

# FLEXIBLA FASTIGHETER

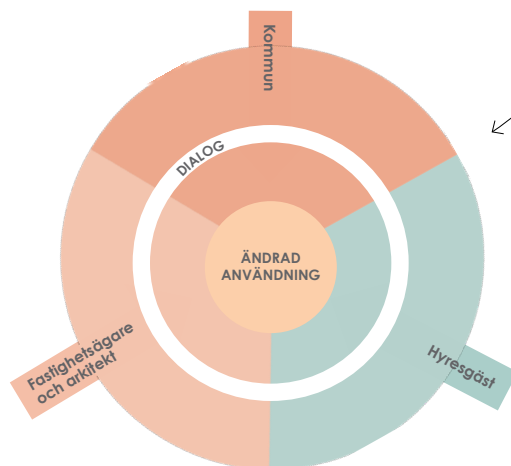


En effektiv användning av det befintliga fastighetsbeståndet kommer att vara en nyckel för att klara omställningen till ett hållbart samhälle. Vi lever i en tid där fastighetsägare allt oftare behöver kunna ställa om byggnader och lokaler från en verksamhet till en annan.

Vi har kartlagt processen för att ändra användningen av lokaler och kan konstatera att det idag finns hinder för att genomföra transformationsprojekt. Hindren kan kopplas till Plan- och bygglagen, men framför allt till hur de olika aktörerna i processen jobbar och samverkar.

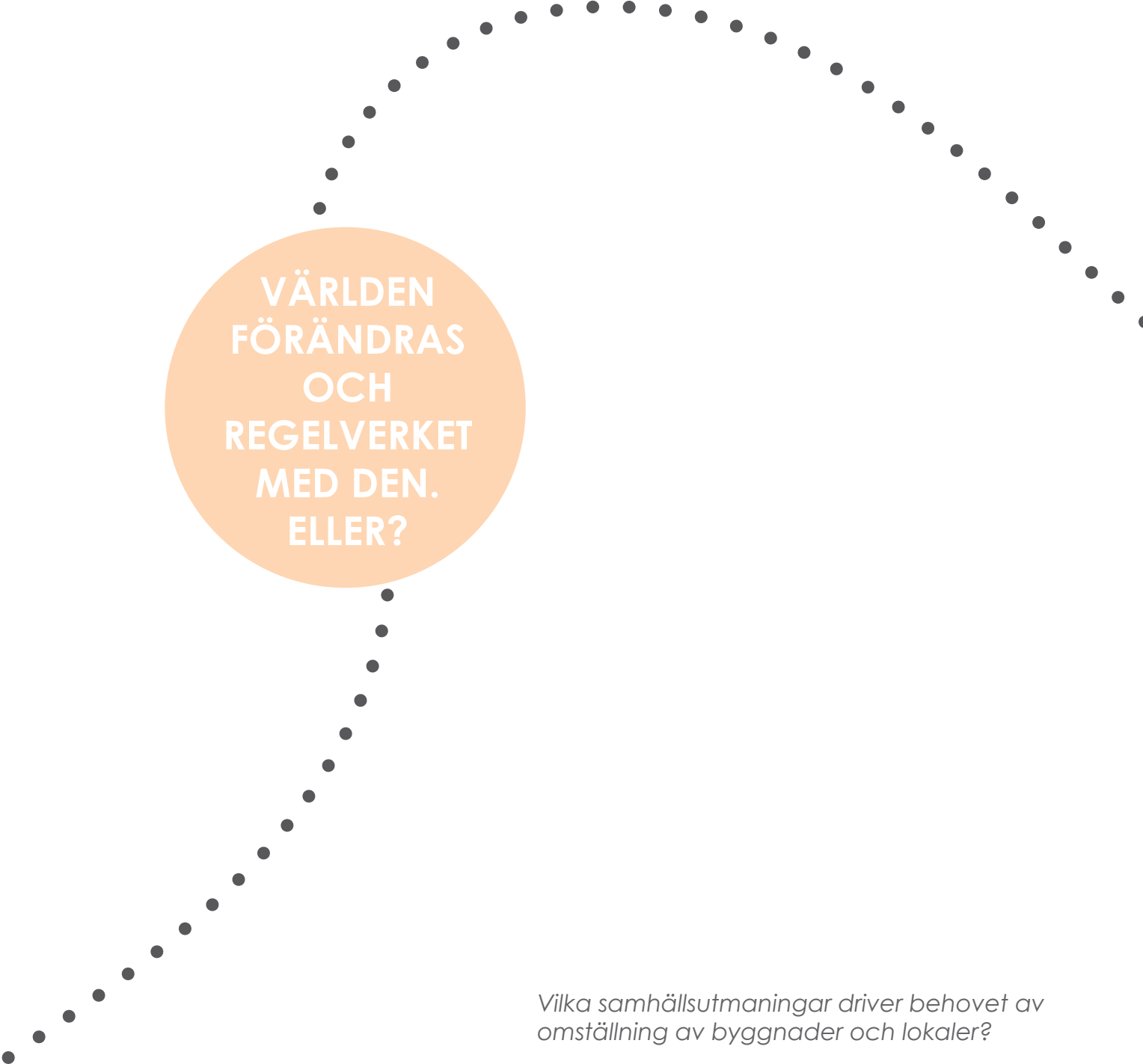
Denna rapport presenterar sex åtgärder för att åstadkomma en effektiv och hållbar användning av det befintliga fastighetsbeståndet. Alla aktörer har ett ansvar, vilket tydliggörs under respektive åtgärd.

Rapporten redovisar också en gemensam spelplan som tydliggör aktörernas respektive ansvar och hur de kan samverka i processen för ändrad användning av byggnader och lokaler.



*Innehåll:*

Vilka samhällsutmaningar driver behovet av omställning av byggnader och lokaler?	3-8
Varför är ändrad användning komplext?	9-13
Vad kan vi göra för att underlätta ett mer effektivt och hållbart nyttjande?	14-21
En gemensam spelplan	22
Konsekvensanalys	23
Färdplan	24



VÄRLDEN  
FÖRÄNDRAS  
OCH  
REGELVERKET  
MED DEN.  
ELLER?

*Vilka samhällsutmaningar driver behovet av omställning av byggnader och lokaler?*

# VÄRLDEN FÖRÄNDRAS



Våra städer och fastigheter står under ett ökat tryck. De behöver tillgodose människors behov i en snabbt föränderlig värld samtidigt som vi måste klara klimatomställningen. Viktiga omvärldsfaktorer och megatrender är:

## 1. Urbanisering

Våra städer växer och blir allt tätare.

## 2. Klimatförändringar

Vi måste förändra vårt beteende och bygga resilienta städer med förmåga att stå emot och anpassa sig till nya förhållanden.

## 3. Digitalisering

Digitaliseringen präglar alla samhällets delar och påverkar vårt sätt att leva och arbeta.

## 4. Distansarbete

Arbetsplatserna står inför stora förändringar där många som har möjlighet kommer att vilja fortsätta arbeta på distans ett par dagar i veckan.

## 5. Delningsekonomi

Genom att dela och samutnyttja tjänster och varor får vi en effektivare resursanvändning med ökad ekonomisk vinning och minskad miljöpåverkan som resultat.



**Verksamheter förändras snabbt.  
Lokaler som gapar tomma betyder  
uteblivna värden för staden.  
Fastighetsägarna behöver kliva ut  
och vara mer kundnära.**

# VI HAR EN BIT KVAR FÖR ATT KUNNA TACKLA UTMANINGARNA



Befintliga regelverk, och sättet vi tillämpar dem på, påverkar möjligheterna att ställa om och ändra användningen av befintliga fastigheter.

Vi har samtalat med kommuner, fastighetsägare och hyresgäster. Samtalen visar att:

Bygglovsprocessen upplevs av många sökande som komplicerad. Kommunerna å sin sida erfar att ansökningarna ofta inte är fullständiga, trots att många kommuner har checklistor för vad som ska finnas med. **Det finns ett behov av bättre informationsutbyte och förståelse för varandras roller!**

Ett flexibelt nyttjade av en fastighet över tid hänger mycket på detaljplanen. Här skiljer det sig mycket mellan kommunerna. Några försöker aktivt möjliggöra en stor bredd av användningar trots att det kan innebära störningar mellan exempelvis bostäder och kvällsöppna verksamheter. Andra ser att framtida konflikter bäst undviks genom att begränsa antalet användningar som tillåts i planen. **Det behövs mer kunskap kring hur vi skapar en blandad stad utifrån de verktyg vi har - detaljplan och bygglov!**



Den kommunala processen vid ändrad användning av lokaler upplevs i nästan 30 procent av fallen som komplicerad. De flesta tycker att bygglovsprocessen tar för lång tid.

# REGELVERKET ÄR EN SAK – TILLÄMPNINGEN EN ANNAN



Plan- och bygglagen är en lagstiftning som tillåter olika tolkningar. Det står inte i lagens paragrafer exakt vilka ritningar som ska lämnas in när man söker bygglov. Därför måste kommunen bedöma från fall till fall vilka ritningar som behövs för att säkerställa att åtgärden lever upp till lagstiftningen.

**Så som lagstiftningen är utformad är det inte möjligt för kommunen att ha en "standardmall" som gäller i alla lägen! Detta kan upplevas otydligt för fastighetsägare, särskilt när man verkar i flera olika kommuner och upplever att man får olika svar! Däremot är de parametrar som ska bedömas desamma. Det finns kommuner som har "bruttolistor" över de parametrar som man alltid behöver ha koll på, men långt ifrån alla.**

2015 infördes nya möjligheter att avvika från en detaljplan. Den så kallade paragraf 31c har använts en hel del i kommunerna. Padelhallar som inryms i industriområden är ett exempel. **Den här typen av lagändringar ger nya möjligheter, men gör också att alla aktörer måste nyorientera sig kring vad som gäller. När en fråga sedan prövas rättsligt kan det dra undan mattan för ett sätt att jobba och aktörerna behöver nyorientera sig igen. Det behövs en plattform för ökad samordning kring tillämpningen av lagstiftningen!**



**Processen kan bli mer förutsägbar och ömsesidig genom att vi pratar öppet om roller och ansvar, och är tydliga med vilka parametrar vi alltid måste ha koll på i ett bygglov.**

# ETT BYGGLOV ÄR INGEN DROPPE I HAVET



När en fastighet ska utvecklas genom att byggnader ges en ny användning binder fastighetsägaren upp kapital under utvecklingsprocessen. Längre processer gör att kapitalet binds upp under längre tid och ju mer oförutsägbar processen är desto större är risken att man inte vågar eller rentav inte kan fullfölja sin utvecklingsidé.

Vår framtida stad kommer att skapas genom en lång rad goda projekt. De allra flesta behöver ske inom det befintliga beståndet - då blir resursnyttjandet mest effektivt och hållbart. Därför är varje ärende viktigt i vårt gemensamma arbete för en hållbar stad.

Cirkulär ekonomi är ett viktigt mål för fastighetsägare, hyresgäster, kommuner och arkitekter, men vi har olika roller och ansvar att leva upp till. **Samverkan måste därför bli bättre.**



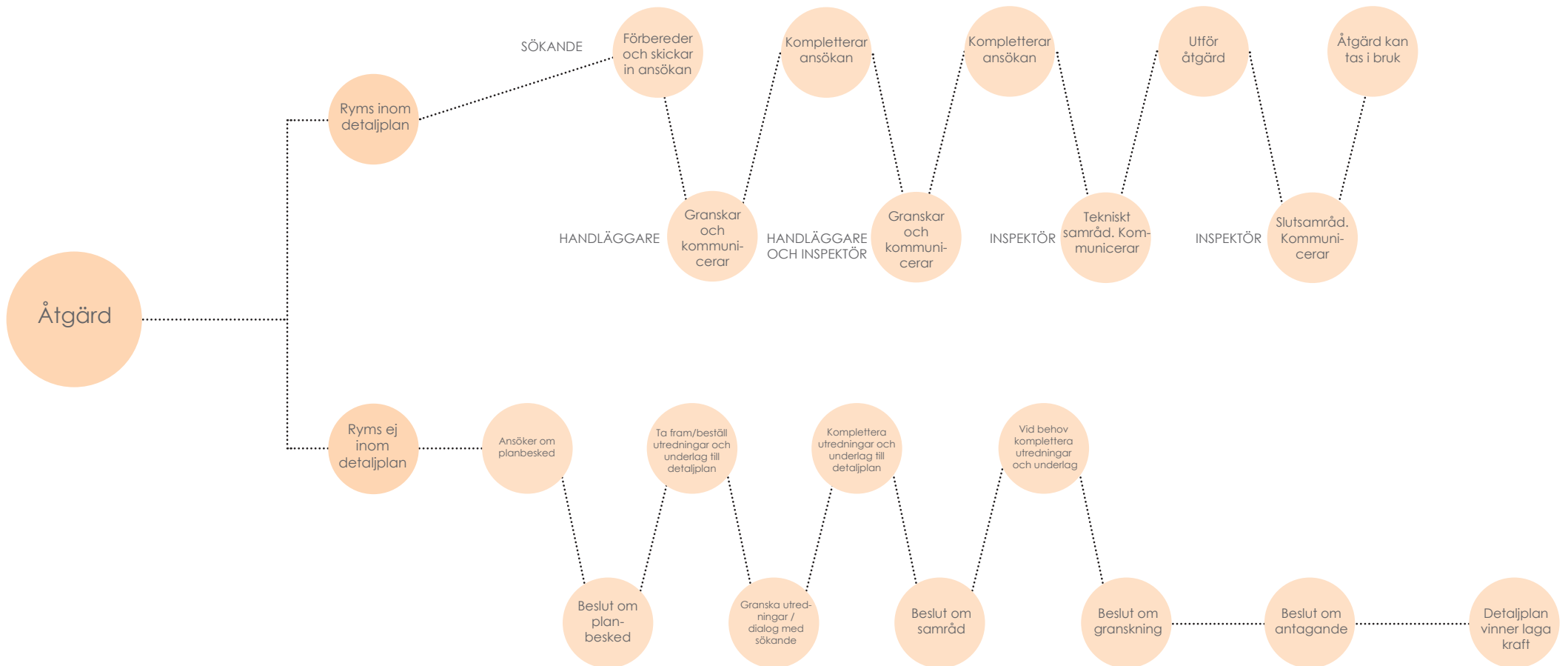
Nyttan av en ökad flexibilitet i användningen av lokaler över tid är flera:

- Levande och trygga städer
- Hållbarhet genom cirkulärt tänk
- Bättre ekonomi under fastighetens livscykel
- Effektivisering av kommunernas arbete

# DANS MED SVÅRA STEG?



Processen för detaljplan och bygglov/bygganmälan vid ändrad användning av lokal.







HUR MÅNGA  
SIDOR HAR ETT  
MYNT?

*Varför är ändrad användning komplext?*

# I HUVUDET PÅ EN BYGGLOV- HANDLÄGGARE



I Sverige är det en kommunal angelägenhet att planlägga och pröva användningen av mark och vatten enligt Plan- och bygglagen. I PBL:s andra kapitel står det listat att ärenden ska prövas mot både allmänna och enskilda intressen. Listan är inte särskilt lång, men kombinationer av olika parametrar gör att variationerna kan bli oändliga. I en tät och blandad stad blir bygglovärenden ofta komplexa då det är fler av bedömningsgrunderna i PBL som ska hanteras och vägas mot varandra.

En bygglovprövning är ingen godtycklig process men för en sökande kan den vara svår att förstå och överblicka. Även om man söker lov för samma åtgärd på olika platser kan det bli olika utfall eftersom bedömningen påverkas av byggnaden, vilken typ av verksamhet som ska inrymmas och hur platsen ser ut. Det kan också variera när lovpunkten träder in (se nästa sida).

Det är fördelaktigt om sökande och de konsulter som den anlitar är duktiga på prövningsgrunderna i PBL så de kan göra rätt från början. Då krävs också en transparens i hur prövningen går till. Rättsfall finns att ta del av, men kan vara svårtolkade. **Det behövs samlad och lättillgänglig information om tillämpningen av lagen i ärenden om ändrad användning.**

Flexibla detaljplaner gör handläggningen mer komplicerad. Kommunerna bör skaffa sig beredskap för hur man hanterar frågan om väsentlig olägenhet i detaljplaner med flexibel användning.



Bygglovärenden blir allt mer komplexa och överprövas allt oftare. Ärenden om ändrad användning kan vara mycket komplicerade att handlägga.

## Ändrad användning enligt PBL

Att ändra användningen av en byggnad eller byggnadsdel är bygglovpliktigt i Sverige, även om det inte krävs någon ombyggnation.

*PBL 9 kap. 2 § Det krävs bygglov för*

- 1. nybyggnad,*
- 2. tillbyggnad, och*
- 3. annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att*
  - a) byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd,*

Om den nya användningen inte är förenlig med detaljplanen kan kommunen avslå ansökan och sökande får ansöka om att ändra detaljplanen för att få ändringen till stånd. Kommunen kan också pröva en avvikelse från detaljplanen. 9 kap 31 c § ger möjlighet för kommunen att godkänna en användning som avviker från detaljplanen bland annat om den är "förenlig med detaljplanens syfte" och är ett "lämpligt komplement till detaljplanens användning".

## Ändring och ombyggnad enligt PBL

Begreppen ändring och ombyggnad är inte direkt kopplade till ändrad användning (rutan ovan), men en ändrad användning kan ofta kräva att något byggs om, och då kan begreppen ändring och ombyggnad bli avgörande för vilka krav som kommunen ställer.

*PBL 1 kap. 4 §*

*Ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,*

*Ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.*

När en byggnad ändras ska byggnaden uppfylla utformningskraven, de tekniska egenskapskraven, och varsamhetskravet. Är det en särskilt värdefull byggnad så gäller även förbudet mot förvanskning.

Vid ändring ställs normalt krav enbart på den ändrade delen, men vid ombyggnad ställs krav på hela byggnaden, eller om det inte är rimligt på den betydande och avgränsbara delen som förnyas.

Det är samma tekniska egenskapskrav som gäller som vid nybyggnad, men avseg får göras med hänsyn till ändringens omfattning, byggnadens förutsättningar, varsamhetskravet och förvanskningförbudet. Vid ändring kan kraven ofta tillgodoses genom andra lösningar än vid uppförandet av nya byggnader.

# FASTIGHETSÄGARENS PERSPEKTIV



För fastighetsägare är långa och stabila hyreskontrakt i de flesta fall det mest förmånliga. Detta utmanas av en allt mer rörlig omvärld där hyresgäster ställer krav på mer flexibla lösningar. Det efterfrågas bland annat ökad flexibilitet i antalet kvadratmeter för att kunna växa eller krympa, möjlighet att kunna dela yta med andra aktörer och flexibla avtalstider för att utveckla nya koncept utan att sitta fast i långa avtal.

Den kommunala processen kring ändrad användning av lokal upplevs i nästan 30 procent av fallen som komplicerad. De flesta fastighetsägare tycker att bygglovsprocessen tar för lång tid och att regelverket är svårtolkat. Det är svårt att överblicka hela bygglovprocessen och tänka igenom alla steg, men det är nödvändigt för att inte missa att söka bygglov för alla lovpliktiga åtgärder.

Som goda exempel lyfts bättre dialog och samverkan med och mellan kommunala tjänstemän fram, samt att förutsättningarna skulle förbättras genom fler möjligheter att avvika från detaljplan.

**Många byggnader har ytor som står oanvända under delar av dygnet. Den effektiva användningen av resurserna måste öka.**



**Den största resurseffektiviseringen som kan ske i bygg- och fastighetsbranschen är att använda befintliga lokaler och deras omgivningar bättre och mer effektivt.**

Ingenjörsvetenskapliga Akademien 2019

# HYRESGÄSTENS UTMANINGAR



Hyresgästerna är direkt påverkade av megatrender och omvärldstrycket i samhället. De drabbas direkt av konsumenters ändrade beteende.

Anpassningen av lokaler för ändrad användning kan vara en komplicerad process för hyresgästen. Regelverket upplevs oförutsägbart och svårtolkat och detaljplaner kan upplevas som begränsande. Bristande kommunikation och information mellan kommunen och den sökande är hinder som nämns av flera stora hyresgäster. Detta blir särskilt utmanande då det är viktigt med tydlig kravställning så att hyresgästen kan inkomma med rätt uppgifter för att lov ska kunna beviljas.

**Hyresgäst Anpassningar är en betydande del av klimatutmaningen. Det rivs ut och byggs om innan installationer och material har nått sin tekniska livslängd.** En ökad flexibilitet i samband med ombyggnation skapar förutsättningar för cirkulär ekonomi i stället för att bygga nytt. Genom att använda material mer effektivt ökar livslängden och värdet.

Den klimatsmartaste byggnaden är den som aldrig byggs, därför måste flexibiliteten kopplad till användningen av befintliga fastigheter öka.



Urbaniseringen har snedfördelat behovet av platser för utbildning. Tillgången på lämpliga lokaler för utbildning är lågt främst i de urbaniserade områdena där de behövs som mest.

Etableringsansvarig på ett utbildningsföretag som hyr lokaler i stora och mellanstora städer

# PLANERARENS DILEMMA



Vi måste alla lära oss att bygga omställningsbart. Det kräver också flexibilitet i detaljplanen. Arbetssätten för detta behöver utvecklas – idag kretsar alla planprocesser kring det specifika projekt som är aktuellt just nu, och då blir planerna väldigt detaljerade.



Vi har länge pratat om den blandade staden. Men i de flesta kommuner har inte mycket gjorts för att gynna blandningen i de historiska stadskärnorna. Planinstrument för att gynna en ökad blandning används i en del nya utbyggnadsområden, men metodutveckling och erfarenhetsåterföring med fokus på innerstaden behöver förbättras.

Avgörande är också myndigheternas inställning, där hälsa och säkerhet väger tungt. Verksamheter som medför störningar är väldigt svårt att kombinera med bostäder. När man söker bygglov för en ny verksamhet i en stadskärna är risken därför stor att verksamheten bedöms kunna bli störande för bostäder som redan finns där. Begreppet väsentlig olägenhet är styrande och resultatet kan bli att verksamheter som kunnat ge ett stort tillskott till livet i stadskärnan istället hamnar i ett perifert verksamhetsområde. **Vi måste fråga oss vilken stad vi vill ha och skapa verktyg för att styra mot den, gemensamt!**

När en ny detaljplan krävs för ändrad användning av en befintlig lokal drar samma process igång som när ny bebyggelse ska prövas. Ofta får fastighetsägaren betala samma plankostnad som för en plan med ny bebyggelse, och planförfarandet är oftast detsamma. **Kommunerna bör se över sina processer vid nya detaljplaner för ändrad användning, så att insatsen är i paritet med åtgärden!**



LÅT OSS  
DANSA  
I TAKT

*Vad kan vi göra för att underlätta ett mer flexibelt och hållbart nyttjande av det befintliga beståndet?*

*Rekommendationer och förbättringsåtgärder*

# #1: NYA ARBETSSÄTT I STADSPLANERINGEN

I rapporten *Resurseffektiva lokaler i Sverige - Lokaldelning som norm* från Kungliga vetenskapssakademien (2020) konstateras att samverkan mellan en mängd aktörer över stuprörsgrenser är nödvändigt för att en marknad för delade lokaler ska etableras, vilket är rapportens syfte att utreda. Flexibel användning av fastigheter och delning av lokaler har många beröringspunkter. I rapporten uppmanas kommuner att skapa detaljplaner som uppmanar till flexibilitet för att byggnader ska kunna användas på flera sätt, planprogram som förtydligar fördelar med delning och exploateringsavtal som styr mot cirkularitet.

I den kommunala planläggningen ingår uppgiften att på ett demokratiskt sätt jämkas mellan olika fastighetsägares intressen – en process där effektivitet och flexibilitet kan vara svårt att uppnå. Från myndighetshåll bevakas frågor om säkerhet och påverkan på riksintressen hårt i planeringen. Krav ställs på att alla planens konsekvenser ska vara kvantifierade och prövade. Flexibla planer blir i praktiken nästan omöjliga att skapa.

Målet med planläggningen blir att hitta det juridiskt och plantekniskt gångbara. Men är det inte den levande och användbara staden och regionen, som ger förutsättningar för ett hållbart och meningsfullt liv på vår planet, som borde vara målet?

## Planeringsinstrument som fångar helheten utanför detaljplanen

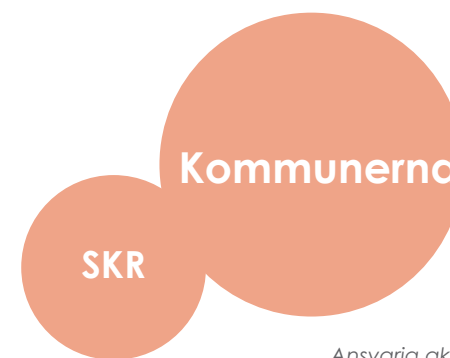
Planprogrammet för Sofielund i Malmö stad är exempel på ett planinstrument som försöker fånga en större fråga – i det här fallet vikten av platser för kulturproduktion i staden – utanför detaljplanen. Arbetsättet involverar alla berörda kommunala förvaltningar och bolag och ger ett breddat beslutsunderlag för den dagliga myndighetsutövningen. Ett liknande arbetsätt skulle potentiellt kunna adressera andra framtidsfrågor, som cirkulär ekonomi.

## Utveckla vektigen mellan plan och bygglov

Prövningen av en frimärksplan och ett bygglov liknar varandra i mångt och mycket. Är en frimärksplan det bästa verktyget för att lägga till en användningsbokstav? Verktögen för att styra användningen i stads kvarter och bostadsområden behöver metvetandegöras och utvecklas och involvera både plan- och bygglovenheter på kommunerna.

## Lär känna ditt verksamhetsområde

Bygglov- och miljöhandläggare blir med tiden väl insatta i intressekonflikterna som tar sig uttryck i olika typer av ärenden i olika typer av stadsdelar. Planerare har inte alltid samma inblick i verksamhetsområdets nuläge och dynamik. Ofta behövs en grundligare analys av en stadsdels nuvarande



Ansvarig aktör  
och nyckelaktörer

värden för att kunna sätta en vision och strategi för stadsdelen i exempelvis översiktsplan, fördjupad översiktsplan eller planprogram.

## Lägg det strategiska lokalpusslet

I rapporten *Resurseffektiva lokaler i Sverige - Lokaldelning som norm* pekar man även på att *Kommunerna har en viktig roll att spela mellan de invånardrivna och de vinstdrivna delningsinitiativen... Runt om i landet delar kommuner ytor med sina invånare och ideella organisationer, både av sådant som under lång tid delats, som samlingslokaler, idrottshallar och kulturhus, men även av nyare typer av ytor såsom kök, odlingsytor, utrymmen för mobilitetslösningar och användning av det offentliga rummet på fler sätt. Kommunernas verksamhet handlar i grunden om att ta hand om de gemensamma resurserna. Kommunen som fastighetsägare kan verka för ett hållbart nyttjande av det befintliga beståndet genom att vara en drivande aktör inom delning med utgångspunkt från sitt eget bestånd. Rapporten konstaterar att det idag finns en otydlighet kring detta: Det finns ett stort intresse hos många kommuner men också en osäkerhet kring vad som är tillåtet. Styrmedel och stödssystem behöver förtydligas eller reformeras för att göra insatserna framgångsrika och varaktiga.*



## #2 SAMORDNANDE PLATTFORM FÖR TRANSFORMATION

Lagändringar och förtydligad tillämpning behövs för att:

### **Avhjälpa otydligheter och tydliggöra tillämpningen av avvikelser från detaljplan och tillfälliga bygglov.**

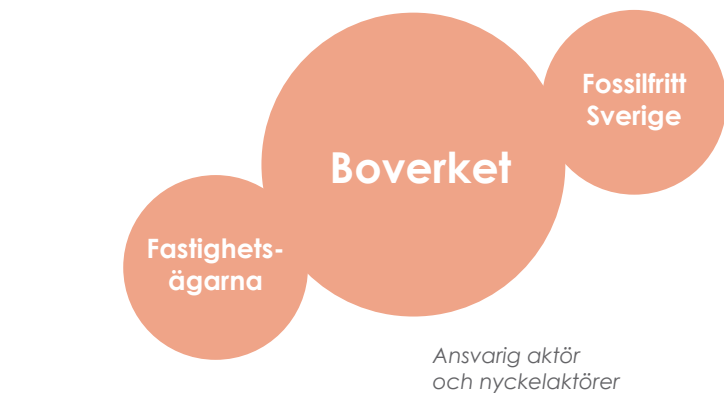
Tillfälliga bygglov och avvikelser från detaljplan är i praktiken viktiga verktyg för att hålla staden levande. Kommunerna vill och kan jobba smart med dem, men verktygen behöver tydliggöras och tillämpas mer lika för att bli mer träffsäkra.

**Utöka möjligheterna till tillfälliga bygglov och avvikelser från detaljplan** så att de kan användas som ett verktyg istället för att göra frimärksplaner.

**Utveckla metoder för lämplighetsprövning i detaljplaner med många användningar** och byggrätter som inte är skraddarsyddade för det färdigprojekterade byggprojektet.

**Utreda vilka krav som är skäligen att ställa vid ombyggnad respektive ändring av befintliga byggnader.** Ställ nivån på kraven i relation till den klimatnytta ett effektivare nyttjande av befintliga byggnader ger.

**Anpassa plantaxa och -förfarande vid ändrad användning i detaljplan.** Inför möjligheten till förenklat förfarande vid ändrad användning i detaljplan. Ta fram en steg-för-steg-guide för kommunerna. Komplettera SKR:s vägledning för planavgift med en lägre plantaxa för planprocesser där fastighetsägaren inte tillskapar ny byggrätt utan enbart ändrar användning av byggrätten.



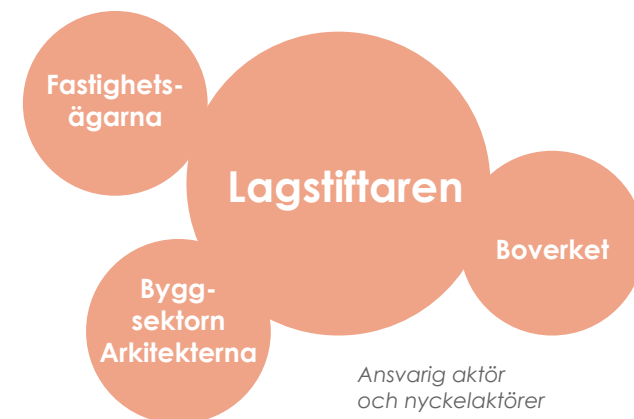
Plan- och bygglagens karaktär av ramlagstiftning ger olika tillämpning i olika kommuner. Det blir inte minst tydligt för fastighetsägare som verkar i olika landsändar, något som kan väntas bli allt vanligare genom konsolidering inom fastighetsbranschen.

Det behövs en samordnande plattform med uppdraget att motverka institutionella och organisatoriska hinder för flexibelt nyttjande av fastigheter. En sådan plattform skulle ge fastighetsägarna rätt stöd för att kunna göra kloka val, och politiken bättre underlag för att fatta kloka beslut. Med återbruksfrågan som "motor" kan anomalier i både lagtext och dess tillämpning arbetas bort. Fossilfritt Sverige är ett exempel på en samordnande nationell plattform som skulle kunna fånga frågan.

Transformation av byggnader är en ödesfråga för framtiden – den måste ges tyngd i processer och lagstiftning! Boverket bör få i uppdrag att verka för ett effektivt nyttjande av det befintliga beståndet.

<< Förslagen kan ses som kompletteringar till Tillväxtanalys underlagsrapport för det kommande klimatpolitiska ramverket, mål 14. Förslaget i rapporten är att utreda eventuella institutionella hinder i form av befintlig lag och praxis för ett klimateffektivt nyttjande av befintligt byggbestånd och hur dessa hinder kan undanröjas.

## #3: STIMULANS I TAKT MED INNOVATION



I rapporten *Näringslivets klimatomställning* slås fast att innovation är en central drivkraft i processen för näringslivets klimatomställning och flera förslag syftar till att öka utbudet av innovativa tekniker och produkter, dels via statliga stöd, dels via ökad efterfrågan.

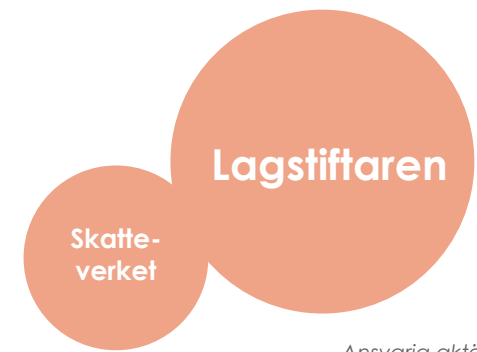
Byggssektorn har dock ofta långa värdekedjor med många inblandade aktörer. Det är ett hinder för samverkan och kommunikation längs hela värdekedjan. Byggsbranschens verksamhet är främst projektbaserad och präglas av kortsiktigt projektfokus liksom starka traditioner. För att stimulera investeringar i cirkulärt byggande och nya tekniker behöver branschen långsiktiga och tydliga regulatoriska spelregler.

Kravet på klimatdeklarationer kommer att vara en viktig sporre. I februari 2022 fick Boverket i uppdrag att lämna förslag på hur införandet av gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan kan påskyndas. Uppdraget omfattade även krav på förslag om hur tillämpningen av kravet på klimatdeklarationer, som gäller från och med 1 januari 2022, kan utvidgas till att omfatta exempelvis ombyggnad och tillbyggnad.

Kopplat till kravet om klimatdeklaration kommer frågeställningar som: Behöver lokalen byggas om helt? Går det att skapa vackra, ljusa, generella rum som kan användas för olika ändamål allteftersom behoven förändras? Eller som det formuleras i rapporten *Resurseffektiva lokaler i Sverige - Lokaldelning* som norm från Kungliga vetenskapsakademien (2020): Designa för delning vid anpassning eller nybygge genom att ta särskild hänsyn till exempelvis säkerhet, förvaring, flexibilitet, tillträde samt människors hälsa och välmående.

Det finns gott om uppslag för innovationsarbete som skapar större flexibilitet för fastighetsanvändandet inom bygg- och fastighetssektorn men trögheten är alltså stor. Innovationerna behöver därför backas upp av regelverk, policys och resurser som stödjer innovationsarbetet.

## #4: SKATTEREGLER SOM TAR SIKTE PÅ TRANSFORMATION



*Ansvarig aktör  
och nyckelaktörer*

Fastigheter ska kunna användas mer resurseffektivt och flexibelt än idag, och skattereglerna får inte utgöra ett hinder eller minska incitamenten för detta. Skattereglerna måste utformas så att de går från att hindra till att stimulera och utveckla. Rän-teavdragsbegränsningar som infördes i inkomstskattelagen 2019 är finansiellt betungande för fastighetssektorn som söker sin finansiering i hög grad via lån. Översyn av skattereglerna skulle möjliggöra för fastighetsägare att genomföra kostsamma satsningar i befintligt bestånd som ger stor klimatnytta.

Rätten till direktavdrag vid omvandling av lokaler till ny användning behöver utvidgas så att ändringsarbeten jämföras med reparation och underhåll enligt det så kallade utvidgade reparationsbegreppet. Det skulle underlätta omställning av lokaler.

Momsreglerna ger stora ekonomiska konsekvenser i omställningen av lokaler. Samverkan mellan civilsamhället och offentliga institutioner ökar och blir allt viktigare. Att kunna ställa om lokaler för att möjliggöra för en momsfrifri ideell verksamhet att hyra får inte hindras genom strikta momsregler. När butiker flyttar ut på nätet vill andra aktörer komma in i de kommersiella lokalerna, t.ex. vård-företag. Även här blir momsen ett problem. Momslagen leder också till att fastighetsägare hindras att låta flera hyresgäster samtidigt dela på lokalerna. Den behöver ses över med av-seende på delning av lokaler.

## #5: INFORMERA MERA

Kommunerna

SKR

Ansvarig aktör  
och nyckelaktörer

I våra samtal återkommer både önskan om mer information, och underlåtenhet att ta sig information. Många kommuner uppger att de har checklistor i olika utsträckning men märker att sökande inte läser informationen. **Det behövs en tydlig linje i informationen och att hålla fast vid den över tid.** Det kommer underlätta och bygga tillit.

Digitaliseringens möjligheter med uppdaterad, likformig och tillgänglig information kan nyttjas bättre. Informationen om vad en sökande behöver tänka på vid omställning av lokaler behöver vara lika över landet. Här behövs en samordnande plattform (se åtgärd #2). **Tematiska bruttolistor** (snarare än checklistor, som kan ge sken av att check i alla boxar innebär ett garanterat bygglov) är ett sätt att tydliggöra sökandens ansvar: de här faktorerna måste man skaffa sig kunskap om, och lösa. Ingen annan kommer göra det åt en. I vissa fall är det enkelt, ibland mer komplicerat. Kommunernas e-tjänster bör genom en kombination av information och obligatoriska fält göra det lättare att göra rätt. Som ett led i att följa upp detta föreslår vi årliga mätningar av antalet ofullständiga ansökningar som inkommer.

Av våra samtal framgår att det inte är ovanligt att lösningar uppkommer efter vägens gång i ett projekt, att man skickar in en anmälan för en åtgärd som sedan utlöser bygglovsplikten. Då är man tillbaka på ruta ett. Sökande behöver **se bygglovsprocessen fram till slutbesked som en sammanhängande process.** Kommunen behöver underlätta genom dialog mellan bygglovhandläggare och byggnadsinspektör och tala om från början vilka parametrar som behöver vara lösta. Allt för att undvika att "verkligheten kommer ikapp" sent i processen.

Genomgående är att kommunerna önskar att sökande skaffar sig större kunskap om prövningsgrunderna i PBL så att de kan göra "hemläxan". En aspekt av detta är att eftersom kommunerna har "monopol" på att arbeta med prövningsgrunderna blir det svårt för andra aktörer att få inblick och följa resonemangen bakom ett visst utfall. Även om processen är rättssäker kan den utifrån uppfattas som grumlig. En större transparens, t.ex. genom en **kunskapsbank med redovisning av typfall**, hur prövningen gått till och hur den fallit ut, kan vara ett sätt att öka kunskapen i alla led.

Flera kommuner ser **dialog innan ansökan skickas in** som en framgångsfaktor. Ett erbjudande om rådgivning via ett digitalt eller fysiskt möte kan underlätta för båda parter att förstå vad som gäller och vilka förväntningar respektive part har och göra det betydligt lättare för sökande att hamna rätt i sin ansökan. Många kommuner har en servicefunktion med personal som inte har bygglovutbildning men som kan svara på många process- och rutinfrågor kring bygglov och guida i vilka grundläggande förutsättningar och begränsningar som gäller för en fastighet.

Många kommuner har idag gällande detaljplaner sökbara via sin hemsida. Det finns också väl beskrivet vad de olika planbestämmelserna betyder i Boverkets planbestämmelsekatalog. Tolkningsplaner upplevs dock fortfarande svår av många. **Något som lyfts fram som viktigt av kommunerna är också att fastighetsägaren är insatt i detaljplanens syfte**, då det kan vara avgörande vid prövning av avvikelser från detaljplanen.

Att pröva en åtgärd som avviker från detaljplan i ett förhandsbesked innan bygglov kan vara ett bra sätt att nyttja kommunens resurser effektivt.

## #6: MODERNISERA ÖVERKLAGANDEPROCESSEN

Den danska modellen för överklagande av detaljplaner, i Danmark *lokalplaner*, ser lite annorlunda ut än den svenska. Den huvudsakliga skillnaden är att påverkansmöjligheten har lagts tidigare i processen, i samband med det politiska beslutet att starta upp arbete med en lokalplan. Även i Sverige är beslutet om planbesked, d.v.s. om kommunen avser att planlägga en eller flera fastigheter på en markägares begäran, det kanske mest strategiska beslutet i hela processen. Ändå är det ett beslut som sällan omgärdas av opinion eller politisk debatt. Även om det inte var syftet med planbeskedet när det infördes, så innebär ett positivt planbesked ofta i praktiken att förväntningarna höjs från både fastighetsägare och politik på att detaljplanen ska klubbas igenom. Många kommuner upplever att man inte kan "backa" från ett positivt planbesked, fastän planbesked ofta fattas på ett mer översiktligt underlag utifrån vilket det inte är möjligt att bedöma den totala påverkan.

Beslutet om planbesked visar på kommunens (i grund och botten det politiska styrets) vilja att medverka till en viss utveckling. Det kan finnas fördelar med att lägga större fokus här. **Om den huvudsakliga möjligheten till överklagande skulle ligga på beslutet om planbesked skulle mycket arbete kunna sparas in och risken för prestigeförluster minska.**

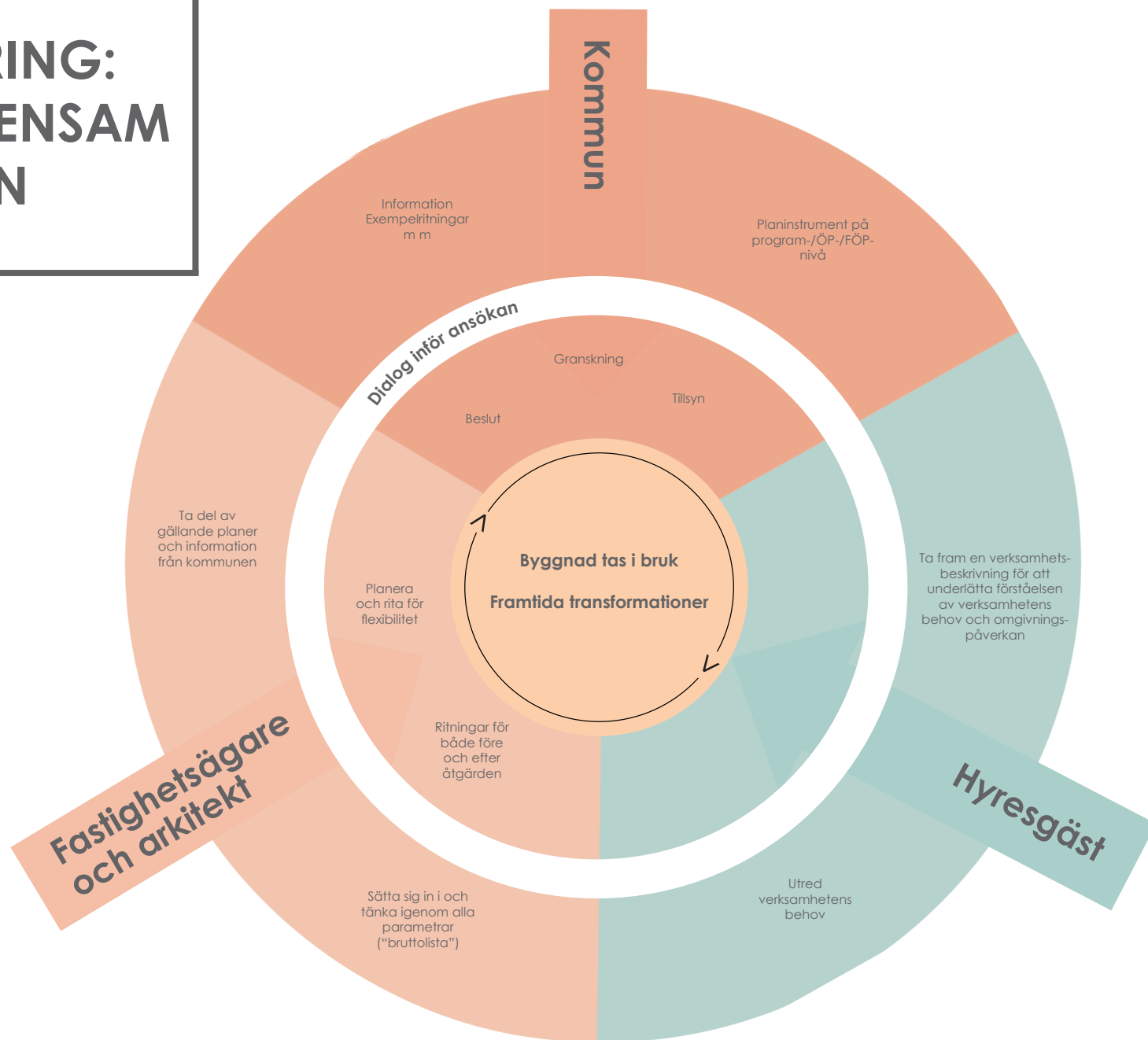
Århuskonventionens syftar till att säkerställa rätten till information och möjlighet att överklaga beslut. Flera parter upplever idag en osäkerhet kring konventionens tillämpning i Sverige, vilket leder till oförutsägbara och dyra överklagandeprocesser. **Konventionens syfte och tillämpning behöver tydliggöras och information om den behöver nå ut bättre.**

Lagstiftaren

Boverket

Ansvarig aktör  
och nyckelaktörer

# SUMMERING: EN GEMENSAM SPELPLAN



# KONSEKVENSER AV ÅTGÄRDSFÖRSLAGEN



Mer hållbart nyttjande av det befintliga beståndet ger ekonomiska och miljömässiga vinster

Nyttjande av befintligt byggnadsbestånd ger kulturella och sociala vinster

Ändrade skatteregler ökar fastighetsägares möjligheter att genomföra omfattande satsningar på transformation

Bättre användning av kommunens resurser, potentiellt kortare snitt-handläggningstider

"Rätt" aktör (= den som har ansvaret för en viss del) tar också sitt ansvar från början

Den demokratiska processen är ett egenvärde; lagen är inte ämnad för att uppnå specifika "mål" så som ökad effektivitet i nyttjandet av beståndet

Mix av verksamheter och bostäder innebär risk för störningar och konsekvenser för hälsa och säkerhet

Levande, attraktiva och tryggare städer

Mer långsiktig strategi för lokaler ger minskat behov av att riva ut nyligen insatt inredning

Nya arbetsätt kräver omställningstid och resurser

Osäkert rättsläge kring vissa föreslagna åtaganden ("vad får en kommun göra?") kan innebära att alla åtgärder inte kan genomföras

Effektivare processer och arbetsätt leder till besparingar för flera parter

# FÄRDPLAN

NU 2 ÅR 5 ÅR 10 ÅR

## #1: NYA ARBETSSÄTT I STADSPLANERINGEN



## #2 SAMORDNANDE PLATTFORM



## #3 STIMULANS I TAKT MED INNOVATION



Utredning



Lagstiftning

## #4 SKATTEREGLER SOM TAR SIKTE PÅ TRANSFORMATION



Utredning



Lagstiftning

## #5 INFORMERA MERA



## #6 MODERNISERA ÖVERKLAGANDEPROCESSEN



Utredning



Lagstiftning



Rapporten togs fram under 2021-2022 av White Arkitekter och Fastighetsägarna Sverige. Arbetet har möjliggjorts genom medel från White Research Lab.

Till underlag för rapporten har undersökningar och samtal genomförts:

- Intervjuer med utvalda medlemmar i Fastighetsägarna, hösten 2021.
- Enkät till medlemmarna i Fastighetsägarna, februari-mars 2022.
- Enkät till rikstäckande organisationer och företag som hyr lokaler, april-maj 2021.
- Enkät till utvalda kommuner, april-maj 2021.
- Digital workshop med representanter från bygglovavdelningar i Västerås stad, Nacka kommun, Stockholms stad och Örebro kommun, maj 2022.
- Uppföljningssamtal med utvalda kommunrepresentanter.

Därutöver har vi genomfört samtal på ämnet med referensgrupper bland Fastighetsägarnas medlemmar och representanter från Boverket, SKR och Skatteverket.

En delrapport sammanställdes och en paneldiskussion genomfördes på Almedalsveckan i juli 2022 med representanter från Vasakronan, Stockholms stad, Örebro kommun och Stadsutvecklarna i Värtahamnen.

**Läs också:**

Sollentuna kommun: Information om ändrad användning:

<https://www.sollentuna.se/bygga-bo--miljo/bygga-nytt-andra-eller-riva/andring-av-anvandning/>

Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen, Initiativet Bygg i tid, Evidens, 2022

Resurseffektiva lokaler i Sverige – Lokaldelning som norm, IVA, 2020

Arkitektens återbruksmetodik, White Research Lab, 2018

Nordic Circular Economy Playbook, Nordiska ministerrådet:

<https://www.nordicinnovation.org/nordic-circular-economy-playbook>

*Kontakt:*

**Fastighetsägarna Sverige**

Anna Thureson  
anna.thureson@fastighetsagarna.se

**White Arkitekter**

Gustav Fornwall  
gustav.fornwall@white.se