

Regional bostadsmarknadsanalys

Gotlands län 2023



Regional bostadsmarknadsanalys

Gotlands län 2023

Titel: Regional bostadsmarknadsanalys – Gotlands län 2023

Utgiven av: Länsstyrelsen i Gotlands län

Författare: Jacob Evaldsson, samhällsplanerare

Diarienummer: 405-2555-2023

Foto | omslagsbild: Mostphotos

Tryckår: 2023

Tryckeri: Länsstyrelsen i Gotlands län, Visby.

Rapporten finns att hämta i PDF-format på Länsstyrelsens webbplats: www.lansstyrelsen.se/gotland

Förord

Länsstyrelserna har regeringens uppdrag att årligen analysera och göra en bedömning av läget på bostadsmarknaden i sina respektive län. Syftet är att bidra till en kontinuerlig uppföljning av utvecklingen på bostadsmarknaden samt att spåra trender och tendenser inför den framtida utvecklingen. Resultatet är därmed ett viktigt verktyg i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Länsstyrelsens förhoppning är att denna rapport ska ge en aktuell bild av läget på bostadsmarknaden inom Gotlands län och att den ska inspirera till ett fortsatt arbete för att främja bostadsförsörjning och bostadsbyggande i länet. Analysen är även en del i länsstyrelsens arbete att lämna råd, information och underlag för kommunernas planering av bostadsförsörjningen. Det är en viktig uppgift för landets kommuner att verka för att människors behov av ett bra boende kan mötas, både i ett kort och långt perspektiv.

Länsstyrelsen tackar Region Gotland och AB Gotlandshem som medverkat och besvarat enkätformulärets frågeställningar.

Visby juni 2023

Anders Flanking
Landshövding

Innehåll

Förord.....	3
Syfte och bakgrund	7
Osäkert omvärldsläge	9
Lågkonjunktur	9
Ökade kostnader	9
Försvarsmakten och Nato.....	9
Gotlands befolkning.....	11
Vem bor på Gotland?	11
Gotlands befolkning fortsätter att växa.....	11
Befolkningen blir allt äldre.....	11
Befolkningsökningen är beroende av inflyttning.....	12
Många stockholmare vill bli gotlänningar.....	14
Har gotländska hushåll råd att bo på Gotland?	16
Gotlänningen bor ensammare än genomsnittssvensken.....	16
Gotländska hushåll har lägre ekonomisk standard än genomsnittet.....	16
Det finns stora skillnader i hushållens ekonomi och boende	18
Den gotländska bostadsmarknaden	21
Finns det bostäder för alla?.....	21
Det råder fortsatt bostadsbrist i hela länet	21
Gotlands bostadsbrist döljs i Boverkets modell	22
Uppfyller bostadsutbudet behoven?	23
Äganderätter i småhus dominerar.....	23
Gotlänningen får betala mer för sitt boende	24
Renoveringar kan öka bostadspriserna.....	25
Försäljningen av allmännyttan fortsätter	26
Bostadsbeståndet nyttjas effektivt	26
Kan bostadsbristen byggas bort?	26
Takten i bostadsbyggandet har ökat.....	27
Byggtakten behöver öka ytterligare framöver.....	28

En större variation i bostadsutbudet behövs	28
Bostadsförsörjning är mer än bostadsbyggande.....	29
Konsekvenser av bostadsmarknaden.....	30
Hur påverkas olika grupper av bostadsbristen?.....	30
Unga tvingas bo hemma längre än i andra län.....	31
Studenter kan inte bo kvar under sommaren.....	31
Nyanländas etablering i länet kan försvåras.....	32
Äldre som vill flytta kan möta hinder.....	33
Personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta.....	34
Våldsutsatta kan tvingas stanna i en farlig livssituation.....	35
Barn kan växa upp i en otrygg tillvaro.....	36
Bostadsbristen skapar social ojämlikhet	37
Vilken roll spelar bostadsförsörjning i regional utveckling?.....	38
Bostadsförsörjningen påverkar kompetensförsörjningen.....	38
Det är få som pendlar till och från Gotland.....	40
Många län har kommit ikapp Gotlands IT-infrastruktur	40
Många nyutbildade lämnar Gotland.....	41
Vattenkapaciteten begränsar bostadsbyggandet.....	41
Attraktiva lägen för bostäder rymmer även andra intressen	42
Relationen mellan turism och bostadsförsörjning är komplicerad	43
Arbete med bostadsförsörjning	45
Vad gör kommunen?	45
Riktlinjer för bostadsförsörjning	45
Kommunalt planmonopol.....	46
Markinnehav och markanvisning	47
Allmännyttigt bostadsbolag.....	47
Förturer och bostadsförmedling	48
Kommunala hyresgarantier	48
Boendelösningar för hemlösa	49
Samverkan lokalt och regionalt	49
Vad gör länsstyrelsen?	50
Länsstyrelsens arbete med bostadsförsörjning	50

Redovisning av regleringsbrevsuppdrag 3B10 2022 och hemlöshetsstrategi	51
Källor	54

Syfte och bakgrund

Länsstyrelserna har genom Förordning om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar (SFS 2011:1160) uppdraget att ta fram en skriftlig rapport där bostadsmarknaden i länet analyseras. I rapporten ska även en uppföljning göras om kommunerna lever upp till sitt lagstadgade bostadsförsörjningsansvar och om länsstyrelsen har lämnat råd, information och underlag för kommunernas planering av bostadsförsörjningen. Rapporten ska lämnas till Boverket senast den 15 juni varje år.

Den regionala bostadsmarknadsanalysen baseras på den bostadsmarknadsenkät (BME) som skickas ut till Sveriges samtliga 290 kommuner. Enkätsvaren utgörs av kommunernas egna bedömningar i olika frågor och ger därmed en sammanhållen bild av bostadsmarknaden i hela landet. För enkäten ansvarar Boverket men det är länsstyrelsens uppgift att följa upp och kvalitetssäkra enkätsvaren samt att sammanställa resultatet i en regional bostadsmarknadsanalys (BMA). Boverket gör sedan en nationell sammanställning över läget på bostadsmarknaden i hela Sverige vilken rapporteras till regeringen.

Länsstyrelsens bostadsmarknadsanalys utgör ett regionalt kunskapsunderlag om bostadssituationen i länet och hur bostadsmarknaden har utvecklats de senaste åren. Analysen grundas i såväl bostadsmarknadsenkäten som på erfarenheter från den kontinuerliga dialog som länsstyrelsen genomfört med kommunala tjänstepersoner och företrädare för det kommunala bostadsbolaget AB Gotlandshem. Bostadsmarknadsanalysen bygger även på statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) kring boende, byggande och befolkning samt annan regional statistik för bostadsmarknaden.

Rapporten vänder sig till såväl Boverket och regeringen som till olika berörda aktörer så som kommuner, kommunala bostadsbolag, byggföretag med flera, som är intresserade av och kan påverka bostadsmarknadens utveckling. Syftet med enkäten och rapporten är att sätta fokus på viktiga frågor inom området och utgöra en inspiration och ett underlag för olika kommunala diskussioner och dokument, så som riktlinjer för bostadsförsörjningen och översiktsplaner.



Sammanfattande iakttagelser

Bostadsmarknadsanalysen baseras på Region Gotlands svar i Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät, kompletterat med statistik från Statistiska centralbyrån med fler.

Det finns en stor osäkerhet kring hur bostadssituationen i länet kommer att utvecklas till följd av omvärldsläget och utvecklingen i ekonomin. De senaste årens underskott och bostadsbrist är trots en högre byggtakt oförändrad. Folkmängden i länet fortsätter att öka, vilket på sikt kommer att kräva en fortsatt hög byggtakt framåt, den kommer dock på kort sikt påverkas av direkta händelser i vår omvärld. Rysslands invasion av Ukraina har lett in Sverige i en lågkonjunktur med ökade räntor, högre produktionskostnader och sjunkande bostadspriser som följd. Detta får konsekvenserna för byggföretagen genom att de inte har råd att bygga i samma utsträckning som innan, utan måste prioritera bort och skala ner sitt byggande.

Länsstyrelsen har i de senaste årens bostadsmarknadsanalyser och fortsätter även i år att lyfta fram konsekvenserna av bostadsbristen för särskilda grupper som unga, studenter, nyanlända, äldre och personer med funktionsnedsättning. Det råder fortsatt underskott på bostäder för flera av dessa grupper. Lågkonjunkturen och de ökade priserna har en direkt påverkan på befolkningens möjligheter att ta del av de bostäder som finns på bostadsmarknaden i länet. Ökade räntor och kostnader slår särskilt hårt mot grupper med låg disponibel inkomst, där Gotlands län ligger lägre jämfört med övriga riket samtidigt som bostadspriserna är bland de högsta jämfört med övriga län. Det innebär att en stor grupp som inte har råd eller möjlighet att ta del av dessa bostäder och därmed exkluderas från bostadsmarknaden. En stor utmaning framåt är att bygga bostäder med rimlig prisnivå som är tillgängliga för den större delen av befolkningen.

Gotlands positiva befolkningsutveckling är ett tecken på att länet är attraktivt och en plats där många vill bo. Bostadsbristen får negativa konsekvenser för kompetensförsörjningen vilket kan påverka den regionala utvecklingen ur ett tillväxtperspektiv där god kompetens går förlorad. Förutsättningarna på bostadsmarknaden gör det svårare att flytta för arbete och studier, för nyanlända att etablera sig och ungas start i vuxenlivet fördröjs. Säsongsvariationen är stor, befolkningen fördubblas under sommarsäsongen och ön är populär bland fritidshusköpare vilket ökar trycket och skjuter bostadspriserna i höjden. Detta skapar en svår situation där en stor del av bostadsbeståndet bara utnyttjas under en del av året. Det blir därför viktigt att hitta en lösning där både bostadsförsörjningen och besöksnäringen på ett bra sätt kan samexistera med varandra.

Osäkert omvärldsläge

De senaste årens utveckling med en pandemi följt av Rysslands invasion av Ukraina har gett stora följder för världsekonomin och har skapat en stor oro och osäkerhet. Det osäkra omvärldsläget gör det svårt att bedöma hur läget för bostadsmarknaden kommer att utvecklas de kommande åren.

Lågkonjunktur

Under 2023 går den svenska ekonomin in i en lågkonjunktur där både hushåll och företag pressas av den höga inflationen och det allt högre ränteläget (Konjunkturinstitutet, 2023). Detta leder till att hushållens reala disponibla inkomster minskar vilket leder till att hushållen väljer att dra ner på konsumtionen. Samtidigt faller bostadsinvesteringarna kraftigt som en följd av lägre bostadspriser och ökade produktionskostnader.

Konjunkturläget leder till lägre byggtakt och får negativa konsekvenser för bostadsmarknaden. Orsaker som på kort sikt hjälper till den minskande byggtakten är fallande köpkraft hos hushållen, högre räntor och ökade byggkostnader. Boverket (2023) beräknar i sin senaste rapport att antal påbörjade bostäder i Sverige kommer minska från 71 000 under 2021 till 21 500 under 2024. Om utvecklingen följer Boverkets prognos kommer tillskottet av bostäder vara hälften av vad det som krävs för att svara upp emot den beräknad befolkningsutvecklingen.

Ökade kostnader

I en globaliserad värld blir konsekvenserna av kriget fler och fler. Kriget har påverkat oss och Sveriges ekonomi på många sätt. En påföljd av kriget är ändrade handelsmönster där framför allt EU:s handel med Ryssland kraftigt minskat. Kriget har även påverkat EU:s energimarknad och i förlängningen Sveriges. Innan kriget var Ryssland en av de största exportörerna av naturgas, vilket en stor del av Europas länder använder sig av i sin energiomställning för energiutvinning. Den minskade tillgången på naturgas har lett till mindre utbud på energialternativ vilket har påverkat hela Europas samt Sveriges elpriser.

Försvarmakten och Nato

Gotland har med sitt geografiska läge i Östersjön alltid haft viktig position kopplat till försvaret när det kommer till att bevaka och försvara Östersjön. Något som har blivit än viktigare idag med tanke på oroligheterna i världen och Rysslands invasion i Ukraina. Försvarmakten planerar att utöka sin verksamhet inom de kommande åren, samtidigt

som Sverige är inne i en process om att gå med i Nato. Om utfallet leder till ett inträde blir länet en strategiskt viktig plats för Nato. Försvarets ökning kommer att ställa högre krav på både resurser och fler bostäder. En ytterligare utvidgning av Försvarmaktens verksamhet skulle ställa högre krav på både resurser och fler bostäder. Inom vissa områden i länet finns idag en intressekonflikt mellan försvarsintressen och behovet av byggbar mark för bostäder.



Gotlands befolkning

Behov och efterfrågan av bostäder förändras över tid beroende på hur befolkningens och hushållens sammansättning utvecklas. Att tillgodose befolkningens behov och efterfrågan av bostäder i livets olika skeden, och skapa förutsättningar för ett bostadsutbud som tillgodoser både nuvarande och framtida behov, är en stor utmaning.

Vem bor på Gotland?

Gotland är Sveriges till befolkningen minsta län och har genom sitt ö-läge särskilda förutsättningar jämfört med övriga län. De geografiska gränserna för länets enda kommun sammanfaller med region- och länsgränserna, och det finns inte några angränsande län som direkt berör eller berörs av bostadsbyggandet i länet. Det innebär dock inte att länets bostadsmarknad är separerad från övriga delar av landet. De senaste årens demografiska utveckling på Gotland, med stor inflyttning till Gotland från andra län, vittnar tvärtom om starka band mellan länets bostadsmarknad och lokala bostadsmarknader i andra delar av Sverige.

Gotlands befolkning fortsätter att växa

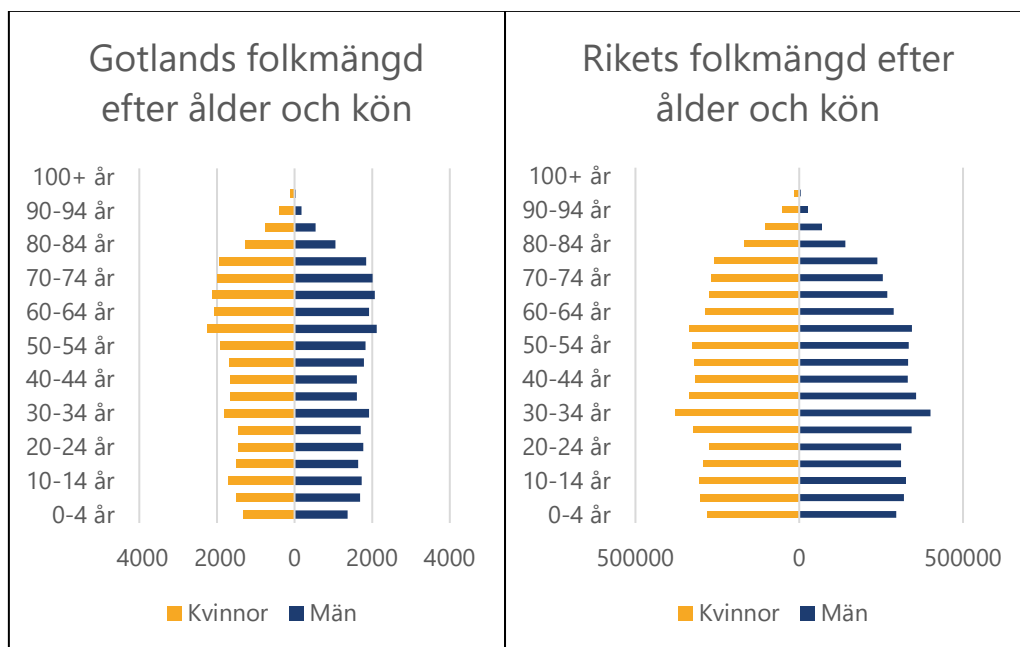
Under de första delarna av 2000-talet visade befolkningsutvecklingen i Gotlands län en svagt negativ trend, sedan 2014 har folkmängden i länet ökat för varje år. Under 2022 växte Gotlands befolkning till 61 173 personer, en ökning med 172 personer jämfört med året innan. Befolkningsökningen sjönk dock från rekordnoteringen på 1,5 procent 2021, till 0,3 procent under 2022 (SCB).

Invånarantalet i länet kommer sannolikt att fortsätta öka även under kommande år. SCB (2023a) har beräknat att det år 2040 kommer att finnas 11,4 miljoner invånare i Sverige. Den procentuella folkökningen förväntas variera över landet. Enligt SCB:s senaste prognos förväntas Gotland vara ett av de län som har en något mindre procentuell folkökning än snittet i riket. Enligt SCB förväntas folkmängden på Gotland uppgå till 65 000 personer år 2040 (SCB). Länsstyrelsen bedömer att Rysslands invasion i Ukraina kan komma att påverka befolkningsutvecklingen i Gotlands län på flera sätt, men att det är svårt att förutsäga i nuläget (SCB, 2022b).

Befolkningen blir allt äldre

Länets åldersstruktur skiljer sig delvis åt från rikets. Befolkningspyramiden för Gotland (figur 1) antar nästan formen av en tratt, vilket är ett uttryck för att länet har en något större äldre befolkning och en något mindre yngre befolkning än riket i sin helhet (figur 2). Medelåldern på Gotland låg fram till år 2000 i nivå med medelåldern i riket, men har

därefter dragit i en egen riktning. Befolkningen i Gotlands län hade under 2022 en medelålder på 45,4 år, vilket är den högsta medelåldern av samtliga län och klart över rikssnittet på 41,7 år (SCB).

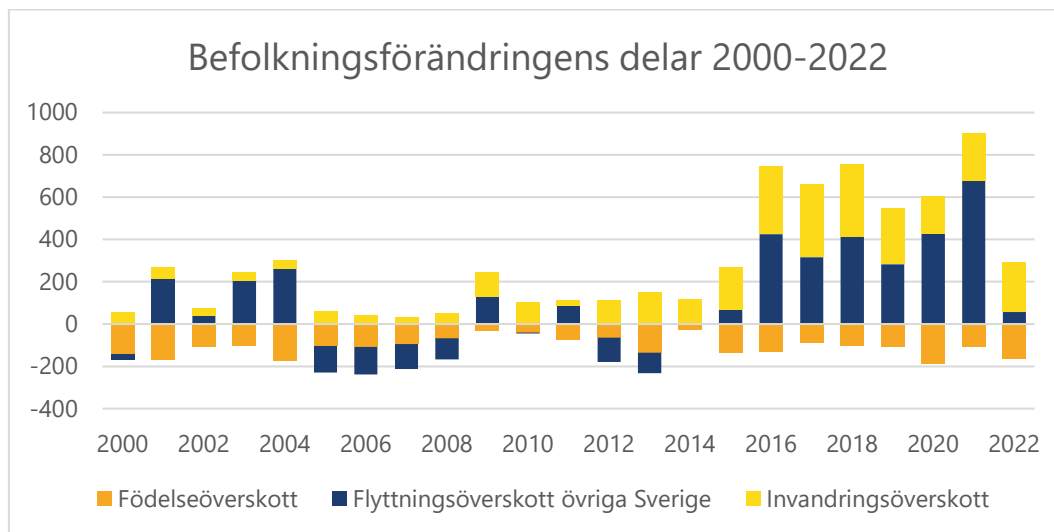


Figur 1–2: Folkmängden i länet respektive i riket år 2022, efter ålder och kön (SCB).

Andelen av länets befolkning som ingår i gruppen 65 år och äldre har ökat från 17,8 till 26,8 procent mellan åren 2000–2022. Det kan jämföras med en ökning från 17,2 till 20,4 procent i riket under samma period. Andelen äldre i länet väntas också öka framöver (SCB, 2022a). En fortsatt åldrande befolkning beräknas få konsekvenser för välfärdens finansiering och arbetslivets kompetensförsörjning. Det ställer också krav på att det finns lämpliga bostäder för gruppen, då många äldre har behov av anpassade bostäder med hög tillgänglighet.

Befolkningsökningen är beroende av inflyttning

Länet har under hela 2000-talet haft ett negativt födelsenetto (figur 3), vilket betyder att det är fler som dör än som föds. År 2022 föddes 465 personer i länet, medan 626 dog, vilket gav ett födelseunderskott på 161 personer. Gotland är ett av de län som har lägst fruktsamhet bland både män och kvinnor. Fruktsamheten i länet har också sjunkit sedan år 2000 (SCB). Människors benägenhet att skaffa barn påverkas av olika faktorer, som ekonomiska konjunkturer, deltagande i arbetsliv och utbildning och förändringar i familjepolitiken. Länets låga fruktsamhet i jämförelse med övriga län kan bero på att det också finns lokala faktorer som begränsar benägenheten att skaffa barn. Det är exempelvis möjligt att länets låga inkomster tillsammans med en långvarig bostadsbrist, skapar en osäkerhet om framtiden som bidrar till den relativt låga fruktsamheten.

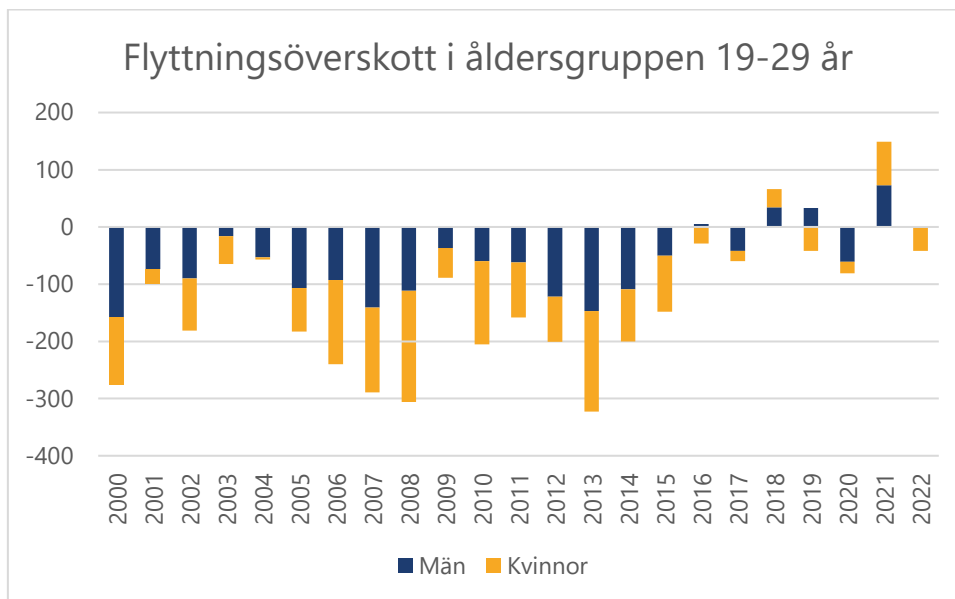


Figur 3: Befolkningsförändringar i länet för perioden 2000–2022, fördelat på födelseöverskott (födda minus döda), inrikes flyttningsöverskott (inflyttning minus utflyttning) och invandringsöverskott (invandring minus utvandring) (SCB).

De senaste årens befolkningsökning förklaras av en hög inflyttning till Gotland, både från andra län och från andra länder. I en tillbakablick över 2000-talet framgår att länet har haft ett särskilt högt positivt flyttningsnetto under åren 2016 och framåt (figur 3). Invandringen var något lägre under 2020–2022 jämfört med åren innan. Inflyttningen från andra län under 2022 uppgick till 57 personer, där fler flyttade till länet än från länet. Det går att utläsa ett litet trendbrott jämför med tidigare år, med den lägsta noteringen av inflyttningar till Gotland sedan 2014. SCB beräknar att inflyttningen från andra län är det som framför allt kommer att driva befolkningsökningen i länet även under kommande år, medan invandringen är den faktor som har störst betydelse för utvecklingen i de flesta andra län (SCB).

Åldersgrupperna 0–6 år och 18–20 år stod för det största flyttningsöverskottet år 2022 (SCB). Den stora inflyttningen i åldrarna 0–6 år visar att Gotland är attraktivt för barnfamiljer att flytta till, och att de faktorer som begränsar barnafödandet i länet inte påverkar inflyttningen av barnfamiljer på samma sätt. Det är viktigt att reda ut hur dessa faktorer samverkar, då den låga fruktsamheten innebär att länet är beroende av fortsatt inflyttning av barnfamiljer för att motverka effekterna av en åldrande befolkning, exempelvis för länets långsiktiga kompetensförsörjning.

Bland unga i åldrarna 19–29 år har utflyttningen från Gotland varit större än inflyttningen under större delen av 2000-talet (figur 4). En viktig faktor för att behålla den unga befolkningen är möjligheten att komma in på länets arbetsmarknad. Det är även viktigt att det finns bostäder som uppfyller ungas bostadsbehov (SCB).



Figur 4: Årligt flyttningsöverskott (inflyttning minus utflyttning) i länet för perioden 2000–2022 avseende åldersgruppen 19–29 år. Flyttningsöverskottet avser inrikes och utrikes flyttning, fördelat på män och kvinnor (SCB).

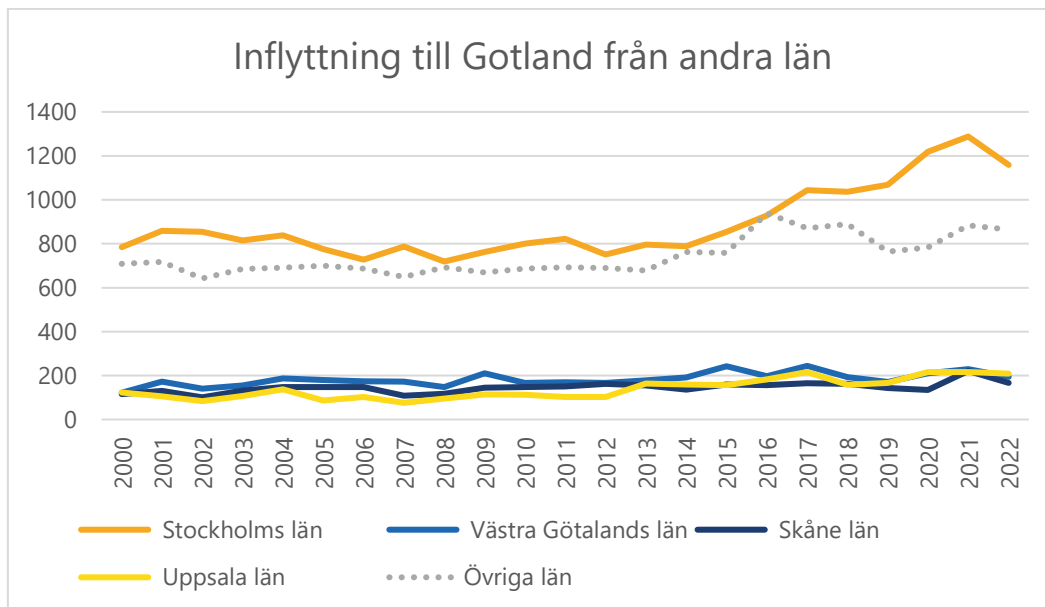
Många stockholmare vill bli gotlänningar

Det kan konstateras att Gotland är ett attraktivt län att bo och leva i. Den starka inflyttningen till länet under de senaste åren kan varit en effekt av pandemin. Under 2022 är trenden i nivå med inflyttningen innan pandemin. En iakttagelse som Boverket har gjort är att pandemin, delvis som en effekt av utbrett distansarbete, har drivit på en utveckling där allt fler vill bosätta sig i lantligare lägen med större bostäder och god digital och fysisk infrastruktur (Boverket, 2021). Det har sannolikt gynnat den fortsatta starka befolkningsutvecklingen i Gotlands län under 2022, givet att Gotland har många av de förutsättningar som allt fler hushåll efterfrågar.

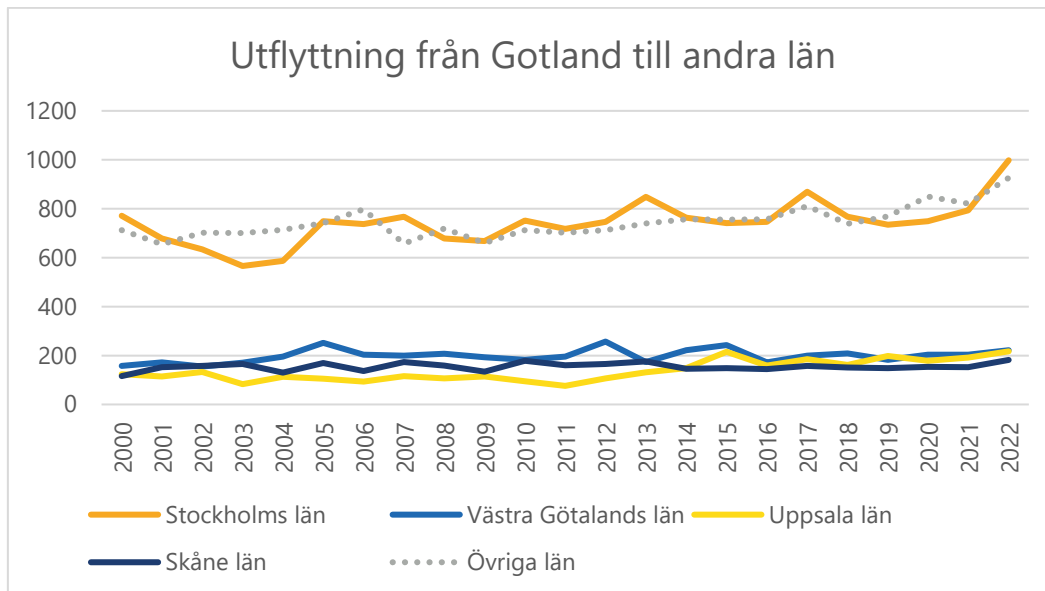
Länets bostadsmarknad har sitt viktigaste samband med bostadsmarknaden i Stockholms län, som under hela 2000-talet har stått för en betydande del av in- och utflyttningen till och från Gotlands län. Av figurerna 5 och 6 framgår att sambandet mellan Gotlands och Stockholms län avseende in- och utflyttning är betydligt starkare än sambandet med Uppsala län, som är det näst viktigaste in- och utflyttningsslänet för Gotlands del.

Under de senaste åren har inflyttningen från Stockholms län ökat kraftigt, i år går det att se en minskning kontra tidigare år (figur 5). Samma tendenser går att se i utflyttningen till Stockholms län som under 2022 har ökat jämfört med tidigare år (figur 6). En trolig faktor till att många fortsatt letar sig till Gotland ifrån Stockholms län är de höga bostadskostnaderna som en pådrivande faktor. Skillnaden i inflyttningar från 2021 kontra 2022 skulle kunna förklaras att genom pandemins slut har färre valt att bosätta sig i sina fritidshus som de har på Gotland. Detta är bara några exempel på faktorer

som skulle kunna förklara det mönster i inflyttningar från Stockholms län till Gotlands län vi ser (SCB).



Figur 5: Antal inflyttningar till Gotlands län från de fyra största inflyttningsslänerna (beräknat 2021) och från övriga län under perioden 2000–2022 (SCB).



Figur 6: Antal utflyttningar från Gotlands län till de fyra största utflyttningsslänerna (beräknat 2021) och till övriga län under perioden 2000–2022 (SCB).

Har gotländska hushåll råd att bo på Gotland?

Länsstyrelsen har i de senaste årens bostadsmarknadsanalyser lyft konsekvenser av bostadsmarknaden för särskilda grupper som unga, studenter, nyanlända, äldre och personer med funktionsnedsättning. Läget för dessa grupper analyseras även i år. Länsstyrelsen ser dock en utveckling där höga bostadspriser tillsammans med länets relativt låga hushållsinkomster medför att gotlänningen generellt får allt svårare att tillgodogöra sig länets bostadsmarknad. I det följande avsnittet skisseras utvecklingen av hushållens sammansättning, ekonomi och boende, för att ge en bild av hushållens förutsättningar att efterfråga en bostad.

Gotlänningen bor ensamman än genomsnittssvensken

Med hushåll avses de personer som är folkbokförda i samma bostad.

Hushållsbildningen beror på många faktorer, som befolkningens åldersstruktur, kulturella mönster för boende och familjebildning samt ekonomiska förutsättningar.

Länets befolkning, omfattande 61 173 personer, fördelade sig under 2022 på 29 085 hushåll. Hushållen i länet är något mindre än rikssnittet. I Gotlands län i genomsnitt bor 2,10 personer per hushåll att jämföra med 2,15 i riket som helhet. Både ensamhushåll och tvåpersonershushåll är något vanligare på Gotland än i riket som helhet, medan större hushåll är något mindre vanliga i länet jämfört med i riket som helhet. Andelen ensamhushåll i länet har också ökat för varje år under det senaste decenniet, och utgör 41,9 procent av hushållen i länet. Andelen hushåll som består av ensamstående personer 65+ har ökat under 2000-talet och stod för 20 procent av hushållen i länet under 2022. Andelen av länets hushåll som har barn i åldrarna 0–24 år har samtidigt minskat under det senaste decenniet, från 29 procent under 2012 till 25 procent under 2022 (SCB).

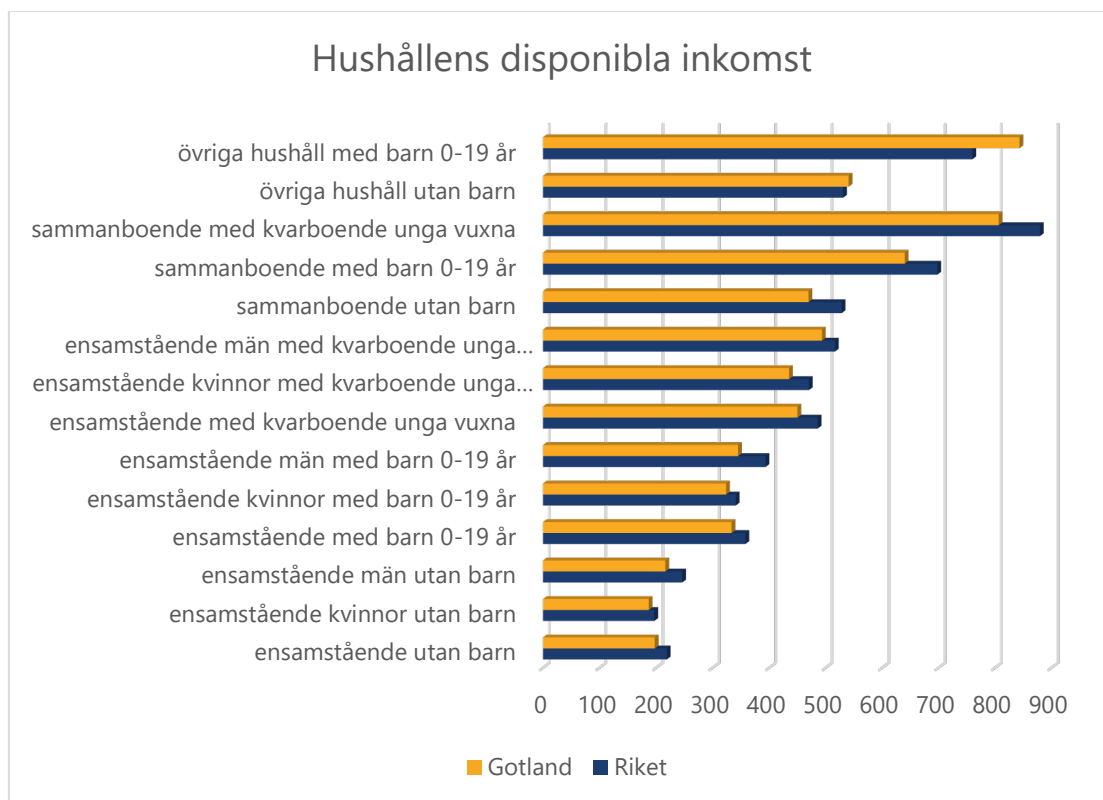
Ensamhushåll har generellt har en lägre disponibel inkomst än hushåll som potentiellt har två eller fler förvärvsarbetande medlemmar. Länets höga andel ensamhushåll har således betydelse för att förstå de gotländska hushållens ekonomiska förutsättningar.

Gotländska hushåll har lägre ekonomisk standard än genomsnittet

Disponibel inkomst är det belopp som hushållet kan använda till konsumtion och sparande, och påverkar i hög utsträckning hushållens möjlighet att efterfråga en bostad. En låg inkomst begränsar möjligheten att ta lån för att köpa en bostad och för att förändra bostadssituationen i takt med att hushållets behov förändras.

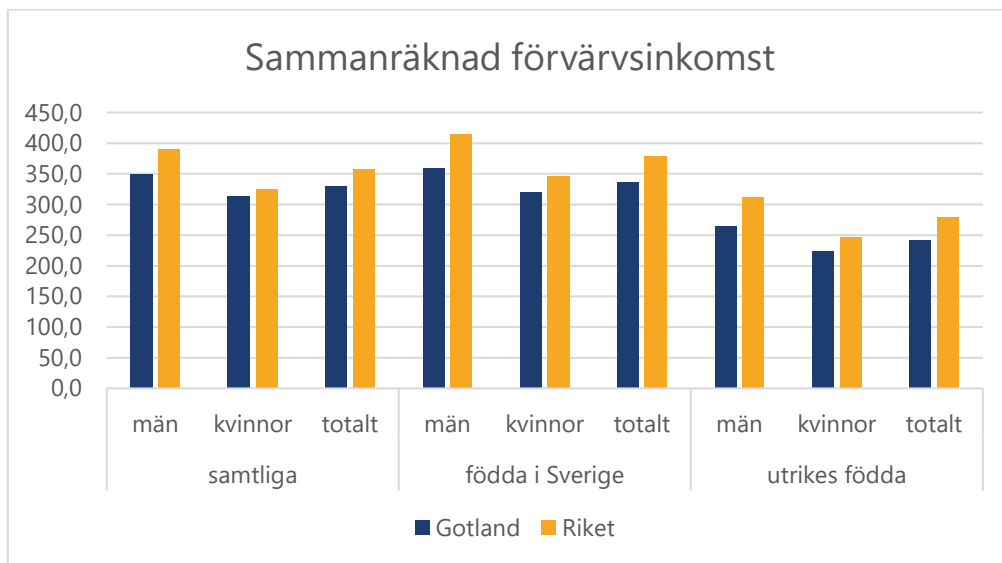
De gotländska hushållens disponibla inkomst ligger på en lägre nivå än i riket som helhet, sett till både median och medelvärde, och har gjort så under många år (SCB). Skillnaden mellan inkomsterna i länet och i riket speglas i de flesta typer av hushåll (figur 7). Samma skillnad kan noteras för kvinnor och män, inrikes och utrikes födda (figur 8). Utifrån ett antagande att boendekostnaderna är desamma på Gotland som i riket skulle slutsatsen således bli att hushållen på Gotland har mindre marginaler än

hushållen i riket som helhet. Boendekostnaderna i länet är dock många gånger högre än i riket, vilket innebär att många av länets hushåll har ett litet utrymme för konsumtion efter att boendet är betalt.



Figur 7: Hushållens disponibla inkomst (median, tkr) år 2022 i Gotlands län respektive i riket, fördelat på hushållstyp (SCB).

Enligt Swedbanks mätningar för det första kvartalet 2023 har högre bostadspriser i kombination med högre bolåneräntor gjort det svårare för många att köpa en bostad. Mätningen visar att många gotländska hushåll har små marginaler i jämförelse med hushåll i många andra kommuner. Unga och ensamstående med barn är exempel på grupper som har höga bostadskostnader i förhållande till hushållets disponibla inkomst. På Gotland måste gruppen ensamstående med barn som bor i bostadsrätt lägga motsvarande 53 procent av sin disponibla inkomst på sitt boende, en ökning från förra året med nästan 10 procent. Gotland tillhör de kommuner där skillnaden mellan hushållens inkomster och bostadspriserna är så höga att allt fler i ensamstående med och utan barn omfattas av det extra amorteringskravet som blir aktuellt när bolånet är högre än 450 procent av årsinkomsten (Swedbank, 2023).



Figur 8: Sammanräknad förvärvsinkomst (median, tkr) år 2021 för personer 20–64 år i Gotlands län respektive i riket, efter kön och födelseland (SCB).

Det är värt att notera att Gotland är det län som näst efter Norrbottens län har det minsta fattigdomsgapet i landet. Fattigdomsgap avser den procentuella skillnaden mellan medianinkomsten för personer som har låg ekonomisk standard och gränsvärdet för låg ekonomisk standard. 2021 var fattigdomsgapet i Gotlands län 16,1 procent, att jämföra med 18,7 procent för riket (SCB). Det skulle kunna tolkas som att den socioekonomiska segregationen är mindre i Gotlands län än i många andra län. Länets låga inkomster i relation till riket indikerar samtidigt att det finns en betydande ekonomisk ojämlikhet mellan länen som kan ge upphov till ojämlika förutsättningar att hävda sig på bostadsmarknaden. 2021 motsvarade medianinkomsten på Gotland 78 procent av medianinkomsten i Stockholms län, som är det län som står för den största inflyttningen till Gotlands län. Den stora inkomstskillnaden innebär att det genomsnittliga gotländska hushållet har sämre ekonomiska förutsättningar att efterfråga en bostad på länets bostadsmarknad, jämfört med det genomsnittliga hushållet från Stockholm.

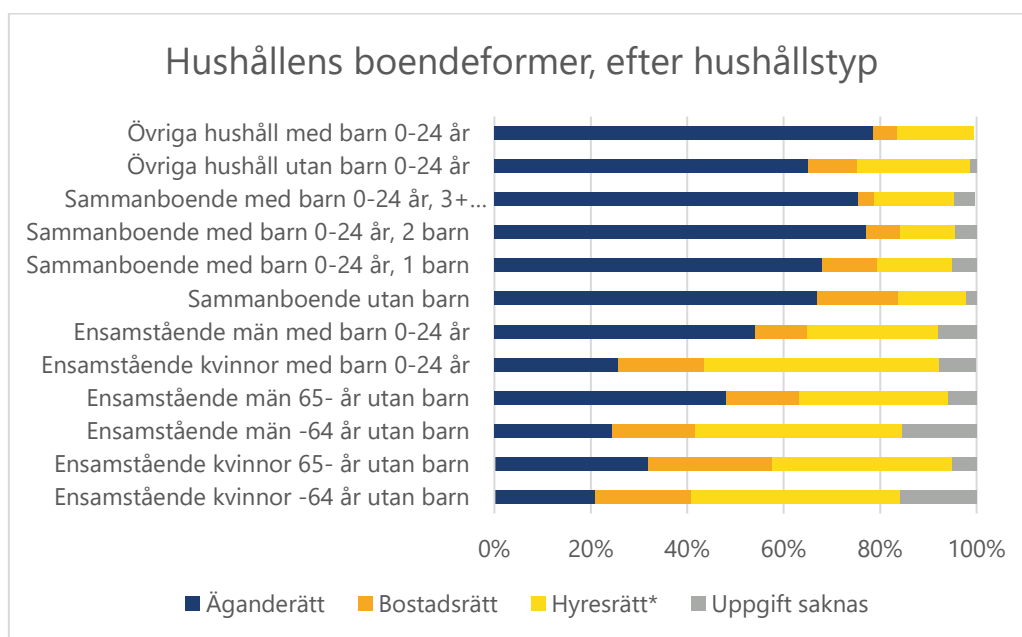
Det finns stora skillnader i hushållens ekonomi och boende

Hushållens boende påverkas av behov och preferenser som kan variera under livet. Samtidigt skiljer sig hushållens köpkraft åt på grund av ålder, kön och bakgrund samt nuvarande boendesituation, med hänsyn till boendeutgifter och tillgång till kapital. Det innebär i sin tur att olika hushåll har olika förutsättningar att efterfråga en bostad som uppfyller deras behov.

År 2021 bodde 15 procent av länets befolkning som var över 20 år i hushåll med en låg ekonomisk standard. Skillnaderna i ekonomisk standard är dock stora mellan olika typer av hushåll. En betydande andel av länets ensamstående med barn bor i hushåll med låg ekonomisk standard, cirka 30 procent. Det kan jämföras med gruppen sammanboende

med vuxna barn, där fyra procent bor i hushåll med låg ekonomisk standard. Den ekonomiska standarden varierar således utifrån hushållstyp. Den varierar också utifrån ursprung, då 30 procent av länets alla utrikes födda personer bor i hushåll med låg ekonomisk standard, att jämföra med 14 procent av alla personer födda i Sverige. Den ekonomiska standarden skiljer sig också åt beroende på ålder, där unga vuxna, liksom personer över 65 år, generellt har lägre ekonomisk standard än andra åldersgrupper (SCB).

En majoritet av alla hushåll i länet, 51 procent, bodde år 2021 i äganderätt. Det finns stora skillnader i hushållens boende som hänger ihop med hushållens sammansättning, ålder och kön (figur 9). Av länets alla barnhushåll bor en majoritet i äganderätt, något som även gäller i gruppen ensamstående män med barn. I gruppen ensamstående kvinnor med barn bor däremot nästan hälften av hushållen i hyresrätt, medan endast 26 procent bor i äganderätt. Ett liknande mönster knutet till kön finns i gruppen ensamstående äldre, där män i högre utsträckning än kvinnor bor i äganderätt medan kvinnor oftare bor i hyresrätt. I gruppen yngre ensamstående bor män i högre utsträckning i ägande- eller bostadsrätt, medan ensamstående kvinnor återigen oftare bor i hyresrätt. Utöver de skillnader som kan ses i relation till kön finns också skillnader knutna till ålder, då yngre ensamhushåll oftare bor i bostadsrätt jämfört med gruppen äldre (SCB).



Figur 9: Hushållens boendeformer i Gotlands län år 2022, efter hushållstyp. I kategorin "Hyresrätt" ingår även "Övrigt boende" (SCB)

Hushållens ekonomiska standard varierar också baserat på hushållens boendeformer. Den ekonomiska standarden för personer som bor i hyresrätt är lägre än för personer som bor i bostads- eller äganderätt. På Gotland har andelen personer i hyresrätt med

låg ekonomisk standard ökat under det senaste decenniet, och omfattade 26 procent av personer boende i hyresrätt år 2021. Enligt SCB:s uppgifter för riket och för kommuner med färre än 75 000 invånare har hushåll som bor i hyresrätt generellt också högre boendekostnader än de som bor i bostadsrätt (SCB). Här saknas dock statistik på länsnivå. Om detta även gäller i länet kan det antas att de gotlänningar som bor i hyresrätt generellt har mindre marginaler än de som bor i bostadsrätt, och att gruppen har fått en ännu svagare köpkraft över tid. Det kan medföra att en växande grupp i länet har begränsade möjligheter att anpassa sin boendesituation utifrån ändrade behov och utifrån förändringar i boendevillkoren, såsom hyreshöjningar till följd av renovering.



Den gotländska bostadsmarknaden

Alla har rätt till en bostad enligt FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna. Landets kommuner ansvarar för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Bostadsförsörjningen sker samtidigt på en marknad, där det ofta är efterfrågan snarare än behoven som styr utbudet av bostäder.

Finns det bostäder för alla?

En väl fungerande bostadsmarknad kännetecknas av att det snabbt går att hitta en lämplig bostad, oavsett hushållets ekonomiska förutsättningar. En dåligt fungerande bostadsmarknad kännetecknas däremot av bostadsbrist, som dels kan bero på en fysisk brist på bostäder, dels på en brist på sådana bostäder som möter hushållens olika behov. När det råder bostadsbrist får olika samhällsgrupper svårt att hitta en lämplig bostad medan andra utesluts helt från den ordinarie bostadsmarknaden.

Det råder fortsatt bostadsbrist i hela länet

Region Gotland har sedan många år tillbaka bedömt att det råder underskott på bostäder i centralorten Visby. Under åren 2019–2022 har Region Gotland bedömt att det dessutom råder underskott på bostäder i andra delar av länet, och att det finns ett generellt underskott på bostäder i länet som helhet (BME 2019–2023). Underskottet på bostadsmarknaden gör det svårt att etablera sig på marknaden och försvårar möjligheten att flytta till eller inom kommunen. I sin bedömning väger Region Gotland in att det finns ett underskott på bostäder med rimliga boendekostnader och att det är lång kötid för att få ett förstahandskontrakt i kommunen (BME 2023).

Ett generellt problem som Region Gotland lyfter i bostadsmarknadsenkäten är att många hyresvärdar endast hyr ut nio–tio månader om året, för att över sommaren istället hyra ut till turister för en betydligt högre hyra. Det ger upphov till en kraftig säsongsvariation i länets bostadsmarknad som medför ett underskott på bostäder där det är möjligt att bo tolv månader om året (BME 2023). Det är ett problem som Länsstyrelsen har lyft fram i bostadsmarknadsanalysen under flera år och fortsätter att göra. Situationen skapar en konkurrens mellan permanentboende, säsongsarbetare och turister om de bostäder som finns tillgängliga under sommaren. Den lukrativa sommaruthyrningen till turister är en källa till otrygghet för många hushåll som önskar bo kvar året om. Läget på bostadsmarknaden får också konsekvenser för såväl näringslivet som offentlig service genom svårigheter vid rekrytering och minskat serviceunderlag året om.

Nationell bedömning om läget på bostadsmarknaden 2023

289 av landets 290 kommuner har besvarat Boverkets bostadsmarknadsenkät 2023.

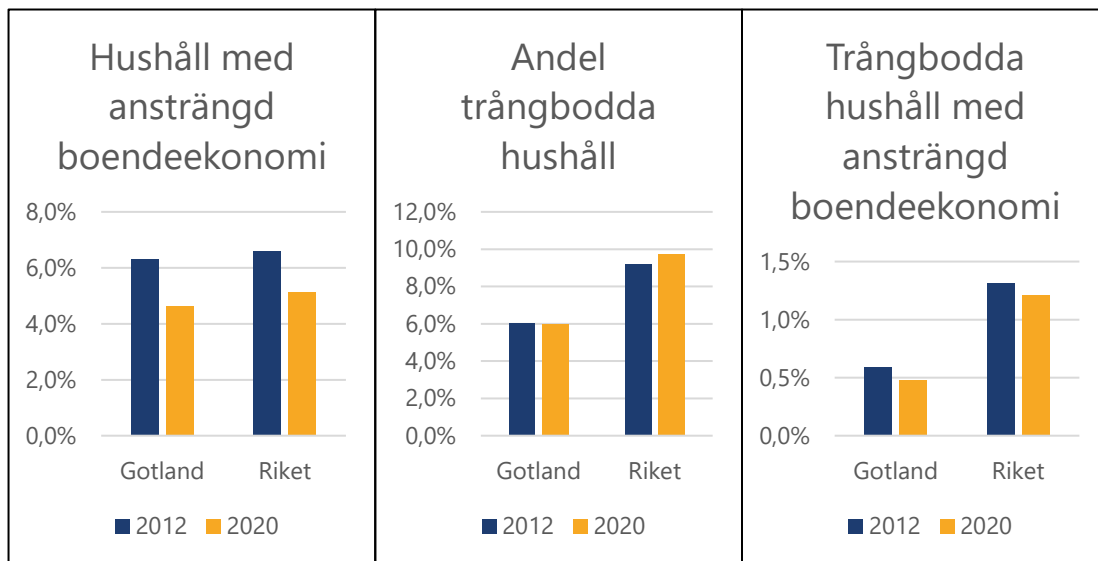
- 180 kommuner anger underskott på bostadsmarknaden i kommunen som helhet, vilket är en minskning med 24 kommuner på ett år och med 27 kommuner på två år. De flesta av kommunerna med underskott anger att det finns för få lediga bostäder i kommunen generellt sett, och 142 kommuner anger att det finns för få bostäder med rimliga boendekostnader.
- 97 kommuner anger att bostadsmarknaden är i balans, vilket är en ökning med 31 kommuner sedan förra året.
- 12 kommuner anger överskott på bostadsmarknaden i kommunen som helhet, varav samtliga är kommuner med färre än 25 000 invånare (Boverket, 2022).

Gotlands bostadsbrist döljs i Boverkets modell

Bostadsbristen har traditionellt betraktats som ett problem som kan byggas bort. Ett underskott av bostäder behöver dock inte bara bero på en fysisk brist på bostäder, utan kan också bero på att bostadsbeståndet inte matchar hushållens behov. Det senare problemet kan inte lösas enbart genom ett ökat bostadsbyggande, då nyproducerade lägenheter är för dyra för flertalet hushåll.

Boverket har i ett regeringsuppdrag redovisat en modell för att beskriva, definiera och mäta bostadsbristen. Modellen utgår från ett bostadssocialt perspektiv där bostadsbristen betraktas utifrån hushållens behov snarare än utifrån hur efterfrågan på bostadsmarknaden ser ut. Boverket föreslår att bostadsbrist ska mätas som antalet eller andelen av hushållen som saknar en rimlig bostad, utifrån ett antal kriterier. Trångboddhet och ansträngd boendekonomi är två kriterier som Boverket lyfter fram som särskilt viktiga, både var för sig och tillsammans (Boverket, 2020).

Boverket har med hjälp av modellen utfört beräkningar för åren 2012–2020 (figur 10–12). Enligt beräkningarna var 1 706 hushåll trångbodda i Gotlands län 2020, vilket motsvarar cirka sex procent av samtliga hushåll i länet. 1 306 hushåll (4,6 procent) hade ansträngd boendekonomi, medan 136 hushåll (0,5 procent) bedöms vara både trångbodda och ha en ansträngd boendekonomi. Andelen trångbodda hushåll 2020 ligger på samma nivå som 2012, medan andelen hushåll med ansträngd boendekonomi minskade betydligt under samma period. Såväl andelen trångbodda hushåll som hushåll med ansträngd boendekonomi ligger också under rikssnittet för samma period (Boverket).



Figur 10–12: Andel hushåll i länet respektive i riket som är trångbodda och/eller har ansträngd boendekonomi, avseende åren 2012 och 2020 (Boverket).

Med utgångspunkt i Boverkets beräkningar kan bostadsbristen i länet bedömas ha varit relativt liten under denna period. Länsstyrelsen bedömer att Boverkets modell kan användas för att göra fortsatta beräkningar, exempelvis som underlag för Region Gotlands planering av bostadsförsörjningen. Betydelsen av olika kriterier för en rimlig bostadssituation kan sannolikt skilja sig åt mellan länens och kommunernas bostadsmarknader. För år 2020 har Boverket gjort beräkningar utifrån kriteriet att bostaden kan disponeras under en rimligt lång tidsperiod. Av beräkningarna framgår att 1,9 procent av hushållen på Gotland behöver flytta upprepade gånger, vilket ligger just över rikssnittet. Kriteriet kan vara en bättre indikator än trångboddhet för ett län som Gotland, som kännetecknas av stora bostäder och små hushåll liksom av en säsongsvariation på bostadsmarknaden.

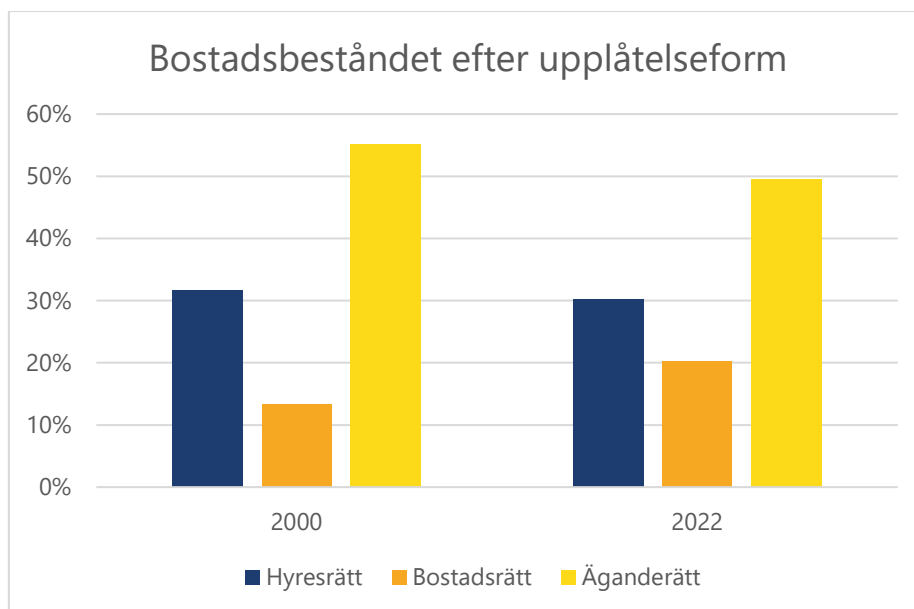
Uppfyller bostadsutbudet behoven?

Hushållens olika behov och förutsättningar ställer krav på att det finns en variation av bostäder, avseende upplåtelseform, storlek, ålder och kostnader. De flesta som flyttar till en ny bostad gör det inom det befintliga bostadsbeståndet. Även om bostadsbyggande är en viktig aspekt i bostadsförsörjningen, är det befintliga beståndet därför viktigare för att möta hushållens bostadsbehov.

Äganderätter i småhus dominerar

År 2022 fanns 30 439 bostäder i länet, varav 1 641 specialbostäder såsom äldre- och studentbostäder. Den största delen av bostadsbeståndet, cirka 60 procent, utgörs av småhus, medan övriga beståndet utgörs av lägenheter i flerbostadshus.

Den vanligaste upplåtelseformen i länet är äganderätter som omfattar hälften av det totala beståndet. Fördelningen av övriga upplåtelseformer är cirka 30 procent hyresrätter och 20 procent bostadsrätter (SCB). Sedan år 2000 har andelen av bostadsbeståndet som utgörs av äganderätter minskat, medan andelen bostadsrätter har ökat (figur 13). Under samma period har andelen hyresrätter (inklusive specialbostäder för äldre, funktionshindrade och studenter) minskat något, och omfattar idag en tredjedel av bostadsbeståndet i länet (SCB). En viktig förändring som har skett nationellt sedan år 2000 är att priset på ägda bostäder har ökat mycket snabbare än inkomsterna. Det innebär att det tar längre tid för hushållen att spara till en kontantinsats. I praktiken medför det en ökning av andelen hushåll som enbart har tillgång till beståndet av hyresrätter (Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning, 2022). Det är därför viktigt att beståndet av hyresrätter fortsätter att utvecklas på ett sådant sätt att alla hushålls bostadsbehov kan tillgodoses.



Figur 13: Bostadsbeståndet i länet år 2000 och 2022, fördelat efter upplåtelseform. I kategorin "Hyresrätt" ingår också "Uppgift saknas" (SCB).

Gotlänningen får betala mer för sitt boende

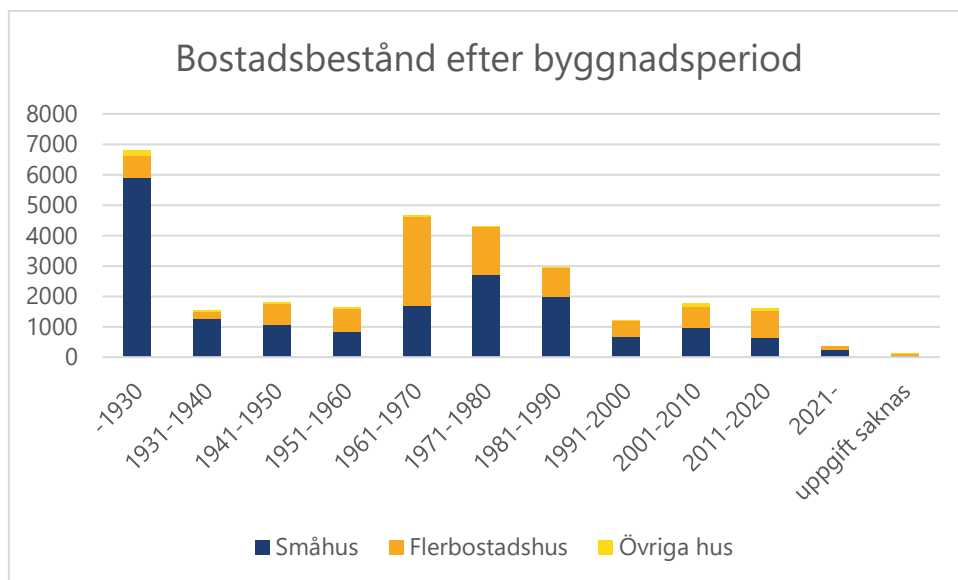
Årshyran för en hyresrätt i Sverige låg 2022 på 1 182 kr per kvadratmeter (median). Motsvarande siffra för Gotlands län är 1 188 kr per kvadratmeter vilket placerar Gotlands som det femte dyraste länet i landet, efter Stockholm, Uppsala, Skåne och Halland (SCB). Det är värt att notera att hyresrätter utgör ungefär en tredjedel av bostadsbeståndet på Gotland men att länet därutöver har en omfattande marknad där bostadsrätter och småhus hyrs ut privat. Det saknas regional statistik över boendeutgifter för hushåll som hyr sin bostad i andra hand.

Medelpriset för en bostadsrätt i länet låg 2021 på 2,4 miljoner kronor, vilket placerar Gotland på fjärde plats över dyraste län i landet efter Stockholm, Västra Götaland och Halland. Gotlands län placerar sig också som sjätte dyraste län avseende småhus, då den genomsnittliga köpeskillingen för försålda permanenta småhus uppgick till ungefär fyra miljoner kronor under år 2022 (SCB).

Renoveringar kan öka bostadspriserna

Förändringar i det befintliga beståndet kan leda till förändringar i hushållens boendekostnader. Utöver ombildning och försäljning av hyresrätter är renovering ett exempel på en förändring som kan påverka människors möjlighet att bo kvar i sin nuvarande bostad. Av länets totala bostadsbestånd är nästan en fjärdedel byggt innan år 1931 och drygt 80 procent av beståndet är äldre än 30 år (figur 14). Detta medför utmaningar och kostnader genom att äldre bostäder har oftast ett behov av större renoveringar. Den genomsnittliga bostadskostnaden är generellt lägre i ett äldre bestånd, men standardhöjande renoveringar kan medföra att bostadskostnaden ökar.

En problematik uppstår när människor inte har råd att bo kvar efter genomförd renovering. Det innebär att de som har lägre inkomster tvingas att flytta och söka en annan bostad på en bostadsmarknad där det råder hård konkurrens om de tillgängliga bostäderna. I vissa fall leder det också till flyttningar till områden med lägre genomsnittsinkomster och lägre skolresultat, vilket kan medföra en ökad boende- och bostadssegregation. Därför är det viktigt att fastighetsägaren involverar de boende och strävar efter att så många som möjligt kan bo kvar efter upprustningen.



Figur 14: Antal bostäder i länet 2022, fördelade efter byggnadsperiod och hustyp (SCB).

Försäljningen av allmännyttan fortsätter

Gotlandshem har under de senaste åren sålt ut betydande delar av sitt bestånd av hyresrätter till privata hyresvärdar (BME 2018–2023). Även om bostäderna fortsätter att vara hyresrätter kan försäljningarna försvåra för hushåll med små eller begränsade resurser att etablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden. Det beror på att privata bostadsbolag ofta har hårdare krav för att godkänna nya hyresgäster. Eftersom det kommunala bostadsbolaget är ensamt om att ta emot sociala förturer har det minskade beståndet också konsekvenser för länets socialtjänst.

Under 2022 såldes 204 lägenheter till en privat fastighetsägare för fortsatt uthyrning. Motivet var att förbättra det kommunala bostadsföretagets ekonomi, möjliggöra nyproduktion i det kommunala bostadsföretagets regi, att förbättra möjligheterna till underhåll och upprustning av kommunens bostadsbestånd samt att få in fler privata hyresvärdar/aktörer på marknaden (BME 2023). Gotlandshem planerar att genomföra större renoveringar i sitt bostadsbestånd under perioden 2023–2024. Detta är första gången under de senaste fem åren som Gotlandshem planerar att genomföra en sådan insats.

Bostadsbeståndet nyttjas effektivt

Samtidigt som bostadsbeståndet under 2022 omfattade 30 439 lägenheter, uppgick antalet folkbokförda hushåll i länet till 29 085. Det innebär att det finns lite drygt en bostad per hushåll i länet, närmare bestämt 1,047 lägenheter. Även om antalet bostäder i länet överstiger antalet hushåll, så är det med en relativt liten marginal. Jämtlands län har precis som Gotlands län en omfattande besöksnäring och en stor säsongvariation i sin bostadsmarknad. Jämtland var, med 1,128 bostäder per hushåll, det län som har flest antal bostäder per hushåll under 2021 (SCB). Gotland är istället bland de län som har minst antal bostäder per hushåll, vilket kan peka mot att bostadsbeståndet i länet nyttjas mer effektivt jämfört med i andra län. Det kan också vara en indikator på att länet har en fysisk brist av bostäder.

Trenden från pandemiåren där fler har valt att folkbokföra sig i sina fritidshus har bromsats. En indikation på detta är det lägre flyttningsöverskott till Gotland från andra län som har sjunkit under 2020 jämfört med 2021, där färre väljer att flytta och folkbokföra sig i sitt fritidshus än tidigare.

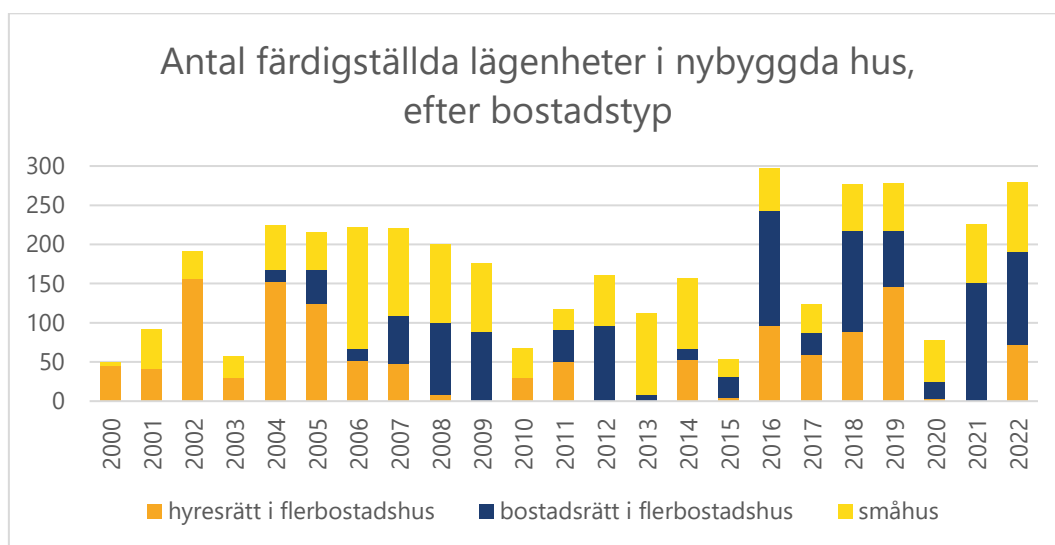
Kan bostadsbristen byggas bort?

Folkmängden i länet ökar, vilket medför ett behov av fler bostäder. Ett fortsatt bostadsbyggande är viktigt för att tillgodose de behov och den efterfrågan som finns på bostadsmarknaden, men det krävs också att rätt bostäder byggs för att svara upp mot behoven. Ett ökat bostadsbyggande är heller inte tillräckligt för att lösa de utmaningar som finns på länets bostadsmarknad. Det är därför viktigt att kommunen

använder de bostadssociala verktyg som står till buds, men också att verktygen utvecklas.

Takten i bostadsbyggandet har ökat

I länet färdigställdes totalt 279 lägenheter i nybyggda hus under 2022 vilket är en ökning jämfört med året innan, då 226 lägenheter färdigställdes. Av de lägenheter som färdigställdes 2022 var 72 hyresrätter, 127 bostadsrätter och 80 äganderätter. Liksom tidigare år har nybyggnation av bostadsrätter skett både i flerbostadshus och småhus, medan äganderätter endast har tillkommit inom småhusbeståndet och hyresrätterna har skett inom flerbostadshus (SCB).



Figur 15: Antal färdigställda lägenheter i nybyggda hus per år i Gotlands län under perioden 2000–2022, efter typ av bostad (SCB).

Antalet givna bygglov och antalet påbörjade lägenheter var relativt lågt under 2018 och 2019, vilket förklarar det låga antalet färdigställda bostäder 2020. Mellan 2020–2022 har antalet bygglov och påbörjade lägenheter återigen tagit fart. Det är därför sannolikt att antalet färdigställda lägenheter kommer att vara högt även under 2023. Under 2022 har det även beviljats bygglov för specialbostäder något som inte har gjorts sedan 2017.

Under 2022 påbörjades 518 lägenheter i nybyggda hus (SCB). Antalet översteg Region Gotlands förväntade bostadsbyggande för året som kommunen angav i bostadsmarknadsenkäten 2022, där Region Gotland uppskattade att 387 lägenheter skulle påbörjas under 2022. Region Gotland gör i år en överlag mer positiv bedömning om förväntat antal påbörjade lägenheter, jämfört med förra året. Under 2023 förväntas 556 lägenheter påbörjas, och under 2024 förväntas 261 lägenheter börja byggas (BME 2023). I kommunens uppskattning om förväntat påbörjande av bostäder tas hänsyn till planläge, projektering och marknadsförutsättningar.

Byggtakten behöver öka ytterligare framöver

Behovet av bostäder avgörs främst av antalet invånare och antalet hushåll. För att bedöma behovet av nya bostäder kan en uppskattning göras utifrån antagandet att för varje två personer som befolkningen ökar med behöver det byggas en ny bostad. Under de senaste 10 åren har Gotlands befolkning ökat med 4 012 invånare, i snitt 393 invånare per år. Under samma period har 1 879 nya bostäder färdigställts, i snitt 188 lägenheter per år. Det innebär att bostadsbeståndet har ökat med en ny lägenhet per 2,1 nya invånare i länet under den senaste tioårsperioden (SCB). Det kan tolkas som att bostadsbyggandet, åtminstone sett till antalet, har motsvarat behovet av tillkommande bostäder i länet.

Boverket utför regionala beräkningar av behovet av byggande för att svara mot den förväntade framtida befolkningsökningen och samtidigt ta om hand det latent behov av bostäder för de år som bostadsbyggandet inte har motsvarat befolkningsökningen. För Gotlands del har Boverket uppskattat att det sammanlagt behöver tillkomma 2 614 bostäder mellan 2021–2030, vilket motsvarar ett behov av att bygga 260 bostäder per år fram till 2030 (Boverket, 2021). Med utgångspunkt i Boverkets beräkningar för att möta den demografiska utvecklingen i länet, behöver byggtakten således fortsätta på nivån för 2022 där 279 nya bostäder färdigställdes.

En större variation i bostadsutbudet behövs

Sedan 2016 och framåt har det skett en förskjutning i att en betydligt större andel av bostadsbyggandet utgörs av lägenheter i flerbostadshus, medan en mindre andel utgörs av småhus. Av de bostäder som tillkommit sedan 2016 är 73 procent lägenheter i flerbostadshus, att jämföra med 48 procent under den mer lågintensiva perioden 2010–2015 (SCB).

Av det befintliga beståndet av lägenheter i flerbostadshus utgörs ungefär 70 procent av lägenheter med typen 2–3 rum och kök. Av de lägenheter i flerbostadshus som färdigställdes under perioden den senaste fem-årsperioden var 60 procent tvåor och treor (SCB). Trenden att bostadsbyggandet styr mot dessa lägenhetstyper är en effekt av hur efterfrågan på bostadsmarknaden har sett ut under de senaste åren. Det finns dock en efterfrågan på mindre bostäder med rimliga boendekostnader som är tillgängliga för unga människor (BME, 2023). Under 2022 var 45 procent av de lägenheter som färdigställdes typen ett rum och kök, vilket behövs för att inte riskera att beståndet av lägenheter i flerbostadshus blir alltför ensidigt för att uppfylla hushållens varierande behov.

Under 2022 producerades 279 nya bostäder, där en fjärdedel av dessa var hyresrätter. Detta jämfört med de två tidigare åren 2020–2021 där det endast producerades tre nya hyresrätter. Det är nödvändigt för att skapa en hållbar bostadsmarknad att bostädernas upplåningsform blandas och skapar en balans emellan. Om trenden med få tillkomna

hyresrätter skulle fortsätta, kan det ytterligare försvåra för den växande grupp som inte har möjlighet att köpa en bostad utan endast har tillgång till beståndet av hyresrätter.

Bostadsförsörjning är mer än bostadsbyggande

Bostadsbristen brukar förklaras av att nyproduktionen av bostäder varit låg sedan 90-talet och att det därför finns ett uppdämt behov av ökat bostadsbyggande. Ett stort problem på Gotland är dock att länets säsongsvariation och popularitet bland fritidshusköpare har ökat efterfrågan på bostadsmarknaden, vilket har lett till att bostadspriserna generellt har skjutit i höjden. Gotlands bostadsmarknad erbjuder två sidor, på den ena sidan erbjuds boenden av hög kvalitet i attraktiva områden där hushåll med goda ekonomiska förutsättningar kan hitta bostad enligt sina preferenser. På den andra sidan finns en situation där hushåll återkommande behöver flytta mellan tillfälliga bostäder. I ljuset av nuvarande bostadsmarknadsläge finns möjligheten att nyansera synen på bostadsbristen som ett problem som kan byggas bort. Det kan istället vara relevant att tala om en ökad bostadsojämlighet i länet, som handlar om att bostadsutbudet inte matchar hushållens olika behov och förutsättningar. De allmännyttiga bolagen tar ett stort bostadsförsörjningsansvar men den generella bristen på hyresbostäder medför att insatserna inte räcker till.

Länsstyrelsens bedömning är att de satsningar som lanserats på lokal och nationell nivå för att få fram fler och billigare bostäder inte är tillräckliga. Ett marknadsorienterat byggande klarar inte av att lösa bostadsförsörjningsfrågan för hushåll med lägre inkomster. Med hänsyn till FN:s globala mål i Agenda 2030 och till EU:s sociala pelare om rättigheter för boende och hemlösa bedömer länsstyrelsen därför att det långsiktiga arbetet med att klara en bostadsförsörjning för alla kommer att kräva stor ansträngning av såväl kommuner som verksamma aktörer på bostadsmarknaden liksom av staten.



Konsekvenser av bostadsmarknaden

Bristen på bostäder slår särskilt hårt mot hushåll som är nya på bostadsmarknaden och hushåll med lägre inkomster. Underskottet på bostäder påverkar också möjligheten att rekrytera kompetens till offentlig förvaltning och näringsliv vilket påverkar utvecklingen i regionen såväl ur ett välfärdsperspektiv som ur ett tillväxtperspektiv.

Hur påverkas olika grupper av bostadsbristen?

Olika grupper har olika förutsättningar på bostadsmarknaden, även då det råder generell bostadsbrist. Många hushåll med god ekonomi och en trygg situation på arbets- och bostadsmarknaden har goda förutsättningar att få sina bostadsbehov tillgodosedda, trots ökande bostadspriser. Samtidigt är den bostadssociala utmaningen inte enbart en fråga för hushåll med låga inkomster. Bostadsbristen som nu råder i länet påverkar även grupper som borde ha råd att ordna sitt eget boende. Det är därmed tydligt att de svårigheter som många hushåll har i att skaffa en bostad i hög utsträckning beror på strukturella faktorer.

I bostadsmarknadsenkäten ställs frågor om läget för unga, studenter, nyanlända, äldre och personer med funktionsnedsättningar. Flera av grupperna har det gemensamt att de ofta är nya på bostadsmarknaden eller har generellt lägre inkomster än genomsnittet. Ytterligare grupper som kan ha svårt att tillgodose sina bostadsbehov är barnfamiljer med låg inkomst och våldsutsatta personer. För att förstå den utsatthet som kan finnas för personer i olika grupper är det viktigt att tänka på att andra bakgrundsfaktorer som ålder, kön och födelseland har betydelse. Det finns generella skillnader i att gruppen män har högre inkomster än gruppen kvinnor, att gruppen inrikes födda har högre inkomster än gruppen utrikes födda, och att grupper i förvärvsarbetande ålder har högre disponibel inkomst än grupper i andra åldersgrupper.

En svårighet i Gotlands län är att flera utsatta grupper tvingas konkurrera med öns turister om de bostäder som finns tillgängliga under sommarhalvåret. Många privata hyresvärdar och fastighetsägare i och runt Visby hyr ut bostäder med nio–tio månaderskontrakt för att under sommarmånaderna hyra ut samma lägenhet veckovis till turister, ofta med betydligt högre hyra. Det är en källa till otrygghet för de som önskar bo och verka i länet helårsvis, men som måste söka andra alternativ under sommaren. Det ställer krav på att hushållen har kunskap om de speciella förutsättningar som råder i Gotlands län, något som ofta saknas i de grupper som är nya på bostadsmarknaden och inte har uppbyggda kontaktnät.

Unga tvingas bo hemma längre än i andra län

Region Gotland har under många år rapporterat att det råder brist på bostäder för ungdomar i länet (BME 2009–2023). Underskottet uppges bero på att det generellt finns alltför få lediga lägenheter och framför allt små lediga lägenheter, men även den långa kötiden i kommunen är en faktor (BME 2023).

Den generella bristen på hyresrätter i länet, särskilt de med lägre hyror, gör att fler hänvisas till bostäder som kräver en kapitalinsats vilket många unga saknar. Det gör att många unga hänvisas till länets andrahandsmarknad, ofta med otrygga villkor som riskerar att negativt påverka de unga som önskar flytta till länet eller bo kvar för att påbörja arbetslivet eller starta familj.

Många unga tvingas även bo kvar hemma hos sina föräldrar. På Gotland bodde 36 procent av 20–27-åringarna hemma hos sina föräldrar år 2022. Det är en betydligt högre andel män än kvinnor i åldersgruppen som fortfarande bor hemma, 40 procent av unga män och 31 procent av unga kvinnor (SCB). Det kan vara en effekt av att många gotländska hushåll bor i småhus, där det finns tillräckliga ytor för att möjliggöra hemmaboende längre upp i åldrarna. Det kan också vara en effekt av att många unga har små möjligheter att få en egen bostad på länets bostadsmarknad. Enligt en nationell undersökning utförd av Hyresgästföreningen (2021) räknar sig 84 procent av hemmaboende 20–27-åringar som ofrivilligt hemmaboende. Det saknas statistik för länet om ofrivilligt hemmaboende, men den höga andelen hemmaboende unga gör det angeläget att genomföra som är specifikt inriktade på att underlätta för unga att skaffa en egen bostad.

Startlån till förstagångsköpare av bostad

Under 2020 tillsatte regeringen en utredning i syfte att underlätta för förstagångsköpare att komma in på den ägda bostadsmarknaden. Den 4 april 2022 överlämnade utredningen sitt betänkande, där man föreslår formerna för ett statligt garanterat startlån för personer som inte under de senaste åren ägt en bostad i Sverige. Startlånet förväntas ha positiva effekter för ungas insteg på bostadsmarknaden men också för andra grupper som har likartade utmaningar avseende kontantinsatsen till ett första ägt boende (Utredningen om förslag för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden, 2022).

Bostadsbidrag

Unga personer mellan 18 och 28 år och som har låga inkomster kan hos Försäkringskassan ansöka om bostadsbidrag. Under perioden fram till december 2022 gäller också ett tilläggsbidrag till barnfamiljer, motsvarande 25 procent av bidragsbeloppet, med anledning av de ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin. Under 2022 fick 235 ungdomshushåll och 761 barnfamiljer i länet bostadsbidrag (Försäkringskassan).

Studenter kan inte bo kvar under sommaren

Region Gotland har under flera år gjort bedömningen att det råder underskott på bostadsmarknaden för studenter (BME 2019–2023). En viktig anledning till underskottet anges vara en brist på bostäder som finns tillgängliga för studenter året runt. Andra viktiga faktorer är att det är lång kötid i kommunen och att det finns för få små lediga bostäder och bostäder som är särskilt avsedda för studenter. Det finns startbesked på

att bygga 142 stycken nya studentlägenheter under 2023, ett steg på vägen för att äta upp det bostadsunderskott som finns. (BME 2023).

Studentlägenheter är generellt mindre lägenheter med lägre hyreskostnader, där hyresvärden ställer krav på att den boende är registrerad vid en utbildning. I länet tillhandahålls studentbostäder av det allmännyttiga bostadsbolaget men också av privata aktörer. Majoriteten av länets studentbostäder i privat regi har en begränsad hyrestid om nio–tio månader, vilket är en källa till otrygghet och skapar problem för de studenter som önskar bo kvar för att sommarjobba i länet.

Sveriges förenade studentkårer (SFS) uppskattar antalet campusstudenter i Visby till 4 300, men framhäver att siffran ska tolkas med stor försiktighet (SFS, 2022). Antalet studentbostäder på Gotland är däremot endast 312 (BME 2023), vilket innebär att en mindre andel av länets studenter har möjlighet att bo i särskilda studentbostäder medan övriga deltar i konkurrensen om lägenheter i det ordinarie bostadsbeståndet.

SFS granskar varje år bostadssituationen i landets studentstäder inför höstens terminsstart. Gotland har under flera år klassats som röd i SFS:s bostadsrapport, med betydelsen att studieorten inte kan erbjuda studenter ett boende under höstterminen. Under de senaste åren har allt fler studieorter sett en lättning i bostadssituationen för studenter, men under 2022 var Gotlands situation fortsatt mycket ansträngd. Under pandemin var det ett högt tryck på studentbostäder, men det har avtagit under 2022. I mitten av augusti 2022 krävdes det ungefär ett års kötid för att få en studentbostad. Det händer också att studenter tackar nej eller hoppar av utbildningar på grund av att de inte hittar en bostad (SFS 2020–2022).

Nyanländas etablering i länet kan försvåras

Som nyanländ räknas den som har tagits emot i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd för bosättning. Det kan vara personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus eller andra skyddsskäl, samt anhöriga till dessa personer. Nyanlända är en grupp som ofta inte har hunnit etablera sig på arbets- och bostadsmarknaden. Kort kötid, generellt lägre inkomster och mindre sparkapital medför att nyanlända har en utsatt ställning på bostadsmarknaden, och den som är ny i landet saknar ofta nätverk och kännedom om bostadsmarknaden.

Kommunen har ett direkt ansvar att erbjuda bostad till nyanlända som anvisas med stöd av lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända för bosättning, även kallad bosättningslagen. Kommunen ansvarar också för ensamkommande barns mottagande, omsorg och boende. För självbosatta nyanlända har kommunen ett generellt bostadsförsörjningsansvar på samma sätt som för övriga invånare.

Kommunmottagandet på Gotland har varierat över åren och var som störst år 2017 då 317 personer nyanlända personer togs emot. Under 2022 togs 107 nyanlända personer emot på Gotland, vilket både inkluderar anvisade och självbosatta.

Självbosatta nyanlända

Region Gotland bedömer att det finns ett underskott på bostadsmarknaden för självbosatta nyanlända. Ett stort problem att bostadstillgången varierar över året. Under vintern finns en god tillgång på bostäder, medan sommaren kännetecknas av en stor brist. Det orsakar stora problem för självbosatta som inte har kännedom om hur bostadsmarknaden i länet fungerar (BME 2023). Detta knyter an till länets generella bostadsmarknadsproblematik där korta och osäkra kontrakt till förmån för den lukrativa sommaruthyrningen till turister är vanligt förekommande.

Region Gotland uppger vidare att man inte gör några bostadsrelaterade insatser för gruppen självbosatta nyanlända (BME 2023). Sådana insatser kan dock vara särskilt viktiga för gruppen nyanlända, som på grund av sin bristande etablering på bostadsmarknaden riskerar att råka ut för otrygga boendevillkor. I landet som helhet anger 116 kommuner att de erbjuder bostadsrelaterade insatser, i form av information, rådgivning och vägledning på olika språk om hur man söker bostad.

En grupp som har särskilt svårt att ordna boende är de ungdomar som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd för studier enligt den så kallade gymnasielagen (SFS 2017:353). Gruppen förväntas lösa sitt boende själva och får svårt att etablera sig i länet om de inte hittar långsiktig bostadslösning. Det är en svår situation för de flesta unga i länet, men extra utmanande för de ungdomar som saknar kontaktnät.

Anvisade nyanlända

Bosättningslagen, syftar till att jämna ut mottagandet av nyanlända över landet för att skapa förutsättningar för en snabb etablering. Alla kommuner ska efter anvisning ta emot nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd. Kommunerna kan erbjuda nyanlända permanenta eller tillfälliga bostäder, men bör i första hand erbjuda permanenta bostäder och i andra hand se till att tillfälligt boende övergår i en mer permanent bostadslösning.

Region Gotland bedömer att kommunen har goda möjligheter att erbjuda bostäder vid anvisning av nyanlända. Det finns ett bra samarbete mellan Region Gotland och det allmännyttiga bostadsbolaget, som innebär att kommunen får sina behov av bostäder för anvisning av nyanlända tillgodosedda. Tidsbegränsade kontrakt kan efter ett år eller längre övergå i ett tillsvidare- eller förstahandskontrakt, efter prövning som genomförs av det allmännyttiga bostadsbolaget (BME 2023).

Äldre som vill flytta kan möta hinder

Andelen av länets befolkning som är 65 år eller äldre är relativt hög och förväntas öka under den kommande tioårsperioden (SCB). Många äldre har behov av anpassade bostäder, där bostadens utformning har stor påverkan på den enskildes livskvalitet och även kan medföra stora samhällskostnader. Många äldre som är vid god hälsa önskar bo kvar i sitt eget hem så länge som möjligt varför kvarboendepincipen, som grundar

sig på att den enskilde ska få resurser, till exempel hemtjänst, för att kunna bo kvar så länge som möjligt har varit den officiella inriktningen.

Äldre som vill flytta möter ofta hinder i form av högre boendekostnader, långa kötider till ordinarie hyresbostäder eller särskilda krav för seniorboenden. Många äldre saknar också möjlighet att ta lån för att köpa en bostadsrätt och en stor grupp, särskilt äldre kvinnor, har så låg inkomst att en flytt till en nyproducerad hyreslägenhet inte framstår som ett realistiskt alternativ.

Särskilt boende för äldre avser en boendeform som omfattar service och omvårdnad och som kräver biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen. Region Gotland bedömer i år att det finns ett underskott av särskilt boende för äldre till följd av att efterfrågan och kön till dessa har ökat snabbt. I kommunen finns idag 661 bostäder i särskilt boende. Under de kommande tio åren kommer 190 nya platser att behövas för att tillgodose behovet utifrån Region Gotlands prognoser (BME 2023).

Utöver särskilt boende för äldre finns också seniorbostäder och bostäder för medelålders och äldre som inte förutsätter biståndsbeslut. Region Gotland anger att intresset för sådana boendeformer är omfattande varför kommunen bedömer att det råder underskott på seniorbostäder i länet. Det finns för närvarande 41 seniorbostäder i kommunen, varav inga outhyrda i januari 2023 (BME 2023).

Trygghetsbostäder avser bostäder med gemensamhetsutrymmen där vårdpersonal finns tillgänglig vissa tider. Region Gotland uppger i år att det fortsatt råder underskott på trygghetsbostäder i kommunen. Det är oklart om behovet kommer att kunna täckas över tid, då kommunen inte gör prognoser för behovet framöver. I kommunen finns 68 trygghetsbostäder (BME 2022).

Den som bygger bostäder för äldre kan få ekonomiskt stöd
Företag, fastighetsägare och föreningar som ska bygga, bygga om eller anpassa bostäder för äldre kan få stöd som täcker en del av kostnaden. Stöd kan ges för hyresbostäder för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden, särskilda boendeformer, biståndsbedömt trygghetsboende och anpassning av gemensamma utrymmen. (Boverket, 2022).

Personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta

Kommunernas ansvar att tillhandahålla bostäder med särskild service till personer med funktionsnedsättning regleras av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt socialtjänstlagen (2001:453). Syftet är att ge personer med funktionsnedsättning möjlighet att leva ett så gott och självständigt liv som möjligt. Det inkluderar, förutom boende, möjlighet att arbeta, studera eller ha någon annan meningsfull sysselsättning.

Region Gotland bedömer att det råder underskott på gruppboendebostäder för personer med funktionsnedsättning som behöver särskilt boende. Däremot råder i dagsläget balans på bostadsmarknaden avseende servicebostäder och annan särskilt anpassad bostad (BME 2023).

En brist på bostäder för personer med funktionsnedsättningar riskerar att ge negativa konsekvenser för de enskilda individerna och deras anhöriga. En större andel av personer med funktionsnedsättning skattar sin hälsa som dålig, jämfört med övrig befolkning. En lägre andel kvinnor med funktionsnedsättning skattar sin hälsa som bra, i jämförelse med män (Folkhälsomyndigheten, 2023).

Den ekonomiska situationen och självständigheten för personer med funktionsnedsättning är också generellt sämre jämfört med den övriga befolkningen. Många personer med funktionsnedsättningar är helt eller delvis utestängda från arbetsmarknaden och har generellt lägre inkomster än många andra. Kvinnor med funktionsnedsättning är en överrepresenterad grupp under den relativa fattigdomsgränsen och kan ha svårt att hitta ett boende utan stöd från samhället (Myndigheten för delaktighet 2021).

Våldsutsatta kan tvingas stanna i en farlig livssituation

Varje år utsätts ett antal personer på Gotland för våld av en närstående och majoriteten av de utsatta är kvinnor. För många av dessa kvinnor innebär våldsutsattheten i sig ett behov av att snabbt kunna hitta en ny bostad, och i vissa fall också behov av skyddat boende eller andra typer av säkerhetsåtgärder som rör boendet. Personer som är utsatta för våld har rätt till skydd och stöd som motsvarar deras individuella behov och därför behövs tillgång till fler typer av skyddade boenden som har olika innehåll och skyddsnivå (Socialstyrelsen, 2020). Behovet av skyddat boende behöver därför beaktas i den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen då den generella bostadsbristen även påverkar möjligheten att skydda personer som är utsatta för våld.

Gotlands ö-läge och litenhet medför särskilda utmaningar avseende skyddat boende. Region Gotland upplever att det är svårt att placera i den egna kommunen, då risken är stor att boendena röjs. Region Gotland har efter upphandling tecknat ramavtal med skyddade boenden i andra län. Detta ställer dock krav på mellankommunal samordning i fråga om socialtjänst, samt behov av att redan vid placering i skyddat boende planera för hur bostadssituationen ska lösas när behovet av skyddat boende upphör. Utöver upphandlande skyddade boenden har Region Gotland tillgång till jourlägenheter som ägs av Gotlandshem, och dessa kan vara ett alternativ om skyddsbehovet tillåter (Länsstyrelsen i Gotlands län, 2022).

Sedan 2021 organiserar Region Gotlands socialtjänst sitt arbete mot mäns våld mot kvinnor i en specialiserad enhet, som hanterar både myndighetsutövning och behandlingsinsatser, där de flesta beslut om placering i skyddat boende fattas. Långt ifrån alla som placeras i skyddat boende kan återvända till länet efter placering. För de personer där det är möjligt aktualiseras deras ärende oftast till Region Gotlands förtursgrupp med bland annat representanter från socialtjänst och hälso- och sjukvård. Region Gotland bedömer att mellan fem och tio personer per år kan återvända till kommunen efter vistelse i skyddat boende och som då har behov av stöd för att få ett stadigvarande boende. Utöver förtur kan stödet bland annat bestå i hyresgaranti eller

ett så kallat socialt kontrakt. Region Gotland uppger att samverkan med det kommunala bostadsbolaget fungerar väl men att den skulle kunna förstärkas ytterligare genom ökad formalisering.

Väntetiden till en ny bostad kan dock vara lång även i förturskön. Att vänta upp till ett år är inte ovanligt, vilket kan medföra att våldsutsatta personer och eventuella medföljande barn riskerar att bli kvar i skyddat boende under längre tid än vad det faktiska skyddsbehovet medför. De långa vistelsetiderna får bland annat konsekvenser för de våldsutsattas möjligheter till återhämtning och återgång i arbete, samt för medföljande barns möjligheter till skolgång och en meningsfull fritid med kamratkontakter. Grunderna för förtur, och inte minst för prioriteringen bland förturer, är något som både Region Gotland och Gotlandshem lyft som ett område som behöver förtydligas.

För de våldsutsatta som inte kan återvända till hemkommunen anger Region Gotland att det inte sker någon samverkan med andra kommuner, gällande personer som utsatts för våld av närstående och som på grund av hotbild behöver flytta till annan kommun (BME 2023).

Utöver de faktiska svårigheterna med att hitta en ny bostad till våldsutsatta finns också en risk i att bostadssituationen på Gotland ofta beskrivs i mycket negativa ordalag samtidigt som de rättigheter en våldsutsatt har är relativt okända. Våldsutsatta personer kan behöva mer information om vilket stöd de kan ha rätt till, i sökandet efter en ny stadigvarande bostad. Om den etablerade bilden är att det är omöjligt att hitta bostad kan detta i sig verka avhållande för kvinnor att lämna en våldsutövande man, erfar länsstyrelsen. Kommunens ansvar, och vilka insatser som kan komma ifråga, behöver kommuniceras tydligare.

Barn kan växa upp i en otrygg tillvaro

Barns uppväxtvillkor är avgörande för den fortsatta livsutvecklingen vilket gör rätten till en trygg och långsiktig bostad mycket viktig ur ett barnrättsperspektiv. FN:s barnkonvention, som år 2020 blev svensk lag, syftar till att ge barn oavsett bakgrund rätt att behandlas med respekt och att få komma till tals. Bland annat ska det i alla åtgärder som rör barn beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. En trygg och säker bostad bidrar till att tillgodose flera av barns rättigheter. Bostadens utformning är exempelvis viktig för att uppfylla barnets rätt till lek, vila och fritid och att ge förutsättningar för barns studiero som bidrar till att uppfylla rätten till utbildning. FN:s barnrättskommitté har också lyft fram att rätten till bostad är kopplad till alla andra rättigheter i barnkonventionen (FN:s barnrättskommitté, 1996).

Den stora säsongsvariationen i länet kan bidra till en otrygg boendesituation för barn. Det kan innebära att barn behöver vara med om upprepade flyttar. Den stora konkurrensen på bostadsmarknaden leder också till att barnfamiljer, vars behov kan förändras över tid, har svårt att anpassa sin boendesituation utifrån behoven. Särskilt

svår är situationen för ensamstående kvinnor med barn, som är den hushållsgrupp i länet som i genomsnitt har lägst disponibel inkomst (SCB). Många barn växer upp i hushåll med låg ekonomisk standard vilket kan påverka deras levnadsvillkor och deras möjligheter i framtiden.

Under många år minskade antalet barn i Sverige som berörs av vräkning, men sedan 2018 har antalet vräkningar ökat vilket fortsatte även under 2022. Det finns stora regionala skillnader, där antalet berörda barn ökar i elva län, minskar i nio och ett där det var oförändrat. Under 2022 var Gotland det län där lägst antal barn berördes av vräkning (Kronofogden, 2023).

Bostadsbristen skapar social ojämlikhet

En brist på bostäder har sociala konsekvenser för hela samhället, utöver de grupper som redan har nämnts. En effekt av bostadsbristen kan vara att en omfattande andrahandsmarknad växer fram, inte sällan med otrygga villkor för de boende. Det kan handla om att hushåll tvingas betala mer ett boende än vad de har råd med, vilket i sin tur påverkar deras fortsatta rörlighet på bostadsmarknaden. Korttidskontrakt utan besittningsskydd kan också leda till upprepade flyttar, som i sin tur kan leda att barn och unga behöver byta skola och tappa sina sociala kontakter.

Trångboddhet är också en effekt av bostadsbristen, där utrikesfödda och personer med svag ekonomi är kraftigt överrepresenterade (Boverket, 2020). I ett läge där det råder bostadsbrist är det särskilt svårt för dessa hushåll att hitta en boendelösning som är anpassad till hushållets behov. Trångboddheten kan i sin tur påverka barns och ungas uppväxtvillkor genom att leda till stress och sömnsvårigheter som påverkar resultaten i skolan.

Bostadsbristen kan förstärka segregationen i samhället, som till exempel handlar om att människor med liknande socioekonomiska förutsättningar, etnicitet, ålder eller kön bor i andra bostadsområden än människor med andra bakgrunder eller egenskaper. De kan också vara uppdelade på arbetsmarknaden, eller gå i olika skolor. Människor kan välja att bo segregat, vilket kan ge en trygghet då individen omger sig med personer i samma livssituation. Segregationen är dock till stor del en konsekvens av strukturella orsaker som ojämlika inkomster och homogena bostadsområden. Segregationen kan påverka människors uppväxt- och livsvillkor och blir ett problem när människor i vissa bostadsområden får sämre förutsättningar att få sina behov tillgodosedda än boende i andra områden. Variationen i bostadsutbudet, eller bristen därpå, är en viktig faktor som påverkar människors bostadsmönster och kan både minska och förstärka segregationen i samhället. Under en bostadsbrist pressas priserna på bostäder ofta upp på ett sådant sätt att friheten och rörligheten begränsas för grupper med en mer utsatt situation på bostadsmarknaden. Bostadsjämligheten kan i sin tur begränsa möjligheten att flytta för arbete och studier, vilket kan förstärka den ekonomiska ojämlikheten ytterligare (Delegationen mot segregation, 2021).

Bostadsbristen kan fördjupa utsattheten för den som lever i social hemlöshet, som beror på social problematik som missbruk eller psykisk ohälsa. Bostadsbristen leder också allt oftare till en annan typ av hemlöshet som har strukturella orsaker (Socialstyrelsen, 2018). Den som lever i strukturell hemlöshet saknar ekonomiska förutsättningar för att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden. Det kan till exempel vara unga personer som inte får någon egen bostad utan tvingas bo kvar hos sina föräldrar, eller personer med betalningsanmärkningar som inte kan få ett hyreskontrakt eller beviljas lån för att köpa en bostad. Ett ökat bostadsbyggande rör heller inte nödvändigtvis på den strukturella hemlösheten, som kan kräva insatser som förturer och lättnader i hyresvärdars villkor.

Vilken roll spelar bostadsförsörjning i regional utveckling?

Region Gotland har sedan länge haft målet att bli fler invånare, och de senaste årens positiva befolkningstillväxt ligger väl i linje med uppsatta mål. År 2021 antog regionfullmäktige en ny regional utvecklingsstrategi (RUS), *Vårt Gotland 2040*. I strategin lyfts ett antal övergripande samhällsutmaningar som också innebär möjligheter. Dessa är klimat, energi och miljö, social sammanhållning, demografisk utveckling, globalisering och digitalisering (Region Gotland, 2021). I nedanstående kapitel analyseras relationen mellan bostadsförsörjningen och några av utmaningarna för länets regionala utveckling.

Bostadsförsörjningen påverkar kompetensförsörjningen

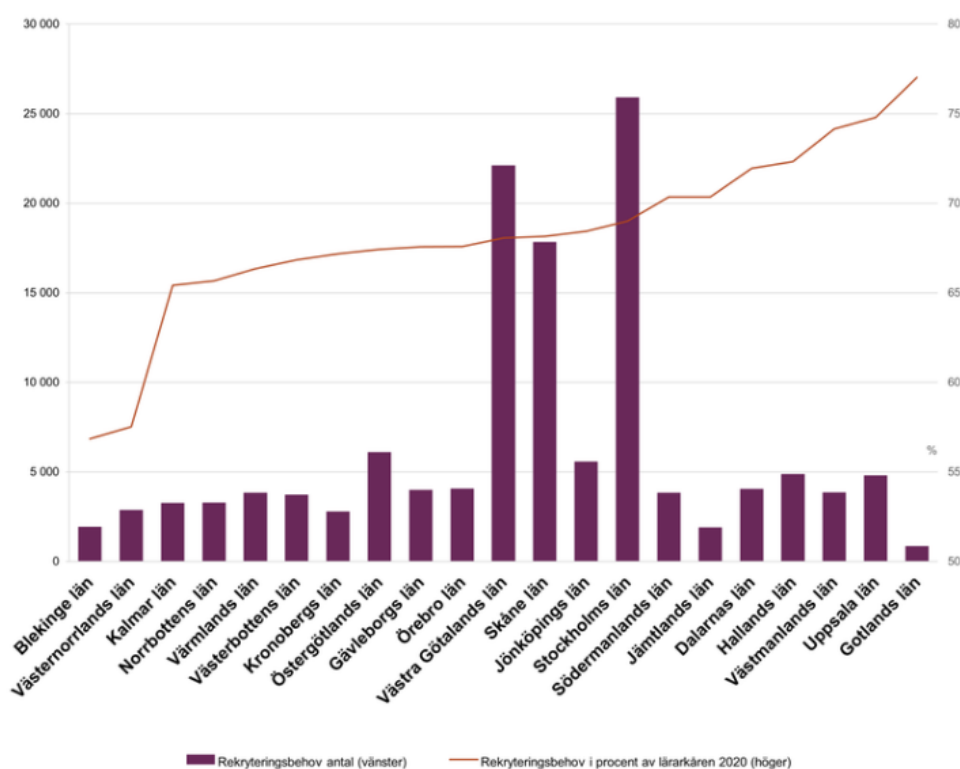
Gotlands litenhet och geografiska läge medför att länet har särskilda förutsättningar jämfört med övriga län. Gotlands kommun utgör sedan 1 januari 2011 en egen region vilket innebär att Region Gotland ansvarar för både primärkommunala och regionala uppgifter. Länet har en mycket stor offentlig verksamhet där Region Gotland är länets enskilt största arbetsgivare med 6 775 medarbetare, cirka 25 procent av länets totala antal anställda (Regionfakta, 2023). Gotland utgör också en egen arbetsmarknadsregion och har i jämförelse med andra län betydligt större andelar företag och sysselsatta inom areella näringar, mineralutvinning och branscher kopplade till besöksnäringen.

Sambandet mellan bostadsmarknaden och arbetsmarknaden blir extra tydlig i ett län som Gotland. Det isolerade ö-läget, med små möjligheter till pendling över kommun- och länsgränsen, medför i praktiken att den som arbetar på Gotland också behöver kunna bo på Gotland. En fungerande bostadsförsörjning är därför en förutsättning för att länet också ska ha en fungerande kompetensförsörjning.

Kompetensförsörjning är en utmaning i länet, både för företag och offentlig sektor. En stor utmaning framöver är kompetensförsörjningen inom skola och förskola. Enligt Skolverkets prognos kommer det att råda brist på behöriga lärare och förskollärare i

Sverige framöver. Skolverket har beräknat rekryteringsbehovet fram till 2035, baserat på pensionsavgångar och ökade elevkullar. Det största rekryteringsbehovet finns under de närmaste fem åren, vilket delvis beror på att visstidsanställda utan lärarutbildning beräknas ersättas av nytexaminerade lärare och förskollärare under denna period. Det finns dock stora skillnader i rekryteringsbehovet mellan olika län. När rekryteringsbehovet sätts i relation till storleken på 2020 års lärarkår i respektive län så är rekryteringsbehovet fram till 2035 störst i Gotlands län (figur 16). I länet behöver motsvarande 75 procent av det totala antalet förskollärare och lärare år 2020 rekryteras till 2035 (Skolverket).

Rekryteringsbehov per län 2021–2035



Figur 16: Rekryteringsbehov per län för perioden 2021–2035, avseende antal lärare och förskollärare samt procent av lärarkåren i länet år 2020 (Skolverket, 2022).

Region Gotland har redan idag svårt att bemanna skolor med behöriga lärare och att täcka efterfrågan av vikarier, särskilt utanför tätorterna. Gotlands geografiska läge och relativt låga löner skapar utmaningar för att rekrytera lärare från fastlandet, då den aktuella medarbetaren både kan behöva flytta och gå ner i lön. Länets bostadsmarknad kan utgöra ytterligare ett hinder, då det kan vara svårt för nyinflyttade att hitta en bostad på Gotland (Region Gotland, 2020).

I en undersökning utförd av Svenskt näringsliv (2022) fick lokala politiker och företagare svara på vilket eller vilka områden som de anser att kommunen ska prioritera för att förbättra företagsklimatet. Hela 88 procent av tillfrågade gotländska politiker angav "fler bostäder" som ett prioriterat område. Bland tillfrågade lokala företagare ansågs "kortare handläggningstider" vara den viktigaste frågan, medan andelen som angav "fler bostäder" var 50 procent.

Näringslivsförtur

I bostadsmarknadsenkäten får alla kommuner svara på frågor om vilka typer av förturer som kommunen har gett under året. Den vanligaste förtursgruppen 2023 enligt enkäten är personer som fått arbete i kommunen (och som bor utom pendlingsavstånd), så kallad näringslivsförtur. 85 kommuner uppger att de har gett näringslivsförturer under 2023. Region Gotland tillhör inte de kommuner som har gett näringslivsförturer under de senaste åren (BME 2023).

Det är få som pendlar till och från Gotland

Kommunikationer, restider och tillgång till kollektivtrafik är avgörande för att attrahera boende och möjliggöra för arbets- och skolpendling. I länet är buss det enda kollektivtrafikslaget men Gotland har rikets minsta utbud av kollektivtrafik. Den glesa bebyggelsen i länet, i kombination med svag kollektivtrafik har istället lett till ett högt bilberoende. Gotland är Sveriges biltätaste län med 603 personbilar i trafik per 1 000 invånare (Trafikanalys, 2022).

Pendling till länet är beroende av kommunikationer med flyg och färjetrafik med flyganslutning till Stockholm via Bromma och Arlanda samt färjetrafik mot Nynäshamn och Oskarshamn. Gotland är den kommun i landet som har fjärde lägst andel inpendlare över kommungränsen, i förhållande till hur många som arbetar i kommunen. Gotland är också den kommun som har näst lägst utpendling över kommungränsen, och endast Kiruna, Skellefteå och Gällivare har en mindre andel förvärvsarbetande invånare som pendlar ut från kommunen (SCB). Totalt 27 468 personer både bodde och arbetade i Gotlands län under år 2021, och i denna grupp är könsfördelningen helt jämn. Pendlingen från länet är nästan dubbelt så stor än pendlingen till länet, 2 086 utpendlare att jämföra med 1 161 inpendlare. Antalet män som pendlar till och från länet är större än antalet kvinnor. Den viktigaste pendlingskommunen är Stockholm, som står för mer än en tredjedel av all in- och utpendling, medan den näst största pendlingskommunen Solna står för färre än fem procent av in- och utpendlingen (SCB). Möjlighet till pendling och tillgång till närliggande arbetsmarknader är viktigt ur ett regionalekonomiskt perspektiv då det ger länet bättre förutsättningar att leva vidare och utvecklas.

Många län har kommit ikapp Gotlands IT-infrastruktur

Tillgång till bredband är viktigt för såväl boende som företagare på Gotland och ett snabbt och välfungerande bredbandsnät är en central faktor för att kunna utveckla länet. Med ett väl utbyggt bredbandsnät ökar möjligheterna att arbeta på distans.

Bredband öppnar också för att på ett enklare sätt kunna bo, arbeta och driva företag på delar av Gotland där kollektivtrafikförsörjning har en begränsad utbredning. Gotland har haft en snabbare fiberutbyggnad än övriga län och låg år 2015 klart i topp avseende andelen hushåll och arbetsställen som nåddes av bredband via fiber, i såväl tätort som på landsbygden. Sedan dess har flera län kommit ikapp, men under 2022 låg Gotland fortfarande i topp där 98 procent av hushållen har tillgång till snabbt bredband i sin absoluta närhet (PTS).

Coronapandemin öppnade upp och skapade nya möjligheter för distansarbete, som på sikt kan kompensera för ett tidigare vikande befolkningsunderlag. En god IT-infrastruktur är nyckeln och en förutsättning för att distansarbetet ska kunna bedrivas. Gotlands starka bredbandsutbyggnad talar för att många som har sin arbetsplats i andra län kan komma att bosätta sig i länet och arbeta på distans. Det faktum att de flesta län nu har kommit ikapp Gotland avseende bredbandsutbyggnad innebär samtidigt att det skapas en konkurrens län emellan, där andra faktorer än IT-infrastrukturen kommer att vara viktigare för var hushållen väljer att bosätta sig.

Många nyutbildade lämnar Gotland

På Gotland finns högre utbildning i form av universitetsutbildning genom Uppsala universitet, Campus Gotland. På Campus Gotland bedrivs utbildning och forskning inom de tre vetenskapsområdena humaniora och samhällsvetenskap, medicin och farmaci samt teknik och naturvetenskap och i dagsläget har ett tjugotal av universitetets institutioner verksamhet vid Campus Gotland. En av dessa, institutionen för speldesign, är helt baserad i Visby.

En viktig fråga rör hur Gotland kan behålla den kompetens som finns på ön. Trots att det finns universitetsutbildning i länet fortsätter utbildningsnivån i länet att ligga en bit under rikssnittet. I Gotlands län har 39 procent av befolkningen 25–64 år någon form av eftergymnasial utbildning, att jämföra med 46 procent i riket som helhet. Precis som i riket som helhet är det i Gotlands län en större andel av kvinnorna som har en eftergymnasial utbildning, 47 procent av kvinnorna och 31 procent av männen (SCB).

Vattenkapaciteten begränsar bostadsbyggandet

En grundläggande förutsättning för bostadsförsörjningen och för den regionala utvecklingen är att det finns tillgång till vatten och möjlighet att lösa avlopp. Jämfört med i övriga Sverige är det en relativt låg andel av Gotlands befolkning som är ansluten till det kommunala vattenledningsnätet, ungefär två tredjedelar av öns invånare eller knappt hälften av länets hushåll. Det beror på att bebyggelsen är spridd i länet, bortsett från Visby och några ytterligare serviceorter. Gotlands särpräglade geologi och hydrologi medför att kapaciteten i öns grundvattentäcker inte är tillräcklig för att förse alla områden med dricksvatten. Samtidigt finns ett högt bebyggelsetryck i länet, både avseende permanent- och fritidshus, som skapar en ökad konkurrens om vattentillgången.

Region Gotland anger att osäkerheter rörande vattenkapaciteten på Gotland utgör ett hinder för ökat bostadsbyggande på Gotland (BME, 2023). En stor andel av bostadsbyggandet sker idag i form av enstaka hus som uppförs av enskilda utanför planlagda områden. För att trygga dricksvattenförsörjningen är det viktigt att bostadsbyggandet i högre utsträckning sker i planlagd form där frågor om vatten kan lösas i ett större sammanhang. Gotland ligger idag i framkant med att hitta nya lösningar för dricksvattenförsörjningen, och avser att lösa dricksvattenförsörjningen genom att kombinera grund- och ytvatten och avsaltat havsvatten. Det innovativa angreppssättet kan göra det möjligt att öka bostadsbyggandet i länet framöver, samtidigt som det medför en mer komplicerad och kostsam samhällsbyggnadsprocess.

Attraktiva lägen för bostäder rymmer även andra intressen

Region Gotland anger likt föregående år att brist på detaljplanlagd mark i attraktiva lägen utgör ett hinder för ett ökat bostadsbyggande på Gotland. Även faktorer som högre produktionskostnader, svårigheter för privatpersoner att få lån samt svagare inkomster för hushållen hindrar bostadsbyggandet. Kommunen anger även att konflikter med statliga intressen enligt Miljöbalken påverkar bostadsbyggandet. Region Gotland förklarar närmare att det finns begränsningar i byggbar mark i Visby genom behovet av hänsyn till riksintresset för kulturmiljövård och påverkansområdet för flygbuller runt riksintresset för totalförsvarets militära del (BME 2023).

Många områden som är attraktiva för bostadsbyggande rymmer också andra intressen. Fårö, Östergarnslandet, Storsudret och Gotlands kust är exempel på områden i länet som har höga natur-, kultur- och landskapsvärden samtidigt som där finns ett stort tryck på exploatering. Förekomsten av en mängd olika riksintressen är utmärkande för Gotland. Hela Gotland är i Miljöbalken utpekad som riksintresse för det rörliga friluftslivet vilket innebär att exploatering inte får påtagligt skada Gotlands samlade natur- och kulturvärden. Riksintressen nämns ofta som en begränsning för tillkommande bebyggelse. Länsstyrelsens erfarenhet från granskning av detaljplaner är dock att det oftast är möjligt att anpassa exploateringar till exempelvis riksintressen för natur och kulturmiljö.

Försvarmaktens riksintressen runt Tofta skjutfält och Visby flygplats medför en direkt begränsning i var bostadsbebyggelse är lämplig med hänsyn till buller. Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har riksdagen beslutat om Försvarmaktens inriktning. Förvarsbeslutet innebär att Försvarmaktens verksamhet på Gotland kommer att öka över tid vilket behöver beaktas i planeringen av ny bebyggelse i länet. Beslutet innebär också att Försvarmakten kontinuerligt kommer att se över riksintressen och påverkansområden för totalförsvarets militära del. Länsstyrelsen verkar för samordning mellan Försvarmakten och Region Gotland, för att underlätta för kommunen att ta hänsyn till Försvarmaktens riksintressen i ett tidigt skede av planeringen av ny bebyggelse.

Region Gotland uppmärksammar även i årets bostadsmarknadsenkät att brist på rätt kompetens inom kommunen utgör ytterligare ett hinder för ökat bostadsbyggande (BME 2023). Länsstyrelsen bedömer att detta är ett viktigt hinder, då detaljplanerna generellt har blivit mer komplexa över tid. Det beror till stor del på att många planärenden omfattar frågor om vattenkapacitet och infrastruktur, buller, mark- och vattenföroreningar samt risker för olyckor, översvämning, ras, skred och/eller erosion. Detta ställer ökade krav på såväl kommunala resurser i fråga om personal och kompetens. Samtidigt har antalet bygglov utanför detaljplanelagt område ökat under de senaste åren vilket även det ställer ökade krav på kommunala resurser. Med hänsyn till länets omfattande vattenbrist och komplexiteten i många plan- och bygglovsärenden är det särskilt viktigt att frågorna kan hanteras samlat. En tidig dialog mellan Region Gotland och länsstyrelsen om vilka frågor som behöver utredas i olika områden är av stor betydelse för att underlätta för ett ökat bostadsbyggande i länet.

Relationen mellan turism och bostadsförsörjning är komplicerad

Gotlands län har sedan lång tid tillbaka en omfattande besöksnäring och turism och är även det län som har högst andel turistföretag. Flertalet företag har en omfattande försäljning till tillresta besökare vilket ger földeffekter för tjänsteföretagen inom detalj- och dagligvaruhandel, transport, hotell och restaurang samt för upplevelseleverantörer. (Region Gotland 2021, Tillväxtverket)

Antalet gästnätter har fortsatt att öka under 2022 var antalet gästnätter 1 095 098 vilket är rekordnotering för Gotland. Det var framförallt besökare från andra delar av världen som stod för ökningen. Detta kan vara en effekt av att coronapandemin avslutats och resterekationer på resande har upphört, vilket leder till att fler utländska besökare hittar tillbaka till Gotland (Tillväxtverket).

Besöksnäringen är av stor betydelse för det lokala näringslivet och för sysselsättningen i länet. Sambandet mellan besöksnäringen och bostadsförsörjningen är dock komplicerad. Under sommarmånaderna dubblas antalet personer som befinner sig i länet. Turismen medför kraftigt ökade påfrestningar på infrastrukturen i form av vatten och avlopp, vägnät och avfallshantering, och har också stor påverkan på den lokala bostadsmarknaden. Eftersom Gotland är en turistort finns en stark säsongsvariation på bostadsmarknaden och under sommarmånaderna konkurrerar åretruntboende, deltidsboende och turister med varandra.

Länets popularitet bland fritidshusköpare har ökat trycket på bostadsmarknaden generellt vilket har lett till att bostadspriserna under de senaste åren har skjutit i höjden. Även om det har skett en nedgång i bostadspriserna under 2022 ligger Gotland fortfarande i topp. Detta har i sin tur lett till en försvåring för hushåll med små eller begränsade resurser att ta sig in på bostadsmarknaden. Den omfattande fritidshusmarknaden har även lett till framväxten av en otrygg andrahandsmarknad med begränsade uthyrningsperioder och/eller höga hyror. Detta är en källa till

otrygghet för de som önskar bo och verka i länet helårsvis men som måste söka alternativ under sommaren.

Höga fastighetspriser tillsammans med en generellt ojämn ekonomisk utveckling, där bland annat länets låga inkomstnivåer ligger till grund, bidrar till gentrifiering och kan leda till en socioekonomisk segregation. Gentrifiering har traditionellt behandlats som ett urbant fenomen men frågan bör hanteras även i ett landsbygdsperspektiv. I sammanhanget påverkar även det administrativa systemet länet genom den omfattande delårspopulationen som enligt gällande beskattningsregler inte skattar inom länet. Detta medför negativa ekonomiska effekter främst för den kommunala servicen som begränsas av kommunala skatteintäkter.

Region Gotland har i ett samrådsförslag till ny översiktsplan redogjort för att en betydande del av de bostäder som byggts under senare år saknar folkbokförd befolkning (Region Gotland, 2022). Region Gotland konstaterar i planförslaget att ambitionen att tillgängliggöra attraktiva lägen för bebyggelse i kustzonen inte resulterar i fler bostäder av permanent karaktär.

Länsstyrelsen erfar, liksom Region Gotland, att en betydande del av beståndet av åretruntbostäder inte nyttjas året runt. En stor grupp på länets bostadsmarknad utgörs av deltidsgotlänningar, som delar sin tid mellan sin bostad på Gotland och sin bostad i något annat län. En iakttagelse är att gränsen mellan permanent- och fritidsboende har börjat suddas ut som en effekt av coronapandemin.

En allt suddigare gräns mellan permanent- och fritidsboende kan ha en påverkan på kommunens förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Ett fortsatt byggande av bostäder som klassificeras som permanentbostäder men som med stor sannolikhet kommer att nyttjas som fritidshus, kan göra det mer komplicerat för kommunen att ta ställning till i vilken mån planerad markanvändning bidrar till det allmänna intresset för bostadsbyggande. För Gotlands del är det en särskild angelägen fråga att ta ställning till, i ljuset av de stora utmaningar som finns att försörja hela länet med dricksvatten.



Arbete med bostadsförsörjning

Bostadsförsörjningen är ett gemensamt ansvar för stat och kommun, Dessa ska i sina olika roller vidta åtgärder som säkerställer att bostadsmarknaden fungerar inkluderande och möter såväl efterfrågan som hushållens grundläggande bostadsbehov.

Vad gör kommunen?

Planeringssystemet i Sverige är unikt på så sätt att det är kommunerna som har det stora ansvaret för bostadsförsörjningen. Av lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, även kallad bostadsförsörjningslagen, framgår att syftet med kommunernas planering av bostadsförsörjningen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Planeringen av bostadsförsörjningen syftar också till att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Kommunernas arbete med bostadsförsörjning ställer krav på att det finns kompetens och resurser i kommunen att arbeta med bostadsförsörjning och att arbetet sker förvaltningsövergripande och i nära dialog med den politiska ledningen. För arbetet med den kommunala bostadsförsörjningen finns olika verktyg som kommunerna kan använda för att påverka och bidra till nybyggnation av bostäder och skapa förutsättningar för god bostadsförsörjning.

Riktlinjer för bostadsförsörjning

Som grund för sin planering av ska kommunen under varje mandatperiod anta riktlinjer som definierar kommunens mål för bostadsförsörjningen och med vilka insatser målen ska uppnås. Riktlinjerna ska bland annat vara vägledande i tillämpningen av plan- och bygglagen (2010:900), där bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet pekas ut som ett allmänt intresse.

Region Gotland håller i skrivande stund på att ta fram nya riktlinjer för bostadsförsörjning, som ska vara färdiga och börja gälla från 2024. De aktuella riktlinjerna för bostadsförsörjningen gäller för perioden 2020–2023 och definierar inriktningen för länets bostadsförsörjning. I riktlinjerna presenteras en vision som Region Gotland och bostadsmarknadens aktörer tillsammans ska arbeta mot. Visionen knyter an till globala, nationella och regionala mål och preciseras i ett antal specifika mål som anger att:

- det byggs i snitt 300 bostäder per år över hela Gotland (fram till 2025),

- det finns ett varierat utbud av bostäder för människor med olika behov och med olika ekonomiska förutsättningar,
- ett offensivt bostadsbyggande sker över hela Gotland, och att
- kötiden för hyresrätter kortas.

Till respektive mål hör ett antal strategier och insatser, däribland att utöva en aktiv markpolitik genom planerade markköp och försäljningar med villkor om byggande, att sträva efter variation i bostadsproduktionen genom att öka antalet byggherrar samt att ställa krav på hyresrätter vid markanvisningar till privata byggherrar.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska enligt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar minst innehålla följande uppgifter:

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,
2. kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och
3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

Ändrade regler från den 1 oktober 2022

Riksdagen beslutade den 28 april 2022 om ändringar i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, som gäller från den 1 oktober 2022. Ändringarna syftar till att kommunernas riktlinjer ska få en tydligare inriktning mot bostadsbristen i den egna kommunen. Det tillkommer därför ett krav på att riktlinjerna ska grundas på en analys av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Samtidigt tas kraven bort på en analys av efterfrågan på bostäder och bostadsbehovet för särskilda grupper. En nyhet är också att analysen som riktlinjerna grundas på ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med.

Kommunalt planmonopol

Kommunerna har genom sitt planmonopol goda förutsättningar att främja ett varierat bostadsbyggande med hjälp av olika styrmedel. Planmonopolet omfattar att genom översikts- och detaljplaneringen ange hur mark- och vattenområden i kommunen ska användas, och därigenom styra när och var bostäder byggs.

Kommunens översiktsplan anger inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och vara vägledande i beslut om användningen av mark- och vattenområden. Den nuvarande översiktsplanen för Gotland antogs 2010 och aktualitetsförklarades 2014. Region Gotland har under våren 2022 samrått om ett förslag till en ny översiktsplan som tar sikte på en hållbar samhällsutveckling fram till år 2040. Med utgångspunkt i de prioriteringar som har angetts i den regionala utvecklingsstrategin för Gotland, föreslås i översiktsplanen ett fokusområde "Skapa förutsättningar för byggande och bostadsförsörjning". Inom fokusområdet föreslås ett flertal bebyggelseriktlinjer som syftar till att skapa bostäder för alla, en resurseffektiv bebyggelse samt attraktiva och väl gestaltade bostäder och boendemiljöer.

Översiktsplanen ger vägledning om markanvändningar, sedan används detaljplaner för att reglera hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelsen ska se ut. I detaljplanen kan kommunen i viss mån styra vilka bostäder som byggs, om det behövs för att säkerställa att bostäderna uppfyller de behov som finns. Kommunen kan i detaljplanen reglera storleken på bostäderna och bestämma andelen lägenheter av ett visst slag, såsom andelen vanliga bostadslägenheter, studentlägenheter, servicelägenheter eller kollektivboende. Det är inte möjligt att reglera bostädernas upplåtelseform i en detaljplan. Det kan istället göras genom markanvisning.

Markinnehav och markanvisning

Att äga mark i goda lägen är betydelsefullt för att kommunerna ska kunna bedriva en aktiv bostadspolitik. Genom markanvisningsavtal kan kommunerna ställa villkor som styr inriktningen på bostadsbyggandet, exempelvis när det gäller bostädernas upplåtelseform.

Region Gotland har antagna riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal som syftar till att säkerställa ett korrekt agerande i linje med styrdokumentet och en god kvalitet vid handläggning och utförande. Riktlinjerna markerar kommunens ansvar i fråga om samhällsplanering och byggande och fastställer kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande. I riktlinjerna finns också grundläggande villkor för markanvisningar och principer för markprissättning.

Inspiration för en aktiv markpolitik

Sveriges kommuner och regioner tillhandahåller skriften *Aktiv markpolitik* (2016) i syfte att vässa det markpolitiska arbetet genom inspirerande exempel från olika kommuner samt grundläggande råd om markpolitik.

Allmännyttigt bostadsbolag

Ett allmännyttigt bostadsbolag ger kommunen möjlighet att genom ägardirektiv och politisk styrning påverka produktion och förvaltning av bostäderna på den lokala bostadsmarknaden. Olika förturer eller tilldelning av allmännyttans bestånd kan också tillämpas för att gynna vissa grupper som har särskilt svårt att komma in på bostadsmarknaden, exempelvis studenter eller nyanlända.

Det nuvarande ägardirektivet för det kommunala bostadsbolaget AB Gotlandshem antogs av regionfullmäktige i februari 2020. I direktivet definieras bolagets ansvar att tillhandahålla bostäder och därigenom bidra till Region Gotlands sociala bostadspolitik. Direktivet anger att AB Gotlandshem ska verka för utveckling, befolkningsökning och att Gotland är en socialt trygg plats att bo och leva på. Det ska uppnås genom olika insatser där bland annat boendeflyttande och inflyttande i bolaget, särskilda förturer och beståndets inriktning i fråga om bostadstyper och hyresnivåer ska medföra ett bostadssocialt ansvarstagande. Bolaget ska arbeta för nyproduktion med ett långsiktigt hållbart perspektiv och i takt med de behov som finns, dock ska en produktion av minst

500 lägenheter ha påbörjats under perioden från det att direktivet antas till utgången av år 2023, varav minst två projekt ska genomföras på landsbygden. Till skillnad från tidigare ägardirektiv saknas krav på ekonomisk avkastning. Istället anges att bolaget ska förhålla sig till balans mellan det huvudsakliga målet om 500 lägenheter under perioden, direktavkastning och soliditet för att säkra långsiktigt hållbar ekonomi. Ett nytt direktiv håller på att tas fram som ska börja gälla från 1 januari 2024.

Förturer och bostadsförmedling

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunen ordna en bostadsförmedling om det behövs med hänsyn till situationen på bostadsmarknaden. En kommunal bostadsförmedling är en serviceinstans där bostäder från olika fastighetsägare förmedlas och där kommunen beslutar om förmedlingsprinciper. En kommunal bostadsförmedlingen kan ge samlad information om utbudet av lediga bostäder och ger också kommunen möjlighet att prioritera akuta bostadsbehov och se till att inga hushåll diskrimineras.

I länet finns idag ingen kommunal bostadsförmedling. Region Gotland uppger att de inte överväger att inrätta en bostadsförmedling (BME 2023). Det kommunala bostadsföretaget har istället en egen kö, och därutöver listar Region Gotland hyresvärdar och informerar om möjligheten att ansöka om förtur på sin webbplats. Region Gotland har också valt att inrätta en förtursgrupp som består av representanter från socialförvaltningen, hälso- och sjukvårdsförvaltningen och det kommunala bostadsföretaget, och som kan ge förturer till vissa hushåll av sociala eller medicinska skäl (BME 2023).

Kommunala hyresgarantier

En kommunal hyresgaranti innebär att kommunen går i borgen för en hyresgäst som har tillräckligt god ekonomi för att ha ett eget boende, men som ändå har svårt att få en hyresrätt med besittningsskydd. Detta kan till exempel beröra personer utan fast anställning men med regelbunden inkomst, personer med betalningsanmärkningar och nyanlända vars inkomst kompletteras av en statlig etableringsersättning. Kommuner som väljer att ställa ut kommunala hyresgarantier kan få statligt bidrag för detta, i enlighet med förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier.

Region Gotland anger att de fortsatt ställer ut kommunala hyresgarantier, som de även har rätt till statligt bidrag för. Detta visar fortsatt på att det statliga bidragets intentioner, att stimulera kommunerna att ge stöd till hushåll som har tillräckligt god ekonomi för att ha ett eget boende, fyller sin funktion (BME 2019–2023). Information om kommunala hyresgarantier ges såväl via kommunens webbplats som via kontakt socialtjänsten. Under de senaste åren har kommunen främst hjälpt personer med betalningsanmärkning, skulder eller personer som saknas referenser (BME 2023).

Boendelösningar för hemlösa

För personer som befinner sig i en situation av hemlöshet har kommunen flera sätt att skapa boendelösningar. Det kan ske genom att kommunen tillhandahåller tillfälliga bostäder eller tillfälliga kontrakt. Region Gotland anger att de hyr ut lägenheter med tillsyn och särskilda villkor i andra hand till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostadsmarknaden (BME 2023).

En annan möjlighet är att kommunen använder modellen *Bostad först*, som syftar till att erbjuda hemlösa en permanent bostad utan krav på att först genomgå psykiatrisk behandling eller uppvisa nykterhet och drogfrihet. I praktiken innebär det att en individ som befinner sig i hemlöshet i första hand får en bostad, i andra hand frivilligt stöd. Region Gotlands socialförvaltning fick år 2021 i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa *Bostad först* i kommunens arbete mot hemlöshet (Region Gotland, 2021).

Kommunernas vräkningsförebyggande arbete är en viktig del för att motverka hemlöshet, då personer som blir vräkt ofta har mycket svårt att komma tillbaka på den ordinarie bostadsmarknaden. Den största orsaken till vräkning är utebliven hyra. De som löper störst risk att vräkas är därför personer med små inkomster, begränsat socialt nätverk och som lever i social utsatthet. Region Gotland samverkar med allmännyttan i arbetet med vräkningsförebyggande åtgärder (BME, 2023).

Samverkan lokalt och regionalt

Även om bostadsförsörjning är ett kommunalt ansvar och det finns ett antal mer handfasta verktyg till kommunens förfogande finns ett stort behov av kommunal, regional och statlig samverkan i frågan. Samverkan handlar både om att arbeta mot samma mål mellan kommunala förvaltningar och nämnder samt att arbeta nära andra aktörer på bostadsmarknaden. För att analysera bostadsbehovet för olika grupper krävs exempelvis en förvaltningsövergripande samverkan mellan socialförvaltning, kommunala bostadsbolag, fastighetskontor och den förvaltning som ansvarar för att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Samverkan mellan olika aktörer på bostadsmarknaden är viktig för att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig tillgång till bostäder.

Kommungränserna är administrativa gränser men bostadsmarknaden precis som arbetsmarknaden spänner över flera kommuner. Alla kommuner gynnas därför långsiktigt av att samverka med utgångspunkt från de olika behov som befolkningen har. I detta ingår att från kommunens sida samverka även med andra aktörer, intresseorganisationer och idéburen sektor.

För Gotlands län är det inte aktuellt eller möjligt för kommunen att samordna bostadsförsörjningsansvaret med grannkommuner. Det utesluter dock inte behovet av länsöverskridande diskussioner kring bostadsförsörjning vilket ger möjlighet till kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan län och kommuner.

Vad gör länsstyrelsen?

Länsstyrelsen har en utpekad roll i bostadsförsörjningslagen att ge kommunerna råd, information och underlag för deras arbete med bostadsförsörjning. Länsstyrelserna ska vidare ges tillfälle att yttra sig över kommunernas planering för bostadsförsörjningen. Länsstyrelserna ska också uppmärksamma kommunerna på behov av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och se till att en sådan samordning kommer till stånd. Länsstyrelsen yttrar sig också kring boendeplaneringen i kommunernas förslag till översiktsplaner och fördjupningar till översiktsplaner.

Länsstyrelsens arbete med bostadsförsörjning

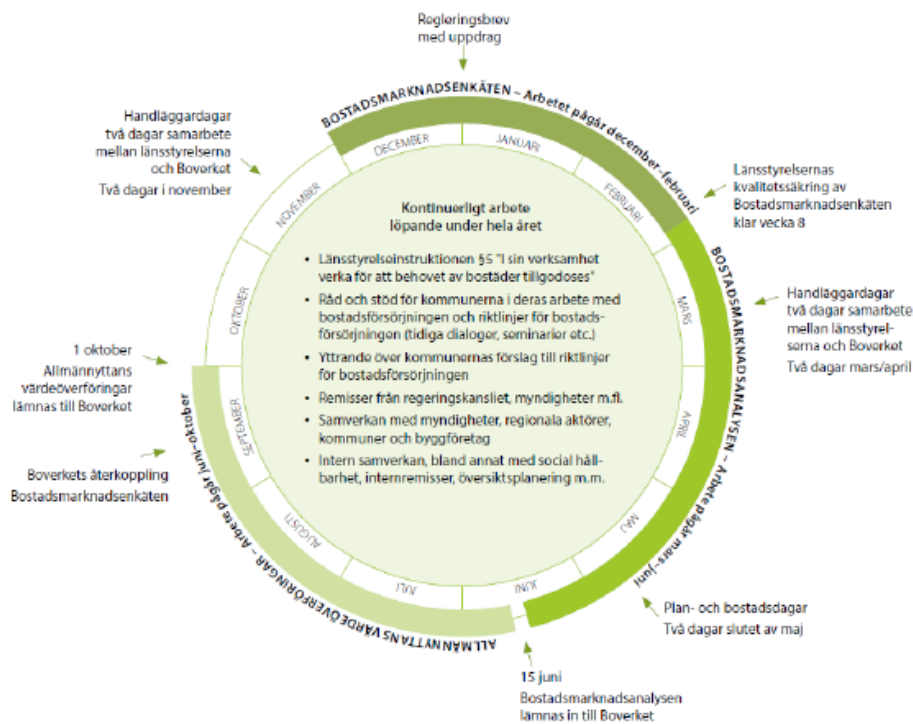
I länsstyrelsens instruktion framgår att länsstyrelsen i sin verksamhet ska verka för att behovet av bostäder tillgodoses. Länsstyrelsen ska även återskoppla de åtgärder och resultat som detta arbete lett till. Länsstyrelsernas gemensamma arbete med bostadsförsörjning hålls ihop av Expertgruppen för bostadsförsörjning. I expertgruppen sitter representanter från flera länsstyrelser.

I länsstyrelsernas regleringsbrev finns vanligen också ett eller ett par uppdrag som rör bostadsförsörjning. I år ska exempelvis länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete med att motverka vräkningar slutredovisas. Tyngdpunkten i regleringsbrevet ligger emellertid på återkommande uppdrag. Årligen samlar länsstyrelsen in och kvalitetssäkrar bostadsmarknadsenkäten och sammanställer den regionala bostadsmarknadsanalysen. Länsstyrelsen samlar också in de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens värdeöverföringar från föregående räkenskapsår för att bedöma om värdeöverföringarna uppfyller kraven enligt lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Därutöver pågår ett kontinuerligt arbete med kommunbesök, nätverksträffar, remisser, seminariearrangemang och externa och interna samverkansprojekt. Länsstyrelserna kan också få särskilda uppdrag direkt från ansvarigt departement.

Länsstyrelsen har även ett ansvar inom bostadsförsörjning utifrån perspektivet mänskliga rättigheter. Myndigheten har ett sektorsövergripande uppdrag att i den egna verksamheten belysa, analysera och beakta de mänskliga rättigheterna och särskilt skyddet mot diskriminering. Skyddet mot diskriminering på bostadsmarknaden är en förutsättning för att säkerställa efterlevnaden av FN:s allmänna förklaring och konventionerna om de mänskliga rättigheterna.

Årscykel för länsstyrelsernas arbete med bostadsförsörjning



Figur 17: Årscykel för länsstyrelsernas arbete med bostadsförsörjning (Boverket).

Redovisning av regleringsbrevsuppdrag 3B10 2022 och hemlöshetsstrategi

Länsstyrelsernas hantering av uppdraget

Länsstyrelserna fick i 2022 års regleringsbrev i uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete med att förebygga och motverka avhysningar utifrån de framgångsfaktorer som Socialstyrelsen identifierat i rapporten *Förebygga och motverka hemlöshet* (2021-9-7582). Uppnådda resultat ska redovisas i den rapport som enligt förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska lämnas 2023.

Länsstyrelserna har haft varierande resurser att arbeta med uppdraget och Rysslands invasion av Ukraina har fortsatt medfört att omprioriteringar har varit nödvändiga för att bemanna de sakområden som arbetar med att säkerställa beredskap för ett bra mottagande av skyddsbehövande flyktingar i landets kommuner.

De uppdrag som länsstyrelserna har fått i regleringsbreven under 2020, 2021 samt 2022 har bäring på länsstyrelsernas uppdrag i den nationella hemlöshetsstrategin. Aktiviteter

som har gjorts i olika län har både avslutat arbetet med regleringsbrevsuppdraget 3B10 2022 och fortsatt vidare i uppdragen inom hemlöshetsstrategin.

Kommunernas resurser påverkar arbetet

Det förebyggande arbetet kräver både resurser och prioriteringar, något som flertalet kommuner uppger att det inte alltid finns utrymme till. Avgörande för kommunernas möjlighet att arbeta strukturerat utifrån Socialstyrelsens framgångsfaktorer är att det finns tilldelade resurser och tålamod för att bära det förebyggande uppdraget långsiktigt.

Det ekonomiska läget är särskilt oroande för hushåll med svagare ekonomi

Det ekonomiska omvärldsläget med stigande livsmedelspriser, räntehöjningar och ökad inflation påverkar hushållen i hög grad. Särskilt bekymmersamt är det för hushåll som redan innan denna situation levde med små ekonomiska marginaler. Socialstyrelsen redovisar i *"Förebygg och motverka hemlöshet"* (2021) att den vanligaste orsaken till att hyresvärdar ansöker om avhysning är obetalda hyror och hyresskuld är grund för avhysning i ca 85–90 procent av fallen. Utvecklingen under kommande år blir därför särskilt viktigt att följa och flertalet kommuner lyfter en oro över att antalet hushåll som riskerar att avhysas ökar.

Nationell samverkan

Länsstyrelserna har haft en nationell samverkan och en kontinuerlig dialog om uppdraget vid handläggarträffar och seminarium. Samverkan och erfarenhetsutbyte har också skett externt tillsammans med Kronofogdemyndigheten, Socialstyrelsen, Boverket, Finansdepartementet och Sveriges allmännyta samt internt inom länsstyrelserna mellan olika sakområden.

Sorteringsmall för att hitta kommuner med liknande förutsättningar

För att möjliggöra länsövergripande samverkan och dialogmöten med kommuner från olika län som har liknande förutsättningar har vi tagit fram en mall för att kunna jämföra olika kommuner. Mallen har spridits till alla länsstyrelser och syftar till att bidra med stöd i det fortsatta arbetet. Underlag i sorteringsmallen är Socialstyrelsens Sorteringsnyckeln, Socialstyrelsens Öppna jämförelser av socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård 2022 och delar av Boverkets öppna data Bedömning av bostadsbrist.

Nationellt seminarium

I samverkan med Kronofogdemyndigheten och Socialstyrelsen har länsstyrelserna arrangerat ett nationellt webinarie med deltagande från kommuner runt om i landet. Webbinariet lyfte upp olika perspektiv på kommunernas arbete med att förebygga och motverka hemlöshet med både en historisk tillbakablick, Socialstyrelsens framgångsfaktorer, aktuell forskning samt råd och stöd i arbetet framåt.

Webbinarium nationella hemlöshetsstrategin

Inom ramen för uppdraget har länsstyrelsen i Gotlands län samarrangemang med länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge och Kronoberg våren 2023 genomfört ett webinarium om nationella hemlöshetsstrategin. Webbinariet lyfte bland annat olika perspektiv på hemlöshet samt kunskap om metoden *Bostad först* för att avhjälpa hemlöshet. Talare från bland annat Socialdepartementet, Socialstyrelsen, Sveriges stadsmission och Sveriges allmännyttan deltog. Målgruppen var tjänstepersoner inom kommuner som arbetar med bostadsförsörjning och/eller har uppdrag att motverka hemlöshet samt kommunernas allmännyttor.



Källor

Boverket (2020), *Mått på bostadsbristen*. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2020/matt-pa-bostadsbristen/>

Boverket (2021). *Behov av bostadsbyggande – regionalt och nationellt till 2030*. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2021/behov-av-bostadsbyggande--regionalt-och-nationellt-till-2030/> Hämtad 2023-05-24.

Boverket (2023). *Byggprognos*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknad-en/byggprognos/>

Delegationen mot segregation (2021). *Om segregation*. <https://delmos.se/om-segregation/>

FN:s barnrättskommitté (1996), *Rapport från den elfte sessionen*, CRC/C/50.

Folkhälsomyndigheten (2023), *Hälsan hos personer med funktionsnedsättning*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/halsa-i-olika-grupper/funktionsnedsattning/halsan-hos-personer-med-funktionsnedsattning/>

Konjunkturinstitutet (2023), *Inflationen exklusive energi blir hög hela 2023*. <https://www.konj.se/publikationer/konjunkturlaget/konjunkturlaget/2023-03-29-inflationen-exklusive-energi-blir-hog-hela-2023.html>

Kronofogden (2023), *Färre vräkningar trots tuffare tider*. <https://kronofogden.se/om-kronofogden/nyheter-och-press/pressmeddelanden/2023-02-21-farre-vrakningar-trots-tuffare-tider>

Länsstyrelsen i Gotlands län (2022), *Insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende – kartläggning i Gotlands län*. Dnr 801-2421-2021.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2022), *Läget i länet - Bostadsmarknaden i Stockholms län 2022*. <https://www.lansstyrelsen.se/publikation?entry=162&context=39>

Myndigheten för delaktighet (2021), *Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2020 – del II*. <https://www.mfd.se/vart-uppdrag/publikationer/rapport/uppfoljning-av-funktionshinderspolitiken-2020-del-ii/>

Region Gotland (2021), *Vårt Gotland 2040 – Regional utvecklingsstrategi för Gotland*. <https://www.gotland.se/gotland2040>

Regionfakta (2023), *Gotlands län - Största arbetsgivare*.

<https://www.regionfakta.com/gotlands-lan/arbete/storsta-arbetsgivare/>

SCB (2022a), *Fler äldre i alla län och kommuner 2040*. [https://www.scb.se/hitta-](https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/statistik/knyhet/den-framtida-befolkningen-i-sveriges-lan-och-kommuner-2022-2040/)

[statistik/statistik-efter-](https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/statistik/knyhet/den-framtida-befolkningen-i-sveriges-lan-och-kommuner-2022-2040/)

[amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/statistik/knyhet/den-framtida-befolkningen-i-sveriges-lan-och-kommuner-2022-2040/](https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningsframskrivningar/befolkningsframskrivningar/pong/statistik/knyhet/den-framtida-befolkningen-i-sveriges-lan-och-kommuner-2022-2040/)

SCB (2022b), *Kriget gör Sveriges befolkningsutveckling mer osäker*].

<https://www.scb.se/pressmeddelande/kriget-gor-sveriges-befolkningsutveckling-mer-osaker/>

SCB (2023a), *Sveriges framtida befolkning 2022-2070*. Sveriges framtida befolkning 2023–2070

Socialstyrelsen (2018), *Om hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*.

<https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/hemloshet/om-hemloshet-och-utestangning-fran-bostadsmarknaden/>

Socialstyrelsen (2020), *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*.

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2020-6-6817.pdf>

Svenskt näringsliv (2022), *Företagsklimat Gotland*.

<https://www.foretagsklimat.se/gotland/start>

Swedbank (2023), *Swedbank Boindex kvartal 1 2023*.

<https://internetbank.swedbank.se/ConditionsEarchive/download?bankid=1111&id=WEBDOC-PRODE151182976>

Trafikanalys (2022), *Fordon på väg*. <https://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/>

Kontakta oss

Länsstyrelsen i Gotlands län
621 85 VISBY

Besöksadress: Visborgsallén 4

Telefon: 010-223 90 00

E-post: gotland@lansstyrelsen.se

www.lansstyrelsen.se/gotland