



# Nyckeltalsrapport-nyanländas bosättning 2016

En beskrivning av sju kommuners arbete med bosättning av  
nyanlända under Bosättningslagens första år

Handläggare/referens  
Carin Larsson  
070-180 33 62  
carin.larsson@botkyrka.se

## Innehållsförteckning

1.	Inledning .....	4
2.	Metod .....	4
3.	Målgrupper.....	4
4.	Differens mellan antalet anvisade och mottagna 2016-12-31.....	5
5.	Hur bosätter kommunerna? .....	6
6.	Bristande bostättningsunderlag .....	8
7.	Privatuthyrningar .....	8
8.	Samverkan med allmännyttan eller privata bostadsbolag.....	9
9.	Byggande och finansiering.....	9
10.	Förvaltningsövergripande organisationsmodeller .....	11
11.	Boendekedjor på längre sikt.....	12

## 1. Inledning

Sju kommuner i södra delen av Stockholms län har valt att ingå i den del av södertörnskommunernas nyckeltalsarbete som omfattar arbetet med nyanlända 2016. Uppdraget har i diskussion med ledningsgruppen för Etablering Södertörn och tillförordnad ekonomichef i Botkyrka kommun utformats till att handla om bosättningsarbetet enligt Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning som trädde i kraft den 1 mars 2016. Detta nyckeltalsarbete berör därmed endast den målgrupp som omfattas av lagen. En arbetsgrupp bestående av enhetschefer och samordnare från de sju medverkande kommunerna har tillsammans tagit fram ett kunskapsunderlag baserat på lagens första tio månader 2016. Syftet med arbetet har varit att belysa olika erfarenheter och kunskaper för att på så vis utveckla bosättningsarbetet framåt i tiden.

Kommunerna har i dagsläget olika sätt att mäta data och kostnader kopplade till mottagandet av nyanlända med uppehållstillstånd, vilket gör det komplicerat att ta fram nyckeltal utifrån gemensamma kostnadsparametrar. Om kommunerna i södertörnssamarbetet har en ambition att på sikt kunna jämföra kostnader på detta område behövs gemensamma mätverktyg och en gemensam plattform.

Då lagen är ny går de ännu inte att skönja några trender eller mönster över längre tid. De uppgifter som kommer fram i denna rapport baseras på erfarenheterna av 2016 års mottagande utifrån den nya lagen.

## 2. Metod

Underlaget för denna analys kommer både från inlämnade svar på frågeformulär i form av antalsredovisning från respektive kommun och även från diskussioner i arbetsgruppen utsedd av socialchefer eller motsvarande (delar av ledningsgruppen för Etablering Södertörn). Diskussionerna i arbetsgruppen har bidragit till att ge en förklaring och ett djupare resonemang till de siffror som redovisas.

## 3. Målgrupper

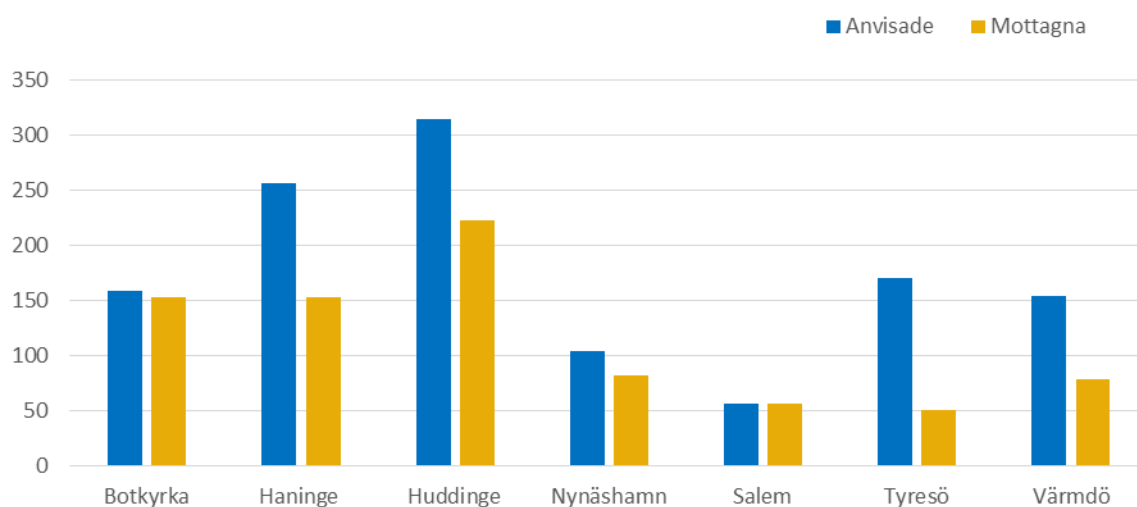
De medverkande kommunerna har jämfört hur många nyanlända som enligt Bosättningslagen anvisats av Arbetsförmedlingen och Migrationsverket 2016 och hur många som faktiskt tagits emot. Det kan vara värt att notera att denna målgrupp är en av flera som bosätter sig i kommunerna. Av dem som kommer till Sverige, får uppehållstillstånd och folkbokför sig finns även arbetskraftinvandrare, anhöriginvandrare och personer som efter uppehållstillstånd stannar kvar i det egna boende som skaffats redan under asyltiden. För den sistnämnda gruppen får kommunerna statlig schablonersättning, men har ingen skyldighet att ordna boende för den gruppen på annat sätt än vad Socialtjänstlagen föreskriver.<sup>1</sup> Utöver de nämnda målgrupperna finns förstas även asylsökande i egna boenden och i viss mån även papperslösa som vistas i landet utan tillstånd.

I denna genomlysning har kommunerna också valt att titta på vilken form av boende de nyanlända hushållen anvisats till utifrån typ av familjekonstellation. Kommunerna har översiktligt redovisat hur de organiserat arbetet internt och vilka eventuella förvaltningsövergripande strukturer som formats och använts.

---

<sup>1</sup> Socialtjänsten kan efter ansökan göra en individuell prövning utifrån det enskilda behovet och vad som för individen kan anses vara skälig levnadsnivå. Socialtjänstlagen innehåller inte någon entydig rätt till bostad. <https://lagen.nu/2001:453>

#### 4. Differens mellan antalet anvisade och mottagna 2016-12-31



Diagrammet visar antalet anvisade till de olika kommunerna samt det verkliga utfallet för lagens första tio månader under 2016 per 2016-12-31.

Beräkningsgrunderna för fördelningen mellan kommuner avgörs av förutsättningar på arbetsmarknaden, kommunens befolkningsstorlek samt storleken på mottagandet av asylsökande och andra nyanlända.

De svarande kommunerna anger en rad orsaker till att det uppstått ett glapp mellan hur många som anvisades under 2016 enligt kommuntalen och hur många som faktiskt togs emot. En grundorsak är givetvis den bostadsbrist som så många av landets kommuner måste hantera. Även om nyproduktionen av bostäder tagit fart har det arbetet ännu inte resulterat i bättre förutsättningar för kommunerna att bosätta nyanlända personer då det krävts snabbare lösningar.

Då Sveriges kommuner, trots stora ansträngningar, hade svårigheter att klara 2016 års anvisningar i tid fattade regeringen beslut om en tidsfrist om max fyra månader<sup>2</sup> som gjorde att flertalet kommuner ändå klarade sitt åtagande för 2016. De, i nyckeltalsarbetet, deltagande kommuner som klarade 2016 års anvisningar med hjälp av tidsfristen var:

- Huddinge kommun
- Haninge kommun
- Nynäshamns kommun

Salems kommun klarade sitt mottagande inom 2016. I Botkyrka kommun tackade en handfull individer nej till anvisning, därav differensen. Värmdö kommun hade en liknande situation. Tyresö kommun har inte klarat 2016 års anvisningar.

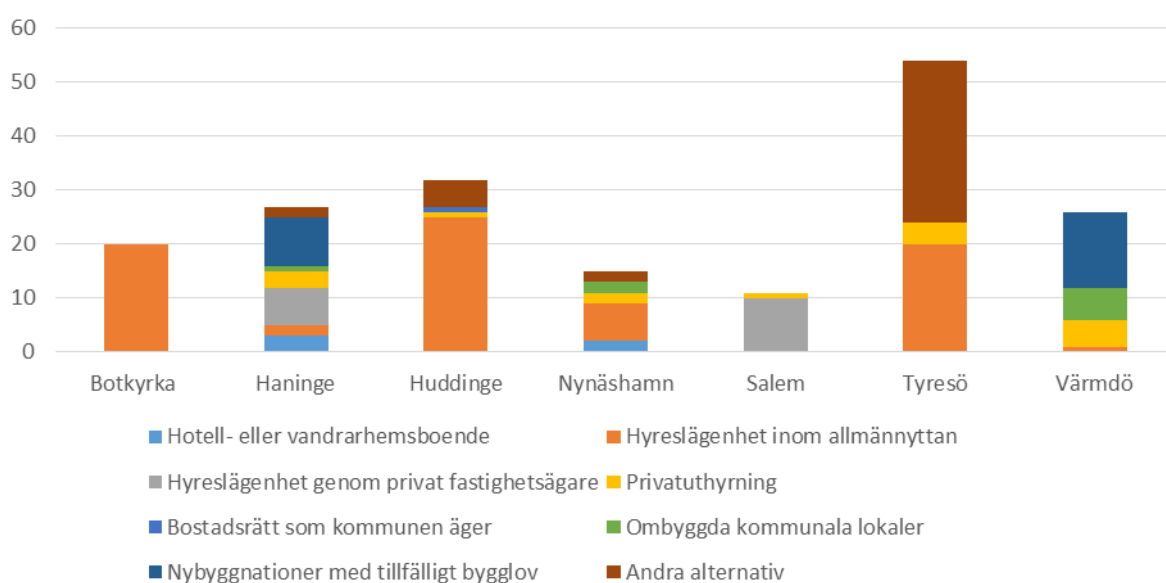
---

<sup>2</sup> <https://www.lagboken.se>

## 5. Hur bosätter kommunerna?

Frågorna som ställts rör hur de tillfrågade kommunerna har anvisat bostäder utifrån behov hos olika familjekonstellationer. Uppgifterna i staplarna säger ibland inte så mycket om boendet på sikt utan beskriver snarare det initiala boendet eftersom flera kommuner använt sig av en inledande boendekedja för att få bosättningen att fungera i väntan på att andra mer eller mindre långsiktiga lösningar ska färdigställas.

### Bosättning av barnfamiljer beräknat på antal hushåll

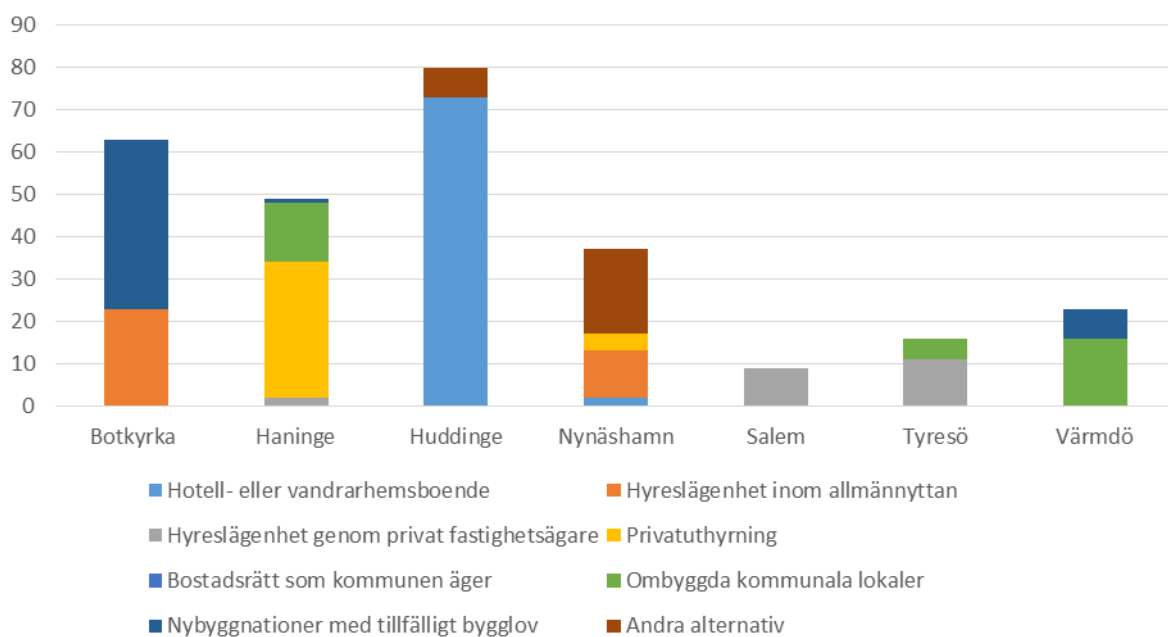


Exempel på andra alternativ är villavagnar och andra typer av tillfälliga lokaler. I de fall kommunerna använt hotell- eller vandrarhemslösningar för den här gruppen har det varit som en slussfunktion för att sedan kunna flytta vidare till ett mer anpassat boende. Ingen kommun har redovisat att barnfamiljer hänvisats till att dela lägenhet eller rum med utomstående.

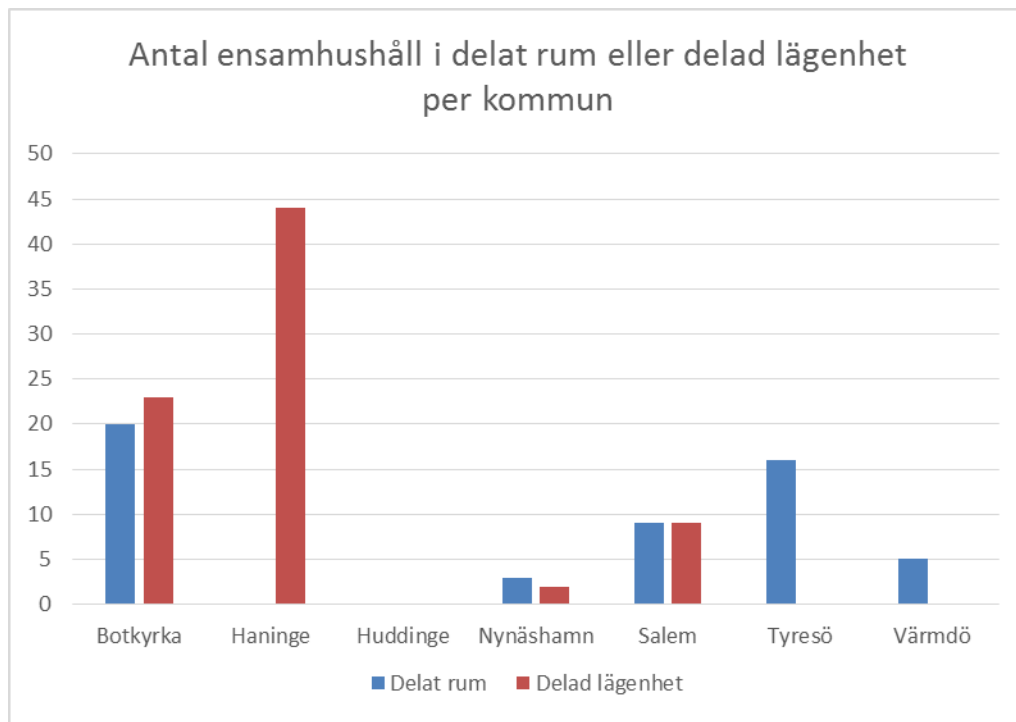
### Bosättning av flerpersonshushåll

En typ av familjekonstellation är två vuxna eller fler som bor tillsammans utan att vara ett par, det kan till exempel röra sig om vuxna syskonpar med en äldre släkting eller liknande. Totalt finns sju sådana hushåll redovisade hos de medverkande kommunerna. Denna typ av hushållstyp ställer krav på tydliga bosättningsunderlag från Migrationsverket så att kommunen till exempel vet vilka personer som kan dela rum. Ingen kommun har redovisat att flerpersonshushåll hänvisats till att dela lägenhet eller rum med andra, för dem okända, personer. De har istället hänvisats till hyreslägenheter och villavagnar.

## Bosättning av enpersonshushåll



Enpersonshushåll har i vissa fall sökt ett gemensamt boende, t ex syskonpar. Ibland har vuxna hänvisats till att dela rum eller lägenhet med andra men för dem okända, vuxna individer. Ibland delas lägenhet, ibland delar två vuxna på ett rum. Exempelvis har Salems kommun använt sig av den lösningen, medan Huddinge kommun valt bort det alternativet. Delat boende har i viss mån fungerat otillfredsställande och orsakat oro hos de boende.



### **Anvisade personer tackar nej**

En del personer som anvisats kommunplats har tackat nej och istället hittat ett eget boende efter uppehållstillstånd. Att personen avböjer ett erbjudande kan ske vid olika tillfällen under anvisningsprocessen och orsakerna varierar:

- Andra familjemedlemmar har inte anvisats samtidigt.
- Personen har haft väntande arbete i annan kommun.
- Personen har haft ett eget boende ”på gång”.

Risken med egenbosättning är emellertid att boendet inte är hållbart över tid och att det på sikt innebär bostadssociala bekymmer. Det kan i sin tur innebära en ökad belastning på socialtjänsten.

### **6. Bristande bosättningsunderlag**

Under 2016 skötte Arbetsförmedlingens bosättningsenhet anvisningar av personer med full prestationsförmåga och de med delvis nedsatt prestationsförmåga. Migrationsverket anvisade dem med helt nedsatt prestationsförmåga och kvotflyktingar.

En god bosättning förutsätter underlag och förhandsinformation som gör att den mottagande kommunen kan förbereda boende och andra viktiga delar, till exempel kontakt med vården. I många fall brister underlagen vilket försvårar mottagandet.

### **7. Privatuthyrningar**

En del av bostäderna har ordnats fram med hjälp av privatpersoner som hyr ut hel eller del av bostad. Det är ett alternativ som många kommuner nu prövat och börjat använda och som ofta uppmuntras av civilsamhälle och av olika politiska företrädare. Det har i vissa fall fallit väl ut medan det i andra varit svårigheter bland annat med hyressättningen. Privatuthyrningar beskrivs av kommunerna som ett arbetsintensivt och stundtals svårt arbete som kräver att regler och riktlinjer



utvecklas mer. För att reda ut brandskyddsregler samt de juridiska och ekonomiska förutsättningarna kring hur kommuner kan arbeta med privatuthyrningar för nyanlända, beslutade sig 2016 flera kommunkluster i länet för att söka utvecklingsmedel hos Länsstyrelsen i Stockholms län. Bland kommunerna i södra delen av länet ingår Nacka, Värmdö, Tyresö och Nynäshamn i ett projektkluster och Botkyrka, Salem, Huddinge och Nykvarn i ett annat. Det sistnämnda projektet är i skrivande stund avslutat och har resulterat i ett kunskapsunderlag för kommuner som vill arbeta med privatuthyrningar som boendeform. Underlaget är framtaget av PwC.<sup>3</sup>

#### **8. Samverkan med allmännyttan eller privata bostadsbolag**

Sex av sju tillfrågade kommuner har kommunala bostadsbolag. I de fall det finns ett kommunalt bostadsbolag spelar förhållandet mellan kommunen och det kommunala bostadsbolaget in, det finns bland annat olika sätt att arbeta med direktiv. En del kommuner har stora möjligheter att påverka tillgången till lägenheter via direktiv, andra inte. Tillgången på hyresrätter spelar också en stor roll. Frågan om att tilldela en viss andel av hyresrätterna till nyanlända kan uppfattas som kommunpolitiskt komplicerad då kommunen riskerar att ställa olika gruppers behov mot varandra- både ungdomar och socioekonomiskt svaga grupper har redan en utsatt position på bostadsmarknaden.

Frånvaron av kommunala bostadsbolag behöver inte innebära att kommunen inte har tillgång till hyresrätter för att kunna bosätta nyanlända. I vissa kommuner finns en samverkan med privata bostadsbolag vilket fungerat utifrån möjligheten att bosätta 2016 års anvisningar.

#### **9. Byggnad och finansiering**

Då bostadsbyggande har långa förberedande processer har det varit svårt att leverera snabba lösningar i samband med att Bosättningslagen trädde i kraft. Det finns inga särskilda strukturer för att hitta särlösningar på kort sikt, utan kommunerna har varit hänvisade till de etablerade regelverken.

Många kommuner har satsat på modulbostäder som betraktas som en relativt snabb lösning. Det har likafullt i vissa kommuner varit en utmaning att hitta lämpliga placeringar av modulbostäder och överklaganden av beslut har försenat processerna avsevärt. Plan- och bygglagen är inte anpassad till de korta ledtider som snabba modullösningar kräver. Dessutom har elleverantörer tagit lång tid på sig att dra fram elledningar där det inte finns. I vissa kommuner har dessutom vissa praktiska frågor inte haft någon organisatorisk hemvist- till exempel vilken förvaltning som ordnar att posten fungerar eller hur bedömningar av brandskydd ska göras.

En annan orsak till att det är komplicerat att få fram bostäder till nyanlända är att kommunerna i regel äger lite egen exploaterbar mark, mycket exploateras redan av byggbolag som har avtal med privata markägare eller med kommunen. Då mark har tagits fram har det ändå tagit lång tid att utreda, förbereda och besluta för att bostäder skulle kunna byggas i den skala som motsvarar behovet. Även förseningar och/eller långa leveranstider är en orsak till att det dragit ut på tiden. Byggnad av modulbostäder kan också vara svårt att försvara ekonomiskt då höga kostnader för nybyggnationer inte kan tas in via hyresintäkter. Det har i

---

<sup>3</sup> PwC är ett företag inom områdena revision, redovisning och rådgivning.

kommunerna funnits diskussioner kring hur r modulbostäder ska finansieras och hur modellen för hyressättning ska se ut.

Därutöver innebär kortsiktiga lösningar otillräckliga avskrivningstider i förhållande till de investeringar som görs. Kommunerna försöker därför hitta andra sätt att finansiera bostäderna. Under 2015 och 2016 har staten skjutit till medel i samband med det ökade mottagandet. Bland annat har statligt stöd i form av byggbonus införts med stöd av den förordning som trädde i kraft den 15 juni 2016. "Förordning (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande" <https://www.riksdagen.se>. En del av potten avser byggande för gruppen nyanlända. Kommunerna var år 2016 hänvisade till att söka stödet innan den 1 oktober. I slutet av 2016 tillförde staten också extramedel i samband med den ökningen av nyanlända i kommunerna. I de tillfrågade kommunerna fördelades extramedel och byggbonus enligt följande:

Beviljade extramedel 2015/2016		Byggbonus
Kommun	milj. kr	milj.kr
Botkyrka	64,9	0
Haninge	39,4	29,3
Huddinge	37,2	40,8
Nynäshamn	8,2	4,6
Salem	3,8	0
Tyresö	8,1	5,5
Värmdö	3,9	7,9

Utöver de nämnda bidragen har kommunerna rätt till schablonersättning för de nyanlända som bosätts i kommunen, både de som anvisas och de som egenbosätter sig efter uppehållstillstånd. År 2016 uppgick ersättningen till 125 000 kr per vuxen, fördelad på en tvåårsperiod. Utöver detta har kommunen möjlighet till en grundersättning på 224 000 kr. Det finns dessutom möjlighet att återsöka olika kostnader, till exempel kostnader för tomhyror i väntan på att anvisad ska bosättas.

### Överenskommelser vid nybyggnation

Ett sätt att få tillgång till bostäder för anvisade nyanlända är den modell som till exempel Haninge använder sig av. Där har det identifierats ett behov av anvisade bostäder till nyanlända som motsvarar upp till 10 % av nybyggnationen. Även Tyresö har en liknande modell där Stadsbyggnads-förvaltningen i exploateringsfasen överenskommer med externa byggherrar om att 10 % av hyresrätterna ska gå till socialtjänstens målgrupper och nyanlända anvisade. Arbetssättet är emellertid ingen snabb lösning, det har tagit tid innan nya bostäder blivit klara. Haninge hade överenskommelser om cirka 15 lägenheter 2016, men samtliga blev försenade och inflyttning kunde ske först 2017.

### Köp av bostadsrätter

En del kommuner i södertörnsområdet har använt köp av bostadsrätter som en möjlighet att skaffa bostäder åt nyanlända, men långt ifrån alla kommuner har tyckt att den typen av lösning varit gångbar.

## 10. Förvaltningsövergripande organisationsmodeller

Bosättningslagens införande har för kommunerna inneburit kort ställtid och en utmaning i att hinna ta fram en fungerande och förvaltningsövergripande organisationsmodell. Frågan om bosättning av nyanlända på anvisning har i vissa fall placerats inom den förvaltning som hanterar sociala frågor. Det har betytt att personal behandlat frågor som i vanliga fall ombesörjs av andra förvaltningar med samhällsbyggnad och teknisk förvaltning som huvudområden. I de fall kommunerna hittat förvaltningsövergripande lösningar har samhällsbyggnadsfrågor vävts ihop med frågor som hanteras av socialförvaltning eller motvarande.

De tillfrågade kommunerna anger generellt att samverkan över förvaltningsgränserna har varit till nytta i processen för att få fram bostäder till de anvisade. Arbetsgruppen för nyckeltalsarbetet har i sin analys identifierat en del framgångsfaktorer. Ett exempel är Salems kommun där mottagandet av anvisade flyktingar under året fungerat tack vare socialförvaltningens samarbete med miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen, som till exempel sköter samarbetet med privata hyresvärdar i kommunen. Den politiska styrningen sker utifrån att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige ger miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att ordna och förvärva fastigheter för boende till nyanlända. En intern samverkan har varit viktig men även samarbetet med externa aktörer såsom Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har spelat en stor roll.

I Tyresö kommun har en förvaltningsövergripande modell med fastighetsavdelningen, Tyresöbostäder och Centrum för arbete och integration (Utvecklingsförvaltningen) skapats. Innan den modellen utkristalliserade sig fanns en ”bogrupp” med representanter från socialförvaltningen, Centrum för arbetsmarknad och integration, stadsbyggnad, lokalstrategen, fastighetschefen och kommundirektören. I gruppen gjordes en behovsanalys utifrån kommunens olika målgrupper och där lyftes även markfrågor och vilken typ av boenden kommunen ville satsa på.

I Botkyrka kommun har flyktingsamordnaren under 2016 arbetat utifrån ett uppdrag från kommunledningsgruppen. Tillsammans med en arbetsgrupp bestående av representanter från kommunledningsförvaltningen, samhällsbyggnadsförvaltningen och det kommunala bostadsbolaget har ett förslag till bosättning av nyanlända 2016 tagits fram. Processen har inneburit att behov av en mer långsiktig planering identifierats. Detta har resulterat i nya uppdrag. Arbetet med att bosätta nyanlända ligger sedan maj 2016 på det kommunala bostadsbolaget. För att det arbetet ska fortlöpa smidigt finns en samverkansstyrgrupp bestående av kommundirektör, förvaltningschef från samhällsbyggnadsförvaltningen, kommunens kommunikationschef, verksamhetschef från socialförvaltningen som hanterar det operativa arbetet med anvisade nyanlända, kommunens flyktingsamordnare samt VD, byggchef och projektledare för det kommunala bostadsbolaget.

I Haninge kommun har det funnits ett tydligt politiskt uppdrag och en tanke om att lösningen inte enbart vilar på socialtjänsten. Ett tätt samarbete mellan kommunstyrelseförvaltningens lokalförsörjningsenhet, som haft ansvar att skapa lösningar och tilldela lägenheter, flyktingsamordnare och andra funktioner inom socialförvaltningen har varit av vikt. Ett styrdokument som anses ha bidragit till att

bosättningen fungerat är ”Plan för boendemöjligheter för flyktingmottagande” som beslutades av socialnämnd och kommunstyrelse hösten 2015. Arbetet har också underlättats av att det gjorts en genomgång av samtliga arbetsprocesser inom berörda förvaltningar.

I Huddinge samlas ansvaret för bosättningsuppdraget i en central enhet inom Social- och äldreomsorgsförvaltningen. Chefen för bosättningsenheten har även en projektledarroll för kommunens arbete att ta fram bostadslösningar för nyanlända. Detta innebär en förvaltningsövergripande projektsamordning av allt samhällsbyggnadsarbete som behöver utföras gällande nybyggnadsprojekt och möjliga inhyrningar. Detta arbete har skett under ledning av en styrgrupp som letts av kommundirektören, hos vilken projektledaren varit föredragande.

Kommunstyrelsens ordförande har också tillsammans med socialnämndens ordförande löpande stämt av arbetet med kommundirektören och förvaltningsdirektören för social- och äldreomsorgsförvaltningen. Även här har projektledaren varit föredragande. Trots det omfattande bosättningsuppdrag Huddinge fick för året 2016 kunde kommunen klara sitt bosättningsuppdrag. Utöver det ordinarie arbetet driver Huddinge kommun tillsammans med Stockholms stad projektet Bättre bosättning, ett projekt finansierat av Länsstyrelsen i Stockholms län som följer bosättningsarbetet i de båda kommunerna. Projektet ska studera bosättningen av nyanlända och skapa förutsättningar för en god metodutveckling.

#### **11. Boendekedjor på längre sikt**

De bostadslösningar som nu tas av kommunerna är i många fall kortsiktiga. En del kommuner hyr lägenheter hos privata fastighetsägare där det inte finns möjlighet att ta över hyreskontrakten. Det innebär att de anvisade måste ställa sig i olika bostadsköer och söka efter eget boende. I några kommuner kan de nyanlända, om de uppfyller inkomstkraven, ta över kontraktet. Det är emellertid inte alltid möjligt då hyrorna är höga. Frågan är då om boenden för nyanlända ska subventioneras eller om kommunerna ska godkänna en högre boendekostnad när behovet av försörjningsstöd provas.

I länsstyrelsernas rapport ”Mottagande och etablering av nyanlända 2016 (META)” anger 60 % av de svarande av landets kommuner (svarsfrekvens 73 %) att de bedriver effektiv samverkan mellan förvaltningarna i syfte att skapa omedelbara bostadslösningar för nyanlända, men bara 42 % anser att de gör detsamma på längre sikt. Samtidigt anser 82 % att de arbetar aktivt för att nyanlända som tas emot på anvisning ska ha möjlighet att bo kvar i kommunen. För att detta ska bli verklighet behöver kommunerna anta den kommande utmaningen med att hitta långsiktiga boendelösningar för nyanlända. Detta för att, för nyanlända, trygga en god etablering på arbetsmarknaden och en reell möjlighet till delaktighet i det svenska samhällslivet.