



Stadens bostads- försörjningsansvar

Nr 4, 2018

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-107/2017

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, www.stockholm.se/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Kommunstyrelsen

Stadens bostadsförsörjnings- ansvar

Revisorsgrupp 1 har den 14 mars 2018 behandlat bifogad
revisionsrapport (nr 4/2018)

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till
kommunstyrelsen för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till
revisorsgrupp 1 senast den 31 maj 2018. Rapporten överlämnas
också till socialnämnden, exploateringsnämnden,
stadsbyggnadsnämnden, Stockholms stadshus AB, AB
Stockholmshem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB,
Bostadsförmedlingen i Stockholm AB och SHIS Bostäder för
kännedom.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen är reglerat i lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383). Enligt lagen ska kommunen planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla kommuninvånare att leva i goda bostäder. I lagen har kommunfullmäktiges roll och ansvar förtydligats genom att fullmäktige under varje mandatperiod ska anta riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning.

Stockholms stad har som mål att vara en stad för alla, vilket innebär att bostäder också ska byggas för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden.

Granskningen syftar till att bedöma om staden lever upp till det särskilda bostadsförsörjningsansvaret utifrån lagkrav samt kommunfullmäktiges målsättning i budget. Granskningen har avgränsats till tre av sju av stadens prioriterade, grupper med svag ställning på bostadsmarknaden; nyanlända, studenter och ungdomar/unga vuxna. Förutom kommunstyrelsen har socialnämnden, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholms Stadshus AB, AB Stockholmshem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB, Bostadsförmedlingen i Stockholm AB samt SHIS Bostäder ingått i granskningen.

Stockholms stad har en målsättning att bygga 140 000 bostäder till 2030. Bostadsmålet, som även brutits ner i ett antal delmål och indikatorer, följs upp löpande. År 2017 antog fullmäktige riktlinjer för bostadsförsörjning.

I stadens budgetar för 2017 och 2018 anges övergripande vilka satsningar fullmäktige beslutat om för grupper som staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för. Stadens riktlinjer för bostadsförsörjningen innehåller nulägesbeskrivningar och genomförda insatser för de olika grupperna, dock saknas en tydlig planering framåt och en genomförandeplan samt hur och när uppföljning ska ske. Det saknas även en analys avseende efterfrågan på bostäder för de av fullmäktige prioriterade grupperna.

För nyanlända planeras modulhus för att lösa en del av boende-frågan. När det gäller att få fram lägenheter för studenter och unga vuxna sker det genom både nyproduktion och prioritering bland befintliga hyresrätter. Det finns dock fortsatt en efterfrågan vad gäller bostäder för dessa grupper. När det gäller nyanlända är bostadslösningarna tillfälliga, vilket innebär att de nyanlända måste

hitta sin permanenta lösning på den vanliga bostadsmarknaden. För en hyreslägenhet gäller en kötid på i genomsnitt tio år. Enligt Bostadsförmedlingens statistik är det många studenter och unga vuxna som står i kö för en lägenhet. Kötiden är cirka 5 år för dessa grupper. När det gäller stadens mål om att färdigställa 4 000 studentbostäder under perioden 2013-2017 blev utfallet 2 393 bostäder.

Revisionskontoret ser positivt på de uppdrag som lämnats i budget 2018 avseende samordning och behovsanalyser för de grupper staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendation:

- Kommunstyrelsen bör utveckla stadens riktlinjer för bostadsförsörjning vad gäller en långsiktig genomförandeplan.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor	1
1.3 Avgränsning	2
1.4 Ansvarig nämnd/styrelse.....	2
1.5 Revisionskriterier	2
1.6 Metod	3
2. Styrdokument och lagstiftning	3
2.1 Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	3
2.2 Boverkets handbok för kommunernas bostadsförsörjning	4
2.3 Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare och flyktingar .	5
3. Granskningens resultat	7
3.1 Riktlinjer för bostadsförsörjning	7
3.2 Nyanlända	7
3.3 Ungdomar och unga vuxna.....	11
3.4 Studenter.....	12
4. Analys	13
5. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	17

Bilagor

Bilaga 1 Intervjupersoner	19
---------------------------------	----

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen är reglerat i lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383). Enligt lagen ska kommunen planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla kommuninvånare att leva i goda bostäder. I lagen har ett tillägg införts där kommunfullmäktiges roll och ansvar förtydligades genom att fullmäktige under varje mandatperiod ska anta riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning.

Arbetet för att få fram fler bostäder för grupper som staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för ska, enligt budget 2017, intensifieras med prioritering av nyanlända och ensamkommande flyktingbarn.

Socialnämnden har i uppdrag att på stadsövergripande nivå utreda och sammanställa behoven av bostäder för grupper som staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för. Exploateringsnämnden ska bidra till stadens arbete för att tillgodose bostäder åt prioriterade grupper bland annat unga, studenter och andra grupper som står långt ifrån bostadsmarknaden. Vidare ska exploateringsnämnden bistå staden i arbetet med att tillgodose behovet av bostäder för nyanlända och ensamkommande flyktingbarn. Bostadsbolagen och Micasa Fastigheter i Stockholm AB har i uppdrag att tillhandahålla bostäder till prioriterade grupper samt aktivt bidra och samverka för att skapa fler boenden för dessa grupper.

Kommunfullmäktige beslutade att godkänna Riktlinjer för bostadsförsörjningen 2017-2020 i juni 2017. I riktlinjerna redovisas stadens sju prioriterade grupper på bostadsmarknaden: 1. ungdomar och unga vuxna, 2. studenter, 3. äldre, 4. personer med funktionsnedsättning, 5. nyanlända och ensamkommande barn och unga, 6. hemlösa samt 7. personer utsatta för våld i nära relation.

Med många grupper att prioritera finns risk för att det blir en undanträngning i och med att det råder bostadsbrist i Stockholm.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska hur staden lever upp till det särskilda bostadsförsörjningsansvaret för prioriterade grupper utifrån lagkrav samt kommunfullmäktiges målsättning i budget.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Är ansvar och befogenheter tydligt utformade inom staden avseende bostadsförsörjningsansvaret?
- Sker analys av behov och efterfrågan?
- Hur sker prioritering av bostäder mellan olika prioriterade grupper och vem gör prioriteringen?
- Hur säkerställs att behoven av bostäder för de olika prioriterade grupperna blir tillgodosedda?
- Hur sker uppföljningen av att dessa behov tillgodoses?
- Hur sker samordning av bostadsförsörjningsansvaret mellan berörda nämnder och bolag?

1.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas till följande prioriterade grupper:

- nyanlända
- ungdomar och unga vuxna
- studenter

Övriga prioriterade grupper som hemlösa, äldre, personer med funktionsnedsättning, personer utsatta för våld i nära relation och ensamkommande barn och unga omfattas inte av granskningen. Bostäder för personer med funktionsnedsättning granskades under 2015. Äldre undantas på grund av att granskning avseende tryggt boende inom äldreomsorgen genomfördes under 2016. Bostäder för personer utsatta för våld i nära relation hanteras via förtur genom bostadsförmedling. Behovet av skyddad bostad inkluderar även krav på t.ex. säkerhetsaspekter. Ensamkommande barn ingår inte på grund av att de bor i jourhem/familjehem och därav inte i ”egen” bostad.

1.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Följande nämnder, bolag och stiftelse ingår i granskningen. Kommunstyrelsen, socialnämnden, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholms Stadshus AB, AB Stockholmshem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB, Bostadsförmedlingen i Stockholm AB samt SHIS Bostäder¹.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier kommer tillämpas i granskningen.

¹ Stiftelsen Hotellhem (SHIS Bostäder) är Stockholms stads bostadssociala resurs och har kommunfullmäktiges uppdrag att tillhandahålla genomgångsbostäder för stockholmare som av sociala/ekonomiska skäl inte har tillträde till den ordinarie bostadsmarknaden.

- Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383)
- Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning
- Stadens budget 2017 (bostadsförsörjningsansvaret)
- Boverkets handbok för kommunernas bostadsförsörjning

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med nyckelpersoner i berörda förvaltningar och bolag. Därtill har genomgång av styrdokument, riktlinjer och statistik genomförts.

Granskningen har genomförts av Örjan Palmqvist och Åsa Hjortsberg Sandgren på revisionskontoret. Rapporten har fakta-kontrollerats av förvaltningarna och bolagen.

2. Styrdokument och lagstiftning

Nedan redovisas en sammanfattning av väsentliga delar av revisionskriterierna.

2.1 Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

1 § Varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.

2 § Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska 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. Lag (2013:866)².

7 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.

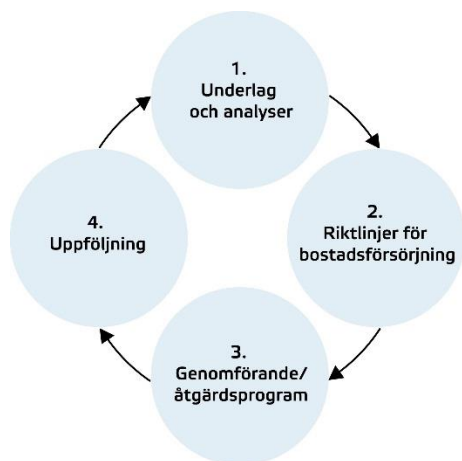
8 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2014.

2.2 Boverkets handbok för kommunernas bostadsförsörjning

Boverket har tagit fram en handbok med tips och exempel på hur kommunerna kan arbeta med boendeplanering och gå till väga för att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Processen när kommunen arbetar fram sina riktlinjer för bostadsförsörjningen kan delas in i fyra steg, och samtliga fyra steg behövs för att dokumentet ska vara användbart för planering, genomförande och uppföljning.



² Lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

1. För att kunna arbeta fram och anta riktlinjer krävs ett underlagsmaterial som analyserar situationen i kommunen.
2. Själva riktlinjerna är det dokument som enligt lag ska antas i kommunfullmäktige.
3. För att riktlinjerna ska få genomslag i kommunens planering behövs någon form av genomförandestrategi som exempelvis kan sammanställas i en åtgärdsplan med prioriteringslista och ansvarsfördelning.
4. En årlig uppföljning av riktlinjerna är ett bra underlag för en diskussion i kommunfullmäktige och för beslut om en eventuell översyn av riktlinjerna. Efter uppföljningen och en eventuell översyn av riktlinjerna ska de vara vägledande vid aktualitetsprövningen av översiktsplanen. Processerna för riktlinjer för bostadsförsörjningen och översiktsplanen går på så sätt in i varandra.

2.3 Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare och flyktingar

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning genom anvisning till en kommun.

2 § Lagen gäller en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt:

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

3 § Lagen gäller även en nyanländ som har:

1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 2 §, och
2. ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlande har anknytning till först togs emot i en kommun.

Första stycket gäller inte om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

4 § Lagen gäller dock inte barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Anvisning till en kommun

5 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 5 §.

7 § Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Bemyndigande

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om

- fastställande av antalet nyanlända som ska anvisas under ett visst år,
- den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar under året,
- förfarandet för fördelningen av anvisningar mellan kommuner,
- vilka kriterier, utöver de som anges i 7 § andra stycket, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och
- inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske.

9 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

3. Granskningens resultat

3.1 Riktlinjer för bostadsförsörjning

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunen planera så att förutsättningar finns för alla invånare att kunna leva i goda bostäder. Planeringen ska dokumenteras i riktlinjer som ska antas av kommunfullmäktige. Riktlinjerna ska grunda sig på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Stockholms stads kommunfullmäktige har antagit Riktlinjer för bostadsförsörjning 2017-2020³.

Den tidigare översiktsplanen utgjorde stadens riktlinjer för bostadsförsörjningen, men i samband med att en ny översiktsplan utarbetats lyftes, i enlighet med vägledning från Boverket, riktlinjerna ut till ett eget dokument och process.

I budgeten anges övergripande vilka satsningar fullmäktige beslutat om. Stadens riktlinjer för bostadsförsörjning innehåller nulägesbeskrivning och genomförda insatser för de olika grupperna. I riktlinjerna saknas en tydlig planering framåt samt genomförandeplan.

I staden finns en utsedd samordnare för bostäder för nyanlända. Det finns dock ingen utsedd ansvarig för att hålla ihop stadens arbete utifrån riktlinjerna för bostadsförsörjning. För studentbostäder finns mål och indikatorer i stadens budget som berör flera förvaltningar och bolag. Dessa följs upp löpande både via nämndernas uppföljningar men även samlat inom stadens bostadssamordnares uppdrag. Alla bostadsmål följs upp månadsvis och rapporteras till berörda chefer i staden. För ungdomsbostäder finns inga mål eller indikatorer i budgeten.

Enligt stadens riktlinjer för bostadsförsörjning ska uppföljning ske årligen bl.a. genom Boverkets bostadsmarknadsenkät men även i stadens ordinarie verksamhet. Hur detta ska ske anges inte.

3.2 Nyanlända

Boende är vid sidan av sysselsättning den viktigaste faktorn för att skapa trygghet och stabilitet i tillvaron för nyanlända. Bristen på bostäder i Stockholm försvårar tillgången till långsiktiga boendelösningar.

³ KF den 12 juni 2017.

Ansvarsfördelning

Inom stadsledningskontoret finns en samordnare för bostäder för nyanlända sedan hösten 2016. Till arbetet är flera grupper knutna. En styrgrupp med chefer från stadsledningskontoret och berörda verksamheter samt en grupp med de tekniska förvaltningarna och berörda bolag som samverkar i planerings- och byggprocessen för bostäder, bland annat genom byggande av modulhus. Modulhusen byggs i AB StockholmsHems regi för uthyrning till Stiftelsen Hotellhem, SHIS Bostäder. Staden har även en bosättningsgrupp som arbetar med planeringen framåt och en integrationsgrupp i samverkan med bland annat Intro Stockholm⁴.

Intro Stockholm har i uppdrag att möjliggöra bosättning för nyanlända som anvisats till Stockholm. Alla boenden som tas fram för nyanlända anmäls till Intro Stockholm. På Intro Stockholm matchas de sökande mot de, tillfälliga boenden som finns tillgängliga. På enheten prövas även rätten till initialt ekonomiskt bistånd i avvaktan på etableringsersättning. De nyanlända får socialt stöd och praktisk hjälp i samband med bosättning och erbjuds samhällsinformation och introduktion. Allt i syfte att öka möjligheterna att få stadigvarande bosättning och uppnå självförsörjning.

Behovsanalyser

Utifrån Bosättningslagen⁵ har Migrationsverket rätt att anvisa nyanlända till kommunerna i landet. Från det att ett beslut om anvisning är fattat har staden upp till två månader på sig att ta emot den nyanlända. Innan kommunerna tar emot de nyanlända bor de på Migrationsverkets anläggningsboenden.

I september/oktober redovisar länsstyrelsen länsfördelningen för kommande års fördelning, per månad, utifrån Migrationsverkets prognos. En prognos de reviderar vid behov. Under 2016 beräknade Migrationsverket det preliminära kommuntalet för Stockholms stad till 2 810 nyanlända varav 2 436 valde att flytta till staden. Samtliga nyanlända hade tilldelats en bostad innan den 30 april 2017.⁶

⁴ Socialnämndens mottagningsenhet med uppdrag att förmedla boende och pröva rätten till ekonomiskt bistånd tills dess att nyanlända har kommit in i Arbetsförmedlingens etableringsinsatser. På enheten arbetar närmare 79 personer.

⁵ Bosättningslag gäller sedan 1 mars 2016

⁶ Tiden från anvisningsbeslut till mottagande i kommunen förlängs för anvisningsbeslut fattade 2016, från som längst två månader till som längst fyra månader enligt regering vid en presskonferens 30 november 2016.

År 2017 anvisades 2 858 nyanlända till Stockholms stad, varav cirka 300 kvotflyktingar⁷. Till och med oktober hade 2 329 nyanlända fått bostad. Enligt stadsledningskontorets prognoser kommer staden klara att ta emot alla inom angiven tid, vilket är t.o.m. februari 2018. För 2018 har Stockholm anvisats att ta emot 1 882 nyanlända varav cirka 600 kvotflyktingar.

I 2017 års prognoser räknade Migrationsverket med cirka 75 procent ensamhushåll, medan utfallet blev cirka 70 procent familjer.

Enligt statistik från SHIS har få av de nyanlända som bott i SHIS boenden flyttat vidare till ett permanent boende. Många av dessa har flyttat från Stockholms stad.

Säkerställande av behov/bostadslösningar

För nyanlända som inte kan ordna boende på egen hand ordnar Stockholms stad genomgångsbostäder. En genomgångsbostad är en tillfällig bostadslösning i avvaktan på en permanent bostad. För att inte begränsa den flexibilitet som är nödvändig är det inte reglerat i bostättningslagen vilken typ av boende som kommunen ska erbjuda, tillfälligt eller permanent.

Staden ordnar genomgångsbostäder på flera sätt. För dessa bostäder gäller korta hyreskontrakt om en månad med möjlighet till en månads förlängning utan besittningsskydd. Till genomgångslägenheter används bland annat befintliga fastigheter som inte längre används för sitt ursprungliga ändamål. Det kan till exempel vara före detta äldreboenden eller kontorslokaler som kan byggas om till bostäder. För att komplettera utbudet planerar staden att bygga tillfälliga modulhus på ett tiotal platser i Stockholm. Först ut var modulhusen i Fagersjö med 88 små lägenheter, om 9 kvm med gemensamhetskök, där inflyttning ägt rum. Ytterligare modulhus planeras bland annat i Bromma, Hägersten-Liljeholmen och på Östermalm. Totalt finns planering för cirka 400 lägenheter under 2018. Lägenheterna som nu planeras är mestadels tvåor och treor i och med att andelen familjer är stor. En förändring staden fått göra i och med att det är mestadels familjer som kommer och inte ensamstående som Migrationsverket antog i sina prognoser.

Staden har även ordnat tillfälliga boenden i bostäder inom stadens egna bolag och förvaltningar, privata fastigheter, privatbostäder, vandrarhemsplatser och kollektivboenden.

⁷ Kvotflyktingar väljs ut av UNHCR genom en bedömning om vilka som är mest akut behov av skydd. Kvotflyktingar får till skillnad från andra flyktingar en organiserad och trygg resa till Sverige. Detta kan ske med kort varsel.

Inom SHIS har man anställt flera personer för att arbeta med tillfälliga bostäder till nyanlända. SHIS grunduppdrag och uppdraget avseende bostäder till nyanlända hålls åtskilda. Uppdraget avser tillfälliga bostäder under etableringstiden utifrån målet att komma vidare till eget boende. Etableringstiden uppges i regel vara två år. I realiteten är möjligheten till permanentbostad inom två år kraftigt begränsad av stadens bostadssituation, vilket troligen kommer förlänga boendetiden i SHIS genomgångsbostäder. Vid behov kan SHIS i dessa fall intensifiera dialogen med familjerna och berörda stadsdelsförvaltningar för att hitta lösningar.

Genom SHIS får de nyanlända kunskap genom Boskolan. Under utbildningen tar man upp viktiga ämnen såsom samhällsorientering, rättigheter och skyldigheter som hyresgäst, hushållsekonomi, grundläggande IT-kunskaper samt fritid och friskvård. Syftet med Boskolan är att ge hyresgästerna en god grund att stå på och ett självförtroende att själva ta tag i de hinder som finns för att flytta till en egen lägenhet. SHIS hjälper och instruerar varje hushåll individuellt med att registrera sig hos bostadsförmedlingen, samt tipsar och följer upp hur man söker bostad genom bostadsförmedlingen och andra fristående fastighetsägare.

SHIS uppger att behov av att få fram bostäder till nyanlända fortsätter att öka. Förutom detta utgör trångboddhet en utmaning eftersom det befintliga fastighetsbeståndet idag består av små lägenheter och andelen som kommit i mycket högre grad än beräknat är familjer.

För att erhålla en permanent hyresbostad måste de nyanlända ställa sig i bostadskö. Enligt Bostadsförmedlingens statistik är den genomsnittliga kötiden för att få en bostad cirka tio år. Bostadsförmedlingen har tagit fram en folder på sju olika språk om vikten av att stå i kö för att få en bostad. De försöker nå ut med information via olika kanaler i staden.

Kommunikation med stadens medborgare avseende mottagande och byggande av bostäder för nyanlända sker via infoblad, bygginfo samt medborgardialoger på plats i berörda stadsdelsnämnder. Det har även anordnats flera öppnahanus-möten. Samordnaren har besökt stadsdelsnämndernas presidier för att informera om hur staden arbetar.

I stadens budget för 2018 anges att kommunstyrelsen ska ta fram en långsikt plan för boendesituationen för nyanlända.

3.3 Ungdomar och unga vuxna

Det finns ingen definition av begreppet ungdomsbostad, varken i lag eller i Stockholms stad. Enligt stadens budget 2017 och ägar-direktiven ska bostadsbolagen erbjuda möjlighet till så kallade kompiskontrakt för ungdomar och bostadsförmedlingen ska bidra till arbetet med att underlätta för ungdomar att komma in på bostadsmarknaden.

Bostadsförmedlingen i Stockholm⁸ förmedlar ungdomsbostäder till åldersgruppen 18-25 år. Under 2016 förmedlades 1 351 ungdomsbostäder. Bostadsförmedlingen har aldrig tidigare förmedlat så många ungdomsbostäder. För 2017 förmedlades 1033 ungdomslägenheter varav 8 var nyproduktion.

Enligt bostadsförmedlingens regelverk måste man vara 18 år för att få ställa sig i kö. Förmedlingen skickar ut information om vikten av att ställa sig i bostadskö till alla som ska fylla 18 år som bor i Stockholms län. Förmedlingen sker utifrån kötid. Fastighetsägaren kan dock märka lägenheter till vissa ändamål, bland annat ungdomsbostad eller studentboende. Om Bostadsförmedlingen får in en lägenhet som inte har märkts kan de föreslå till fastighetsägaren att en lägenhet med fördel skulle kunna märkas till exempelvis unga. Det är alltid fastighetsägaren som bestämmer om märkning ska ske och till vilket ändamål.

Kontrakt för ungdomsbostäder kan vara fullständiga kontrakt med besittningsskydd eller ofullständiga kontrakt utan besittningsskydd. Ofullständiga kontrakt har begränsad boendetid om max fyra år och kunden behåller sin kötid vid förmedling.

Av totalt cirka 600 000 personer som står i bostadskön är ungefär 14 procent aktiva⁹. Av totalen är cirka 102 000 mellan 18-25 år. Genomsnittstiden för gruppen 18-25 år för att få en bostad är cirka 5 år.

För att öka andelen bostäder för ungdomar och unga vuxna drivs projektet Snabba Hus av AB Svenska Bostäder tillsammans med organisationen Jagvillhabostad.nu. Konceptet innebär att bygga mobila bostäder för unga vuxna mellan 18-30 år på tidsbegränsade bygglov. Målet är att bygga 1 000 bostäder de närmaste åren.

⁸ Bostadsförmedlingen i Stockholm förmedlar lägenheter för medborgarna i flera kommuner i länet, bland annat Solna, Huddinge och Värmdö.

⁹ Aktiv = fem intresseanmälningar för ledig bostad eller mer per år

Hittills har 280 lägenheter färdigställt och ytterligare 377 lägenheter planeras med inflyttning under 2019. Lägenheterna hyrs ut med kontrakt utan besittningsskydd.

Bostadsförmedlingen genomför marknadsanalyser som fastighetsbolagen kan ta del av gratis. Förmedlingen följer kontinuerligt åldersfördelning i bostadskön, kötidernas utveckling och antalet förmedlade bostäder. Uppgifterna finns på bolagets hemsida.

Bostadsförmedlingen deltar på studentmässor och för även dialog om ungdomsbostäder med bostads- och fastighetsbolag vid kundmöten.

3.4 Studenter

I Stockholms län finns idag cirka 15 000 studentbostäder att matcha de drygt 93 000 studenterna¹⁰.

För att öka byggandet av studentbostäder i Stockholmsregionen startades ett samarbetsprojekt, Sthlm6000+, av Akademiska hus. I projektet ingår Stockholms stad och stadens bostadsbolag tillsammans med andra kommuner, byggherrar, näringsliv, myndigheter, lärosäten och studenter. Målet är att från 2013 till 2017 bygga minst 6 000 nya studentbostäder, vilket innebär en ökning av antal studentbostäder med 50 procent i länet. Projektet syftar också till att förbättra förmedlingen genom färre och enklare köer. Ingen student ska behöva vänta längre än en termin på en bostad.

I målet för Sthlm6000+ ingick att Stockholms stad skulle bidra med 4 000 inflyttningsklara studentbostäder till sista december 2017. Sthlm6000+ avslutades med en studentbostadsmässa. Ansvaret för att stadens mål *antal färdigställda studentbostäder* skulle uppfyllas låg på exploaterings- och stadsbyggnadsnämnderna samt stadens bostadsbolag. Stadens mål har synkroniserats med målet man utfäst till projektet Sthlm6000+ inom länet.

För att få en samordning kring bostadsmålen finns en bostads-samordnare i staden. Samordnaren leder en genomförandegrupp som följer alla byggprojekt på en övergripande nivå. I gruppens uppdrag ingår att analysera olika fokusområden och utifrån denna analys föreslå åtgärder och prioriteringar för bl.a. studentbostäder. Uppföljning av studentbostadsprojekten sker löpande och rapportering sker till berörda chefer i staden månatligen. Staden har

¹⁰ Sveriges Förenade Studentkårer, SFS, Bostadsrapport 2017

inte genomfört någon ny behovskartläggning sedan kartläggningen inför projektet Sthlm6000+ som gjordes 2013.

Staden producerade 2 393 färdigställda studentbostäder under perioden 2013-2017. Alltså drygt 1 600 bostäder färre än uppsatt mål. Ytterligare 1 723 studentbostäder har påbörjats men inte färdigställts under perioden. Under 2018 beräknas cirka 800 studentbostäder färdigställas.

Enligt projektet Sthlm6000+ slutrapport som publicerades i december 2017 har målet om 6 000 nya studentbostäder inte uppnåtts för perioden 2013-2017. Antal färdigställda studentbostäder i länet blev enligt deras rapport 4 448 stycken. Deras prognos är att målet beräknas nås under 2018. Fram till år 2020 beräknas ytterligare minst 6 000 studentbostäder stå klara enligt Sthlm6000+ prognos.

Stadens studentbostäder förmedlas via Bostadsförmedlingen. Det gäller både nyproduktion och befintliga lägenheter. Bostadsförmedlingen har en gemensam kö för alla som söker bostad i staden. Det finns ingen egen kö för studenter. Fastighetsägaren kan dock märka lägenheter till studentboende. Lägenheten fördelas då till den student som stått i bostadskön längst. Bostadsförmedlingen har aldrig förmedlat så många studentbostäder som under 2017, totalt 2 507 stycken varav 711 var nyproduktion. Under 2016 förmedlades 2 129 studentbostäder.

För studentbostäder är kötiden i genomsnitt 5,5 år (kötiden räknas från den dagen då personen ställde sig i kön). En student måste vara aktivt studerande för att få bo kvar i en studentlägenhet. Enligt uppgift genomförs kontroller av bostadsbolagen.

Enligt uppgift har stadens bostadsbolag under senare tid haft svårt att hyra ut vissa studentlägenheter. Det beror oftast på läget och/eller hyresnivån. Dock anger Sveriges förenade studentkårs *Bostadsrapport 2017 - Bostadssituationen för landets studenter* att det råder brist på studentbostäder i länet.

4. Analys

Stockholms stad har som mål att vara en stad för alla, vilket innebär att bostäder också ska byggas för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden.

Stadens riktlinjer för bostadsförsörjningen lyfter fram sju¹¹ grupper på bostadsmarknaden som ska prioriteras utifrån stadens budget 2017. Riktlinjerna pekar inte ut någon ansvarig för staden som helhet vad gäller bostadsförsörjningsansvaret. Vissa av grupperna har dock samordnande funktioner. Stadens bostadssamordnare har, enligt uppgift, inte ansvar för samordning av bostäder för de grupper som staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för.

Riktlinjerna för bostadsförsörjningen redovisar demografiska prognoser för staden fram till 2025 och i vissa fall till 2040. Därtill finns nulägesbeskrivning och redogörelse för bostadsbehovet per prioriterad grupp. Både gruppen ungdomar/unga vuxna och studenter bedöms öka och därmed ge en ökad efterfrågan av bostäder för dessa grupper. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer 1 882 nyanlända anvisas till staden för 2018, vilket är cirka 1 000 personer färre än 2017.

Budgeten 2017 anger att bostadsbyggandet ska ge 140 000 bostäder till 2030 och att unga, studenter och andra grupper som står långt ifrån bostadsmarknaden ska prioriteras. Exakt vilka dessa andra grupper är definieras inte i budgeten. Gemensamt för unga vuxna och studenter är att de vanligtvis söker en mindre, relativt billig, hyreslägenhet. Även flertalet nyanlända efterfrågar hyreslägenheter med en rimlig hyra. För att få en hyreslägenhet i Stockholms stad krävs i genomsnitt tio år i bostadskö. För unga och studenter finns särskilda regler som gör att de kan få en lägenhet snabbare än genomsnittlig kötid.

Inom staden sker satsningar för olika grupper. Vissa av de bostäder som byggs är destinerade för studenter, ungdomar/unga vuxna respektive nyanlända. För studenter finns bostadsprojekt med studentlägenheter, för ungdomar/unga vuxna byggs bl.a. Snabba Hus och för nyanlända byggs/planeras särskilda modulhus. I ett fall har en del (cirka 90 av 280 lägenheter) i ett bostadsprojekt tillfälligt omprioriterats från studentboende till bostäder för nyanlända.

Vad bostadsbehovet är för studenter och ungdomar/unga vuxna är inte helt lätt att bedöma. Bostadsförmedlingen följer statistik över antal personer, inom varje åldersgrupp, indelat på hur akut behovet av bostad är. Alla som står i bostadskö är inte aktivt sökande av ny bostad. Bostadsförmedlingen följer även antal förmedlade lägenheter bland annat för studenter och unga vuxna. Behovet för dessa

¹¹ Ungdomar och unga vuxna, studenter, äldre, personer med funktionsnedsättning, nyanlända och ensamkommande barn och unga, hemlösa samt personer utsatta för våld i nära relation.

grupper tillgodoses delvis genom särskilda köregler. Trots detta är kötiden vanligtvis 4-5 år för att få en lägenhet, vilket visar att efterfrågan inte är tillgodosedd. Enligt Bostadsförmedlingens statistik anmälde 94 000 personer intresse för 611 av de förmedlade ungdomslägenheterna under 2016. Sveriges Förenade Studentkårers Bostadsrapport för 2017 anger att länet har cirka 15 000 studentbostäder att matcha mot drygt 93 000 studenter.

Boendefrågan för de nyanlända är akut eftersom staden, enligt lag, måste ordna ett boende för anvisade personer inom två månader. Detta har medfört att staden har letat efter alla lösningar som varit möjliga, vilket innebär att boendelösningen kan variera mellan bl.a. egen lägenhet, rum i korridor till boende på vandrarhem. Om detta har medfört att andra prioriterade gruppers behov av bostad har trängts undan är inte kartlagt. Gemensamt för dessa boenden är att de är tillfälliga. Många av dessa bostäder hade inte kommit till stånd om inte den akuta situationen kring placering av nyanlända uppkommit.

Eftersom lösningarna för nyanlända är tillfälliga är denna grupps behov av en permanent bostad stor. Det tillfälliga boendet är en lösning tills personerna har lyckats etablera sig och skaffa en permanent bostad på egen hand. Eftersom kötiden till en hyresbostad är lång är det svårt för en nyanländ att hitta en egen bostad inom två år i Stockholm. Detta kommer troligtvis leda till att många önskar bo kvar, i det tillfälliga boendet staden ordnat, i mer än två år. Eftersom andelen familjer som anlant har varit avsevärt större än beräknat har det inneburit att många familjer bor trångt och i områden som inte är anpassade för barn. En ytterligare faktor som påverkar efterfrågan av bostäder framöver är nyanländas släktingar när familjer återförenas.

Samordningen kring bostadsförsörjningsfrågan i staden sker inom respektive område och projekt. Bostadsfrågan är en fråga som många förvaltningar och bolag involveras i. Inom projektet Stockholmshuset har stadens tre bostadsbolag tillsammans med exploaterings- och stadsbyggnadskontoret sett över hela processen kring planering och byggande av bostäder för att korta ledtiderna i delprocesserna, både inom staden och i samarbete med byggherrarna. Därtill har gemensam upphandling av byggande av husen skett i tidigt skede. Detta koncept förväntas ge både snabbare stadsbyggnadsprocess och lägre, mer förutsägbara kostnader.

Även när det gäller hantering av anordnande av tillfälliga boenden till nyanlända är många parter involverade. Socialförvaltningen som

håller ihop arbetet med matchning av bostäder samarbetar med bl.a. stadsledningskontoret, SHIS, Micasa och fastighetskontoret.

Gällande förmedling av hyreslägenheter har Bostadsförmedlingen löpande kontakter med både de kommunala och de privata fastighetsägarna. Vid dessa möten diskuteras bland annat vikten av att vissa lägenheter prioriteras till ungdomsbostäder och studentbostäder.

Som redovisas ovan finns många samverkansformer men det saknas en sammanhållen uppföljning av insatserna inom ramen för bostadsförsörjningsansvaret. Uppföljning är en viktig del av processen enligt Boverket.

I och med att det är bostadsbrist i Stockholm finns risk för undanträngning mellan olika grupper. Granskningen visar att i ett fall har cirka 90 av 280 lägenheter i ett bostadsprojekt tillfälligt omprioriterats från studentbostäder till bostäder för nyanlända. Granskningen kan i övrigt inte påvisa om undanträngning har skett.

Socialnämnden fick i budget 2017 i uppdrag att sammanställa behoven av bostäder för grupper som staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för. Uppdraget kvarstår i budgeten för 2018. Ett arbete har påbörjats under 2017 som fortgår under 2018.

Enligt stadens budget för 2018 ska samverkan för bostadsförsörjning bl.a. ske genom ett utökat ansvar för kommunstyrelsen för ledning och samordning av stadens bostadsbyggande i nära samverkan med berörda nämnder och bolagsstyrelser. Nämnder och bolagsstyrelser ska bland annat ha fokus på bostäder för grupper som står långt ifrån bostadsmarknaden. Staden ska arbeta för låga byggkostnader i dessa projekt och säkerställa genomförande av de så kallade Stockholmshusen samt intensifiera arbetet för att få fram fler bostäder för grupper som staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för, med prioritering av nyanlända. Fler genomgångsbostäder i SHIS regi för prioriterade grupper ska tillskapas.

I budget 2018 anges att exploateringsnämnden fortsatt ska arbeta för att få fram fler bostäder för grupper som staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för. Bostäder för grupper som står långt ifrån bostadsmarknaden ska prioriteras. Nämnden ska arbeta för låga byggkostnader i dessa projekt.

5. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Enligt lagens krav om bostadsförsörjning ska kommunen planera för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Stockholms stad har en målsättning att bygga 140 000 bostäder till 2030. Bostadsmålet, som även brutits ner i ett antal delmål och indikatorer, följs upp löpande. År 2017 antog fullmäktige riktlinjer för bostadsförsörjning.

Staden arbetar på en övergripande nivå för att skapa förutsättningar för att producera bostäder för att tillgodose efterfrågan på bostäder. Trots stadens arbete för grupperna nyanlända, studenter och ungdomar/unga vuxna är efterfrågan av bostad långt över utbudet för dessa grupper.

I stadens budgetar för 2017 och 2018 anges övergripande vilka satsningar fullmäktige beslutat om för grupper som staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för. Stadens riktlinjer för bostadsförsörjning innehåller nulägesbeskrivning och genomförda insatser för de olika grupperna dock saknas en tydlig planering framåt samt en genomförandeplan. Det saknas även en analys avseende efterfrågan på bostäder för de av fullmäktige prioriterade grupperna. Att planera och bygga bostäder tar i genomsnitt 7-8 år från idé till inflyttningsklar bostad, vilket kräver en långsiktighet i planeringen. Vidare framgår inte av antagna riktlinjer hur och när uppföljning ska ske.

För nyanlända planeras modulhus för att lösa en del av boende-frågan. När det gäller att få fram lägenheter för studenter och unga vuxna sker det genom både nyproduktion och prioritering bland befintliga hyresrätter. Det finns dock fortsatt en efterfrågan vad gäller bostäder för dessa grupper. När det gäller nyanlända är bostadslösningarna tillfälliga vilket innebär att de nyanlända måste hitta sin permanenta lösning på den vanliga bostadsmarknaden. För en hyreslägenhet gäller en kötid på i genomsnitt tio år. Enligt Bostadsförmedlingens statistik är det många studenter och unga vuxna som står i kö för en lägenhet. Kötiden är cirka 5 år för dessa grupper. När det gäller stadens mål om att färdigställa 4 000

¹² Här avgränsat till nyanlända, unga vuxna och studenter

studentbostäder under perioden 2013-2017 blev utfallet 2 393 bostäder.

Uppföljning av hur behoven tillgodosetts sker inte samlat för alla grupper. Varje grupp hanteras var för sig. Därför är det svårt att bedöma om några av de prioriterade grupperna har trängts undan på grund av andra gruppers behov.

Revisionskontoret ser positivt på de uppdrag som lämnats i budget 2018 avseende samordning och behovsanalyser för de grupper staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendation:

- Kommunstyrelsen bör utveckla stadens riktlinjer för bostadsförsörjning vad gäller en långsiktig genomförandeplan.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Stadsledningskontoret

Biträdande stadsdirektör

Avdelningschef stadsutvecklingsavdelningen

Samordnare, avdelningen för välfärdsutveckling

Stadsutvecklingsstrateg, stadsutvecklingsavdelningen

Socialförvaltningen

Avdelningschef, avd. för stadsövergripande sociala frågor

Utredare, avd. för stadsövergripande sociala frågor

Bitr. enhetschef, avd. för stadsövergripande sociala frågor

Stadsbyggnadskontoret

Planchef

Verksamhetscontroller planavdelningen

Exploateringskontoret

Bostadssamordnare

Stockholms Stadshus AB

Vice VD

Ekonomidirektör

Verksamhetskontroller

Micasa Fastigheter i Stockholm AB

VD

AB Stockholmshem

Chef bygg och teknik

Chef bostadsuthyrningen

Hysesförhandlare

Bostadsförmedlingen i Stockholm AB

VD

Avdelningschef, förmedlingsavdelningen

Avdelningschef, marknadsavdelningen

SHIS Bostäder

VD

Avdelningschef, administrativa avdelningen