

November 2022

Reformagenda:

16 förslag för kortare ledtider
i plan- och byggprocesser



Förord

Sverige behöver fler bostäder, det är avgörande för hela landets tillväxt, arbetsmarknad och ekonomiska utveckling. När nu konjunkturen viker är det viktigare än någonsin att upprätthålla byggtakten. Effektiva plan- och tillståndsprocesser är avgörande för att få fram fler bostäder till en kostnad som gör att människor med normalinkomster har råd att bo i tillväxtregioner.

Tillsammans med ett antal experter och branschaktörer har vi därför arbetat fram 16 konkreta förslag till områden att reformera. Det handlar både om att se över nuvarande lag- och regelverk, men också om att effektivisera arbets sätt och få till en ökad samverkan.

Vår ambition är att skapa en öppen och konstruktiv dialog mellan samhällsbyggandets aktörer, men framförallt att gå från ord till handling. Kortare plan- och byggprocesser kan enligt vår uppfattning inte vara något kontroversiellt i sig, givet att kvalitets- och hållbarhetsaspekter värnas. Däremot är ämnet komplext och kräver ett helhetsgrepp – något som vi har försökt att ta.

Vi gör inte anspråk på att ha svaren på alla frågor. Dock har de frågor rapporten tar upp, i flera tidigare utredningar liksom av referensgruppen, ansetts utgöra några av de mest betydande ledtidsdrivarna i plan- och tillståndsprocesser.

Rapportarbetet har letts av Initiativets styrgrupp med stöd av ett sekretariat. I arbetet har också engagerats en referensgrupp bestående av erfarna kommunala och statliga beslutsfattare och experter.

Vi bedömer att våra förslag har goda förutsättningar att ge betydande och snabba resultat, med förhållandevis begränsade insatser.

Styrelsen Initiativet Bygg i Tid

Nancy Mattsson

Styrelseordförande Initiativet Bygg i Tid
samt projektutvecklingschef JM

Anders Erlandsson

Vice vd Skanska Sverige

Åsa Fredin

Affärsområdeschef K-fastigheter

Fredrik Hjortzén

Projektutvecklingschef Aros Bostad

Mårten Lilja

Vice vd Riksbyggen

Innehållsförteckning

Executive summary	4
Våra förslag	5
Bakgrund	6
Reformområde 1 – Lagstiftning	9
1. Utformning av exploateringsavtal	10
2. Tillämpning av LOU vid utbyggnad av allmän plats	12
3. Tillämpning av LOU och momsregler	14
4. Bostadsbyggande och miljöbalken	15
5. Strandskydd i stad	17
6. Riksintressen	19
7. Artskydd	21
8. Vägledning för tillämpning av artskyddsförordningen	23
9. Miljö kvalitetsnormer	24
10. Lantmäteriförrättningarnas handläggningstider	26
Reformområde 2 – Arbetsformer	28
11. Lantmäteriverksamhetens organisation och arbetsformer	29
12. Behov av anpassade utbildningar	30
13. Bygglovsprövningar tar alltför lång tid	34
14. Länsstyrelsernas roll i detaljplanärenden och samverkan med kommunerna	36
15. Nationellt ärendehanteringssystem	39
16. Incitament för kommunen att korta ledtider för planprocessen	41
Material vi refererar till	43

Vi är Initiativet Bygg i Tid:

Aros Bostad, JM, K-Fastigheter, Riksbyggen och Skanska vill att de senaste årens stadiga utveckling mot ständigt längre ledtider i handläggningen av nya bostadsutvecklingsprojekt vänds. Vi tycker gemensamt att den växande trögheten är något som måste åtgärdas. För långa ledtider i kommunernas detalj- och planprocesser leder till högre kostnader för att bygga, och i förlängningen till onödigt dyra och färre byggda bostäder. Det blir för höga trösklar kring bostadsmarknaden helt i onödan. Därför formerade vi tillsammans Initiativet Bygg i Tid, som en plattform för att driva på vad vi anser är en viktig debatt om hur utvecklingen kan vändas. Att korta ledtiderna kommer möjliggöra fler bostäder. Det är så Sverige utvecklas.



Reformagenda för kortare ledtider i plan- och byggprocesser

De allt längre ledtiderna för detaljplaner och bygglovshandläggning är en viktig orsak till att byggprojekt inte kommer igång.

I vår tidigare rapport, framtagen av Evidens, analyserades de samhällsekonomiska effekterna av långa ledtider och dessas negativa påverkan för samhällsutvecklingen. En genomgång av bakomliggande orsaker gjordes också.

I aktuell rapport har analysen fördjupats – till grund för våra nu föreslagna reformer och förbättringar.

Vi föreslår nu ett antal åtgärder på lagstiftningsområdet, i syfte att ge bostadsförsörjningen större tyngd vid avvägningar mot andra intressen. Det handlar främst om att åstadkomma en bättre samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken.

Vad gäller lagstiftning har vi också identifierat att det på vissa områden krävs förtydliganden och vägledning kring tillämpningen, främst vad gäller reglering av utbyggnad av allmän plats i exploateringsavtal och reglerna kring upphandling och återvinning av moms knutna till detta.

Under rapportarbetet har, i kartläggning och intervjuer, bilden stärkts av att utredningsbördan i planärenden ökat väsentligt under de senaste fem åren. Inbyggda målkonflikter i lagstiftningen och intressekonflikter mellan olika aktörer ställer höga krav på agerande och kompetens hos planhandläggare på kommunerna, länsstyrelsernas handläggare/medarbetare och byggaktörer. Vi ser att tendensen till alltfler och alltmer komplicerade utredningar – utan att planeringsförutsättningarna ändrats så väsentligt jämfört med för fem år sedan – är ett allvarligt problem.

En slutsats är att det här krävs bättre ledning och ökad kompetens för att åstadkomma rimliga avvägningar mellan relevant utredningsbehov och de kostnader som följer, sett till behovet av bostäder.

En förbättringsåtgärd som vi föreslår är inrättande av ny vidareutbildning, främst för kommunala och statliga handläggare, men som också är öppen för branschen. En annan åtgärd är att Länsstyrelsens instruktion förtydligas så att det framgår att bostadsförsörjningen ges större tyngd och att den regionala tillväxten ska underlättas.

Vår rapport är uppdelad i två huvudområden: 1) lagstiftning och 2) arbetsformer. Inom dessa återfinns dels förslag till myndighetsuppdrag, dels konkreta förslag till lagändringar. Dessutom finns ett antal andra förslag som syftar till att underlätta planarbete och plangenomförande.

Våra förslag

Lagstiftning

1. Lagregler om exploateringsavtal: utvecklad vägledning på Boverkets Kunskapsbanken.

6. Avvägningsmöjlighet kring nyttan av bostadsbyggande i förhållande till riksintressen.

2. Tillämpning av LOU vid utbyggnad av allmän plats och VA: utvecklad vägledning från Boverket.

7. Ökad möjlighet att pröva dispens från artskydd vid tätortsutveckling, förenad med villkor om skydds- och kompensationsåtgärder.

3. Momshantering vid plangenomförande: regeringsuppdrag om vägledning.

8. Artskydd i tätortsmiljö: utvecklad vägledning från Boverket och Naturvårdsverket.

4. Avvägningar mellan bostadsförsörjningen och miljöskyddet måste möjliggöras. Miljöbalken kompletteras med tydligare regel att prövningar ska ske utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

9. Miljökvalitetsnormer: skyndsam utvärdering av pågående utredning med eventuella tilläggsdirektiv för att underlätta bostadsbyggande.

5. Större möjlighet till dispens från strandskydd vid tätortsutveckling.

10. Fastighetsbildning: utredning av lagstiftning och organisation.

Arbetsformer

11. Lantmäteriet: översyn av organisation och arbetsformer.

14. Länsstyrelsen: förtydligad instruktion avseende Länsstyrelsens ansvar för bostadsförsörjningen, så att det får avtryck i handläggning och avvägning mot andra intressen.

12. Detaljplanearbete: kompetenshöjande vidareutbildningar.

15. Nationellt ärendehanteringssystem för plan- och byggärenden.

13. Bygglov: enhetlig standard för ansökningshandlingar samt kompetenshöjande vidareutbildning.

16. Plankostnader får inte tas ut förrän planen vunnit laga kraft.

Långa ledtider – påverkar hela samhället

Allt längre ledtider

En orsak till att byggprojekt inte kommer i gång är de allt längre ledtiderna för detaljplaner och bygglovshandläggning. De långa ledtiderna är inte den enda anledningen, men är tillräckligt avgörande för att ge väsentligt negativ påverkan på både byggtakt och antal byggda bostäder. I en tidigare rapport som vi låtit göra analyserades orsakerna till de långa ledtiderna och de negativa effekter som dessa medför för samhället. Rapporten visar¹ att det idag tar i snitt fem år från att en planprocess inleds till dess att ett första spadtag kan tas. Trenden är att handläggningstiderna därtill blir allt längre och alltmer oförutsägbara. Från 2015 till 2019 ökade den genomsnittliga ledtiden för ett nytt byggprojekt från 45 månader till 57. Det är en ökning av den kommunala handläggningstiden av detaljplan och bygglov med i snitt 12 månader på fyra år.

Idag tar det i snitt fem år från att en planprocess inleds till dess att ett första spadtag kan tas.

Stora samhällskostnader

Samhällskostnaden för långa ledtider i myndighetsprocesserna kan räknas dels i den direkta effekten, som utgörs av ett resursslöseri i form av satsat kapital uppbundet i husprojekt som inte blir byggda i tid, eller inte alls. Dels i den indirekta effekten, räknat i en kostnad för hela samhället, för ett onödigt dyrt bostadsbyggande. Dessa effekter har närmare beskrivits i tidigare Evidens-rapport.

Långa ledtider leder också till ökande markpriser och byggkostnader, men också till högre trösklar för byggaktörer att konkurrera på en marknad som

¹ Uppgifterna om ledtider kommer från en urvalsundersökning gjord av konsultföretaget Arkwright. Denna undersökning avser detaljplaner och bygglov för flerbostadshus med minst sex bostäder. Se sid 11 i Evidensrapporten för en utförligare beskrivning. <https://www.initiativetbyggid.se/publicerat>

kräver alltmer eget kapital och förmåga att stå ekonomisk risk under långa och svårbegripliga myndighetsprocesser.

Sammantaget drabbar detta hushållen. Färre kan köpa eller hyra de allt dyrare bostäderna. Bostadsmarknaden riskerar att överhettas av ett för litet bestånd, samtidigt som fler tvingas stå utanför för att de inte har råd. Det påverkar också arbetsmarknadens funktion, social mobilitet och i förlängningen den ekonomiska utvecklingen i Sverige.

Stora skillnader mellan olika kommuner

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 mellan kommuner, mellan projekt samt i vissa fall också från ett år till ett annat, illustrerar den betydande osäkerhet och oförutsägbarhet som inblandade aktörer behöver förhålla sig till.

En komplex problembild

Vad beror det då på att plan- och tillståndsprocesserna tar allt längre tid? Dels har ett flertal lagändringar lett till att allt fler frågor ska behandlas och att allt fler krav ska uppfyllas, varav flera är utformade för att tillvarata intressen som kan stå emot varandra. I realiteten landar det ofta på den enskilda kommunen att hantera de många och ibland motsägelsefulla kraven. Dessutom ökar vissa kommuner på ett oförutsebart sätt kravnivån och ambitionerna ytterligare, utöver det som ges av lagkraven. Det samlade resultatet blir mer omfattande och kvalificerade utredningsarbeten. En stor del av utrednings- och planarbetet hanteras idag av externa konsulter, som upphandlats av endera kommunen eller byggaktören.

Planeringens komplexitet i form av lagstiftningens inbyggda målkonflikter, liksom intressekonflikter mellan aktörerna, ställer höga krav på agerande och kompetens hos i första hand (1) planhandläggare på kommunerna,

(2) länsstyrelsernas handläggare samt (3) byggaktörerna. Inte minst de ökade kraven på kommunens planhandläggare blir svåra att leva upp till 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 är det en indikation på att det behövs insatser på ett flertal områden.

En framgångsfaktor för kortare ledtider vore tillgång till beslutfattare i kommunen som bättre kan driva på processerna och göra de nödvändiga avvägningar som krävs mellan samhällsbyggandets kontrasterande intressen. En annan framgångsfaktor vore att länsstyrelserna i högre grad agerar för att underlätta bostadsförsörjning och regional tillväxt. I detta ligger att bättre avgöra vad som är verkligt relevanta utredningar och att mer stringent avgränsa utredningarnas nivå. Utöver detta behöver byggaktörer, som är involverade i stadsbyggnadsprojekt, bättre förstå vilka krav och frågor som behöver hanteras under plan- och tillståndprocesserna.

I följande avsnitt görs en genomgång av några viktiga områden som påverkar ledtiderna och där vi bedömer att reformer både kan och bör genomföras. Det första avsnittet behandlar frågeställningar inom lagstiftningen och det andra avsnittet behandlar frågeställningar som rör arbetsformer.

REFORMOMRÅDE 1

Lagstiftning



1. Utformning av exploateringsavtal

När en byggaktör/fastighetsägare och en kommun ingår ett exploateringsavtal med krav riktade mot byggaktören agerar kommunen som myndighet² och en myndighet måste ha lagstöd för sina krav.³ Exploateringsavtal kan därför inte innehålla andra krav än vad kommunen utan avtal skulle kunna hävda med stöd av lagen⁴. Sveriges kommuner och regioner (SKR) informerar på sin hemsida om denna grundläggande princip för avtals innehåll och ger konkret vägledning för utformning av avtal mellan kommun och byggaktör.⁵

Ett vanligt krav i exploateringsavtal är att byggaktören ska bekosta vissa gator i planområdet (vilket har lagstöd i 6 kap. plan- och bygglagen). Ett avtal kan även innehålla krav på att byggnader ska ges en viss yttre utformning (vilket kan hävdas med stöd av bestämmelse i detaljplan, enligt 4 kap. plan- och bygglagen). Det förekommer dock att kommuner upprättar exploateringsavtal med krav som inte kan hävdas med stöd av lag, exempelvis krav på viss upplåtelseform för bostäder eller krav på bekostande av en huvudled som betjänar ett större område än den aktuella detaljplanen.

När kommunen hävdar avtalskrav utan lagstöd, leder det till förseningar av planens antagande.

Avtalen kan också innehålla specifika krav på byggnaders tekniska egenskaper, utöver vad som gäller enligt Boverkets föreskrifter. Kommuner har dock inte lagstöd för att ställa upp sådana egna krav, så kallade "kommunala särkrav". Detta har förtydligats genom 8 kap. 4 a § plan- och bygglagen.⁶

² Till skillnad mot de avtal som upprättas då kommunen initialt är fastighetsägare och säljer sin mark till en blivande byggaktör.

³ Se Regeringsformen 1 kap. 1 § "Den offentliga makten utövas under lagarna".

⁴ Se dom från Högsta domstolen NJA (1980:1) och Boverkets yttrande 2019-01-15 över SOU 2018:67.

⁵ SKR (2019 b) Introduktion till underlag för exploateringsavtal samt SKR (2019 c) Underlag för exploateringsavtal.

⁶ Se prop. 2013/14:126, s.213 ff.

När kommunen hävdar avtalskrav utan lagstöd kommer byggaktören i ett underläge, eftersom detaljplanen inte kommer att antas innan byggaktören undertecknat avtalet. Dessa situationer leder till långdragna diskussioner som försenar planens antagande.

En vägledning behövs om vilka åtgärder som byggaktören kan åläggas att bekosta och hur kostnaderna ska fördelas.

Vi menar att det behövs ett konkret stöd och vägledning till både de kommunala handläggarna och till byggaktörerna, som redogör för att de villkor som avtal kan innehålla ska ha stöd i lag. En fråga som särskilt behöver belysas är ansvar och kostnader för byggande av infrastruktur, det vill säga hur 6 kap. 40 § plan- och bygglagen ska tolkas. Det handlar dels om *vilka* åtgärder som byggaktörer kan åläggas att bekosta, dels hur kostnaderna ska *fördelas* mellan olika byggaktörer. Vägledningen från SKR kan utgöra ett bra underlag. Det finns därtill en lång erfarenhet från arbeten med gatukostnadsutredningar att luta sig mot.

Vårt förslag

Att Boverket på Kunskapsbanken utvecklar ett stöd för arbete med exploateringsavtal.

2. Tillämpning av LOU vid utbyggnad av allmän plats

Idag finns inte någon tillräckligt bra vägledning från centrala myndigheter i frågor kring Lagen om offentlig upphandling (LOU) och gatubyggnad respektive vatten- och avloppsutbyggnad (VA). Upphandlingsmyndighetens vägledning behöver därför kompletteras.

Tidigt under planeringen av ett bostadsprojekt på byggaktörens mark behöver klargöras om byggaktören i enlighet med 6 kap. 40 § plan- och bygglagen ska finansiera eller anordna/bygga allmän plats och lämna över denna utan ersättning. När byggaktör ska bygga gator eller annan allmän plats och med stöd av plan- och bygglagen lämna över dessa till kommunen utan ersättning, förekommer att kommunen ändå kräver att upphandling enligt LOU först måste genomföras. Upphandlingsmyndigheten har dock sedan en tid klargjort att krav på upphandling bara finns när kommunen har en kostnad för utbyggnaden.⁷

Krav på upphandling finns bara när kommunen har en kostnad för utbyggnaden. Detta måste bli tydligare.

I de fall osäkerhet eller missförstånd i LOU-frågan leder till att byggaktören inte får möjlighet att stå för byggandet av den allmänna platsen uppstår tidsförluster/förseningar och fördyringar i byggandet, eftersom det blir svårare att samordna iordningställandet av allmän plats med byggandet inom intilliggande kvartersmark. För att undvika sådana onödiga förseningar och fördyringar behöver kommunerna få mer konkreta vägledningar kring LOU och utbyggnad av allmän plats.

⁷ Upphandlingsmyndighetens vägledning 2019:1.

Vad gäller utbyggnad av allmän VA-anläggning måste kravet på LOU-upphandling bedömas från fall till fall. Detta eftersom kommunen enligt sin VA-taxa kan ta ut en anläggningsavgift, varefter byggaktör som bygger ut VA får göra avdrag från taxan, motsvarande sin kostnad för VA-byggandet (dvs inte betala dubbelt). Om kommunens anläggningsavgift är högre än byggaktörens kostnadsavdrag uppstår ett positivt nettoresultat ("vinst") för kommunen. Kommunens resultat blir således beroende av byggaktörens redovisade kostnad – varför en LOU-upphandling skulle kunna vara motiverad för att bedöma kostnadsbilden och i slutändan eventuellt kunna öka kommunens "vinst".

Plangenomförandet går snabbare och underlättas om exploatören kan bygga ut både gata och kvartersmark.

Sammanfattningsvis leder osäkerheten i LOU-frågan till långvariga diskussioner och utredningar som fördröjer upprättande av exploateringsavtal och som därmed fördröjer planantagandet. I sämsta fall hindras en effektiv samordning av detaljplanens genomförande vad gäller allmän plats, VA och kvartersmark.

Vårt förslag

Regeringen ger ett uppdrag åt Boverket att utveckla en vägledning där typexempel kan ge kommunerna bättre stöd för att låta exploatörer bygga ut allmän plats och allmänna VA-anläggningar.

3. Tillämpning av LOU och momsregler

Det har även uppstått tveksamheter i en del kommuner om hur momsen ska hanteras i det fall en byggaktör bygger ut gator och VA. Det sedan länge etablerade förfarandet för att få samma kostnadsnivå för byggaktören som om kommunen sköter utbyggnaden har ifrågasatts. Det anförs att den momshantering som länge varit etablerad innebär en ersättning från kommun till byggaktör, varför krav på upphandling enligt LOU skulle utlösas. Så är dock inte fallet, vilket framgår av nyligen publicerade genomgångar av rättsläget.⁸ Här finns dock ett behov av att ge kommuner och bransch större trygghet. Även i denna del leder osäkerheten till diskussioner som fördröjer upprättande av exploateringsavtal, vilket i sin tur fördröjer planantagandet.

Momsåtervinning är inte en ersättning som utlöser krav enligt LOU.

Bäst vore om även detta placeras i Boverkets material, eftersom Boverkets hemsida har utvecklats till att bli den centrala platsen för information och vägledning vid planering och plangenomförande.

Vårt förslag

Regeringen ger ett uppdrag åt en central myndighet att ta fram en tydlig vägledning i frågor kring momshantering vid plangenomförande.

⁸ Erik Olsson, Christian Merseburg, Europarättslig tidskrift nr 4 2020, www.ert.se/Journals/Journal/1511, Mervärdesskatt och upphandling – hur man lägger mycket tid på att slå in en öppen dörr. Erik Olsson, Christian Merseburg, PM till JM AB 2020-04-03, Fråga om betalning enligt Ludvikamodellen utgör ersättning i upphandlingsrättslig bemärkelse, dokumentet finns tillgängligt hos JM.

4. Bostadsbyggande och miljöbalken

Miljöbalken är ett mycket omfattande regelverk som bland annat syftar till hushållning med mark- och vattenområden, skydd av natur och hantering av miljöfarlig verksamhet. När det kommer till beslut om markanvändning – till exempel upprättande av detaljplaner för bostadsbebyggelse – blir det regelmässigt fråga om prövning enligt båda plan- och bygglagen och miljöbalken. Här uppstår en problematik eftersom plan- och bygglagen karaktäriseras av intresseavvägningar, medan miljöbalken mer har karaktären av skyddslagstiftning.

En del av problematiken kommer av att vissa av miljöbalkens skyddsregler ger små eller inga möjligheter att göra en avvägning mellan skyddsintresset och värdet av bostadsbyggandet. Samtidigt ska understrykas att det finns fall då miljöintresset har sådan tyngd att det i princip alltid bör väga tyngre än nyttan av bostadsbyggande. Exempelvis när en inventering av platsen entydigt visar på förekomst av en akut hotad art och att skyddsåtgärder eller kompensationsåtgärder inte räcker för att undvika allvarliga negativa effekter för artens bestånd. Där skyddet tillkommit på ett översiktligt sätt, utan djupare analys

Trots att skadan på ett skyddsintresse bedöms som liten, kan det hindra ett angeläget bostadsbyggande. Byggandet hänvisas till sämre lägen.

av platsens skyddsvärde, blir situationen en annan, till exempel vid strandskydd och riksintressen. En effekt kan där bli att bostadsbyggande hindras, trots att skadan kan vara liten för det intresse som miljöbalken avser att tillgodose. Strandskydd och riksintressen är exempel på sådan lagstiftning, där stora mark- och vattenområden på ett ofta schablonmässigt sätt har fått ett strikt skydd.

Miljöbalkens prövningar av bostadsbyggande fungerar därför i vissa fall bristfälligt från ett samhällsekonomiskt perspektiv⁹. Trots att en avsedd bebyggelse är nogt övervägd i form av planering enligt plan- och bygglagen, leder miljöbalkens regelsystem i många fall till att byggandet hindras – trots att en mycket liten negativ effekt kan påvisas och utan möjlighet till en sammanvägd analys och beslut utifrån ett helhetsperspektiv. Detta då flera av miljöbalkens skyddsregler visserligen har regler som möjliggör dispensprövningar men där behovet av bostadsbyggande eller annan tätortsutveckling inte är angivet i lagen som en faktor att väga in vid prövning av dispens. Vilket leder till värdeförluster för samhällsbyggandet i stort.

Prövningar enligt miljöbalken bör grundas på en samhällsekonomisk analys

Vad gäller prövningar enligt miljöbalken ska poängteras att de i princip alltid bör grundas på någon form av samhällsekonomisk analys – där negativa och positiva effekter för olika intressen beaktas och i rimlig grad preciseras och värderas. Detta bör uttryckas på ett tydligare sätt än vad som idag framgår av bestämmelserna i balkens inledande kapitel. En sådan markering i balkens 1 eller 2 kapitel kan bidra till bättre grundade beslut när byggande prövas enligt miljöbalken.

Vårt förslag

Avvägningar mellan bostadsförsörjningen och miljöskyddet måste möjliggöras. I miljöbalkens inledande kapitel bör därför införas en regel som tydligare anger att prövningar enligt miljöbalken ska ske utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

⁹ Samhällsekonomisk analys är en metod för jämförelse av kostnader och nyttoeffekter av en åtgärd för samhället som helhet. Bl. a. inkluderas de miljömässiga effekter som åtgärden kan ha. Se t. ex. <http://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1363979/FULLTEXT01.pdf>

5. Strandskydd i stad

I många städer/tätorter omfattar strandskyddet stora delar av centralt belägen mark som skulle kunna nyttjas för bostadsbebyggelse. Strandskydd upp till 300 meter från vattnet är inte ovanligt, vilket har påtaglig inverkan på stadsplaneringen. Är sådan mark obebyggd – och inte avskild från stranden av väg eller järnväg – blir det mycket svårt för kommunen att nyttja platsen i sin bostadsplanering. Detta även om byggandet förläggs en bit upp från stranden och allmänhetens vistelse vid stranden tryggas eller underlättas.

Strandskyddet motverkar i många fall en effektiv stadsplanering.

Bakgrunden är att bostadsprojekt på obebyggd mark inom strandskyddsområde endast kan genomföras om kommunen har stöd av miljöbalkens 7 kap. 18 c § punkt 5. Där anges att ett så kallat särskilt skäl för dispens är att området behöver tas i anspråk för ett angeläget allmänt intresse som "inte kan tillgodoses utanför området". När kommuner har hänvisat till detta skäl har Mark- och miljööverdomstolen i flera fall stoppat detaljplanen, eftersom domstolen ansett att kommunen inte visat att bostäderna inte kan uppföras på annan plats. Domstolen har tagit dessa beslut trots att a) bostädernas lokalisering har utretts och prövats genom planering enligt plan- och bygglagen och b) berörda länsstyrelser under planarbetet och i sin tillsyn över strandskyddet har godtagit byggandet.¹⁰

Ovanstående innebär att strandskyddet i många fall motverkar en effektiv stadsplanering. Ibland har strandskyddet hindrat lokaliseringar som skulle varit

¹⁰ Mark- och miljööverdomstolens domar; 2018-04-17 P 3718-17, 2017-11-22 P 4676-17, 2020-11-13 P 12200-19 och 2021-03-26 P 9670-20. Se även rapporten Strandskydd och riksintressen – och mark till bostäder. Fores 2019.

gynnsamma ur klimatsynpunkt eftersom platsen ligger centralt nära service, vilket minskar transportbehovet. Problematiken med att prövning av byggande vid stränder inte är en del av plan- och bygglagens fysiska planering har tidigare påtalats från kommunalt håll. Detta kan illustreras med följande citat ur SKR:s remissyttrande¹¹ över den senaste strandskyddsutredningen:

”Det grundläggande nytänkande som behövs för att strandskyddssystemet ska kunna bli en integrerad del av den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen med utrymme för anpassning till lokala förhållanden, god balans mellan exploatering och bevarande och hänsyn till total samhällsnytta, saknas fortfarande.”

Sammanfattningsvis menar vi att miljöbalkens regler om strandskydd behöver kompletteras. Detta med ytterligare ett särskilt skäl för att kunna bygga inom strandområden, så att en effektiv stadsplanering inte hindras.

Vårt förslag

Ett ytterligare särskilt skäl för byggande inom strandskydd bör införas enligt följande: ”Området behöver tas i anspråk för tätortsutveckling som stöds av kommunens planering enligt plan- och bygglagen.”

6. Riksintressen

Byggande får inte medföra påtaglig skada på ett utpekad riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Lagen har inte någon avvägningsparagraf för att i ett enskilt fall kunna avväga nyttan av byggandet mot skadan på riksintresset. Vi menar att en sådan "absolut" lagtext kring markanvändning förhindrar goda intresseavvägningar och är samhällsekonomiskt ineffektiv.

När bestämmelsen tillkom var det dock med intentionen att värnandet av riksintressen inte skulle vara absolut bindande vid kommande tillsyn och domstolsprövningar. Det skulle finnas ett utrymme för att dels pröva vad som skulle betraktas som påtaglig skada och dels överväga om berört intresse skulle anses vara ett riksintresse. Denna mjuka tillämpning har delvis fallit i glömska och lagtexten har kommit att tillämpas bokstavligen. Problemet accentueras av att riksintressena i många fall är otydligt angivna och/eller utpekade i en annan tid. Lagtexten har därför kommit att bli ett hinder för dagens samhällsbyggande.

Riksintressesystemet får inte hindra bostadsförsörjningen.

I Riksintresseutredningens betänkande från 2015 framfördes förslag som möjliggör avvägningar mellan bostäder och riksintressen. Utredningens förslag resulterade dock inte i några lagändringar. Som ett resultat av fortsatt kritik mot riksintressesystemet beslutade regeringen därefter att det under Boverkets ledning skulle genomföras en uppdatering och begränsning av riksintressen. De rapporter som visar hur översynen fortskrider ger intrycket att omprövning och begränsning av riksintressenas antal och omfattning inte sker i den takt och omfattning som regeringen avsett.

Oavsett hur översynen av riksintressen fortlöper bör förslaget om en avvägningsmöjlighet i 3 kap. miljöbalken tas upp på nytt. Det behöver också övervägas hur en sådan lagregel ska utformas/formuleras, i vilka situationer den ska kunna tillämpas och vilka myndigheter som ska tillämpa avvägningsmöjligheten.¹²

Vårt förslag

Inför avvägningsmöjlighet i 3 kap. miljöbalken enligt; Området behöver kunna tas i anspråk för tätortsutveckling som stöds av kommunens planering enligt plan- och bygglagen och där nyttan av åtgärden överväger skadan på riksintresset.

7. Artskydd

Med stöd av 8 kap. miljöbalken, och i enlighet med EU-direktiv, har regeringen i Artskyddsförordningen infört förbud mot åtgärder som skadar skyddade arter eller skadar arternas fortplantningsområden eller viloplats. Länsstyrelsen får i enskilda fall ge dispens från artskyddet, men endast om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar artens möjlighet till överlevnad (inte försvårar gynnsam bevarandestatus).

För vissa arter gäller dessutom att dispens endast kan ges om det är nödvändigt för att uppnå ett speciellt syfte som finns uppräknat i Artskyddsförordningen. Uppförande av bostäder finns inte med i denna uppräknning. I dessa fall omöjliggörs därmed avvägningar mellan bostadsförsörjning och artskydd.

Intresset av bostadsförsörjning bör ges en större tyngd vid avvägning mot artskyddet.

Vid planering för bostadsprojekt krävs idag omfattande naturinventeringar för att utröna hur byggandet ska kunna genomföras utan att det sker i strid mot Artskyddsförordningen eller om dispens kan beviljas. Även en liten sannolikhet för att en art förekommer i området, och att den påverkas, kan hindra ett bostadsprojekt, även om levnadsvillkoren för arten är gynnsamma i direkt anslutning till det planerade byggprojektet.

En sådan strikt tillämpning av miljöbalkens försiktighetsprincip leder i vissa fall till beslut som i ett vidare samhällsperspektiv får negativa konsekvenser. Särskilt där arealen obebyggd naturmark som tas i anspråk för nya bostäder är mycket begränsad i förhållande till naturmarkens omfattning i stort.

Det finns naturligtvis fall då artskyddet har sådan tyngd att det i princip alltid bör väga tyngre än nyttan av bostadsbyggande. Detta där en akut hotad art finns och skyddsåtgärder eller kompensationsåtgärder inte räcker för att undvika allvarliga negativa effekter för artens bestånd.

Vi anser att det behövs en större möjlighet till avvägning mellan bostadsbyggandet i ett specifikt område och artskyddet. Detta kan ske genom en lagregel som anger att ett visst avgränsat bostadsprojekt som stöds av den kommunala planeringen enligt plan- och bygglagen, ska kunna beaktas vid prövning mot artskyddet, även om det riskerar att påverka en skyddad art inom det specifika området. Ett förslag är att – i likhet med förslaget kring strandskydd – komplettera förordningen med ökade möjligheter till prövning av dispens från artskyddet.

Liksom idag ska en sådan dispens kunna förenas med villkor avseende skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder för att lindra effekterna av byggandet.

Vårt förslag

Inför en regel om att vid prövning av dispens ska beaktas om;

Området behöver tas i anspråk för en viss avgränsad tätortsutveckling som stöds av kommunens planering enligt plan- och bygglagen, förutsatt att åtgärderna inte medför en direkt påvisbar och allvarlig fara för bevarandet av art med särskilt ogynnsam bevarandestatus.

En sådan dispens ska kunna förenas med villkor avseende skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder.

8. Vägledningar för tillämpning av Artskyddsförordningen

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har utarbetat vägledningar för tillämpning av artskyddet. Utöver dessa finns behov av mer specifika vägledningar när det gäller bostadsprojekt eller annan tätortsutveckling. Kommunerna och länsstyrelserna behöver framförallt stöd för att kunna bedöma vad som är rimlig nivå på inventeringar om arters förekomst i ett område och rimlig nivå vad gäller utredningar om eventuella skydds- och kompensationsåtgärder. Sådana vägledningar är även viktiga stöd vid upphandling av de konsulter som anlitas under detaljplanearbete.

Vårt förslag

Boverket och Naturvårdsverket ges ett gemensamt uppdrag att ta fram en vägledning inriktad på artskyddets hantering i tätortsmiljö.

9. Miljökvalitetsnormer

Med stöd av 5 kap. 1 § miljöbalken har regeringen överlåtit åt sektorsmyndigheter att utforma och lägga fast miljökvalitetsnormer som anger krav på nivåer och förekomster av ämnen och organismer, eller annan kvalitet.

För att normerna inte ska leda till orimliga hinder eller fördyringar för särskilt viktiga verksamheter eller åtgärder finns regler om undantag från krav att följa en miljökvalitetsnorm. För miljökvalitetsnormer som avser annat än vatten finns sådana undantagsregler i 5 kap. 5 § miljöbalken. Undantagsregler för miljökvalitetsnormer som avser vatten finns inte i miljöbalken, men i dess 5 kap. 6 § anges att regeringen får besluta om sådana undantagsregler. Så har skett genom bestämmelser i Vattenförvaltningsförordningen.

Kritik mot dagens regler kring miljökvalitetsnormer har tidigare framförts från flera håll. Bland annat har SKR under 2017 påtalat hur reglerna försvårar planering och stadsbyggande.¹³

Kritiken mot de svenska reglerna om miljökvalitetsnormer kan grovt sammanfattas så här:

- Miljökvalitetsnormer för vatten har lagts på en nivå över vad som krävs enligt EU-direktiv.
- Reglerna om undantag är begränsade och utredningar kring hur miljökvalitetsnormer ska hanteras vid planering av tätortsutbyggnad blir komplicerade. Resultatet blir långa diskussioner mellan berörda aktörer och att planprocesserna förlängs.

För närvarande pågår en utredning för översyn av vattenfrågor vid planläggning och byggande¹⁴. Direktiven anger att utredningen ska leda till förslag som förenklar och förtydligar på vilket sätt miljö kvalitetsnormer för vatten ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på ett sätt som motsvarar kraven i EU-rätten och underlättar kommunernas tillämpning av dessa krav.

Det uttrycks en oro, bland kommuner och byggaktörer, att utredningsförslagen inte tillräckligt kommer att underlätta bostadsbyggande. Vår bedömning är att de åtgärder som ska föreslås bland annat behöver innefatta ändrade referensnivåer/krav vad gäller vattenkvaliteter.

Vårt förslag

Att regeringen skyndsamt utvärderar resultatet av pågående utredning och, om så krävs, beslutar om tilläggsdirektiv som syftar till att de svenska reglerna kring miljö kvalitetsnormer ändras med syfte att specifikt underlätta bostadsbyggande och annan tätortsutveckling.

¹⁴ <https://www.regeringen.se/4ab152/contentassets/0470037d5ef144bd9b88a734b6e356a0/vattenfragor-vid-planlaggning-och-byggande-dir.-202192.pdf>.

10. Lantmäteriförrättningarnas handläggningstider

I många byggprojekt krävs fastighetsbildning för att bygglov ska kunna ges. Fastighetsbildningen lider av långa handläggningstider. I snitt tar en lantmäteriförrättning cirka 1 år att slutföra. Den långa handläggningstiden utgör en stor osäkerhet i tidplaner för många byggprojekt och leder till förseningar och negativa konsekvenser för samhällsutvecklingen.

Den främsta förklaringen till långa handläggningstider är att det råder brist på lantmätare. Det finns idag inga åtgärder på plats för att inom rimlig tid öka antalet lantmätare. Om inget görs kommer därför handläggningstiderna att fortsatt vara långa och riskerar att bli ännu längre.

I snitt tar en lantmäteriförrättning ca 1 år att slutföra. Riksrevisionen uttalar; regelverket är föråldrat och hindrar en enklare och effektivare ärendehandläggning.

Idag delas ansvaret för fastighetsbildning mellan Lantmäteriet och 40 kommunala lantmäterimyndigheter. Handläggningstiden är något kortare hos de kommunala aktörerna.

Köer hos lantmäterimyndigheterna är inget nytt och har i varierande grad varit ett problem de senaste årtiondena. År 2018 tog Fastighetsägarna, Byggherrarna och Sveriges Byggindustrier fram förslag för att effektivisera och utveckla svensk fastighetsbildning.¹⁵

Dessa förslag har såvitt vi sett inte fått något genomslag och handläggningstiderna har blivit ännu längre de senaste åren. På grund av effektivitetsproblemen har Riksrevisionen utrett fastighetsbildningen i Sverige¹⁶. I rapporten konstateras att handläggningen inom Lantmäteriets fastighetsbildning inte är tillräckligt effektiv. Riksrevisionen konstaterar att regelverket för fastighetsbildningen är föråldrat och hindrar en enklare och effektivare ärendehandläggning. Riksrevisionens bedömning är därför att den viktigaste åtgärden för att minska handläggningstiderna är att modernisera regelverket.

Vi ser det som mycket angeläget att snabbt utreda förändrad lagstiftning och genomföra översyn av arbetsätt och organisation inom fastighetsbildningsverksamheten. Lagstiftningen som styr fastighetsbildning har till stora delar inte förändrats sedan början av 1970 talet. Med utgångspunkt i Riksrevisionens rapport föreslår vi några förändringar av lagstiftning och författning, enligt nedan.

Vårt förslag

- Förändra anläggningslagen i syfte att förenkla och öka de dispositiva inslagen i nuvarande regler.
- Gör en översyn av lagstiftningen så att privata aktörer kan utföra åtgärder där inga motstående intressen finns. Idag ligger ärenden, där det finns genomarbetade överenskommelser och fastighetsbildningar som helt följer detaljplan, bara och väntar på beslut. Om moment i okomplicerade delar kan utföras av andra aktörer kan handläggningstiden minskas radikalt.
- Förändra relevanta författningar för att möjliggöra automatiserade beslut.
- Tillåt elektroniska handlingar för överlåtelse av fast egendom.

¹⁶ RIR 2022:3

REFORMOMRÅDE 2

Arbetsformer



11. Lantmäteriverksamhetens organisation och arbetsformer

Mot bakgrund av Riksrevisionens rapport om de långa handläggningstiderna hos lantmäterimyndigheterna krävs, utöver ändrad lagstiftning, också ett antal åtgärder kring arbetsformer och utbildningsinsatser.

Vårt förslag

- Öka kvaliteten på registerkarta och fastighetsregister. Idag går mycket handläggningstid åt till att utreda oklarheter i registren.
- Genomlys arbetssättet på lantmäterimyndigheterna där idag många överlämningar sker mellan olika handläggare vilket resulterar i långa handläggningstider.
- Tillåt fler kommunala lantmäterimyndigheter och möjliggör att kommunala lantmäterimyndigheter får samarbeta över kommungränser.
- Låt konsult genomföra anläggningsförrättningar inom ramen för befintlig lagstiftning.
- Öka antalet utbildningsplatser inom samhällsbyggnad. Det råder stor brist på utbildade förrättningslantmätare.

12. Behov av anpassade utbildningar

Ledtider för detaljplaner är kopplat till vilka personalresurser som kommuner och länsstyrelser har tillgång till. Kommunsektorn har länge påtalat brist på medarbetare med rätt utbildning. Planärenden hanteras idag ofta av handläggare med bristande erfarenhet och/eller låg kompetens i de specifika och ofta komplexa frågor som behöver hanteras. Förankringsarbetet inom förvaltningarna tenderar i vissa fall att bli omfattande och tidskrävande. I andra fall kan effekten vara att planarbeten fortgår utan att avgörande frågor har behandlats på ett tillräckligt ingående sätt, vilket innebär en stor risk för att tidsödande omtag behöver göras eller att planens antagande upphävs.

Avancerade planprocesser kräver avancerade planhandläggare.

För tjänster som planhandläggare anställer kommuner idag ofta arkitekter, samhällsplanerare, landskapsarkitekter eller personer med liknande utbildningar. De är i många fall inte tillräckligt förberedda på vad arbete med detaljplanering i praktiken innebär och har en lång inkörssträcka innan de "lärt sig jobbet på jobbet". I förvaltningar med ansträngd personalsituation kan utrymmet för erfarenhetsöverföring och kompetensutveckling/utbildning vara begränsat. Förvaltningen hamnar i en ond cirkel som förstärks om nyckelpersoner slutar. För att komma ur dessa situationer behöver kommunerna kunna anställa personer som är bättre förberedda och har genomgått en anpassad utbildning.

Behovet av fler utbildningar som är inriktade på arbete med planprocesser har uppmärksammats från flera håll, bland annat i Planprocessutredningens betänkande SOU 2015:109. De negativa effekterna av brist på lämpliga utbildningar bekräftas också i vår tidigare rapport från Evidens.

För att ge en bättre förståelse för behovet av särskilt anpassad utbildning redovisas nedan de faktorer som kännetecknar detaljplanearbete för stadsbyggnad. Dessutom listas väsentliga ämnesområden som bör ingå i utbildningen.

Planeringens innehåll är omfattande och ställer stora krav på aktörernas kunskaper

För framdrift av detaljplaneärenden har handläggare på kommuner och länsstyrelser centrala roller och deras agerande har stor betydelse för resultatet i vid mening (tidsåtgång, utfall i sak). Dessa grupper måste därför ha breda kunskaper och kompetenser i frågor som är kopplade till framtagande och genomförande av detaljplaner. Det handlar om allt från artskydd till ekonomiska förutsättningar för att genomföra byggandet. Komplexiteten speglas av den mängd utredningar som tas fram under en planprocess. Inte sällan handlar det om 20-30 utredningar inom olika sakområden. Planarbetets omfattning framgår av planbeskrivningarna, som tenderar att bli alltmer omfattande. Bland annat medför lagändringar att planeringen ska behandla allt fler frågor och uppfylla allt fler krav.

Planeringen berör många aktörer och kännetecknas av ett stort antal avvägningar

Förutom att utreda och klargöra förutsättningar är planeringens kärna att göra avvägningar mellan olika mål/krav som finns i lag eller som planeringens aktörer för fram. Förutom de centrala aktörerna – kommunen som planmyndighet, Länsstyrelsen och byggaktören – finns en stort antal andra berörda parter, såväl internt i kommunen som utanför. I de samrådsredogörelser som upprättas framgår att det ofta handlar om 20-40 olika intressenter vars krav eller synpunkter behöver hanteras.

Kommunens handläggare behöver ha bred kompetens och förmåga att leda

En bidragande orsak till långa planprocesser är att många handläggare som arbetar med detaljplanering har otillräcklig utbildning och/eller bristande erfarenhet för att klara de utmaningar som beskrivits. Det är i sig inte förvånande eftersom en effektiv framdrift av detaljplaner för bostadsprojekt kräver kunskaper och förmågor inom bland annat följande områden:

- stadsplanering, specifikt vad gäller krav vid utformning av bostadsområden
- plan- och bygglagens regelsystem för planering och plangenomförande
- planteknik – upprättande av plandokument
- kunskaper/förståelse vad gäller husbyggande och anläggande av infrastruktur
- miljöbalkens regler avseende markanvändning och miljöskydd
- kommunal organisation och offentlig rätt (förvaltningslag m.m.)
- projektledning, upphandling
- konflikthantering, mötesteknik

Ytterligare insatser krävs vad gäller utbildning och kompetensutveckling

För att höja kompetensen hos handläggare i kommuner och länsstyrelser har det sedan lång tid tillbaka genomförts "kompetenshöjande insatser", där Boverket ofta haft en central roll. Idag bedriver Boverket kontinuerligt olika aktiviteter för kunskapsuppbyggnad – till stor del genom materiel på webbplatsen under "Kunskapsbanken". Denna plattform utvecklas stadigt och håller hög kvalitet.

Oavsett det arbete som Boverket och andra myndigheter bedriver kring kompetensutveckling behövs någon form av samlad utbildning med inriktning på stadsbyggande och myndighetsroller vid samhällsbyggande. Det behövs främst för rollen som kommunal handläggare av detaljplaneärenden, men även för tjänster på länsstyrelserna. Visserligen finns idag högskoleutbildningar

som innehåller delar av de kompetenser som nämnts. Samtidigt saknar dessa utbildningar vissa mer specifika delar kopplat till handläggarrollen. På sikt kan dagens högskoleutbildningar kompletteras, men det är angeläget att en påbyggnadsutbildning snarast inrättas och erbjuds kommunala och statliga tjänstemän såväl som branschens projektledare. Värdet är stort av att samtliga parter får en ökad förståelse och insikt i såväl myndighetsutövningen, som genomförandefrågor.

Utöver detta kan understrykas att när plan- och tillståndsärendena nu blivit allt mer komplexa, ställer detta också ökade krav på byggnadsnämndsledamöters kompetens inom ämnesområdet och tillhörande lagstiftning.

Vårt förslag

Inrätta vidareutbildningar där arkitekter, samhällsplanerare, ingenjörer med flera ges de kompletterande kunskaper och insikter som behövs för att driva detaljplanearbeten för stadsbyggnad.

13. Bygglovsprövningar tar alltför lång tid

I en studie från 2022 framgår att ledtiden från ansökan till beviljat bygglov i genomsnitt uppgår till 6,1 månader.¹⁷ Detta kan jämföras med plan- och bygglagens tidsfrist på 10 veckor, eller i särskilda fall högst 20 veckor. Vad är då orsakerna till de långa handläggningstiderna? Utifrån nämnda studie och tidigare studier¹⁸ kan bland annat följande faktorer identifieras:

- Ofullständiga och/eller felaktiga ansökningshandlingar
- Tidsödande processer med komplettering av ansökningshandlingar
- Svårigheter och oenighet kring tolkning av detaljplanens bestämmelser

Vad gäller ansökningshandlingarna kan antas att problemen inte sällan beror på bristande kommunikation inför upprättande av ansökan. Här kan finnas en förbättringspotential i att kommunerna utformar tydliga anvisningar och att byggaktörerna tar till sig dessa.

Ledtiden från ansökan till beviljat bygglov uppgår i genomsnitt till 6,1 månader.

Grundläggande krav på det sakliga innehållet i ansökningshandlingarna borde vara lika oavsett kommun. Här skulle en nationell vägledning sannolikt underlätta verksamheten. Även vad gäller tekniska system för att ta emot ansökningar skulle det för såväl kommuner som för branschen vara en fördel om det fanns en nationell standard/ett nationellt system.

Ett ytterligare problem är att begäran om kompletteringar – i ett och samma bygglovsärende – inte sker vid ett tillfälle utan utspritt i omgångar. Byggnadsnämnderna bör skaffa sig rutiner för att snabbare och mer samlat kunna klargöra sina krav på kompletteringar.

¹⁷ "Ledtider och dess drivare", (2021), Arkwright Research & Analys. En undersökning gjord på uppdrag av JM. Kartläggning och analys av ca 1100 plan- och tillståndsärenden för perioden 2015-2020 i 17 tillväxtkommuner. Undersökningsresultatet del av publicerad rapport "Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen (juni 2022), Evidens.

¹⁸ Varför tog det så lång tid? Rapport från Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik, Chalmers Tekniska Högskola, 2019.

En annan orsak till långa handläggningstider är att många kommuner har svårt att hitta medarbetare med rätt utbildning. Arkitekter eller ingenjörer som kommunerna anställer saknar ofta de specifika kunskaper som krävs för att bli effektiva i sin bygglovshantering. Och de specifika utbildningar (kurser) för bygglovshantering som idag finns på olika håll i landet är inte tillräckliga.

Förutom att ha tillräckliga personalresurser behöver kommunerna även organisera arbetet med bygglov på ett effektivt sätt. Jämförande statistik kan här vara en startpunkt för att gå vidare med erfarenhetsutbyten mellan kommuner. (Se avsnittet om nationellt ärendehanteringssystem.)

Även för skedet efter bygglov finns potential att effektivisera såväl kommunens som byggaktörens arbete för att minska tidsåtgången. Vi vill här bara lyfta fram en fråga och det är behovet av mallar/förlagor för kontrollplaner. Visserligen vilar lagreglerna om detta på principen att kontrollplaner ska vara anpassade till det aktuella projektet och byggaktörens kompetens. Vilket tydliggörs av Boverket i "Kunskapsbanken", där det finns grundläggande information om kontrollplaner. Oavsett detta bedömer vi att det för bostadsprojekt bör utvecklas mallar för kontrollplaner, vilket kan snabba upp processerna och ge mer likformig hantering i kommunerna.

Vårt förslag

- Boverket tar fram förlagor/mallar för innehåll och utformning av bygglovshandlingar och för kontrollplaner avseende bostadsprojekt.
- Det inrättas ytterligare vidareutbildningar där arkitekter, ingenjörer med flera ges de kompletterande kunskaper och insikter som behövs för att hantera och pröva bygglovsärenden.

14. Länsstyrelsernas roll i detaljplaneärenden och samverkan med kommunerna

Länsstyrelsen har ett ansvar i planeringsprocessen för att företräda och samordna statens intressen och tillhandahålla planeringsunderlag. Som regional myndighet har Länsstyrelsen också en viktig roll att överblicka och ha en helhetssyn på mellankommunala och regionala frågor¹⁹.

Länsstyrelsernas uppgifter regleras i Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och, för planprocessen, i 5 kap. plan- och bygglagen.

Under ett pågående detaljplaneärende ska länsstyrelsen i sin tillsynsroll bevaka riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd, mellankommunal samordning samt frågor som rör hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion – de fem så kallade ingripandegrunderna. Efter planens antagande kan Länsstyrelsen ingripa och genom överprövning upphäva kommunens antagandebeslut, i det fall planen inte är godtagbar med hänsyn till någon av ingripandegrunderna.

Länsstyrelserna måste klargöra vad som är råd och vad som är tillsyn i planärenden.

Dessutom ska Länsstyrelsen under planprocessen ge råd om tillämpningen av 2 kap. plan- och bygglagen. Vidare gäller sedan 2020 att Länsstyrelsen aktivt ska stödja kommunen dels i inledande undersökning av om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, undersökningssamråd, dels vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen, avgränsningssamråd.

I diskussioner och utredningar kring länsstyrelsernas uppgifter har i tidigare sammanhang påtalats problem²⁰ med att:

- det i länsstyrelsernas yttrande inte görs tydlig åtskillnad mellan råd och tillsyn,
- länsstyrelserna i sin tillsyn ändrar sig under ärendets gång,
- att yttrande i viss fråga kommer först i ett sent skede då omfattande arbete lagts ner på planförslaget och dess tänkta genomförande.

Här ska dock understrykas att många länsstyrelser sedan länge bedriver omfattande utvecklingsarbeten kring arbetet i planärenden – med syfte att skapa goda rutiner för att klargöra utredningsbehov m.m. Under pågående planarbete sker kontakterna mellan kommunen och Länsstyrelsen löpande, där avgränsningssamrådet, i de fall sådant hålls, är ett konkret sätt att bestämma det kommande utredningsarbetets innehåll och omfattning. Trots dessa ambitioner kan det ändå i det vardagliga arbetet finnas problem med förutsägbarhet och tidpunkt vad gäller Länsstyrelsens ställningstaganden.

Utredningskrav kan i vissa fall också komma relativt sent i planprocessen. Ofta som ett resultat av att Länsstyrelsen ansett att granskningsförslaget saknar relevant underlag. Eller som resultat av ett specifikt kommunalt ställningstagande i fråga om en ingripandegrund. Här bör också noteras att när länsstyrelserna ställer krav på kommunens utredningar, oavsett tidpunkt eller fråga, finns ingen given definition eller praxis kring vad som är godtagbar risk eller hur pass omfattande utredningar/bevisföring som är rimligt att kräva.

Länsstyrelserna har idag ett relativt brett tillväxtuppdrag, där samhällsbyggnadsfrågan och bostadsförsörjningsfrågan är prioriterad. Här vill vi understryka vikten av att länsstyrelseinstruktionen, om så krävs, förtydligas och att uppdraget att främja länets utveckling och bostadsförsörjning också får avtryck i handläggningen.

²⁰ Planprocessutredningen SOU 2015:109, s. 129 – 152. Riksrevisionen, Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik, RiR 2005:12.

Mot den bakgrunden anser vi att länsstyrelsernas agerande som tillsynsmyndighet – mer genomgående än idag – behöver vägas mot samhällets intresse av att säkerställa/underlätta bostadsförsörjningen. När Länsstyrelsen avgör vilka utredningar – eller ändringar av planförslaget – som krävs måste noga övervägas hur det kan förlänga planprocessen och vilka kostnader det medför.

“När man klagar på Länsstyrelsen, klagar man oftast på miljöbalken.”

Vi ser också att en betydande del av problematiken bakom de allt längre ledtiderna, kan kopplas till frågor om tillämpning av miljöbalken. En ledande tjänsteman inom Länsstyrelsen uttrycker det som att “När man klagar på Länsstyrelsen, klagar man oftast på miljöbalken”. Det framstår allt mer tydligt att det mycket omfattande utredningsarbete, det kvalificerade avvägningsarbetet och det demokratiskt väl förankrade planeringsarbete, som kommuner tillsammans med länsstyrelser, gör vid översiktsplanering och fördjupad översiktsplanering, till större del borde ges genomslag vid prövning av frågor som avser miljökvalitetsnormer, strandskydd, riksintressen och artskydd. Vilket vi utvecklat i rapportens avsnitt som rör miljöbalken.

Sammanfattningsvis, länsstyrelserna har idag ett flertal kvalificerade och omfattande uppgifter i samhällsbyggandet, vilket ställer höga krav på bemanning, kompetens, intern organisation och beslutsordning. Höga krav bör ställas på intern ledning både vad gäller att avgränsa utredningskraven och vad gäller att göra avvägningar mellan intresset av bostadsförsörjningen och andra intressen.

Vårt förslag





Länsstyrelseinstruktionen förtydligas vad gäller uppdraget att främja bostadsförsörjning, så att det får avtryck i handläggning och avvägning mot andra intressen, bland annat de skyddsintressen som finns i miljöbalken.

15. Nationellt ärendehanteringssystem

Oomtvistligt finns det stora vinster med en ökad digitalisering, som genomförs på ett strukturerat och samordnat sätt. Från statens sida har bland annat Lantmäteriet, Boverket och DIGG haft flera regeringsuppdrag inom området. Sverige har en offensiv agenda med målet att vara bäst i världen på att utnyttja digitaliseringens möjligheter, se även Boverkets rapport²¹.

LANTMÄTERIET

Pågående och genomförda regeringsuppdrag - med påverkan på samhällsbyggnadsområdet

Digital kompetens	Digital trygghet	Digital innovation	Digital ledning	Digital infrastruktur
I Sverige ska alla kunna utveckla och använda sin digitala kompetens.	I Sverige ska det finnas de bästa förutsättningarna för alla att på ett säkert sätt ta del av, ta ansvar för samt ha tillit till det digitala samhället.	I Sverige ska det finnas de bästa förutsättningarna för att digitalt drivna innovationer ska utvecklas, spridas och användas.	I Sverige ska relevant, målmedveten och rättssäker effektivisering och kvalitetsutveckling ske genom digitalisering.	Hela Sverige bör ha tillgång till infrastruktur som medger snabbt bredband, stabila mobila tjänster och som stödjer digitalisering.
 Boverket LANTMÄTERIET	Särskild samverkan med säkerhetsorganisationerna	 SMART BUILT ENVIRONMENT	 MYNDIGHETEN FÖR DIGITAL FÖRVALTNING Agency for Digital Government LANTMÄTERIET	 Länsstyrelserna MYNDIGHETEN FÖR DIGITAL FÖRVALTNING Agency for Digital Government LANTMÄTERIET

I SOU 2019:68 (Moderna byggregler) analyserades läget vad gäller digitalisering i samhällsbyggnadsbranschen. Där konstaterades bland annat att byggbranschen är en av de minst digitaliserade branscherna. Inom branschen pågår dock arbete med att öka digitaliseringen, bland annat med BIM (ByggnadsInformationsModeller). Det modellbaserade arbetssättet syftar till att korta ledtider, minimera fel och kommunicera mer effektivt under genomförandeprocessen – från projektering till produktion. Genom att projektet från start ”provbyggs” i 3D-format, kan tiden från planering till färdigt projekt minskas, underlag kvalitetsgranskas i tidigt skede och riktigt data kan användas i stället för nyckeltal. Allt fler professionella byggaktörer går mot detta arbetssätt, för att korta tiden från bygglov till inflyttad byggnad.

²¹ RAPPORT 2021:15 Vart är vi på väg? Boverkets målbild om en digital samhällsbyggnadsprocess.

Digitalt utvecklingsarbete behöver under alla omständigheter skyndas på. Samtidigt bör noteras att de långa ledtiderna inte i första hand orsakas av bristande digitalisering. De avgörande faktorerna för snabba och kvalitativa plan- och tillståndsprocesser är god styrning, beslutsförmåga och kompetens.

Evidens granskning visar stora skillnader i handläggningstider mellan olika kommuner och även över tid. Detta indikerar att kommunerna har processer med olika effektivitet. Det skulle finnas ett värde i att, för landet som helhet, ha ett verktyg för att identifiera kommuner och länsstyrelser som arbetar på ett snabbt sätt och få jämförbar statistik över ärendekategorier. Detta för att hitta de kommuner som förefaller ha ett bra arbetsätt och som skulle kunna agera förebild för andra. Ett sådant jämförelsearbete görs idag till del av SKR²², något som också skulle underlättas genom ett enhetligt och gemensamt system för indata. Idag ansvarar Sveriges 290 kommuner själva för att skaffa system för ärendehantering och ärendestatistik, vilket leder till kostsamma upphandlingar och bristande jämförbarhet i statistiken.

Bästa sätt att uppnå jämförbar statistik, och också underlätta för kommunerna, är att införa ett nationellt ärendehanteringssystem för plan- och byggärenden, som i vart fall hanterar handläggningstider, ärendemängder och ärendekategorier. Det skulle säkerställa att ärenden rapporteras på ett enhetligt sätt och att uppgifterna enkelt kan tas fram för analys och jämförelse. Det skulle även underlätta för Boverket och andra myndigheter samt andra samhällsaktörer att få relevant underlag för analyser, prognoser m.m. Samt möjliggöra uppföljning av hur nya lagkrav påverkar ledtiderna i samhällsbyggnadsprocesserna.

Vårt förslag

Regeringen initierar ett arbete med utveckling och införande av ett nationellt ärendehanteringssystem för plan- och byggärenden.

16. Incitament för kommunen att korta ledtider för planprocessen

En fråga rör vilka incitament som kan skapas för kommunerna att korta ledtiderna. I olika sammanhang har diskuterats och analyserats införandet av tidsfrister för olika delar av plan- och tillståndsprocessen. Idag finns detta bland annat för bygglovshantering. För planprocessen blir frågan om tidsfrister mer komplicerad, eftersom den som träffas av tidsfristen, det vill säga planmyndigheten, inte till fullo råder över tidsåtgången²³. En svårbedömd och avgörande del i processen är bland annat remisshantering och yttrande från andra myndigheter. Därför förefaller tidsfrister för upprättandet av detaljplan inte vara en framkomlig väg.

Förskottsbetalning av kostnader för planarbete innebär att kommunen har svaga incitamentet att avgränsa utredningsarbetet och begränsa antalet omtag. Detta leder till längre planprocesser.

Ett annat incitament för att korta planprocessen, skulle i stället kunna vara att kommunen inte får kostnadstäckning för sitt planarbete förrän planen vunnit laga kraft. Enkelt uttryckt skulle kommunen då vara mer försiktig med krav på ytterligare utredningar som förlänger planprocessen eftersom kommunen får ligga ute med sina kostnader under planarbetets gång.

Enligt nuvarande ordning får kommunen i förskott ta ut kostnader för sitt arbete med detaljplanen genom en så kallad planavgift, enligt 12 kap. 9 § plan- och bygglagen. Skulle detaljplanen inte vinna laga kraft, ska planavgiften återbetalas.

²³ Planprocessutredningen SOU 2015:109.

När det kommer till planarbete som omfattar professionella byggaktörer, hanteras ofta kommunens kostnader för planarbetet i stället genom så kallade "planavtal". Detta förfarande är inte reglerat i lag. I praktiken innebär det ofta att kommunens nedlagda tid faktureras byggaktören i förskott, och ibland också löpande. Det leder till att det för kommunen, till skillnad för byggaktören, saknas reella konsekvenser av såväl förskjutningar i tidplan som förändringar i kostnader.

Skulle kommunen däremot inte få ta ut kostnader i förskott, det vill säga att kommunen får "ligga ute med pengarna" tills att detaljplanen vinner laga kraft, skulle läget bli ett annat. Eftersom byggnadsnämndens arbete till stor del är avgifts- och taxefinansierad är det, för kommunen, av väsentlig betydelse att de kostnader som nämnden har motsvaras av intäkter under samma budgetår.

En begränsning av att förskottsuttag av plankostnader kan vara ett incitament att korta ledtiderna. Det skulle också kunna medföra att behovet av utredningar mer noga övervägs.

Vårt förslag

I plan- och bygglagen införs en regel att, där planavtal tillämpas, kostnader för planarbetet inte får tas ut i förskott innan planen vunnit laga kraft.

Material vi refererar till

1. Uppgifterna om ledtider kommer från undersökningen "Plan - och tillståndsprocesserna och påverkan på bostadsbyggandet i Sverige" gjord av konsultföretaget Arkwright. Denna undersökning avser detaljplaner och bygglov för flerbostadshus med minst sex bostäder.
2. Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och byggprocessen. Evidens. (se sid 11) <https://www.initiativetbyggitid.se/publicerat>
3. Regeringsformen 1 kap. 1 § "Den offentliga makten utövas under lagarna".
4. Dom från Högsta domstolen NJA (1980:1). Boverkets yttrande 2019-01-15 över SOU 2018:67.
5. SKR (2019 b) Introduktion till underlag för exploateringsavtal.
6. SKR (2019 c) Underlag för exploateringsavtal.
7. Prop. 2013/14:126, s.213 ff.
8. Upphandlingsmyndighetens vägledning 2019:1.
9. Erik Olsson, Christian Merseburg, Europarättslig tidskrift nr 4 2020, www.ert.se/Journals/Journal/1511, Mervärdesskatt och upphandling – hur man lägger mycket tid på att slå in en öppen dörr. Erik Olsson, Christian Merseburg, PM till JM AB 2020-04-03, Fråga om betalning enligt Ludvikamodellen utgör ersättning i upphandlingsrättslig bemärkelse, dokumentet finns tillgängligt hos JM.
10. Introduktion till samhällsekonomisk analys. <http://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1363979/FULLTEXT01.pdf>
11. Mark- och miljööverdomstolens domar; 2018-04-17 P 3718-17, 2017-11-22 P 4676-17, 2020-11-13 P 12200-19 och 2021-03-26 P 9670-20.
12. SKR Remissyttrande 2021-03-26, Dnr 21/00173.
13. Strandskydd och riksintressen - och mark till bostäder. Fores 2019.
14. SKR:s Yttrande 2017-10-13 ärendenr: 17/03627, över Ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft. Samt SKR:s Promemoria 2017-08-15.
15. Kommittédirektiv "Vattenfrågor vid planläggning och byggande" <https://www.regeringen.se/4ab152/contentassets/0470037d5ef144bd9b88a734b6e356a0/vattenfragor-vid-planlaggning-och-byggande-dir.-202192.pdf>
16. <https://www.byggaktör.se/library/2380/%C3%A5tta-foerslag-foer-atteffektivisera-och-utveckla-svensk-fastighetsbildning-lantmaeteriet.pdf>
17. Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov. RiR 2022:3.
18. Varför tog det så lång tid? Rapport från Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik, Chalmers Tekniska Högskola, 2019.
19. Länsstyrelsens roll - Plan- och bygglagen kunskapsbanken - Boverket.
20. Planprocessutredningen SOU 2015:109, s. 129 - 152.
21. Riksrevisionen, Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik, RiR 2005:12.
22. RAPPORT 2021:15 Vart är vi på väg? Boverkets målbild om en digital samhällsbyggnadsprocess.
23. <https://skr.se/skr/tjanster/statistik/oppnajokforelser/planlaggningochtidsatgang.11728.html>

Initiativet
Bygg i tid

www.initiativetbyggitud.se