



Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen

Juni 2022

evidens:

Denna rapport är framtagen av Evidens på uppdrag av Initiativet Bygg i Tid. Analyserna har genomförts av ett team av konsulter på Evidens i form av Rikard Berg von Linde, Ted Lindqvist, Eleonor Andersson, Anna Rogberg och Georg Wingstrand. Foto: Pexels.

Text av Ted Lindqvist och Georg Wingstrand.

Förord

”Byggprocesserna tar för lång tid – nu krävs politisk samverkan över blockgränserna”

Bostadsmarknaden präglas för närvarande av stigande osäkerhet, nytt ränteläge och snabbt stigande pris på bristmaterial. Men det finns en underliggande, betydligt mer svårfångad och illavarslande trend.

Det tar i snitt fem år från det att en planprocess inleds tills att tillstånd getts och första spadtaget kan tas. Myndigheternas handläggningstider har under de senaste fem till tio åren blivit allt längre och alltmer oförutsägbara. Konsekvenserna är påtagliga. För arbetsmarknaden. För näringslivets rekryteringsbehov. För bostadsmarknaden leder det till inlåsnings effekter och fördjupad segregation.

Vi fem företag, inom *Initiativet Bygg i Tid*, ägnar varje dag åt bostadsutveckling av hyrt och ägt boende i alla delar av Sverige. Vi ser att samhällsbyggandet angår alla. Men vi ser också att plan- och tillståndsprocesserna i samband med bostadsutveckling omgärdas av så många inbyggda målkonflikter, motstridiga överväganden och återkommande omtag i handläggningen, att det sammantaget får betydande konsekvenser för landets ekonomiska utveckling. Effektiva plan- och tillståndsprocesser är en avgörande nyckelfaktor för att rimliga, konkurrensneutrala och rättssäkra förutsättningar ges för byggandet av framtidens prisvärda och hållbara bostadsbestånd.

Den samlade samhällskostnaden för allt längre ledtider i myndighetsprocesserna kan räknas i två delar. Den direkta – resursslöseri i form av satsat kapital uppbundet i husprojekt, som inte blir byggda i tid, eller alls. Den indirekta – kostnaden för hela samhället – kan räknas i onödigt dyrt bostadsbyggande. Det leder i sin tur till ökande markpriser och byggkostnader. Men också till högre trösklar för exploatörer att konkurrera på en marknad som kräver alltmer eget kapital och förmåga att stå ekonomisk risk under allt längre tid innan ett projekt kan och får sättas igång.

Sammantaget formar detta en negativ spiral, som främst drabbar hushållen. Färre kan köpa eller hyra de allt dyrare bostäderna. Bostadsmarknaden riskerar överhettas av ett för litet bestånd. Samtidigt som allt fler tvingas stå utanför, för att de inte har råd. Självklart påverkas därmed arbetsmarknadens funktion, social mobilitet och i förlängningen den ekonomiska utvecklingen av hela Sverige negativt.

Det vi ser är en dysfunktionell och ryckig bostadsmarknad, där det som hittills prövats – såväl lagändringar som kreditrestriktioner – inte brutit utvecklingen med höjda trösklar och förlängda ledtider.

De längre ledtiderna bidrar direkt till högre byggkostnader, ett lägre bostadsbyggande och ökande bostadspriser. Hushållens sociala rörlighet hämmas, deras tillgängliga resurser minskar och till detta ska läggas de förluster som samhället därmed gör när arbetsmarknad och tillväxt påverkas.

Långa ledtider har alltså en långt högre samhällskostnad än att det inte tillkommer nya bostäder. Detta gör det viktigt att frågan adresseras med ett politiskt helhetsgrepp.

Nu behövs nytänkande för att inte fördjupa en redan svår situation. Det krävs en ökad samarbetsvilja mellan lagstiftande församling, offentliga institutioner, politiska företrädare, statliga och kommunala myndigheter och det privata näringslivet. Vi står inför ett gemensamt problem som måste lösas. Ett första steg är att samlas kring uppfattningen att den rådande situationen faktiskt är ett problem och att detta kommer kräva engagemang och öppenhet från alla berörda.

Det är bakgrunden till att vi samlats inom *Initiativet Bygg i Tid* och finansierat denna utredning som gjorts av *Evidensgruppen*. Vi har varit angelägna om att utredningen är djupgående, självständig

och att den, i analys och slutsatser, konkretiserar såväl samhällsekonomiska effekter, som lägger grund för möjliga vägar framåt.

Byggbranschen står inför betydande utmaningar.

Vi bostadsutvecklare, liksom de som flyttar in i våra bostäder, vill ha hållbar samhällsutveckling. Redan idag ställer branschen om och bygger med målsättning om klimatneutralitet 2045 och låg klimatpåverkan. Oklar lagstiftning, ökande utredningskrav och oförutsägbar tillämpning leder inte till bättre miljö. Bara till längre ledtider. Kortare ledtider i plan- och bygglovsprocesser är en av de viktigaste nycklarna i branschens arbete mot en hållbar omställning.

Vi vet också att en jämn och mer balanserad prisutveckling förutsätter en jämnare produktionstakt och ett utbud som svarar på efterfrågan. Det förutsätter effektivisering, ökad standardisering och digitalisering. Om vi ska lyckas nå våra högt ställda mål och en omstrukturering och omställning av hela vår bransch, förutsätter det en effektiv och tydlig kommunal handläggning.

Bostadspolitiken kan inte skiljas från miljö-, närings- eller arbetsmarknadspolitik. Det gör att lösningarna inte finns inom ett enskilt politikområde eller ett visst departement. Såväl den nationella som den kommunala bostadspolitiken behöver inkluderas. Konsekvenserna av dagens motstridiga och oklara mål och styrsystem måste synliggöras och åtgärdas i öppen och framåtsyftande dialog.

Initiativet Bygg i Tid vill med denna rapport lägga grunden för en öppen och konstruktiv dialog med såväl stat som kommun-Sverige, om hur vi gemensamt kapar tidsförluster och vänder utvecklingen.

Det finns inte mer tid att förlora.

Nancy Mattsson, ordförande Initiativet Bygg i Tid

Magnus Andersson, vd Aros Bostad

Anders Erlandsson, vice vd Skanska Sverige

Jacob Karlsson, vd K-fastigheter

Mårten Lilja, vice vd Riksbyggen

Johan Skoglund, koncernchef JM

Innehåll

Sammanfattning.....	6
1. Inledning	10
2. Ökande ledtider i plan- och bygglovsprocessen	13
3. Samhällseffekter av ökande ledtider	21
4. Orsaker och drivkrafter bakom längre ledtider.....	33
5. Möjliga åtgärder	36
Referenser	38

Sammanfattning

Denna rapport undersöker både hur lång tid plan- och bygglovsprocesser tar i ett urval kommuner, hur mycket längre tid dessa processer tagit de senaste åren jämfört med tidigare och analyserar dessutom vilka samhällseffekter som uppstår till följd av långa och osäkra plan- och bygglovsprocesser. Syftet med rapporten är att öka förståelsen för vilka negativa samhällseffekter som uppstår om plan- och bygglovsprocesser drar ut på tiden längre än nödvändigt. Ökade insikter om samhällskostnader ger förhoppningsvis förutsättningar för alla parter i plan- och bygglovsprocessen att utveckla en mer konstruktiv dialog kring möjliga förbättringsåtgärder.

Långa och ökande ledtider

Rapportens analyser visar att den genomsnittliga ledtiden för detaljplaneprocessen var 48 månader i ett urval kommuner i Stockholms län och drygt 44 månader i urvalet av kommuner i övriga Sverige, för detaljplaner som vann laga kraft under perioden från 2015 till 2020. Tiden från att kommunen påbörjar arbetet med en detaljplan till dess att den vinner laga kraft är således fyra år, eller strax där under.

En analys av utvecklingen över tid visar en stadigt ökande trend av ledtiderna i Stockholms län under analysperioden. På fyra år, från 2015 till 2019, ökade den genomsnittliga ledtiden från 45 månader till 57, det vill säga en ökning med ett helt år i genomsnitt. En viss återgång noterades dock 2020. Utvecklingen med ökande ledtider i planprocessen går även att spåra längre bak i tiden. Med ett aningen mindre urval av kommuner kunde följande konstateras: 2010 tog en planprocess i Stockholms län i genomsnitt 35 månader. Toppåret 2019 landade ledtiderna i genomsnitt på 62 månader för samma kommuner, en ökning med cirka 75 procent på nio år.

För urvalskommunerna i övriga Sverige är mönstret delvis ett annat. Från 2015 noterades fallande ledtider fram till 2018, en trend som därefter bröts med en kraftig ökning 2019. Även här innebar 2020 en viss återgång, men nivån var fortfarande tydligt över genomsnittet för sexårsperioden.

Genomsnittlig ledtid från bygglovsansökan till startbesked var 10 månader i undersökningens kommuner i Stockholms län och nästan 12 månader i övriga Sverige. Utvecklingen över tid ser likartad ut i Stockholms län jämfört med övriga Sverige och visar på en ökning fram till 2018/2019, varefter ledtiderna har gått ner något. Men nedgången har ännu inte helt kunnat kompensera för den tidigare uppgången.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att ledtiderna i plan- och bygglovsprocesserna är långa, sammanlagt närmare fem år i genomsnitt, och därtill uppvisar en ökande trend på många håll. Både för planprocessen och bygglovsprocessen finns stora skillnader i ledtid mellan olika kommuner, vilket indikerar en stor potential till förbättring, även givet att de rent fysiska förutsättningarna i kommunerna skiljer sig åt. Den stora variationen i ledtid mellan kommuner och mellan projekt samt i vissa fall från ett år till ett annat, illustrerar också en betydande osäkerhet och oförutsägbarhet som inblandade aktörer behöver förhålla sig till.

Långa ledtider driver byggkostnader

Givet att plan- och bygglovsprocesser drar ut längre på tiden än vad som skulle vara nödvändigt, får bostadsutvecklare högre kostnader för ägande och förvaltning av den mark som ska bebyggas. När planprocessen drar ut på tiden belastas markinnehav med räntekostnader i form av avkastningskrav på eget kapital och kostnader för lånat kapital. Finansieringskostnaderna och osäkerhet om tidplaner begränsar antalet byggherrar som kan bära sådana kostnader och risker över tid, vilket påverkar mångfalden i utbud och konkurrens negativt. Med en osäker tidplan blir det

dessutom svårare att implementera industriella processer som kräver timing med fabrikskapaciteter, optimera den egna resursanvändningen vad gäller byggnadsarbetare och tjänstemän och genomföra tids- och kostnadskritiska upphandlingar av andra entreprenörer. Kort sagt, långa ledtider och osäkerhet om tidsåtgången i plan- och bygglovsprocesserna ökar byggkostnaderna.

Samhällseffekter av långa ledtider och osäkerhet

Eftersom hushållens betalningsvilja i form av priser och hyror bestäms av andra faktorer än bostadsutvecklarens byggkostnader, leder ökade byggkostnader – allt annat lika – till att antalet nyproducerade bostäder faller. I många kommuner och områden blir kostnaderna högre än de priser och hyresnivåer som ges av hushållens betalningsvilja, varför dessa projekt inte kan genomföras. Långa ledtider bidrar på så sätt till att färre bostadsprojekt kan förverkligas.

Högre kostnader ger lägre bostadsbyggande

Statistiska analyser visar att om byggkostnaderna ökar med fyra procent till följd av långa ledtider i plan- och bygglovsprocesser och byggkostnadsökningen påverkar bostadsbyggandet under en tvåårsperiod, påverkas det totala bostadsbyggandet i Sverige negativt med drygt 4 000 bostäder, eller 2 000 bostäder per år. Att byggtakten blir lägre än vad den potentiellt skulle kunna vara till följd av kostnadsdrivande ledtider får flera negativa effekter:

- Högre priser som utestänger grupper av hushåll från bostadsmarknaden
- Lägre rörlighet på bostadsmarknaden och lägre välfärdsnivå för hushållen
- Förluster för samhällsekonomin

Högre priser utestänger grupper av hushåll

Färre nya bostäder och därmed ett mindre bostadsutbud än vad som potentiellt skulle vara möjligt, ger på sikt högre priser på hela bostadsmarknaden. Beräkningarna i rapporten visar att priseffekten av förlängda ledtider i exempelvis Stockholmsregionen kan vara minst 1 000 kronor per kvadratmeter. Det betyder att en normalstor bostad om ca 70 kvadratmeter ökar i pris med minst 70 000 kronor, enbart till följd av tidsförluster i plan- och bygglovsprocesserna. Preiseffekten är sannolikt ännu större, eftersom beräkningen endast baseras på ökade finansieringskostnader till följd av längre ledtider. Tas dessutom hänsyn till de ytterligare kostnader som uppstår till följd av långa ledtider och osäkerhet blir naturligtvis byggkostnadsökningen större, den negativa effekten på bostadsbyggandet blir mer omfattande och priseffekterna därmed större.

Med högre priser blir det svårare att ta sig in på bostadsmarknaden, inte minst för unga, ensamboende och hushåll med lägre inkomster. I rapporten visas med hjälp av så kallade KALP-kalkyler som bankerna använder vid kreditgivning, att flera olika yrkesgrupper har svårt att köpa en normalstor bostad till genomsnittspris i Stockholms län. Men med 1 000 till 2 000 kronor per kvadratmeter ytterligare högre prisnivå, är det ännu fler som inte klarar kreditprövningen. För exempelvis ensamboende gymnasielärare och brandmän med barn, ökar andelen som inte klarar kreditprövningen med fem procentenheter och för motsvarande grupp sjuksköterskor ökar andelen med tre procentenheter. Givet att effekterna är likartade för andra yrkesgrupper i länet betyder det att i storleksordningen 2 000 till 3 000 hushåll inte klarar en ökning av bostadspriserna om ca 2 000 kronor per kvadratmeter vid kreditprövning. Även om huvudproblemet för hushåll med lägre till normala inkomster är andra delar av kreditprövningen som bolånetak, kalkylräntan och amorteringskraven, visar beräkningarna att högre byggkostnader till följd av långa planprocesser ytterligare bidrar till att försvåra för olika hushållsgrupper att ta sig in på bostadsmarknaden.

Färre nya bostäder ger lägre rörlighet och lägre välfärd för hushållen

Med färre nybyggda bostäder påverkas också rörligheten på bostadsmarknaden negativt. I rapporten beräknas 2 000 färre nya bostäder per år i hela landet, till följd av ledtidernas fördyringar av bostadsbyggandet, leda till att 5 000 hushåll årligen går miste om möjligheter att hitta en mer passande bostad i en flyttkedja som annars skulle uppstått till följd av nyproduktion av bostäder. Den minskande rörligheten leder i sin tur till sämre välfärd för hushållen eftersom rörlighet på bostadsmarknaden är välfärdshöjande.

Förluster för samhällsekonomin

Också samhällsekonomin vinner på att hushållen på ett smidigt sätt kan anpassa sitt boende till nya förutsättningar, exempelvis genom att matchningsprocesser på arbetsmarknaden fungerar bättre när hushåll kan flytta till studier och arbete. Ett för lågt bostadsbyggande innebär lägre rörlighet vilket medför samhällsekonomiska kostnader. Logiken bakom detta är enkel. Ett lågt bostadsbyggande som inte svarar upp mot tillväxtregionernas potentiella befolkningstillväxt leder till att färre kommer att flytta till dessa regioner från andra delar av landet, samtidigt som utflyttningen från regionen ökar. Sammantaget leder detta till ett minskat inrikes flyttnetto. Ett minskat flyttnetto ger negativa effekter på befolkningens mängd, särskilt befolkningen i arbetsför ålder, vilket i förlängningen innebär ett minskat arbetskraftsutbud. När utbudet av arbetskraft minskar påverkas sysselsättningen och produktionen negativt. En samhällsekonomisk konsekvens av detta är att de samlade löneinkomsterna och därmed skatteintäkterna till samhället minskar.

Orsaker och drivkrafter bakom längre ledtider

Analyserna i rapporten visar att det finns ett antal bakomliggande orsaker och drivkrafter som i samverkan med varandra driver upp ledtiderna i plan- och bygglovsprocessen. Ökande ambitioner i lagstiftningen, till exempel i olika delar av Miljöbalken, i kombination med värnandet av riksintressen, möter de fysiska förutsättningarna på marken och resulterar i krav på utredningar och ett antal målkonflikter som behöver lösas. Detta sker i en miljö präglad av samspel och intressekonflikter mellan ett antal inblandade aktörer, i första hand exploatör/byggherre, kommunens tjänstemän och politiker samt länsstyrelsen. Ökad komplexitet i form av målkonflikter – liksom intressekonflikterna mellan aktörerna, ställer höga krav på agerandet hos (1) planhandläggaren på kommunen, (2) länsstyrelsens personal samt (3) byggherren. Inte minst de ökande kraven på kommunens planhandläggare blir svårare att matcha när erfarenhetsuppbyggnaden undergrävs av hög personalomsättning och när en specifik utbildning för uppgiften inte är tydligt definierad. Sammantaget pekar detta på en komplex problembild, där inte en enskild lösning är svaret. I stället indikerar det behovet av ett tillvägagångssätt med flera olika insatser på olika håll.

Möjliga lösningar

Intervjuer med forskare och branschaktörer pekar samstämmigt på att ytterligare förändringar av själva plan- och bygglagstiftningen (PBL) och de därtill hörande formella plan- och bygglovsprocesserna, inte bör vara fokus i arbetet framåt med att åtgärda de långa ledtiderna. Den ökande komplexiteten har i huvudsak andra orsaker. Den sammansatta problembilden innebär också att det inte finns ett enskilt universalmedel som enkelt löser alla problem, lösningar bör i stället sökas inom ett antal områden. Beskrivningen och förslagen är dock på inget sätt heltäckande utan ska ses som idéer för fortsatt utveckling. Det handlar om:

- kompetensutveckling och resurser,
- förändrad lagstiftning rörande avvägningar mellan olika samhällsintressen,

- ökad samverkan.

En ökande komplexitet i framför allt planprocessen behöver matchas med kompetens hos de aktörer som verkar i processen. I centrum står de ökande kraven på till exempel planhandläggarna, som i dagsläget har en skiftande utbildningsbakgrund. Även de ökande kraven på länsstyrelsens roll i bland annat planprocessen borde ägnas mer uppmärksamhet genom tydligare definition av kompetenskrav – och möjligheter till specialinriktad utbildning. Översyn av hur eventuella resursbrister på kommun, länsstyrelse, domstolar, lantmäteri och övriga myndigheter ligger bakom de upplevt långa svarstiderna som bidrar till längre processer behöver göras.

De stora utmaningarna i dag när det kommer till lagstiftningen handlar som ovan nämnts inte om PBL, utan går att finna i ökade ambitioner i en rad andra lagar, vilka tillsammans ger upphov till ett stort antal svåra målkonflikter. Därför behövs sannolikt ett förtydligande av lagstiftningen vad gäller hur miljöbalkens krav i förhållande till andra samhällsintressen som exempelvis bostadsbyggande, ska vägas av mot varandra. Dessutom kan lagstadgade tidsfrister för handläggning i domstol behöva övervägas.

Samverkan mellan byggherre, kommun och bland annat länsstyrelse är både en generell utmaning och en framgångsfaktor bakom projekt med korta ledtider. Olika former som kan främja samverkan, med respekt för de olika rollerna, bör utvecklas. Ett sätt kan vara att utveckla ett mer rikstäckande system för jämförelser av bland annat ledtider mellan olika kommuner, som skulle kunna inspirera till att goda arbetssätt sprids mellan kommuner och landsdelar.

1. Inledning

I detta inledande kapitel ges en kort bakgrund till syftet med denna rapport: att öka förståelsen för vilka negativa samhällseffekter som uppstår om plan- och bygglovsprocesser drar ut på tiden längre än nödvändigt. Dessutom redovisas i kapitlet kortfattat vilka analyser och data som ligger till grund för rapportens resultat och diskussion. Kapitlet avslutas med rapportens disposition och en läsanvisning.

Uppdrag och syfte

Plan- och bygglovsprocessen i Sverige har varit föremål för debatt och utredningar under lång tid. Både debatten och olika politiska initiativ har handlat om att förenkla regelverket i syfte att snabba på processer och underlätta ett ökat bostadsbyggande. Problemet är att planprocesserna inte har blivit kortare. Trots ansträngningar att förenkla och korta dem visar färsk data att de i stället tenderar att ta ännu längre tid.

Denna rapport undersöker både hur lång tid plan- och bygglovsprocesser tar i ett urval kommuner, hur mycket längre tid dessa processer tagit de senaste åren jämfört med tidigare och analyserar dessutom vilka samhällseffekter som uppstår till följd av långa och osäkra plan- och bygglovsprocesser.

Rapporten vänder sig i första hand till politiker på statlig, regional och kommunal nivå samt till tjänstemän inom stat och kommun som arbetar med eller har intresse av dessa frågor. Rapporten riktar sig dessutom till privata, offentliga och kooperativa företag som på olika sätt arbetar med bostadsutveckling och samhällsplanering.

Rapporten har utarbetats på uppdrag av Initiativet Bygg i Tid, som är ett samarbete mellan ett antal företag som arbetar med bostadsutveckling. Initiativet har tillhandahållit data om plan- och bygglovsprocessen från ett urval kommuner. Dataunderlaget har utarbetats av konsultföretaget Arkwright. Evidens svarar dock självständigt för analys och slutsatser på basis av denna data.

Syftet med rapporten är att öka förståelsen för vilka negativa samhällseffekter som uppstår om plan- och bygglovsprocesser drar ut på tiden längre än nödvändigt. Det handlar om att långa och oförutsägbara processer ökar kostnader och risker, vilket i sin tur leder till en lägre byggtakt. Med en lägre byggtakt följer ett högre pristryck på hela bostadsmarknaden, vilket ytterst gör det svårare för många hushåll att ta sig in på bostadsmarknaden eller flytta till en mer passande bostad. På sikt minskar detta rörligheten på bostadsmarknaden vilket ger lägre tillväxt än vad som annars skulle varit möjligt.

Bostadsbyggande sker i processer med aktivt deltagande av flera olika intressenter och aktörer – kommuner, bostadsutvecklare, länsstyrelser, domstolar samt olika konsulter och experter. Processerna präglas dessutom av demokratiskt inflytande genom politisk styrning och påverkansmöjligheter från både allmänhet, intressenter och sakägare. Även om kommunerna genom sin styrning utifrån politiska mål och genom sitt planmonopol har ett mycket stort inflytande på plan- och bygglovsprocessernas ledtider, ställs också krav på de övriga aktörerna för att plan- och bygglovsprocesser ska vara tidseffektiva. Bostadsutvecklarna måste vara förutseende och bidra med olika typer av rätt utformade underlag, länsstyrelserna måste samspela med planprocesser och handlägga planärenden på ett effektivt sätt och domstolarnas resurser och handläggningstider måste vara rimliga. Ett ytterligare syfte med rapporten är därför att bidra till ökade insikter hos samtliga aktörer om de negativa samhällsekonomiska konsekvenserna av onödigt långa planprocesser. Ökade insikter om samhällskostnader ger förhoppningsvis

förutsättningar för alla parter i plan- och bygglovsprocessen att utveckla en mer konstruktiv dialog kring möjliga förbättringsåtgärder.

Analyserna i rapporten har delats upp i två huvudsakliga delar.

- Den första delen avser analyser av hur långa ledtiderna är i plan- och bygglovsprocesserna i ett urval kommuner.
- Den andra delen avser analyser av vidare samhällseffekter av att dessa processer tar lång tid.

Analyser av plan- och bygglovsprocessers ledtider

Rapporten använder olika typer av data i analyserna. I rapportens första del, som behandlar hur plan- och bygglovsprocessen är utformad och hur lång tid den tar, används grunddata från olika kommuner. Planprocessernas respektive bygglovsprocessernas tidsåtgång för ett urval plan- och byggprojekt i dessa kommuner har analyserats av konsultföretaget Arkwright under en följd av år, vilket både möjliggör jämförelser över tid vad gäller plan- och bygglovsprocessernas längd och skillnader i tidsåtgång mellan olika typer av projekt och mellan olika kommuner. Data från 17 svenska kommuner har utgjort underlag för ledtidsanalysen, inkluderande de fem folkrikaste kommunerna. 11 av kommunerna återfinns inom Stockholms län, se översikt nedan.

Stockholms län

- Stockholm
- Solna
- Huddinge
- Järfälla
- Nacka
- Sollentuna

Övriga Sverige

- Täby
- Värmdö
- Österåker
- Norrtälje
- Vallentuna
- Göteborg
- Malmö
- Uppsala
- Linköping
- Lund
- Mölndal

I rapporten används beteckningarna "Stockholms län" och "Övriga Sverige" i jämförelser och grafer och syftar då på ovanstående grupper av kommuner.

Urvalet är därutöver avgränsat till detaljplaner och bygglov för flerbostadshus med minst 6 bostäder. För detaljplanerna har valts ut de som vunnit laga kraft 2015–2020, för bygglov de som beviljats 2015–2020. För både detaljplanerna och byggloven har bara de tagits med där det finns fullständiga datumangivelser för respektive faser (se nedan) i processen.

För initieringsskedet före planprocessen – det vill säga från begäran om planbesked, via planbesked till start-PM – finns ledtidsdata endast tillgängligt för Göteborg, där genomsnittet låg på cirka 32 månader. Det kan noteras att den första delen i skedet – från inkommen begäran om planbesked till dess att planbesked lämnats från kommunen – utgjorde drygt 13 månader. Detta kan ställas mot kommunens skyldighet att besluta om planbesked inom fyra månader från komplett begäran.

Då data endast finns tillgänglig från en av urvalets 17 kommuner, Göteborg, har den fortsatta analysen fokuserat på ledtiderna i den följande detaljplaneprocessen respektive bygglovsprocessen. För planprocessen finns datum för fyra delar/faser, för bygglovsprocessen två, enligt nedan.

Planprocessen, ledtider per fas

1. Start-PM till samråd
2. Samråd till granskning
3. Granskning till antagande
4. Antagande till laga kraft

Bygglovsprocessen, ledtider per fas

1. Bygglovsansökan till beviljat bygglov
2. Beviljat bygglov till startbesked

Analyser av vidare samhällseffekter

I rapportens andra del analyseras de vidare samhällseffekterna av att plan- och bygglovsprocesser drar ut på tiden.

Analyserna utgår från de kostnader som uppstår till följd av kapitalbindning och osäkerhet i långa planprocesser. Genom att dessa kostnader adderas till byggkostnaderna får sådana kostnader effekter på hur många bostäder som kan byggas. Med högre kostnader minskar nyproduktionsvolymerna, vilket drar upp prisnivåer på hela bostadsmarknaden. Med högre priser blir det svårare för hushåll med mindre marginaler i sin hushållsekonomi att ta sig in på bostadsmarknaden eller flytta till en mer passande bostad. Det ger i sin tur negativa effekter på samhällsekonomin.

I denna del används SCB-data över bostadsbyggandet i Sverige och i storstäderna Stockholm och Göteborg. Sambandsanalyser mellan bostadsbyggandets omfattning och de faktorer som påverkar bostadsbyggandets variation över tid görs med hjälp av multipel regressionsanalys. Vidare görs analyser av priset effekter där SCB:s data kompletteras med prisdata från Svensk Mäklarstatistik. Beräkningar av olika yrkesgruppers möjligheter att förvärva bostäder vid olika prisnivåer baseras på SCB-data över inkomster som kombineras med kalkylmodeller för kreditprövning i enlighet med riktlinjer från Finansinspektionen och Konsumentverket.

Disposition och läsanvisning

Rapporten har delats in i totalt fem kapitel. Rapportens tyngdpunkt ligger i de två kapitel som diskuterar och analyserar hur ledtider i plan- och bygglovsprocessen har förändrats över tid och vilka negativa samhällseffekter som uppstår av onödigt långa ledtider. Frågor om varför ledtiderna ökat och vad som skulle kunna vända utvecklingen diskuteras mer översiktligt i de två avslutande kapitlen. Diskussionen i dessa båda kapitel gör inte på något sätt anspråk på att vara uttömmande. För att ge mer precisa svar om olika möjliga åtgärders relevans och effekt krävs ytterligare studier.

Nästa kapitel, kapitel två, **Ökande ledtider i plan- och bygglovsprocessen**, beskriver inledningsvis plan- och bygglovsprocessernas olika steg och fokuserar sedan på hur ledtiderna i processen har förändrats de senaste åren. I kapitlet analyseras också skillnader i ledtider mellan olika kommuner och vilka delar av plan- och bygglovsprocessen som tar längst tid.

I det tredje kapitlet, **Samhällseffekter av ökande ledtider**, analyseras de vidare samhällseffekterna av onödigt långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen. Kapitlet beskriver steg för steg hur ökande ledtider leder till ett antal negativa effekter för samhället i stort.

Kapitel fyra, **Orsaker och drivkrafter bakom längre ledtider**, behandlar möjliga förklaringar till varför ledtiderna har ökat och hur man kan förstå de skillnader mellan kommuner som observeras. Kopplat till de mönster som har kunnat studeras i ledtidanalyserna, adderas insikter från analyser och intervjuer för att ge en fingervisning om var de viktigaste bakomliggande orsakerna och drivarna till långa ledtider kan sökas.

Det femte och sista kapitlet, **Möjliga åtgärder**, presenterar ett antal idéer om hur insikterna om vad som ökar ledtiderna skulle kunna omsättas i lösningar på problematiken och möjliga vägar framåt för att korta ledtiderna. Förutom att bygga vidare på den föregående analysen baseras kapitlets innehåll i huvudsak på intervjuer med bostadsutvecklare, kommunala tjänstemän och akademiker.

2. Ökande ledtider i plan- och bygglovsprocessen

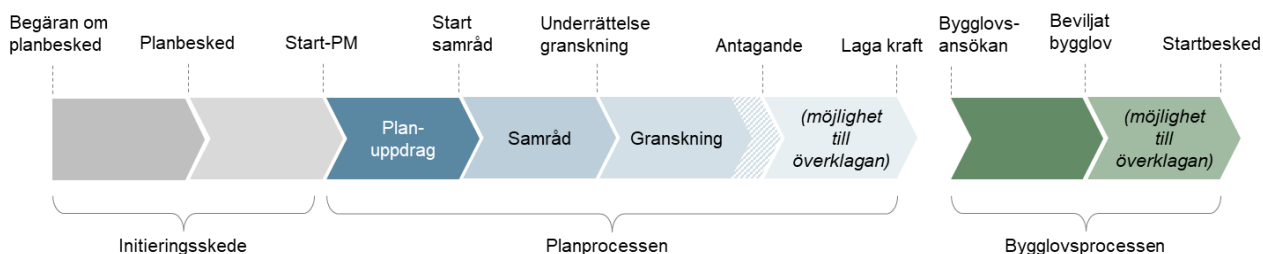
För att förstå hur olika ledtider uppstår i plan- och bygglovsprocesser är det centralt att veta hur processerna är utformade och vilka olika skeden de består av. I detta kapitel beskrivs inledningsvis hur plan- och bygglovsprocesserna är utformade och syftet med processernas olika delar. Därefter analyseras förändringar av ledtiderna över tid och hur de varierar mellan olika kommuner i landet. Den senare delen av kapitlet baseras på undersökningar som genomförts av konsultföretaget Arkwright.

Beskrivning av plan- och bygglovsprocessen

Större byggprojekt, såsom till exempel nybyggnation av flerfamiljshus, kräver i regel att kommunen tar fram en ny eller ändrad detaljplan för området där byggnationen ska ske. Detta sker enligt en väl definierad process, *detaljplaneplanprocessen/ planprocessen* med syfte att säkra insyn, kvalitet och förankring. Därefter ansöker byggherren om bygglov för den specifika byggnationen – i en *bygglovsprocess*. Redan innan arbetet med detaljplanen inleds, det vill säga före planprocessen, kan en byggherre begära ett så kallat planbesked, i vad som kan kallas ett *initieringsskede*.

Plan- och bygglagen, PBL, reglerar stegen i dessa processer, och i centrum för handläggningen står tjänstepersoner på kommunen, men med många andra aktörer involverade. Processerna och deras ingående moment måste i stor utsträckning följa på varandra i sekvens, vilket innebär att ett initieringsskede (1) följs av en detaljplaneprocess (2) och därefter en bygglovsprocess (3), och ledtiderna för respektive del adderas till varandra. Den mest komplexa – och i genomsnitt längsta – av dessa tre är planprocessen.

Beskrivningarna av processer, processteg och PBL i detta kapitel följer Boverkets beskrivningar av desamma. Processernas indelning i faser beskrivs översiktligt i figur 1.



Figur 1. Initieringsskede, planprocess och bygglovsprocess med översiktlig fasindelning. Källa: Boverket.

1) Initieringsskede och planbesked

Reglerna om *planbesked* infördes i plan- och bygglagen, PBL, år 2011. Syftet med planbesked är att alla som har för avsikt att genomföra en åtgärd som kräver detaljplaneläggning ska kunna få ett snabbt och tydligt besked om huruvida kommunen tänker inleda ett planläggningsarbete eller inte. Ett positivt planbesked innebär att kommunen ställer sig positiv till att inleda ett planarbete. Däremot behöver inte ett planarbete föregås av ett planbesked. Ett planbesked är ett kommunalt beslut som inte är bindande och inte kan överklagas. Beslutet ska inte heller uppfattas som ett slutgiltigt ställningstagande från kommunens sida.

Kommunen är skyldig att besluta om planbesked senast inom fyra månader från den dag då en komplett begäran kommit in. Kommunen och den som gjort begäran kan dock komma överens om en annan tidsfrist, kortare eller längre.

Är planbeskedet positivt, ska kommunen också ange när planarbetet avses inledas och när det bedöms vara klart, det vill säga när det bedöms ha lett fram till ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Eftersom det kan vara svårt att slå fast ett exakt datum är det enligt Boverket oftast tillräckligt att ange ungefärliga tidpunkter. Initieringsskedet kan således delas in i en första del från begäran om planbesked till planbesked, och därefter den tid som är kvar från planbesked fram till påbörjat detaljplanearbete.

2) Planprocessens delar

Syftet med planprocessen är att säkra insyn för berörda, få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att förankra förslaget. Vid framtagande av en detaljplan kan kommunen välja mellan standard-, utökat- eller samordnat förfarande. För vissa mindre ändringar eller upphävande av en detaljplan, kan även ett förenklat (standard)förfarande användas. Valet av förfarande utgår från förutsättningarna i det enskilda ärendet, se figur 2.

Utökat förfarande



Standardförfarande



Förenklat (standard)förfarande



Figur 2. Skillnader mellan utökat, standard- och förenklat förfarande i planprocessen. Källa: Boverket.se.

Ur ett ledtidsperspektiv läggs ett särskilt fokus på de beslutspunkter eller besked som utgör en sorts milstolpar i planprocessen och som bildar övergångar från en fas i processen till nästa. När dessa milstolpar registreras med datumstämplar möjliggör det att delarna i planprocessen kan ledtidsberäknas. Nedanstående beskrivning av planprocessens delar följer indelningen i faser i figur 1.

Start-PM till start samråd (planuppdrag)

En startpromemoria, start-PM, innebär att stadens tjänstemän börjar undersöka förutsättningarna för att ändra eller ta fram en ny detaljplan. Planuppdraget och därmed planprocessen inleds. I vissa fall behöver ett nytt planprogram tas fram, till exempel om den tänkta detaljplanen inte följer kommunens befintliga översiktsplan. Planuppdraget pågår fram till dess att detaljplaneförslaget läggs ut på samråd. Under tiden genomförs bland annat ett antal utredningar för att säkerställa att detaljplanen följer olika lagar och regler.

Samråd till granskning

När planuppdraget har resulterat i ett förslag till detaljplan ska kommunen presentera detta förslag med tillhörande planbeskrivning samt andra handlingar och information, till exempel planeringsunderlag och exploateringsavtal. Samrådet syftar till att samla in information, önskemål och synpunkter som berör planförslaget och överväga dessa i ett tidigt skede av detaljplanearbetet.

Samrådet sker med en s k samrådsrets, vilken omfattar länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, andra berörda kommuner, kända sakägare såsom fastighetsägare och boende som berörs. Kommunen ska alltid samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs, för de övriga är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd. Länsstyrelsens roll är att bevaka och samordna statens intressen (statliga myndigheter, inte staten som fastighetsägare) och även ge råd om tillämpningen av bestämmelser i plan- och bygglagen, PBL. Länsstyrelsen ska särskilt bevaka de frågor som i ett senare skede kan leda till att länsstyrelsen överprövar planen, kopplat till riksintressen och miljö kvalitetsnormer i miljöbalken. Vid ett begränsat standardförfarande godkänner samtliga i samrådsretsen förslaget och granskningssteget kan uteslutas. Om det inte sker ändringar efter detta godkännande kan detaljplanen gå direkt till antagande.

Granskning till antagande

När planförslaget varit på samråd och bearbetats därefter, ska kommunen anslå en underrättelse på kommunens anslagstavla där det huvudsakliga innehållet i planförslaget presenteras liksom formerna för granskningen, som därmed inleds. Även grundkarta, en fastighetsförteckning samt eventuellt planprogram ska finnas tillgängliga. Granskningstidens syfte är att ge berörda intressenter en sista möjlighet att lämna synpunkter och pågår under minst två veckor för standardförfarande. Länsstyrelsen är skyldig att lämna ett yttrande inom granskningstiden, men ingen regel hindrar kommunen från att slutföra granskningen även utan yttrande från länsstyrelsen. Länsstyrelsen har emellertid fortfarande rätt att överpröva kommunens antagande, varför det ligger i kommunens intresse att invänta länsstyrelsens besked.

I ett granskningsutlåtande sammanställer kommunen de skriftliga synpunkter som har inkommit, tillsammans med kommunens ställningstagande och förslag med anledning av synpunkterna. Om ändringarna mot ursprungligt förslag bedöms vara väsentliga inleds en ny granskning, annars går processen vidare mot antagande. Granskningsutlåtandet ska också redovisa hur allmänheten har getts tillfälle att delta i processen och ska hållas tillgängligt på kommunens webbplats under minst tre veckor. Inget hindrar emellertid kommunen att anta planen under denna tid.

I denna rapport räknas till ledtiden för granskning fram till ett antagande.

Antagande till laga kraft

Plan- och bygglagen, PBL, reglerar inte hur länge kommunen kan avvakta med ett antagande efter granskningen, däremot bör bland annat grundkartan och fastighetsförteckningen vara aktuella vid beslutet att anta detaljplanen. Beslutet att anta en detaljplan fattas i regel av kommunfullmäktige, men vid standardförfarande kan beslutet delegeras till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden.

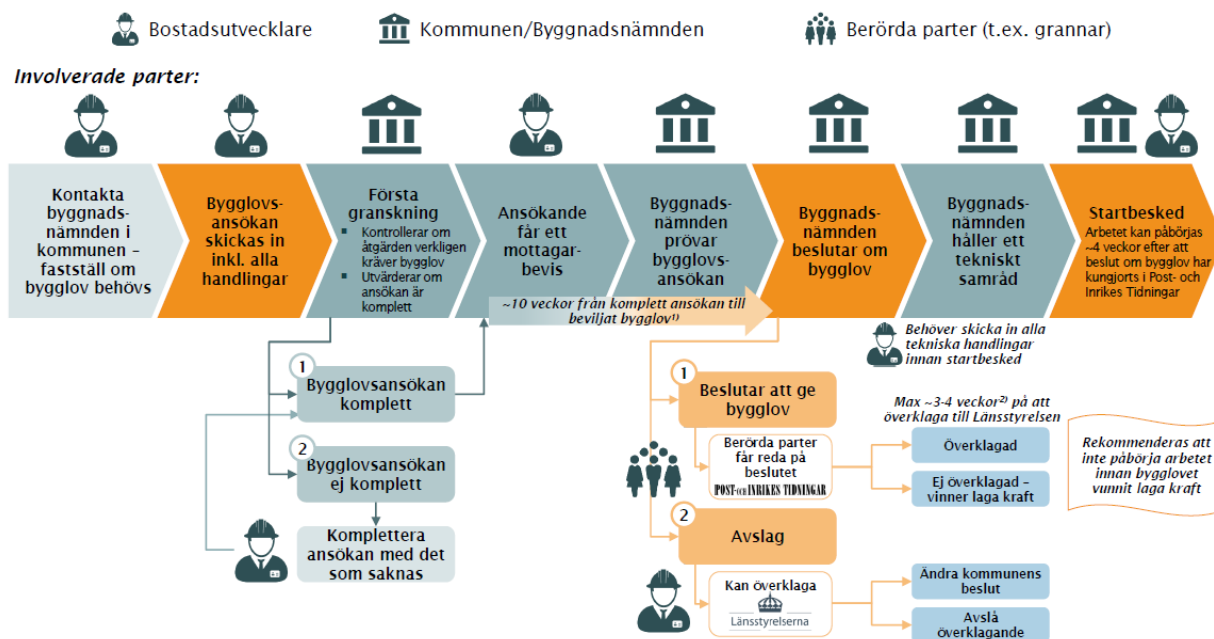
Kommunen ska anslå det justerade protokollet med beslutet att anta en detaljplan på kommunens anslagstavla, tillsammans med information om hur det kan överklagas. Detta ska hållas tillgängligt på kommunens webbplats under minst tre veckor efter beslutet, tillsammans med planbeskrivning och granskningsutlåtande. Tre veckor är således minimtiden mellan antagande och laga kraft, då möjligheten till överklagan upphör. I de fall antagandebeslutet överklagas eller länsstyrelsen beslutar att överpröva det, får beslutet inte laga kraft förrän dessa ärenden är avgjorda och planen inte upphävs.

Laga kraft

Detaljplanen, dvs antagandebeslutet, får laga kraft när möjligheterna att överklaga är uttömda och ärendet är avgjort. Domstolen som ska pröva en överklagad detaljplan kan meddela ett förordnande om att detaljplanen får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av överklagandet. I samband med att en antagen detaljplan får laga kraft har kommunen skyldighet att anteckna datumet för laga kraft på planen, skicka in den till länsstyrelsen inom två veckor och skriftligt meddela de fastighetsägare som har rätt till ersättning.

3) Bygglövsprocessens delar

Bygglövsprocessen involverar åtta olika steg enligt figur 3 och inleds med kontakt med byggnadsnämnden eller den förvaltning som ligger under byggnadsnämnden för att fastställa om bygglov behövs. Om bygglov behövs görs en ansökan.



Figur 3. Källa: Arkwright och Boverket.

Bygglövsansökan till beviljat bygglov

Ansökan ska vara skriftlig och innehålla de uppgifter, ritningar och andra handlingar som kommunen behöver för att kunna handlägga ansökan och fatta beslut. När ansökan kommit in till byggnadsnämnden görs en första granskning av ärendet. Då kontrolleras om ansökan är komplett och ritningarnas kvalitet och tydlighet bedöms. Om ansökan är ofullständig föreläggs den sökande att inom en viss tid komplettera ansökan med det som saknas.

När komplett ansökan är inlämnad till byggnadsnämnden skickas ett skriftligt mottagarbevis till ansökande. Från denna tidpunkt har nämnden 10 veckor på sig att fatta beslut. Om tidsfristen överskrids reduceras den avgift nämnden får ta ut.

Byggnadsnämnden provar bygglövsansökan, dvs om eventuell detaljplan eller områdesbestämmelser tillåter byggnation av det ansökan avser. Byggnadsnämnden provar också bland annat om byggnaden är lämplig för sitt ändamål, om den har en god form-, färg- och materialverkan och om den är tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Om åtgärden uppfyller alla krav kan byggnadsnämnden besluta att ge bygglov. Om kraven inte uppfylls avslås ansökan.

Beviljat bygglov till startbesked

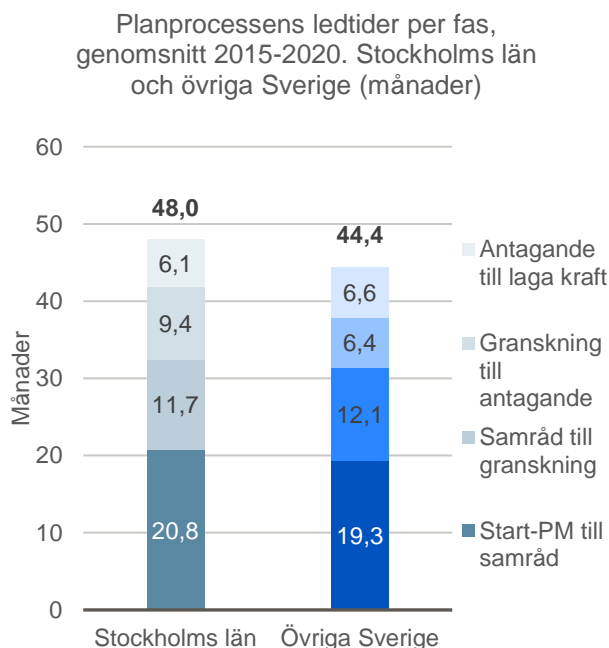
Innan byggandet får påbörjas krävs ett startbesked från byggnadsnämnden. Efter beviljat bygglov hålls ett tekniskt samråd. Då hanteras planering och organisation av arbetet, förslaget till kontrollplan och handlingarna i övrigt. Efter startbesked kan arbetet påbörjas, förutsatt att det gått minst 4 veckor sedan beslutet om bygglov har kungjorts.

Ledtiderna har ökat och det finns betydande skillnader i ledtid mellan olika kommuner och projekt

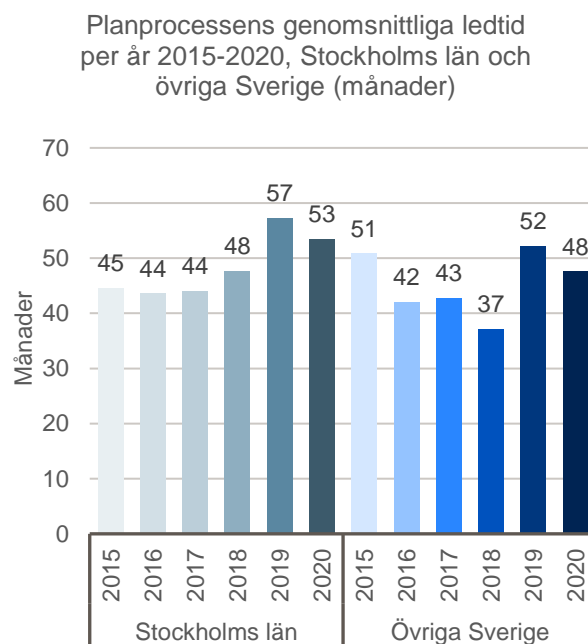
Med kunskap om hur plan- och bygglovsprocessen är uppbyggd finns förutsättningar för att mäta och analysera hur lång tid hela processen tar samt vilka ledtider som uppstår i delar av processen.

Planprocessens ledtider

Den genomsnittliga ledtiden för detaljplaneprocessen var 48 månader i urvalet av kommuner i Stockholms län och drygt 44 månader i urvalet av kommuner i övriga Sverige, för detaljplaner som vann laga kraft 2015–2020, figur 4. Tiden från att kommunen påbörjar arbetet med en detaljplan till dess att den vinner laga kraft är således fyra år, eller strax där under.



Figur 4. Källa: Arkwright.



Figur 5. Källa: Arkwright.

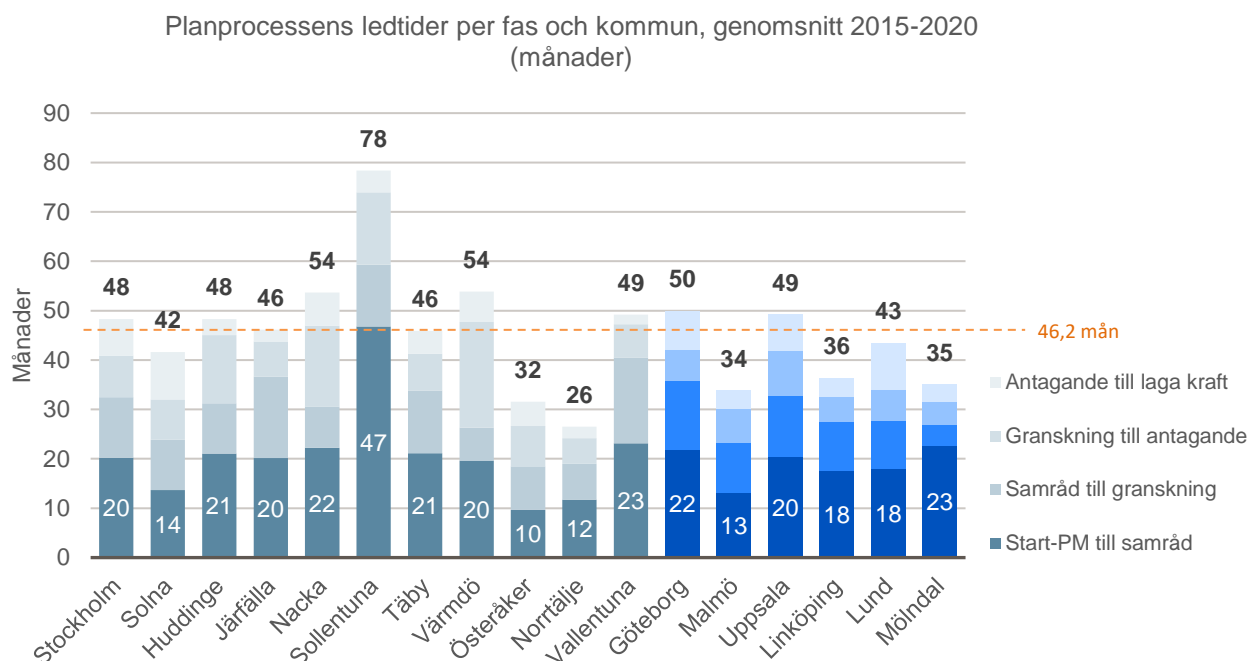
En analys av utvecklingen över tid visar en stadigt ökande trend av ledtiderna i Stockholms län under analysperioden. På fyra år, från 2015 till 2019, ökade den genomsnittliga ledtiden från 45 månader till 57, det vill säga en ökning med ett helt år i genomsnitt, figur 5. En viss återgång noterades dock 2020. Utvecklingen med ökande ledtider i planprocessen går även att spåra längre bak i tiden. Med ett aningen mindre urval av kommuner kunde man konstatera följande: 2010 tog en planprocess i Stockholms län i genomsnitt 35 månader. Toppåret 2019 landade ledtiderna i genomsnitt på 62 månader för samma kommuner, en ökning med cirka 75 procent på nio år.

För urvalskommunerna i Övriga Sverige är mönstret delvis ett annat. Från 2015 noterades fallande ledtider fram till 2018, en trend som därefter bröts med en kraftig ökning 2019. Även här innebar 2020 en viss återgång, men nivån var fortfarande tydligt över genomsnittet för sexårsperioden, figur 5.

Skillnaden i mönster på länsnivå indikerar att situationen ser olika ut i olika landsändar och kommuner. När kommunerna jämförs var för sig framträder stora skillnader dem emellan, se figur 6. Norrtälje sticker ut med 26 månader och Österåker med 32, att jämföra med Sollentuna på i genomsnitt 78 månader och Nacka/Värmdö på 54 månader. Urvalet i Sollentuna präglas emellertid av en stor andel planer som krävt framtagning av planprogram, vilket visar sig i mer än dubbelt så lång ledtid för tiden mellan start-PM till samråd. På kommunnivå blir påverkan från de enskilda projekten större, liksom skiftande förutsättningar mellan olika kommuner vad gäller till exempel tillgången på byggbar mark. Dessa faktum kan dock inte förklara hela variationen, kommunerna

lyder trots allt under samma plan- och bygglag och uppgiften att ta fram en detaljplan är i grunden densamma. Noterbart är till exempel att Malmö kan hålla ledtider på i genomsnitt 34 månader, medan både Göteborg (50 månader) och Stockholm (48 månader) ligger 40–50 procent högre.

Uppsala, med 49 månader, ligger i nivå med Stockholm och Göteborg, medan Linköping med 36 månader, följer Malmö. Genomsnittet för samtliga 17 kommuner landade på drygt 46 månader.



Figur 6. Källa: Arkwright.

Den första fasen från start-PM till samråd, det vill säga planuppdraget, står för störst del av den totala ledtiden i planprocesserna, i genomsnitt 43 procent. Denna ledtid dras upp av behovet av nya planprogram (vilket syns tydligt i Sollentunas fall) och präglas även av de utredningar som behöver göras. Fasen uppvisar en tydlig variation mellan kommunerna, där till exempel Malmö lyckas leverera ett planförslag på 13 månader medan det i Göteborg tar 22 månader. I Arkwrights detaljerade analys av korta respektive långa planprocesser angavs mängden utredningar som en förklaring både för Göteborg och Stockholm.

Ledtiden för den fjärde fasen, mellan kommunens antagande av detaljplanen och laga kraft, påverkas i stor utsträckning av överklaganden. Arkwrights analys visade här att en överklagan i genomsnitt förlängde ledtiden med i genomsnitt 14 månader, med ännu större effekt i Stockholmskommunerna.

Grunddata möjliggjorde även undersökningar av effekten av projektens storlek, definierat som antalet bostäder. Arkwrights analys visade emellertid att antalet bostäder inte på ett enkelt sätt kan förklara skillnaden i ledtider för olika detaljplaner.

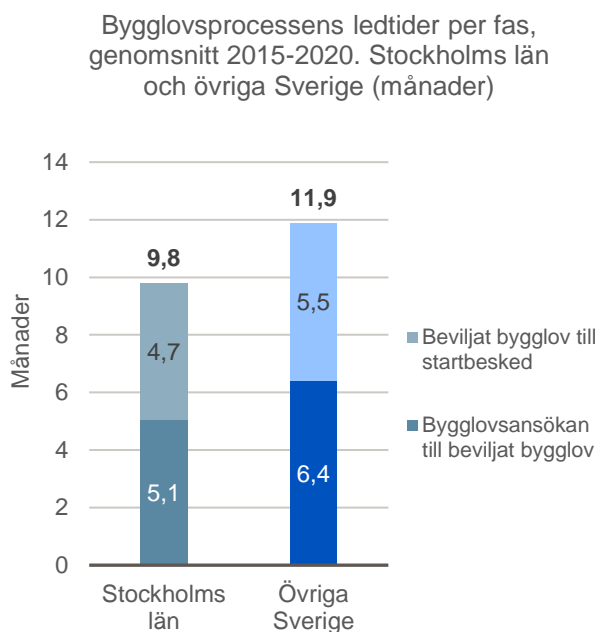
Bygglovsprocessens ledtider

Genomsnittlig ledtid från bygglovsansökan till startbesked var 10 månader i undersökningens kommuner i Stockholms län och nästan 12 månader i Övriga Sverige, figur 7.

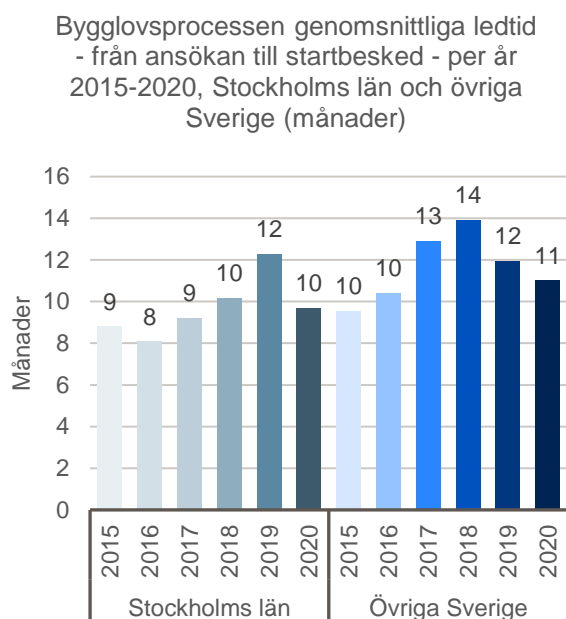
Utvecklingen över tid ser likartad ut i Stockholms län jämfört med Övriga Sverige och visar på en ökning fram till 2018/2019, varefter ledtiderna har gått ner, figur 8. Vändningen nedåt knyts i Arkwrights analys till ökad digitalisering. Även avgiftsreduktionen som infördes 2019 kan ha haft effekt. Nedgången har emellertid ännu inte helt kunnat kompensera för den tidigare uppgången.

Liksom för planprocessen, uppvisar bygglovsprocessen en stor variation i ledtid mellan kommunerna, figur 9. Genomsnittlig ledtid från bygglovsansökan till startbesked varierar i urvalets

kommuner från 7 månader i Linköping till 13 månader i Malmö, Lund, Österåker och Göteborg, runt ett genomsnitt på 11,3 månader.

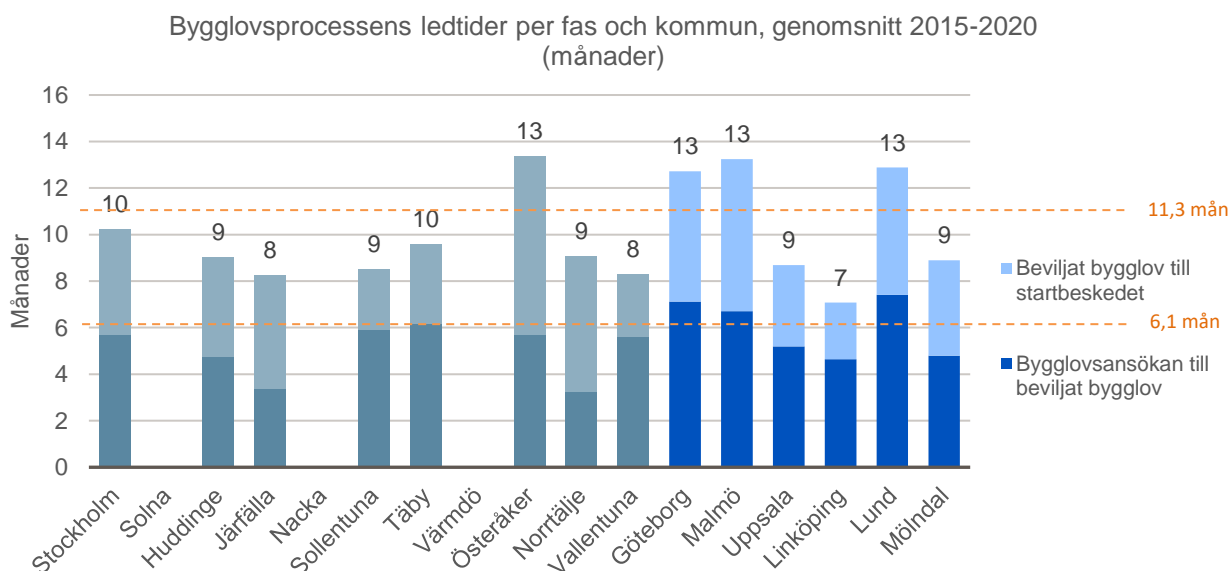


Figur 7. Källa: Arkwright.



Figur 8. Källa: Arkwright.

Den första fasen, från bygglövsansökan till beviljat bygglov varierar från 3 månader i Norrtälje och Järfälla till 7 månader i Göteborg och Lund. I genomsnitt är ledtiden 6,1 månader, det vill säga drygt hälften av den totala tiden fram till startbesked. Ledtiderna för den senare fasen, mellan beviljat bygglov och startbesked, präglas av möjligheterna till överklagan, men också av ett intresse från byggherren att skjuta upp byggandet kopplat till marknadsförutsättningarna och den interna produktionsplaneringen.



Figur 9. Källa: Arkwright.

Antalet bostäder är inte heller för bygglövsprocessen en variabel som verkar driva upp ledtiderna i bygglövsprocessen, enligt Arkwrights analys.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att ledtiderna i plan- och bygglövsprocesserna är långa, sammanlagt närmare fem år i genomsnitt, och därtill uppvisar en ökande trend på många håll.

Både för planprocessen och bygglovsprocessen finns stora skillnader i ledtid mellan olika kommuner, vilket indikerar en stor potential till förbättring, även givet att de rent fysiska förutsättningarna i kommunerna skiljer sig åt. Den stora variationen i ledtid mellan kommuner och mellan projekt samt i vissa fall från ett år till ett annat, illustrerar också en betydande osäkerhet och oförutsägbarhet som inblandade aktörer behöver förhålla sig till.

3. Samhällseffekter av ökande ledtider

Effekter av långa och allt längre ledtider i plan- och bygglovsprocessen är inte ett problem som endast berör byggherrar och kommunala planerare. Med längre ledtider blir det dyrare för bostadsutvecklare att bygga nya bostäder än det skulle behöva vara. Men dessa kostnader kan inte automatiskt föras över på bostadskonsumenter. Effekten blir i stället att färre nyproduktionsprojekt blir lönsamma, vilket i sin tur gör att antalet nya bostäder bli färre. Sådana negativa effekter på bostadsutbudet är ett problem för samhällsekonomin. När bostadsbyggandet blir lägre än det potentiellt skulle kunna vara blir också priserna på hela bostadsmarknaden högre. Och med högre priser uppstår negativa fördelningseffekter och rörligheten på bostadsmarknaden för olika hushållsgrupper försämras.

Långa plan- och bygglovsprocesser ger negativa samhällseffekter

Som framgått av föregående kapitel finns stora skillnader i ledtider i plan- och bygglovsprocesserna mellan olika kommuner. Dessutom har ledtiderna ökat de senaste åren, inte minst i Stockholm, trots lagstiftarens och olika aktörers ansträngningar för att korta dem. Att ledtider ökar och varierar kraftigt mellan olika projekt och kommuner innebär samtidigt att processerna blir mer oförutsägbara. Oförutsägbarhet ökar risker och kostnader för aktörerna i processen.

Med högt ställda krav på demokratiskt inflytande och höga ambitioner till skydd för exempelvis naturvärden och kulturmiljö är det naturligt att processerna tar tid. Men det är knappast skillnader i måluppfyllelse vad avser demokratiskt inflytande eller efterlevnad av lagstiftning som förklarar att ledtiderna blir längre eller att skillnader i ledtider mellan olika kommuner är stora – lagstiftningen som tillämpas och styr planprocesserna är densamma över hela landet.

Däremot kan det finnas helt legitima och rimliga förklaringar till att planprocessens längd kan variera. Det gäller exempelvis kommuner med byggande på platser med mer komplexa förutsättningar såsom stadsutveckling med nya bostäder centralt i storstäder jämfört med bostadsbyggande på mer perifert belägen mark i glesare miljöer. Med annan pågående markanvändning och många svåra frågor som sanering, hantering av befintliga system och strukturer, komplettering och utbyggnad av infrastruktur samt många närliggande verksamheter och närboende som påverkas av ny bebyggelse, blir projekten mer komplicerade och fler tidskrävande utredningar måste genomföras.

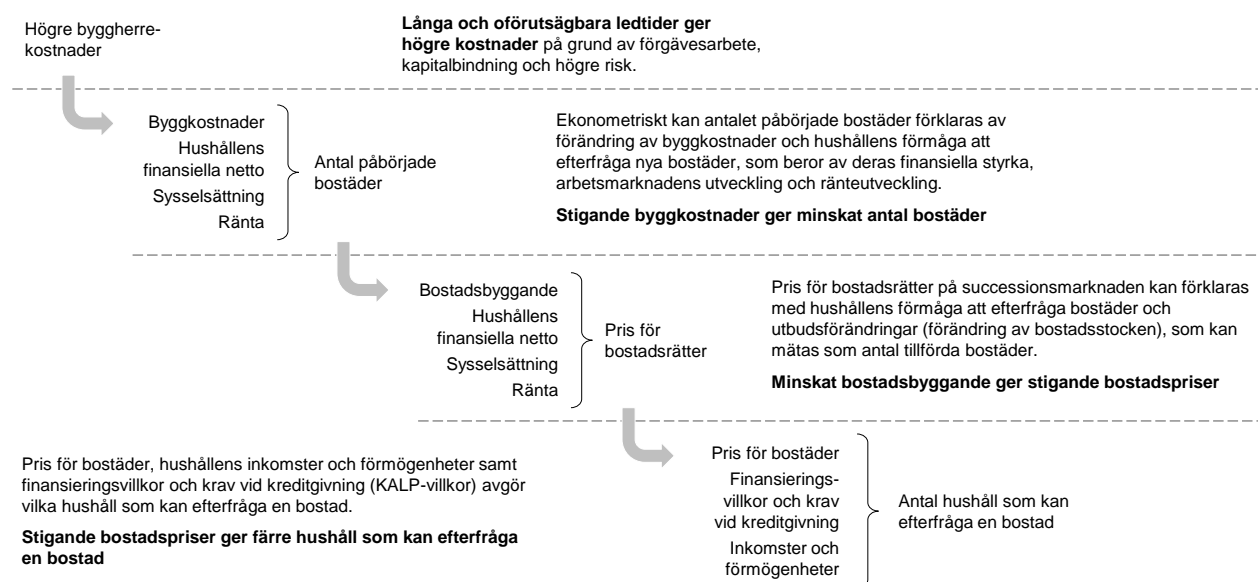
Men trots att det finns förklarliga och legitima skäl till att planprocesser kan ta olika lång tid, kvarstår problemet med processer där långa ledtider inte kan förklaras av sådana skäl. I dessa fall finns i stället potential att korta ledtiderna med hjälp av effektivare arbetssätt. En grundläggande fråga är vilka vinster samhället kan göra med effektivare plan- och bygglovsprocesser. För att belysa detta kan en analys göras i ett antal olika steg, det gäller analys av:

1. kapitalbindning för förvärv och förvaltning av mark fram till att bostäder kan säljas eller hyras ut samt vilka extra kostnader onödigt kapitalbindning adderar till andra byggkostnader som också drivs på av processernas oförutsägbarhet vilken adderar risk och dessutom kan leda till kostsamma förgävesarbeten,
2. hur ökade byggkostnader påverkar antalet nybyggda bostäder,
3. hur antalet nybyggda bostäder påverkar prisbildningen på successionsmarknaden för bostäder,
4. hur prisnivåer på bostäder påverkar olika hushållsgruppers, exempelvis förstagångsköpare, möjligheter att köpa en bostad och ta sig in på bostadsmarknaden.

Dessutom är det möjligt att översiktligt belysa andra samhällsekonomiska kostnader som uppstår om bostadsbyggandet blir lägre än vad det annars potentiellt skulle kunna vara:

- Långa och mer kortsiktiga samhällsekonomiska effekter på arbetsmarknaden och potentiell regional tillväxt.
- Välfärdseffekter för enskilda och grupper av hushåll.

Figur 10 redovisar schematiskt hur ökade kostnader till följd av långa planprocesser kan få följd effekter i form av minskat byggande, ökande priser, negativa fördelningseffekter och andra samhällskostnader.



Figur 10. Analysschema för effekter av högre byggherrekostnader. När byggherrekostnaderna i form av räntekostnader för mark stiger blir det mindre lönsamt att bygga nya bostäder. Det bromsar därför bostadsbyggandet. Med ett lägre bostadsbyggande pressas bostadspriserna upp också för bostäder på successionsmarknaden, vilket gör det svårare att köpa en bostad för hushåll med mindre sparkapital och mindre marginaler i sina hushållsbudgetar. I förlängningen påverkar det samhällsekonomi negativt.

Långa processer binder kostsamt kapital och fördyrar bostadsbyggandet

Givet att planprocesser drar ut längre på tiden än vad som potentiellt skulle vara möjligt, får bostadsutvecklare högre kostnader för ägande och förvaltning av den mark som ska bebyggas. Mark som köps in eller förvaltas med avsikt att bebyggas har ett marknadsvärde eller en historisk anskaffningskostnad för markägaren. Dessa värden innebär i normalfallet en löpande kostnad för markägaren i form av det avkastningskrav som markägaren har på det investerade kapitalet. Avkastningskravet kan i sin tur delas upp i kostnader för lånat och eget kapital.

Det finns ingen given nivå för vilka kostnader detta innebär, olika aktörer har olika finansieringskostnader och därmed olika avkastningskrav. Men generellt byggs kostnaden upp av de villkor som gäller för markägarens möjligheter att låna pengar och vilket avkastningskrav den har på eget kapital. Givet att planprocessen är osäker, både vad gäller förseningar i tiden och vad framtida byggrätter tillåter bostadsutvecklaren att bygga, krävs dessutom ett risktillägg. Planprocessen kan ju resultera i en mindre byggrätt än vad byggherren ursprungligen tänkt eller medge byggstart först vid en tidpunkt eller i ett konjunkturläge med vikande efterfrågan (marknadsrisk), som i sig fördröjer byggstarten ytterligare. I ett sådant läge kan det dessutom bli svårare att finansiera själva genomförandet av byggtreprenaderna om bankerna till följd av ökande marknadsrisker blir mindre benägna att bevilja byggnadskreditiv. Ett lågt risktillägg för att kunna hantera denna typ av risker skulle kunna vara ca en till två procentenheter. Det ger ett avkastningskrav på totalt investerat kapital om minst cirka fem till sju procent, beroende på hur stor

andel som finansieras med eget respektive lånat kapital och hur hög inflation som förväntas. Med nuvarande inflationstakt kan avkastningskraven komma att stiga över denna nivå. Ett markköp för ett större bostadsbyggnadsprojekt i en av storstäderna om, säg 100 miljoner kronor, ger därmed enbart kapitalkostnader om minst cirka fem till sju miljoner kronor årligen. Ett belopp som till slut måste tas ut i form av bostadspriser eller hyror och som därför ytterst måste betalas av bostadskonsumenterna.

Med långa ledtider blir sammanfattningsvis räntekostnaden på investerat kapital allt högre ju längre tid planprocessen tar, givet att byggherren äger marken. Det leder, förutom till stigande kostnader, till att färre aktörer kan vara delaktiga i en sådan planprocess. Genomförande av större markköp riskerar därför begränsas till finansiellt starka aktörer om plan- och bygglovsprocesser mer eller mindre omotiverat drar ut på tiden. Mindre aktörer får svårt att bära både kostnaden och risken med en oförutsägbar tidsplan i planprocessen, eftersom en liten aktör inte samtidigt har intäkter från andra projekt som kan fungera som likviditet och absorbera kostnader som uppstår i de projekt som fördröjs. En följd effekt av detta är exempelvis att politiska mål om fler nya och mindre byggherrar blir svårare att nå. Sådana aktörer kan normalt endast agera på mark där köpeskillingen för marken erläggs först när detaljplanen är antagen eller har vunnit laga kraft. I praktiken riskerar det leda till att markutbudet för sådana aktörer begränsas till ett kommunalt markutbud eller till mark där en annan finansiellt starkare part kan driva planprocessen.

En viktig strategi för att minska byggkostnader och öka bostadsbyggandet har varit att försöka öka standardisering och i högre grad använda industriella processer i bostadsbyggandet. Men oförutsägbarheten om vilka ledtider som uppstår i olika planprocesser gör det svårare att använda industriella processer i byggandet. Exempelvis måste normalt arbeten i fabrik för ett konkret projekt bokas relativt lång tid i förväg. Sådana processer förutsätter därför att byggherren kan planera tider för montering och produktion av olika byggnadskomponenter och byggsystem med hög precision, vilket ställer krav på samordning mot tillgängliga så kallade "slot-tider" i en fabrik. Förskjuts byggstarten genom att bygglovsprocessen drar ut på tiden, kan det få negativa effekter och bidra till att vinster med en mer industrialiserad produktion minskar eller uteblir.

Långa och oförutsägbara processer leder inte bara till högre finansieringskostnader och mindre genomslag för effektivisering genom industriella processer. Oförutsägbarheten innebär att det inte heller är möjligt att bestämma en initial tidsplan för ett projekt. Därigenom försvåras produktionsplaneringen där resursplanering av byggarbetskraft och upphandling av entreprenader med mera är viktiga inslag. På så sätt gör längre och mer oförutsägbara ledtider det svårare att i förväg koordinera olika resurser som exempelvis arbetskraft eller att i god tid kunna upphandla entreprenadavtal, vilket i båda fall leder till svårigheter att optimera resursanvändning och ökar kostnader. Det är exempelvis i normalfallet mer ekonomiskt fördelaktigt att kunna upphandla byggentreprenörer i förtid än tätt inpå byggstart. När ledtiderna förlängs riskerar också utredningar och annat väsentligt underlag som gjorts initialt i planprocessen bli inaktuella. Det hinner helt enkelt uppstå nya politiska mål, komma ny lagstiftning eller uppstå nya förutsättningar i övrigt som innebär att äldre underlag bli inaktuellt vilket reser krav på att nya utredningar måste göras och äldre uppdateras. Tidsförlängningen i sig själv skapar därigenom nya och höga kostnader.

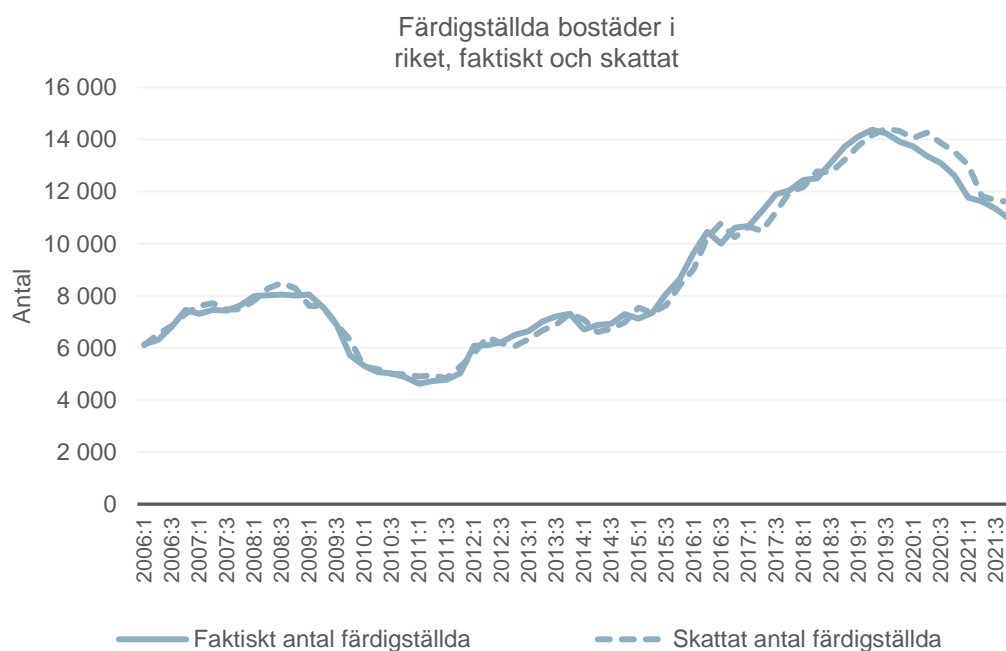
Långa och oförutsägbara ledtider i plan- och bygglovsprocesserna är sammanfattningsvis kostsamma och driver upp kostnader för bostadsproduktionen, både genom att faktiska finansieringskostnader för mark belastar den totala kostnadskalkylen, men dessutom genom att konkurrensen påverkas negativt när mindre och nya aktörer inte kan bära sådana kostnader och risker samtidigt som effektivisering genom potentiellt kostnadsbesparande industrialiserade processer får svårare att få genomslag. Dessutom försvåras tidsplanering av arbetskraft, upphandling och resursoptimering. I ett läge där övriga byggkostnader, inte minst materialkostnaderna, har ökat i snabb takt och reser högre krav på kostnadseffektivisering, är det särskilt betydelsefullt att kostnader till följd av onödigt långa ledtider minimeras.

Ökade kostnader påverkar antalet nybyggda bostäder

Med högre kostnader minskar bostadsbyggandet. Hushållens vilja att betala för nya bostäder beror på andra faktorer än byggkostnaderna. Över tid varierar betalningsviljan och därmed priser och nyproduktionshyror bland annat med ränteutvecklingen och tillväxten i hushållens disponibla inkomster. Mellan olika områden inom en kommun varierar priserna med olika platsers lägesegenskaper och tillgång till exempelvis service och kommunikationer.

Om byggkostnaderna stiger, exempelvis genom att byggherrens kostnader för markinnehavet ökar till följd av förlängda ledtider, utan att hushållens betalningsvilja förändras blir villkoren för nyproduktion sämre. Om hushållens betalningsvilja uttryckt i bostadspriser och nyproduktionshyror i en viss geografisk miljö helt enkelt inte är tillräckligt höga för att möta de ökande produktionskostnaderna, minskar antalet lönsamma projekt och bostadsbyggandet blir sammantaget lägre. På många bostadsmarknader är produktionskostnaderna precis i nivå med hushållens betalningsvilja i form av priser och hyror. I sådana miljöer riskerar även relativt små kostnadsökningar att stjälpas byggherrarnas kalkyler, vilket kan leda till att bostadsprojekt skjuts upp eller inte alls startas.

För att mer precist kunna bedöma hur förändrade byggkostnader påverkar bostadsbyggandets volym kan statistisk analys användas. Med en statistisk modell som förklarar bostadsbyggandets variation över tid kan de faktorer som påverkar byggtakten identifieras och effekter kvantifieras.



Figur 11. Källa: SCB och Evidens.

En sådan statistisk modell och analys visar att huvuddelen av variationen i bostadsbyggandet över tid i hela landet kan förklaras relativt väl av några få men viktiga variabler. Det handlar om hur hushållens kapitalstock samt konjunkturen förändras, hur räntenivån förändras och hur byggkostnaderna utvecklas. I storstadsregionerna kan den statistiska modellen också kompletteras med hur arbetsmarknaden utvecklas genom att förändringen av antalet sysselsatta också påverkar variationen i byggandet över tid. Genom att den statistiska modellen ger de olika variablerna en egen signifikant vikt, kan effekter på bostadsbyggandet av högre byggkostnader skattas, se figur 11.

Enligt SCB:s statistik uppgick markkostnaderna till ca 14 000 kronor per kvadratmeter bruttoarea i riket och till ca 17 000 kronor i storstadsregionerna för nyproduktion av bostadsrätter. I markkostnaderna ingår också andra kostnadsposter än rena kostnader för markförvärv. Värdet på

marken kan bedömas uppgå till runt 70 till 80 procent av den totala markkostnaden. Med en räntekostnad för mark om ca fem procent per år baserat på värdet på marken plus ett risktillägg blir den årliga kapitalkostnaden för marken knappt 800 kronor per kvadratmeter BTA i storstäderna. Det ger en extra kapitalkostnad om totalt knappt 1 600 kronor per kvadratmeter om en process fördröjs med ca två år. Samtidigt var byggkostnaderna exklusive markkostnader, men inklusive moms, ca 36 000 kronor per BTA i storstäderna och 33 000 kronor per BTA i hela landet. Adderas de extra kapitalkostnaderna för marken under två år till byggkostnaderna motsvarar det en ökning av byggkostnaderna med ungefär fyra procent, oavsett om kalkylen baseras på markvärden och byggkostnader för storstäderna eller för landet som helhet.

Summering av effekter under två år efter antagen förändring, hela landet

Variabel	Antagen förändring av nuvarande nivå	Förändring totalt byggande, (antalet bostäder)
Byggkostnader	+4 procent	-4 100
Hushållens finansiella netto	-10 procent	-13 800
Reporänta	+1 procentenhet	-2 400

Tabell 1¹.

Summering av effekter under två år efter antagen förändring, Stor-Stockholm och Stor-Göteborg

Variabel	Antagen förändring av nuvarande nivå	Förändring totalt byggande, (antalet bostäder)
Byggkostnader	+4 procent	-2 900
Hushållens finansiella netto	-10 procent	-5 300
Reporänta	+1 procentenhet	-1 600
Sysselsättning	-1 procent	-2 300

Tabell 2.

Används den statistiska modellen som diskuterades ovan, visar resultaten av förändringar i de olika påverkande variablerna att en ökning av byggkostnaderna, allt annat lika, med fyra procentenheter till följd av ökade finansieringskostnader för mark, ger ett lägre bostadsbyggande.

Det är naturligtvis svårt att mer exakt bedöma hur stora fallen i bostadsbyggandet blir till följd av längre planprocesser. Som nämnts tidigare beror det på hur långa tidsförskjutningar i planprocessen är och vilka kostnader för mark olika aktörer har i olika konkreta projekt. I beräkningen i tabell 1 antas att förändringen i byggkostnader ger kvarstående effekter under minst två år och att effekterna på bostadsbyggandet summeras under den tvåårsperioden. Resultatet av modellskattningen med dessa förutsättningar visar att det totala bostadsbyggandet i hela landet faller med drygt 4 000 bostäder under tvåårsperioden. Om förlängningen av processerna begränsas till ett år blir effekten mindre, runt 2 000 färre nya bostäder.

Med modellen kan samtidigt effekter av förändringar i de andra påverkande variablerna studeras. De ökande finansieringskostnaderna för mark som inte kan bebyggas till följd av långa ledtider tycks exempelvis ge effekter på bostadsbyggandets volym som är i paritet med vad en räntehöjning från en till två procentenheter ger.

Görs motsvarande sambandsanalys för de två storstadsregionerna Stockholm och Göteborg (modeller för Malmöregionen saknas) ger samma procentuella ökning av finansieringskostnaderna för mark som inte kan bebyggas och som driver upp byggkostnaderna som i hela landet, ett minskat bostadsbyggande under en tvåårsperiod om ca 2 900 bostäder, se tabell 2. Merparten av fallet i bostadsbyggande till följd av förlängda ledtider sker därmed i storstäderna där markkostnaderna är högre.

De kostnader som uppstår till följd av längre plan- och bygglovsprocesser minskar sammanfattningsvis bostadsbyggandet, även om den mer exakta volymen är osäker. Hur stor den blir beror på bostadsutvecklarnas kapitalkostnader och hur lång tid olika plan- och bygglovsprocesser fördröjs. En minskning av antalet nybyggda bostäder får följdeffekter. Med en

¹ För hela landet är förändringen i sysselsättning inte statistiskt signifikant. Möjligen beror det på att nyproduktion i högre grad än i storstäderna efterfrågas av hushåll som inte är sysselsatta, exempelvis äldre hushåll och unga vuxna. Sådan efterfrågan kan vara mindre beroende av konjunktursvängningar.

lägre nyproduktionstakt blir också bostadsutbudet lägre på de olika lokala bostadsmarknaderna, vilket principiellt driver upp bostadspriserna i hela bostadsbeståndet. Frågan är om det är möjligt att också översiktligt skatta storleken på sådana priseffekter?

Färre nya bostäder påverkar prisbildningen på bostadsmarknaden

För att undersöka möjliga priseffekter av de ökade kostnaderna till följd av längre ledtider, kan den skattade minskande byggtakten i Stor-Stockholm och Stor-Göteborg användas som underlag. I beräkningarna görs en proportionell fördelning av den minskande byggtakten mellan de båda regionerna.

Prisutvecklingen för bostadsrätter i Stockholms närförorter, som utgörs av de delar av Stockholms stad som ligger utanför innerstaden samt kranskommunerna Lidingö, Nacka, Solna och Sundbyberg, framgår av figur 12. Prisförändringarna över tid kan förklaras relativt väl av hur hushållens finansiella netto (hushållens finansiella tillgångar minskat med hushållens skulder), räntenivån, sysselsättningen och bostadsbyggandet förändrats (streckad linje).

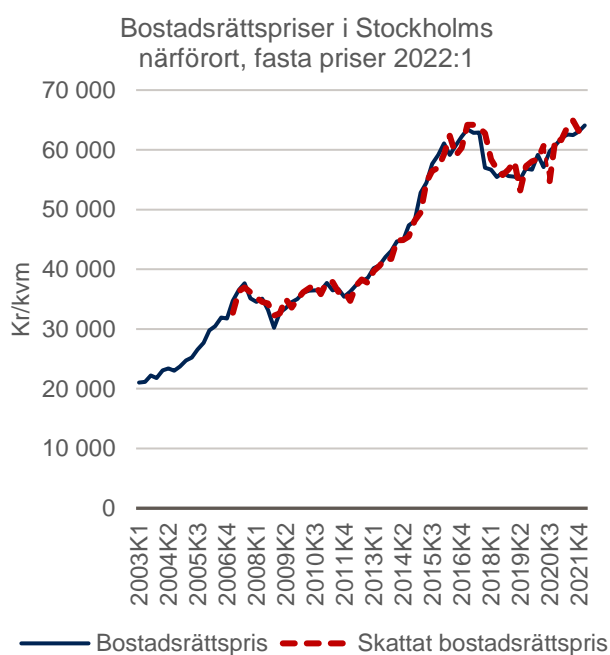
Genom att förändringar av bostadsbyggandet har en statistiskt signifikant effekt på bostadspriserna är det möjligt att undersöka priseffekten av ett minskat byggande till följd av högre byggkostnader enligt ovan.

Beräkningarna med prismodellen som utgångspunkt visar att priseffekten totalt blir plus drygt 1 000 kronor per kvadratmeter om bostadsbyggandet faller i enlighet med beräkningarna i tabell 3 (närförorts andel av det fallande bostadsbyggandet omfattar ca 750 färre bostäder av totalt ca 2 900 färre bostäder i de båda storstadsregionerna).

Samtidigt finns som konstaterats fler negativa effekter av att ledtiderna blir längre än nödvändigt. Exempelvis kan det leda till färre aktörer som kan bedriva bostadsutveckling och lägre utväxling av användning av industriella processer som kan sänka byggkostnader. Den samlade negativa effekten på bostadsbyggandet blir därför troligtvis högre än vad en beräkning enbart baserad på effekter av högre finansieringskostnader visar. En trolig slutsats är därför att längre ledtider kan innebära priseffekter på minst 1 000 kronor per kvadratmeter i Stockholms närförort men att effekten i praktiken är större.

Summering av kortsiktiga priseffekter i Stockholms närförort		
Variabel	Antagen förändring av nuvarande nivå	Förändring av pris, kr/kvm
Byggande	-750 bostäder	+1 047
Hushållens finansiella netto	-10 procent	-3 115
Reporänta	+1 procentenhet	-683
Sysselsättning	-1 procent	-557

Tabell 3.



Figur 12. Källa: Svensk Mäklarstatistik och Evidens.

För att få perspektiv på priseffekterna kan dessa exempelvis sättas i relation till det föreslagna statliga startlånet för förstagångsköpare som föreslås vara 250 000 kronor, SOU 2022:12 (2022). Givet att en bostad i genomsnitt är ca 70 kvadratmeter innebär det minskande utbudet till följd av lägre produktionstakt att priserna på successionsmarknaden i genomsnitt kan öka med minst 70 000 kronor, men mer sannolikt med mer än 100 000 kronor per bostad. Beräkningarna visar därmed att kanske uppemot hälften av det statliga startlånet riskerar behövas enbart för att finansiera prisökningar till följd av ineffektivitet i plan- och bygglovsprocesser.

Olika hushållsgruppers möjligheter att köpa en bostad och ta sig in på bostadsmarknaden minskar med högre priser

De grupper som påverkas mest negativt av att högre finansierings- och byggkostnader driver upp prisnivån på successionsmarknaden är förstagångsköpare, se exempelvis Svensson (2020), SBAB (2021) och Evidens (2019). Dessa är ofta unga vuxna och nyblivna ensamhushåll till följd av hushållsdelning (separationer med mera) med normala inkomster. Med en relativt strikt kreditgivning där hushållen prövas för att både klara räntor på cirka 7 procent och amorteringskrav på normalt minst två, men inte sällan tre procent, av ett bostadslån, blir de kalkylmässiga boendeutgifterna inte sällan alltför höga.

Hur strikt kreditgivningen är, är vid sidan av hushållens inkomster och sparande den viktigaste faktorn som styr fördelningen av bostadsbeståndet mellan olika grupper av hushåll. Vid införandet av det andra amorteringskravet år 2018, föll exempelvis bostadspriserna eftersom efterfrågan anpassades till högre boendeutgifter. Det innebar i sin tur att mer välbeställda hushåll, som inte kreditbegränsades, kunde öka sin bostadskonsumtion, eftersom hushåll som inte var beroende av lån helt plötsligt kunde köpa sina bostäder billigare. Den skärpta kreditprövningen gav på så sätt regressiva fördelningseffekter, Svensson (2021).

Med onödigt långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen blir som visats också bostadspriserna högre än vad de annars skulle vara. Dessa priseffekter spär då på de negativa fördelningseffekterna till följd av kreditregleringen av hushåll². Ett sätt att illustrera effekterna är att beräkna och jämföra hur många hushåll i olika vanliga yrken som klarar en kreditprövning, där bostadspriserna varierar. Kalkylerna baseras på genomsnittspriser på bostadsrättsmarknaden i Stockholms län. Beräkningen bygger på fiktiva så kallade KALP-kalkyler (Kvar-att-leva-på-kalkyler) som bankerna använder vid kreditprövningen. Kalkylen visar inte hur många hushåll som själva *vill* genomföra ett småhusförvärv, eftersom det både beror på vilka boendepreferenser hushållen har och på hur stora andelar av disponibel inkomst de själva är beredda att lägga på att bo. Men kalkylen visar hur många hushåll i olika vanliga yrkesgrupper som skulle *beviljas* ett bolån med olika prisnivåer och hur andelen förändras om priserna skulle vara 2 000 kronor per kvadratmeter högre till följd av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen.

I kalkylerna används det nuvarande regelverket där hushållen ska klara en kalkylränta om cirka 7 procent och dessutom amorteringsbetalningar som varierar beroende på belåningsgrad, lånets storlek och hushållets inkomst. Hushållen förutsätts ha ett sparkapital som motsvarar 15 procent av priset och klarar därmed bolånetaket. För ett lån med 85 procent belåningsgrad innebär det en amortering om tre procent per år för de hushåll där lånet är större än 4,5 gånger bruttoinkomsten.

I beräkningarna används data över faktiska inkomster i olika så kallade samhällsbärande yrkesgrupper i Stockholms län, som exempelvis sjuksköterskor, affärsbiträden och lärare. Erfarenheterna visar att det framför allt är ensamboende som har svårast att klara kreditprövningen

² Också under perioder med fallande priser kan fördelningen av bostadsstocken utvecklas negativt. Fördelningseffekter beror på av vilka orsaker prisbildningen påverkats. Under perioden 2017 och 2018 föll priserna samtidigt som skevheten i fördelningen förstärktes. Det beror på att orsaken till fallande priser under den perioden var skärpt kreditgivning, vilket drog bort efterfrågan från kreditbegränsade hushåll.

eftersom de till viss del konkurrerar om samma bostäder som sammanboende hushåll, men endast har en inkomst och ett sparkapital. Många sammanboende har mer än en inkomst och också ett större sparkapital eftersom det sparats ihop av två personer. Vidare förutsätts de olika hushållen efterfråga en 50 kvadratmeter stor bostadsrätt om de är ensamboende utan barn och 85 kvadratmeter om de är ensamstående med barn.

Resultatet av kreditprövningen med hjälp av de fiktiva KALP-kalkylerna och gjorda antaganden om belåningsgrad, prisnivåer och bostadsstorlekar, visar att det redan i ett utgångsläge är färre än hälften av hushållen i flera av yrkesgrupperna som klarar kriterierna KALP-kalkylen, se tabell 4. Det gäller exempelvis affärsbiträden, elevassistenter och undersköterskor. Grundproblematiken för dessa grupper är därmed hur kreditprövningen är utformad med relativt hög kalkylränta och gällande amorteringskrav. Men med 2 000 kronor per kvadratmeter ytterligare högre prisnivå, som ett resultat av högre priser till följd av lägre bostadsbyggande enligt ovan, är det ännu fler som inte klarar kreditprövningen. För exempelvis ensamboende gymnasielärare och brandmän med barn ökar andelen som inte klarar kreditprövningen med fem procentenheter och för motsvarande grupp sjuksköterskor ökar andelen med tre procentenheter.

Hushållstyp	Prisnivå	Andel som klarar KALP uppdelat på yrke enligt SCBs indelning SSYK12						
		Affärsbiträde	Barnhemsbiträde/ elevassistent	Brandmän	Gymnasie- lärare	Sjuk- sköterska	Under- sköterska	Jurist
Ensamboende (ungdom)	Snittpris	40%	32%	67%	56%	70%	35%	76%
	+ 2 000	39%	31%	64%	53%	68%	34%	74%
Ensamboende (med barn)	Snittpris	24%	19%	25%	19%	34%	16%	52%
	+ 2 000	23%	17%	20%	14%	30%	14%	49%

Tabell 4.

Sammantaget är det uppemot 600 hushåll i Stockholms län endast i de sju olika studerade yrkeskategorierna, som utestängs från möjligheterna att köpa en bostad med de förutsättningar som använts i kalkylen vid en ökning av bostadspriserna om 2 000 kronor per kvadratmeter, allt annat lika. Givet att effekterna är likartade för andra yrkesgrupper i länet betyder det att antalet hushåll som inte klarar en partiell ökning av bostadspriserna vid kreditprövning om cirka 2 000 kronor per kvadratmeter, minst är i storleksordningen 2 000 till 3 000 hushåll i Stockholms län. Även om huvudproblemet för hushåll med lägre till normala inkomster är andra delar av kreditprövningen som bolånetak, kalkylräntan och amorteringskraven, visar beräkningarna att högre byggkostnader till följd av långa planprocesser ytterligare bidrar till att försvåra för olika hushållsgrupper att ta sig in på bostadsmarknaden genom att köpa en bostad. De negativa effekterna är särskilt stora för ensamboende med barn, som endast har en inkomst men som samtidigt behöver en lite större bostad.

Vissa av hushållen som inte klarar att köpa en bostad kommer rimligen att fortsätta bo trångt eller i irreguljära boendeformer, exempelvis andrahandsboende. Det påverkar dessa hushålls välfärdsnivå negativt, vilket utvecklas ytterligare längre fram. I praktiken kommer många av hushållen som inte klarar KALP-kalkylerna att söka sig till billigare bostäder. Utvärdering av effekter av amorteringskravet visar att så också är fallet, Finansinspektionen (2019). Givet att många hushåll, särskilt hushåll med barn, knappast kan efterfråga särskilt mycket mindre bostäder, innebär det att hushållen får söka en bostad i ett billigare område, inte sällan längre bort från regioncentrum. Tidigare undersökningar har visat att flera kategorier av hushåll i samhällsbärande yrkesgrupper också i högre grad bor med längre avstånd mellan boende och arbetsställen, Stockholms Handelskammare (2021). Det betyder att dessa hushåll i allt större utsträckning mer eller mindre motvilligt betalar för sitt boende med längre avstånd och pendlingsstider. Det kan också innebära att det blir svårare för näringslivet att rekrytera personal om fler hushåll tvingas pendla långt. Dessutom, en bostadsefterfrågan som söker sig allt längre bort från regioncentrum riskerar

på längre sikt bidra till en önskad utglesning och öka behovet av utbyggd infrastruktur i de mer perifera lägena, vilket kan medföra extra kostnader för samhället. Det gäller särskilt om det sker på bekostnad av förtätning som innebär att redan gjorda investeringar i exempelvis skolor, förskolor och transportinfrastruktur i de centrala delarna inte nyttjas till sin fulla potential. Ett ökat arbetsresande med längre pendlingssträckor kan också bidra till mer negativ klimatpåverkan.

Andra samhällsekonomiska effekter

Högre kostnader i bostadsproduktionen ger som beskrivits ett lägre bostadsbyggande, bidrar till högre bostadspriser och bidrar ytterligare till fördelningsproblem på bostadsmarknaden. Men det finns också ytterligare negativa samhällseffekter av att bostadsbyggandet är lägre än det potentiellt skulle kunna vara:

- Nyproduktion bidrar till att öka rörligheten på bostadsmarknaden och flyttkedjor till följd av rörlighet på bostadsmarknaden gör det möjligt för hushåll med lägre inkomster att flytta till en passande bostad i flyttkedjans senare noder.
- Rörligheten på bostadsmarknaden är välfärdshöjande. Med en lägre byggtakt uteblir också positiva välfärdseffekter för hushållen.
- Ett lägre bostadsbyggande ger lägre regional tillväxt och lägre skatteintäkter.

Rörlighet på bostadsmarknaden

I studier som Evidens genomfört på uppdrag av Bofrämjandet respektive Region Skåne, har rörlighetseffekter på bostadsmarknaden till följd av nyproduktion av bostäder studerats, se Evidens (2021) och Evidens (2022).

I Stockholmsregionen analyserades rörlighetseffekterna av nyproduktion om totalt knappt 3 000 nybyggda bostäder. Av dessa var ungefär hälften bostadsrätter och den andra hälften hyresrätter. Knappt 800 nybyggda bostäder var bostäder i lägen som klassats som halvcentrala, vilket omfattar nyproduktion i Nacka (angränsande delar till Stockholm), Lidingö, Solna och Sundbyberg.

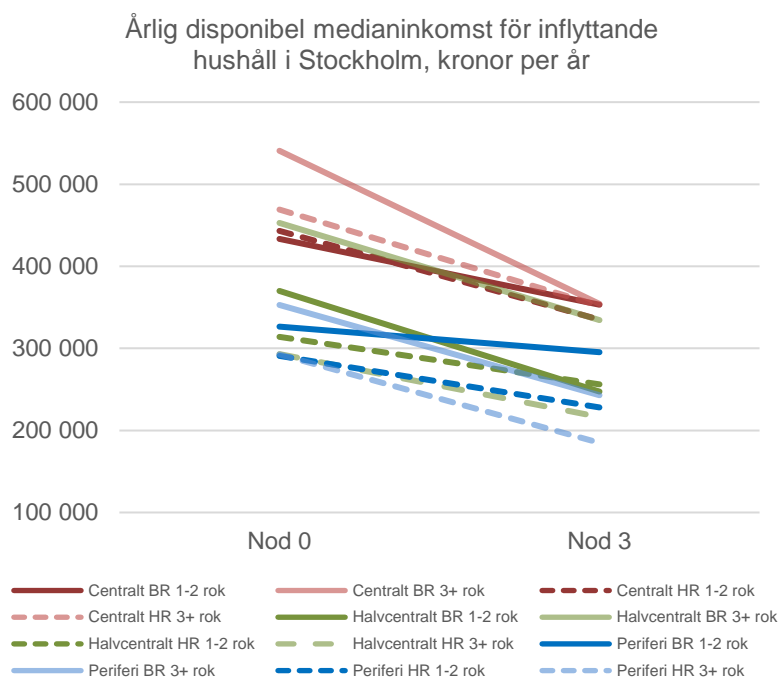
Resultatet visade att hushåll som successivt kunde flytta in i en tillgängliggjord bostad till följd av de vakanskedjor som den analyserade nyproduktionen utlöste, lämnade sammanlagt 3 900 bostäder som därmed blev vakanta i flyttkedjan. Sammantaget innebar det att 6 850 hushåll kunde flytta till en för hushållet ny bostad (2 950 nyproducerade bostäder plus 3 900 frigjorda bostäder i flyttkedjan). Det samlade rörlighetsmättet för all studerad nyproduktion blir därmed 2,32. Eller annorlunda uttryckt: för varje nyproducerad bostad kunde 2,32 hushåll flytta till en för hushållet ny och mer passande bostad.

Skånestudien visade att 5 700 nyproducerade bostäder frigjorde drygt 8 600 bostäder i efterföljande flyttkedjor. Sammantaget uppstod således drygt 14 300 vakanser i och med nyproduktionen, vilket innebar att för varje nyproducerad bostad kunde 2,51 hushåll flytta in i en för hushållet ny bostad. Högst rörlighetskvot uppstod vid nyproduktion av småhus, där kvoten var 3,65, följt av 2,51 för bostadsrätter och 2,35 för hyresrätter. Bakom dessa siffror döljer sig emellertid en variation som beror av framför allt bostadens storlek. Analyserna visar genomgående att större bostäder ger höge rörlighetseffekt.

De uppmätta rörlighetskvoterna kan tillämpas på de beräknade effekterna vad avser minskat bostadsbyggande till följd av kostnader för en lång plan- och bygglovsprocess. Givet att kvoten skulle vara cirka 2,5 och bostadsbyggandet minskar med cirka 2 000 bostäder per år i hela landet till följd av fördyringar av bostadsbyggandet, betyder det att 5 000 hushåll årligen går miste om möjligheter att hitta en mer passande bostad i en flyttkedja som uppstår till följd av nyproduktion av bostäder. Onödigt långa plan- och bygglovsprocesser bidrar på så sätt till minskad rörlighet på bostadsmarknaden.

Med ett lägre bostadsbyggande uppstår sammanfattningsvis färre flyttkedjor. De båda studierna visade, att även om nyproduktionen normalt efterfrågas av hushåll med lite högre inkomster, ger flyttkedjor till följd av nyproduktion hushåll med normala eller lägre inkomster möjligheter att flytta till en mer passande bostad i flyttkedjans senare noder.

Redan i flyttkedjans tredje led har genomsnittsinkomsterna bland inflyttarna fallit till nivåer som understeg länets medianinkomster, oavsett vilken typ av nyproduktion som initierat flyttkedjan, se figur 13 och tabell 5.



Stockholms län. Disponibel inkomst för hushåll efter ålder och år

	Medelvärde, tkr	Medianvärde, tkr
År	2019	2019
18+ år	602	446
18-29 år	396	334
30-49 år	675	554
50-64 år	720	545
65+ år	471	296
65-79 år	515	339
80+ år	358	211

Tabell 5. Källa: SCB.

Figur 13. Källa: SCB. Genomsnittsinkomster bland hushåll i nyproduktion (nod 0) och i efterföljande flyttkedjas tredje led (nod 3) beroende av typ av nyproduktion (storlek och upplåtelseform).

När bostadsbyggandet blir lägre än det potentiellt skulle kunna vara innebär det sammanfattningsvis färre flyttkedjor, vilket i sin tur ger lägre rörlighet och mindre möjligheter för medel- och låginkomsttagare att flytta till en mer passande bostad.

Lägre rörlighet på bostadsmarknaden ger lägre välfärdsnivå

Rörlighet på bostadsmarknaden har flera olika positiva effekter. Med högre rörlighet har hushållen lättare att anpassa sitt boende efter behov och preferenser. En ung person kan flytta från föräldrarna till en passande första bostad, ett ungt par kan lämna sina egna respektive bostäder och flytta till en gemensam bostad och en barnfamilj kan flytta till en större bostad i takt med att familjen växer, samtidigt som ett äldre hushåll kan lämna sin stora bostad för en mindre och mer lättskött lägenhet. Med varje flytt som innebär att hushållen får en mer passande bostad ökar hushållens välfärd.

I tidigare nämnda studie för Bofrämjandet kunde välfärdseffekter för enskilda hushåll av rörlighet på bostadsmarknaden kvantifieras, Evidens (2021). Med välfärd avses här ordets mer ursprungliga betydelse i form av hushållets "lycka, välgång samt ekonomiska och sociala trygghet" och har således ingen direkt koppling till den mer sentida glidningen i ordets betydelse, där begreppet i högre grad knutits till omfattning, resurser eller styrning av offentliga vård-, omsorgs- och utbildningstjänster.

Undersökningen genomfördes i form av en enkätstudie till 1 000 hushåll som nyligen flyttat. Resultaten visade att hushållen upplevde stora förbättringar av sitt boende efter en flytt till en för

hushållet ny bostad. Betygsförbättringen på den nya bostaden jämfört med den tidigare uppgick till ungefär 10 betygssteg på en 100-gradig skala när hushållen flyttade inom en och samma upplåtelseform. I de fall hushållen flyttade från en hyresbostad till en ägd bostad i form av en bostadsrätt eller ett småhus var betygsförbättringen större och betygen på boendet ökade med mellan 20 och 30 betygssteg.

I studien tillfrågades hushållen också om tillfredsställelsen med sin totala välfärdsnivå när de vägde ihop den utifrån ett brett spektrum av viktiga aspekter, såsom hälsa, relationer, familjesituation, privatekonomi, arbetssituation och boende. Utifrån svaren på dessa frågor var det i studien möjligt att i ett nästa steg analysera om boendet hade ett signifikant statistiskt samband med den samlade välfärdsupplevelsen. Det visade sig att hushållens upplevelse av den samlade välfärdsnivån på ett statistiskt signifikant sätt påverkades av hur nöjda hushållen var med sitt boende. Slutsatsen av den statistiska analysen av enkätsvaren var att rörlighet på bostadsmarknaden är välfärdshöjande. Det finns visserligen faktorer som spelar större roll för den samlade välfärdsupplevelsen, inte minst hur respondenterna betygsätter nöjdhet med familjesituationen, ekonomin, relationer och hälsa, men boendesituationens bidrag var påtagligt.

Sammanfattningsvis visar både samhällsekonomiska beräkningar och studier av hur hushållen uppfattar sitt boende och sin allmänna livssituation att rörlighet på bostadsmarknaden har tydliga positiva effekter, både för samhället och de enskilda hushållen. Med onödigt långa plan- och bygglovsprocesser, som ger ett lägre bostadsbyggande och högre priser, blir rörligheten lägre på de lokala bostadsmarknaderna och hushåll utestängs eller måste efterfråga en mindre passande bostad. Sammantaget innebär detta att dessa hushåll får en lägre välfärdsnivå.

Regional tillväxt och offentliga skatteintäkter

Också samhällsekonomin vinner på att hushållen på ett smidigt sätt kan anpassa sitt boende till nya förutsättningar, exempelvis genom att matchningsprocesser på arbetsmarknaden fungerar bättre när hushåll kan flytta till studier och arbete. Rörlighet på bostadsmarknaden skapas bland annat genom nyproduktion av bostäder. Ett för lågt bostadsbyggande innebär lägre rörlighet vilket medför samhällsekonomiska kostnader, se exempelvis WSP (2013). Logiken bakom detta är enkel. Ett lågt bostadsbyggande som inte svarar upp mot tillväxtregionernas potentiella befolkningstillväxt leder till att färre kommer att flytta till dessa regioner från andra delar av landet, samtidigt som utflyttningen från regionen ökar. Sammantaget leder detta till ett minskat inrikes flyttnetto. Ett minskat flyttnetto ger negativa effekter på befolkningens mängd, särskilt befolkningen i arbetsför ålder, vilket i förlängningen innebär ett minskat arbetskraftsutbud. När utbudet av arbetskraft minskar påverkas sysselsättningen och produktionen negativt. En samhällsekonomisk konsekvens av detta är att de samlade löneinkomsterna och därmed skatteintäkterna till samhället minskar.

Sammanfattande slutsatser om effekter av långa ledtider

Att plan- och bygglovsprocesser drar ut på tiden kan ha rimliga och legitima förklaringar. Komplexa projekt, demokratiskt inflytande och skyddsvärda kultur- och naturmiljöer kräver att processerna drivs med noggrannhet för ett gott slutresultat.

Men mycket tyder på att plan- och bygglovsprocesser försenas av andra skäl, skäl som inte direkt ger planer och bebyggelsen högre kvaliteter. Detta utvecklas mer i kommande kapitel. Sådana skäl skapar då onödigt långa processer, vilket driver upp byggherrekostnaderna och därmed de totala byggkostnaderna. Med högre byggkostnader blir bostadsbyggandet lägre än det annars skulle vara och med ett lägre byggande än det potentiellt möjliga, blir också priserna högre.

Följdeflekterna blir att färre hushåll har möjlighet att köpa en bostad och att rörligheten på bostadsmarknaden försämras i förhållande till en mer ideal situation. Detta skapar i förlängningen regressiva fördelningseffekter och stora samhällsekonomiska kostnader. Enbart den direkta

samhällsekonomiska förlusten, som utgörs av det potentiella värdet av de bostäder som aldrig blir byggda till följd av de tidskostnader som uppstår, är betydande. Med 2 000 färre nya bostäder årligen skulle den direkta kortsiktiga samhällsekonomiska förlusten i form av värdet av dessa bostäder kunna skattas till cirka 5 miljarder kronor årligen, givet ett genomsnittsvärde om 2,7 miljoner kronor per bostad. Till detta belopp ska läggas mer långsiktiga kostnader till följd av exempelvis en sämre fungerade arbetsmarknad och direkta välfärdsförluster för enskilda hushåll. Det visar att ansträngningar för att undvika onödiga förseningar i plan- och bygglovsprocesser kan vara mycket lönsamma för samhället som helhet.

4. Orsaker och drivkrafter bakom längre ledtider

Data och analyser i denna rapport visar på långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen och för planprocesserna även ökande trender på fem och tio års sikt. Samtidigt observeras stora skillnader mellan kommuner och mellan projekt. Vad beror dessa mönster och skillnader på? Den sammanvägda bilden från analysmaterial och intervjuer pekar mot att förklaringen går att finna i mötet mellan det generella – i form av utökad lagstiftning – och det specifika – platsens fysiska förutsättningar och de inblandade aktörernas agerande och kompetens i olika processer.

Lokala politiska mål och politisk styrning

Skiftande bostadspolitisk agenda i byggnadsnämnden togs upp som en faktor i Arkwrights analys, som bidrar till ökande ledtider. Eller som en av de intervjuade byggherrarna uttryckte det: *”I kommuner som vill att aktörer skall bygga går plan- och bygglovsprocesserna fortare och det är lättare...”*. Med uttalade och väl förankrade mål om bostadsbyggande finns vanligen också mer effektiva processer och utarbetade rutiner för att driva plan- och bygglovsprocesser, vilket ger snabbare handläggningstider. Utan tydliga och kommunicerade politiska mål riskerar plan- och bygglovsprocesserna ta längre tid. Förekomst av tydlig politisk styrning är sammanfattningsvis uppenbart en faktor i analysen av allt längre ledtider.

Utökad lagstiftning och komplexitet i processerna

Nationella politiska initiativ för kortare ledtider och ett ökat byggande har i stor utsträckning fokuserat på Plan- och bygglagen, där möjligheterna har undersökts i Boverkets rapport *Plan- och bygglagen i praktiken 2012* (2013) och *Planprocessutredningen*, SOU 2015:109. Ett antal förändringar i PBL avsedda att förenkla och förkorta processerna har också införts under de senaste tio åren.

Intervjuer med forskare och aktörer i branschen pekar emellertid på att dessa insatser kan ha missat målet. En vanlig bedömning är att processen som sådan inte innebär något hinder för att klara detaljplaneprocesser på omkring två år, vilket också är den nivå som de snabbaste projekten ligger på i Arkwrights analys för Göteborg (19 till 23 månader) och Stockholm (26 till 27 månader). Ändå tar det i regel betydligt längre tid, genomsnittet i undersökningen ligger på omkring det dubbla. Således är det ”i glappen” mellan stegen i processen som de långa ledtiderna uppstår, där ärenden väntar på svar hos olika instanser eller hanteras av olika aktörer och i utredningar. Denna komplexitet går inte att utläsa av PBL, men väl i de omfattande planbeskrivningarna.

Komplexiteten i planuppdraget har två omedelbara källor – intressekonflikter och målkonflikter. Intervjuer och analyser lyfter fram *intressekonflikter* mellan byggaktör(er), kommun och länsstyrelse, liksom påverkan från politiker och invånare, som behöver hanteras. Därtill har de senaste tio åren inneburit utökade ambitioner i bland annat miljöbalken, där regler om miljö kvalitetsnormer och artskydd lyfts fram särskilt. Till detta ska även läggas riksintressen. Lagkraven resulterar i behov av utredningar med ofta höga krav på teknisk expertis, vilket innebär att kommunen behöver anlita externa specialister, konsulter, då kompetensen inte finns internt på kommunen. Framtagandet av en detaljplan kan idag omfatta omkring 30 olika sådana utredningar.

Utöver de många utredningarna som behöver genomföras och projektledas innebär summan av många olika krav ett stort antal möjliga *målkonflikter*. När ytterligare krav läggs till ökar inte antalet potentiella målkonflikter linjärt, utan snarast exponentiellt. Kraven i lagstiftningen uppfattas i många fall som absoluta, det vill säga ger inget utrymme för avvägningar mot andra samhällsintressen, som till exempel samhällsintresset av att kunna bygga bostäder. Här sammanfaller problematiken i planprocessen med den som under senare tid lyfts fram i andra tillståndsprocesser, exempelvis det

kända fallet om Cementas kalkbrytning på Gotland eller tillståndsärenden som rör ny energiproduktion eller brytning av olika metaller i nya gruvor. För aktörerna i planprocessen är det med nuvarande lagstiftning och rättspraxis mycket svårt att i förväg förstå hur lagstiftaren tänkt sig avvägningen mellan olika samhällsintressen som exempelvis bostadsbyggande å ena sidan och de intressen som ska skyddas av bestämmelserna i miljöbalken å den andra. Det föder i sin tur många ärenden i Mark- och miljödomstolarna, där avgöranden kan dröja och därmed förlänga ledtiderna.

Planhandläggarens uppgift

Uppgiften att hantera och styra över den komplexitet som beskrivs ovan faller i stor utsträckning på planhandläggaren. Detta ställer således höga krav på dennes kompetens och erfarenhet. Kunskaper i PBL och i övrig lagstiftning samt erfarenhet av att driva denna typ av inte sällan komplexa processer är en viktig tillgång för att lyckas slutföra uppgiften på kort tid. Arkwrights analys av ledtidsdrivarna pekade på kompetens- och resursbrist som en övergripande förklaringsvariabel för både planprocessens och bygglovsprocessens ledtider. Hög personalomsättning angavs här som en viktig faktor bakom detta. Hög personalomsättning försvårar givetvis kompetens- och erfarenhetsuppbyggnaden.

Intervjuer pekar på att den ökande komplexiteten i uppgiften tidigare har kunnat matchas med lång erfarenhet hos tjänstepersonerna på kommunen, en erfarenhet som idag fasats ut. Man noterar också frånvaron av en utbildning speciellt inriktad på uppgiften, och att de handläggare som tilldelas uppgiften att genomföra planuppdraget har skiftande utbildningsbakgrund. Även länsstyrelsens roll i processen bedöms idag innebära en allt svårare matchning mellan uppgiftens komplexitet och tillgång på kompetens och erfarenhet.

Byggherrens roll och samarbetet mellan aktörerna

Utöver kommunens och länsstyrelsens roll, poängteras byggherrens roll återkommande i både analyser och intervjuer. Framför allt gäller detta bygglovsprocessen där inkompleta handlingar är primär orsak till längre ledtider i Arkwrights analys. I planprocessen orsakar ändringar från byggherrens sida ytterligare arbete och ledtider. Ett nära samarbete mellan byggaktör/exploatör, kommunens handläggare och myndigheter lyfts i sammanhanget fram som bakomliggande orsaker till kortare ledtider. Många inblandade parter och ett sämre samarbete lyfts på motsvarande sätt fram i projekt med långa ledtider. Ett välfungerade nära samarbete präglas bland annat av en ömsesidig förståelse och kommunikation kring vilket material som behövs i vilket skede. Bygglovsprocessens problem med ”inkompleta handlingar” kan rimligen relativt enkelt avhjälpas med tydliga och tidiga besked från kommunen till byggherren om vilket material som behövs, när det behövs och vad det måste innehålla.

Svårbebyggd mark och många utredningar

Summan av kraven i en mer ambitiös lagstiftning behöver inte resultera i långa ledtider, vilket inte minst visas av de allra snabbaste projekten och processerna som lyder under samma lagar som dem med lång ledtid. Den inneboende komplexiteten får däremot olika utslag beroende på platsen som ska bebyggas. I kommuner som till stor del har mer ”svårbebyggd” mark kvar, krävs fler utredningar då svaren i mindre utsträckning är givna på förhand – och målkonflikterna blir fler och svårare att lösa. Komplex mark anges som en viktig ledtidsdrivare i både planprocessen och bygglovsprocessen i Arkwrights analys.

Att kvarvarande mark är svårbebyggd där efterfrågan är stor är svårt att göra någonting åt. I stället behöver fokus inriktas på att på olika sätt underlätta hanteringen av komplexitet och målkonflikter – och på möjligheter till att öka och sprida kompetensen som krävs.

Överklaganden

I analogi med ovanstående resonemang om varierande effekter av generell lagstiftning är det inte möjligheten att överklaga i sig som leder till långa ledtider – det krävs också att någon väljer att överklaga detaljplanen eller bygglov. Ett överklagande i till exempel planprocessen innebär att flera moment kan behöva göras om, vilket visar sig i signifikant längre ledtider på helheten (i genomsnitt mer än ett år). Överklaganden bör således ses som en faktor som adderar ytterligare ledtid till redan långa ledtider.

Långa ledtider ger ännu längre ledtider

Förekommande intresse- och målkonflikter i kombination med ett växande utredningsbehov förlänger ledtider ytterligare. Oklara avvägningar mellan samhällsintresset "fler bostäder" mot olika intressen enligt miljöbalken skapar många ärenden i domstolarna. Om det dessutom finns brister i samverkan, styrning och processledning förlängs ledtiderna ännu mer. Summan blir allt längre ledtider. Denna förlängning är sedan orsak till ytterligare förseningar i processen. Längre ledtider innebär att omgivningen hinner förändras under processens gång. Utredningar som har gjorts i ett tidigare skede hinner bli inaktuella – "när den sista utredningen är klar, måste jag börja om med den första" som en handläggare i en mindre stad hade uttryckt det. Att allmänna val och förändrade politiska mål kan förändra spelplanen i en kommun är givetvis något man måste leva med, men effekterna av dessa förstärks av de långa ledtiderna. Långa ledtider ger på så sätt i sig ännu längre ledtider.

Slutsatser

Ovanstående genomgång beskriver ett antal bakomliggande orsaker och drivkrafter som i samverkan med varandra driver upp ledtiderna i plan- och bygglovsprocessen. Ökande ambitioner i lagstiftningen, till exempel i olika delar av miljöbalken, i kombination med värnandet av riksintressen, möter de fysiska förutsättningarna på marken och resulterar i krav på utredningar och ett antal målkonflikter som behöver lösas. Detta sker i en miljö präglad av samspel och intressekonflikter mellan ett antal inblandade aktörer, i första hand exploatör/byggherre (som ibland kan vara flera), kommunens tjänstemän och politiker samt länsstyrelsen. Ökad komplexitet i form av målkonflikter – liksom intressekonflikterna mellan aktörerna, ställer höga krav på agerandet hos (1) planhandläggaren på kommunen, (2) länsstyrelsens personal samt (3) byggherren.

De ökande kraven på kommunens planhandläggare blir svårare att matcha när erfarenhetsuppbyggnaden undergrävs av hög personalomsättning och när en specifik utbildning för uppgiften inte är tydligt definierad.

- Svårbebyggd mark innebär att den ambitiösare lagstiftningen får större utslag i form av fler utredningar och svårare målkonflikter, vilket ökar ledtiderna ytterligare på vissa orter.
- Till detta läggs möjligheten – och benägenheten – att överklaga hos bland annat allmänheten som en faktor som signifikant förlänger ledtiderna.
- När förlängda ledtider leder till att mandatperioder passerar och redan utförda utredningar blir inaktuella – ökar ledtiderna ytterligare som resultat av ändrade inriktningar och omtag.

Sammantaget pekar detta på en komplex problembild, där inte en enskild lösning är svaret. I stället indikerar det behovet av ett tillvägagångssätt med flera olika insatser på olika håll. Vad dessa insatser bör inrikta sig på och vilka idéer på åtgärder som framkommit i analyser och intervjuer presenteras mycket kortfattat och översiktligt i det avslutande kapitlet.

5. Möjliga åtgärder

Intervjuer med forskare och branschaktörer pekar samstämmigt på att ytterligare förändringar av PBL och de därtill hörande formella plan- och bygglovsprocesserna, inte bör vara fokus i arbetet framåt med att åtgärda de långa ledtiderna. Den ökande komplexiteten som beskrivits i föregående kapitel har i huvudsak andra orsaker. Den sammansatta problembilden innebär också att lösningar bör sökas på en rad olika håll – det finns inte ett enskilt universalmedel som enkelt löser alla problem. Nedan presenteras därför ett antal områden inom vilka idéer har framförts i intervjuer med forskare, tjänstemän på kommunen och branschföreträdare. Beskrivningen och förslagen är på inget sätt heltäckande utan ska ses som idéer för fortsatt utveckling.

Kompetens- och resursperspektivet

En ökande komplexitet i framför allt planprocessen behöver matchas med kompetens hos de aktörer som verkar i processen. I centrum står de ökande kraven på till exempel planhandläggarna, som i dagsläget har en skiftande utbildningsbakgrund. Möjliga åtgärder kan vara:

- Institutionaliserad en specialiserad utbildning för planhandläggare som inriktar sig på dagens krävande roll med kunskap om PBL, annan lagstiftning – och inte minst förbereder handläggaren på den projektledande rollen att kunna driva de komplexa processerna framåt i samspel med ett antal olika intressenter och konsulter.
- För att kommunerna ska kunna behålla kompetensen, och för att en erfarenhetsuppbyggnad ska möjliggöras på sikt, behöver man utreda till exempel intresse- och statushöjande åtgärder som kan motverka den höga personalomsättning som noterats.

Även de ökande kraven på länsstyrelsens roll i bland annat planprocessen borde ägnas mer uppmärksamhet genom tydligare definition av kompetenskrav – och möjligheter till specialinriktad utbildning.

Avslutningsvis bör en översyn göras av hur eventuella resursbrister på kommun, länsstyrelse, domstolar, lantmäteri och övriga myndigheter ligger bakom de upplevt långa svarstiderna som bidrar till längre processer.

Förtydligad lagstiftning

De stora utmaningarna i dag när det kommer till lagstiftningen handlar som ovan nämnts inte om PBL, utan går att finna i ökade ambitioner i en rad andra lagar, vilka tillsammans ger upphov till ett stort antal svåra målkonflikter. Framför allt lyfts miljöbalkens krav rörande bland annat miljökonsekvensbeskrivningar och artskydd fram, i kombination med riksintressen. Gemensamt för dessa är att kraven uppfattas som absoluta och att det inte är tydligt för till exempel en planhandläggare hur lagkraven ska kunna vägas mot övriga samhällsintressen, som exempelvis bostadsbyggande och ny infrastruktur. Här är det önskvärt med några politiska initiativ:

- Förtydliga lagen när det gäller hur avvägningar ska kunna göras mellan lagen och andra samhällsintressen, till exempel när det gäller delar i miljöbalken.
- För att åtgärda de långa svarstiderna skulle i vissa fall tidsfrister kunna övervägas, till exempel när det gäller överklagandeförfarandet för detaljplaner.

Främja samarbete och jämförelser

Analyserna pekar tydligt ut samverkan mellan byggherre, kommun och bland annat länsstyrelse både som en generell utmaning och som en framgångsfaktor bakom projekt med korta ledtider. Följande åtgärder skulle kunna bidra till utveckling:

- Ett rikstäckande system för jämförelser av bland annat ledtider mellan olika kommuner skulle kunna skapa en ökad medvetenhet kring ledtider och leda till att inblandade aktörer aktivt arbetar med att korta ledtiderna i högre utsträckning.
- Ett sådant system skulle också kunna inspirera till att goda exempel och arbetssätt sprids mellan kommuner och regioner, till exempel former för ett nära samarbete mellan kommun och byggherre med tydlig kommunikation kring vilket material som behöver tas fram i vilket skede och vad det behöver innehålla.
- De försök som gjorts där byggherren tar ett större ansvar i att driva planprocessen, liksom den nyligen införda möjligheten med certifierade byggprojekteringsföretag i bygglovsprocessen (Prop. 2021/22:212) – bör följas noga och utvärderas.

Sammanfattningsvis visar analyser och beräkningar i rapporten att långa, osäkra och ökande ledtider ger höga samhällskostnader. Även om några av de listade lösningsförslagen kan kräva ökade resurser, är det högst sannolikt att i princip alla skulle vara samhällsekonomiska lönsamma, givet de höga kostnaderna för förseningar och uteblivet bostadsbyggande.

Referenser

- Evidens (2019). *Effekter av kreditbegränsningar för unga förstagångsköpare*, Sveriges Byggindustrier, januari 2019.
- Evidens (2021). *Flyttkedjor och rörlighet på bostadsmarknaden*, Bofrämjandet, november 2021.
- Evidens (2022). *Flyttkedjor och rörlighet på bostadsmarknaden i Skåne*, Region Skåne, kommande rapport.
- Finansinspektionen (2019). *Unga vuxnas ställning på bostadsmarknaden*, Fi-analys nr 19, Finansinspektionen, november 2019.
- SBAB (2021). *Unga & bolån, En rapport om ungas möjligheter att kunna köpa bostad. Insiktsrapport 4*, SBAB, maj 2021.
- SOU 2015:109 (2015). *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande*, Regeringen, december 2015.
- SOU 2022:12 (2022). *Startlån till förstagångsköpare av bostad*, Regeringen, april 2022.
- Stockholms Handelskammare (2021). *Riv bostadsmarknadens barriärer. En rapport om hur unga samt samhällsnödvändiga yrkesgrupper stängs ute från bostadsmarknaden*, januari 2021.
- Svensson, Lars EO (2020). *Macroprudential Policy and Household Debt: What is Wrong with Swedish Macroprudential Policy?* Nordic Economic Policy Review, 2020.
- Svensson, Lars EO (2021). *Amorteringskraven snedvrider och utestänger: Uppdatering*. Bloggpost på Ekonomistas.se, april 2021.