

Mottagare
Miljö- och byggnämnden

Remiss. Handlingsplan för bostadsförsörjning 2026-2029

Förslag till beslut

Miljö- och byggnämnden beslutar att inge förvaltningens remissvar som sitt eget.

Sammanfattning

Miljö- och byggnämnden har fått tillfälle att besvara regionstyrelsens remiss gällande handlingsplan för bostadsförsörjning 2026-2029. Syftet är att inhämta synpunkter på förslaget för att säkerställa ett väl genomarbetat beslutsunderlag till regionfullmäktige.

Remisstiden pågår mellan den 3 juni till den 22 augusti 2025. Remissen har gått ut internt till Region Gotlands nämnder, politiska partier samt till externa myndigheter, organisationer och aktörer. Se bifogad sändlista för en fullständig redogörelse av tillfrågade aktörer. Efter behandling av inkomna synpunkter och politisk beredning beräknas antagande ske av regionfullmäktige före årsskiftet.

Handlingsplanen redogör övergripande för hur Region Gotland arbetar med bostadsförsörjning, aktuell lagstiftning på området samt redogör för viktiga aspekter såsom rådande utmaningar och behov, omvärldsläget och knyter an detta arbete till befintliga mål och visioner.

Vid planering för bostadsförsörjning behöver kommunen få fram aktuellt och relevant underlag som grund för att analysera förutsättningarna för bostadsförsörjningen i kommunen. Aspekter såsom demografisk utveckling, marknadsförutsättningar och de bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden behöver ingå. Region Gotland arbetar med bostadsförsörjning i en rad olika sammanhang utifrån beslutade viljeinriktningar som återfinns i ett antal planer och program. Det är av vikt att bostadsförsörjningsperspektivet beaktas i övriga processer med koppling till samhällsbyggnadsprocessen. Handlingsplanen ska vidare vara vägledande för planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i fråga om bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Region Gotlands arbete med bostadsförsörjning utgår från en modell som består av en handlingsplan och en lägesrapport. Handlingsplanen gäller under

perioden 2026-2029 och ska uppdateras varje mandatperiod. Lägesrapporten ska uppdateras årligen, under första halvåret.

Lägesrapporten utgår från aktuella analyser av bostadsmarknaden, utveckling inom bostadsbyggande med mera. Genom att lägesrapporten kontinuerligt uppdateras hålls handlingsplanen aktuell under dess giltighetsperiod och uppföljning av angivna åtgärder kommer att ske årligen.

Handlingsplanen föreslår ett antal åtgärder för att nå uppsatta mål gällande bostadsförsörjning. Handlingsplanen anger att genomförandet av föreslagna åtgärder beslutas inom respektive ansvarig nämnd.

Bedömning

Förvaltningen anser att handlingsplanen är väl formulerad och att den överlag tar hänsyn till många viktiga perspektiv gällande bostadsförsörjning. Förvaltningen anser dock att handlingsplanen innehåller ett antal formuleringar samt förslag till åtgärder och indikatorer som inte bedöms vara förenliga med berörda verksamhetens prioriteringar eller arbetssätt. Förvaltningen föreslår därför ett antal justeringar av innehållet i handlingsplanen.

Övergripande synpunkter:

Förvaltningen bedömer att handlingsplanen behöver utvecklas med avseende på tydlighet kring vilket faktiskt behov av tillskott av nya bostäder som behövs i kommunen. Handlingsplanen har ett lagstadgat syfte. Den ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket p. 5 PBL och främjande av ”bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet” vid planläggning (se samma bestämmelse tredje stycket).

För att kunna uppfylla sitt syfte ska handlingsplanen bland annat redovisa behovet av tillskott av bostäder och kommunens mål för bostadsbyggande (...). Det är en förutsättning enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar att handlingsplanen utgår från underlag, råd och information som tillhandahålls av Boverket och länsstyrelsen.

I avsnitt 2.2.2.3 Bostadsbyggande hänvisar handlingsplanen bl.a. till statistik inhämtad från den regionala bostadsmarknadsanalys som Länsstyrelsen i Gotlands län tar fram årligen samt Boverkets regionala beräkningar av behovet av byggande för att svara mot den förväntade framtida befolkningsökningen.

I länsstyrelsens bostadsmarknadsanalys för Gotlands län 2025 slås det fast att det sammanlagt behöver tillkomma 2 614 bostäder mellan 2021–2030, vilket motsvarar ett behov av att bygga omkring 260 bostäder per år fram till 2030.

Miljö- och byggnämnden i Region Gotland (MBN) har samtidigt ett politiskt antaget mål om att möjliggöra minst 500 bostäder per år över hela Gotland under perioden 2024 till 2027.

Förvaltningen noterar att handlingsplanen inte återkommer till det behov som framkommer ur länsstyrelsens bostadsmarknadsanalys. Förslaget till handlingsplan uppfyller i nuvarande utformning därmed inte det lagstadgade kravet att redovisa behovet av tillskott av bostäder och kommunens mål för bostadsbyggande.

Det saknas klargörande ställningstaganden till det faktiska behovet av tillskott redovisat i siffror, t.ex. med utgångspunkt i Boverkets och länsstyrelsens underlag (2 § första stycket p. 1 lagen [2000:1383] om kommunernas bostadsförsörjningsansvar). MBN:s politiska mål finns heller inte redovisat (2 § första stycket p. 2 lagen [2000:1383]) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Vidare saknas en tydlig koppling mellan handlingsplanen och målsättningen i Översiktsplan Vårt Gotland 2040 om att möjliggöra för omkring 10 000 nya bostäder fram till år 2040. I handlingsplanen nämns ej denna målsättning.

En följd av det ovan nämnda är förslaget till handlingsplan inte kan tjäna syftet att vara vägledande i de målkonflikter som kan uppstå mellan t.ex. god hushållning av mark, vatten, energi m.m., mellankommunala förhållanden och främjande av bostadsbyggande inom ramen för översiktsplanering och detaljplaneläggning (2 kap. 3 § första stycket p. 3 och 5 PBL). Ett tydligt ställningstagande kan vara gynnsamt för Regionen i kommande planläggning för bostäder när det finns motstående allmänna intressen (se MÖD 2016:3 och MÖD 2017:62).

Eftersom att länsstyrelsens analys och MBN:s politiska målsättning är oförenliga ger det upphov till ett osäkert läge. En överprövande instans, eller länsstyrelsen som har en lagstadgad ingripanderätt mot detaljplaner, kan få svårt att veta hur de ska väga in behovet av bostäder mot andra allmänna intressen. Ett resultat av otydligheten kan bli att behovet av bostäder överhuvudtaget inte kan vägas in när detaljplaner överprövas eller granskas av länsstyrelsen. Resultatet blir då att det motstående och tydligt redovisade allmänintresset, så som strandskydd eller naturområden, ofta ”vinner” vid en avvägning.

Summering:

Förvaltningen anser att handlingsplanen behöver kompletteras med ställningstaganden till det faktiska behovet av tillskott av nya bostäder redovisat i siffror, t.ex. med utgångspunkt i Boverkets och länsstyrelsens underlag.

Nedan anges de svar som har inhämtats från planeringsenheterna på samhällsbyggnadsförvaltningen, avdelning planering och geografisk information samt avdelning bygglov.

Enhet detaljplan och strategisk planering:

Avsnitt 3.3 Gotlands bostadspolitiska vision, med mål, strategier och åtgärder, sida 20, punkt 4 Hållbara, attraktiva och tillgängliga bostäder:

”Region Gotland ska aktivt verka för en, ur alla perspektiv hållbar utveckling av bostadsbeståndet, god hushållning med mark och andra resurser samt en god tillgänglighet till ett brett bostadsutbud i attraktiva boendemiljöer”.

Formuleringen om att Region Gotland ska verka för ett brett utbud i ”attraktiva boendemiljöer” stämmer inte överens med Översiktsplan Vårt Gotland 2040 gällande dess målsättning om att skapa förutsättningar för bostadsbyggande som är attraktivt för permanentboende samt att bidra till att skapa attraktiva boendemiljöer när vi bygger. Vidare missar nuvarande formulering inriktningarna kring resurseffektiv bebyggelseutveckling samt god gestaltad livsmiljö och vikten av att bostadsbyggandet stärker tillgången till offentlig och kommersiell service runtom på Gotland. Tillgången till mark i lägen som marknaden anser vara attraktiva för nybyggnation är en, av många, viktiga aspekter som behöver hanteras inom samhällsplaneringen vid avvägningar mellan olika allmänna intressen. Det är viktigt att planeringen för bostadsförsörjningen utgår ifrån att möjliggöra samt främja en fortsatt positiv tillväxt för Gotland. Detta bör ske genom en planering som bidrar till fler efterfrågade bostäder och goda boendemiljöer.

Sett till utmaningarna för den framtida bostadsförsörjningen ser vi bland annat att Gotlands höga bostadspriser är hämmande för den som söker bostad att etablera sig på bostadsmarknaden. Bostadspriserna påverkas i hög grad av Gotlands popularitet bland fritidshusköpare, vilket driver upp priserna på nivåer i paritet med storstadsregionerna. Inkomstskillnaderna på Gotland jämfört med storstadsregionerna innebär att det genomsnittliga gotländska hushållet har sämre förutsättningar att ha råd med en bostad på länets bostadsmarknad. De mest attraktiva områdena för fritidshusetableringar är kustzonen vilka samtidigt utgör de högst värderade och känsligaste natur- och kulturmiljöerna. På Gotland beviljas bygglov för mer än dubbelt så många fritidshus som för permanenta bostadshus. Mellan 2010 och 2020 kan vi utläsa att omkring 70 % av alla småhus som har uppförts på Gotland används som fritidshus, d.v.s. att ingen är folkbokförd i byggnaderna. Trots ambitionen om att tillgängliggöra attraktiva lägen för att möjliggöra för fler att bosätta sig på Gotland kan man konstatera att bebyggelse i kustzonen inte resulterar i fler bostäder av permanent karaktär.

Slutet på meningen bör därför omformuleras: ”Region Gotland ska aktivt verka för en, ur alla perspektiv hållbar utveckling av bostadsbeståndet, god hushållning med mark och andra resurser samt en god tillgänglighet till ett brett bostadsutbud och skapa attraktiva boendemiljöer.”

Figur 3. Åtgärder med ansvariga aktörer, sida 22, 4. Skapa tomter för småhus och radhus:

”Möjliggöra fler tomter för småhus- och radhusbyggande i attraktiva lägen.”

Åtgärden bör omformuleras med samma motivering som ovan: ”Möjliggöra fler tomter för småhus- och radshusbyggande och skapa attraktiva boendemiljöer.”

Figur 3. Åtgärder med ansvariga aktörer, sida 23, 8. God planberedskap:

”a) Arbeta innovativt kring detaljplaner.”

Denna åtgärd bör strykas i sin helhet. Vad som avses med att arbeta ”innovativt” kring detaljplaner är inte definierat. Planläggning med en detaljplan syftar till att mark- och vattenområden används till det ändamål området är mest lämpat för. Lämpligheten bedöms med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. När kommunen tar fram en detaljplan görs det enligt en lagrelegerad process (PBL) med syfte att säkra insyn för berörda, att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att förankra förslaget.

”Indikator att följa upp, a) Antal flexibla/öppna detaljplaner.”

Denna indikator bör tas bort i sin helhet. Arbetet med att ta fram en detaljplan görs enligt en lagreglerad process (PBL). Öppna detaljplaner kan lämpa sig för områden där Region Gotland avser att sälja mark efter en markanvisningstävling, men enligt 4 kap. 32§ PBL får inte en detaljplan omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid. Den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt ska tydligt framgå av planen. Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte. *Lag (2011:335)*.

I planbeskrivningen ska kommunen redovisa detaljplanens syfte, som ska vara kortfattat och uttrycka vad detaljplanen ska möjliggöra samt vilka värden på platsen, eller i omgivningen, som detaljplanen ska förhålla sig till. Detaljplanens syfte fungerar som utgångspunkt för den vidare planläggningen.

Planbeskrivningen är i sig inte juridiskt bindande, men syftet får en juridisk verkan eftersom att det ligger till grund för vilka planbestämmelser som får användas. Syftet används även för att tolka planen och blir därmed indirekt bindande, exempelvis vid lovprövning. Det finns även tillfällen då planens syfte får en styrande verkan, exempelvis vid bedömning om avvikelser från planen kan godtas. Detaljplanens syfte kan även få en avgörande verkan till exempel vid ändring av detaljplanen eller fastighetsbildning.

Om syftet är att skapa förutsättningar för en god bebyggd miljö kommer vissa åtgärder behöva säkras upp via planbestämmelser. Det är med planbestämmelser i en detaljplan som kommunen reglerar rättigheterna att använda mark och vatten inom ett specifikt område. I PBL och i Boverkets föreskrifter om detaljplan regleras både vilka planbestämmelser en detaljplan får innehålla, och vilka den måste innehålla. Samtliga planbestämmelser måste ha stöd i PBL samt följa föreskriften. Planbestämmelserna ska vara tydligt formulerade och det ska klart framgå vad som regleras genom bestämmelsen.

Detaljplaner som upprättas med planbestämmelser som inte uppfyller kraven i lagstiftningen innebär svårigheter vid tillämpningen av planen, osäkerhet för berörda sakägare och kan minska trovärdigheten för rättssystemet.

Förvaltningen anser med stöd av ovan resonemang att indikatorn inte är lämplig, då arbetet med detaljplaner följer en lagreglerad process gällande detaljplanens syfte, innehåll och vad planen får omfatta. Därtill bedöms mätbarheten med den föreslagna indikatorn som problematisk. Hur ska en flexibel/öppen detaljplan klassificeras, vilket antal planbestämmelser är för många för att en detaljplan ska kunna anses vara flexibel/öppen?

Förvaltningen föreslår istället två nya åtgärder där arbete med detaljplaner kan ge goda effekter gällande bostadsförsörjning:

”Arbeta efter en prioriteringsmodell för detaljplaner där bostäder får hög prioritet.”

”Skapa planberedskap på kommunalt ägd mark”

”Indikator att följa upp, b) Antal planer som genomförs med stöd av tidig dialog i planprocessen.”

Denna indikator bör tas bort i sin helhet. Tidig dialog lämpar sig sällan väl för detaljplaner, då möjligheten till påverkan är liten och byggaktörerna tenderar ofta att ha en relativt färdig idé av vad de vill bygga. Tidig dialog lämpar sig bättre i samband med framtagandet av ett planprogram eller i översiktlig planering då möjligheten att påverka innehållet är större i tidiga skeden.

Avsnitt 4.1 Översikts- och detaljplanering, sida 25:

”För att bygga bostäder krävs vanligen en detaljplan, ofta en ny detaljplan eller en detaljplaneändring”.

Meningen bör omformuleras, då en stor andel av bostadsbyggandet på Gotland sker utanför detaljplanelagt område via bygglov eller förhandsbesked. Om meningen syftar till nybyggnation inom tätbebyggt område, eller nybyggnation som avser att tillskapa ny sammanhållen bebyggelse, kan följande formulering användas: ”För att bygga bostäder inom sammanhållen bebyggelse krävs vanligen en detaljplan.”

Avdelning bygglov:

Avsnitt 2.4.3 Vatten- och avloppskapaciteten innebär begränsningar för byggandet, sida 16:

Avdelning bygglov delar uppfattningen att vatten- och avloppskapacitet innebär begränsningar för byggandet samt att bostadsbyggandet i högre utsträckning bör ske i planlagd form.

Skrivningarna i avsnittet ger dock uttryck för att frågan om att bygga genom plan eller bygglov är en frivillig sak. Behovet av planläggning styrs inte av vad Regionen vill eller bör göra. Det är en laglig skyldighet som regleras i PBL. Enligt 4 kap. 2 § PBL är kommunen skyldig att pröva ny bebyggelse genom detaljplan för ny sammanhållen bebyggelse eller enstaka byggnader bl.a. när det krävs med hänsyn till behovet av samordning.

MBN prövar och beviljar i stor utsträckning bostäder genom enskilda vatten- och avloppslösningar. Endast 2% av öns yta är planlagd, och stora sammanhängande bebyggelseområden har vuxit fram utan planläggning eller verksamhetsområden för vatten och avlopp. Enstaka provpumpningar kan visa på en för tillfället uthållig vattenmängd inom ett litet och avgränsat område med godtagbar påverkan på närliggande brunnar. Gotlands särpräglade geologi och grundvattenhydrologi gör dock att vattenredovisningen i enskilda bygglov och förhandsbesked säger mycket lite om grundvattenmagasinens tålighet och sårbarhet inom ett större närområde.

Sommaren 2025 illustrerar riskerna med detta. I Region Gotlands Vattentjänstplan som antogs av regionfullmäktige 2025-02-17 framgår att Gotland för närvarande har 110 VA-planområden, varav 10 utgörs av VA-bevakningsområden enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster. För dessa kan Regionen genom tvingande beslut från länsstyrelsen nödgas lösa VA-försörjningen i ett större sammanhang (typiskt sett minst 20-30 hus). Det är bland annat områden där Regionen bedömt mängden dricksvatten som sårbar. Många av dessa områden har växt fram utan föregående planläggning.

Planläggning innebär samtidigt en målkonflikt med att bygga bostäder snabbt. Detaljplaneläggning tar i regel betydligt längre tid och kräver mer utredning än bygglovsgivning. En snabbare utveckling genom prövning i bygglov ger dock inte möjlighet att samordna bl.a. vatten- och avloppsfrågorna i ett större sammanhang. Det är en målkonflikt som kan utvecklas i handlingsplanen.

Tillgång till dricksvatten är direkt avgörande för möjligheten till nya exploateringar på ön. Avsnittet kan därför gott utvecklas och problematiseras ytterligare. Avdelning bygglov är av uppfattningen att den lagstadgade skyldigheten att planlägga med hänsyn till behovet av att samordna vatten- och avloppsfrågorna kan understrykas tydligare i handlingsplanen.

Avsnitt 2.4.4. Mark för bostäder konkurrerar även med andra intressen, sida 17:

Avdelning bygglov invänder mot meningen: ”En tidig dialog mellan Region Gotland, myndigheter och sakägare är därför av stor betydelse för att underlätta för ett ökat bostadsbyggande.”

Meningen bör ändras till ”Tidig vägledning från Region Gotland är av stor betydelse för att underlätta för ett ökat bostadsbyggande”.

Prövningen av bygglov och förhandsbesked är myndighetsutövning. Myndighetsutövning ska enligt grundlag (regeringsformen) utövas enligt lag. Plan- och bygglagen är inte dispositiv, d.v.s. den kan inte åsidosättas genom dialog eller överenskommelse med enskilda. Handläggningen följer lagstadgade förfaranderegler enligt PBL och förvaltningslagen. Ordet ”dialog” är därför direkt olämpligt för i fråga om prövningar av bygglov m.m. enligt PBL.

Avdelning bygglov bedriver ett aktivt och ambitiöst arbete med att vägleda enskilda genom de prövningar som görs och lämna information om gällande regelverk. Kundtjänst finns tillgänglig varje vardag och i de flesta fall kan vi tillmötesgå förfrågningar om kundmöten. Dialog ligger däremot helt utanför vårt myndighetsuppdrag.

Figur 3. Åtgärder med ansvariga aktörer, sida 23, 7. God service i bygglovs- och planärenden:

”God servicenivå och tillgänglighet hos bygglovs- och planfunktionerna för att möjliggöra dialog i tidiga skeden”.

Åtgärden bör omformuleras med samma motivering som ovan: ”God servicenivå och tillgänglighet hos bygglovs- och planfunktionerna för att möjliggöra vägledning i tidiga skeden”.

Lagstöd

Enligt 2 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar framgår:

Kommunfullmäktige ska under varje mandatperiod anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen. Handlingsplanen ska redovisa

1. behovet av tillskott av bostäder i kommunen,
2. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,
3. kommunens planerade åtgärder för att nå sina mål, och
4. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna i handlingsplanen ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, marknadsförutsättningarna och de bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Analysen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med och det ytterligare underlag som kommunen behöver för analysen.

Om förutsättningarna för den antagna planen ändras under mandatperioden, ska kommunfullmäktige anta en ny uppdaterad handlingsplan. Lag (2025:70).

I 6 § framgår att om kommunens handlingsplan för bostadsförsörjning saknar redovisning i någon del som avses i 2 § första stycket 4, får regeringen förelägga kommunen att anta en ny handlingsplan. Lag (2025:70).

Boverket (2025) redogör de ändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar som trädde i kraft den 1 mars 2025. Dessa syftar till att förbättra kommunernas planering och samordning av bostadsförsörjningen.

Bl.a. byter nu riktlinjer för bostadsförsörjningen namn till handlingsplan för bostadsförsörjningen. Numera ska kommunerna även redovisa de faktiska behoven av nytillskott av bostäder och inte enbart redovisa vilka förebyggande åtgärder som planeras. Kommunerna ska även redovisa vilka åtgärder som kommunen planerar för att nå sina mål. Handlingsplanen ska grundas på en analys av kommunens förutsättningar, såsom demografisk utveckling, marknadsförutsättningar samt de behov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Boverket ska förse kommunerna med ett underlag som grund till analysen, utöver det underlag som kommunerna själva anser vara nödvändigt för att utföra analysen.

De ändringar som trädde i kraft den 1 mars 2025 enligt lag (2025:70) medföljs av övergångsbestämmelser.

Bestämmelserna i 2 § i den nya lydelsen ska tillämpas första gången senast under den mandatperiod som inleds efter ordinarie val 2026. Bestämmelserna i 1, 4 och 6 §§ i den äldre lydelsen gäller fortfarande för riktlinjer som antagits enligt 1 § tredje stycket i den äldre lydelsen till dess riktlinjerna har ersatts med en handlingsplan enligt 2 § i den nya lydelsen, dock längst till utgången av den mandatperiod som inleds efter ordinarie val 2026.

Rent praktiskt innebär detta att kommunfullmäktige (för Gotlands del regionfullmäktige) ska ha antagit en handlingsplan för bostadsförsörjningen före utgången av mandatperioden som inleds efter ordinarie val 2026. Det vill säga före valet i september 2030. Detta innebär vidare att en kommun fortsatt kan anta nya riktlinjer för bostadsförsörjningen även efter ändringarna som trädde i kraft den 1 mars 2025. Bestämmelser som refererar till riktlinjer fortsätter därmed att gälla fram till dess att fullmäktige har antagit en handlingsplan i enlighet med de nya reglerna.

Källa: Boverket, 2025. *Bostadsförsörjningslagen har ändrats*. Hämtad 2025-08-08 från <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/om-handboken/bostadsforsorjningslagen-har-andrats/>

Beslutsunderlag

Samhällsbyggnadsförvaltningen tjänsteskrivelse. Daterad 2025-08-13
Handlingsplan för bostadsförsörjning, remissutskick. Daterad 2025-06-03
Lägesrapport, bilaga 2 Handlingsplan för bostadsförsörjning 2026-2029. Daterad 2025-06-03
Sändlista remiss juni 2025. Daterad 2025-06-03
Inbjudan informationsmöte samt Remiss Handlingsplan för bostadsförsörjning. Daterad 2025-06-03

Samhällsbyggnadsförvaltningen

Lise Langseth
Samhällsbyggnadsdirektör

Richard Löwenborg
Avdelningschef planering och geografisk
information

Skickas till

Regionstyrelseförvaltningen, Caroline Thomasson, bostadsförsörjningsstrateg.