

Nationellt Ledtidsindex

Kommuner med effektiva plan- och bygglovsprocesser

**LEDTIDS
INDEX**
2023



Förord

Sverige står inför den största nedgången i bostadsbyggandet sedan 90-talet. Konsekvenserna är stora – för tillväxt, arbetsmarknad och människors möjligheter att hitta ett hem. Tid är pengar, och pengar har blivit dyrt. Därför behövs effektiva plan- och tillståndsprocesser.

Samtidigt ökar ledtiderna för detaljplaner och bygglovshandläggning – trots att antalet detaljplaner och bygglov minskat. För långa ledtider ger högre kostnader för att bygga och resulterar i förlängningen i alltför dyra och färre byggda bostäder.

För att vända utvecklingen krävs kunskap. Men Initiativet Bygg i Tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna har funnit att det saknas relevant mätning av hur lång tid det faktiskt tar i olika kommuner. Avsaknaden av ett systematiskt och standardiserat dataunderlag, framför allt kring bygglov, har varit påtaglig. Därför har vi tagit fram ett Nationellt Ledtidsindex.

Att mäta är att veta, men idag saknas tillgång till relevant dataunderlag. Utan kunskap får kommuner svårare att bedriva ett systematiskt förbättringsarbete. Kommunmedborgare kan inte utkräva ansvar för att det tar tid att få ett bygglov på tomten, att barnen inte hittar en bostad att flytta till eller för att skattemedel inte används effektivt. För lagstiftaren blir det svårt att göra en strategisk analys av vilka effekter olika reformer i praktiken haft på byggtakten. Branschen möter allt längre ledtider och högre kostnader, vilket försvårar att få fram rätt bostad på rätt plats och i rätt tid.

Genom arbetet med den här rapporten har vi kunnat etablera en uppfattning om hur lång tid som är rimlig att förvänta sig. Givet nuvarande lagstiftning bör ledtiderna kunna ligga på 2,5 år. Men av rapporten framgår att det råder stora skillnader mellan olika kommuner, mycket beroende på val av arbetssätt.

De intervjuer och studier som gjorts med de kommuner som lyckats bäst med att hålla nere ledtiderna visar samtidigt att förändringar av lagstiftningen behövs. Oklarheter, osäkerheter och krockar mellan olika lagrum driver ledtider.

Våra organisationer har tidigare presenterat förslag på hur arbetssätt och lagstiftning kan förbättras. Vi hoppas med denna rapport kunna bidra till att fler kommuner drar lärdom av Trosa, Kalmar och Gävle - inte minst kring hur samarbetet ser ut mellan kommun, länsstyrelse och exploatör.

Nancy Mattsson
Styrelseordförande Initiativet
Bygg i Tid

Anna Broman
Bostadspolitisk expert
Byggföretagen

Martin Lindvall
Samhällspolitisk chef
Fastighetsägarna

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning 3

Sammanfattning 4

Syfte 7

Metod..... 8

Resultat Nationellt Ledtidsindex 13

 Ledtid i detaljplane- och bygglovsprocessen 19

 Utfall av övriga variabler 29

 Kommunernas självskattning och inspel 33

Förslag på åtgärder 34

Källförteckning 36

Appendix 37



Sammanfattning

Långa planprocesser är ett betydande samhällsproblem

Flera tidigare utredningar har visat att långdragna detaljplane- och byggprocesser har flera negativa konsekvenser för samhällsutvecklingen. I dagsläget tar det nästan fem år från ett beslut om planuppdrag till att startbesked ges – en tid som ökat väsentligt under det senaste decenniet¹.

Nationellt ledtidsindex

– ett mått för kommunernas förmåga att effektivt bidra till bostadsförsörjningen

Konsultföretaget Arkwright har på uppdrag av initiativtagarna Bygg i Tid, Fastighetsägarna och Byggföretagen tagit fram ett Nationellt Ledtidsindex – ett mått med syfte att återspegla kommunernas förmåga att, relativt varandra, snabbt och effektivt bedriva detaljplane- och bygglovsprocesser.

Nationellt ledtidsindex är ett sammanvägt mått som omfattar ledtider, resurseffektivitet, servicegrad, produktionstakt och kommundrivkraft. Bästa kommun inom varje delområde får värdet 100 och övriga kommuners prestation sätts i förhållande till den bästa kommunen med fallande värden. Delområdenas värden vägs sedan ihop till ett ledtidsindex per kommun, där ledtider har betydande vikt.

Omfattande datainsamling bland kommuner som täcker mer än 50% av befolkningen

48 kommuner, som representerar 56% av den svenska befolkningen, har valts ut till att ingå i indexet. Fakta på plan- och bygglovsprocesser för flerbostadshus är inte alltid lättillgänglig. Därför har en egen faktabas utvecklats där 1950 detaljplaner och 1800 bygglov samlats in och granskats, varav ~950 detaljplaner och ~1500 bygglov inkluderas i analysen. Utöver detta har uppgifter från kommuner och offentliga myndighetskällor samlats in för att få ett så gott faktaunderlag som möjligt. Vidare har även intervjuer genomförts med detaljplane- och/eller bygglovsenheter i 22 av de 48 utvalda kommunerna för att fånga mer kvalitativa aspekter runt hinder och framgångsfaktorer.

*Vinnarna av årets Nationella Ledtidsindex är för små kommuner **Trosa kommun**, medelstora kommuner **Kalmar kommun** och stora kommuner **Gävle kommun**.*

Trosa, Kalmar och Gävle vinnare i Nationellt ledtidsindex

Det genomsnittliga nationella ledtidsindexet blev 60 av 100 möjliga, med stor spännvidd från 44 till de vinnande kommunerna Trosa (86, vinnare småkommuner), Kalmar (77 vinnare medelstora kommuner) och Gävle (75, vinnare stora kommuner).

¹ Evidens, (2022), Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen

Ledtiderna för detaljplaner och bygglov är nästan fem år

De totala ledtiderna för detaljplaner och bygglov i urvalet av kommuner ligger mellan 3,0–6,6 år, med ett genomsnitt om 4,5 år. Kommunen med snabbast sammanlagda genomsnittliga ledtid är Gävle (3,0 år).

Erfarna handläggare, satsning på processförbättring och god dialog är framgångsfaktorer

Detaljplaneledtider skiljer sig i många fall kraftigt mellan kommuner, och de olika stadierna i processen kan även variera i tidsomfång. I kommuner med effektiva processer finns vissa gemensamma teman. Tidig dialog med exploatör och Länsstyrelse, effektiva arbetssätt och erfarna handläggare, samt samspel mellan kommunala funktioner och politiken är framgångsfaktorer som majoriteten av kommuner med snabba ledtider har gemensamt.

Överklaganden är en väsentlig drivare av ledtider och flera andra faktorer

Överklaganden är en betydande faktor som driver ledtider. Tolkning av lagstiftning, utvecklat samarbete mellan intressenter i plan- och bygglovsprocesserna liksom avsaknad av tydlig ambition och strategi för att arbeta med förbättringar är sammantaget faktorer som driver ledtider.

En gräns på 2,5 år kan ge många fler bostäder

Om detaljplaneledtiderna skulle minska till 2,5 år bland de kommuner som idag har längre ledtid än 2,5 år skulle ungefär 30 000 (+16%) fler lägenheter ha kunnat detaljplaneras över samma tidsperiod som mätningen avser (2015-2022). Att konsekvent komma under 2,5 år föreslås därför vara en viktig målsättning framgent.

Fyra viktiga steg på vägen

Utifrån analysen som har gjorts i Nationellt Ledtidsindex har följande konkreta förslag på åtgärder tagits fram för att kommuner och andra intressenter ska få tillräckligt underlag i arbetet med att korta ledtider:

1. **Standardisering:** Ökad grad av standardisering av begrepp, mallar och format för att få ett mer heltäckande och standardiserat nationellt informationsunderlag som möjliggör förbättringsarbete.
2. **Möjlighetsinspiration:** Ledtidsindex, dess delkomponenter samt framgångsrika kommuners arbetssätt görs tillgängligt som inspiration till flera kommuner för att underlätta debatt och förbättringsarbete.
3. **Förbättringsambition:** Att kommuner och involverade intressenter beslutar om tydliga utvecklingsmål och utarbetar förbättringsstrategier (bland annat baserat på framgångsfaktorer från kommuner med goda resultat i denna undersökning) skulle ge en tydlig signal om att effektiviserade processer runt bostadsbyggande är ett prioriterat område.
4. **Bättre förutsättningar:** Inflation i utredningar och överklaganden har ett tydligt samband med längre ledtider. Aspekter rörande samspel mellan PBL och Miljöbalken driver också mycket tid. Förutsättningar, regler och processer på dessa områden behöver därför ses över ur ett effektiviseringsperspektiv.

Samtliga involverade aktörer kan genom att effektivisera sina processer och arbetssätt bidra till kortare ledtider genom hela kedjan, med den slutgiltiga effekten att svenskt bostadsbyggande blir effektivare och i högre grad möter det bostadsbehov som finns.

Syfte

Det Nationella Ledtidsindexet ska reflektera kommunernas förmåga att snabbt och effektivt bedriva detaljplane- och bygglovsprocesser. Utgångspunkten har genomgående varit att skapa ett välunderbyggt och datadrivet index bortom kommuners egna kvalitativa självuppskattningar.

Nyckelfrågor

- Hur kan kommuners förmåga att effektivt få fram bostäder mätas med ett samlat indexmått?
- Vilka kommuner sticker ut positivt och vad driver deras goda resultat?
- Vad bör målsättningen vara framåt och vilka viktiga steg kan varje kommun ta?

Svaren på frågorna ska möjliggöra ett snabbare och mer kostnadseffektivt bostadsbyggande i Sverige.

Metod

Urval

Fokus flerbostadshus

Urvalet av detaljplaner och bygglov har avgränsats för att skapa ett så rättvisande och jämförbart resultat som möjligt. Detaljplaner för nybyggnation av flerbostadshus med fem eller fler lägenheter som vunnit laga kraft mellan åren 2015–2022 i respektive kommun har inkluderats, samt bygglov för nybyggnation av flerbostadshus med fem eller fler lägenheter som beviljats under 2015–2022.

Urval av 48 kommuner

Urvalet av kommuner har baserats på kriterier som ämnar ge en representativ förståelse för ledtider på ett nationellt plan:

1. **Geografisk spridning:** Indexet inkluderar kommuner med stor geografisk spridning vilket ger en nationell representation av detaljplane- och bygglovsprocesser.
2. **Färdigställda nybyggnationer/år:** Kommuner där förhållandevis många bostäder i flerbostadshus byggts de senaste åren har i större utsträckning inkluderats i indexet.
3. **Befolkningstillväxt/flyttningsnetto:** Indexet inkluderar generellt kommuner som har en växande befolkning och därmed ett ökat bostadsbehov.
4. **Antal arbetstillfällen:** Kommuner med ett stort antal arbetstillfällen och därmed ökat behov av bostäder.
5. **Tillväxt i bruttoregionprodukt (BRP):** De kommuner med en stark tillväxt har i högre utsträckning inkluderats i indexet då detta ofta medför ett behov av bostäder.

Totalt har 48 kommuner inkluderats i Nationellt Ledtidsindex. Urvalet av kommuner representerar cirka 56% av Sveriges population sett till befolkningsmängden 2022.

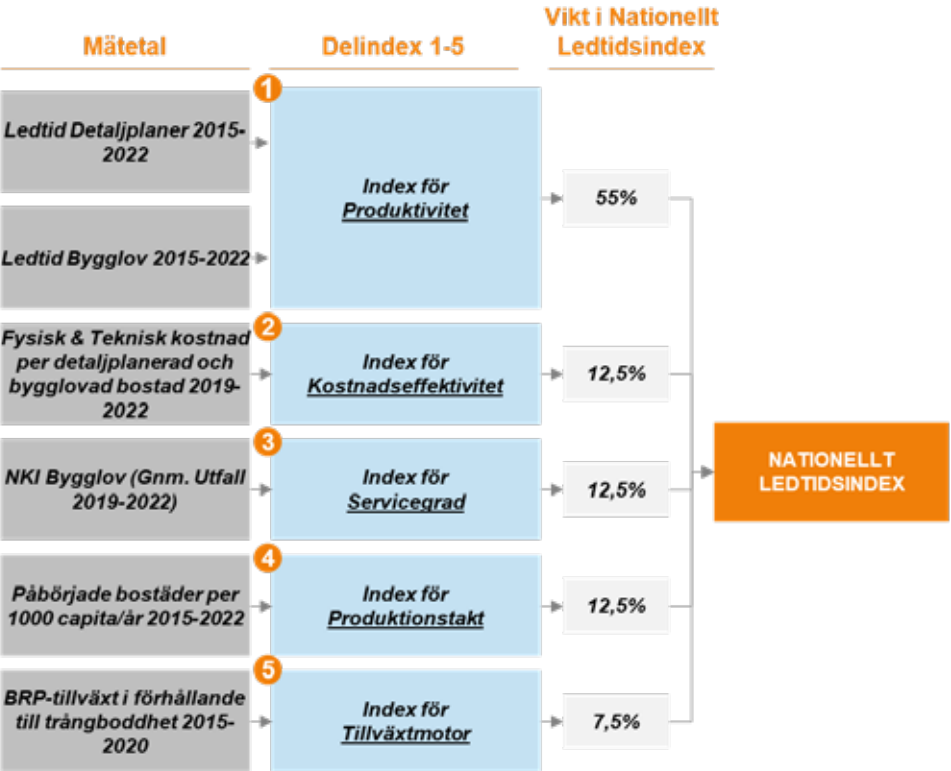
Uppbyggnad av index och inkluderade variabler

Nationellt Ledtidsindex är ett sammanfattande mått per kommun och beräknas genom en sammanvägning av fem variabler. Varje variabel utgör i sig ett delindex. I respektive delindex får den kommun som presterat bäst index-värdet 100, och de övriga kommunerna ställs i relation till detta. Varje delindex har tilldelats en vikt utifrån hur viktig variabeln bedöms vara för att kunna förklara det totala indexet: Nationellt Ledtidsindex. Delindexet "Produktivitet" har exempelvis fått störst vikt då denna mäter ledtiderna i detaljplane- och bygglovsprocesserna, vilket anses utgöra den viktigaste faktorn i Nationellt Ledtidsindex. Följande fem delindex har inkluderats:

1. **Produktivitet (55% vikt):** Medianledtid i detaljplane- respektive bygglovsprocesserna. För detaljplaner mäts tiden från datum för beslut om planuppdrag till datum för laga kraft. Bygglovsledtiden mäts från datum för inkommen bygglovsansökan till datum för startbesked². Källa: Primärdata framtagen av Arkwright.
2. **Kostnadseffektivitet (12,5% vikt):** Användningen av resurser i detaljplane- och bygglovsprocesser i kommunerna i förhållande till antal planlagda bostäder och bostäder som beviljats bygglov. Med resurser avses kommunernas kostnader för fysisk planering, bygglovsverksamhet, teknisk verksamhet och markförsörjning inklusive reglerings- och saneringsfastigheter³. Kostnadseffektivitet inkluderas i indexet då det konkret mäter hur resurseffektivt kommunerna använder sina skattemedel för att bedriva sina plan- och lovprocesser. Källa: Sekundärdata från Statistiska Centralbyrån och Kolada.
3. **Servicegrad (12,5% vikt):** Består av SKR:s mätning av Nöjd-Kund-Index (NKI) i kategorin "Bygglov". Servicegraden inkluderas i indexet eftersom samarbete mellan kommun och exploatör, och därmed service, är en central komponent för välfungerande bygglovsprocesser. Källa: Sekundärdata från Sveriges Kommuner och Regioners rapport *Företagsklimat, Öppen jämförelse*.
4. **Produktionstakt (12,5% vikt):** Antal påbörjade bostäder i flerbostadshus i förhållande till kommunens befolkningsmängd. Mätvärdet inkluderas i indexet eftersom det ger en indikation på till vilken grad kommunen lyckas producera bostäder i takt med en befolkningsökning eller minskning. Källa: Sekundärdata från Statistiska Centralbyrån.
5. **Tillväxtmotor (7,5% vikt):** Kommunens BRP-tillväxt i relation till tillväxt i befolkning per bostad. Detta inkluderas i indexet eftersom en växande BRP i hög grad möjliggörs genom, och kräver, fler bostäder. En kommun med stark BRP-tillväxt bör således inte bli mer trångbodd, utan att mängden bostäder växer i takt med den kommunala tillväxten. Källa: Sekundärdata från Statistiska Centralbyrån.

² Vanligtvis innefattar inte begreppet bygglov startbesked, däremot har denna ledtid också inkluderats då tiden mellan att ett bygglov har beviljats till att startbesked ges i praktiken driver mycket ledtid.

³ Notera att plan- och bygglovsprocessen kan inneha fler kostnader än dessa, exempelvis utredningskostnaden för exploatören vilka kan vara av betydande storlek.



Tolkning av index
För varje delindex får kommunerna ett indexvärde mellan 0-100, där den kommun som presterat bäst tilldelas index 100. Resterande kommuner sätts i relation till denna kommuns värde. Samtliga 5 delindex vägs samman till ett totalt index: Nationellt Ledtidsindex

Figur 1: Illustration över uppbyggnad av Nationellt Ledtidsindex.

Datainsamling

Detaljplane- och bygglovshandlingar

Datainsamlingen och sammanställningen av ledtider i kommunerna har skett genom användning av primärdata. Detta har i första hand gjorts genom att granska tillgängliga planbeskrivningar och bygglovshandlingar. Endast sju av 48 kommuner hade digitala verktyg som möjliggjorde filtrering av planbeskrivningar enligt avgränsningarna, och för bygglovshandlingar hade ingen kommun tillräckligt bra sökverktyg. För att få in nödvändiga data har kommunernas plan- och lovenheter kontaktats. Totalt har över 1950 detaljplaner och 1800 bygglov samlats in, varav ~950 detaljplaner och ~1500 bygglov inkluderats i analysen⁴. För detaljplaner har Arkwright manuellt gått in i samtliga handlingar för att extrahera nödvändiga datapunkter, medan för byggloven har datum samlats in genom ett efterfrågat utdrag från kommunernas ärendehanteringssystem. Totalt har 46 kommuners detaljplanedata varit komplett nog för att kunna inkluderas, och 29 kommuner för bygglov. För de kommuner som ej har kunnat skicka in bygglovshandlingar har delindexet för detaljplaner använts som grund för kommunens delindex för Produktivitet.

Övrig data

För variabler som sträcker sig bortom ledtider, såsom påbörjade nybyggnationer, befolkningstillväxt och bruttoregionalprodukt, har sekundärdata använts. Dessa källor har bestått av myndighetskällor som Statistiska Centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner för att säkerställa datakvalitet.

⁴ Bortfallet beror på att detaljplanerna eller byggloven ej fallit inom avgränsningen, alternativt ej inkluderat samtliga nödvändiga datum för mätning

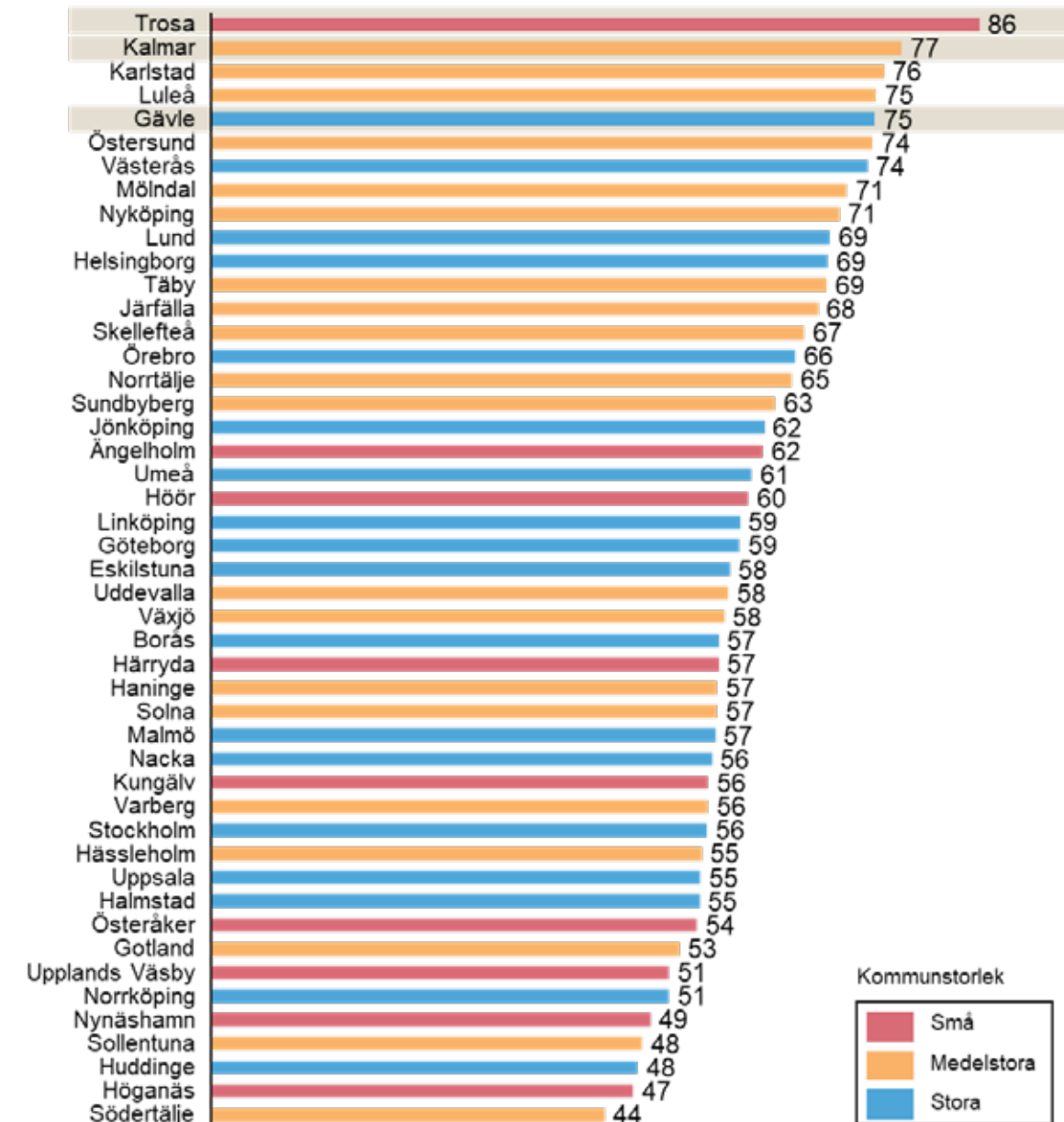
Metodkritik

Mätningen har genomförts med det genomgående syftet att ge en så rättvisande bild som möjligt av kommunernas förmågor och möjligheter att snabbt och effektivt bedriva detaljplane- och bygglovsprocesser. Trots detta har vissa utmaningar funnits i att säkerställa analysens tillförlitlighet, vilket hanterats genom ett flertal åtgärder:

1. **Måttets validitet:** En kommuns förmåga att få fram bostäder är beroende av ett flertal olika faktorer och denna undersökning inkluderar viktiga delområden, men gör inte anspråk på att vara heltäckande.
2. **Data från kommuner:** Att få tillförlitliga data från kommunerna i urvalet inom detaljplaner och bygglov har i många fall visat sig problematiskt. Brist på tid och resurser har varit de främsta anledningarna till att kommuner tagit lång tid på sig att lämna ut data, eller inte gjort det alls. Av de kommuner som kunnat utlämna data har det i snitt tagit cirka två veckor, men i många fall har kompletterande information behövts. I ett flertal fall har det tagit över en månad för kommunerna att kunna tillhandahålla de första datapunkterna. Vissa kommuner har inte haft de tekniska förutsättningarna att kunna tillhandahålla den efterfrågade informationen, vilket vittnar om problematik kring datahantering och uppföljning i många kommuner. För att säkerställa tillförlitligheten i mätningen har vissa kommuner behövt exkluderas, antingen avseende detaljplaner, bygglov eller båda. I andra fall har stor mängd manuell handpåläggning krävts för att sammanställa informationen.
3. **Olika mätningssätt:** Kommunerna i urvalet har till viss utsträckning olika sätt att rapportera datapunkter som är grundläggande för att kunna bedriva analys av effektiviteten i detaljplane- och bygglovsprocesser. För att säkerställa jämförbarheten mellan kommunerna har det varit av största vikt att rätt datapunkter jämförs, och betydande åtgärder har vidtagits för att använda så harmoniserade uttryck och mätpunkter som möjligt. I de fall då kommunerna inte kunnat bistå med korrekta datapunkter, har dessa helt eller delvis exkluderats. Avsaknaden av ett gemensamt format för att rapportera data vittnar om behovet av ökad standardisering.
4. **Val av övriga variabler:** Eftersom kommunerna har varierande förutsättningar att bedriva effektiva detaljplane- och bygglovsprocesser har andra variabler än ledtider inkluderats i indexet, i syfte att ge en mer nyanserad bild av kommunernas arbete. Att välja variabler som är rättvisande samt vikta dessa korrekt för att skapa jämförbarhet mellan kommunerna innebär en utmaning. Centralt för mätningen har därför varit att använda så objektiv, faktamässig och jämförbar information som möjligt, vilket har medfört att variabler har reviderats vid flera tillfällen under arbetets gång.

Resultat Nationellt Ledtidsindex

Utfall av Nationellt Ledtidsindex



Figur 2: Nationellt Ledtidsindex. Högsta möjliga index är 100.

I toppen av Nationellt Ledtidsindex finns kommunerna Trosa, Kalmar och Karlstad som genomgående presterar väl inom i princip samtliga aspekter som vägs in i indexet. Kommuner som har uppnått ett lägre indexvärde i mätningen har ofta problem inom en särskild variabel, exempelvis långa detaljplaneledtider eller kostnadsineffektivitet i den tekniska och fysiska planeringen av bostäder. De kommuner som hamnar allra lägst har ofta en utpräglad problematik med långa ledtider i detaljplane- och bygglovsprocesserna, men även exempelvis en lägre servicegrad och produktionstakt av bostäder.

Vinnare i Nationellt Ledtidsindex

Vinnarna av Nationellt Ledtidsindex i kategorierna, små, medelstora respektive stora kommuner⁵ är Trosa, Kalmar och Gävle. Gemensamt för kommunerna är att de över lag presterar väl i samtliga kategorier uppmätta av indexet. Ledtiderna för detaljplaner och bygglov, indexets huvudsakliga mätvärden, är hos samtliga kommuner korta.

Trosa har kortast medianledtider i detaljplane- och bygglovsprocessen samtidigt som de har lyckats producera ett stort antal bostäder i flerbostadshus i förhållande till sin befolkning. De har även hög kostnadseffektivitet för teknisk och fysisk planering och är bland de kommunerna med allra högst servicegrad enligt exploatörer.

Kalmar har relativt korta detaljplane- och bygglovstider. Kommunen presterar även genomgående väl inom övriga variabler. Sammantaget är Kalmar den kommun bland mellanstora kommuner som fått det högsta indexet.

Gävle är mycket effektiva i både detaljplane- och bygglovsprocesser med den kortaste ledtiden i detaljplanerna bland storstadskommunerna. I kombination med övriga variabler blir de därmed vinnare i sin kategori.

Storlekskategori		Små kommuner		Medelstora kommuner		Stora kommuner	
Plats		Kommun	Index	Kommun	Index	Kommun	Index
1.		Trosa	86	Kalmar	77	Gävle	75
2.		Ängelholm	62	Karlstad	76	Västerås	74
3.		Höör	60	Luleå	75	Lund	69

Figur 3: Nationellt Ledtidsindex, vinnare små, medelstora och stora kommuner. Grön markering indikerar total vinnare.



⁵ Små kommuner = <50 000 invånare, 4) Medelstora kommuner = 50 000-100 000 invånare, 5) Stora = >100 000 invånare

Arbetsprocesser hos vinnande kommuner

Sveriges kommuner har olika förutsättningar för att förkorta ledtider. Kommunerna skiljer sig åt gällande exempelvis infrastruktur, tätbebyggelse, marknadsekonomiskt läge, politiskt styre och dess prioriteringar, samt resurser. Att ledtiderna skiljer sig åt mellan kommunerna är därför inte helt förvånande. Mer anmärkningsvärt är att vissa kommuner, som delar liknande egenskaper som befolkningsstorlek, geografiskt läge och tillhörighet till samma Länsstyrelse, ändå har påtagliga skillnader i ledtider. Detta indikerar att kommunerna faktiskt har förmåga att påverka och minska ledtiderna på egen hand. Detta kan till exempel göras genom att förändra arbetsprocesser, se över resursallokering samt att proaktivt etablera och förbättra samarbeten med övriga intressenter. Nedan följer några exempel på framgångsfaktorer som har identifierats hos de vinnande kommunerna.

Trosa kommun

Detaljplaner

1. Arbetar med en annorlunda modell mot majoriteten av kommuner där framtagandet av plankarta och planbeskrivning hanteras av konsulter med planchef på kommunen som projektledare och kvalitetskontrollant. Detta gör att man kan tillsätta spetskompetens enligt behov. Planchefen säkerställer en smidig process och sköter all formalia och kommunikation med myndigheter vilket visat sig effektivt.
2. Kommunen har lyckats identifiera vilka plankonsulter som är effektiva, har hög leveranssäkerhet och som uppvisar hög kvalitet i arbetet. Möten mellan plankonsulten och exploatören sätts upp tidigt i processen för att säkerställa att samtliga har samsyn kring projektet, förväntningar och tidplan.
3. Tydlig rollfördelning i den kommunala organisationen och välfungerande samarbete finns mellan kommunala funktioner vilka bistår med stöd i detaljplanearbetet med exempelvis teknisk infrastruktur, bygglov- och miljökompetens.

Bygglov

1. Det finns en uttalad leverans- och kundkultur där servicenivå och tydliga besked till sökanden prioriteras.
2. Enkla, kortfattade bygglovsbeslut eftersträvas.
3. Tydliga politiska mål kring handläggningstid som hållits fast vid under lång tid samt långtgående delegation till tjänstemannanivån att fatta beslut.
4. Ett nära kollegialt samarbete där alla hjälper alla.

Kalmar kommun

Detaljplaner

1. Arbetar genomgående med att förbättra och höja kvaliteten i samhällsbyggnadsprocesserna. En del i detta är att kapa ledtider så att tid läggs på rätt saker, dvs att skapa attraktiva gestaltade livsmiljöer som håller över lång tid.
2. Kommunen arbetar med en projektmodell, PPS, för att strukturerat följa samhällsbyggnadsprocessen från första tanken till färdigt resultat och med avseende på hållbart byggande; ekonomiskt, ekologiskt, socialt och gestaltningsmässigt. Detaljplanerna ska inte styra mer än det som är nödvändigt och då krävs att projektets bärande idéer finns med genom hela projektet och behandlas som en helhet - för kommunen, exploatören och medborgare.
3. Detaljplanhandläggaren agerar alltid projektledare och har en arbetsgrupp där de ansvarar för att driva arbetet framåt. Handläggarna är inte specialiserade på en viss typ av detaljplan, utan de kallar i stället in experter vid behov. Kalmar använder sig till viss del av externa konsulter, både planarkitekter och tekniska konsulter, till utredningar.
4. Samarbetet fungerar väl, trots en relativt hög personalomsättning de senaste åren, och de upplever att de ligger i framkant i väletablerade och effektiva interna processer.
5. Kommunstyrelsen gör även prioriteringar gällande planbesked, något som gör att mindre prioriterade projekt får vänta, men de som väl påbörjas kan även slutföras inom en rimlig tidsram.

Bygglov

1. Bygglövsprocessen förbättras och förenklas kontinuerligt, i vilket arbetet med digitaliseringsprojekt "Streamsam" har avgörande betydelse. Inom projektet "Streamsam" har en e-tjänst för bygglov tagits fram som syftar till att underlätta flödet och korta den administrativa tidsåtgången.
2. Kalmar uppmanar sökande att tidigt i processen initiera kontakt.

Gävle kommun

Detaljplaner

1. Gävle har haft en låg personalomsättning där en stor mängd handläggare har arbetat i över 10 år. Ingen planhandläggare är specialiserad på en särskild typ av detaljplan utan alla har bred kompetens vilket minskar sårbarheten i organisationen. En styrka på Planenheten är även att det finns kompetenser inom såväl miljö, natur och kulturmiljö som arbetar tätt tillsammans med planhandläggarna.
2. Kommunen lägger mycket resurser på förfrågningar från exploatörer. Förutom ett tätt samarbete med exploatörerna sker en bred förankring i ett tidigt skede med ett flertal kompetenser inom verksamheten och de kommunala bolagen. Detta för att i tidigt skede hitta de utmaningar som finns och därmed kunna utveckla förslaget för att få en smidigare planprocess.
3. Kommunen har en modell där exploatören står för underlagsutredningar vilket innebär att exploatörer kan använda de konsulter de vet är effektiva.
4. Kommunen har tydliga handläggarrutiner, mallar och i varje detaljplan finns ett utpekad kollegialt stöd till ansvarig handläggare.

Bygglov

1. Kommunens bygglovsenhet är indelad i mindre team där ett team enbart hanterar privatpersonsärenden, ett team hanterar företagsärenden, ett team hanterar ärenden där arkitektur- och kulturvärden är särskilt viktiga, ett team arbetar med tillsyn och ett team sköter all administration. Detta gör att handläggarna blir specialiserade i olika typer av ärenden och kundgrupper. Inom teamen och mellan alla teamen har man utvecklat ett bra samarbete.
2. Kommunen har en effektiv administration och alla ärenden som kommer in till bygglovsenheten registreras i systemet och tilldelas oftast en handläggare samma dag som ärendet kommer in.
3. I större byggprojekt genomför kommunen en tidig dialog med byggherren redan innan ansökan kommer för att kunna hantera frågor som annars riskerar stoppa upp bygglovsprocessen.
4. Medarbetarnas vilja att ge råd, service och information tillsammans med ett bra bemötande är en förutsättning för att kunna ha bra ledtider inom bygglovsprocessen varför kommunen ständigt arbetar med detta.

Slutligt omnämning - volymeffektivitet

I takt med en allt högre grad av urbanisering och tätbebyggelse belyser flera kommuner att detaljplane- och bygglovsprocesser försvåras. I stora kommuner behöver ofta många utredningar i detaljplanerna göras, samtidigt som man får in stora volymer av nya ansökningar. Den kommun i kategorin stora kommuner som har lyckats med att hantera ett stort antal detaljplaner (per capita), bibehållit korta ledtider samtidigt som man varit kostnadseffektiva (per capita) är Lunds kommun. Lund visar att ledtider är något som kan förkortas oavsett storlek på kommun och graden av krav som ställs av olika inkluderade parter och får därför ett hedersomnämning.

Plats	Kommun	Antal detaljplaner per 1000 capita 2015-2022	Genomsnittlig ledtid 2015-2022 (år)	Gnm. kostnad fysisk och teknisk planering per capita 2019-2022 (kr)	Indexerad sammanvägning
1.	Lund	0,5	2,9	839	67
2.	Stockholm	0,1	4,1	369	61
3.	Borås	0,3	4,2	866	46

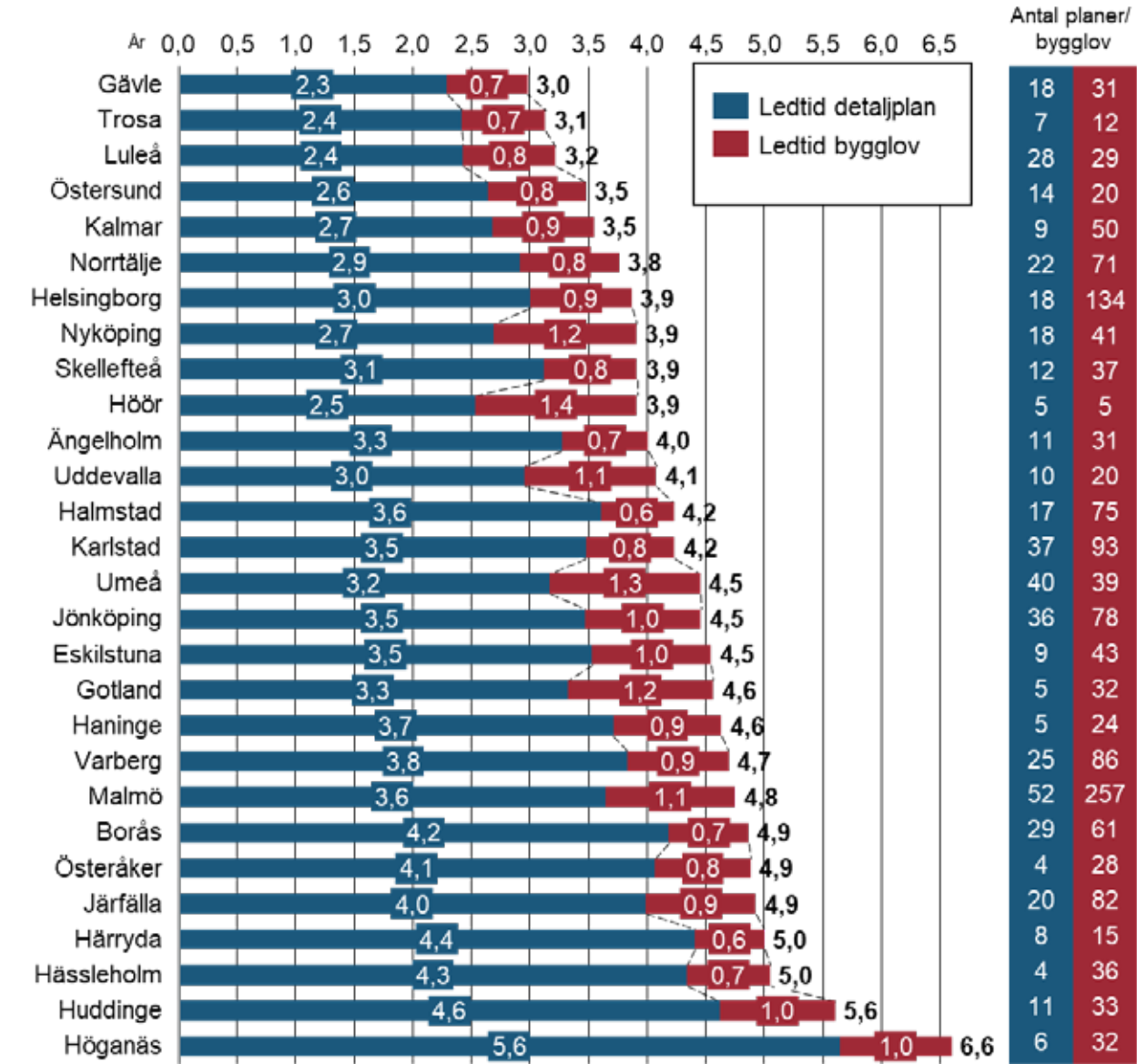
Figur 4: Volymeffektivitet. Jämförelse av antal detaljplaner per 1000 capita 2015-2022, genomsnittlig ledtid i detaljplaner 2015-2022, och årlig genomsnittlig kostnad för fysisk och teknisk planering per capita 2019-2022 bland stora kommuner. Den indexerade sammanvägningen baseras på hela urvalet av kommuner.



Ledtid i detaljplane- och bygglovsprocessen

Sammanlagt resultat

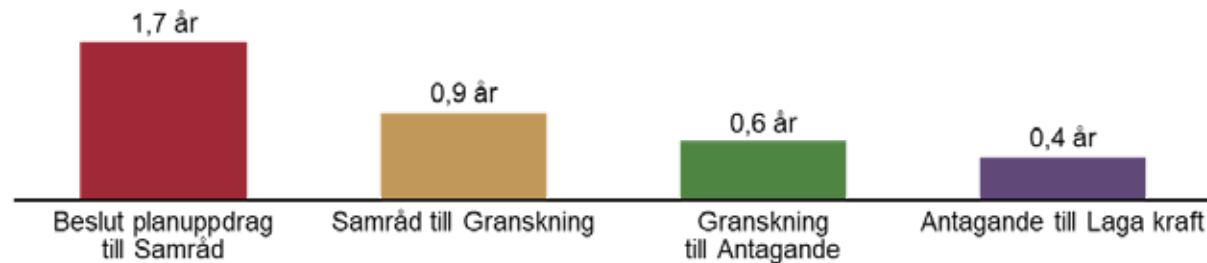
För nybyggnation av flerbostadshus var den totala genomsnittliga tiden för detaljplaner och bygglov 4,5 år under uppmätt period. Det innebär att från beslut om planuppdrag till startbesked tar det nästan fem år av ren processtid. Det som i högst grad driver totala ledtiderna är detaljplaneprocessen, som genomsnittligen tar 3,6 år. Utöver dessa ledtider tillkommer även tid för bland annat initieringsfas och byggnadsfas, vilket inte fångas in i indexet, men blir ytterligare fördröjande faktorer vid nybyggnation av flerbostadshus.



Figur 5: Genomsnittlig ledtid i detaljplaneprocesser för flerbostadshus (laga kraft vunna, år) & Genomsnittlig ledtid i bygglovsprocesser för flerbostadshus (år), 2015-2022. Notera att i indexet används medianledtid vilken presenteras senare.

Ledtid i detaljplaner

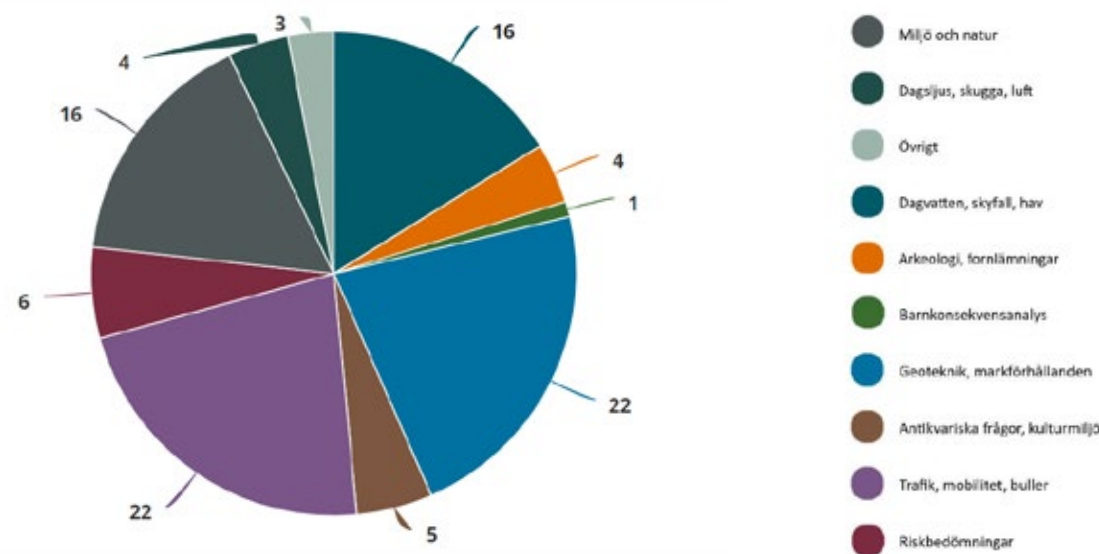
För nybyggnation av flerbostadshus var den viktade genomsnittliga totala tiden från beslut om planuppdrag till laga kraft 3,6 år för detaljplaner som vunnit laga kraft 2015–2022. Denna tid är indelad i olika stadier av ledtider som uppstår i detaljplaneprocessen:



Figur 6: Viktad genomsnittlig ledtid i detaljplaneprocesser för flerbostadshus ≥5 bostäder som vunnit laga kraft 2015-2022.

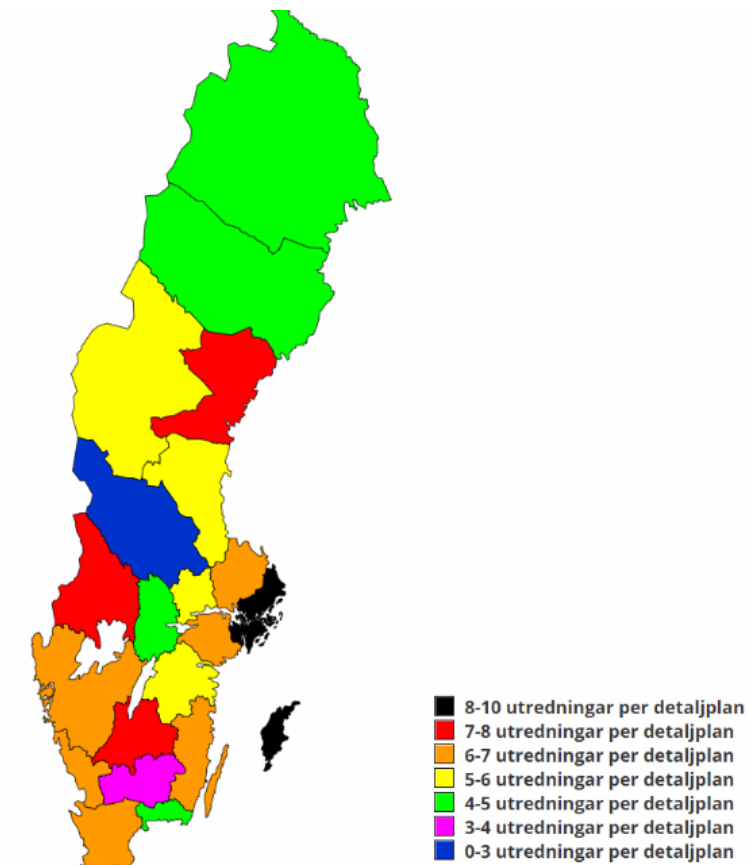
Olika stadier av detaljplaner tar olika lång tid. Detta beror på en rad faktorer som i respektive skede av processen kan förlänga ledtiden. Mellan att en detaljplan får *beslut om planuppdrag* och *datum för samråd*, finns flera aspekter som driver ledtider. Det kan exempelvis bero på att kapaciteten hos handläggarna är för låg, men även att politiken i kommunen väljer att avvakta med vissa detaljplaner om ambitionen är att inte bygga för mycket samtidigt. Även exploatören kan i vissa fall dra ut på denna ledtid genom att pausa sitt nybyggnadsprojekt, vilket brukar ske i samband med lågkonjunktur och räntehöjningar.

Innan samråd kan ske behöver även utredningar genomföras. Beroende på komplexiteten i projektet, exempelvis gällande artskyddsfrågor, riskbedömningar, miljökvalitetsnorm vatten och/eller särskilda hänsyn till befintlig bebyggelse, varierar mängden utredningar.



Figur 7: Antalet utredningar fördelat på olika kategorier av ämnen. Källa: SKR, Utredningar i detaljplaneprocessen, 2023-06-21

I en mätning utförd av SKR, Juni 2023, visas att antalet utredningar skiljer sig stort mellan olika län. Från i genomsnitt 2,5 till i genomsnitt 10 utredningar per detaljplan. Genom att jämföra SKR:s mätning med data över ledtider i detaljplaner i denna rapport syns tydligt att detaljplaneledtiden är längre i län, där det i genomsnitt krävs många utredningar.



Figur 8: Antalet utredningar per detaljplan i respektive län. Källa: SKR, Utredningar i detaljplaneprocessen, 2023-06-21

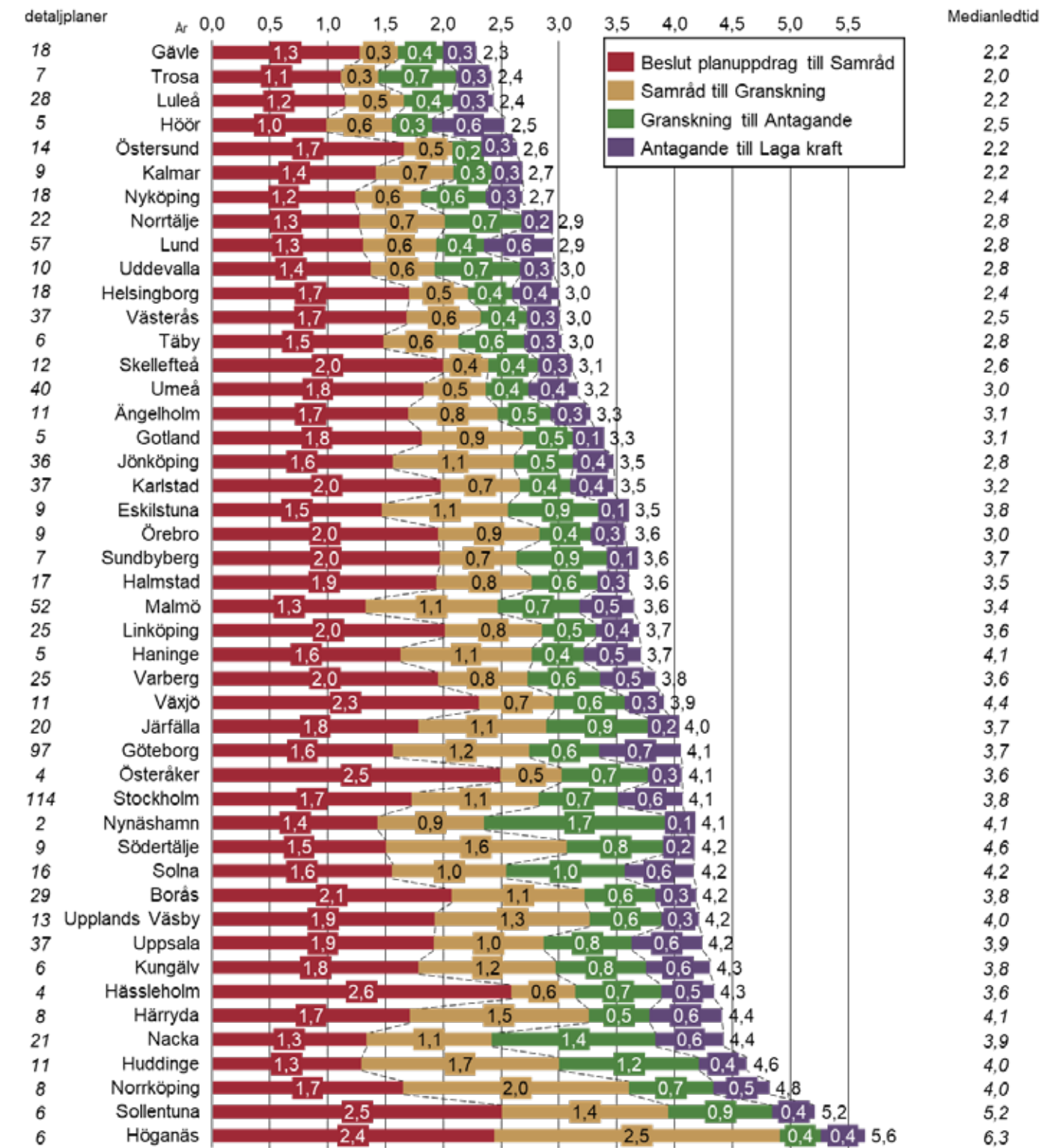
	Viktad genomsnittlig ledtid, Detaljplaner (år)	Antal detaljplaner
Län med 4-5 utredningar	3,0	89
Län med 5-6 utredningar	3,1	102
Län med 6-7 utredningar	3,7	425
Län med 7-8 utredningar	3,5	73
Län med 8-10 utredningar	4,0	261

Figur 9: Viktad genomsnittlig ledtid i detaljplaneprocesser för flerbostadshus ≥5 bostäder (laga kraft vunna, år), 2015-2022, utifrån hur många utredningar länen kräver i genomsnitt⁶. Notera att SKR:s mätning inte nödvändigtvis matchar avgångningen för Nationellt Ledidsindex varför denna jämförelse bör ses som indikativ.

Under *samrådsskedet* rådgör kommunen med myndigheter, organisationer och sakägare som berörs av planförslaget, varefter *granskningsskedet* inträffar. Här presenterar kommunen det slutliga planförslaget och ger samtliga intressenter möjlighet att lämna synpunkter. Dessa processer tar genomsnittligen 0,9 respektive 0,6 år, och drivs till hög grad av ledtiderna som följer av bearbetning av inkomna synpunkter, omarbetningar av förslagen och tiden mellan kommunala sammanträddanden då besluten tas.

Ledtid i detaljplaneprocessen uppstår även i steget från *antagande* till *laga kraft*. Genomsnittstiden är 0,4 år. I detta skede kan beslutet om antagande av detaljplanen överklagas till Mark- och miljödomstolen samt tas upp i Mark- och miljööverdomstolen, vilket driver ledtiderna. Nationellt tar genomsnittligen en detaljplan som blir överklagad 8 månader längre att färdigställas än en som inte blir det. I rapporten *Överklagande av detaljplaner*, framtagna av Evidens, beskrivs att i kommuner med högutbildade invånare och där äganderätten är hög är risken för överklagande också hög.

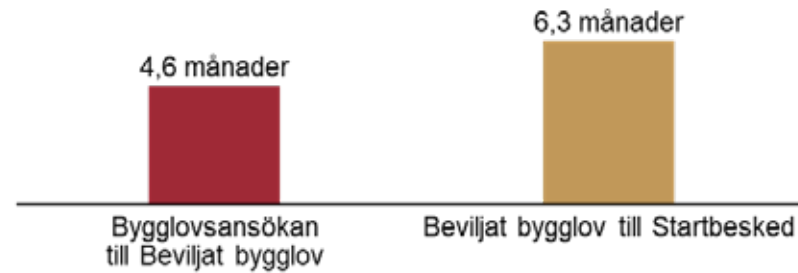
Det finns en stor variation i ledtidernas längd bland de kommuner som ingår i Nationellt Ledtidsindex:



Figur 10: Genomsnittlig ledtid i detaljplaneprocesser för flerbostadshus ≥5 bostäder som vunnit laga kraft 2015-2022 (år). Inkluderar endast detaljplaner med fullständig information, dvs där samtliga behövda datum funnits med.

Ledtid i bygglov

För nybyggnation av flerbostadshus var den genomsnittliga totala tiden från inskickad bygglovsansökan till startbesked 10,9 månader för beviljade bygglov 2015–2022. Denna tid kan delas in i två stadier av bygglovsprocessen:



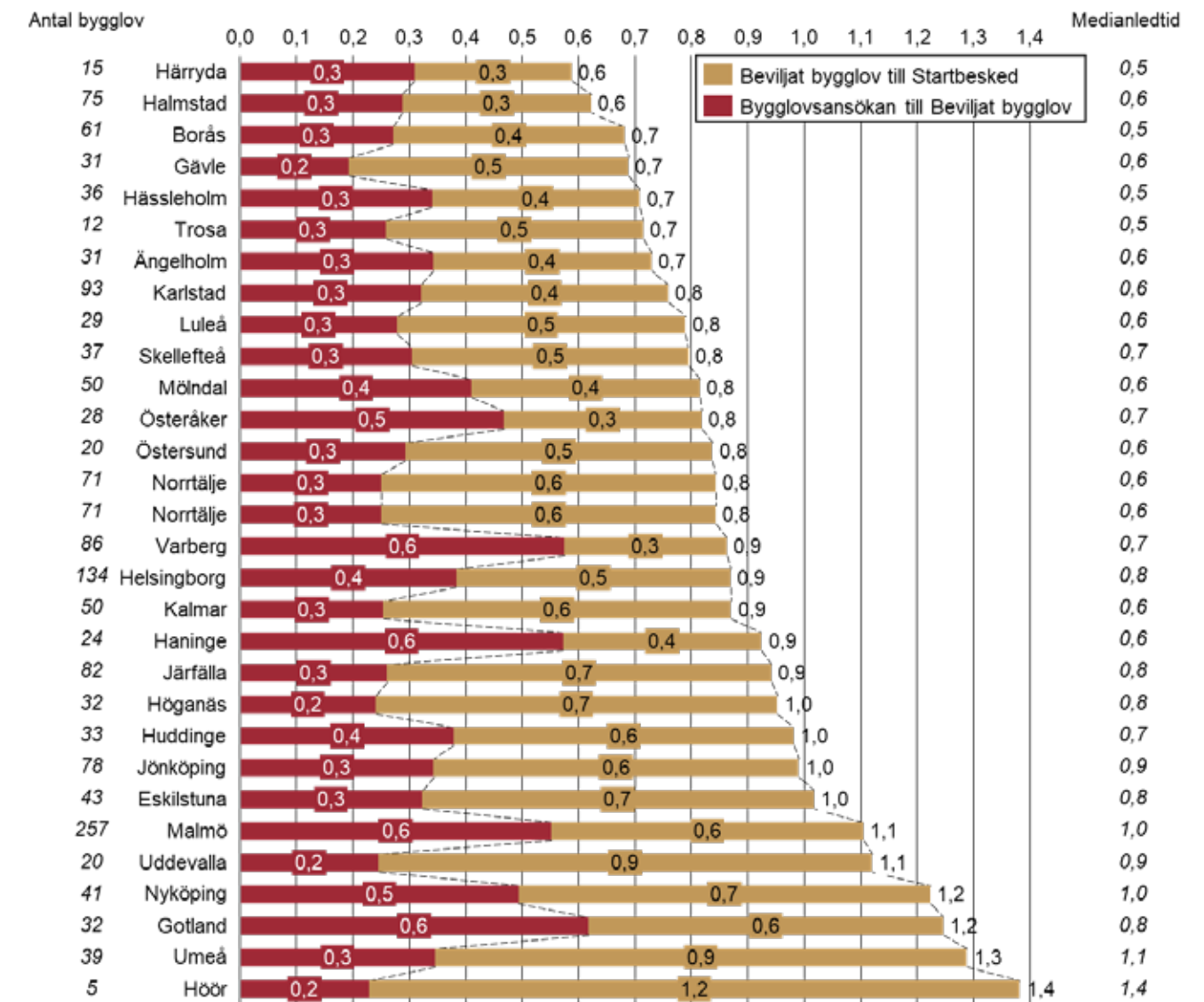
Figur 11: Viktad genomsnittlig ledtid i bygglovsprocesser för nybyggda flerbostadshus ≥ 5 lägenheter som beviljats bygglov 2015–2022 (år).

Bygglovsprocesser tar i regel kortare tid än detaljplaneprocesser, men har ändå skeden där ledtider kan uppstå. Ofta behöver den ansökan som skickas sedan kompletteras, vilket gör att det kan ta lång tid innan ansökan börjar bearbetas. Från det datum när bygglovsansökan skickas in, och/eller bedömts vara komplett, har kommunen tio veckors tidsfrist att ge ett beviljande eller avslag på ansökan – annars reduceras bygglovsavgiften med 20% för varje vecka som kommunen överskrider den lagstadgade handläggningstiden. I regel klarar kommunerna att besluta om ansökningar inom 10 veckor, men ett fåtal överskrider tidsfristen. Det drabbar både exploatören som får längre ledtid än vad som kunnat förväntas och kommunen vars ekonomi försämras.

När en bygglovsansökan beviljats bygglov finns möjlighet för grannar och övriga att överklaga beslutet. Överklaganden i bygglovsprocessen sker i högre grad i mer komplexa ärenden, exempelvis i projekt som innebär förtätning i befintlig bebyggelse. I de fall då nybyggnationen ska ske på oexploaterad mark är graden av överklaganden betydligt lägre. När bygglovet slutligen vunnit laga kraft måste ett tekniskt samråd i de allra flesta fall genomföras innan bygglovet får ett startbesked. Det tekniska samrådet syftar till att planera och organisera arbetet, samt genomgång av kontrollplanen. Om bedömningen görs att ett tekniskt samråd inte är nödvändigt kan startbesked ges i anslutning till beviljat bygglov. Det bör noteras att skedet mellan beviljat bygglov och beslut om startbesked varierar mycket mellan kommuner och i enskilda projekt. Detta beroende på faktorer såsom olika tolkningar av BBR-krav, att nödvändiga uppgifter saknas eller att byggherren inte begärt tekniskt samråd i direkt anslutning till beviljat bygglov.

Generellt blir ledtider för bygglov väsentligt längre ifall ansökan inte är planenlig, alltså har avvikelser från den sammanhörande detaljplanen som vunnit laga kraft. Vid sådana tillfällen krävs att kommunen hör intressenter såsom grannar, och behöver även tillsätta utredningar för att bedöma rimligheten i avvikelserna. I de fall då bygglovsansökan är planenlig är det sällan som den rivs upp genom ett överklagande. Detta är en bidragande faktor till att många kommuner har som ambition att i samspel med exploatören undvika avvikelser i den mån det går.

Det finns en stor skillnad i ledtider i bygglovsprocesser mellan kommuner:



Figur 12: Genomsnittlig ledtid i bygglovsprocesser för nybyggda flerbostadshus ≥ 5 lägenheter som beviljats bygglov 2015–2022 (år).

Framgångsfaktorer i kommuner med korta ledtider

Kommuner som under 2015–2022 lyckats ha korta ledtider i sina detaljplane- och bygglovsprocesser har vissa gemensamma nämnare i hur de arbetar, samt i vilka åtgärder de tagit för att korta sina processer. Trots att de kommunspecifika utmaningarna kan variera, har flera gemensamma framgångsfaktorer identifierats som avgörande för att bedriva effektiva processer.

Tidig dialog och samarbete med intressenter

En avgörande framgångsfaktor i detaljplane- och bygglovsprocesser är tidig dialog och nära samarbete med olika intressenter. Om exempelvis kontakt initieras tidigt med exploatörer i detaljplaneprocesser så kan projektidéer, som riskerar att nekas, utvecklas konstruktivt, vilket sparar tid och resurser för både kommunen och motparter. Även en tidig dialog med Länsstyrelsen har visat sig vara fördelaktig för att klargöra och rätt avgränsa behovet av utredningar och processer i ett tidigt skede.

Samma trend ses även i bygglovsprocessen där det är fördelaktigt att det inom kommunen finns ett nära samarbete med planenheten, eller den förvaltning/nämnd där detaljplaner handläggs. Genom att vara med under detaljplaneprocessen ges bygglovsenheten ökad förståelse för ärendet innan det övergår till en formell bygglovsansökan. Genom att ha ett fungerande samarbete med planenheten lyckas bygglovsenheter i många kommuner undvika situationer som leder till att exploatören gör avvikelser från detaljplanen i bygglovsansökan utan istället inkommer med en planenlig ansökan.

Tidiga dialoger mellan exempelvis exploatör, länsstyrelse, plan- och bygglovsenhet skapar samsyn mellan aktörerna, vilket kan korta ledtiderna

Effektiva arbetsmetoder och processförbättringar

För att uppnå korta detaljplane- och bygglovsprocesser är det avgörande att kontinuerligt utveckla och förbättra arbetsmetoderna. Ett återkommande tema bland effektiva kommuner är att man har processeffektivisering på agendan och aktivt bedriver ett arbete för att uppnå detta. Det finns en stor diskrepans mellan kommuner huruvida man anser att ledtiderna behöver kapas eller ej – de kommuner som erkänner ledtiderna som ett problem och aktivt arbetar med detta gör i regel större framsteg i sina processer. Exempelvis har processkartläggningar visat sig vara ett värdefullt verktyg för att analysera och hantera ledtider.

Skilnader i kommunernas storlek resulterar i olika förutsättningar att bedriva processer. Framgångsrika kommuner har ofta hittat en modell som fungerar bäst i just deras fall. I större kommuner har en framgångsfaktor ofta varit att handläggare specialiserar sig på en viss typ av detaljplan eller bygglov, vilket ökar expertkompetensen inom specifika områden. I mindre kommuner fungerar det ofta bättre att handläggare besitter kunskapen att hantera alla ärendetyper, då man annars kan bli sårbar utifrån en handläggare lämnar sin position.

Kommuner som har ett uttalat mål om att sänka sina ledtider och aktivt arbetar med detta har bättre förutsättningar att nå korta ledtider

Handläggarsenioritet och resursallokering

Senioriteten hos anställda är ofta en bidragande faktor till hur långa ledtider som uppstår i kommunernas detaljplane- och bygglovsprocesser. Mer komplexa projekt är generellt de som drar ut på tiden och därmed kräver mer erfarna handläggare. Kommuner som lyckas hålla en låg personalomsättning, och därmed har mer seniora handläggare, har vanligtvis mindre problematik med komplexa ärenden som resulterar i långa ledtider. Medarbetare med rätt kunskap och kompetens är en framgångsfaktor, där kompetensutveckling och vidareutbildning fyller en viktig funktion. Arbetsmiljön är också återkommande viktig för att lyckas behålla kollegor. Ett bra ledarskap i enheten är en nyckelfaktor för låg personalomsättning.

Politiken i kommunen är i vissa fall en viktig komponent för hur effektiva processer handläggare upplever att man kan bedriva. För att minimera ledtider krävs en tillräcklig handläggarkapacitet, vilket bygger på att kommunfullmäktige allokera tillräckliga resurser till detaljplane- och bygglovsarbetet. Att handläggare delar den politiska visionen om hur kommunen ska fortsätta växa nämns som en komponent i graden av personalomsättning.

Tillräcklig kapacitet i form av erfarna resurser och antal handläggare är centralt för att hålla nere ledtiderna

Problemområden i kommuner med långa ledtider

Att en kommun har längre ledtider i detaljplane- och bygglovsprocesser kan bero på en rad olika faktorer, både interna och externa. Genom en kartläggning av problemområden hos ineffektiva kommuner står vissa teman ut särskilt, som vanligtvis är gemensamma kommunerna emellan:

- 1. Ineffektivitet i processer:** Kommuner med långa ledtider har generellt gemensamt att delar av detaljplane- och bygglovsprocessen är ineffektiv. I detaljplanearbetet kan det exempelvis röra sig om att positiva planbesked blir liggande under längre tid innan de börjar bearbetas, eller att ingenjörer med adekvat teknisk kompetens kopplas in för sent i bygglovsfasen. I båda processerna kan allokeringen av handläggare på projekt bli felaktig genom att ett komplext projekt tilldelas en handläggare med otillräcklig erfarenhet. Även ett eftersatt digitaliseringsarbete kan innebära att tid och resurser behöver läggas på digitalisering, snarare än handläggningsprocesserna.
- 2. Avsaknad av strategi för att korta ledtider:** I många kommuner finns en avsaknad av strategi för att korta ledtider. När inget aktivt fokus finns på att effektivisera processerna tenderar de att förlängas. Till skillnad från kommuner som har effektiva processer som en punkt på agendan, saknar vissa ett uppenbart strävande efter att nå kortare ledtider. I dessa kommuner är ledtiderna generellt längre än i kommuner med en uttalad strategi.

- 3. Överklaganden:** Majoriteten av kommuner med långa ledtider i detaljplane- och bygglovsprocesserna har problem med mängden överklaganden. Många noterar även en ökning de senaste åren, vilket tenderar att ske i linje med att projekt har blivit mer komplexa. Exempelvis då det i takt med att mindre mark är oexploaterad och nybyggnation i stället sker inom befintlig bebyggelse, ökar andelen överklaganden i detaljplanefasen. Även i de fall i bygglovsprocessen då exploatören lämnar in en ansökan som inte är planenlig ökar risken för överklagan. Vissa kommuner har även problem med enskilda individer som överklagar en mängd ärenden, vilket kan hänföras till hur lätt det är att överklaga och att ingen avgift tas ut.
- 4. Otillräckligt samarbete mellan enheterna:** I kommuner med långsammare ledtider finns oftare en avsaknad av fungerande arbete mellan plan- och bygglovsenheterna, vilket exempelvis kan bero på att man inte ingår i samma nämnd/förvaltning, samt fysiskt befinner sig på olika platser.
- 5. Tolkning av lagstiftning:** Kommuner med ineffektiva detaljplaneledtider upplever till högre utsträckning problematik med existerande lagstiftning och att effektivt förhålla sig till den i handläggningsprocessen. Främst nämns det att Plan- och bygglagens (PBL) låga nivå av samverkan med Miljöbalken förlänger handläggningsprocesser. Eftersom PBL är en bedömningslagstiftning och Miljöbalken mer binär kan problem uppstå när dessa ställs mot varandra. Utvecklingen har enligt kommuners utsago gått mot att det blir kontinuerligt svårare att visa att man förhåller sig rätt i miljöfrågor i efterfrågade utredningar. Detta gör detaljplaneprocessen mer komplex och förlänger tiden.

Utfall av övriga variabler

Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektiviteten i indexet bedöms utifrån användningen av kommunala resurser i förhållande till antalet bostäder som detaljplanerats och som har beviljats bygglov. Detta i syfte att skapa förståelse för hur mycket medel respektive kommun lägger på sina processer, och således förstå hur kostnadseffektiva kommunerna är i plan- och byggprocesserna. Kommunernas självrapporterade kostnader varierar i hög grad, så för att minimera risken för variationer i statistiken har genomsnittet av fyra rapporteringsår, 2019-2022, använts i analysen.

Kommuner som enligt måttet bedriver mest kostnadseffektiva processer är Karlstad, följt av Växjö och Stockholm. Ett flertal kommuner har mycket höga genomsnittliga kostnader, något som delvis kan förklaras med generella kostnadsökningar som skett under perioden, samtidigt som antalet planlagda och bygglovsbeslutade bostäder inte nödvändigtvis har ökat i takt. Även kostnads- och resursallokering kan skilja sig mellan kommunerna.

Kommun	Kostnad per detaljplanerad och bygglovsbeslutad bostad (kr)	Kommun	Kostnad per detaljplanerad och bygglovsbeslutad bostad (kr)
Karlstad	22 093	Örebro	75 800
Växjö	35 764	Ängelholm	81 898
Stockholm	36 724	Umeå	82 800
Göteborg	38 878	Östersund	84 453
Sundbyberg	39 346	Norrtälje	85 433
Solna	39 961	Höganäs	87 555
Järfälla	41 129	Borås	89 001
Lund	43 047	Nacka	92 826
Västerås	43 225	Hässleholm	110 588
Täby	43 392	Uppsala	113 609
Eskilstuna	45 394	Halmstad	118 648
Härryda	45 571	Norrköping	122 205
Trosa	53 174	Helsingborg	125 211
Nyköping	55 454	Nynäshamn	128 530
Linköping	57 929	Varberg	142 308
Jönköping	62 222	Upplands Väsby	142 792
Mölnadal	62 475	Haninge	143 355
Gävle	64 191	Österåker	156 156
Luleå	67 928	Uddevalla	158 388
Höör	69 713	Södertälje	171 908
Sollentuna	69 772	Malmö	174 126
Kalmar	71 322	Gotland	283 505
Kungälv	73 329	Värmdö	397 259
Skellefteå	74 157	Huddinge	505 629

Figur 13: Kostnader för fysisk planering, bygglovsverksamhet, teknisk verksamhet och markförsörjning inklusive reglerings- och saneringsfastigheter per detaljplanerad och bygglovsbeslutad bostad (tkr, 2019-2022). Se Appendix för djupare data.

Servicegrad

Servicegrad baseras på SKR:s mätning av Nöjd-Kund-Index (NKI) i kategorin "Bygglov" och reflekterar hur nöjda företag är med det kommunala arbetet kring bygglovsprocesser. Kommunerna betygsätts utifrån sex serviceområden: Information, Tillgänglighet, Bemötande, Kompetens, Rättssäkerhet och Effektivitet. Serviceområdena viktas i sin tur ihop till ett index. Måttet fångar samspelet mellan kommun och exploatör, vilket är centralt för effektiva och välfungerande processer. De kommunerna med hög nöjdhet premieras således i indexet. För att ge en så rättvisande och heltäckande bild som möjligt har resultat från åren 2019–2022 använts.

Allra högst i mätningen av NKI för bygglov återfinns kommunerna Höganäs, Trosa och Höör. Kommuner med lägre indexvärden faller på ett eller flera serviceområden, där ett värde under 62 enligt SKR kan tolkas som lågt betyg.

Kommun	NKI, bygglov	Kommun	NKI, bygglov
Höganäs	83	Upplands Väsby	68
Trosa	83	Härryda	68
Höör	81	Österåker	67
Östersund	77	Varberg	67
Mölnadal	77	Nynäshamn	67
Nacka	76	Ängelholm	66
Eskilstuna	75	Hässleholm	65
Järfälla	75	Gävle	64
Kungälv	75	Skellefteå	63
Linköping	75	Umeå	62
Karlstad	74	Malmö	61
Borås	73	Luleå	61
Kalmar	73	Göteborg	60
Växjö	72	Uppsala	60
Norrtälje	72	Lund	60
Örebro	72	Solna	60
Västerås	72	Södertälje	58
Norrköping	71	Jönköping	58
Haninge	71	Sundbyberg	57
Värmdö	71	Huddinge	56
Uddevalla	70	Täby	54
Helsingborg	70	Stockholm	54
Sollentuna	68	Halmstad	52
Nyköping	68	Gotland	44

Figur 14: Genomsnittligt utfall NKI Bygglov (2019–2022).

Produktionstakt

Antalet påbörjade bostäder i flerbostadshus per 1000 capita och år definieras som variabeln Produktionstakt. Måttet reflekterar till vilken utsträckning kommunerna är aktiva i sitt bostadsbyggande i förhållande till sin befolkning - en grundpelare i att tillgodose det växande bostadsbehovet. Således har de kommuner med genomsnittligt flest påbörjade bostäder per invånare och år premierats. Värt att beakta är att behovet av bostäder kan variera mellan kommuner, således kan en lägre produktionstakt i vissa kommuner potentiellt förklaras med ett mindre behov. För att ge en så rättvisande bild som möjligt över tid används ett genomsnitt från åren 2015–2022 i indexet.

Kommunerna med högst produktionstakt i mätningens urval är Järfälla, Sundbyberg och Täby - dessa kommuner har alltså påbörjat flest bostäder i flerbostadshus per invånare.

Kommun	Gnm. påbörjade bostäder per 1000 capita	Kommun	Gnm. påbörjade bostäder per 1000 capita
Järfälla	13,9	Varberg	5,5
Sundbyberg	12,7	Helsingborg	5,3
Täby	10,2	Luleå	5,3
Uppsala	9,6	Stockholm	5,1
Karlstad	9,2	Jönköping	5,0
Lund	9,1	Härryda	4,6
Örebro	8,5	Norrköping	4,6
Umeå	8,3	Ängelholm	4,3
Haninge	8,1	Halmstad	4,1
Växjö	8,0	Eskilstuna	4,1
Solna	8,0	Nynäshamn	4,0
Malmö	7,9	Gävle	4,0
Nyköping	7,6	Värmdö	3,9
Mölnadal	7,5	Norrtälje	3,9
Nacka	7,5	Skellefteå	3,8
Trosa	7,3	Borås	3,7
Göteborg	7,0	Österåker	3,7
Kalmar	6,9	Östersund	3,5
Linköping	6,8	Södertälje	3,4
Sollentuna	6,7	Huddinge	2,9
Västerås	6,5	Gotland	2,6
Kungälv	6,0	Hässleholm	2,4
Upplands Väsby	5,8	Uddevalla	1,7
Höganäs	5,5	Höör	1,3

Figur 15: Genomsnittligt antal påbörjade bostäder i flerbostadshus per 1000 capita per och år (2015–2022).

Tillväxtmotor

Kommunens BRP-tillväxt i relation till tillväxt i antal invånare per bostad benämns som Tillväxtmotor. En tillväxt i antal bostäder både möjliggör och är en effekt av kommunal tillväxt, vilket innebär att kommuner med stark tillväxt inte bör bli mer trångbebodda. Enligt Svenskt Näringslivs rapport *Ett utmanat Sverige – Arbetskraft utan bostäder* så hade BNP 2016 kunnat vara 13 miljarder högre om bostadsmarknaden hade utvecklats balanserat från 1998–2016. Även Boverket uppger att förvärvsinkomsterna hade kunnat vara 0,3% högre om bostadsbyggandet hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen under perioden 1993–2012. BRP-utveckling behöver alltså gå hand i hand med bostadsutveckling.

En hög kvot premieras således, dvs kommuner som har haft en stark BRP-tillväxt. Detta utan att trångboddheten i kommunen ökat -vilket här indikerar att mängden bostäder växer i takt med BRP-tillväxten. Bäst utfall har Solna, Skellefteå och Norrtälje. I kommuner med lägre kvoter behöver inte nödvändigtvis trångboddheten ökat, däremot har dessa kommuner haft en lägre, eller negativ, BRP-tillväxt. Generellt syns en låg variation i kvoten vilket framför allt beror på att kommunerna som valts ut i indexet bland annat valdes ut på just faktorer såsom produktionstakt av bostäder och befolkningstillväxt.

Kommun	BRP-tillväxt	Tillväxt i invånare per bostad	Kvot	Kommun	BRP-tillväxt	Tillväxt i invånare per bostad	Kvot
Solna	12,1%	0,1%	1,12	Luleå	3,4%	-0,6%	1,04
Skellefteå	5,2%	-0,3%	1,06	Växjö	3,4%	-0,5%	1,04
Norrtälje	4,3%	-1,1%	1,05	Kalmar	3,3%	-0,6%	1,04
Kungälv	5,3%	-0,2%	1,05	Gävle	3,5%	-0,4%	1,04
Varberg	4,8%	-0,5%	1,05	Umeå	3,3%	-0,6%	1,04
Jönköping	5,1%	-0,2%	1,05	Österåker	3,6%	-0,2%	1,04
Malmö	4,9%	-0,3%	1,05	Trosa	4,1%	0,3%	1,04
Ängelholm	4,8%	-0,2%	1,05	Värmdö	2,7%	-0,9%	1,04
Karlstad	4,6%	-0,4%	1,05	Sollentuna	3,6%	0,0%	1,04
Örebro	4,8%	-0,1%	1,05	Göteborg	3,4%	0,1%	1,03
Norrköping	4,6%	-0,3%	1,05	Uddevalla	3,2%	-0,1%	1,03
Höganäs	4,9%	0,2%	1,05	Härryda	2,7%	-0,5%	1,03
Eskilstuna	4,7%	0,0%	1,05	Höör	3,0%	-0,3%	1,03
Nacka	3,8%	-0,6%	1,04	Huddinge	2,7%	-0,3%	1,03
Järfälla	4,2%	0,0%	1,04	Stockholm	2,6%	-0,3%	1,03
Halmstad	3,9%	-0,4%	1,04	Gotland	2,5%	-0,3%	1,03
Linköping	3,7%	-0,5%	1,04	Borås	2,7%	0,2%	1,03
Täby	2,9%	-1,2%	1,04	Västerås	2,2%	-0,2%	1,02
Helsingborg	4,2%	0,1%	1,04	Nynäshamn	2,1%	-0,4%	1,02
Södertälje	4,2%	0,0%	1,04	Lund	2,0%	-0,3%	1,02
Uppsala	4,1%	0,0%	1,04	Nyköping	1,4%	-0,3%	1,02
Hässleholm	3,9%	-0,2%	1,04	Upplands Väsby	0,6%	0,0%	1,01
Haninge	4,0%	0,0%	1,04	Mölnadal	-1,2%	-0,1%	0,99
Östersund	3,6%	-0,4%	1,04	Sundbyberg	-3,1%	-0,2%	0,97

Figur 16: BRP-tillväxt & Tillväxt i invånare per bostad (2015-2020).

Kommunernas självskattning och inspel

Under framtagningen av Nationellt Ledtidsindex har även 23 intervjuer (i totalt 22 kommuner) genomförts med representanter för kommuner i mätningens urval, varav 13 tillhört kommunala detaljplaneenheter och 10 kommunala bygglovsenheter. Detta har gjorts i syfte att förstå de bakomliggande orsakerna till att vissa kommuner har väsentligt kortare ledtider än andra.

Självskattningsfrågor

Under intervjuerna har kommunerna fått ge självskattningar på en femgradig skala enligt följande frågor (1–5, där 1=lågt betyg 5=högt betyg)

- 1. Hur effektiva bedömer ni att ni är i ert handläggningsarbete?
- 2. Är er kapacitet sett till antalet handläggare tillräcklig för att bedriva effektiva processer?
- 3. Anser ni att era handläggares kompetenser är tillräckligt höga för att effektivt arbeta med detaljplaner/bygglov?
- 4. I vilken grad är effektiva handläggningsprocesser inom detaljplaner/bygglov en prioritering från kommunala politiken?
- 5. Sammantaget, medräknat samtliga intressenters påverkan, hur nöjda är ni överlag med detaljplane-/bygglovsledtiderna i er kommun?

Kommunernas genomsnittliga skattning av frågorna var följande:

Fråga	Genomsnittlig betygsättning, detaljplan (1–5)	Genomsnittlig betygsättning, bygglov (1–5)
1.	3,8	4,2
2.	4,1	4,4
3.	3,7	4,2
4.	3,4	4,2
5.	3,5	3,9

Figur 17: Kommunernas självskattning. Detaljplaneenheter n=13 och bygglovsenheter n=10.

Kommunernas självskattningar vittnar om att man är sammantaget nöjd med arbetet som utförs med detaljplane- och bygglovsprocesser. Detaljplanehandläggare upplever i något lägre grad att man är effektiv i arbetet i jämförelse med bygglovshandläggare. Sett till kapacitet anser i regel kommunerna, inom båda processerna, att det finns tillräckligt många handläggare för att bedriva effektiva processer. Att kommunen prioriterar kortare ledtider är den självskattningsfråga som överlag fått lägst betyg. Bland de intervjuade uttrycker vissa frustration kring upplevelsen om att den kommunala politiken inte har förståelse för de förutsättningar i form av resurser och prioritering som krävs för att bedriva effektiva processer.

Samtantaget är detaljplaneenheter och bygglovsenheter generellt relativt nöjda med nuvarande totala ledtider, dock med några fler identifierade problemområden inom detaljplaneområdet. Många kommuner anser att de arbetar så effektivt det går utifrån de förutsättningar som finns, men att vissa externa faktorer gör ledtiderna längre än önskat. Faktorer som samspel mellan PBL och Miljöbalken, antal överklaganden, kommunala resurser och utredningsinflation anses i många fall resultera i förlängda processer, och som till viss del anses vara bortom enheternas kontroll.

Förslag på åtgärder

Utifrån den analys som bedrivits i Nationellt Ledtidsindex har föreslagna åtgärder tagits fram för att kommunerna och andra intressenter i värdekedjan ska få tillräckligt med underlag för att kunna utvärdera sina arbetssätt och processer. För att uppnå detta behövs:

1. **Standardisering:** Ökad grad av standardisering av begrepp, mallar och format för att få ett mer heltäckande och standardiserat nationellt informationsunderlag som möjliggör förbättringsarbete. I dagsläget kan exempelvis definitioner av datapunkter skilja sig kommuner emellan, vilket minskar jämförbarheten.
2. **Möjlighetsinspiration:** Ledtidsindex, dess delkomponenter samt framgångsrika kommuners arbetssätt görs tillgängligt som inspiration till flera kommuner för att underlätta debatt och förbättringsarbete.
3. **Förbättringsambition:** Att kommuner och involverade intressenter beslutar om tydliga utvecklingsmål och utarbetar förbättringsstrategier (bland annat baserat på framgångsfaktorer från kommuner med goda resultat i denna undersökning) skulle ge en tydlig signal om att effektiviserade processer runt bostadsbyggande är ett prioriterat område.
4. **Bättre förutsättningar:** Inflation i utredningar och överklaganden har ett tydligt samband med längre ledtider. Frågor runt samspel mellan PBL och Miljöbalken tar också mycket tid. Förutsättningar, regler och processer på dessa områden behöver därför ses över ur ett effektiviseringsperspektiv.

Samtliga involverade aktörer kan genom att effektivisera sina processer och arbetssätt bidra till kortare ledtider genom hela kedjan, med den slutgiltiga effekten att svenskt bostadsbyggande blir effektivare och till högre grad möter det bostadsbehov som finns.

Utöver detta har även konkreta åtgärder tagits fram, som anses kunna ha direkt positiv inverkan på effektiviteten i detaljplane- och bygglovsprocesser. På grund av komplexiteten i detaljplane- och bygglovsprocesser samt antalet intressenter, berör dessa åtgärder ett flertal olika aktörer:

1. **Kommunala satsningar:** Respektive kommun behöver utvärdera hur de kan effektivisera plan- och lovprocesser genom exempelvis resurstillsättning, processförbättring, kompetensutveckling och förbättrat samspel mellan plan- och lovenheter samt övriga kommunala funktioner.
2. **Länsstyrelsen:** Respektive länsstyrelse bör utvärdera om mängden och omfattningen av krävda utredningar i dagsläget är skäliga, och huruvida en förändring av detta kan förkorta och effektivisera plan- och lovarbetet utan att kvaliteten försämras.

3. **Lagstiftare:** Plan- och bygglagen (PBL) och Miljöbalken samspel bör utredas och eventuellt förändras så att dessa harmoniseras för att korta processtider. Man bör även utreda om processen för överklaganden av detaljplaner och bygglov ska ändras för att effektivisera processerna, utan att inskränka på rättigheten till överklagande. Detta kan exempelvis ske genom att tillsätta en avgift vid överklaganden, eller att den överklagande parten tvingas betala rättegångskostnader ifall denne förlorar.
4. **Exploatörer:** För att effektivisera detaljplane- och bygglovsprocesser kan exploatörer ta ett ansvar i att upprätta tidig dialog med kommunen och säkerställa att de skickar in kompletta handlingar för att minimera risken att tvingas komplettera ansökan vilket drar ut på tiden.
5. **Boverket:** För att skapa korrekta förutsättningar för analys kan Boverket ges i uppdrag att initiera en digital, nationell databas för kommundata på detaljplane- och bygglovsprocesser där man etablerar en standardisering i statistikredovisning och nomenklatur.

Källförteckning

Boverket (2016), *Housing, internal migration and economic growth in Sweden*, rapport 2016:13

Evidens (2023), *Överklagande av detaljplaner, omfattning, effekter och orsaker*

Evidens, (2022), *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen*

Kolada (2020-2021), *Kostnad för fysisk och teknisk planering, Antal bostäder som planlagts, Antal bostäder som beviljats bygglov*

Statistiska Centralbyrån (2015-2022), *Kommunal befolkningsstatistik, Påbörjade lägenheter i flerbostadshus, BRP, Bostadsbestånd*

Svenskt Näringsliv (2019), *Ett utmanat Sverige – Arbetskraft utan bostäder*

Sveriges Kommuner och Regioner (2022), *Företagsklimat 2022 – Öppen Jämförelse*

Sveriges Kommuner och Regioner (2023), *Utredningar i detaljplaneprocessen*

Appendix

Inkluderade kommuner

Län	Kommun	Detaljplan	Bygglov
Stockholms län	Stockholm	Ja	Nej
Stockholms län	Huddinge	Ja	Ja
Stockholms län	Nacka	Ja	Nej
Stockholms län	Södertälje	Ja	Nej
Stockholms län	Haninge	Ja	Ja
Stockholms län	Järfälla	Ja	Ja
Stockholms län	Solna	Ja	Nej
Stockholms län	Sollentuna	Ja	Nej
Stockholms län	Täby	Ja	Nej
Stockholms län	Norrälje	Ja	Ja
Stockholms län	Sundbyberg	Ja	Nej
Stockholms län	Upplands Väsby	Ja	Nej
Stockholms län	Österåker	Ja	Ja
Stockholms län	Värmdö	Nej	Nej
Stockholms län	Nynäshamn	Ja	Nej
Västra Götalands län	Göteborg	Ja	Nej
Västra Götalands län	Borås	Ja	Ja
Västra Götalands län	Mölnadal	Nej	Ja
Västra Götalands län	Uddevalla	Ja	Ja
Västra Götalands län	Kungälv	Ja	Nej
Västra Götalands län	Härryda	Ja	Ja
Södermanlands län	Eskilstuna	Ja	Ja
Södermanlands län	Nyköping	Ja	Ja
Södermanlands län	Trosa	Ja	Ja
Skåne län	Malmö	Ja	Ja
Skåne län	Helsingborg	Ja	Ja
Skåne län	Lund	Ja	Nej
Skåne län	Hässleholm	Ja	Ja
Skåne län	Ängelholm	Ja	Ja
Skåne län	Höganäs	Ja	Ja
Skåne län	Höör	Ja	Ja
Gotlands län	Gotland	Ja	Ja
Gävleborgs län	Gävle	Ja	Ja
Hallands län	Halmstad	Ja	Ja
Hallands län	Varberg	Ja	Ja
Jämtlands län	Östersund	Ja	Ja
Jönköpings län	Jönköping	Ja	Ja
Kalmar län	Kalmar	Ja	Ja
Kronobergs län	Växjö	Ja	Nej
Norrbottnens län	Luleå	Ja	Ja
Uppsala län	Uppsala	Ja	Nej
Värmlands län	Karlstad	Ja	Ja
Västerbottens län	Umeå	Ja	Ja
Västerbottens län	Skellefteå	Ja	Ja
Västmanlands län	Västerås	Ja	Nej
Örebro län	Örebro	Ja	Nej
Östergötlands län	Linköping	Ja	Nej
Östergötlands län	Norrköping	Ja	Nej

Kommunernas värden per respektive delindex

Kommun	Nationellt Ledtidsindex	Detaljplan + bygglov	Detaljplan	Bygglov	Kostnads -effektivitet	Servicegrad	Produktions -takt	Tillväxtmotor
Trosa	86	100	100	84	42	100	53	93
Kalmar	77	90	88	82	31	88	50	93
Karlstad	76	66	61	82	100	89	67	94
Luleå	75	90	91	73	33	73	38	93
Gävle	75	91	91	76	34	77	29	93
Östersund	74	90	91	72	26	92	25	93
Västerås	74		80		51	86	47	92
Mölnadal	71			76	35	92	54	88
Nyköping	71	76	83	48	40	81	55	91
Lund	69		71		51	72	66	91
Helsingborg	69	81	84	61	18	84	39	93
Täby	69		70		51	65	73	93
Järfälla	68	56	53	55	54	90	100	93
Skellefteå	67	78	77	68	30	76	28	94
Örebro	66		66		29	86	61	94
Norrköping	65	74	70	78	26	87	28	94
Sundbyberg	63		54		56	69	92	87
Jönköping	62	68	71	50	36	70	36	94
Ängelholm	62	69	64	75	27	79	31	94
Umeå	61	61	65	42	27	74	60	93
Höör	60	65	81	33	32	97	10	92
Linköping	59		55		38	90	49	93
Göteborg	59		54		57	73	51	92
Eskilstuna	58	55	52	59	49	90	29	94
Uddevalla	58	68	71	49	14	85	12	92
Växjö	58		45		62	87	58	93
Borås	57	59	52	100	25	88	26	92
Härnäs	57	54	48	85	48	81	33	92
Haninge	57	54	49	81	15	85	58	93
Solna	57		48		55	72	58	100
Malmö	57	58	58	47	13	73	57	94
Nacka	56		51		24	92	54	93
Kungälv	56		51		30	90	44	94
Varberg	56	58	54	62	16	81	39	94
Stockholm	56		52		60	65	37	92
Hässleholm	55	61	55	88	20	78	18	93
Uppsala	55		50		19	72	69	93
Halmstad	55	62	56	81	19	62	30	93
Österåker	54	59	55	67	14	81	26	93
Gotland	53	65	63	60	8	53	19	92
Upplands Väsby	51		50		15	81	42	90
Norrköping	51		50		18	85	33	94
Nynäshamn	49		48		17	80	29	92
Sollentuna	48		38		32	82	48	93
Huddinge	48	53	50	62	4	67	21	92
Höganäs	47	36	32	59	25	100	40	94
Södertälje	44		43		13	70	25	93

Variabel: Kostnadseffektivitet – Underliggande data

Kommun	Kostnad per detaljplanerad och bygglovsbeslutad bostad (kr)	Kostnad fysisk och teknisk planering (kr)	# detaljplanerade bostäder & # bostäder som beviljats bygglov
Karlstad	22 093	50 365 250	2 280
Växjö	35 764	75 868 250	2 121
Stockholm	36 724	360 719 500	9 822
Göteborg	38 878	372 507 750	9 581
Sundbyberg	39 346	40 683 500	1 034
Solna	39 961	46 131 500	1 154
Järfälla	41 129	181 077 500	4 403
Lund	43 047	106 298 750	2 469
Västerås	43 225	142 525 500	3 297
Täby	43 392	95 688 500	2 205
Eskilstuna	45 394	72 525 000	1 598
Härnäs	45 571	44 228 000	971
Trosa	53 174	14 726 250	277
Nyköping	55 454	48 975 500	883
Linköping	57 929	138 561 500	2 392
Jönköping	62 222	122 521 000	1 969
Mölnadal	62 475	63 119 500	1 010
Gävle	64 191	100 744 000	1 569
Luleå	67 928	70 238 500	1 034
Höör	69 713	14 063 250	202
Sollentuna	69 772	101 111 750	1 449
Kalmar	71 322	96 724 750	1 356
Kungälv	73 329	62 319 750	850
Skellefteå	74 157	89 851 500	1 212
Örebro	75 800	160 113 250	2 112
Ängelholm	81 898	51 621 750	630
Umeå	82 800	184 558 250	2 229
Östersund	84 453	46 250 000	548
Norrköping	85 433	72 446 250	848
Höganäs	87 555	39 900 500	456
Borås	89 001	98 559 000	1 107
Nacka	92 826	186 146 250	2 005
Hässleholm	110 588	68 056 000	615
Uppsala	113 609	416 034 500	3 662
Halmstad	118 648	111 804 500	942
Norrköping	122 205	202 081 500	1 654
Helsingborg	125 211	147 198 500	1 176
Nynäshamn	128 530	81 175 750	632
Varberg	142 308	140 100 000	984
Upplands Väsby	142 792	91 172 750	639
Haninge	143 355	198 900 000	1 387
Österåker	156 156	74 837 750	479
Uddevalla	158 388	69 338 000	438
Södertälje	171 908	106 375 250	619
Malmö	174 126	870 122 500	4 997
Gotland	283 505	75 285 000	266
Värmdö	397 259	89 500 000	225
Huddinge	505 629	184 807 250	366

*För vissa år har vissa kommuner rapporterat in till SKR/Kolada att man detaljplanerat 0 bostäder. Detta stämmer inte överens med den data som mäter ledtider i detaljplaner där man kan se att kommunen de facto har detaljplanerat bostäder. För de kommuner som har detaljplanerat bostäder men redovisat 0 har ett genomsnitt använts av övriga kommuners redovisade siffror i storlekskategorierna små, medelstora och stora kommuner.

The logo features the text "LED TIDS" in a bold, white, italicized sans-serif font. Below it, the word "INDEX" is written in a lighter, grey, italicized sans-serif font, with the final "X" highlighted in orange. To the left of the text, there are four thin, white, parallel diagonal lines. Below "INDEX", the year "2023" is displayed in a bold, white, italicized sans-serif font.

LED TIDS
INDEX
2023