


RAPPORT 2021:3



# Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder



# Förutsättningar för om- vandling av lokaler till bostäder

Titel: Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder  
Rapportnummer: 2021:3  
Utgivare: Boverket, februari, 2021  
ISBN pdf: 978-91-7563-746-4  
Diarienummer: 3.4.1 5888/2020  
Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats [www.boverket.se](http://www.boverket.se).  
Alternativa format kan beställas från Boverket.  
E-post: [publikationsservice@boverket.se](mailto:publikationsservice@boverket.se)  
Telefon: 0455-35 30 00  
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

# Förord

Boverket har fått i uppdrag att se över om det finns hinder, och i så fall vilka, mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer. Boverket ska även inom ramen för uppdraget analysera hur befintliga regler och styrmedel påverkar förutsättningarna för denna typ av omvandlingar.

Denna rapport utgör Boverkets redovisning av uppdraget. Rapporten är sammanställd av Tomas Carlsson, Fredrik Ingmarson, Anders O Larsson, Assar Lindén, Otto Ryding, Tor Borg och Roger Gustafsson där de två sistnämnda varit projektledare.

Karlskrona februari 2021

Anders Sjelvgren  
generaldirektör

# Innehåll

Sammanfattning .....	5
Inledning och läsanvisning .....	8
Boverkets uppdrag .....	8
Bakgrund .....	8
Omvandlingar i ett historiskt perspektiv .....	8
Syftet med omvandlingar .....	9
Avgränsningar .....	10
Läsanvisning .....	10
Detaljplaneprocessen .....	11
Allmänt om detaljplan .....	11
Vad prövas och regleras i en detaljplan? .....	11
Ändring av detaljplan .....	13
Ny detaljplan .....	14
Finns det hinder i planprocessen? .....	14
Lov- och byggprocessen .....	16
Lovprocessen .....	16
Finns det hinder i lovprocessen? .....	19
Byggprocessen .....	20
Finns det hinder i byggprocessen? .....	21
Byggregler .....	23
Krav på byggnadsverk .....	23
Krav när en lokal ändras till bostad .....	24
Byggnadstekniska hinder/förutsättningar .....	30
Hyressättning vid omvandling av lokal till bostad .....	34
Ett möjligt hinder i hyreslagstiftningen .....	34
Finansiering, stöd och skatteregler .....	38
Branschföreträdares synpunkter och avslutande reflektioner .....	44

## Sammanfattning

Boverket har fått i uppdrag att se över om det finns hinder, och i så fall vilka, mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer. Boverket ska även inom ramen för detta uppdrag analysera hur befintliga regler och styrmedel påverkar förutsättningarna för denna typ av omvandlingar. I uppdraget ingår inte att ta fram förslag på åtgärder och inte heller att beräkna eller bedöma omvandlingarnas potentiella omfattning i termer av kvadratmeter eller nya bostäder.

Boverket har utifrån uppdraget analyserat processerna för detaljplan, lov och bygg. Syftet med detaljplaneprocessen är att kommunen ska pröva markanvändningen genom en samlad bedömning och ge berörda möjlighet att delta i processen. Denna möjlighet till påverkan innebär i de flesta fall inget hinder mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer. I vissa fall när omvandlingen av lokaler till bostäder sker i begränsad omfattning så kan planprocessen anses innebära ett hinder. Men planprocessen syftar till att värna fler intressen än bara de som har intresse av att omvandla en lokal till bostad. Den lämplighetsprövning som sker i planprocessen säkerställer nämligen att de lokaler som omvandlas till bostäder i slutändan ska kunna erbjuda goda boendemiljöer, inte bara för de som ska bo i bostäderna, utan även för de som bor eller verkar i den omgivande miljön. Sammantaget så innebär därför detaljplaneprocessen enligt Boverkets uppfattning inte något generellt hinder mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

Lovprocessen syftar i första hand till att pröva att en åtgärd får en lämplig placering och utformning. Vid prövningen av bygglov innanför detaljplanlagt område ska en omvandling av lokaler till bostäder bland annat uppfylla de bestämmelser som anges i detaljplanen. Om omvandlingen avviker från bestämmelserna, så får byggnadsnämnden under vissa förutsättningar ge bygglov ändå. Det innebär att det i vissa fall finns en möjlighet att pröva omvandlingen direkt i bygglovet, utan att den först behöver prövas genom en ny detaljplaneprocess. Sammantaget anser därför Boverket att det inte finns några generella hinder i lovprocessen mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

Byggprocessen syftar till att kontrollera att den åtgärd som utförs på byggarbetsplatsen utförs på ett sätt så att de krav som gäller för åtgärden kommer att bli uppfyllda när åtgärden är slutförd. I första hand handlar det om att kontrollera att de tekniska egenskapskraven kommer att bli uppfyllda. Denna kontroll sker också i nära anslutning till det arbete som

byggherren utför på byggarbetsplatsen och innebär oftast inget hinder för byggherren. Sammantaget är det därför Boverkets uppfattning att det inte föreligger några generella hinder under byggprocessen mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

Vad gäller de utformnings- och tekniska egenskapskrav som ställs på bostäder så kan krav ställas på hela den befintliga yta som omvandlas till bostäder. Även om utgångspunkten är att de nya bostäderna ska uppfylla samma krav som gäller för nya byggnader, så får kraven alltid anpassas och avsteg från dem får göras. Det gäller även om ändringen är så omfattande att den kan betecknas som ombyggnad. Utrymmet att anpassa krav är ofta relativt stort. Minst utrymme att anpassa kraven gäller de krav som direkt kopplar till människors hälsa och säkerhet. När det gäller till exempel kravet på energihushållning är anpassningsutrymmet betydligt större. Missuppfattningar om kraven vid ombyggnad gör dock att dessa ofta uppfattas som hinder. Det gäller bland annat vilka krav som kan ställas på en förbättrad energihushållning.

Avseende de byggnadstekniska förutsättningarna bör man inte ha en övertro på att konverteringar till bostäder av hela byggnader med lokaler i regel kan göras snabbt och lätt. Snarare bör man vara inställd på att det ofta fordras genomgripande förändringar och ett gediget förarbete, och även att dolda överraskningar riskerar att dyka upp under genomförandet. Samtidigt ska erinras att det normalt inte finns några byggnadstekniska utmaningar som är egentliga hinder, frågan är istället vilken kostnad och tidsåtgång de innebär. En av de mer svårlösta utmaningarna i framförallt byggnader med stora djup kan vara att lyckas skapa planlösningar som medger tillräcklig tillgång till dagsljus samtidigt som ett gott utnyttjande av ytor och andra egenskaper eftersträvas. När det handlar om återbostadisering av tidigare bostadshus som har kontoriserats på 60- och 70-talet så finns det dock kanske större potential att tillvarata mer av byggnadens fysiska förutsättningar.

Vad gäller frågan om hyreslagstiftningen innehåller regler som kan utgöra hinder mot konverteringar av lokaler till bostäder så kan en otydlighet – och möjligen därför ett hinder – finnas i fråga om presumtionshyror. Det är inte otvetydigt så, att ett kontorshus helt eller delvis kan konverteras till bostäder och att reglerna om presumtionshyror då är tillämpliga. Lokaler i befintliga bostadshus kan dock konverteras till bostäder med presumtionshyror med stöd av en särskild reglering. I övrigt kan inte några påtagliga hyresrättsliga hinder identifieras. Hur pass god lönsamheten är efter en konvertering med dagens hyressättningssystem är mera tveksamt att kunna uttala sig om när det rör sig om en lokal som konver-



teras till enstaka bostäder med hyresrätt. Större projekt, där ett större antal bostadslägenheter tillskapas, synes ha bättre ekonomiska förutsättningar.

De statliga kreditgarantierna och investeringsstödet bedöms inte hindra omvandling av lokaler till bostäder. I skattelagstiftningen finns dock en del regler som fördyrar omvandling till bostäder utan att de direkt kan härledas till krav på god boendemiljö. Att uthyrning av bostäder är en momsfri verksamhet medan uthyrning av lokaler, i de flesta fall, är momspliktig kan ge upphov till omvandlingskostnader som inte uppstår om lokalen behålls i momspliktig verksamhet. Även möjligheten att göra direktavdrag för byggkostnader är mer begränsade vid konvertering till bostäder än vid fortsatt användning som lokal. Ombyggnation och omvandling till bostäder är också, i många fall, mindre gynnad än nyproduktion när det gäller uttag av fastighetsavgift.

Omvandling från lokaler till bostäder sker på i princip samma ekonomiska och finansiella villkor som annan fastighetsutveckling. En del av de regler som omger omvandling kan dock medföra större kostnader, eller lägre intäkter, vid bostadskonverteringar än för exempelvis renovering med bibehållen användning som lokal eller för nyproduktion av bostäder. Detta kan dock för det mesta relateras till önskan om en god boendemiljö i nya bostäder och rimliga boendekostnader. Det handlar således om två delvis motstridiga mål, att få fram fler bostäder och att bostäder ska ha en god kvalitet, som måste vägas mot varandra. I denna avvägning bör kanske även hållbarhetsaspekter och en önskan om demokratiskt inflytande och förutsägbarhet i samhällsutvecklingen inkluderas.

# Inledning och läsanvisning

## Boverkets uppdrag

Boverket har fått i uppdrag att se över om det finns hinder, och i så fall vilka, mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer. Boverket ska inom ramen för uppdraget analysera hur befintliga regler och styrmedel påverkar förutsättningarna för denna typ av omvandlingar.

## Bakgrund

Företag inom ett flertal branscher överväger, i större utsträckning än tidigare, att mer permanent använda sig av hem- och distansarbete. Detta sker som en följd av de samhällsanpassningar som gjorts för att söka begränsa spridningen av covid-19. Dessa anpassningar har även fått till följd att e-handels andel av detaljhandeln ökat. Det kan inte uteslutas att efterfrågan på kontors- och handelslokaler kan komma att falla. Som en konsekvens av detta kan det då komma att uppstå ett behov av, och önskemål om, att omvandla kontors- och handelslokaler till bostäder. Hur dessa behov och önskemål kommer att se ut och hur de kommer att utvecklas är dock ännu för tidigt att slå fast.

Ett första steg är dock att undersöka och analysera vilka regler och styrmedel som finns på området. Detta för att kunna göra en bedömning av om det finns hinder som försvårar omvandling av kontors- och handelslokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer, och som svarar mot hushållens behov. Det kan exempelvis handla om regler för planering, byggande och hyressättning.

Bortsett från detta är det alltid viktigt att befintligt fastighetsbeståndet utnyttjas på ett så bra sätt som möjligt. Detta kan innebära att användningen för en byggnad ska kunna vara flexibel och möjliggöra återanvändning vilket är viktigt, inte minst ur ett hållbarhetsperspektiv.

## Omvandlingar i ett historiskt perspektiv

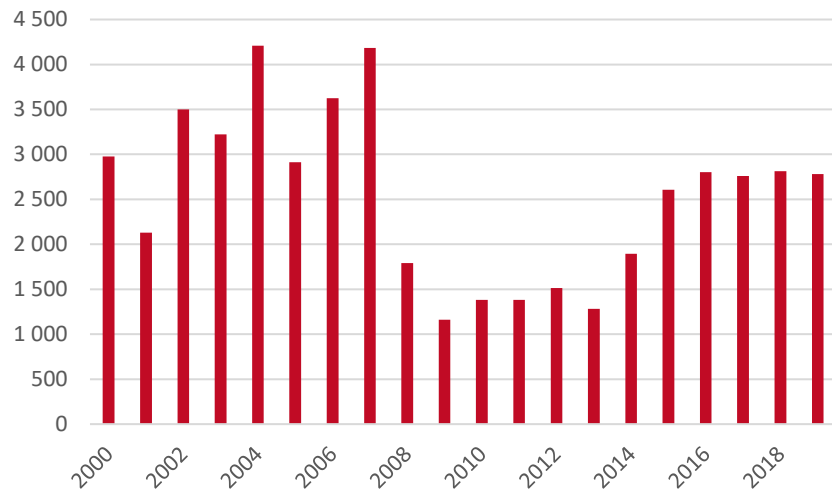
Den senaste 20-årsperioden har i genomsnitt cirka 2 500 bostäder årligen tillkommit genom ombyggnad av lokaler till bostäder.<sup>1</sup> Detta motsvarar i runda tal 7 procent av det tillkommande bostadsbeståndet de senaste 20 åren, eller – en kanske mer relevant jämförelse – 11 procent av det till-

---

<sup>1</sup> Detta rör således enbart omvandling av lokaler till bostäder. Exempelvis vindsomvandlingar ingår inte i dessa siffror.

kommande bostadsbeståndet i flerbostadshus. Det är således redan idag en inte ovidkommande andel som tillkommer genom omvandling. Detta säger dock inget om vilka hinder som eventuellt existerar vid omvandling av lokaler till bostäder men det är uppenbart att det är fullt möjligt att göra dessa konverteringar.

Figur 1. Omvandling av lokaler till bostäder (2000-2019).



Källa: SCB

Det bör också noteras att omvandlingar inte är knutna till exempelvis storstadsområden. Under nämnda 20-årsperiod skedde 38 procent av omvandlingarna i Storstockholm, 13 procent i Storgöteborg och 9 procent i Stormalmö. Återstående 40 procent skedde således i övriga riket. Detta motsvarar – åtminstone i stora drag – fördelningen av flerbostadshusbeståndet, även om omvandlingarna har haft en viss övervikt mot storstadsområdena.

Avslutningsvis kan sägas att det varit vanligast att konverteringarna blev hyresrätter. 77 procent av de konverterade lägenheterna uppläts med hyresrätt och 23 procent med bostadsrätt. Andelen äganderätter är ännu så länge marginell.

## Syftet med omvandlingar

Det ingår inte i Boverkets uppdrag att lämna förslag på åtgärder om hinder, och i förlängningen vilka möjligheter som finns för omvandling, identifieras. Vilka åtgärder som potentiellt bör användas kan dessutom vara relaterat till vilket syfte som finns med omvandlingarna.

Boverket anser dock – vilket även påpekats av en del branschaktörer under arbetet med detta uppdrag – att man bör resonera kring det bakomlig-

gande syftet och vilka förväntningar som finns. Är syftet med omvandlingar att snabbt kunna skapa nya (och billiga) bostäder, är syftet att begränsa ekonomiska konsekvenser av långvariga vakanser i kommersiella lokaler eller är syftet att bevara byggnader som annars skulle rivas? Detta är centralt då eventuella framtida insatser i form av förändrad lagstiftning etcetera. kan vara beroende av vilket syfte som vill uppnås. Det är också viktigt att väga syftet med omvandlingarna mot de värden som det befintliga regelverket är avsett att skydda som goda boendemiljöer, demokratiskt inflytande och förutsägbarhet i stads- och samhällsutvecklingen.

## Avgränsningar

Boverkets uppdrag består i att se över om det finns hinder, och i så fall vilka, mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

Boverket ska alltså inom ramen för detta uppdrag inte komma med några förslag för att avhjälpa eventuella identifierade hinder. Inte heller görs någon rangordning i bemärkelsen vilka hinder som är störst. Det ingår heller inte i uppdraget att försöka uppskatta hur många omvandlingar som inte sker på grund av identifierade hinder.

## Läsanvisning

Resterande del av rapporten är upplagd enligt följande. I de två nästkommande kapitlen analyseras detaljplanprocessen samt lov- och byggprocessen. Därefter studeras byggreglerna varefter de byggnadstekniska förutsättningarna för omvandlingar från lokaler till bostäder undersöks. Sedan studeras hyressättningen och frågor rörande finansiering, stöd och skatteregler. Rapporten avslutas med ett kapitel innehållande branschföreträdare och intresseorganisationers synpunkter samt Boverkets avslutande reflektioner.

# Detaljplaneprocessen

## Allmänt om detaljplan

Med en detaljplan får kommunen reglera användningen av mark- och vattenområden. Syftet med en detaljplan är att kommunen ska pröva markanvändningen genom en samlad bedömning och ge berörda möjlighet att delta i processen.

Kommunen kan använda en detaljplan för att pröva om ett område är lämpligt för bland annat bebyggelse. Det gäller till exempel både när det ska byggas nytt och när bebyggelse ska förändras eller bevaras. Under arbetet med en detaljplan tar kommunen ställning till allmänna intressen enligt andra kapitlet plan- och bygglagen samt till hushållningsbestämmelserna i tredje och fjärde kapitlen miljöbalken.

Detaljplanen medför i princip en rätt att bygga i enlighet med planen under en särskild angiven genomförandetid, som är minst fem och högst 15 år. Efter att genomförandetiden gått ut fortsätter planen att gälla på samma sätt som innan med den skillnaden att planen då kan ersättas, ändras eller upphävas utan att berörda kan ställa ersättningsanspråk för förloerade rättigheter (4 kap. 21 § plan- och bygglagen [2010:900], PBL).

Detaljplanen reglerar rättigheter och skyldigheter, inte bara mellan markägarna och samhället utan också markägarna emellan. Planen är bindande vid prövning av lov. Detaljplanen ger den enskilde som fastighetsägare, boende och brukare, besked om vad de kan förvänta sig i en framtid. Ändras en detaljplan säkerställer detaljplaneprocessen att de kan göra sina åsikter hörda och få sina sakargument prövade.

## Vad prövas och regleras i en detaljplan?

En grundläggande förutsättning i plan- och bygglagen är att den mark som tas i anspråk för bebyggelse ska vara lämplig för ändamålet.

Utifrån kraven i plan- och bygglagens andra kapitel ska kommunen göra en lokaliseringsprövning vid framtagandet av detaljplaner. Lokalisering av bebyggelse och verksamheter ska vara lämplig utifrån beskaffenhet, läge och behov. Frågor om kommunal ekonomi, hälsa, miljö, säkerhet och risker är centrala vid en lämplighetsprövning. Denna prövning brukar kallas lokaliseringsprövningens lämplighetsbedömning.

Inför ett beslut om att anta en detaljplan ska kommunen ta ställning till om planprocessen visat att mark- eller vattenområdet är lämpligt för den

bebyggelse och de byggnadsverk som planen medger. Kommunen ska under planprocessen ha gjort de undersökningar och utredningar som behövs samt tagit ställning till de synpunkter som har kommit in och utifrån detta bedöma om planen ska antas.

Detaljplanen ska redovisa allmänna platser, kvartersmark och vattenområden och gränserna för dessa (4 kap. 2 och 5 §§ PBL). Dessutom får kommunen i en detaljplan bland annat bestämma om bebyggandets omfattning och byggnaders användning (4 kap. 11 § PBL). Där går också att bestämma om olika typer av skyddsåtgärder, till exempel för att motverka störningar från omgivningen.

Vid planläggning ska det bland annat tas hänsyn till behovet av parker och grönområden samt platser för lek, motion och annan utevistelse (2 kap. 7 § PBL).

### **Bestämmelser om byggnaders användning**

I en detaljplan får kommunen reglera vilket eller vilka ändamål en byggnad får användas för, men det är inget krav att byggnaders användning ska regleras. Lämnas användningen helt öppen är det dock i praktiken mycket svårt att pröva markens lämplighet för ändamålet och att visa att plan- och bygglagens övriga krav om till exempel hälsa och säkerhet är uppfyllda. Det finns dock inget hinder mot att en detaljplan redovisar flera olika tillåtna användningar av en byggnad, till exempel bostäder och/eller kontor.

Det kan finnas flera skäl till att en kommun väljer att inte tillåta bostadsbebyggelse inom ett visst område. Det kan handla om hälsa och säkerhet eller tillgången till samhällsservice eller kommunikationer. Bostadsbebyggelse ställer också högre krav på tillgång till grönska och plats för utevistelse och lek. Det kan också handla om att bygga en attraktiv stad. För att få liv och rörelse i en gatumiljö eller ett bostadsområde är det inte ovanligt att det i en detaljplan föreskrivs att det i gatuplanet ska finnas lokaler för olika verksamheter.

Det finns dock exempel på att detaljplaner anpassas efter specifika projekt. Det kan leda till en onödig detaljreglering där det i detaljplanen inte prövats om andra utformningar eller andra användningar kan tillåtas. Ofta kan detta ske på grund av så kallade planeekonomiska skäl. Det vill säga att om kommunen skulle pröva andra alternativ som en exploatör för tillfället inte är intresserad av, så kostar det mer tid än vad exploatören är intresserad av att lägga på projektet.

## Ändring av detaljplan

En detaljplan gäller tills den upphävs, ersätts eller ändras. Ändring av detaljplan omfattar förändring, borttagande och införande av nya bestämmelser inom ett detaljpanelagt område samt upphävande av en geografisk del av en detaljplan.

En ändring av en detaljplan kan användas för att anpassa planen till nya förhållanden och hålla den aktuell utan att genomföra hela den lämplighetsbedömning som görs vid upprättandet av en ny plan. Det finns i lagen ingen uttalad gräns för vad som kan göras inom ramen för ändring. Ändringen ska dock uppfylla lagens krav på tydlighet och rymmas inom syftet för den ursprungliga detaljplanen. Det är kommunen som avgör om det är lämpligt att använda sig av ändring av detaljplan i ett enskilt fall (4 kap. 32 § PBL).

### Planens syfte avgör

Planens syfte är grunden för de planbestämmelser som kommunen väljer att ange i detaljplanen. En detaljplans syfte bör förklara anledningen till detaljplanen och vad planen avser att uppnå. Planens syfte används även vid tolkning av planen vid till exempel ansökan om bygglov (4 kap. 32 § PBL).

I sådana fall då man avser att ändra ändamålet för markanvändningen definitivt, det vill säga ändra huvudsyftet med den gällande detaljplanen, bör detta ske genom att den gamla planen ersätts med en ny detaljplan (jfr prop. 1990/91:146 s. 48).

### Mindre ändringar av användning

Det är möjligt för kommunen att göra mindre ändringar av användningsbestämmelser under förutsättning att avsikten med den ursprungliga planens grundstruktur bevaras och att ändringen är förenlig med planens syfte. Grundstrukturen består av den avsedda användningen av mark- och vattenområden och anges genom användningsbestämmelser. Planens grundstruktur har tagits fram genom den lämplighetsprövning som gjorts vid planläggningen. Den avsedda användningen är också ofta angiven i planens syfte. Det är därför inte möjligt att göra större förändringar av den planlagda markanvändningen genom ändring av detaljplan. Det behöver i så fall göras genom en ny planläggning med en ny lämplighetsprövning.

Enligt Boverkets bedömning så utgör omvandlingar av lokaler till bostäder oftast sådana större förändringar av den planlagda markanvändningen som gör att det inte är möjligt att genom ändring av detaljplan ändra mar-

kanvändningen. I de flesta fall krävs det därför att det sker en ny planläggning med en ny lämplighetsbedömning av markanvändningen för att pröva om det är lämpligt att omvandla lokaler till bostäder på en viss plats.

## Ny detaljplan

När kommunen tar fram en ny detaljplan görs det enligt en väl definierad process med syfte att säkra insyn för berörda, få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att förankra förslaget. Planprocessen syftar i hög grad till att säkerställa ett demokratiskt inflytande över beslutsprocessen.

Vid framtagandet av en detaljplan kan kommunen välja mellan standard-, utökat- eller samordnat förfarande. Under vissa förutsättningar är det möjligt att tillämpa ett begränsat förfarande som endast innehåller ett kommunikationssteg. Kommunen bör handlägga ett förslag till detaljplan med standardförfarandet, om det är möjligt (jfr prop. 2013/14:126 s. 74).

I arbetet med att ta fram ett förslag till en detaljplan kan i de flesta fall ett standardförfarande tillämpas. Förfarandet består av samråd, underrättelse, granskning, granskningsutlåtande och antagande innan planen kan få laga kraft.

Standardförfarande



## Finns det hinder i planprocessen?

Enligt uppdraget ska Boverket se över om det finns hinder, och i så fall vilka, mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

Utifrån detta uppdrag så har Boverket analyserat planprocessen och den prövning som sker där för att se om det finns några hinder mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

Regleringen i en detaljplan kan medföra att det inte är tillåtet att omvandla lokaler till bostäder. Att ändra eller ta fram en ny detaljplan för att medge en omvandling tar tid och kostar pengar, vilket naturligtvis kan anses vara ett hinder. Vid prövning av ett bygglov inom detaljplanelagt område förutsätts det att den grundläggande prövningen av om platsen är lämplig för ett visst ändamål har gjorts i detaljplanen, och detta prövas



därför inte i bygglovet. Vid omvandling av delar av ett verksamhetsområde eller hela lokalfastigheter finns det därför ofta ett behov av att göra en förnyad lämplighetsbedömning och i det sammanhanget ta ställning till vilka övriga åtgärder som samtidigt kan behöva vidtas för att området ska vara lämpligt för bostadsändamål och vilken omgivningspåverkan detta kan ge upphov till. Det finns också behov av att bedöma vilka konsekvenser detta kan ha för omgivande verksamheter, till exempel om det innebär inskränkningar i hur andra verksamheter får bedrivas.

Vid en större omvandling utgör detaljplanprocessen i de allra flesta fall sannolikt inget hinder. När det handlar om enstaka mindre lokaler inom befintlig bebyggelse kan de kostnader och den tidsutdräkt som en planprocess innebär, medföra att en omvandling av dessa lokaler inte bedöms som lönsam av den som ska genomföra omvandlingen. Att ett enskilt projekt inte bedöms lönsamt bör dock vägas mot de andra intressen som planprocessen syftar till att tillvarata. Dessa andra intressen representeras av grannar, fastighetsägare, boende och brukare som har legitima intressen av att kunna förutse vad som sker i deras omgivning och att vara med och påverka denna utveckling. De har också ett intresse av att veta att de förutsättningar som sedan tidigare blivit beslutade genom gällande detaljplan inte ändras utan att det först sker genom det demokratiska inflytande som en ny detaljplanprocess medför.

Sammantaget så är det därför Boverkets uppfattning att det inte finns några generella hinder i planprocessen som skulle hindra omvandlingar av lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer. När hinder kan uppstå i de enskilda fallen så beror det oftast på att projekten är såpass små att de inte anses vara tillräckligt lönsamma för att gå igenom den process som framtagandet av en detaljplan innebär. En planprocess syftar dock till att värna fler än bara de som har för avsikt att genomföra en omvandling. Dessa intressen tillvaratas då genom den prövning som sker under planprocessen, där det säkerställs att de lokaler som omvandlas till bostäder omvandlas på ett sådant sätt att omgivningen och de som i slutändan ska bo i bostäderna får en god boendemiljö.

# Lov- och byggprocessen

## Lovprocessen

### Lovplikt

Krav på bygglov föreligger när en byggnad 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 (jfr 9 kap. 2 § 3a PBL).

Att omvandla en lokal till en eller flera bostäder räknas i de flesta fall som en ändring till ett väsentligen annat ändamål som kräver bygglov.

Bygglov krävs också när det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri (jfr 9 kap. 2 § 3b PBL). För ekonomibygnader samt för enbostadshus finns det dock vissa undantag från lovplikten (jfr 9 kap. 3 och 4 c §§ PBL).

En förutsättning för att det ska krävas bygglov för någon ytterligare bostad är att det tillkommer en eller flera nya bostäder i en byggnad där det redan finns minst en bostad. Ett exempel på att inreda en ytterligare bostad i en byggnad är att dela en befintlig bostadslägenhet i två.

Kommunen kan även i detaljplan bestämma att det inte krävs bygglov för att ändra en byggnad till ett väsentligen annat ändamål eller för att inreda en ytterligare bostad i en byggnad (jfr 9 kap. 7 § 1 PBL).

### Handläggning

Ansökningar om bygglov prövas av byggnadsnämnden (jfr 9 kap. 20 § PBL).

Ärenden om bygglov ska handläggas skyndsamt. Beslut i ärenden om bygglov ska tas inom tio veckor. Tiden får förlängas en gång med högst tio veckor (jfr 9 kap. 27 § PBL).

Om åtgärden exempelvis innebär en avvikelse från gällande detaljplan så ska byggnadsnämnden under handläggningen underrätta grannar och andra berörda och ge dem en möjlighet att lämna synpunkter på ansökan (jfr 9 kap. 25 § PBL).

När nämnden prövat att förutsättningarna för bygglov är uppfyllda ska nämnden fatta ett beslut om att ge bygglov (jfr exempelvis 9 kap. 30 § PBL). Av beslutet att ge bygglov ska det bland annat framgå att åtgärden

inte får påbörjas innan nämnden har gett ett startbesked (jfr 9 kap. 40 § 3 PBL).

### **Prövning av bygglov**

För att kunna ge ett bygglov så krävs det att ett antal förutsättningar är uppfyllda. Dessa förutsättningar skiljer sig åt om den åtgärd som ansökan avser är tänkt att utföras innanför eller utanför detaljplanelagt område.

I de flesta fall sker omvandlingar av lokaler till bostäder inom detaljplanelagt område. De förutsättningar för bygglov som då ska vara uppfyllda är bland annat att åtgärden följer gällande detaljplan och att åtgärden uppfyller vissa krav som ställs på byggnader enligt 2 och 8 kap. PBL (jfr 9 kap. 30 § PBL).

Om omvandlingen i stället är tänkt att ske i en byggnad som är placerad utanför detaljplan eller områdesbestämmelser så ska en fullständig prövning av kraven på lokalisering, placering och utformning göras. Byggnadsnämnden ska då också ta ställning till om åtgärden kräver att en detaljplan tas fram utifrån det s.k. plankravet. Om det krävs en detaljplan så ska en sådan tas fram, innan åtgärden kan beslutas genom bygglov (jfr 9 kap. 31 § PBL).

### **Prövning av avvikelser från detaljplan**

Om en åtgärd bedöms avvika från gällande detaljplan så finns det en möjlighet att under vissa förutsättningar ge bygglov för avvikelser. Vilka avvikelser som är möjliga att ge bygglov för skiljer sig åt beroende på om detaljplanens genomförandetid har gått ut eller inte. Har genomförandetiden gått ut så finns det exempelvis en möjlighet att ge bygglov för en avvikelse som innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen (jfr 9 kap. 31 c § PBL). Denna möjlighet infördes i lagstiftningen 1 januari 2015.

Med lämpligt komplement så menas att den kompletterande användningen inte får vara dominerande i förhållande till den användning som har bestämts i detaljplanen. Det är därför inte möjligt att till exempel helt och hållet ta i anspråk ett flerbostadshus för något annat ändamål än bostäder, när användningen i detaljplanen är bostäder. Minst hälften av byggnaden bör därmed användas för det ändamål som har bestämts i detaljplanen. En bedömning måste dock göras i det enskilda fallet. Ett exempel på lämpligt komplement är en kvartersbutik i ett område som är planerat för bostäder (jfr prop. 2013/14:126 s. 183 och 310).

Vid bedömningen av om den kompletterande användningen är lämplig i förhållande till den användning som bestämts i detaljplanen har den kompletterande användningens omgivningspåverkan stor betydelse. Bullrande eller på annat sätt störande verksamheter bör därför inte kunna komma i fråga i anslutning till bostäder. Även mängden besökare till verksamheten behöver beaktas. Sådana verksamheter som förutsätter att kunder besöker verksamheten med bil kan vara olämpliga att medge i ett renodlat bostadsområde. Detta gäller om biltrafiken i sig kan medföra olägenheter för grannarna eller om det inte är möjligt för besökarna att parkera på den tomt där verksamheten är belägen. Även olika miljöaspekter behöver beaktas, det kan exempelvis vara att komplementet är lämpligt i förhållande till förutsättningarna att tillgodose behovet av avfallshantering, vatten och avlopp. Vidare behöver risken för störningar på grund av ökade transporter och den allmänna trevnaden beaktas. I ett bostadsområde bör exempelvis inte bygglov ges för verksamheter som medför behov av att använda en del av tomten som upplag för olika slags varor eller material (jfr prop. 2013/14:126 s. 183 och 310–311).

Även ifall förarbetena till bestämmelsen om lämpligt komplement inte beskriver situationen att en eller flera lokaler ändras till bostäder så kan det inte uteslutas att bestämmelsen går att tillämpa även för dessa situationer. Bestämmelsens ordalydelse ger nämligen inte någon sådan begränsning. Vid en prövning utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet så kan det därför vara möjligt att en omvandling av lokaler till bostäder kan ses som ett sådant lämpligt komplement som avses med bestämmelsen. Hur ofta det går att se omvandlingar av lokaler till bostäder som lämpliga komplement går dock inte att svara på generellt, utan detta får bli en bedömning i de enskilda fallen.

En avvikelse som bedöms vara ett lämpligt komplement får dock inte godtas av byggnadsnämnden, om avvikelsen bland annat kan antas medföra en begränsning av en rättighet eller en pågående verksamhet i omgivningen (jfr 9 kap. 31 e § PBL).

Vad som exempelvis menas med att avvikelsen kan antas medföra en begränsning av pågående verksamhet i omgivningen är att en befintlig störande verksamhet inte kan fortsätta om inte ägaren eller verksamhetsutövaren vidtar åtgärder. Det kan exempelvis vara om det byggs störningskänsliga byggnader i direkt närhet av verksamheten (jfr prop. 2013/14:126 s. 311).

I de fall det inte går att ge ett bygglov och detta beror på att åtgärden avviker på ett sätt från gällande detaljplan som inte anses vara godtagbart, så får en ny planprocess inledas med att ta fram en detaljplan för åtgär-

den. När detta arbete är slutfört kan sedan ett nytt bygglov prövas och ges för åtgärden, under förutsättning att åtgärden följer den nya detaljplanen och uppfyller övriga förutsättningar som gäller för bygglov.

## Finns det hinder i lovprocessen?

Enligt uppdraget ska Boverket se över om det finns hinder, och i så fall vilka, mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

Utifrån detta uppdrag så har Boverket analyserat lovprocessen och den prövning som sker där för att se om det finns några hinder mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

För att kunna få ett bygglov ska ett antal förutsättningar vara uppfyllda. Dessa förutsättningar varierar beroende på om åtgärden ska utföras innanför eller utanför detaljplanelagt område. Vid prövningen av lov innanför detaljplanelagt område ska åtgärden bland annat uppfylla de bestämmelser som anges i detaljplanen. Om åtgärden avviker från exempelvis detaljplanens användningsbestämmelse, så finns det under vissa förutsättningar möjlighet att godta en sådan avvikelse som ett så kallat lämpligt komplement till den användning som är bestämd i detaljplanen. Med detta menas att den kompletterande användningen inte får dominera över den användning som är bestämd i detaljplanen och inte heller medföra att omgivningen påverkas på ett negativt sätt.

Även ifall förarbetena till bestämmelsen om lämpligt komplement inte specifikt beskriver situationen att omvandla lokaler till bostäder, så anser Boverket, utifrån vad som tidigare beskrivits, att det vid en prövning i ett enskilt fall kan finnas förutsättningar att hantera sådana omvandlingar som en avvikelse som innebär ett lämpligt komplement till den användning som är bestämd i detaljplanen. I sådana fall kan dessa avvikelser hanteras direkt i bygglovet utan att de först behöver hanteras genom en ny detaljplaneprocess.

Om avvikelsen däremot vid en prövning i ett enskilt fall inte kan anses vara ett lämpligt komplement, så betyder det att en större lämplighetsprövning först behöver ske genom en ny detaljplaneprocess. I den processen kan då en större samlad bedömning göras så att de olika intressen som är berörda av omvandlingen tas tillvara på ett lämpligt sätt så att de bostäder som omvandlas i slutändan kan erbjuda goda boendemiljöer.

Sammantaget anser därför Boverket att det inte finns några generella hinder i lovprocessen mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

## Byggprocessen

Byggprocessen inleds normalt med att någon har fått lov för en åtgärd och har för avsikt att gå vidare och genomföra åtgärden. Den kan också inledas med att någon har anmält en åtgärd som är anmälningspliktig till byggnadsnämnden. I detta avsnitt beskrivs byggprocessen på en övergripande nivå.

### Anmälningsplikt

För åtgärder som inte kräver lov så krävs det i stället i vissa fall en anmälan till byggnadsnämnden (jfr 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen [2011:338], PBF).

Eftersom omvandling av lokaler till bostäder i de flesta fall kräver lov så krävs det därmed oftast inte en separat anmälan för dessa omvandlingar.

### Byggherren har ansvaret för att kraven är uppfyllda

Det är byggherren som under byggprocessen gentemot det allmänna har det fulla ansvaret för att uppfylla de krav som gäller för åtgärden enligt PBL med tillhörande föreskrifter. Detta gäller även om åtgärden inte kräver lov eller anmälan. En byggherre är den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten (jfr 10 kap. 5 § PBL).

Om åtgärden kräver lov- eller anmälan ska byggherren också se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.

### Startbesked

En åtgärd som kräver lov eller anmälan får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. För att få ett startbesked ska byggherren kunna visa att åtgärden kan antas uppfylla kraven i PBL med tillhörande föreskrifter. För att byggnadsnämnden ska kunna ta ställning till om åtgärden kan antas komma att uppfylla kraven ska byggherren lämna in förslag till kontrollplan samt de tekniska handlingar som krävs, utöver ansökningshandlingarna (jfr 10 kap. 3, 18 och 23 §§ PBL).

### Kontrollplan

Det ska finnas en kontrollplan för de flesta lov- och anmälningspliktiga bygg- och rivningsåtgärder. Av kontrollplanen ska det framgå vad som

ska kontrolleras under arbetets gång för att samhällets krav ska antas komma att uppfyllas. Det är byggherrens ansvar att en kontrollplan upprättas. Byggnadsnämnden fastställer kontrollplanen i startbeskedet (jfr 10 kap. 5, 6 och 24 §§ PBL).

Kontrollplanen ska också vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet vilket innebär att den ska vara objektspecifik och särskilt ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att säkerställa att (jfr 10 kap. 7 § PBL):

- väsentliga tekniska egenskapskrav enligt PBL uppfylls
- förbudet mot förvanskning följs
- kraven på varsamhet uppfylls.

### **Slutbesked**

Ett byggnadsverk får inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked, om nämnden inte beslutar annat (jfr 10 kap. 4 § PBL).

För att få ett slutbesked krävs att byggherren visar att alla krav som gäller för åtgärden enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och att byggnadsnämnden inte anser att det finns skäl att ingripa med tillsyn (jfr 10 kap. 34 § PBL).

Byggnadsnämnden ska pröva frågan om slutbesked så snart nämnden har fått in eller skaffat sig det underlag som behövs för prövningen. Handläggningen ska ske skyndsamt (jfr 10 kap. 37 § PBL).

### **Tillsyn**

Tillsyn kan utövas såväl före som efter slutbeskedet och omfattar även åtgärder som inte kräver lov eller anmälan. Så snart det finns anledning att anta att någon har brutit mot kraven ska byggnadsnämnden öppna ett tillsynsärende i frågan (jfr 11 kap. 5 § PBL).

## **Finns det hinder i byggprocessen?**

Enligt uppdraget ska Boverket se över om det finns hinder, och i så fall vilka, mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

Utifrån detta uppdrag så har Boverket analyserat byggprocessen och den bedömning av kraven som sker där, för att se om det finns några hinder mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

Byggprocessen enligt PBL är nära anknuten till den byggprocess som sker på den fysiska byggarbetsplatsen. Detta innebär att de moment som sker under byggprocessen enligt PBL hänger samman med och sker ungefär samtidigt som de moment som sker under byggprocessen på den fysiska arbetsplatsen.

Byggprocessen enligt PBL syftar också till att kontrollera att den åtgärd som utförs på byggarbetsplatsen utförs på ett sätt så att de krav som ställs på åtgärden kommer att bli uppfyllda. I första hand handlar det om att kontrollera att de tekniska egenskapskraven kommer att bli uppfyllda. Detta säkerställs genom att byggherren följer den kontrollplan som blivit fastställd av byggnadsnämnden, när startbeskedet för åtgärden meddelades.

Byggprocessen enligt PBL säkerställer därmed att åtgärden utförs på rätt sätt från början, så att de krav som gäller för åtgärden kommer att bli uppfyllda när åtgärden är slutförd. Oftast innebär processen inte något hinder för byggherren, utan innebär i stället att byggherrens projekt utförs på rätt sätt från början.

Sammantaget är det därför Boverkets uppfattning att det inte föreligger några generella hinder under byggprocessen mot en omvandling av lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.



# Byggregler

## Krav på byggnadsverk

I plan- och bygglagen ställs bland annat vissa krav vid nybyggnad och ändring av byggnadsverk (byggnader och andra anläggningar). Dessa utgör statens minimikrav men en byggherre kan alltid välja att bygga bättre än dessa.

Man skiljer mellan å ena sidan utformningskrav, som prövas i ett bygglag, och å andra sidan tekniska egenskapskrav, som bedöms inför ett startbesked. Utgångspunkten är krav som räknas upp i plan- och bygglagen. Vidare framgår av plan- och byggförordningen vad som krävs för att lagkraven ska vara uppfyllda samt att lagkraven här preciseras ytterligare. Lagens och förordningens krav preciseras sedan ytterligare i Boverkets föreskrifter: Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR, och Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.

Utformningskraven är följande:

1. Lämplighet för sitt ändamål.
2. God form-, färg- och materialverkan.
3. Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

De tekniska egenskapskraven är följande:

1. Bärförmåga, stadga och beständighet.
2. Säkerhet i händelse av brand.
3. Skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön.
4. Säkerhet vid användning.
5. Skydd mot buller.
6. Energihushållning och värmeisolering.
7. Lämplighet för det avsedda ändamålet.
8. Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

9. Hushållning med vatten och avfall.
10. Bredbandsanslutning.
11. Laddning av elfordon.

PBL innehåller också krav på tomter, allmänna platser och områden för andra anordningar än byggnader.

## Krav när en lokal ändras till bostad

Tar man i anspråk till exempel ett kontor, en butikslokal, en tvättstuga eller en förrådsvind som bostad, så är det en ändring. Det gäller oberoende av om några byggnadstekniska åtgärder utförs eller inte och oberoende av om lokalen i ett tidigare skede har använts som bostad eller inte. (1 kap 4 § PBL.)

Vid ändring är utgångspunkten att den ändrade delen ska uppfylla kraven på utformning och tekniska egenskaper. Vid tillämpning av kraven ska hänsyn dock tas till bland annat ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar vilket kan leda till att man får göra anpassningar av och avsteg från de kravnivåer som gäller vid uppförande av nya byggnader. (8 kap. 2, 5 och 7 §§ PBL.)

Vid ändrad användning ställs krav på hela den del som ges en ändrad användning. Vid ändring av en lokal till en eller flera bostäder kan alltså krav ställas på hela den yta som omvandlas till bostad. Vilka krav som kan ställas är dock bland annat beroende av ändringens omfattning. För att skildra vad detta kan medföra i praktiken kan tre olika typsituationer beskrivas.

- En ursprunglig bostad som under en tid använts som kontor återställs till bostad.
- En ursprunglig butikslokal i bottenvåningen till ett flerbostadshus ändras till bostad.
- En ursprunglig kontorsbyggnad görs i sin helhet om till bostäder.

### **Återbostadisering - kontor återställs till bostad**

Vid en bedömning av ändringens omfattning vid ändrad användning bör man utgå ifrån en jämförelse mellan den nuvarande användningen och den kommande användningen. De krav som kan ställas på utformning och tekniska egenskaper ska aktualiseras av den ändrade användningen. (BBR avsnitt 1:2233.)

Om en tidigare bostadslägenhet under en tid har använts som kontor, utan att det har gjorts några ingrepp i den tidigare bostadslägenheten, så är det mycket begränsade krav som ställs om man åter vill ändra användningen till bostad. När det till exempel gäller bärförmåga, termiskt klimat, ventilationsflöden och tillgänglighet så kan inte användningen som bostad anses ställa några högre krav än vad som gäller för kontor. Utifrån dessa aspekter kan alltså normalt inga krav ställas på att dessa egenskaper ska förbättras.

När det gäller brandskydd är förhållandena annorlunda. När ett kontor ändras till en bostad medför det att användningen ändras från ett utrymme där människor kan förväntas vara vakna till ett utrymme där människor kan förväntas sova. Utifrån den aspekten går det alltså att ställa krav på brandsäkerheten. Krav på brandvarnare i nya bostäder infördes 1999. Utifrån den ändrade användningen är det i ett sådant fall därför som regel rimligt att ställa krav på att brandvarnare ska installeras i bostaden. Även andra delar i brandskyddet som till exempel brandgasspridning via ventilationen och brandcellsindelningen kan behöva ses över.



Tobaksbutiken har blivit bostad. Foto: Otto Ryding/Boverket.

Kraven vid ändring får aldrig anpassas i den utsträckningen att det uppstår en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet. Har en byggnad sådana brister att den lägenhet som ges en ändrad användning inte uppfyller lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller relevanta hälso-krav enligt miljöbalken, får det anses medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet även enligt PBL. Det skulle exempelvis kunna gälla lägenheter i ett mycket bullerutsatt läge. (BBR avsnitt 1:223.)

Om en lokal som har använts som kontor saknar för en bostad väsentliga funktioner så kan det ställas krav i dessa avseenden. Om hygienrum eller rum för matlagning saknas kan det krävas att sådana funktioner anordnas. Motsvarande gäller om ett blivande bostadsrum saknar dagsljus eftersom det till exempel tidigare har byggts om till arkiv.

Om det i samband med ändrad användning byggs ett nytt badrum eller ett nytt kök så är utgångspunkten att det ska uppfylla samma krav på bland annat fuktsäkerhet samt tillgänglighet och användbarhet som gäller för nya byggnader. Det kan dock finnas skäl för att anpassa kraven. När det gäller kravet på tillgänglighet och användbarhet kan det vara att det saknas utrymme för en sådan lösning eller att det skulle medföra en förvanskning av en särskilt värdefull byggnad.

På motsvarande sätt kan krav ställas på andra ingrepp som görs i samband med den ändrade användningen. Byts till exempel en ytterdörr ska den nya dörren uppfylla krav på tillgänglighet och brandsäkerhet. Skäl att anpassa kravet kan till exempel vara om trapphuset är särskilt värdefullt ur kulturhistorisk synpunkt.

Sammanfattningsvis finns det ett stort utrymme att anpassa och göra avsteg från utformningskraven och de tekniska egenskapskraven när tidigare kontoriserade bostadslägenheter återförs till bostadslägenheter. De krav som kan ställas är främst sådana som avser människors hälsa och säkerhet

### **En ursprunglig butiklokal i bottenvåningen i ett flerbostadshus ändras till bostad**

Fram till en bit in på 1950-talet var det vanligt att det anordnades butikslokaler i bottenvåningen på flerbostadshus. Mot slutet av 1960-talet fick många av dessa som låg i mera perifera lägen svårt att bära sig. Sedan dess har det pågått en succesiv omvandling av sådana butikslokaler, dels till kontor och andra typer av lokaler dels till bostäder.

Som alltid vid ändring gäller då att kraven ska anpassas utifrån byggnadens förutsättningar och ändringens omfattning.

Omvandlas en butiklokal till en bostadslägenhet kan det utifrån den ändrade användningen ställas krav på att den blivande bostaden förses med ett antal basala funktioner som ofta saknas i en affärslokal som utrymme för personhygien, matlagning och förvaring.

Äldre butikslokaler kan ofta ha ett par trappsteg från gatuplanet. Enbart utifrån den ändrade användningen kan dock inte krav ställas på att till-

gängligheten förbättras, då bostäder inte har högre tillgänglighetskrav än den tidigare användningen. Det bör dock noteras att tillgängligheten ska tillgodoses om det inte är uppenbart oskäligt med hänsyn till ändringens omfattning (8 kap. 7 § PBL). Det kan därför ställas krav på att enkelt avhjälpna hinder ska undanröjas. Vid en sådan bedömning kan det ha betydelse hur stor del av byggnaden som ges en ändrad användning.

Sådant som tillförs vid ändringen till bostäder ska normalt uppfylla de krav som gäller vid uppförande av nya byggnader. Det gäller till exempel tätskikt i nya badrum eller skydd mot buller eller brandspridning i nya lägenhetsskiljande väggar. Finns det byggnadstekniska begränsningar så kan det dock finnas skäl att göra avsteg från till exempel vissa mått.

Ett hinder mot att omvandla butikslokaler till bostäder kan vara om lokalen har ett sådant djup att godtagbara ljusförhållanden inte kan ordnas.

Sammanfattningsvis finns det ett stort utrymme att anpassa och göra avsteg från utformningskraven och de tekniska egenskapskraven när tidigare butikslokaler omvandlas till bostäder. Undantaget är om lokalen genom sina byggnadstekniska förutsättningar är direkt olämplig att omvandla till bostäder.



När huset byggdes 1943 fanns där butiker för tobak, fisk, grönsaker samt två matbutiker och frisör och skomakeri. Senare blev där trafikskola, pizzeria, förskola och en cykelverkstad. Lokaler byggdes om till lägenheter 2020. Foto: Otto Ryding/Boverket.

### **Bostadisering – kontorshus omvandlas till bostäder**

Om ett tidigare kontorshus i sin helhet ska omvandlas till bostäder får kravnivån i det enskilda fallet fastställas utifrån hur omfattande ingreppet innebär för den ändrade användningen medför.

Kontorsbyggnader kan ha vitt skilda förutsättningar beroende på vilken tid de är ifrån och hur kontoret har utformats. Att omvandla en direkt-

ionsvåning från tidigt 1900-tal till bostäder kan vara synnerligen problematiskt utifrån byggnadens stora kulturhistoriska värden. Handlar det om en kontorsbyggnad från 1950-talet med ett flertal mindre kontor som relativt lätt låter sig omvandlas till bostäder utan större ingrepp i planlösning bedöms hindren vara små.

Om ett kontorshus omvandlas till bostäder kan det utifrån den ändrade användningen ställas krav på att de blivande bostäderna förses med ett antal basala funktioner som ofta saknas i ett kontor som utrymme för personhygien, matlagning och förvaring. Behövs nya lägenhetsskiljande väggar ska de uppfylla krav på skydd mot buller och brandspridning. När det gäller brandspridning finns det mycket få möjligheter att anpassa kraven jämfört med vad som gäller för nya byggnader.

### **Ombyggnad**

Byggs ett cellkontor med rum längs korridorer eller större kontorslandskap med öppen planlösning om till bostäder kan det antas att det fodras så omfattande åtgärder att det i kombination med den ändrade användningen kan betecknas som en ombyggnad enligt PBL.

Ifall en ändring kan anses utgöra en ombyggnad har framför allt betydelse för vilka delar av byggnaden det går att ställa krav på. Vid ombyggnad kan krav ställas på hela byggnaden, medan det vid annan ändring bara kan ställas krav på själva den ändrade delen. Liksom vid annan ändring ska dock kraven vid ombyggnad anpassas och avsteg från dem får göras med hänvisning till ändringens omfattning, byggnadens förutsättningar, varsamhetskravet och förvanskningsförbudet.

För att en åtgärd ska betecknas som ombyggnad fordras det omfattande byggnadstekniska ingrepp. Omfattande ingrepp i kombination med ändrad användning medför att merparten av byggnaden kan betecknas som ändrad del. Det medför att det går att ställa krav på merparten av byggnaden även om åtgärden inte skulle utgöra en ombyggnad. Med andra ord har det relativt liten betydelse för omfattningen av kraven om åtgärden betecknas som ombyggnad eller inte.

När det gäller kravet på tillgänglighet, så har det dock en förstärkt ställning vid ombyggnad.

Vid en ändring som inte är en ombyggnad får man anpassa och göra avsteg från tillgänglighetskraven med hänsyn till varsamhetskravet och förvanskningsförbudet samt därutöver:

- med hänsyn till byggnadens förutsättningar, och

- om det är uppenbart oskäligt med hänsyn till ändringens omfattning.

Vid ombyggnad får man anpassa och göra avsteg från tillgänglighetskraven med hänsyn till varsamhetskravet och förvanskningförbudet samt därutöver:

- om det är uppenbart oskäligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar, och
- om det är uppenbart oskäligt med hänsyn till ändringens omfattning.

Det medför att gäller det en kontorsbyggnad i mer än två våningar med en öppen planlösning, där det fodras nya trapphus, så torde det krävas att de förses med en hiss eller annan lyftanordning.

I kontakter med fastighetsbranschen har det framkommit en del missuppfattningar omkring ombyggnad. Det gäller dels vilken typ av åtgärder som kan medföra att ett projekt anses utgöra en ombyggnad och dels vilka krav som då kan ställas<sup>2</sup>. Så har det framförts att en ombyggnad skulle medföra att hela byggnaden skulle uppfylla kraven för nya byggnader. I det sammanhanget har kraven på energihushållning lyfts fram som svåra att uppfylla. Är sådana uppfattningar spridda utgör de ett hinder mot omvandling av lokaler till bostäder.

---

<sup>2</sup> Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat Slutbetänkande av Kommittén för modernare byggregler, SOU 2019:68 s. 303–307.

## Byggnadstekniska hinder/förutsättningar

Det kan vara lockande att förmoda att omvandlingar av lokaler till bostäder inte fordrar betydande fysiska ingrepp i allmänhet, då byggnaderna ju redan är på plats och därmed merparten av de fysiska förutsättningarna. Detta kan naturligtvis vara ett fullgott antagande i enskilda fall, men efter närmare undersökning kommer man troligen ofta fram till att mer komplexa ingrepp fordras.

Det finns byggnadstyper för kommersiella lokaler där det ur byggnadsteknisk synvinkel är svårt att se hur dessa alls skulle kunna bli attraktiva att bygga om till bostäder. Det gäller främst hallbyggnader som typiskt sett inte används som kontor, utan ofta som större affärer i ytterområdenas köpcentra. De karakteriseras ofta av att rumshöjden är betydligt högre än vad som är rimligt för bostadsändamål varför alternativet att bygga en eller flera nya invändiga våningar blir naturlig. I regel saknar emellertid befintlig stomme kapacitet att bära de tillkommande belastningar detta innebär varpå nya pelare och ny grundläggning behövs. Befintligt klimatskal är i regel inte heller tacksamt att nyttja vid omvandling till bostäder. Den vanligt förekommande uppbyggnaden med plåttäckta isolerelement försvårar fönstersättning, utesluter balkongupphängning och kan i övrigt sakna egenskaper som förväntas för en bostad. De fysiska ingrepp som skulle fordras vid omvandling av sådana hallbyggnader är därmed i princip att likställa med nybyggnation.

När det gäller omvandling av hela kontorsbyggnader så är förutsättningarna ofta något bättre. Ändå torde det ofta ligga nära till hands att lämpligen utgå från att endast den bärande stommen kommer kunna tillvaratas, och inte ens det alla gånger utan att stomförändringar behövs. Med andra ord behöver byggherren i många omvandlingsprojekt räkna med att börja de fysiska åtgärderna genom att riva ut det mesta förutom stommen, det vill säga göra stomrent. I den mån befintliga utföranden och material ändå går att tillvarata i oförändrat skick så kan det närmast betraktas som lyckliga omständigheter.

När det handlar om återkonverteringar av tidigare bostadshus som har kontoriserats på 60- och 70-talet så finns det dock kanske större potential att tillvarata mer av byggnadens fysiska förutsättningar. Dessa berörs dock inte närmare här.



Nedan följer exempel på större fysiska ingrepp som kan bli aktuella vid just omvandling av kontor till bostäder. Utgångspunkt är större kontorsbyggnader från mitten av 1960-talet och framåt, med befintlig användning avsedd för en eller flera kontorsverksamheter.

### **Befintlig planlösning torde sällan kunna nyttjas betydligt**

Hur mycket av ett kontors befintliga planlösning kan man i regel spara vid omvandling till bostäder? Om den befintliga planlösningen huvudsakligen utgörs av repetitiva cellkontor så kan det inte förväntas passa till bostadsplanlösningar i någon större utsträckning. Mängden befintlig väggyta som kan sparas torde därmed bli låg. När det gäller lokaler med huvudsakligen öppna kontorslandskap skulle man kunna tänka sig att mycket av befintlig planlösning kan behållas genom att i princip fylla på med nya väggar för att skapa lägenheter. Men även vid öppna kontorslandskap kan flera omständigheter förekomma som medför att endast nya väggar på detta sätt inte blir realistiskt. Här följer några exempel på varför befintliga planlösningar kan behöva rivas:

- Behovet av tillgång till dagsljus i lägenheterna kan fordra att rivningar av befintlig planlösning blir ofrånkomligt. Många kontorsbyggnader har för övrigt djupa byggnadskroppar som avsevärt kan försvåra möjligheten att åstadkomma godtagbara nivåer avseende dagsljus vid konvertering till bostäder.
- Kontorsbyggnader är ofta mer glest försedda med trapphus och hissar än bostadsbyggnader, inte sällan förekommer endast ett huvudtrapphus med hiss centralt placerad. Detta kan innebära längre utrymningsvägar än tillåtet från avlägset placerade lägenheter på respektive våningsplan. Brandskyddsprinciper som kunnat tillämpas vid kontorsanvändning kan eventuellt inte heller nyttjas vid konvertering till bostäder, såsom att ta hjälp av sprinkler eller att utgå från färre, större brandceller. Vidare innebär invändiga korridorsystem en förlust av intäktsbringande boyta samtidigt som de kan upplevas som mindre attraktiva av de boende. Alternativet att tillföra fler trapphus med hiss påverkar befintlig planlösning och är kostsamt med den stomförändring och det grundläggningsbehov det innebär.
- Många kontorsbyggnaders fasader har tät fönsterplacering, vilket begränsar var det lämpar sig att ansluta innerväggar mot fasad. Att låta den nya planlösningen styras av detta i kombination med befintlig planlösning och andra aspekter kan ge omöjliga ekvationer, där rivningar av befintlig planlösning blir ofrånkomligt.

- I kontorsbyggnader är toaletterna normalt förlagda i grupper, vilket inte passar i bostadsplanlösningar. Toalettgrupperna behöver således delas upp och tillhörande planlösning tappar därmed sin betydelse och behöver rivras. Nya installationskrävande utrymmen, såsom hygienutrymmen och kök, kan vidare fordra nya vertikala installations-schakt.

Med undantag för eventuella nya trapphus, hissar och installationsschakt så innebär planlösningsändringar i kontorsbyggnader emellertid sällan behov av kostsamma ändringar av den bärande stommen. Från och med mitten på 1960-talet karakteriseras kontorsbyggnader nämligen ofta av ett fåtal bärande och stabiliserande bärverksdelar, såsom pelardäcksystem som sidostagas av trapp- och hisschaktstorn. Rumsindelningar utgörs således huvudsakligen av icke bärande väggar.

### **Installationer kan behöva göras om från grunden**

Befintliga pentryn och toalettgrupper kan sannolikt utnyttjas i ingen eller mycket begränsad utsträckning och det behövs tillföras ett antal kök och hygienrum spridda över våningsplanen. Detta gör att det i regel fodras nya rördragningar på varje våningsplan för vatten och sanitet. Det är inte heller säkert att befintliga rörstammar och yttre ledningar kan nyttjas längre, då de kan ha otillräckliga dimensioner för det ökade antalet punkter som ska servas.

El- och fibersystemet behöver anpassas till den nya planlösningen och delas upp för individuella anslutningar och möjlighet för individuell debitering. Sannolikt medför detta att dessa system behöver göras om från grunden. Detsamma gäller värmesystemet.

I kontorsbyggnader delar ofta en större del av byggnaden på ett gemensamt ventilationssystem med gemensam styrning. I ett flerbostadshus behöver varje lägenhet normalt separata och utrymmeskrävande ventilationssystem med utsug från kök och hygienutrymmen.

Finns det då plats till alla dessa nya installationer? Kontorsbyggnaders vanligen höga våningshöjd medger förhoppningsvis ofta att förlägga horisontella installationer dolt ovan undertak. Ur hållfasthetssynpunkt är detta dessutom normalt en fördel jämfört med att spåra in installationerna i bjälklaget, då man riskerar att viktig armering klipps. Det behöver dock tillses att ljud- och brandisolering av installationerna och tillhörande genomföringar blir tillräcklig, samt att inspektionsluckor placeras på lämpligt vis. Installationsutrymmet ovan undertak kan för övrigt ofta även nyttjas till att lägga in stegljudsisolering.

**Åtgärder av klimatskal kan föranledas av annat än krav**

Det vi tidigare konstaterat om att bostad inte kan anses ställa högre krav på termiskt klimat än vad som gäller för kontor innebär att det normalt inte heller kan ställas krav på förbättrad värmeisolerande förmåga av klimatskalet i samband med konvertering till bostäder. Det kan emellertid finnas andra skäl till att rusta upp fasad och klimatskal i samband med konvertering till bostäder. Dels ges då ett naturligt tillfälle att passa på att genomföra förändringar eller sanera miljögifter, dels kan strävan efter att sänka framtida uppvärmningskostnader utgöra ett motiv liksom ambitioner om att uppnå en miljöcertifiering. Ogynnsamma fönsterplaceringar kan också behöva anpassas till den nya planlösningen. Problem med att buller transporteras via ytterväggar mellan våningarna, det vill säga flanktransmission, kan därutöver vara ett skäl till att byta konstruktionslösningar.

**Sena upptäckter av saneringsbehov kan bli dyra**

Äldre kontorsbyggnader har ofta ett saneringsbehov i form av PCB-fogar, PVC-rör, tryckimpregnerat virke och skivmaterial, så kallat svartlim, blydiktade avloppsrör, asbestbaserade ventilationskanaler och fogar och liknande, ofta dolt bakom ytskikt. Har detta inte kartlagts under planering och kalkylering, utan upptäcks under produktion, så kan det ge obehagliga överraskningar för både budget och tidplan.

# Hyressättning vid omvandling av lokal till bostad

## Ett möjligt hinder i hyreslagstiftningen

Hyreslagen, eller 12 kapitlet i jordabalken som är den korrekta benämningen, reglerar hyressättningen för både bostäder och lokaler.

Inledningsvis vill vi konstatera att det finns ett särfall vid uthyrning av bostäder som hyreslagen inte uttryckligen anpassats till. Det är då en hyresvärd hyr ut så kallade bokaler, dvs. en kombination av bostad och lokal. Bokalerna kan sägas befinna sig i periferin av det aktuella regeringsuppdraget. De har dessutom varit föremål för ett tidigare regeringsuppdrag till Boverket.<sup>3</sup> I det fortsatta behandlas hyressättningsfrågorna enbart utifrån att lokaler helt omvandlats till bostäder och frågan kring hur hyrorna ska bestämmas för de första hyresgästerna som flyttar in, de så kallade förstagångshyrorna.

I den mån vi har att göra med uthyrning av nyproducerade permanentbostäder så skiljer reglerna i hyreslagen inte på en bostad som tidigare varit en lokal och bostäder som alltid varit sådana – utom vid presumtionshyra där rättsläget inte är helt tydligt. I övrigt regleras hyrans fastställande, besittningsskyddet med mera på samma sätt.

Det finns tre urskiljbara sätt för parterna att förhandla fram vilken förstagångshyra en bostad ska ha.

1. Den enskilde hyresvärden och den enskilde hyresgästen kan komma överens om hyrans storlek i en förhandling utan någon annan inblandad.
2. Hyran för lägenheten bestäms i förhandling mellan en hyresgästförening och hyresvärd vilket förutsätter en förhandlingsordning enligt hyresförhandlingslagen (1978:304).
3. Förstagångshyran fastställs med stöd av hyreslagens regler för presumtionshyra.<sup>4</sup> Dessa regler går ut på att hyran förhandlas för samtliga lägenheter i ett projekt innan det finns något hyresavtal med presumtiva hyresgäster. Hyran som bestäms på detta vis ska presumeras vara skälig i 15 år givet att det inte visas föreliggande synnerliga om-

---

<sup>3</sup> Boverket (2015), Möjligheter att etablera bokaler, rapport 2015:37

<sup>4</sup> 12 kap. 55 c § jordabalken.

ständigheter. Hyran kan dock räknas upp i skälig utsträckning med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen.

I de två första fallen är den framförhandlade hyran alltid möjlig att överpröva i hyresnämnd. Om det skulle visa sig att någon part anser att den framförhandlade hyran är för hög eller för låg så kan detta prövas i hyresnämnden. Dock tidigast sex månader efter det att hyresgästen fått tillgång till lägenheten. Hyresnämnden ska då pröva om hyran är skälig.

I det tredje fallet – med presumtionshyra – ska dock hyresnämnden avstå från denna prövning om inte den missnöjda parten kan visa på synnerliga skäl. Det rör sig i huvudsak om oegentligheter vid förstagångshyrans fastställande.<sup>5</sup>

Presumtionshyrorna – som infördes 2006 – avsåg framför allt att göra hyreskalkylerna vid nyproduktion säkrare. Genom en förhandlingsöverenskommelse mellan hyresgästförening och hyresvärd skulle framför allt hyresvärden försäkras mot hyressänkningar. Även om presumtionshyrorna i första hand varit avsedda för nyproduktion var lagstiftningen redan från början även anpassad för det fall det rör sig om omvandling från lokaler till bostäder i befintliga bostadshus. Det får framför allt anses framgå av att det i 55 c § andra stycket hyreslagen står som följer:

”Vid ombyggnad av en del av ett hus eller tillbyggnad av ett hus ska det som sägs i första stycket 3 om samtliga bostadslägenheter i stället avse samtliga bostadslägenheter som har bildats av utrymmen som omedelbart före ändringen inte till någon del användes som bostadslägenhet.”

Så, givet att samtliga lokaler i ett bostadshus som omfattas av en omvandling inte ”till någon del” använts till bostäder dessförinnan så kan även presumtionshyror användas förutsatt att inget bostadshyresavtal slutits för någon av de bostäder som omvandlats från lokaler.

Det som däremot kan anses mindre säkert är huruvida presumtionshyrorna enligt gällande rätt är anpassade till en ren omvandling av till exempel kontorslokaler.

Följande exempel kan tydliggöra problematiken kring om reglerna för presumtionshyra är tillämpliga:

- Antag att det i utgångsläget finns en byggnad som till 100 procent är en kontorsfastighet med tre våningsplan ovan mark.

---

<sup>5</sup> Se bland annat s. 49 Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra, SOU 2017:65.

- Antag vidare att fastighetsägaren sedan bygger om hela det andra våningsplanet till bostäder. Övriga våningsplan ändras inte.

För det första är det – utifrån författningskommentaren<sup>6</sup> – inte troligt att ovan nämnda 55 c § andra stycket hyreslagen passar in i detta fall då det inte rör sig om lokaler i ett befintligt bostadshus.

För det andra sägs det inledningsvis i författningskommentaren till 55 c § hyreslagen att:

”Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om bestämning av hyran för planerade, påbörjade och nybyggda hus.”<sup>7</sup>

Utifrån denna formulering skulle reglerna inte vara tillämpliga i det ovan tänkta exemplet. Men å andra sidan sägs ingenting i själva lagtexten om att det endast rör sig om nyproduktion: Enligt 55 c § första stycket 3 hyreslagen gäller:

”överenskommelsen omfattar samtliga bostadslägenheter i huset och har träffats innan det har träffats hyresavtal för någon av lägenheterna, och”

Frågan är hur långt man kan tillämpa 55 c § första stycket 3 hyreslagen i en omvandlingssituation. Att lagtexten inte explicit exkluderar omvandlingar och samtidigt tillåter lokalomvandlingar i befintliga bostadshus, såsom ovan konstaterats rörande 55 c § andra stycket, talar implicit för att reglerna om presumtionshyra skulle kunna användas i det ovan redovisade exemplet. Frågan har såvitt Boverket kunnat konstatera – bland annat efter kontakter med hyresnämnd – inte prövats rättsligt. Det är således möjligt att det här finns ett hinder för tillämpning av presumtionshyresreglerna vid en mera stram tolkning av lagen i exemplet.

Sammantaget innebär detta att alla de tre ovan uppräknade alternativen som kan användas för fastställande av hyra i nyproduktion även kan användas för bostäder som omvandlas från lokaler i befintliga bostadshus. Vid en omvandling av lokaler till bostäder i till exempel en renodlad kontorsfastighet är de två första alternativen fullt tillämpliga. Hur däremot reglerna för presumtionshyra ska tillämpas vid en sådan omvandling är däremot osäkert.

### **Hyressättning i enskilda projekt – generella reflektioner**

I de kontakter som tagits med branschen rörande detta uppdrag förs inte hyressättningen fram som ett generellt problem. Med det sagt finns det svårigheter att vid en viss given hyra se en investering – i detta fall en omvandling – som lönsam. Det är till exempel inte helt enkelt att göra om

<sup>6</sup> Prop. 2005/06:80 s. 51.

<sup>7</sup> Prop. 2005/06:80 s. 49.

en enskild butikslokal till en bostad med ett nettoresultat som kan jämföras med det som lokalen gav, givet att det de facto går att hyra ut den som lokal. Det kan till och med vara ekonomiskt gynnsammare att hyra ut lokalen till väsentligt lägre hyra än tidigare jämfört med att omvandla den till en bostad. Det kan även vara svårt att överhuvudtaget ”räkna hem” en enstaka lokalomvandling till bostad. Redan att starta en omfattande projekteringsprocess för en enstaka lokal ter sig – enligt uppgift – ekonomiskt tveksamt.

Om ett omvandlingsprojekt har större volym, det vill säga att det kan anordnas tiotals nya bostäder genom en omvandling av lokaler till bostäder så är det vår tolkning att kalkylerna kan gå ihop med det rådande hyressättningssystemet – åtminstone såvitt framgår av ovannämnda kontakter. En intressant hävdade exempelvis att, givet att man har en ”utrensad betongstomme” i till exempel ett före detta kontorsvåningsplan, så kan alla seriösa entreprenörer räkna fram vad det kostar att bygga bostäder. Det är osäkerheten kring vad som döljer sig i ett ombyggnadsprojekt, innan man kommit dithän i projektering och byggnadsarbeten, som utgör den stora risken.

Det är mot ovan redovisade bakgrund som vi ser det som tveksamt om hyressättningssystemet i sig utgör ett hinder. Vad gäller enskilda affärslokaler – till exempel i gatuplanet – som tillhör ett mindre flerbostadshus så är läget mera komplext. Möjligen kan dessa knutar lösas upp givet att den pågående utredningen, Fri hyressättning vid nyproduktion, Dir. 2020:42, kan anpassas så att de omvandlade bostäderna kan hyras ut till en relativt hög hyra. Det är dock endast en reflektion och det är inte Boverkets avsikt att här föregripa nämnda utrednings slutsatser.

## Finansiering, stöd och skatteregler

Finansieringen av omvandling från lokaler till bostäder sker på i princip samma villkor som finansiering av annan fastighetsutveckling. Den är inte på något sätt direkt väsensskild från finansiering av nyproduktion av bostäder. Vare sig det är eget kapital eller lånade pengar som används så måste de långsiktiga ekonomiska kalkylerna gå ihop för att det ska vara värt att sätta eventuella omvandlingsplaner i verket. Det handlar då om att väga de nettointäkter som kan förväntas vid oförändrad användning av byggnaden eller lokalen mot de nettointäkter som kan förväntas vid en omvandling till bostad. I kalkylen ingår bland annat framtida drifts- och underhållskostnader, hyresintäkter (där risken för vakanser och ändrade hyresnivåer måste vägas in), omvandlingskostnader, avkastningskrav på lånat och eget kapital samt skatter.

I tidigare avsnitt har vi konstaterat att risken för spräckta kalkyler kan vara högre vid omvandlingar än vid nyproduktion, särskilt om fastigheten är äldre och det kanske saknas originalritningar och detaljuppgifter om konstruktionen. Vid ombyggnad och konvertering till bostad kan det också bli så att man tvingas till kostsamma ingrepp och lösningar för att uppfylla de krav som ställs på bostäder. Det kan också uppstå en del kostnader om det behövs ändringar av detaljplan. I de fall där konverteringen till bostad är ett mindre projekt, som avser en mindre yta och bara kommer att resultera i någon eller några nya lägenheter, så kan sådana kostnader innebära att omvandlingen blir olönsam och därför inte kommer till stånd, även om lokalerna står vakanta.

Marknadsförutsättningarna och regleringen av hyressättningen ser olika ut för bostäder och lokaler. En effekt av denna skillnad är att hyresspridningen mellan attraktiva och mindre attraktiva objekt är mer sammanpressad på bostadsmarknaden än på lokalmarknaden. På ägarrätts- och bostadsrättsmarknaden är spridningen mer likartad. Vi konstaterade i föregående avsnitt att hyressättningen kan hämma omvandling till hyresbostäder genom att den för vissa projekt håller nere möjligheterna att nå intäkter som gör att kalkylen går ihop. När det gäller omvandling till bostads- eller äganderätter så finns dock inte samma hinder.

Sammantaget skulle man således kunna hävda att en del av de regler som omger omvandling medför större kostnader och behov av finansiering, för bostadskonverteringar än för exempelvis renovering utan ändrad användning eller för nyproduktion av bostäder. Dessa hinder måste dock



vägas mot önskan om goda boendemiljöer, rimliga boendekostnader och andra mål.

### **Investeringsstöd och kreditgaranti**

Investeringsstöd får lämnas för att bygga hyresbostäder i områden med bostadsbrist samt för att bygga bostäder för studerande. Stöd kan ges för nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad till bostäder så länge upplåtelseformen är hyresrätt. För ombyggnad krävs att byggnaden inte har använts till bostäder under de senaste åtta åren. I övrigt är krav och stödnivåer samma för ombyggnad som för nybyggnad.<sup>8</sup> Sett till att byggkostnader och risker kan vara högre vid ombyggnation än vid nybyggnation så skulle man kunna hävda att villkoren, i vissa enskilda fall, kan vara mer gynnsamma för nyproduktion.

Den statliga kreditgarantin, som administreras av Boverket, är en försäkring som kreditgivaren kan teckna för lån för bostadsbyggande. Kreditgaranti kan lämnas för både nybyggnad av bostäder, ombyggnad av befintlig bostadsbyggnad eller omvandling till bostäder.<sup>9</sup> Det finns sannolikt inte något i garantisystemet som missgynnar omvandlingar i förhållande till annan byggnation.

### **Fastighetskatt och fastighetsavgift<sup>10</sup>**

När användningen av en byggnad, eller delar av den, ändras påverkas fastighetstaxeringen. Beroende på hur fastigheten används så sker taxering och skatteuttag olika. För lokaler betalas en statlig fastighetsskatt som 2020, i de flesta fall, uppgick till 1 procent av taxeringsvärdet. Specialbyggnader, exempelvis samhällsfastigheter som används för vård, skola och omsorg, är inte skatte- eller avgiftspliktiga. För hyresbostäder betalas en kommunal fastighetsavgift som 2020 uppgick till 1 429 kronor per lägenhet upp till 0,3 procent av taxeringsvärdet. För småhus och ägarlägenheter är skattesatsen 0,75 procent av taxeringsvärdet med ett maxbelopp på 8 349 kronor. Vid beräkningen av fastighetsavgift för studentbostäder betraktas varje enskilt studentrum som en lägenhet.

Nybyggda bostäder är befriade från fastighetsavgift i 15 år. Vid omvandling av lokal till bostad kan den nya bostaden bli avgiftsbefriad, men då

---

<sup>8</sup> Boverket (2021), Stöd för hyresbostäder och bostäder för studerande, <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/stod-for-hyresbostader-och-bostader-for-studerande/>, hämtat 2021-02-16

<sup>9</sup> Boverket (2020), Så här fungerar kreditgaranti, <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/kreditgaranti/>, hämtat 2021-02-16

<sup>10</sup> Detta avsnitt baseras på Skatteverkets rättsliga vägledning, Fastighetsavgift och fastighetsskatt, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/2848.html>, hämtat 2021-02-16

ska de totala åtgärderna vara så omfattande, att de i praktiken motsvarar nybyggnation och byggnaden får ett värdeår i fastighetstaxeringen som motsvarar året för ombyggnaden.<sup>11</sup>

Med undantag för specialbyggnader så är således skatteuttaget i allmänhet lägre för bostäder än för lokaler. Detta gynnar bostadsbyggande, inklusive ombyggnation, i förhållande till lokalbyggande. Däremot är nyproduktion av bostäder till följd av avgiftsbefrielsen, i de flesta fall, mer skattemässigt gynnad än omvandling av lokaler till bostäder.

### **Mervärdesskatteregler påverkar**

Normalt finns det inte rätt till momsavdrag för inköp som hör till bostäder. För verksamhetslokaler ser regleringen annorlunda ut. Om en lokal används för egen momspliktig verksamhet eller hyrs ut momspliktigt (så kallad frivillig skattskyldighet) finns det i normalfallet rätt till avdrag för den ingående momsen på inköpen i verksamheten. Momsreglerna påverkar incitamenten för omvandling.

### **Jämkning av tidigare gjorda momsavdrag<sup>12</sup>**

Uthyrning av bostäder och försäljning av fastigheter är inte momspliktigt. När en fastighetsägare eller annan företagare (exempelvis en hyresvärd, hyresgäst eller bostadsrättsinnehavare) övergår från att använda en lokal i sin momspliktiga verksamhet till att omvandla lokalen för användning som bostad ändras användningen av lokalen momsmässigt. Då kan företagaren bli skyldig att jämka tidigare momsavdrag. Denna kostnad kan sägas utgöra ett hinder mot omvandling till bostäder.

Skyldigheten att jämka innebär att de fastighetsägare, hyresvärdar, hyresgäster eller andra som har fått avdrag för moms på tidigare ny-, till- eller ombyggnadskostnader blir skyldiga att betala tillbaka hela eller delar av momsavdraget vid omvandling till bostad. Jämkning blir bara aktuellt om momsavdraget har gjorts inom en tioårsperiod innan omvandlingen. Momsbeloppet för de samlade byggåtgärderna på en och samma fastighet under ett år måste ha uppgått till minst 100 000 kronor. Det motsvarar entreprenadbelopp på minst 500 000 kronor inklusive moms, eftersom skattesatsen på byggtjänster är 25 procent.

---

<sup>11</sup> När en fastighet har genomgått om- eller tillbyggnad gör Skatteverket en ny bedömning av värdeåret. Ju större ombyggnation som gjorts desto senare blir värdeåret.

<sup>12</sup> Detta avsnitt baseras på Skatteverkets rättsliga vägledning, Särskilt om jämkning av ingående skatt vid frivillig skattskyldighet för uthyrning, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/321527.html>, hämtat 2021-02-16.

Momsavdraget som kan hänföras till de omvandlade lokalerna behöver inte uppgå till 100 000 kronor för att jämkning ska krävas, gränsen gäller för hela fastigheten. Även en fastighetsägare som till exempel bara har en enda verksamhetslokal i bottenvåningen i ett bostadshyreshus, kan därför behöva betala tillbaka moms som dragits av för lokalen, trots att byggåtgärden till största delen avsåg bostäderna.

Även en kommun kan bli skyldig att återföra moms som kommunen tidigare har fått ersättning för.<sup>13</sup> Det kallas då för justering av ersättning och motsvarar ungefär mervärdesskattelagens bestämmelser om jämkning. Kommunen kan bli skyldig att justera sin ersättning om kommunen överlåter en fastighet som kommunen har använt i en ersättningsberättigad verksamhet till ett bolag som ska hyra ut bostäder i fastigheten. Det saknar betydelse om det är kommunen eller bolaget som omvandlar lokalerna till bostäder. Precis som vid jämkning är den så kallade korrigeringsperioden för en justering tio år och momsen på byggåtgärderna ska ha uppgått till minst 100 000 kronor under ett år.

### **Ingen avdragsrätt för momsfri verksamhet**

Den som hyr ut bostäder eller säljer fastigheter har inte avdragsrätt för moms på sina inköp för bostäderna vid omvandlingen till bostäder. Det gäller både momsen på byggkostnader och driftkostnader. Avdragsrätt saknas eftersom det inte finns en koppling mellan inköpen och en momspliktig transaktion.<sup>14</sup> Om fastighetsägaren eller en annan aktör använder lokalen som ska omvandlas i en egen momspliktig verksamhet, för momspliktig lokaluthyrning eller rumsuthyrning i hotellrörelse, har aktören därför inte längre avdragsrätt för moms när omvandlingen påbörjats. Aktören ska då inte heller redovisa någon utgående moms på den kommande bostadsuthyrningen eller försäljningen.

Om den ingående momsen på kostnaderna för anpassning eller ombyggnation av en lokal, oavsett om det är en konvertering till bostad eller inte, som ska hyras ut momsfritt anses kopplade till den kommande momsfria uthyrningen saknas avdragsrätt.<sup>15</sup> Det finns dock avdragsrätt om uthyrningen exempelvis ska ske i en momspliktig hotellrörelse. Uthyrning av

---

<sup>13</sup> Skatteverket (2020), Ersättning till kommuner och regioner m.fl., <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/323956.html>, hämtat 2021-02-16

<sup>14</sup> Skatteverket (2020), Grundläggande om avdragsrätt, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/352846.html#Huvudregeln-om-ratt-till-avdrag>, hämtat 2021-02-16

<sup>15</sup> Skatteverket (2020), Avveckling av verksamheten, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/323925.html#h-Byte-av-hyresgast>, hämtat 2021-02-16

möblerad bostad anses vara skattepliktig rumsuthyrning i hotellrörelse om uthyrningen avser tillhandahållande av tillfällig logi och uthyrningen kommer att ske inom ramen för en hotellrörelse eller liknande verksamhet.

Med tillfällig logi avses uthyrning för en kortare tid, typiskt högst fyra månader, baserat på den avtalade hyrestiden. Med hotellrörelse eller liknande verksamhet avses att tillhandahållandet av tillfällig logi marknadsförs till dygns- eller veckopris eller att typiska hotelltjänster som reception, städning, gästs-service osv tillhandahålls.<sup>16</sup>

Det finns särskilda bestämmelser om momsersättning till kommuner, som innebär att kommuner kan få tillbaka moms när de tillhandahåller vissa särskilda boendeformer, till exempel biståndsbedömt trygghetsboende för äldre, särskilda boendeformer för vissa funktionshindrade och hem för vård eller boende (HVB). För kommuner blir det därmed olika momsmässiga bedömningar beroende på vilken typ av boende det rör sig om.<sup>17</sup>

Momsreglerna innebär således att avdrag för ingående moms på byggkostnader kan göras om lokalen efter ombyggnation fortfarande används i momspliktig verksamhet men inte om den används i momsbefriad verksamhet, exempelvis som bostad. Detta skulle kunna utgöra en form av hinder för omvandling.

### **Avdragsförbud för stadigvarande bostad**

Även om en bostad till viss del används i en momspliktig verksamhet (till exempel som kontor), får inga momsavdrag göras för inköp som hör till bostaden. Det beror på momslagens avdragsförbud för stadigvarande bostad.<sup>18</sup> Denna regel håller sannolikt tillbaka efterfrågan på lägenheter som kan användas kombinerat som både lokal och bostad och kan därmed vara begränsande för möjligheterna att omvandla.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Skatteverket (2020), Rumsuthyrning, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/322523.html>, hämtat 2021-02-16

<sup>17</sup> Skatteverket (2020), Ersättning till kommuner och regioner m.fl., <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/323956.html#h-Ersattning-medges-for-sarskilda-boendeformer>, hämtat 2021-02-16

<sup>18</sup> Skatteverket (2020), Stadigvarande bostad, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/323873.html>, hämtat 2021-02-16

<sup>19</sup> Undantag finns för kommuner som tillhandahåller vissa särskilda boendeformer och för byggbolag, se Skatteverket (2020), Uttag vid byggverksamhet i egen regi, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/322333.html>, hämtat 2021-02-16

### **Avdrag för omfattande förändringar i byggnad**

Utgifter för reparation och underhåll av byggnader får dras av omedelbart som kostnader i inkomstbeskattningen av företag. Även vissa ombyggnationsutgifter får dras av omedelbart, om det är ändringsarbeten som kan betraktas som ”normala” i den skattskyldiges verksamhet.<sup>20</sup> En ombyggnation från kommersiell lokal till bostad klassificeras dock som en väsentlig förändring av byggnaden, vilket innebär att avdrag ska göras enligt avskrivningsplan.<sup>21</sup> Detta leder till att en sådan typ av investering är skattemässigt missgynnad, i jämförelse med reparation och fortsatt användande som lokal, vilket i sin tur torde påverka intresset för omvandling till bostäder negativt.

---

<sup>20</sup> Skatteverket (2020), Det utvidgade reparationsbegreppet, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/330998.html>, hämtat 2021-02-16

<sup>21</sup> Skatteverket (2020), Reparationer och underhåll <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/330996.html>, hämtat 2021-02-16

## Branschföreträdares synpunkter och avslutande reflektioner

I samband med detta uppdrag har Boverket haft kontakter med ett antal företrädare för bygg- och fastighetsbranschen samt med representanter för olika intresseorganisationer.

Det ska inledningsvis noteras att olika branschföreträdare och intresseorganisationer lyfter olika hinder och utmaningar, vilket tyder på att det är svårt att generalisera vilket eller vilka hinder som upplevs som störst. Boverket kan också konstatera att det är stor skillnad mellan att omvandla en hel byggnad som tidigare varit lokaler till bostäder och att omvandla enskilda lokaler i en redan befintlig bostadsfastighet. Liksom för allt byggande skiftar även förutsättningarna för konverteringar väldigt mycket beroende på fastighetstyp, marknad och geografiskt läge.

Vad gäller planprocessen kan två linjer ses i branschföreträdarnas synpunkter. Dels handlar det om det faktum att detaljplanerna är ”rigida”, dels handlar det om kommunernas tillämpningar av det regelverk som finns.

Det faktum att detaljplaner är ”rigida” i bemärkelsen att det inte går att växla användningssätt (exempelvis mellan lokaler och bostäder) utan planstöd lyfts av flera branschföreträdare som hämmande för omvandling av lokaler till bostäder. Boverket kan konstatera att detta säkert äger sin riktighet. Flexiblare detaljplaner skulle troligen göra hindren för omvandling mindre men – som en branschföreträdare uttryckte det – ”det är förhållandevis svårt att i detaljplaner på förhand ge flexibilitet, utan att samtidigt begränsa annan önskvärd samhällsutveckling”. Formellt sett finns det dock inget hinder för en kommun att ange flera olika tillåtna användningar för en byggnad i en detaljplan.

En del branschföreträdare har även adresserat, vad som upplevs som, problem med kommunernas agerande i samband med plan- och/eller bygglovsprocessen. Då handlar det dock oftast om tillämpning och praxis snarare än om regelverket i sig. Man påpekar dock att små projekt som kräver ändring i detaljplan riskerar bli lagda på is för att det tar för lång tid och/eller stora resurser i förhållande till antalet nya bostäder.

Byggreglerna ger uttryck för allmänna intressen såsom hälsa, säkerhet, resurshushållning och tillgänglighet. De utgör statens minimikrav vad gäller exempelvis dagsljus, buller, brandskydd och tillgänglighet. Vissa

branschföreträdare har lyft möjligheten att lätta på (en del av) dessa vid omvandling av lokaler till bostäder, i syfte att göra konverteringar möjliga och billigare.

Boverket kan konstatera att såväl flexiblare detaljplaner som lättnader av byggregler skulle kunna underlätta möjligheterna för omvandling av lokaler till bostäder. Frågan är då om detta blir till priset av sämre bostäder och boendemiljöer. Slutligen är det möjligen en avvägning mellan målet ”att få fram fler bostäder” genom förenklade planprocesser och byggregler och de krav som ska ställas på dessa bostäder och boendemiljöer.

Det förefaller dock som om många, både i branschen, kommuner, myndigheter med mera, ofta inte alltid är införstådda med hur pass stora möjligheterna till anpassning av kraven vid omvandling till bostäder är. Regelverket upplevs som krångligt, svårt att överblicka och oförutsägbart. Mot bakgrund av detta har Boverket nyligen fått i uppdrag av regeringen att utreda ombyggnadsbegreppet i plan- och bygglagen.<sup>22</sup>

Den byggtekniska frågan är av ett lite annorlunda slag, då det här handlar det om vad som tekniskt möjligt. Företrädare för branschen framför att i vissa fall är det rent tekniskt omöjligt att – åtminstone till rimliga kostnader – omvandla lokaler till bostäder. Ombyggnad av alltför gamla hus kan ofta leda till kompromisser och i slutändan en sämre produkt.

De branschföreträdare som kommenterat hyressättningsfrågan konstaterar att lokalhyresavtal och hyresavtal för bostäder ser olika ut. Det gäller såväl hyressättningen i sig som besittningsskyddet. Huruvida detta utgör ett hinder för omvandling av lokaler till bostäder råder dock ingen tydlig enighet om. En friare hyressättning för konverterade bostäder på bostadsmarknaden skulle troligtvis medföra att fler omvandlingar till bostäder i attraktiva lägen hade kommit till stånd men de nya bostäderna hade då sannolikt betingat väsentligt högre hyror än motsvarande bostäder i befintligt bestånd.

De synpunkter som framkommit vad gäller skattefrågor sammanfaller i stort med vad som skrivits tidigare i rapporten.

Avslutningsvis kan Boverket konstatera att det troligen inte finns någon enkel lösning för att få till stånd omvandlingar i en betydligt större omfattning än vad som sker idag. De inspel som framförts angående dispens från vissa byggregler och att införa större flexibilitet i detaljplanerna är givetvis möjligt men kan komma att få till följd att de bostäder och boen-

---

<sup>22</sup> Uppdrag att utreda ombyggnadsbegreppet i plan- och bygglagen (2010:900) (Regeringsbeslut Fi2021/00253).

demiljöer som tillkommer kan komma att hålla en lägre kvalitet än det som med dagens lagstiftning anses vara önskvärt. Det finns givetvis även en osäkerhet i hur stora effekter sådana förändringar ger i bemärkelsen fler bostäder.

Mot denna bakgrund ser Boverket, som nämndes i inledningskapitlet, att det är viktigt att ytterligare fördjupa resonemanget kring det bakomliggande syftet att underlätta omvandlingar av lokaler till bostäder och vilka förväntningar som finns. Avvägningen mellan önskan att få fram fler bostäder och de krav som ställs på goda boendemiljöer och rimliga boendekostnader är i högsta grad en politisk fråga.







# Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)