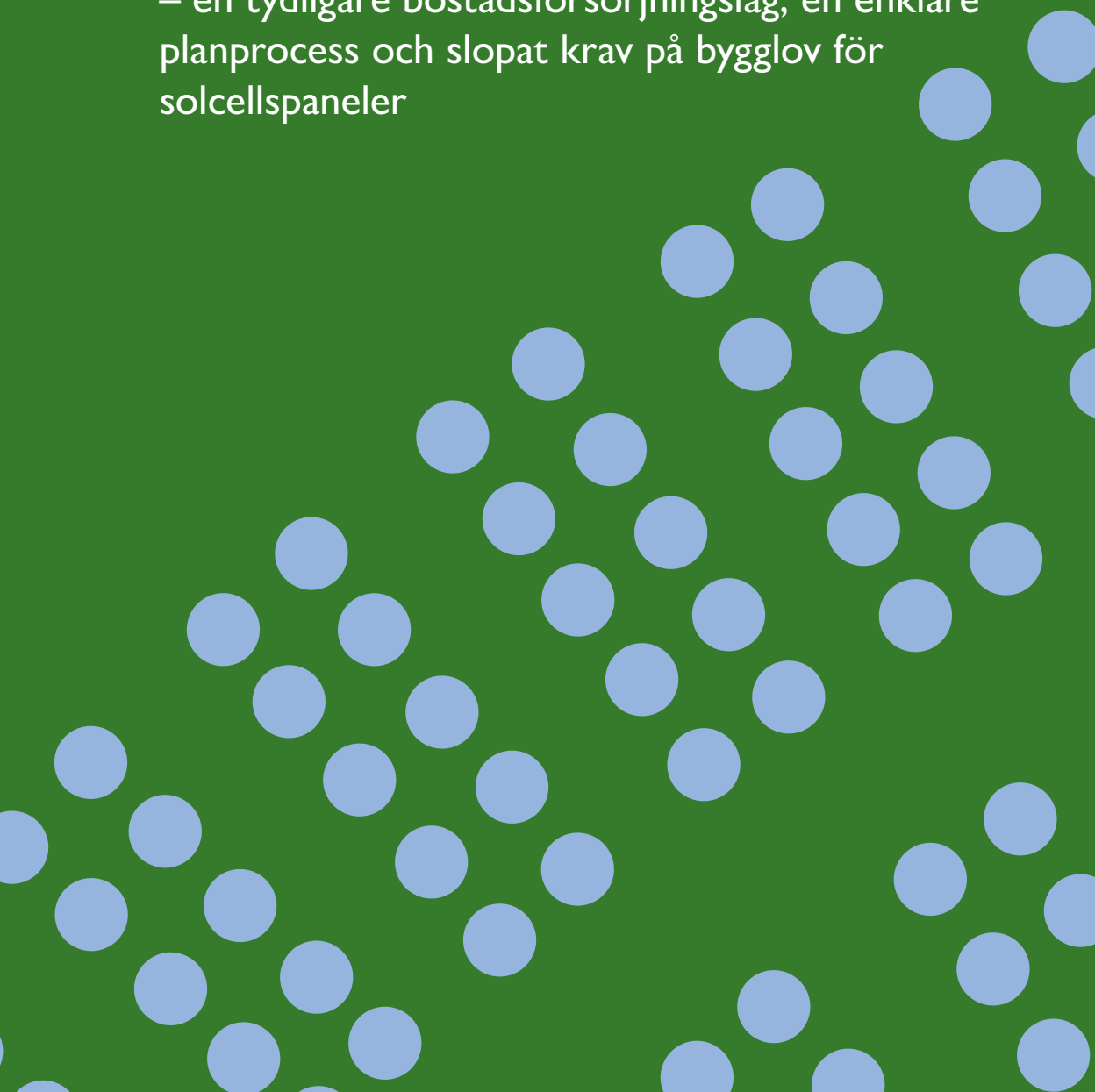


Uppföljning av tre bostadspolitiska beslut

– en tydligare bostadsförsörjningslag, en enklare
planprocess och slopat krav på bygglov för
solcellspaneler



Uppföljning av tre bostadspolitiska beslut
– en tydligare bostadsförsörjningslag, en
enklare planprocess och slopat krav på
bygglov för solcellspaneler

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-7915-156-0 (tryck)
ISBN 978-91-7915-157-7 (pdf)
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Förord

Som ett led i civilutskottets arbete med uppföljning och utvärdering beslutade utskottet i juni 2024 att göra en uppföljning av några lagändringar som rör kommunernas bostadsförsörjningsansvar, planprocessen och regleringen av bygglov vid montering av solcellspaneler. Syftet med uppföljningen är främst att belysa om lagändringarna fått önskad effekt. Uppföljningen kan vidare utgöra ett kunskapsunderlag inför framtida beredningar av ärenden i civilutskottet.

Uppföljningen innehåller bl.a. en granskning av kommunernas riktlinjer (numera handlingsplaner) för bostadsförsörjning, bearbetning av statistik, analyser av enkäter till kommunerna och intervjuer med företrädare för myndigheter, kommuner och byggbranschen.

Uppföljningen har genomförts av civilutskottets arbetsgrupp för beredning av frågor om uppföljning och utvärdering samt forskning och framtid (uppföljningsgruppen). Uppföljningsgruppen består för närvarande av följande ledamöter: Leif Nysmed (S), Rashid Farivar (SD), Lars Beckman (M), Amanda Palmstierna (MP) och Mats Persson (L).

Underlaget till gruppens uppföljning har tagits fram av forskningssekreterare Mona Backhans med hjälp av praktikanten Hanna Wahlström, bägge vid riksdagens utvärderings- och forskningssekreteriat (RUFs). I arbetet har även sekretariatschef Thomas Larue vid RUFs deltagit. Arbetet har genomförts i samarbete med civilutskottets kansli.

Uppföljningsgruppen överlämnar härmed sin rapport där resultaten av uppföljningen redovisas.

Stockholm den 21 oktober 2025

Leif Nysmed (S)

Rashid Farivar (SD)

Lars Beckman (M)

Amanda Palmstierna (MP)

Mats Persson (L)

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning.....	7
1 Inledning.....	11
1.1 Syfte och frågeställningar.....	11
1.2 Metod och genomförande.....	12
1.3 Läsanvisning.....	12
2 En tydligare bostadsförsörjningslag.....	14
2.1 Bakgrund	15
2.2 Riksdagsbeslutet.....	15
2.2.1 Senare ändringar i bostadsförsörjningslagen.....	16
2.3 Tidigare rapporter m.m.....	17
2.3.1 Kommunernas riktlinjer	17
2.3.2 Statens styrning och myndigheternas roll.....	18
2.4 Resultat från granskningen av kommunernas riktlinjer	18
2.4.1 Riktlinjerna bedöms ge ett bra underlag, men små kommuner är mindre nöjda	19
2.4.2 Få kommuner antar nya riktlinjer varje mandatperiod	20
2.4.3 Riktlinjernas innehåll stämmer oftast med lagens krav	22
2.4.4 Riktlinjerna tas vanligen fram av en förvaltningsövergripande arbetsgrupp.....	24
2.4.5 Bostadsförsörjningslagen ses som ottydlig	26
2.4.6 Kostnadsläge och kreditgivning ses som de största hindren för bostadsbyggande	27
2.5 Resultat från undersökningen av kommunernas uppfattning om berörda myndigheters åtaganden.....	28
2.5.1 Länsstyrelsens åtaganden	29
2.5.2 Samarbetet med länsstyrelsen fungerar generellt bra	29
2.5.3 Hälften av kommunerna har blivit uppmärksammade på behovet av samordning	31
2.5.4 Boverkets roll som vägledande myndighet	32
2.5.5 Kommunerna bedömer Boverkets stöd som relativt gott	33
2.5.6 Stor användning av handboken om planering för bostadsförsörjning.....	33
3 En enklare planprocess	36
3.1 Bakgrund	37
3.2 Riksdagsbeslutet.....	37
3.2.1 Ändringar i 5 kap. PBL Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser	37
3.2.2 Förbud mot egna tekniska krav	39
3.2.3 Nya bestämmelser om vad som får regleras i exploateringsavtal	39
3.2.4 En ny lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar	39
3.2.5 Relevanta lagändringar efter riksdagsbeslutet.....	39
3.3 Tidigare rapporter m.m.....	40
3.3.1 Effektivitet i planprocessen	40
3.3.2 Statens styrning och myndigheternas roll.....	41
3.4 Resultat från uppföljningen av ändringar i planprocessen.....	43

3.4.1 Standardförfarande används i de flesta fall	43
3.4.2 Förenklat förfarande vid upphävande eller förlängning av genomförandetiden används knappt.....	45
3.4.3 Ovanligt att länsstyrelsen överprövar eller upphäver detaljplaner.....	46
3.4.4 Gradvis implementering av riktlinjer för markanvisningar	47
3.4.5 Planprocessen tar allt längre tid	49
3.4.6 Planarbetet har blivit mer komplext	51
3.4.7 Högre utredningskrav anges som skäl till ökad komplexitet av nästan alla kommuner.....	52
3.4.8 Både externa faktorer och ändrad tillämpning ligger bakom högre utredningskrav.....	53
3.4.9 Kommunerna efterlyser en översyn av relationen mellan PBL och miljöbalken	55
3.4.10 Olika åsikter om tekniska särkrav och kostnadsdelning i exploateringsavtal	57
3.5 Resultat från undersökningen av kommunernas uppfattning om berörda myndigheters åtaganden	59
3.5.1 Länsstyrelsens åtaganden	59
3.5.2 De flesta kommuner är ganska nöjda med sin länsstyrelse	60
3.5.3 ... men många kommuner pekar på brister i länsstyrelsens arbetssätt	62
3.5.4 Lantmäterimyndighetens åtaganden	64
3.5.5 Stor skillnad mellan kommuner med och utan kommunal lantmäterimyndighet	65
3.5.6 Variation i hur kommunerna bedömer det statliga Lantmäteriet	66
3.5.7 Boverkets roll som vägledande myndighet	67
3.5.8 Flitig användning av PBL kunskapsbanken	67
3.5.9 Kommunerna uttrycker ett behov av mer vägledning	68
4 Slopas krav på bygglov för solcellspaneler	70
4.1 Riksdagsbeslutet	70
4.2 Relevanta lagändringar efter riksdagsbeslutet	71
4.3 Tidigare rapporter m.m.	71
4.4 Utvecklingen av solkraft som del av energimixen.....	72
4.5 Resultat från uppföljningen av nätanslutna solcellsanläggningar	73
4.5.1 Exponentiell ökning av antalet anläggningar och installerad effekt under större delen av perioden	74
4.5.2 Något större ökning av solceller i områden med högre elpris	76
4.5.3 Utjämning mellan kommungrupper över tid	77
4.5.1 Utvecklingen går mot utjämning också mellan länen	78
4.5.2 Lägre ökning i kommuner med vissa riksintressen för totalförsvaret	79
5 Sammanfattande iakttagelser	82
5.1 Riksdagsbeslutet om en tydligare bostadsförsörjningslag	82
5.1.1 Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning	82
5.1.2 Myndigheternas stöd till kommunerna.....	83
5.2 Riksdagsbeslutet om en enklare planprocess.....	84
5.2.1 Planprocessens effektivitet.....	84
5.2.2 Myndigheternas stöd till kommunerna.....	86
5.3 Riksdagsbeslutet om slopat krav på bygglov för solcellspaneler.....	87

5.3.1 Bygglövsbefrielsen kan ha bidragit till fler
solcellsanläggningar87

5.3.2 Kraftig ökning av solceller i hela landet och allra mest i de
södra delarna88

Referenser89

Bilagor

Material och metod94

Tabeller och diagram102

Berörda myndigheters arbetssätt120

Regressionsanalyser av antal solcellsanläggningar127

Sammanfattning

I denna rapport har tre riksdagsbeslut på det bostadspolitiska området följts upp. Det handlar om ett riksdagsbeslut från 2013 om en tydligare bostadsförsörjningslag, ett riksdagsbeslut från 2014 om en enklare planprocess och ett riksdagsbeslut från 2018 om slopat krav på bygglov för solcellspaneler.

Syftet med uppföljningen är att belysa om lagändringarna har fått önskad effekt, och de övergripande frågeställningarna är om kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen följer lagens krav, om planprocessen har blivit mer effektiv, hur kommunerna uppfattar att berörda myndigheter uppfyller sina åtaganden och hur utvecklingen av solcellsanläggningar har sett ut över tid.

Uppföljningen bygger framför allt på en analys av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning, statistik från Boverket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Energimyndigheten samt enkäter och intervjuer med kommuner.

Resultat

Uppföljningen av riksdagsbeslutet om en tydligare bostadsförsörjningslag

Granskningen av kommunernas riktlinjer under 2014–2024 visar att 94 procent av kommunerna har antagit riktlinjer för bostadsförsörjning minst en gång men att endast 20 procent har antagit riktlinjer under både 2014–2018 och 2018–2022. Enligt bostadsförsörjningslagen ska dock riktlinjer antas varje mandatperiod. Innehållsmässigt uppfyller de flesta riktlinjer lagens krav om mål för bostadsbyggande och bostadsbestånd samt redovisning av planerade insatser. Färre redovisar hur nationella och regionala mål beaktats, även om sådana mål ofta nämns. De analyser som riktlinjerna ska bygga på finns i de flesta dokument, och detta område har förbättrats över tid.

Generellt anser kommunerna att riktlinjerna ger ett bra underlag för planeringen, men landsbygdskommuner är något mindre nöjda. Flera mindre kommuner upplever att lagen inte är anpassad för deras förutsättningar. En förändring i kommunernas syn på riktlinjer kan skönjas, då fler kommuner betraktar riktlinjer som ett verktyg för strategisk planering, inte enbart som en formell skyldighet.

Kommunerna är överlag nöjda med samarbetet med länsstyrelserna och med Boverkets stöd, särskilt när det gäller den digitala handboken Planering för bostadsförsörjning. Dock finns det viss kritik mot att vägledningarna inte tillräckligt beaktar mindre kommuners förutsättningar. Det är tydligt att små och resurssvaga kommuner önskar få mer stöd, framför allt för arbetet med det befintliga beståndet. Drygt hälften av kommunerna anger att länsstyrelsen har uppmärksammat dem på behovet av mellankommunal samordning, men endast 27 procent anger att länsstyrelsen även verkat för sådan samordning.

Uppföljningen av riksdagsbeslutet om en enklare planprocess

Sedan ikraftträdandet 2015 har användningen av det enklare planförfarandet (standardförfarandet) ökat markant, och drygt 80 procent av alla detaljplaner antas numera genom ett sådant förfarande. Planprocessens tidsåtgång har dock ökat med tiden, särskilt i storstäder och storstadsnära kommuner. Den genomsnittliga tiden från samråd till antagande har ökat från 8 till nästan 15 månader. Kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet rapporterar något kortare total planläggningstid.

Nästan alla kommuner anser att planarbetet blivit mer komplext medan färre anser att själva planprocessen förändrats. De främsta orsakerna till ökad komplexitet är högre utredningskrav, hårdare miljökrav och svårare markförhållanden, medan ett fåtal (en femtedel) menar att plan- och bygglagen (PBL) blivit svårare att tillämpa. Flera kommuner efterfrågar en översyn av förhållandet mellan PBL och miljöbalken, då dagens system skapar en konflikt mellan samhällsintresset bostadsförsörjning och miljöintressen.

Kommunernas syn på länsstyrelsens arbete är splittrad. De flesta är ganska nöjda, men många kommuner uttrycker samtidigt betydande kritik. Det handlar om bristande stöd, otydlighet i samråds- och granskningsskedet, sena eller ändrade krav samt långa handläggningstider. Kommunerna upplever ofta att länsstyrelsen inte tar sitt samordningsansvar, och att det finns en brist på enhetlighet i bedömning och handläggning mellan och inom länsstyrelser.

Kommunernas uppfattning om lantmäterimyndigheten varierar. Kommuner som har en kommunal lantmäterimyndighet är mycket nöjda medan övriga ofta uttrycker frustration över bristande stöd. Boverkets digitala handbok PBL kunskapsbanken används i mycket hög grad, och de flesta kommuner uppger att Boverkets stöd är tillräckligt.

Uppföljningen av riksdagsbeslutet om slopat krav på bygglov för solcellspaneler

Resultaten visar att antalet nätanslutna solcellsanläggningar har ökat från ca 9 500 till 245 000 mellan åren 2016 och 2024, vilket motsvarar en genomsnittlig årlig tillväxttakt på 54 procent. Tillväxten var som störst 2018–2019 och som lägst 2020–2021 och 2024. Små anläggningar under 20 kilowatt (kW) dominerar och utgör nu ca 90 procent av alla installationer. Genomförda regressionsanalyser indikerar att policyförändringar kan ha påverkat utvecklingen. För bygglovsbefrielse handlar det om en ökning av antalet solcellsanläggningar per capita på 10–13 procent efter införandet.

Elområde 4 har konsekvent haft det högsta antalet solcellsanläggningar per capita och har den största ökningen över tid. Storstäder och storstadsnära kommuner uppvisar generellt lägre antal per capita än andra kommungrupper. Det har dock skett en viss utjämning mellan kommungrupper över tid, då grupperna med lägst antal uppvisat den högsta ökningstakten. Takten har varit lägre i kommuner med vissa riksintressen för totalförsvaret (områden med skjutfält

eller övningsfält och väderradar). Detta kan potentiellt kopplas till det undantag från bygglovsbefrielsen som gäller för dessa områden.

Sammanfattande iakttagelser

Bostadsförsörjningslagen har inte fått fullt genomslag

Sammantaget bedömer uppföljningsgruppen att länsstyrelsens och Boverkets stöd i stort sett är ändamålsenligt och har bidragit till ökad kunskap om bostadsförsörjningslagen och planering för bostadsförsörjning över tid. Gruppen konstaterar dock att lagen ännu efter tio år inte fått fullt genomslag, eftersom få kommuner antar riktlinjer varje mandatperiod. Det är tydligt att kommuner med små egna resurser och litet behov av nyproduktion i dag inte får det stöd de skulle behöva. En komplicerande faktor är att landsbygdskommuner ofta ligger i län med en liten länsstyrelse som också har knappa resurser. Det stöd som redan finns i form av statistiskt underlag och vägledningar skulle enligt gruppen kunna utvecklas för att bättre tillgodose det upplevda behovet.

Planprocessen har inte blivit mer effektiv

Planprocessen har inte blivit mer effektiv. De problem som lyfts av kommuner och branschföreträdare ligger dock i stor utsträckning utanför planprocessens lagbundna reglering. Frågan om i vilken utsträckning högre utredningskrav beror på faktiska förhållanden eller en förändrad tillämpning av lagen kan denna uppföljning inte besvara. Inte heller kan uppföljningen svara på vad som ligger bakom länsskillnader i antal utredningar per detaljplan. Ett tydligt medskick från kommunerna är dock att fler ändringar i PBL inte är önskvärt. I stället är ett önskemål en större översyn av hur PBL relaterar till annan lagstiftning, främst miljöbalken.

Av de berörda myndigheterna får Boverket gott betyg av kommunerna, och PBL kunskapsbanken får betraktas som en central kunskapskälla i planeringsarbetet. Kommunerna är också mycket nöjda med sina egna kommunala lantmäterimyndigheter, medan man rapporterar bristande stöd och samarbete med det statliga Lantmäteriet. Uppföljningsgruppen noterar därvid att det pågår ett arbete inom Regeringskansliet om lantmäterimyndighetens organisering.

När det gäller hur kommunerna bedömer länsstyrelsen finns det enligt gruppen något motstridiga resultat. De flesta rapporterar att de är ganska nöjda med samarbetet och hur länsstyrelsen sköter sina åtaganden, men samtidigt ger de övervägande kritiska synpunkter. Orsaken till de påtalade problemen tycks inte vara planprocessen i sig – kommunerna pekar snarare på länsstyrelsernas arbetssätt och hur de ser på sin roll. Att närmare knyta ihop länsstyrelsernas arbete inom bostadsförsörjning med deras arbete inom översikts- och detaljplanering kan vara ett sätt att tydliggöra samhällsplanering som övergripande intresse.

Bygglovsbefrielsen kan ha bidragit till fler solcellspaneler

Antalet solcellsanläggningar har under uppföljningstiden ökat kraftigt i hela landet men särskilt i de södra delarna samt i storstäder och storstadsnära kommuner. Analyserna tyder på att bygglovsbefrielsen för solcellspaneler haft en viss positiv effekt på utvecklingen av antalet solcellsanläggningar. Utvecklingen, liksom skillnader mellan olika områden, har också påverkats av förutsättningar som skiljer sig geografiskt och över tid, t.ex. elpris, hushållens inkomstnivå, bostadsbeståndets karaktär och antalet soltimmar.

1 Inledning

I denna uppföljning är tre bostadspolitiska beslut i fokus. Det handlar om ett riksdagsbeslut från 2013 om förtydliganden i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen), ett riksdagsbeslut från 2014 om förenklingar av vissa bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, och ett riksdagsbeslut från 2018 om att slopa kravet på bygglov för solcellspaneler i PBL. Syftet med de lagändringar som följs upp i rapporten har varit att förtydliga, förenkla och underlätta planering och byggande. Syftet med att slopa bygglovskravet för solcellspaneler var även att påskynda omställningen till förnybar el.

1.1 Syfte och frågeställningar

Uppföljning och utvärdering är en grundlagsfäst uppgift för utskotten. Enligt 4 kap. 8 § regeringsformen ska varje utskott följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina ämnesområden. I civilutskottet finns en arbetsgrupp för beredning av frågor om uppföljning och utvärdering samt forsknings- och framtidsfrågor (uppföljningsgruppen). Under våren 2024 inledde uppföljningsgruppen ett förstudiearbete som utmynnade i ett förslag till uppföljning av följande tre riksdagsbeslut inom det bostadspolitiska området:

1. riksdagsbeslutet från 2013 om en tydligare bostadsförsörjningslag (prop. 2012/13:178, bet. 2013/14:CU5, rskr. 2013/14:39)
2. riksdagsbeslutet från 2014 om en enklare planprocess (prop. 2013/14:126, bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366)
3. riksdagsbeslutet från 2018 om slopat krav på bygglov för solcellspaneler (prop. 2017/18:197, bet. 2017/18:CU32, rskr. 2017/18:371).

Utskottet fattade beslut om inriktning av uppföljningen den 13 juni 2024 (prot. 2023/24:34). Syftet med uppföljningen är att belysa om lagändringarna fått önskad effekt, med följande övergripande frågeställningar:

- a) Följer kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen lagens krav?
- b) Har planprocessen blivit mer effektiv i de delar som berörs av lagändringarna?
- c) Hur uppfattar kommunerna att berörda myndigheter uppfyller sina åtaganden?
- d) Hur har utvecklingen av solcellsanläggningar sett ut över tid, och skiljer den sig mellan olika typer av kommuner?

1.2 Metod och genomförande

I detta avsnitt presenteras insamlat material, metod och genomförande av uppföljningen översiktligt. För en mer detaljerad beskrivning, se bilaga 1. Riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat (RUFs) har biträtt civilutskottet och dess uppföljningsgrupp i uppföljningen, i enlighet med riksdagsdirektörens föreskrift om Riksdagsförvaltningens organisation (RFS 2025:1). RUFs arbete har skett i nära samråd med utskottets kansli.

För granskningen av riktlinjer samlades drygt 400 dokument in från kommunerna, omfattande perioden 2014–2024. Dokumenten kodades utifrån om de uppfyller bostadsförsörjningslagens krav gällande innehåll och den analys som riktlinjerna ska grundas på. Vid analysen användes ett AI-verktyg (Claude) som initialt extraherade relevant text, men resultaten kontrollerades och justerades sedan manuellt.

För att besvara frågeställningen om planprocessen blivit mer effektiv används statistik från Boverkets enkäter om bl.a. kommunernas användning av olika typer av planförfaranden och antagna riktlinjer för markanvisningar, samt tidsåtgång i planarbetet från Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) enkät om planläggning och tidsåtgång.

Frågeställningen om hur kommunerna uppfattar att berörda myndigheter uppfyller sina åtaganden besvarades med hjälp av två enkätundersökningar riktade till kommunerna, samt kompletterande intervjuer med 35 utvalda kommuner. Undersökningarna hade en svarsfrekvens på 69 procent. Enkäterna innehöll också frågor som var relevanta för frågeställningarna rörande riktlinjer för bostadsförsörjning respektive planprocessen.

Datainsamlingen för frågeställningarna ovan kompletterades med statistik från SCB, SKR och Boverket samt dokument från berörda myndigheter. Dessutom genomfördes dialogmöten med myndigheter och branschorganisationer för att få en bättre förståelse för sakområdena och hur myndigheterna arbetar gentemot kommunerna.

För uppföljningen av riksdagsbeslutet om slopat krav på bygglov för solcellspaneler används statistik från Energimyndigheten om producerad effekt, andel av total bruttoproduktion, antal nätanslutna anläggningar och installerad effekt. Regressionsanalyser genomfördes för att kontrollera för andra faktorer som kunnat påverka utvecklingen över tid, såsom spotpriser per elområde och förändringar i subventioner. Dessa analyser redovisas i bilaga 4.

Avslutningsvis har ett stort antal studier, rapporter, utredningar och artiklar, framför allt på plan- och byggområdet samt bostadsförsörjningsområdet, inhämtats och lästs.

1.3 Läsanvisning

I mars 2025 trädde ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar i kraft. Denna uppföljning gäller förhållanden innan dessa

lagändringar trädde i kraft. Alla hänvisningar till bostadsförsörjningslagen gäller därför lagen i dess lydelse före den 1 mars 2025.

Rapporten är disponerad efter de tre riksdagsbesluten. En närmare redovisning av riksdagsbeslutens syfte och innehåll, relevanta tidigare utredningar, rapporter och studier samt en redovisning av resultat finns i kapitel 2–4. Uppföljningsgruppens sammanfattande iakttagelser baserade på de redovisade resultaten presenteras i kapitel 5.

2 En tydligare bostadsförsörjningslag

Granskningen av kommunernas riktlinjer under 2014–2024 visar att 94 procent av kommunerna har antagit riktlinjer för bostadsförsörjning minst en gång, men att endast 2 procent har antagit riktlinjer under samtliga studerade mandatperioder. Detta kan delvis förklaras av långa giltighetstider för vissa riktlinjer, samt att ett – numera avvecklat – statsbidrag skapade incitament att anta riktlinjer under 2016–2018. Enligt bostadsförsörjningslagen ska dock riktlinjer antas varje mandatperiod.

Innehållsmässigt uppfyller de flesta riktlinjer lagens krav på mål för bostadsbyggande och bostadsbestånd samt redovisning av planerade insatser. Färre redovisar hur nationella och regionala mål beaktats, även om sådana mål ofta nämns. De analyser som riktlinjerna ska bygga på finns i de flesta dokument, och detta område har förbättrats över tid.

Generellt anser kommunerna att riktlinjerna ger ett bra underlag för planeringen, men landsbygdskommuner är något mindre nöjda. Flera mindre kommuner upplever att lagen inte är anpassad för deras förutsättningar. En förändring i kommunernas syn på riktlinjer kan skönjas, då fler kommuner betraktar riktlinjer som ett verktyg för strategisk planering – inte enbart som en formell skyldighet.

Kommunerna är överlag nöjda med samarbetet med länsstyrelserna och med Boverkets stöd, särskilt vad gäller den digitala handboken Planering för bostadsförsörjning. Dock finns det viss kritik mot att vägledningarna inte tillräckligt beaktar mindre kommuners förutsättningar, och vissa mått upplevs som storstadsorienterade eller svårtolkade. Drygt hälften av kommunerna anger att länsstyrelsen uppmärksammat dem på behovet av mellan-kommunal samordning, men endast 27 procent anger att länsstyrelsen även verkat för en sådan samordning.

I detta kapitel presenteras resultaten av en granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning som antagits under perioden 2014–2024. Här presenteras också resultat från uppföljningsprojektets kommunenkät om bostadsförsörjning och uppföljande intervjuer som rör kommunernas planering av bostadsförsörjning och deras bedömning av länsstyrelsen, planeringsunderlag och Boverkets stöd. Materialet har kompletterats med data från dialogmöten med fem länsstyrelser och experter vid Boverket och Sveriges allmännyttan. En mer utförlig beskrivning av myndigheternas arbetssätt finns i bilaga 3. Kapitlet inleds med en kort bakgrund om bostadsförsörjningslagen, beskrivning av riksdagsbeslutet samt relevanta tidigare rapporter m.m.

2.1 Bakgrund

Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, bostadsförsörjningslagen, trädde i kraft den 1 januari 2001 (prop. 2000/01:26, bet. 2000/01:BoU2, rskr. 2000/01:91). Bakgrunden var bristande bostadsbyggande under 1990-talskrisen, vilket hade lett till bostadsbrist i tillväxtregionerna. Syftet med bostadsförsörjningslagen var att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen. I lagen fastslås att kommunerna är skyldiga att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Vidare är kommunerna skyldiga att anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen, och regeringen har möjlighet att förelägga en kommun att fullgöra denna skyldighet. I lagen ingår också en bestämmelse om att en kommun vid behov ska samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. Länsstyrelserna har i uppgift att ge kommunerna råd, information och underlag för den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen. Från 2002 preciserades i lagen att beslut om riktlinjer för bostadsförsörjningen ska fattas varje mandatperiod (prop. 2001/02:58, bet. 2001/02:BoU4, rskr. 2001/02:160).

Vid bostadsförsörjningslagens tillkomst hade Sverige inte haft någon bostadsförsörjningslag på sju år. Den tidigare regleringen¹ på området hade upphävts 1993 eftersom man då antog att kommunerna självmant skulle vidta de åtgärder som behövdes för att kommuninvånarna skulle kunna få godtagbara bostäder (prop. 1992/93:242 s. 17). Kommunerna har ett grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå enligt kommunallagen (2017:725) och socialtjänstlagen (2025:400). Vidare ger plan- och bygglagen (PBL) kommunen ett grundläggande ansvar för planering av markanvändningen. Under åren närmast efter avregleringen sjönk dock antalet kommuner med någon form av strategisk planering av bostadsförsörjningen. År 2000 hade knappt 65 procent av kommunerna en sådan planering, och 85 procent av kommunerna saknade helt en samordnad förmedling av bostäder (prop. 2000/01:26 s. 12–13).

2.2 Riksdagsbeslutet

I november 2013 beslutade riksdagen om ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, bostadsförsörjningslagen, och plan- och bygglagen (2010:900), PBL (prop. 2012/13:178, bet. 2013/14:CU5, rskr. 2013/14:39). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2014 och innebar att innehållet i och processen för att ta fram kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen preciserades.

Syftet med lagändringarna var bl.a. att förbättra förutsättningarna för långsiktig kommunal planering för bostadsförsörjningen. Syftet var också att

¹ Lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. och lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt.

tydliggöra behovet av ett mellankommunalt och regionalt perspektiv, att precisera vad som minst måste framgå av riktlinjerna samt att förtydliga länsstyrelsernas roll för att stärka det regionala hänsynstagandet. Lagändringarnas förmodade konsekvenser var bl.a. att förbättra förutsättningarna för en planering som hänger väl ihop med den lokala och regionala befolkningsutvecklingen samt ett ökat, ändamålsenligt bostadsbyggande i hela landet. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2014 och innebar följande:

- Innehållet i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning preciseras (2 §). Dessa uppgifter utgör ett minimikrav på innehållet i antagna riktlinjer.
- Det görs en precisering av den analys som kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning ska baseras på (2 §).
- Om förutsättningar förändras ska nya riktlinjer upprättas (1 §).
- Länsstyrelsen och andra regionala aktörer ska ha möjlighet att yttra sig över kommunens planering av bostadsförsörjningen (1 §). Länsstyrelserna får i uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning med andra kommuner (3 §).
- Regeringen får möjlighet att förelägga kommunen att ta fram nya riktlinjer om dessa inte innehåller uppgifter om hur hänsyn har tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen (6 §).

Riksdagens beslut innebar också att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet fördes in i PBL, som ett sådant allmänt intresse som kommunerna ska främja bl.a. vid planläggning. I dessa sammanhang ska kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen vara ett vägledande underlag.

2.2.1 Senare ändringar i bostadsförsörjningslagen

Efter 2013 har bostadsförsörjningslagen ändrats vid två tillfällen, 2022 och 2025.² Lagändringen 2022 innebar bl.a. att ”efterfrågan på bostäder” och ”bostadsbehovet för särskilda grupper” byttes ut mot ”vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden”. Syftet var bl.a. att förbättra förutsättningarna för kommunernas planering av bostadsförsörjningen. Lagändringen 2025 innebar bl.a. att lagkravet på kommunfullmäktige att anta ”riktlinjer” för bostadsförsörjningen ersattes av krav på att anta en ”handlingsplan” för bostadsförsörjningen. Ändringen är i huvudsak språklig men syftade även till att understryka vikten av att planeringen leder till handling genom att åtgärder för bostadsförsörjningen vidtas.

Dessa lagändringar förändrar inte den struktur som etablerades i och med 2013 års riksdagsbeslut om en tydligare bostadsförsörjningslag. Ändringarna innebär inte heller någon förändring av länsstyrelsens eller andra myndigheters åtaganden och roller. Som det anges i avsnitt 1.3 gäller alla hänvisningar

² Prop. 2021/22:95, bet. 2021/22:CU17, rskr. 2021/22:259 respektive prop. 2024/25:42, bet. 2024/25:CU6, rskr. 2024/25:137.

till bostadsförsörjningslagen i denna uppföljning lagen i dess lydelse före den 1 mars 2025.

2.3 Tidigare rapporter m.m.

I detta avsnitt sammanfattas några tidigare rapporter och uppföljningar som berör kommunernas bostadsförsörjningsansvar och statens styrning av kommunerna. Sammanfattningen bygger på en sökning av litteraturen, dock finns det ingen ambition att vara heltäckande.

2.3.1 Kommunernas riktlinjer

Länsstyrelsen granskade kommunernas riktlinjer 2017 på uppdrag av regeringen, med fokus på hur riktlinjerna beaktar och beskriver behovet av bostäder för särskilda grupper (Länsstyrelsen Skåne 2018:3). Enligt rapporten hade kommunernas arbete med bostadsförsörjning utvecklats väsentligt sedan lagändringen 2014. Länsstyrelsen gör bedömningen att den positiva utvecklingen till viss del berott på förändringarna i lagen och dess ökade förväntningar på riktlinjernas innehåll. Kommunerna har i de flesta fall höga ambitioner med sina riktlinjer, och beskriver dem som ett av kommunens mest strategiska dokument. Det är dock ett mindre antal av riktlinjerna som lever upp till lagens krav i alla delar. Alla kommuner förstår inte syftet med riktlinjerna och deras funktion i arbetet med bostadsförsörjningsfrågorna.

Av Boverkets sammanställning av de regionala bostadsmarknadsanalyserna 2024 framgår det att de flesta kommuner har antagit riktlinjer för bostadsförsörjning men att de ofta inte är aktuella (Boverket 2024:22). Många kommuner tog fram sina riktlinjer under perioden 2016–2018. Detta sammanfaller med den så kallade kommunbonusen, som gav kommunerna möjlighet att söka statsbidrag för ökat bostadsbyggande. Enligt en tidigare sammanställning (Boverket 2022:17) är en generell bedömning att riktlinjerna fortfarande har en del brister; bl.a. behöver kopplingen mellan mål och insatser förstärkas och det är ofta inte tydligt hur kommunerna tagit hänsyn till nationella och regionala mål. En tydlig slutsats är vidare att både regional och inomkommunal samverkan blir allt viktigare (Boverket 2024:22).

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunen vid planering av bostadsförsörjningen bl.a. samråda med andra berörda kommuner. Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat mellankommunal samverkan och visar bl.a. att 27 procent av kommunerna har avtalssamverkan rörande särskilda kompetenser eller funktioner inom samhällsbyggnad, som stadsarkitekt och mät- och kartverksamhet (Statskontoret 2023:5). Kartläggningen visar också att samverkan har ökat över tid. Enligt en studie från Malmö universitet (Agace 2025) verkar mellankommunal samverkan om bostadsförsörjningen främst röra informationsutbyte och gemensamma visioner för den regionala utvecklingen, och den sker genom olika nätverk, dialoger mellan kommuner och framtagandet av gemensamma delregionala dokument.

2.3.2 Statens styrning och myndigheternas roll

Utredningen om kommunal planering för bostäder (dir. 2017:12) hade bl.a. dialogmöten med företrädare för samtliga länsstyrelser och regioner och mer än 200 kommuner samt gjorde kommunbesök och samlade in enkätdata (SOU 2017:73, SOU 2018:35). En synpunkt från kommunerna gällde det meningsfulla i att genom långsiktig offentlig planering skapa förutsättningar för bostadsbyggande. Många menade att det är marknaden som styr; andra lyfte att det finns begränsade resurser och att det inte går att motivera att avsätta tid och personal för långsiktig planering. Det var vanligt att såväl riktlinjerna som översiktsplanen sågs som politiska visioner, snarare än faktiska styrdokument för genomförande.

Statskontoret har haft i uppdrag att följa utvecklingen av statens och EU:s styrning av kommuner och regioner under perioden 2020–2023. Statskontoret pekar på konflikter mellan enhetlighet och kommunalt självstyre (Statskontoret 2023:7). Analysen visar att staten skickar ut fler styrsignaler än vad små kommuner har kapacitet att hantera. Det innebär att de inte kan agera på styrningen på det sätt som regeringen har tänkt, och att styrningen får olika resultat i olika kommuner. Dialog förs fram som ett alternativt styrmedel, som är lättare för statliga myndigheter att anpassa utifrån kommuners och regioners olika kapacitet. Statskontoret menar också att dialog kan göra det möjligt för staten att få mer genomslag för sin kunskapsstyrning. I en tidigare rapport rekommenderar Statskontoret regeringen att minska antalet riktade statsbidrag och att minska och förenkla statliga rapporteringskrav (Statskontoret 2022:9). Statskontoret konstaterar att den sammanlagda uppgiftslämningsbördan orsakar stora administrativa kostnader för kommuner och regioner.

Statskontoret har också på uppdrag av regeringen analyserat länsstyrelsernas roll och uppgifter inom ett till bostadsförsörjningen närliggande område, nämligen regional utveckling (Statskontoret 2021:11). Huvudansvaret för regional utveckling har successivt förts över från länsstyrelserna till regionerna, men länsstyrelsen har fortfarande instruktionsenliga uppgifter inom området, bl.a. att främja länets utveckling. Lärdomar från området som kan vara av nytta även när det gäller bostadsförsörjning är exempelvis att samverkan förbättras när det finns väl fungerande kanaler för kontakter, att relationen mellan länsstyrelsen och regionen påverkas av båda organisationernas resurser samt att ”projektifiering” av området kan hindra långsiktig samverkan.

2.4 Resultat från granskningen av kommunernas riktlinjer

I detta avsnitt redovisas resultatet av granskningen av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning, dels totalt, dels uppdelat på kommungrupp, bostadsmarknadsläge och i viss mån län.³ Den övergripande frågeställningen är om

³ I rapporten används SKR:s kommungruppsindelning samt Boverkets klassificering av bostadsmarknadsläge, se beskrivning i bilaga 1.

kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen följer lagens krav. För att besvara den frågan har drygt 400 dokument samlats in från kommunerna och analyserats. Granskningen omfattar åren 2014–2024, dvs. tre mandatperioder inklusive innevarande mandatperiod. Riktlinjerna för bostadsförsörjning skiljer sig mycket åt mellan de olika kommunerna. De kan vara allt från 4–5 sidor till över 100 sidor. Mer kortfattade riktlinjer bygger dock ofta på ett underlag som redovisas som separata bilagor. Vad som räknas som en ny riktlinje och hur riktlinjerna har kodats beskrivs närmare i bilaga 1.

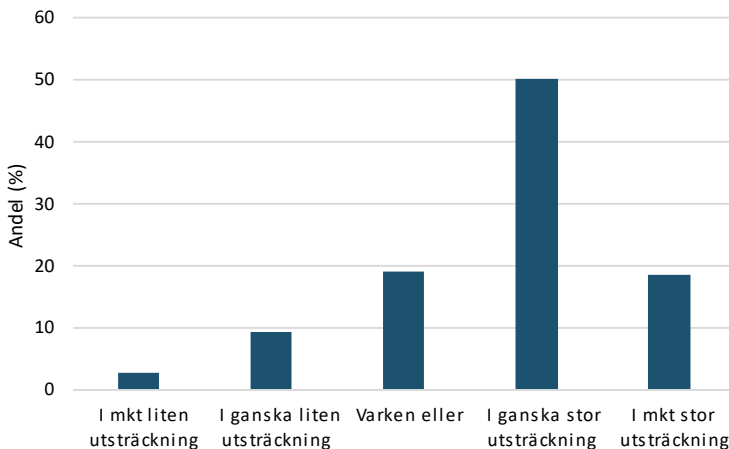
2.4.1 Riktlinjerna bedöms ge ett bra underlag, men små kommuner är mindre nöjda

I uppföljningsprojektets enkät om bostadsförsörjning ställdes en fråga om kommunen bedömer att riktlinjer för bostadsförsörjning ger ett bra underlag för kommunens planering och insatser inom området (diagram 2.1). Knappt 70 procent av de svarande anger att riktlinjer ger ett bra underlag i ganska eller mycket hög utsträckning (varav 19 procent anger mycket hög). Bara 12 procent anger att riktlinjer ger ett bra underlag i ganska eller mycket liten utsträckning.

Landsbygdskommuner skiljer sig från övriga kommungrupper genom att en liten andel anger i mycket hög utsträckning (8 procent) och en större andel (22 procent) anger i ganska eller mycket liten utsträckning (se diagram 2.1, bilaga 2). Det finns också en viss skillnad mellan kommuner med olika bostadsmarknadsläge, då de med underskott i högre utsträckning tycker att riktlinjer för bostadsförsörjning ger ett bra underlag (74 procent) än kommuner med balans eller överskott (63 procent, se diagram 2.2, bilaga 2).

Diagram 2.1 Kommunernas bedömning av riktlinjer för bostadsförsörjning

Svar på frågan: I vilken utsträckning bedömer kommunen att riktlinjer för bostadsförsörjning ger ett bra underlag för kommunens planering och insatser inom området? Andel (procent) per svarskategori.



Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning.

Ett antal mindre kommuner har i fritext och intervjuer kommenterat svårigheter i sitt arbete med riktlinjer. Ett återkommande tema i dessa kommentarer är att varken lagen, befintliga vägledningar eller tillgängligt underlag är anpassade till förutsättningarna i en mindre kommun och att de krav som ställs är för höga för de resurser och behov kommunen har. Kommuner med överskott på bostäder påpekar att de inte prioriterar arbetet med nya riktlinjer eller att det är en fördel att ha en plan som sträcker sig över en längre tid (än fyra år) i och med att det inte händer så mycket som påverkar deras planering.

2.4.2 Få kommuner antar nya riktlinjer varje mandatperiod

Nästan alla kommuner (94 procent) har antagit riktlinjer minst en gång under den studerade perioden, men hittills har enbart 2 procent antagit riktlinjer under alla de studerade mandatperioderna. Drygt 20 procent antog riktlinjer under både 2014–2018 och 2018–2022⁴. Betydligt fler av kommunerna antog riktlinjer under den första mandatperioden (2014–2018) än under senare perioder. Om man lägger till de kommuner som i uppföljningsprojektets kommunenkät om bostadsförsörjning⁵ angett att arbete pågår med att ta fram nya riktlinjer kan man dock förvänta sig att fler riktlinjer kommer att antas under innevarande mandatperiod (2022–2026) än under 2018–2022 (diagram 2.2). Andelen kommuner som aldrig har antagit riktlinjer är 6 procent.

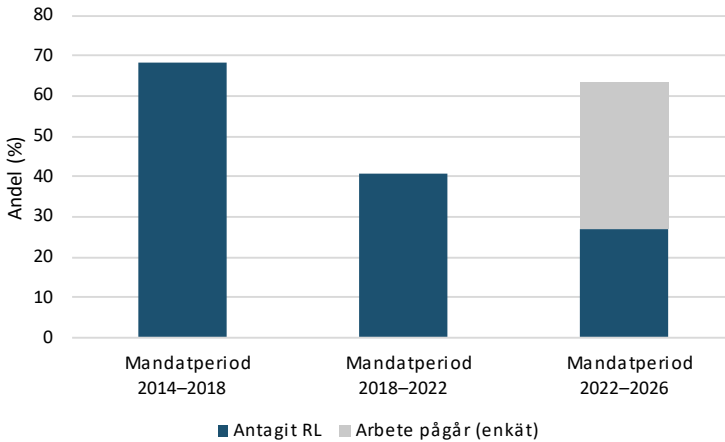
Ett troligt skäl till den höga nivån 2014–2018 är att det under 2016–2018 fanns ett statsbidrag till kommunerna för ökat bostadsbyggande, där ett av kraven för att ta del av bidraget var att kommunen antagit riktlinjer för bostadsförsörjning under föregående eller innevarande mandatperiod.⁶ En annan orsak kan vara att många riktlinjer har en giltighetstid som är längre än fyra år. Av de riktlinjer som antogs under den första mandatperioden hade 40 procent en giltighetstid på över fyra år, varav 18 procent hade en giltighetstid på tio år eller mer. Så långa giltighetstider tyder på att kommunen inte har någon ambition att ta fram riktlinjer varje mandatperiod. Giltighetstider över fyra år var mer ovanligt under mandatperioden 2018–2022 (26 procent), men för innevarande mandatperiod är det återigen ca 40 procent som har en giltighetstid på över fyra år.

⁴ Ny mandatperiod räknas från den 15 oktober valåret (5 kap. 9 § kommunallagen).

⁵ Insamlingsperiod november–december 2024.

⁶ Se förordning (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande. Statsbidraget avvecklades efter ett riksdagsbeslut hösten 2018 (bet. 2018/19:CU1, rskr 2018/19:83).

Diagram 2.2 Andel (procent) kommuner som antagit riktlinjer under respektive mandatperiod



Källa: Riksdagsförvaltningen, granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning 2014–2024.

Av de kommuner som besvarade uppföljningsprojektets enkät om bostadsförsörjning är det 66 kommuner (33 procent av 199 svarande) som anger att de antagit riktlinjer under innevarande mandatperiod. Det är 20 fler än i det redovisade materialet. Diskrepansen beror i de flesta fall på att kommunen har riktlinjer som antagits innan innevarande mandatperiod men fortfarande är giltiga. Ytterligare 53 procent av de svarande anger att arbete med att ta fram nya riktlinjer pågår för närvarande. Kommuner som ännu inte påbörjat arbetet (28 stycken, 14 procent) fick frågan vilka de viktigaste skälen till det är. Ungefär en tredjedel svarar att kommunen saknar resurser för arbetet, en fjärdedel att kommunen har riktlinjer som sträcker sig över en längre period än fyra år, och cirka en femtedel att kommunen inte ser något behov av att ta fram nya riktlinjer. En lika stor andel anger att arbetet ska påbörjas senare under mandatperioden. Knappt hälften av de som ännu inte antagit riktlinjer säger att länsstyrelsen påmint dem om att riktlinjer ska antas varje mandatperiod.

Utgämning av skillnader mellan kommuner över tid

Under den första mandatperioden var det färre landsbygdskommuner som antog riktlinjer än mindre och större städer med pendlingskommuner, men under senare mandatperioder ligger de på samma nivå eller högre (se diagram 2.3, bilaga 2). Storstäder och storstadsnära kommuner låg något över övriga kommungrupper under de två första mandatperioderna, men inte under innevarande period. Om man lägger till det antal som i enkäten angett att arbete med att ta fram nya riktlinjer pågår är aktiviteten (riktlinjer har antagits eller arbete pågår) högst iorstäder och storstadsnära kommuner (drygt 75 procent), och lägst i mindre och större städer med pendlingskommuner (kring 60 procent).

Även när det gäller bostadsmarknadsläge finns det en initial skillnad mellan olika kommuner (se diagram 2.4, bilaga 2), eftersom kommuner med underskott i större utsträckning antog riktlinjer under den första mandatperioden än de med balans eller överskott på bostadsmarknaden (73 procent jämfört med 64 procent). Detta har gradvis utjämnats.

I tre län är andelen kommuner som antagit riktlinjer under minst två mandatperioder över 50 procent: Jönköping, Skåne och Västra Götaland (se tabell 2.1, bilaga 2). Enbart storstadslänen har kommuner som har antagit riktlinjer under alla tre mandatperioder. I åtta län har mindre än 30 procent av kommunerna i ett län antagit riktlinjer mer än en gång, och i fyra län är andelen under 20 procent: Västernorrland, Halland, Kalmar samt Värmland.

Kommuner som antagit fler riktlinjer har större nyproduktion

De kommuner som har antagit riktlinjer mer än en gång har större nyproduktion sett över hela uppföljningsperioden 2014–2024. De som antagit riktlinjer ingen eller en gång har ett genomsnitt på 28 nyproducerade bostäder per 10 000 invånare och år (källa: SCB), och de som antagit riktlinjer två eller tre gånger ligger på i snitt 36 bostäder per 10 000 invånare och år. Antalet är särskilt högt i de kommuner (6 stycken) som antagit riktlinjer varje mandatperiod (56 bostäder per 10 000 invånare). Det tyder på att kommuner med befolkningstillväxt och stor nyproduktion ser ett större behov av riktlinjer.

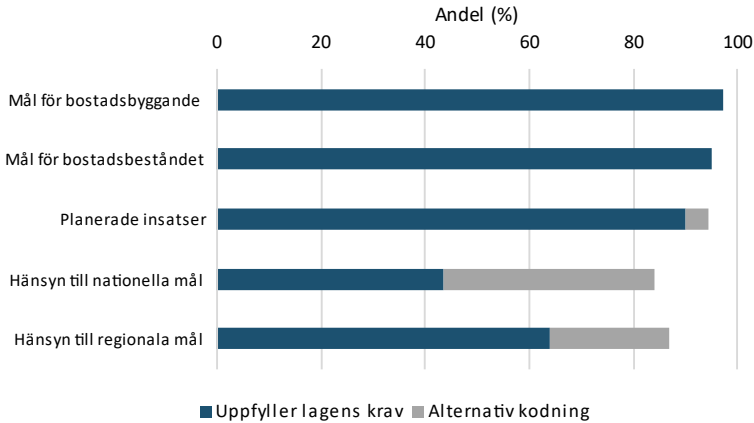
Huruvida en kommun antagit riktlinjer eller ej har dock ingen tydlig effekt på förändringar i kommunens bostadsmarknadsläge. Av de kommuner som hade ett underskott på bostadsmarknaden år 2014 och som aldrig antagit några riktlinjer (N 7) har ca 70 procent fortfarande underskott år 2024. Motsvarande andel bland kommuner med initialt underskott som antagit riktlinjer under en mandatperiod är något lägre (62 procent), men bland de som antagit riktlinjer under två eller tre mandatperioder är andelen något högre (73 procent).

2.4.3 Riktlinjernas innehåll stämmer oftast med lagens krav

Granskningen visar att kommunernas riktlinjer i stort sett följer lagens krav. De allra flesta av riktlinjerna innehåller ett mål för bostadsbyggande och ett mål för bostadsbeståndet (diagram 2.3). Det är vanligt att dessa mål inte tagits fram för riktlinjerna specifikt, utan härrör från redan antagna mål, exempelvis från översiktsplanen eller kommunens vision. Det innebär att kopplingen mellan analysen och målen ofta är svag. 90 procent av riktlinjerna innehåller någon typ av insatser, åtgärder eller strategier. Om även de kommuner ingår där insatserna formulerats som förslag, eller där enbart en lista med byggprojekt ingår, ökar andelen till närmare 95 procent⁷. Det är ganska få kommuner som anger *hur* de tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål (43 respektive 64 procent). I ca 85 procent av riktlinjerna nämns dock sådana mål⁷.

⁷ Visas som "alternativ kodning" i diagram 2.3.

Diagram 2.3 Andel (procent) av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning med visst innehåll 2014–2024



Källa: Riksdagsförvaltningen, granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning 2014–2024.

Även när det gäller det underlag som riktlinjerna ska grundas på uppfyller de flesta riktlinjer lagens krav (se diagram 2.5, bilaga 2). Nästan alla (97 procent) innehåller uppgifter om befolkningsutveckling, och ca 90 procent har någon typ av analys av marknadsförutsättningar, efterfrågan och bostadsbehov för särskilda grupper.⁸

Tabell 2.1 Förändringar över tid i andelen (procent) riktlinjer som uppfyller lagens krav

Mandatperiod	2014–2018*	2018–2022	2022–2026
Mål för bostadsbyggande	97	97	96
Mål för bostadsbeståndet	96	94	91
Planerade insatser	93	92	99
Hänsynstagande till nationella mål	35	47	60
Hänsynstagande till regionala mål	59	68	71
Demografisk utveckling	96	97	100
Marknadsförutsättningar	86	95	99
Efterfrågan (innan okt. 2022)	89	91	–
Behov för särskilda grupper (innan 2022)	91	94	–
Bostadsbehov (efter okt. 2022)	–	–	100
Antal riktlinjer	207	117	78

* Granskningen inkluderar även riktlinjer antagna innan mandatperiodens början, dvs. från januari 2014.
Källa: Riksdagsförvaltningen, granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning 2014–2024.

Enligt bostadsförsörjningslagen ska Boverket sedan 2022 bistå kommunerna med ett särskilt underlag. Att underlaget används är tydligt då andelen som

⁸ Efterfrågan och bostadsbehov för särskilda grupper har bytts ut mot ”vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden” efter en lagändring i oktober 2022.

redovisat uppgifter om bostadsbehov som inte tillgodoses är 100 procent för de riktlinjer som antagits efter att lagen trätt i kraft (tabell 2.1). På Boverkets hemsida länkas också till andra underlag från SCB, exempelvis befolkningsframskrivningar per kommun, och tydliga förbättringar över tid syns också för flertalet andra uppgifter.

Små skillnader mellan kommuner

Det finns relativt små skillnader mellan olika kommungrupper (se tabell 2.2, bilaga 2). Landsbygdskommuner har mer sällan formulerade mål för bostadsbyggande (93 procent) och utveckling av bostadsbeståndet (89 procent), men riktlinjerna innehåller oftare planerade insatser (96 procent). Storstäder och storstadsnära kommuner beskriver betydligt oftare hur de tagit hänsyn till regionala mål (90 procent) men har mer sällan en analys av efterfrågan och marknadsförutsättningar (kring 80 procent). Den enda större skillnaden mellan kommuner med underskott på bostadsmarknaden och de med balans eller överskott är att de senare mer sällan beskriver hur de tagit hänsyn till regionala mål (se tabell 2.3, bilaga 2).

2.4.4 Riktlinjerna tas vanligen fram av en förvaltningsövergripande arbetsgrupp

I intervjuerna med samhällsplanerare i kommunerna ställdes en fråga om hur de arbetat när de tog fram nya riktlinjer och om de tycker att resurserna var tillräckliga för arbetet. I fritextsvaren i uppföljningsprojektets enkät beskrev också en del kommuner hur de gått till väga när de tagit fram riktlinjer.

Utifrån svaren framkom det att ett vanligt förfarande är att bilda en arbets- eller projektgrupp med personer från olika förvaltningar, som kan bestå av allt från 4–5 personer till närmare 20 personer. Sammankallande är oftast förvaltningen under kommunledningen eller samhällsbyggnad. Förvaltningar som ingår i gruppen kan vara samhällsbyggnad/stadsbyggnad, fastighet, socialförvaltning, mark och exploatering samt utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltning. Ofta ingår också personer från det allmännyttiga bostadsbolaget i kommuner som har ett sådant, och under processen bjuds externa aktörer in, som bostadsrättsföreningar, byggföretag och privata hyresvärdar. Kommunerna beskriver att det för att få ett bra underlag är viktigt att få med alla relevanta delar av förvaltningen i arbetet. De flesta beskriver samarbetet som bra, men det kan vara en utmaning i och med att man ofta jobbar i stuprör. Det förekommer också att en eller två handläggare tagit fram riktlinjerna men fått hjälp med underlaget från andra förvaltningar, eller att kommunen anlitat en extern konsult. Det är mer vanligt förekommande att underlaget tas fram av en konsult men att kommunens personal ansvarar för formulering av riktlinjerna.

Förutom det statistiska underlag som Boverket förser kommunerna med används kommunens egen statistik (exempelvis över vakanser och hyreskö till allmännyttan), data från SCB samt ibland egen datainsamling genom enkäter eller intervjuer med kommuninvånare, mäklare och andra aktörer. Under

arbetets gång använder sig kommunerna av Boverkets digitala handbok, Planering för bostadsförsörjning, samt andra vägledningar som respektive länsstyrelse tagit fram. Det är också vanligt att man har en dialog med länsstyrelsen och får löpande stöd i arbetet.

De flesta intervjuade kommuner anger att resurserna varit tillräckliga för arbetet. Vissa kommenterar att man saknar viss kompetens, exempelvis för analys och tolkning av statistik, eller att man fått skala ned arbetet för att anpassa det till existerande resurser. Några kommuner beskriver i fritexten att de inte har gällande riktlinjer och borde ta fram nya men att inget arbete påbörjats. Det kan bero på att riktlinjer inte ses som ett viktigt styrdokument eller att man prioriterar arbetet med att ta fram en ny översiktsplan. Regleringen kring översiktsplaner är hårdare än den är för riktlinjer för bostadsförsörjningen. Enligt PBL är kommunen skyldig att ha en aktuell översiktsplan, och den upphör att vara aktuell 24 månader efter ordinarie val om kommunfullmäktige inte aktualitetsprövat planen i en planeringsstrategi (3 kap. 25 § PBL). Riktlinjer som inte är aktuella upphör dock inte att gälla, varför samma tidspress inte finns att ta fram nya.

En intervjuperson menar att det politiska intresset är svagt, eftersom man inte förstår vad riktlinjer är för typ av dokument – till skillnad från översiktsplaner, där politiken har många synpunkter och mycket vilja.⁹ Det politiska intresset varierar dock starkt mellan kommunerna, då andra beskriver att det finns ”stort politiskt engagemang och dialog om både innehåll, inriktning och specifika mål”.¹⁰ Till exempel kan arbetet ledas av en styrgrupp med nämndledamöter med löpande återkoppling under arbetets gång.¹¹

Länsstyrelsen ser en ändrad uppfattning i kommunerna, men också ett stort behov av kunskapsinsatser

I intervjuerna uttryckte flera länsstyrelser att kommunernas inställning till att ta fram riktlinjer har förändrats, från att det ses som en plikt till att man värderar riktlinjer som en viktig del i den strategiska planeringen. Andra beskriver dock hur området fortfarande är nedprioriterat, att kommunerna tar fram riktlinjer bara för att de måste och att kommunernas planering alltför ofta blir visionär i stället för att bygga på underlaget. Det är t.ex. vanligt att befolkningsprognosen bygger på kommunens byggprognos, som i sin tur är förankrad i kommunens vision om att växa. Risker är att planeringen bygger mer på ett önsketänkande från kommunens sida än en realistisk prognos. Mindre kommuner har ofta magert med resurser för arbetet, en planhandläggare kan sitta ensam med arbetet och det finns en brist på samordning mellan kommunens olika förvaltningar.

I Stockholm är situationen speciell i och med att den höga exploaterings-takten gjort att man ”förlorar röster på att bygga mer”, vilket innebär att alla

⁹ Intervju med storstadsnära kommun, den 9 december 2025.

¹⁰ Mejl från handläggare i landsbygdskommun, den 13 maj 2025.

¹¹ Mejl från handläggare i större stad/pendlingskommun, den 13 maj 2025.

kommuner inte bidrar till det behov som finns enligt regionens utvecklingsplan.¹² Kommuner undviker också att bygga med en variation av upplåtelseformer av strategiska skäl. Man vill framför allt attrahera invånare som bidrar till skattebasen. I länet har politiska konflikter lett till att riktlinjer stoppas eller urvattnas.

I kontakter med länsstyrelserna uttrycktes uppfattningen att det finns ett stort kunskapsgap mellan tjänstemän och politiker. Förtroendevalda på lokal nivå saknar förkunskaper och vet ofta inte om att det finns en lag om bostadsförsörjning. Många länsstyrelser vänder sig ofta även till kommunpolitiker i sina informationsinsatser, men man ser att mer skulle behöva göras för att öka medvetenheten.

Sveriges allmännyttan pekar på underutnyttjade verktyg

I möte med Sveriges allmännyttan uttrycktes uppfattningen att kommunerna bara använder en del av verktygslådan. Kommunerna kan skapa förutsättningar för fler bostäder med en rimlig hyra genom att utveckla det befintliga beståndet i stället för att enbart satsa på nyproduktion.¹³ Både allmännyttiga och privata bostadsbolag skulle också kunna bidra till att sänka tröskeln till bostadsmarknaden för ekonomiskt svaga grupper genom att säkerställa att de tillträdeskrav som ställs är effektiva och rimliga.

2.4.5 Bostadsförsörjningslagen ses som otydlig

Andra synpunkter från kommunerna som framkommit i intervjuer och enkätens fritextsvar gäller lagen som sådan. Flera tycker att lagtexten är allmänt hållen och otydlig, vilket gör att kommunerna tolkar den olika. Det gäller t.ex. vad som menas med mål för bostadsbyggande, behöver det vara numerärt? Vad menas med att skapa förutsättningar för ”alla i kommunen” att leva i goda bostäder? Handlar det om befintliga hushåll eller även kommande/möjliga hushåll? Några kommuner lyfter fram att begreppet samråd (med berörda kommuner) är otydligt, och det finns önskemål om att få veta vad som krävs för att uppfylla ”en grundnivå”. Flera kommuner efterlyser större engagemang från regionen, som man ser som en naturlig part för samverkansplanering.

Slutligen är det några kommuner som tar upp vad de ser som en otydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun och att de lagändringar som gjorts bara inneburit en förstärkning av kommunernas ansvar. De kommuner som haft synpunkter på statens roll efterlyser framför allt någon typ av statlig subvention för nyproduktion eller upprustning. Flera kommuner tar upp de höga byggkostnaderna som det underliggande problemet. Andra faktorer som nämns är bl.a. en komplex och långdragen plan- och byggprocess, kostnadsdrivande ambitioner när det gäller hållbarhet, hyresregleringar, ett högt ränteläge och

¹² Möte med Länsstyrelsen i Stockholm, den 30 september 2024.

¹³ Möte med Sveriges allmännyttan, den 24 september 2024.

att produktionskostnaden inte går att finansiera med lån när marknadsvärdet understiger byggkostnaderna.

2.4.6 Kostnadsläge och kreditgivning ses som de största hindren för bostadsbyggande

Sedan 2023 har Boverket ställt frågor i bostadsmarknadsenkäten om vilka faktorer som begränsar bostadsbyggandet. År 2025 svarade 93 procent att det fanns sådana faktorer, varav 86 procent angav höga produktionskostnader som en faktor (tabell 2.2). Låneproblem för privatpersoner och byggherrar angavs också av en majoritet, men andelen har sjunkit sedan 2023. Faktorer som angavs av omkring en tredjedel var svag inkomstutveckling för hushållen, konflikt i relation till allmänna eller nationella intressen samt brist på detaljplanlagd mark för bostäder som marknadsaktörer vill bebygga. De faktorer som har förändrats mest (genom att viktas högre) sedan 2023 är vikande befolkningsunderlag (plus 12 procentenheter) och konflikter i relation till allmänna eller nationella intressen (plus 6 procentenheter).

Tabell 2.2 Faktorer som begränsar bostadsbyggandet enligt kommunerna

Andel (procent) av svarande

Faktorer	2023	2025
Höga produktionskostnader	85	86
Svårt för privatpersoner att få lån/hårda lånevillkor	69	64
Svårt för byggherrar att få lån/hårda lånevillkor	63	57
Svag inkomstutveckling för hushållen	34	33
Konflikt i rel. till allmänna eller nationella intressen enligt PBL	32	37
Brist på detaljplanlagd mark för bostäder som marknadsaktörer vill bebygga	31	27
Kommunen/allmännyttan saknar ekonomiska resurser eller möjligheter till bostadsbyggande	27	29
Krav på nedskrivning/direktavskrivning	25	25
Vikande befolkningsunderlag	23	34
Svag andrahandsmarknad för bostäder	22	26
Överklaganden av detaljplaner	20	21
Svag infrastruktur/osäkerhet kring infrastruktursatsningar	19	21
Svårigheter i genomförande av detaljplaner i samband med andra prövningar*	18	23

Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2025. Enbart alternativ som angetts av minst 20 procent redovisas.

* Exempelvis fornlämningar, vattenverksamhet, artskydd eller militära intressen.

Några märkbara skillnader mellan olika kommungrupper är att faktorerna vikande befolkningsunderlag och svag andrahandsmarknad för bostäder nämns oftare av landsbygdskommuner och är mycket ovanliga i storstäder och storstadsnära kommuner (se tabell 2.4, bilaga 2). De senare nämner däremot oftare överklaganden av detaljplaner, svagare infrastruktur eller osäkerhet kring framtida satsningar samt konflikter i relation till allmänna eller natio-

nella intressen enligt PBL. I mindre städer med pendlingskommuner är faktorn krav på nedskrivning/direktavskrivning¹⁴ vanligare, medan detta är ovanligt i storstäder och storstadsnära kommuner. Det är också betydligt ovanligare att storstäder och storstadsnära kommuner nämner faktorn svårigheter för privatpersoner att få lån.

I kommuner som anger att de har underskott på bostäder är ett flertal faktorer vanligare än i kommuner med balans eller överskott (tabell 2.3). Störst skillnad finns för överklaganden av detaljplaner, konflikter i relation till allmänna eller nationella intressen samt höga produktionskostnader. I kommuner med balans eller överskott är det i stället betydligt vanligare att ange faktorerna vikande befolkningsunderlag och svag andrahandsmarknad för bostäder.

Tabell 2.3 Faktorer som begränsar bostadsbyggandet enligt kommunerna, kategoriserat efter bostadsmarknadsläge

Andel (procent) av svarande

Faktorer	Underskott (%)	Balans/överskott (%)
Höga produktionskostnader	93	80
Svårt för privatpersoner att få lån/hårda lånevillkor	59	68
Svårt för byggherrar att få lån/hårda lånevillkor	64	52
Svag inkomstutveckling för hushållen	26	38
Konflikt i rel. till allmänna eller nationella intressen enligt PBL	48	29
Brist på detaljplanelagd mark för bostäder som marknadsaktörer vill bebygga	32	23
Kommunen/allmännyttan saknar ekonomiska resurser eller möjligheter till bostadsbyggande	30	28
Krav på nedskrivning/direktavskrivning	21	28
Vikande befolkningsunderlag	18	48
Svag andrahandsmarknad för bostäder	15	35
Överklaganden av detaljplaner	33	11

Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2025. Enbart alternativ som angetts av minst 20 procent i någon grupp redovisas.

2.5 Resultat från undersökningen av kommunernas uppfattning om berörda myndigheters åtaganden

En av de övergripande frågeställningarna är hur kommunerna uppfattar att berörda myndigheter uppfyller sina åtaganden. I detta avsnitt presenteras resultat från uppföljningsprojektets kommunenkät om bostadsförsörjning och uppföljande intervjuer om följande:

- hur kommunerna uppfattar att länsstyrelsen uppfyller sina åtaganden i bostadsförsörjningsfrågor

¹⁴ Enligt gällande redovisningsregler måste en nybyggd fastighets värde skrivas ned om marknadsvärdet bedöms vara lägre än det bokförda värdet.

- i vilken utsträckning de använder planeringsunderlag som Boverkets digitala handbok Planering för bostadsförsörjningen
- hur de bedömer Boverkets stöd.

Resultat från enkäten redovisas dels totalt, dels uppdelat på kommungrupp, bostadsmarknadsläge och i viss mån län.¹⁵ Materialet har kompletterats med information från dialogmöten med myndigheter och branschorganisationer. En mer utförlig beskrivning av myndigheternas arbetssätt finns i bilaga 3.

2.5.1 Länsstyrelsens åtaganden

Länsstyrelsens åtaganden enligt bostadsförsörjningslagen är att ge kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen, yttra sig om kommunernas riktlinjer innan antagande samt att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning med andra kommuner och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Enligt länsstyrelsens instruktion (2017:868) ska myndigheten bl.a. verka för att nationella mål får genomslag i länet, främja samverkan mellan kommuner, regioner och statliga myndigheter i länet samt i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses. Länsstyrelsen får dessutom återkommande olika uppdrag som berör bostadsförsörjning i sitt regleringsbrev. Uppdrag i regleringsbrevet för 2025 är bl.a. att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits i samarbete med kommunerna för att bidra till ett ökat bostadsbyggande där det finns underskott på bostäder och att följa upp kommunernas arbete med handlingsplaner för bostadsförsörjningen och riktlinjer för kommunala markanvisningar.

Utifrån hur länsstyrelserna själva beskriver sitt arbete är det exempelvis vanligt med dialog med kommunerna inför framtagandet av nya riktlinjer, kvalitetssäkring av bostadsmarknadsenkäten och återkoppling av resultaten, utbildningstillfällen och informationsdelning, konferenser och länsträffar, liksom initiering och upprätthållande av nätverk. Det förekommer att nätverken drivs i samverkan med regionen (t.ex. Skånskt bostadsnätverk).

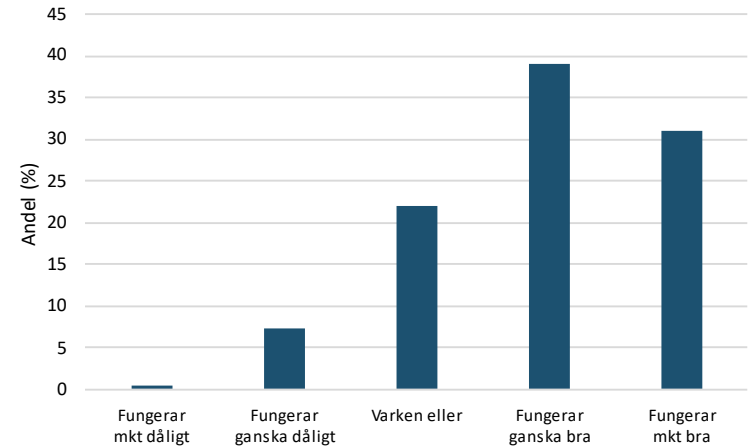
2.5.2 Samarbetet med länsstyrelsen fungerar generellt bra

I kommunenkäten om bostadsförsörjning ställdes en övergripande fråga om hur kommunen upplever att samarbetet med länsstyrelsen i bostadsförsörjningsfrågor fungerar (diagram 2.4). Resultatet visar att 70 procent av de svarande anger att samarbetet fungerar ganska eller mycket bra (varav ca 30 procent anger mycket bra). Ett fåtal (8 procent) anger att samarbetet fungerar ganska eller mycket dåligt.

¹⁵ I rapporten används SKR:s kommungruppsindelning samt Boverkets klassificering av bostadsmarknadsläge, se beskrivning i bilaga 1.

Diagram 2.4 Kommunernas uppfattning av samarbete med länsstyrelsen

Svar på frågan: Hur upplever kommunen att samarbetet med länsstyrelsen i bostadsförsörjningsfrågor fungerar? Andel (procent) per svarskategori.



Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning.

Positiva kommentarer om samarbetet med länsstyrelsen som framkommit i intervjuer och i enkätens fritextsvar är exempelvis följande:

- Man har stor nytta av diskussioner med länsstyrelsen och möjligheten att utbyta erfarenheter med andra kommuner i länsstyrelsens nätverk och liknande forum.
- Länsstyrelsen tar stort ansvar för informationsspridning och utbildning.
- Länsstyrelsen är tillgängliga för rådgivning och uppfattas som engagerade och kunniga.
- Länsstyrelsen kontaktar kommunerna för tidig dialog och är behjälpliga inför framtagande av riktlinjer.
- Länsstyrelsens yttranden uppfattas ge god vägledning inför det fortsatta arbetet.

De kommuner som uttryckte kritik beskrev exempelvis att det saknas nätverk eller andra forum för att ta upp frågor om bostadsförsörjning, att länsstyrelsen borde ta mer hänsyn till småkommuner i sina yttranden, att Boverket och länsstyrelsen inte har samsyn i vad som är goda exempel på riktlinjer, alternativt att länsstyrelsen inte kan ge sådana exempel, samt att kommunen i dagsläget inte har något samarbete med länsstyrelsen.

Storstäder och storstadsnära kommuner är särskilt nöjda med samarbetet

En majoritet i alla kommungrupper menar att samarbetet fungerar bra eller mycket bra (se diagram 2.6, bilaga 2). Storstäder och storstadsnära kommuner anger dock i betydligt högre utsträckning än andra kommungrupper att samarbetet fungerar mycket bra (52 procent), medan det är ovanligt i mindre städer

och deras pendlingskommuner (20 procent). Vid en länsvis analys (se tabell 2.5, bilaga 2) utmärker sig Stockholms län särskilt, då alla svarande bedömt samarbetet som bra eller mycket bra (varav drygt hälften mycket bra). Andra län där 45 procent eller mer anger att samarbetet fungerar mycket bra är Östergötland, Västra Götaland och Jönköping. Län med en låg andel positiva svar (under 50 procent) och en relativt hög andel negativa svar är Dalarna och Södermanland.

Det är mindre skillnader i bedömning av samarbetet mellan kommuner med olika bostadsmarknadsläge (se diagram 2.7, bilaga 2). Dock anger kommuner med underskott på bostäder oftare att samarbetet fungerar bra eller mycket bra (75 procent jämfört med 64 procent), medan de med överskott eller balans oftare är neutrala. Det kan bero på att de senare arbetar mindre med bostadsförsörjningsfrågorna. Denna tolkning styrks av att kommuner med överskott oftare besvarar frågan med vet ej (20 procent).

2.5.3 Hälften av kommunerna har blivit uppmärksammade på behovet av samordning

Enligt 3 § bostadsförsörjningslagen ska länsstyrelsen uppmärksamma kommunen på behovet av samordning med andra kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd. Drygt hälften (53 procent) av de svarande angav att länsstyrelsen uppmärksammat kommunen på behovet av samordning, men bara 27 procent angav att länsstyrelsen också verkat för samordning. Andelen skiljer sig inte märkbart mellan kommuner som nyligen tagit fram eller för tillfället tar fram nya riktlinjer och övriga kommuner.

I dialogmöten med länsstyrelserna beskriver några personer att samordningsuppgiften är svår att greppa och att lagen är otydlig. Kommunerna kan ha olika syn på vad som är samordning, och det förekommer att kommuner har olika åsikt om huruvida de har samordnat med varandra eller ej.

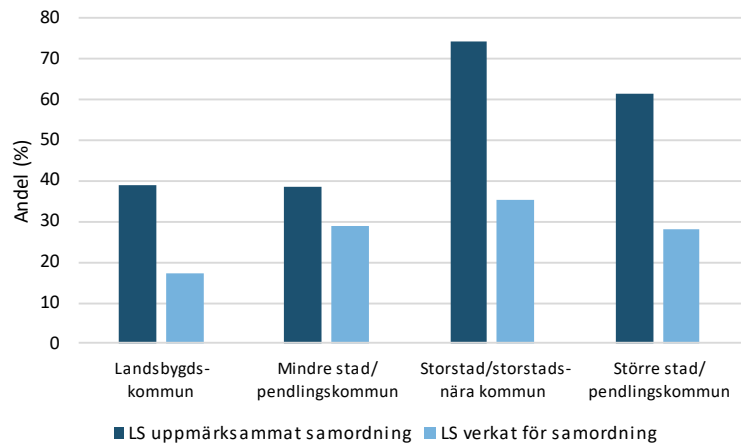
I enkätens fritextsvar och i intervjuerna har många kommuner kommenterat och gett exempel på mellankommunal samordning. En miniminivå tycks vara att man skickar sina riktlinjer på samråd till närliggande kommuner. Andra beskriver att de regelbundet träffar andra kommuner för dialog och informationsutbyte, att man har gemensam planering inom ramen för regionen eller att man har regelbunden kontakt under framtagandet av riktlinjer. Faktorer som försvårar samordning kan vara stora geografiska avstånd, att det saknas liknande kommuner i länet eller regionen eller att det föreligger en konkurrenssituation om skattebetalarna med närliggande kommuner, vilket innebär att kommunerna inte vill samverka.

Vanligare att storstäder och större städer blivit uppmärksammade på behovet av samordning

Det är betydligt fler av de svarande i storstäder och större städer med pendlingskommuner som anger att länsstyrelsen uppmärksammat dem på och

verket för samordning än i landsbygdskommuner och mindre städer med pendlingskommuner (diagram 2.5).

Diagram 2.5 Andel (procent) som anger att länsstyrelsen uppmärksammat kommunen på behovet av respektive verkät för mellankommunal samordning, kategoriserat efter kommungrupp



Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning.

I några län (Skåne, Västernorrland och Halland) är det ca 80 procent som anger att de blivit uppmärksammade på behovet av samordning, medan det i andra är en tredjedel eller lägre (se tabell 2.6, bilaga 2). För de län som har ett lågt antal ja-svar är det en stor del av kommunerna som svarat ”vet ej” på frågan snarare än nej. Det tyder på mindre kontakt mellan kommunerna och länsstyrelsen, alternativt att den svarande inte deltagit i arbetet med att ta fram riktlinjer. Analysen visar på små skillnader mellan kommuner med olika bostadsmarknadsläge, där de som anger ett underskott något oftare rapporterar att länsstyrelsen uppmärksammat kommunen på och verkät för samordning (visas ej).

2.5.4 Boverkets roll som vägledande myndighet

Boverket är en central myndighet inom det bostadspolitiska området, och samverkar nära med länsstyrelsen. Enligt sin instruktion (2022:208) ska myndigheten bl.a. följa och analysera tillämpningen av bostadsförsörjningslagen. Sedan en lagändring i bostadsförsörjningslagen 2022 (prop. 2021/22:95, bet. 2021/22:CU17, rskr. 2021/22:259) ska Boverket förse kommunerna med ett underlag för deras analysarbete inför framtagande av riktlinjer. Boverket sammanställer årligen länsstyrelsernas regionala bostadsmarknadsanalyser i en nationell rapport. Dessa analyser bygger i sin tur till stor del på den bostadsmarknadsenkät som Boverket varje år skickar ut till kommunerna och som länsstyrelsen i respektive län kvalitetsgranskar.

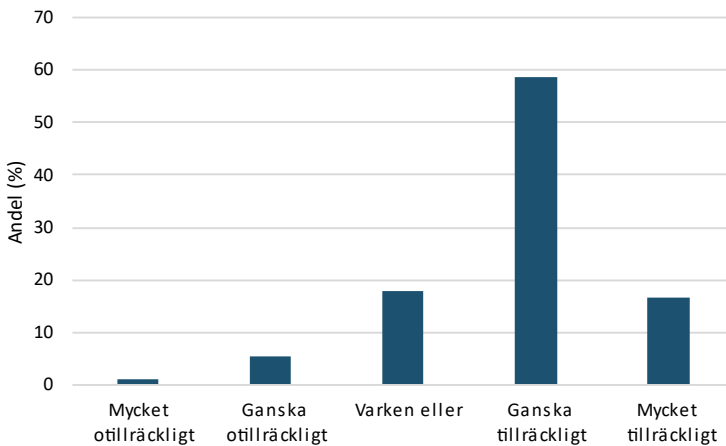
Boverket har sedan 2006 haft en vägledning för kommuner som ska ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning. Efter lagändringen i bostadsförsörjningslagen 2014 tog de fram en digital handbok om planering för bostadsförsörjning i samråd med kommuner och länsstyrelsen. Handboken uppdaterades senast efter lagändringen 2022.

2.5.5 Kommunerna bedömer Boverkets stöd som relativt gott

En fråga ställdes också om kommunens samlade bedömning av Boverkets stöd inom bostadsförsörjning (diagram 2.6). På den frågan svarar 75 procent att stödet är ganska eller mycket tillräckligt (varav 17 procent mycket tillräckligt). Även för denna fråga var andelen vet ej-svar relativt högt (16 procent) vilket indikerar att inte alla känner till eller använder sig av Boverkets material. Om enbart de kommuner inkluderas som nyligen tagit fram eller är på väg att ta fram riktlinjer kvarstår resultatet i stort sett oförändrat.

Diagram 2.6 Kommunernas bedömning av Boverkets stöd

Andel (procent) per svarskategori



Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning.

Skillnaderna mellan olika kommungrupper är små när det gäller bedömning av Boverkets stöd (visas ej). Dock utmärker sig landsbygdskommuner som något mindre nöjda. Det är dock fortfarande två tredjedelar i denna grupp som anger att stödet är ganska eller mycket tillräckligt. Det finns inga tydliga skillnader mellan kommuner med olika bostadsmarknadsläge.

2.5.6 Stor användning av handboken om planering för bostadsförsörjning

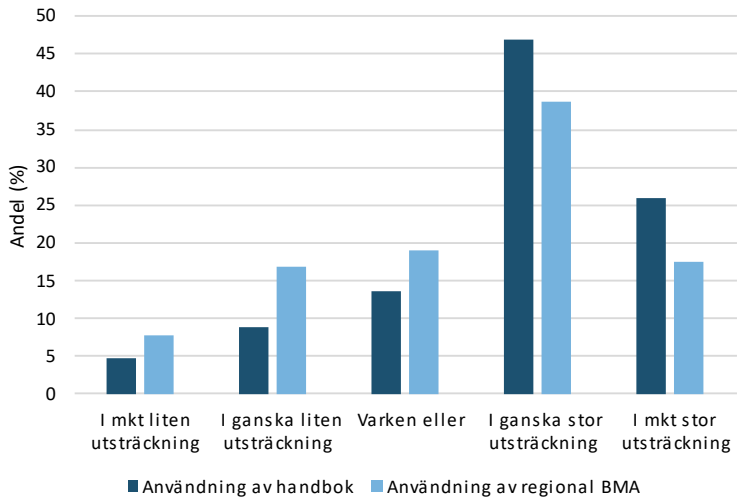
De kommuner som antagit nya riktlinjer under mandatperioden eller där arbete pågår fick frågan i vilken utsträckning de använt Boverkets digitala handbok Planering för bostadsförsörjningen (diagram 2.7). Av de svarande angav 73

procent att de gjorde detta i ganska eller mycket stor utsträckning (varav 26 procent mycket stor). Det var dock 14 procent som svarade ”vet ej” på frågan. En orsak till det kan vara att kommunerna ibland använder sig av konsulter för att ta fram dokumentet, alternativt att den svarande inte själv arbetat med själva framtagandet.

Länsstyrelsens regionala bostadsmarknadsanalys (BMA i diagrammet) är inte en vägledning, utan en omvärldsanalys som ger en bild av bostadsmarknadsläget och aktuella trender i regionen. Enligt enkätsvaren används den regionala bostadsmarknadsanalysen i lägre utsträckning än handboken. 56 procent av de svarande anger att de använder den i ganska eller mycket stor utsträckning, varav 17 procent i mycket stor utsträckning. 25 procent anger att de använder underlaget i ganska eller mycket liten utsträckning.

Diagram 2.7 Användning av den digitala handboken Planering för bostadsförsörjning respektive den regionala bostadsmarknadsanalysen

*Svar på frågan: I vilken utsträckning använder kommunen sig av respektive underlag?
Andel (procent) per svarskategori.*



Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning.

Större användning i storstäder och storstadsnära kommuner

Storstäder och större städer med pendlingskommuner använder sig av den digitala handboken Planering för bostadsförsörjning i något högre utsträckning än övriga kommungrupper (se tabell 2.7, bilaga 2). Mindre städer med pendlingskommuner utmärker sig genom att många inte kan besvara frågan (30 procent ”vet ej”). Mindre städer med pendlingskommuner skiljer sig också från övriga genom att en betydligt lägre andel anger att de använder sig av den regionala bostadsmarknadsanalysen i mycket stor utsträckning (7 procent) och att fler anger att de använder underlaget i ganska eller mycket liten utsträckning (33 procent). Även när det gäller den regionala bostadsmarknadsanalysen

är användningen högst i storstäder och storstadsnära kommuner (31 procent anger mycket stor användning).

Det finns också vissa skillnader mellan kommuner med olika bostadsmarknadsläge, då kommuner med underskott oftare än de med balans eller överskott anger att de i mycket stor utsträckning (33 procent jämfört med 18 procent) använder sig av den digitala handboken (diagram 2.8, bilaga 2). Det finns inga märkbara skillnader mellan kommuner med olika bostadsmarknadsläge vad gäller användning av den regionala bostadsmarknadsanalysen.

Underlaget är bra men för fokuserat på nyproduktion

Kommuner som kommenterat handboken Planering för bostadsförsörjning positivt säger exempelvis att den är innehållsrik och tydlig, att de använt den som en checklista för att inte missa något, att det är enkelt att lägga upp riktlinjerna efter Boverkets modell och att den ger en god överblick om lagkravets, och arbetets, omfattning. Brister eller önskemål som lyfts fram är bl.a. att det är för mycket fokus på bostadsbrist och nyproduktion och att man saknar vägledning i hur kommunen kan arbeta med det befintliga beståndet. Andra efterlyser en tydligare vägledning när det gäller socialt hållbar bostadsförsörjning och hur kommunerna kan använda sina olika verktyg för att nå detta. Flera kommuner önskar mer stöd för att ta fram och tolka underlag.

Sedan lagändringen i oktober 2022 ska Boverket bistå kommunerna med ett underlag för deras planering. Underlaget består av olika mått på bostadsbrist. Några kommuner har kommenterat att statistiken är användbar och värdefull, men många har kritiska synpunkter. Det kan handla om att man har svårt att tolka informationen men också om att man saknar kunskap om vilka åtgärder kommunen kan vidta. En kommun ifrågasätter hur man operationaliserat vissa mått, och flera tar upp att statistiken inte är tillräckligt uppdaterad. Några landsortskommuner menar att måtten är alltför storstadsfokuserade och inte alltid tillämpbara på deras situation. Flera kommuner önskar att databasen utökas med fler uppgifter och fler indelningsgrunder.

Många kommuner har kritiska synpunkter på den regionala bostadsmarknadsanalysen. Flera lyfter fram att informationen inte är ny för dem i och med att kommunerna själva bidrar med allt underlag via bostadsmarknadsenkäten, att informationen hinner bli gammal innan den publiceras och att man skulle önska ytterligare statistiskt underlag redovisat på en lägre geografisk nivå, eftersom kommunen saknar resurser att själva sammanställa sådan statistik eller köpa in analystjänster. Flera kommuner menar att måttet ”bostadsmarknadsläge” är osäkert på grund av att det saknas gemensamma riktlinjer för hur bedömningen ska göras. En kommun beskriver det som att svaret blir politiskt: ”En liten kommun och lokalpolitiken vill gärna se att det finns en efterfrågan, för har man ett överskott så betyder det att man behöver riva. Och då har man kanske en kommun som krymper och inte är värd att satsa på på sikt”.¹⁶

¹⁶ Intervju med mindre stad/pendlingskommun, den 9 december 2024.

3 En enklare planprocess

Sedan ikraftträdandet 2015 har användningen av det enklare planförfarandet (standardförfarande) ökat markant, och drygt 80 procent av alla detaljplaner antas numera genom ett sådant förfarande. Planprocessens tidsåtgång har dock ökat över tid, särskilt i storstäder och storstadsnära kommuner. Den genomsnittliga tiden från samråd till antagande har ökat från 8 till nästan 15 månader. Kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet rapporterar något kortare total planläggningstid.

Nästan alla kommuner anser att planarbetet blivit mer komplext medan färre anser att själva planprocessen förändrats. De främsta orsakerna till ökad komplexitet är högre utredningskrav, hårdare miljökrav och svårare markförhållanden, medan ett fåtal (en femtedel) menar att PBL blivit svårare att tillämpa. Flera kommuner efterfrågar en översyn av förhållandet mellan PBL och miljöbalken, då dagens system skapar konflikt mellan samhällsintresset bostadsförsörjning och miljöintressen.

Kommunernas syn på länsstyrelsens arbete är splittrad. De flesta är ganska nöjda med samarbetet och med hur länsstyrelsen fullgör sina åtaganden, men samtidigt uttrycker många kommuner – även sådana som i enkäten lämnat positiva bedömningar – betydande kritik. Återkommande synpunkter rör bristande stöd, otydlighet i samråds- och granskningskedet, sena eller ändrade krav samt långa handläggningstider. Kommunerna upplever ofta att länsstyrelsen inte tar sitt samordningsansvar och att det finns en brist på enhetlighet i bedömning och handläggning.

Kommunernas uppfattning om lantmäterimyndigheten skiljer sig beroende på om man har en kommunal myndighet eller ej. Kommuner med kommunala lantmäterimyndigheter är mycket nöjda, medan övriga ofta uttrycker frustration över bristande stöd. Användningen av Boverkets digitala handbok PBL kunskapsbanken är mycket hög, och de flesta kommuner uppger att Boverkets stöd är tillräckligt. Samtidigt uttrycks önskemål om mer konkreta vägledningar och tydligare kopplingar till praktiska exempel.

I detta kapitel redovisas resultat som rör planprocessen och kommunernas antagna riktlinjer för markanvisning, baserat på statistik från Boverket och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Här redovisas också resultat som rör kommunernas bedömning av planprocessen och planarbetet, baserat på uppföljningsprojektets kommunenkät om planarbete och uppföljande intervjuer. Dessutom redovisas resultat rörande kommunernas bedömning av dels länsstyrelsens och lantmäterimyndighetens åtaganden, dels planeringsunderlag och Boverkets stöd. Materialet har kompletterats med information från dialogmöten med berörda statliga myndigheter och branschorganisationer. En mer utförlig beskrivning av myndigheternas arbetssätt finns i bilaga 3. Kapitlet

inleds med en kort bakgrund om PBL, en beskrivning av riksdagsbeslutet samt relevanta tidigare rapporter m.m.

3.1 Bakgrund

Den nuvarande plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, trädde i kraft den 2 maj 2011 (prop. 2009/10:170, bet. 2009/10:CU25, rskr. 2009/10:366). Lagstiftningen var ett resultat av ett mångårigt utredningsarbete som bl.a. syftade till att förenkla, förtydliga och effektivisera plan- och byggprocesserna.

Ett övergripande syfte med lagen var att så långt som möjligt begränsa den totala tidsåtgången för planläggningen och att där det är möjligt och lämpligt ange tidsfrister för handläggningen av plan- och byggärenden. Genom tydligare regler ville man lägga grunden för en ökad förutsägbarhet för enskilda och företag samt ökade förutsättningar för likabehandling. En reformering av plan- och bygglagen i syfte att effektivisera beslutsprocesserna sågs också som nödvändigt för att främja goda konkurrensförhållanden.

3.2 Riksdagsbeslutet

I juni 2014 fattade riksdagen beslut om ändringar i PBL och antog lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar (prop. 2013/14:126, bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366). Det övergripande syftet med lagändringarna var att effektivisera och förenkla plan- och bygglovsprocessen för att underlätta bostadsbyggandet. Vidare syftade ändringarna till att tillgodose behovet av både effektivitet och medinflytande, tydliggöra myndigheternas roll i detaljplaneprocessen och skapa transparens och ökad tydlighet i förhandlingarna mellan parterna i exploateringsavtal och i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas. Lagändringarnas förmodade konsekvenser var bl.a. förbättrade förutsättningar för bostadsbyggande, kortare handläggningstider, en mer enhetlig behandling av stora och små intressenter på byggmarknaden samt lägre kostnader för byggherrar och exploatörer.

Ändringarna i PBL och den nya lagen om riktlinjer för markanvisningar trädde i kraft den 1 januari 2015 och innebar bl.a. följande.

3.2.1 Ändringar i 5 kap. PBL Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser

Processen för att ta fram detaljplaner förenklades

En av förenklingarna var att begränsa samrådskretsen i jämförelse med tidigare för alla förfaranden genom att kommunen inte behöver samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem (11 §).

Innan lagändringen fanns det två olika typer av förfarande, *normalt förfarande* och *enkelt förfarande*. Efter lagändringen ska detaljplaneprocessen i

normalfallet följa ett *standardförfarande*, som i stort sett ser ut som processen för det tidigare enkla förfarandet. Standardförfarandet är alltså enklare än det tidigare normala förfarandet, men det är något mer komplext än det tidigare enkla förfarandet. Om inte alla i samråds-kretsen har godkänt planförslaget efter samråd behöver kommunen, till skillnad från tidigare enkelt förfarande, efter samrådet i en underrättelse informera samråds-kretsen om det omarbetade förslaget inför granskning (18 §). En annan skillnad är att lagen tidigare slog fast att synpunkter skulle lämnas inom granskningstidens två veckor och kunde göras kortare, medan nuvarande formulering är att granskningstiden ska vara minst två veckor.

Ärenden som rör tillståndsprövning enligt miljöbalken, väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg regleras efter lagändringen som ett *samordnat planförfarande* (7 a §). Samma regler som i det tidigare enkla förfarandet gäller för samråd, kungörelse och gransknings-utlåtande.

Om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt behöver det kungöras, dock enbart om förslaget uppfyller kriterierna i 7 § för *utökat planförfarande*. Utökat förfarande motsvarar i stort sett det tidigare normala förfarandet. En förändring är att samrådstiden fastställs till minst tre veckor (11 c §). Utökat förfarande ska användas om planförslaget inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §, är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (7 §).

Ett förenklat förfarande infördes för upphävande eller förlängning av genomförandetiden för detaljplan

Förenklingen innebär att kommunen inte behöver underrätta samråds-kretsen efter samråd och inte heller låta dessa granska det omarbetade förslaget. Vid förlängning av en detaljplans genomförandetid (38 a §) gäller också att kommunen bara behöver samråda med lantmäterimyndigheten och kända sak-ägare. Förfarandet kan också användas vid upphävande av detaljplan när vissa kriterier är uppfyllda, nämligen att planens genomförandetid har gått ut, att upphävandet av planen är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och att ärendet inte är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse och inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (38 b §). Från och med 1 januari 2016 utökades bestämmelserna om förenklat förfarande till att även gälla vid upphävande av detaljplanebestämmelse om bl.a. områdets indelning i fastigheter eller om servitut (38 c §).

Myndigheternas roll i planprocessen förtydligades

Myndigheternas roll förtydligades bl.a. när det gällde vad lantmäterimyndigheten särskilt ska verka för och ge råd om under samrådet och granskningstiden (15, 20 och 22 a §§). Länsstyrelsen fick också en utvidgad rådgivande

roll (14 §). Kommunerna ska dessutom skicka en detaljplan som har vunnit laga kraft till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten inom två veckor (32 §). Tidigare formulering var ”snarast möjligt” men med underrättelse inom två veckor om kommunen inte kan skicka handlingarna.

3.2.2 Förbud mot egna tekniska krav

Ändringarna innebär vidare ett förbud för en kommun att ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt PBL eller i samband med genomförande av detaljplan (8 kap. 4 a §) – alltså krav som går utöver vad som fastställs i PBL och Boverkets byggregler (BBR).

3.2.3 Nya bestämmelser om vad som får regleras i exploateringsavtal

Enligt 6 kap. 39 § ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för exploateringsavtal, om kommunen avser att ingå sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal. I lagen fastställs vidare att de åtgärder som byggherren eller fastighetsägaren ska vidta eller finansiera ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras och att åtagandena ska stå i rimligt förhållande till nyttan av planen (6 kap. 40 §). Det framgår också att exploateringsavtal inte får innehålla åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla, och de får inte heller innehålla åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående (6 kap. 41–42 §§).

3.2.4 En ny lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar

Enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska en kommun anta riktlinjer för markanvisningar om kommunen genomför sådana. I lagen beskrivs vad dessa riktlinjer ska innehålla: kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

3.2.5 Relevanta lagändringar efter riksdagsbeslutet

Flera av de paragrafer som berördes av riksdagsbeslutet 2014 har ändrats senare. Det handlar om mindre justeringar eller tillägg som inte påverkar förutsättningarna för denna uppföljning. Följande ändringar kan dock nämnas.

Processen innan en detaljplan antas förtydligades 2020 med ett tillägg om att det utökade planförfarandet även ska tillämpas om den del av översikts-

planen som har betydelse för planförslaget inte är aktuell enligt 3 kap. 25 § när ärendet påbörjas (5 kap. 7 §) och att samordnat förfarande endast ska tillämpas när den del av översiktsplanen som har betydelse för planförslaget är aktuell (5 kap. 7 a §).

Samtidigt gjordes mindre justeringar av bestämmelserna om förlängning av genomförandetiden med innebörden att samråd även ska göras med lantmäterimyndigheten (5 kap. 38 a §). Det gjordes även ett förtydligande om att förenklat förfarande vid upphävande av detaljplaner (5 kap. 38 b §) enbart gäller om den del av översiktsplanen som har betydelse för upphävandet är aktuell (prop. 2019/20:52, bet. 2019/20:CU7, rskr. 2019/20:168).

3.3 Tidigare rapporter m.m.

Det finns en stor mängd utredningar, granskningar och uppföljningar inom plan- och byggområdet. I detta avsnitt sammanfattas resultaten av några av dessa med relevans för uppföljningen, dvs. med fokus på effektivitet och statens styrning.

3.3.1 Effektivitet i planprocessen

Flera undersökningar har ställt frågan om vilka hinder som finns inom detaljplanearbetet. Statliga utredningar pekar på statliga bestämmelser och riktlinjer, motstånd från medborgare och grannar, brist på personal med rätt kompetens och hög personalomsättning i kommunerna men också att det saknas marknadsmässiga förutsättningar för bostadsbyggande (SOU 2015:109, SOU 2018:35, SOU 2019:9). En majoritet av kommunerna anger att reglerna om riksintressen försvårar planering och byggande av bostäder (SKR 2021).

Flera rapporter och studier visar att ledtiderna i planprocessen blivit längre. Orsakerna till det är bl.a. detaljplaneringens ökade komplexitet och högre krav på utredningar, något som hänger ihop med värmandet av riksintressen, och en hög andel överklaganden (Boverket och WSP 2020, Evidens 2022, Evidens 2023). Att domstolarna tagit över prövningen av överklagade detaljplaner från länsstyrelsen har enligt en studie lett till en dubblering av handläggningstiderna för dessa mål (SKL 2019). En detaljplan som blir överklagad efter antagande tar i genomsnitt 8 månader längre att färdigställa än en som inte blir det (Bygg i tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna 2023).

Enligt nationellt ledtidsindex var den genomsnittliga tiden från beslut om planuppdrag till startbesked 4,7 år under tidsperioden 2016–2023 i ett urval av 48 kommuner (Bygg i tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna 2024). Det som tar absolut mest tid enligt kommunerna är ökade krav på utredningar till följd av alltmer komplexa markförhållanden. Ledtiden är längre i län där länsstyrelsen i genomsnitt kräver många utredningar (Bygg i tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna 2023).

SKR har studerat antalet utredningar per detaljplan, och deras undersökning visar bl.a. att det genomsnittliga antalet utredningar i de undersökta detalj-

planerna är 7,7 stycken (SKR 2025). Enligt kommunerna är det den enskilda länsstyrelsens krav som driver fram det stora antalet utredningar i detaljplanerna. De vanligaste utredningarna rör markförhållanden, miljö och natur, dagvatten och annan vattenhantering samt trafikfrågor. Enligt SKR visar resultatet att planinstrumentet förväntas reglera byggandet på en allt mer detaljerad nivå och lämnar ett mindre utredningsarbete till kommande skeden i samhällsbyggnadsprocessen.

En underlagsrapport till Produktivitetskommissionen pekar på faktorer som enligt den internationella litteraturen leder till svag produktivitet i byggsektorn, och de viktigaste är kompetensbrist, brist på moderna digitala verktyg och bristande samverkan mellan myndigheter och mellan lagar (Hermansson och Song 2024). Specifikt nämns intressekonflikter mellan PBL och miljöbalken. Ett åtgärdsförslag är att offentliga och privata aktörer gemensamt analyserar de förslag som framförts i de många utredningar och rapporter som har producerats för att lösa problemen med produktivitetshämmande regelverk. Här ingår även att staten ska ålägga Boverket att tillsammans med kommunerna skapa processer för hur förekomsten av kommunala särkrav ska minimeras även i praktiken.

Flera rapporter och utredningar pekar på att kommunala särkrav, trots lagändringen 2015, fortfarande ses som ett problem. Det handlar bl.a. om att kommunerna tolkar Boverkets byggregler (BBR) och PBL olika och att plan- och markanvisningsprocesserna skiljer sig åt mellan kommuner (Konkurrensverket 2018:7, SOU 2015:105). Kommunerna kan utnyttja planmonopolet som utpressning mot enskilda byggherrar, som känner sig tvingade att acceptera särkrav eller medfinansiering på sätt som inte stöds av PBL (Alvendal 2024). Studier visar att kommuner använder markägandet som ett verktyg för att ställa hållbarhetskrav som går utöver nationella byggregler (Candel och Törnå 2021, Candel 2022). Kommunernas mål som rör t.ex. hållbarhet, klimat, tillgänglighet och gestaltning behöver inte utgöra särkrav i rättslig mening men kan ändå påverka förutsättningarna för byggaktörer att verka i kommunen (SOU 2020:75, Jansson och Runesson 2019). SKR:s undersökning av vilka krav som kommunerna ställer vid markförsäljning visar att specifika krav som kan innebära särkrav¹⁷ ställs av 12 procent av kommunerna, och specifika energikrav av 4 procent (SKR 2025).

3.3.2 Statens styrning och myndigheternas roll

Enligt en förstudie om nationell fysisk planering har nuvarande system för samhällsplanering en rad brister, som utredaren sammanfattar som avsaknad av gemensam målbild, bristande styrning i frågor som berör flera aktörer och nivåer, haltande avvägningar samt bristande harmonisering i landet (Ds 2023:28). Länsstyrelserna och Boverket är de statliga myndigheter som flest aktörer var kritiska mot. Förklaringar till situationen är bl.a. brister i tillsyn och

¹⁷ Trähusbyggande, miljöbyggnadsmärkning, fjärrvärme, solpaneler.

vägledning, osäkerhet kring sitt eget mandat och oklarhet kring rollfördelning. Kommunerna menar att de får för lite stöd i att möjliggöra för ökat bostadsbyggande, och att de statliga riksintressena väger tyngre i avvägningssituationer. De uppfattar en påtagligt ökad utredningstyngd och menar att det är länsstyrelsen som driver detta. En kritik från både länsstyrelser och kommuner är att viktiga avvägningar har förskjutits från översiktsplanen till senare planarbete.

I projektet Bygg i tid ställdes frågor till kommunerna om hur de uppfattar samarbetet med olika statliga myndigheter. Flertalet kommuner rapporterar om bristande samverkan med Trafikverket (63 procent), och en tredjedel beskriver brister i samarbetet med länsstyrelsen (Bygg i tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna 2024). Dessa kommuner beskriver att deras tillväxtintressen ibland står i konflikt med länsstyrelsens ställningstaganden och att myndigheten brister i sin rådgivande roll. Även skillnader mellan länsstyrelser och deras bedömningar upplevs som frustrerande. Ett fåtal kommuner uppger att samarbetet med lantmäterimyndigheten inte fungerar väl. Dessa kommuner har sällan ett kommunalt lantmäteri utan arbetar mot det statliga Lantmäteriet. De beskriver exempelvis långa ledtider och brister i handläggarnas lokalkännedom.

På uppdrag av regeringen utvärderade Statskontoret 2017 hur organiseringen av fastighetsbildningen i en statlig och ett antal kommunala lantmäterimyndigheter fungerar utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv fastighetsbildning (Statskontoret 2017:18). Statskontoret bedömde bl.a. att organiseringen medför att de samlade personalresurserna i fastighetsbildningen inte utnyttjas effektivt och bidrar till att sakägare inte behandlas på ett enhetligt eller likvärdigt sätt. Samtidigt gjorde Statskontoret bedömningen att förrättningsverksamheten i kommunerna fungerar överlag väl. Kommuner med egen lantmäterimyndighet ansåg att de får en bättre samordning mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen och att deras detaljplaner blir bättre.

Vidare har Riksrevisionen granskat de statliga insatserna inom fastighetsbildningen i Sverige (Riksrevisionen 2022:3). Riksrevisionens övergripande slutsats var att de statliga insatserna inom fastighetsbildningen inte är tillräckligt effektiva. Samtidigt visade granskningen att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i huvudsak är rimlig från effektivitetssynpunkt. Riksrevisionen konstaterade att Lantmäteriet har minskat omfattningen av det stöd och den rådgivning som ges till kommunerna inom fastighetsbildningsområdet och det riktade stödet till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Enligt Riksrevisionen innebär det en risk för den fastighetsrättsliga kvaliteten i kommunala förrättningsbeslut och detaljplaner.

På uppdrag av regeringen har en särskild utredare gjort en översyn av lantmäterimyndigheternas organisering i syfte att förbättra förutsättningarna för både den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna att bedriva en effektiv, enhetlig och rättssäker fastighetsbildning i hela landet. Utredningen överlämnade den 1 oktober 2025 betänkandet En bättre

organisering av fastighetsbildningsverksamheten (SOU 2025:98). Utredningen föreslår bl.a. en tydligare rättslig reglering av statens övergripande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Lantmäteriets ansvar för att tillhandahålla utbildningar, handböcker, handledningar m.m. samt ärendehanteringssystem och andra tekniska handläggningsstöd till all förrättningsverksamhet förtydligas. Även de kommunala lantmäterimyndigheterna ska ha tillgång till det övergripande stödet enligt samma förutsättningar som Lantmäteriet.

Från den 1 januari 2022 ska alla nya detaljplaner upprättas så att de ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt enligt 2 kap. 5 a § plan- och byggförordningen (2011:338). SKR har undersökt kommunernas erfarenhet av arbetet med digitala detaljplaner (SKR 2023). Undersökningen visar att kommunernas uppfattning är att regelverk och specifikationer tagits fram och lanserats innan de varit helt genomtänkta och klara. Mindre än 20 procent tycker att arbetet med digitala planbeskrivningar fungerar bra, och andra kritiska synpunkter är brist på färdigutvecklade programvaror och brist på vägledningar och annat stöd (juridiskt och ekonomiskt).

3.4 Resultat från uppföljningen av ändringar i planprocessen

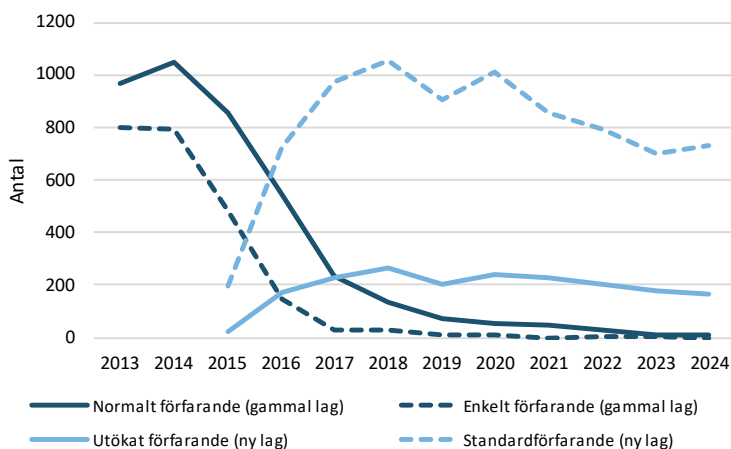
I detta avsnitt presenteras statistik över användningen av olika typer av planförfaranden, länsstyrelsens överprövningar och upphävande av detaljplaner, tidsåtgång i planprocessen och kommunernas antagna riktlinjer för markanvisningar. Dessutom redovisas resultaten från dels uppföljningsprojektets kommunenkät om planarbete, dels intervjuer med kommunerna om hur de uppfattar att planprocessen och planarbetet fungerar. Redovisningen görs både totalt och om möjligt uppdelat på kommungrupp¹⁸, län och förekomst av kommunal lantmäterimyndighet. Kommunernas bedömningar kompletteras med information från dialogmöten med länsstyrelser, branschorganisationer och Boverket.

3.4.1 Standardförfarande används i de flesta fall

Diagram 3.1 nedan visar att de gamla förfarandena gradvis fasats ut, samtidigt som det nya standardförfarandet blivit helt dominerande. Andelen detaljplaner som antas med någon typ av ”enklare förfarande” (enkelt förfarande enligt tidigare bestämmelser eller standardförfarande efter lagändringarnas införande 2015) har ökat från ca 45 procent innan lagändringen till drygt 80 procent efter lagändringen. Att det inte går att se någon omedelbar effekt från 2015 beror sannolikt på att många planprocesser pågår under en längre tid och att det inte fanns något att vinna på att börja om från början om man inlett arbetet innan lagändringen.

¹⁸ I rapporten används SKR:s kommungruppsindelning, se beskrivning i bilaga 1.

Diagram 3.1 Antal detaljplaner som antagits enligt olika planförfaranden 2013–2024



Källa: Boverkets PBL-enkät.

Det totala antalet antagna detaljplaner har halverats sedan 2014 (från ca 1 800 till 900 per år). Minskningen kan bero på att detaljplanerna är större än tidigare och innehåller fler byggrätter. Under samma period har antalet nybyggda bostäder per år mer än dubblats (källa: SCB). Om man utgår från en tid på fyra år från detaljplanens antagande till färdigställande innebär det att antalet bostäder per detaljplan ökat från 27 till 55 mellan 2017 och 2023.¹⁹

Utgjämning av skillnader mellan kommuner över tid

Olika kommungrupper följer varandra nära, med det undantaget att storstäder/storstadsnära kommuner hade en högre andel enklare förfaranden innan lagändringen och att andelen initialt sjönk efter lagändringen innan den började öka (se diagram 2.9, bilaga 2). Innan lagändringen (2013–2014) hade storstäder och storstadsnära kommuner i genomsnitt 9 procentenheter högre andel enklare förfaranden än övriga kommungrupper (drygt 50 procent jämfört med ca 40 procent), och till och med 2019 (2016–2019) hade de i genomsnitt 9 procentenheter lägre andel (drygt 60 procent jämfört med ca 70 procent). Från 2020 och framåt ligger alla kommungrupper på ungefär samma nivå. Kommuner med olika bostadsmarknadsläge hade samma nivå av enklare förfarande innan lagändringen, men efter lagändringen var utvecklingen mot enklare förfaranden långsammare i kommuner med underskott av bostäder (se diagram 2.10, bilaga 2). Skillnaden utjämnades gradvis från 2020.²⁰

En jämförelse mellan kommuner med och utan kommunal lantmäterimyndighet, inom samma breda befolkningsstorlek (30 000–60 000 samt 60 000–

¹⁹ På grund av ett drastiskt minskat bostadsbyggande minskar antalet till 35 2024.

²⁰ I rapporten används SKR:s kommungruppsindelning samt Boverkets klassificering av bostadsmarknadsläge, se beskrivning i bilaga 1.

100 000 invånare)²¹, visar att mindre kommuner som har en kommunal lantmäterimyndighet använde sig av enklare förfarande något oftare än de utan kommunal lantmäterimyndighet före lagändringen, medan större kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet tvärtom hade en lägre användning än de utan (tabell 3.1). Efter införandet har tvärtom kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet en högre användning än övriga kommuner.

Tabell 3.1 Andel (procent) detaljplaner som antagits med enklare förfarande 2013–2024, kommuner med och utan kommunal lantmäterimyndighet (KLM)

		2013–2015	2016–2018	2019–2021	2022–2024
30 000–60 000 inv.	Utan KLM	43	58	77	75
	Med KLM	49	58	77	74
60 000–100 000 inv.	Utan KLM	54	61	71	70
	Med KLM	46	63	74	81

Källa: Boverkets PBL-enkät.

3.4.2 Förenklat förfarande vid upphävande eller förlängning av genomförandetiden används knappt

I Boverkets PBL-enkät finns uppgifter om huruvida kommunerna använt sig av förenklat förfarande vid förlängning av en detaljplans genomförandetid (5 kap. 38 a § PBL) eller vid upphävande av detaljplan (38 b §). Frågorna har dock ställts på olika sätt olika år, vilket gör det svårt att följa användandet över tid (tabell 3.2). År 2015 ställdes en fråga bara om upphävande av detaljplan, 2016–2017 om upphävande inklusive upphävande av detaljplanebestämmelse (38 c §) och 2018–2019 för alla grunder sammanslaget. Först från år 2020 redovisas varje paragraf för sig. Man kan dock konstatera att antalet detaljplaner som upphävts eller där genomförandetiden förlängts med förenklat förfarande är mycket litet, under 2020–2024 mellan drygt 20 och 50 ärenden.

Boverket har även information om det totala antalet detaljplaner som upphävts, oavsett om det är med förenklat eller normalt förfarande. Det totala antalet ligger kring 50 ärenden per år. Det möjliga antalet ärenden där förenklat förfarande kan användas är alltså mycket begränsat. Motsvarande data saknas när det gäller ändring av plan. Boverket kommenterar i sin redovisning av ett regeringsuppdrag (LI2023/03247) att kommunerna ofta tillämpar standardförfarande, även i ärenden där ett förenklat förfarande skulle vara tillämbart, av rädsla för att begå formfel (Boverket 2024).

²¹ I kommuner med under 30 000 invånare finns bara en kommun med KLM, och i kommuner med över 100 000 invånare har alla kommuner en KLM. I och med att antalet detaljplaner är relativt litet i gruppen med KLM är flera år hopslagna.

Tabell 3.2 Antal detaljplaner som antagits med förenklat förfarande vid förlängning eller upphävande 2015–2024

	Förlängning		Upphävande		
	38 a §	38 c §	38 b §	38 b–c §§	38 a–c §§ 38 a–b §§
2015			8		
2016				24	
2017				38	
2018					68
2019					72
2020	1	59	20		21
2021	0	55	50		50
2022	1	34	20		21
2023	0	36	34		34
2024	1	32	20		33

Källa: Boverkets PBL-enkät.

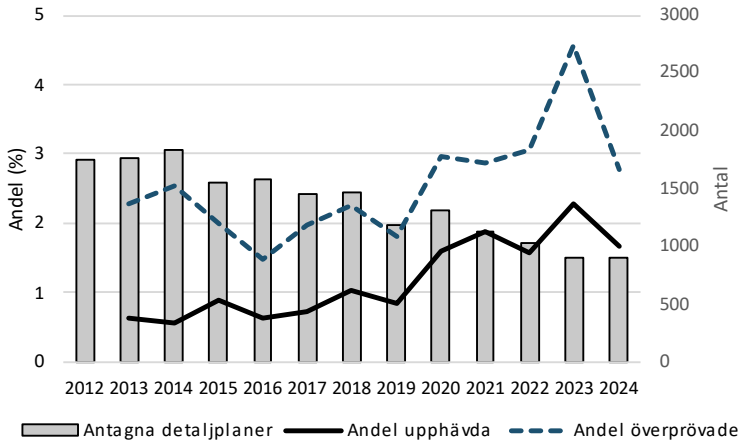
3.4.3 Ovanligt att länsstyrelsen överprövar eller upphäver detaljplaner

Ett sätt att mäta planprocessens effektivitet och hur bra samarbetet mellan kommuner och länsstyrelser fungerar kan vara att följa hur ofta länsstyrelsen ingriper genom att överpröva och upphäva detaljplaner.²² Beslut om upphävande ska fattas inom två månader från det att länsstyrelsen har beslutat om överprövning. Som synes i figur 3.2 är både överprövning och upphävande mycket ovanligt. Även om det finns en viss ökning över tid handlar det om små tal. Endast 2–3 procent av alla antagna detaljplaner överprövas, och 1–2 procent upphävs.²³ År 2023 skiljer sig dock från övriga år med en högre andel.

²² Enligt 11 kap. 10 § PBL ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut om antagande av detaljplan om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt miljöbalken inte tillgodoses, regleringen av frågor om användning av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, en miljökvalitetsnorm inte följs, strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser eller en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

²³ Värdet har satts i relation till genomsnittet av antagna detaljplaner samma och föregående år.

Diagram 3.2 Antal antagna detaljplaner och andel (procent) överprövade och upphävda detaljplaner 2013–2024

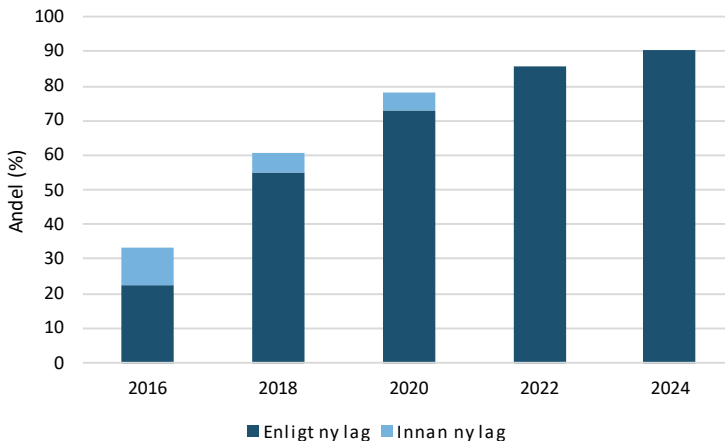


Källa: Boverkets PBL-enkät.

3.4.4 Gradvis implementering av riktlinjer för markanvisningar

I bostadsmarknadsenkäten ställs frågor om kommunernas riktlinjer för markanvisning vartannat år sedan 2016. Enligt svaren har en stor andel av kommunerna antagit riktlinjer för markanvisning: 85 procent av alla svarande 2024 jämfört med drygt 30 procent 2016 (varav drygt 20 procent enligt den nya lagen). Av de kommuner som angett att de genomfört markanvisning under de senaste två åren och därmed är skyldiga att anta riktlinjer var det 22 procent som antagit riktlinjer enligt den nya lagen 2016 och 55 procent 2018. Andelen har ökat till drygt 90 procent 2024.

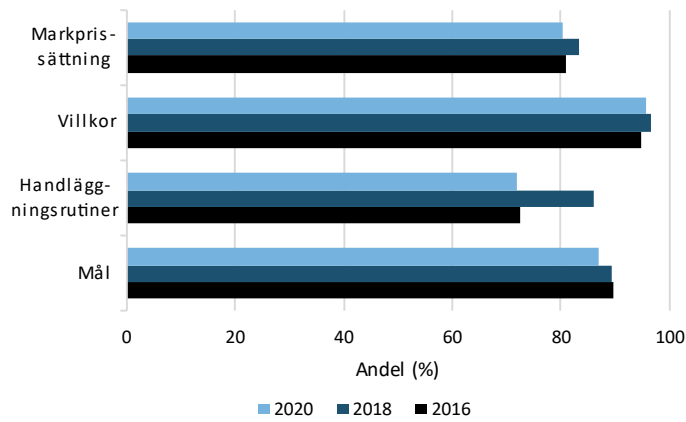
Diagram 3.3 Andel (procent) kommuner som antagit riktlinjer om markanvisning av de som genomfört markanvisning 2016–2024



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät.

Under tidsperioden 2016–2020 ställdes också frågor om riktlinjernas innehåll. Om enbart de kommuner som antagit riktlinjer enligt den nya lagen inkluderas kan det konstateras att ca 90 procent av riktlinjerna innehåller kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse, och drygt 95 procent innehåller villkor för markanvisningar (diagram 3.4). Cirka 80 procent av riktlinjerna innehåller kommunens principer för markprissättning, och drygt 70 procent kommunens handläggningsrutiner (andelen var dock uppe på 85 procent 2018). Cirka två tredjedelar av riktlinjerna uppfyller helt lagens krav 2016 och 2018. Detta har sjunkit till 60 procent 2020.

Diagram 3.4 Andel (procent) av riktlinjer för markanvisning som uppfyller lagens krav 2016–2020



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät.

Storstäder och storstadsnära kommuner antar oftare riktlinjer

En jämförelse av olika kommungrupper visar att förekomsten av antagna riktlinjer för markanvisningar i de kommuner som genomfört sådana har ökat tydligt för alla kommuntyper men är nära kopplat till urbaniseringsgrad (se diagram 2.11, bilaga 2). År 2024 är andelen landsbygdskommuner som har markanvisningar drygt 60 procent jämfört med 100 procent i storstäder och storstadsnära kommuner. Landsbygdskommuner har också lägre kvalitet på sina riktlinjer avseende innehåll, men är samtidigt den kommungrupp som förbättrat sina riktlinjer mest (visas ej). Även storstäder och storstadsnära kommuner visar en förbättring över tid, medan kvaliteten däremot sjunkit i mindre och större städer med pendlingskommuner.

Kommuner med olika bostadsmarknadsläge skiljer sig mycket åt, framför allt under 2018 och 2020, då andelen som har antagit riktlinjer i de kommuner som genomfört sådana ligger nära 30 procentenheter högre i kommuner med underskott av bostäder (se diagram 2.12, bilaga 2). År 2024 har skillnaderna nästan utjämnats (ca 95 % i båda grupperna). I och med att antalet riktlinjer som antagits enligt den nya lagen länge var lågt i kommuner med balans eller

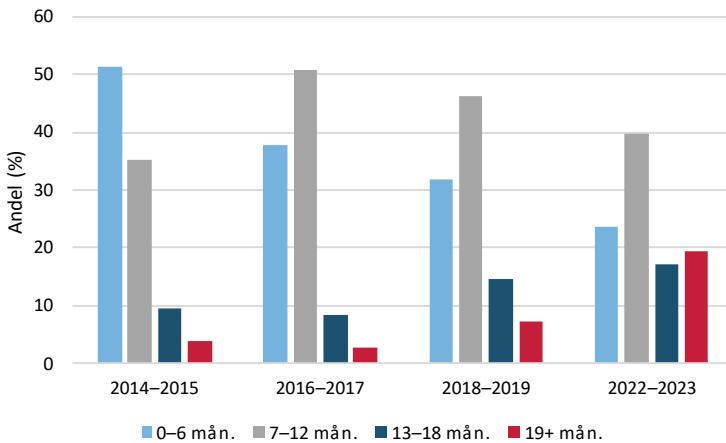
överskott går det att jämföra kvaliteten avseende innehåll först 2020. Andelen riktlinjer som uppfyller alla lagens krav är då densamma i båda grupperna.

3.4.5 Planprocessen tar allt längre tid

I detta avsnitt används data från SKR:s enkät om planläggning och tidsåtgång. För att data ska vara jämförbara över tid inkluderas enbart kommuner som besvarade enkäten vid den första datainsamlingen. För en närmare beskrivning av materialet se bilaga 1. Resultaten visar att det har skett en gradvis förskjutning mot allt längre tid från samrådsstart till antagande av detaljplan (nedan kallat samråd–antagande-tid). Genomsnittet för alla kommuner är ca 8 månader 2014–2015, med en marginell ökning till 8,6 månader 2016–2017. Fram till 2018–2019 ökar tidsåtgången med nästan två månader, och mellan 2018–2019 och 2022–2023 med drygt 3,5 månader. Utvecklingen av tidsåtgång för hela planprocessen (från planuppdrag till antagande) har utvecklats på liknande sätt, med små förändringar mellan de två första tidsperioderna, men desto större ökning från 2018–2019 och framåt.

En stor andel (drygt 50 %) av kommunerna anger en samråd–antagande-tid på 6 månader eller kortare 2014–2015 (diagram 3.5). Denna andel sjönk med nästan 15 procentenheter mellan 2014–2015 och 2016–2017 och med lika mycket fram till och med 2022–2023. Minskningen av de riktigt korta tiderna skulle kunna kopplas till skillnaderna mellan det tidigare enkla förfarandet och nuvarande standardförfarande (se avsnitt 3.2.1). Andelen kommuner som anger en tidsåtgång på mer än 18 månader började öka först från 2018–2019, och ökade framför allt mellan 2018–2019 och 2022–2023.

Diagram 3.5 Andel (procent) kommuner med olika mediantid från samråd till antagande, 2014–2015 till 2022–2023



Källa: SKR, Planläggning och tidsåtgång. Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Tidsåtgången mellan samrådsstart och antagande är lägre i de kommuner som har en hög andel enkla förfaranden. Skillnaden mellan de kommuner som har

många och de som har få enkla förfaranden har dock minskat något efter lagändringen. Det kan illustreras genom en jämförelse mellan 2014–2015, där planprocessen i stor utsträckning initierats innan lagändringen, och 2018–2019, då lagändringen bör ha fått fullt genomslag. 2014–2015 är skillnaden mellan de kommuner som antar få detaljplaner med enklare förfarande (under 40 procent) och de som antar många (85 procent eller mer) 3,1 månader. 2018–2019 är skillnaden något lägre (2,7 månader). Relativt sett har kommuner med få enkla förfaranden drygt 50 procent längre tidsåtgång än de med många enkla förfaranden 2014–2015, jämfört med drygt 30 procent längre 2018–2019.

Störst ökning av tidsåtgång i storstäder och storstadsnära kommuner

En jämförelse av olika kommungrupper visar att den genomsnittliga tidsåtgången har ökat mest och tidigast i storstäder och storstadsnära kommuner, som haft längst tid från samrådsstart till antagande under hela perioden (se diagram 2.13, bilaga 2). Den totala ökningen är drygt 8 månader (från drygt 11 till drygt 19 månader). I övriga kommungrupper påbörjades ökningen 2018–2019. Mindre städer med pendlingskommuner har ökat sin tidsåtgång minst, med drygt 2,5 månader (från knappt 8 till 10,5 månader).

Kommuner som har ett underskott på bostäder har längre genomsnittliga samråd–antagande-tider, och skillnaderna har också ökat, fr.o.m. 2018–2019 (se diagram 2.14, bilaga 2). Under den första tidsperioden var skillnaden mellan kommuner med underskott och de med överskott eller balans knappt 2 månader (knappt 9 respektive 7 månader), och under den sista knappt 6 månader (knappt 15 respektive knappt 9 månader).

Lägre tidsåtgång i kommuner med kommunal lantmäterimyndighet

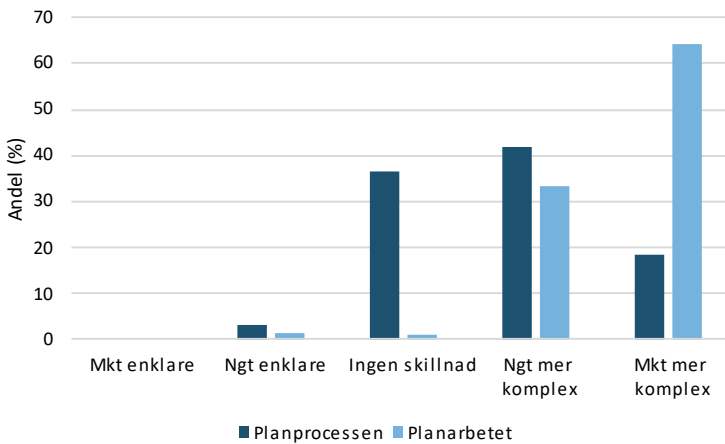
I genomförda intervjuer och kommunenkäten framkommer det att kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet är mycket nöjda med det stöd de får, och en åsikt är att möjligheten att involvera lantmäterimyndigheten tidigt i processen förenklar och effektiviserar detaljplanearbetet (se avsnitt 3.5.5). Vid en jämförelse av kommuner med och utan kommunal lantmäterimyndighet inom samma breda befolkningsstorlek (30 000–100 000 invånare) visar det sig att kommuner som har en sådan myndighet har en genomsnittlig tidsåtgång för den totala plantiden som är närmare 2,5 månader kortare sett över hela tidsperioden. Motsvarande skillnad syns inte för tid mellan samrådsstart och antagande, vilket tyder på att vinsten med att ha en kommunal lantmäterimyndighet framför allt visar sig i kommunens interna process. Antalet kommuner i de olika grupperna är dock för litet för att göra det möjligt att analysera trender.

3.4.6 Planarbetet har blivit mer komplext

I uppföljningsprojektets kommunenkät om planarbete ställdes frågor om *planprocessen* (dvs. reglerna i 5 kap. PBL) respektive arbetet med att ta fram detaljplaner i sin helhet (nedan kallat *planarbetet*) blivit enklare eller mer komplext över tid. Resultatet visar att två tredjedelar av de svarande anger att planarbetet blivit mycket mer komplext, men betydligt färre, en femtedel, anger att planprocessen blivit mycket mer komplex. Nästan alla svarande (97 procent) anger att planarbetet blivit mycket eller något mer komplext, medan det är relativt många (37 procent) som menar att planprocessen inte förändrats över tid. Mycket få kommuner anger att planprocessen eller planarbetet blivit enklare över tid.

Diagram 3.6 Kommunernas bedömning av om planprocessen respektive planarbetet blivit enklare eller mer komplext över tid

Andel (procent) per svarskategori



Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete.

Planprocessen bedöms som mer komplex i kommuner med liten nyproduktion

Förändringen över tid bedöms relativt likartat i olika kommungrupper när det gäller planarbetet (se tabell 2.8, bilaga 2). Landsbygdskommuner anger dock mer sällan att planarbetet blivit mycket mer komplext (56 procent) än övriga kommungrupper, samtidigt som de oftare anger att planprocessen blivit något eller mycket mer komplex (drygt 70 procent). Andelen som anger att planprocessen blivit något eller mycket mer komplex är lägst i större och mindre städer med pendlingskommuner (56 procent).

Det är generellt små skillnader mellan kommuner med olika bostadsmarknadsläge (se tabell 2.9, bilaga 2). Det är dock vanligare att kommuner med balans eller överskott av bostäder anger att planprocessen blivit något eller mycket mer komplex över tid (64 procent jämfört med 57 procent). Det är

noterbart att de kommuner som bedömer planprocessen som mer komplex är de som mer sällan planerar för nybyggnad (landsbygdskommuner och kommuner med balans eller överskott). Det tyder på att bedömningen kan påverkas av brist på erfarenhet.

3.4.7 Högre utredningskrav anges som skäl till ökad komplexitet av nästan alla kommuner

De kommuner som svarat att planarbetet blivit mer komplext fick också frågan vilka de viktigaste skälen till ökad komplexitet var (tabell 3.3). Det skäl som flest kommuner angav var högre utredningskrav (drygt 90 procent)²⁴. Andra vanligt förekommande anledningar var högre miljökrav (55 procent) och svårare platser eller markförhållanden (45 procent). Att PBL blivit svårare att tillämpa angavs av en femtedel. En femtedel angav ”annat skäl”. Dessa svar var ofta relaterade till högre krav, bristande kunskap och konflikter med annan lagstiftning.

De angivna skälen skiljer sig en del mellan olika kommungrupper (se tabell 2.10, bilaga 2). Högre utredningskrav är det vanligaste skälet i alla kommungrupper, men flera skäl är mer ovanliga i landsbygdskommuner samtidigt som resurs- eller kompetensbrist är vanligare (44 procent). Flera faktorer anges oftare av storstäder och storstadsnära kommuner, särskilt gäller det svårare platser eller markförhållanden (77 procent), att det är svårare att tillämpa PBL (47 procent) och att det är fler konflikter med riksintressen (47 procent). I mindre städer och deras pendlingskommuner är det däremot mycket ovanligt att ange att PBL är svårare att tillämpa (10 procent).

Tabell 3.3 Skäl till ökad komplexitet enligt kommunerna

Andel (procent) av svarande

Angivna skäl	Andel (%)
Högre utredningskrav	91
Högre miljökrav	55
Svårare platser/markförhållanden	45
Fler konflikter med riksintressen	34
Resurs-/kompetensbrist	30
Mindre stöd från länsstyrelsen	26
Fler överklaganden	24
PBL svårare att tillämpa	21
Annat skäl	19
Mindre stöd från lantmäterimyndigheten	16
Svårare att samarbeta med exploatörer	11
Sämre internt samarbete	3

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete.

²⁴ Enligt SKR rör de vanligast förekommande utredningarna geoteknik, dagvatten, naturvärdesinventering, trafik, buller, markteknik, arkeologi, kulturmiljö, solstudier och miljökonsekvensbeskrivning (SKR 2025).

Det är vanligare att kommuner med underskott på bostadsmarknaden anger fler konflikter med riksintressen (41 procent), svårare platser eller markförhållanden (54 procent) och att man får mindre stöd från länsstyrelsen (31 procent) än i kommuner med balans eller överskott (se tabell 2.11, bilaga 2). Kommuner som inte har en kommunal lantmäterimyndighet anger oftare att ett skäl är ”mindre stöd från lantmäterimyndigheten” (19 procent jämfört med 4 procent).

Vad gäller skäl till högre komplexitet kan det vara intressant att jämföra mellan länen, då flera av skälen kan påverkas av länsstyrelsens arbete (se tabell 2.12, bilaga 2). Högre utredningskrav anges av 100 procent av kommunerna i tolv av länen. Lägst andel finns i Västernorrland (60 procent), och Kronoberg och Västmanland har den näst lägsta andelen (83 procent). Andra noterbara skillnader mellan länen är exempelvis att över 80 procent av kommunerna i Stockholm och Gävleborg anger högre miljökrav, men ingen kommun i Västernorrland gör det. Över 80 procent av kommunerna i Västmanland och Södermanland anger svårare platser eller markförhållanden, men bara 20 procent i Västernorrland och Östergötland. Mindre stöd från länsstyrelsen rapporteras av 50 procent eller fler av kommunerna i Skåne, Södermanland och Östergötland, men i fem län är det ingen kommun som angett det som ett skäl till komplexitet.

3.4.8 Både externa faktorer och ändrad tillämpning ligger bakom högre utredningskrav

I intervjuerna och enkätens fritextfråga framkom det att frågan om höjda utredningskrav i hög grad engagerar kommunerna. De faktorer som framgår som förklaringar till de ökade kraven kan sammanfattas på följande sätt.

Hårdare tolkning av samma lagstiftning

Förändrad praxis uppfattas av vissa kommuner som rimligt. Det finns en bättre förståelse för hur lagstiftningen ska tillämpas och större medvetenhet om olika miljörisker. Klimatförändringarna har lett till högre risk för översvämningar och erosion, något som kräver mer underlag och anpassningar. Många menar dock att det gått inflation i antalet utredningar och kraven uppfattas som orimliga i förhållande till nyttan. Detta anses hänga ihop med bristande erfarenhet inom länsstyrelsen, eftersom osäkra handläggare kräver mer underlag. Kommunerna beskriver också att länsstyrelsen ofta underkänner kommunens expertis på att själva göra utredningar. I stället krävs konsultrapporter.

Högre miljökrav och ny rättspraxis

Kommunerna uppger förändringar i lagstiftning och rättstillämpning som ett skäl till de hårdare utredningskraven, bl.a. skärpta miljökvalitetsnormer (5 kap. miljöbalken), förändringar i artskyddsförordningen (2007:845), införlivande av EU-direktiv i svensk lagstiftning och ändrad praxis efter domar i Mark- och miljööverdomstolen och EU-domstolen. De flesta menar dock att

det inte främst är reglerna i sig som ändrats utan att tillämpningen har förändrats över tid.

Fler utredningar som en konsekvens av svårare platsförhållanden

När kommunen ska planlägga för nyproduktion handlar det ofta om förtätning, dvs. nybyggnad i befintlig miljö, att ta jordbruksmark i anspråk eller att bygga på förorenad mark. Den ”enkla” marken är slut. Det innebär en mer komplicerad process med fler intressenter, fler konflikter med riksintressen och fler eventuella risker för hälsa och säkerhet. Det ökar i sin tur kraven och antalet utredningar. De konflikter med riksintressen som oftast nämns av kommunerna gäller kulturmiljövård och kommunikationer.

Otydlighet och bristande förutsebarhet

Några kommuner beskriver hur enskilda handläggare tillåts driva specifika sakfrågor, vilket påverkar länsstyrelsens utredningskrav i en viss riktning under en period för att sedan ersättas av något annat. Kommunerna väljer oftast att inte ifrågasätta länsstyrelsen då det bara förlänger processen ytterligare. Detta leder i sin tur till att det saknas praxis i form av rättsfall i många frågor, och otydligheter i lagstiftningen reds inte ut.

Förskjutning från bygglovsskedet till detaljplaneprocessen

Många kommuner beskriver hur krav på detaljerad planering med tekniska lösningar ställs redan i detaljplaneskedet, något som tidigare aktualiserades senare i processen. Det innebär att detaljplanerna blir mindre flexibla och att gränsdragningen mellan vad som styrs i detaljplanen och vad som avgörs i senare byggprojekt blir otydlig. Kommunerna uppfattar att länsstyrelsen saknar förtroende för hur kommunerna tillämpar PBL i bygglovsskedet.

Höjda utredningskrav är fördyrande

Konsekvensen av de höjda utredningskraven är enligt kommunerna att planprocesserna blir dyra, långdragna och resurskrävande. Det är särskilt betungande för små kommuner. Resursbrist anges av många landsortskommuner men det är få som kommenterat frågan i enkätens fritextsvar. I de kommuner som deltog i intervjuer varierar antalet planhandläggare mellan 1 och 80 stycken. De flesta intervjuade anser att de resurser de har är tillräckliga i nuläget men att det delvis beror på lågkonjunkturen. Några mindre kommuner kommenterar att de har tillräckliga personella resurser men däremot inte tillräckliga ekonomiska resurser för planläggning, exempelvis för inköp av konsulttjänster. Mindre kommuner saknar ofta exploatörer som kan stå för sådana kostnader och resultatet blir att ingen planläggning sker eller att kommunen får avgränsa planarbetet (frimärksplaner).

En kommun beskriver en ojämn budgetfördelning inom kommunen, som innebär att detaljplaner blir försenade när andra förvaltningar inte har utrymme

i sin budget för att ta sin del av kostnaden.²⁵ Flera kommuner anger också att medan de har tillräckliga resurser på plansidan saknas det personal på närliggande avdelningar som mark och exploatering, då det är svårt att få tag på viss specialistkompetens. En kommun beskriver att det skett ett generellt kunskaps-tapp inom hela bygg- och planbranschen i och med att många erfarna gått i pension och att det är ”en ökad volym i antal detaljplaner med fler personer, men med färre personer som har erfarenhet inom alla delar av processen”.²⁶ En landsbygds kommun som lyckats behålla erfaren personal berättar att de erbjuder en stor flexibilitet i arbetsuppgifter och har använt sig av samarbetet med konsulter för att kompetensutveckla personalen.²⁷

3.4.9 Kommunerna efterlyser en översyn av relationen mellan PBL och miljöbalken

Som redan nämnts är det en mindre del (20 procent) av de svarande som angett att PBL blivit svårare att tillämpa. Många kommuner uttrycker att processen i sig fungerar bra och är enkel att förstå, men det som gör PBL svårare att tillämpa är att lagen ändras så ofta. Det är svårt att hålla sig ajour med alla ändringar, och kommunen kan ha pågående projekt med utgångspunkt i flera olika versioner av PBL. Förändringar sker innan bestämmelser hinner prövas rättsligt, så det byggs inte upp någon praxis. En kommun påpekar att ord byts ut i lagtexten trots att ”samma funktion kvarstår”, vilket leder till begreppsförvirring.²⁸

Av de kommuner som tagit upp de lagändringar i planprocessen som infördes 2015 framkommer synpunkten att det är för liten skillnad mellan olika förfaranden och att tidsvinsten av att använda standardförfarande (i stället för utökat förfarande) är liten. Flera påpekar att det gamla enkla förfarandet var mindre komplicerat och gick snabbare än nuvarande standardförfarande. En aspekt som kan förlänga processen är att det kan vara tidskrävande att försöka få in svar från alla i samråds kretsen om de godkännt planförslaget efter samråd. Om det inte lyckas behöver kommunen formellt meddela samråds kretsen om planförslaget i en underrättelse inför granskningstiden. En kommun tar upp en situation där de på grund av en inaktuell översiktsplan måste använda utökat förfarande i alla planprocesser, vilket kan innebära en onödigt komplicerad process för en mycket liten ändring med få sakägare.²⁹

Andra aspekter av planprocessen som nämns är exempelvis regleringen av ändring av detaljplan (5 kap. 38 § PBL), där samma process måste följas som vid antagandet av en ny plan. Det förslag om förenklingar som tagits fram av Boverket välkomnas (Boverket 2024). Flera kommuner beskriver det som ett stort problem att planlägga i befintlig bebyggelse. Dagens regler för exempelvis klimatanpassning kan innebära att ingenting vare sig får ändras eller

²⁵ Intervju med storstadsnära kommun, den 20 december 2024.

²⁶ Intervju med storstadskommun, den 25 januari 2025.

²⁷ Intervju med landsbygds kommun, den 5 december 2024.

²⁸ Fritextsvar Storstad/storstadsnära kommun, kommunenkät om planarbete.

²⁹ Intervju med mindre stad/pendlingskommun, den 11 december 2024.

nyproduceras i en gammal stadskärna. Ett annat exempel är strandskydd som plötsligt blir aktuellt när man ändrar en gammal detaljplan där det redan finns bebyggelse som byggts utifrån tidigare regler.

Ett önskemål till lagstiftaren är att inte vara inne och ”peta” i lagen med frekventa och små lagändringar. Det som skulle krävas är enligt de svarande kommunerna snarare en större översyn av PBL och framför allt hur PBL relaterar till annan lagstiftning. Den centrala konflikten är den mellan PBL och miljöbalken. En kommun beskriver det som att PBL är ”avvägningslagstiftning” medan miljöbalken är en ”förbudslagstiftning”.³⁰ Kommunerna uppfattar att de själva är de enda som väger olika intressen mot varandra i en bedömning av markanvändningen och som företräder samhällsintresset bostadsförsörjning och utveckling. Statliga myndigheter agerar däremot utifrån sina specifika intressen och ingen väger eller prioriterar mellan dem. Lagstiftningarna harmoniserar inte i dag och kommunerna efterlyser en tydligare prioriteringsordning mellan olika intressen när dessa står i konflikt med varandra, alltså att staten kan behöva uppgradera vissa intressen och nedgradera andra.

Länsstyrelsens bild relativt samstämmig med kommunernas

I kontakten med länsstyrelserna låg fokus på deras löpande arbete gentemot kommunerna. Frågan om förändrad lagstiftning och högre utredningskrav togs dock upp, och de flesta bekräftar att det är en utmaning med frekventa lagändringar. Majoriteten av länsstyrelserna beskrev att hög personalomsättning och bristande kompetens i kommunerna förvärrade problemet. En länsstyrelse bekräftar att oerfarna handläggare, inom både länsstyrelsen och kommunerna, kan ha lett till ändrad tillämpning på grund av osäkerhet och rädsla att man missar något.³¹

När det gäller högre utredningskrav pekar länsstyrelsen på samma huvudfaktorer som kommunerna. Det handlar bl.a. om att man bygger på svårare ställen, som i befintlig bebyggelse eller på kontaminerad mark, att miljölagstiftningen skärpts och att rättspraxis har ändrats. Det finns en medvetenhet om att det är stora skillnader mellan länsstyrelser när det gäller antal utredningar per detaljplan, men man menar att det kan vara svårt att jämföra länen då kraven hänger ihop med detaljplanens storlek och den specifika platsen.

En aspekt som ingen kommun tagit upp är att brister i översiktsplaneringen leder till att många förhållanden, exempelvis kring markanvändning, inte är utredda sedan tidigare, vilket leder till en krångligare planprocess.³² Att översiktsplanen blivit ett politiskt ”visionärt” dokument innebär att den är av mindre nytta som planeringsinstrument. De utredningar som ligger till grund för översiktsplanen ger inte tillräcklig stöd när t.ex. nya bostäder ska planeras och lämpligheten ska prövas skarpt i detaljplanen.³³ En annan faktor som

³⁰ Intervju med större stad, den 17 december 2024.

³¹ Digitalt möte med Länsstyrelsen i Dalarna, den 17 september 2024.

³² Digitalt möte med Länsstyrelsen i Västra Götaland, den 28 oktober 2024.

³³ Mejl från expert vid Länsstyrelsen i Norrbotten, den 20 maj 2025.

bidrar till långa plantider kan vara att kommunen har parallella pågående processer med tillståndsprövning som påverkar detaljplanen.³⁴

Branschorganisationerna bekräftar kommunernas bild av konflikter i lagstiftningen

I dialogen med branschorganisationer hävdade flera att det som är mest angeläget när det gäller lagstiftning är att se över relationen mellan PBL och miljöbalken och riksintressesystemet. Även hur EU-lagstiftning har införlivats i svensk lag (exempelvis artskyddsdirektivet) beskrevs som problematiskt.³⁵ Flera branschföreträdare lyfte fram att bostadsbyggande också borde ses som ett riksintresse för att inte alltid komma sist i prioriteringsordningen. Flera organisationer bekräftade att lagändringar sker för ofta och att de inte följs upp utifrån om de uppfyllt sitt syfte.

Branschen ser kommunerna som kostnadsdrivande – det kan handla om hållbarhetskrav, att de inte ifrågasätter länsstyrelsens krav på utredningar eftersom de kan vältra över kostnaden på exploatören, deras prissättning på mark³⁶ och väldigt specifika krav som gör detaljplanerna oflexibla och lägenheter osäljbara. Flera branschföreträdare beskriver att kommunerna har problem med personalomsättning och att många planhandläggare är unga och oerfarna och därmed inte lika kunniga om PBL som tidigare. Det finns behov av fördjupande utbildningar för redan yrkesverksamma.³⁷

Samma typ av problematik beskrivs när det gäller länsstyrelsen: det finns en osäkerhet som gör att man inte vågar fatta beslut utan att begära en utredning till eller att man hellre säger nej. Det har lett till en inflation i antal utredningar. Varken kommuner eller länsstyrelsen har incitament till effektivitet eftersom det är någon annan som betalar.³⁸

3.4.10 Olika åsikter om tekniska särkrav och kostnadsdelning i exploateringsavtal

Enligt branschföreträdarna är det fortfarande vanligt förekommande med tekniska särkrav, trots ett uttryckligt förbud mot dessa i PBL (8 kap. 4a §). Ett sätt att ställa sådana krav är att kommunen i en markanvisningstävling ger fler poäng till den exploatör som uppfyller vissa krav³⁹, ett annat är att i exploateringsavtal hänvisa till detaljplan eller ett gestaltningsprogram med krav på exempelvis ett visst material (som trä).⁴⁰ Enligt Boverkets vägledning om tekniska särkrav kan kommunen ställa krav på viss gestaltning i markanvisningsavtal, men dessa får inte gå utöver PBL och Boverkets föreskrifter.

³⁴ Digitalt möte med Länsstyrelsen i Västra Götaland, den 28 oktober 2024.

³⁵ Möte med Byggherrrådet, den 1 oktober 2024.

³⁶ Enligt EU:s regler för statsstöd (artikel 107.1 i EUF-fördraget) får kommunens pris inte understiga marknadsvärdet vid markförsäljning, då det anses snedvrider konkurrensen på den inre marknaden.

³⁷ Möte med Byggföretagen, den 13 september 2024.

³⁸ Möte med Byggherrarna och Fastighetsägarna, den 20 september 2024.

³⁹ Möte med Byggföretagen, den 13 september 2024.

⁴⁰ Möte med Byggherrarna och Fastighetsägarna, den 20 september 2024.

Boverket tog under 2024 fram en vägledning för exploateringsavtal (LI2023/03246, Boverket 2024:15). Enligt vägledningen har en kommun inte rätt att ställa krav på viss gestaltning i exploateringsavtal, eftersom avtalets villkor begränsas till åtgärder som är nödvändiga för detaljplanens genomförande. SKR gör dock en annan tolkning och har inte ändrat i det underlag för exploateringsavtal som de har tagit fram som stöd till kommunerna.

Branschorganisationerna tar också upp problemet med bristande enhetlighet i hur kommunerna tolkar PBL: ”varje enskild bygglovhandläggare gör sin unika tolkning om vad som är lagligt”.⁴¹ Detta kan innebära att en byggt teknisk lösning som godkänts i en kommun sedan inte kan användas i en annan. Systemet med certifierade byggprojekteringsföretag, som infördes i augusti 2022, har som syfte att hantera frågan. Bedömningar gällande tekniska egenskapskrav och utformningskraven om lämplighet och tillgänglighet ska kunna göras av sådana certifierade företag i stället för som normalt av kommunens byggnadsnämnd (9 kap. 32 b–d §§ PBL). Om ett sådant företag har använts för projektering ska byggnadsnämnden alltså inte pröva krav som omfattas av certifieringen, vare sig inför beslut om bygglov eller startbesked. Enligt Swedac fanns det i maj 2025 emellertid inga ackrediterade certifieringsorgan som erbjuder denna certifiering.⁴² Branschen är inte heller nöjd med lagens utformning, då kommunerna fortfarande har tillsynsansvaret och ger slutbesked.⁴³ Risken finns att de gör en annan bedömning än det certifierade byggprojekteringsföretaget. Den projektering som byggherren fått bygglov och startbesked för kan därför behöva ändras, i värsta fall när byggnaden är färdigställd, på grund av att kommunen nekar slutbesked.⁴⁴ Boverket har redovisat ett förslag på förändring av nuvarande system som flyttar över viss kontroll under byggprocessen från kommunerna till certifierade byggprojekteringsföretag (Boverket 2025).

Problemet med exploateringsavtalen är enligt branschföreträdare att lagen är luddigt skriven. Det är svårt att komma överens med kommunerna om vilka åtgärder som är *nödvändiga* och vilka åtaganden som är *rimliga* i förhållande till byggherrens nytta. Det finns en stor gråzon som befinner sig inom lagens ramar men som av branschen uppfattas som att kommunerna utnyttjar lagen till max och lägger alla kostnader på byggherren – vilket i slutändan hamnar på hyresgästerna.⁴⁵ Här finns en stor skillnad mellan olika kommuner, där de stora tillväxtkommunerna har ett bättre förhandlingsläge, medan mindre kommuner är ”glada när någon kommer dit och vill investera”.⁴⁶ Boverket bekräftar att lagen är otydlig och att termerna nödvändighet och rimlighet inte definieras någonstans, vare sig i lagen eller i förarbetena.⁴⁷ Det saknas också vägledande rättspraxis på området. Byggherrar väljer att skriva på avtal de

⁴¹ Möte med Byggherrrådet, den 1 oktober 2024.

⁴² Mejl från expert vid Swedac, den 15 maj 2025.

⁴³ Digitalt möte med expert vid Boverket, den 23 september 2024.

⁴⁴ Mejl från expert vid Sveriges allmännytt, den 22 maj 2025.

⁴⁵ Möte med Sveriges allmännytt, den 24 september 2024.

⁴⁶ Möte med Byggherrrådet, den 1 oktober 2024.

⁴⁷ Digitalt möte med expert vid Boverket, den 9 oktober 2024.

uppfattar som orimliga hellre än att riskera en lång rättsprocess och sämre möjligheter till kommande kontrakt. Från SKR:s sida framhålls det att så länge man skrivit under avtalet så har man godkänt kostnaden.⁴⁸

Lantmäterimyndigheten ska enligt 5 kap. 15 § 2 PBL ge råd om tillämpningen av 6 kap. 40–42 §§, det vill säga vilka åtgärder som en byggherre enligt ett exploateringsavtal får vidta eller finansiera. De granskar dock inte själva avtalen, utan bara hur de beskrivs i planförslaget. Sedan 2018 gör det statliga Lantmäteriet en årlig uppföljning av sitt arbete rörande sina insatser under planprocessen. En sammanlagd analys av alla samrådsyttranden 2018–2024 visar att det är mycket ovanligt att råd ges utifrån att exploateringsavtalet strider mot lagen, motsvarande drygt 2 procent av alla ärenden (Lantmäteriet 2024). För en stor del av alla ärenden (60 procent) är redovisningen av avtalens innehåll dock så bristfällig att råd inte kan ges. Redovisningen har emellertid förbättrats något över tid. År 2023–2024 var det 50 procent av planförslagen där exploateringsavtalets innehåll inte kunde granskas.

3.5 Resultat från undersökningen av kommunernas uppfattning om berörda myndigheters åtaganden

I detta avsnitt presenteras resultat från uppföljningsprojektets kommunenkät om planarbete och uppföljande intervjuer om hur kommunerna bedömer länsstyrelsens och Lantmäteriets åtaganden samt planeringsunderlag och Boverkets stöd. Redovisningen görs dels totalt, dels uppdelat på kommungrupp och i vissa fall län och förekomst av kommunal lantmäterimyndighet.⁴⁹ Materialet har kompletterats med information från dialogmöten med myndigheter och branschorganisationer. En mer utförlig beskrivning av myndigheternas arbetsätt finns i bilaga 3.

3.5.1 Länsstyrelsens åtaganden

Enligt länsstyrelsens instruktion (2017:868) ska myndigheten bl.a. verka för att nationella mål får genomslag i länet, samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser inom sitt ansvarsområde, främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer samt utöva tillsyn.

Under planprocessen (5 kap. PBL) är länsstyrelsens åtaganden att ha en dialog med kommunen under samrådet (11 och 11 b §§) och att yttra sig över planförslaget under granskningstiden (22 §). Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen, och under både samrådet och granskningstiden ska den bevaka riksintressen, miljö kvalitetsnormer och strandskydd enligt miljöbalken, verka för samordning av vissa frågor om användning av mark- och vattenområden samt verka för att en bebyggelse inte

⁴⁸ Möte med SKR:s KLM-nätverk, den 18 oktober 2024.

⁴⁹ I rapporten används SKR:s kommungruppsindelning, se beskrivning i bilaga 1.

blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Länsstyrelsen ska särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL, som berör hänsynstagande till allmänna och enskilda intressen i planläggningen. Sedan lagändringen år 2015 har länsstyrelsen dessutom som uppgift att ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i PBL, om det behövs från allmän synpunkt.

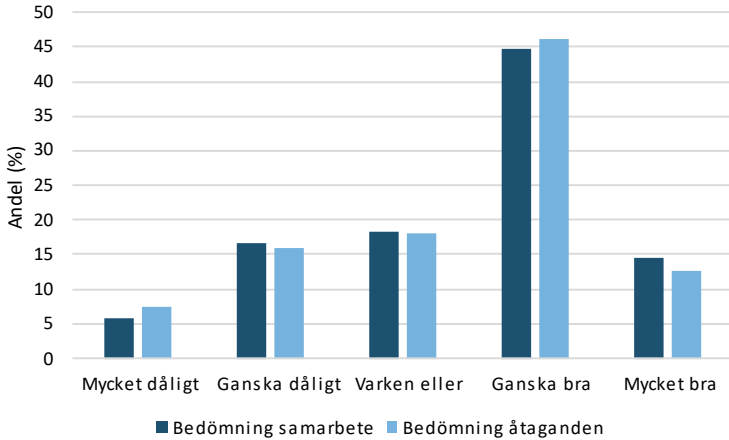
Utifrån insamlat material framkommer en generell bild av hur länsstyrelsen lägger upp sitt arbete gentemot kommunerna när det gäller stöd och vägledning samt dialog innan och under planprocessen. Det är bl.a. vanligt med tidig dialog innan den formella planprocessen påbörjas, löpande rådgivning under planprocessen, utbildningsinsatser och nätverksträffar. Tidig dialog är en metod som har utvecklats av SKR och länsstyrelsen gemensamt för att bidra till en hållbar samhällsplanering och ett effektivare bostadsbyggande (Länsstyrelserna och SKR 2017). Även om alla länsstyrelser har ambitionen att arbeta proaktivt sker det inte alltid. I årsredovisningen för 2024 är det dock bara länsstyrelserna i Blekinge och Dalarna som anger att resursbrist inneburit att de under perioder varit tvungna att prioritera handläggning av ärenden framför rådgivning.

3.5.2 De flesta kommuner är ganska nöjda med sin länsstyrelse

I kommunenkäten om planarbetet ställdes två frågor till kommunerna om deras respektive länsstyrelse, dels hur de bedömer att länsstyrelsen lever upp till sina åtaganden under detaljplaneprocessen, dels hur de upplever att samarbetet med länsstyrelsen fungerar. En majoritet (knappt 60 procent) var ganska eller mycket nöjda med både samarbetet och hur länsstyrelsen sköter sina åtaganden (diagram 3.7). Relativt få bedömde samarbetet eller hur länsstyrelsen sköter sina åtaganden negativt (22–23 procent).

Diagram 3.7 Kommunernas bedömning av hur länsstyrelsen lever upp till sina åtaganden och hur samarbetet fungerar

Andel (procent) per svarskategori



Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete.

Landsbygdskommuner är mer nöjda med länsstyrelsen än övriga kommuner, då 70 procent anger att länsstyrelsen sköter sina åtaganden ganska eller mycket bra och 77 procent anger att samarbetet fungerar ganska eller mycket bra (se tabell 2.13, bilaga 2). Kring 15 procent bedömer länsstyrelsen negativt. I mindre städer liksom storstäder och deras pendlingskommuner är det en lägre andel (drygt 50 procent) som anger att länsstyrelsen sköter sina åtaganden ganska eller mycket bra. Mindre städer och deras pendlingskommuner är också oftare negativa och mer sällan positiva i sin bedömning av samarbetet. Kommuner med olika bostadsmarknadsläge bedömer hur länsstyrelsen sköter sina åtaganden på liknande sätt. Kommuner med balans eller överskott på bostäder är dock något mindre nöjda med hur samarbetet fungerar (visas ej).

Skillnaderna mellan olika län är avsevärda (se tabell 2.14, bilaga 2). Andelen som bedömer att länsstyrelsen sköter sina åtaganden ganska eller mycket bra varierar mellan 30 och 100 procent, och andelen som ger omdömet ganska eller mycket dåligt varierar mellan 0 och 60 procent. Mest positivt bedöms länsstyrelserna i Jämtland, Västernorrland och Jönköping, där 80 procent eller mer anger att länsstyrelsen sköter sina åtaganden ganska eller mycket bra. När det gäller bedömningen av samarbetet är det något fler län där 80 procent eller mer av kommunerna anger att samarbetet fungerar ganska eller mycket bra – förutom de som redan nämnts även Uppsala och Västerbotten. Mest negativt när det gäller åtaganden bedöms länsstyrelserna i Östergötland och Kalmar, där en majoritet av kommunerna menar att de sköter sina åtaganden ganska eller mycket dåligt. När det gäller samarbete är kommunerna i Östergötland (70 procent negativa) tillsammans med Södermanland (50 procent negativa) minst nöjda. Av de tre storstadslänen är kommuner i Stockholms län mest nöjda med både samarbete och hur länsstyrelsen sköter sina åtaganden, och de i Skåne minst nöjda.

3.5.3 ... men många kommuner pekar på brister i länsstyrelsens arbetssätt

I fritextsvaren och intervjuerna beskriver kommuner som bedömt samarbetet som bra att länsstyrelsen uppfattas som tillgängliga, att man har en löpande dialog, att länsstyrelsen är lyhörda för kommunens önskemål och öppna för att ändra arbetssätt och rutiner samt att kommunen har nytta av länsstyrelsens olika forum, nätverk och utbildningsinsatser. Kommunerna uppskattar också att länsstyrelsen jobbat på att bli tydligare under samrådet och i sina yttranden.

Betydligt fler kommuner har dock påpekat brister i samarbetet och i hur länsstyrelsen sköter sina åtaganden. Det gäller även många kommuner som i enkäten svarat ”ganska bra” när det gäller åtagande och samarbete med länsstyrelsen. Ett skäl kan vara att de som är nöjda är mindre motiverade att skriva något i fritexten. Även i intervjuerna framkommer dock samma typ av kommentarer. De vanligaste kritiska synpunkterna är följande:⁵⁰

Bristande stöd

Länsstyrelsen ger inte kommunen rådgivning och stöd i önskvärd utsträckning. Flera kommuner beskriver en försämring över tid och uttrycker önskemål om mer dialog vid sidan av den formella planprocessen. Några beskriver att det beror på resursbrist, andra att det finns en brist på erfarenhet och kompetens.

Tidsgränser överskrids

Länsstyrelsen har långa handläggningstider och begär ofta förlängt för att avge yttranden. En kommun anger exempelvis att deras länsstyrelse kräver åtta veckors remisstid vid samråd. Ett önskemål är att man (åter)inför lagkrav på tidsgränser.⁵¹

Otydlighet under samrådet och granskningsskedet

Länsstyrelsen är otydliga under samrådet och i sina yttranden, och de är dåliga på att väga statens intressen mot varandra – man tar inte sitt samordningsansvar. Några kommuner kopplar det till bristande samordning mellan länsstyrelsens olika sakområden. Otydligheten innebär att kommunen inte förstår vad som ytterligare krävs av dem, t.ex. när det gäller utredningar, eller hur länsstyrelsen kommer att bedöma planförslaget.

Sena krav och ändrade bedömningar

Länsstyrelsen kommer med nya krav sent i processen eller ändrar sin bedömning mellan samråd och granskning eller mellan granskning och antagande.

⁵⁰ Se också avsnitt 5.6.7.

⁵¹ I den gamla regleringen gällde att synpunkter skulle inkomma inom granskningstiden på två veckor (för enkelt förfarande), formuleringen ändrades 2015 till att granskningstiden ska vara minst två veckor för standardförfarandet.

Några kommuner kopplar det till bristande intern samordning hos länsstyrelsen. Konsekvensen är förseningar och i värsta fall ett upphävande.

Bristande enhetlighet och frågetecken kring länsstyrelsens uppdrag

Ett specifikt problem som tas upp av några kommuner är brist på enhetlighet i bedömning och handläggning; det gäller både mellan länsstyrelser, över tid och mellan handläggare på samma länsstyrelse. Det kan handla om att olika länsstyrelser väger olika intressen olika, att man har olika nivå på sina krav eller att enskilda handläggare driver specifika frågor. En kommun beskriver exempelvis handläggare inom olika sakområden som ”ensamagerande extremister”.⁵² En annan kommun berättar att handläggare på deras länsstyrelse valt att betrakta gamla industriområden och byggnader från miljonprogramstiden som ett riksintresse för kulturmiljö, vilket hindrar kommunen från att bygga bort otrygghet eller bryta upp stora asfaltytor med mer grönska. Det innebär enligt kommunen att man tvingas bryta mot målet om god gestaltad livsmiljö och sitt ansvar för dagvattenhantering.⁵³

Flera kommuner för fram önskemål om att länsstyrelsen skulle ta ett större ”helhetsansvar”, vilket skulle kunna motverka att enstaka frågor får för stor vikt. Kommuner som upplever att det finns brister i dialogen och godtycklighet i tillämpningen av lagen ifrågasätter hur länsstyrelsen tolkar sitt uppdrag och sitt mandat.

Länsstyrelsen vill gärna ses och föra dialog men har svårt att se sin roll som tillsynsmyndighet och rådgivare på en övergripande nivå. De stöttar aldrig med avvägningar mellan olika nationella intressen (vilket de borde). De vill gärna detaljstyra och föreslår planbestämmelser i enskilda ärenden.⁵⁴

Problem med bristande enhetlighet mellan länsstyrelser, liksom att länsstyrelsen kan ha svårt att balansera sina olika roller (tillsyn, granskning och rådgivning), är också något som lyfts av intervjuade branschorganisationer.

Länsstyrelsens syn på kommunernas kompetens och arbetssätt

Utifrån de dialogmöten som genomfördes med länsstyrelsen är det tydligt att det generellt finns en ambition att jobba med tidig och löpande rådgivning men att tillgängliga resurser, framför allt på mindre länsstyrelser, inte alltid är tillräckliga för det rådgivande arbetet. Det finns en medvetenhet om att följden om man inte kommer in tidigt kan bli ”krångliga ärenden och missförstånd”.⁵⁵

Några länsstyrelser tar upp att det finns en kompetensbrist på kommunerna och att det behövs en kunskapsupbyggnad. Kompetensbristen hänger ihop med en generationsväxling: ”När de ersätter en som går i pension så behövs det två-tre nya för att ersätta.”⁵⁶ Det är särskilt svårt för små kommuner som

⁵² Fritextsvar landsbygds kommun, kommunenkät om planarbete

⁵³ Intervju med större stad, den 17 december 2024.

⁵⁴ Fritextsvar landsbygds kommun, kommunenkät om planarbete.

⁵⁵ Möte med Länsstyrelsen i Norrbotten, den 15 oktober 2024.

⁵⁶ Möte med Länsstyrelsen i Dalarna, den 17 oktober 2024.

saknar egen kompetens och är beroende av konsulter. De saknar beställarkompetens, vilket kan leda till onödiga utredningar och dubbelarbete. En länsstyrelse beskriver att bristande intern samordning på kommunerna leder till att viktiga aspekter missas initialt, vilket hade kunnat undvikas om man involverat fler delar av förvaltningen.⁵⁷ Efterfrågan på vägledning, liksom den egna tillgången till resurser och kompetens, varierar dock från kommun till kommun.⁵⁸ Länsstyrelsen i Stockholm, det storstadslän där flest kommuner är nöjda med samarbetet, kommenterar dock sina kommuner positivt och beskriver att de har framförhållning och är aktiva i sin planering.

3.5.4 Lantmäterimyndighetens åtaganden

Lantmäteriverksamheten i Sverige har en unik konstruktion där huvudmannaskapet är delat mellan den statliga lantmäterimyndigheten, Lantmäteriet, och kommunala lantmäterimyndigheter. Det finns för närvarande 40 kommunala lantmäterimyndigheter. Lantmäteriet ska enligt sin instruktion (2009:946) verka för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning. Lantmäteriet ska även verka för en väl fungerande försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, en enhetlig och ändamålsenlig inskrivningsverksamhet och en nationell enhetlig geodetisk infrastruktur (3 §).

Enligt lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet får regeringen meddela tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet (1 §). De kommunala lantmäterimyndigheterna handlägger bl.a. ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen (5 §). Ett syfte med att möjliggöra kommunala lantmäterimyndigheter var att effektivisera samhällsbyggnadsprocessen genom att bättre samordna fastighetsbildningen med plan- och byggprocessen (prop. 1995/96:78, bet. 1995/96:BoU4, rskr. 1995/96:102). Lantmäteriet utövar tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Lantmäterimyndighetens åtaganden under arbetet med att ta fram nya detaljplaner är att samråda med kommunen (5 kap. 11 § PBL) och yttra sig under granskningstiden (5 kap. 22 a § PBL). Med lagändringen 2015 förtydligades vad lantmäterimyndigheten särskilt ska verka för under samrådet och yttra sig om under granskningstiden, nämligen att förutsättningarna för enskilt huvudmannaskap är uppfyllda, att bestämmelserna om fastighetsindelning m.m. följs, att planbeskrivningen redovisar hur planen är avsedd att genomföras och att konsekvenserna av planen tydligt framgår. Det förtydligades också att lantmäterimyndigheten under samrådet ska ge råd om tillämpningen av 6 kap. 40–42 §§ PBL, dvs. vilka åtgärder som en byggherre enligt ett exploateringsavtal får vidta eller finansiera (5 kap. 15 och 22 a §§ PBL).

På grund av långvarig brist på lantmätare har Lantmäteriet behövt prioritera handläggningen av förrättningsärenden och minskat sitt stöd till kommunerna

⁵⁷ Möte med Länsstyrelsen i Skåne, den 21 oktober 2024.

⁵⁸ Mejl från expert vid Länsstyrelsen i Norrbotten, den 20 maj 2025.

liksom det övergripande stödet och samordningen för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Från en central handläggning har Lantmäteriet sedan 2023 återgått till en mer lokalt förankrad modell, med en utsedd plangranskare för varje kommun. Tanken är att det ska bli lättare för kommunerna att få mer löpande rådgivning utanför det formella samrådet.⁵⁹

Som närmare redovisas i avsnitt 3.3.2 har en utredning på uppdrag av regeringen sett över lantmäterimyndigheternas organisering. Utredningen har nyligen lämnat sina förslag (SOU 2025:98).

3.5.5 Stor skillnad mellan kommuner med och utan kommunal lantmäterimyndighet

I uppföljningsprojektets enkät ställdes samma frågor till kommunerna om lantmäterimyndigheten, det vill säga hur kommunen bedömer att lantmäterimyndigheten lever upp till sina åtaganden under planprocessen, och hur de upplever att samarbetet fungerar. Det finns ett tydligt mönster: Kommuner med kommunal lantmäterimyndighet (i tabellen förkortat KLM) är mycket nöjda – drygt 70 procent anger mycket bra på båda frågorna (tabell 3.4). Andelen är betydligt lägre för de utan kommunal lantmäterimyndighet. Av dessa är det 53 procent som bedömer att det statliga Lantmäteriet lever upp till sina åtaganden ganska eller mycket bra, och 46 procent som anger att samarbetet fungerar ganska eller mycket bra.

Tabell 3.4 Kommunernas bedömning av hur lantmäterimyndigheten lever upp till sina åtaganden och hur samarbetet fungerar

Andel (procent) per svarskategori

	Mycket dåligt	Ganska dåligt	Varken eller	Ganska bra	Mycket bra
Bedömning av åtagande					
Alla kommuner	1	16	23	38	22
Lantmäteriet	1	19	26	40	13
KLM	0	0	4	25	71
Upplevelse av samarbete					
Alla kommuner	5	18	24	35	19
Lantmäteriet	6	21	28	37	9
KLM	0	0	4	25	71

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete.

I jämförelser mellan kommungrupper och kommuner med olika bostadsmarknadsläge har kommuner med kommunal lantmäterimyndighet exkluderats i och med att de skiljer sig så starkt från övriga. När det gäller frågan om hur det statliga Lantmäteriet lever upp till sina åtaganden är mindre och större städer med pendlingskommuner betydligt mer positiva än övriga – ca 60 procent anger ganska eller mycket bra, jämfört med ca 40 procent av landsbygds-

⁵⁹ Möte med experter vid Lantmäteriet den 21 november 2024.

kommuner och storstadsnära kommuner (alla storstäder har kommunal lantmäterimyndighet). Andelen negativa kommuner är också betydligt lägre (se tabell 2.15, bilaga 2). Liknande skillnader finns även när det gäller hur kommunerna bedömer samarbetet, men andelen positiva kommuner är generellt lägre. En jämförelse mellan kommuner med underskott och de med balans eller överskott på bostadsmarknaden visar på små skillnader (visas ej).

3.5.6 Variation i hur kommunerna bedömer det statliga Lantmäteriet

När det gäller kommentarer kring hur Lantmäteriet sköter sina åtaganden under planprocessen är det tydligt att det finns en stor variation snarare än ett generellt mönster. Många är nöjda med Lantmäteriets yttranden och menar att de är noggranna och tydliga. Andra tycker att de är för detaljerade och kommenterar frågor utanför sitt sakområde (planbestämmelser nämns särskilt) och att kommunen får andra synpunkter under granskningen än under samrådet.

Medan de kommuner som har en kommunal lantmäterimyndighet är mycket nöjda med den grad av service de får, är de allra flesta kommuner som saknar en sådan relativt kritiska. Framför allt menar kommuner utan kommunal lantmäterimyndighet att man i dagsläget inte har något samarbete med Lantmäteriet, och man saknar möjlighet till dialog och rådgivning. Flera nämner att handläggningstiderna varit mycket långa i perioder men att det förbättrats. En kommun kommenterar att det finns en brist på intern samordning inom Lantmäteriet, vilket kan skapa problem då sammankopplade förrättningsärenden handläggs separat på olika ställen, utan att någon ser till helheten.⁶⁰

I intervjuerna ställdes frågan om kommunen märkt av att Lantmäteriet infört särskilda plangranskare för varje kommun. De flesta hade inte upplevt att det blivit någon skillnad och beskrev t.ex. hur man haft önskemål om ett möte men inte fått möjlighet till det. Ett fåtal anger dock att de har en bra dialog och att lokalkännedomen förbättrats med det nya systemet. Det verkar som att systemet implementerats jämnt över landet.

Den fråga som flest kommuner kommenterat i fritextsvaret är de problem som uppstod efter att Lantmäteriet av säkerhetsskäl stängde ned tillgången till vissa digitala tjänster i maj 2024⁶¹. I stället för att kunna ladda ned data direkt från hemsidan behöver kommunen inkomma med en begäran att få ta del av allmän handling. Det gäller exempelvis uppgifter ur fastighetsregistret och förrättningsakter. Prognosen i september 2025 var ett begränsat öppnande för offentliga aktörer under hösten. Lantmäteriet har fått omdisponera en stor del av sina resurser för att kunna handlägga ärendena skyndsamt. Enligt kommunerna

⁶⁰ Intervju med mindre stad/pendlingskommun, den 18 december 2024.

⁶¹ På grund av de uppdagade bristerna i Lantmäteriets arbete med informationssäkerhet har regeringen beslutat att en utredare ska granska Lantmäteriets arbete med informationssäkerhet i sin manuella hantering och i sina digitala system (LI2025/00816). Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2025. Lantmäteriet har också i vårandringsbudgeten tillfört extra medel till teknikutveckling och rekrytering för att effektivisera granskningen och minska handläggningstiden för utlämnanden (prop. 2024/25:99, bet. 2024/25:FiU21, rskr. 2024/25:262).

har det lett till ett stort extraarbete och förseningar i planarbetet, även om man i viss mån kunnat lösa problemet genom sina egna arkiv.

3.5.7 Boverkets roll som vägledande myndighet

Boverket (2022:208) är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. Myndigheten har som uppgift att verka för en ökad kunskap hos bl.a. kommunerna och ge vägledning i frågor inom sitt verksamhetsområde. Boverket har vid flera tillfällen fått regeringsuppdrag som handlar om att genomföra kompetenshöjande insatser inom PBL. Under perioden 2014–2016 utvecklade och genomförde Boverket ett antal webbutbildningar för förtroendevalda och tjänstemän om PBL, och i en förlängning av uppdraget 2017–2020 togs ytterligare utbildningar fram, liksom vägledningar inom olika delområden av PBL (Boverket 2020). Boverket har ett pågående uppdrag att genomföra en satsning för att höja kommunernas kompetens inom tillämpningen av PBL, med anledning av de nya byggreglerna som gäller fr.o.m. den 1 juli 2025 och kommande förändringar i regelverket kring bygglov.

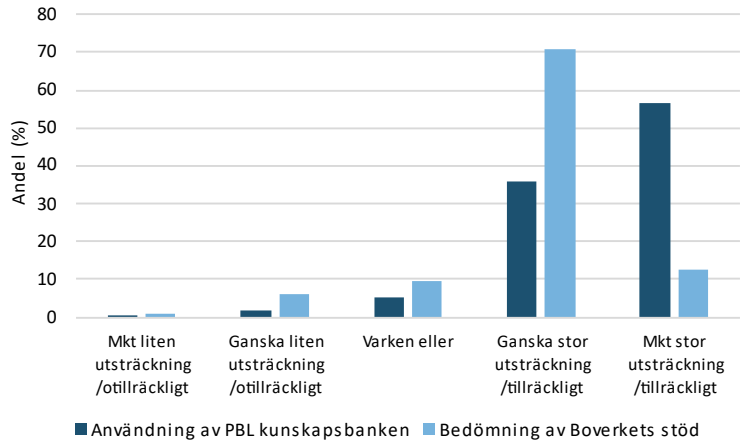
Boverkets vägledningar inom PBL finns tillgängliga på PBL kunskapsbanken, en del av myndighetens webbplats. Enligt instruktionen (7 §) ska Boverket också följa och analysera tillämpningen av PBL, vilket görs i en årlig rapport. En stor del av rapporten bygger på den plan- och byggenkät som besvaras av länsstyrelserna och kommunerna, där länsstyrelsen har i uppgift att samla in och koda data från sina kommuner. Plan- och byggenkäten berör översiktsplanering, detaljplanering, lov och byggande, tillsyn samt markanvisningar.

3.5.8 Flitig användning av PBL kunskapsbanken

I kommunenkäten ställdes två frågor om Boverkets stöd till kommunerna, dels om i vilken utsträckning kommunen använder sig av den digitala handboken PBL kunskapsbanken, dels om hur kommunen bedömer Boverkets samlade stöd inom detaljplaneprocessen. Cirka 95 procent av kommunerna använder den digitala handboken i ganska eller mycket hög utsträckning, varav nära 60 procent i mycket hög utsträckning. Knappt 85 procent av kommunerna bedömer att Boverkets stöd är ganska eller mycket tillräckligt, varav 13 % bedömer att det är mycket tillräckligt.

Diagram 3.8 Kommunernas användning av PBL kunskapsbanken och bedömning av Boverkets stöd

Andel (procent) per svarskategori



Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete.

Större städer och deras pendlingskommuner använder den digitala handboken PBL kunskapsbanken i större utsträckning än andra kommungrupper (67 procent i mycket stor utsträckning), och storstäder och storstadsnära kommuner i lägre utsträckning (40 procent i mycket stor utsträckning, se tabell 2.16, bilaga 2). Andelen som anger i ganska eller mycket stor utsträckning ligger dock över 85 procent i alla kommungrupper. Bedömningen av Boverkets samlade stöd är något mer positiv i mindre städer med pendlingskommuner samt landsbygdskommuner i jämförelse med övriga kommungrupper, men skillnaderna är ganska små. Det finns inga märkbara skillnader mellan kommuner med olika bostadsmarknadsläge (visas ej).

3.5.9 Kommunerna uttrycker ett behov av mer vägledning

Generellt sett är kommunerna alltså ganska nöjda med Boverkets stöd. Många kommuner har dock uttryckt olika önskemål i enkätens fritextsvar och i intervjuer, från generella till mycket specifika. Den vanligaste synpunkten är att vägledningarna är bra men att de är för generellt hållna och saknar praktiska exempel. Man vill att råden ska vara mer konkreta i fråga om hur man ska gå till väga i olika fall. En kommun föreslår att Boverket bildar en referensgrupp med kommunföreträdare för att kunna ta fram vägledningar av mer praktisk karaktär.⁶² Det finns en känsla av att Boverkets handläggare sitter för långt bort från verkligheten.

Andra kommuner uttrycker en förståelse för att texten på hemsidan måste vara allmänt hållen men menar att man i så fall måste kunna få bättre stöd i det enskilda fallet, exempelvis med en telefontjänst som har längre öppettider.

⁶² Intervju med större stad, den 12 december 2024.

Vissa säger tvärtom att kommunikationen fungerar bra och att de brukar få snabbt svar när de har frågor. Behovet av stöd skiljer sig mellan kommunerna och beror mycket på vilken kompetens som kommunen själv besitter. Ytterligare önskemål gäller exempelvis

- mer vägledning när det gäller planläggning i befintlig bebyggelse, dagvattenhantering, strandskydd och miljö kvalitetsnormer för vatten
- en föreskrift som reder ut vad som är rimliga utredningskrav⁶³
- en vägledning om hur man utför en undersökning av betydande miljöpåverkan
- en vägledning som förtydligar förhållandet mellan PBL och annan relevant lagstiftning, främst miljöbalken.

Två kommuner med egen juridisk expertis uttrycker en starkare kritik mot Boverkets vägledningar och menar att de inte tolkar utan bara upprepar det som står i lagen,⁶⁴ alternativt att Boverkets tolkning är felaktig och att de borde kvalitetssäkra sina texter bättre.⁶⁵

En fråga som engagerar många kommuner är arbetet med att digitalisera detaljplaner. Från den 1 januari 2022 ska alla nya detaljplaner upprättas så att de ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt. Den generella bilden är att implementeringen inte har fungerat, då det inte har funnits programvara som kan hantera de nya kraven och det har saknats stöd och vägledning från de statliga myndigheterna. I en intervju beskrivs det på följande sätt: ”Man bygger inte bara vägen medan man kör, man bygger även bilen.”⁶⁶ En kommun beskriver att de måste jobba parallellt i två olika system och att det i snitt tar 16 timmar per detaljplan att föra över information från det gamla systemet till det nya.⁶⁷ Ett annat problem är att de digitala detaljplanerna kräver mer precis lägesbestämning vilket kan innebära att många gränser måste mätas om. Mindre kommuner har sällan resurser för att göra det själva, så det blir en extra kostnad för dem.

⁶³ Behov av en vägledning gällande t.ex. utredningarnas nivå och innehåll nämns också av en expert vid Länsstyrelsen i Norrbotten (mejl den 20 maj 2025).

⁶⁴ Intervju med större stad, den 17 december 2024.

⁶⁵ Intervju med storstadsnära kommun, den 13 december 2024.

⁶⁶ Intervju med mindre stad/pendlingskommun, den 10 december 2024.

⁶⁷ Intervju med större stad, den 17 december 2024.

4 Slopats krav på bygglov för solcellspaneler

Antalet nätanslutna solcellsanläggningar har ökat kraftigt, från ca 9 500 till 285 000, vilket motsvarar en genomsnittlig årlig tillväxttakt på 54 procent. Tillväxten var som störst 2018–2019 och som lägst 2020–2021 samt 2024. Små anläggningar under 20 kW dominerar och utgör nu ca 90 procent av alla installationer. Genomförda regressionsanalyser indikerar att införande av bygglovsbefrielse kan ha lett till en viss ökning av antalet solceller.

Geografiska skillnader framträder tydligt i materialet. Elområde 4 har konsekvent haft det högsta antalet solcellsanläggningar per capita, och har den största ökningen över tid. Storstäder och storstadsnära kommuner uppvisar generellt lägre antal per capita än andra kommungrupper. Det har dock skett en viss utjämning mellan kommungrupper över tid, eftersom de med lägst antal solcellsanläggningar har uppvisat den högsta ökningstakten.

Kommuner med vissa riksintressen för totalförsvaret (områden med skjutfält/övningfält och väderradar) har uppvisat en lägre ökningstakt av solcellsanläggningar. Detta kan potentiellt kopplas till undantaget från bygglovsbefrielsen som gäller för dessa områden.

I följande kapitel undersöks hur installation av solcellspaneler har ökat under tidsperioden 2016–2024 och hur ökningen skiljer sig mellan olika typer av kommuner. Regressionsanalyser har också genomförts för att kvantifiera förändringar i trenden i anslutning till olika policyförändringar samt eventuella skillnader i utveckling över tid mellan elområden, kommungrupper, län och kommuner med och utan riksintresse för totalförsvaret. För en beskrivning av dessa indelningar, se bilaga 1. Kapitlet inleds med en bakgrund med en beskrivning av riksdagsbeslutet och en kort genomgång av relevanta tidigare rapporter m.m.

4.1 Riksdagsbeslutet

I juni 2018 beslutade riksdagen om ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som innebar att det inte ska krävas bygglov för montering av solcellspaneler eller solfångare som följer byggnadens form på en byggnad som ligger inom ett detaljplanerat område (prop. 2017/18:197, bet. 2017/18:CU32, rskr. 2017/18:371). Lagändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2018.

Lagändringarna var ett led i regeringens arbete med att förenkla regelsystemet för bygglov, överlämna ett större ansvar till de enskilda fastighetsägarna och avlasta byggnadsnämnderna och rättsväsendet. Syftet var också att påskynda omställningen till förnybar el. En förmodad konsekvens var att fler

solenergianläggningar skulle tillverkas, säljas, monteras och underhållas. Ändringarna i PBL innebär följande:

- Bygglov ska inte krävas för att på en byggnad inom detaljplanelagt område montera solcellspaneler och solfångare som följer byggnadens form, under förutsättning att åtgärden följer detaljplanen.
- En sådan åtgärd får inte vidtas utan bygglov på byggnader eller inom bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.
- En sådan åtgärd får inte heller vidtas utan bygglov inom eller i anslutning till ett område som utgör riksintresse för totalförsvaret.
- Kommunen ska ha möjlighet att återinföra lovplikt i detaljplan. Motsvarande möjlighet för kommunerna finns för andra fasadåtgärder som undantagits från kravet på bygglov.

Bestämmelserna finns i 9 kap. 3 c och 8 §§ PBL.

4.2 Relevanta lagändringar efter riksdagsbeslutet

De aktuella bestämmelserna har inte ändrats sedan lagen trädde i kraft. Flera relevanta policyförändringar har dock gjorts efter lagändringarna. Det tidigare investeringsstödet för solceller som var i kraft från 2009 (förordningen [2009:689] om statligt stöd till solceller) har avvecklats och inga fler ansökningar har tagits emot efter den 8 juli 2020. Sedan januari 2021 finns det i stället en skattereduktion för installation av grön teknik (prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:NU3, rskr. 2020/21:127). Med grön teknik menas solcellssystem, system för lagring av egenproducerad elenergi och laddpunkt till elfordon. Skattereduktionen för solceller förstärktes med höjd subventionsgrad från 15 till 20 procent den 1 januari 2023 (prop. 2022/23:15, bet. 2022/23:FiU1, rskr. 2022/23:51). De frekventa regeländringarna försvårar möjligheten att följa upp betydelsen av bygglovsbefrielse.

Riksdagen har nyligen beslutat om en minskning av skattereduktionen till 15 procent fr.o.m. den 1 juli 2025 och att skattereduktionen för mikroproduktion av förnybar el, som har funnits sedan 2015, slopas fr.o.m. den 1 januari 2026 (prop. 2024/25:109, bet. 2024/25:SkU17, rskr. 2024/25:199). I ärendet ansåg regeringen och riksdagen att det mot bakgrund av den kraftiga expansionen av antalet solcellsanläggningar inte längre finns behov av att stimulera efterfrågan på solceller.

4.3 Tidigare rapporter m.m.

Riksrevisionen gjorde en granskning av det samlade stödet till solceller 2017 (Riksrevisionen 2017:29). Deras övergripande slutsats är att underlagen för politiska beslut till stor del saknade samhällsekonomiska analyser och att stödets kostnadseffektivitet i förhållande till målet om ökad förnybar el inte heller belystes i tillräcklig omfattning. De kommenterar också att regelverken

förändrats flera gånger, vilket försvårar en överblick över stöden och dess effekter.

Energimyndigheten har redovisat resultat av det tidigare investeringsstödet till solceller (Energimyndigheten 2023:25). De bedömer att stödet har bidragit till utbyggnaden av nätanslutna solceller, men tillväxten beror även på andra faktorer som sjunkande pris på solceller, ökad lönsamhet på grund av högre elpriser och andra politiska styrmedel som skattereduktion för förnybar el. Risken med en rambegränsad utformning av stöd, som investeringsstödet, är att stödet blir mer bromsande än främjande. Efterfrågan på marknaden växer inte mer än stödets omfattning eftersom i princip alla som önskat investera i solceller har sökt stödet. I solcellsstödet fall har rambegränsningen även inneburit långa kötider och en långdragen handläggningsprocess.

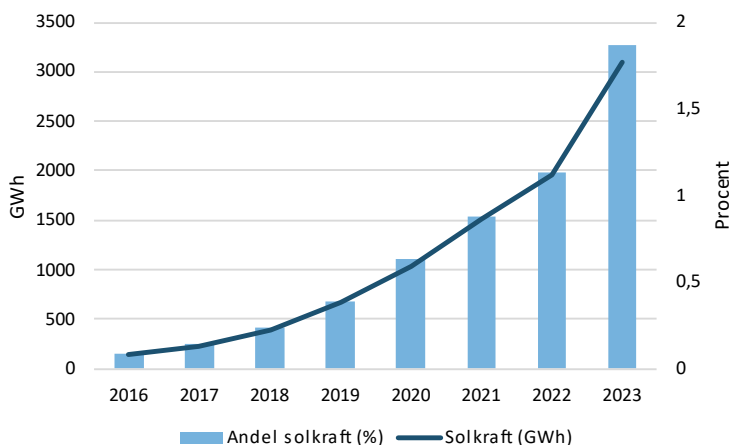
En utvärdering av förändringarna i investeringsstödet subventionsnivå visar att en ökning med 1 procentenhet i stödnivå medförde i genomsnitt 3,7 procent fler ansökningar per månad för hushållen och 3,3 procent fler ansökningar för företagen (Rydehell m.fl. 2024). Hushållen var också känsliga för priset på el och solceller. Andra svenska studier har bl.a. visat att i kommuner som deltog i en informationsinsats om solceller ökade ansökningar och installation av solceller med närmare 30 procent (Palm och Lantz 2020) samt att viljan att installera solceller påverkas positivt av subventioner, social påverkan och eget miljöengagemang (Mundaca och Samahita 2020). I en studie jämfördes liknande kommuner nära gränsen mellan olika elområden, och i studien kunde man visa att utbyggnaden i lågprisområden var mellan 41 och 48 procent lägre än i närliggande kommuner i områden med högre elpriser (Fink 2024).

4.4 Utvecklingen av solkraft som del av energimixen

I detta avsnitt presenteras kortfattat bakgrundsdata från Energimyndigheten om bruttoproduktion från solkraft samt andel av all producerad el som kommer från solkraft, totalt samt per elområde. Data finns tillgängliga för perioden 2016–2023 (källa: SCB). För en beskrivning av respektive elområde, se bilaga 1.

Under tidsperioden 2016–2023 har den totala mängden producerad el från solkraft ökat från 143 GWh per år till närmare 3 100 GWh per år (diagram 4.1). Det producerades alltså drygt 20 gånger mer solkraft 2023 än 2014. Trots den stora ökningen är den totala andelen av all producerad el som kommer från solkraft fortsatt marginell. År 2016 var andelen solkraft av all producerad el 0,1 procent och 2023 var den andelen 1,8 procent.

Diagram 4.1 Elproduktion från solkraft (GWh), totalt samt som andel (procent) av all producerad el, 2016–2023



Källa: SCB.

Av all solkraft som produceras kommer den allra största mängden från elområde 3 (62 procent), men med en ökande del från elområde 4 (från 25 till 34 procent). Elområde 1 och 2 står för en mycket liten del av all producerad solkraft. Orsaken är troligen en kombination av god ertillgång från vattenkraft, kombinerat med låga elpriser och sämre förutsättningar för solkraft. I elområde 1 och 2 är andelen solkraft långt under 1 procent. Andelen av all producerad elkraft som är solkraft är betydligt högre i elområde 4, där den gradvis ökat från 0,5 procent till knappt 10 procent. I elområde 3 är andelen solkraft fortfarande låg (2,5 procent). Här bör nämnas att utvecklingen av elpriset varit i stort sett densamma i elområde 1 och 2 under hela perioden samt att elområde 3 och 4 följer varandra relativt nära (källa: Konsumenternas energimarknadsbyrå). Elpriset började skilja sig åt mellan elområdena 2020, och både nivån och skillnaderna mellan elområdena var som högst 2022.

4.5 Resultat från uppföljningen av nätanslutna solcellsanläggningar

I följande avsnitt redovisas utvecklingen för antalet nätanslutna solcellsanläggningar och den totala installerade effekten för dessa anläggningar, totalt samt uppdelat på elområden, län, kommungrupper och förekomst av riksintresse för totalförsvaret. För en beskrivning av dessa indelningar, se bilaga 1. För att jämförelser över tid inte ska vara missvisande har de kommuner som haft bortfall två eller fler av åren 2016–2018 (26 stycken) exkluderats.

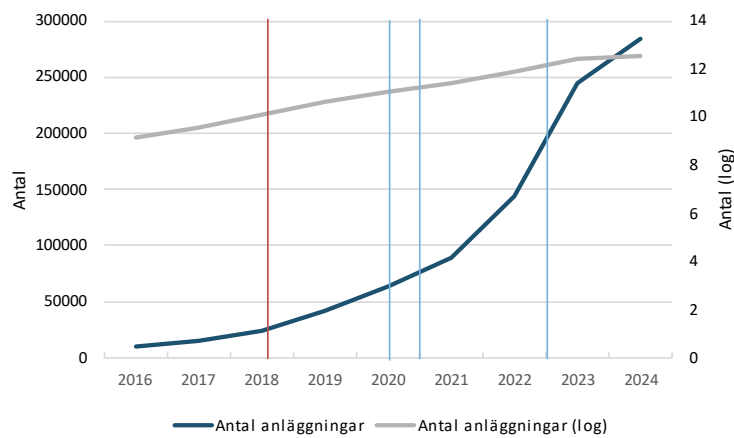
I avsnittet presenteras också resultaten av en linjär regressionsanalys, där sambandet mellan policyförändringar och antalet nätanslutna solcellsanläggningar per 10 000 undersökts, kontrollerat för underliggande trend och elområde. Regressionsanalyser har också använts för att undersöka om utvecklingen

skiljer sig mellan olika grupper av kommuner. För en närmare beskrivning av metoden, se bilaga 4.

4.5.1 Exponentiell ökning av antalet anläggningar och installerad effekt under större delen av perioden

Både antalet nätanslutna solcellsanläggningar och total installerad effekt har ökat mer eller mindre exponentiellt fram till 2023. I diagram 4.2 nedan visas utvecklingen av antalet anläggningar. I diagrammet visas också antal logaritmerat med den naturliga logaritmen. Med transformeringen förändras trenden från exponentiell till linjär, vilket gör det lättare att avläsa förändringar i utveckling över tid.⁶⁸ Tidpunkten för införandet av bygglovsbefrielse visas som ett rött streck. Övriga policyförändringar visas som blå streck: avveckling av investeringsstödet för solceller (juli 2020), införande av skattereduktion för installation av solceller (januari 2021) och höjd subventionsgrad (januari 2023).

Diagram 4.2 Nätanslutna solcellsanläggningar 2016–2024, antal och logaritmerat antal



Källa: Energimyndigheten, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

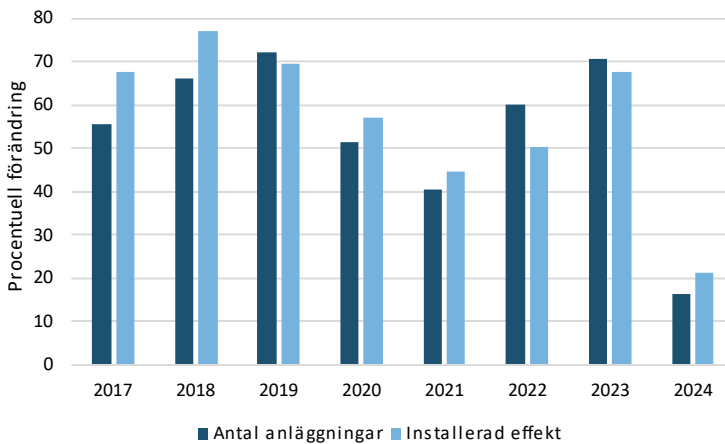
I början av perioden var det totala antalet nätanslutna solcellsanläggningar ca 9 500. År 2024 hade antalet ökat till ca 285 000 anläggningar, vilket är 30 gånger högre än 2014. I genomsnitt är den årliga ökningstakten 54 procent (59 procent exklusive 2024). Som den logaritmerade trenden visar var lutningen något brantare i början av tidsperioden, med 2020 som en brytpunkt. Detta kan också illustreras med skillnader i den årliga procentuella förändringen (diagram 4.3). Ökningen var som störst 2018–2019, och lägre 2020–2021, vilket sammanfaller med införandet av bygglovsbefrielse, respektive omläggningen från investeringsstöd till skattereduktion. Åren 2022 och 2023 tilltog öknings-

⁶⁸ Exponentiell utveckling innebär att trenden ökar med en viss (procentuell) faktor varje tidsenhet, en linjär utveckling innebär att trenden ökar med ett visst antal varje tidsenhet.

takten igen, men vände starkt nedåt 2024. Inga policyförändringar gjordes mellan 2023 och 2024, men elpriset har fortsatt att sjunka sedan toppen 2022, något som kan ha påverkat incitamentet att installera solceller. Oklarheter kring reglerna för skattereduktion för installation av batterier för energilagring efter ett nytt ställningstagande av Skatteverket kan också ha påverkat⁶⁹, liksom aviserade (men då ännu ej beslutade) lagändringar som bl.a. innebär att skattereduktionen för mikroproduktion av förnybar el slopas fr.o.m. den 1 januari 2026.

Ökningen av små anläggningar (t.ex. solcellspaneler på ett villatak), med en installerad effekt under 20 kW, har varit större än ökningen av medelstora anläggningar (20–1 000 kW) och andelen små anläggningar har ökat från ca 85 till 90 procent av alla nätanslutna solcellsanläggningar. Stora anläggningar (> 1 000 kW) har ökat mest procentuellt sett, men de är antalsmässigt mycket få (129 stycken 2024).

Diagram 4.3 Årlig procentuell förändring 2017–2023, antal anläggningar och installerad effekt



Källa: Energimyndigheten, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Utvecklingen av installerad effekt är snarlik (se diagram 2.15, bilaga 2). I början av perioden var den totala installerade effekten knappt 135 MW och mot slutet av perioden knappt 4 700 MW, vilket är 35 gånger högre. Den genomsnittliga ökningen per år är 57 procent. Även för installerad effekt är ökningen som störst 2018–2019, med en tydlig minskning 2020–2021 och 2024 (diagram 4.4). Genomsnittlig installerad effekt per anläggning ökade från 14 till 17 kW mellan 2016 och 2021, för att därefter minska något (till knappt 16 kW per anläggning), men med en upphämtning 2024.

Regressionsanalyser visar att det finns en signifikant effekt av införandet av bygglovsbefrielse, som innebär att antalet nätanslutna solcellsanläggningar

⁶⁹ Innan klargörande av Skatterättsnämnden, se SRN 2024-07-03, dnr 14-24/D och SRN 2024-07-03, dnr 11-24/D samt Skatteverkets rättsliga vägledning Skattereduktion för grön teknik, dnr 8-2971032.

per 10 000 invånare var 10–13 procent högre efter än innan införande, justerat för underliggande trend (se tabell 4.1, bilaga 4). De senare policyförändringarna påverkas mer av hur modellen specificerats. I alla analyser har perioden efter avvecklingen av investeringsstödet och införandet av skattereduktion en tydligt lägre nivå, medan effekten av höjningen av skattereduktion 2023 är mer osäker.

4.5.2 Något större ökning av solceller i områden med högre elpris

Skillnaderna i utgångsläge mellan olika elområden är avsevärda, även när man utgår från antal anläggningar per 10 000 invånare (tabell 4.1). Under hela tidsperioden finns det högsta antalet solcellsanläggningar i elområde 4. Ökningen är som störst i elområde 1 och 4 (62 procent respektive 55 procent per år), och lägst i elområde 2 och 3 (47 procent respektive 51 procent per år). På grund av stort bortfall i elområde 1 (50 procent) är dock resultaten osäkra och behöver inte vara representativa för alla kommuner i elområdet.

Tabell 4.1 Antal nätanslutna solcellsanläggningar per 10 000 invånare 2016–2024, per elområde

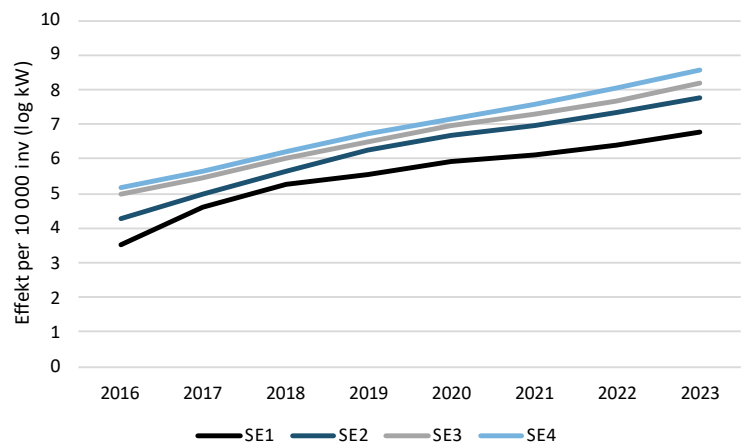
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
SE1	2	3	6	9	18	23	35	58	81
SE2	10	15	23	38	58	83	120	173	209
SE3	10	15	24	41	62	85	132	225	262
SE4	12	18	30	53	78	113	193	331	377

Källa: Energimyndigheten, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Samma tabell för installerad effekt per 10 000 invånare visas i bilaga 2 (tabell 2.17). Elområde 1 och 2, som har lägst installerad effekt, hade en snabbare ökning i början av perioden, och tvärtom något lägre ökning från 2021 och framåt. Utvecklingen går alltså mot en utjämning under den tidigare delen av tidsperioden för att sedan vända och gå mot större spridning. Detta syns tydligast på den logaritmerade skalan (diagram 4.4).

För utfallet antal nätanslutna solcellsanläggningar per 10 000 invånare har också en regressionsanalys genomförts. Elområde 3, som innehåller flest kommuner (178 stycken) är referenskategori. Analysen bekräftar att elområde 4 har en signifikant högre ökningstakt per år, och elområde 2 en lägre ökningstakt (2 procentenheters skillnad, se tabell 4.2, bilaga 4). För elområde 1 är skillnaderna gentemot referensgruppen mer osäkra.

Diagram 4.4 Installerad effekt (kW log) per 10 000 invånare 2016–2024, per elområde



Källa: Energimyndigheten, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

4.5.3 Utjämnning mellan kommungrupper över tid

Storstäder och storstadsnära kommuner ligger tydligt under övriga kommungrupper när det gäller antal solcellsanläggningar per 10 000 invånare under hela perioden, vilket delvis kan bero på en större andel flerbostadshus (tabell 4.2).

Tabell 4.2 Antal nätanslutna solcellsanläggningar per 10 000 invånare 2016–2024, per kommungrupp

	Landsbygds-kommun	Mindre stad/pendlingskommun	Större stad/pendlingskommun	Storstad/storstadsnära kommun
2016	13	15	12	6
2017	20	24	18	8
2018	34	38	29	14
2019	53	65	49	26
2020	82	96	71	39
2021	115	132	98	56
2022	194	207	158	90
2023	335	342	268	158
2024	399	395	309	185

Källa: Energimyndigheten, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Mot slutet av perioden har skillnaden dock utjämnats något, eftersom ökningen varit större i storstäder/storstadsnära kommuner (drygt 55 procent per år) än i mindre och större städer med pendlingskommuner (51 procent respektive 52 procent per år), som låg högst 2014. Även landsbygdskommuner har haft en kraftigare ökning (55 procent per år) och ligger på samma nivå som mindre städer med pendlingskommuner 2024.

Även när det gäller installerad effekt har det skett en utjämning över tid, eftersom kommungrupper med lägre utgångsvärde har haft en större ökning (se tabell 2.18, bilaga 2). Storstäder och storstadsnära kommuner släpar dock fortfarande efter i förhållande till övriga kommungrupper. Det beror på att ökningen i den kommungruppen i större utsträckning handlar om små anläggningar (under 20 kW).

En regressionsanalys, med kontroll för elområde, har också genomförts. Referensgruppen är större städer med pendlingskommuner, som är den kategori som har flest antal kommuner (110 stycken). Den enda tydliga skillnaden är den medorstäder/storstadsnära kommuner, som har en något högre ökningstakt per år (bilaga 4, tabell 4.3). Storleken på skillnaden är dock osäker.

4.5.1 Utvecklingen går mot utjämning också mellan länen

Länsvisa analyser visar på stora kvarstående skillnader mellan olika landsdelar. Tre av de län som har lägst antal solceller per capita (<200 per 10 000 invånare) ligger i norra Sverige: Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland. Stockholms län ligger dock något lägre än Västernorrland. De län som har det högsta antalet (>400 per 10 000 invånare) ligger alla i södra Sverige: Halland, Blekinge, Gotland och Kalmar.

Det generella mönstret vad gäller utveckling över tid är dock att de län som hade det lägsta antalet solceller per capita 2016 också har haft den största ökningen: Västerbotten, Norrbotten och Gävleborg samt Örebro. Lägst är ökningen i turistlänen Gotland och Jämtland, vilket kan förklaras av att de hör till de län som hade högst antal solceller per capita 2016. Samma mönster finns också för Kalmar, Östergötlands och Hallands län. Regressionsanalyser visar på signifikant lägre ökningstakt gentemot referenskategorin Västra Götaland i sex län⁷⁰, för Gotland och Jämtland med mer än 10 procentenheter (visas ej). Sex län har signifikant högre ökningstakt⁷¹, för Västerbotten och Gävleborg är skillnaden mer än 5 procentenheter.

Tabell 4.3 Antal nätanslutna solcellsanläggningar per 10 000 invånare 2016–2024, per län

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Norra Sverige									
Dalarna	10	13	25	42	66	106	177	327	384
Gävleborg	5	8	15	29	48	72	118	192	230
Jämtland	20	30	42	63	91	118	152	195	221
Norrbotten	2	3	6	9	14	20	29	51	74
Värmland	9	15	28	48	70	100	157	281	336
Västerbotten	2	1	6	6	24	34	52	87	116
Västernorrland	8	10	15	26	42	63	94	145	180

⁷⁰ Gotland, Jämtland, Östergötland, Halland, Västernorrland och Jönköping.
⁷¹ Värmland, Skåne, Kalmar, Dalarna, Västerbotten och Gävleborg.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Östra Sverige									
Stockholm	4	7	13	22	34	48	72	122	144
Södermanland	14	23	38	61	95	127	195	319	366
Uppsala	14	23	37	60	86	114	159	253	298
Västmanland	13	18	25	42	69	95	143	238	275
Örebro	7	15	18	41	67	101	166	281	321
Östergötland	17	25	39	63	90	119	179	295	336
Södra Sverige									
Blekinge	13	19	33	55	88	138	240	403	451
Gotland	42	65	93	138	173	212	274	414	483
Halland	25	34	52	82	113	157	267	463	527
Jönköping	14	21	37	61	88	118	183	316	356
Kalmar	15	22	34	51	100	146	257	438	490
Kronoberg	14	24	37	63	91	125	203	345	395
Skåne	10	15	26	47	67	97	164	285	328
Västra Götaland	9	14	25	43	65	89	142	252	295

Källa: Energimyndigheten, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Mönstret är snarlikt vad gäller installerad effekt (visas ej). En skillnad är att Södermanlands och Jönköpings län utmärker sig genom att ha bland de högsta nivåerna av installerad effekt per capita trots att de tillhör mellanskiktet vad gäller antalet solceller. Det beror på ett stort inslag av större anläggningar (solcellsparker) i dessa län.

4.5.2 Lägre ökning i kommuner med vissa riksintressen för totalförsvaret

I tabell 4.4 visas skillnaden i årlig ökningstakt mellan kommuner med och utan områden av intresse för totalförsvaret. Som synes skiljer sig utvecklingen mellan dem. Det är tydligast under 2018–2019, dvs. i direkt anslutning till de nya bestämmelserna om bygglovsbefrielse, när även undantaget för områden av riksintresse för totalförsvaret infördes. För det sammanlagda måttet (något riksintresse oavsett typ), skjutfält/övningsfält⁷² och väderradar, finns tydliga skillnader under större delen av tidsperioden. För kommuner med civila flygplatser gäller dock motsatsen, dvs. stora skillnader under 2017–2018, men inget tydligt mönster efter det. På grund av avvikande värden 2024 (med generellt mycket låg ökningstakt) finns det nästan inga skillnader mellan områden med och utan riksintresse för totalförsvaret detta år.

⁷² Inkluderar även örlogsbaser och militära flygplatser.

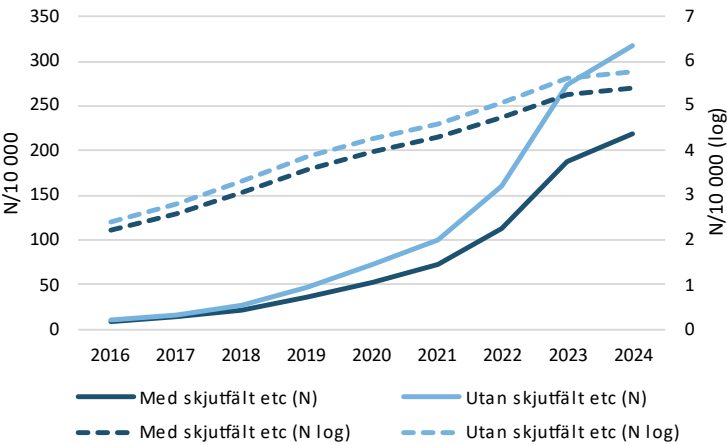
Tabell 4.4 Skillnader (procentenhet) i årlig förändring av antal nätanslutna solcellsanläggningar per 10 000 invånare mellan kommuner med och utan riksintresse för totalförsvaret 2017–2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Riksintresse (alla)	3	−7	−5	−2	1	−4	−4	−1
Skjutfält/övningsfält	−1	−7	−6	−4	0	−6	−4	0
Väderradar	−2	−6	−6	1	−8	−4	−6	−1
Sjöövningsområde	−7	−2	−7	4	−2	4	1	0
Lågflygningsområde	1	−2	−4	1	1	3	3	−1
Civil flygplats	−10	−11	0	2	−4	0	3	−2

Källa: Energimyndigheten och Planeringskatalogen, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Den mest illustrativa skillnaden i trend över tid finns mellan kommuner med skjutfält/övningsfält och övriga kommuner (diagram 4.5).

Diagram 4.5 Nätanslutna solcellsanläggningar 2016–2024, antal och logaritmerat antal per 10 000 invånare, kommuner med och utan skjutfält/övningsfält



Källa: Energimyndigheten och Planeringskatalogen, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Vad gäller installerad effekt är skillnaderna i utveckling över tid mellan kommuner med och utan riksintresse för totalförsvaret något större (se tabell 2.19, bilaga 2). Det beror på att ökningen i kommuner med riksintresse till större del består av små anläggningar (< 20 kW) än i kommuner som saknar sådana områden. Även här är skillnaden tydligast mellan kommuner med skjutfält/övningsfält och övriga kommuner.

Att ökningen ändå är så stor i kommuner med riksintresse för totalförsvaret beror troligen på att det bara är en del av kommunen som täcks av riksintresset. Dessutom gäller krav om bygglov bara inom detaljplanerat område, något som Forsvarsmakten har motsatt sig (Forsvarsmakten 2021). I och med att det är den enskildes ansvar att ta reda på om den egna fastigheten ligger inom eller i anslutning till ett område av riksintresse för totalförsvaret finns också en risk

att privatpersoner installerar solceller utan att vara medvetna om att de kan omfattas av bygglov.

Regressionsanalyser som testar om det finns signifikanta skillnader mellan kommuner med och utan riksintresse för totalförsvaret vad gäller betydelsen av införande av bygglovsbefrielse genomfördes för varje typ av riksintresse separat. Två typer av områden, nämligen kommuner med skjutfält/övningsfält och kommuner med väderradar, hade en signifikant lägre ökning av antal nätanslutna solceller per 10 000 invånare efter införande av bygglovsbefrielse än kommuner utan sådana områden (se tabell 4.4 bilaga 4). Resultaten stöder tolkningen att undantaget för områden med riksintressen för totalförsvaret haft en återhållande effekt, och därmed även att bygglovsbefrielse kan ha haft en viss effekt på ökningen av solceller.

5 Sammanfattande iakttagelser

5.1 Riksdagsbeslutet om en tydligare bostadsförsörjningslag

5.1.1 Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning

Ändringarna i bostadsförsörjningslagen har efter tio år ännu inte fått fullt genomslag. Många kommuner tar inte fram riktlinjer varje mandatperiod, och särskilt resurssvaga kommuner har svårt att möta lagens krav på riktlinjernas innehåll. När det gäller riktlinjernas utformning syns dock en tydlig förbättring över tid.

Ändringarna i bostadsförsörjningslagen har inte fått fullt genomslag

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunfullmäktige under varje mandatperiod anta riktlinjer (numera handlingsplan) för bostadsförsörjningen. Resultatet av uppföljningen visar dock att enbart 20 procent av kommunerna hade antagit riktlinjer under både 2014–2018 och 2018–2022. Ett skäl till detta är att en stor del av de antagna riktlinjerna, 40 procent under den första mandatperioden, hade en giltighetstid som översteg fyra år. Närmare 20 procent hade en giltighetstid på 10 år eller mer. Som Boverket påpekat är det dessutom många riktlinjer som inte är aktuella (Boverket 2024). Det talar enligt uppföljningsgruppen för att många kommuner inte avser att ta fram riktlinjer varje mandatperiod.

I intervjuer med både kommuner och länsstyrelser framkommer det att den politiska kunskapen om och intresset för bostadsförsörjningslagen ofta är låga. Det finns inte heller samma reglering rörande aktualitetsprövning som för översiktsplanen.

Riktlinjernas utformning uppfyller i stort sett kraven

När det gäller utformningen uppfyller riktlinjerna i de flesta kommunerna lagens krav på så sätt att samtliga uppgifter finns i dokumentet. För uppgiften om hur kommunen tagit hänsyn till nationella eller regionala mål är det dock relativt vanligt att bara räkna upp sådana mål utan någon beskrivning av hur kommunen förhållit sig till dem. Här kan uppföljningsgruppen dock se en tydlig förbättring över tid. Enligt gruppen kan länsstyrelsernas proaktiva arbete med kommuner som påbörjat sitt planeringsarbete, liksom deras yttranden, ha bidragit till att riktlinjerna har förbättrats. Gruppen noterar att bostadsförsörjningslagen inte ställer krav på att kommunen meddelar länsstyrelsen om antagande, till skillnad från bestämmelserna om översiktsplan och detaljplan i PBL, där kommunen dessutom ska sammanställa de synpunkter som kommit fram i ett utlåtande. Om länsstyrelserna vill följa upp om och på vilket sätt

kommunen tagit hänsyn till deras yttranden behöver de själva aktivt begära att få in motsvarande dokument.

Kommuner med små egna resurser menar att kraven på riktlinjernas underlag är svåra att möta. Små kommuners svårigheter att omhänderta statliga styrsignaler har också tidigare beskrivits av Statskontoret (2022). Det är tydligt att riktlinjerna förbättras om kommunerna får hjälp med att ta fram sådana underlag. Sedan Boverket började ta fram statistik åt kommunerna över vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden uppfyller alla antagna riktlinjer kraven i den delen.

5.1.2 Myndigheternas stöd till kommunerna

När det gäller myndigheternas stöd till kommunerna bedömer uppföljningsgruppen att länsstyrelsernas och Boverkets stöd i stort sett är ändamålsenligt och att det har bidragit till ökad kunskap om bostadsförsörjningslagen och planering för bostadsförsörjning över tid. Det är samtidigt tydligt att små och resurssvaga kommuner önskar mer stöd, framför allt för arbetet med det befintliga beståndet.

Gott stöd från berörda myndigheter

Av de kommuner som besvarade uppföljningsprojektets enkät upplever 70 procent att samarbetet med länsstyrelsen fungerar ganska eller mycket bra (varav ca 30 procent mycket bra). Storstäder och storstadsnära kommuner är betydligt mer nöjda än övriga kommungrupper, drygt hälften uppger att samarbetet fungerar mycket bra. De flesta som kommenterat samarbetet har gjort det i positiva ordalag, bl.a. uppskattar kommunerna länsstyrelsens nätverk och liknande forum. Länsstyrelsen uppfattas också som engagerade och kunniga, och deras rådgivning och yttranden uppfattas ge god vägledning. De som är mer kritiska önskar ofta mer rådgivning och kontakt.

Kommunerna använder Boverkets handbok Planering för bostadsförsörjning i stor utsträckning, och 75 procent svarar att Boverkets stöd är ganska eller mycket tillräckligt (varav 17 procent svarar mycket tillräckligt). Många kommuner har kommenterat handboken positivt och menar att den är en god hjälp i processen att ta fram riktlinjer. Även när det gäller användningen och bedömningen av underlag är det tydligt att urbana kommuner är mer nöjda än landsbygdskommuner.

Små och resurssvaga kommuner önskar dock mer stöd

Många mindre kommuner och kommuner med befolkningsminskning kommenterar att Boverkets vägledningar är alltför fokuserade på nyproduktion, och de saknar stöd i hur de kan arbeta med det befintliga beståndet. De önskar både mer statistik och hjälp med att tolka underlag. Det är tydligt att kommuner med små egna resurser och litet behov av nyproduktion i dag inte får det

stöd de anser sig behöva. En komplicerande faktor är att landsbygdskommuner ofta ligger i län med en liten länsstyrelse som också har knappa resurser. Det stöd som redan finns i form av statistiskt underlag och vägledningar skulle enligt uppföljningsgruppen kunna utvecklas för att bättre tillgodose det upplevda behovet.

5.2 Riksdagsbeslutet om en enklare planprocess

5.2.1 Planprocessens effektivitet

Sammanfattningsvis visar uppföljningen att planprocessen inte har blivit mer effektiv. Lagändringarna har därmed inte fullt ut fått önskad effekt. Samtidigt ska det understrykas att de problem som lyfts av kommuner och branschföreträdare i stor utsträckning ligger utanför planprocessens lagbundna reglering. Man pekar framför allt på högre utredningskrav.

Planprocessen har inte blivit mer effektiv

Uppföljningen visar att planprocessen (5 kap. PBL) har blivit mer långdragen och att den uppfattas som mer komplex. Resultaten stämmer väl med tidigare rapporter m.m. (se avsnitt 3.3.1 ovan). Kommunerna anser dock inte generellt att PBL har blivit svårare att tillämpa; endast 20 procent av kommunerna angav detta som ett skäl till den ökade komplexiteten. Det som flest kommuner angav som bidragande till ökad komplexitet var i stället högre utredningskrav (drygt 90 procent). Högre krav beror enligt många kommuner delvis på externa faktorer, t.ex. att man planerar på "svårare" platser, att vissa miljökrav har skärpts och att klimatförändringar kräver anpassningsåtgärder. I intervjuerna och enkätens fritextsvar framkommer vidare att det har skett en glidning i praxis, och länsstyrelsens krav uppfattas ofta som svårförutsebara och godtyckliga. En majoritet av de intervjuade kommunerna menar att det beror på bristande erfarenhet och osäkra handläggare, och många pekar på bristande styrning och samordning i kombination med resursbrist. Ett stort antal kommuner beskriver att det skett en förändring i planprocessen som innebär att krav på redovisning av tekniska lösningar ställs i ett tidigare skede än förut. Det som tidigare aktualiserades i bygglovsskedet behöver numera hanteras redan i detaljplanen. Detta har påpekats även av SKR (2025).

Frågan om i vilken utsträckning högre utredningskrav beror på faktiska förhållanden eller en förändrad tillämpning av lagen kan denna uppföljning inte besvara. Inte heller kan uppföljningen svara på vad som ligger bakom länskillnader i antal utredningar per detaljplan.

Många kommuner, liksom branschorganisationer, pekar på konflikter mellan PBL och miljöbalken. En uppfattning som tydligast förs fram av branschen är att bostadsproduktion borde väga tyngre som samhällsintresse än idag. Generellt sett finns det dock inga önskemål om ytterligare förändringar av PBL.

Tvärtom är det ett tydligt medskick från kommunerna att frekventa ändringar i PBL inte är önskvärt.

Uppföljningsgruppen noterar för egen del att antalet detaljplaner har minskat samtidigt som antalet färdigställda bostäder ökat. Det kan enligt gruppen tyda på att detaljplanerna har blivit mer omfattande sett till antalet byggrätter, vilket också en tidigare studie pekar på (Boverket och WSP 2020). Detta kan ha bidragit till ökad komplexitet och längre tidsåtgång. Att dagens detaljplaner är stora och komplexa ställer höga krav på samordning inom länsstyrelsen, men även mellan kommunens olika förvaltningar.

Olika aktörer gör olika tolkningar i centrala frågor

Med 2015 års lagändringar infördes i PBL ett förbud för kommunerna att ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning. Det har inte gått att kvantifiera förekomsten av tekniska särkrav från kommunerna i uppföljningen. Enligt branschföreträdare är dessa dock fortfarande vanligt förekommande. Uppföljningsgruppen noterar att SKR och Boverket gör olika tolkningar av konsekvenserna av förbudet mot tekniska särkrav för krav på viss gestaltning i exploateringsavtal. SKR har således inte ändrat sitt underlag för kommunernas exploateringsavtal i enlighet med vad som anges i Boverkets nya vägledning för exploateringsavtal från 2024.

En annan konfliktyta som gäller exploateringsavtal handlar om vilka åtgärder som byggherren ska vidta eller finansiera. Bestämmelsens formuleringar – att åtgärderna ska vara ”nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras” och att byggherrens åtagande ska ”stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen” – lämnar ett stort utrymme för tolkning enligt både branschföreträdare och Boverket. Branschföreträdare beskriver att byggherrar regelmässigt skriver under avtal som de inte uppfattar innebär en rimlig kostnadsdelning, eftersom man inte vill förstöra sina möjligheter till framtida uppdrag.

I detta sammanhang noterar uppföljningsgruppen avslutningsvis att det saknas vägledande rättspraxis i de ovan nämnda tolkningsfrågorna.

5.2.2 Myndigheternas stöd till kommunerna

En majoritet av kommunerna är relativt nöjda både med samarbetet och med hur länsstyrelsen sköter sina åtaganden. Samtidigt framkommer betydligt fler kritiska än positiva synpunkter. Orsaken till de påtalade problemen tycks dock inte vara planprocessen i sig – kommunerna pekar snarare på länsstyrelsens arbetssätt. De flesta kommuner ger Boverket och sin kommunala lantmäterimyndighet gott betyg, medan kontakten med Lantmäteriet är mycket begränsad.

Delvis motstridiga resultat när det gäller kommunernas bedömning av länsstyrelsens stöd

En majoritet av kommunerna (knappt 60 procent) är ganska eller mycket nöjda med både samarbetet och med hur länsstyrelsen sköter sina åtaganden. I jämförelse med hur kommunerna bedömer länsstyrelsens arbete med bostadsförsörjningsfrågorna är det dock betydligt färre som uppger att samarbetet är ”mycket bra” – 15 jämfört med 31 procent. Skillnaderna mellan olika län är avsevärda. Exempelvis varierar andelen kommuner som bedömer att länsstyrelsen sköter sina åtaganden ganska eller mycket bra mellan 30 och 100 procent.

I fritextsvaren och intervjuerna framkommer samtidigt betydligt fler kritiska än positiva synpunkter. Generellt vill kommunerna ha mer av stöd och rådgivning, och många upplever att länsstyrelsen inte sköter sina åtaganden inom planprocessen på önskvärt sätt. Kommunerna beskriver bl.a. att länsstyrelsen är otydliga under samrådet och i sina yttranden, att de inte väger statliga intressen mot varandra och inte håller tidsgränser samt att de kommer med nya krav sent i processen. Några kommuner beskriver problem med bristande enhetlighet i bedömning och handläggning, både mellan länsstyrelser, över tid och mellan handläggare på samma länsstyrelse. Dessa problem kopplar kommunerna till handläggarnas bristande erfarenhet, bristande samordning mellan länsstyrelsens olika sakområden samt resursbrist. Vid resursbrist prioriteras handläggning av ärenden framför rådgivning. Att det finns en generell brist på erfarenhet inom sektorn på grund av generationsväxling förstärker problematiken. Kommunernas kritik mot länsstyrelsen stämmer med resultaten av tidigare rapporter men är kanske ännu något skarpare (se exempelvis Ds 2023:28, Bygg i tid 2024).

Som det framhålls ovan tycks dock orsaken till de påtalade problemen inte vara planprocessen i sig – kommunerna pekar snarare på länsstyrelsens arbetssätt och hur de ser på sin roll. Att närmare knyta ihop länsstyrelsens arbete inom bostadsförsörjning med deras arbete inom översikts- och detaljplanering kan vara ett sätt att tydliggöra samhällsplanering som övergripande intresse.

Blandat utfall när det gäller övriga myndigheters stöd

När det gäller bedömningen av lantmäterimyndigheten är ett tydligt resultat att kommuner med en kommunal lantmäterimyndighet är mycket nöjda, både med samarbetet och med hur de sköter sina åtaganden. Andelen är betydligt lägre för de utan kommunal lantmäterimyndighet. Framför allt menar kommuner utan kommunal lantmäterimyndighet att man i dagsläget inte har något samarbete med Lantmäteriet och att man saknar möjlighet till dialog och rådgivning. Resultaten stämmer väl överens med tidigare rapporter (Statskontoret 2017, Riksrevisionen 2022). Uppföljningsgruppen noterar därtill att det pågår ett arbete inom Regeringskansliet om lantmäterimyndigheternas organisering. Utredningen om en bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten har nyligen lämnat sina förslag (SOU 2025:98).

Gruppen konstaterar att Boverket får gott betyg av kommunerna, och PBL kunskapsbanken måste betraktas som en central kunskapskälla i planeringsarbetet. Av kommunerna bedömer 85 procent Boverkets stöd som ganska eller mycket tillräckligt, och 95 procent använder den digitala handboken PBL kunskapsbanken i ganska eller mycket stor utsträckning (nära 60 procent använder den i mycket stor utsträckning). Det är högre nivåer än för motsvarande frågor om Boverkets arbete med bostadsförsörjning och illustrerar den centrala plats som Boverket har som kunskapsmyndighet inom området. Det vanligaste önskemålet från kommunerna om Boverkets vägledningar är att råden kunde vara mer konkreta när det gäller hur man ska gå till väga i olika fall.

Företrädare för Boverket pekar själva på att de ständiga lagändringarna, liksom bristen på rättspraxis när det gäller exempelvis tekniska särkrav och exploateringsavtal, är en utmaning för myndigheten när det gäller att hålla vägledningarna uppdaterade och tydliga.

5.3 Riksdagsbeslutet om slopat krav på bygglov för solcellspaneler

Uppföljningen tyder på att det slopade kravet på bygglov för solcellspaneler har haft en viss positiv effekt på utvecklingen av antalet solcellsanläggningar. Skillnaderna i utvecklingen mellan olika områden kan troligen förklaras av områdenas olika förutsättningar.

5.3.1 Bygglovsbefrielsen kan ha bidragit till fler solcellsanläggningar

Resultaten visar att antalet nätanslutna solcellsanläggningar har ökat med i snitt 54 procent per år under uppföljningstiden (2016–2023). Uppföljningen tyder också på att det slopade kravet på bygglov för solcellspaneler har haft en viss positiv effekt på utvecklingen av antalet solcellsanläggningar. Efter justering för den underliggande trenden ligger antalet solceller 10–13 procent högre efter det att bygglovsbefrielsen trädde i kraft. Utvecklingen av investerings-

stödet och införandet av skattereduktion för grön teknik tycks ha påverkat utvecklingen i negativ riktning, medan effekten av ökningen av skattereduktionen är osäker.

För områden som enligt miljöbalken är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar gäller undantag från generell bygglovsbefrielse. I dessa områden gäller med andra ord kravet på bygglov för solcellspaneler alltså. Om bygglovsbefrielsen har påverkat utvecklingen bör man således kunna se skillnader i utvecklingen över tid mellan områden med och utan riksintresse för totalförsvaret. Analysen visar också att kommuner med skjutfält/övningsfält och väderradar har haft en signifikant lägre ökning av antalet nätanslutna solceller per capita än i andra kommuner efter det att bygglovsbefrielsen trädde i kraft.

5.3.2 Kraftig ökning av solceller i hela landet och allra mest i de södra delarna

Ökningen av solcellsanläggningar har varit kraftig i alla delar av landet, men det finns vissa skillnader. Ökningen är något större i elområden i de södra delarna av landet samt i storstäder och storstadsnära kommuner jämfört med övriga kommungrupper. Dessa trendskillnader kan troligen förklaras av områdenas olika förutsättningar t.ex. när det gäller elpris, hushållens inkomstnivå, bostadsbeståndets karaktär och antalet soltimmar. Vad gäller storstäder och storstadsnära kommuner kan det också handla om att den kommungruppen börjat från en lägre startnivå och börjar komma ifatt övriga kommungrupper.

Referenser

Riksdagstryck

Betänkande 1995/96:BoU4 *Ansaret för fastighetsbildningsverksamheten, m.m.*

Betänkande 2000/01:BoU2 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*

Betänkande 2001/02:BoU4 *Allmännyttiga bostadsföretag, m.m.*

Betänkande 2009/10:CU25 *En enklare plan- och bygglag.*

Betänkande 2009/10:MJU24 *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer.*

Betänkande 2009/10:JuU27 *Mark- och miljödomstolar.*

Betänkande 2013/14:CU5 *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.*

Betänkande 2013/14:CU31 *En enklare planprocess.*

Betänkande 2017/18:CU32 *Fler bygglovsbefriade åtgärder.*

Betänkande 2018/19:CU1 *Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.*

Betänkande 2019/20:CU7 *En utvecklad översiktsplanering.*

Betänkande 2021/22:CU17 *Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden.*

Betänkande 2020/21:NU3 *Utgiftsområde 21 Energi.*

Betänkande 2022/23:FiU1 *Statens budget 2023 – Rambeslutet.*

Betänkande 2022/23:CU4 *Riksrevisionens rapport om fastighetsbildningen i Sverige.*

Betänkande 2024/25:CU6 *Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning.*

Betänkande 2024/25:SkU17 *Förändrade skattesubventioner för solceller och mikroproduktion av el.*

Betänkande 2024/25:FiU21 *Vårändringsbudget för 2025.*

Proposition 1992/93:242 *Om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor.*

Proposition 1995/96:78 *Ansaret för fastighetsbildningsverksamheten, m.m.*

Proposition 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*

Proposition 2001/02:58 *Allmännyttiga bostadsföretag.*

Proposition 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag.*

Proposition 2012/13:178 *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.*

Proposition 2013/14:126 *En enklare planprocess.*

Proposition 2017/18:197 *Fler bygglovsbefriade åtgärder.*

Proposition 2019/20:52 *En utvecklad översiktsplanering.*

Proposition 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021, utgiftsområde 21.*

Proposition 2021/22:95 *Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden.*

Proposition 2022/23:15 *Förstärkt skattereduktion för installation av solceller.*
Proposition 2024/25:42 *Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning.*
Proposition 2024/25:99 *Vårändringsbudget för 2025, utgiftsområde 18.*
Proposition 2024/25:109 *Förändrade skattesubventioner för solceller och mikroproduktion av el.*
RFS 2025:1 *Riksdagsdirektörens föreskrift om ändring i riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.*

Författningar

SFS 1947:523 *Lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m.*
SFS 1987:1274 *Lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt.*
SFS 2017:725 *Kommunallagen.*
SFS 1998:808 *Miljöbalken.*
SFS 2000:1383 *Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.*
SFS 2025:400 *Socialtjänstlagen.*
SFS 2007:845 *Artskyddsförordningen.*
SFS 2009:946 *Förordningen med instruktion för Lantmäteriet.*
SFS 2009:689 *Förordningen om statligt stöd till solceller.*
SFS 2010:900 *Plan- och bygglagen.*
SFS 2014:899 *Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar.*
SFS 2016:364 *Förordningen om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.*
SFS 2017:868 *Förordningen med länsstyrelseinstruktion.*
SFS 2022:208 *Förordningen med instruktion för Boverket.*

Offentliga utredningar etc.

Direktiv 2017:12 *Kommunal planering för bostäder.*
Ds 2023:28 *Nationell fysisk planering.*
Regeringsuppdrag LI2023/03246 *Uppdrag att ta fram en vägledning för arbete med exploateringsavtal.*
Regeringsuppdrag LI2023/03247 *Uppdrag att se över regelverket för ändring av detaljplaner och olagliga planbestämmelser.*
SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer.*
SOU 2015:109 *Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande.*
SOU 2017:73 *En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet.*
SOU 2018:35 *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.*
SOU 2019:9 *Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplanläggning.*
SOU 2020:75 *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet.*

SOU 2025:98 *En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten.*

Rapport från myndighet

Boverket (2020:27). *Uppdrag att genomföra kompetensinsatser kring plan- och bygglagen åren 2017–2020*, rapport 2020:27.

Boverket och WSP (2020). *Studie av orsaker och konsekvenser av färre antal antagna detaljplaner – med fokus på 2019*, rapport.

Boverket (2022). *Regionala bostadsmarknadsanalyser 2022*, rapport 2022:17.

Boverket (2024). *Uppdrag att ta fram vägledning för arbete med exploateringsavtal*, rapport 2024:15.

Boverket (2024). *Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser*, rapport 2024:21.

Boverket (2024). *Regionala bostadsmarknadsanalyser 2024*, rapport 2024:22.

Boverket (2025). *Uppdrag att utveckla reformen med certifierade byggprojekteringsföretag*, rapport 2025:2.

Energimyndigheten (2023). *Slutredovisning av medel till solceller och energilagring*, rapport 2023:25.

Försvarmakten (2021). *Försvarmaktens yttrande över betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)*, FM2021-16056:2.

Konkurrensverket (2018). *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*, rapport 2018:7.

Lantmäteriet (2024). *Kommuners redovisning av exploaterings- och markanvisningsavtal i detaljplaner samt omfattningen av lämnade råd enligt 5 kap. 15 § 2 p. PBL. Rapport – uppföljning.*

Länsstyrelsen Skåne (2018). *Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande*, rapport 2018:3.

Länsstyrelsen Stockholm (2025). *Planera, bygga och bo*, <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/planera-bygga-och-bo.html>. Hämtad den 21 maj 2025.

Länsstyrelserna och SKR (2017). *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet. Samverkan mellan kommun och länsstyrelse.*

Riksrevisionen (2017). *Det samlade stödet till solel*, RiR 2017:29.

Riksrevisionen (2022). *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, RiR 2022:3.

Statskontoret (2017). *Delat ansvar för fastighetsbildning*, rapport 2017:18.

Statskontoret (2021). *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, rapport 2021:11.

Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, rapport 2022:9.

Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, rapport 2023:5.

Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, rapport 2023:7.

Övrig litteratur

Agace, A. (2025). *Mellankommunal samverkan i bostadsförsörjning: Nationella, regionala och delregionala perspektiv*, SBV Working Paper Series, 25:3, Studier i boende och välfärd, Malmö universitet.

Alvendale, K. (2024). *Ineffektivt stadsbyggande – erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken*, expertrapport till Produktivitetskommissionen.

Bygg i tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna (2023). *Nationellt Ledtidsindex. Kommuner med effektiva plan- och bygglovsprocesser*.

Bygg i tid, Byggföretagen och Fastighetsägarna (2024). *Nationellt Ledtidsindex. Kommuner med effektiva plan- och bygglovsprocesser*.

Candel, M. (2022). Using sustainability-oriented developer obligations and public land development to create public value. *Sustainability*, 14:57.

Candel, M. och Törnå, N. (2021). Housing developers' perceived barriers to implementing municipal sustainability requirements in Swedish sustainability-profiled districts. *Journal of Housing and the Built Environment*, 37:1693–1721.

Evidens (2022). *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen*, rapport från Initiativet Bygg i Tid.

Evidens (2023). *Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker*, rapport från Byggföretagen i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner och Fastighetsägarna.

Fink, J (2024). Do separate bidding zones within countries create imbalances in PV uptake? Evidence from Sweden. *Applied Energy*, 374:123934.

Hermansson, C. och Song, H. (2024). *Produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn. Orsaker, åtgärder och konsekvenser*. En forskningsrapport till Produktivitetskommissionen.

Jansson, I. och Runesson, J. (2019) *Kommunala markanvisningars betydelse för hållbar stadsplanering*, rapport 2019:7. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

Mundaca, L. och Samahita, M. (2020). What drives home solar PV uptake? Subsidies, peer effects and visibility in Sweden. *Energy Research & Social Science*, 60:101319.

Palm, A. och Lantz, B. (2020). Information dissemination and residential solar PV adoption rates: The effect of an information campaign in Sweden. *Energy Policy*, 142:111540.

Rydehell, H. m.fl. (2024). The impact of solar PV subsidies on investment over time – the case of Sweden. *Energy Economics*, 133:107552.

SKL (2019). *Mark- och miljödomstolarnas handläggningstider. En studie av överklagade planer och bygglov*.

SKR (2021). *Så påverkar statliga regler bostadsbyggandet*. Webbrapport, <https://rapporter.skr.se/sa-paverkar-statliga-regler-bostadsbyggandet.html>.

Hämtad den 5 maj 2024.

SKR (2025). *Utredningar i detaljplaneprocessen*. <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/planeringbyggandebostad/fysiskplanering/utredningaridetaljplaneprocessen.73324.html>. Hämtad den 20 april 2025.

SKR (2023). *Ett år med digitala detaljplaner. Kommunala erfarenheter av nytt regelverk för detaljplanering*.

BILAGA 1

Material och metod

Granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning

För att besvara frågeställning a) om kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen följer lagens krav beställde Riksdagsförvaltningen från kommunerna alla riktlinjer för bostadsförsörjning som antagits under tidsperioden 2014–2024 samt eventuella underlag för dessa om sådana finns tillgängliga. Totalt har drygt 400 riktlinjer ingått i granskningen, högst en per mandatperiod per kommun. Materialet redovisas totalt samt uppdelat på kommungrupper, bostadsmarknadsläge och län. Granskningen av riktlinjer har kompletterats med uppgifter från en kommunenkät, intervjuer med kommunerna och dialogmöten med länsstyrelser.

Kodning av riktlinjerna

Enligt bostadsförsörjningslagen (1 §) ska riktlinjer antas under varje mandatperiod. I de fall en kommun enbart förlängt riktlinjernas giltighetstid (dvs. att det är samma dokument som tidigare) har det inte räknats som en ny riktlinje. Av förarbeten framgår att det är ytterst viktigt att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning är aktuella i förhållande till kraven i riktlinjerna (prop. 2012/13:178 s. 13). Kommunerna har ibland skickat dokument som inte bedömts vara riktlinjer. Exempel på det är olika typer av program eller strategier som explicit anger att de inte formulerar några riktlinjer eller dokument som saknar målformuleringar, inte hänvisar till bostadsförsörjningslagen och inte refererar till nationella eller regionala mål. Det finns också exempel där kommunen har riktlinjer men dessutom tar fram årliga utbyggnadsplaner eller liknande. De senare kan ses som en konkretisering av redan antagna riktlinjer och har inte bedömts som nya riktlinjer. Riktlinjernas innehåll har granskats utifrån bostadsförsörjningslagen (2 §), dvs. om riktlinjerna innehåller

- kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet
- planerade insatser för att nå uppsatta mål
- hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program.

Riktlinjernas innehåll har också granskats utifrån om uppgifterna grundas på en analys av

- den demografiska utvecklingen
- marknadsförutsättningar
- efterfrågan på bostäder och bostadsbehovet för särskilda grupper (t.o.m. september 2022), alternativt

- vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden (fr.o.m. oktober 2022).

Kodningen innebär inte en granskning av riktlinjernas kvalitet, utan säger bara om en uppgift finns eller inte finns i dokumentet eller dess underlag. Eftersom materialet är omfattande har ett AI-verktyg (Claude AI) använts som hjälp i granskningen. I prompten instruerades Claude att extrahera relevant text och ange sidhänvisning samt ge sin bedömning av om kravet uppfyllts eller inte. Claude hade ibland svårt att hitta rätt information i texten, vilket ofta berodde på att riktlinjerna hade en otydlig struktur. Men verktyget var också mer eller mindre noggrant vid olika tillfällen. På grund av den ojämna nivån i bedömningen gick Riksdagsförvaltningen igenom den initiala kodningen av materialet manuellt och justerade den i vissa fall.

Riktlinjerna ser olika ut. De kan innehålla både mål och riktlinjer som beskriver hur kommunen ska jobba för att nå målen. I andra fall finns bara riktlinjer, vilka kan vara formulerade som mål eller som kommunens inriktning i bostadsförsörjningen. I kodningen ingår både eventuella mål och riktlinjer i kodningen av ”kommunens mål”. Det finns inget krav på att mål om bostadsbyggande inbegriper ett numerärt mål, eftersom detta inte uttrycks i lag eller förarbeten.

Enligt bostadsförsörjningslagens förarbeten kan planerade insatser handla om ”metoder, medel, strategier eller specifika åtgärder”, men det ska tydligt framgå hur kommunen avsett att gå till väga (prop. 2012/13:178 s. 16). I riktlinjerna kan planerade insatser bestå av en lista med konkreta åtgärder, beskrivas som strategier eller enbart bestå av en lista på planerad nybyggnation. Om kommunen beskrivit något som mer konkret visar hur de ska jobba har det bedömts som att de uppfyller lagens krav. Om insatserna enbart består av en lista på planerad nybyggnation eller om insatserna beskrivs som rekommendationer eller förslag, har det bedömts att de inte uppfyller kraven. En alternativ kodning särredovisas dock, där dessa räknas med.

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunen ange ”hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen”. Det är ganska ovanligt att kommunen säger något om *hur*, även i de fall man beskriver sådana mål. I de fall detta görs är det vanliga att man beskriver att kommunen ”har beaktat/utgått från” målen eller liknande. Vad gäller regionala mål och strategier tenderar kommunerna att vara mer konkreta, eftersom kommunen ofta ingår i regionala nätverk eller samverkar med andra kommuner kring utvecklings- och bostadsförsörjningsfrågor.

Analysen av de faktorer som riktlinjerna ska grundas på kan inskränka sig till enstaka meningar eller inbegripa ett utförligt kapitel. Mer kortfattade riktlinjer bygger ofta på ett underlag som redovisas som separata bilagor. Om riktlinjerna innehåller en bedömning/analys som tyder på att kommunen utgått från ett underliggande material har det bedömts som att de uppfyller lagens krav, även om underlaget inte redovisas i riktlinjerna eller finns tillgängligt

som bilagor. Det är relativt vanligt att riktlinjerna bygger på en befolkningsprognos som är byggbaserad, dvs. utgår från en önskad befolkningsökning. För kommuner i inflyttningslän kan detta vara fullt realistiskt, för andra kan det ifrågasättas. Det skulle dock vara vanskligt att göra en bedömning av rimligheten för varje enskild kommun, och det framkommer heller inte alltid hur prognosen gjorts. Man kan dock konstatera att byggbaserade prognoser förekommer. Begreppen ”efterfrågan” respektive ”bostadsbehov” definieras inte i förarbetena, och båda alternativen har accepterats vid kodningen av ”efterfrågan på bostäder”. Inte heller marknadsförutsättningar definieras närmare i förarbetena. I de flesta riktlinjer finns dock någon sorts bedömning av kommunens förutsättningar utifrån exempelvis geografiskt läge, arbetsmarknad, prisbild och efterfrågan.

Uppföljning av planarbetets effektivitet

Plan- och bygglagstiftningen har varit föremål för ett flertal lagändringar sedan 2015. Det kommer därmed att vara svårt att särskilja effekten av specifika lagändringar. Uppföljningen är därför allmänt hållen, med fokus på de konsekvenser lagändringarna syftade till: effektivitet och enkelhet. Vidare koncentreras uppföljningen på det som rör planprocessen, dvs. 5 kap. PBL.

För att besvara frågeställning b) om planprocessen blivit mer effektiv används dels statistik från Boverkets enkäter och SKR:s enkät om planläggning och tidsåtgång för detaljplanering, dels uppgifter från en kommunenkät samt intervjuer och dialogmöten (beskrivs i avsnitt 1.1.3). Från Boverket har detta gått att följa med hjälp av det statistiska materialet:

- Kommunernas användning av olika typer av planförfaranden 2013–2023 (källa: Plan- och byggenkäten).
- Länsstyrelsens överprövning och upphävande av detaljplaner 2013–2023 (källa: Plan- och byggenkäten).
- Kommunernas användning av riktlinjer för markanvisningar 2016–2024 (källa: Bostadsmarknadsenkäten).

De typer av planförfaranden som redovisas i Plan- och byggenkäten är *innan lagändringen* normalt förfarande och enkelt förfarande samt *efter lagändringen* utökat förfarande, standardförfarande och samordnat förfarande. De senare är mycket ovanliga och har slagits ihop med standardförfarande i de statistiska analyserna.⁷³ Det finns också vissa uppgifter om huruvida kommunerna använt sig av förenklat förfarande vid upphävande av detaljplan eller förlängning av genomförandetiden. Boverket samlar in uppgifter från kommunerna om de antagit riktlinjer för markanvisning i bostadsmarknadsenkäten vartannat år sedan 2016. Till och med 2020 ställdes också frågor om riktlinjernas innehåll utifrån de krav som ställs i lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899).

⁷³ Mejlkommunikation med expert på Boverket, den 21 oktober 2024.

Från SKR har detta gått att följa med hjälp av det statistiska materialet:

- Tidsåtgång i planprocessen 2014/2015–2022/2023 (källa: Planläggning och tidsåtgång).

SKR har sedan 2015 samlat in uppgifter från kommunerna om bl.a. tidsåtgång för detaljplanearbete. Uppgifterna finns tillgängliga i SKR:s databas Kolada och avser en tvåårsperiod. Den senaste datainsamlingen gäller 2022/23, dock genomfördes ingen studie 2020/21. Tidsåtgång mäts som medianen för kommunens antagna detaljplaner och är uppdelad på tid från planuppdrag till antagande (total plantid) samt tid från samrådsstart till antagande (samråd–antagande-tid). Det som främst kan ha påverkats av lagändringarna 2015 är det senare måttet.

Svarsfrekvensen för frågorna om tidsåtgång var låg vid den första datainsamlingen (55–60 procent) men har gradvis ökat (till knappt 80 procent). En jämförelse av de som svarade 2014–2015 och de som var bortfall då men deltog i senare undersökningar visar att kommunerna i bortfallsgruppen har längre tidsåtgång, i genomsnitt 2,8 månader längre samråd–antagande-tid samt 3,4 månader längre plantid, vilket är problematiskt vid jämförelser över tid. I analyserna inkluderas därför enbart de kommuner som besvarade enkäten vid det första undersökningstillfället. I bilaga 1 finns motsvarande tabeller för alla svarande.

Statistiken redovisas totalt samt uppdelat på kommungrupper, bostadsmarknadsläge och, där det är möjligt, kommuner med och utan kommunalt lantmäteri.⁷⁴ Det statistiska materialet har kompletterats med information från en enkät samt intervjuer med kommunerna, liksom dialogmöten med berörda myndigheter och branschorganisationer (se avsnitt 1.3–1.4).

Faktorer som inte har gått att följa med tillgänglig statistik är kommunernas användning av riktlinjer för exploateringsavtal och förekomst av egna tekniska krav. När det gäller riktlinjer för exploateringsavtal framkommer från dialogmöten att knäckfrågan som lagändringen syftade till att lösa, dvs. ansvars- och finansieringsfördelning mellan kommunen och exploatören, handlar om hur avtalen är skrivna och att en analys av riktlinjerna alltså inte kommer att belysa de problem som olika aktörer lyft fram. Frågan om kommunerna följer lagen om förbud mot egna tekniska krav går inte heller att följa på något enkelt sätt. Ett resonemang om exploateringsavtal och tekniska särkrav, baserat på information från möten med berörda myndigheter och branschorganisationer, utvecklas i avsnitt 4.7.10.

Avgränsningar

Lagändringar som genomfördes i och med det aktuella riksdagsbeslutet men som denna uppföljning inte kommer att beröra gäller bygglovsprocessen, bl.a.

⁷⁴ Där enheten är exempelvis detaljplaner är antalet observationer tillräckligt för att jämföra kommuner med och utan en kommunal lantmäterimyndighet, men där enheten är kommuner blir antalet observationer ofta för litet för en jämförelse.

ökade möjligheter att ge bygglov för åtgärder som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser (9 kap. 30 a, 31 b–e §§) och möjligheten för kommunen att ge ett bygglov med villkoret att viss förutsättning ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges (4 kap. 14 §, 9 kap. 37 a § och 10 kap. 23 §). I samma beslut infördes en möjlighet för kommunerna att ge bygglov för enskilda huvudmän inom områden som enligt en detaljplan ska användas som kvartersmark för allmänt ändamål, om den sökta åtgärden stämmer överens med den markanvändning som anges i planen eller med pågående markanvändning eller innebär en mindre avvikelse. Vidare infördes en del förtydliganden, bl.a. när det gäller enskilt huvudmannaskap, varsamhets- och skyddsbestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser, förutsättningar för kompletterande åtgärder utanför detaljplan och interimistiskt slutbesked vid etappvisa projekt.

Kommunernas uppfattning av berörda myndigheter

Frågeställning c) i denna uppföljning, dvs. hur kommunerna uppfattar att berörda myndigheter uppfyller sina åtaganden, besvarades med hjälp av två enkätundersökningar riktade till kommunerna samt kompletterande intervjuer med ett urval kommuner. Enkäternas innehåll har delvis utgått från de frågor som ställts inom Bygg i tid, som är ett gemensamt initiativ mellan Byggföretagen och Fastighetsägarna, och frågekonstruktionen har samrått med SKR och Boverket. Riksdagsförvaltningen är dock ensamt ansvariga för den slutliga utformningen. Enkäterna skickades till kommunernas registrator/allmänna brevlåda och riktade sig till avdelnings- eller enhetschefer på samhällsbyggnadsförvaltning eller motsvarande. Båda undersökningarna hade en svarsfrekvens på 69 procent.

I enkäten om bostadsförsörjning ställdes bl.a. frågor om användningen av Boverkets digitala handbok Planering för bostadsförsörjning och den regionala bostadsmarknadsanalysen samt om hur kommunen bedömer Boverkets stöd och samarbetet med länsstyrelsen. I enkäten ingick också relevanta frågor för uppföljningens frågeställning a), nämligen om riktlinjer för bostadsförsörjning ger ett bra underlag för kommunens planering och insatser. De kommuner som ännu inte tagit fram eller påbörjat arbetet med att ta fram riktlinjer fick också ange skälet till det. I enkäten om planarbetet ställdes bl.a. frågor om användningen av Boverkets digitala handbok PBL kunskapsbanken samt hur kommunen bedömer Boverkets stöd och samarbetet med länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, liksom hur de sköter sina åtaganden. Relevanta frågor för frågeställning b) ställdes också, nämligen om planprocessen respektive planarbetet blivit enklare eller mer komplext över tid, och vilka de viktigaste skälen till ökad komplexitet i så fall är.

Enkätsvaren redovisas totalt samt uppdelat på kommungrupper och bostadsmarknadsläge samt län, där det är relevant, i första hand där svaret berör eller kan påverkas av länsstyrelsens arbete. I vissa analyser görs också en

uppdelning mellan kommuner som har respektive inte har en kommunal lantmäterimyndighet.

Uppföljande semistrukturerade intervjuer genomfördes digitalt med totalt 35 kommuner, med en jämn fördelning mellan olika kommungrupper och grad av total "nöjdhet" vad gäller kommunernas bedömning av relevanta myndigheter. Intervjuerna har transkriberats ordagrant med hjälp av ett AI-verktyg (Klang AI). I enkäten fanns också en möjlighet att i fritext utveckla sina svar. Intervjuerna och fritexten har kodats tematiskt i en programvara för kvalitativ textanalys (Atlas.ti) och används för att belysa enkätsvaren samt komplettera med ytterligare information. I rapporten presenteras materialet så att vare sig respondenten eller kommunen kan identifieras.

Kompletterande datamaterial

Datainsamlingen för frågeställningarna a–c kompletterades med följande material:

- Uppgift från SCB om folkmängd i kommunen 2013–2024.
- Uppgift från SCB om antal nyproducerade bostäder per kommun 2014–2024.
- Uppgift från Boverkets bostadsmarknadsenkät om kommunens bostadsmarknadsläge 2013–2024.

I enkäten kan kommunerna ange om de har överskott, balans eller underskott på bostäder. I och med att antalet kommuner som anger ett överskott är så litet har kommuner med balans och överskott slagits ihop i analyserna.

- Uppgift från SKR om kommungrupp 2013–2024.

Kommungruppsindelningen består av nio kategorier, som slagits ihop till fyra i analyserna⁷⁵.

- Landsbygdskommun – Kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten med eller utan besöksnäring, lågt pendlingsmönster.
- Mindre stad med pendlingskommuner – Kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten samt pendlingskommun nära mindre stad.
- Större stad med pendlingskommuner – Kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten samt kommuner med viss pendling till större stad.
- Storstad/storstadsnära kommun – Kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten samt pendlingskommun nära storstad.

⁷⁵ Se <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html> för en mer detaljerad beskrivning.

Under den studerade tidsperioden har kommungruppsindelningen ändrats vid två tillfällen: 2017 och 2023. Innan 2017 var indelningen så pass annorlunda att den inte är jämförbar med senare indelning. Av detta skäl användes indelningen från 2017 även för tidsperioden 2013–2016.

- Dokumentanalys och dialogmöten med myndigheter.

Dessutom används olika dokument – respektive myndighetsinstruktion, regleringsbrev, årsredovisningar och länsstyrelsens regionala bostadsmarknadsanalyser. Information från dokument kompletterades med dialogmöten med fem länsstyrelser: Stockholm, Västra Götaland, Skåne, Dalarna och Norrbotten. Projektgruppen deltog också i en nationell nätverksträff med handläggare som arbetar med bostadsförsörjning, och man observerade ett möte inom nätverket Bostäder i Norrbotten (BoNo) i Norrbottens län. Möten genomfördes också med det statliga Lantmäteriet samt SKR:s nätverk för kommunala lantmäterimyndigheter. Kortare möten har genomförts med experter på Boverket och SKR. Syftet var att få en bättre förståelse för respektive sakområde och få insikt i hur myndigheterna jobbar gentemot kommunerna.

- Möten med branschorganisationer.

Projektgruppen träffade också ett antal branschorganisationer: Byggföretagen, Byggherrarna, Fastighetsägarna, Sveriges allmännyttan och Byggherrrådet. Under dessa dialogmöten ställdes frågor om deras syn på hur planprocessen fungerar, om tekniska särkrav och exploateringsavtal, samt deras bedömning av statliga myndigheter och kommuner.

Utveckling av solcellspaneler över tid

Uppföljningens frågeställning d), dvs. hur utvecklingen av solkraft sett ut över tid, har besvarats uteslutande utifrån tillgänglig statistik. Tyvärr går det inte att direkt utvärdera effekterna av lagändringen. Det beror på att ändringarna i PBL som bygglovsbefriar montering av solceller infördes vid samma tillfälle och är lika för alla kommuner. Det finns en möjlighet för kommunerna att i detaljplan återinföra lovplikt (9 kap. 8 § PBL), men eftersom varje kommun kan ha hundratals detaljplaner är det inte praktiskt möjligt att samla in och gå igenom dem. Information från kommunerna antyder att det är ovanligt att man återinför lovplikt. Undantag gäller också för speciellt värdefulla byggnader/bebyggelseområden samt områden som enligt miljöbalken är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar (9 kap. 3 c §). Orsaken till det senare undantaget är att solcellsanläggningar ger en risk för skada i form av elektromagnetiskt brus. Vad gäller totalförsvarets riksintressen går det att identifiera vilka kommuner som ligger inom sådana områden.

För att besvara frågeställning d) i uppföljningen används data från Energi-myndigheten:

- Nätanslutna solcellsanläggningar och installerad effekt per kommun 2016–2023. Statistiken finns uppdelad efter anläggningens effektklass.

Statistiken redovisas per år, elområde, kommungrupp samt förekomst av riksintresse för totalförsvaret. Sverige har fyra elområden, som definieras geografiskt. Elområde 1 täcker Norrbottens och mindre delar av Västerbottens län. Elområde 2 täcker Jämtlands, Västernorrlands, och större delen av Västerbottens och Gävleborgs län⁷⁶. Elområde 3 täcker större delen av södra Mellansverige, och elområde 4 täcker Blekinge, Skåne och Kronobergs län, samt större delen av Kalmar och Halland och en mindre del av Jönköpings län⁷⁷.

För att identifiera kommuner med områden av riksintresse för totalförsvaret används den s.k. Planeringskatalogen, som tillhandahålls digitalt av länsstyrelsen, och de områdesbeskrivningar som Försvarsmakten tagit fram per län. Skillnader mellan kommuner med och utan sådana områden undersöks totalt (oavsett typ av område) samt uppdelat på följande underkategorier: skjutfält/övningsfält och andra områden av betydelse för Försvarsmakten (som örlogshamnar och militära flygplatser), väderradar, sjöövningsområden, lågflygningsområden och civila flygplatser.

Materialet har ett bortfall i början av perioden, men inget bortfall alls från 2020. För att jämförelser över tid inte ska vara missvisande har de kommuner som haft bortfall två eller fler av åren 2016–2018 (N 26) exkluderats från analyserna. Analyserna har kompletterats med bakgrundsstatistik från SCB om bruttoproduktion av solkraft och andel av total bruttoproduktion som kommer från solkraft.

⁷⁶ Samt mindre delar av kommuner i Dalarnas län.

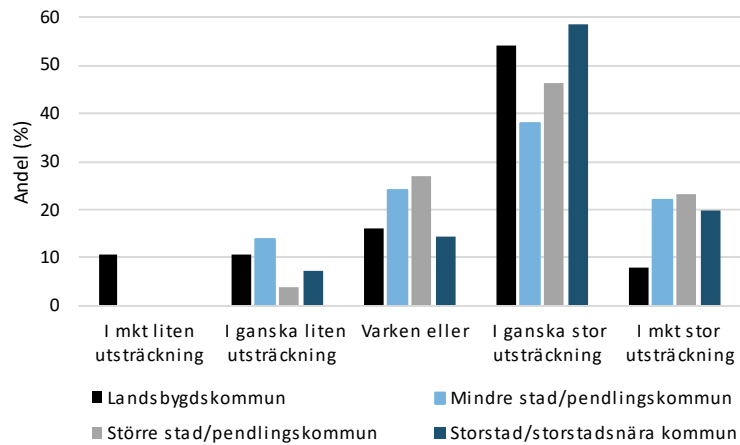
⁷⁷ Samt mindre delar av kommuner i Västra Götalands län.

BILAGA 2

Tabeller och diagram

Diagram 2.1 Kommunernas bedömning av riktlinjer för bostadsförsörjning, kategoriserat efter kommungrupp

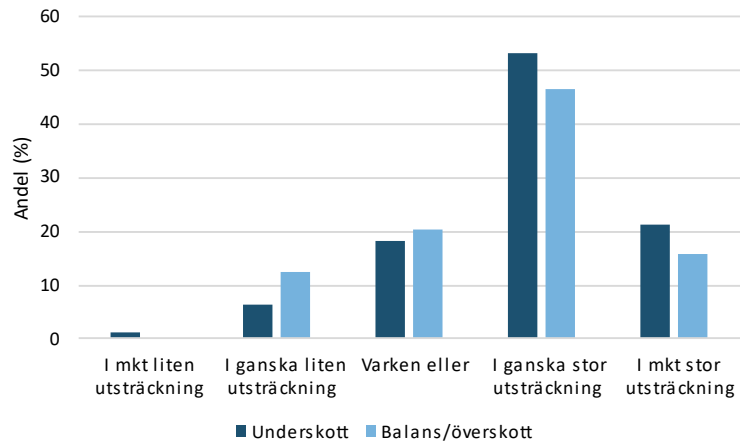
Svar på frågan: I vilken utsträckning bedömer kommunen att riktlinjer för bostadsförsörjning ger ett bra underlag för kommunens planering och insatser inom området? Andel (procent) per svarskategori.



Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning.

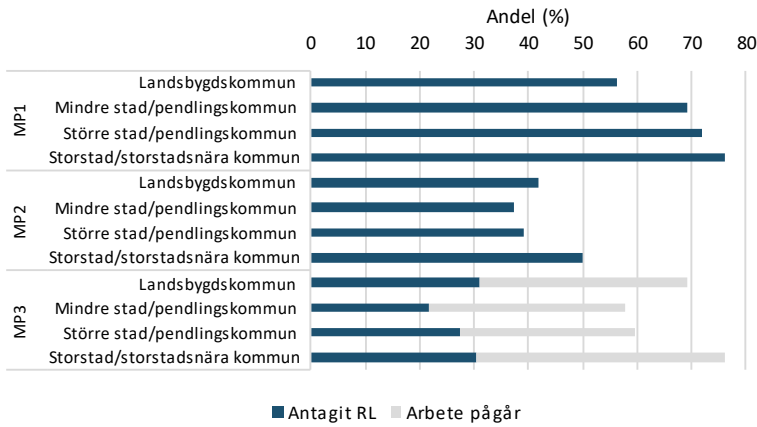
Diagram 2.2 Kommunernas bedömning av riktlinjer för bostadsförsörjning, kategoriserat efter bostadsmarknadsläge

Svar på frågan: I vilken utsträckning bedömer kommunen att riktlinjer för bostadsförsörjning ger ett bra underlag för kommunens planering och insatser inom området? Andel (procent) per svarskategori.



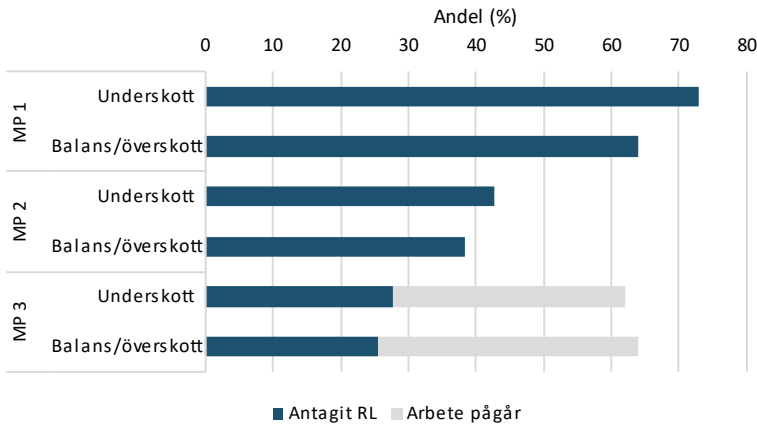
Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning.

Diagram 2.3 Andel (procent) kommuner som antagit riktlinjer under respektive mandatperiod, kategoriserat efter kommungrupp



Källa: Riksdagsförvaltningen, granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning 2014–2024.

Diagram 2.4 Andel (procent) kommuner som antagit riktlinjer under respektive mandatperiod, kategoriserat efter bostadsmarknadsläge



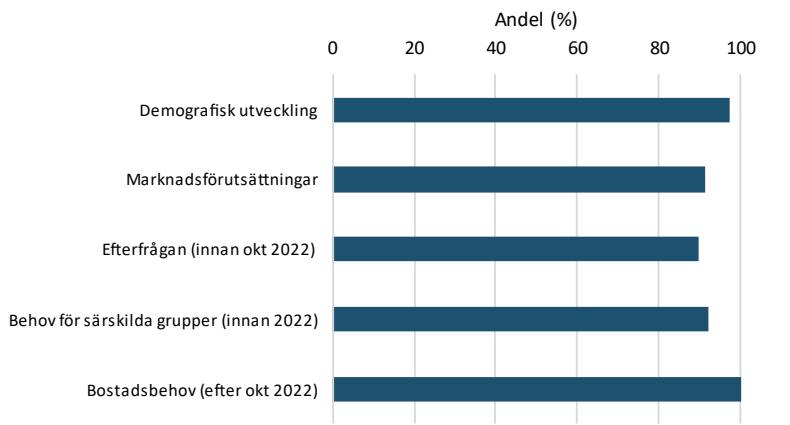
Källa: Riksdagsförvaltningen, granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning 2014–2024.

Tabell 2.1 Andel (procent) kommuner som antagit riktlinjer ingen, en, eller minst två mandatperioder, kategoriserat efter län

	Ingen riktlinje	Antagit riktlinjer en mandatperiod	Antagit riktlinjer minst två mandatperioder
Blekinge	0	60	40
Dalarna	0	53	33
Gävleborg	10	60	30
Halland	0	83	17
Jämtland	13	63	25
Jönköping	0	38	62
Kalmar	8	75	17
Kronoberg	13	38	50
Norrbottn	0	71	29
Skåne	3	39	58
Stockholm	4	50	46
Södermanland	0	67	33
Uppsala	25	25	50
Värmland	13	69	19
Västerbotten	13	60	27
Västernorrland	0	86	14
Västmanland	0	70	30
Västra Götaland	2	47	51
Örebro	8	58	33
Östergötland	15	46	38

Källa: Riksdagsförvaltningen, granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning 2014–2024. Län med färre än fem riktlinjer är censurerade.

Diagram 2.5 Andel (procent) av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning med visst innehåll 2014–2024



Källa: Riksdagsförvaltningen, granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning 2014–2024.

Tabell 2.2 Andel (procent) av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning med visst innehåll 2014–2024, kategoriserat efter kommungrupp

	Landsbygds-kommun	Mindre stad/pendlings-kommun	Större stad/pendlings-kommun	Storstad/stor-stadsnära kommun
Mål för bostadsbyggande	93	98	97	100
Mål för bostadsbeståndet	89	96	97	96
Planerade insatser	96	87	88	90
Hänsynstagande till nationella mål	40	38	48	45
Hänsynstagande till regionala mål	53	50	66	90
Demografisk utveckling	97	99	97	95
Marknadsförutsättningar	97	94	93	78
Efterfrågan*	93	92	92	80
Behov för särskilda grupper*	93	91	94	90
Bostadsbehov**	100	100	100	100
Antal RL	72	103	73	154

Källa: Riksdagsförvaltningen, granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning 2014–2024.
 * Innan oktober 2022. ** Från oktober 2022.

Tabell 2.3 Andel (procent) av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning med visst innehåll 2014–2024, kategoriserat efter bostadsmarknadsläge

	Underskott	Balans/överskott
Mål för bostadsbyggande	99	95
Mål för bostadsbeståndet	97	92
Planerade insatser	89	90
Hänsynstagande till nationella mål	42	45
Hänsynstagande till regionala mål	69	57
Demografisk utveckling	97	97
Marknadsförutsättningar	91	91
Efterfrågan (innan okt 2022)	89	91
Behov för särskilda grupper (innan 2022)	95	88
Bostadsbehov (från okt 2022)	100	100
Antal RL	228	173

Källa: Riksdagsförvaltningen, granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning 2014–2024.

Tabell 2.4 Faktorer som begränsar bostadsbyggandet enligt kommunerna, kategoriserat efter kommungrupp

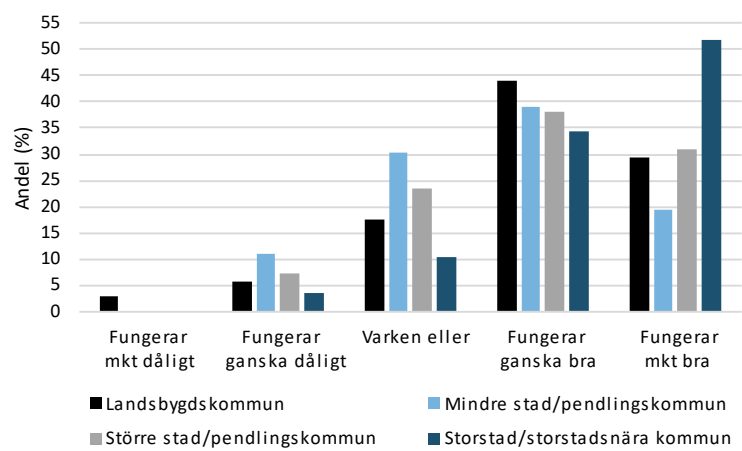
Andel (procent) av svarande

	Landsbygds- kommun	Mindre stad/ pendlings- kommun	Större stad/ pendlings- kommun	Storstad/ storstads- nära kommun
Höga produktionskostnader	80	84	90	84
Lånevillkor privatpersoner	62	73	67	45
Lånevillkor byggherrar	46	57	63	59
Svag inkomstutveckling för hushållen	34	24	37	36
Konflikt i rel. till allmänna eller nationella intressen	26	43	34	48
Brist på detaljplanelagd mark för bostäder	24	23	32	27
Bristande ekonomiska resurser eller möjligheter till bostadsbyggande	36	32	29	14
Krav på nedskrivning/direktavskrivning	30	39	21	7
Vikande befolkningsunderlag	58	42	31	2
Svag andrahandsmarknad för bostäder	36	35	24	5
Överklaganden av detaljplaner	6	19	24	36
Svag infrastruktur/osäkerhet kring infrastrukturens satsningar	20	16	20	32
Svårigheter i genomförande av detaljplaner i samband med andra prövningar	10	26	26	23

Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2025. Enbart alternativ som angetts av minst 20 procent i någon grupp redovisas.

Diagram 2.6 Kommunernas uppfattning av samarbete med länsstyrelsen, kategoriserat efter kommungrupp

Svar på frågan: Hur upplever kommunen att samarbetet med länsstyrelsen i bostadsförsörjningsfrågor fungerar? Andel (procent) per svarskategori.



Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning.

Tabell 2.5 Kommunernas uppfattning av samarbete med länsstyrelsen, kategoriserat efter län

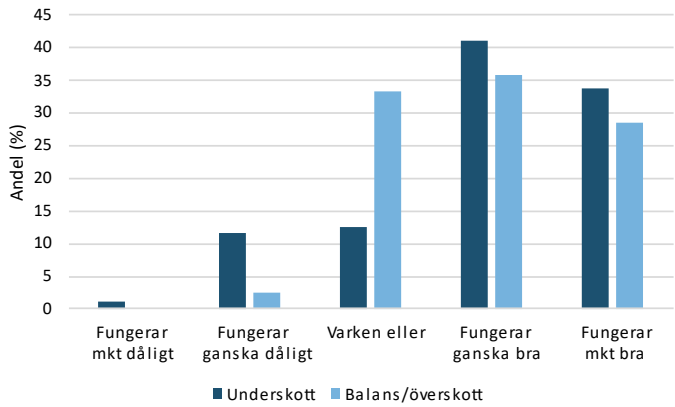
Svar på frågan: Hur upplever kommunen att samarbetet med länsstyrelsen i bostadsförsörjningsfrågor fungerar? Andel (procent) per svarskategori.

	Fungerar ganska/ mycket dåligt	Fungerar ganska/ mycket bra	Vet ej (bortfall)
Dalarna	29	14	22
Gävleborg	0	38	11
Jönköping	0	88	11
Kalmar	0	40	29
Norrbottn	13	75	20
Skåne	17	72	5
Stockholm	0	100	6
Södermanland	29	43	0
Uppsala	0	67	0
Värmland	0	29	36
Västerbotten	0	100	20
Västernorrland	0	80	0
Västra Götaland	0	84	3
Örebro	9	82	0
Östergötland	10	70	9

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning. Län med färre än fem svarande kommuner är censurerade.

Diagram 2.7 Kommunernas uppfattning av samarbete med länsstyrelsen, kategoriserat efter bostadsmarknadsläge

Svar på frågan: Hur upplever kommunen att samarbetet med länsstyrelsen i bostadsförsörjningsfrågor fungerar? Andel (procent) per svarskategori.



Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning.

Tabell 2.6 Andel (procent) som anger att länsstyrelsen uppmärksammat kommunen på, respektive verkat för mellankommunal samordning, kategoriserat efter län

Svar på frågan: Hur upplever kommunen att samarbetet med länsstyrelsen i bostadsförsörjningsfrågor fungerar? Andel (procent) per svarskategori.

	Länsstyrelsen har uppmärksammat samordning	Länsstyrelsen har verkat för samordning	Vet ej (bortfall)
Dalarna	33	0	11
Gävleborg	33	0	33
Halland	83	67	17
Jämtland	60	40	40
Jönköping	56	33	0
Kalmar	14	0	57
Norrboten	40	20	50
Skåne	79	37	11
Stockholm	67	44	11
Södermanland	29	0	0
Uppsala	67	33	33
Värmland	18	18	55
Västerbotten	50	40	30
Västernorrland	80	20	0
Västmanland	17	17	50
Västra Götaland	64	36	21
Örebro	55	27	9
Östergötland	64	18	18

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning. Län med färre än fem svarande kommuner är censurerade.

Tabell 2.7 Användning av den regionala bostadsmarknadsanalysen (RBMA) respektive handboken Planering för bostadsförsörjning, kategoriserat efter kommungrupp

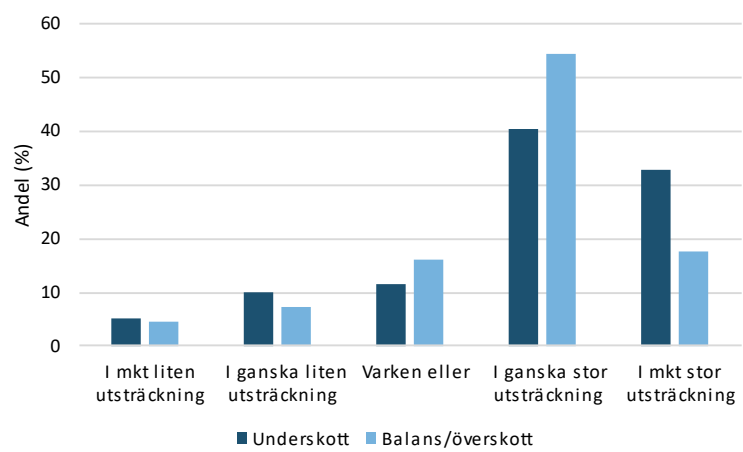
Svar på frågan: I vilken utsträckning använder kommunen sig av respektive underlag.
Andel (procent) per svarskategori.

	I mkt liten utsträck- ning	I ganska liten ut- sträckning	Varken eller	I ganska stor ut- sträckning	I mkt stor ut- sträckning
Användning av RBMA					
Landsbygdskommun	6	19	17	36	22
Mindre stad/ pendlingskommun	14	19	21	38	7
Större stad/ pendlingskommun	7	15	17	45	15
Storstad/storstadsnära kommun	3	14	24	28	31
Användning av handbok					
Landsbygdskommun	7	10	17	50	17
Mindre stad/ pendlingskommun	3	10	19	45	23
Större stad/ pendlingskommun	3	8	13	48	29
Storstad/storstadsnära kommun	9	9	4	43	35

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning.

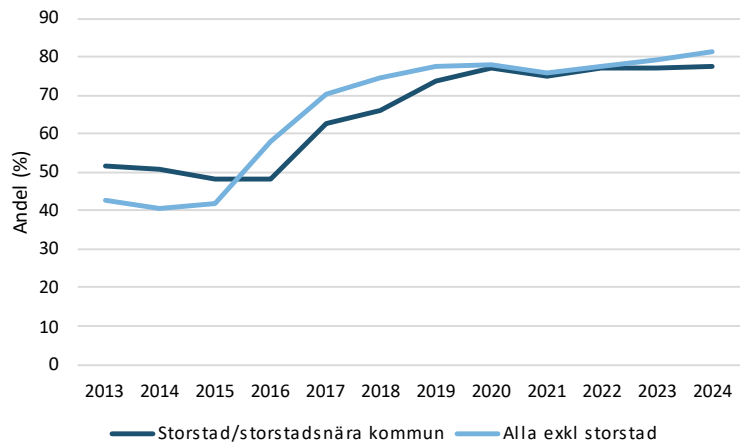
Diagram 2.8 Användning av handboken Planering för bostadsförsörjning, kategoriserat efter bostadsmarknadsläge

Andel (procent) per svarskategori



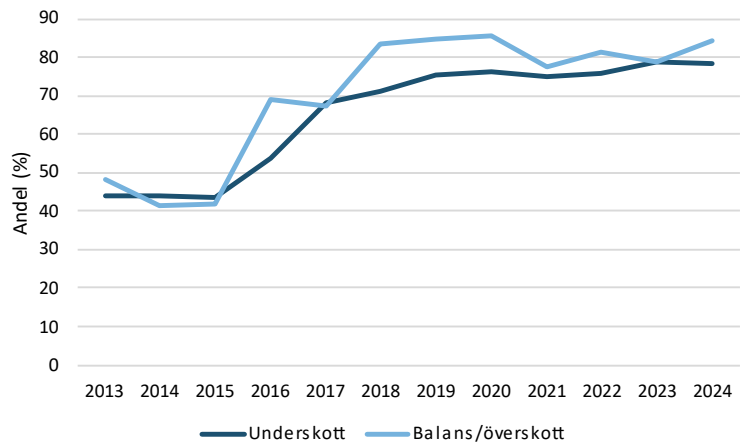
Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om bostadsförsörjning.

Diagram 2.9 Andel (procent) enklare förfaranden 2013–2024, storstad/storstadsnära kommuner jämfört med övriga kommungrupper



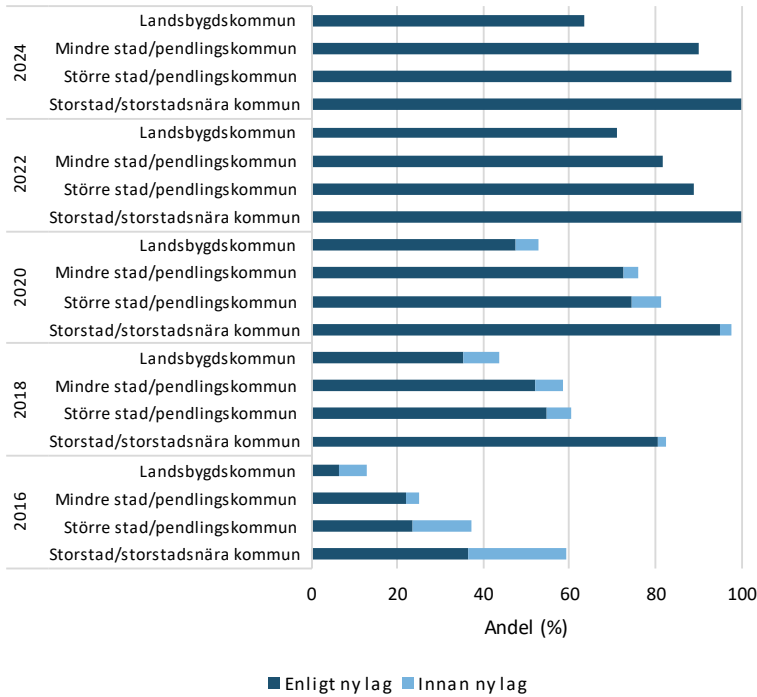
Källa: Boverkets PBL-enkät.

Diagram 2.10 Andel (procent) enklare förfaranden 2013–2024, kategoriserat efter bostadsmarknadsläge



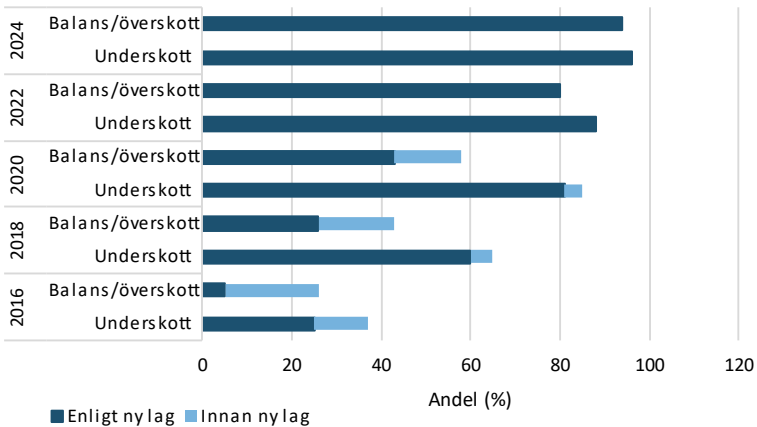
Källa: Boverkets PBL-enkät.

Diagram 2.11 Andel (procent) kommuner som antagit riktlinjer om markanvisning av de som genomfört markanvisning 2016–2024, kategoriserat efter kommungrupp



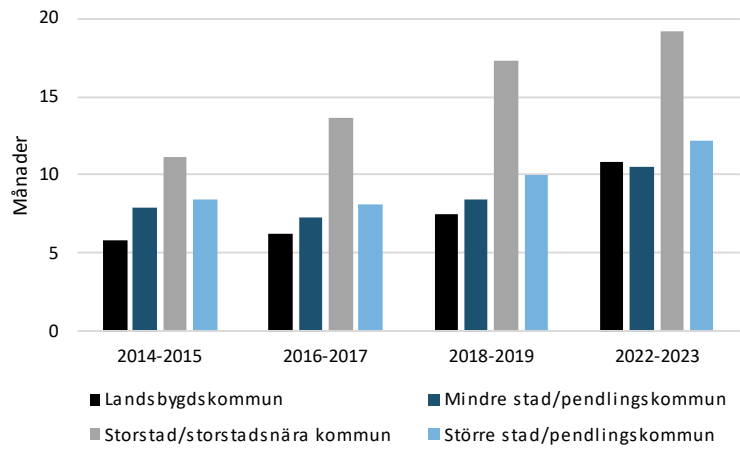
Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät.

Diagram 2.12 Andel (procent) kommuner som antagit riktlinjer om markanvisning av de som genomfört markanvisning 2016–2024, kategoriserat efter bostadsmarknadsläge



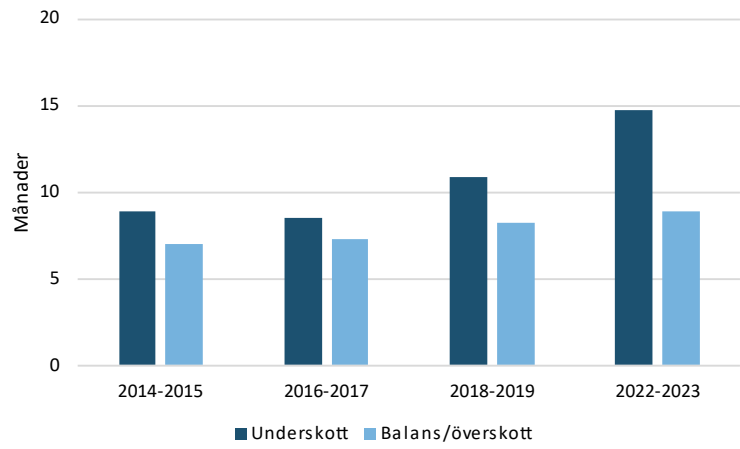
Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät.

Diagram 2.13 Genomsnitt av kommunernas mediantid (månader) från samråd till antagande, kategoriserat efter kommungrupp



Källa: SKR Planläggning och tidsåtgång. Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Diagram 2.14 Genomsnitt av kommunernas mediantid (månader) från samråd till antagande, kategoriserat efter bostadsmarknadsläge



Källa: SKR Planläggning och tidsåtgång. Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Tabell 2.8 Kommunernas bedömning av om planprocessen respektive planarbetet blivit enklare eller mer komplext över tid, kategoriserat efter kommungrupp

Andel (procent) per svarskategori

	Mycket enklare	Något enklare	Ingen skillnad	Ngt mer komplex	Mkt mer komplex
Planprocessen					
Landsbygdskommun	0	5	24	50	21
Mindre stad/pendlingskommun	0	4	40	42	14
Större städer/pendlingskommun	0	3	42	35	21
Storstad/storstadsnära kommun	0	0	34	48	17
Planarbetet					
Landsbygdskommuner	0	3	0	41	56
Mindre stad/pendlingskommun	0	2	2	32	64
Större städer/pendlingskommun	0	1	1	30	68
Storstäder och storstadsnära kommuner	0	0	0	33	67

Källa: SKR Planläggning och tidsåtgång. Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Tabell 2.9 Kommunernas bedömning av om planprocessen respektive planarbetet blivit enklare eller mer komplext över tid, kategoriserat efter bostadsmarknadsläge

Andel (procent) per svarskategori

	Mycket enklare	Något enklare	Ingen skillnad	Ngt mer komplex	Mkt mer komplex
Planprocessen					
Underskott	0	2	41	35	22
Balans/överskott	0	4	32	48	16
Planarbetet					
Underskott	0	1	0	33	66
Balans/överskott	0	2	2	33	63

Källa: SKR Planläggning och tidsåtgång. Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Tabell 2.10 Skäl till ökad komplexitet enligt kommunerna, kategoriserat efter kommungrupp

Andel (procent) av svarande

Angivna skäl	Landsbygds-kommun	Mindre stad/pendlings-kommun	Större stad/pendlings-kommun	Storstad/stor-stadsnära kommun
Högre utredningskrav	95	90	92	97
Högre miljökrav	41	60	57	63
Svårare platser/ mark-förhållanden	21	40	51	77
Fler konflikter med riksintressen	38	32	28	47
Resurs-/kompetensbrist	44	24	26	37
Mindre stöd från LS	15	32	30	20
Fler överklaganden	23	20	27	30
Svårare tillämpa PBL	15	10	23	47
Annat skäl	15	16	20	33
Mindre stöd från SLM*	25	21	18	22
Svårare samarbeta med exploatörer	5	6	15	20
Sämre internt samarbete	0	0	7	0

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete. * Statliga Lantmäteriet.

Tabell 2.11 Skäl till ökad komplexitet enligt kommunerna, kategoriserat efter bostadsmarknadsläge

Andel (procent) av svarande

Angivna skäl	Underskott	Balans/överskott
Högre utredningskrav	98	91
Högre miljökrav	60	53
Svårare platser/markförhållanden	54	40
Fler konflikter med riksintressen	41	29
Resurs-/kompetensbrist	34	28
Mindre stöd från LS	31	22
Fler överklaganden	28	23
Svårare tillämpa PBL	26	19
Mindre stöd från SLM*	14	27
Svårare samarbeta med exploatörer	13	10
Sämre internt samarbete	2	3

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete. * Statliga Lantmäteriet.

Tabell 2.12 Skäl till ökad komplexitet enligt kommunerna, kategoriserat efter län

Andel (procent) av svarande

	Högre utredningskrav	Högre miljökrav	Platser/markförhållanden	Konflikter m riksintressen	Resurs-/kompetensbrist
Dalarna	100	43	43	14	43
Gävleborg	100	83	33	17	33
Jämtland	100	20	40	100	20
Jönköping	100	70	40	30	30
Kalmar	89	67	22	11	33
Kronoberg	83	50	50	0	17
Norrbottn	90	40	30	60	30
Skåne	100	55	68	32	23
Stockholm	94	83	78	50	28
Södermanland	100	67	83	67	0
Uppsala	88	63	50	50	25
Värmland	88	63	25	13	75
Västerbotten	100	56	33	33	44
Västernorrland	60	0	20	20	40
Västmanland	83	67	83	50	33
Västra Götaland	100	46	32	25	29
Örebro	100	57	57	71	71
Östergötland	100	70	20	30	20

	Mindre stöd från LS	Fler överklaganden	PBL svårare att tillämpa	Mindre stöd från SLM	Samarbete m exploatörer
Dalarna	29	29	0	14	0
Gävleborg	0	33	0	0	0
Jämtland	0	20	0	0	20
Jönköping	10	10	10	33	10
Kalmar	22	11	33	25	0
Kronoberg	33	17	33	33	0
Norrbottn	30	20	30	40	0
Skåne	50	45	14	6	27
Stockholm	6	33	39	20	39
Södermanland	50	33	17	17	17
Uppsala	38	25	25	29	25
Värmland	13	25	38	29	0
Västerbotten	0	22	11	14	11
Västernorrland	0	20	20	25	0
Västmanland	33	17	0	20	0
Västra Götaland	36	14	25	14	7
Örebro	0	0	14	0	0
Östergötland	60	70	40	13	10

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete. Län med färre än fem svarande kommuner är censurerade.

Tabell 2.13 Kommunernas bedömning av hur länsstyrelsen lever upp till sina åtaganden respektive hur samarbetet fungerar, kategoriserat efter kommungrupp

Andel (procent) per svarskategori

	Mycket dåligt	Ganska dåligt	Varken eller	Ganska bra	Mycket bra
Åtaganden					
Landsbygdskommun	5	11	14	59	11
Mindre stad/ pendlingskommun	12	16	20	40	12
Större stad/ pendlingskommun	7	16	16	44	16
Storstad/storstadsnära kommun	3	21	24	45	7
Samarbete					
Landsbygdskommun	5	10	8	67	10
Mindre stad/ pendlingskommun	8	20	20	38	14
Större stad/ pendlingskommun	7	16	22	34	21
Storstad/storstadsnära kommun	0	20	20	53	7

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete.

Tabell 2.14 Kommunernas bedömning av hur länsstyrelsen lever upp till sina åtaganden respektive hur samarbetet fungerar, kategoriserat efter län

Andel (procent) per svarskategori

	Åtaganden		Samarbete	
	Ganska/mkt dåligt	Ganska/mkt bra	Ganska/mkt dåligt	Ganska/ mkt bra
Dalarna	38	50	44	56
Gävleborg	17	67	17	67
Jämtland	0	100	0	80
Jönköping	10	80	10	80
Kalmar	56	44	44	56
Kronoberg	14	57	0	57
Norrbottn	10	70	10	80
Skåne	27	45	27	36
Stockholm	22	67	6	78
Södermanland	33	33	50	33
Uppsala	0	71	0	86
Värmland	22	44	22	33
Västerbotten	13	75	0	89
Västernorrland	0	100	0	100

	Åtaganden		Samarbete	
	Ganska/mkt dåligt	Ganska/mkt bra	Ganska/mkt dåligt	Ganska/ mkt bra
Västmanland	43	57	43	43
Västra Götaland	22	52	21	50
Örebro	14	71	14	86
Östergötland	60	30	70	20

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete. Län med färre än fem svarande kommuner är censurerade.

Tabell 2.15 Kommunernas bedömning av hur Lantmäteriet lever upp till sina åtaganden och hur samarbetet fungerar, kategoriserat efter kommungrupp

Andel (procent) per svarskategori

	Mycket dåligt	Ganska dåligt	Varken eller	Ganska bra	Mycket bra
Åtaganden					
Landsbygdskommun	3	29	26	34	8
Mindre stad/pendlings-kommun	0	11	27	40	22
Större stad/pendlings-kommun	2	15	23	49	11
Storstadsnära kommun	0	28	32	32	8
Samarbete					
Landsbygdskommun	5	21	37	37	0
Mindre stad/pendlings-kommun	5	16	25	39	16
Större stad/pendlings-kommun	7	22	19	41	11
Storstadsnära kommun	4	25	38	25	8

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete.

Tabell 2.16 Kommunernas användning av PBL kunskapsbanken, respektive deras bedömning av Boverkets stöd, kategoriserat efter kommungrupp

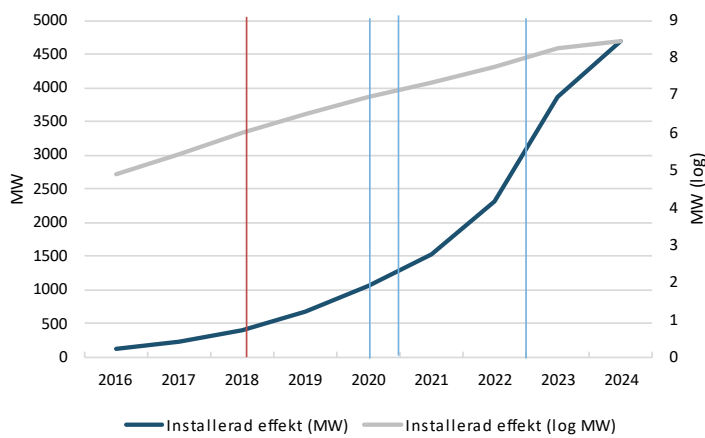
Andel (procent) per svarskategori

Användning av PBL kunskapsbanken	I mkt liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	Varken eller	I ganska stor utsträckning	I mkt stor utsträckning
Landsbygdskommun	3	3	8	31	56
Mindre stad/pendlingskommun	0	4	8	36	52
Större stad/pendlingskommun	0	0	1	32	67
Storstad/storstadsnära kommun	0	0	7	53	40

Bedömning av Boverkets stöd	Mycket otillräcklig	Ganska otillräcklig	Varken eller	Ganska tillräcklig	Mycket tillräcklig
Landsbygdskommun	0	5	11	68	16
Mindre stad/pendlingskommun	2	0	10	76	12
Större stad/pendlingskommun	1	9	8	69	12
Storstad/storstadsnära kommun	0	10	10	69	10

Källa: Riksdagsförvaltningen, kommunenkät om planarbete.

Diagram 2.15 Nätanslutna solcellsanläggningar 2016–2024, installerad effekt (MW) och logaritmerad effekt



Källa: Energimyndigheten.

Tabell 2.17 Installerad effekt (kW) per 10 000 invånare 2016–2024, kategoriserat efter elområde

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
SE1	28	102	158	245	335	431	585	897	1 208
SE2	95	173	357	600	946	1 267	1 780	2 610	3 007
SE3	142	225	394	655	1 032	1 450	2 106	3 530	4 289
SE4	179	290	497	860	1 286	1 975	3 171	5 380	6 399

Källa: Energimyndigheten.

Tabell 2.18 Installerad effekt (kW) per 10 000 invånare 2016–2024, kategoriserat efter kommungrupp

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Landsbygds-kommun	123	236	420	713	1 115	1 628	2 699	4 948	5 956
Mindre stad/pendlingskommun	221	365	598	1 009	1 531	2 137	3 138	5 259	6 540
Större stad/pendlingskommun	170	270	465	806	1 249	1 749	2 643	4 399	5 212
Storstad/storstads-nära kommun	84	134	257	423	653	998	1 484	2 445	2 982

Källa: Energimyndigheten.

Tabell 2.19 Skillnader (procentenhet) i årlig förändring av installerad effekt (kW) per 10 000 invånare mellan kommuner med och utan riksintresse för totalförsvaret, 2017–2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Riksintresse oavsett typ	6	–12	–5	0	–2	–6	–8	–2
Skjutfält/övningsfält	–7	–7	–3	2	–1	–8	–13	0
Vädderradar	–21	–2	–3	1	–12	–1	–6	2
Sjöövningsområde	1	13	–19	6	–3	3	0	1
Lågflygningsområde	18	–7	2	0	–2	2	5	0
Civil flygplats	4	–5	–22	26	–11	–4	–1	–4

Källa: Energimyndigheten och Planeringskatalogen, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

BILAGA 3

Berörda myndigheters arbetssätt

Länsstyrelsens arbete inom bostadsförsörjning

Alla länsstyrelser följer en ”årscykel” för sitt löpande arbete inom bostadsförsörjning. Återkommande uppgifter som berör kommunerna är exempelvis kvalitetssäkring och analys av bostadsmarknadsenkäten, löpande råd och stöd till kommunerna samt dialog kring och yttrande över kommunernas förslag till riktlinjer för bostadsförsörjning. Länsstyrelserna har också återkommande handläggartäffar där personal från länsstyrelsen, Boverket, andra myndigheter och departement utbyter information. Länsstyrelsernas gemensamma arbete med bostadsförsörjning hålls ihop av en expertgrupp för bostadsförsörjning, där länsstyrelsen i Stockholm är sammankallande. Utifrån hur länsstyrelserna själva beskriver sitt arbete är det exempelvis vanligt med:

- Besök för dialog kring bostadsförsörjning och samhällsplanering. Det kan ske inom ramen för det löpande arbetet eller kopplat till framtagande av riktlinjer eller ett visst uppdrag.
- Kvalitetssäkring av bostadsmarknadsenkäten och återkoppling till kommunerna av resultaten i årets regionala bostadsmarknadsanalys.
- Mejlutskick om ändrade lagar, nya underlag, inbjudningar till seminarier, generella råd och vägledningar.
- Utbildningstillfällen för kommunerna, antingen digitalt eller fysiskt. Både politiker och tjänstemän kan delta.
- Länsträffar, konferenser, eller liknande möten för kommunerna med olika teman. Ibland deltar även regionen och externt inbjudna experter/forskare.
- Initiering och upprätthållande av nätverk för att möjliggöra för samverkan och kunskapsutbyte mellan kommunerna i länet. Det förekommer att nätverken drivs i samverkan med regionen (t.ex. Skånskt bostadsnätverk).

Länsstyrelser med många kommuner eller stor geografisk yta kan inte ha fysiska möten med alla kommuner, utan har digitala möten eller någon annan typ av kontakt. Enligt bostadsförsörjningslagen behöver inte kommunerna skicka in de antagna riktlinjerna till länsstyrelsen, men vissa länsstyrelser ber ändå att få in dem. Det innebär att man har möjlighet att se om, och på vilket sätt, kommunerna har tagit hänsyn till länsstyrelsens yttrande. Det underlättas om kommunerna också lämnar en samrådsredogörelse.

I Stockholms län används en särskild modell (Stockholmsmodellen) som innebär ett proaktivt förhållningssätt där länsstyrelsen tar kontakt med kommunerna innan de börjar ta fram nya riktlinjer för en tidig dialog. Länsstyrelsen och regionen informerar om sina olika roller och ansvarsfördelningen, lagens krav, tipsar om värdefulla dokument, var kommunen kan hitta material och liknande. Länsstyrelsen i Stockholm har också tagit fram en mall för sina yttranden, så att granskningen blir mer enhetlig mellan handläggare. Även

andra länsstyrelser, bl.a. i Skåne, beskriver ett liknande upplägg med tidig kontakt med de kommuner som ska anta riktlinjer och mallar för yttranden. Här är det tydligt att länsstyrelsens nätverk för bostadsförsörjning bidragit till att sprida exempel på bra arbetssätt.

Även om det finns en ambition att arbeta mer proaktivt, finns det inte alltid tillräckligt med resurser för att göra det. I de länsstyrelser som vi har varit i kontakt med är antalet årsarbetskrafter inom bostadsförsörjning mellan en halv och tre, och i regel är det en ensam handläggare som ansvarar för frågorna. Exempelvis har Länsstyrelsen i Dalarna en situation som präglas av resursbrist, och under 2024 har de inte kunnat jobba med bostadsförsörjning utöver det som ingår i årscykeln, något som de också skriver i den regionala bostadsmarknadsanalysen. Andra länsstyrelser beskriver att det kan vara svårt att få kontinuitet i arbetet med riktlinjer eftersom de inte tas fram så ofta, och de kämpar med krympande anslag och fler uppdrag. Andra förutsättningar som skiljer sig åt är geografiska avstånd, som innebär att det kan vara svårt och dyrt att hinna med fysiska besök i alla kommuner, en situation som exempelvis präglar arbetet i Norrbotten. Norrbotten har annars förstärkt sitt arbete inom bostadsförsörjning under 2024, och har både dialog med länets kommuner om bostadsförsörjning en till två gånger per år, informationsdagar för kommunerna samt årliga samhällsbyggnadsdagar.

Förutom det nationsövergripande expertnätverket finns flera länsövergripande samarbeten, exempelvis ”fjällkommuner” (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Dalarna), ”före detta bruksorter” i Bergslagen (Dalarna, Örebro och Värmland) samt ”Det goda livet i Dalsland” som är en gemensam plan som tagits fram av Västra Götalandsregionen, länsstyrelsen, Fyrbodals kommunalförbund och kommunerna i Dalsland. I Norrbotten och Västerbotten finns samverkansgrupper för privata och offentliga aktörer med syftet att verka för långsiktigt hållbar samhällsomvandling och öka bostadsbyggandet (Bostäder i Norrbotten, BoNo, respektive Bostäder i Västerbotten, BoVä). Dessutom samverkar länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten regelbundet kring de planeringsutmaningar som de stora industrisatsningarna innebär för norra Sverige.

Det är stor skillnad i vilken utsträckning länsstyrelserna samverkar med regionen i arbetet med bostadsförsörjning. I Skåne driver länsstyrelsen och regionen Skånskt bostadsnätverk tillsammans sedan 2014. De anordnar gemensamma seminarier och tar årligen fram ett planeringsunderlag till kommunerna, med omfattande statistiskt material. I Skåne och Stockholm (samt Halland) har regionen enligt 7 kap. PBL ett särskilt ansvar för regional fysisk planering. Även i andra län förekommer det att länsstyrelsen samverkar med regionen, medan andra har väldigt lite kontakt. I Dalarna samarrangerar länsstyrelsen och regionen en årlig konferens och samverkar tillsammans inom frågor om samhällsplanering i forumet Dalalab.

Länsstyrelsens arbete inom planprocessen

Utifrån den information som ges i länsstyrelsernas årsredovisningar 2024 och genom de intervjuer med länsstyrelser som genomförts i projektet framkommer en generell bild av hur länsstyrelserna lägger upp sitt arbete gentemot kommunerna vad gäller stöd och vägledning, samt dialog innan och under planprocessen:

- Tidig dialog innan den formella planprocessen påbörjas. Det är t.ex. vanligt med fasta tider som kommunen kan boka in sig på för en diskussion om kommande planer.
- Löpande rådgivning under planprocessen och genomgång av länsstyrelsens yttranden för att förklara synpunkter erbjuds ofta. Det är i detta skede som länsstyrelsen säkerställer och samordnar statens intressen, bl.a. genom att ställa krav på utredningar. Syftet är att reda ut alla frågor innan antagande och undvika överprövning.
- Planeringskatalogen är en digital tjänst som tillhandahålls av länsstyrelserna gemensamt och som erbjuder kommuner och andra aktörer i planprocessen kvalitetssäkrade och aktuella planeringsunderlag från länsstyrelsen och andra myndigheter, däribland Naturvårdsverket, Försvarsmakten och Trafikverket.
- Länsstyrelserna driver en rad nätverk för kommunerna, exempelvis för översiktsplanerare, detaljplanehandläggare och planchefer. Nätverksträffarna är en möjlighet att informera om exempelvis nya vägledningar och diskutera och tydliggöra specifika frågor utifrån kommunernas önskemål. Det är dessutom ett forum för kunskapsutbyte. Till träffarna kan regionen och andra myndigheter vara inbjudna.
- Olika typer av utbildningsinsatser anordnas, bl.a. i anslutning till nätverksträffar. Även kommunpolitiker och byggaktörer kan vara målgruppen. Flera länsstyrelser anordnar tematiska utbildningar eller workshops om olika aspekter av plan- och bygglagstiftningen, och de flesta arrangerar årliga konferenser inom samhällsplanering, ibland tillsammans med regionen.

Tidig dialog är en metod som har utvecklats av SKR och länsstyrelserna gemensamt för att bidra till en hållbar samhällsplanering och ett effektivare bostadsbyggande (Länsstyrelserna och SKR 2017). Den tidigare nämnda Stockholmsmodellen används även inom planprocessen, och är en vidareutveckling av tidig dialog (Länsstyrelsen Stockholm 2025). Även om alla länsstyrelser har ambitionen att arbeta proaktivt med tidig och löpande dialog, rådgivning och utbildningsinsatser sker det inte alltid. I årsredovisningen för 2024 är det dock bara länsstyrelserna i Blekinge och Dalarna som anger att resursbrist inneburit att de under perioder varit tvungna att prioritera handläggning av ärenden, dvs. att lämna samrådsyttranden respektive yttranden efter granskning utifrån prövningsgrunderna i plan- och bygglagen. Andra länsstyrelser beskriver hur de har trappat upp arbetet med proaktiva insatser, liksom att sprida kunskap

om framtagna vägledning⁷⁸. I de länsstyrelser vi har intervjuat varierar antalet handläggare med mellan 5 och 20 stycken. Dessa handläggare har ofta andra arbetsuppgifter inom samhällsplanering, som översiktsplanering, transportinfrastruktur och bostadsförsörjning.

Förutom de nätverk som länsstyrelserna har med sina respektive kommuner finns det ett antal länsstyrelsegemensamma expertgrupper inom det övergripande samhällsbyggnadsnätverket, däribland en expertgrupp för detaljplanering, ett för översiktsplanering och ett för fastighetsbildning. Expertgrupperna syftar främst till informations- och kunskapsdelning och ofta diskuteras regeringsuppdrag för ensnig av avrapportering. Utvecklad samverkan kan också ge möjlighet till ökad likvärdighet i bedömningar och beslut.

Det är också vanligt att länsstyrelsen samarbetar med respektive region, exempelvis genom att delta i arbetet med den regionala utvecklingsstrategin. I de län (Skåne, Stockholm och Halland) där regionen har ett särskilt ansvar för regional fysisk planering finns en utvecklad samverkan. Länsstyrelsen i Dalarna har forumet Dalalab tillsammans med regionen, en samverkan med fokus på bl.a. företagsetableringar och strategisk översiktsplanering. Andra exempel är Länsstyrelsen i Jönköping, som deltar i regionens nätverk för infrastrukturplanering, Länsstyrelsen i Västerbotten, som har ett gemensamt planeringsnätverk med regionen, samt Länsstyrelsen i Blekinge, som tillsammans med regionen har tagit fram ett digitalt handläggningsstöd för bedömning av planer och bygglov vid exploatering av jordbruksmark.

Lantmäterimyndighetens arbete inom planprocessen

Inom ramen för uppföljningen genomfördes ett dialogmöte med lantmätare och en verksamhetsstrateg vid Lantmäteriet samt ett möte med SKR och deras nätverk för kommunala lantmäterimyndigheter där företrädare för fyra kommunala myndigheter deltog. Syftet med dialogmötena var att få en beskrivning av nuvarande organisation och arbetssätt. Det finns en tydlig distinktion mellan det statliga Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter vad gäller hur man arbetar gentemot kommunerna i planprocessen. Inom Lantmäteriet har det också skett förändringar över tid.

Lantmäteriet bestod fram till 2008 av ett centralt lantmäteriverk och 21 länsvisa myndigheter. Genom den organisatoriska förändringen 2008 sammanfördes de statliga lantmäterimyndigheterna i länen och Lantmäteriverket till en statlig lantmäterimyndighet. Innan den organisatoriska förändringen fördelades ärenden inom länet utifrån närhetsprincipen, och det var dessutom vanligt förekommande att lantmätare fysiskt fanns på plats i kommunen en viss tid, t.ex. en gång i veckan.⁷⁹ Några år efter sammanslagningen till en myndighet centraliserades ärendemottagningen. Ärendena började fördelads efter kötid och kunde alltså handläggas var som helst i landet. Syftet var att minska

⁷⁸ Mejl från expert vid Länsstyrelsen i Norrbotten, den 20 maj 2025.

⁷⁹ Möte med experter vid Lantmäteriet, den 21 november 2024.

geografiska skillnader i kötider, men det ledde samtidigt till att man tappade den lokala förankringen. Sedan 2023 har Lantmäteriet återgått till en mer lokalt förankrad modell med en utsedd plangranskare för varje kommun. Tanken är att det ska bli lättare för kommunerna att få mer löpande rådgivning utanför det formella samrådet. Lantmäteriet har tillsammans med de kommunala lantmäterimyndigheterna tagit fram handböcker som stöd till kommunerna. Lantmäteriet har vidare tagit fram en checklista för plangranskare att använda vid granskning av planförslaget, som också kan vara till hjälp för kommunerna vid utformning av planförslaget.

En kommunal lantmäterimyndighet är organisatoriskt en enhet inom kommunens tekniska förvaltning eller samhällsbyggnadsförvaltning. I större kommuner kan lantmäterimyndigheten utgöra en mer fristående enhet, medan den i mindre kommuner ofta är mer integrerad med övrig teknisk verksamhet, t.ex. drift och underhåll av fysisk infrastruktur. Antalet anställda varierar mellan 2 och 30 personer, men de flesta kommunala lantmäterimyndigheter har mellan 12 och 20 anställda.

Till skillnad från Lantmäteriet blir kommunala lantmäterimyndigheter involverade i planarbetet tidigt under processen och hjälper till med fastighetsrättsligt stöd under framtagandet av planen.⁸⁰ Handläggningen under samrådet och granskningen utförs normalt av en annan lantmätare än den som aktivt arbetat med planförslaget. I och med att den kommunala lantmäterimyndigheten är med under hela processen har kommunen en helt annan tillgänglighet till stöd och rådgivning. Det är också vanligt att man påbörjar förrättningsärenden i en plan redan innan den blivit antagen, vilket sparar tid.

Intervjupersonerna pekar på ett problem med Lantmäteriets arbetssätt, nämligen att olika handläggare kan vara inblandade i olika delar av planprocessen. Det kan leda till att de råd kommunen får under samrådet bedöms annorlunda av den som granskar planförslaget. Vidare kan fördelningen av planremisser se olika ut i olika delar av landet och har inte alltid följt samma princip som fördelningen av förrättningsärenden, vilket innebär att kommunens olika ärenden kan hanteras på flera olika kontor.

Enligt de kommunala lantmäterimyndigheter som har intervjuats innebär närheten att planprocessen blir smidigare och effektiviseras. Att man har samma huvudman och är involverad i processen innebär dock en risk för jäv. Enligt Lantmäteriet har kommunerna fått anmärkningar om denna risk vid 23 av 40 tillsynsärenden. Det handlar främst om att man saknar rutiner för att se till att samma förrättningslantmätare som medverkar i planarbetet inte företräder lantmäterimyndigheten under samråds- och granskningsskedet eller handlägger förrättningar med koppling till planen.⁸¹ Företrädare för kommunala lantmäterimyndigheter menar dock att risken är liten, eftersom kommuner är vana att hantera att "sitta med olika hattar".⁸²

⁸⁰ Möte med nätverket för kommunala lantmäterimyndigheter, den 18 oktober 2024.

⁸¹ Mejlkommunikation med expert vid Lantmäteriet, den 10 mars 2025.

⁸² Möte med nätverket för kommunala lantmäterimyndigheter, den 18 oktober 2024.

Boverkets roll som vägledande myndighet

Boverket berördes inte av de lagändringar som följs upp i rapporten, och myndigheten har inga åtaganden i detaljplaneprocessen. De är dock en central myndighet inom det bostadspolitiska området, och samverkar nära med länsstyrelsen. Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö,ushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering (förordningen [2022:208] med instruktion för Boverket). Myndigheten har enligt sin instruktion som uppgift att inom sitt verksamhetsområde verka för en ökad kunskap hos bl.a. kommunerna, ge vägledning i frågor inom sitt verksamhetsområde, samt följa och analysera tillämpningen av bostadsförsörjningslagen och PBL.

Sedan en lagändring i bostadsförsörjningslagen 2022 ska Boverket förse kommunerna med ett underlag för deras analysarbete inför framtagande av riktlinjer. Den 1 juli 2022 justerades Boverkets instruktion med ett tillägg. Sedan dess ska Boverket i fråga om boende aktualisera statistik, följa och ur olika perspektiv analysera utvecklingen på bostadsmarknaden, dess olika segment och funktionssätt samt bedöma och redovisa vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Boverket sammanställer årligen länsstyrelsernas regionala bostadsmarknadsanalyser i en nationell rapport. Dessa analyser bygger i sin tur till stor del på den bostadsmarknadsenkät som Boverket varje år skickar ut till kommunerna, och som länsstyrelsen i respektive län kvalitetsgranskar. Enkäten innehåller uppgifter om bl.a. kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning, bostadsmarknadsläge, planerad byggnation och användning av olika kommunala verktyg.

Boverket har sedan 2006 haft en vägledning för kommuner som ska ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning. Efter lagändringen i bostadsförsörjningslagen 2014 tog de fram en digital handbok om planering för bostadsförsörjning i samråd med kommuner och länsstyrelsen. Handboken uppdaterades senast efter lagändringen 2025. Boverket har aldrig haft något regeringsuppdrag för att genomföra kompetensinsatser inom området och har inte heller tagit fram någon specifik webbutbildning som gäller bostadsförsörjning. Önskemål har funnits, men man har saknat resurser.⁸³

Boverket har vid flera tillfällen fått regeringsuppdrag som handlar om att genomföra kompetenshöjande insatser inom PBL. Under perioden 2014–2016 utvecklade och genomförde Boverket ett antal webbutbildningar för förtroendevalda och tjänstemän om PBL, och i en förlängning av uppdraget 2017–2020 togs ytterligare utbildningar fram, liksom vägledningar inom olika delområden av PBL (Boverket 2020). Inom ramen för uppdraget har Boverket också anordnat konferenser och nätverksträffar. I regleringsbrevet för 2025 fick Boverket ett nytt uppdrag att genomföra en satsning för att höja kommunernas kompetens inom tillämpningen av PBL. Uppdraget ges med anledning av att Boverket tagit fram nya byggregler.

⁸³ Digitalt möte med expert vid Boverket, den 21 oktober 2024.

Boverkets vägledningar inom PBL finns tillgängliga på PBL kunskapsbanken, en del av myndighetens webbplats. Efter att de tidigare regeringsuppgifterna avslutats har Boverket inte fått några särskilda medel för sina kunskapshöjande insatser, vilket innebär att man inte kunnat uppdatera vägledningarna i den utsträckning man skulle vilja.⁸⁴ Man prioriterar att ändra vägledningar när det görs lagändringar, men det har hänt att man har behövt ta bort vägledningar eftersom man saknat resurser att uppdatera dem. Enligt instruktionen ska Boverket också följa och analysera tillämpningen av PBL (7 §), vilket görs i en årlig rapport. En stor del av rapporten bygger på den plan- och byggenkät som besvaras av länsstyrelserna och kommunerna, där länsstyrelsen har i uppgift att samla in och koda data från sina kommuner. Plan- och byggenkäten berör översiktsplanering, detaljplanering, lov och byggande, tillsyn samt markanvisningar.

⁸⁴ Digitalt möte med expert vid Boverket, den 15 oktober 2024.

BILAGA 4

Regressionsanalyser av antal solcellsanläggningar

I kapitlet om bygglovsbefrielse av solcellsanläggningar har regressionsanalyser genomförts för att kunna kontrollera för andra faktorer (än bygglovsbefrielse) som kunnat påverka trender över tid. Resultaten av regressionsanalysen bör tolkas försiktigt, eftersom det finns en rad svagheter i datamaterialet. Det finns bara ett fåtal tidpunkter (8 år), vilket ger begränsade möjligheter att modellera trenden. Policyförändringarna har kommit tätt, och i två fall införts i mitten av året: bygglovsbefrielse i augusti 2018, och avveckling av investeringsstödet i juli 2020. I och med att det inte finns någon kontrollgrupp (som inte berördes av policyförändringen) kan man inte direkt hänföra eventuella effekter direkt till policyförändringarna.⁸⁵

Metod

Den beroende variabeln (utfallet) i alla analyser är antalet nätanslutna solcellsanläggningar per 10 000 invånare. Variabeln har transformerats⁸⁶ för att kunna analyseras med linjär regression, där ett krav är att den beroende variabeln är normalfördelad. För att resultaten ska vara enklare att tolka har estimaten (uppskattat värde) från regressionen sedan transformerats tillbaka till sin ursprungsenhet (antal per 10 000 invånare) genom sin invers exponentialfunktion. Analysen tar hänsyn till att det finns två nivåer i materialet, kommun och elområde, samt att observationer inom samma kommun över tid är beroende av varandra. Regressionsanalyserna har genomförts med proc mixed i statistikprogrammet SAS 9.4. Följande faktorer ingår som kontrollfaktorer:

- spotpriser per elområde (källa: Konsumenternas energimarknadsbyrå)
- elområde
- avveckling av investeringsstödet för solceller och införande av skatte-reduktion (2021), samt höjd subventionsgrad för installation av solceller (2023).

Policyförändringarna har lagts in som dikotoma variabler, där åren innan införande är kodade som noll, och åren efter införande är kodade som 1. När införandet skett mitt under ett år räknas införande från och med året efter. Eftersom nollvärden inte kan logaritmeras innebär logaritmering en viss dataförlust. En alternativ analys har därför också genomförts, där en konstant adderats till alla värden innan logaritmering. Två olika konstanter testades, nämligen

⁸⁵ Kommuner med riksintresse för totalförsvaret skulle kunna ses som en kontrollgrupp, men variabeln är inte ”ren” i och med att hela kommunen kodats som med eller utan riksintresse, men det troligen bara är en del av kommunen som täcks av riksintresset.

⁸⁶ Logaritmerats med den naturliga logaritmen (logaritm med basen $e \approx 2,718$).

1. hälften av det lägsta värdet (0,36), vilket är ”vanligt förekommande” respektive 2. en algoritm som föreslagits av Stahel (2013).⁸⁷ Båda varianterna presenteras i tabellerna nedan. Som de deskriptiva analyserna visade avviker 2024 kraftigt från tidigare utveckling, vilket troligen beror på en kombination av lägre elpriser, osäkerhet kring skattereduktion för installation av batteri samt aviserat borttagande av skattereduktion vid mikroproduktion av el. Avvikelsen påverkar tydligt estimaten för både underliggande trend (som inte längre är linjär), liksom policyvariablerna. Problemet hanteras genom att 2024 har inkluderats som en egen variabel i analyserna.

Policyförändringar kan ha påverkat utvecklingen

I tabell 4.1 nedan kan man utläsa att nivån (interceptet) i en genomsnittlig kommun 2016 var knappt 11 nätanslutna solceller per 10 000 invånare. Den underliggande trenden motsvarar en ökning med 59 procent per år (53 procent om hänsyn inte tas till avvikande trend 2024). Efter införandet av bygglovsbefrielse är antalet solceller per capita 10 procent högre än innan införande, efter justering för underliggande trend, elpris⁸⁸ och trendavvikelsen 2024. Perioden efter avvecklingen av investeringsstödet och införandet av skattereduktion har tvärtom 14 procents lägre antal. Höjningen av skattesubventionen år 2023 sammanfaller i sin tur med ett högre antal (3 procent) men skillnaden är inte signifikant.

Tabell 4.1 Samband mellan policyinförande och antal nätanslutna solcellsanläggningar per 10 000 invånare

Skattade estimat och konfidensintervall

Variabel	Exklusive nollvärden	Inklusive nollvärden (alt 1)	Inklusive nollvärden (alt 2)
Nivå 2016	10,7 (9,93–11,6)	11,1 (10,3–12,0)	14,4 (13,5–15,4)
Trend	1,59 (1,56–1,61)	1,57 (1,55–1,60)	1,47 (1,45–1,49)
Bygglovsbefrielse (2019)	1,10 (1,05–1,16)	1,11 (1,06–1,16)	1,13 (1,09–1,18)
Från investeringsstöd till skattereduktion (2021)	0,86 (0,82–0,89)	0,87 (0,84–0,90)	0,94 (0,91–0,97)
Höjd skattereduktion (2023)	1,03 (0,99–1,08)	1,04 (0,99–1,09)	1,08 (1,03–1,12)

Källa: Energimyndigheten, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

I de två alternativen där kommuner med nollvärden inkluderats genom att en konstant adderats till alla värden justeras den uppskattade effekten för bygglovsbefrielse uppåt något (11–13 procent högre antal). Det är inte så förvånande att betydelsen av bygglovsbefrielse ökar med tanke på att fler kommuner har nollvärden i början av perioden. Effekten av övriga policyförändringar förändras tydligt enbart i det andra alternativet, men åt motsatt håll, dvs. försvagas för införandet av skattereduktion och förstärks (och blir signifikant) för höjning av skattesubventionen. En försiktig tolkning är att avvecklingen av

⁸⁷ Värdet av den första kvartilen upphöjts i två genom värdet av den tredje kvartilen (3,473).

⁸⁸ Under perioden november föregående år till februari innevarande år.

investeringsstödet och införandet av skattereduktion hade en tydlig negativ effekt medan effekten av höjningen av skattereduktion är osäker.

Tydliga skillnader mellan elområden

I tabell 4.2 nedan visas resultaten av en regressionsanalys där skillnader mellan elområden i utveckling över tid undersökts. Detta görs genom att addera en interaktionsterm mellan år och elområde. Elområde 3, som innehåller flest kommuner (178 stycken) är referenskategori, och övriga elområdens estimat visar hur de avviker från trenden i referenskategorin.

Tabell 4.2 Skillnader mellan elområden i utveckling över tid av antal nätanslutna solcellsanläggningar per 10 000 invånare

Skattade estimat och konfidensintervall

Variabel	Exklusive nollvärden	Inklusive nollvärden (alt 1)	Inklusive nollvärden (alt 2)
Trend referens (elområde 3)	1,55 (1,55–1,56)	1,55 (1,54–1,55)	1,50 (1,50–1,51)
Elområde 1	1,00 (0,98–1,03)	0,99 (0,97–1,01)	0,93 (0,91–0,95)
Elområde 2	0,98 (0,97–0,99)	0,98 (0,97–0,99)	0,97 (0,96–0,98)
Elområde 4	1,02 (1,01–1,03)	1,02 (1,02–1,03)	1,03 (1,02–1,03)

Källa: Energimyndigheten, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Analysen visar att elområden med högre elpriser har signifikant högre ökningstakt. I analysen där kommuner med nollvärden är exkluderade finns signifikanta skillnader i utveckling över tid mellan referenskategorin och elområde 2 (2 procentenheters lägre ökningstakt) och elområde 4 (2 procentenheters högre ökningstakt). Dessa skillnader kvarstår i modellerna där nollvärden inkluderas, och förstärks något i alternativ 2. Resultaten får ses som ytterst osäkra vad gäller elområde 1. I den första modellen och i alternativ 1 finns inga skillnader mot referenskategorin. I alternativ 2 har dock elområde 1 kraftigt avvikande utveckling (7 procentenheters lägre ökning). Dessa resultat avviker stort från den deskriptiva analysen (som visar på högre ökningstakt).

Osäkra skillnader mellan kommungrupper

Motsvarande analys för kommungrupper visas i tabell 4.3. Referensgrupp är större städer med pendlingskommuner, som är den kategori som har flest antal kommuner (110 stycken). Resultatet för analysen där kommuner med nollvärden är exkluderade visar att den enda signifikanta skillnaden är den mellan storstäder och storstadsnära kommuner och referensgruppen (2 procentenheters högre ökning per år).

Tabell 4.3 Skillnader mellan kommungrupper i utveckling över tid av antal nätanslutna solcellsanläggningar per 10 000 invånare
Skattade estimat och konfidensintervall

Variabel	Exklusive nollvärden	Inklusive nollvärden (alt 1)	Inklusive nollvärden (alt 2)
Trend referens (Större stad/pendlingskommun)	1,56 (1,55–1,57)	1,55 (1,54–1,56)	1,50 (1,50–1,51)
Landsbygdskommun	0,99 (0,98–1,00)	0,99 (0,98–1,00)	0,99 (0,98–1,00)
Mindre stad/pendlings-kommun	1,00 (0,99–1,01)	1,00 (0,99–1,01)	1,00 (0,99–1,01)
Storstad/storstadsnära kommun	1,02 (1,01–1,04)	1,02 (1,01–1,03)	1,01 (1,00–1,02)

Källa: Energimyndigheten, Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Om kommuner med nollvärden inkluderas kvarstår skillnaden oförändrad i alternativ 1, och minskar knappt i alternativ 2. Övriga kommungrupper har inga signifikanta skillnader mot referenskategori i någon modell. Generellt framstår skillnaderna mellan kommungrupperna som små och osäkra.

Vissa skillnader mellan områden med och utan riksintresse för totalförsvaret

Regressionsanalyser som testar om det finns signifikanta skillnader mellan kommuner med och utan riksintresse för totalförsvaret vad gäller effekten av bygglovsbefrielse genomfördes för varje typ av riksintresse separat, genom att inkludera en interaktion mellan bygglovsbefrielse och respektive typ av riksintresse. Modellen var i övrigt densamma som i analysen av policyförändringar, dvs. med kontroll för underliggande trend, elpris samt övriga policyförändringar och avvikande år (2024). De flesta skillnader var inte signifikanta. I tabell 4.4 visas resultatet för de två typer av områden där det fanns signifikanta skillnader, skjutfält/övningsfält⁸⁹ och väderradar.

Kommuner med skjutfält/övningsfält hade en ökning av antal nätanslutna solceller per 10 000 invånare efter införande av bygglovsbefrielse som är signifikant lägre än i referensgruppen. Estimaten 0,94 innebär att ökningen är 94 procent av referensgruppens värde (1,12), vilket motsvarar 5 procent högre antal efter att bygglovsbefrielse infördes, utöver den generella trenden. I analyserna där nollvärden inkluderats justeras estimaten nedåt i alternativ 2, dvs. skillnaderna gentemot referensgruppen blir större. Skillnaden för olika modeller varierar mellan 91 och 94 procent av referensgruppens värde. För kommuner med väderradar var förändringen efter införande av bygglovsbefrielse 89 procent av referensgruppens värde (1,11), vilket innebär en minskning med 1 procent⁹⁰. Om kommuner med nollvärden ingår i analysen förstärks

⁸⁹ Inkluderar även örlogsbaser och militära flygplatser.
⁹⁰ Minskningen är relativ, inte absolut. Den underliggande trenden innebär att det finns en tydlig ökning i alla områden.

skillnaderna något gentemot referensgruppen. Skillnaden gentemot kontrollgruppen varierar mellan 87 och 89 procent av referensgruppens värde i olika modeller.

Tabell 4.4 Skillnad mellan kommuner med och utan riksintresse för totalförsvaret av effekten av bygglovsbefrielse på antal nätanslutna solcellsanläggningar per 10 000 invånare

Skattade estimat och konfidensintervall

Variabel	Exklusive nollvärden	Inklusive nollvärden (alt 1)	Inklusive nollvärden (alt 2)
Skjutfält/övningsfält			
Bygglovsbefrielse referens (ej riksintresse)	1,12 (1,07–1,17)	1,13 (1,08–1,18)	1,16 (1,11–1,20)
Riksintresse	0,94 (0,90–0,99)	0,94 (0,90–0,98)	0,91 (0,87–0,94)
Väderradar			
Bygglovsbefrielse referens (ej riksintresse)	1,11 (1,06–1,16)	1,12 (1,07–1,17)	1,14 (1,09–1,19)
Riksintresse	0,89 (0,81–0,98)	0,88 (0,81–0,97)	0,87 (0,80–0,94)

Källa: Energimyndigheten och Planeringskatalogen. Riksdagsförvaltningens bearbetning.

Resultaten stöder tolkningen att undantaget för områden med riksintressen för totalförsvaret haft en återhållande effekt i vissa typer av sådana områden, och därmed även att bygglovsbefrielse kan ha haft en viss effekt på ökningen av solceller. Övriga policyförändringar bör dock inte ha olika effekt beroende på om en kommun har riksintresse för totalförsvaret eller ej. Känslighetsanalyser genomfördes därför där övriga policyvariabler undersöktes. Om både en interaktion med bygglovsbefrielse och med avveckling av investeringsstödet/införande av skattereduktion ingår i modellen är inga skillnader mellan kommuner med och utan riksintresse signifikanta längre. Resultaten visar på svårigheten att särskilja olika policyeffekter från varandra när de införs så tätt inpå varandra.

2023/24:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 17 oktober 2023
2023/24:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Offentlig utfrågning om nationell högspecialiserad vård
2023/24:RFR3	CIVILUTSKOTTET Offentligt sammanträde om vårdnad, boende och umgänge vid våld i familjen.
2023/24:RFR4	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga sammanträde om energilagring
2023/24:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Offentligt sammanträde om artificiell intelligens (AI)
2023/24:RFR6	SOCIALUTSKOTTET Offentligt sammanträde om reformen av EU:s läkemedelslagstiftning
2023/24:RFR7	TRAFIKUTSKOTTET Planera laddinfrastruktur för vägtrafik – en kunskapsöversikt
2023/24:RFR8	FINANSUTSKOTTET Den demokratiska granskningen av centralbanker – En forskningsöversikt
2023/24:RFR9	CIVILUTSKOTTET Offentligt sammanträde – Hur säkerställer vi ett bostadsbyggande som möter behov och efterfrågan i hela landet?
2023/24:RFR10	FINANSUTSKOTTET Offentligt sammanträde om finansiell stabilitet i en osäker omvärld – hur påverkas Sverige?
2023/24: RFR11	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Utvärdering av förädlingsindustrin och detaljhandeln för livsmedel
2023/24: RFR12	TRAFIKUTSKOTTET Offentligt sammanträde om trafikens elektrifiering
2023/24: RFR13	FINANSUTSKOTTET Riksbankens årsredovisning 2023 och den aktuella penningpolitiken
2023/24: RFR14	SOCIALUTSKOTTET Offentligt sammanträde om civilt försvar och krisberedskap inom hälso- och sjukvården
2023/24:RFR15	FINANSUTSKOTTET Svensk penningpolitik 2023
2023/24:RFR16	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga sammanträde om en forsknings- och innovationspolitik för ett konkurrenskraftigt näringsliv
2023/24:RFR17	FINANSUTSKOTTET Offentligt sammanträde om Finanspolitiska rådets rapport, Svensk finanspolitik 2024

RAPPORTER FRÅN RIKSDAGEN		2023/24
2023/24:RFR18	FINANSUTSKOTTET	
	Offentligt sammanträde med utfrågning av Riksbankens direktion om penningpolitiken 2023	
2023/24:RFR19	CIVILUTSKOTTET	
	Offentligt sammanträde om överskuldsättning.	

RAPPORTER FRÅN RIKSDAGEN		2024/25
2024/25:RFR1	SOCIALFÖRSÅKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering för sjukskrivna med stressrelaterad ohälsa – en utvärdering	
2024/25:RFR2	FINANSUTSKOTTET Offentligt sammanträde med utfrågning av Riksbankens direktion om penningpolitiken 2024	
2024/25:RFR3	FÖRSVARsutskottet Uppföljning av det civila försvaret – erfarenheter från tre beredskapssektorer	
2024/25:RFR4	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga sammanträde om finansiering av ny kärnkraft	
2024/25:RFR5	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga sammanträde om företag som brottsverktyg	
2024/25:RFR6	CIVILUTSKOTTET Civilutskottets offentliga sammanträde om civilt försvar	
2024/25:RFR7	FINANSUTSKOTTET Offentligt sammanträde med utfrågning av Finansiella stabilitetsrådet	
2024/25:RFR8	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Arbetsmarknadsutskottets offentliga sammanträde om läget på arbetsmarknaden och arbetslösheten	
2024/25:RFR9	FINANSUTSKOTTET Offentligt sammanträde om Riksbankens årsredovisning 2024 och den aktuella penningpolitiken	
2024/25:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Offentligt sammanträde om det civila försvaret och transporter	
2024/25:RFR11	SOCIALUTSKOTTET En utvärdering av delar av beslutsprocessen för nationell högspecialiserad vård	
2024/25:RFR12	SOCIALFÖRSÅKRINGSUTSKOTTET Offentligt sammanträde om arbetslivsinriktad rehabilitering för sjukskrivna med stressrelaterad ohälsa	
2024/25:RFR13	FINANSUTSKOTTET Svensk penningpolitik 2024	
2024/25:RFR14	FINANSUTSKOTTET Offentligt sammanträde om Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2025	
2023/24:RFR18	FINANSUTSKOTTET Offentligt sammanträde med utfrågning av Riksbankens direktion om penningpolitiken 2023	
2023/24:RFR19	CIVILUTSKOTTET Offentligt sammanträde om överskuldssättning	
2024/25:RFR15	FÖRSVARsutskottet Försvarsutskottets offentliga sammanträde om civilt försvar	

RAPPORTER FRÅN RIKSDAGEN		2024/25
2024/25:RFR16	FINANSUTSKOTTET	Offentligt sammanträde med utfrågning av Riksbankens direktion om penningpolitiken 2024
2024/25:RFR17	NÄRINGSUTSKOTTET	Näringsutskottets offentliga sammanträde om näringslivets roll för att stärka det svenska totalförsvaret
2024/25:RFR18	SOCIALUTSKOTTET	Offentligt sammanträde om utvärdering av delar av beslutsprocessen för nationell högspecialiserad vård

2025/26:RFR1

CIVILUTSKOTTET

Offentligt sammanträde om e-handeln och konsumenterna

SVERIGES
RIKSDAG

Beställningar: Ordermottagningen riksdagstryck, 100 12 Stockholm
telefon: 08-786 58 10, e-post: order.riksdagstryck@riksdagen.se
Tidigare utgivna rapporter: www.riksdagen.se under Dokument & lagar