



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

RAPPORT 2015:10  
REGERINGSUPPDRAG



# Nyanländas boendesituation – delrapport



# Nyanländas boendesituation – delrapport

Titel: Nyanländas boendesituation – delrapport

Rapport: 2015:10

Utgivare: Boverket mars 2015

Upplaga: 1

Antal ex: 50

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-225-4

ISBN pdf: 978-91-7563-226-1

Sökord: Bostäder, bostadsbehov, asylsökande, nyanlända,  
kartläggning, analys, förslag

Dnr: 117/2015

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 00

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2015

# Förord

Boverket har i regleringsbrevet 2015 fått i uppdrag att kartlägga och analysera boendesituationen för asylsökande i eget boende och för nyanlända. Detta är en första delrapport som innehåller en sammanställning och redovisning över förslag på hur nyanlända i anläggningsboenden ska få tillgång till bostäder. Förslagen är inriktade mot åtgärder som ska inledas tämligen omgående i syfte att möta nyanländas bostadsefterfrågan.

Projektledare för uppdraget är Micael Nilsson.

Karlskrona mars 2015

*Susann Bard*  
tf. generaldirektör

# Innehåll

Sammanfattning .....	7
<i>Bostadsbehovet till följd av ökat asylmottagande.....</i>	8
Boverkets förslag.....	9
<i>Temporära bostadslösningar måste tillföras som komplement till</i>	
<i>ordinarie bostadsbestånd .....</i>	9
<i>Modulbyggnader samt befintlig mark och planberedskap.....</i>	10
<i>Omvandling av lokaler .....</i>	10
<i>Temporära prioriteringar inom bostadsbeståndet .....</i>	10
<i>Kompletterande åtgärder för att stimulera nyanländas tillgång till</i>	
<i>lägenheter i det befintliga beståndet .....</i>	11
<i>Lagstiftning som kan behöva ändras eller kompletteras .....</i>	11
<i>Exempel från andra länder.....</i>	12
<i>Nya lösningar för att möta bostadsbehoven .....</i>	12
Inledning och läsanvisningar .....	15
<i>Bakgrund .....</i>	15
<i>Syfte och Boverkets uppdrag .....</i>	16
<i>Inriktning och avgränsning .....</i>	17
<i>Konsekvenser av förslagen .....</i>	17
<i>Hållbarhetsaspekter .....</i>	18
<i>Metod och genomförande .....</i>	18
<i>Läsanvisning.....</i>	19
Ordlista .....	20
Kapitel 1. Bostadsbehovet till följd av ökat asylmottagande.....	21
<i>Bostadsbehov för personer med uppehållstillstånd i Migrationsverkets</i>	
<i>mottagningssystem.....</i>	23
Kapitel 2. Strategi 1: Temporära bostäder i kommunerna för att	
skapa fler kommunplatser för nyanlända .....	25
Modulbyggnader.....	30
<i>Resultat.....</i>	30
<i>Studie av prefabricerade modulbyggnader .....</i>	31
<i>Övriga synpunkter.....</i>	31
<i>Prefabricerade modulbyggnader.....</i>	32
<i>Byggekostnader.....</i>	33
<i>Leveransmöjligheter.....</i>	34
<i>Leverantörer utanför Norden .....</i>	34
<i>Exempel på prefabricerade modulbyggnader .....</i>	34
Befintlig mark och planberedskap .....	34
Omvandling av lokaler.....	37
<i>Fler lokaler för ombyggnad kan finnas på marknaden .....</i>	40
Kapitel 3. Strategi 2: Temporära bostäder för att växla	
Migrationsverkets lägenheter mot nya anläggningsboenden .....	41
<i>En rockad för att lösa de långa väntetiderna .....</i>	41
<i>En myndighet tar ansvar .....</i>	44
<i>Kombinera de båda strategierna 1 och 2 .....</i>	44
Kapitel 4. Temporära prioriteringar inom bostadsbeståndet.....	47
<i>Vakanta bostäder.....</i>	47
<i>Aktiv bostadsförmedling .....</i>	48
<i>Möjliga lagändringar .....</i>	49
<i>Kommunala självstyret .....</i>	50

<i>Kommunala hyreskontrakt.....</i>	<i>51</i>
<i>Genomgångsbostäder för nyanlända – bosättningsgruppens förslag .....</i>	<i>52</i>
<b>Kapitel 5. Kompletterande åtgärder för att stimulera nyanländas tillgång till lägenheter i det befintliga beståndet .....</b>	<b>55</b>
<i>Nationell lägenhetspool.....</i>	<i>55</i>
<i>Ny statliga hyresgarantier till nyanlända.....</i>	<i>56</i>
<i>Premie till hyresvärdar som upplåter bostäder till statlig bostadsförmedling för nyanlända.....</i>	<i>57</i>
<i>Hur många bostäder kan förslagen generera?.....</i>	<i>57</i>
<b>Kapitel 6. Lagstiftning som kan behöva ändras eller kompletteras</b>	<b>59</b>
<i>Lagändringar kan bli nödvändiga.....</i>	<i>59</i>
<i>Vad är en bostad, vad är ett boende?.....</i>	<i>59</i>
<b>Gällande rätt.....</b>	<b>60</b>
<i>Behov av regeländringar.....</i>	<i>63</i>
<b>Kapitel 7. Exempel från andra länder .....</b>	<b>67</b>
<i>Avgränsning och metod.....</i>	<i>67</i>
<i>Resultat.....</i>	<i>67</i>
<i>Nederländerna.....</i>	<i>69</i>
<i>Kanada .....</i>	<i>70</i>
<i>England .....</i>	<i>71</i>
<i>Tyskland .....</i>	<i>72</i>
<i>Danmark.....</i>	<i>72</i>
<i>Frankrike.....</i>	<i>72</i>
<i>Belgien.....</i>	<i>73</i>
<i>Tjeckien .....</i>	<i>73</i>
<i>Referenser.....</i>	<i>73</i>
<b>Kapitel 8. Nya lösningar för att möta bostadsbehoven.....</b>	<b>75</b>
<i>Antalet asylsökande som kommer till Sverige ökar kraftigt .....</i>	<i>75</i>
<i>Ett förslag om en "mellan-bo-form" .....</i>	<i>76</i>
<b>Bilaga 1. Exempel på ombyggnationer .....</b>	<b>79</b>
<b>Bilaga 2. Länsstyrelsens fördelade medel .....</b>	<b>81</b>
<b>Bilaga 3. Migrationsverkets prognoser.....</b>	<b>85</b>
<b>Bilaga 4. Konsultrapport: Inventering av leverantörer av prefabricerade bostadsmoduler .....</b>	<b>89</b>





# Sammanfattning

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att senast 1 mars 2015 lämna förslag på åtgärder som kan hjälpa de ca 9 300 asylsökande som beviljats uppehållstillstånd och som i väntan på en kommunplacering sitter fast i Migrationsverkets anläggningsboenden, att få tag i bostad i en kommun. Bristen på anvisningsbara platser i landets kommuner beror till stor del på att allt fler personer beviljas uppehållstillstånd, samtidigt som kommunerna inte förmår erbjuda så många bostäder som behövs för att möta behoven. För att bosätta de 9 300 personer som just nu bor i Migrationsverkets anläggningsboende behövs det ca 6 500 bostäder.

Bostadsbrist är ett av de främsta hindren för mottagande av nyanlända. Det största hindret är bristen på hyresrätter. Situationen förvärras dessutom av att Migrationsverket hyr lägenheter av bostadsbolag och privata hyresvärdar samtidigt som behovet av anvisningsbara platser ökar i snabb takt. På så sätt konkurrerar behovet av boenden i vanliga lägenheter för asylsökande med Arbetsförmedlingens möjligheter att erbjuda nyanlända kommunplatser. Ytterst är det kommunerna som ska skaffa fram bostäder för att Arbetsförmedlingen ska kunna erbjuda kommunplatser. Dessutom konkurrerar kommunen med sig själv eftersom kommunens egen sociala verksamhet ofta innebär kommunala hyreskontrakt – där kommunen står som garant för hyran och stödjer de boende. Inte sällan är det nyanlända som bott i eget boende under asyltiden som begär hjälp av kommunen.

Det finns lediga bostäder men de ligger ofta i glesbygdskommuner, med bristfälliga kommunikationer till hälso- och sjukvård, sfi eller praktikplatser. Nyanlända som blir anvisade en kommunplats i glesbygdskommuner tenderar att avstå från att flytta dit.

De tidigare flyktingsamordnarna, Lars Stjernkvist och Gunnar Hedlund, kallar den uppkomna situationen, med ett stort antal nyanlända som fastnat i anläggningsbostäderna, för en ”propp” i systemet för flyktningmottagande och bosättning. Ju fler asylsökande som kommer till Sverige i år och nästa år desto mer akut blir bostadssituationen – både vad

gäller boenden för asylsökande och bostäder åt nyanlända. Detta i ett läge då det behövs fler hyresrätter för många grupper i samhället.

### **Bostadsbehovet till följd av ökat asylmottagande**

För 2015 fastställdes behovet av kommunplatser för nyanlända till 23 100. För närvarande har länsstyrelserna tecknat överenskommelser med kommunerna om 8 900 anvisningsbara platser. För 2015 bedömer länsstyrelserna att antalet anvisningsbara platser kommer att uppgå till cirka 11 700 av behovet på 23 100 platser. Sannolikt kommer behovet av kommunplatser att vara dubbelt så högt som vad kommunerna förväntas kunna erbjuda 2015. Med utgångspunkt i Migrationsverkets prognos kan följande slutsatser dras:

- Det uppskattade totala bostadsbehovet för nya personer som beviljats uppehållstillstånd pga. olika skäl (inklusive inresta anhöriga) uppgår till ca 38 500 bostäder om året under 2015 och 2016 om hushållstorleken för de nyanlända är samma som för befolkningen i övrigt.
- För dem som beviljas uppehållstillstånd och som förväntas bli kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden vid slutet av 2016 kommer det att behövas ca 14 100 bostäder fram till slutet av 2016.
- Kravet på Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna att ordna fram bostäder kan vara lägre än de 14 100 bostäderna som nämns i föregående punkt, eftersom några av dem som beviljas uppehållstillstånd inte kommer att anmäla behov av anvisad bosättning.

Bostadsbehovet för flyktingar ligger på historiskt höga nivåer. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer antalet beviljade uppehållstillstånd till asylsökande att uppgå till drygt 80 000 om året mellan 2015 och 2018. Det kan jämföras med åren 2008–2014, då knappt 27 000 asylsökande om året beviljades uppehållstillstånd.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Källa: Migrationsverket. Beviljade uppehållstillstånd avser här även inresta anhöriga till personer med uppehållstillstånd. Migrationsverket anger själva att siffrorna efter 2016 ska ses som räkneexempel snarare än prognoser. Dock anses tendensen tydlig: antalet asylsökande kommer att vara högt under de kommande åren.

## Boverkets förslag

Nedan redovisas Boverkets förslag i tabellform. Tabellen försöker också redovisa vissa förutsättningar och vilka resultat som förslaget kan generera. Alla siffror är uppskattningar och därför inte exakta. Tabellen är heller inte uttömmande för Boverkets förslag, men ska läsas i sammanhang med övriga rapporten, och särskilt de föreslagna strategierna.

*Tabell 1. Boverkets förslag i kort tabellform, ej uttömmande.*

Boverkets förslag	Typ av åtgärd	Antal bostäder	Tidsperspektiv	Ansvarig aktör	Finansiering
Tillföra bostäder för inflyttning	Moduler / ombyggnad av lokaler till bostäder	< 6000	2-6 månader	Staten/kommunen	Staten
Växla ABO-lägenheter mot nya asylboenden	Moduler / ombyggnad av lokaler till bostäder	< 2000	2-6 månader	Staten/ Kommunen	Staten
Aktiv bostadsförmedling	Omfördelning av befintliga bostäder	1000	6-10 månader	Kommunen och fastighetsägare	Staten
Ägardirektiv till allmännyttan	Omfördelning av befintliga bostäder	500 - 1000	Omgående	Kommunen	
Kommunala hyreskontrakt	Omfördelning av sociala hyreskontrakt		ej aktuell		
Tomma lägenheter i glesbygden	Förstärka allmänna kommunikationer och annan infrastruktur	20-30	0-6 månader	Kommunen	Staten
Bosättningsgruppens förslag till genomgångslägenheter	Omfördelning av befintliga bostäder	Ej uppskattningsbart	6 månader	Staten	Staten
Nationell lägenhetspool	Öka utbudet av befintliga bostäder	Ej uppskattningsbart	3-10 månader	Staten	Staten

### Temporära bostadslösningar måste tillföras som komplement till ordinarie bostadsbestånd

*Strategi 1: Temporära bostäder i kommunerna för att skapa fler kommunplatser för nyanlända*

Strategin innebär att nyanlända erbjuds tillfälliga boenden i tillväxtregioner, där arbetstillfällen finns. Behovet av bostäder är i dagsläget i dessa regioner högre än tillgången. Tillgången till boenden ökas därför genom tillfälliga lösningar i moduler och/eller ombyggnad av befintliga lokaler. Modulers flexibilitet gör att senare förflyttning och omformning underlättas. Genom en metod byggd på relevanta kriterier och delvis baserad på GIS-kartor identifieras aktuella regioner. Den i strategin föreslagna nybyggnationen underlättar för personerna att komma in i samhället, och samtidigt frigör det platser i anläggningsboenden. För att strategin ska kunna bli verklighet behöver staten engagera sig i form av ansvar för bl.a. upphandling och kostnader.

*Strategi 2: Temporära bostäder för att växla Migrationsverkets lägenheter mot nya anläggningsboenden*

I strategi 2 frigörs Migrationsverkets nuvarande lägenheter genom tillförande av boenden i hela den aktuella regionen i stället för i den enskilda kommunen. Tillförseln av asylboenden sker genom moduler, ombyggnad av lokaler och införskaffande av lägenheter. Detta sker främst i grannkommunerna som ligger inom pendlingsavstånd till den

större arbetsmarknaden. Placeringen utgår precis som ovan utifrån vissa kriterier. Genom utnyttjande av befintligt bestånd kan omplacering ske med relativt snabb hastighet, förutsatt att ersättningsboenden i form av asylboenden skapas. Även denna strategi förutsätter en aktivare statlig inblandning än den som är i dag.

### **Modulbyggnader samt befintlig mark och planberedskap**

Genom olika typer av modulbyggnader är det möjligt att skapa nya boenden i en variation av former. En kort studie genomförd av en konsult visar att marknadens produktions- och leveranskapacitet samt flexibilitet är hög. Fördelen med moduler är att de är flexibla och därmed möjliga att omforma och placera efter efterfrågan. Korta upplåtelseavtal på moduler innebär ofta stor osäkerhet eller höga initialkostnader för produktion av modulbyggnader för bostäder, eftersom tillfälliga byggnader i praktiken kräver samma markberedning, grundläggning, serviceanslutningar och vägstruktur som permanenta byggnader. Val av tomt blir därför av stor betydelse för totalkostnaden. Leveranskapacitet eller produktion är sällan den begränsade faktorn utan det är i första hand tillgången på mark, planläggning, finansiering och bygglov. Även om det kräver djupare kartläggning kan Boverket redan i dag säga att planlagd mark finns i många kommuner, även om vissa lagändringar kan behövas för att fylla tillfälliga behov. Således finns det leverantörer och mark.

### **Omvandling av lokaler**

Boverket har gjort bedömningen att det bör finnas ett antal lokaler ute i landet som genom mer eller mindre omfattande åtgärder kan omvandlas till bostäder. För att få en grov uppfattning om det potentiella utbudet av lokaler har Boverket med hjälp av berörda länsstyrelser skickat ut en snabbenkät och frågat ett antal utvalda kommuner hur de bedömer tillgången på lokaler som bedöms kunna omvandlas till bostäder för nyanlända. 28 av de 37 tillfrågade kommunerna har svarat. Enkätsvaren visar att runt 200 lägenheter bör kunna vara tillgängliga på kort sikt (inom 6 månader) och 175–225 på längre sikt. Uppräknat på hela landet skulle detta motsvara ca 2 000 lägenheter som snabbt skulle vara tillgängliga och ungefär lika många skulle vara tillgängliga efter mer omfattande renoverings- eller planändringsåtgärder. För att få ett bättre grepp om utbudet av lämpliga lokaler krävs en mer systematisk genomgång och analys som inte varit möjlig inom den angivna tidsramen.

### **Temporära prioriteringar inom bostadsbeståndet**

#### *Vakanta bostäder*

Det behövs en mer grundläggande genomgång av kommunernas befintliga bestånd av lägenheter för att kunna kartlägga hur många lägenheter det faktiskt finns och om de är lämpliga. En utmaning är att motivera nyanlända att välja dessa alternativ. Samtidigt har tillgången på vakanta bostäder i landet minskat de senaste åren och kan endast bidra till en lösning.

### *Aktiv bostadsförmedling*

De föreslagna strategierna i kapitel 2 och 3 innebär kortsiktiga åtgärder för att hantera en mycket stor utmaning. Det är många grupper i samhället som behöver bostäder. Förslagen som läggs är däremot i allt väsentligt riktade till en särskild grupp: nyanlända som behöver en kommunplats för att kunna lämna sitt anläggningsboende. En bredare målgrupp kan nås genom att temporärt ta det befintliga bostadsbeståndet i anspråk. Därför föreslås en aktiv bostadsförmedling. Det är en öppen fråga huruvida bostadsförmedlingar ska vara obligatoriska i en del – eller alla – kommuner. Dessutom behöver frågan om det dels ska finnas anmälningsplikt för hyresvärdar av lediga lägenheter, dels om bostadsförmedlingarna ska behovspröva vid anvisning av lägenheter utredas. Förslaget innebär att den köhantering som i huvudsak bedrivs på bostadsförmedlingarna därmed skulle ersättas av en mer aktiv bostadsförmedling.

### *Kommunala hyreskontrakt*

De allra flesta kommuner i landet samarbetar med framför allt allmännyttan för att få fram bostäder till dem som inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie marknaden. Målet är att den boende ska kunna ta över lägenheten på ett eget kontrakt efter ca 1–2 år. Detta system kan även tänkas för nyanlända men man måste ha klart för sig att detta kan skapa konkurrerande intressen mellan svaga grupper.

### *Genomgångsbostäder för nyanlända invandrare – bosättningsgruppens förslag*

Bosättningsgruppens<sup>2</sup> förslag går ut på att kommunen åtar sig att iordningställa ett övergångsboende. Boendet kan bestå av såväl lägenheter som anläggningsboenden. Genom konstruktionen kommer den nyanlända som bosätts i genomgångsboende räknas som kommunmottagen, vilket innebär att etableringsinsatser påbörjas samt att övriga insatser och samhällsservice fungerar (t.ex. skola för barn och barnomsorg).

### **Kompletterande åtgärder för att stimulera nyanländas tillgång till lägenheter i det befintliga beståndet**

Förslaget går ut på att stimulera till ökad uthyrning av lägenheter till nyanlända genom att inrätta en nationell lägenhetspool. En kombination av premier och statlig hyresgaranti kan vara ett verktyg för att stimulera till ett ökat utbud av bostäder för nyanlända i det befintliga bostadsbeståndet. Förslaget inkluderar såväl förstahands- som andrahandsmarknaden.

### **Lagstiftning som kan behöva ändras eller kompletteras**

Boverket har bedömt att det inte är möjligt att genomföra regeländringar på den korta tid som står till buds för att lösa bostadsbehovet för de

---

<sup>2</sup> Samverkansdelegationens bosättningsgrupp består av representanter för länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen (som är sammankallande), Migrationsverket och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Till denna hör även ett antal arbetsgrupper (bosättning, hälsa, individersättningar samt ensamkommande barn).

nyanlända som sitter fast i anläggningsboenden. Boverket behandlar däremot de problem som vi ser med dagens tillämpning och vilka lösningar som är nödvändiga och möjliga på lite längre sikt för att förslagen ska få fullt genomslag.

Om det visar sig nödvändigt behöver förutsättningarna för tidsbegränsade bygglov och liten avvikelse justeras så att det blir tydligare att möjligheten finns. Kommunen kanske måste ge bygglov under vissa förutsättningar.

Det skulle också kunna synliggöras nya bostäder genom ändringar i hyreslagen och bostadsrättslagen som underlättar andrahandsuthyrning under vissa förutsättningar i form av en nationell lägenhetspool.

Boverket avser utreda möjligheten att göra lättnader i kraven som gäller bostäder för en grupp boende så att det blir möjligt att t.ex. dela hygienrum och kök. Regelverket för tillfälligt boende där man bor flera tillsammans är oklart. Boverket avser utreda möjligheten att tydliggöra vilka regler som enligt plan- och bygglagen gäller för tillfälliga boenden.

### **Exempel från andra länder**

Många länder saknar tillräcklig beredskap för att ordna bostäder till flyktingar. Resultatet visar på en blandning av policy för mottagning av flyktingar, praktiska exempel på hur bostäder kan ordnas, forskning och rekommendationer för framtiden. Flera länder kvoterar flyktingar till olika delar av landet. En del länder erbjuder förtur till subventionerade bostäder.

Nederländerna har nyligen etablerat en nationell plattform som ska verka för att kommunerna tar ansvar för att erbjuda bostäder till flyktingar. Exempel på åtgärder är avtal och överenskommelser mellan staten och andra offentliga och privata aktörer. En expertgrupp för stöd till omvandling av lokaler till bostäder har etablerats där staten och investerare delar på kostnaden. Nya plan- och byggregler har införts för att stimulera fram fler bostäder.

En kanadensisk studie visar att beslutsfattare bör rikta intresset mot ortsstrukturen och städernas urbana funktion och att kommuner med s.k. third-tire cities ska börja förbereda sig för mottagande av migranter. En europeisk studie leder till slutsatsen att nya aktörer i lokalsamhället bör engageras, såsom fastighetsägare, hyresvärdar och frivilliga.

### **Nya lösningar för att möta bostadsbehoven**

För att lösa bostadssituationen i ett längre tidsperspektiv behövs sannolikt en mer genomgripande förändring. I det korta perspektivet behövs de åtgärder som föreslås i rapporten för att snabba på det låga utflödet från mottagningssystemet. I längden är detta dock inte hållbart eftersom det finns en betydande risk att grupper med små resurser att hävda sig på bostadsmarknaden ställs mot varandra. Mot bakgrund av Migrationsverkets prognoser över antalet beviljade uppehållstillstånd till asylsökande behövs det många bostäder de närmaste åren. En tänkbar

lösning för att överbrygga bostadbristproblemet är att införa en ny ”mellan-bo-form”, där nya på bostadsmarknaden får möjlighet att under en period hyra en bostad som tillhandahålls med hjälp av staten. När situationen på bostadsmarknaden möjliggör det bör kommunerna återta det fulla ansvaret för bostadsförsörjningen.





# Inledning och läsanvisningar

## Bakgrund

Just nu kommer rekordmånga asylsökande till Sverige. Det innebär samtidigt stora utmaningar, inte minst att få fram bostäder till dem som kommer hit. Ansvar för flyktingmottagande och bosättning av nyanlända är uppdelat på flera olika myndigheter. Arbetsförmedlingen tar fram länstal baserade på Migrationsverkets prognoser. Länsstyrelsen använder länstalen för att teckna överenskommelser med kommunerna om mottagande av nyanlända. Ytterst är de statliga aktörerna beroende av att kommunerna tar emot de personer som fått permanent uppehållstillstånd som genom en kommunplacering kan få tillgång till Arbetsförmedlingens etableringsinsatser.

### *Väntetiderna i bosättningsprocessen försenar integrationen*

När asylsökande har beviljats uppehållstillstånd kan de välja mellan att få hjälp med att bli kommunplacerade eller hitta en annan bostad på egen hand. Kommunerna förmår dock inte ta emot de nyanlända i samma takt som de blir beviljade uppehållstillstånd. Det blir allt svårare att hitta kommuner som har beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända i alla former. Det höga asylmottagandet har lett till att allt fler nyanlända, alltså de som fått uppehållstillstånd, blir kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden i väntan på kommunplacering. Detta leder till en försenad etablering för personen och en stor kostnad för staten.

### *Väntetiderna i bosättningsprocessen har ökat*

Väntetiderna medför att integrationsprocessen för de nyanlända blir fördröjd och att Migrationsverkets ordinarie boendeplatser i lägenheter och korridorboenden inte räcker till. Den obalans som har uppstått, i och med att fler asylsökande flyttar in än vad som flyttar ut från anläggningsboendena, gör att Migrationsverket därför måste upphandla tillfälliga och ofta dyra platser för att möta behovet.

Den 1 februari i år bodde fler än 9 300 personer med uppehållstillstånd kvar i Migrationsverkets anläggningsbostäder.<sup>3</sup> En kraftig ökning jämfört med två år tidigare. Den genomsnittliga väntetiden från beslut om uppehållstillstånd till bosättning är för närvarande ca fem månader. Troligen kommer problemet att bli än mer akut under 2015 och 2016. Andelen som skaffar bostad på egen hand ökade under förra året, men tendensen är att allt fler anmäler behov av hjälp med kommunplacering.

#### *Tillgången på bostäder till nyanlända är ett kommunalt ansvar*

Orsaken till att allt fler personer med uppehållstillstånd tvingas bo kvar i anläggningsboenden i väntan på en kommunplats, är att kommunerna inte förmår erbjuda så många bostäder som behövs för att möta behoven. Bostadsbrist är ett av de främsta hindren för mottagande av nyanlända. Framför allt är det brist på bostäder i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar. Det största hindret är bristen på hyresrätter. I glesbygdskommuner kan det finnas tillgängliga bostäder, men där är bristen på kommunikationer till centralorten i stället ett reellt hinder som får många nyanlända att avstå från att flytta dit.<sup>4</sup> För att de 9 300 personer som just nu bor i Migrationsverkets anläggningsboende ska kunna bosätta sig i en kommun och starta sitt vardagsliv, behövs det som det ser ut nu ca 6 500 bostäder.<sup>5</sup>

I dagsläget har kommunerna ansvaret för mottagande av nyanlända. Med en överfull bostadsmarknad ansträngs kommunerna som blir allt mer desperata i sina försök att uppfylla sitt ansvar. Eftersom de nyanlända inte får bostad så kan de heller inte komma igång med sin etablering i samhället. Enligt Arbetsförmedlingens prognos kommer efterfrågan på arbetskraft samtidigt att öka i framtiden.<sup>6</sup>

#### **Syfte och Boverkets uppdrag**

Boverket har i regleringsbrevet 2015 fått i uppdrag att kartlägga och analysera boendesituationen för asylsökande i eget boende och för nyanlända. Exempelvis ingår i uppdraget att analysera nyanländas förutsättningar för att få tillgång till bostäder. I uppdraget ingår också att lämna förslag på åtgärder för hur tillgång och tillträde till bostäder ska kunna hanteras givet det ökade antalet nyanlända. En första delrapport

<sup>3</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se), hämtad 2015-02-13. Siffrorna avser det rapporterade läget 1 februari 2015. Migrationsverket strävar efter att de asylsökande ska bo i vanliga bostäder där de kan laga sin egen mat. Det höga mottagandet och bristen på lägenheter har lett till att verket har fått fråga den principen. Anläggningsboenden (ABO) kan i dag vara allt från enskilda lägenheter, blockhyrda hyreshus till hotell, pensionat, vandrarhem, villor, kaserner, sanatorier, sjukhus och campinganläggningar. I dag bor ca 40 000 asylsökande i ABO varav ca 20 000 personer har en sängplats i någon av de 6 000 lägenheter som är fördelade över landet.

<sup>4</sup> Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande? Riksrevisionen 2014:15.

<sup>5</sup> Rapporten utgår från 1,43 personer per bostad då det är den hushållskoefficient som Migrationsverket har för närvarande för dem som befinner sig i ABO.

<sup>6</sup> Se bl.a. Arbetsförmedlingens rapport ”Var finns jobben? Bedömning för 2015 och en långsiktig utblick”.

ska lämnas till Regeringskansliet senast 1 mars 2015. Delrapporten är avgränsad till förslag på hur nyanlända i anläggningsboenden ska få tillgång till bostäder.<sup>7</sup>

Uppdragets syfte är således att redovisa förslag på hur nyanlända i anläggningsboenden ska få tillgång till bostäder. Förslagen ska ha inriktningen mot åtgärder som måste inledas omedelbart för att så snart som möjligt möta nyanländas bostadsefterfrågan. Målet är att Boverkets förslag ska leda till att dessa personer får en kommunplacering och därmed lämnar Migrationsverkets anläggningsbostäder under 2015.

### **Inriktning och avgränsning**

Den här rapporten har sammanställts på kort tid. Förslagen som presenteras är inte fullskaliga utredningar, vilket gör att dessa kan behöva utvecklas och utredas grundligare före praktiskt genomförande.

Tidsaspekten har varit vägledande för arbetet med rapporten. Förslagen som presenteras är lösningsinriktade och handfasta och är tänkta att leda till att så många som möjligt av de 9 300 personer med uppehållstillstånd, som bor kvar i anläggningsboenden och som därmed inte kan påbörja sin etablering, ska få en kommunplats innan året är slut. Den korta tiden innebär att andra intressanta lösningar på det akuta bostadsproblemet kan ha förbisetts. Det ingår inte i uppdraget att lägga fram förslag på hur bostadsbyggandet i allmänhet ska öka. Vår bedömning är dock att det måste tillföras temporära bostadslösningar som komplement till ordinarie bostadsbestånd. Det är också vår bedömning att nyanländas behov av bostäder inte kan ses som isolerat från behoven för personer som söker asyl. Ett av skälen till detta är att det är ett och samma bostadsutbud som ska förse både behovet av anläggningsboenden och bostäder åt personer som fått uppehållstillstånd och som därmed behöver en kommunplacering.

En utförlig beskrivning av hur mottagnings- och bosättningssystemet fungerar har lämnats utanför rapporten. Information om detta finns på ansvariga myndigheters webbplatser. Utöver myndigheternas information finns i Riksrevisionens rapport ”Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande?” och i slutrapporten från regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande<sup>8</sup>, utförliga beskrivningar av systemet för flyktingmottagande och bosättning av nyanlända.

### **Konsekvenser av förslagen**

Uppdragets utformning har inte lämnat utrymme för att inkludera en fullständig konsekvensanalys av förslagen. Det gäller de konsekvenser som kan bli resultatet av lagändringsförslagen som rapporten redovisar. Det gäller också andra konsekvenser såsom hållbarhetsfrågor som förslagen reser, såväl sociala, miljömässiga hållbarhetsfrågor som ekonomiska. En viktig aspekt är integrationsfrågan som inte berörs i rapporten, men som fortfarande spelar en stor roll för den sociala hållbarheten i samhället, och därför inte bör bortses från vid

---

<sup>7</sup> Övriga delar av uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast 15 oktober 2015.

<sup>8</sup> Se Riksrevisionens rapport RiR 2014:15.

genomförandet av förslagen i praktiken. Konsekvenser för andra grupper än nyanlända har också i övervägande del lämnats utanför rapporten. I möjligaste mån har vi dock försökt beakta diskrimineringsfrågor så långt som möjligt när förslagen har utformats. Likadant är uppdragets utformning sådant att frågor som berör samhällets långsiktiga utveckling inte utreds till fullo och inte ges en konsekvensbeskrivning.

### **Hållbarhetsaspekter**

Hållbarhetsperspektivet är enligt definition att i dag leva under förutsättningar för att framtida generationer också ska få möjlighet att tillfredsställa sina behov i framtiden.<sup>9</sup> Hållbarhetsfrågorna delas i de flesta sammanhang upp i tre delar; ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. I enlighet med denna uppdelning behöver dessa tre delar samverka för att skapa en hållbar utveckling. Om de förslag som presenteras i denna rapport genomförs i praktiken behöver hållbarhetsaspekterna beaktas utifrån dessa förutsättningar. För att tillmötesgå hållbarhetens grundförutsättningar om långsiktighet är det viktigt att samhällsutvecklingen och samhällsplaneringen baseras på demokratiska värderingar om allas lika värde. Att utveckla samhället i en hållbar riktning är samhällsplaneringens stora utmaning och möjlighet. Det är därför av vikt att lägga kraft på denna fråga inom samhällsplaneringen. Det gäller att planera i enlighet med kap. 2 i plan- och bygglagen (PBL) där dessa aspekter ska beaktas, både när planeringen gäller mer temporära insatser såväl som mer beständiga.

### **Metod och genomförande**

Med utgångspunkt från uppdragets syfte har de olika förslagen tagits fram på olika sätt. Riksrevisionens rapport och regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande och dennes slutrapport har varit till nytta i uppdraget. Projektgruppen har genomfört statistik- och dokumentstudier. En konsult har anlitats för att kartlägga vilka leverantörer av prefabricerade bostadsmoduler som finns på marknaden i Sverige, Norden, EU och i övriga länder.

Samråd om uppdragets inriktning har förts med företrädare för Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Länsstyrelsens integrationssamordnare, Samverkansdelegationen och bosättningsgruppen, vilket varit till stor nytta i uppdraget. Därutöver har projektgruppen, i samarbete med Länsstyrelsens integrationssamordnare, genomfört en snabbenkät om tillgång till lokaler som bedöms vara omvandlingsbara till bostäder för nyanlända.

Vi har även använt GIS-kartor för att bearbeta, analysera och presentera information om nyanlända i Sverige, över var i landet Migrationsverkets lägenheter finns, storleken på den kommunala andrahandsuthyrningen i olika kommuner och var i landet det upplevs råda bostadsbrist m.m.

---

<sup>9</sup> Se "Bruntlandrapporten", Our Common Future. World Commission on Environment and Development, 1987.

Vi har även sökt utomlands efter exempel på hur nyanlända försörjs med bostäder. Information har samlats in via kontaktnät och medarbetarnas kunskaper. Upplysningar har hämtats från utländska myndigheters och organisationers webbplatser och med hjälp av sökord på internet. Erfarenheter från sökningen har kommit till nytta under arbetet med förslagen.

### Läsanvisning

Den här rapporten är indelad i åtta kapitel. Även om uppdraget har begränsats till förslag för att avhjälpa ett plötsligt mycket aktuellt bostadsproblem, presenteras i **kapitel 1** en uppskattning av det totala bostadsbehovet för de personer som beviljas uppehållstillstånd (inklusive inresta anhöriga).

I **kapitel 2** föreslås en strategi (strategi 1) som bygger på att temporära bostäder ska användas för att öka tillgången på bostäder för inflyttning. Här finns en översikt över leverantörer av prefabricerade bostadsmoduler på marknaden i Sverige, Norden, EU och i övriga länder. Översikten innehåller bedömningar av kapacitet, leveransmöjligheter, kostnader och kommentarer samt exempel på olika typer av modullösningar. Kapitlet behandlar också mark- och planfrågor kopplat till uppförandet av temporära bostäder eller tillfälligt boende. Kapitlet avslutas med en presentation av en kort enkät till kommunerna för att kartlägga hur många lokaler som kan tänkas vara omvandlingsbara till bostäder.

I **kapitel 3** finns ett förslag till en strategi (strategi 2) som kan användas för att kombinera modulbostäder eller omvandling av lokaler för att växla lägenheter som Migrationsverket disponerar mot nya asylboenden i statlig regi, och som byggs upp i centralorternas omland.

I **kapitel 4** föreslås förändringar som innebär en mer aktiv bostadsförmedling. Här finns även information om bosättningsgruppens förslag till genomgångsbostäder för personer som fått uppehållstillstånd. I ett avsnitt behandlas också den sekundära bostadsmarknaden och kort berörs även lediga lägenheter i glesbygds kommunerna.

I **kapitel 5** redogörs för ett förslag om en nationell lägenhetspool som verktyg för att stimulera till ett ökat utbud av bostäder för nyanlända i det befintliga bostadsbeståndet. Förslaget inkluderar såväl förstahands- som andrahandsmarknaden.

I **kapitel 6** diskuteras de aspekter av rådande lagstiftning som kan behöva ändras för att möjliggöra temporära bostäder eller tillfälliga boenden i olika former för att avlasta bostadsmarknaden. Här behandlas bl.a. möjligheterna att arbeta med tidsbegränsade bygglov för både bostäder och tillfälliga boenden.

**Kapitel 7** innehåller exempel på bostadslösningar i andra länder. Här presenteras ett urval av policyförslag och andra initiativ till snabba bostadslösningar.

**Kapitel 8** är framåtblickande och innehåller ett förslag som tar ett helhetsgrepp.

## Ordlista

Med **nyanländ** avses en person som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Med **mottagande** avses dels det nationella mottagandet av nyanlända som utgångspunkt för fastställandet av länstal samt överenskommelser om kommunal, dels mottagandet av nyanlända i kommunerna.

Med **bosättning** avses den statliga process som syftar till att hjälpa nyanlända i behov av det att bosätta sig i en kommun som har möjlighet att ta emot personen.

Med **Migrationsverkets mottagningssystem** avses det system i vilket en asylsökande är inskriven i väntan på beslut i sitt ärende, eller efter beslut om uppehållstillstånd i väntan på placering i en kommun.

Migrationsverkets boendeformer för asylsökande består av lägenhetsboende för asylsökanden, anläggningsboende (**ABO**), normalt i bostadslägenheter i hyreshus. Eget boende (**EBO**) avser boende där personen själv ordnat boende hos en släkting eller motsvarande. Exempel på "övrigt boende" är familjehemsplacerade barn och vistelse på sjukhus.

**Temporärara bostäder** är bostäder med tidsbegränsade bygglov eller bostäder på sekundära bostadsmarknader utan besittningsskydd.

Tillfälliga boenden är boenden förlagda till mark som inte är avsedd för bostadsändamål, som exempelvis Migrationsverkets förläggningar.

# Kapitel 1. Bostadsbehovet till följd av ökat asylmottagande

Regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande, Lars Stjernkvist och Gunnar Hedlund, skriver i sin slutrapport att: flyktingmottagandet är ett nationellt åtagande och att alla kommuner borde ha skyldighet att hjälpa till med mottagandet. Stjernkvist och Hedlund beskriver dagens situation med ett stort antal nyanlända som fastnat i anläggningsbostäderna, som en ”propp” i systemet. I takt med att Migrationsverket skriver upp sina prognoser över antalet asylsökande ökar också det reella behovet av bostäder – i ett läge där det behövs fler bostäder för många grupper i samhället.

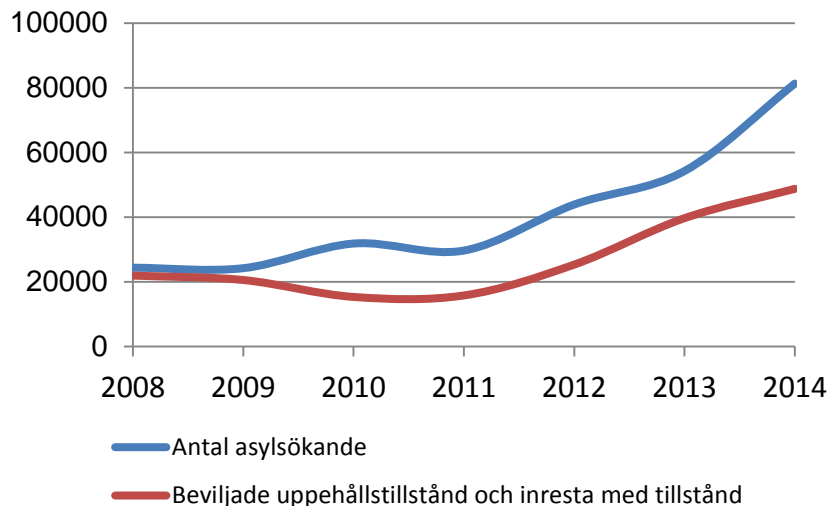
Länstalen slår fast vilket mottagande som är aktuellt i varje län. Kommuner tecknar överenskommelser med länsstyrelsen om mottagandet i kommunen. För 2015 fastställdes behovet av anvisningsbara platser (länstalen) för nyanlända till 23 100. Uppgifter från Arbetsförmedlingen som Boverket fått ta del av visar att de framförhandlade kommunalen, dvs. länsstyrelsens överenskommelser med kommunerna om anvisningsbara platser, för närvarande uppgår till ca 8 900.

Migrationsverkets senaste prognos pekar på att antalet anvisningsbara platser kommer att uppgå till ca 11 700. Prognoser är alltid osäkra men tendensen är att det behov som Arbetsförmedlingen räknar på är ungefär dubbelt så högt som vad kommunerna förväntas kunna erbjuda 2015.

Det är svårt att bedöma bostadsbehovet för asylsökande under de kommande åren. Nedan redovisas uppskattningar av det totala bostadsbehovet för samtliga personer som beviljas uppehållstillstånd (inklusive inresta anhöriga).

Migrationsverket publicerar prognoser fyra gånger om året.<sup>10</sup> Figur 1 nedan visar utvecklingen av antalet asylsökande och beviljade uppehållstillstånd åren 2008–2014.

Figur 1. Antal asylsökande och beviljade uppehållstillstånd till flyktingar 2008–2014.



Källa: Migrationsverket. [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se). Data är hämtad 2015-01-25.

Tabell 2. Antal inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem 1 februari 2015.

	Har aldrig haft uppehållstillstånd	Har giltigt uppehållstillstånd	Utgånget uppehållstillstånd
<b>Anläggningsboende (ABO)</b>	42 536	9 313	305
<b>Eget boende (EBO)</b>	21 577	1 559	1 913
<b>Övrigt boende</b>	2 297	174	39

Källa: Migrationsverket. Data är hämtad 2015-02-13<sup>11</sup>

Tabell 2 visar uppgifterna över antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem 1 februari 2015.

<sup>10</sup> Migrationsverket anger vidare att deras uppskattningar efter 2016 bör ses som räkneexempel snarare än prognoser.

<sup>11</sup> Anläggningsboende (ABO) är boende som Migrationsverket erbjuder, normalt en lägenhet i hyreshus. Eget boende (EBO) avser boende där personen själv ordnat boende hos en släkting eller motsvarande. Exempel på "övrigt boende" är familjehemsplacerade barn, vistelse på sjukhus m.m.



På basis av Migrationsverkets prognoser för 2015–2018, från februari 2015, kan man utgå från att behovet av reguljära bostäder till nyanlända kommer att stiga t.o.m. 2017 för att sedan avta något. Totalt förväntas 160 000 nya asylsökande under 2015 och 2016 och totalt handlar det om att 156 500 uppehållstillstånd blir beviljade under samma period. Det motsvarar ca 68 300 bostäder (förutsatt att den genomsnittliga hushållstorleken för de nyanlända sammanfaller med övriga hushåll). Om de 12 460 personer med uppehållstillstånd som fanns inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem 1 januari 2015 (tabell 2) läggs till så ökar totalen till 80 000 bostäder. Jämt fördelat på de två åren blir det 38 500 bostäder om året under 2015 och 2016.

### **Bostadsbehov för personer med uppehållstillstånd i Migrationsverkets mottagningssystem**

Tabell 2 ovan visar att det fanns 9 313 personer med uppehållstillstånd i anläggningsboenden 1 februari 2015.<sup>12</sup> Med den hushållskoefficient som Migrationsverket för närvarande räknar på motsvarar det ca 6 500 bostäder.<sup>13</sup> Som framgår ovan kommer antalet personer med uppehållstillstånd i anläggningsboenden troligen att öka snabbt pga. att de beviljade uppehållstillstånden förväntas öka, samtidigt som kommunernas mottagande inte ökar samma takt.

Det ökade kommunmottagande som förväntas ske ute i kommunerna (se bilaga 3 Migrationsverkets prognoser) räcker inte för att erbjuda alla asylsökande som får uppehållstillstånd en bostad. Bristen på anvisningsbara platser innebär att allt fler personer som beviljas uppehållstillstånd inte kan flytta från Migrationsverkets anläggningsboenden. Om inget görs kommer ”proppen” i systemet, som Stjernkvist och Hallberg uttrycker det, att i slutet av 2015 utgöras av 16 300 personer med uppehållstillstånd som sitter fast i anläggningsboendena. Vid slutet av 2016 förväntas detta antal ha stigit till 24 200 för att därefter bromsas in. Vid slutet av 2017 har siffran endast ökat till 24 200, vilket indikerar att Migrationsverket bedömer att kommunmottagandet under 2017 förväntas hålla jämna steg med det ökande antalet asylsökande som får uppehållstillstånd.

---

<sup>12</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se), hämtad 2015-02-13. Siffrorna avser det rapporterade läget 1 februari 2015.

<sup>13</sup> Den hushållskoefficient som Migrationsverket har för närvarande för dem som befinner sig i anläggningsboenden (ABO) är 1,43 personer per bostad, och det är den som används här.



## Kapitel 2. Strategi 1: Temporära bostäder i kommunerna för att skapa fler kommunplatser för nyanlända

I detta kapitel föreslås en strategi som bygger på att tillgången på bostäder, med hjälp av moduler och/eller ombyggnader måste tillföras för att fler nyanlända ska kunna erbjudas kommunplatser i attraktiva tillväxtregioner. Med Sundsvallsregionen som exempel beskrivs denna strategi som skulle kunna genomföras på relativt kort tid. Förslaget bygger på att tillfälliga bostäder används för att öka tillgången på bostäder för inflyttning. Här finns också en översikt över leverantörer av prefabricerade bostadsmoduler på marknaden, samt en grov uppskattning av hur många lokaler som kan tänkas vara omvandlingsbara till bostäder.

Riksrevisionen, som har granskat de statliga insatserna för mottagande och bosättning av nyanlända i kommunerna, fann att bostadsbristen i kommunerna är det huvudsakliga hindret för mottagandet. Det råder också bred samstämmighet bland de myndigheter och aktörer som Boverket har varit i kontakt med att bristen på inflyttningsmöjligheter hänger samman med bristen på billiga bostadsalternativ.

Mot bakgrund av det stora antal nyanlända som omgående behöver bosättas, bedömer vi att det måste till temporära bostadslösningar som komplement till ordinarie bostadsbestånd. I många kommuner finns det oftast mål och handlingsplaner för kommunernas långsiktiga bostadsförsörjning. Kommunerna försöker bedöma hur många bostäder som behöver tillkomma per år för att kommuninvånarnas behov ska tillgodoses. I de allra flesta fall är dock den faktiska byggtakten väsentligt lägre än vad som behövs för att möta efterfrågan.

För ett plötsligt väldigt aktuellt behov av bostäder kan olika former av industrialiserat och prefabricerat byggande (moduler) ha betydelse för

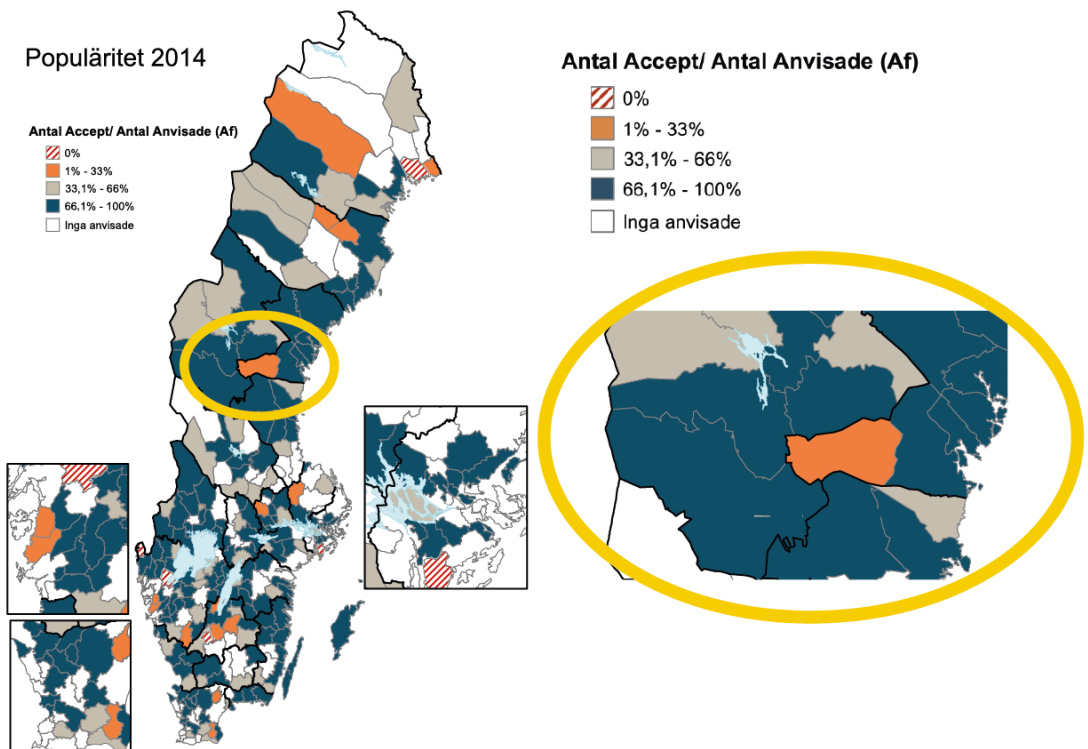
snabb produktion. Moduler erbjuder en flexibel tillfällig lösning, som kan anpassas efter behov, och sättas upp eller flyttas/tas ned beroende på behov, t.ex. då en stor tillströmning av nyanlända i perioder uppstår, men också flyttas från en ort till en annan om efterfrågan är större där. Flexibiliteten i lösningen är också eftersträvansvärd eftersom det möjliggör, och till viss grad också är nödvändig för möjligheten att få bygglov. I tillägg till modullösningen är det också möjligt att hitta lösningar genom att ombilda lokaler och andra typer av byggnader till boenden. För att nå framgång med moduler eller ombyggnader är det viktigt att påpeka att marknaden eller kommuner hitintills inte engagerat sig i sådana projekt av någon omfattning. Det finns i kommunerna inte några tydliga strategier för hur denna åtgärd ska genomföras i större skala.

Det finns anledningen att påminna om flyktingsamordnarens rapport där följande slutsats kan utläsas: Kommuner som fungerar som tillväxtmotorer har goda förutsättningar för etablering och är därmed mer attraktiva för nyanlända att flytta till än grannkommunerna. Givet det korta tidsperspektivet kan inte en fullständig analys genomföras, men med hjälp av GIS-kartor har en bedömning gjorts som gäller var i landet det vore lämpligt att omgäende tillföra temporära bostäder för nyanlända. Kartorna bidrar bl.a. med information om till vilka kommuner nyanlända, i större eller mindre utsträckning tackar ja till Arbetsförmedlingens bostadsanvisning, var i landet Migrationsverkets lägenheter finns, storleken på den kommunala andrahandsuthyrningen i olika kommuner och var i landet de finns outhyrda lägenheter respektive bostadsbrist. Strategin som presenteras här använder Sundsvall med omnejd som exempel på hur olika integrationsnav runt om i landet kan identifieras. Sundsvall används med motivationen nedan.

För att vara intressanta som integrationsnav behöver det vara kommuner som har regionens bästa förutsättningar för tillväxt, utveckling och välfärd. De är centralorter eller residensstäder i en region med en fungerande arbetsmarknad, som uppfattas som attraktiva platser att flytta till och som har tillgång till god infrastruktur. Dessa kriterier är en del av dem som behöver tas fram för att kunna göra slutgiltiga avgöranden kring var i landet strategin bör tillämpas. En region som uppfyller tillräckligt många av dessa kriterier är Sundsvall som med sina resurser har möjlighet att fungera som motor för regionen. Där finns det bl.a. ett utbud av utbildningar, arbetsmarknad, liksom sjukvård och annan samhällsservice.

Kartan nedan beskriver översiktligt till vilka kommuner nyanlända som fått ett erbjudande av Arbetsförmedlingen om anvisad plats väljer att flytta till.

*Figur 2. Nyanländas eget val av kommun, där antalet accepterade kommunplaceringar relateras till antalet anvisade.*

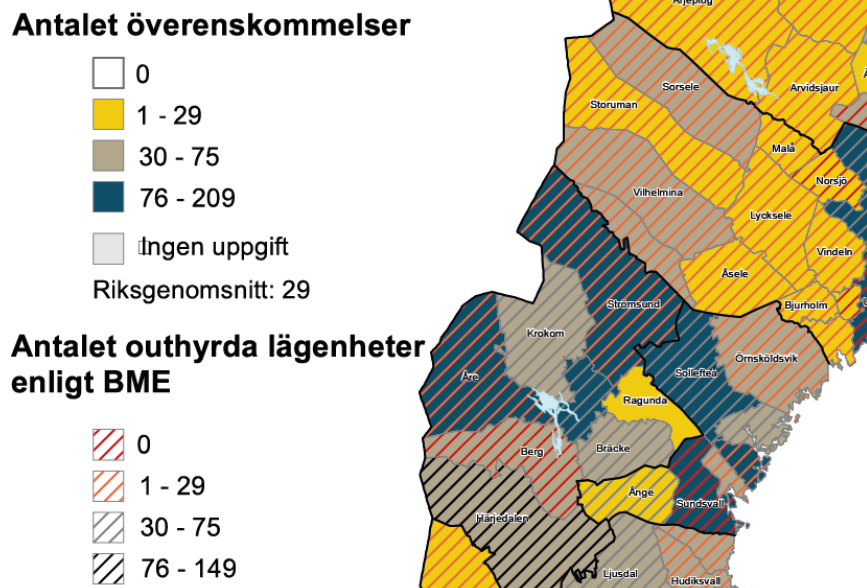


Källa: Boverket och Migrationsverket.

De blåmarkerade områdena utgör således ett enkelt mått på var i landet de nyanlända finner det attraktiva att bosätta sig. När nyanlända får ett erbjudande av Arbetsförmedlingen om att bosätta sig i Sundsvallsregionen, tackar många ja. Det talar för att Sundsvallsregionen både är lämplig ur integrationssynpunkt och uppfattas som attraktiv av de nyanlända.

Dock råder det brist på lediga lägenheter i detta område. Kartan nedan visar att både Sundsvall och Örnsköldsvik i stort sett inte har några lediga lägenheter alls.

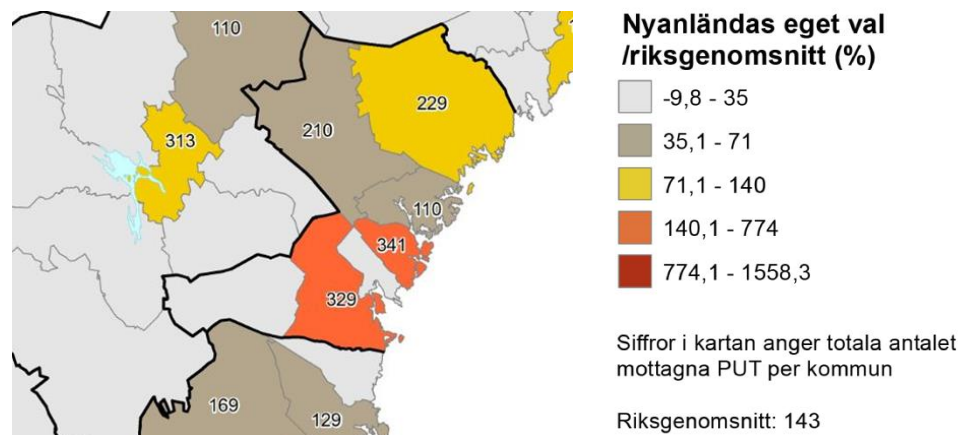
Figur 3. Antalet överenskommelser och antalet outhyrda lägenheter enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät, BME.



Källa: Boverket och Migrationsverket.

Kartan i figur 4 nedan visar att många personer med upphållstillstånd väljer att flytta till Sundsvall och Örnköldsvik samt att färre väljer kranskommunerna.

Figur 4. Nyanländas eget val/riksgenomsnittet i procent.



Källa: Boverket och Migrationsverket.

*Tillfällig bebyggelse för att skapa fler kommunplatser för nyanlända*

Sammantaget talar kartorna ovan för att Sundsvallsregionen är intressant för nyanlända att bosätta sig i. Det finns sannolikt många andra nyanlända som också skulle välja att flytta till denna del av landet om de fick erbjudanden om ett tidsbegränsat boende i modul eller i en ombyggd lokal. Detta fram till dess att de får ett lägenhetserbjudande på den

reguljära bostadsmarknaden. Intresset för flytt kan t.ex. röra sig om högre chans till arbete på orten.

Strategin går ut på att skapa temporära bostäder för nyanlända i orter som kan erbjuda större arbetsmarknad. I detta exempel är Sundsvall en sådan attraktiv ort. De nyanlända som i dagsläget "sitter fast" i ett anläggningsboende på en mindre ort skulle därmed få en kommunplats i en attraktiv kommun. Personerna integreras lättare i samhället och lägenheterna i anläggningsboendet skulle i sin tur frigöras, och kan därmed användas för en ny asylsökande.

I samtalen med Arbetsförmedlingen har det framkommit att den stora majoriteten nyanlända är ensamstående. Som i många andra kommuner som borde kunna ta emot nyanlända råder det i Sundsvall brist på hyresrätter och situationen ser inte ut att förändras – bostadsbristen möts inte av en marknadsmässig efterfrågan. I Sundsvalls kommun saknas det små och billiga bostäder. Kötiden hos det kommunala bostadsbolaget för en hyresrätt i Sundsvall kan uppgå från två till över fyra år.

Det faktiska byggandet möter inte det växande behovet för vare sig nyanlända eller Sundsvallsbor i olika livssituationer. Kommunen bedömer att det behövs ett årligt tillskott på hyresrätter till rimliga kostnader och man kan tänka sig lägenheter av enklare modell.

En utmaning i att slussa ut nyanlända från anläggningsboendena är att många tackar nej till en anvisning. Riksrevisionen menar i sin granskning att fler nyanlända skulle tacka ja till anvisade platser i en kommun om de fick möjlighet att bosätta sig i närheten av den kommun där personen i fråga har bott i anläggningsboende. För att en sådan matchning ska bli aktuell förutsätter det att det finns tillgång till bostäder i kommunerna.

I väntan på att ett ökat bostadsbyggande ska få en effekt på bostadsbristen förespråkas i denna strategi modullösningar eller andra mindre permanenta bostadslösningar för att snabbt öka tillgången på bostäder och därmed skapa möjligheter för utflyttning från anläggningsboenden.

Att skapa fler inflyttningsmöjligheter, med hjälp av tillfälliga bostäder som placeras på "rätt" orter i "rätt" regioner, är förmodligen nödvändig för att nyanlända som tvingas bo kvar i anläggningsboendena ska hitta en kommun att flytta till under 2015.

Om tillfälliga bostäder erbjuds i kommuner som ligger i centralorter eller residensstäder och som upplevs som attraktiva för inflyttning, är vi övertygade om att ett tidsbegränsat boende i modul skulle kunna avlasta Migrationsverkets anläggningsboenden. För de kommuner som i dag har brist på bostäder, och där utsikterna att bostadsunderskottet ska byggas ikapp inom den närmaste framtiden är liten, borde ett erbjudande om tillfälliga bostäder te sig som en lockande möjlighet. Kortsiktigt ställs de tillfälliga bostäderna till de nyanländas förfogande, och långsiktigt kan

dessas bostäder bli en del av det reguljära bostadsbeståndet eller bytas ut mot annat boende i det reguljära bostadsbeståndet.

För att denna åtgärd ska bli möjlig krävs det ett statligt engagemang. Det genom att staten själv måste hitta formerna för ansvar för upphandling och kostnader som staten själv måste stå för. Det gäller också att på ett relevant sätt övervaka användningen av dessa bostäder.

Strategin ovan, att genom moduler och ombyggnad av lokaler öka antalet möjligheter till boenden i attraktiva orter, anses realistisk om vissa premisser blir uppfyllda, dvs. att det finns en produktionskapacitet för moduler. Utmaningen är också att finna planlagd mark. Lokaler går också att finna och bygga om till boenden.

## Modulbyggnader

Ett sätt att skapa fler bostäder för nyanlända är att producera nya. Traditionellt är dock leveranstiden på detaljplaner, byggfärdig mark med nödvändig infrastruktur, färdiga byggnader och samhällsservice, lång. Dessutom måste olika frågor om huvudmannaskap, finansiering och förvaltning lösas. Byggteknik är därför endast en av många frågor som måste lösas för att producera nya bostäder. För ett akut behov av bostäder kan dock olika former av industrialiserat och prefabricerat byggande ha betydelse för snabb produktion, om övriga förutsättningar är lösta. Det kan också vara ett alternativ för tillfälliga lösningar vid akuta behov, om övriga förutsättningar också kan hanteras på ett lämpligt sätt.

### Resultat

Studien finns redovisad i bilaga 4 Konsultrapport: Inventering av leverantörer av prefabricerade bostadsmoduler. Konsulten ansvarar för innehållet och slutsatserna i bilagan.

#### *Leveranskapacitet och leveranstider*

Studien visar att marknadens produktions- och leveranskapacitet samt flexibilitet, förmodligen väl täcker de behov av bostäder för nyanlända som kan tänkas rymmas inom en genomförandeprocess eller standardplanförfarande.

Flera av leverantörerna påpekar dock att leveranskapacitet eller produktion sällan är den begränsade faktorn utan det är i första hand tillgången på mark, planläggning, finansiering och bygglov. Dessutom påpekas att korta avtalstider minskar möjligheten att fördela kostnader över tid, vilket gör prefabricerade modulbyggnader dyrare att använda om det inte finns en efterfrågan för återanvändning som bostäder för andra ändamål.

Leveranstiderna för huvuddelen av de tillfrågade leverantörerna skiftar med typ av modulbyggnader från 6 till 12 veckor för enkla bodar, 2 till 8 månader för byggnader för korttidsanvändning och 4 till 12 månader för långtidsanvändning eller permanenta byggnader.



### *Byggkostnader*

För långtidsanvändning varierar byggkostnaderna för de flesta av leverantörerna med 10 000–18 000 kr/m<sup>2</sup>, beroende på användning och utförande. För korttidsanvändning är byggkostnaderna 8 000–15 000 kr/m<sup>2</sup> beroende på användning och utförande, och för bodar som redovisas per styck skulle en omräknad kostnad motsvara ca 3 000–6 000 kr/m<sup>2</sup>. Alla uppgifter avser byggkostnad exklusive byggherrekostnader, markkostnader (markarbeten och serviceanslutningar) samt moms.

### **Studie av prefabricerade modulbyggnader**

För att bedöma möjligheten att på kort sikt kunna producera nya bostäder för nyanlända har Boverket låtit konsultföretaget Tyréns inventera leverantörer av prefabricerade bostadsmoduler, med inriktning på marknadens leveranskapacitet i Sverige, Norden, EU och inom övriga relevanta länder, samt byggkostnader (exklusive byggherrekostnader, tomtkostnader och moms).<sup>14</sup> Dessutom ingår några exempel på planerade eller genomförda projekt med prefabricerade moduler för liknande användning.

Studien baseras på information från nitton svenska eller nordiska leverantörer samt två från Estland och fem från Kina, och utgörs av bedömningar av kapacitet, leveransmöjligheter och kostnader samt kommentarer. Leverantörerna är dels svenska eller nordiska med produktion inom landet eller med produktion i andra länder, dels utländska med produktion i respektive land.

### **Övriga synpunkter**

Val av produktionsmetod, prefabricerad teknik eller olika grad av platsbyggnad, är en optimeringsfråga med avseende på förutsättningarna och planeringen för olika projekt. Avgörande för det är en byggherre- och beställarorganisation som behärskar planering och upphandling på ett bra sätt.

Leveranstider är i praktiken en planeringsfråga med avseende på framförhållning och samordning inom enskilda projekt. Problemen är oftast bristfällig framförhållning och oförutsägbara störningar i plan- och bygglovprocessen. Till leveranstider kommer också framtagning av specifikationer samt upphandling.

Korta upplåtelseavtal innebär ofta stor osäkerhet eller höga initialkostnader för produktion av modulbyggnader för bostäder, eftersom tillfälliga byggnader i praktiken kräver samma markberedning, grundläggning, serviceanslutningar och vägstruktur som permanenta byggnader. Val av tomt blir därför av stor betydelse för totalkostnaden.

Prefabricerade modulbyggnader behöver inte innebära någon skillnad i hållbarhet, med avseende på miljö, ekonomi och sociala förhållanden, annat än de eventuella avvikelser från gällande byggregler som kan göras

---

<sup>14</sup> Se bilaga 3: Konsultrapport: Inventering av leverantörer av prefabricerade bostadsmoduler.

vid en tillfällig användning. Modulbyggnader förutsätter dock god planering, utformning, gestaltning och förvaltning, liksom all annan bebyggelse.

### **Prefabricerade modulbyggnader**

De flesta producenter av prefabricerade modulbyggnader är enbart leverantörer och montörer, några större företag kan vara både leverantörer och entreprenörer som ansvarar för hela produktionen på byggplatsen. Det finns även företag som är exploatörer (byggherrar och beställare) samt förvaltare, och som handlar upp entreprenörer och leverantörer med vanliga byggentreprenader.

De flesta leverantörer som ingår i inventeringen är verksamma inom flera olika marknader, och bostäder är endast en mindre del av affärsområdet. Utöver bostäder och andra former av boenden arbetar man även med moduler för bl.a. skolor, kontor, vårdbyggnader och byggarbetsplatser.

### *Olika kategorier av modulbyggnader*

Modulbyggnader kan delas in i några olika kategorier av byggnader, med olika kostnader och leveransmöjligheter:

- bodar med en användningstid, ca 0–2 år
- byggnader för korttidsanvändning, ca 2–5 år
- byggnader för långtidsanvändning, ca 4–10 år
- permanenta byggnader.

### *Bodar*

Bodar är den enklaste formen av prefabricerade modulbyggnader. De hyrs som regel från leverantören och är i huvudsak avsedda för tillfälliga ändamål, oftast annat än boende. Bodar uppfyller som regel inte byggreglernas krav för bostäder på t.ex. energihushållning, ljudisolering eller brandsäkerhet, men kan anpassas för olika ändamål och behov. Bodar för kontor m.m. har som regel sämre energihushållning (värmeisolering) och lägre brandklass (EI 30 i stället för EI 60) än vad som krävs för bostäder. Kraven på tillfälliga bodar för bostadsanvändning och tillfälligt boende kan variera mellan olika kommuner beroende på användning och användningstid.

Kostnaden för bodar varierar beroende på utförande, mellan 70 000 och 240 000 kr per bod (ca 24 m<sup>2</sup>). De enklaste saknar ventilationssystem och VA-installation som då placeras i separata moduler. Bodar för uthyrning kan i begränsad omfattning levereras från lager inom några dagar. För produktion av nya bodar är kapaciteten god. De största företagen med flera fabriker inom EU kan enligt uppgift producera upp till 150 bodar per dag med en leveranstid på 6–12 veckor.

### *Korttidsanvändning*

Prefabricerade moduler eller modulsystem för korttidsanvändning (2–5 år) uppfyller aktuella byggregler men har oftast begränsade möjligheter till anpassning för särskilda behov eller önskemål. Moduler för

korttidsanvändning hyrs vanligtvis från leverantören som oftast återtar byggnaden efter avtalstiden.

#### *Långtidsanvändning*

Prefabricerade moduler eller modulsystem för långtidsanvändning (4–10 år) uppfyller aktuella byggregler för t.ex. ljud, brand, tillgänglighet och energihushållning, och går att anpassa till särskilda önskemål samt kan köpas loss efter hyresperioden.

#### *Permanent byggnader*

I princip samma utförande som moduler för långtidsanvändning, men med mer omfattande kundanpassning.

### **Byggekostnader**

För långtidsanvändning varierar byggekostnaderna för de flesta leverantörerna mellan 10 000 och 18 000 kr/m<sup>2</sup> beroende på användning (bostäder) och utförande och avser nyckelfärdiga bostäder inklusive montering, men exklusive byggherrekostnader för plan, mark, anslutningsavgifter, grundläggning, bygglov och moms. För korttidsanvändning varierar byggekostnaderna mellan 8 000 och 15 000 kr/m<sup>2</sup> beroende på framför allt användning och utförande. För bodar som redovisas per styck skulle en omräknad kostnad motsvara ca 3 000–6 000 kr/m<sup>2</sup>. Byggekostnaden för prefabricerade modulbyggnader styrs i huvudsak av vilket tidsperspektiv som gäller. För tillfälliga lösningar på kort sikt kan kostnaden i värsta fall bli upp till dubbelt så hög som för permanenta bostäder, beroende på användningstid, eftersom kostnad för nedmontering och avveckling tillkommer. I studien uppskattas monteringskostnaden till ca 900–1 100 kr/m<sup>2</sup> och demontering till ca 900 kr/m<sup>2</sup>. Det innebär att långsiktig planering normalt ger bättre ekonomiska förutsättningar även för modulbyggnader. På längre sikt närmar sig kostnaden för permanenta modulbyggnader den för vanliga bostäder.

Kostnaden varierar också med byggnadens användning (lokaler eller bostäder), utförande (små eller större lägenheter), prestanda (energiushållning m.m.) och kvalitet (ytskikt m.m.) som blir högre för byggnader med längre användningstid eller för återanvändning.

Eftersom tillfälliga byggnader i praktiken kräver samma markberedning, grundläggning, serviceanslutningar och vägstruktur som permanenta byggnader innebär det att i stort sett samma kostnader måste fördelas på kortare tid. Kombinationen av högre utförandestandard och teknisk prestanda som krävs för bostäder, samt kort hyrestid (i Migrationsverkets fall 4–6 år) gör det dyrare att producera modulbostäder än där kostnaden kan anpassas för ett mer långsiktigt behov, t.ex. genom återanvändning för permanent boende.

En bedömning av restvärde och alternativ användning vid avveckling av tillfälliga byggnader är ofta svår att göra på grund av variationer i utförande och efterfrågan. Finns det en efterfrågan för tillfälligt eller permanent boende kan det vara mer ekonomiskt att försöka styra och

planera långsiktigt än att flytta runt byggnader under den kalkylerade avskrivningstiden.

### **Leveransmöjligheter**

All produktion har leveranstider pga. pågående beställningar, men de flesta leverantörer har som regel inte fullt kapacitetsutnyttjande jämt, dessutom finns ofta möjligheter att lägga ut produktion på andra leverantörer. Det förutsätter dock en viss framförhållning och trygga beställningar eller någon form av omkostnadsgarantier. Men med god projektplanering kan det oftast hanteras medan andra mark- och anläggningsåtgärder utförs, på samma sätt som för all annan byggproduktion.

Den totala leveranskapaciteten för de tillfrågade företagen i Norden uppgår för närvarande till ca 500 000 m<sup>2</sup> per år eller drygt 6 000 bostäder á 75 m<sup>2</sup>/styck.

Leveranstiderna för långtidsanvändning (4–10 år) varierar för de flesta leverantörerna mellan för närvarande 4 till 12 månader. För korttidsanvändning (2–6 år) är leveranstiderna kortare på grund av enklare byggnader med färre kundanpassningar, ca 2–8 månader. För nya bodar är leveranstiden ca 6–12 veckor beroende på utförande m.m. Vissa uthyrningsbodar kan även finnas för leverans i begränsad omfattning inom några dagar. Med vissa undantag kan i bästa fall den totala genomförandetiden handla om ca 6 till 12 månader för prefabricerade bostäder av modulhus.

### **Leverantörer utanför Norden**

Studien har även tittat på några leverantörer utanför Norden varav två i Estland, i första hand för permanenta byggnader med inriktning på den nordiska marknaden. Dessa skiljer sig inte från övriga nordiska leverantörer som ingått i studien. Övriga leverantörer utanför Norden som studerats utgörs av fem kinesiska företag som opererar på den internationella marknaden men utan åtaganden i Sverige. Dessa har stor produktionskapacitet, korta leveranstider och låga kostnader fram till utskeppningshamnen, däremot ingår inte monteringskostnad och graden av färdigställande varierar. Det är också oklart i vilken utsträckning som modulerna uppfyller svenska krav.

### **Exempel på prefabricerade modulbyggnader**

I bilaga 3 Konsultrapport: Inventering av leverantörer av prefabricerade bostadsmoduler, finns exempel på modulhusprojekt av olika typer som genomförts i Sverige för olika ändamål, samt ett projekt i Nederländerna. Det bör understrykas att denna genomgång inte är en fullständig kartläggning.

## **Befintlig mark och planberedskap**

Det finns i dag byggklar mark i de flesta kommuner. Tekniskt sett finns det alltså mark ute till försäljning som kan användas för bebyggande. Men vilken omfattning denna eventuella potential handlar om eller för

vad marken är avsedd för har Boverket i dag ingen samlad bild av. Denna information behöver därför samlas in.

### *Detaljplaner*

I Boverkets rapport Kommunernas planberedskap, Boverket 2012:10 konstateras bl.a. att det är kommunernas uppfattning ”att detaljplaner från 1997 och framåt med outnyttjade byggrätter för bostadsändamål motsvarar ett begränsat antal eller inga alls”. Men eftersom det inte finns säker statistik att tillgå kan Boverket inte belägga dessa uppgifter.

Trots detta kan Boverket ändå påstå att det i dag finns ett antal, om än okänt, outnyttjade detaljplaner och detaljplaner med outnyttjade byggrätter. Det refereras ofta till dessa planer som kommunernas planberedskap. Det finns olika anledningar till att dessa byggrätter inte utnyttjats och sannolikt skiljer sig förutsättningarna mycket för hur, när och av vem dessa planer kan bebyggas. Bland annat kan det vara olika typer av ägandeformer, där en privat aktör kan stå som ägare av marken och ibland äger kommunen marken själv. Vissa kommuner har i dag ett begränsat markinnehav, vilket är ett hinder för en aktiv bostadspolitik.

Flera tidigare rapporter har behandlat temat om planberedskap i kommunerna. Resultaten av dessa pekar åt olika håll. Vissa rapporter har visat på att det inte finns så många färdiga planer ute i kommunerna i dag, och om de finns så är de svåra att kartlägga (se rapporten Kommunernas planberedskap, Boverket 2012:10). Andra rapporter talar om en mängd planer som ligger hos kommunerna och väntar, men som befinner sig i olika stadier av genomförande och har varierande ägandeförhållanden (se rapporten Hänger det ihop? – En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs, Sweco). Resultaten spretar alltså i olika riktningar, och är beroende av vilka tolkningar som görs i förhållande till huruvida detaljplanen är användbar för vissa syften eller inte och beroende på vem som genomför inventeringen och i vilket syfte inventeringen görs.

Det finns ett behov av att skapa en bättre nationell bild av hur planeringen ser ut. Hur detta kan lösas på längre sikt är en sak, men för att få en användbar bild för att lösa dagens problem kan ett sätt vara att låta länsstyrelserna samla in ett kunskapsunderlag. Data behöver sammanställas antingen av kommuner själva, eller genom att samla information från olika myndigheter, lantmäterier, Statistiska centralbyrån osv. I ett första steg finns det anledning att fråga kommunerna om planlagd mark och planlagd mark där genomförandetiden har gått ut. Det gäller inte bara mark planerad för bostadsändamål, utan också andra lämpliga ändamål, såsom kontor, industri, handel, centrum och parkmark.

### *Detaljplaner och genomförandetid*

Detaljplaner och byggrätter som inte utnyttjats kan ingå i pågående etapputbyggnad som styrs av marknadsmässiga förutsättningar. Det kan också vara omvandlingsområden där det tar extra lång tid att starta projektering och byggande t.ex. på grund av saneringsåtgärder. Det kan också vara så att marken inte bebyggs för att den av konjunkturskäl inte

anses ekonomiskt lönsamt att bebygga. Det är inte ovanligt att dessa byggrätter förblir outnyttjade under lång tid när projektet inte är i fas med konjunkturen. För vissa detaljplaner har genomförandetiden gått ut. Dessa planer kan kommunen utan ersättningsanspråk upphäva eller ändra. Det finns också möjlighet för kommunen att lösa mark som inte bebyggs när genomförandetiden gått ut.

#### *Markanvändningen*

Den tillåtna markanvändningen styrs av bestämmelser i detaljplanen. Det har betydelse för vilka boendeformer som är möjliga inom planområdet.

#### *Kommunalt dilemma*

Boverket menar i sin rapport (Kommunernas planberedskap, Boverket 2012:10) att kommunerna har en i det närmaste olöslig uppgift att lösa då kommunen förväntas att:

- utan att direkt kunna styra marknaden och bostadsbyggandet svara för att det finns de bostäder som behövs inom kommunen
- skapa så goda förutsättningar för bostadsbyggande som möjligt vad gäller de grundläggande mekanismerna efterfrågan och utbud.

Konsekvensen blir att kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen genom nybyggnation inte sammanfaller med kommunens faktiska möjligheter att förverkliga detta. Det placerar kommunerna i ett dilemma, där kommunen själv ser ett behov av att behöva bygga, men inte klarar av att bygga på de detaljplaner som redan finns.

#### *Områden som i översiktsplanerna är utpekade för bostadsändamål*

I de kommunala översiktsplanerna pekar kommunen ut de områden som man på sikt menar ska tas i anspråk för bebyggelse. Ofta saknas det konkreta redovisningar om hur genomförandet ska gå till och många av dessa planer realiseras inte. Även dessa planer bör inventeras så att en samlad bild av det framtida bostadsbyggandet kan presenteras.

#### *Gamla detaljplaner*

I kommunerna kan det också ligga gamla detaljplaner, sådana som är detaljplanerade så tidigt som på 1950-talet. Det kan handla om obebyggd eller delvis bebyggd mark. Det kan alltså röra sig om platser i städer som ligger insprängd i befintlig bebyggelse. Huruvida dessa lämpar sig för kompletterande bebyggelse i dagens samhälle är inte nödvändigtvis klarlagt.

#### *Statligt ägd mark*

Staten kan själv, som fastighetsägare, ta initiativ till att den egna marken planläggs och används för bostadsändamål och tillfälliga boenden.

## Omvandling av lokaler

*Snabbenkät om tillgång till lokaler som bedöms vara omvandlingsbara till bostäder för nyanlända*

Boverket har gjort bedömningen att det bör finnas ett antal lokaler ute i landet som genom mer eller mindre omfattande åtgärder kan omvandlas till bostäder. I första hand bör lokaler som till sin karaktär ligger nära boende och som kräver små ändringsåtgärder vara aktuella. Det kan t.ex. vara före detta sjukhus, vårdboenden, hotell och vandrarhem. Förhoppningsvis kan dessa lokaler ofta omvandlas till bostäder till ganska låga kostnader och med standardplanförfarande.

Det kan också röra sig om andra lokaler som p.g.a. samhällsförändringar inte längre behövs för sitt ursprungliga ändamål, t.ex. före detta förvaltningslokaler, butiker, kyrkoloraler och andra servicelokaler. Sannolikt krävs ofta mera omfattande ändringsåtgärder och ändringar av gällande detaljplan beträffande dessa lokaler.

Migrationsverkets asylmottagningar finns ofta på landets svagaste bostadsmarknader. Dessa marknader kan också antas vara svaga lokalhyresmarknader och ha ett överskott av lokaler. Boverket har kommit i kontakt med ett antal exempel på faktiskt genomförda omvandlingar i dessa kommuner.

Även i kommuner dit personer med uppehållstillstånd spontant söker sig bör det finnas en potential för ändring av lokaler till bostäder. Dessa orter är särskilt intressanta eftersom de bör kunna erbjuda en bättre arbetsmarknad för nyanlända än den första kommungruppen. Här finns sedan ett antal år ett omvandlingstryck. Det finns alltså ofta en redan etablerad marknad för ändring av lokaler till bostäder. Ofta sker omvandlingen till bostadsrätter. Exempel är omvandling av före detta sjukhusområden (Beckomberga, Långbro osv.). Här rör det sig ofta om kommuner på landets hetare bostadsmarknader. I t.ex. Stockholm har därutöver många råvindar inretts till bostäder men också ett antal mindre före detta lokaler har ändrats. I förorter byggda före miljonprogrammet finns ofta lokaler som antingen står tomma eller genererar små hyresintäkter.

En tredje typ av kommuner som kan bli aktuella är orter inom pendlingsavstånd till orter med bra arbetsmarknad för nyanlända.

Några frågor som är centrala när det gäller möjligheterna att omvandla lokaler till bostäder är:

- I vilket tekniskt skick är lokalen, har den stått tom under lång tid, krävs omfattande tekniska åtgärder utöver själva renoveringen (fuktskador, asbest, radon osv.)?
- Krävs omfattande ombyggnadsåtgärder eller kan lokalen omvandlas till bostäder utan alltför omfattande åtgärder?

- Tillåter gällande detaljplaner ändring till bostäder? Kan det räcka med ett standardplanförfarande eller krävs en mera omfattande planprocess?
- Tillkommer krav pga. byggregler?
- Hur ser fastighetsekonomin ut innan renoveringen, vilken avkastning har fastighetsägaren i dag? Hur ser prognosen ut vid fortsatt användning som lokal respektive efter en omvandling?
- Hur ser marknadsförutsättningarna ut, såväl generellt på orten som beträffande den aktuella lokalen? Kan hyran efter omvandlingen förränta ingångskostnad plus ombyggnadskostnad?
- Olika fastighetsägare – t.ex. kommunala ägare, allmännyttan, privata ägare, bostadsrättsföreningar – kan ha olika intresse av en omvandling.
- Tidsfaktorn, vilka objekt kan disponeras någorlunda snabbt och vilka kräver längre tid för genomförande?

Det har inte varit möjligt att inom den angivna tidsramen göra någon mera omfattande analys av tillgången på lokaler i landet som skulle kunna göras om till bostäder för nyanlända. För att få en grov uppfattning om det potentiella utbudet har Boverket med hjälp av berörda länsstyrelser skickat ut en snabbenkät och frågat ett antal utvalda kommuner hur de bedömer tillgången på lokaler som snabbt (inom 6 månader) bedöms kunna omvandlas till bostäder för nyanlända.

Samma fråga har ställts för lokaler som kräver mer omfattande ändringsåtgärder för att bli tillgängliga som bostäder för nyanlända. Det kan röra sig om kontor, butiker, skolor, vårdbyggnader, hotell, vandrarhem osv. som inte längre behövs för sina tidigare ändamål. Lokalerna bör ligga på orter eller inom pendlingsavstånd till orter med dagligvarubutiker samt tillgång till barnomsorg, skolgång, sfi-utbildning och potentiella praktikplatser.

#### *Det finns lokaler för omvandling*

De tillfrågade kommunerna utgör ett i huvudsak slumpmässigt urval av landets kommuner. För att undvika att svaren från enskild kommun får för stort genomslag har urvalet begränsats till kommuner med mindre än 80 000 invånare (265 kommuner).

Totalt har 37 kommuner frågats och svar har kommit in från 28 av de tillfrågade kommunerna. Det verkar inte finnas några speciella särdrag hos de kommuner som inte svarat. Kraftigt förenklat bör de 28 kommunerna kunna anses utgöra en tiondel av Sveriges kommuner.

En sammanfattning länsvis av svaren ger följande bild som presenteras i tabellen nedan.



Tabell 3. Tabellen visar antalet tillgängliga lokaler som lämpar sig för ombyggnad till bostäder länsvis.

Län	Antal tillfrågade kommuner	Fråga 1: Hur stor är tillgången på lokaler – mätt i antal lägenheter – som snabbt (inom 6 mån) bedöms kunna omvandlas till reguljära boenden för nyanlända?  (Kommunernas svar omsatt i uppskattat antal lägenheter)  (0)=frågan endast delvis besvarad	Fråga 2: Hur stor är tillgången på lokaler – mätt i antal lägenheter – som kräver mer omfattande ombyggnationer eller planändringar för att bli tillgängliga för reguljära boenden för nyanlända?  (Kommunernas svar omsatt i uppskattat antal lägenheter)  (0)=frågan endast delvis besvarad
AB	2	50	60–100
C	1	0	0
D	2	0	0
E	1	-	–
F	2	0	0
G	1	0	10–15
H	2	6	12
M	5	0	10–15
O	7	9	10–14
S	2	–	–
T	2	0	1–3
U	1	0	30
W	2	–	–
X	1	0	4–6
Y	1	(60)	15
Z	1	50	40–45
AC	2	35	13
BD	2	7	6
		<b>c:a 200</b>	<b>175–225</b>

Runt 200 lägenheter bör kunna vara tillgängliga på kort sikt och 175–225 på längre sikt. Uppräknat på hela landet skulle detta motsvara ca 2 000 lägenheter som snabbt skulle vara tillgängliga och ungefär lika många skulle vara tillgängliga efter mera omfattande renoverings- eller planändringsåtgärder.

Det måste påpekas att svaren inhämtades på mycket kort tid och innehåller många osäkerheter. Flera kommuner har begränsat svaren till dels enbart kommunala lokaler, dels enbart bostäder, dvs. antagligen en underskattning av tillgången på lokaler som är möjliga att bygga om. Finansieringsfrågan har inte heller berörts, vilket innebär att ekonomiska överväganden kan ha vägts in i svaren. Trots att det betonats att enkäten var en stickprovsundersökning antyder en del svar en försiktighet att

”lova för mycket”. De svarande från kommunernas sida gör det också från skiftande utgångspunkter (kommunchef, teknisk chef, boendechef etc.).

Trots påtagliga metodmässiga brister har det på kort tid gått att få in svar som kan bedömas som användbara, dock med stor försiktighet.

### **Fler lokaler för ombyggnad kan finnas på marknaden**

Ett annat sätt att få ett grepp om det potentiella utbudet är att titta på utbudet av lokaler på mäklarnas webbplatser eller genom direktkontakt med fastighetsägare. Man kan konstatera att det finns ett stort utbud av lediga lokaler. Naturligtvis är det inte självklart att ens en mindre del av utbudet är tillgängligt för omvandling till bostäder. Avgörande är naturligtvis bl.a. de faktorer som beskrivs ovan. För att få ett bättre grepp om utbudet krävs en mer systematisk genomgång och analys som inte varit möjlig inom den angivna tidsramen.

## Kapitel 3. Strategi 2: Temporära bostäder för att växla Migrationsverkets lägenheter mot nya anläggningsboenden

Nedan skisseras ett förslag som vi kallar för strategi 2. Strategin är snarlik strategi 1 så till vida att den går ut på att snabbast möjligt skapa anvisningsbara kommunplatser för nyanlända. Strategi 2 går dock ut på att växla Migrationsverkets anläggningsboenden i vanliga lägenheter (ABO-lägenheter) mot nya asylboenden som byggs i samma kommun eller i grannkommunerna. De nya asylboendena skapas med hjälp av moduler och/eller att lokaler omvandlas till bostäder eller platser i nya förläggningar.

### **En rockad för att lösa de långa väntetiderna**

Arbetsförmedlingen är beroende av att kommunerna skaffar fram lägenheter så att nyanlända kan bosätta sig och påbörja etableringen. Många kommuner klarar dock inte av att nå upp till överenskomna kommunplatser. Den vanligaste anledningen till bristen på kommunplatser uppges vara att det inte går att få fram tillräckligt antal bostäder. En möjlig lösning är att utöka antalet kommunplatser med hjälp av modulbostäder och/eller ombyggnad av lokaler i kommunen själv, men också i grannkommunerna.

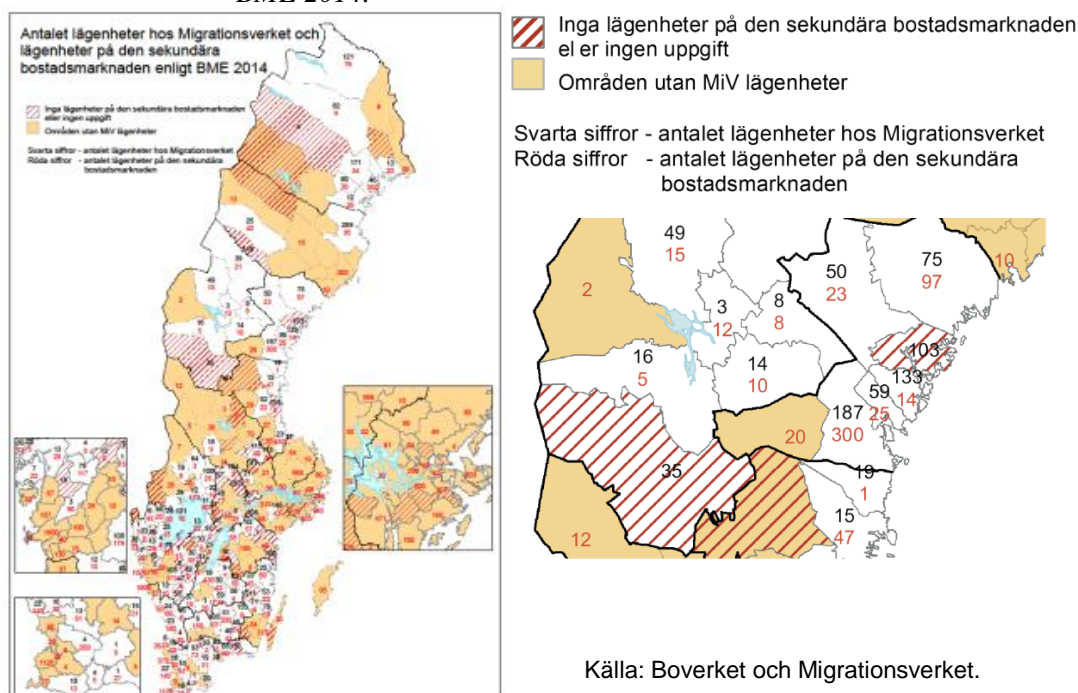
För att korta väntetiderna för nyanlända är det angeläget att de tillgängliga bostäder som finns utnyttjas så effektivt som möjligt. Staten bör i möjligaste mån undvika att hyra ordinarie hyreslägenheter för asylsökande på orter med bostadsbrist genom Migrationsverket. På många orter innebär Migrationsverkets lägenheter i anläggningsboenden till viss del begränsar kommunernas möjligheter ta emot nyanlända. I kommuner med brist på bostäder vittnar man dessutom om att många nyanlända, som bott hos släktingar eller bekanta under mottagningstiden, behöver uppsöka kommunen för att få hjälp med bostad – vilket i sin tur

kan leda till ett andrahandskontrakt på den sekundära bostadsmarknaden. Därmed konkurrerar kommunen med sig själv rörande bosättning i kommunen. Denna onda cirkel behöver brytas. Cirkeln kan brytas med hjälp av strategi 2, där en del av de lägenheter som Migrationsverket i dag förfogar över slussas över till nyanlända i behov av kommunplaceringar. För att detta ska bli möjligt behövs det i utbyte nya asylboenden. Det görs genom att bygga moduler/bygga om lokaler till asylboenden i tillväxtorten och/eller dess grannkommuner.<sup>15</sup>

En snabb utbyggnad av asylboenden med hjälp av olika typer av modulbostäder eller ombyggnad av lokaler måste bygga på realistiska bedömningar av var i landet dessa bör uppföras, hur asylboendena kan anpassas till bosättningsmöjligheter och regionala förutsättningar.

För att bedöma var i landet åtgärderna ska prioriteras använder vi GIS-kartor. Utifrån vissa kriterier har Sundsvall med grannkommuner valts ut som exempel. Från kartan nedan kan utläsas att Migrationsverket hyr många lägenheter i Sundsvalls kommun och i en del av grannkommunerna. Lägenheterna används i dagsläget som asylboende. I varje lägenhet bor det i dag upp till fem eller sex personer (två vuxna ensamstående per rum, oavsett status i ärendet om uppehållstillstånd), eller fler.

*Figur 5. Antalet lägenheter hos Migrationsverket och lägenheter på den sekundära bostadsmarknaden enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät, BME 2014.*



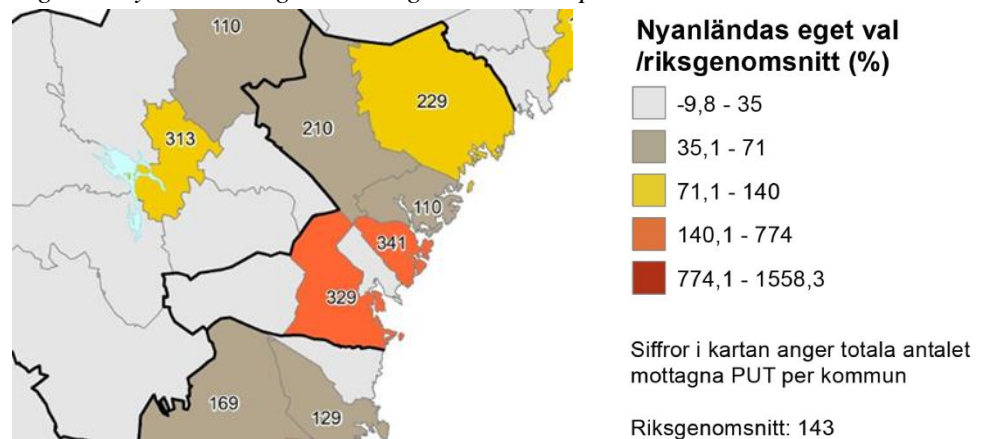
<sup>15</sup> Förslaget innebär inte att Migrationsverkets ska lämna ifrån sig samtliga 6 000 lägenheter som idag innehåller 20 000 boendeplatser. Det finns också aspekter som behöver vägas in: dels måste behovet av nya boendeplatser lösas, dels medför en flyttrörelser en extra ansträngning hos de som behöver flytta till nytt boende. Nuvarande fastighetsägare kan också vara negativ inställda till hyra ut till enskilda personer istället för Migrationsverket.

Kartan ovan visar antalet ABO-lägenheter per kommun (svarta, ovanstående siffror). De röda siffrorna anger antalet kommunala (sociala) andrahandskontrakt (röda siffror) i respektive kommun. Kartan visar att det i Sundsvall finns 187 ABO-lägenheter, i Timrå 59, i Härnösand 133, i Kramfors 103, i Sollefteå 50 och i Örnsköldsvik 75. I ett kluster i Sundsvallsregionen förfogar staten över mer än 600 lägenheter. Sammantaget finns det ett utbud av lägenheter som skulle kunna tas i anspråk för att snabbt öka nyanländas tillgång till bostäder.

I exemplet Sundsvall skulle grannkommunerna bli aktuella som etableringsorter för statlig uppbyggda asylboenden. Migrationsverkets närvaro i det ordinarie lägenhetsbeståndet är en helt annan här än i de större kommunerna. I Nordanstig finns det 19 ABO-lägenheter, i Ånge noll, i Bräcke 14 och i Ragunda 8.

Kartan nedan visar att många personer med upphållstillstånd väljer att flytta till Sundsvallsregionen. Utifrån kartan går det att säga att denna del av landet är relativt intressant för nyanlända att bosätta sig i.

Figur 6. Nyanländas eget val/riksgenomsnittet i procent.



Källa: Boverket och Migrationsverket.

Det finns få lägenheter för uthyrning i Sundsvall. Vad exemplet med Sundsvallsregionen visar är det finns lägenheter som Migrationsverket förvaltar som snabbt kan frigöras. I kraft av att vara ett integrationsnav är Sundsvallsregionen lämplig att ta emot fler nyanlända, vilket gör att överföringen av lägenheter är extra viktig här till skillnad från grannkommunerna. Om målet är att snabbt korta ner väntetiderna i bosättningsprocessen för nyanlända så behöver en rockad komma till stånd, där lägenheter i Sundsvall frigörs och asylboenden i grannkommunerna skapas.

Om Migrationsverkets lägenheter ska slussas över till nyanlända som fått uppehållstillstånd behöver några aspekter beaktas. Poängen med rockaden är att öka takten i utflödet ur Migrationsverkets mottagningssystem. Aspekter som behöver beaktas är att det dels uppstår

ett behov av många nya boendeplatser, dels skapas det kostnadskrävande flyttrörelser. Strategin förutsätter att staten aktivt bidrar, både till att underlätta flyttkedjan och att underlätta mängden av boenden (se strategi 1). Inom ramen för en sådan åtgärd kan alternativa asylboenden byggas upp.

De nya asylboendena i statlig regi byggs upp i de mindre kringliggande kommunerna, Genom denna lösning erbjuds olika alternativ såsom boenden med självhushåll till stora gruppboenden.

I exemplet ovan skulle det handla om Nordanstig, Ånge, Bräcke och Ragunda. Den snabbenkät om tillgång till lokaler som bedöms vara omvandlingsbara till boenden, som länsstyrelserna genomfört åt Boverket, visar att det går att få fram ca 200 lägenheter. I just Västernorrlands och Jämtlands län finns en ansevärd andel av dessa.

Avstånd mellan orter i grannkommuner till Sundsvall är överkomliga. Avstånd mellan Ånge och Sundsvall med tåg 1 timme 20 minuter, avgång 9 ggr/dag. Avstånd mellan Bräcke och Sundsvall med tåg 1 timme 38 minuter, avgång 8 ggr/dag. Avstånd mellan Ragunda och Sundsvall med bil 1 timme 34 minuter. Gnarp (i Nordanstig Kommun) ligger med buss 42 minuter från Sundsvall och erbjuds 8 ggr/dag.

Denna aspekt gör att det är möjligt för kommunerna att samarbeta vad gäller administrativa förutsättningar för nyanlända, såsom sfi. Detta behöver möjligtvis staten kliva in och möjliggöra.

### **En myndighet tar ansvar**

I det kortare tidsperspektivet skulle tillfälliga boendelösningar ersätta de asylplatser som försvinner när ABO-lägenheterna tas i anspråk för permanentboende av nyanlända. I ett lite längre perspektiv öppnar sig möjligheter för fortsatt utbyggnad av asylboenden i statlig regi. Därmed kan antalet lägenheter med självhushåll öka samt att beroendet av dyra lösningar minskar. I ett ännu längre perspektiv kommer det emellertid att krävas ett ökat bostadsbyggande.

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att bristande helhetssyn över behovet av bosättning och konkurrens om lediga boendeplatser är två exempel på att nuvarande ansvarsfördelning inte fungerar. Revisionen föreslår att ansvaret för bosättning av samtliga nyanlända samlas hos en myndighet. På så sätt skulle bosättningsprocessen, enligt Riksrevisionens bedömning, kunna effektiviseras och tilldelade resurser användas mer effektivt. Regeringens flyktingsamordnare föreslår att en organisation för anvisning av bostäder, med ett tydligare statligt ansvar bör byggas upp. Den statliga aktören föreslås kunna äga boenden och dessutom stå som huvudman för att bygga upp en större grundorganisation av anläggningsboenden.

### **Kombinera de båda strategierna 1 och 2**

Eftersom tidsaspekten är prioriterad kan strategi 1 ovan kombineras med strategi 2. Att använda sig av flera olika alternativ för att öka antalet

kommunplatser kan tillämpas för att nuvarande situation ska kunna förändras under ett relativt kort tidsspann.<sup>16</sup>

Migrationsverket skulle vinna två fördelar: Dels kan hyresavtalet med den statliga ägaren skrivas på längre tid än dagens regelverk medger, dels skulle myndigheten få möjlighet att styra uppbyggandet av asylboenden från början till slut, samt påverka var asylboenden etableras. I förlängningen skulle bostäderna över tid kunna växla över från asylbostäder till permanentboende för bostadsbehövande, t.ex. genom att de moduler som används byggs om och kanske också förflyttas till eftertraktad plats.

---

<sup>16</sup> Ulrik Åshuvud, vid Migrationsverkets Regionkansli i Stockholm, berättar att Dalarna har Sveriges äldsta befolkning och behöver mer arbetskraft. Leksands kommun har mark färdig att bebygga och att kommunen väldigt gärna ser fler temporära bostäder, men det saknas en beställare. Ulrik Åshuvud menar att det finns många kommuner som kan tänka sig liknande lösningar som föreslås i strategi 1 och 2. Stockholms stad vill ta ett större etablerings/bosättningsansvar men har inte bostäder. Västerås, skulle kunna ta ett större ansvar, men det byggs för lite.





## Kapitel 4. Temporära prioriteringar inom bostadsbeståndet

Det är i första hand tillgången till lediga lägenheter och nyanländas vilja att acceptera anvisning som i praktiken styr till vilken kommun nyanlända som behöver hjälp med sin bosättning anvisas. Brist på bostäder i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar sätter i praktiken stopp för kommuner att ta emot nyanlända utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv. På grund av bristen på bosättningsmöjligheter väljer många av de nyanlända i nuläget att ordna boende på egen hand, flytta till anhörig eller till och med bosätta sig via illegala uthyrare. Det betyder att oavsett om kommunerna har mottagningsöverenskommelser eller inte flyttar nyanlända ändå in i kommunen.

Så långt gäller det endast nyanlända, men det är många andra behov som också ska lösas av kommunerna på en och samma bostadsmarknad.

Det är inte realistiskt att tro att det snabbt går att bygga bort bostadsbristen för svagare grupper. I ett sådant läge är man hänvisad till att temporärt lösa problemen genom att använda det befintliga beståndet. Det är av stor vikt att alla åtgärder sammantaget inte leder till diskriminering av någon grupp.

### **Vakanta bostäder**

För att kartlägga beståndet av lägenheter som står tomma i dag i kommunerna så behövs en genomgång. Denna genomgång kan leda till att lägenheter som inte används kan ställas till förfogande och några kommuner får större möjligheter att ta emot ett antal fler nyanlända. Genom Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) kan information fås över vilka kommuner som har lediga lägenheter i det kommunala bostadsbolaget och vilka som har underskott på lägenheter. Under ett antal år har vakanserna för lägenheter gått ner generellt över landet. Dessa utnyttjades tidigare i stor utsträckning som bostäder i ”Hela-

Sverige strategin” för mottagande av flyktingar. Strategin gick ut på att fördela flyktingar i hela Sverige och övergavs 1994, för att matchningen med arbetsmarknaden fungerade dåligt med strategin. Nu har vakanserna i bostadsbeståndet minskat även på de orter som tidigare hade vakansproblem, så möjligheten att utnyttja detta bestånd har minskat avsevärt.

Enligt BME 2014 finns runt 3 000 lediga lägenheter i kommunerna. BME visar att de kommuner som har störst överskott listar dessa lägenheter som icke uthyrda för att det är minskande efterfrågan (t.ex. Ånge, Bräcke, Sollefteå, Flen, Bengtsfors, Hultsfred, Söderhamn, Härjedalen och Sollefteå), några kommuner listar att de ligger på fel plats/läge (t.ex. Ockelby, Munkedal och Ronneby), vissa andra kommuner menar att det är dyra nyproduktioner och därför svåra att hyra ut (t.ex. Vaggeryd).

Av de kommuner som har många outhyrda lägenheter är det några som menar att det inom den närmsta framtiden blir aktuellt att riva bostäder på grund av uthyrningssvårigheter. Kommunerna där de lediga lägenheterna finns är främst i mindre kommuner på ett väsentligt avstånd från större tätorter och på platser där arbetsmarknaden inte är stor. För att möjliggöra för några av dessa lägenheter att bli användbara för nyanlända, men med assisterande insatser, såsom kollektivtrafik och andra medel för att möjliggöra kontakt med andra orter. Dessa lägenheter, i kommuner som redovisar att det är ett problem med antalet outhyrda lägenheter enligt BME, skulle kunna användas, om vissa givna förutsättningar är uppfyllda. Till exempel ser vi att kommunerna Ånge och Bräcke i närheten av Sundsvall tillhör den kategorin kommuner.

Enligt Riksrevisionens rapport (RiR 2014:15) så finns det även platser som inte används av varken Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket i sin fördelning. Men om man ser på BME för de kommuner som Riksrevisionen påvisar att de har ett överskott av antalet överenskommelser i förhållande till antalet faktiskt mottagna nyanlända, så kan man utläsa att det inte finns några lägenheter i dessa kommuner för att möjliggöra uppfyllandet av antalet överenskommelser.

### **Aktiv bostadsförmedling**

Uppdraget handlar om att undersöka varje möjlighet till att lösa bostadssituationen för dem som fått uppehållstillstånd. För att göra detta måste man bl.a. se till vilka möjligheter som finns inom den reguljära hyresmarknaden, som i tillväxtregionerna uppvisar bostadsbrist. Samtidigt är det i tillväxtorterna oftast lättast att finna ett arbete. Detta gäller inte minst storstadsområden och större högskoleorter.

För att uppnå en balans mellan kommuner som hittills tagit ett stort ansvar för nyanlända m.m. och tillväxtkommuner som tar emot ett fåtal kan det vara en effektiv åtgärd att slussa ut nyanlända via kommunala bostadsförmedlingar. I de fall kommunala bostadsförmedlingar saknas kan regeringen erbjuda kommunerna en möjlighet att inrätta tillfälliga bostadsförmedlingar. Det som därigenom kan uppnås är att kommunen får kontroll över omsättningen av hyresbostäder.

Avgörande för att detta ska fungera är att det måste finnas ett regelverk som ser till att lediga lägenheter verkligen anmäls till bostadsförmedlingen så att de kan förmedlas till nya bostadssökande på bostadsmarknaden. Det vill säga att detta är något som kan hjälpa alla som inte är etablerade på bostadsmarknaden – oavsett orsaken.

Boverket anser därför att man dels bör överväga att underlätta för kommuner av viss storlek att inrätta bostadsförmedling med ett krav på att dessa ska ha förturssystem för nyanlända, dels att ställa krav på anmälningsplikt för lediga lägenheter så att anvisning av lägenheter blir en reell möjlighet.

En förutsättning är att åtgärder görs på flera fronter så att svaga eller nya grupper inte ställs mot varandra på bostadsmarknaden. Andra åtgärder som totalt sett ökar utbudet av olika boenden på bostadsmarknaden måste vidtas parallellt.

### **Möjliga lagändringar**

#### *Aktiv bostadsförmedling*

Boverket föreslår förändring av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar – nedan kallad bostadsförsörjningslagen.

I bostadsförsörjningslagen finns två paragrafer; 7 och 8 §§, som hanterar frågan om kommunala bostadsförmedlingar. Nuvarande utformning är sådan att en kommun, eller flera tillsammans, ska anordna en bostadsförmedling om det behövs. Ytterst kan regeringen förelägga en kommun att anordna en bostadsförmedling. I den 8:e § anges att vid förmedling av lägenheter kan ett kösystem med avgifter användas. Detta hindrar inte att man använder sig av ett kommunalt förturssystem för ett begränsat antal lägenheter. Bostadsförmedlingen i nuvarande utformning riskerar att reduceras till ett organ för administration av ett kösystem.

Dessa två paragrafer kan förändras så att följande uppnås.

- Det ska finnas kommunala bostadsförmedlingar i alla större kommuner – förslagsvis över 10 000 invånare. Regeringen ska fortsatt kunna förelägga även mindre kommuner detta. Det kan till och med vara så att det som nu föreslås ryms inom gällande lagstiftning. Inför risken att det finns tveksamheter är det emellertid inte rätt tillfälle att ”överlämna det till rättstillämpningen”. Alternativet är att regeringen förlägger utvalda kommuner att anordna bostadsförmedling under – förslagsvis – en femårsperiod.
- Hur 8:e § ska förändras kan diskuteras. Men för att möjliggöra för dem som är nya på bostadsmarknaden att få en bostad är ett kösystem inte det mest optimala, särskilt inte där kötiderna ligger på flera år. Vill man att bostadsförmedlingarna ska vara något mera än ett organ för administration av ett kösystem så måste bostadsförmedlingarna få ett uppdrag att – utifrån en eller annan grund – fördela lägenheter efter andra parametrar än enbart kötid. Hur dessa parametrar skulle kunna se ut är emellertid en fråga som innehåller politiska

ställningstaganden. Boverket anser inte att det ankommer på Boverket att ta sådana ställningstaganden.

#### *Skälen till att förändringarna kan få effekt*

Genom en eventuell förändring av lagen på dessa punkter kan trycket på bostadsmarknaden från nyanlända i anläggningsboenden med uppehållstillstånd fördelas över stora delar av riket: Redan vid en snabb översikt kan konstateras att Bostadsförmedlingen i Stockholm (Bostadsförmedlingen i Stockholm AB) hävdar att ”Varje dag förmedlar vi mer än 40 hyresrätter och varje år öppnar fler än 10 000 bostadssökande dörren till sitt nya hem.” på sin webbplats.

Enligt Boplatz Göteborgs årsredovisning för 2013 ”annonserades 8 404 lägenheter ut på Boplatz varav 49,5 procent var från de kommunala bostadsföretagen, 40 procent från de privata och 10 procent från Chalmers Studentbostäder.” I Malmö sägs att ”Boplatz Syd förmedlade totalt 4 365 lägenheter 2014”. Många av personerna i bostadsköerna är sådana som redan har bostad på eller i närheten av den ort där de söker bostad och är inte i omedelbart behov av ny bostad.

Boverket uppdrag är att mycket snabbt skapa lösningar som skapar lediga platser i anläggningsboenden. Det som förselas här måste ses som en extraordinär och tillfällig åtgärd. Det är därför lämpligt att de hyreskontrakt som förmedlas genom Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens försorg är av tillfällig natur tills andra föreslagna åtgärder får full effekt på bostadsmarknaden. Det är rimligt att begränsa dessa kontrakt till etableringstiden på två år. En utplacering i städerna underlättar även integrationen och löser temporärt problemen som följer i spåren av möjligheterna till eget boende (EBO) under asyltiden.

#### **Kommunala självstyret**

Vad gäller frågan kring de konstitutionella möjligheterna att i vissa fall ställa krav som kan gå emot det kommunala självstyret har regeringen ansett att det är möjligt att begränsa självstyret i fråga om bostadsförsörjning.<sup>17</sup>

#### *Tillfällig lag om bostadsanvisningsrätt*

Det är en öppen fråga om enbart inrättandet av bostadsförmedlingar är en tillräcklig åtgärd. För att få önskad effekt bör man även överväga ett införande av bostadsanvisning. Det är inget nytt i svensk lagstiftning. De senaste lagarna var bostadsanvisningslagen (1980:94) som ersattes av lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt. Den senare

---

<sup>17</sup> Prop. 2000/01:26 ”Med hänsyn till den betydelse från bostadsförsörjningssynpunkt som en kommunal bostadsförmedling kan ha bör det liksom i den tidigare bostadsförsörjningslagen finnas en möjlighet för staten att ingripa genom att i ett visst fall förelägga en eller flera kommuner gemensamt de i lagen angivna skyldigheterna. Lagen bör således innehålla också en bestämmelse som gör det möjligt för regeringen att vid behov förelägga en kommun eller vissa kommuner gemensamt att anordna bostadsförmedling.”

upphävdes vid halvårskiftet 1993. Dessa lagar har inte fungerat på ett bra sätt av det som framkommit i samband med deras upphävande.

Utifrån ett perspektiv av att så snabbt som möjligt få fram bostäder till nyanlända kan det ändå vara intressant att överväga den äldre lagens konstruktion. Den var mer tvingande till sin karaktär men ansågs inte fungera tillfredställande. Enligt förarbetena till den senare lagen berodde det till stor del på administrativa tillkortakommanden, bl.a. kring beslut om vilka områden som var bostadsanvisningsområden:

”Det konstateras i promemorian (Ds Bo 1987:2, vår anm.) att många kommuner riktat kritik mot det nuvarande anvisningssystemet och framför allt mot bostadsanvisningslagen, som anses administrativt svår att tillämpa. Svårigheterna ligger bl.a. i beslutsfördelningen mellan kommunstyrelsen och kommunfullmäktige när ett bostadsanvisningsområde skall beslutas, delgivningsförfarande och besvär förfarandet efter ett sådant beslut, de bristande möjligheterna att göra undantag för vissa kategorier husägare samt att kontrollera att husägarna fullgör sina skyldigheter enligt lagen. Kritik har också riktats mot att inte hela kommunen kan vara ett bostadsanvisningsområde”.

Frågan är därför om en ny lagstiftning skulle kunna komma till rätta med dessa problem. Det kanske skulle övervägas att t.ex. göra hela kommunen till ett och samma bostadsanvisningsområde. En sådan lösning skulle innebära att de inledande paragraferna kunde förenklas.

Alla delar av den upphävda lagen bör kanske inte införas. En plikt för näringsidkande hyresvärdar att anmäla lediga lägenheter är emellertid ett grundkrav. Att däremot tvinga en hyresvärd att gå in i ett hyresförhållande är kanske inte rätt väg att gå. Men i det fall någon som är ny på bostadsmarknaden inte får hyra en viss anvisad lägenhet – utan att det finns någon egentlig grund för detta – kan omständigheterna vara sådana att hyresvärden gör sig skyldig till diskriminering i strid med 2 kap. 12 § diskrimineringslag (2008:567).

Återigen är det viktigt att lagen inte blir permanent. Den långsiktiga lösningen ligger i en ökad tillgång på bostäder och inte i en allt mer hårdhänt fördelning av bostäder i en bristsituation.

### **Kommunala hyreskontrakt**

År 2014 fanns det ca 16 000 lägenheter på den sekundära bostadsmarknaden. Nästan 90 procent av landets kommuner samarbetar med allmännyttan för att få fram bostäder till dem som inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie marknaden. Motsvarande på den privata sidan är bara 34 procent. De kommunala bostadsbolagens roll förefaller i många fall ha integrerats med kommunernas bostadssociala verksamhet. I allt fler kommuner lämnar allmännyttan ett visst antal lägenheter per år enligt ett samarbetsavtal, där målet är att den boende ska kunna ta över lägenheten på ett eget kontrakt efter ca 1–2 år.

Kommunala andrahandslägenheter finns över hela landet. Om de sociala kontrakten blev fler eller om nyanlända prioriterades under en begränsad

period, skulle den sekundära bostadsmarkanden kunna utnyttjas för att hjälpa till att möta det akuta behovet av bostäder. En omprioritering av målgruppen för kommunala andrahandskontrakt skulle dock medföra negativa konsekvenser för andra utsatta grupper. Den snäva tidsramen för detta projekt medför ingen fördjupad konsekvensbeskrivning. Det som kan sägas är dock att en ändrad inriktning och prioritering av nyanlända på den sekundära bostadsmarknaden troligen skulle medföra ett flöde från en hemlöshetssituation till en annan. Till exempel skulle det kunna medföra att en person som är på väg att skrivas ut från ett behandlingshem inte kan få en egen lägenhet utan blir hänvisad till en sovplats hos familjen eller hos bekanta.

Ser man i stället till de förslag till lösningar för bostäder till nyanlända som den här rapporten i övrigt ger så kan man tänka sig synergieffekter för övriga behövande på sekundära bostadsmarknaden i och med att dessa inte behöver konkurrera med nyanlända. Det finns heller inget, förutom ramarna för detta regeringsuppdrag, som står i vägen för att lösningarna i denna rapport kan användas för andra gruppers bostadsbehov.

### **Genomgångsbostäder för nyanlända – bosättningsgruppens förslag**

I detta avsnitt presenteras ett förslag till pilotprojekt som Samverkansdelegationens bosättningsgrupp har fått uppdrag att utveckla.<sup>18</sup>

Förslaget utgår från att något måste göras för att flera kommuner ska klara av att nå upp till att ta emot det antal nyanlända invandrare som de har tecknat överenskommelse om. Ett pilotprojekt har därför diskuterats där bosättningsgruppen prövar möjligheten att ta fram ett antal genomgångsbostäder som kan användas under väntan på att ordinarie bostäder tas fram.

Följande är en beskrivning av det tänkta projektet. Detta är endast ett arbetsmaterial med förslag på hur ett pilotprojekt eventuellt kan genomföras. Det finns i dagsläget inget beslut om att detta ska genomföras.

#### *Överenskommelse mellan staten och berörd kommun*

En särskild överenskommelse tecknas mellan länsstyrelsen och kommunen om mottagande av nyanlända invandrare där kommunen åtar sig att genom att använda genomgångsboende ha ett planerat mottagande. Kommunen tar fram en mottagningsplan som beskriver genomförandet av mottagandet under året. Målsättningen är att kommunen genom denna planering och med hjälp av ett genomgångsboende ska nå upp till det antal anvisade nyanlända som finns i en tecknad överenskommelse.

---

<sup>18</sup> Samverkansdelegationen består av representanter för länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen (som är sammankallande), Migrationsverket, Försäkringskassan och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Till denna hör även ett antal arbetsgrupper (bosättning, hälsa, individersättningar samt ensamkommande barn).

Överenskommelsen om genomgångsboende kopplas till den av kommunen tecknade överenskommelsen om mottagande av nyanlända invandrare.

#### *Kommunens åtagande*

Förslaget bygger på att kommunen åtar sig att iordningställa ett övergångsboende. Boendet kan bestå av såväl lägenheter som anläggningsboenden (kursgård, hotell, modulhus m.m.) Bostäderna ska vara möblerade samt i övrigt godkända för boende. I överenskommelsen om genomgångsboende ska förslagsvis följande anges:

- Vilken typ av boende som kommer att användas (lägenheter, korridorsboende m.m.) samt boendets målgrupp (ensamstående, familjer). Antal personer som boendet avser.
- Tidsperioden för övergångsboendet (bör vara minst 1 år med ev. förlängning); startdatum anges.
- Kommunen upprättar en bosättningsplan för mottagandet av nyanlända där användandet av genomgångsboendet anges. Denna ska vara kopplad till den av kommunen tecknade överenskommelsen om mottagande av nyanlända invandrare.

Målgruppen är nyanlända anvisade från anläggningsboende eller kvotflyktingar och att tidsperioden för kommunplacerad nyanländ, som bor i genomgångsboendet, bör vara högst 4 månader. Poängen med bosättningsgruppens förslag är att den nyanlända som bosätts i genomgångsboende räknas som kommunmottagen, vilket innebär att etableringsinsatser påbörjas samt övriga insatser och samhällsservice fungerar (t.ex. skola för barn och barnomsorg).

Bosättningsgruppen resonerar även kring förslaget att pröva en pilotverksamhet med genomgångsboenden för personer med beviljat uppehållstillstånd. En fördel med genomgångsboendet är att kommuner får nya förutsättningar att uppnå sitt åtagande enligt överenskommelse om mottagande av nyanlända. En nackdel kan vara att kommunen inte uppfyller sitt åtagande att hitta bostad i steg två och därmed förlorar möjlighet till full ersättning för genomgångsboende. För de nyanlända skulle förslaget innebära minskad tid på anläggningsboende och större möjligheter att planera för framtiden, inklusive bostad. Den negativa sidan är att ett ytterligare steg på vägen till permanent bostad kan medföra eventuellt byte av skola, förskola etc. För statens del skulle genomgångsbostäder innebära att fler nyanlända kan bosättas och att fler anvisningsbara platser kan omsättas i mottagande. Nackdelen kan vara att genomgångsboendena hamnar avsides och därmed kan det bli svårt att säkerställa tillgång till sfi, skola eller andra insatser i etableringsplanen.





## Kapitel 5. Kompletterande åtgärder för att stimulera nyanländas tillgång till lägenheter i det befintliga beståndet

I detta kapitel redogör vi för förslag på verktyg som kan stimulera ett ökat utbud av bostäder för nyanlända i det befintliga beståndet. Det är en kombination av förslag på åtgärder som syftar till att öka möjligheterna för de nyanlända att göra anspråk på omsättningen i det befintliga bostadsbeståndet, såväl av hyresrätter i flerbostadshus och småhus (även fritidshus) i första- och andrahand.

### **Nationell lägenhetspool**

Staten kan inrätta en nationell lägenhetspool för personer som beviljats uppehållstillstånd. Lägenhetspoolen skulle kunna användas som ett verktyg för de nyanlända att hitta bostad på egen hand såväl som för länsstyrelserna att hitta bostad till dem som begärt hjälp med kommunanvisning och som omfattas av lagen om etableringsinsatser. Det finns egentligen inget skäl att begränsa poolen till andra kategorier än till personer som beviljats uppehållstillstånd. Lägenheterna i poolen skulle kunna upplåtas av såväl privatpersoner som kommersiella hyresvärdar. Det är också möjligt att överväga möjligheten att tillåta att lägenheter som är tillgängliga för andrahandsuthyrning finns i denna pool. Man kan överväga om det ska finnas krav på en lägre gräns för antalet månader som lägenheterna kan hyras ut. Till poolen kan förslagsvis även upplåtas delar av bostad, exempelvis tillbyggnader, eller s.k. attefallshus. I samband med detta bör staten tillsätta ett antal lägenhetssamordnare som bistår asylsökande med den nödvändiga information som behövs för att de ska kunna flytta så snabbt som möjligt, exempelvis information om lägenheternas beskaffenhet och om kommunerna som lägenheterna ligger i. För att stimulera potentiella hyresvärdar att upplåta lägenheter till lägenhetspoolen kan också:

- Alla hushåll som får en lägenhet förmedlad till sig via poolen har en ny form av statlig hyresgaranti som ersätter hyresvärdarna för uteblivna hyror.
- Så länge poolen bedöms ha ett underskott av lägenheter betalar staten ut en premie till de hyresvärdar som upplåter sin lägenhet till poolen.
- Hyreslagen och bostadsrättslagen ändras så att det blir lättare för privatpersoner att hyra ut sina lägenheter i andrahand till asylsökande samt asylsökande som beviljats uppehållstillstånd.

### **Ny statliga hyresgarantier till nyanlända**

I syfte att stimulera en ökad tillgång till bostadsutbudet för nyanlända finns det en möjlighet att staten temporärt kan utfärda hyresgarantier för asylsökande som beviljats uppehållstillstånd. För att göra hyresvärdarna mer välvilligt inställda kan staten ställa ut hyresgarantier som ett förhandsbesked och garantera den maximala månadshyra som varje hushåll förväntas klara givet deras löpande inkomster. Vid bedömningen måste man således ta hänsyn till storleken på hushållet, hushållets åldersstruktur samt hushållets inkomster i form av etableringsersättning, etableringstillägg, bostadsersättning bostadsbidrag, barnbidrag och övriga inkomstkällor.<sup>19</sup>

Hyresgarantier kan ställas ut till nyanlända som hyr lägenheter av såväl kommersiella som privata (privatpersoner) hyresvärdar. Hyresgarantier skulle kunna ställas ut till nyanlända som hyr i förstahand och andrahand. Hyresgarantier skulle även kunna ställas ut till nyanlända som hyr del av bostad, såsom tillbyggnader eller exempelvis s.k. attefallshus. Hyresgarantin kan gälla hyror i det befintliga beståndet och nybyggda hyresrätter, t.ex. modulbostäder. En statlig hyresgaranti för nyanlända kan också användas som ett sätt för att göra det mer attraktivt för bostadsbolagen att tillhandahålla lägenheter när myndigheterna förhandlar med kommunerna om bostad till de nyanlända som ska anvisas. Exempelvis när länsstyrelsen förhandlar om kommunplatser för de nyanlända som omfattas av lagen om etableringsinsatser. Hyresgarantin behöver alltså inte enbart ställas ut för lägenheterna som förmedlas via poolen, utan kan gälla för nyanlända generellt.

### *Hur mycket kan en hyresgaranti hjälpa de nyanlända?*

Man bör vara medveten om att de nyanlända ofta har inkomster som ligger i paritet med de som uppbär försörjningsstöd, och att lägenheter med alltför hög hyra, exempelvis nybyggda hyresrätter, ofta är ekonomiskt oåtkomliga. Det gäller i synnerhet för större hushåll.

Det behövs också någon slags lägenhetssamordnare som bistår dem som beviljats uppehållstillstånd med den information som krävs för att de ska kunna flytta till en reguljär bostad.

<sup>19</sup> Etableringshinder på bostadsmarknaden 2014.

### **Premie till hyresvärdar som upplåter bostäder till statlig bostadsförmedling för nyanlända**

Boverket ser en möjlighet i att staten betalar en premie till de hyresvärdar som upplåter sin lägenhet till poolen. Boverket föreslår att såväl kommersiella som privata hyresvärdar (t.ex. ägare av småhus, fritidshus och bostadsrätter samt privatpersoner som har ett förstahandskontrakt på hyresrätt) kan erhålla premie för att överlåta sin bostad till den statliga lägenhetspoolen. Givetvis måste detta stämmas av mot EU:s statsstödsregler.

### **Ändra hyreslagen och bostadsrättslagen så att det blir lättare för privatpersoner att hyra ut hyresrätter och bostadsrätter till asylsökande som beviljats uppehållstillstånd i andrahand**

Det är också möjligt att ändra hyreslagen och bostadsrättslagen så att det blir ännu lättare för privatpersoner att hyra ut hyresrätter och bostadsrätter till asylsökande som beviljats uppehållstillstånd i andrahand. För att privata hyresvärdar ska kunna upplåta sina lägenheter till den nationella lägenhetspoolen krävs att de får samtycke hos sin hyresvärd alternativt bostadsrättsförening. Boverket konstaterar att det är möjligt att på vissa punkter ändra i hyreslagen, 12 kap. jordabalken, och bostadsrättslagen (1991:14) vilket skulle göra det lättare att få samtycke.

### **Hur många bostäder kan förslagen generera?**

Den främsta anledningen till svårigheten att erbjuda bostäder till nyanlända är det låga utbudet av lediga hyresrätter. Uppgifterna om hur många lägenheter som är lediga går isär. Enligt SCB:s stickprov fanns 13 648 lediga lägenheter för uthyrning i allmännyttiga bostadsbolag i september 2013; 5 709 i allmännyttan och 7 939 privata. Men omflyttningen i hyresrättsbeståndet är desto större. Det är svårt att bedöma hur många extra bostäder för nyanlända som förslagen i detta kapitel kan generera.



## Kapitel 6. Lagstiftning som kan behöva ändras eller kompletteras

### **Lagändringar kan bli nödvändiga**

Vissa ändringar i berörda lagar är sannolikt nödvändiga för att förslagen i rapporten ska kunna få full verkan.

Problemen som måste lösas med lagändringar rör frågor om:

- markåtkomst
- förutsättningarna för markanvändning genom ny eller ändrad detaljplan
- möjligheten att få bygglov för tidsbegränsad användning samt bestämmelserna om liten avvikelse
- hyreslagstiftningen
- bostadsrättslagstiftningen
- expropriationslagstiftningen
- bostadsförsörjningslagstiftning
- en eventuell ny bostadsanvisningslagstiftning.

Vissa byggregelfrågor är också nödvändiga att se över.

### **Vad är en bostad, vad är ett boende?**

Begreppet bostäder i ett plan- och bygglagsperspektiv avser främst varaktiga bostäder i bebyggelsemiljöer som vem som helst, inkluderat nyanlända, får bygga eller bo med äganderätt eller annan nyttjanderätt med besittningsskydd.

Eftersom rapporten behandlar förslag om temporära boenden så är det även nödvändigt att undersöka möjligheterna att anordna tillfälliga boenden i olika former som avlastar bostadsmarknaden. Det är också nödvändigt att undersöka möjligheterna att arbeta med tidsbegränsade bygglov för både bostäder och tillfälliga boenden. För tillfälliga boenden gäller reglerna för hotell, vandrarhem och pensionat eftersom det t.ex.

inte finns ordinarie hyreskontrakt med besittningsskydd och i övrigt inte sker i vanliga boendeformer.

Oavsett om det är tillfälligt boende eller bostäder som ska anordnas måste det ske planmässigt, vilket bl.a. innebär att det måste göras bedömningar om det är kommunalekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbart. De nyanlända ska ha tillgång till vård, skola, omsorg och kommunikationer – allt i enlighet med kraven i 2 kap. plan- och bygglagen (PBL).

Oavsett vad man väljer att kalla verksamheten – eller användningen enligt PBL – så har vi en situation där t.ex. grupper av villor redan i dag blockförhyrs och används för tillfälligt boende tillsammans med de hotell, pensionat, vandrarhem och campingar som Migrationsverket handlat upp. Hela beståndet är mer eller mindre redan taget i anspråk för asylsökande, vilket innebär att det inte är en isolerad fråga att lösa boendet för nyanlända med uppehållstillstånd som ska lämna anläggningsboende.

Även frågan om tidsbegränsat lov är viktig eftersom denna form måste användas i stor utsträckning när det inte finns planlagd mark för ändamålet. Detta gäller vare sig det handlar om nybyggnad eller ändrad användning av en byggnad/lokal.

## Gällande rätt

Här följer en kortfattad genomgång av hur lagen ser ut och tillämpas i dag och som berör rapportens förslag.

### *Kommunala planmonopolet*

Det är kommunen som ensam tar initiativ till om det ska göras en detaljplan eller inte. Detta innebär att kommunen oavsett bostadsbehov kan låta bli att göra nya detaljplaner eller ändra gällande detaljplaner som skulle tillåta bostäder eller tillfälligt boende.

### *Detaljplanekravet*

I vissa fall är det nödvändigt för kommunen att ta fram ny detaljplan, t.ex. vid ny sammanhållen bebyggelse eller om ett nytt byggnadsverk får betydande inverkan på omgivningen. Men det är kommunen som gör bedömningen om detaljplanen är nödvändig eller inte.

### *Planföreläggande*

Den enda legala möjligheten att tvinga en kommun att göra en detaljplan är att regeringen beslutar om ett planföreläggande när det finns ett bostadsbehov av regionalt/mellankommunalt intresse. Om kommunen inte följer föreläggandet får regeringen uppdra åt länsstyrelsen att göra jobbet på kommunens bekostnad.

### *Reglering av bostadsändamål eller tillfälligt boende i detaljplaner*

I en detaljplan anges vilken eller vilka användningar som är tillåtna på en viss plats. Vanligtvis medger inte gällande detaljplaner bostäder och

tillfälliga boenden på samma plats. Sen lång tid tillbaka har det utvecklats en tradition att i detaljplan separera bostadsändamål från annan verksamhet. När detaljplanen anger användningen bostadsändamål är det inte tillåtet att bedriva verksamheterna hotell, pensionat, vandrarhem, camping eller annat tillfälligt boende. Dock kan man i mindre utsträckning enligt praxis tillåta uthyrning av ett begränsat antal rum av en enskild bostad. Enligt praxis är det inte heller tillåtet att uppföra nya bostäder eller väsentligt ändra användningen till bostäder i planer som tillåter tillfälligt boende

Bostäder får byggas där planerna tillåter användningen "Bostäder" medan tillfälligt boende i olika former kan tillåtas på planer med användningarna "Kontor", "Hotell", "Vandrarhem" eller "Camping" beroende på preciseringen i den aktuella planen.

Förutsättningarna för lokaliseringsprövningen skiljer sig enligt praxis åt beroende på om det ska vara bostäder, tillfälligt boende eller helt annan verksamhet. Ur PBL-perspektivet ställer de olika användningarna olika krav vid bedömningen av exempelvis omgivningspåverkan, varaktighet, verksamhetsform, upplåtelse och ägandeform.

Som exempel ställs det högre krav vid lokalisering av permanentbostäder med anledning av buller och strandskydd. Även om permanenta bostäder inte anses vara lämpliga på en plats kan olika typer av tillfälligt boende på samma plats vara möjligt då det anses gynna det rörliga friluftslivet. Det är inte möjligt med bostäder och oftast inte heller tillfälligt boende vid miljöstörande verksamheter som tyngre industri.

#### *Tidsbegränsade verksamheter*

I strid med detaljplanen får kommunen ge tidsbegränsade lov om det är tillfällig verksamhet, dvs. antingen bostäder under begränsad tid eller tillfälligt boende under en begränsad tid. Kommunen har alltid rätt att säga nej, men måste säga ja om detaljplanen medger en tillfällig verksamhet. Ett villkor för lovet är att behovet verkligen är tidsbegränsat och att åtgärden är reversibel. Av betydelse vid bedömningen är också kommunens långsiktiga tanke med åtgärderna.

#### *Väsentligt annat ändamål*

Det är tillåtet att utan bygglov ändra användning av en byggnad så länge det inte är väsentligt annat ändamål – men utformningskraven och de tekniska egenskapskraven på byggnader ska uppfyllas eftersom ändrad användning är en form av ändring. Kraven får dock modifieras utifrån byggnadens förutsättningar, verksamhetskravet, förvanskingsförbudet och ändringens omfattningen.

Enligt praxis är möjligt att utan bygglov hyra ut mindre delar av en privatbostad, upp till fyra rum. Det är vanligt i dag att kommuner inte anser att asylboende ligger inom ramarna för bostadsändamål. Samtidigt är det så att kommuner nekar asylboende på vandrarhem för att de bedömer att asylboendet är ett bostadsändamål. Tillämpningen är väldigt

skiftande i kommunerna vilket leder till osäkerhet vid etablering bland berörda aktörer.

#### *Liten avvikelse*

Från årsskiftet är det möjligt att få bygglov för liten avvikelse från den användning som anges i detaljplanen. Förarbetena anger som exempel att en trappuppgång i ett hyreshus kan få en annan lämplig användning. Ett villkor för att utnyttja denna möjlighet är att genomförandetiden för detaljplanen har gått ut.

#### *Krav på byggnader*

Utformningskraven och de tekniska egenskapskraven på byggnader ska uppfyllas. Kraven är olika för bostäder och tillfälligt boende. I vissa avseende är kraven för tillfälligt boende, som hotell och vandrarhem strängare än för bostäder, det gäller t.ex. brandskyddskravet. Däremot omfattas inte tillfälligt boende av bostadsutformningsreglerna vilket gör att de tillfälliga boenden t.ex. kan utformas med gemensamma hygienrum och gemensamt kök.

#### *Krav på tillgänglighet*

Tillgänglighetskraven för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga gäller för alla byggnader. Det finns regler som gäller generellt för byggnader vad avser tomter, entréer till byggnader och entré- och kommunikationsutrymmen, dörrar och hissar i byggnader. Förutom dessa generella regler finns det också särskilda regler för bl.a. bostäder. För bostäder i ett plan ska alla rum vara tillgängliga, dock räcker det om ett hygienrum är tillgängligt.

För tillfälliga boende gäller inte de särskilda tillgänglighetsreglerna för bostäder. Till exempel för hotell så ska de publika delarna som reception och matsal vara tillgängliga. Däremot framgår det inte om alla hotellrum ska vara tillgängliga eller om det räcker om ett visst antal rum är tillgängliga. Enligt äldre byggregler räckte det om ett hotell för högst 20 gäster eller med högst 10 gästrum hade ett tillgängligt gästrum för två personer. Hotell är också en arbetslokal så alla våningar ska kunna nås med hiss.

#### *Studentbostäder och små bostäder om högst 35 m<sup>2</sup>*

Nyligen gjordes ändringar i Boverkets byggregler (BBR) vad avser bostäder för studenter. Studenter i egna bostäder med gemensamma utrymmen kan med de nya reglerna bo inom samma brandcell (kräver dock förstärkt skydd i form av sprinkler), ha gemensamma utrymmen för matlagning, måltider, samvaro och dela på två hygienrum upp till och med 6 bostäder. Denna lättnad i brandskyddskravet är tillämpligt även på annat gemensamhetsboende. I dessa fall måste det dock bland annat finnas ett hygienrum i varje bostad, vilket medför högre kostnader.

När det gäller studentbostäder om högst 35 m<sup>2</sup> för en person får alla funktioner finnas i samma utrymme och alla funktioner utom hygienrum får överlappa varandra. Det betyder att bostaden kan göras så liten som 17 m<sup>2</sup> och att det endast behöver finnas ett fönster.



För övriga bostäder om högst 35 m<sup>2</sup> (exempelvis attefallshus) får t.ex. funktionerna samvaro och sov respektive måltider och hemarbete överlappa varandra. Det betyder att bostaden kan göras så liten som 21 m<sup>2</sup>.

#### *Bostäder för en grupp boende*

Det finns redan i dag möjlighet att flytta ut delar av vissa funktioner i gemensamma delar, t.ex. kan man ha ett mindre eget kök om man har ett gemensamt större kök. Det är dock inte möjligt att dela hygienrum.

#### *Tillfälligt boende*

Aktörerna anser att kraven för ”tillfälligt boende” där flera bor gemensamt är oklart. Det gäller då främst om man t.ex. behöver bygga nya förläggningar av olika slag. Grundkraven i PBL gäller men särskilda regler finns inte i BBR och reglerna för hotell, vandrarhem, pensionat är inte tillämpliga rakt av.

#### *Kommunal bostadsförmedling, bostadsanvisning och lägenhetspoolpool*

Frågor om aktiv bostadsförmedling samt andrahandsuthyrning m.m. behandlas i kapitel 4 och 5.

### **Behov av regeländringar**

Här följer en kortare beskrivning om vilka lagändringar som kan vara nödvändiga för att uppfylla specifika förslag i rapporten.

Lösningar måste undersökas både vad gäller nybyggnad och användning av det befintliga beståndet. Lösningar kan handla om bostäder eller tillfälliga boenden. Det kan därutöver vara nödvändigt med tidsbegränsade bygglov eller nya former av tillåtna avvikelser från detaljplan både för bostäder och för tillfälliga boenden. Frågor om planföreläggande och markåtkomst är också nödvändiga att belysa. I vissa fall kan det vara nödvändigt att se över byggreglerna.

#### *Tidsbegränsat bygglov*

För att ett tidsbegränsat bygglov ska kunna ges för en åtgärd gäller att:

- någon eller några, men inte alla, av de generella förutsättningarna för bygglov i plan- och bygglagen ska vara uppfyllda
- den sökande har begärt ett tidsbegränsat bygglov
- åtgärden är avsedd att pågå under en begränsad tid.

En senare dom från mark och miljödomstolen i Växjö (DOM P 3558-14) visar att det inte är självklart att ett lov kan ges bara för att någon sökt bygglov för en begränsad tid. Det gäller också att visa att behovet av byggnaden är tidsbegränsat, att det finns alternativa framtida lösningar och att marken är förberedd och därmed inte kräver åtskilliga markförberedande åtgärder för uppförandet.

### *Planföreläggande*

Redan i dag har regeringen möjlighet att besluta om planföreläggande enligt 11 kap. 15-16 §§ PBL för en viss kommun när det gäller frågor om ett riksintresse eller mellankommunala frågor som inte samordnas på ett lämpligt sätt. I förarbetena nämns boende som en sådan regional fråga – men det har aldrig varit föremål för tillämpning eller prövning.

Konstitutionsutskottet yttrade sig över bostadsförsörjningslagen (2000/01:KU6y) vid dess tillkomst. De yttrade sig som följer: ”Regeringen erinrar i propositionen om att ansvaret för bostadsförsörjningen och bostadspolitiken på lokal nivå i första hand är en kommunal angelägenhet som det enligt bestämmelserna om kommunal självstyrelse i princip ankommer på kommunerna själva att besluta om.

Regeringen erinrar vidare om att det redan enligt gällande rätt finns möjligheter för regeringen att förelägga en kommun att fatta beslut av visst innehåll. Om det behövs för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller om regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår fler kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, får regeringen enligt 12 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10) förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (s.k. planföreläggande). Ett planföreläggande kan alltså användas för att tillgodose både ett riksintresse och ett intresse som berör flera kommuner.”

Med anledning av olika myndighetsuppdrag och plangenomförandeutredningens förslag lämnade regeringen en lagrådsremiss ”Fler bostäder åt unga och studenter” 31 oktober 2013. Regeringen gjorde där följande bedömning: ”Nuvarande bestämmelser ger tillräckligt stöd för att regeringen ska kunna besluta om s.k. planföreläggande om bostadsförsörjningen inte har samordnats på ett lämpligt sätt mellan olika kommuner.”

Om problematiken med nyanlända ska kunna ses i denna kontext handlar det om att anordna permanenta bostäder. För tillfälliga lösningar kanske det måste till något annat skäl i lagen eller förarbeten som förtydligar att det ska handla om åtgärder som syftar till att lösa bostadsförsörjningsfrågorna i ett vidare perspektiv.

### *Liten avvikelse*

Sedan 2015 har möjligheterna utökats att medge liten avvikelse i vissa fall. Det som kan vara relevant är ändringarna som rör möjligheterna till avvikelser efter genomförandetiden. Efter en detaljplans genomförandetid finns enligt 9 kap 31c § p. 2 PBL möjlighet att bevilja bygglov för avvikelser från användningsbestämmelser om användningen utgör ett lämpligt komplement till den användning som bestämts i planen. Det kan enligt förarbetena t.ex. handla om att bostäder runt ett trapphus kan användas för en annan verksamhet. I den aktuella rapporten skulle det

kunna röra sig om tillfälligt boende i bostadsändamål eller bostäder i t.ex. kontorsändamål eller hotelländamål. Det är alltid kommunen i varje enskilt ärende som gör bedömningen så det är ingen självklarhet att det är möjligt. För att säkerställa att bygglov verkligen meddelas för liten avvikelse när det finns behov ur bostadsförsörjningssynpunkt och i övrigt kan anse lämpligt kan det vara nödvändigt att ändra lagen.

#### *Bostäder för en grupp boende*

Det finns redan i dag möjlighet att flytta ut delar av vissa funktioner i gemensamma delar, t.ex. kan man ha ett mindre eget kök om man har ett gemensamt större kök. Det är dock inte möjligt att dela hygienrum. Boverket avser utreda möjligheten att göra lättnader i kraven som gäller bostäder för en grupp boende så att det blir möjligt att t.ex. dela hygienrum och kök på motsvarande sätt som gäller för bostäder för en student med gemensamma utrymmen.

#### *Tillfälligt boende*

Regelverket för tillfälligt boende där man t.ex. bor gemensamt flera tillsammans är oklart. Boverket avser utreda vad som kan göras för att förtydliga förutsättningarna enligt PBL för anordnande gemensamma tillfälliga boenden.

#### *Markåtkomst*

I 2 kap. 1 § expropriationslagen anges att expropriation får ske för tätbebyggelse. Av bestämmelsen framgår att expropriation får ske för att ge en kommun möjlighet att förfoga över mark eller annat utrymme som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Angående expropriation i område som redan är tätbebyggt är reglerna något mer restriktiva. I så fall får expropriation ske endast om det med skäl kan antas att marken inom överskådlig tid kommer att beröras av byggnads- eller anläggningsåtgärd, som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, eller det med hänsyn till intresset av att främja ett planmässigt byggnadsskick eller av annan därmed jämförlig orsak är angeläget att kommunen får rådighet över marken.

Regeringens möjlighet att besluta om planföreläggande räcker inte alltid till. Om marken är kommunal eller privat och markägaren inte vill upplåta nyttjanderätt eller äganderätt kommer man inte vidare. Det kan då krävas att en möjlighet öppnas för staten att exproprieras för tätbebyggelseändamålet för att trygga bostadsförsörjningen. I dag får endast kommunen exproprieras för detta ändamål. Kommunens grundlagsskyddade självbestämmande har behandlats i olika utredningar i anslutning till planföreläggande och bostadsförsörjningsfrågor. Grundlagsenligheten av ett förslag måste närmare utredas. I allt väsentligt måste det vara kommunen som ansvarar för bostadsförsörjningsfrågorna och en ändring i denna riktning bör vara tillfällig och grunda sig på mycket starka skäl.

#### *Aktiv bostadsförsörjning – Bostadsförmedling/Bostadsanvisning*

Frågor om eventuell ändring av bostadsförsörjningslagen, se kapitel 5.

*Andrahandsuthyrning – Lägenhetspool*

Frågor om eventuella ändringar i bostadsrättslagen och hyreslagen, se kapitel 5.

# Kapitel 7. Exempel från andra länder

I detta kapitel presenteras resultatet från en genomgång av utländska exempel på bostadslösningar för flyktingar med permanent uppehållstillstånd.

## **Avgränsning och metod**

Villkoren för att i Sverige erbjuda bostäder till nyanlända med uppehållstillstånd skiljer sig på flera sätt från andra länder. Bostadsmarknaden och den sociala bostadsförsörjningen<sup>20</sup> ser olika ut och varje land har sina inläsningar och möjligheter inom bostadspolitikens område (Bengtsson 2006, Boverket 2014:33). Dessutom är invandringen olika stor i länderna och gruppen flyktingar med permanent uppehållstillstånd skiljer sig på flera sätt, bl.a. har länderna olika krav för att bevilja permanent uppehållstillstånd till flyktingar. I vissa fall kan det ta många år innan denna status är uppnådd. I praktiken kan bostadsbehovet då redan vara tillgodosett. En avgränsning har därför gjorts t.ex. på snabba bostadslösningar, inte specifikt lösningar för flyktingar med permanent uppehållstillstånd.<sup>21</sup>

## **Resultat**

Många länder saknar tillräcklig beredskap för att ordna bostäder till flyktingar. Bostadsmarknaden och den sociala bostadsförsörjningen i de olika länderna ger de grundläggande villkoren för möjligheten att erbjuda bostad till flyktingar. När den ordinarie bostadsförsörjningen inte räcker till efterfrågas särskilda åtgärder från olika håll. Många av de exempel på lösningar som presenteras i denna undersökning är resultat av lokala

---

<sup>20</sup> Med social bostadsförsörjning menas här bostadsförsörjning riktad till invånare som saknar tillräckliga resurser att på egen hand skaffa en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.

<sup>21</sup> Informationen har samlats in via kontaktnät och kunskap om andra länders lösningar för att erbjuda boende till immigranter. Upplysningar har hämtats från utländska myndigheters och organisationers webbplatser och med hjälp av sökord på internet. Långt ifrån alla tips och underlag har kunnat behandlas under utredningstiden.

myndigheters engagemang och riktade stöd från organisationer och/eller nationella myndigheter, helt eller delvis vid sidan av den ordinarie bostadsmarknaden och organisationen för social bostadsförsörjning. Bostadslösningarna har inte sällan sitt ursprung i verksamheter som syftar till social integration.

Ländernas bostadsförsörjning är utformad med hänsyn till de olika grupperna för invandring, kvotflyktingar, direkta flyktingar och andra migranter. SHARE är ett 2-årigt europeiskt program (SHARE 2014) <sup>22</sup> som tagit fram en översikt (SHARE 2014 s. 12-13) av åtta europeiska länders system för bostadsförsörjning för gruppen kvotflyktingar. Resultatet visar att Frankrike, Tyskland och Nederländerna använder ett kvoteringsystem för att sprida kvotflyktingar över landet. Övriga, Belgien, Tjeckien, Finland, Sverige och Storbritannien har frivillig bosättning. Flera av länderna hänvisar flyktingar till privata, kommersiella hyresvärdar vid sidan av hänvisning till sociala bostäder<sup>23</sup>. I Storbritannien dominerar privata hyresvärdar. Den huvudansvariga aktören för flyktingars boende är i de flesta länderna kommunen, men ansvaret kan även ligga på staten (Tyskland) eller på en regional myndighet (Frankrike).

SHARE-programmet har resulterat i bl.a. följande rekommendationer.

1. Engagera nya aktörer i lokalsamhället, så som fastighetssägare, hyresvärdar och frivilliga. Exempel återges under Frankrike, Belgien och England.
2. Genomgångsbostäder bör vara individuella bostäder, inte kollektiva boenden, utom för personer med särskilt stora behov.
3. Flyktingar bör alltid vara direkta hyresgäster och bör få stöd och råd i samband med hyrestecknandet. Exempel återges under Belgien och Tjeckien.
4. Mottagning bör inkludera medlarstöd till flyktingar som är hyresgäster och deras hyresvärdar.
5. Hyresvärdar bör garanteras regelbundna hyresinbetalningar för en definierad period efter ankomsten, t.ex. genom avtal eller försäkringar.

Nedan presenteras resultatet från hela sökningen med exempel på lösningar ländervis, ofta med ett enstaka exempel från varje land. Nederländerna är särskilt intressant och vi har där gjort en längre presentation. Andra preliminärt intressanta länder som inte har undersökts närmare är t.ex. Kanada, Tyskland och Frankrike.

<sup>22</sup> SHARE är ett 2-årigt program lett av ICMC Europe och medfinansierat av EU-kommissionen, för att bygga ett europeiskt flyktingmottagningsnätverk av regioner, städer och deras civila samhällspartners som är engagerade i flyktingmottagning (kvotflyktingar). SHARE erbjuder dialog, erfarenhetsutbyte, nätverk och NGO-partners. Organisationer som verkar för flyktingars boende. ICMC är kort för International Catholic Migration Commission. Organisationen tjänar och skyddar flyktingar, migranter och andra personer som "lämnat sina rötter".

<sup>23</sup> Med sociala bostäder (social housing) menar SHARE bostäder som ägs av och/eller leds av kommuner eller offentliga bostadsbolag.

### Nederländerna

Nederländska staten etablerade i november 2014 en nationell plattform med huvudmålet att stödja kommunerna i att inse deras uppgift att under 2015 erbjuda hem åt 30 000 personer i 15 000 bostäder. Detta är en fördubbling mot året innan. Plattformen består av sju medlemmar och 15 personer. De sju medlemmarna är tre departement, kommunernas organisation, provinsernas organisation (regionerna), organisationen för bostadsorganisationerna och den nationella myndigheten för flyktingar.<sup>24</sup>

#### *Bostadshänvisning för flyktingar med permanent uppehållstillstånd*

Den nederländska migrationsmyndigheten, COA, hänvisar personer med uppehållstillstånd att flytta till en av myndigheten vald kommun och den utpekade kommunen måste då erbjuda ett passande boende. Regeringen bestämmer varje halvår hur många flyktingar med uppehållstillstånd kommunerna måste förse med boende. COA hänvisar därefter personerna till olika kommuner beroende på deras bakgrund och utifrån en proportionerlig fördelning över landet. COA har cirka 14 dagar på sig att hänvisa en flykting med uppehållstillstånd till en viss kommun.

Kommunen har sedan 12 veckor på sig att förse denne med en bostad. För att tillgodose detta krav använder sig kommunerna framförallt av utbudet av sociala bostäder hos bostadsföretag och boendeorganisationer. Flyktingar har förtur i kön till sociala bostäder i den kommun de blivit hänvisade till. Om de väljer att bo i en annan kommun måste de avstå från förtur.<sup>25</sup> Den positiva aspekten av detta är att immigranterna snabbare får en bostad. Nackdelen är att andra svaga sociala grupper som i många fall stått åratals i kö för att få en social hyresbostad kan känna sig förbisedda. Detta har lett till större spänningar mellan invandrare och andra socialt och ekonomiskt utsatta grupper i Nederländerna.<sup>26</sup>

#### *Program för flexibla bostäder till migranter med expertstöd*

Ett program för flexibla bostäder till migranter startade i nio regioner 2012. Syftet är att erbjuda tillfälliga bostäder till olika invandrargrupper. Programmet är resultat av överenskommelser mellan staten, kommunerna, boendeorganisationer, arbetsgivare och fackliga organisationer och dokumenteras i the National Declaration on the Housing of EU Migrant Workers, 2012. Ett expertcentrum för migranter (EFA) ger stöd till kommuner, hyresvärdar och arbetsgivare att öka utbudet av flexibelt boende.<sup>27</sup>

#### *Expertgrupp ger stöd vid omvandling av kontor mm till bostäder*

Statliga byggnader, skogs- och jordbruksbyggnader, kyrkor och andra religiösa lokaler samt kommunala byggnader har tomma lokaler att hyra ut. För att påskynda omvandlingen av kontor till bostäder har staten tagit initiativ till en expertgrupp för att hjälpa exploatörerna med omvandlingen till andra funktioner, bl.a. bostäder. Experterna kan hjälpa investerare att utreda vilka kontor som är bäst lämpade för omvandling,

---

<sup>24</sup> Kleef, van M.L. (2015)

<sup>25</sup> Nederländska staten (2015a)

<sup>26</sup> Kleef, van, M.L. (2015)

<sup>27</sup> Aedes (2014)

om ombyggnad eller nybyggnation är mest lönsamt eller vilka byggentreprenörer som passar bäst att anlita till olika uppgifter. De kan även ge råd om hur de övertygar kommunstyrelsen om att en omvandling är viktig.<sup>28</sup> Expertgruppen finns representerad på flera kontor runt om i landet.

#### *Avtal om delade kostnader för infrastruktur och långsiktig användning av asylbostäder*

I samband med planering av bostäder för asylsökande kan överenskommelser göras med bostadsföretag och byggfirmor som redan har planer på att bygga fler vanliga bostäder i kommunen. Överenskommelserna kan gälla kostnaderna för infrastruktur som både det tillfälliga asylcentrat och de planerade bostadsområdena kan ha nytta av. I samband med detta tittar man även på vilken typ av bostäder som är efterfrågade i kommunen så att det tillfälliga asylcentrat kan byggas så att det lätt kan omvandlas till dessa typer av bostäder.

#### *Boendeorganisationerna vill ha garantier om långsiktig hyra*

Boendeorganisationerna som i dag ansvarar för att tillgodose behovet av sociala bostäder tvekar inför att bygga nytt om de inte får garantier om att lägenheter kommer att hyras en viss tidsperiod. Dessa garantier förväntas med anledning av den stora arbetskraftsinvandringen komma från arbetsgivarna.<sup>29</sup>

#### *Subventioner*

Kommunen Haarlemmermeer försöker tillsammans med sina grannkommuner finna en lösning på bostadsbristen för flyktingar genom subventioner som kan ge immigranterna vanliga hyreslägenheter till samma kostnad som sociala hyresbostäder.

#### *Plan- och byggregler*

Den 1 november 2014 ändrades byggreglerna för att vara mer tillåtande för initiativ och innovation. Det är nu lättare att bygga små byggnader på bostadsfastigheter. Tillåten takhöjd har höjts från 2,5 till 4 meter. Som vi uppfattat en preliminär översättning har dessutom det vanliga förfarandet för ”enkel planändring” av detaljplanen kortats ned till åtta veckor istället för sex månader. Proceduren för ”enkel planändring” används idag även vid större ändring som berör t.ex. tillfälliga asylcentra. Med de nya reglerna kan även kontorsbyggnader snabbare ges en bostadsfunktion. Reglerna gör det även enklare att inrätta så kallade informella vårdhem på bostadsfastigheter med syftet att underlätta för yngre invånare att kunna ha sina äldre föräldrar boende i närheten.<sup>30</sup>

### **Kanada**

Från Kanada hämtar vi ett exempel från en forskningsrapport som riktar intresset mot de medelstora städernas roll och utmaningar i mottagandet av flyktingar. Studien, som är utförd i Ontario, Kanadas mest

---

<sup>28</sup> Aedes (2014)

<sup>29</sup> Aedes (2014)

<sup>30</sup> Nederländska staten (2015b)



tätbefolkade provins (region), bygger på intervjuer, kvantitativa analyser och litteratur och ger förslag till policy<sup>31</sup>.

Storstäderna Toronto, Vancouver och Montreal tar fortfarande emot den största delen av immigranterna till Kanada medan invandringen till de mellanstora städerna, de s.k. sekundära städerna eller second-tire cities, ökar kraftigt som en effekt av nyanländas egna val. Även third-tire cities tar emot allt fler immigranter. Begreppen "second-tire city" och "third-tire city" används frekvent för att beskriva urbaniserade områden som är mindre än de metropoler som dominerar nationella ekonomier, men de har ingen enkel accepterad definition. Den flytande definitionen är inbyggd i begreppet, och bestäms snarast i relation till sin funktion och storleken av övriga städer.<sup>32</sup>

De medelstora städerna är enligt studien betydligt bättre än storstaden Toronto på att behålla nyanlända som valt att bosätta sig där och även bättre på att attrahera immigranter som först valt en annan plats. Boendesituationen är på flera sätt bättre för immigranter i de medelstora städerna där de lever mer koncentrerat men utan att det uppstår synbara segregerade bostadsområden. Andelen anställda immigranter är högre i Toronto men den upplevda ekonomiska situationen är bättre i medelstora städer. Det är i dessa städer man helst vill bo och det är där integrationen verkar fungera bättre. Studien ger dock indikationer på att motsatta förhållanden kan gälla för de nyanlända immigranterna under de första åren.<sup>33</sup>

Studien resulterar i en rad policyförslag om mottagandet av immigranter. Intressant för detta uppdrag är två rekommendationer, den ena är riktad till kommunerna med third-tire cities att förbereda sig för mottagande av immigranter. Den andra rekommendationen är riktad till provinserna och är en uppmaning att tillhandahålla finansiella resurser för kommuner att ta initiativ till särskilda bostäder för immigranter.

### England

Bostadsföretagens organisation, HACT, har med stöd från EU-kommissionen m.fl. genomfört projektet "Accommodate"<sup>34</sup>. Projektet som pågick mellan 2002 och 2007 var ett samarbete mellan lokala organisationer för flyktingmottagning, bostadsorganisationer, lokala myndigheter och andra offentliga organisationer. Fem olika projekt i Leeds, Sheffield, Birmingham, Bradford och Bolton testade praktiska lösningar som självbyggeri och ombyggnadsprojekt. Samarbetet resulterade i ökad medvetenhet bland aktörer, ökat utbud av bostäder för flyktingar och påverkade den lokala politiken.

I Sheffield agerar lokala myndigheten för att engagera nya hyresvärdar genom att skapa möjligheter för redan involverade hyresvärdar att dela

---

<sup>31</sup> Wachsmuth (2008)

<sup>32</sup> Wachsmuth (2008)

<sup>33</sup> Wachsmuth (2008)

<sup>34</sup> HACT (2015)

med sig av sina erfarenheter. Myndigheten besöker också hyresvärdsmöten och andra tillställningar för att tala för flyktingprogrammet. Den lokala myndigheten erbjuder hyresvärdar en garanti genom avtal att byggnader och tillhörande utrymmen återlämnas i samma skick som när de hyrdes ut, och agerar som ett mentorstöd till hyresvärdar under de första sex månaderna efter att flyktingarna anlänt.<sup>35</sup>

#### Ombyggnation, Canope Housing Project, Leeds

Projektet använder byggnader med behov av renovering som stått tomma en tid. Lokala välgörenhetsorganisationer och volontärer engageras för att genomföra renoveringen. Hyresvärdar lånar ut byggnaden till projektet till nästan ingen eller låg hyra eftersom de drar nytta av värdeökningen av renoveringen.

#### Tyskland

Enligt Berliner Morgenpost<sup>36</sup> har staden Berlin uppmanat bostadsägare och fastighetsägare att hyra ut tomma lägenheter och rum till invandrare. Man har även startat reklamkampanjer på bussar och tunnelbanor.

#### Danmark

Skifter Andersen<sup>37</sup> beskriver Danmarks system för mottagning av flyktingar. Danmark har ett kvotsystem för mottagande i vilket flyktingar hänvisas till olika delar av landet. Varje län/region får en kvot och kommunerna inom regionen måste komma överens om fördelningen. År 1999 flyttades ansvaret från den nationella myndigheten för flyktinghjälp till kommunerna. Samtidigt infördes villkoret att för att ta emot samhällstöd måste flyktingen stanna kvar i den hänvisade kommunen i tre år. Samtidigt infördes nya regler för ett obligatoriskt tre år långt introduktionsprogram med utbildning och arbetsträning. Danmark sägs vara det enda landet med en så stark spridningspolitik.

De danska kommunerna är skyldiga att erbjuda permanenta bostäder till hänvisade flyktingar. Oftast hänvisas flyktingar till de sociala bostäder som finns särskilt för hushåll med låga inkomster. Inga krav finns på bostadens storlek eller kvalitet. Enligt författaren visar en utvärdering<sup>38</sup> att många fler kommuner tar emot flyktingar och efter 1998 är det många fler som stannar i den kommun där de placerades.

#### Frankrike

Regionala myndigheter i Frankrike är tvingade att reservera en andel av de sociala bostäderna till socialt exkluderade personer som annars har svårt att få tillgång till en bostad. För att implementera detta ingick regionen för Rhone-Alpes ett avtal med sociala bostadsföretag<sup>39</sup> i regionen, i vilka flyktingar är inkluderade som en av de grupper som

---

<sup>35</sup> SHARE (2014)

<sup>36</sup> Berliner Morgenpost (2015)

<sup>37</sup> Skifter Andersen (2010)

<sup>38</sup> Nielsen & Blume (2006)

<sup>39</sup> Med sociala bostadsföretag menas ideella eller kommersiella företag som erbjuder sociala bostäder. Svenska kommunala bostadsföretag brukar inkluderas i denna grupp.

erbjuds bostad genom avtalet. Som ett resultat erbjöds 200 flyktingar bostad.<sup>40</sup>

### **Belgien**

Belgiska NGO Caritas International har tagit fram en lista på vad de bedömt vara bra ägare och hyresvärdar, som också är villiga att hyra ut till flyktingar. Bra ägare är de som snabbt åtgärdar underhållsproblem, accepterar "non-cash rental deposit guarantees" (icke kontant hyresdepositionsgaranti) och som är flexibla i händelse av att initiala hyresbetalningar är försenade på grund av sena utbetalningar av välfärdsstöd. För att engagera nya hyresvärdar förmedlar organisationen information och förklarar flyktingars juridiska status.<sup>41</sup>

Belgiska NGO Convivial har etablerat en funktion där medborgare kan sätta in pengar på ett sparkonto som används för lån till flyktingars initiala hyra och eventuella hyresdeposition. Individer sätter normalt in 1000 Euro, pengar som kan återfås när så önskas. En statlig bank är involverad för uppföljning av obetalda lån.<sup>42</sup>

Belgiska NGO Convivial erbjuder individuella "genomgångshus" för särskilt sårbara hushåll, t.ex. ensamkommande kvinnor med barn och äldre. De signerar då 6-månaders kontrakt och får under tiden hjälp att hitta permanent bostad. Belgiens kvotflyktingprogram erbjuder genomgångsbostad för ett år efter ankomst. Under tiden erbjuds hjälp att hitta permanent bostad.<sup>43</sup>

### **Tjeckien**

Kommuner i Tjeckien erbjuder kvotflyktingar femåriga hyreskontrakt med en fast och låg hyra för hela perioden.<sup>44</sup>

### **Referenser**

Aedes (2014) Housing for EU migrant workers. Informationsskrift. Vereniging van woningscorporaties (Aedes). February 2014.

Bengtsson, B. (2006)

Boverket (2014)

Berliner Morgenpost (2015)

<http://www.morgenpost.de/berlin/article134299525/Berlin-sucht-Privatwohnungen-fuer-Fluechtlinge.html> (Hämtat 2015-02-19)

HACT (2015) <http://hact.org.uk/accommodate> (Hämtat 2015-02-23).

---

<sup>40</sup> SHARE (2014)

<sup>41</sup> SHARE (2014)

<sup>42</sup> SHARE (2014)

<sup>43</sup> SHARE (2014)

<sup>44</sup> SHARE (2014)

Kleef, van, Marie-Louise (2015) Telefonsamtal med Marie-Louise van Kleef, ambassadör för den nationella plattformen för bostäder till flyktingar med permanent uppehållstillstånd, Ministry of security and justice, 2015-02-20.

SHARE (2014) A place to live, a place to stay. International catholic migration commission. Brussels.

Nederländska staten (2015a)  
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>) (Hämtat 2015-02-19)

Nederländska staten (2015b)  
<http://www.rvo.nl/sites/default/files/KantoorTransformatie%20Informatiekrant%20jan'13.pdf> (Hämtat 2015-02-25).

Nederländska staten (2015c)  
<http://www.microsofttranslator.com/bv.aspx?from=&to=sv&a=http%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fonderwerpen%2Fleegstand-kantoren%2Fnieuws%2F2014%2F09%2F24%2Fmeer-bouwen-met-minder-vergunningen-vanaf-1-november.html> (Hämtat 2015-02-25)

Skifter Andersen (2010) Contextualizing ethnic residential segregation in Denmark: welfare, housing and immigration ss 92-121. Ur Andersson R., Dhalmann, H., Holmqvist E., Kauppinen, T.M, Magnusson Turner, L., Skifter Andersson, H., Søholt, S, Vaattovaara, M., Vilkkama, K. Wessel, T. Yousfi, S. (2010) Immigration, housing and segregation in the nordic welfare states. Department of geosciences and geography, University of Helsinki. Helsinki University Print, Helsinki.

Wachsmuth D. (2008) Housing for immigrants in Ontario's medium-sized cities. Canadian policy research networks and Social housing services corporation. September 2008.

## Kapitel 8. Nya lösningar för att möta bostadsbehoven

Regeringsuppdraget som ligger till grund för denna rapport innehåller begränsningen att föreslå åtgärder som kan lösa bostadsbehovet för nyanlända som är tvungna att bo kvar i Migrationsverkets anläggningsboende på grund av brist på bostadsalternativ. De i rapporten föreslagna åtgärderna behövs för att hantera en mycket stor utmaning, men lösningarna kan innebära att man är tvungen att göra avsteg från den svenska välfärdsmodellen så vitt avser bostadsområdet. Det är många grupper i samhället som behöver bostäder. Förslagen som läggs är däremot i allt väsentligt riktade till en särskild grupp: nyanlända som behöver en kommunplats för att kunna lämna sitt anläggningsboende.

### **Antalet asylsökande som kommer till Sverige ökar kraftigt**

Den genomsnittliga väntetiden från beslut om uppehållstillstånd till möjlig bosättning förväntas öka ytterligare i år och nästa år, enligt Migrationsverket. Sverige står dock inför en ännu större utmaning. Under de närmaste åren kommer antalet asylsökanden att öka. Mellan åren 2015 och 2018 beräknas runt 300 000 personer söka asyl (se bilaga 3 Migrationsverkets prognoser). Detta nödvändiggör att staten medverkar till att bostäder och boenden som kan används som tillfälliga boenden för asylsökande tas fram.

Enligt Migrationsverkets prognoser kommer antalet beviljade uppehållstillstånd till asylsökande uppgå till drygt 80 000 om året mellan 2015 och 2018. Det kan jämföras med åren 2008–2014, då knappt 27 000 asylsökande om året beviljades uppehållstillstånd.<sup>45</sup> Dessa människor kommer behöva platser att bo. Det kan konstateras att bostadsbehovet i Sverige är betydligt större än utbudet. Det saknas helt enkelt bostäder för

---

<sup>45</sup> Migrationsverket. Beviljade uppehållstillstånd avser här även inresta anhängare till flyktingarna. Migrationsverket anger själva att siffrorna efter 2016 ska ses som räkneexempel snarare än prognoser. Dock anses tendensen tydlig: flyktingmottagandet kommer att vara högt under de kommande åren.

väldigt många människor – ofta utsatta grupper – i Sverige samtidigt som trycket på bostadsmarknaden är ojämnt fördelat över riket.

I det korta perspektivet kan de åtgärder som föreslås i rapporten användas för att snabba på det låga utflödet från mottagningssystemet. I längden är detta dock inte hållbart eftersom det finns en risk att grupper som saknar bostadsalternativ har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden och därmed ställs mot varandra.

Troligen måste den framtida utmaningen mötas med någon slags modell som riktar sig till grupper som är nya på bostadsmarknaden – oavsett social tillhörighet. Skälet till denna slutsats är bostadsbristen. Ett antal statliga utredningar och myndighetsuppdrag har de senaste åtta åren utrett frågan varför det inte byggs tillräckligt många bostäder. De olika utredningarna har dock inte analyserat eller diskuterat förutsättningarna att stimulera bostadsbyggandet genom ekonomiska styrmedel.

Vad gäller asylmottagningen föreslår både Riksrevisionen och regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande att en större grundorganisation av anläggningsboenden byggs upp i statlig regi. Det minskar Migrationsverket beroende av dyra och dåliga förlägningsboenden. I deras förslag finns det en tydlig beställare i form av Migrationsverket eller någon annan statlig aktör.

Någon sådan beställare av bostäder på den reguljära bostadsmarknaden finns inte i nuläget. För att möta den framtida utmaningen som det höga asylmottagandet för med sig, samt tillgodose det redan uppdämda behov av bostadsalternativ som finns just nu, behöver troligen staten iklä sig rollen som beställare, om än tillfälligt.

I avvaktan på att det ordinarie bostadsbyggandet i landet ska få en effekt på bostadsbristen behövs det ett alternativ för att snabbt öka tillgången på bostäder. I en övergångsperiod behöver staten kunna garantera att både nyanlända och andra grupper som är nya på bostadsmarknaden får tillgång till en acceptabel bostad. För att göra detta möjligt behövs en alternativ bostadsform.

### **Ett förslag om en "mellan-bo-form"**

Vi ser framför oss en ny typ av bostadsform som bygger på att staten endera beställer temporära bostäder i form av moduler, eller finansierar omvandling av lokaler till bostäder, eller t.o.m. att staten finansierar aktörer som bygger bostäder åt staten. I samrådsrundor under arbetets gång har det i varje sammanhang framkommit att det finns ett behov av ett nytt system som klarar av att hantera en varierande efterfrågan på billigt och tillfälligt boende. Det behövs dock en mer omfattande analys för att kunna utforma kriterier om vilka som ska ha rätt till en sådan boendeform.

Det som är nytt i detta förslag är att det handlar genomgångsbostäder. Det är inte meningen att dessa boenden ska konkurrera med den ordinarie bostadsmarknaden. Avsikten är i stället att skapa en möjlighet för att

människor med olika typer av tillfälliga behov ska kunna etablera sig på bostadsmarknaden.

Den som är ny på bostadsmarknaden erbjuds en möjlighet att flytta in i en modulbostad, omvandlad lokal till bostad eller nyproducerade bostad på ett tidsbegränsat nyttjandekontrakt.

Reformen kan införas som ett komplement och är tänkt att fungera som ett fullgott alternativ till en vanlig bostad – men som ett tillfälligt mellansteg innan personerna har hittat en bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Det gäller särskilt de personer som kommer in som nya på bostadsmarknaden.

Exempelvis skulle en ung person, som fått en studieplats på en ort med bostadsbrist, snabbare och enklare kunna tacka ja till platsen eftersom det skulle finnas ett alternativ till att behöva köpa en bostad, eller osäkra andra- eller tredjehandskontrakt i hyresrätt. Avsikten är att skapa ett tryggare och mer flexibelt system. I de nyanländas fall skulle en sådan ”mellan-bo-form” öka förutsättningarna för samhället att hitta en kommunplats för nyanlända som är bra för den enskilde och bra för integrationen.

Förslagen som förs fram i rapporten kan ses som ett steg mot en sådan ”mellan-bo-form” som skisseras ovan. I det korta tidsperspektivet som handlar om att korta väntetiden för bosättning behöver staten ta på sig beställarrollen, medan kommunerna erbjuds stå för det praktiska genomförandet. Eftersom staten tar initiativet och garanterar kostnader ges kommunerna möjlighet att sätta igång så fort som möjligt.

Här finns emellertid en osäkerhetsfaktor eftersom det är upp till kommunerna själva att bestämma om nödvändiga detaljplaner ska tas fram eller om bygglov kommer att godkännas. Det finns inte heller några garantier för att de boenden som skapas faktiskt riktas till nyanlända. Under detta inledande steg ser staten samtidigt till att lösningar kan genomföras på statlig mark och att de nödvändiga uppdrag läggs som behövs för att klara framtida behov som i så fall skulle vara att pröva denna modell i full skala.

Det är samtidigt nödvändigt att det finns en inbyggd faktor som tydliggör att efter att vissa förutsättningar är uppfyllda bör kommunerna återta det fulla ansvaret för bostadsförsörjningen.





## Bilaga 1. Exempel på ombyggnationer

### **Kalix kommun (ombyggnation lokaler)**

I en lokal på Köpmannagatan i Kalix håller ett fastighetsbolag på att bygga om en tidigare affärslokal till bl.a. tre lägenheter. Tiden från byggstart till färdigställda lägenheter beräknas ta ungefär fyra månader. Kostnaden för renovering av hela byggnaden med både bostäder och kontor på 500 m<sup>2</sup> väntas bli 2 miljoner kronor, medan kostnaden för de tre bostäderna på totalt 263 m<sup>2</sup> väntas bli sammanlagt 1,315 miljoner kronor.

### **Smedjebackens kommun (planer på ombyggnation av lokaler)**

Det kommunala bolaget Bärkehus i Smedjebackens kommun planerade år 2012 att bygga om två tomma lokaler i kommunen till ungdomsbostäder. I detta exempel planerades bostäderna att bli 30 m<sup>2</sup> stora och ombyggnadskostnaden beräknades att hamna på 50 000-100 000 kronor per bostad. Alltså ombyggnadskostnader på 1 600-3 300 kronor per kvadratmeter.

### **Norsjö kommun (ombyggnation hotell)**

Under år 2014 köpte bolaget Norsjölägenheter AB upp en byggnad som tidigare har inrymt hotellverksamhet i Norsjö kommun. Fastighetsbolaget beräknar att ombyggnationen av hela kvarteret kommer att kosta 12–15 miljoner kronor. Bolaget håller fortfarande på att projektera, varför antalet lägenheter i projektet inte är bestämt än. Dock beräknar bolaget att årshyran för lägenheterna kommer att landa på ungefär 1 400–1 500 kronor per m<sup>2</sup>, alltså 3 500–3 752 kronor i månaden för en lägenhet på 30 m<sup>2</sup>.

**Karlskrona (ombyggd skola)**

Karlskronahem köpte upp skolbyggnaden Rosenfeldt under år 2010. Byggnaden är K-märkt, vilket innebär att det finns regler för vad som får och inte får ändras i byggnaden. Totalt blev det 33 stycken lägenheter, 12 stycken ettor och 21 stycken tvåor. Lägenheterna är på mellan 15 och 58 kvadratmeter. Vissa tvåor är delade till ettor med delat kök- och badrum.

**Rosengård (ombyggda tvättstugor)**

Fastighetsbolaget MBK AB har byggt om 60 stycken tvättstugor i Rosengård till lägenheter på 30 kvadratmeter. Tvättstugorna användes inte fullt ut och därför togs beslutet att bygga om dem till bostäder. De ombyggda tvättstugorna ligger några våningar upp i bostadshusen och var ursprungligen lägenheter som stod tomma under 1980-talet.

## Bilaga 2. Länsstyrelsens fördelade medel

### Länsstyrelsens fördelade medel enligt §37 plus – 2015 Ansökningsomgång 1 (september)

Län	Kommun	Insatsnamn	sammanfattning av ansökan	Insatstid	Tänkt ökning av antalet anvisade	Beviljade medel
Dalarna	Falu kommun	Ombyggnation för ökning av flyktigmottagandet	En lokal på 190kvm byggs om till bostad med 6 r.o.k.	141101 – 150331	6–15	500 000
Jämtland	Härjedalens kommun	Renovering och restaurering av kallställda lägenheter i Härjedalen	Renovera 10 stycken kallställda lägenheter i Sveg.	141001 – 150531	10–30	1 500 000
Dalarna	Hedemora kommun	Förstärka kommunikationerna i syfte att öka bosättningen för nyanlända.	Öka kollektivtrafiken två kvällar i veckan som ger bättre tillgänglighet till område med 40 lägenheter.	141101 – 160131	37	651 600

## Ansökningsomgång 2 (oktober)

Län	Kommun	Insatsnamn	sammanfattning av ansökan	Insatstid	Tänkt ökning av antalet anvisade	Beviljade medel
Jämtland	Åre kommun	Modell för ökad bosättning	Förenkla och påskynda bosättningsprocessen och genomföra den s.k. Härjedalsmodellen och kommunplacera nyanlända som fått uppehållstillstånd men bor i migrationsverket boende i kommunen.	2015	60	298 400
Kronoberg	Tingsryds kommun	Förstärkning av kollektivtrafiken i Tingsryds kommun	Förstärka busstrafiken mellan Tingsryd och Konga samt Tingsryd och Ryd/Urshult. I dagsläget finns totalt 30 uppsagda lägenheter i de ovan nämnda små orterna.	141101 –2016	40	701 000
Jämtland	Härjedalens kommun	Förstärkt kollektivtrafik samt utökning av kollektivtrafiken	Förstärkt kollektivtrafik till Lillhärjedal och Ytterhogdal, där det finns 44 platser tomma som kan användas för anvisning direkt.	2014	44	122 000
Jämtland	Östersunds kommun	Utveckla och öka samarbetet, mellan integrationsservice/östersunds kommun och fastighetsbolag för att underlätta bosättning av nyanlända	Arbeta för att främja och vidareutveckla samverkan med fastighetsbolag samt göra hembesök utifrån individuella behov hos de nyanlända samt ordna med informationsträffar för de nyanlända.	2015	100 –125	443 000
Blekinge	Sölvesborgs kommun	Boskolan - bosättningskolan	Utveckla samarbetet mellan kommunen och samtliga hyresvärdar i kommunen samt erbjuda utbildning kring bostads- och bosättningsfrågor för nyanlända.	14111 – 2015	44	305 260

Skåne	Eslövs kommun	BLN i Eslöv, Bosättningslösning enligt lokal närhetsprincip	Arbeta med bosättning enligt närhetsprincipen samt öka mottagandet i de 12 byarna runt Eslöv i högre grad.	2015–2016	40	500 000
Kronoberg	Uppvidinge kommun	Asylplatser byts till PUT-platser	Renovering av byggander i Åseda, som Migrationsverket tidigare har hyrt. Planerade ombyggnation finns även i Lenhovda och Alstermo.	141201–2016	200	3 885 638
Västerbotten	Vännäs kommun	Fler bostäder direkt och bättre samverkan för ännu fler	Ombyggnationer av två fastigheter som totalt skapar 11 lägenheter för nyanlända på anvisning	141101–150630	20–45	1 980 000

## Ansökningsomgång 3 (november)

Län	Kommun	Insatsnamn	Sammanfattning av ansökan	Insatstid	Beviljade medel	Tänkt ökning av antalet anvisade
Västmanland	Sala	Renovering och ombyggnation av lägenheter som i nuläget inte är i skick att hyras ut – i syfte att möjliggöra ett ökat mottagande av barnfamiljer som anvisas till oss från anläggningsboenden och kvotenheten.	renovering och ombyggnation	150103–150529	1 045 000	30
Stockholm	Stockholm	Utredning för att skapa en långsiktigt hållbar organisation för ett organiserat mottagande av nyanlända från ABO.	utredning	141201–150531	1 560 000	1045
Norrbotten	Pajala	Annordnande av kollektivtrafik under ej skoltid Korpilombolo- Pajala	kollektivtrafik	141201–171231	122 500	minst 5

Kalmar	Borgholm	Bosättning och kommunikationer i glesbygd	delvis finansiering för inventering och nätverk fastighetsägare	150101 –150531	220 000	20
Jämtland	Härjedalen	Inventera bostadsmarkanden bland privata hyresvärdar i Härjedalens kommun	privata fastighetsägare	141201 –150228	105 000	5-10
Västra Götaland	Tranemo	Utbyggnad av lokaltrafik, attitydpåverkande arbete, integrationsfrämjande arbete, samarbete med bostadsbolag, lokal för utökad skola/barnomsorg	delvis finansiering för kollektivtrafik och lokal för skola samt projektledare	141201 –160401	3 491 090	40
Gotland	Gotland	Operativa förberedelser för ett ökat mottagande av nyanlända, på kort sikt i nivå med nuvarande (ej uppnådda) överenskommelse	utredning	150101 –150424	216 000	30
Västerbotten	Umeåregionen	Kvalitetsutveckling av Umeåregionens mottagning och integration av nyankända svenskar	utredning	141201 –150630	736 000	180
Västerbotten	Vindeln	Ombyggnad och renovering/anpassning av skollokaler och f.d. förskola till lägenheter och samlingsutrymmen för integrationsaktiviteter	ombyggnad/renovering	141101 –151231	850 000	15–20
Blekinge	Sölvesborg	Bostadsskaparna. Tillsammans för en god integration	Skapa förutsättningar för privatpersoner och företag att köpa och hyra ut småhus till gruppen nyanlända.	150101 –151230	369 800	20 uthyrningar (ca 60 personer)

Sammanställt av Nina Lindgren, Länsstyrelsen i Jönköpings län, 141210.

## Bilaga 3. Migrationsverkets prognoser

*Tabell. Migrationsverkets prognoser över flyktingmottagandet 2015–2018.*

Årtal	2015	2016	2017	2018
<b>Antal asylsökande</b>	<b>90 600</b>	<b>80 800</b>	<b>70 700</b>	<b>60900</b>
varav ensamkommande barn	7800	7400	6500	6000
varav sökande inifrån landet	600	800	700	900
<b>Beviljade uppehållstillstånd till flyktingar</b>	<b>63 600</b>	<b>92 900</b>	<b>100 500</b>	<b>64 500</b>
varav kvotflyktingar	1900	1900	1900	1900
varav anhöriga	16800	25200	32900	27800
Varav med tidigare tidsbegränsat tillstånd	200	100	100	100
Varav ensamkommande barn	5200	6500	5700	4600
Varav nya tillstånd från Migrationsverkets anläggningsboende	26800	38 800	38 600	18600
Varav nya tillstånd från eget boende	12700	20400	21400	11500
<b>Kommunmottagande</b>	<b>58 300</b>	<b>85 000</b>	<b>100 300</b>	<b>75 700</b>
<b>Antal inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem</b>	<b>106 100</b>	<b>100 200</b>	<b>75 300</b>	<b>61 500</b>
varav i eget boende	35600	32100	24100	22300
varav i anläggningsboende	64 300	62 200	46 100	34 300
med uppehållstillstånd	16 300	24 200	24 400	13 200
varav med öppet asylärende	66 100	47 600	18 400	12 600
<b>Uppskattat bostadsbehov för flyktingar (antal lägenheter)</b>				
Totalt bostadsbehov (inkl. inresta anhöriga)	27773	40568	43886	28166

Ej tillgodosett bostadsbehov för personer med beviljade uppehållstillstånd från Migrationsverkets mottagningssystem	11241	16690	16828	9103
Ej tillgodosett bostadsbehov för personer med beviljade uppehållstillstånd i ABO	9478	14071	14188	7675

Källa: Migrationsverket (2015). För 2015 har vi tagit hänsyn till prognosen samt de 12 460 som hade fått uppehållstillstånd med fortfarande befann sig i Migrationsverkets anläggningsboende 1 januari 2015.

Tabell 3 visar att Migrationsverkets huvudscenario är 90 000 nya asylsökanden under 2015 och 80 000 under 2016. Det kan jämföras med 81 301 under 2014 och 54 239 under 2013 (jmf figur 1). Antalet förväntas sedan avta, men ligga på en fortsatt hög nivå under mellan 2017 och 2018. Antal nya uppehållstillstånd förväntas uppgå till 63 600 personer under 2015 och 92900 under 2016 (se tabell 3). Men trots att antalet asylsökande förväntas minska mellan 2016 och 2017, förutspår man en ökning av antalet beviljade uppehållstillstånd. Ökningen drivs främst av en ökning av inresta anhöriga till tidigare asylsökande. Det innebär att behovet av reguljära bostäder till nyanlända stiger fram t.o.m. 2017 för att sedan avta något.

Totalt förväntas alltså 160 000 nya asylsökande under 2015 och 2016 och totalt beviljas 156 500 uppehållstillstånd under samma period. Det motsvarar ca 68 300 bostäder förutsatt att den genomsnittliga hushållstorleken för de nyanlända är sammanfaller med övriga hushåll. Om man lägger till de 12 460 personer med uppehållstillstånd som var inskrivna på Migrationsverkets mottagningssystem 1 januari 2015 stiger det till drygt 77 000 bostäder. Jämt fördelat på de två åren blir det 38 500 bostäder om året under 2015 och 2016.

Prognoserna över flyktigmottagandet blir osäkrare när tidshorisonten blir längre. Men med utgångspunkt i de siffror som Migrationsverket publicerade i februari 2015, uppskattar vi det årliga totala behovet av bostäder för de som kommer till Sverige p.g.a. flyktingskäl mellan 2015 och 2018 till 35 100 lägenheter om året (vi exkluderar då de med uppehållstillstånd som fortfarande befann sig i Migrationsverkets mottagningssystem 1 januari 2015 (se rad 19, tabell 2). Det kan jämföras med perioden 2008–2014 då 26 700 flyktingar per år beviljades uppehållstillstånd (inklusive anhöriga). Mellan 2008 och 2014 uppskattar vi därför det genomsnittliga bostadsbehovet för nyanlända till ca 11 700 bostäder om året. Det innebär att det fram till slutet av 2018 skulle behövas drygt 23 000 bostäder extra om året jämfört med genomsnittet för perioden 2008–2014. Behovet är som högst under 2016 och 2017. Det ska understrykas att beräkningarna bygger på ett antagande om den genomsnittliga hushållsstorleken inte ändras samt ligger på samma nivå för de som beviljas uppehållstillstånd som för övriga hushåll i riket. Den



största osäkerheten ligger dock i hur många asylsökanden som kommer. Beroende på externa faktorer kan Migrationsverkets prognoser komma att ändras snabbt.



## Bilaga 4. Konsultrapport: Inventering av leverantörer av prefabricerade bostadsmoduler

# INVENTERING AV LEVERANTÖRER AV PREFABRICERADE BOSTADSMODULER



## Uppdrag

260626, Inventering av leverantörer  
av prefabricerade bostadsmoduler

Titel på rapport:

Inventering av leverantörer av  
prefabricerade bostadsmoduler

Status:

Rapport

Datum:

2015-02-17

## Medverkande

Beställare:

Anders Sjelvgren

Kontaktperson:

Ingrid Hernsell Norling

Konsulter:

Sarah Bragée, Joel Bertlin

## Tyréns AB

118 86 Stockholm

Besök: Peter Myndes Backe 16

Tel: 010 452 20 00

[www.tyrens.se](http://www.tyrens.se)

Säte: Stockholm

Org.Nr: 556194-7986

## Sammanfattning

Boverket har av regeringen fått i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka tillgången på bostäder för nyanlända, både på kort och på lång sikt. Detta uppdrag gäller bostäder på kort sikt, och är i första hand en inventering av befintliga leverantörer av modullösningar för flerbostadshus.

Uppdraget innebär att inventera vilka leverantörer av prefabricerade bostadsmoduler som finns på marknaden i Sverige, Norden, EU och i övriga länder samt att inventera leverantörernas kapacitet, leveransmöjligheter, leveranstider och byggkostnader (exklusive byggherrekostnad och moms). Dessutom tas exempel på genomförda projekt fram, som ger förslag på objekt för eventuella studiebesök. Där det har funnits möjlighet har vi fått ritningar eller foton från leverantörer, som exempel på utformning av projekt med olika ändamål och syften

Rapporten ger en sammanställning av möjligheten att få fram modulbostäder under 2015.

Modulbyggnation kan delas in i olika kategorier.

1. Bodar – hyresperiod på 0-2 år.
2. Kortidsuthyrning – hyresperiod på 2-5 år.
3. Långtidsuthyrning – hyresperiod på 4-10 år.
4. Permanent-

Kostnader och leveransmöjligheter beror på vilken typ av modul som önskas. Tyréns har valt att utesluta bodar, då dessa främst används vid byggarbetsplatser och inte som bostäder.

Inventeringen visar att:

- Leveranstider är ofta på mellan 3-6 månader.
- Leveranskapacitet varierar med aktuell orderingång men ett flertal kan leverera 20 000 kvm eller mer på ett år, både vad gäller leverantörer av moduler för kort- eller långtidsuthyrning.
- Kostnaderna ligger som lägst på 8 000 kr per kvm, det gäller då moduler för korttidsuthyrning.
- Inventeringen visar att majoriteten av leverantörer i Sverige anser att den begränsande faktorn sällan är leveranstid eller möjlighet, snarare ställs frågan om det är klart med mark, finansiering och bygglov.
- Lägre priser för modullösningar finns bland annat i Kina, men då tillkommer frakt och även kontroller på plats som kan säkerställa att kvaliteten motsvarar kraven som ställs på bostäder på den svenska marknaden.
- Kostnaden för en kortsiktig modullägenhet blir i princip dubbelt så dyr på ett års sikt som en att hyra i en nyproducerad hyresrättslägenhet. Detta då montering och nedmontering tillkommer som extra kostnad. På längre sikt närmar sig givetvis modullösningarna de vanliga lägenheterna i kostnad.

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inventering av leverantörer .....</b>	<b>5</b>
1.1	Olika typer av moduler och leverantörer.....	5
1.2	Vad driver kostnader? .....	5
1.3	Kortidsuthyrning - Exempel kostnader .....	6
1.4	Vad driver leveranstid och leveranskapacitet? .....	6
1.5	Utländska leverantörer .....	6
1.6	Leverantörer av bostadsmoduler för långtidsuthyrning/permanent användning.....	7
1.7	Leverantörer av bostadsmoduler för kortidsuthyrning, ca 2-6 år .....	8
1.8	Leverantörer av byggbodas.....	9
1.9	Exempel på utländska leverantörer.....	11
<b>2</b>	<b>Problemformuleringar .....</b>	<b>14</b>
2.1	Marktillgång och bygglov .....	14
2.2	Tidsperspektivet .....	14
2.3	Leverantörsperspektivet .....	14
2.4	Hållbarhetsperspektivet .....	15
<b>3</b>	<b>Inspiration och exempel .....</b>	<b>16</b>

## 1 Inventering av leverantörer

Inventeringen har initialt genomförts via desk-research och samtal med branschorganisationer. Efter detta har direktkontakt tagits med de svenska leverantörer vi identifierat för att utöka kunskapen om bland annat deras produkter och leveranskapacitet.

Därefter har vidare kartläggning av utländska leverantörer genomförts genom desk research och samtal med dessa i den utsträckning som varit möjlig.

De leverantörer som finns med i kartläggningen är av tre typer. Dels svenska leverantörer med produktion i Sverige, dels Svenska återförsäljare med produktion i utlandet och dels utländska återförsäljare med produktion på respektive ort. I kartläggningen redovisas svenska företag med produktion inom Sverige jämsides med svenska företag med produktion utomlands, dock med en notering om produktionsland i tabellen. Utländska företag med produktion utomlands redovisas separat.

### 1.1 Olika typer av moduler och leverantörer.

Modulbyggnation kan delas in i fyra olika kategorier. En leverantör kan vara verksam inom en eller flera av dessa kategorier.

1. Bodar – hyresperiod på 0-2 år. Vanliga på byggarbetsplatser.
2. Kortidsuthyrning – hyresperiod på 2-5 år. Färdiga modulsystem som håller BBR-nivå motsvarande det år då den byggdes. Ofta en begränsning gällande möjlighet till kundanpassning. Köps vanligtvis inte loss efter hyrestidens utgång.
3. Långtidsuthyrning – hyresperiod på 4-10 år. Nyproducerade moduler som stämmer överens med gällande BBR-krav (t.ex. ljud, brand och energi). Går att kundanpassa och att köpa loss efter hyresperiod.
4. Permanent – Byggs enligt punkt 3 men med större utrymme för kundanpassning.

En femte typ är uthyrare av stugor eller flerbostadshus av modultyp. Den som Tyréns blivit uppmärksam på är Drömbyn. De hur ut stugbyar eller hotell sammansatta av moduler och är inte leverantörer i meningen producenter, utan fungerar snarare som mellanhand och ordnar färdiga helhetslösningar. Drömbyn beskrivs närmare i del 3.

### 1.2 Vad driver kostnader?

Byggkostnaden för moduler drivs till stor del av vilket tidsperspektiv som är aktuellt. De leverantörer som är verksamma inom kortidsuthyrning har en flotta av moduler som finns tillgängliga för uthyrning. Då håller modulen en BBR-nivå motsvarande det år då den byggdes. Hög kundanpassning är i dessa fall oftast inte möjlig, utan moduler med standardmått sätts ihop till olika lägenhetslösningar. Om en kund behöver en modul som håller en viss BBR-nivå går detta oftast att lösa, men i dessa fall krävs vanligtvis lite längre hyrestider för att få ihop kalkylen.

De leverantörer som är verksamma inom långtidsuthyrning eller permanent bebyggelse levererar i regel till en högre byggkostnad jämfört med leverantörerna för kortidsuthyrning. Detta då modulerna nyproduceras i fabrik och kan kundanpassas i högre grad. En större variation i exempelvis mått, rumsindelning och interiör kan åstadkommas vilket dock driver upp priserna. Högre krav kan också ställas på estetik och energianvändning etc. Standarden för de modulhus som byggs för permanent användning kan jämföras med den för normal nyproducerad permanentbebyggelse.

Generellt är byggkostnaden även beroende av vad som placeras i bostadsmodulen i form av interiör. Byggkostnaden kan exempelvis sänkas om vissa funktioner kan inrymmas i



gemensamhetslokaler, istället för att dusch, WC och kök inkluderas i varje lägenhet för sig.

### 1.3 Kortidsuthyrning - Exempel kostnader

En leverantör verksam inom kortidsuthyrning angav en mer utförlig beskrivning av kostnader nedbrutet för montering, nedmontering och hyra (se tabell 1). Montering och nedmontering är fasta avgifter. Den totala årskostnaden beror på hur lång hyrestid beställaren skriver kontrakt för, eftersom de fasta kostnaderna kan periodiseras över hela hyrestiden. För ett år blir den totala hyreskostnaden drygt 200 000 kr för en lägenhet, medan årshyran per lägenhet blir ca 118 000 kr om bostaden hyrs i fem år.

Den genomsnittliga årshyran för en nyproducerad hyresrätt i den storleken i Stockholms län år 2014 var ca 110 000 kr.

**Tabell 1 – exempel från Expandia**

<b>Kostnad för en lägenhet (57 kvm) bestående av två moduler</b>	
Montering	50 000 – 60 000 kr/lgh (880 – 1 050 kr/kvm)
Nedmontering	50 000 kr/lgh (880 kr/kvm)
Årshyra	1 600 – 1 800 kr/kvm

### 1.4 Vad driver leveranstid och leveranskapacitet?

Leverantörernas leveranskapacitet av bostadsmoduler beror på kapaciteten i fabrikena där de tillverkas. Fabrikena har en viss orderingång som gör att en väntetid förekommer vid beställning. Om leverantören kan få in en order så snabbt som möjligt i planprocessen kan modulerna med större sannolikhet levereras på ett effektivt sätt till byggskedet.

Flertalet leverantörer vi talat med kan öka kapaciteten vid större order, t ex öka bemanningen, styra om produktion från kontorsanvändning till bostäder etc. Dock kräver detta information i förväg och en trygghet i att investeringen blir av från kundens sida.

Leveranstiden är generellt beroende av den beställda kvantiteten.

### 1.5 Utländska leverantörer

En fördel med modulbyggnation och prefabrikation i allmänhet är den höga mobiliteten, vilket öppnar upp möjligheter för en global marknad. En bostadsmodul kan produceras på en plats och utan större svårigheter skeppas till andra sidan jordklotet.

En del av de svenska modulleverantörerna äger fabriker i utlandet eller beställer

bostadsmoduler från fristående fabriker i exempelvis Kina och Baltikum.

Några exempel är leverantören Modulgruppen lokaliserat i Kalmar men beställer moduler från fabrik i Tjeckien. Även Prime Living har utvecklat ett koncept med produktion i Kina som "slutbesiktigas" av svensk personal på plats. Därmed kan alla myndighetskrav som måste uppfyllas på den svenska marknaden säkerställas. Prime Living har vi dock inte fått kontakt med och har inga mer uppgifter om. Ett ytterligare exempel är Via-s - ett internationellt företag som har tillverkning i Lettland men försäljningen sker till Baltikum, Skandinavien och övriga EU-länder.

Vissa svenska leverantörer har alltså delvis tagit del av en internationell marknad med tillverkning i utlandet. Dessa leverantörer känner dock till den svenska marknaden med tillhörande regelverk och myndighetskrav vilket är en trygghet för en lokal kund.

Två utländska leverantörer som agerar på bland annat den svenska marknaden är Kodumaja och Harmet med tillverkning i Estland men export till Skandinavien.

I Kina finns ett flertal fabriker med tillverkning av bostadsmoduler. Tyréns har lyckats kartlägga ett antal leverantörer som redovisas i kapitel 1.7.

## 1.6 Leverantörer av bostadsmoduler för långtidsuthyrning/permanent användning

Som diskuterades i kapitel 1.1 kan en uppdelning av företagen göras i leverantörer verksamma inom långtidsuthyrning/permanentbebyggelse och inom korttidsuthyrning. Detta då tidsperspektivet är mycket avgörande för leveranstider och byggkostnader. I tabell 2 nedan redovisas inventeringen av företagen verksamma inom långtidsuthyrning eller permanent användning.

Den angivna byggkostnaden är redovisad för nyckelfärdiga bostadsmoduler inklusive montering men exklusive byggherrekostnad och moms. Kostnader för grundläggning och anslutningar ingår ej. Ett undantag är leverantören Soleed som även angav en total kostnad inklusive kostnad för mark, grundläggning, loftgångar/korridor och tak osv.

Företagen är av varierad storlek och därmed finns en variation av leveransmöjligheter. Leveranstiden varierar mellan 3-18 månader och byggkostnaden mellan 10 000 – 19 000 kr/kvm. Moelven och Boklok kan fungera både som leverantör och som entreprenör, övriga är oftast bara leverantör.

**Tabell 2 – Leverantörer långtidsuthyrning/permanent användning.**

Leverantör	Leveransmöjligheter: kvm per år	Leveranstid	Byggkostnad	Övrigt
Flexator	20 - 25 000 kvm/år	12 månader	12 500 - 19 000 kr/kvm	
Arcaflex	12 000 kvm/år	6-12 månader	14 000 - 17 000 kr/kvm	
Lindbäcks	55 000 kvm/år	12 månader	15 000 - 16 000 kr/kvm	
Junior Living	22 400 kvm/år	3 mån från godkänt bygglov	20 000 - 25 000 kr/kvm	Producerar bara ettor
Swedish modules	8 000 kvm/år	6 -12 månader	14 000 - 17 000 kr/kvm	
Moelven Byggmodul	60 000 kvm/år*	12-18 månader	11 000 - 13 000 kr/kvm*	*Uttryckt per BTA-yta

Leverantör	Leveransmöjligheter: bostad/modul per år	Leveranstid	Byggkostnad	Övrigt
Boklok	800 bostäder/år.	8-12 månader	14 000 - 16 000 kr/kvm	Bostadsytan för Boklok varierar mellan 53-108 kvm
Plusshus	190 moduler/år	3-4 månader	10 000 - 15 000 kr/kvm	
Soleed	400 moduler/år	4 månader	14 000 – 18 000 kr/kvm Total kostnad: 22 000 – 25 000 kr/kvm	Leveranstiden gäller dagsläge och beror helt på orderläge.

## 1.7 Leverantörer av bostadsmoduler för kortidsuthyrning, ca 2-6 år

I tabell 2 redovisas inventeringen av företagen verksamma inom kortidsuthyrning. Jämfört med långtidsuthyrning/permanentbebyggelse är leveranstiden kortare, mellan 2 - 8 månader istället för 3 - 18 månader. Byggbkostnaden är även den lägre, vilket kan observeras i tabellen.

Den angivna byggbkostnaden är redovisad för nyckelfärdiga bostadsmoduler inklusive montering och exklusive byggherre-kostnad och moms. Kostnader för grundläggning och anslutningar ingår ej. I kostnadsexemplet redovisat i tabell 1 uppgår monteringskostnaden för kortidsuppställning till mellan 900 – 1 100 kr/kvm.

Bolagen nedan är leverantörer, och en motpart i form av en extern entreprenör eller byggherre behövs för att färdigställa modulerna till bostäder.

**Tabell 3 – Leverantörer kortidsuthyrning**

Leverantör	Leveransmöjligheter: kvm per år	Leveranstid	Byggbkostnad	Övrigt
Flexator	20 000 - 25 000 kvm/år	6 månader	12 500 - 19 000 kr/kvm	
Expandia	11 400 - 14 250 kvm/år	3-6 månader		Se kapitel 1.3 för kostnader
Zenergy	20 000 - 22 000 kvm/år	ca 3 månader	ca 10 000 kr/kvm	Lev till PEAB och Skanska.
PCS	5 000 - 6 000 kvm/år	6-8 månader	ca 15 000 kr/kvm	
Nordic Modular	35 000 kvm/år	6 månader	ca 12 000 - 15 000 kr/kvm	
VIA-S	6 000 kvm/år	Kvantitetsberoende	Ca 9 000 kr/kvm	Tillverkning i Lettland.

Leverantör	Leveransmöjligheter: bostad/modul per år	Leveranstid	Byggbkostnad	Övrigt
Remodul	100 - 250 moduler/år	3 veckor på varje modul	8 000 - 10 500 kr/kvm	Standardyta: 24 kvm.
Modulgruppen	500 -700 moduler/år	6-8 veckor	8 000 - 8500 kr/kvm	Yta: 24 kvm (standard). Tillverkning i Tjeckien.
Ramirent	5 000 moduler/år	4-8 månader	Kan ej uppge	Exempelyta modul: 29 kvm, hyra: ca 6000 kr/modul/månad
Rixtrade	100 lgh för 2015. 800-1000 bodar per år.	2-6 månader	ca 9 000 - 10 000 kr/kvm	Yta: 8-24 kvm,
Husindustrier AB	kan ej uppge.	6-7 månader	kan ej uppge	

## 1.8 Leverantörer av byggbodar

Tyréns har även granskat ett extra antal leverantörer av byggbodar.

Normalt används byggbodar för mycket korta uppställningar på ca 0-2 år och är vanliga på byggarbetsplatser. Vanliga användningsområden är manskapsbod, kontorsbod, sanitetsbod, sovbod eller evakueringsbod.

En del av de tidigare nämnda inventerade företagen producerar byggbodar, till exempel Rix trade, Moelven Byggmodul och Ramirent.

Några företag som till exempel CRAMO och Lyft & Byggmaskiner AB ägnar sig åt uthyrning av befintliga bodar. Dessa befintliga bodar kan levereras inom ett par dagar men ofta finns bara ett 50-100-tal bodar tillgängliga per företag. Enligt leverantörerna är det orimligt att ha en stor flotta av bodar tillgängliga för uthyrning då lagkrav och liknande ständigt ändras. Vid större order kan man istället

beställa nya i fabrik där leveranstiden beror på hur högt tryck det är i fabrikena.

Containex, Moelven byggmodul och Rix trade fokuserar på att leverera nyproducerade byggbodar. Byggekostanden varierar mellan 70 000 – 240 000 inklusive tillverkning av nyckelfärdiga bodar och leverans.

Containex utnämner sig själva som ett av de ledande företagen i Europa inom branschen och har en kapacitet på 150 bodar om dagen. De har 7 fabriker inom Europa och en leveranstid mellan 6-12 veckor.

En representant från Alustep System beskriver att kostnaden varierar kraftigt mellan olika typer av bodar. En kontorsbod som kan användas som sovplats, kostar ca 100 000 kr/bod. En bod inklusive avlopp, ventilation etc kostar ca 200 000 kr/bod. Ett vanligt standardmått är 2,9 \* 8,4 m vilket är anpassat för transport med lastbil.

### Kommentarer

Leverantörerna påpekar att det måste finnas en tydlighet och trygghet gällande kraven för brand, ventilation och isolering för att aktivt satsa på bodar där syftet är att använda dem som bostad. En kontorsbod har exempelvis ofta en lägre standard (t.ex. 170 mm vägg tjocklek istället för 220 mm, brandsäkerhet EI 30 istället för EI 60).

I vissa kommuner har det visat sig att det varit möjligt att använda den lägre standarden även för bostadsanvändning, men i andra har det stött på motstånd. Därför har till exempel Cramo beställt nya bodar för våren som uppfyller en högre standard.

**Tabell 4 – Leverantörer av byggbodar**

Leverantör	Leveransmöjligheter: bostad/modul per år	Leveranstid	Byggbkostnad (exklusive moms)	Övrigt
Rix trade	800-1000 bodar/år	200 bodar 2015, beror på tryck i fabrik.	Tillverkningskostnad: 200 000 - 210 000 kr/bod (exklusive moms, nyckelfärdigt)	Exempelmått: 7,2 * 3 m
Moelven Byggmodul	Nästan fullt 2015. Går att teckna avtal 2016		Tillverkningskostnad: Ca 240 000 kr/bod	Nyproduktion av bodar. Exempel mått: 2,9 * 8,4 m.
Ramirent				
Containex	150 bodar om dagen	6-12 veckor	70 000 - 160 000 kr/bod	Har 7 fabriker inom EU. Ett av ledande företagen i Europa inom branschen. Framförallt nyproduktion. Har 20, 24 och 30 fot moduler
Alustep System	100 bodar/år. Planerar inom kort att utvidga till 300-500 bodar/år	3-4 veckor	Ca 100 000 kr/bod för kontorsbod Ca 200 000 kr/bod för bod inklusive avlopp, ventilation etc.	Standardmått: 8,4 * 2,9 m. Invändig boyta: 22 kvm
Lyft och Byggmaskiner AB	Har ca 100 bodar och kan hyra ut ca 40 idag.		Leverans-och etableringskostnad: 3000 - 4000 kr, Hyreskostnad: 3000 kr/bod/månad	Verksamma främst i Skåne län. Ex mått kontorsbod: Totalt utvändigt: 24 kvm Varje rum: 10 kvm.
CRAMO	Har tillgängligt 80 st till våren. Går att beställa fler vid behov			
Stalhyrmaskiner	Har 400 bodar i dagsläget	Bodar för 50 personer inom ett par veckor	Leverans och etableringskostnad: 1000-3000 kr/bod Hyra: 150-200 kr/bod	Bod är inte försedd med våtrum. Det levereras separat som en sanitetsbod.

## 1.9 Exempel på utländska leverantörer

Tyréns har kartlagt ett antal kinesiska leverantörer med tillverkning och leverans från Kina. Dessa företag har ingen direkt anknytning till den svenska marknaden men levererar till hela världen och kan fungera som lågprisalternativ. Det finns dock en osäkerhet i om modulerna håller den standard som tillfredsställer svenska regelverk.

Byggbkostnaden är redovisad som FOB-pris (Free on board). Detta innebär att pris för modul och transport till avgångshamnen är inräknad. Köparen står alltså för transporten från den platsen. Det bör noteras att kostnad för uppförande av modulerna inte är inräknat vid en jämförelse med byggbkostnader som har presenterats för de svenska leverantörerna. Dessutom kan graden av nyckelfärdighet variera.

Shangai star house, Tianjin Fuunzo och Shanghai Baoce Construction Technology säljer moduler med liknande standardmått 6,1 x 2,4 x 2,8 (m). Staxbond Buildings technology profilerar sig som en producent av lyxiga containerhus, vilket kan förklara det höga priset jämfört med övriga leverantörer. Nedan bilder är hämtade från [www.alibaba.com](http://www.alibaba.com), en internationell marknadssajt.

**Tabell 5 – Internationella leverantörer Kina**

Leverantörer Kina	Leveranskapacitet/år	Leveranstid	FOB pris
Shanghai Star House Co	700 000 kvm/år	Kan ej uppge	1 670 - 1 840 kr/kvm
Tianjin Fuunzo Building Material Co	73 700 kvm/år	14-30 dagar	1 230 - 2 470 kr/kvm
AMPAC International (Shanghai) Limited	60 000 ton/år	1 månad	2 060 - 2 470 kr/kvm
Staxbond Buildings Technology Co	2400 moduler/år	1-2 månader	5 430 - 12 000 kr/kvm
Shanghai Baoce Construction Technology Co	18 000 kvm/år	1 månad	1 390 - 2 700 kr/kvm



Shanghai star house Co



Ampac International



Staxbond Buildings Technology



Tianjin Fuunzo Building Material Co



Shanghai Baoce Construction Technology

Övriga internationella leverantörer som Tyréns har varit i kontakt är från Estland. En längre intervju gjordes med Indrek Rehme på Kodumaja som berättade att Norge är deras största marknad men att företaget vill expandera mer i Sverige där endast ett fåtal projekt har genomförts. Kodumaja har bland annat genomfört ett projekt i Norrtälje där färdiga moduler leverades för byggnation av ett vårdhem i Solbacka strand, 54 lägenheter. Byggtiden för detta var ca 1 år.

Rheme berättar att deras tekniska kapacitet i fabrik är 100 000 kvm boyta/år. Förra året producerade Kodumaja 43 000 kvm boyta/år. Enligt Rehme är kapaciteten aldrig ett problem. Kodumaja bygger med hög kvalitet för permanent användning.

En annan Estnisk leverantör Tyréns varit i kontakt med är Jaak Pällo på företaget Harmet. Harmet driver fyra fabriker med en total fabriksyta på 20 000 kvm och levererar 95 procent av sin produktion till Finland, Sverige och Norge.

**Tabell 6 – Internationella leverantörer Baltikum**

Leverantörer Baltikum	Leveranskapacitet/år	Leveranstid	Pris	Övrigt
Kudomaja (Estland)	100 000 kvm boyta/år	7-9 månader från beställning till färdig bostad.	Inkl. montering, exkl. transport, exkl. moms. 13 000 – 16 000 kr/kvm för en standardleverans på 1500kvm	Permanenthuss
Harmet (Estland)	40 000 kvm boyta/år	8-9 månader från beställning till färdig bostad.	Inkl. montering, exkl. transport. Exkl moms. 11 000-12 000 kr/kvm för en standardleverans på 2000kvm.	

De Estländska leverantörerna kunde även konkret redovisa ett exempel på leveranstider uppdelat i olika skeden, se tabell 5. Kodumaja och Harmnet presenterar väldigt likvärdiga uppgifter för möjliga leveranstider.

**Tabell 7 – Exempel för leveranstider Baltikum**

Leverantör	Produktionsskede	Tidsåtgång
Kudomaja	Från beställning till produktionsstart	3 - 4 månader
	Produktionstid i fabrik	2 månader
	Transport	2 veckor
	Montering	1,5 – 2 månader
	Slutförande	1 vecka
	<b>Totalt</b>	<b>7 - 9 månader</b>
Leverantör	Produktionsskede	Tidsåtgång
Harmet	Från beställning till produktionsstart	4 månader
	Produktionstid i fabrik	2 - 3 månader
	Transport, montering, slutförande	2 månader
	<b>Totalt</b>	<b>8 - 9 månader</b>



## 2 Problemformuleringar

Intervjuer med de olika leverantörerna gav tidigt indikationer på att det inte är leveranskapacitet som är det stora hindret för att snabbt producera och bygga bostäder. Leverantörerna hade olika leveranstider, olika kapacitet, olika produkter och kostnader, men det lyftes andra hinder som var mer strukturella i sin karaktär – och som också gör en snabb produktion under 2015 problematisk om man inte kan arbeta sig runt, eller på annat sätt lösa dem. I de avsnitt som följer redovisar vi för några av dessa problem.

### 2.1 Markttillgång och bygglov

Att få tillgång till mark som är lämplig för de tänkta bostäderna är steg nummer ett.

Marken bör först och främst ligga i ett område som lämpar sig för människor att bo i. Vidare behöver marken vara lämplig för att med låg kostnad och på kort tid kunna ställa upp modulbyggnader. Stora grundarbeten, pålning etc. är något som både förlänger byggprocessen och innebär större kostnader.

Nästa steg i processen att bygga bostäder är att få bygglov.

Ett flertal leverantörer uttrycker att ett hinder i byggprocessen är långa handläggartider för bygglov och övriga planprocesser ute i kommunerna.

### 2.2 Tidsperspektivet

Tidsperspektivet för bostäderna har dels en direkt påverkan på kostnaden för modulerna (se tabell), då ett längre tidsperspektiv kräver högre kvalitet.

Det är också en fråga om Migrationsverkets syn på behovet av dessa bostäder som ofta handlas upp på max fem år. En bedömning av det långsiktiga intaget av nyanlända och de bostadsbehov som då uppstår bör göras inför upphandling av bostäderna.

Förslagsvis görs en mix av kortsiktiga lösningar för anläggningsboende kompletterat med en mer långsiktig lösning för ett eget boende när asylansökan gått igenom. Val av mark och läge samt val av tidsperspektiv och modell av modul kan då anpassas.

En ytterligare tanke är att de nyanlända bor kvar i anläggningsboendet som då görs om till mer permanenta lösningar, och nya temporära moduler sätts upp för de nyanlända som kommer.

Det bör tas hänsyn till att behovet troligtvis inte kommer minska, och därför är valet av kortsiktiga bostadslösningar som bara löper på fem år inte hållbart om inte en annan lösning tas fram parallellt med dessa.

### 2.3 Leverantörsperspektivet

De flesta modulleverantörer som ingår i vår inventering är verksamma inom flera olika marknader, och bostäder är en liten del av det totala affärsområdet. Utöver bostäder arbetar

man också med moduler för exempelvis förskolor och kontorslokaler. Detta då leverantörerna ser en högre lönsamhet och investeringstrygghet inom kontors – och servicemarknaden. För boendeändamål ställs högre krav på uppfyllande av BBR-regler, gällande standard och energiförbrukning etc. Detta skapar en tröskel till att investera i denna marknad. Kombinationen av höga standardkrav och korta hyrestider (ofta mellan 4-6 år) gör det svårt att räkna hem bostadsprojekt i en kalkyl.

Eftersom i princip samma nybyggnadsregler gäller för temporär och permanent användning, ser vissa leverantörer större trygghet och lönsamhet att tillverka för permanent bruk. Leveranstiderna och byggkostnaderna blir högre men leverantören kan vara säker på att modulerna uppfyller alla krav som ställs i ett normalt planförfarande för nybyggnation.

En del leverantörer uttrycker en önskan att lättare få göra avsteg från nybyggnadsreglerna vid temporär användning.

Bostadsmodulerna kan ha olika användningsområden som till exempel vårdhemsboenden, studentbostäder och migrationsboenden. Oavsett vilken marknad leverantören är verksam inom finns som tidigare nämnts gemensamma utmaningar kopplat till markttillgång, bygglov och BBR-krav. Dock finns ett specifikt problem för migrationsboenden gällande avtalen mellan Migrationsverket och dess byggherrar. I dagsläget finns en tidsbegränsning för dessa

avtal på sex månader i taget vilket kan förhindra byggherren att nyttja en modulleverantör då initialkostnader och osäkerhet är för stora.

## 2.4 Hållbarhetsperspektivet

Tyréns utgår ifrån grundidén att alla samhällsdelar, på sitt sätt, bör verka i så stor utsträckning som möjligt för en hållbar samhällsutveckling. I arbetet med samhällsbyggnad har man kanske ett extra stort ansvar då man tar beslut som ska påverka samhället under en lång tid framöver. Här ser vi ett problem som bör diskuteras i och med byggande som är utformat på ett sätt som gör att det behöver ersättas inom en inte alltför avlägsen framtid.

Temporära byggnadskonstruktioner tar i mindre utsträckning hållbarhetsperspektivet i beaktande än permanent byggande. Dels kommer det ekologiska hållbarhetsperspektivet in, som är aktuellt då man talar om jordens begränsade resurser. Att bygga tåliga bostäder, med höga standarder vad det gäller både konstruktion och stadsplanering är ett mer ekologiskt hållbart sätt att arbeta. Det finns en problematik i att temporära byggnader, trots sin temporära natur, kräver grundarbeten och ofrånkomliga utsläpp, på samma sätt som mer permanenta byggnader. Utöver konstruktionsmässiga betänkligheter bör man också ta den hållbara stadsbilden med i beräkningarna.

I Branschtidningen Arkitektur har under 2014-2015 pågått en debatt mellan stadsarkitekten Per Haupt och modulhustillverkaren SABO om hur modulhuskonstruktioner i form av punkthus påverkar stadsbilden. Haupt menar att denna bebyggelse skapar döda ytor mellan bebyggelsen i större utsträckning än den mer traditionella kvartersstaden. Vidare menar Haupt att bebyggelse av den här typen av sin natur kan vara kortsiktigt ekonomiskt lönsam, men att samhället i förlängningen får betala en dyr nota när dessa behöver bytas ut, byggas om eller på annat sätt förnyas för att bidra till en välfungerande stadsplanering. Tillverkaren SABO håller inte med om Haupt's påståenden, men det man kan säga utifrån debatten är i alla fall att det är en frågeställning som inte har ett givet svar och således kan vara värd att notera.

Ett ytterligare hållbarhetsperspektiv värt att ta in i beräkningarna då man bygger temporära bostadslösningar åt människor är det sociala perspektivet. Detta kan argumenteras vara av ytterligare vikt då det handlar om bostäder för nyanlända. Livskvalitén hos människor grundas till stor del i hur vi bor. Svenska bostäder lever traditionellt sett upp till hög standard sett till den övriga världen, en standard vi bör arbeta för att bibehålla.

### 3 Inspiration och exempel

På följande sidor listas ett antal exempel på olika typer av uppförda projekt där modullösningar använts.

Vårdhemsboende, studentbostäder och hotell är listade, med beskrivningar och bilder. Fokus ligger på svenska projekt, men det finns även ett exempel med från Nederländerna.

Här redovisas också mer fakta om företaget Drömbyn, som är en uthyrare av olika helhetslösningar. Dessa lösningar varierar från stugbyar för besöksnäring till mer lösningar för företag som behöver bostäder till långtidsinhyrd personal.

# Expandia – Vårdhemsboende, Växjö

- Vidingehem i Växjö Kommun är ett äldreboende i Expandias modulserie B2000. Paviljongen är i två våningar och totalt finns 36 lägenheter.
- Kokmöjligheter i varje lägenhet. I anslutning finns gemensamhetsutrymmen med utgång till balkong och uteplats.
- Under september 2014 började vårdboendet att avvecklas och ska få en nystart i Sundsvall.



<b>Projekt:</b>	Expandia - Vidingehem äldreboende
<b>Plats</b>	Växjö
<b>Antal lägenheter:</b>	33
<b>Inflyttning:</b>	feb-07
<b>Typ:</b>	Uthyrning till Vidingehem
<b>Byggtid:</b>	6 månader





# Moelven – Skagershuset, Årsta, Stockholm

- Skagershuset är ett flerbostadshus med träfasad i stadsdelen Årsta i södra Stockholm. Byggnadshöjden är fyra våningar samt en indragen takvåning.
- Hela komplexet tillverkades på fabrik av Moelven Byggmodul i form av 112 prefabricerade volymelement. På så vis kunde huset förtillverkas "under tak" i klimatskyddat miljö och produktionstiden kunde begränsas till ett år.
- Huset blev inflyttningsklart i december 2013 och utsågs till vinnare av Årets Stockholmsbyggnad 2014.



<b>Projekt:</b>	Moelven - Skagershuset
<b>Plats:</b>	Årsta, Stockholm
<b>Antal lägenheter:</b>	33
<b>Inflyttning:</b>	dec-13
<b>Typ:</b>	Permanent flerbostadshus
<b>Antal volymelement:</b>	112
<b>Byggtid:</b>	16 månader

# Flexator - Studentbostäder, Brunnsbo, Göteborg

- Studentlägenheter fördelade i tre hus. Här finns framförallt lägenheter med 1 rum och pentry samt eget badrum.
- Totalt finns 54 lägenheter. Av dessa är åtta lägenheter något större genom rymligare badrum för hyresgäster i behov av mer tillgänglighet.
- Huset är byggt på ett tillfälligt bygglov på fem plus fem år och uppfört av entreprenören Flexator.



<b>Projekt:</b>	Flexator - Studentbostäder
<b>Plats:</b>	Brunnsbo, Göteborg
<b>Antal lägenheter:</b>	54
<b>Inflyttning:</b>	dec-13
<b>Typ:</b>	Temporär användning (tillfälligt bygglov)
<b>Boyta:</b>	13,3 – 24 kvm
<b>Byggtid:</b>	5 månader



# Wingårdhs arkitektkontor - Chabo, Chalmersområdet, Göteborg

- Studentbostadshus i Göteborg ritat av Wingårdhs arkitektkontor , invigt september 2006.
- Byggnaden består av tre huskroppar 5, 8 och 13 våningar höga vilka är sammanbyggda till att forma ett C. Huskropparna är byggda i sandwichbetongelement med grön fasadbeklädnad i slipad terrazzobetong från Strängbetong.
- Uppförandet av fasaden tog 8 månader. Investeringskostnaden var ca 300 miljoner kronor. Resultatet blev totalt 479 lägenheter, varav 470 är rum med kök.



<b>Projekt:</b>	Wingårds arkitektkontor - Chabo
<b>Plats:</b>	Chalmersområdet, Göteborg
<b>Antal lägenheter:</b>	479
<b>Inflyttning:</b>	8 sep. 2008
<b>Typ:</b>	Permanent flerbostadshus
<b>Boyta:</b>	27-50 kvm
<b>Byggtid:</b>	8 mån



## SSSB - Frigg, Sickla, Stockholm

- Frigg består av låghus som är två till fyra våningar höga. Loftgångar leder fram till lägenheterna. Husen är insprängda i ett litet skogsparti mellan Hammarby sjöstad och Sickla köp kvarter.
- Bostäderna byggdes 2002 och var till en början placerade i Hammarby sjöstad. Alla bostäder flyttades till Sickla 2006 och står sedan dess på ett tillfälligt bygglov som går ut i september 2015.
- Byggt av Stockholms studentbostäder (SSSB)



<b>Projekt:</b>	SSSB, Frigg
<b>Plats:</b>	Sickla, Stockholm
<b>Inflyttning:</b>	2006
<b>Typ:</b>	Temporär användning (tillfälligt bygglov)
<b>Boyta:</b>	22-23 kvm





# HSB Bostad - Finnboda ungdomslägenheter, Nacka

- Uppfördes 2002 av HSB Stockholm tillsammans med HSB Bostad och Stiftelsen Danvikshems Hospital.
- Totalt finns 48 lägenheter om 2 rum och kök, samtliga är 38 kvm i en öppen planlösning. Lägenheterna har en mycket hög standard med trägolv i alla rum samt egen tvättmaskin och torktumlare.
- Lägenheter för ungdomar mellan 18-29 år

<b>Projekt:</b>	HSB Bostad - Finnboda ungdomslägenheter
<b>Plats:</b>	Finnboda, Nacka
<b>Antal lägenheter:</b>	48
<b>Invigning:</b>	2002
<b>Typ:</b>	Temporär användning (tillfälligt bygglov)
<b>Boyta:</b>	38 kvm



# Plusshus - Sånga-Säby hotell, Stockholm

- Hösten 2012 invigdes den klimatneutrala modulkonstruktionen Sånga-Säby hotell & konferens, uppfört av Plusshus.
- Byggnadens design och utförande följer naturens skiftningar och hela hotellet drivs av solpaneler, solceller och bergvärme. Här finns 72 stycken moderna och komfortabla tvåbäddsrum, varav två är rymliga sviter.


**Projekt:**

Plusshus - Sånga-Säby hotell & konferens

**Plats:**

Sånga-Säby, Stockholm

**Antal lägenheter:**

72 st tvåbäddsrum

**Invigning:**

2012

**Typ:**

Permanent användning, hotell och konferensverksamhet

**Boyta:**

Tvåbäddsrum samt 8 sviter



## Plusshus – Ursvik, Sundbyberg

- Till NCC Ursvik i Sundbyberg har Plusshus levererat totalt 315 bostäder i småhus inkl. kompletteringsbyggnader.
- Husen levererades med en leveranstakt av 2-3 hus per vecka.
- Leveransomfattningen var materialleverans av ytterväggselement, bärande innerväggselement och bjälklagselement, samt yttertak inkl. färdiga takelement.



<b>Projekt:</b>	NCC - Ursvik
<b>Plats:</b>	Ursvik, Sundbyberg
<b>Antal lägenheter:</b>	315 bostäder i småhus
<b>Typ:</b>	Permanent småhus
<b>Byggtid:</b>	Lev 2-3 hus/vecka





## Junior Living - Knivsta

- Kvarteret Eda i Knivsta består av fyra huskroppar som säljs som bostadsrätter som kostar mellan 590.000 och 880.000 kr.
- Den tekniska idén är en slags rack av betongstomme där prefabricerade modullägenheter med stora skjutglaspartier och egen balkong skjuts in. Tekniken har liknats vid ett vinställ.
- Grundidén är att boendet ska vara billigt och att byggtiden ska vara kort.
- Arkitekten Andreas Martin-Löf blev utsedd till årets arkitekt 2014. Uppfört av Junior Living.



<b>Projekt:</b>	Junior Living – Kvarteret Eda
<b>Plats:</b>	Knivsta, Uppsala
<b>Antal lägenheter:</b>	124 lägenheter
<b>Typ:</b>	Permanent flerbostadshus
<b>Boyta:</b>	32 kvm
<b>Byggtid:</b>	6 månader.



## Drömbyn - Oskarshamn

- Uppfört av Drömbyn som temporär lösning med så kallade villavagnar under renovering av Kärnkraftverket O2 i Oskarshamn. Användes av kraftverkets tekniker under ombyggnationen.
- Bodarna anpassades för de som skulle bo i dem. Detta projekt med dubbla badrum, internet och extra TV-utbud.
- Möjliga tillval som städning etc. tillhandahålls av Drömbyn.

<b>Projekt:</b>	Drömbyn - Oskarshamn Kärnkraftverket O2 i
<b>Plats:</b>	Oskarshamn
<b>Antal bodar:</b>	100
<b>Inflyttning:</b>	2009
<b>Typ:</b>	Temporär användning
<b>Boyta:</b>	44 kvm



Drömbyn vid kärnkraftsverket O2 i Oskarshamn med en av ägarna, Pigge Werkelin i bild.

# Drömbyn - Valfjället

- Så kallade villavagnar som tillfällig lösning på bristen på övernattningsmöjligheter vid Valfjället i Värmland. Uppfört av Drömbyn.
- Utrustade med kök, vardagsrum, TV , två toaletter och tre sovrut. Sängplatser för sex personer.
- Plats för drygt 200 personer på anläggningen.
- Möjliga tillval som städning etc. tillhandahålls av Drömbyn.

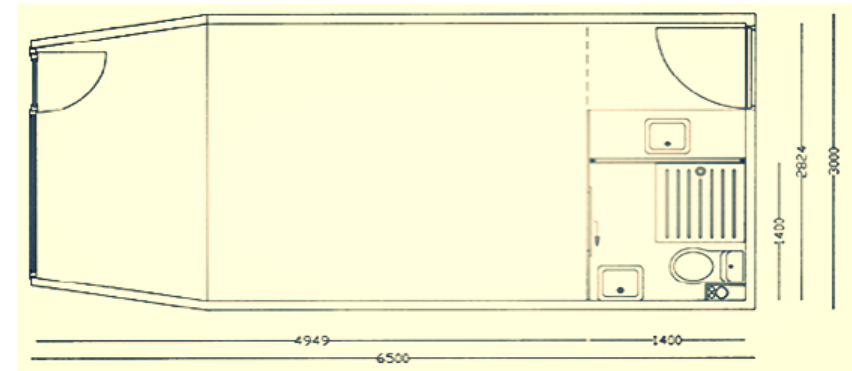


<b>Projekt:</b>	Drömbyn - Valfjället
<b>Plats:</b>	Eda kommun, Värmland
<b>Antal bodar:</b>	28
<b>Inflyttning:</b>	2014
<b>Typ:</b>	Temporär användning
<b>Boyta:</b>	40 kvm



# Spacebox modular housing - Utrecht, Nederländerna

- Designad av den holländske Mart De jong och har blivit relativt vanlig i nederländska studentstäder.
- Kräver minimalt grundarbete då kuberna är i lättviktsmaterial och staplas med hjälp av en ram av galvaniserat stål.
- Lägenheterna är vanligtvis 21 kvm stora och innehåller kök, toalett och dusch.
- Beräknad hållbarhet för konstruktionen är cirka 50 år.



<b>Projekt:</b>	Spacebox modular housing – Campus Utrecht
<b>Plats:</b>	Utrecht University - Nederländerna
<b>Antal lägenheter:</b>	300
<b>Inflyttning:</b>	2001
<b>Typ:</b>	Temporär användning
<b>Boyta:</b>	Från 21 kvm



# Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona  
Besök Karlskrona: Drottninggatan 18  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)