den takt som krävs. Detta riskerar i förlängningen att påverka både verksamheternas effektivitet och samhällets beredskap.



“Kapaciteten varierar men särskilt små kommuner har särskilt svårt att skynda på.”

– Projektutvecklingschef

Det finns flera konkreta exempel som vi som aktör i branschen mötts av. Ett sådant är hur olika kommuner väljer att tolka planbestämmelser som borde vara objektiva. Vilka verksamheter som kan bedrivas under en viss betecknande bokstav i planen bedöms på olika sätt.

Konsekvensen blir att det i en kommun kan gå smidigt att ställa om en lokal till som exempel en polisstation medan det i en annan kommun krävs en komplett planprocess som kan dra ut i flera år för att ta fram en helt ny detaljplan.

Vägar framåt – förslag på lösningar

För att utvecklingen av säkra myndighetslokaler ska kunna ske snabbare, mer kostnadseffektivt och med högre kvalitet krävs åtgärder från flera aktörer. Staten, myndigheterna, kommunerna och branschen har alla viktiga roller i att skapa bättre förutsättningar för framtida projekt.

De lösningar som identifierats i denna rapport motsvarar de fem hinderområden som beskrivits ovan och syftar till att skapa tydligare styrning, stärkt kompetens, bättre samverkan och mer effektiva processer.

1. Tydligare nationell styrning av säkerhetskrav

Ett första viktigt steg är att staten tydligare definierar vilka säkerhetsnivåer som ska gälla för olika typer av myndigheter och verksamheter.

Genom att införa nationella riktlinjer och nivåindelningar för säkerhetskrav kan en mer enhetlig och förutsägbar grund skapas för framtida projekt. Detta skulle minska behovet av projektspecifika tolkningar och bidra till att undvika överdimensionerade lösningar.

En sådan styrning kan exempelvis förmedlas genom myndigheternas regleringsbrev eller genom särskilda vägledningar från ansvariga statliga aktörer. När säkerhetsnivåerna är tydligt definierade kan myndigheter och fastighetsutvecklare i större utsträckning fokusera på att hitta de mest kostnadseffektiva lösningarna inom dessa ramar.

Även branschen har en viktig roll i detta arbete genom att bidra med teknisk expertis och erfarenheter kring vilka lösningar som är rimliga och genomförbara i praktiken.

”Det skulle gå att styra mer och ställa tydligare krav och det finns utrymme för standardisering och samordning ‘från flera håll’.”

– Tidigare chef på myndighet

Åtgärdsförslag:

- › Staten fastställer tydliga nationella riktlinjer och nivåindelningar för säkerhetskrav
- › Staten förmedlar dessa till myndigheterna genom sina regleringsbrev
- › Myndigheterna tillämpar kraven konsekvent och undviker egna tillägg utan konsekvensanalys
- › Branschen tar ansvar och bidrar med expertis kring rimliga och kostnadseffektiva lösningar



2. Stärkt beställarkompetens hos myndigheter

För att upphandlingar och projekt ska fungera effektivt behöver myndigheterna ha tillräcklig kompetens inom både fastighetsutveckling och säkerhetsfrågor.

Det innebär bland annat att kravunderlag behöver kvalitetssäkras och att upphandlingsprocesser utformas på ett sätt som skapar tydlighet och förutsägbarhet för marknaden. Myndigheter behöver också i större utsträckning arbeta med livscykelperspektiv i sina beslut.

Genom att analysera kostnader över en fastighets hela livslängd – inklusive drift, underhåll och framtida anpassningsbehov – kan mer hållbara och kostnads-effektiva lösningar identifieras.

Staten kan bidra genom att ställa tydligare krav på professionalisering inom myndigheterna och genom att möjliggöra kompetensutveckling inom relevanta områden. Samtidigt behöver branschen bidra genom att vara transparent kring kostnadsdrivande faktorer och genomförbarhetsrisker.

Åtgärdsförslag:

- › Staten ställer krav på myndigheterna om ökad professionalisering samt möjliggör kompetenssatsningar
- › Myndigheterna satsar på att stärka sin egen upphandlingskompetens och att kvalitetssäkra sina krav för att minska risker för avvikelser
- › Myndigheterna är tydliga och transparenta i sina processer mot externa aktörer
- › Branschen är tydlig om vad som kan vara onödigt kostnadsdrivande och vilka risker som finns för genomförbarhet

3. Ökad dialog mellan beställare och bransch

En mer strukturerad dialog mellan beställare och marknad kan bidra till bättre och mer realistiska projekt.

Regelverket för offentlig upphandling ger redan idag möjligheter till dialog, exempelvis genom tidig marknadsdialog eller konkurrenspräglad dialog. Dessa verktyg kan användas i större utsträckning för projekt där komplexiteten är hög.

Genom att föra dialog med marknaden redan i ett tidigt skede kan beställare få bättre förståelse för vilka lösningar som är tekniskt och ekonomiskt rimliga. Samtidigt kan leverantörer bidra med innovation och erfarenheter från tidigare projekt.

För att detta ska fungera behöver staten tydligt signalera att dialog inom ramen för upphandlingsregelverket är både tillåten och önskvärd. Branschen behöver sin tur vara beredd att delta konstruktivt och bidra med kunskap och lösningsförslag.

Ett ensidigt fokus på lägsta pris leder ofta till högre kostnader över tid. Genom att konsekvent använda sig av kostnaden över en lokal eller fastighets hela livscykel och väga in drift, flexibilitet, säkerhetslösningar och framtida anpassningsbehov kan staten få mer kostnadseffektiva och hållbara lösningar. Helhetsperspektivet är särskilt viktigt i säkerhetsklassade fastigheter där tekniska system har lång livslängd.

”Fastighetsägare bör ses som ett kompetent bollplank – inte bara som leverantörer i slutet av processen.”

– Marknadschef för byggaktör

Åtgärdsförslag:

- › Staten förtydligar att dialog i upphandlingar är tillåten och önskvärd inom de regelverk som finns, särskilt i tidiga faser
- › Staten är tydlig i sin styrning så att totalekonomi prioriteras framför lägsta pris
- › Myndigheterna använder dialogbaserade upphandlingsformer, som konkurrenspräglad dialog, där det är motiverat
- › Myndigheterna gör kostnadsanalys över en fastighets hela livslängd till norm i beslutsunderlag och utvärdering vid upphandling av fastigheter/lokaler med säkerhetsbehov
- › Branschen är beredd att delta konstruktivt i dialoger, dela kunskap och bidra med lösningsförslag
- › Branschen är transparent och redovisar långsiktiga kostnader och alternativa lösningar för att bidra till kostnadseffektivitet och hållbarhet över tid

4. Bättre förutsättningar för om- och tillbyggnation

För att möjliggöra fler ombyggnationer av befintliga fastigheter behövs tydligare vägledning kring hur regelverk kan tillämpas i denna typ av projekt.

Staten kan här spela en viktig roll genom att ta fram riktlinjer för hur avsteg från vissa tekniska regler kan göras vid ombyggnation av säkerhetsklassade lokaler, utan att säkerheten äventyras. Staten behöver även ge en tydlig vägledning både kring tillämpningen av det så kallade hyresundantaget och kring möjligheten att teckna längre avtal.

Staten bör också tillsätta en utredning med syfte att tydliggöra och underlätta tillämpningen av hyresundantaget vid blandade odelbara kontrakt. Utredningen bör även se över undantagsregeln om ensamrätt, särskilt när det är fråga om hyresgäst Anpassningar och åtgärder under befintligt hyresförhållande och särskilt när det gäller säkerhetsskyddsfrämjande åtgärder.

Kommunerna har samtidigt en viktig uppgift i att tillämpa regelverket på ett pragmatiskt och effektivt sätt i samband med bygglovsprövning och tillsyn.

Myndigheter behöver i sin tur arbeta mer systematiskt med att analysera olika alternativ, exempelvis genom konsekvensanalyser där ombyggnation eller tillbyggnation jämförs med nybyggnation ur både kostnads- och hållbarhetsperspektiv. Branschen kan bidra genom att tydligt redovisa fördelar och begränsningar med olika lösningar.

”Ombyggnation är den mest oklara och svårhanterade kategorin för oss och för myndigheter. Det saknas tydliga riktlinjer för vad som gäller och vilka avsteg som är möjliga från krav och regler för att hitta lösningar.”

– Projektutvecklingschef

Åtgärdsförslag:

- › Staten tar fram riktlinjer för avsteg från regelverket som Boverkets Byggregler (BBR) vid säkerhetsklassad ombyggnation
- › Staten ger stöd och vägledning kring hur hyresundantaget får tillämpas och ser flexibla på hur långa hyreskontrakt som får tecknas för bästa kostnadseffektivitet
- › Staten tillsätter en utredning som tydliggör och förenklar regelverket kring hyresundantaget och relaterade frågor
- › Myndigheterna väger alternativ och gör konsekvensanalyser mellan avsteg från regler för att möjliggöra ombyggnation och att helt följa regelverk som BBR för bästa kostnadseffektivitet
- › Kommunerna tillämpar regelverket pragmatiskt och effektivt vid bygglovsgivning och tillsyn
- › Branschen är öppen och ärlig kring för- och nackdelar med ombyggnation eller nybyggnation

5. Effektivare plan- och tillståndsprocesser

Slutligen behöver plan- och tillståndsprocesser för samhällsviktiga projekt bli mer effektiva och förutsägbara.

Ett sätt att uppnå detta är att införa särskilda snabbspår för projekt som är av stor betydelse för samhällets säkerhet och beredskap. Genom prioriterad handläggning, flexibla planprocesser, färre begränsningar i bygglovsstadiet och bättre samordning mellan myndigheter kan ledtiderna förkortas avsevärt.

Det är därför positivt att regeringen redan har påbörjat reformer i denna riktning. För att få full effekt behöver detta arbete fortsätta och utvecklas.

Kommunerna har en central roll genom att säkerställa en skyndsam och samordnad handläggning av samhällsviktiga projekt. Samtidigt behöver myndigheter arbeta mer långsiktigt med planeringen av sina lokalbehov, så att projekt kan initieras i god tid.

Branschen har också ett ansvar att bidra till effektiva processer genom att arbeta transparent, leverera kompletta underlag och agera snabbt i dialogen med både myndigheter och kommuner.

Åtgärdsförslag:

- › Staten fortsätter arbetet med regelförenkling och inför snabbspår för samhällsviktiga fastigheter
- › Kommuner säkerställer skyndsam och samordnad handläggning av samhällsviktiga projekt
- › Myndigheter har långsiktig planering av lokalbehov för att möjliggöra tydliga och tidiga prioriteringar
- › Myndigheter lämnar kompletta underlag i tid för att säkra snabb hantering av projekt
- › Branschen möter upp myndigheter och kommuner genom att vara snabba och transparenta i alla delar av processen för att bidra till smidigast möjliga framdrift

