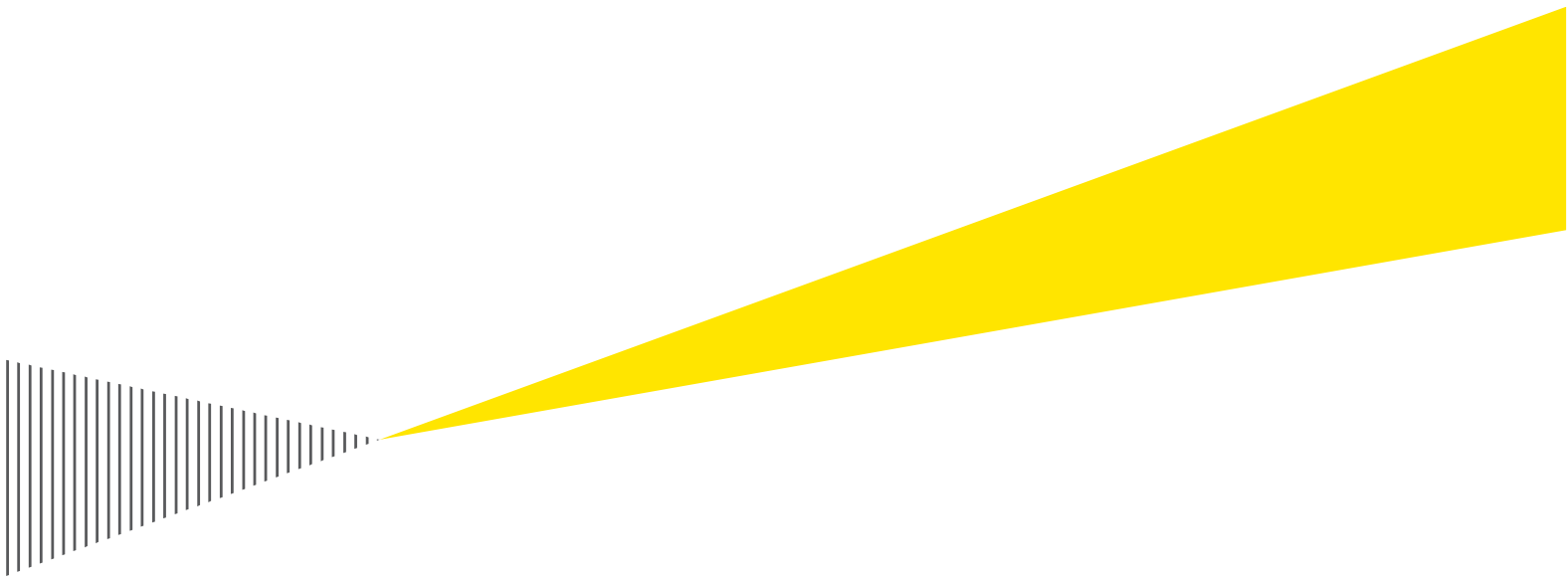


Kungsbacka kommun

Granskning av samverkan avseende
bostadsförsörjning för nyanlända



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Revisionskriterier.....	3
2.4. Avgränsningar	3
2.5. Metod.....	3
3. Samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända.....	4
3.1. Roll- och ansvarsfördelning avseende bostadsförsörjning för nyanlända.....	4
3.2. Samverkan, rutiner och riktlinjer avseende bostadsförsörjning för nyanlända.....	9
4. Samlad bedömning	12
4.1. Slutsatser	12
4.2. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	12
4.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer.....	13

Bilagor:

Bilaga 1 - Bakgrund

Bilaga 2 - Revisionskriterier

Bilaga 3 – Källförteckning

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungsbacka kommun har EY granskat samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända. Granskningen avser kommunstyrelsen, nämnden för gymnasium och arbetsmarknad, nämnden för service samt byggnadsnämnden.

Granskningen visar att integrationsarbetet är organiserat utifrån det strategiska temat integration. Organiseringen innebär att det finns ett team boende som ansvarar för att säkerställa att det finns boenden för nyanlända som anvisats till kommunen av Migrationsverket. I granskningen framgår att organiseringen bidragit till att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen avseende bostadsförsörjning för nyanlända.

Kommunens bostadsförsörjningsprogram är från 2014. Granskningen visar att det saknas en analys av bostadsbehovet för nyanlända inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar. Detta bedöms i granskningen som ett utvecklingsområde. I Boverkets metodhandbok för kommunernas bostadsförsörjningsansvar framgår att grupper som särskilt behöver uppmärksammas inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar bland annat är nyanlända.

Granskningen visar att det i huvudsak finns ett etablerat arbetssätt för samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända. Däremot framgår att arbetssättet för samverkan inte är dokumenterat. Avsaknaden av ett dokumenterat arbetssätt bedöms i granskningen skapa en risk för att kompetens och kunskap om arbetssättet knyts till enskilda medarbetare.

Uppförandet av tillfälliga bostäder med tidsbegränsat bygglov kan ske efter avstämning med kommunstyrelsens arbetsutskott. Granskningen visar att arbetsutskottet beslutar om den planerade geografiska lokaliseringen är lämplig för det tillfälliga boendet. Av granskningen framgår dock att det i arbetsutskottets protokoll inte går att följa vilka beslut arbetsutskottet fattat avseende lokaliseringar av tillfälliga boenden. Detta bedöms i granskningen som bristfälligt.

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden och våra rekommendationer framgår nedan.

- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att det genomförs en analys av bostadsbehovet för nyanlända inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att arbetssättet för samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända dokumenteras.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att arbetsutskottets ärenden om lokaliseringar av tillfälliga boenden protokollförs i enlighet med kommunallagen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna har i årets risk- och väsentlighetsanalys bedömt det väsentligt att genomföra en granskning av samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända. Bakgrunden till granskningen beskrivs i bilaga 1.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, nämnden för gymnasium och arbetsmarknad, nämnden för service samt byggnadsnämnden säkerställt en ändamålsenlig samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända i kommunen.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning vad gäller bostadsförsörjning för nyanlända?
- ▶ Hur säkerställer kommunstyrelsen, nämnderna och Eksta Bostadsaktiebolag en tillfredsställande samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända i kommunen?
- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna utarbetat rutiner och riktlinjer för hur samverkan ska bedrivas avseende bostadsförsörjning för nyanlända?

2.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning framgår av bilaga 2.

2.4. Avgränsningar

Granskningen avgränsas till att avse kommunstyrelsen, nämnden för gymnasium och arbetsmarknad, nämnden för service samt byggnadsnämnden.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Källförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

3. Samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända

I detta kapitel beskrivs resultatet av granskningen utifrån de iakttagelser som vi bedömer vara mest relevanta. För varje iakttagelse framgår först vår bedömning och därefter underlagen för bedömningen.

Avsnitt	Våra iakttagelser
3.1	Granskningen visar att integrationsarbetet är organiserat utifrån det strategiska temat integration. I det strategiska temat finns team boende som ansvarar för att säkerställa att det finns boenden för nyanlända som anvisats till kommunen av Migrationsverket. I intervjuer framgår att organiseringen utifrån det strategiska temat bidragit till att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen avseende bostadsförsörjning för nyanlända. Vidare har det genomförts en revidering av reglementen i syfte att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen.
3.2	Det finns ett arbetssätt för hur samverkan ska bedrivas inom ramen för bostadsförsörjningen för nyanlända. Granskningen visar dock att arbetssättet inte är dokumenterat. Därtill visar granskningen att det i protokoll från kommunstyrelsens arbetsutskott inte går att följa om och vilka beslut arbetsutskottet fattat avseende lokaliseringar av tillfälliga boenden.

3.1. Roll- och ansvarsfördelning avseende bostadsförsörjning för nyanlända

3.1.1. Vår bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna i stort har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning vad gäller bostadsförsörjning för nyanlända. Integrationsarbetet är organiserat utifrån det strategiska temat integration med tillhörande team. Organiseringen anses ha bidragit till att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen. Styrelsens och nämndernas reglementen har reviderats under de senaste åren i syfte att bland annat tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen. Kommunstyrelsen har, utifrån kommunfullmäktiges beslutade inriktning för flyktingmottagandet, utarbetat riktlinjer för integration.

Granskningen visar att det saknas en analys av bostadsbehovet för nyanlända inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar. Detta bedömer vi som ett utvecklingsområde. Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. I Boverkets metodhandbok¹ för kommunernas bostadsförsörjning framgår att grupper som särskilt behöver uppmärksammas inom ramen för bostadsförsörjningsansvaret bland annat är asylsökande, ensamkommande asylsökande barn och ungdomar och andra nyanlända. Enligt Boverket kan en sådan analys bidra till bedöma vilka eventuella förändringar som behövs i bostadsbeståndet utifrån de krav och önskemål som nuvarande och framtida befolkning har och förväntas ha.

Det nybildade kommunala bolaget Tempohus avser att tillhandahålla temporära bostäder till nyanlända i kommunen. I granskningen har framkommit att det finns olika uppfattningar avseende hyreskontraktens längd. Vissa intervjuade uppger att hyreskontrakt ska tecknas på två år vilket utgör etableringsperioden för nyanlända. Andra beskriver att hyreskontrakten ska vara

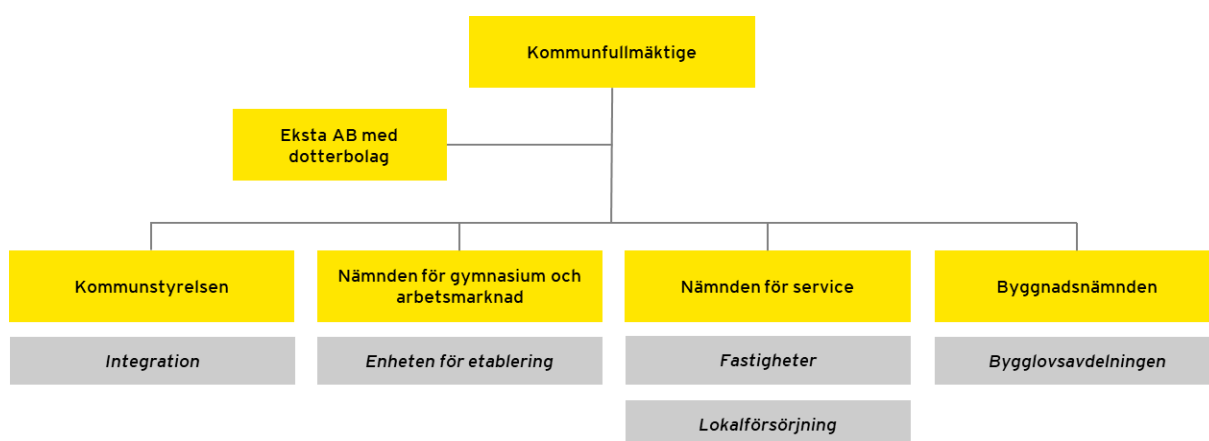
¹ "Kommunernas bostadsförsörjning – en handbok" finns digitalt på Boverkets hemsida.

tillsvidarekontrakt. Enligt vår mening finns en risk för otydlig styrning och samordning i detta avseende.

3.1.2. Underlag för bedömning

3.1.2.1 Roller och ansvar avseende bostadsförsörjning för nyanlända

Ansvarsfördelningen avseende bostadsförsörjning för nyanlända berör både kommunstyrelsen, flera nämnder och det kommunala bolaget Eksta. Nedan framkommer en övergripande organisationsbild över de aktörer som arbetar med bostadsförsörjningen:



Figur: Organisationsskiss över aktörer involverade i bostadsförsörjningen för nyanlända.

Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglementet för att leda, besluta och samordna en sammanhållen etablerings- och integrationsverksamhet för nyanlända utifrån av kommunfullmäktige fastställda etablerings- och integrationsmål (se avsnitt 3.1.2.3). Vid kommunledningskontoret finns verksamhetsområdet Integration som består av kommunens integrationschef. Integrationschefen leder arbetet med det strategiska temat² integration. Temat är organiserat i sex team, bland annat boende, arbetsmarknad samt barn och ungdom. Team boende ansvarar för att säkerställa att det finns boenden för nyanlända som anvisats till kommunen av Migrationsverket. Team boende leds av bostadsplaneraren på förvaltningen för service. Enligt integrationschefen har organiseringen av det strategiska temat integration funnits i cirka två år samt bidragit till att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen. Det upplevs som positivt att medarbetare på olika förvaltningar är delaktiga i integrationsarbetet.

Nämnden för gymnasium och arbetsmarknad ansvarar genom enheten för etablering för att utveckla och driva arbetet med etablering av ensamkommande barn, vuxna och familjer. Enheten arbetar med områdena studier, arbete och aktiviteter samt bosätter nyanlända i samråd med förvaltningen för service.

Enheten för etablering får information från Migrationsverket om vilka nyanlända personer som anvisats till kommunen. Informationen lämnas två månader innan de nyanlända kommer till kommunen. Antalet nyanlända fastställs av Länsstyrelsen och benämns som kommuntalet.

² Strategiska teman är ett arbetssätt där medarbetare från olika förvaltningar över förvaltningsgränserna arbetar med kommungemensamma frågor, till exempel integration. Det finns olika strategiska teman som leds av medarbetare från kommunledningskontoret.

Nämnden för service ansvarar genom serviceområdet fastigheter för att utreda och anskaffa bostäder till nyanlända som anvisats till kommunen. Vid serviceområde fastigheter arbetar bland annat kommunens bostadsplanerare. Bostadsplaneraren utreder och kommunicerar behovet av bostäder för nyanlända både internt i kommunorganisationen samt med externa bostadsaktörer, till exempel privata fastighetsbolag. Därtill har bostadsplaneraren en kontinuerlig dialog med enheten för etablering vid förvaltningen för gymnasium och arbetsmarknad.

Enligt förvaltningen för service är tidsramen om två månader kort och skapar utmaningar i form av att ordna bostäder inom tidsramen. Bostadsplaneraren vid förvaltningen för service erhåller månadsvisa rapporter från enheten för etablering med information om anvisade nyanlända. Informationen består av uppgifter avseende bland annat ålder och kön på de anvisade samt vilken kategori av nyanlända³ de anvisade är. Därtill framgår att bostadsplaneraren har löpande dialog med enheten för att hantera olika boendefrågor. Utifrån informationen om anvisade nyanlända arbetar bostadsplaneraren med att anskaffa bostäder.

Vid ny-, till- eller ombyggnationer av bostäder för till exempel nyanlända ansvarar *byggnadsnämnden* för att fatta nödvändiga beslut om bygglov. Byggnadsnämnden har under de senaste åren behandlat ett antal tidsbegränsade bygglov avseende bostäder för nyanlända (se avsnitt 3.2.2.2).

Vid intervjuer beskrivs att det saknas en sammanhållen dokumenterad beskrivning av roller och ansvar avseende bostadsförsörjning för nyanlända. Däremot är kommunstyrelsen och nämndernas ansvar övergripande dokumenterat i respektive reglemente. Under flera intervjuer framgår att roller och ansvar inom ramen för bostadsförsörjning för nyanlända ändå uppfattas som tydligt. Enligt integrationschefen har det under de senaste åren genomförts ett utvecklingsarbete för att tydliggöra roller och ansvar. Exempelvis har reglementena för kommunstyrelsen och nämnden för gymnasium och arbetsmarknad reviderats samt riktlinjer för integration upprättats.

3.1.2.2 *Eksta AB och Tempohus AB*

Enligt bolagsordningen ska Eksta förvalta bostadshus med hyresrätter och därmed främja bostadsförsörjningen i kommunen. Eksta tillhandahåller årligen ett antal hyresrätter till nyanlända (se avsnitt 3.2.2.1).

Kommunfullmäktige beslutade i maj 2018 att godkänna att Eksta bildade ett dotterbolag, Tempohus AB, för hantering av *temporära* bostäder. Av ägardirektivet för Tempohus framgår att bolaget ska förhyra, arrendera, förvärva samt sälja fastigheter eller tomter för att uppföra och förvalta temporära bostäder. Vidare beskrivs i ägardirektivet att Tempohus ska samverka med Eksta och kommunen för att mottagandet av nyanlända i Kungsbacka ska ske på ett ekonomiskt och socialt hållbart sätt.

Vid intervju med Ekstas VD och ordföranden (numera tillika VD och ordföranden i Tempohus) framgår att de temporära bostäder Tempohus ansvarar för ska vara av tillfällig karaktär. Detta innebär enligt VD och ordföranden att bostäderna ska uppföras med ett tidsbegränsat bygglov. Under flera intervjuer framkommer att det finns olika uppfattningar avseende längden på hyreskontrakten som ska tecknas med hyresgästerna i Tempohus. Vid vissa intervjuer framgår

³ De finns olika typer av nyanlända såsom kvotflykting, flykting/skyddsbehövande och ensamkommande.

att hyreskontrakten ska tecknas på två år vilket utgör etableringsperioden för nyanlända. När etableringsperioden avslutas upphör därmed även hyreskontraktet. Andra menar att hyreskontrakten ska vara tillsvidare.

3.1.2.3 Mottagande och fördelning i boendeformer per augusti 2018

Enligt förvaltningen för service har kommunen under perioden januari-augusti 2018 tagit emot 211 nyanlända. Av de 211 nyanlända var 89 individer anvisade under 2017 och resterande 122 personer under 2018.

Vid anvisning till Kungsbacka bosätts, enligt förvaltningen för service, de nyanlända i en genomgångsbostad innan inflyttning sker till en egen bostad med förstahandskontrakt. Under 2018 har 88 nyanlända fått ett förstahandskontrakt fördelat på 28 bostäder.

3.1.2.4 Inriktning för kommunens mottagande av flyktingar

Kommunfullmäktige antog i december 2015 en inriktning för kommunens mottagande av flyktingar. Av kommunfullmäktiges protokoll framkommer att inriktningen ska vara att:

"Kungsbacka kommun ska ha ett flyktingmottagande som främjar snabb integration. Kommunens syn är att de pengar som staten tillhandahåller ska täcka kostnaderna för flyktingmottagningen. Grunden för en god integration är att nyanlända snabbt ska komma in på arbetsmarknaden. Ensamkommande barn ska så snabbt som möjligt få plats i en boendeform som är anpassad till deras behov. Utredningar för de ensamkommande barnen ska också vara anpassade utifrån varje barns behov liksom skola och fritidsaktiviteter.

Kommunen ska arbeta för att hitta flexibla lösningar och förenkla där det går. För att klara vårt uppdrag behöver vi ta civilsamhället till hjälp. Bostadsproduktionen behöver öka."

Figur: Kommunfullmäktiges beslutade inriktning för flyktingmottagande i Kungsbacka.

Kommunstyrelsen beslutade under våren 2018 att anta riktlinjer för integration. I dokumentet beskrivs att kommunfullmäktiges beslutade inriktning för flyktingmottagandet låg till grund för framtagandet av riktlinjerna. I riktlinjerna är kommunfullmäktiges inriktning för flyktingmottagandet formulerat till sju mål för etableringsprocessen. De sju målen utgår från kommunfullmäktiges inriktning. Exempel på mål är att *"Flyktingmottagandet ska främja en snabb integration"* och *"De statliga ersättningarna ska täcka kostnaderna för flyktingmottagandet"*.

Syftet med riktlinjerna är att styra integrationsverksamheten i riktning mot kommunfullmäktiges beslutade inriktning för flyktingmottagandet. Vidare avser riktlinjerna att skapa en tydlighet och högre tempo vad gäller arbetet med att ordna bostäder till nyanlända. Riktlinjerna innehåller anvisningar inom områdena boende, ekonomistyrning, utbildning och arbete, fritid, kommunikation, värderingar och förväntningar på den nyanlända.

I riktlinjerna beskrivs under avsnittet boende att mottagandet av nyanlända finns med i kommunens ordinarie långsiktiga bostadsplanering samt att kommunen strävar efter att inte ha särlösningar för nyanlända. Därtill beskrivs på en övergripande nivå hur boendelösningar för nyanlända och ensamkommande ska hanteras.

3.1.2.5 Kommunens bostadsförsörjningsprogram

Kommunfullmäktige antog i maj 2014 kommunens nuvarande bostadsförsörjningsprogram 2014-2020. Bostadsförsörjningsprogrammet utarbetades under 2013-2014 av kommunstyrelsens förvaltning (nuvarande kommunledningskontoret). Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar är syftet med programmet att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Därtill ska bostadsförsörjningsprogrammet främja att åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs i kommunen.

I bostadsförsörjningsprogrammet beskrivs på en övergripande nivå riktlinjer för den framtida bostadsförsörjningen i kommunen. Bostadsförsörjningsprogrammet innehåller bland annat en beskrivning av den geografiska fördelningen av bostäder, utbyggnadsvolymer, expansionstakt samt typ av bostäder. Vidare innehåller programmet en beskrivning av utbyggnaden av bostäder i tio kommundelar, exempelvis Kungsbacka stad, Kullavik, Onsala, Vallda och Anneberg tätorter.

Bostadsförsörjningsprogrammet saknar en särskild analys av bostadsbehovet för särskilda grupper, till exempel nyanlända. Boverket har upprättat en metodhandbok för kommunernas bostadsförsörjning. I metodhandboken framgår att grupper som särskilt behöver uppmärksammas inom ramen för bostadsförsörjningsansvaret bland annat är asylsökande, ensamkommande asylsökande barn och ungdomar och andra nyanlända. Enligt kommundirektören är det ett utvecklingsområde att tydligare analysera bostadsbehovet i bostadsförsörjningsprogrammet för särskilda grupper. Det pågår ett arbete med att utarbeta ett nytt bostadsförsörjningsprogram⁴. Enligt uppgift arbetar samhällsbyggnadskontoret med att utarbeta ett bostadsförsörjningsprogram för perioden 2020 och framåt.

⁴ Kommunrevisionen genomförde 2014 en granskning av kommunens arbete med bostadsförsörjning. I granskningen ställdes en rekommendation till kommunstyrelsen som avsåg att tidigare förvaltningen för plan och bygg (nuvarande byggnadsförvaltningen) skulle få möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i programmet vid nästa revidering.

3.2. Samverkan, rutiner och riktlinjer avseende bostadsförsörjning för nyanlända

3.2.1. Vår bedömning

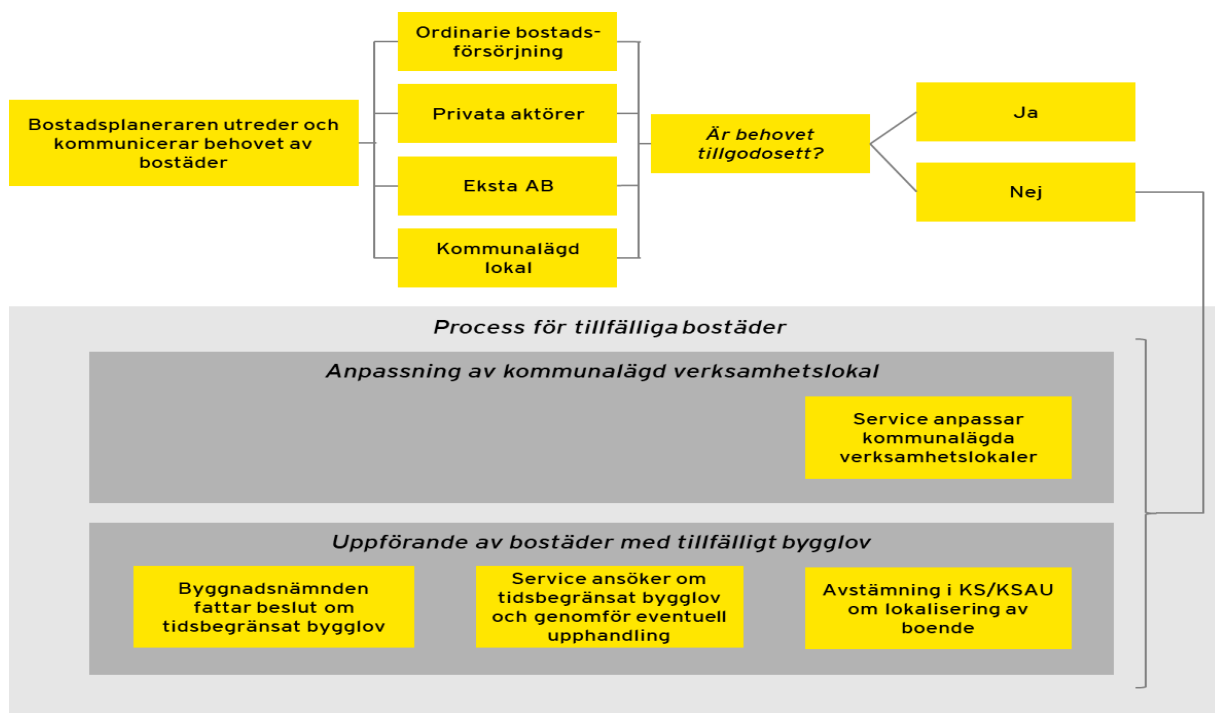
Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna i stort har säkerställt en tillfredställande samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända men att det finns vissa utvecklingsområden. Granskningen visar att det i huvudsak finns ett etablerat arbetssätt för samverkan men att detta inte är dokumenterat. Enligt vår mening skapar avsaknaden av dokumenterade riktlinjer och/eller rutiner för samverkan en risk för att kompetens och kunskap om arbetssättet knyts till enskilda medarbetare.

Granskningen visar att uppförandet av tillfälliga bostäder med tidsbegränsat bygglov kan ske efter avstämning med kommunstyrelsens arbetsutskott. Arbetsutskottet beslutar om den planerade geografiska lokaliseringen är lämplig för det tillfälliga boendet genom att enligt uppgift ta hänsyn till exempelvis tillgång till kollektivtrafik och skola. Granskningen visar dock att det i arbetsutskottets protokoll inte går att följa vilka beslut arbetsutskottet fattat avseende lokaliseringar av tillfälliga boenden. Detta bedömer vi som bristfälligt. Enligt kommunallagen ska protokollet för varje ärende till exempel redovisa vilka beslut som har fattats samt vilka förslag och yrkanden som har lagts fram.

3.2.2. Underlag för bedömning

I flera intervjuer framkommer att det saknas dokumenterade riktlinjer och rutiner som beskriver hur samverkan ska bedrivas avseende bostadsförsörjning för nyanlända. Utifrån intervjuerna framgår dock att det finns ett arbetssätt för hur samverkan ska bedrivas.

Vi beskriver nedan arbetssättet som en process och utvecklar i kommande avsnitt de olika delarna i processen.



Figur: EY:s tolkning av arbetssätt för samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända.

3.2.2.1 *Utredning och kommunikation av behov av bostäder*

Bostadsplaneraren vid förvaltningen för service utreder och kommunicerar behovet av bostäder till privata bostadsaktörer, Eksta, kommunalägda lokaler samt inom ramen för den ordinarie bostadsförsörjningsprocessen.

Privata bostadsaktörer avser privata bostadsbolag samt privatpersoner som hyr ut lägenheter, villor, stugor och rum. Av riktlinjer för integration framgår att kommunen kan lämna hyresgaranti till privata aktörer. Hyresgaranti innebär att kommunen ersätter utebliven hyra vid en eventuell uppsägning.

Det finns en överenskommelse mellan kommunen och *Eksta* som innebär att Eksta undantar en andel av bolagets lediga lägenheter från den kommunala bostadskön och tillhandahåller dessa till nyanlända. Enligt VD och ordföranden för Eksta tillhandahåller bolaget cirka 30 procent av de lägenheter som förmedlas under året. Under 2016 och 2017 tillhandahöll Eksta cirka 25 respektive 30 lägenheter. Överenskommelsen är beskriven i riktlinjer för integration och syftar till att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lag.

Tillfälliga boenden ska enligt riktlinjer för integration i första hand skapas genom *kommunalägda lokaler* som anpassas till självhushåll. Därtill kan campingstugor och andra enklare boendeformer användas och vid behov ordnar kommunen tillfälligt boende i sovsal.

När bostadsplaneraren kommunicerat och utrett behovet genomförs en bedömning om behovet av bostad är tillgodosett. Bedömningen genomförs genom att bostadsplaneraren sammankallar etableringsenheten vid förvaltningen för gymnasium och arbetsmarknad till en bedömning av bostaden. Vid bedömningen utvärderas om bostaden är lämplig för den nyanlände utifrån till exempel hyresnivå och storlek. Om bostaden bedöms som lämplig tecknas hyreskontrakt med den nyanlände. Vid intervjuer framgår att även om behovet av bostad är tillgodosett kan det finnas tillfällen då bostaden, till exempel en sovsal, inte anses som långsiktigt lämplig. Vid dessa tillfällen fortsätter bostadsplaneraren att utreda och kommunicera behovet av bostad.

3.2.2.2 *Processen för tillfälliga bostäder*

Om behovet av bostad inte kan tillgodoses behöver kommunen skapa tillfälliga bostäder. Tillfälliga bostäder skapas genom att befintliga kommunalägda lokaler anpassas till bostäder alternativt att det ordnas bostäder med tidsbegränsat bygglov.

Nämnden för service ansvarar för ny-, till- och ombyggnad av lokaler, fastighetsförvaltning och fastighetsunderhåll. Detta innebär att förvaltningen för service är ansvarig för att anpassa kommunalägda verksamhetslokaler till boenden. Serviceområde fastigheter ansvarar för mindre fastighetsprojekt, till exempel flytt av väggar eller brandskyddsåtgärder. Större fastighetsprojekt såsom till exempel renoveringar, om- eller nybyggnationer hanteras av serviceområde lokalförsörjning. Vid intervju med förvaltningen för service framgår att serviceområde fastigheter därtill ansvarar för hyresadministrationen avseende kommunens tillfälliga bostäder. Hyresadministrationen innebär att serviceområdet ansvarar för exempelvis hyreskontrakt och servicen i bostäderna.

Uppförandet av bostäder som kräver tidsbegränsat bygglov⁵ kan ske efter avstämning med kommunstyrelsens arbetsutskott. Om bebyggelsen är av större omfattning ska beslut enligt riktlinjer för integration fattas av kommunstyrelsen. Avstämningen innebär att kommunstyrelsens arbetsutskott, innan ansökan om tidsbegränsat bygglov upprättas, beslutar om den planerade geografiska lokaliseringen av det tillfälliga boendet är lämplig. Enligt kommunstyrelsens presidium beaktar arbetsutskottet till exempel tillgång till kollektivtrafik och skola vid beslut om den geografiska lokaliseringen.

Vid protokollgranskning av arbetsutskottets protokoll under 2018 framgår att det saknas information om vilka beslut avseende lokaliseringar som fattats av utskottet. Av arbetsutskottets protokoll från januari 2018 framgår att utskottet genomförde en avstämning om olika förslag på lokaliseringar. Arbetsutskottet beslutade att notera informationen till protokollet. Under intervjuer framkommer att det upplevs otydligt på vilka grunder kommunstyrelsens arbetsutskott fattar beslut avseende lokaliseringar. Enligt uppgift har förvaltningen utarbetat förslag på lokaliseringar i kommunen som arbetsutskottet inte ansett vara lämpliga.

Om kommunstyrelsens arbetsutskott alternativt kommunstyrelsen beslutar att lokaliseringen av det tillfälliga boendet är lämpligt ansöker förvaltningen för service om tidsbegränsat bygglov av byggnadsnämnden. Enligt förvaltningen för service har ansökningstiden för vissa tidsbegränsade bygglov tagit längre tid än beräknat. Bakgrunden är att förvaltningen behövt komplettera ansökningshandlingarna på uppmaning av byggnadsförvaltningen. Vid intervju framgår att det särskilt avsett de tidsbegränsade bygglov för villavagnar som upphandlades av förvaltningen för service som boenden för nyanlända. Förvaltningen för service har, under pågående upphandling av villavagnarna, inte haft möjlighet att veta till exempel storlekmått på villavagnarna vilket byggnadsförvaltningen efterfrågat.

Byggnadsförvaltningen handlägger inkomna ansökningar om tidsbegränsat bygglov. Vid vissa ansökningar om tidsbegränsat bygglov ska förvaltningen enligt plan- och bygglagen höra grannar och andra som berörs av det sökta bygglovet. Om reglerna inte efterlevs upphävs beslutet om det överklagas. Det framgår av intervjuer att bygglovsbeslut ofta blir överklagade av allmänheten vilket innebär att det planerade boendet tar längre tid att färdigställa.

Statistik från förvaltningen visar att byggnadsnämnden under perioden 2017 till och med juni 2018 har beviljat tidsbegränsat bygglov i tio ärenden och beslutat om avslag i ett ärende. Avslaget avsåg ett tidsbegränsat bygglov för ändrad användning för en del av en byggnad i närheten av Hålabäcksskolan.

⁵ Ett tidsbegränsat bygglov, även kallat tillfälligt bygglov, avser bygglov för en åtgärd som är avsedd att pågå under en begränsad tid. Tidsbegränsade bygglov kan beviljas för högst sammanlagt 15 år.

4. Samlad bedömning

I detta kapitel framgår våra slutsatser utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning. Svar ges också på ställda revisionsfrågor i granskningen. Utifrån identifierade förbättringsområden i granskningen framgår våra rekommendationer.

4.1. Slutsatser

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen och nämnderna i stort har säkerställt en ändamålsenlig samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända i kommunen. Vi bedömer dock att det finns vissa utvecklingsområden kopplat till genomföra en analys av bostadsbehovet för nyanlända, dokumentera hur samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända ska bedrivas samt att protokollföra beslut om lokalisering av tillfälliga boenden i kommunstyrelsens arbetsutskott. Detta för att säkerställa en tillfredställande ledning, styrning, uppföljning och kontroll.

4.2. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Har kommunstyrelsen och nämnderna säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning vad gäller bostadsförsörjning för nyanlända?</p>	<p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna i stort har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning vad gäller bostadsförsörjning för nyanlända. Granskningen visar att integrationsarbetet är organiserat utifrån det strategiska temat integration. Inom det strategiska temat integration finns team boende som ansvarar för att säkerställa att det finns boenden för nyanlända. Reglementen för styrelse och nämnder har reviderats i syfte att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen avseende bostadsförsörjning för nyanlända.</p> <p>Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen tillse att det genomförs en analys av bostadsbehovet för nyanlända inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar. I Boverkets metodhandbok för kommunernas bostadsförsörjning framgår att grupper som särskilt behöver uppmärksammas bland annat är nyanlända.</p>
<p>Hur säkerställer kommunstyrelsen, nämnderna och Eksta Bostadsaktiebolag en tillfredställande samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända i kommunen?</p>	<p>Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen och nämnderna i stort säkerställt en tillfredställande samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända. Granskningen visar att det finns ett arbetssätt för hur samverkan ska bedrivas. Serviceområde fastigheter ansvarar för att utreda och kommunicera behovet av bostäder utifrån information av enheten för etablering.</p>

	Av granskningen framgår att det utifrån protokollen från kommunstyrelsens arbetsutskott inte går att följa vilka beslut arbetsutskottet fattat avseende lokaliseringar av tillfälliga boenden. Detta är enligt vår bedömning bristfälligt.
Har kommunstyrelsen och nämnderna utarbetat rutiner och riktlinjer för hur samverkan ska bedrivas avseende bostadsförsörjnings för nyanlända?	Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen tillse att arbets sättet för samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända dokumenteras. Detta för att minska risken att kunskap om arbetssättet knyts till enskilda medarbetare. Det saknas dokumenterade rutiner och/eller riktlinjer som beskriver hur samverkan ska bedrivas avseende bostadsförsörjning för nyanlända. Granskningen visar dock att det finns ett arbetssätt för hur samverkan ska bedrivas (se ovan).

4.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden och våra rekommendationer framgår nedan.

- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att det genomförs en analys av bostadsbehovet för nyanlända inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att arbetssättet för samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända dokumenteras.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att arbetsutskottets ärenden om lokaliseringar av tillfälliga boenden protokollförs i enlighet med kommunallagen.

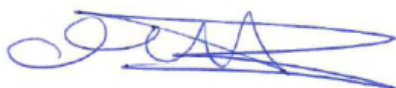
Göteborg den 24 september 2018



Ludwig Reismer
Certifierad kommunal yrkesrevisor



Maria Carlsrud Felander
Verksamhetsrevisor



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare

Bilaga 1: Bakgrund

Den 1 mars 2016 trädde *lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* i kraft (bosättningslagen). Bosättningslagen innebär att en kommun kan anvisas att ta emot nyanlända som beviljats uppehållstillstånd för bosättning. Utgångspunkten för fördelning av nyanlända mellan kommunerna är *förordningen om fördelning av anvisningar till kommuner*. Utifrån förordningen fördelas antalet nyanlända till län och därefter kommuner. Kungsbacka kommun ska utifrån fastställt kommunalt ta emot 293 nyanlända under 2018⁶.

Bosättningslagen medför att kommunerna måste beakta mottagandet av nyanlända inom ramen för planeringen av bostadsförsörjningen. Enligt *lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar* ska varje kommun genom riktlinjer planera för bostadsförsörjningen. Syftet är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Boverket beskriver i myndighetens handbok för bostadsförsörjning att samverka över förvaltningsgränser och med till exempel kommunala bolag är av stor vikt för att kunna tillgodose olika gruppers behov av bostäder.

Enligt kommunstyrelsens reglemente ska styrelsen leda, besluta och samordna en sammanhållen etablerings- och integrationsverksamhet för nyanlända invandrare och ensamkommande barn. Nämnden för gymnasie- och vuxenutbildning ansvarar för att utveckla och driva integrationssamordningen i kommunen. Av nämnden för service lokalplan 2019-2023 framgår att nämnden fastställer kommunens samlade behov av bostäder för enskilda personer som kommunen har ett ansvar för. Detta avser till exempel nyanlända och ensamkommande barn. Vidare ansvarar byggnadsnämnden för bygglov och detaljplaner. För att kunna ordna bostäder för nyanlända är det av vikt att det finns bygglov och detaljplaner som möjliggör ny-, till- och ombyggnationer.

Vid kommunrevisionens dialog med kommunstyrelsens presidium i december 2017 framkom att mottagandet av nyanlända samt bostadsbyggandet är bland de största nuvarande utmaningarna för kommunen. Även vid dialogen med presidiet i nämnden för gymnasie- och vuxenutbildning i november 2017 framkom att det är en utmaning att ordna bostäder till nyanlända. I kommunbudget 2018 framgår att det under perioden 2018-2022 finns behov av att planera för 520 boendeplatser för nyanlända och ensamkommande. För att kunna klara mottagandet av nyanlända har kommunen öppnat tillfälliga boenden och sovsalar.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående samt sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om det finns en ändamålsenlig samverkan avseende bostadsförsörjning för nyanlända i kommunen. I *God revisionssed* framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelser och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risken för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

⁶ "Kommuntal för mottagande av nyanlända i Halland", Länsstyrelsen i Halland, 2017-11-15.

Bilaga 2: Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning styrs av tillämpliga delar av kommunlagen samt reglementet för nämnden för service.

Kommunallagen

Enligt 6 kap 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

Enligt 6 kap 45 § kommunallagen ska protokoll föras vid ett sammanträde. Av 5 kap 67 § 1-6 kommunallagen framgår att protokollet för varje ärende bland annat ska redovisa vilka förslag och yrkanden som lagts fram samt vilka beslut som fattats.

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Enligt 1 § i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar framgår att varje kommun med riktlinjer ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Därtill ska planeringen främja att åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Enligt 2 § ska uppgifterna i bostadsförsörjningsprogrammet grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Den nationella myndigheten Boverket har upprättat en handbok för kommunernas bostadsförsörjning. I handboken framgår att *"några grupper som behöver uppmärksammas särskilt är ... asylsökande, ensamkommande asylsökande barn och ungdomar och andra nyanlända..."*. Vidare framgår i handboken att *"det är viktigt att kommunen i sin analys identifierar samtliga gruppers behov av bostäder för att på så vis möjliggöra det stöd och strategier som kan underlätta för respektive grupp på bostadsmarknaden."*

Bilaga 3: Källförteckning

Intervjuer

- ▶ Gruppintervju med tillförordnad förvaltningschef vid byggnadsförvaltningen samt bygglövschef, 2018-05-15.
- ▶ Gruppintervju med VD och styrelsens ordförande vid Eksta Bostadsaktiebolag, 2018-05-18.
- ▶ Intervju med Integrationschef, 2018-05-18.
- ▶ Förvaltningschef vid förvaltningen för gymnasium och arbetsmarknad, 2018-05-17.
- ▶ Gruppintervju med förvaltningschef, fastighetschef, enhetschef fastigheter samt bostadsplanerare vid förvaltningen för service, 2018-05-17.
- ▶ Intervju med kommundirektör, 2018-05-21.
- ▶ Gruppintervju med kommunstyrelsens presidium, 2018-05-21.
- ▶ Intervju med byggnadsnämndens ordförande, 2018-05-21.
- ▶ Gruppintervju med nämnden för gymnasium och arbetsmarknads presidium, 2018-06-15.

Dokumentation

- ▶ Kommunbudget 2018.
- ▶ Kommuntal för mottagande av nyanlända i Halland, 2017-11-15, Länsstyrelsen i Halland.
- ▶ Lokalplan 2019-2023, nämnden för service.
- ▶ Mål för bostadsbyggande 2014-2020 (bostadsförsörjningsprogram).
- ▶ Protokoll från kommunstyrelsen, *"Avstämning om lokalisering tillfälliga bostäder"*, § 52, 2018-01-30.
- ▶ Protokoll med tillhörande handlingar från kommunfullmäktige, *"Ansvar för flyktingsamordning och planering av boenden för ensamkommande flyktingbarn"*, § 181, 2015-12-08.
- ▶ Protokoll med tillhörande handlingar från kommunfullmäktige, *"Dotterbolag till Eksta Bostads AB"*, § 161, 2018-04-17.
- ▶ Riktlinjer för integration.