



RiR 2026:21

Överklaganden inom plan- och byggprocessen

– länsstyrelsernas och domstolarnas handläggning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2026:21

ISBN 978-91-7086-760-6

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2026

Beslutad: 2026-09-17
Diarienummer: 2025/0927
RiR 2026:21

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Överklaganden inom plan- och byggprocessen

– länsstyrelsernas och domstolarnas handläggning

Riksrevisionen har granskat om de statliga överklagandeinstansernas handläggning inom plan- och byggprocessen är effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Domstolsverket.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Erik Trollius har varit föredragande. Enhetschefen Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Erik Trollius

För kännedom

Regeringskansliet; Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen,
Domstolsverket

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Motiv till granskning	6
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	6
1.3 Bedömningsgrunder	7
1.4 Metod och genomförande	10
2 Överklaganden inom plan- och byggprocessen	14
2.1 Överklaganden inom plan- och byggprocessen	14
2.2 Handläggningen vid länsstyrelserna och domstolarna	16
3 Effektiviteten i länsstyrelsernas handläggning	19
3.1 Länsstyrelsernas handläggningstider och resurseffektivitet	19
3.2 Skillnader i arbetssätt mellan länsstyrelserna och påverkan på handläggningstider	23
4 Effektiviteten i mark- och miljödomstolarnas handläggning	30
4.1 Mark- och miljödomstolarnas handläggningstider och resurseffektivitet	30
4.2 Skillnader i arbetssätt mellan mark- och miljödomstolarna och påverkan på handläggningstider	35
4.3 Mark- och miljööverdomstolen	42
4.4 Utvecklingen av handläggningstider efter förändringar i instansordningen	46
5 Slutsatser och rekommendationer	52
5.1 Länsstyrelserna uppvisar större skillnader i effektivitet jämfört med mark- och miljödomstolarna	52
5.2 Både länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna har personalrelaterade utmaningar	53
5.3 Länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna kan effektivisera sina arbetssätt genom att lära av varandra	54
5.4 Utvecklade kontakter med kommunerna kan underlätta effektiv handläggning för länsstyrelserna	56
5.5 Tidigare reform visar på utmaningar med att nå tidsvinster genom kortad instanskedja	57
5.6 Rekommendationer	58
Referenslista	59

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. DEA-metoden för analys av länsstyrelsernas resurseffektivitet

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om länsstyrelsernas och mark- och miljödomstolarnas handläggning inom plan- och byggprocessen är effektiv. Riksrevisionen bedömer att det finns brister i effektiviteten hos både länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna. Förbättringspotentialen är störst hos länsstyrelserna. Länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna kan effektivisera sin verksamhet genom att lära av varandra.

Eftersom det är vanligt att beslut inom plan- och byggprocessen överklagas är det viktigt att överklagandeprocessen är effektiv. Processen behöver säkerställa att korrekta beslut kan fattas snabbt och effektivt. Tiden har stor betydelse eftersom det är många aktörer involverade som i väntan på beslut inte kan vidta åtgärder. Det finns också kostnader kopplade till att byggprocessen tar längre tid.

Stora skillnader i handläggningstider och resurseffektivitet

Det är stor skillnad i handläggningstider och resurseffektivitet mellan länsstyrelserna och några står ut med mycket långa handläggningstider. Det är relativt många länsstyrelser som inte når regeringens mål för handläggningstider.

Skillnaden mellan olika mark- och miljödomstolar vad gäller handläggningstider är mindre. Det är dock flera mark- och miljödomstolar som inte når de interna mål om handläggningstider som domstolarna har enats om. De tre större mark- och miljödomstolarna, Nacka, Vänersborg och Växjö, har en liknande nivå av resurseffektivitet. Mark- och miljööverdomstolen har tidigare haft långa handläggningstider men 2025 sjönk de efter bland annat förändringar av arbetssätt.

Både externa faktorer och skillnader i arbetssätt påverkar effektiviteten i handläggningen

För flera av länsstyrelserna med längst handläggningstider har vakanser och sjukskrivningar varit en orsak. Många av länsstyrelserna är sårbara eftersom det är en liten grupp jurister som ansvarar för hanteringen av överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen. För mark- och miljödomstolarna är det i stället specifik kompetens som kan bli en flaskhals. Det finns vidare skillnader i arbetssätt som påverkar effektiviteten. Skillnaderna kan inte främst förklaras av att olika länsstyrelser respektive mark- och miljödomstolar har olika förutsättningar.

Granskningen ger stöd för att en beredningsorganisation som hanterar nyinkomna ärenden sammantaget är mer effektiv för länsstyrelserna eftersom den bättre hanterar situationer när verksamheten är under hög belastning. Det skapar också förutsättningar för en mer likvärdig handläggning. Bristande kvalitet i underlag och beslut från kommunerna leder till merarbete och längre handläggningstider för länsstyrelserna, samtidigt som länsstyrelserna har olika ambitionsnivå i sina

kontakter med kommunerna. Det finns också skillnader vad gäller formerna för kollegialt samarbete och möjligheten till specialisering i handläggningen.

Mark- och miljödomstolarna har olika arbetssätt vad gäller till exempel den tidiga beredningen av mål och flera har funnit att hanteringen av stora detaljplanemål som riskerar att dra ut på tiden inte framdrivs effektivt med den ordinarie processen. Flera har också genomfört förändringar i närtid. Mark- och miljödomstolarna har därutöver ett målhanteringssystem som enligt Riksrevisionens bedömning har begränsningar som försvårar handläggningen.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till länsstyrelserna

- Ta ställning till om goda exempel från andra länsstyrelser kan användas för att öka effektiviteten i den egna handläggningen. Det kan bland annat omfatta:
 - användningen av en beredningsorganisation
 - formerna för kontakter med kommunerna gällande brister i underlag och beslutsmotiveringar
 - möjligheten till specialisering och mer effektiv arbetsfördelning i handläggningen
 - formerna för kollegialt samarbete i handläggningen

Till mark- och miljödomstolarna

- Ta ställning till om goda exempel från andra mark- och miljödomstolar kan användas för att öka effektiviteten i den egna handläggningen. Det kan bland annat omfatta:
 - användningen och utformningen av en beredningsorganisation
 - arbetsfördelningen inom målgruppen, i synnerhet i det tidiga skedet av mål och i stora och komplexa mål
 - utökade arbetsuppgifter för domstolshandläggare
- Överväg ytterligare åtgärder för att göra rollen som beredningsjurist mer attraktiv, i syfte att fler medarbetare ska vilja stanna i rollen längre.

Till Domstolsverket

- Undersök möjligheten att tillgodose mark- och miljödomstolarnas behov av ett målhanteringssystem med förbättrad funktionalitet.
- Överväg i samråd med mark- och miljödomstolarna hur de möjligheter som finns till delning av tekniska råd mellan mark- och miljödomstolarna bättre kan utnyttjas. Syftet är att minska risken för att tekniska råd blir en flaskhals i handläggningen utan att det krävs en betydande ökning av personalstyrkan.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Granskningen avser statens hantering av överklaganden i plan- och byggprocessen. Plan- och byggprocessen aktualiseras när någon vill uppföra eller ändra en byggnad eller på annat sätt ändra i en bebyggelse. Bygglov krävs för nybyggnad och tillbyggnad av byggnader som inte omfattas av undantag från lovplikten. Om ett byggprojekt innebär en större förändring eller har stor inverkan på omgivningen krävs även en antagen detaljplan för området.¹ Det finns även andra typer av lovärenden utöver bygglov, såsom marklov och rivningslov.² Kommunen tar fram detaljplaner samt prövar och beslutar om olika typer av lov och andra steg i processen. Kommunen bedriver även tillsyn. Överklagade beslut om lov, förhandsbesked, tillsyn m.m. prövas av länsstyrelserna som första instans, av mark- och miljödomstolen (MMD) som andra instans och av Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som tredje instans. Överklagade detaljplaner å sin sida prövas av mark- och miljödomstolen som första instans och därefter av mark- och miljööverdomstolen.³

Det är vanligt att beslut inom plan- och byggprocessen överklagas.⁴ Det är därför viktigt att överklagandeprocessen är effektiv. Processen behöver säkerställa att korrekta beslut kan fattas och att det görs snabbt och effektivt. Tiden har stor betydelse i byggprocesser eftersom det är många aktörer involverade som i väntan på beslut inte kan vidta åtgärder.⁵ De statliga insatserna i form av kostnader är relativt begränsade men samhällskostnaderna är större. Långa handläggningstider vid överklaganden bidrar till längre ledtider. Det försenar nödvändigt samhällsbyggande, driver kostnader för involverade aktörer och leder till ökade samhällskostnader.⁶

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om de statliga överklagandeinstansernas handläggning inom plan- och byggprocessen är effektiv. Den besvaras med två delfrågor:

- Är länsstyrelsernas handläggning av överklaganden enligt plan- och bygglagen effektiv?
- Är mark- och miljödomstolarnas och Mark- och miljööverdomstolens handläggning av överklaganden enligt plan- och bygglagen effektiv?

¹ Se 4 kap. 2–3 §§ och 9 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) (PBL). Bygglov kan även ges för åtgärd utanför planlagt område, se 9 kap. 57 § PBL.

² Se 9 kap. 43–44 och 47–48 §§ PBL.

³ Se 13 kap. 2 a, 3, och 6 §§ PBL och 1 kap. 2 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Det finns vissa kommunala beslut där möjligheterna att överklaga är begränsad, se 13 kap. 1–2 §§ PBL.

⁴ Bland annat överklagades 2016–2021 knappt var fjärde detaljplan, Evidens, *Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker*, 2023, s. 11.

⁵ Evidens, *Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker*, 2023, s. 27 ff.

⁶ Evidens, *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen*, 2022, s. 6 ff.

Vi har granskat överklagandeprocesser som är kopplade till plan- och bygglagen (2010:900), PBL, såsom bygglov och detaljplaner, vilket innebär att vi avgränsar bort miljöprövningen. Det motiveras främst av att det finns förslag på och fortsatt utredning av sätt att göra om handläggningsprocessen för miljöprövningen.⁷ Vi har även avgränsat bort övriga uppgifter som länsstyrelserna har kopplat till kommunernas tillämpning av PBL. Det handlar bland annat om länsstyrelsernas samråd med kommuner och granskning av detaljplaner⁸, länsstyrelsernas överprövning av detaljplaner⁹ och länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas tillämpning av PBL.¹⁰ Skälet till avgränsningen är att problembilden för den här granskningen handlar om långa handläggningstider i överklagandeprocessen. Därutöver har vi även avgränsat bort regeringens prövning av vissa särskilt angivna typer av ärenden.¹¹

Regeringen, länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Domstolsverket omfattas av granskningen.

1.3 Bedömningsgrunder

Det övergripande riksdagsbundna målet för samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas och där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.¹² För området bostadsmarknad är målet även långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.¹³

De grundläggande värderingar som ligger bakom PBL framgår av lagens portalparagraf. Där anges att bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.¹⁴

De flesta beslut enligt PBL berör frågor som avser civila rättigheter enligt Europakonventionen.¹⁵ Av artikel 6.1 Europakonventionen följer att var och en ska, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och

⁷ SOU 2024:98. Dir. 2025:2.

⁸ Jfr 5 kap. 11 och 22 §§ PBL.

⁹ Se 11 kap. 10 § PBL.

¹⁰ Se 8 kap. 18 § plan- och byggförordningen (2011:338).

¹¹ Se 13 kap. 5–5 a och 7 §§ PBL.

¹² Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:89.

¹³ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116.

¹⁴ 1 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900).

¹⁵ Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europakonventionen gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 1995. Se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Se även prop. 2015/16:55, s. 19.

opartisk domstol, som upprättats enligt lag.¹⁶ Utöver den vars civila rättigheter och skyldigheter påverkas har även vissa ideella föreningar och andra juridiska personer, samt det offentliga rätt att överklaga i vissa fall.¹⁷

Utöver de ovanstående målsättningarna med plan- och byggprocessen har riksdagen vid flera tillfällen uttalat att processen behöver vara effektiv och ha så liten tidsåtgång som möjligt med bibehållen rättssäkerhet.¹⁸

Den övergripande utgångspunkten för granskningen är sammantaget att de statliga överklagandeanstansernas handläggning av överklaganden enligt plan- och bygglagen ska ge möjlighet till en rättssäker process med så liten tidsåtgång som möjligt.

1.3.1 Bedömningsgrunder för delfråga 1 avseende länsstyrelserna

Länsstyrelserna har i uppgift att handlägga överklaganden av kommunala beslut om bland annat bygglov, marklov, rivningslov, tillsyn och förhandsbesked.¹⁹ Regeringen har bestämt inriktningsmål för länsstyrelsernas handläggning av lovärenden och förhandsbesked. Dessa var för 2025 att 80 procent av alla ärenden ska vara avgjorda inom 105 dagar och 90 procent inom 150 dagar. Vidare ska handläggningen av överklagade bygglov för bostäder särskilt prioriteras. För dessa ärenden ska 80 procent vara avgjorda inom 80 dagar och 90 procent inom 120 dagar.²⁰ För övriga ärenden som överklagas enligt PBL saknas ett av regeringen bestämt mål, men länsstyrelserna har satt som mål att 90 procent ska vara klara inom 180 dagar.²¹

Därutöver gäller generellt för statliga förvaltningsmyndigheter att handläggningen ska vara så enkel, snabb och kostnadseffektiv som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Vidare ska handläggningen vara saklig och opartisk, och ärenden ska utredas i den omfattning som deras beskaffenhet kräver.²² Länsstyrelserna ska även bedriva sin verksamhet med hög effektivitet och god hushållning av statens medel.²³

Detta är våra operationaliserade bedömningsgrunder:

- Länsstyrelserna ska uppnå de fastslagna målen för handläggningstiderna och därutöver ha så korta handläggningstider som möjligt.
- Länsstyrelserna ska ha en så hög resurseffektivitet som möjligt.
- Länsstyrelserna ska arbeta för att uppnå så korta handläggningstider och hög resurseffektivitet som möjligt, utan att rättssäkerheten blir eftersatt.

¹⁶ Artikel 6.1 i Europakonventionen.

¹⁷ 13 kap. 12–13 §§ PBL.

¹⁸ Bet. 2009/10:CU25, s. 13 f, rskr. 2009/10:366. Bet. 2015/16:CU16, s. 5 f, rskr. 2015/16:166. Bet. 2016/17:CU20, s. 10, rskr. 2016/17:276.

¹⁹ Se 13 kap. 3 § PBL jämförd med 13 kap. 1–2 a §§ PBL.

²⁰ Regeringsbeslut Fi2025/01342 (delvis), s. 12. Inriktningsmålen har varierat något över åren. Vi utgår från de gällande inriktningsmålen för respektive år vid bedömning över tid.

²¹ Mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2025-11-28.

²² Se 5, 9 och 23 §§ förvaltningslagen (2017:900).

²³ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). Se även 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

Bedömningen av handläggningstiderna och resurseffektiviteten bygger på en jämförelse mellan de olika länsstyrelserna. Den ger inte svar på om handläggningstiderna är så korta, eller resurseffektiviteten så hög, som är teoretiskt eller praktiskt möjligt. Jämförelsen ger dock en relativ bild av vilka länsstyrelser som är mer respektive mindre effektiva och den kan därför ligga till grund för en diskussion om hur effektiviteten kan förbättras. Se vidare i metodavsnittet nedan.

1.3.2 Bedömningsgrunder för delfråga 2 avseende domstolarna

Mark- och miljödomstolarna och mark- och miljööverdomstolen har i uppgift att hantera överklaganden av kommunala beslut om antagande av detaljplan och överklaganden av länsstyrelsens beslut rörande exempelvis förhandsbesked och lovärenden.²⁴ Varken mark- och miljödomstolarna eller Mark- och miljööverdomstolen har några av regeringen fastställda specifika mål för handläggningen av överklaganden enligt PBL. Däremot har domstolarna gemensamt enats om interna verksamhetsmål. Dessa verksamhetsmål har en likartad utformning som länsstyrelsernas inriktningsmål, på så sätt att en viss andel av målen ska handläggas inom en viss tid. Mark- och miljööverdomstolen har exempelvis som kortsiktigt verksamhetsmål att frågan om prövningstillstånd ska vara avgjord inom 4 månader i 75 procent av målen.²⁵ Vidare har mark- och miljödomstolarna exempelvis som målsättning att 75 procent av planmålen ska vara avgjorda inom 6 månader.²⁶

Instansordningen för detaljplaner reformerades 2016 bland annat med syftet att med bibehållen rättssäkerhet effektivisera prövningen av planbeslut. Avsikten var att angelägna samhällsbyggnadsprojekt, till exempel byggandet av nya bostäder, skulle kunna påbörjas och färdigställas tidigare och till en lägre kostnad än före reformen.²⁷

Därutöver gäller generella principer för domstolarnas handläggning av mål. Domstolarna ska bland annat se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i målet.²⁸ Domstolarna ska även bedriva sin verksamhet med hög effektivitet och god hushållning av statens medel.²⁹

²⁴ 13 kap. 2 a, 3 och 6 §§ PBL och 1 kap. 2 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

²⁵ E-post från företrädare för MÖD, 2025-11-12.

²⁶ E-post från företrädare för Domstolsverket, 2025-11-25.

²⁷ Prop. 2015/16:55, bet. 2015/16:CU16, s. 6, rskr. 2015/16:166.

²⁸ 12 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Jämför 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar där det framgår att bestämmelser i lagen om domstolsärenden som huvudregel ska tillämpas i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol.

²⁹ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). Se även 1 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 2 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion.

Detta är våra operationaliserade bedömningsgrunder:

- Mark- och miljödomstolarnas och Mark- och miljööverdomstolens handläggningstider ska vara så korta som möjligt.
- Mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen ska ha en så hög resurseffektivitet som möjligt.
- Mark- och miljödomstolarna ska arbeta för att uppnå så korta handläggningstider och så hög resurseffektivitet som möjligt utan att rättssäkerheten blir eftersatt.
- Mark- och miljööverdomstolen ska arbeta för att uppnå så korta handläggningstider och så hög resurseffektivitet som möjligt utan att kvaliteten i det prejudikatbildande arbetet eller rättssäkerheten blir eftersatt.

Precis som för delfråga 1 utgår bedömningen av om handläggningstiderna är så korta som möjligt och resurseffektiviteten så hög som möjligt från en relativ bild, där de olika domstolarna jämförs med varandra och över tid.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Erik Trollius (projektledare), Tobias Hamfelt (september 2025 till april 2026) och Joakim Grausne (april 2026 till juni 2026). Fredrik Bonander har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Eidar Lindgren, tidigare verksam vid institutionen för fastigheter och byggande på Kungliga Tekniska högskolan. Företrädare för Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Justitiedepartementet), länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Domstolsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Vi har använt en kombination av kvantitativ och kvalitativ metod. Den kvantitativa metoden syftar till att undersöka skillnader i handläggningstider och resurseffektivitet mellan olika länsstyrelser respektive olika domstolar. För länsstyrelserna har vi analyserat resurseffektiviteten med den så kallade DEA-metoden.³⁰ Eftersom mark- och miljödomstolarna är för få för att DEA-metoden ska vara möjlig har vi där genomfört enklare analyser av deskriptiv statistik.

Vi har undersökt vilka faktorer som kan påverka handläggningstider och resurseffektivitet med hjälp av kvalitativa analyser. För detta ändamål har vi genomfört fallstudier där urvalet av länsstyrelser och domstolar baserats på den kvantitativa undersökningen. I fallstudierna har vi genomfört intervjuer och

³⁰ Data Envelopment Analysis (DEA) är en metod för att jämföra effektiviteten hos olika enheter som använder samma typ av resurser.

dokumentstudier. I ett ytterligare steg har vi genomfört en enkätundersökning till de länsstyrelser som inte omfattas av fallstudierna för att få en helhetsbild utifrån vad som framkommit vid fallstudierna. Likaså har vi genomfört kompletterande intervjuer med de mark- och miljödomstolar som inte omfattades av fallstudierna.

1.4.1 Metod för delfråga 1 om länsstyrelsernas handläggning

Vi har inhämtat data på ärendenivå för att sammanställa handläggningstiderna för länsstyrelserna.³¹ Data finns för perioden 2018–2025. Vi har studerat hur handläggningstiderna sett ut över tid och i jämförelse mellan de olika länsstyrelserna. Analysen av handläggningstiderna omfattar olika typer av ärenden, utifrån den kategorisering som finns tillgänglig i data. Vi har inhämtat uppgifter om antal ändrade beslut av högre instans för olika länsstyrelser, för att få en indikation på kvaliteten i handläggningen.

Vi har använt DEA-metoden för att göra jämförelser mellan länsstyrelserna avseende resurseffektivitet för 2023 och 2024. Metoden ger varje länsstyrelse ett mått på resurseffektivitet som är relativt till de övriga länsstyrelserna. Vi har använt arbetade timmar utifrån tidredovisning och lokalyta som inputvariabler.³² Outputvariablerna är antal beslut inom de tre olika ärendekategorierna som överklagade plan- och byggärenden delas in i.³³ Vi har också testat alternativa modeller med viktad output efter antal handlingar i ärendena samt antal sändare och mottagare.³⁴ Med viktningen blir det i teorin mer värt för en länsstyrelse att ha producerat en viss mängd beslut som kräver mer arbete än samma mängd beslut som kräver mindre arbete, givet att det producerats med samma resursåtgång. Viktningen visade sig i praktiken inte påverka slutresultatet. En anledning kan vara att variablerna främst fångar skillnader i ärendenas storlek, men inte skillnader i juridisk komplexitet. Eftersom den viktade modellen inte ger ett mervärde har vi använt de oviktade resultaten i våra analyser.

Vi har använt resultatet av DEA-analysen för att välja fyra länsstyrelser för fallstudier, två med hög och två med låg resurseffektivitet.³⁵ Grundtanken var att detta bör ge större sannolikhet att fånga in länsstyrelser med olika arbetssätt jämfört med att basera urvalet på handläggningstider. Vi gjorde antagandet att skillnader

³¹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län har tagit fram registerdata till den här granskningen för samtliga länsstyrelsernas räkning. De kan uppvisa mindre skillnader jämfört med uppgifter om handläggningstider som varje länsstyrelse har inrapporterat för Boverkets sammanställningar.

³² Lokalyta används ofta i DEA-analyser som en approximation för att fånga kostnader utöver personalkostnaden.

³³ Ärendetyperna utgår från länsstyrelsens VÄS-koder, vilka är i) överklagande lov (dock ej bygglov för bostäder, annat än fritidsbostäder), ii) överklagande bygglov för bostäder (dock ej bygglov för fritidsbostäder), och iii) överklagande övriga beslut inom PBL (till stor del tillsynsrelaterade beslut).

³⁴ Antal sändare och mottagare som länsstyrelserna har registrerat i sin kommunikation med parterna i ett ärende är det närmaste vi kan komma för att uppskatta antalet parter i ärendet. Detta är tillsammans med antal handlingar de data som varit möjliga att ta fram för att spegla skillnad i komplexitet mellan olika ärenden.

³⁵ Eftersom mer än hälften av länsstyrelserna uppnår den maximala relativa effektiviteten i den ordinarie modellen har vi även använt så kallad supereffektivitet som ett kompletterande mått. Supereffektivitet gör det möjligt att särskilja länsstyrelser som alla framstår som fullt effektiva, genom att visa vilka som presterar över den maximala effektiviteten när vissa datapunkter exkluderas (se metodbilaga).

i handläggningstider påverkas mer av externa faktorer som inte har med arbetssätt att göra. Fallstudierna baseras på intervjuer med chefer och handläggare samt analyser av relevanta styrdokument.

Vi har använt fallstudierna för att undersöka vilka faktorer som kan påverka handläggningstider och resurseffektivitet. Det kan handla om både externa faktorer och skillnader i arbetssätt. I fallstudierna har vi även undersökt effektivitetsproblem som inte nödvändigtvis förklarar skillnader mellan länsstyrelser utan är av mer generell typ. Vi har kompletterat fallstudierna med en enkät till de övriga länsstyrelserna. Syftet har varit att få den totala bilden av frågor som framstått som betydelsefulla utifrån fallstudierna för att förklara skillnader i effektivitet och handläggningstider.

Vi har analyserat hur skillnaderna i arbetssätt förhåller sig till handläggningstider, både mellan länsstyrelser respektive mark- och miljödomstolar och över tid för enskilda länsstyrelser och mark- och miljödomstolar som har gjort förändringar i sitt arbetssätt. Vi hade en hypotes om att högre resurseffektivitet skulle innebära kortare handläggningstider och tvärtom. Men sambandet är svagt. I analysen av hur skillnader i arbetssätt förhåller sig till kvantitativa resultat har vi därför fokuserat på handläggningstiderna eftersom de konkret påverkar plan- och byggprocessen och alla som berörs av överklaganden.

1.4.2 Metod för delfråga 2 om domstolarnas handläggning

Vi har använt ett liknande men förenklat tillvägagångssätt för den kvantitativa delen av granskningen av mark- och miljödomstolarnas och Mark- och miljööverdomstolens arbete. DEA-metoden är inte möjlig eftersom det enbart finns fem mark- och miljödomstolar och en Mark- och miljööverdomstol. Vi har genomfört analyser av skillnader i handläggningstider mellan olika mark- och miljödomstolar och över tid. För Mark- och miljööverdomstolen har det även varit relevant att dela in processen i före och efter prövningstillstånd vid analys av handläggningstider.

Vi har beräknat resurseffektiviteten för de fem mark- och miljödomstolarna som antal beslut per årsarbetskraft. Det är alltså en enklare metod jämfört med DEA-metoden som vi har använt för länsstyrelserna. En begränsning är att vi inte har kunnat få tillgång till antal årsarbetskrafter för handläggningen av just PBL-mål, utan endast samlat för alla måltyper som mark- och miljödomstolarna hanterar. Utöver PBL är överklaganden enligt miljöbalken en vanlig måltyp. För att hantera begränsningen har vi använt två alternativa metoder. Den första metoden innebär att vi jämför årsarbetskrafter totalt med antal beslut för alla mål. Det ger en korrekt bild av resurseffektiviteten för hela mark- och miljödomstolarna men inte specifikt för de PBL-mål som är fokus i granskningen.

Vi har även testat en alternativ metod som innebär att vi jämför antalet fattade beslut för enbart PBL-ärenden med årsarbetskrafter för hela mark- och miljödomstolarna. De två varianterna ger relativt lika resultat. Den alternativa metoden innebär dock att skillnaden i resurseffektivitet mellan de tre större domstolarna och de två mindre domstolarna blir något större. Den innebär även att Vänersborg hade den högsta resurseffektiviteten 2025.

Vi har genomfört fallstudier för domstolarna på samma sätt som för länsstyrelserna och med samma metoder. Urvalet har även för domstolarna baserats på resultatet av den kvantitativa analysen och avsikten har varit att välja en mer respektive en mindre effektiv domstol. Vi har vidare genomfört en intervju med företrädare för var och en av de tre domstolarna som inte omfattas av fallstudierna för att få en översiktlig bild av samtliga.

2 Överklaganden inom plan- och byggprocessen

I det här kapitlet presenterar vi översiktligt hur handläggning av överklaganden enligt PBL går till.

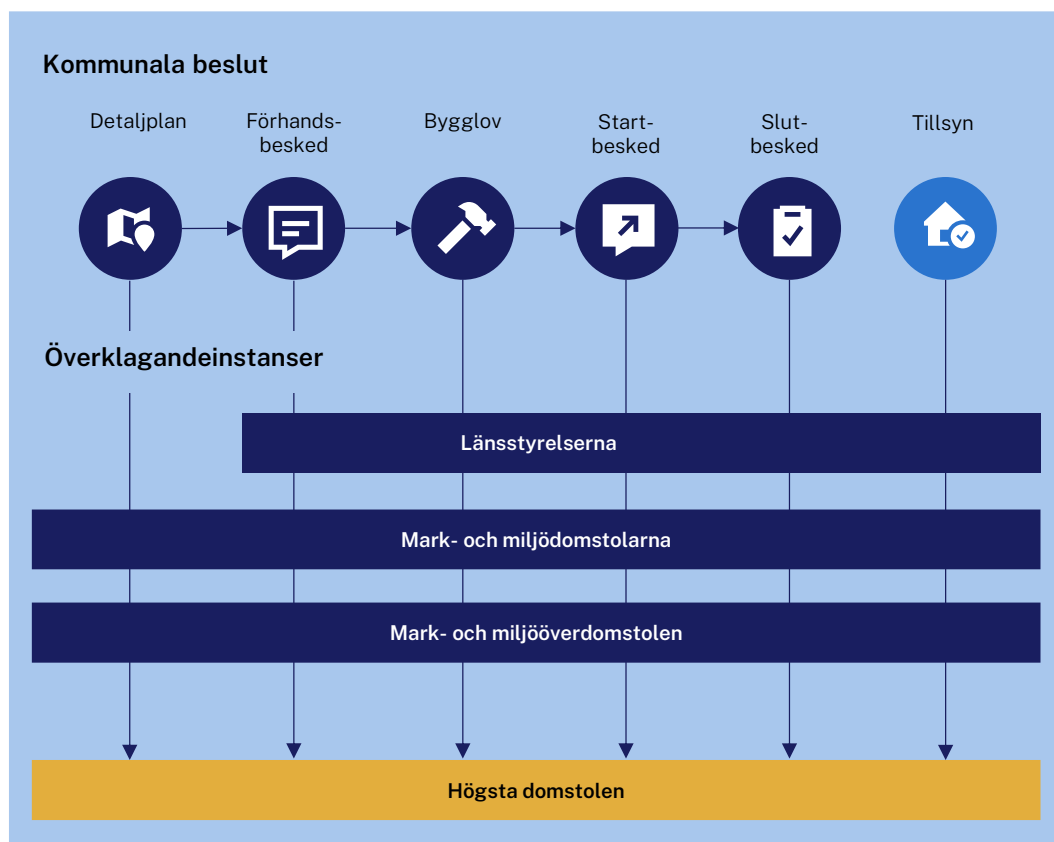
2.1 Överklaganden inom plan- och byggprocessen

Överklaganden inom plan- och byggprocessen hanteras i flera instanser och rör främst lovärenden, tillsynsärenden och detaljplaner (planärenden). Antalet överklaganden är betydande, och instansordningen har förändrats över tid för att korta handläggningstiderna. Det finns också aktuella förslag om ytterligare förändringar.

2.1.1 Överklagandeinstanser i plan- och byggprocessen

För beslut om bygglov och tillsyn provas överklagandet normalt först av länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen. Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till någon av landets fem mark- och miljödomstolar. Mark- och miljödomstolens dom kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, där det krävs ett beslut om prövningstillstånd innan ärendet provas av domstolen. I vissa fall kan även ytterligare överprövning ske i Högsta domstolen, men det är mycket ovanligt.

Figur 1 Schematisk illustration av hanteringen av överklaganden i plan- och byggprocessen



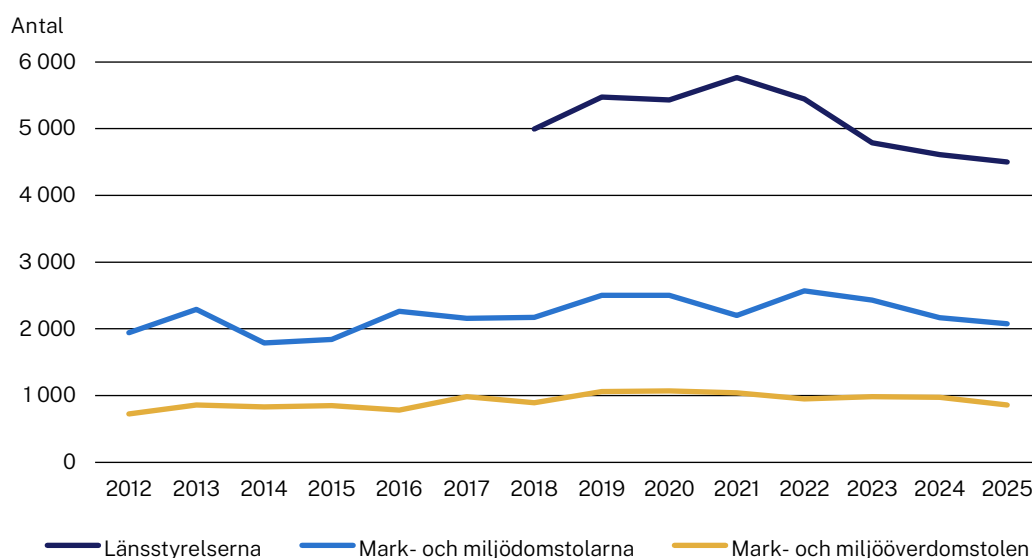
Källa: Länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna, Riksrevisionens bearbetning.

Sedan juni 2016 är Mark- och miljödomstolen första prövningsinstans när det gäller kommunens beslut avseende detaljplaner (se figur 1). Tidigare var det länsstyrelserna som var första prövningsinstans även i dessa ärenden. Syftet med förändringen var att korta instanskedjan och därigenom minska den totala handläggningstiden. Reformen motiverades också av att länsstyrelsernas rådgivande roll i planprocessen kunde minska deras oberoende. En ändrad instansordning bedömdes minska jävsproblematiken och frigöra resurser hos länsstyrelserna för stöd till kommunerna. Någon motsvarande förändring för lov- och tillsynsärenden genomfördes däremot inte.³⁶

2.1.2 Utvecklingen av inkommande överklagandeärenden

Antalet överklaganden till länsstyrelserna varierade mellan 4 500 och knappt 5 800 under perioden 2018–2025 (se diagram 1). Omkring hälften av länsstyrelsernas beslut överklagas vidare till mark- och miljödomstolarna. Av mark- och miljödomstolarnas beslut överklagas därefter cirka 40 procent till Mark- och miljööverdomstolen. Endast ett fåtal ärenden prövas slutligt av Högsta domstolen.

Diagram 1 Antalet överklaganden av plan- och bygglagsärenden per år och fördelat på överklagandeinstans, 2012–2025



Källa: Domstolsverket och Länsstyrelsen i Västra Götalands län för samtliga länsstyrelsernas räkning, Riksrevisionens bearbetning. För perioden 2012–2017 saknas uppgifter om antalet överklaganden till länsstyrelserna.

Under perioden 2018–2025 avsåg ungefär 70 procent av överklagandena till länsstyrelserna lovärenden och 30 procent tillsyn eller andra ärendetyper. Även vid mark- och miljödomstolarna utgör lovärenden cirka 70 procent av de överklagade ärendena, medan tillsynsärenden och detaljplaner står för knappt 15 procent vardera.

³⁶ Prop. 2015/16:55, bet. 2015/16:CU16, rskr. 2015/16:166.

Därutöver tillkommer varje år ett antal övriga ärenden. I och med att mark- och miljödomstolarna blev första instans i detaljplanärenden 2016 ökade deras andel av överklagningarna. Fördelningen mellan ärendetyperna är ungefär densamma vid Mark- och miljööverdomstolen som vid mark- och miljödomstolarna.

2.1.3 Föreslagna förändringar av instansordningen

År 2023 fick Miljötillståndsutredningen i uppdrag att utreda om handläggningstiden i plan- och byggprocessen kunde kortas genom en ändrad instansordning.

I utredningens betänkande föreslås en förändring av instansordningen för plan- och byggärenden genom att länsstyrelserna tas bort ur instanskedjan för samtliga PBL-ärenden. Prövning av PBL-ärenden ska ske direkt i mark- och miljödomstolen med Mark- och miljööverdomstolen som överinstans. Syftet är att förkorta den totala handläggningstiden, minska kostnaderna för prövningen och ge den enskilde ett snabbare slutligt avgörande, samtidigt som prövningen bedöms bli mindre sårbar. Utredningen föreslår också att Mark- och miljööverdomstolens prejudikatroll stärks. Därutöver föreslås en tidsfrist på två månader för att meddela dom efter huvudförhandling eller sammanträde i mark- och miljödomstol. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

2.2 Handläggningen vid länsstyrelserna och domstolarna

Handläggningen av överklaganden inom plan- och byggprocessen varierar mellan länsstyrelserna och domstolarna, bland annat i fråga om handläggningstider, organisation och arbetssätt.

2.2.1 Länsstyrelsernas handläggning av överklaganden

Länsstyrelserna hanterar typiskt sett överklagade kommunala beslut i plan- och byggprocessen på en rättsenhet som även ansvarar för många andra typer av uppgifter. Större länsstyrelser kan ha en särskild prövningsenhet som hanterar dessa ärenden. Vissa av enhetens jurister ansvarar särskilt för handläggningen av överklagade PBL-ärenden. Det skiljer sig åt mellan länsstyrelser huruvida dessa jurister själva kan fatta beslut eller om de behöver föredra ärenden för en annan jurist eller en chef. Sakkunniga från andra delar av länsstyrelsen inom till exempel tekniska frågor, natur och kulturmiljö kan medverka vid behov.

Hos vissa länsstyrelser ansvarar samma jurist för handläggningen av ett ärende från början till slut medan andra har en beredningsorganisation. Det innebär att någon eller några har som arbetsuppgift att bereda nyinkomna ärenden innan de läggs in på en gemensam ärendelista som handläggande jurister kan plocka från. Alla ärenden behöver granskas direkt när de inkommer eftersom vissa kan kräva snabb hantering. Den tidiga beredningen kan till exempel handla om kontroll av rätt instans, klagorätt, fullmakter, inhibitionsyrkanden och viss komplettering.³⁷

³⁷ Intervjuer med jurister vid länsstyrelserna i Jönköping, Skåne, Uppsala och Östergötland.

2.2.2 Mark- och miljödomstolarnas handläggning av överklaganden

De fem mark- och miljödomstolarna är en del av tingsrätterna i Nacka, Umeå, Vänersborg, Växjö och Östersund. Vid mark- och miljödomstolarna lottas inkommande mål via ärendehanteringssystemet på en juristdomare. Även en beredningsjurist lottas på målet och är den som i huvudsak driver handläggningen framåt.³⁸ Varje mål har också ett tekniskt råd knutet till sig som kan lottas in eller väljas på andra grunder. Det tekniska rådet står för teknisk sakkunskap och kan till exempel ha en bakgrund som planarkitekt. Juristdomaren, beredningsjuristen och det tekniska rådet bildar tillsammans en målgrupp. Därtill finns domstolshandläggare som tar emot nyinkomna mål, hanterar olika administrativa uppgifter och ibland hanterar vissa ytterligare moment som annars är beredningsjuristens ansvar.

I den typiska målgången ansvarar beredningsjuristen för att preliminärt bedöma vilka frågor som ska prövas och vad som behöver utredas vidare samt genomför en stor del av de moment som krävs i handläggningen. Beredningsjuristen har ofta informella avstämningar med målgruppen, och vid behov skickas tekniska frågor till det tekniska rådet. Beredningsjuristen kan också föredra målet för målgruppen, vilket följs av en diskussion inom gruppen. Beredningsjuristen skriver ofta domförslag, som cirkuleras med juristdomaren och det tekniska rådet. Juristdomaren och det tekniska rådet beslutar, och kan i vissa fall också vara de som skriver domen. I mer omfattande och komplexa mål kan juristdomaren och det tekniska rådet ha en större roll även i det tidiga skedet. Gränsdragningen mellan de olika rollernas uppgifter i handläggningen är till viss del flexibel och kan variera mellan domstolar, på personnivå och på ärendenivå.

2.2.3 Mark- och miljööverdomstolens handläggning av överklaganden

Svea hovrätt består av nio avdelningar, varav två specialavdelningar. En av specialavdelningarna utgör Mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljööverdomstolen ansvarar för miljö- och fastighetsmål och PBL-mål. På Mark- och miljööverdomstolen arbetar juristdomare, tekniska råd, föredragande jurister, hovrättsfiskaler och kanslianställda. Handläggningen skiljer sig något åt mellan olika typer av PBL-mål. Detaljplanemål följer en modell och resten av PBL-målen en annan modell. Det första steget i handläggningen är att bereda målet fram till prövningen av prövningstillstånd. Därefter avslutas målet, om prövningstillstånd inte beviljas, eller återgår till beredning för att avgöras i sak om prövningstillstånd beviljas.

³⁸ Beredningsjuristens roll kan även tillsättas med en notarie. I granskningen använder vi för enkelhetens skull termen beredningsjurist för samtliga om det inte finns skäl att skilja mellan beredningsjurister och notarier. Nacka har bytt namn från beredningsjurist till föredragande jurist som del i ett arbete för att göra rollen mer attraktiv. Vi använder dock termen beredningsjurist även för Nacka för att göra det tydligt att det handlar om samma roll när vi jämför olika MMD. Även MÖD använder termen föredragande jurist. Vi har i detta fall inte ändrat begreppet eftersom MÖD behandlas i ett separat avsnitt i rapporten.

Mark- och miljööverdomstolen har en beredningsorganisation med fyra juristdomare som är beredningschefer samt 25 till 30 föredragande jurister (som också kan vara hovrättsfiskaler). Nya mål lottas på en av beredningscheferna som blir ansvarig domare. Beredningscheferna lottar målen på de föredragande juristerna, som sköter beredningen. Parallellt utses ett tekniskt råd. Beredningschefen kan själv avgöra enklare mål. När ett mål är klart för avgörande, gällande prövningstillstånd eller i sak, kopplas målet till en så kallad sits. Ledamöterna i sitsen är två eller flera juristdomare och ett tekniskt råd. Den föredragande juristen föredrar målet och sitsen beslutar hur målet ska avgöras. Om prövningstillstånd beviljas, återgår målet till beredningsorganisationen enligt samma modell för ansvar och beredning.³⁹

³⁹ Intervju med företrädare för Mark- och miljööverdomstolen, 2025-12-17; Svar via e-post från Mark- och miljööverdomstolen på Riksrevisionens frågor, 2026-04-10.

3 Effektiviteten i länsstyrelsernas handläggning

Det här kapitlet svarar på den första delfrågan, om länsstyrelsernas handläggning av överklaganden enligt PBL är effektiv.

Skillnaden i handläggningstider mellan länsstyrelser tyder på att det finns en potential för att effektivisera verksamheten. Flera av länsstyrelserna med längst handläggningstider har dock påverkats av externa faktorer, såsom svårigheter att rekrytera. Det finns även skillnader mellan länsstyrelserna i resurseffektivitet.

Olika arbetssätt kan vara olika effektiva när det gäller att hantera externa faktorer som påfrestar verksamheten. Vi bedömer att en beredningsorganisation som hanterar nyinkomna ärenden är mer effektiv när länsstyrelserna har hög arbetsbelastning. Det finns ytterligare skillnader i arbetssätt där effektiviteten delvis är beroende av förutsättningarna. Det handlar till exempel om graden av specialisering och kollektivt arbete samt former för beslutsfattande. Kvaliteten i underlag och beslut från kommunerna har enligt de handläggande juristerna stor påverkan på tidsåtgången i länsstyrelsernas handläggning av överklaganden. Vissa länsstyrelser arbetar mer aktivt med att informera och stödja kommunerna för att motverka att brister upprepas. Andra arbetar i mindre utsträckning eller inte alls med detta.

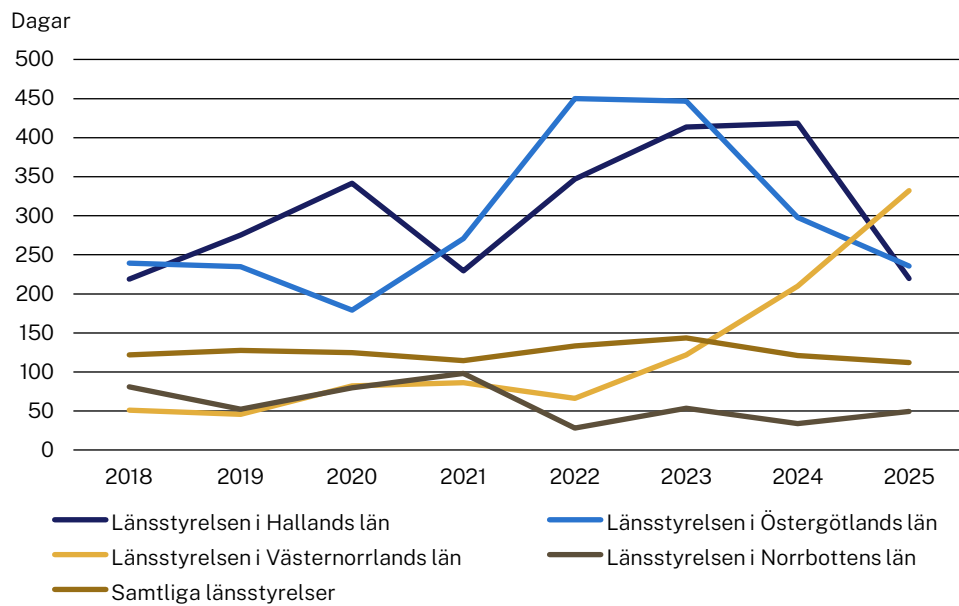
3.1 Länsstyrelsernas handläggningstider och resurseffektivitet

Den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga länsstyrelser har legat på ungefär samma nivå sedan 2018. Det finns dock en betydande variation mellan olika länsstyrelser och olika typer av ärenden. Det är relativt många länsstyrelser som inte når regeringens inriktningsmål för handläggningstider. Ungefär hälften av länsstyrelserna når maximal relativ resurseffektivitet i vår modell.

3.1.1 Handläggningstiderna skiljer sig kraftigt åt mellan länsstyrelser

Sett över hela perioden har den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga länsstyrelser varit relativt oförändrad men under de två senaste åren har den blivit något kortare. Det är stor skillnad mellan länsstyrelserna som har kortast kontra längst handläggningstider. Handläggningstiderna kan också variera kraftigt över tid för enskilda länsstyrelser. De tre storstadslänen har både relativt korta handläggningstider och hög resurseffektivitet (se avsnitt 3.1.3). Men i övrigt finns det inte någon tydlig koppling mellan länsstyrelsernas storlek och deras handläggningstider. Diagram 2 visar genomsnittliga handläggningstider 2018–2025 för de tre länsstyrelser som hade längst handläggningstider under de tre senaste åren, länsstyrelsen med kortast handläggningstider under samma period och genomsnittet för samtliga länsstyrelser.

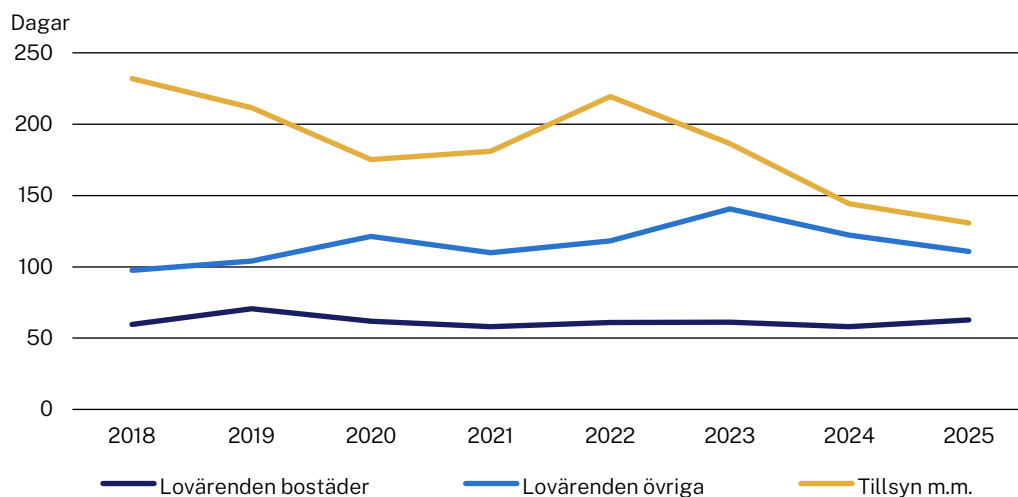
Diagram 2 Genomsnittlig handläggningstid i dagar för ett urval av länsstyrelser, 2018–2025



Källa: Länsstyrelsen i Västra Götalands län för samtliga länsstyrelsernas räkning, Riksrevisionens bearbetning.

Diagram 3 visar att det finns skillnader i handläggningstid mellan olika typer av ärenden. Icke-lovären den har längst handläggningstider. De har dock sjunkit under perioden. Lovären den som gäller bostäder har de kortaste handläggningstiderna. Våra fallstudier har visat att lovären den som gäller bostäder prioriteras mycket högt av länsstyrelserna eftersom regeringen har satt mål om kortast handläggningstider för dessa ärenden. Övriga lovären den och förhandsbesked prioriteras framför tillsynsrelaterade ärenden och andra ärenden som inte omfattas av regeringens mål.⁴⁰

Diagram 3 Genomsnittlig handläggningstid i dagar efter ärendetyp, 2018–2025



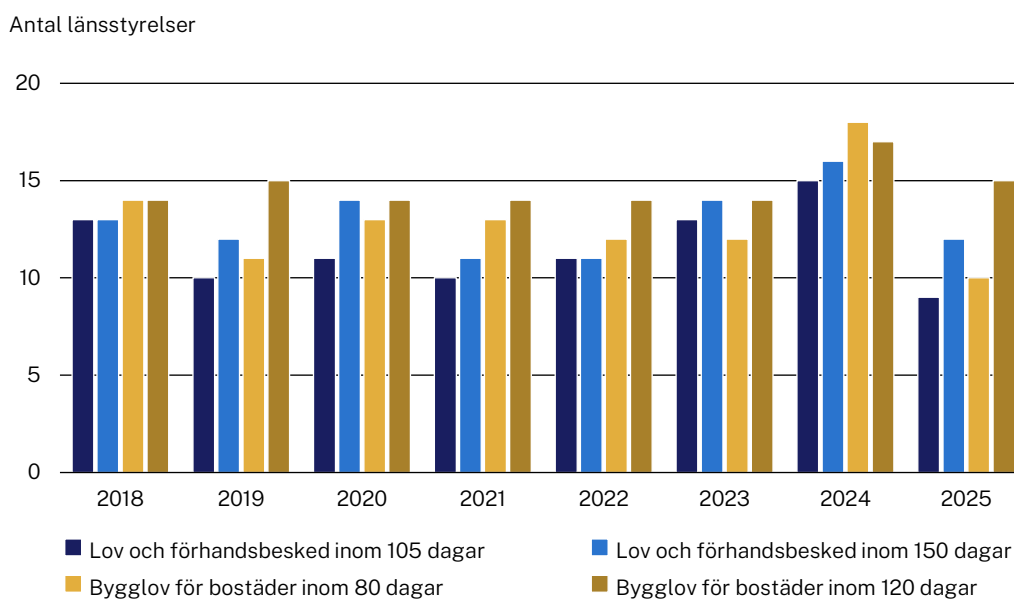
Källa: Länsstyrelsen i Västra Götalands län för samtliga länsstyrelsernas räkning, Riksrevisionens bearbetning.

⁴⁰ Intervjuer med chefer och jurister vid länsstyrelserna i Jönköping, Skåne, Uppsala och Östergötland.

3.1.2 Antalet länsstyrelser som klarade regeringens mål ökade fram till 2024 men sjönk kraftigt 2025

Regeringen har bestämt inriktningsmål för länsstyrelsernas handläggning av lovärenden och förhandsbesked (se bedömningsgrunder för delfråga 1).⁴¹ Fram till 2023 var det liten variation i antalet länsstyrelser som nådde de olika målen, med viss skillnad mellan olika typer av mål. Sedan ökade måluppfyllelsen 2024 för att 2025 sjunka kraftigt igen (se diagram 4).⁴²

Diagram 4 Antal länsstyrelser som når regeringens mål om handläggningstider, 2018–2025



Anm.: För lov och förhandsbesked ska 75 procent av ärendena avgöras inom 105 dagar och 90 procent inom 150 dagar. År 2025 ändrades det första av dessa mål till att 80 procent av ärendena ska avgöras inom 105 dagar. När det gäller bygglov för bostäder ska 75 procent avgöras inom 80 dagar och 90 procent inom 120 dagar. Det första av dessa mål ändrades 2025 till att 80 procent av ärendena ska avgöras inom 80 dagar.
Källa: Länsstyrelsen i Västra Götalands län för samtliga länsstyrelsernas räkning, Riksrevisionens bearbetning.

Två av målen skärptes 2025, vilket delvis förklarar den lägre måluppfyllelsen. Målet för lov och förhandsbesked inom 105 dagar höjdes från 75 till 80 procent. Samma skärpning gjordes för målet att bygglov för bostäder ska avgöras inom 80 dagar. Om de tidigare nivåerna hade gällt även 2025 skulle ytterligare två länsstyrelser ha nått målet för lov och förhandsbesked och ytterligare en länsstyrelse målet för bygglov för bostäder.

⁴¹ Regeringsbeslut Fi2025/01342 (delvis), s. 12. Inriktningsmålen har varierat något över åren. Vi utgår från de gällande inriktningsmålen för respektive år vid bedömning över tid.

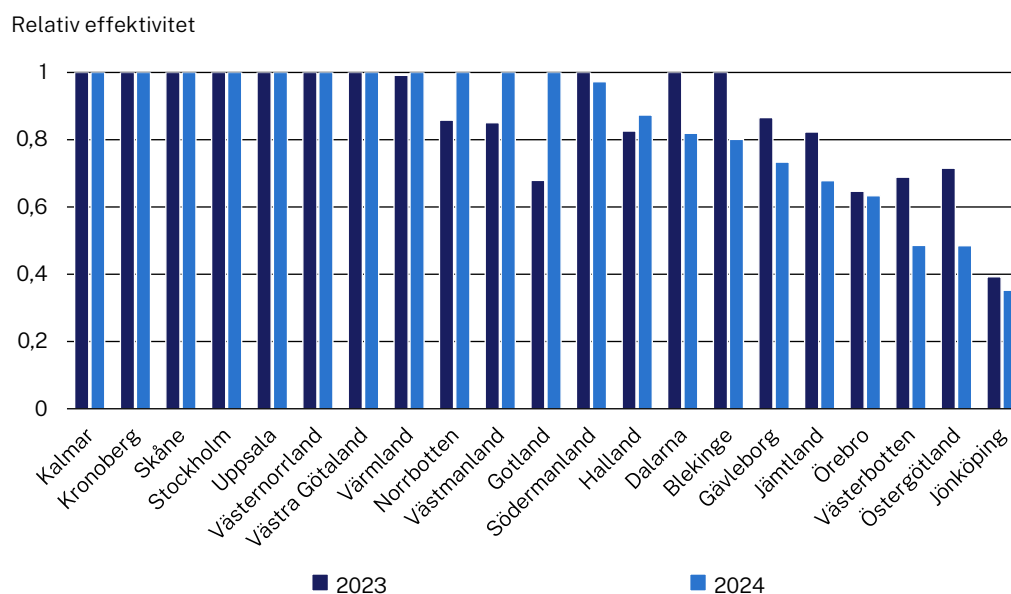
⁴² Vid beräkningen av måluppfyllelsen för lov och förhandsbesked har vi utgått från ärenden med verksamhetskoderna 40321 och 40322. För bygglov för bostäder har vi enbart utgått från verksamhetskod 40322. Ärenden som avvisats eller avskrivits har exkluderats. Jämför Boverket, *Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen 2025, 2026*, s. 33.

Måluppfyllelsen varierar kraftigt mellan länsstyrelserna. Länsstyrelserna i Kronobergs och Örebro län nådde exempelvis merparten av målen under perioden 2018–2025, medan länsstyrelserna i Blekinge och Jämtlands län bara nådde enstaka mål.

3.1.3 Hälften av länsstyrelserna kan bli mer resurseffektiva

Diagram 5 visar att ungefär hälften av länsstyrelserna nådde maximal relativ resurseffektivitet 2023 och 2024 i vår DEA-modell. Övriga länsstyrelser var mindre resurseffektiva. Det finns viss skillnad i resultat mellan 2023 och 2024 men flertalet länsstyrelser nådde antingen full resurseffektivitet båda åren eller hade lägre resurseffektivitet båda åren. Länsstyrelserna i storstadslänen är konsekvent bland de mer resurseffektiva, vilket kan avspegla att större ärendemängder och personalresurser möjliggör andra typer av organisering av arbetet. Det finns dock även flera mindre länsstyrelser med hög resurseffektivitet båda åren.

Diagram 5 Länsstyrelsernas resurseffektivitet 2023 och 2024 med DEA-metoden



Källa: Länsstyrelsen i Västra Götalands och Länsstyrelsen i Örebro län för samtliga länsstyrelserns räkning, Riksrevisionens bearbetning.

Utifrån DEA-analysen har vi valt ut fyra länsstyrelser för fallstudier, två med högre och två med lägre resurseffektivitet.⁴³ Dessa är Länsstyrelsen i Uppsala, Länsstyrelsen i Skåne, Länsstyrelsen i Östergötland och Länsstyrelsen i Jönköping. Länsstyrelsen i Skåne hanterar tillsammans med länsstyrelserna i Stockholm och Västra Götaland flest överklaganden inom plan- och byggprocessen. De övriga tre länsstyrelser som omfattas av fallstudien är relativt nära den genomsnittliga storleken sett till antal ärenden och årsarbetskrafter i den granskade verksamheten.

⁴³ För att välja ut två länsstyrelser bland dem med maximal relativ effektivitet har vi genomfört ytterligare analyser med en alternativ DEA-metod som kallas supereffektivitet, se metodbilaga. Utöver urvalet av fallstudier använder vi dock inte det resultatet i rapportens analyser.

3.1.4 Sambandet mellan handläggningstider och resurseffektivitet är svagt

Det finns inget signifikant samband mellan länsstyrelsernas genomsnittliga handläggningstider och deras resurseffektivitet. Samtliga länsstyrelser med ovanligt långa handläggningstider ett visst år har visserligen även haft lägre resurseffektivitet. Men det finns även länsstyrelser med korta handläggningstider trots låg resurseffektivitet.

Att sambandet är svagt kan indikera att en betydande del av skillnaderna i handläggningstid uppstår utanför den aktiva handläggningen, eftersom skillnader i mängden redovisad tid i ärendehanteringens borde avspeglas i resurseffektiviteten. Långa handläggningstider kan i så fall snarare handla om liggstider för att handläggarna inte hinner med alla arbetsuppgifter eller för att ärenden väntar på kompletteringar.

3.1.5 Kortare handläggningstider samvarierar med en högre andel ändrade eller återförvisade beslut

Länsstyrelsernas beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen. Under perioden 2018–2025 prövade domstolarna mellan 1 054 och 2 195 sådana ärenden per år. I ungefär tre fjärdedelar av fallen ändrades inte länsstyrelsens beslut. Knappt 20 procent av ärendena ändrades eller återförvisades till länsstyrelsen. Övriga överklaganden resulterade bland annat i att mark- och miljödomstolarna avskrev eller avvisade ärendet.

Andelen beslut som ändras eller återförvisas varierar över tid och mellan länsstyrelserna. Vår analys visar att kortare handläggningstider samvarierar med en högre andel ändrade eller återförvisade beslut i mark- och miljödomstolen. Resultatet bör dock tolkas med försiktighet och gäller endast på en övergripande nivå för samtliga länsstyrelser. Länsstyrelsens resurseffektivitet samvarierar inte på samma sätt med andelen ändrade eller återförvisade beslut.

3.2 Skillnader i arbetssätt mellan länsstyrelserna och påverkan på handläggningstider

De största variationerna mellan länsstyrelser kan inte rimligtvis förklaras av skillnader i arbetssätt. Flera av länsstyrelserna med de längsta handläggningstiderna har uppgett att de haft svårigheter att rekrytera. Däremot kan olika arbetssätt vara olika effektiva när det gäller att hantera externa faktorer som frestar på verksamheten.

Länsstyrelserna har framfört olika syn på hur verksamhetens storlek och andra faktorer påverkar vilka arbetssätt som är möjliga och önskvärda. En beredningsorganisation som hanterar nyinkomna ärenden framstår som mer effektiv när verksamheten är under hög belastning och länsstyrelsen tyngs av höga ärendebalanser. Det skapar också förutsättningar för en mer likvärdig handläggning.

Kvaliteten i underlag och beslut från kommunerna har enligt de handläggande juristerna stor påverkan på tidsåtgången i länsstyrelsernas handläggning av överklaganden. Vissa länsstyrelser arbetar mer aktivt med att informera och stödja kommunerna för att motverka att brister upprepas. Andra arbetar i mindre utsträckning eller inte alls med detta.

3.2.1 Personalrelaterade utmaningar har haft stor påverkan på handläggningstider

Ett sätt att dela upp handläggningstid är att skilja mellan passiv handläggning när inget arbete sker i ett ärende och aktiv handläggning när någon medarbetare arbetar med ärendet. Tabell 1 visar olika risker för ökad passiv respektive aktiv handläggningstid som har framkommit genom fallstudierna. I tabellen finns även kopplingen mellan dessa risker och skillnader i arbetssätt mellan länsstyrelser som vi har identifierat genom fallstudierna.

Underbemanning till följd av till exempel vakanser och sjukskrivningar har sammanfallit med långa handläggningstider för vissa länsstyrelser. I övrigt har vi inte sett några tydliga mönster vid kvantitativa analyser av handläggningstider som stödjer fallstudiernas iakttagelser om att vissa arbetssätt är mer effektiva. En förklaring är att det är svårt att isolera effekten av ett visst arbetssätt från alla övriga faktorer som påverkar handläggningstiderna. Olika länsstyrelserns individuella förutsättningar kan påverka hur effektivt ett visst arbetssätt är, men vi ser samtidigt att länsstyrelser har valt olika arbetssätt utan att det finns uppenbara skillnader i förutsättningar.

Tabell 1 Faktorer som påverkar handläggningstider för länsstyrelser uppdelat på risker och korresponderande skillnader i arbetssätt

Risker som kan medföra längre handläggningstid	Passiv eller aktiv handläggningstid	Skillnader i arbetssätt som påverkar risken
Underbemanning till följd av till exempel vakanser och sjukskrivningar	Passiv	In- och utlåning av handläggare, förekomst av beredningsorganisation
Ojämnt ärendeinflöde	Passiv	In- och utlåning av handläggare, förekomst av beredningsorganisation
Ojämn arbetsbelastning mellan handläggare	Passiv	In- och utlåning av handläggare, förekomst av beredningsorganisation
Behov av kompletteringar från kommuner	Passiv/aktiv	Vägledning av kommuner
Oreda i underlag från kommuner	Aktiv	Vägledning av kommuner
Svårbedömda och juridiskt komplexa ärenden	Aktiv	Specialisering hos handläggare, form för beslutsfattande, struktur för kollektivt arbete

Källa: Riksrevisionens fallstudier hos fyra länsstyrelser och Riksrevisionens enkät till länsstyrelser som inte ingick i fallstudierna.

Underbemanning kan enligt länsstyrelserna leda till att större ärendebalanser byggs upp. Intervjuade jurister uppger att större ärendebalanser kan leda till problem med stress och arbetsmiljö vilket blir en ytterligare belastning.⁴⁴ Flera länsstyrelser har haft vakanser och sjukskrivningar som har påverkat verksamheten negativt. Det gäller bland annat länsstyrelserna i Halland och Västernorrland, som har haft bland de längsta handläggningstiderna under de senaste åren (se diagram 2 i avsnitt 3.1.1).⁴⁵ Halland har även lyft fram hög ärendetillströmning som en faktor. Halland har haft flest ärenden att hantera efter de tre storstadslänen.⁴⁶

Variation i inflödet av nya ärenden har inte någon tydlig påverkan på handläggningstiderna sett till helhetsbilden för samtliga länsstyrelser. När vi tittar på länsstyrelserna var och en för sig spretar resultatet åt olika håll. För vissa länsstyrelser finns ett signifikant samband mellan större inflöde och längre handläggningstider, medan förhållandet för andra länsstyrelser är det motsatta. Det finns inget tydligt mönster utifrån de skillnader i arbetssätt som vi har undersökt.

Vi har vidare undersökt om länsstyrelser som i genomsnitt hanterar mer komplexa ärenden också har längre handläggningstider. För att undersöka detta har vi använt samma variabler som vi testade för att vikta beräkningen av resurseffektivitet med DEA-metoden.⁴⁷ Vi har dock inte funnit något samband mellan ärendenas komplexitet, enligt vårt sätt att mäta, och handläggningstiderna.

I de efterföljande avsnitten går vi igenom de skillnader i arbetssätt som framgår av tabell 1 och våra iakttagelser utifrån fallstudier, enkät och statistik över handläggningstider.

3.2.2 Länsstyrelserna lånar ibland handläggaresurser från andra länsstyrelser

Personalrelaterade utmaningar kan ses som en extern faktor som länsstyrelserna i mindre utsträckning kan styra över. I vissa delar av landet är det svårare att rekrytera den personal som behövs. Sjukskrivningar kan slå hårdare mot länsstyrelser som har en mindre verksamhet. Däremot kan länsstyrelserna till viss del kompensera genom att låna handläggaresurser mellan varandra. Flera av länsstyrelserna som har haft tillfälliga problem med underbemanning har lånat in handläggaresurser, om än inte alltid i den omfattning som behövts. Det finns även länsstyrelser som haft behov av att låna in men inte haft möjligheten.⁴⁸

⁴⁴ Intervju med företrädare för länsstyrelsen i Stockholm, 2025-11-28; intervju med jurist 1 vid länsstyrelsen i Uppsala, 2026-03-30; intervju med chefer vid länsstyrelsen i Jönköping, 2026-03-24; intervju med jurist vid länsstyrelsen i Östergötland, 2026-04-07.

⁴⁵ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser som inte ingick i fallstudierna, 2026-04-24.

⁴⁶ E-post från Länsstyrelsen i Hallands län, 2026-08-18.

⁴⁷ De två variabler som ska indikera ett ärendes komplexitet är antal handlingar i ärendeakten och antal sändare och mottagare som länsstyrelserna har registrerat i sin kommunikation med parterna i ett ärende. Antal sändare och mottagare är det närmaste vi kan komma för att uppskatta antalet parter i ärendet. Se metodavsnitt.

⁴⁸ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser som inte ingick i fallstudierna, 2026-04-24.

Åtta länsstyrelser framför att de vid något tillfälle har fått hjälp med sin handläggning av andra länsstyrelser jurister, utöver hjälp vid jävssituationer i enstaka ärenden som är ännu vanligare. Insatserna består oftast av en jurist som lånas in för en period som kan vara längre eller kortare. Det kan vara del av en större överenskommelse där länsstyrelser hjälper varandra på olika områden där de har behov.⁴⁹

3.2.3 Beredningsorganisation framstår som mer effektivt när verksamheten är under hög belastning

Våra fallstudier ger stöd för att beredningsorganisation är ett mer effektivt arbetssätt än ett traditionellt arbetssätt med individuella ärendelister och enskilda jurister som ansvarar för hela processen. Det gäller i synnerhet för länsstyrelser som har en utmanande arbetssituation.

Tre av de fyra länsstyrelserna vi har genomfört fallstudier vid använder sig av en beredningsorganisation. De ger en samstämmig bild av att detta gör det enklare att styra arbetsbelastningen och skapa en god arbetsmiljö. En beredningsorganisation skapar också förutsättningar för en mer likvärdig handläggning eftersom den inte blir lika beroende av att arbetssituationen kan se olika ut mellan handläggare.⁵⁰

Östergötland har relativt nyligen genomfört bytet och menar att det är en bidragande orsak till att handläggningstiderna har kortats markant. Det har exempelvis möjliggjort effektivitetsvinster i arbetet istället för att bli en börda för den enskilda juristen när ärendebalanserna är stora. Genom så kallad "klustring" av ärenden kan en jurist arbeta med flera ärenden samtidigt, om de gäller samma typ av sakfråga eller har någon annan gemensam nämnare. Det möjliggör enligt intervjuade jurister en mer effektiv hantering.⁵¹ Uppsala har korta handläggningstider och hög resurseffektivitet utan beredningsorganisation. Uppsala har dock enskilda handläggare med mycket stor erfarenhet vilket sannolikt är en delförklaring till det goda resultatet.⁵²

Antalet länsstyrelser som använder sig av en beredningsorganisation ökade från fyra till elva mellan 2019 och 2023. Två länsstyrelser som tidigare hade längst handläggningstider av samtliga har lyckats minska dem markant efter att ha bytt till beredningsorganisation, med två respektive tre års eftersläpning. Länsstyrelserna som har bytt organisation beskriver ofta en process över flera år där införande av beredningsorganisationen inte är den enda förändringen. Det är därför svårt att säga exakt när en eventuell effekt på handläggningstiderna kan förväntas uppstå. Det finns dessutom andra faktorer som kan ha en jämförelsevis större påverkan på handläggningstiderna, såsom arbetsbelastning och problem med vakanser. Bland de

⁴⁹ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser som inte ingick i fallstudierna, 2026-04-24.

⁵⁰ Intervjuer med chefer och handläggare vid länsstyrelserna i Jönköping, Skåne och Östergötland.

⁵¹ Intervju med chef vid länsstyrelsen i Östergötland, 2026-04-10; intervju med jurist vid länsstyrelsen i Östergötland, 2026-04-01.

⁵² Intervju med jurist 1 vid länsstyrelsen i Uppsala, 2026-03-30; intervju med chef vid länsstyrelsen i Uppsala, 2026-03-30.

länsstyrelser som har bytt till beredningsorganisation när handläggningstiderna var mer normala finns ingen tydlig trend vad gäller utvecklingen efter bytet.⁵³

Det finns olika syn på möjligheten att implementera en beredningsorganisation hos länsstyrelser där personalresurserna och antalet ärenden är mindre. Flera mindre länsstyrelser har implementerat en beredningsorganisation, men andra menar att det inte ger ett mervärde i en liten organisation. En länsstyrelse har även lyft fram det länsstyrelsegemensamma ärendehanteringssystemet som ett hinder.⁵⁴

Två intervjuade jurister lyfter fram att det även finns fördelar med individuella ärendelistor. Det ger ett personligt ansvar för hela ärendets hantering och möjliggör mer upparbetade relationer med kommuner, om ärendena fördelas efter kommun.⁵⁵

3.2.4 Oklar grund för skillnader i specialisering

Det finns skillnader mellan länsstyrelserna vad gäller graden av specialisering hos juristerna vad gäller vilka ärendetyper och sakfrågor de handlägger. Den sammantagna bilden utifrån fallstudier och enkät är att specialisering kan ge effektivare handläggning men att det skapar en ökad sårbarhet vid personalomsättning. Det verkar inte främst vara skillnader i förutsättningar som ligger bakom att länsstyrelserna har valt olika arbetssätt.⁵⁶

Majoriteten av länsstyrelserna använder sig inte av någon specialisering hos juristerna. Endast en länsstyrelse har en formell specialisering med uppdelat ansvar mellan juristerna för olika ärendetyper. Fem länsstyrelser använder sig av viss informell eller begränsad specialisering. Det kan handla om att jurister bygger upp specifik kunskap över tid som i viss mån påverkar vilka ärenden de arbetar med och gör att de kan fungera som ett stöd till kollegor. Ytterligare två länsstyrelser uppger att jurister kan ha tillfälligt fokus på en viss ärendetyp om det inkommer många sådana ärenden samtidigt.⁵⁷

Större länsstyrelser kan antas ha bättre förutsättningar för specialisering och för att hantera sårbarheten vid personalomsättning. Det finns dock inget tydligt mönster mellan länsstyrelsernas storlek och graden av specialisering. Skåne har den mest uttalade specialiseringen, men de två övriga storstadslänen har inte valt en sådan organisering. Stockholm har viss informell specialisering men alla ska kunna handlägga alla ärenden. Västra Götaland har ingen specialisering. Även mindre länsstyrelser ingår i gruppen som har viss specialisering.⁵⁸

⁵³ Riksrevisionens bearbetning av statistik från Länsstyrelsen i Västra Götalands län för samtliga länsstyrelsernas räkning; Riksrevisionens enkät till de länsstyrelser som inte ingår i fallstudierna.

⁵⁴ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser som inte ingick i fallstudierna, 2026-04-24; intervju med chef vid länsstyrelsen i Uppsala, 2026-03-30; intervju med jurist 1 vid länsstyrelsen i Uppsala, 2026-03-30.

⁵⁵ Intervju med jurist vid länsstyrelsen i Jönköping, 2026-04-10; intervju med jurist 1 vid länsstyrelsen i Uppsala, 2026-03-30; intervju med chef vid länsstyrelsen i Uppsala, 2026-03-30.

⁵⁶ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser som inte ingick i fallstudierna, 2026-04-24; intervjuer med chefer och handläggare vid länsstyrelserna i Jönköping, Skåne, Uppsala och Östergötland.

⁵⁷ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser som inte ingick i fallstudierna, 2026-04-24; intervjuer med chefer och jurister vid länsstyrelserna i Jönköping, Skåne, Uppsala och Östergötland.

⁵⁸ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser som inte ingick i fallstudierna, 2026-04-24; Länsstyrelsen i Skåne, planeringsdokument i Excel, inhämtat 2026-03-29.

När ett ärende kräver sakkunskap som inte finns på den handläggande enheten har länsstyrelserna möjlighet att involvera sakkunniga från andra delar av länsstyrelsen. Några vanliga områden är tekniska frågor gällande byggnadsverk samt frågor gällande kulturmiljö eller naturskydd. En länsstyrelse utmärker sig genom att även ha viss teknisk kompetens på den handläggande enheten utöver de jurister som normalt ansvarar för alla handläggningsmoment. Enligt våra intervjuer har det fungerat väl. Sakkunniga från andra delar av länsstyrelsen involveras dock fortfarande vid behov.⁵⁹

3.2.5 Formen för beslutsfattande och grad av kollektivt arbete har betydelse men förutsättningarna skiljer sig åt

PBL är i hög grad en ramlagstiftning, så i vissa typer av ärenden görs bedömningar utifrån lagens principer snarare än att det finns ett tydligt rätt eller fel. Formerna för beslutsfattande och kollektiva inslag i arbetet påverkar hur stor arbetsinsats som krävs, men de kan även göra att den enskilda juristen känner sig bekväm med att komma fram till ett beslut utan att överarbeta handläggningen. Vad som är mest effektivt kan därför skilja sig åt mellan olika länsstyrelser beroende på bland annat erfarenhetsnivån hos medarbetarna.

En skillnad mellan länsstyrelser handlar om vem som fattar beslut när handläggningen av ett ärende är klar. Fjorton länsstyrelser använder enbart eller huvudsakligen tvåmansbeslut. Det innebär att en jurist handlägger ärenden och är föredragande medan en annan jurist eller en chef agerar som beslutsfattare. Fyra länsstyrelser använder en blandning, med övervikt på tvåmansbeslut. Tre länsstyrelser använder huvudsakligen eller övervägande enmansbeslut, vilket innebär att den handläggande juristen själv fattar beslut i ärendet.⁶⁰ Den genomsnittliga handläggningstiden är betydligt kortare för de tre länsstyrelser som använder enmansbeslut. Men två av dessa länsstyrelser är Skåne och Stockholm, och det finns andra, sannolikt viktigare, faktorer som utmärker dem än formen för beslutsfattande. Det är inte uppenbart att enmansbeslut är mindre resurskrävande än tvåmansbeslut och leder till kortare handläggningstider. Exempelvis kan den som är beslutsfattande i sitt eget ärende känna en press att lägga mer tid på ärendet eftersom man inte vill göra fel som ensam ansvarig. Erfarenheten och kompetensen hos juristerna är också en viktig faktor som påverkar förutsättningarna för att använda enmansbeslut.⁶¹

Alla fyra länsstyrelser som ingår i fallstudierna pekar på betydelsen av informella avstämningar och att kunna ta hjälp av kollegor. De har även regelbundna avstämnings- och planeringsmöten. Skåne och Östergötland har utöver det även ett större inslag av formaliserat gemensamt arbete där enskilda ärenden och juridiska

⁵⁹ Intervjuer med chefer och jurister vid länsstyrelserna i Jönköping, Skåne, Uppsala och Östergötland.

⁶⁰ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser som inte ingick i fallstudierna, 2026-04-24.

⁶¹ Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna som inte ingick i fallstudierna, 2026-04-24; intervju med chef vid länsstyrelsen i Uppsala, 2026-03-20; intervju med jurist vid länsstyrelsen i Skåne, 2026-03-23; intervju med chefer vid länsstyrelsen i Jönköping, 2026-04-10; intervju med chef vid länsstyrelsen i Östergötland, 2026-04-10.

sakfrågor är en viktig del. Det kan göra det enklare att komma fram till beslut i ärenden där det handlar om bedömningar snarare än ett tydligt rätt eller fel.⁶²

3.2.6 Länsstyrelserna har olika ambitionsnivå i sitt utvecklingsarbete mot kommunerna

Juristerna från samtliga fyra länsstyrelser som ingår i fallstudierna lyfter fram att det förekommer problem med kommunernas underlag som försvårar handläggningen av överklaganden. Det kan till exempel handla om att underlagen är ofullständiga, otydligt strukturerade och svåra att överblicka. Det kan också förekomma brister i kommunernas beslutsmotiveringar, inte minst när det är politiska beslut som inte är i linje med den kommunala handläggarens bedömning. Det är stor variation mellan kommunerna. En majoritet av de intervjuade juristerna menar att små kommuner oftare har brister i underlaget, men det finns även de som ser stora brister hos större kommuner.⁶³ Vissa länsstyrelser tar upp att alla kommuner fortfarande inte använder den e-tjänst som finns för att överlämna material, och att de arbetar för att samtliga ska använda den.⁶⁴

Det skiljer sig åt i vilken utsträckning länsstyrelserna arbetar för att förbättra kvaliteten och motverka återkommande brister i underlag och beslut från kommunerna. Fyra länsstyrelser uppger att den handläggande enheten inte har någon kommunikation alls med kommunerna angående detta. En av dessa menar att det är tveksamt om detta ingår i rollen som prövningsinstans. Fyra länsstyrelser använder sig huvudsakligen av medskick till och begränsade kontakter med kommunerna via den tillsynsvägledning på PBL-området som en annan del av länsstyrelsen arbetar med. Åtta länsstyrelser använder en mix av generella synpunkter i samband med tillsynsvägledningen och direktkontakter med kommunerna angående enskilda ärenden. På fem länsstyrelser bedriver den handläggande enheten ett mer systematiskt förbättringsarbete med regelbundna träffar med kommunerna och kontakter på handläggarnivå.⁶⁵

Att inhämta kompletteringar från kommuner förekommer regelbundet i handläggningen, utifrån våra intervjuer. Länsstyrelsen kan även återförvisa ett överklagat ärende till kommunen om bristerna är för stora. I vissa fall kan det krävas om kommunen har brustit på ett sätt som länsstyrelsen inte kan åtgärda. Men ibland är det en svårare avvägning huruvida länsstyrelsen ska återförvisa eller utreda vidare.⁶⁶ Det kan förekomma att mark- och miljödomstolen i efterhand gör en annan bedömning och anser att länsstyrelsen borde ha utrett ett återförvisat ärende vidare.⁶⁷

⁶² Intervjuer med chefer och jurister på länsstyrelserna i Jönköping, Skåne, Uppsala och Östergötland.

⁶³ Intervjuer med jurister och chefer vid länsstyrelserna i Jönköping, Skåne, Uppsala och Östergötland.

⁶⁴ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser som inte ingick i fallstudierna, 2026-04-24; intervju med företrädare för länsstyrelsen i Skåne, 2025-12-01; intervju med chef på länsstyrelsen i Uppsala, 2026-03-30.

⁶⁵ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser som inte ingick i fallstudierna, 2026-04-24; intervjuer med chefer och jurister vid länsstyrelserna i Jönköping, Skåne, Uppsala och Östergötland.

⁶⁶ Intervjuer med chefer och jurister vid länsstyrelserna i Jönköping, Skåne, Uppsala och Östergötland.

⁶⁷ Intervju med jurist vid länsstyrelsen i Skåne, 2026-03-23.

4 Effektiviteten i mark- och miljödomstolarnas handläggning

Det här kapitlet svarar på den andra delfrågan, om mark- och miljödomstolarnas och Mark- och miljööverdomstolens handläggning av överklaganden enligt PBL är effektiv.

Mark- och miljödomstolarna har mindre skillnader i handläggningstider jämfört med länsstyrelserna. Det inbördes förhållandet har skiftat från år till år. De tre större domstolarna, Växjö, Vänersborg och Nacka, har den högsta resurseffektiviteten. Mark- och miljödomstolarna har ett likartat arbetssätt men hanterar i synnerhet det tidiga skedet i handläggningen och detaljplanemålen på olika sätt. De största utmaningarna som domstolarna själva lyfter fram är personalrelaterade. Att de tekniska råden är så få, samtidigt som deras kompetens krävs i många mål, skapar en sårbarhet. Därutöver har målhanteringssystemet begränsningar.

Mark- och miljööverdomstolens handläggningstider ökade under lång tid fram till 2024 och domstolen nådde inte sina egna mål om handläggningstider. Men 2025 minskade handläggningstiderna kraftigt. Det beror på att Mark- och miljööverdomstolen sedan 2024 har haft mer personal och låg personalomsättning i beredningsorganisationen, att förändringar av arbetssätt har genomförts och att domstolen har fått bättre förutsättningar på vissa punkter.

4.1 Mark- och miljödomstolarnas handläggningstider och resurseffektivitet

De tre större mark- och miljödomstolarna har liknande handläggningstider och den högsta resurseffektiviteten. Umeå och i viss mån Östersund har haft lägre resurseffektivitet men har haft handläggningstider som varit mer i linje med de övriga. Alla domstolar utom Nacka har mer eller mindre frekvent haft handläggningstider som överstiger de interna mål som domstolarna har enats om.

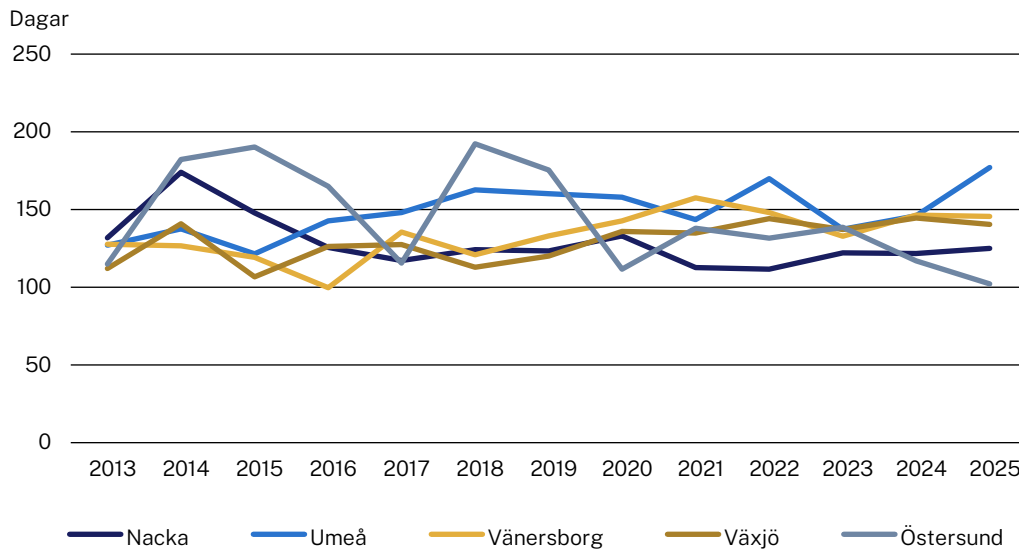
4.1.1 Små skillnader över tid i handläggningstid mellan olika mark- och miljödomstolar

Det finns inte lika tydliga skillnader i handläggningstider mellan olika mark- och miljödomstolar som mellan olika länsstyrelser. Det inbördes förhållandet mellan de olika domstolarna har skiftat frekvent under perioden. Umeå och Östersund har betydligt färre mål, och det är därför inte oväntat att de har något större variation från år till år i handläggningstider än de övriga.

De genomsnittliga handläggningstiderna för olika mark- och miljödomstolar var mellan 100 och 200 dagar 2013–2025 (se diagram 6). Östersund hade kortast handläggningstider 2025 efter en kraftig minskning både 2024 och 2025. Nacka hade kortast handläggningstider under perioden 2020–2024. Växjö och Vänersborg låg

ganska nära genomsnittet i handläggningstider, särskilt under 2022–2025. Umeå hade längst handläggningstider 2025 men var under 2023 och 2024 mer i linje med övriga domstolar.

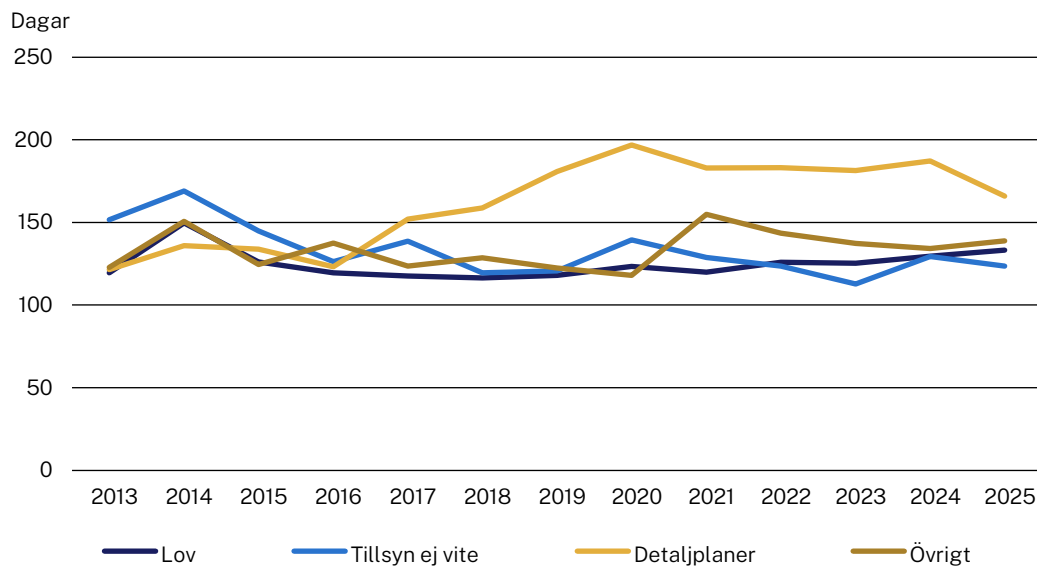
Diagram 6 Genomsnittlig handläggningstid för olika mark- och miljödomstolar, 2013–2025



Källa: Domstolsverket. Riksrevisionens bearbetning.

En uppdelning på måltyper visar att detaljplaner har de längsta genomsnittliga handläggningstiderna (se diagram 7). Det är väntat eftersom detaljplanemål ofta har betydligt fler klagande och berör fler sakfrågor. Mark- och miljödomstolen blev 2016 första instans för överklagade detaljplaner. De första åren efter reformen steg handläggningstiderna för detaljplanemål markant. Sedan mark- och miljödomstolen blev första instans för överklagade detaljplaner finns det, till skillnad från övriga måltyper, ingen tidigare beredning eller några tidigare beslut av länsstyrelsen som kan underlätta för domstolarna. Från 2020 planade handläggningstiderna för detaljplanemål ut och 2025 minskade de. Övriga måltyper har relativt lika handläggningstider.

Diagram 7 Genomsnittlig handläggningstid per måltyp, samtliga mark-och miljödomstolar, 2013–2025

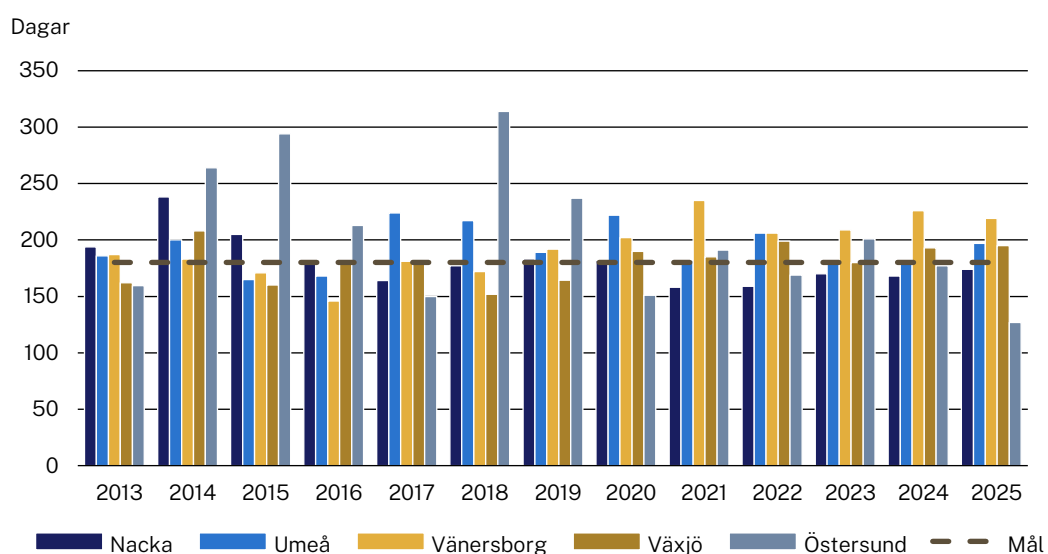


Källa: Domstolsverket. Riksrevisionens bearbetning.

4.1.2 Alla mark- och miljödomstolar når inte målet för handläggningstid

Mark- och miljödomstolarna har enats om ett gemensamt internt mål om att 75 procent av PBL-mål ska avgöras inom sex månader. Diagram 8 visar att Nacka har nått målet under de senaste fem åren medan Vänersborg har missat målet varje år under samma period. Övriga domstolar har haft varierande resultat från år till år. Östersund har vissa år haft handläggningstider långt över målet, men nådde 2025 målet med stor marginal.

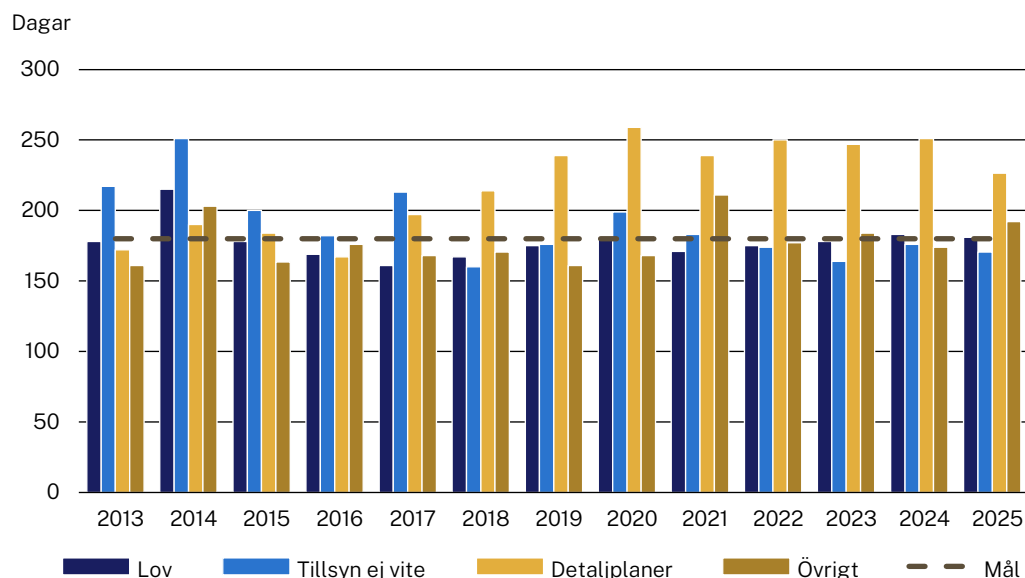
Diagram 8 Handläggningstid, 75 percentilen per domstol, 2013–2025



Källa: Domstolsverket. Riksrevisionens bearbetning.

Diagram 9 visar att det främst är detaljplanemål som överskrider det uppsatta målet. Övriga måltyper har under de senaste fem åren haft handläggningstider omkring eller strax under målet. Handläggningstiderna för detaljplanemål minskade dock något 2025, och fortsatte att minska i början av 2026 till en nivå där målet nåddes.

Diagram 9 Handläggningstid 75 percentilen per måltyp, samtliga mark- och miljödomstolar, 2013–2025



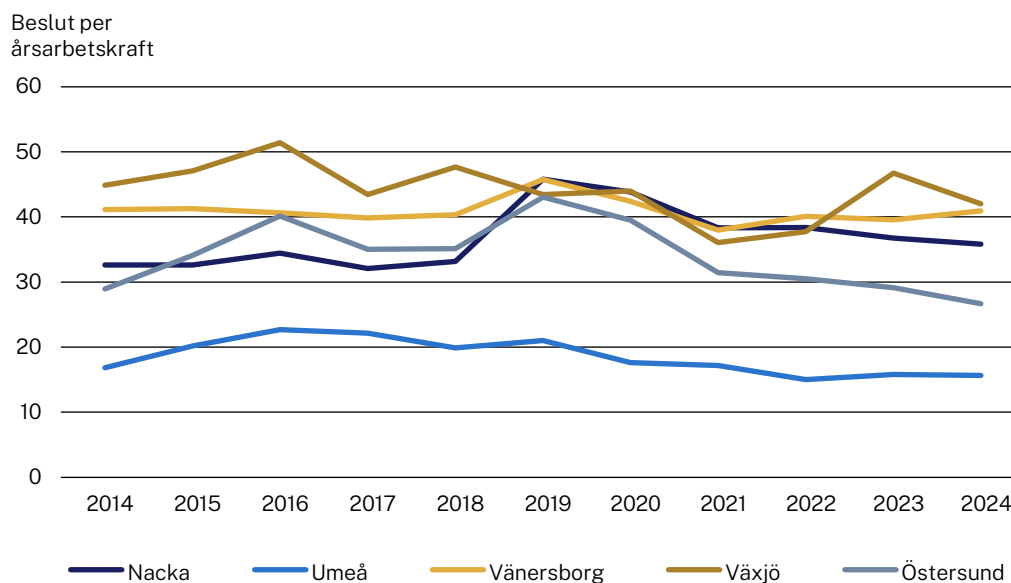
Källa: Domstolsverket. Riksrevisionens bearbetning.

4.1.3 De tre större mark- och miljödomstolarna har liknande resurseffektivitet

Mark- och miljödomstolarna i Nacka, Vänersborg och Växjö är de mest resurseffektiva enligt våra beräkningar (se diagram 10). Förhållandet mellan dem har skiftat under perioden. Men sett till de senaste två åren och totalt över perioden har Växjö haft den högsta resurseffektiviteten, och därefter Vänersborg. Östersund hade fram till 2020 en resurseffektivitet som var jämförbar med de tre större men har därefter legat lägre. Umeå har haft den klart lägsta resurseffektiviteten. Storleken i sig kan vara en nackdel för både Östersund och Umeå, men för Umeå spelar även typerna av mål som förekommer in. Att vi inte har kunnat få tillgång till årsarbetskrafter för enbart PBL-mål påverkar troligtvis Umeås resurseffektivitet mer negativt än för övriga domstolar. Umeå hanterar enskilda väldigt stora miljömål som tar en stor del av resurserna i anspråk.⁶⁸

⁶⁸ Intervju med företrädare för MMD Umeå, 2025-12-01.

Diagram 10 Resurseffektiviteten för alla mål hos mark- och miljödomstolarna, 2014–2024



Anm.: Avser antalet avslutade mål delat på totala årsarbetskrafterna på mark- och miljödomstolarna.

Källa: Domstolsverket. Riksrevisionens bearbetning.

Vi begränsade urvalet för fallstudier till de tre större mark- och miljödomstolarna och valde därefter ut Nacka och Växjö. Vi bedömde att en jämförelse mellan Umeå och någon av de större domstolarna skulle bli haltande på grund av skillnader i förutsättningar och arbetssätt. Det är också hos de tre större domstolarna som den absoluta majoriteten av PBL-målen behandlas, med 94 procent av alla avgjorda mål 2025. Skillnaden i resurseffektivitet mellan de tre större domstolarna har varit relativt liten och det inbördes förhållandet har skiftat under den studerade perioden. Nacka har dock haft lägst resurseffektivitet och Växjö har haft högst resurseffektivitet under de senaste två åren och totalt sett i tidsserien.

Liksom för länsstyrelserna sammanfaller inte högst resurseffektivitet med lägst handläggningstider. Nacka har kortast handläggningstider av de tre större domstolarna trots lägre resurseffektivitet.

4.1.4 Ändringsfrekvens i överinstans

Beslut från mark- och miljödomstolarna överprövas i Mark- och miljööverdomstolen. I genomsnitt överklagas omkring 1 000 mål varje år och av dessa får drygt 20 procent prövningstillstånd.

Av de mål som får prövningstillstånd ändras eller återförvisas omkring två tredjedelar, med viss variation från år till år. Det finns inget signifikant samband mellan mark- och miljödomstolarnas handläggningstid eller resurseffektivitet och andelen mål som ändras eller återförvisas.

4.2 Skillnader i arbetssätt mellan mark- och miljödomstolarna och påverkan på handläggningstider

De fem mark- och miljödomstolarna har en tydlig rollfördelning mellan juristdomare som huvudansvarig, tekniskt råd med sakkunskap och beredningsjurister som motorn i handläggningen. De största utmaningarna som domstolarna själva lyfter fram är personalrelaterade. De tekniska råden kan bli en flaskhals i handläggningen och bland beredningsjuristerna ses stor personalomsättning.

Det finns utmaningar i handläggningen som mark- och miljödomstolarna har hanterat på delvis olika sätt, till exempel vad gäller den tidiga beredningen av mål och hanteringen av detaljplanemål som riskerar att dra ut på tiden. Några mark- och miljödomstolar har gjort ändringar av arbetssättet på dessa punkter i närtid. Mark- och miljödomstolarna lyfter inte fram brister i underlag för inkommande mål som ett lika stort problem i jämförelse med länsstyrelserna. Målhanteringssystemet Vera har begränsningar vad gäller överblick och kommunikation i det dagliga arbetsflödet.

4.2.1 Mindre skillnader i arbetssätt mellan mark- och miljödomstolarna jämfört med länsstyrelserna

Mark- och miljödomstolarna är mer likartade vad gäller arbetssätt jämfört med länsstyrelserna. Samtliga mark- och miljödomstolar organiserar arbetet utifrån samma rollfördelning. Till stor del genomförs också handläggningen på samma sätt på olika domstolar. Det finns dock mindre skillnader mellan mark- och miljödomstolarna när det gäller vem som gör vad i olika skeden och i olika typer av mål. En viktig faktor för domstolarnas handläggning är att de olika rollerna kan utföra sin del av arbetet effektivt och i rätt tid. De risker för längre handläggningstider som vi har identifierat i granskningen handlar till stor del om detta. Det kan antingen handla om att den aktiva handläggningen drar ut på tiden längre än nödvändigt eller att det uppstår passiv tid, till exempel för att någon av rollerna blir en flaskhals. Tabell 2 visar de risker som vi har identifierat genom fallstudierna och intervjuerna med övriga mark- och miljödomstolar samt kopplingen till skillnader i arbetssätt.

Tabell 2 Faktorer som påverkar handläggningstider för mark- och miljödomstolarna, uppdelat på risker och korresponderande skillnader i arbetssätt

Risker som kan medföra längre handläggningstid	Passiv eller aktiv handläggningstid	Skillnader i arbetssätt som påverkar risken
Någon av rollerna i målgruppen blir en flaskhals	Passiv	Arbetsfördelning inom målgruppen
		Beredningsorganisation
		Ökade befogenheter för beredningsjurister för att minska personalomsättning
		Utökade arbetsuppgifter för domstolshandläggare
Tidskrävande sekventiell handläggning i stora och komplexa mål	Aktiv	Avsteg från ordinarie arbetssätt för att involvera hela målgruppen tidigare
Brister i underlag från kommuner för detaljplaner	Aktiv	Utökade arbetsuppgifter för domstolshandläggare
Tidskrävande administration	Aktiv	Rutiner och IT-stöd för målhantering

Källa: Riksrevisionens fallstudier vid mark- och miljödomstolarna i Nacka och Växjö samt intervjuer med övriga mark- och miljödomstolar.

4.2.2 Tekniska råd men även övriga roller kan fungera som flaskhalsar

De olika rollerna i handläggningen kan fungera som flaskhalsar om arbetsbelastningen av någon anledning blir för stor i förhållande till resurserna. Risken är störst för tekniska råd, men finns även för juristdomare och beredningsjurister.

Den kompetens som tekniska råd besitter är nödvändig för de materiella bedömningarna i många mål. Nacka har tre och Växjö har två tekniska råd som har till uppgift att medverka i samtliga PBL-mål. Eftersom de är så få blir det en sårbar resurs. Vid sjukskrivningar, vakanser eller arbetstoppar riskerar tekniska råd att bli en flaskhals i handläggningen. Flera domstolar nämner att det är låg omsättning på tekniska råd men att det är svårt att rekrytera när behov uppstår. Handläggningen riskerar att stanna upp om de tekniska råden inte hinner svara på beredningsjuristernas frågor. Det gäller särskilt i detaljplanemål och andra tekniskt tunga mål, men även någorlunda enkla mål kan bli liggande.⁶⁹ Även med ordinarie bemanning kan arbetsbelastningen tidvis vara stor, vilket främst betonas hos Nacka.⁷⁰

⁶⁹ Intervjuer med juristdomare, tekniska råd och beredningsjurister vid MMD i Nacka och Växjö; intervju med företrädare för MMD Umeå, 2025-12-01; intervju med företrädare för MMD Vänersborg, 2025-12-02; intervju med företrädare för MMD Östersund, 2026-04-13.

⁷⁰ Intervju med beredningsjurist 1, MMD Nacka, 2026-03-03; intervju med beredningsjurist 2, MMD Nacka, 2026-03-03.

Enligt nuvarande regler finns möjlighet att låta tekniska råd tjänstgöra vid flera tingsrätter.⁷¹ Delning av tekniska råd mellan olika mark- och miljödomstolar utnyttjas främst vid jävssituationer men det har även förekommit som begränsade insatser vid hög arbetsbelastning.⁷²

Hos Växjö finns en mer generell beskrivning av arbetsbelastning och svårigheter med att rekrytera som även gäller de andra rollerna. Det geografiska läget gör det svårare att rekrytera beredningsjurister, juristdomare och tekniska råd. Domstolen tappar i kapacitet när beredningsjuristerna får för många mål. Som tillfälliga åtgärder för avlastning har beredningsjurister ibland undantagits från lottning i nya mål och från att skriva domförslag.⁷³

Juristdomare vid flera mark- och miljödomstolar uppger att det är hög omsättning bland beredningsjurister. Det är en roll som man har tidigt i yrkeslivet och sedan går vidare från.⁷⁴ Förordningen med tingsrättsinstruktion ändrades 2025 för att ge tingsnotarier och notariemeriterade beredningsjurister på mark- och miljödomstolar tillfälle till egen beslutanderätt i vissa måltyper när målet är av enklare beskaffenhet.⁷⁵ Nacka har uppgett att domstolen vill använda sådan delegation så mycket som möjligt och har även ändrat titeln från beredningsjurist till föredragande jurist som en del i sitt arbete för att göra rollen mer attraktiv och minska omsättningstakten.⁷⁶

4.2.3 Målhanteringssystemet Vera har begränsningar

Samtliga allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar i landet, inklusive mark- och miljödomstolarna, använder Vera som målhanteringssystem. Domstolsverket utvecklar och förvaltar Vera. Där hanterar mark- och miljödomstolarna bland annat diarieföring, lottning, målstatus och expediering. Det samlade intrycket från våra intervjuer med olika mark- och miljödomstolar är att Vera har tydliga begränsningar vad gäller överblick och kommunikation i det dagliga arbetsflödet. Därför använder mark- och miljödomstolarna i olika utsträckning alternativa hjälpmedel för att underlätta arbetet. En annan begränsning är att mark- och miljödomstolarna behöver lagra underinstansernas akter i en separat yta, Sharepoint, eftersom det finns begränsningar i hur stora filer som kan lagras i Vera. Det innebär att mark- och miljödomstolarna behöver arbeta i två system i stället för ett.⁷⁷

⁷¹ Av 41 § förordningen med tingsrättsinstruktion framgår att de tekniska råden anställs gemensamt för de tingsrätter som är mark- och miljödomstol. I beslutet anges vid vilken tingsrätt ett tekniskt råd företrädesvis ska ha sin tjänstgöring förlagd. Domstolsverket beslutar vid vilka tingsrätter det tekniska rådet därutöver ska tjänstgöra. De tingsrätter som berörs bestämmer hur tjänstgöringen ska fördelas mellan tingsrätterna. Om tingsrätterna inte kan enas, avgörs frågan av Svea hovrätt.

⁷² Intervju med tekniska råd, MMD Växjö, 2026-03-09; intervju med tekniska råd, MMD Nacka, 2026-03-02.

⁷³ Intervju med juristdomare 2, MMD Växjö, 2026-03-05; intervju med beredningsjurist, MMD Växjö, 2026-02-27.

⁷⁴ Intervju med juristdomare 1, Nacka MMD, 2026-03-03; intervju med juristdomare 2, MMD Växjö, 2026-03-05; intervju med företrädare för MMD Östersund, 2026-04-13.

⁷⁵ 19 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

⁷⁶ Intervju med företrädare för MMD Nacka, 2026-02-12.

⁷⁷ Intervjuer med juristdomare och beredningsjurister vid MMD i Nacka och Växjö; intervju med företrädare för MMD Umeå, 2025-12-01; intervju med företrädare för MMD Vänersborg, 2025-12-02; intervju med företrädare för MMD Östersund, 2026-04-13.

Växjö är den mark- och miljödomstol som har framfört tydligast kritik mot Vera. En viktig fråga handlar om översikt över målflödet. Systemet har en funktion för att visa var ett mål befinner sig i handläggningen och vem som ska vidta nästa åtgärd. Det kräver dock att man själv går in och söker manuellt flera gånger om dagen för att se status på detaljnivå på sina mål.⁷⁸ Nacka använder istället ett digitalt system med funktionsbrevlådor, vilket gör att Veras begränsningar inte påverkar på samma sätt. Nacka poängterar dock att möjligheten att lägga in större material i Vera är en viktig fråga där systemet i nuläget brister.⁷⁹ De tre mark- och miljödomstolar som inte omfattas av fallstudierna har också i olika utsträckning tagit upp samma begränsningar i Vera som Växjö och Nacka.⁸⁰

Mark- och miljödomstolarna kan lämna förslag till Domstolsverket på åtgärder för vidareutveckling av Vera. Sammantaget har mark- och miljödomstolarna lämnat 21 förslag sedan 2021. De flesta rör relativt avgränsade och specifika önskemål om ytterligare funktionalitet. Av dessa har Domstolsverket genomfört 3, planerat att genomföra ytterligare 6 och avslagit 12. Mark- och miljödomstolarna har bland annat lämnat 2 förslag om utveckling av bevakningsfunktionalitet. Det ena ligger i en konstruktionsbacklogg och Domstolsverket har bedömt att kostnaden för det andra inte står i relation till nyttan. Domstolsverket framför också att det pågår ett arbete med att kunna hantera större filer och fler filformat i målhanteringssystemet, vilket kommer att skapa förutsättningar för annan digital hantering än användningen av Sharepoint.⁸¹

4.2.4 Två mark- och miljödomstolar använder sig av beredningsorganisation

Om det tidiga skedet av handläggningen drar ut på tiden tar det längre tid innan ett mål kan gå vidare till bedömning i sakfrågan. När ett mål inkommer sker till exempel bedömningar av klagorätt, behov av kommunikation och teknisk utredning. Olika mark- och miljödomstolar hanterar den här utmaningen på olika sätt och flera har genomfört förändringar i närtid. Umeå och Vänersborg använder sig av beredningsorganisationer, men med stor skillnad i hur de är uppbyggda. Hos övriga mark- och miljödomstolar ligger ansvaret på den målgrupp (juristdomare, tekniskt råd och beredningsjurist) som målet lottas på. I huvudsak är det beredningsjuristen som har ansvar för att driva målet framåt, men andra roller kan ha ett ansvar i det tidiga skedet som varierar mellan domstolar och måltyper.

Umeå gick över till beredningsorganisation 2023. Syftet var delvis att frigöra mer tid för juristdomare att kunna hantera de extremt resurskrävande ansökningsmål som förekommer i Umeå, som till exempel gäller LKAB. Beredningsjurister gör

⁷⁸ Intervju med beredningsjurist 1, MMD Växjö, 2026-02-27; intervju med juristdomare 1, MMD Växjö, 2026-03-05.

⁷⁹ E-post från MMD Nacka med svar på Riksrevisionens frågor, 2026-04-15.

⁸⁰ Intervju med företrädare för MMD Umeå, 2025-12-01; intervju med företrädare för MMD Vänersborg, 2025-12-02; intervju med företrädare för MMD Östersund, 2026-04-13.

⁸¹ E-post från Domstolsverket med svar på Riksrevisionens frågor, 2026-04-08.

preliminära bedömningar i sak och bereder målet så att det är klart för avgörande. Därefter anmäler beredningen målet till en beredningsdomare som tar ställning till om ytterligare åtgärder krävs. Detaljplanemål lyftes ut ur beredningsorganisationen 2024 efter en bedömning om att dessa kräver mer kvalificerade resurser i beredningsskedet.⁸²

Vänersborg har sedan 2025 en annan typ av beredningsorganisation med ett rullande veckovis schema. Roterande grupper som består av juristdomare, tekniskt råd och beredningsjurist ansvarar för alla mål som inkommer. Gruppen granskar nyinkomna mål och bedömer om de kan avgöras snabbt eller om det behövs en plan för den fortsatta handläggningen. Syftet är att undvika att mål blir liggande i kö i väntan på handläggning.⁸³

Även bland de mark- och miljödomstolar som inte har beredningsorganisation finns skillnader i den tidiga beredningen. Nacka har så kallade snabbspår för enklare mål som kräver en mer begränsad insats från det tekniska rådet. Enligt uppskattning används det i cirka 10 procent av målen. Beredningsjuristen kan då skriva ett domförslag och cirkulera det direkt till juristdomaren.⁸⁴ Nacka skiljer också ut sig genom att domstolshandläggarna nyligen har fått en utökad funktion i den tidiga beredningen. Utöver rent administrativa moment ska de bland annat även kontrollera att akten är komplett samt göra en klagorättslista med tillhörande karta i detaljplanemål.⁸⁵

Även i Östersund gör beredningsjuristen en bedömning av om målet kan avgöras snabbt eller om det krävs ett möte i målgruppen och ytterligare åtgärder. Östersund har övervägt att utveckla domstolshandläggarens roll med nya arbetsuppgifter, men har inte hunnit med det än på grund av resursbrist.⁸⁶

I Växjö har i stället juristdomaren en större roll direkt efter att ett mål inkommit och gör en inledande kontroll innan målet går vidare till beredningsjurist eller tekniskt råd. Växjö har inte något formellt snabbspår men vissa juristdomare väljer att hantera enkla mål utan att involvera beredningsjuristen eftersom det går snabbare.⁸⁷

4.2.5 Tre mark- och miljödomstolar har vidtagit åtgärder för att effektivisera handläggningen av detaljplanemål

Mål som handlar om detaljplaner är ofta mer omfattande och krävande jämfört med andra måltyper, vilket avspeglas i längre handläggningstider. Samtliga mark- och

⁸² Intervju med företrädare för MMD Umeå, 2025-12-01.

⁸³ Intervju med företrädare för MMD Vänersborg, 2025-12-02.

⁸⁴ Intervju med juristdomare 1, MMD Nacka, 2026-03-03; intervju med beredningsjurist, MMD Nacka, 2026-03-03.

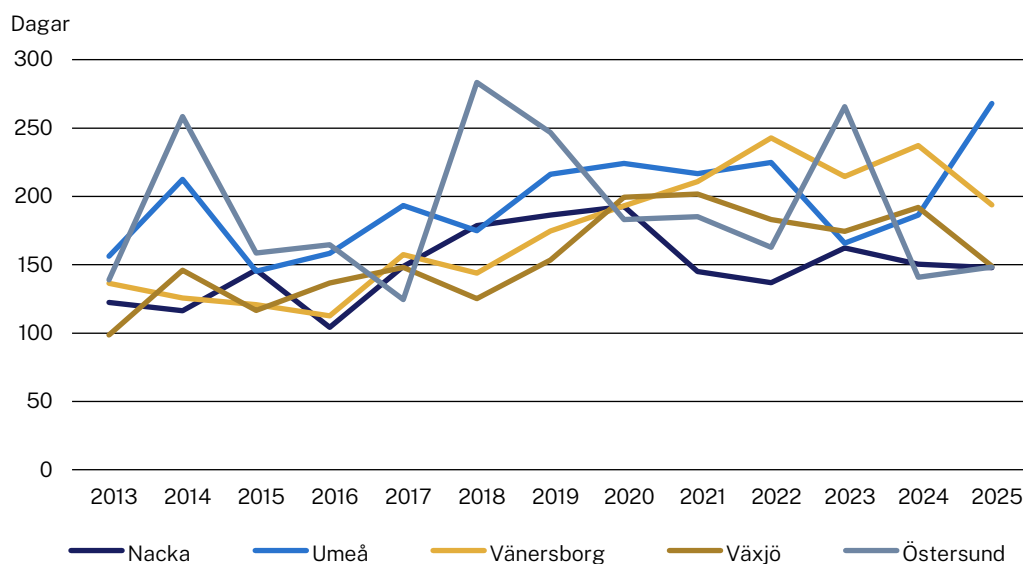
⁸⁵ Intervju med juristdomare 2, MMD Nacka, 2026-03-03; intervju med domstolshandläggare, MMD Nacka, 2026-03-02.

⁸⁶ Intervju med företrädare för MMD Östersund, 2026-04-13.

⁸⁷ Intervju med juristdomare 1, MMD Växjö, 2026-03-05; intervju med juristdomare 2, MMD Växjö, 2026-03-05.

miljödomstolar utom Östersund har särskilda arbetssätt för detaljplanemål. Växjö, Nacka och Umeå har nyligen genomfört förändringar för att uppnå en effektivare hantering. En gemensam nämnare är insikten att detaljplanemål riskerar att bli övermäktiga för beredningsjurister, vilket gör att det tar för lång tid att komma förbi det tidiga skedet med utredning av klagorätt, bedömning av prövningsramen m.m. Flera domstolar har därför när det gäller detaljplanemål frångått det mer sekventiella arbetssättet som annars är normen, för att tidigare involvera tekniska råd och juristdomare. Syftet är att minska risken för att detaljplanemål ska dra ut på tiden, men det innebär samtidigt en större belastning på de mer kostsamma resurserna juristdomare och tekniska råd. Diagram 11 visar genomsnittliga handläggningstider för detaljplanemål 2013–2025.

Diagram 11 Genomsnittliga handläggningstider för detaljplanemål, 2013–2025



Källa: Domstolsverket. Riksrevisionens bearbetning.

Växjö identifierade i slutet av 2024 att handläggningen av detaljplanemål ofta fastnade i klagorättsutredningen eftersom det tog lång tid för beredningsjuristen. Det kan vara många som överklagar beslut om detaljplaner, även de som inte har klagorätt. Växjö valde 2025 att lyfta bort beredningsjuristerna från detaljplanemålen och utsåg några juristdomare som skulle specialisera sig på detaljplaner. Medan juristdomaren arbetar med klagorättsfrågorna kommer även det tekniska rådet in tidigt för att titta på andra aspekter. En beredningsjurist deltar endast vid behov.⁸⁸ Diagram 11 visar att Växjös handläggningstider för detaljplanemål minskade 2025, men handläggningstiderna varierar ofta från år till år och det kan även bero på andra faktorer.

⁸⁸ Intervju med juristdomare 1, MMD Växjö, 2026-03-05; intervju med juristdomare 2, MMD Växjö, 2026-03-05.

Diagram 11 visar att Nacka har haft bland de kortaste handläggningstiderna för detaljplanemål under de senaste åren. Nacka har nyligen genomfört förändringar av arbetssättet i två omgångar. Arbetssättet har gått från att beredningsjurister var drivande i det tidiga skedet till ett mer delat ansvar. I ett första steg fick de tekniska råden ett tidigt ansvar för att läsa in sig på målet och sedan hålla en föredragning i målteamet. Det ledde dock inte till att målen för handläggningstider nåddes, och arbetssättet var sårbart för vakanser hos de tekniska råden. Den nuvarande ordningen är att alla tre rollerna, juristdomare, tekniskt råd och beredningsjurist, läser in sig översiktligt. Därefter håller målgruppen ett inledande möte som ska resultera i en plan för den fortsatta hanteringen.⁸⁹ Tekniska råd lyfter fram vikten av att de kommer in tidigt i detaljplanemål, till skillnad från andra PBL-mål där de oftare kommer in efter att beredningsjurister har formulerat frågor i en promemoria.⁹⁰

Umeå införde en beredningsorganisation 2023 som då även hanterade detaljplanemål. Diagram 11 visar att handläggningstiderna för detaljplanemål ökade i Umeå 2024 och 2025. Efter en utvärdering 2025 lyfte Umeå ut detaljplanemålen ur sin beredningsorganisation eftersom detaljplaner kräver mer kvalificerade juridiska bedömningar redan i ett tidigt skede. Det gäller särskilt avgränsningen av prövningen och hanteringen av klagorätt. Umeå har i stället infört tidiga föredragningar för att juristdomaren ska kunna ta ett helhetsgrepp på målet.⁹¹ Eftersom ändringen har skett så nyligen kan vi inte se om det har skett någon förändring av handläggningstiderna.

Vänersborg har ett särskilt arbetssätt för detaljplanemål inom ramen för sin veckovis roterande beredningsorganisation. Gruppen som ansvarar under en given vecka har ett inledande möte och identifierar om klagorätsfrågor riskerar att bli omfattande, om artskydds- eller kulturmiljöfrågor aktualiseras och om tekniskt råd behöver komma in från start. Syftet är att styra beredningsjuristen rätt från början.⁹² Även Östersund betonar vikten av att utreda klagorätt i ett tidigt skede men har inte lyft fram några särskilda arbetssätt.⁹³

Flera av de intervjuade betonar att det inte bara är de omfattande målen, till exempel om detaljplaner, som är tidskrävande. Även mindre mål kan vara krävande om de innebär svåra bedömningsfrågor eller är juridiskt komplexa på andra sätt.⁹⁴

⁸⁹ Intervju med juristdomare 2, MMD Nacka, 2026-03-03; intervju med beredningsjurist 1, MMD Nacka, 2026-03-03; intervju med domstolshandläggare, MMD Nacka, 2026-03-02.

⁹⁰ Intervju med tekniskt råd, MMD Nacka, 2026-03-09.

⁹¹ Intervju med företrädare för MMD Umeå, 2025-12-01.

⁹² Intervju med företrädare för MMD Vänersborg, 2025-12-02.

⁹³ Intervju med företrädare för MMD Östersund, 2026-04-13.

⁹⁴ Intervju med beredningsjurist 1, MMD Nacka, 2026-03-03; intervju med beredningsjurist 1, MMD Växjö, 2026-02-27; intervju med juristdomare 1, MMD Växjö, 2026-03-05.

4.2.6 Mark- och miljödomstolarna ser inte lika stora brister i underlag för inkommande mål som länsstyrelserna

Mark- och miljödomstolarna arbetar inte aktivt på samma sätt som länsstyrelserna för att förbättra kvaliteten i kommunernas underlag. Domstolarna beskriver sin roll främst som att man ska pröva de mål som kommer in och hantera eventuella brister i underlagen inom ramen för handläggningen, snarare än att bedriva ett systematiskt utvecklingsarbete som är riktat mot kommunerna. Det handlar både om domstolens roll som prövningsinstans och om den praktiska aspekten att så många kommuner ingår i respektive domstols område.⁹⁵

Den generella uppfattningen hos mark- och miljödomstolarna är att detaljplanemål, där mark- och miljödomstolarna är första instans, oftare har brister i underlag. Övriga mål har prövats av länsstyrelserna och underlagen är i regel mer strukturerade, fullständiga och lättare att arbeta med. Flera av de intervjuade lyfter fram att det har blivit skillnad i detaljplanemål sedan länsstyrelsen utgick från instansordningen eftersom länsstyrelsen fungerar som en typ av ”städfunktion”. Mål där länsstyrelsen är första instans är i regel mer färdigutredda medan mål som kommer direkt från kommuner ofta kräver mer kompletteringar. Mark- och miljödomstolarna har i jämförelse med länsstyrelserna inte framfört lika starka och konsekventa synpunkter om brister i kommunernas underlag.⁹⁶

4.3 Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljööverdomstolens handläggningstider ökade under lång tid fram till 2024 och domstolen nådde inte sina egna mål om handläggningstider. Men 2025 minskade handläggningstiderna kraftigt. Det beror enligt Mark- och miljööverdomstolen på flera faktorer. Domstolen har sedan 2024 haft mer personal och låg personalomsättning i beredningsorganisationen. Domstolen har även genomfört förändringar av arbetssätt och fått bättre förutsättningar på vissa punkter.

4.3.1 Mark- och miljööverdomstolens handläggningstider har ökat över tid men minskade kraftigt 2025

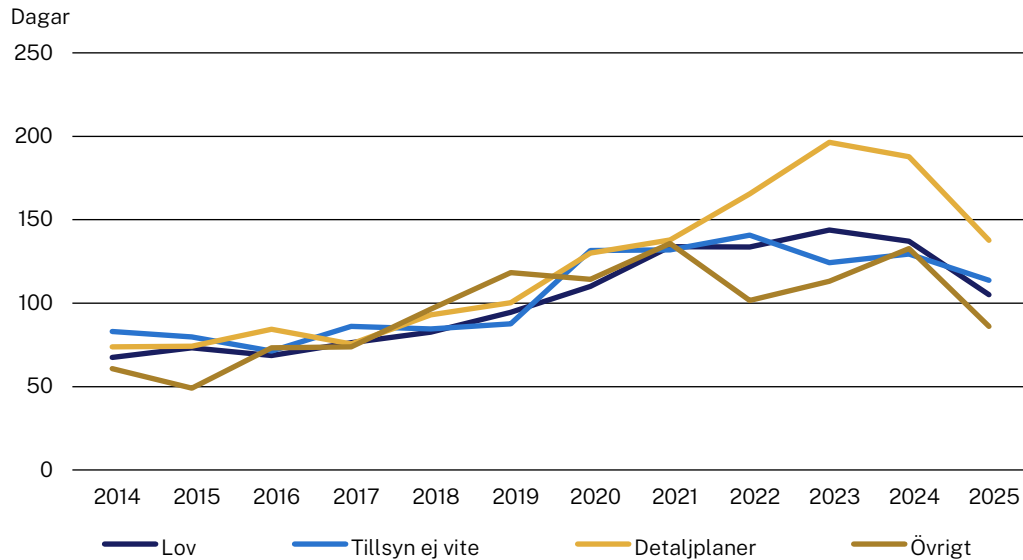
Fram till 2019 hade Mark- och miljööverdomstolen ganska korta handläggningstider (se diagram 12). Sedan ökade handläggningstiderna och balanserna mycket. Det berodde enligt domstolen på personalomsättning i kombination med besparingskrav på domstolen och på att antalet mål ökade mycket. Detta ledde till höga balanser av mål som tog tid att arbeta ner. Handläggningstiderna nådde en topp i april 2024,

⁹⁵ E-post från MMD Nacka med svar på Riksrevisionens frågor, 2026-04-15; e-post från MMD Växjö med svar på Riksrevisionens frågor, 2026-04-20; intervju med företrädare för MMD Umeå, 2025-12-01; intervju med företrädare för MMD Vänersborg, 2025-12-02; intervju med företrädare för MMD Östersund, 2026-04-13.

⁹⁶ Intervjuer med juristdomare och beredningsjurister vid MMD i Nacka och Växjö; intervju med företrädare för MMD Umeå, 2025-12-01; intervju med företrädare för MMD Vänersborg, 2025-12-02; intervju med företrädare för MMD Östersund, 2026-04-13.

sedan blev de kortare under resten av 2024 och ytterligare under 2025.⁹⁷ Under de senaste åren har mål som handlar om detaljplaner tagit längst tid att handlägga.

Diagram 12 Handläggningstiden för olika måltyper, medelvärde, 2014–2025



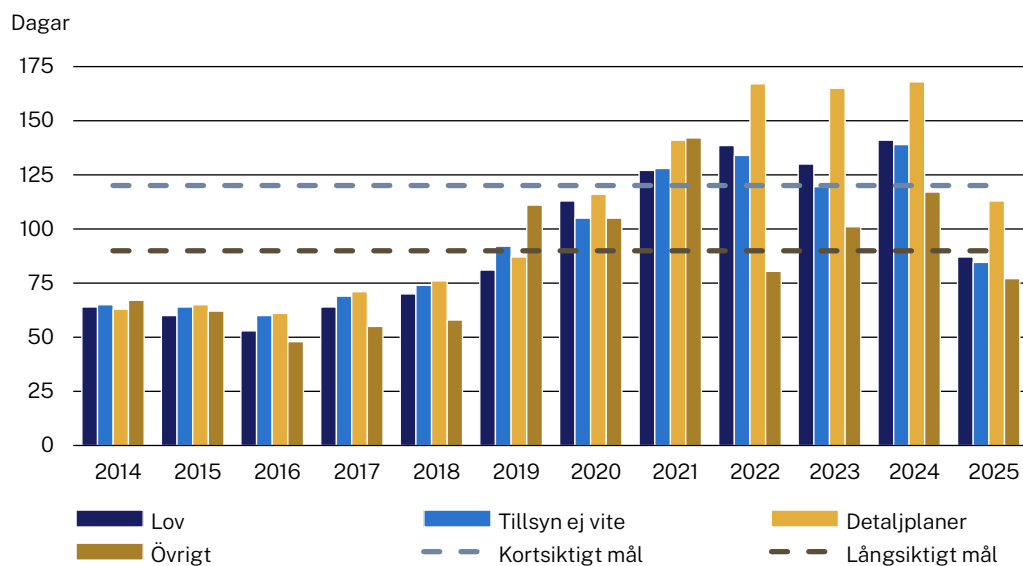
Källa: Domstolsverket. Riksrevisionens bearbetning.

Mark- och miljööverdomstolen har tidigare inte lyckats uppnå sina interna mål för handläggningstider fram till prövningstillstånd. Minskningen av handläggningstider 2025 innebar dock att Mark- och miljööverdomstolen nådde sitt kortsiktiga mål för alla måltyper och sitt långsiktiga mål för alla måltyper förutom detaljplanemål (se diagram 13).⁹⁸

⁹⁷ Intervju med företrädare för Mark- och miljööverdomstolen, 2025-12-17.

⁹⁸ MÖD:s kortsiktiga mål för handläggningstid fram till prövningstillstånd är att frågan ska avgöras inom fyra månader i 75 procent av målen. Det finns även ett långsiktigt mål på tre månader.

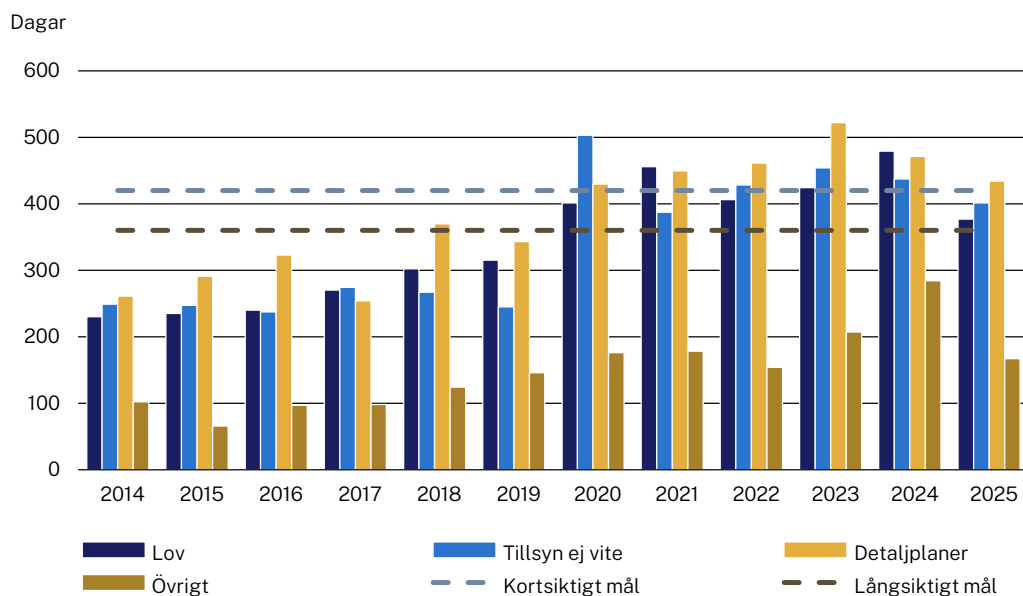
Diagram 13 Handläggningstid fram till prövningstillstånd uppdelat på måltyper, 75 percentilen, 2014–2025



Källa: Domstolsverket, Riksrevisionens bearbetning.

Diagram 14 visar en liknande utveckling för den totala handläggningstiden för mål som fått prövningstillstånd. Mark- och miljööverdomstolen nådde 2025 sitt kortsiktiga mål för alla måltyper utom detaljplanemål, även om det också låg nära.⁹⁹

Diagram 14 Handläggningstid för mål som beviljats prövningstillstånd uppdelat på måltyp, 75 percentilen, 2014–2025



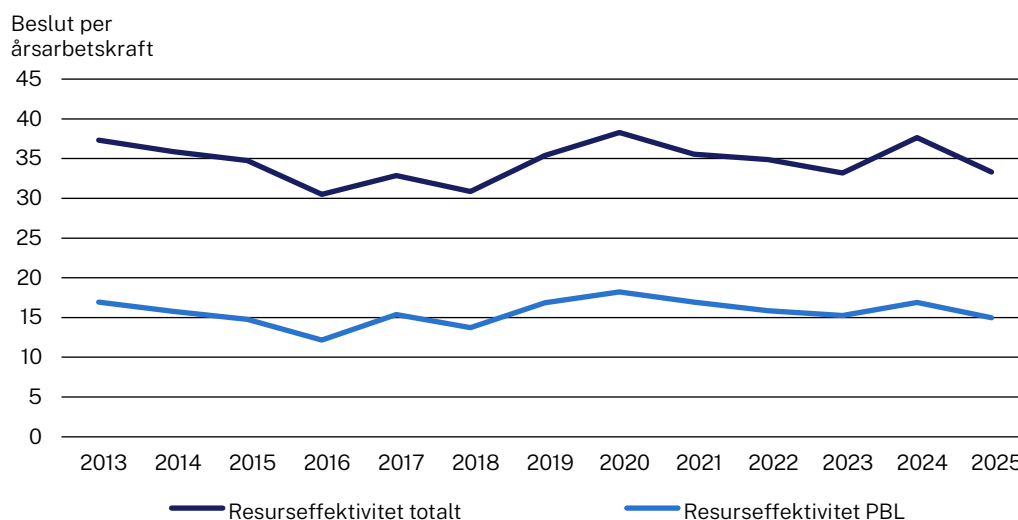
Källa: Domstolsverket, Riksrevisionens bearbetning.

⁹⁹ MÖD:s kortsiktiga mål för total handläggningstid är att avgöra mål som fått prövningstillstånd inom 14 månader i 75 procent av målen. Det finns även ett långsiktigt mål på 12 månader.

4.3.2 Mark- och miljööverdomstolens resurseffektivitet har inte ändrats över tid

Diagram 15 visar att Mark- och miljööverdomstolen har haft viss variation i resurseffektivitet mellan olika år men över tid har den varit jämn. Liksom för mark- och miljödomstolarna begränsas analysen av att vi endast har tillgång till årsarbetskrafter för hela Mark- och miljööverdomstolen. Den uppgiften kan jämföras med antal beslut för samtliga mål (resurseffektivitet totalt) vilket är en bredare avgränsning än de PBL-mål som granskningen avser. Den kan också jämföras med enbart PBL-mål, men då är avgränsningen av antal beslut och årsarbetskrafter olika vilket gör analysen osäker. Båda varianterna ger dock samma bild av utvecklingen över tid.

Diagram 15 Resurseffektivitet mätt i antal beslut per årsarbetskraft, 2013–2025



Källa: Domstolsverket. Riksrevisionens bearbetning.

4.3.3 Nytt arbetssätt för alla mål utom detaljplaner

Mark- och miljööverdomstolen har en beredningsorganisation med fyra juristdomare som är beredningschefer och ett större antal föredragande jurister och hovrättsfiskaler (se avsnitt 2.2.3). Domstolen har infört ett nytt arbetssätt som möjliggör mer strukturerad planering av nyinkomna mål och sammanhållen hantering av mål av liknande typ. Detta sammanföll med kortare handläggningstider 2025. Mål som inkommer under en treveckorsperiod lottas till särskilda underrotlar. Föredragande jurister ansvarar för att därefter samordna och boka ut målen till föredragning enligt ett förutbestämt rullande schema. Då finns utrymme för att samordna mål som inkommer inom samma period. Den föredragande jurist som ska föredra målet tar också över beredningen. Föredragningspassen bemannas av juristdomare tre veckor före föredragning. Det här arbetssättet har enligt domstolen

slagit väl ut på handläggningstider på PBL.¹⁰⁰ Mark- och miljööverdomstolen har även lyft fram ytterligare faktorer som bidragande orsaker till de kortare handläggningstiderna sedan andra halvan av 2024:

- hög och jämn bemanning i beredningsorganisationen och i gruppen juristdomare
- systematiska utbildningsinsatser i effektiv handläggning
- ökat fokus på de äldsta målen
- punktinsatser med särskilda projekt för att få ner målbalserna under 2024
- förändring under sommaren så att Mark- och miljööverdomstolen inte längre ingår i Svea hovrätts sommarjour (som innebär tjänstgöring på andra avdelningar) och kan fokusera på att avgöra frågor om prövningstillstånd.¹⁰¹

Mark- och miljööverdomstolen har betonat att juristdomare är den främsta begränsande resursen i handläggningen, inte minst eftersom det krävs fler juristdomare för att avgöra ett mål jämfört med hos mark- och miljödomstolarna. Domstolen ser en risk för att den förväntade arbetsbelastningen för andra måltyper framöver kommer att medföra en fördröjning i hanteringen av PBL-mål.¹⁰²

4.4 Utvecklingen av handläggningstider efter förändringar i instansordningen

Miljötillståndsutredningen lämnade i början av 2026 ett förslag om att lyfta bort länsstyrelsen från instanskedjan för prövningen av samtliga överklagade beslut enligt PBL. I det här avsnittet beskriver vi utvecklingen av handläggningstider i och med 2016 års reform, som innebar motsvarande förändring för enbart detaljplaner. Vi har undersökt handläggningstider utifrån tre olika urval:

- detaljplaner som överklagades hela vägen till Mark- och miljööverdomstolen
- detaljplaner som avgjordes antingen i mark- och miljödomstolen eller i Mark- och miljööverdomstolen
- detaljplaner som avgjordes i första överklagandeinstans, det vill säga av länsstyrelsen före reformen och av mark- och miljödomstolen efter reformen.

Vi har även undersökt hur överklagandefrekvensen i de olika stegen har utvecklats över tid. En svaghet i analysen är att vi saknar registerdata för länsstyrelsernas handläggningstider före reformen 2016. Vi har därför använt uppgifter från reformens förarbeten och från Boverkets enkäter till länsstyrelserna.

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Mark- och miljööverdomstolen, 2025-12-17; E-post från Mark- och miljööverdomstolen med svar på Riksrevisionens frågor, 2026-04-10.

¹⁰¹ E-post från Mark- och miljööverdomstolen med svar på Riksrevisionens frågor, 2026-04-10.

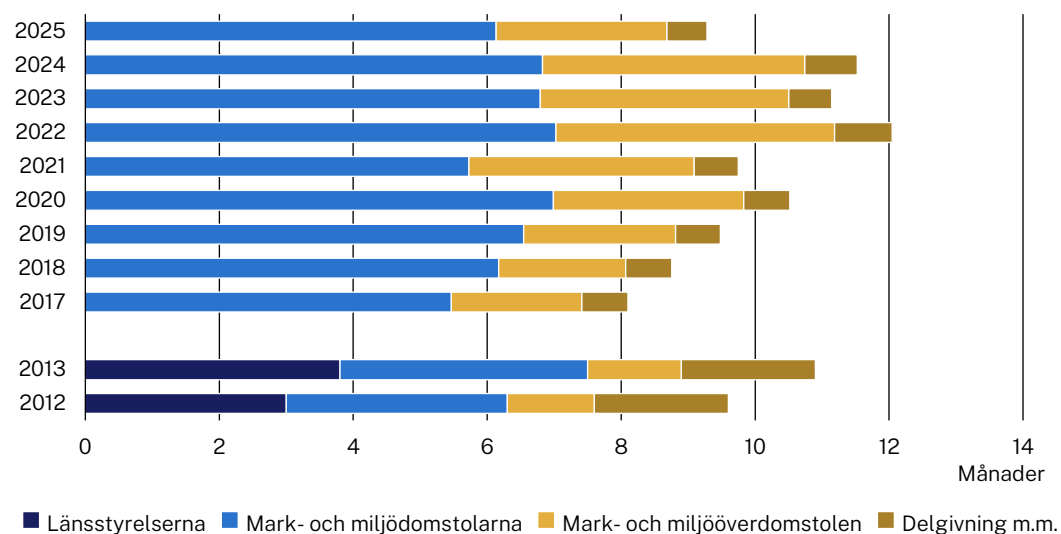
¹⁰² E-post från Mark- och miljööverdomstolen, 2026-08-24.

Den genomsnittliga handläggningstiden för överklagade detaljplaner som avgjordes slutligt i antingen mark- och miljödomstolen eller Mark- och miljööverdomstolen minskade efter reformen. Men därefter har de ökat igen, och vissa år har de varit längre än före reformen. Handläggningstiderna blev längre för detaljplanerna som endast prövades i första överklagandeinstans.

4.4.1 Handläggningstiden minskade efter reformen 2016 för mål som prövades i högre instans än länsstyrelsen

Diagram 16 visar handläggningstider och total genomströmningstid¹⁰³ för de detaljplaner som överklagats hela vägen till Mark- och miljööverdomstolen. Genomströmningstiden minskade efter reformen 2016 och har därefter varit kortare samtliga år förutom 2022–2024. De genomsnittliga handläggningstiderna hos länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen kombinerat var något längre före reformen jämfört med enbart hos mark- och miljödomstolen efter reformen. Att handläggningstiden ökade successivt hos både mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen efter reformen kan ha olika förklaringar, inklusive externa faktorer såsom större och mer komplexa mål. Detta kan vi dock inte ta ställning till utifrån de uppgifter som vi har haft tillgång till i granskningen.

Diagram 16 Genomsnittlig genomströmningstid för överklagade detaljplaner åren 2012–2025, fördelat på överklagandeinstans samt inklusive beräknad tid för delgivning m.m.



Anm.: Genomströmningstiden analyseras för det år då besked om prövningstillstånd gavs i Mark- och miljööverdomstolen. Analysen avgränsas således till de mål som gått hela vägen till Mark- och miljööverdomstolen.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Domstolsverket samt SOU 2014:14.

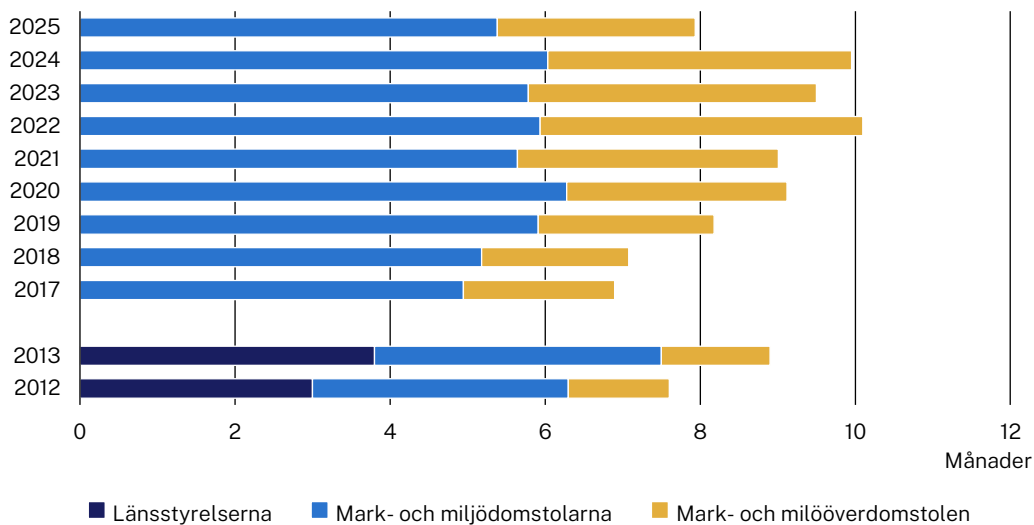
¹⁰³ Genomströmningstid är ett bredare mått än handläggningstid som även innefattar ledtider som inte innebär aktiv handläggning, exempelvis delgivning och tid för att inkomma med ett nytt överklagande. Handläggningstid avser tiden från att ärendet inkommer till att beslut tas vid en överklagandeinstans.

En begränsning i analysen är att vi saknar registerdata från länsstyrelserna för tiden före reformen och därför utgår från uppgifter i förarbetena, som avser 2012 och 2013.¹⁰⁴ Det är oklart om dessa uppgifter avser samtliga mål eller endast mål som överklagades hela vägen till Mark- och miljööverdomstolen. Sannolikt omfattar de samtliga mål, vilket gör jämförelsen mindre träffsäker. Sammanställningen av genomströmningstider i förarbetena tycks bygga på genomsnittliga handläggningstider per instans som lagts samman, medan vår analys avser de faktiska handläggningstiderna för mål som gått hela vägen till Mark- och miljööverdomstolen och där besked om prövningstillstånd gavs under det aktuella året.

Vår analys av mål som antingen avgjordes i mark- och miljödomstolen eller fick besked om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen motsvarar sannolikt bättre den analys som gjordes i utredningen som föregick reformen. Resultatet förändrar bilden något. Diagram 17 visar att de genomsnittliga handläggningstiderna vid mark- och miljödomstolen är något kortare jämfört med föregående analys. För mål som fick prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen är skillnaden liten. De sammanlagda handläggningstiderna blev kortare efter reformen för att därefter öka och bli längre än före reformen. För mål som avgjordes slutligt i mark- och miljödomstolen blev handläggningstiderna kortare och fortsatte att vara det under hela perioden. Mark- och miljödomstolens handläggningstid blev avsevärt kortare efter reformen jämfört med länsstyrelsens och mark- och miljödomstolens sammanlagda handläggningstid före reformen. Denna analys tar dock inte hänsyn till att ungefär en tredjedel av de överklagade detaljplanerna stannade hos länsstyrelsen och därmed endast prövades i första instans (se diagram 19).

¹⁰⁴ Vi jämför uppgifter från SOU 2014:14 och proposition 2015/16:55 för perioden 2012–2013 med våra egna uppgifter för perioden 2017–2025. Enligt utredningens enkätundersökning var genomströmningstiderna för överklagade beslut om planer hos länsstyrelserna 3 månader första halvåret 2012 och 3,8 månader första halvåret 2013. I propositionen 2015/16:55 bedömde regeringen att en kortare instanskedja skulle ge en tidsvinst på 3–4 månader (se prop. 2015/16:55, s. 28).

Diagram 17 Genomsnittlig handläggningstid för överklagade detaljplaner åren 2012–2025, fördelat på överklagandeinstans

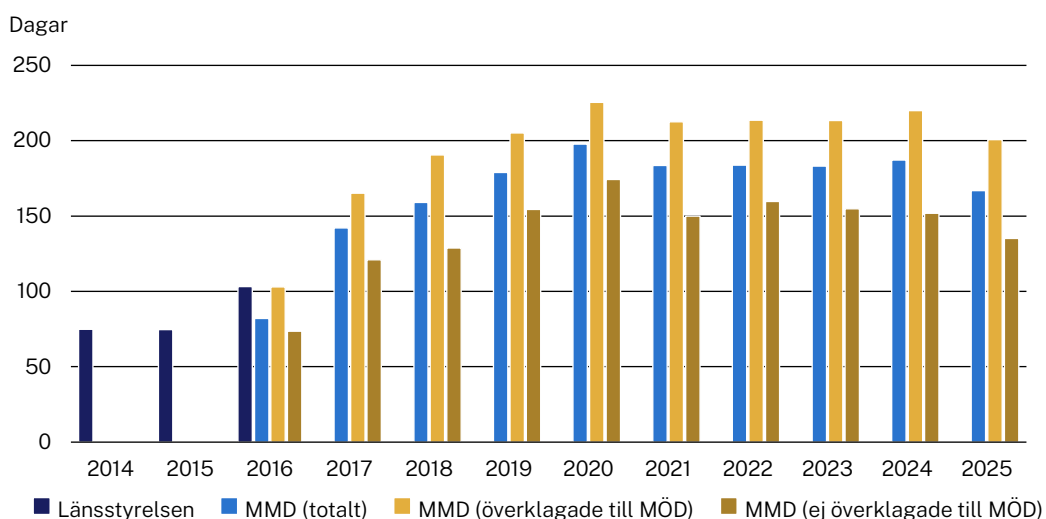


Anm.: Handläggningstiderna analyseras för alla mål per år och instans. Året avser det år då målet avgjordes i mark- och miljödomstolarna respektive besked om prövningstillstånd meddelades i Mark- och miljööverdomstolen. Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Domstolsverket samt SOU 2014:14.

4.4.2 Handläggningstiden för prövning i första överklagandeinstans har ökat

Diagram 18 visar att handläggningstiden i första instans för överklagade detaljplaner var betydligt längre vid mark- och miljödomstolen 2017–2025 än vid länsstyrelsen 2014–2015. I denna analys har vi även delat upp handläggningstiderna hos mark- och miljödomstolen efter hur långt i instanskedjan som detaljplanerna överklagades.

Diagram 18 Genomsnittlig handläggningstid vid länsstyrelserna och mark-och miljödomstolarna avseende överklagade detaljplaner för åren 2014–2025



Anm.: Uppgifterna om länsstyrelsens genomsnittliga handläggningstid 2014–2016 är beräknade från enkätsvar lämnade till Boverket.

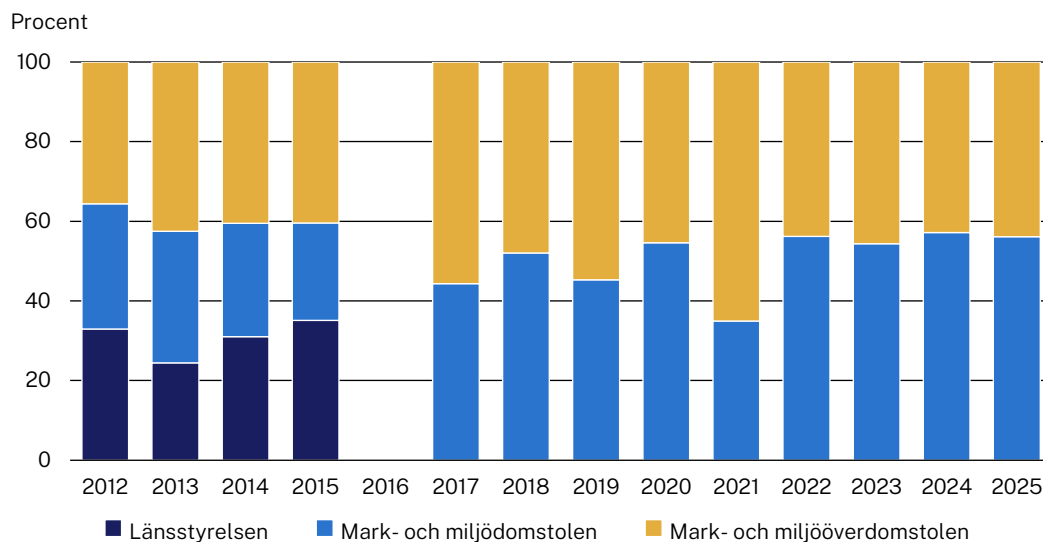
Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Domstolsverket samt Boverket.

Diagram 18 visar att mål som överklagades till Mark- och miljööverdomstolen genomgående tog längre tid att handlägga vid mark- och miljödomstolarna. Det kan bero på att dessa mål ofta är mer komplicerade, vilket också kan bidra till att de överklagas vidare. För länsstyrelsernas ärenden kan vi inte skilja mellan ärenden som överklagades vidare och ärenden som stannade där.¹⁰⁵ Mot bakgrund av skillnaderna vid mark- och miljödomstolen är det dock rimligt att anta att handläggningstiderna hos länsstyrelsen var kortare för ärenden som inte överklagades vidare än för samtliga planärenden.

4.4.3 Andelen lovärenden som endast prövades av länsstyrelsen är större än motsvarande för detaljplanerna innan reformen 2016

Föregående avsnitt visar att utvecklingen efter reformen skiljer sig åt beroende på hur långt i instanskedjan som ett beslut överklagas. Det är därför relevant att undersöka hur många beslut som har prövats i respektive instans och om detta har förändrats i och med reformen. Andelen överklagade detaljplaner som endast prövas i första överklagandeinstans har ökat sedan reformen (se diagram 19). Det är väntat eftersom instanskedjan för överprövning numera består av två instanser. Våra tidigare resultat visar att de 24–35 procent av ärendena som tidigare stannade hos länsstyrelserna nu har fått längre total handläggningstid. Även andelen mål som fått prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen har ökat.¹⁰⁶

Diagram 19 Andelen överklagade detaljplaner fördelat på var ärendet slutligen avgjordes med utgångspunkt från året då det inkom till första överklagandeinstans, 2012–2025



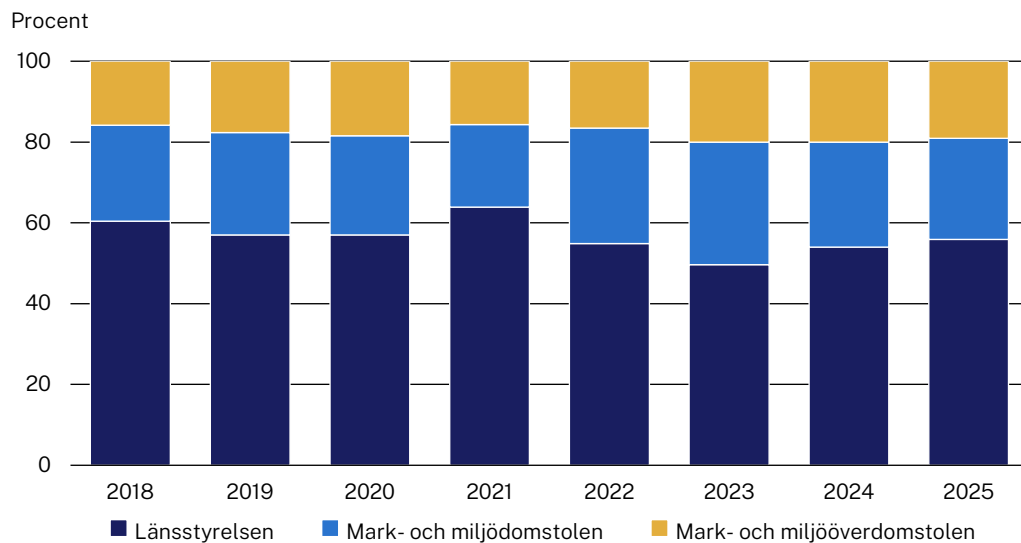
Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Domstolsverket, SOU 2014:14 samt SOU 2025:122.

¹⁰⁵ Eftersom vi saknar registerdata om länsstyrelsernas genomströmningstider före reformen använder vi i stället uppgifter från Boverkets enkätundersökningar, Öppna data detaljplanering. Statistiken gör det inte möjligt att skilja mellan ärenden som senare överklagades till Mark- och miljööverdomstolen och ärenden som inte överklagades vidare.

¹⁰⁶ Det finns vissa metodproblem med att beskriva överklagandefrekvensen på detta sätt. Redovisningen visar hur många ärenden som varje år kommer in till respektive överklagandeinstans, men ett ärende passerar inte nödvändigtvis alla instanser under samma år. I praktiken påverkar detta dock inte fördelningen i någon större utsträckning, framför allt inte den övergripande bilden.

Eftersom länsstyrelsen med det nya förslaget föreslås upphöra som första instans för flera ärendetyper som överklagas, bland annat lovärenden, är det relevant att även analysera hur det slutgiltiga avgörandet för dessa ärenden fördelas mellan instanserna. Diagram 20 visar att en större andel av lovärendena avgörs slutgiltigt i första instans utan att överklagas vidare. Det innebär att drygt hälften av lovärendena kan få längre handläggningstid om den föreslagna reformen får samma effekt som reformen 2016 fick på handläggningstider i första överklagandeinstans.

Diagram 20 Andelen överklagade lovärenden fördelat på var ärendet slutligen avgjordes med utgångspunkt från året då det inkom till första instans, 2018–2025



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Domstolsverket samt Länsstyrelsen i Västra Götalands län för samtliga länsstyrelser räkning.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i effektiviteten hos både länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna i deras handläggning av överklaganden inom plan- och byggprocessen. Förbättringspotentialen är störst hos länsstyrelserna. Länsstyrelserna i synnerhet men även mark- och miljödomstolarna kan effektivisera sin verksamhet genom att lära av varandra.

Det är stor skillnad i handläggningstider mellan länsstyrelserna och några sticker ut med mycket långa handläggningstider. Det är relativt många länsstyrelser som inte når regeringens mål för handläggningstider. Det är också flera mark- och miljödomstolar som tidvis inte når de interna mål om handläggningstider som domstolarna har enats om. Skillnaden i handläggningstider mellan olika mark- och miljödomstolar är dock mindre.

För flera av länsstyrelserna med längst handläggningstider har vakanser och sjukskrivningar varit en orsak. Många av länsstyrelserna är sårbara eftersom det är en liten grupp som ansvarar för hanteringen av överklagade PBL-ärenden. Det finns dock även skillnader i arbetssätt som enligt Riksrevisionens bedömning påverkar effektiviteten i handläggningen. För mark- och miljödomstolarna är det specifik kompetens som kan bli en flaskhals i handläggningen. Mark- och miljödomstolarna har därutöver ett målhanteringssystem som enligt Riksrevisionens bedömning har begränsningar som försvårar handläggningen.

Miljötillståndsutredningen lämnade i början av 2026 förslag om att lyfta bort länsstyrelsen från instanskedjan för bland annat prövningen av överklagade beslut enligt PBL. Riksrevisionen bedömer att utvecklingen av handläggningstider efter motsvarande reform för enbart detalplaner 2016 visar på utmaningar som kan påverka möjligheten att korta handläggningstider genom den nu föreslagna reformen. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer är formulerade utifrån hur systemet ser ut i dag. Om förslaget genomförs kommer rekommendationen som riktas till länsstyrelserna inte längre att vara aktuell.

5.1 Länsstyrelserna uppvisar större skillnader i effektivitet jämfört med mark- och miljödomstolarna

Riksrevisionen bedömer att länsstyrelserna har ett större utrymme än mark- och miljödomstolarna för att effektivisera verksamheten. Länsstyrelserna har större variation sinsemellan vad gäller både resurseffektivitet och handläggningstider. Vissa länsstyrelser har genomsnittliga handläggningstider som tidvis ligger långt över de övriga, och variationen över tid är stor för många länsstyrelser. Det är också relativt många länsstyrelser som inte når regeringens mål för handläggningstider.

Länsstyrelserna är fler till antalet, vilket ger utrymme för större spridning i resultat och arbetssätt. De har även en mindre verksamhet på det här området, vilket skapar

ökad sårbarhet. Bland länsstyrelserna med längre handläggningstider finns inga tydliga geografiska eller storleksmässiga trender. Skillnaderna i handläggningstider mellan länsstyrelserna beror inte huvudsakligen på att de är olika resurseffektiva eller på att de använder olika mycket aktiv handläggningstid per ärende. En möjlig förklaring till variationerna är i stället att ärenden blir liggande i perioder, antingen för att handläggarna på vissa länsstyrelser inte hinner med alla arbetsuppgifter eller för att ärenden väntar längre på kompletteringar.

Skillnaden mellan olika mark- och miljödomstolar är mindre. Det finns inte någon bestående skillnad i handläggningstider mellan olika domstolar. Resultatet och den inbördes ordningen har varierat över tid utan att någon domstol tydligt sticker ut. Samtliga mark- och miljödomstolar förutom Nacka har vid ett eller flera tillfällen under de senaste fem åren misslyckats med att nå de mål om handläggningstider som domstolarna själva har enats om. De tre större mark- och miljödomstolarna, Nacka, Vänersborg och Växjö, har en liknande nivå av resurseffektivitet.

Mark- och miljööverdomstolen har nyligen gjort ändringar i sitt arbetssätt och har från 2025 kunnat visa en minskning av handläggningstiderna. Det tyder på att det har skett en effektivisering av arbetet, och Riksrevisionen har inte heller funnit några tydliga brister hos Mark- och miljööverdomstolen under granskningen.

5.2 Både länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna har personalrelaterade utmaningar

För både länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna kan hög arbetsbelastning och tillfälliga luckor i bemanningen leda till längre handläggningstider. Många länsstyrelser har en mer generell sårbarhet eftersom det är en liten grupp medarbetare som ansvarar för hanteringen av överklagade PBL-ärenden, medan det för domstolarna är specifik kompetens som riskerar att bli en flaskhals.

Flera av länsstyrelserna med de längsta handläggningstiderna har uppgett att de haft svårigheter att rekrytera. För en del av länsstyrelserna är prövning av överklagade PBL-ärenden en liten verksamhet med några få årsarbetskrafter, vilket innebär att påverkan blir stor vid vakanser eller sjukskrivningar. Det förekommer att länsstyrelser lånar in handläggaresurser från andra länsstyrelser för att arbeta ner ärendebalanser. Sådant samarbete har varit till stor hjälp för vissa länsstyrelser under ansträngda perioder men det är inte alltid som möjligheten finns eller den inlånade resursen är tillräckligt omfattande.

De fem mark- och miljödomstolarna har ett likartat arbetssätt med en tydlig rollfördelning mellan juristdomare som huvudansvarig, tekniskt råd med sakkunskap och beredningsjurister som motorn i handläggningen. De största utmaningarna som domstolarna själva lyfter fram är personalrelaterade. Att de tekniska råden är så få samtidigt som deras kompetens krävs i många mål gör att de kan bli en flaskhals i handläggningen. Det gäller särskilt vid tillfälliga nedgångar i bemanningen men kan

också hända redan vid ordinarie bemanning. Riksrevisionen bedömer att ett system med kontinuerlig delning av vissa tekniska råd mellan olika mark- och miljödomstolar skulle vara mer effektivt än att varje domstol ska ha en sådan bemanning av tekniska råd att de kan hantera tillfälliga toppar i volymen av mål, sjukskrivningar eller vakanser.

Även beredningsjuristerna kan bli en flaskhals. Beredningsjuristens roll lämpar sig för någon som är tidigt i karriären och präglas därför av stor personalomsättning. Där har dock vissa åtgärder redan vidtagits för att göra rollen mer attraktiv och därmed minska omsättningstakten. Mark- och miljödomstolarna fick möjlighet till ökad delegation för beredningsjurister 2025 och har börjat använda detta i olika omfattning.

Mark- och miljödomstolarnas målhanteringssystem Vera har tydliga begränsningar, bland annat vad gäller möjligheten att lagra större material och att ha överblick över det dagliga arbetsflödet. Domstolsverket tar emot synpunkter på målhanteringssystemet från mark- och miljödomstolarna och bedömer vilka som motiverar en åtgärd. Domstolsverket har dock avslagit eller avvaktat med många av mark- och miljödomstolarnas önskemål. Riksrevisionen har inte tagit ställning till de enskilda besluten, men konstaterar att det finns ett behov av att förbättra funktionaliteten. Vissa begränsningar är dock sannolikt svåra att åtgärda på kort sikt.

Länsstyrelserna ser också begränsningar i sitt ärendehanteringssystem men menar att det inte påverkar verksamheten negativt i någon större utsträckning. Riksrevisionen bedömer att det inte finns samma behov av automatisk bevakning och översikt av flödet i handläggningen hos länsstyrelserna som hos domstolarna eftersom en och samma person hanterar handläggningen av ett ärende.

5.3 Länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna kan effektivisera sina arbetssätt genom att lära av varandra

Det finns skillnader i arbetssätt, både mellan länsstyrelser och mellan mark- och miljödomstolar som inte främst beror på att de har olika förutsättningar. Bland både länsstyrelser och domstolar har ett flertal varit aktiva med förändringsarbeten i närtid. Riksrevisionens bedömning är att länsstyrelserna, och i viss mån mark- och miljödomstolarna, har ett fortsatt behov av att effektivisera sina arbetssätt genom att lära av varandra.

En nyckel för effektiv handläggning är att först ringa in vad som ska prövas och därefter se till att ärendet eller målet blir komplett och klart för avgörande i sakfrågan så snart som möjligt. Det behövs ett arbetssätt där inledande granskning och handläggning klaras av snabbt när ett ärende kommer in. Om det krävs kompletteringar från kommuner eller övriga parter kan det uppstå väntetider. Det är därför viktigt att frågor går ut så snart som möjligt efter att ärendet kommit in.

För länsstyrelserna är risken att ärenden blir liggande om organisationen inte mår med att hålla takten med inkommande ärenden. Det kan leda till en ond cirkel med ärendebalanser som byggs upp över tid. En viktig skiljelinje mellan länsstyrelserna är om de har en beredningsorganisation som tar emot inkommande ärenden eller om även detta är den handläggande juristens ansvar. Länsstyrelserna har framfört olika syn på hur verksamhetens storlek och andra faktorer påverkar om det är möjligt och önskvärt med en beredningsorganisation. Riksrevisionen bedömer att en beredningsorganisation som hanterar nyinkomna ärenden sammantaget är mer effektiv, eftersom det möjliggör en jämnare och mer effektiv fördelning av arbetsbördan när verksamheten är under hög belastning. Det skapar också förutsättningar för en mer likvärdig handläggning. En beredningsorganisation kommer dock inte per automatik att medföra kortare handläggningstider i en verksamhet som redan är välfungerande, särskilt när det gäller en relativt sett liten verksamhet.

Länsstyrelserna har även olika syn på fördelar och nackdelar med specialisering hos handläggande jurister. Huvudprincipen hos de flesta länsstyrelser är att alla jurister ska kunna arbeta med alla typer av överklagade ärenden som rör PBL men hos några länsstyrelser förekommer viss informell specialisering och en länsstyrelse har en mer uttalad specialisering. Riksrevisionen bedömer att viss specialisering kan vara effektiv, särskilt när ärendebalanserna är högre, men att det alltid behövs en avvägning på grund av den ökade sårbarheten vid personalomsättning.

PBL är i hög grad en ramlagstiftning, så i vissa typer av ärenden görs bedömningar utifrån lagens principer snarare än att det finns ett tydligt rätt eller fel. Detta i kombination med tidspress är en utmaning i handläggningen. Vissa länsstyrelser har ett mer strukturerat kollegialt samarbete i handläggningen av ärenden.

Riksrevisionen bedömer att detta kan minska tiden för att ta fram ett förslag till beslut och leda till mer välgrundade bedömningar, i varje fall för de jurister som inte har lång erfarenhet av arbetet. Kortare handläggningstider hos länsstyrelserna samvarierar med högre andel ändrade och återförvisade beslut efter överklagande till högre instans. En möjlig tolkning är att kvaliteten i handläggningen riskerar att minska vid snabb handläggning på grund av tidspress. Men det finns även ärenden som är relativt små (och därför har relativt korta handläggningstider) samtidigt som det finns ett utrymme för tolkning i den juridiska bedömningen. Detta ökar i sig sannolikheten för ändring och återförvisning oberoende av kvaliteten i den ursprungliga handläggningen.

För mark- och miljödomstolarna är en utmaning att rätt roll och kompetens ska matchas mot de krav som olika moment i handläggningen ställer. Vilken kompetens som behövs i vilket skede kan skilja sig åt mellan olika måltyper. Flera mark- och miljödomstolar har genomfört förändringar av sina arbetssätt i närtid och har kommit fram till olika lösningar på hur arbetet fördelas mellan rollerna, i synnerhet i det tidiga skedet. Det gäller till exempel hanteringen av stora detaljplanemål som

riskerar att dra ut på tiden. Två mark- och miljödomstolar använder sig av beredningsorganisation och flera har tagit fram särskilda rutiner för olika måltyper. Vissa mark- och miljödomstolar har gett juristdomare en större roll i det tidiga skedet av stora och komplexa mål, vilket underlättar framdrivningen samtidigt som juristdomare är en mer kostsam resurs. Det finns också mark- och miljödomstolar som har gett, eller har övervägt att ge, utökade arbetsuppgifter till domstolshandläggarna. Detta bör enligt Riksrevisionens bedömning öka effektiviteten i handläggningen, eftersom det frigör tid för de övriga rollerna. Riksrevisionen kan inte bedöma hur förändringarna i övrigt har påverkat effektiviteten eftersom de har skett så pass nyligen. Totalt sett syns dock en nedgång i handläggningstider hos mark- och miljödomstolarna för överklagade detaljplaner under 2025. En lärdom är att den normala arbetsgången där en beredningsjurist ansvarar för att driva målet från början inte fungerar lika väl i alla måltyper. Riksrevisionen bedömer att vinsten av en beredningsorganisation ökar med verksamhetens storlek eftersom det underlättar för en mer strukturerad planering, likt Mark- och miljööverdomstolens nya arbetssätt. Det är därför ett alternativ som blir ännu mer relevant att överväga om mark- och miljödomstolen skulle bli första överklagandeinstans för alla överklagade PBL-ärenden.

5.4 Utvecklade kontakter med kommunerna kan underlätta effektiv handläggning för länsstyrelserna

Bristande kvalitet i underlag och beslut från kommunerna påverkar tidsåtgången i länsstyrelsernas handläggning av överklaganden. Ärendeakter som är ofullständiga eller ostrukturerade innebär merarbete i handläggningen. Vissa länsstyrelser arbetar mer aktivt med att informera och stödja kommunerna för att motverka att brister upprepas. Andra arbetar i mindre utsträckning eller inte alls med detta. Det har i granskningen inte framkommit några betydande skillnader i förutsättningar mellan olika länsstyrelser som skulle kunna förklara denna skillnad i arbetssätt. Det framstår i stället som ett resultat av olika prioriteringar och av att vissa länsstyrelser har ett mer genomtänkt förhållningssätt än andra. Även brist på resurser kan vara ett skäl, men att hantera återkommande brister i många ärenden tar också mycket resurser. Riksrevisionen bedömer att det generellt sett finns utrymme för länsstyrelserna att effektivisera handläggningen genom att utveckla och formalisera kontakterna med kommunerna. Det gäller både på handläggarnivå och på en övergripande nivå. Varje länsstyrelse behöver dock ta ställning till detta utifrån sina behov.

Mark- och miljödomstolarna lyfter inte fram brister i underlag för inkommande mål som ett lika stort problem som länsstyrelserna. En möjlig bidragande orsak är att kommunerna har ett mer strukturerat arbetssätt för detaljplaner, där mark- och miljödomstolen är första instans för överklaganden, jämfört med övriga ofta mindre omfattande ärenden där länsstyrelserna är första instans. I den mån det finns ett behov av att arbeta aktivt mot kommuner för att förbättra kvaliteten skulle detta arbete sannolikt kräva någon form av samordning, eftersom det är många kommuner

som hör till respektive domstols område. Denna fråga kan komma att aktualiseras om mark- och miljödomstolen blir första instans även för övriga överklaganden inom PBL.

5.5 Tidigare reform visar på utmaningar med att nå tidsvinster genom kortad instanskedja

Riksrevisionen har undersökt utvecklingen av handläggningstider efter 2016 års reform som innebar att länsstyrelsen lyftes bort från instanskedjan vid prövning av överklagade beslut om detaljplaner. Detta är intressant mot bakgrund av Miljötillståndsutredningens förslag om en ny reform som innebär att lyfta bort länsstyrelsen från instanskedjan för prövningen av samtliga överklagade beslut enligt PBL.

Handläggningstiderna för överklagade detaljplaner som överklagades genom hela instanskedjan kortades direkt efter reformen 2016 men har därefter ökat och har vissa år överstigit handläggningstiderna före reformen. Det är dock svårt att bedöma i vilken mån faktorer som inte har någon koppling till reformen har påverkat utvecklingen. Mål som har prövats i mark- och miljödomstolen men inte fått prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen har fått kortare total handläggningstid, och det har fortsatt att gälla under hela perioden. För överklagade detaljplaner som enbart prövats i första överklagandeinstans, av länsstyrelsen före reformen och av mark- och miljödomstolen efter reformen, har handläggningstiderna ökat. Men i och med att två tredjedelar av länsstyrelsens beslut överklagades till mark- och miljödomstolen före reformen bedömer Riksrevisionen att den sammantagna effekten av reformen ändå har varit en minskning av handläggningstiderna, om än inte i den utsträckning som man räknade med enligt reformens förarbeten.

Riksrevisionen bedömer att utvecklingen av handläggningstider efter 2016 års reform visar på utmaningar som även kan påverka möjligheten att korta handläggningstider genom den nu föreslagna reformen. En faktor är att andelen av länsstyrelsens beslut som endast prövades i första överklagandeinstans 2018–2025 var högre än motsvarande andel för detaljplaner före reformen 2016. En ökning av handläggningstider i första överklagandeinstans skulle därför ha större betydelse för den nya reformens sammantagna effekt. Skillnaden i vad reformerna omfattar innebär dock att ytterligare faktorer behöver vägas in. Riksrevisionens beräkningar har också ett mått av osäkerhet. För mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen kommer uppgifter om handläggningstider från hela perioden 2012–2025 från registerdata. Men uppgifter om länsstyrelsernas handläggningstider före 2016 är hämtade från den tidigare reformens förarbeten och från Boverkets enkätundersökningar. Det kan därför finnas brister i jämförbarheten.

Riksrevisionens granskning visar också att förhållningssättet till kommunerna och hanteringen av brister i underlag är annorlunda hos mark- och miljödomstolarna jämfört med länsstyrelserna. Riksrevisionen ser därför risk för att en konsekvens av

förslaget kan bli att domstolarna får lägga ännu mer resurser på att skapa ordning och reda i inkommande material jämfört med vad en länsstyrelse som arbetar mer aktivt mot kommunerna gör idag.

5.6 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till länsstyrelserna

- Ta ställning till om goda exempel från andra länsstyrelser kan användas för att öka effektiviteten i den egna handläggningen. Det kan bland annat omfatta:
 - användningen av en beredningsorganisation
 - formerna för kontakter med kommunerna gällande brister i underlag och beslutsmotiveringar
 - möjligheten till specialisering och mer effektiv arbetsfördelning i handläggningen
 - formerna för kollegialt samarbete i handläggningen

Till mark- och miljödomstolarna

- Ta ställning till om goda exempel från andra mark- och miljödomstolar kan användas för att öka effektiviteten i den egna handläggningen. Det kan bland annat omfatta:
 - användningen och utformningen av en beredningsorganisation
 - arbetsfördelningen inom målgruppen, i synnerhet i det tidiga skedet av mål och i stora och komplexa mål
 - utökade arbetsuppgifter för domstolshandläggare
- Överväg ytterligare åtgärder för att göra rollen som beredningsjurist mer attraktiv, i syfte att fler medarbetare ska vilja stanna i rollen längre.

Till Domstolsverket

- Undersök möjligheten att tillgodose mark- och miljödomstolarnas behov av ett målhanteringssystem med förbättrad funktionalitet.
- Överväg i samråd med mark- och miljödomstolarna hur de möjligheter som finns till delning av tekniska råd mellan mark- och miljödomstolarna bättre kan utnyttjas. Syftet är att minska risken för att tekniska råd blir en flaskhals i handläggningen utan att det krävs en betydande ökning av personalstyrkan.

Referenslista

Litteratur

Boverket, *Redovisning av tillämpning av plan- och bygglagstiftningen 2024*, 2025.

Boverket, *Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen 2025*, 2026.

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

Evidens, *Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker*, 2023.

Utredningar

SOU 2014:14, *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning*.

SOU 2024:98, *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*.

SOU 2025:122, *En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden*.

Författningar

Budgetlagen (2011:203).

Förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion.

Förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

Förvaltningslagen (2017:900).

Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Plan- och byggförordningen (2011:338).

Plan- och bygglagen (2010:900).

Riksdagstryck

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116.

Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, bet. 2009/10:CU25, rskr. 2009/10:366.

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:89.

Prop. 2015/16:55, *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser*, bet. 2015/16:CU16, rskr. 2015/16:166.

Prop. 2016/17:151, *Fler steg för en effektivare plan- och bygglag*, bet. 2016/17:CU20, rskr. 2016/17:276.

Webbsidor

Boverket, "Öppna data detaljplanering" (från Boverkets plan- och byggenkäter), <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/oppna-data/plan-och-byggenkaten/oppna-data-detaljplanering/>, hämtad 2026-06-22.

Överklaganden inom plan- och byggprocessen – länsstyrelsernas och domstolarnas handläggning (RiR 2026:21)

När samhället utvecklas krävs det kommunala beslut om bland annat detaljplaner och bygglov. Det är vanligt att dessa beslut överklagas. Om detta drar ut på tiden uppstår stora kostnader för samhället och olika aktörer.

Riksrevisionen har därför granskat om de statliga överklagandeinstansernas handläggning inom plan- och byggprocessen är effektiv.

Den övergripande bedömningen är att det finns brister i effektiviteten hos både länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna. Förbättringspotentialen är störst hos länsstyrelserna, som har stora skillnader i handläggningstider. Det är också relativt många länsstyrelser som inte når regeringens mål för handläggningstider.

Skillnaden mellan olika mark- och miljödomstolar vad gäller handläggningstider är mindre. Det är dock flera som inte når de interna mål om handläggningstider som domstolarna har enats om.

För flera av länsstyrelserna med längst handläggningstider har vakanser och sjukskrivningar varit en orsak. För mark- och miljödomstolarna är det i stället specifik kompetens som kan bli en flaskhals. Det finns även skillnader i arbetssätt som påverkar effektiviteten. Det handlar bland annat om den interna arbetsfördelningen och formerna för kontakter med kommuner. Skillnaderna i arbetssätt kan inte främst förklaras av att olika länsstyrelser respektive mark- och miljödomstolar har olika förutsättningar.

