



LUND UNIVERSITY

Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid?

En studie av prioriteringar och exkluderingar

Runquist, Weddig

2021

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Runquist, W. (2021). *Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderingar*. (Research Reports in Social Work; Vol. 2021, Nr 5). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid?

En studie av prioriteringar och exkluderingar

WEDDIG RUNQUIST

SOCIALHÖGSKOLAN | LUNDS UNIVERSITET



Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun
fördelats till hemlösa över tid?

En studie av prioriteringar och exkluderingar

Weddig Runquist

Rapport nr 1 i forskningsprojektet Skånska hem

Omslagsfoto: Henrik Isaksson, TT Nyhetsbyrån.

ISBN: 978-91-7895-539-8

© Författaren och Socialhögskolan, 2021

Redaktör: Lars Harrysson

Adress: Lunds universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Innehåll

FÖRKORTNINGAR	VI
FÖRORD	VIII
1. INLEDNING	11
1.1 FORSKNINGSFRÅGOR	12
1.2 METODER, EMPIRI OCH FORSKNINGSETISKA ÖVERVÄGANDEN	12
1.2.1 Allmänna reflektioner över forskningsprocessen	12
1.2.2 Metoder och empiri	13
1.2.3 Forskningsetiska överväganden	15
1.3 ÖVERGÅNGS- OCH GENOMGÅNGSBOSTÄDER I MALMÖ	16
1.3.1 Bostäder för hemlösa i Malmö kommun	17
1.3.2 Övergångs- och genomgångsbostäder – omfattning och utveckling över tid	23
1.4 LÄSANVISNINGAR	26
1.5 DISPOSITION	27
2. DET POLITISKA OCH ORGANISATORISKA LANDSKAPET	29
2.1 MALMÖS POLITISKA STYRE SEDAN 1980-TALET – FÖRUTSÄTTNINGAR OCH SAMARBETSKONSTELLATIONER	29
2.2 SOCIALTJÄNSTENS UPPBYGGNAD FÖRE TILLKOMSTEN AV ASN	32
2.2.1 Distriktsförlagda nämnder: maj 1988 – januari 1991	33
2.2.2 Socialnämnder: februari 1991 – december 1995	33
2.2.3 Stadsdelsreformen (stadsdelsfullmäktige): 1996 – juni 2013	34
2.2.4 Sociala resursnämnden: juli 2008 – april 2017	40
2.2.5 Stadsområdesnämnder: juli 2013 – april 2017	41
2.3 ARBETSMARKNADS- OCH SOCIALNÄMNDEN – BAKGRUND, INRIKTNING OCH ORGANISATION	42
2.3.1 Bakgrund	42
2.3.2 Tillblivelse	43
2.3.3 ASF – lägesbeskrivning halvårsskiftet 2021	46
2.4 LÄGENHETSENHETEN (LE)	48
2.5 SUMMERING	50
3. NÄR MÅLGRUPPEN REDUCERADES	53
3.1 ASF:S RESTRIKTIVA VÄGLEDNING FÖR BISTÅND TILL BOENDE	53
3.1.1 Vägledningens tillblivelse	53
3.1.2 En kritisk granskning	57
3.1.3 Regeringsrättens avgöranden 1990 och 2004	61
3.1.4 Motstånd och kritik inom och utanför ASF	63
3.2 SUMMERING	65

4. MATCHNINGSFÖRFARANDET – PROCESS OCH PROBLEM	67
4.1 BAKGRUND OCH UPPLÄGGNING AV MATCHNINGSMÖTEN	68
4.1.1 Avsaknad av gemensamt förberedelsearbete och uppföljning	68
4.1.2 Mötets uppläggning och den icke-närvarande ”prioriteringslistan”	70
4.1.3 Områdenas förberedelser inför centrala matchningsmötet	72
4.1.4 Om gruppkonstellationer och dominans under mötena	74
4.2 HUR KLIENTERNA OCH DERAS SITUATION BESKREVS	75
4.2.1 Presentationer, motiveringar och förhandlingssituationer	75
4.2.2 ”Att göra en resa” – i olika riktningar	78
4.2.3 Genomgångsbostäder – en friare uppläggning av matchningen	80
4.3 NÄR MATCHNINGAR MÅSTE GÖRAS OM – NÅGRA TYPFALL	82
4.3.1 Hot eller våld som riktats mot hyresgästen	82
4.3.2 Problem vid övertagande av förstahandskontraktet	83
4.3.3 ”Risk” för besittningsskydd	83
4.3.4 ”Felmatchningar”	84
4.3.5 Bostadsrättslägenhet som hinder för övertagande	85
4.4 ATT ANVÄNDA SITT VETO RESPEKTIVE HANDLINGSUTRYMME	89
4.4.1 Lägenhetsenhetens veto	89
4.4.2 Lägenhetsenhetens användning av handlingsutrymmet	91
4.4.3 Bostadsföretagets veto	92
4.5 BOSTADSFÖRETAGENS UTHYRNINGSPOLICYER	93
4.5.1 MKB:s trångboddhetsnorm	96
4.6 BESLUT ATT TILLDELA KLIENTER BISTÅND TILL ANDRAHANDSLÄGENHETER	99
4.7 PROBLEM MED TOLKNING AV REGLER, RIKTLINJER OCH PRIORITERINGSPRINCIPER	100
4.7.1 Sommaren 2019 – socialtjänstområdenas olika strategier	100
4.7.2 Månadsskiftet augusti/september 2019 – förvirring och motstridiga besked	102
4.7.3 Från september 2019 – om strukturellt hemlösa med ”speciella svårigheter”	103
4.8 KONKURRENS, IFRÅGASÄTTANDEN OCH SARKASMER	106
4.8.1 ”Lägger in mitt veto”	106
4.8.2 Ifrågasättanden	107
4.9 SAMMANFATTANDE DISKUSSION	109
4.9.1 Allmänt	109
4.9.2 Rättssäkert förfarande?	110
5. BOKNINGSCENTRALEN TAR ÖVER MATCHNINGEN AV LÄGENHETER	115
5.1 EXIT CENTRALA MATCHNINGSGRUPPEN	115
5.2 FÖRÄNDRINGSPROCESSEN UTIFRÅN OMRÅDESFÖRETRÄDARES HORISONT	118
5.2.1 Om informationsspridning och delaktighet	118
5.2.2 Om det tidigare och nya matchningsförfarandet	119
5.2.3 Om boendesektionernas anpassning till en ny verklighet	120

5.3 "GAMLA" BOKNINGSCENTRALEN	121
5.3.1 Bokningscentralen – från hösten 1990 t.o.m. 2002.....	122
5.3.2 Överföring till stadsdelen Kirseberg	125
5.3.3 Överföring till Sociala resursförvaltningen.....	127
5.3.4. Bokning på egen hand – utan en gemensam bokningsfunktion.....	128
5.4 "NYA" BOKNINGSCENTRALEN SJÖSÄTTS.....	128
5.4.1 BC:s matchning av andrahandslägenheter inleds	130
5.5 SAMMANFATTANDE DISKUSSION	134
6. FÖRDELNING VIA PARTSSAMMANSATTA GRUPPER: 1980- OCH 1990-TAL	137
6.1 HUVUD- OCH UNDERAVTALEN – DERAS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	138
6.2 JÄMFÖRELSE MELLAN 1981 OCH 1991 ÅRS AVTAL.....	141
6.3 BOSTADSPOLITISKA FÖRÄNDRINGAR – MED IMPLIKATIONER PÅ AVTALET	144
6.4 SAMARBETSGRUPPENS ORGANISERING, RUTINER OCH BESLUTSFATTANDE	146
6.5 AVVISNINGSKRITERIER OCH PRIORITERINGSORDNING	150
6.6 RESULTAT FRÅN OBSERVATIONSTUDIEN.....	152
6.6.1 Synen på hyresskulder.....	152
6.6.2 Utfrågningar och ifrågasättanden	156
6.6.3. Samsyn kring vissa ljusskygga åtgärder	162
6.6.4 Huvudavtal eller underavtal?	163
6.6.5 Hinder i vägen – i strid med huvudavtalet	164
6.7 SUMMERING.....	166
7. AVSLUTANDE DISKUSSION	169
REFERENSER	183

Förkortningar

Af	Arbetsförmedlingen
ASF	Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Malmö kommun
ASN	Arbetsmarknads- och socialnämnden, Malmö kommun
AU	Arbetsutskott
BC	Bokningscentralen, ASF
Bos	Bostadssekreterare
BTS	Boende, tillsyn och service (avdelning inom ASF)
EBB	Ekonomiskt bistånd och boende (avdelning inom ASF)
FK	Fastighetskontoret, Malmö kommun (fr.o.m. 1.7.2018 ingår FK i en gemensam förvaltning: Fastighets- och gatukontoret)
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FR	Förvaltningsrätten
FSF	Funktionsstödsförvaltningen, Malmö kommun
FSN	Funktionsstödsnämnden, Malmö kommun
Fäf	Fastighetsägareföreningen för södra Skåne
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HSB	Tidigare förkortning för: Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsförening
HVON	Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, Malmö kommun
IFO	Individ- och familjeomsorg
Ip	Intervjuperson
JB	Jordabalken (1970:994)
JO	Justitieombudsmannen (Riksdagens ombudsmän)
KF	Kommunfullmäktige
KFM	Kronofogdemyndigheten
KS	Kommunstyrelsen
LE	Lägenhetsenheten, Fastighets- och gatukontoret, Malmö kommun
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
Lst	Länsstyrelsen
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
MKB	MKB Fastighets AB (tidigare: Malmö kommunala bostadsaktiebolag)
Prop.	Proposition
RBD	Rättsfall från Bostadsdomstolen (rättsfallssamling)
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsform (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok (rättsfallssamling)
SAG	Samarbetsgruppen (i Malmö kommun 1981–1993)
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling

SKR	Sveriges kommuner och regioner
Skr.	Skrivelse
SN	Servicenämnden, Malmö kommun
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
SRN	Sociala resursnämnden, Malmö kommun (upphörde 1.5.2017)
STK	Stadskontoret, Malmö kommun
TN	Tekniska nämnden, Malmö kommun

Förord

Denna delstudie ingår som en del av forskningsprojektet *Skånska hem* vid Socialhögskolan, Lunds universitet. I projektet ingår forskarna Marcus Knutagård (projektledare), Arne Kristiansen, Weddig Runquist, Ingrid Sahlin samt forskningsassistent Mahmoud Azzam. Projektet är treårigt och påbörjades i september 2018 och är huvudsakligen finansierat av det statliga forskningsrådet Formas (dnr 2018-00079). Projektets uppläggning har godkänts av Etikprövningsmyndigheten (dnr 2019-01325). Det övergripande syftet är att undersöka hur policyer och handlingsplaner har utformats i Skånes kommuner för att anordna boendelösningar på kort och lång sikt för nyanlända och hemlösa samt hur det praktiska arbetet med att hitta boendelösningar bedrivs och vad det innebär för berörda hushåll. Vår förhoppning är att studien ska kunna identifiera faktorer som kan bidra till trygga och adekvata bostäder för *alla* kommuninvånare. En stor del av projektet har genomförts i form av fyra kommunala fallstudier. Malmö är ett av våra fyra fall, och denna rapport redovisar en av tre delstudier som handlar om Malmö. Därutöver har vi för avsikt att publicera en slutrapport om Malmö med en samlad redogörelse och analys av hur arbetet mot hemlöshet har bedrivits över tid, inklusive bosättning av nyanlända ("Malmö-boken").

Jag vill tacka alla forskningspersoner som jag samtalat med och intervjuat i anslutning till matchningsmötena, anordnade av Arbetsmarknads- och socialförvaltningen samt Lägenhetsenheten. Jag deltog vid dessa möten som observatör under perioden juni 2019 t.o.m. augusti 2020. Ett tack även till deltagare i Samarbetsgruppens möten i början av 1990-talet.

Med flera tidigare och nuvarande anställda i Malmö kommun och politiskt verksamma har jag haft återkommande informativa samtal och i många fall även diskussioner om olika textutkast till denna rapport. Genom er alla har jag kunnat ta del av nya infallsvinklar samt alternativa tolkningar av beskrivningar och slutsatser. Jag har valt att konsekvent inte nämna era namn, utom i ett fall: jag vill tacka Karin Andersson som under hela forskningsprojektet har varit ett ovärderligt bollplank och vars encyklopediska kunskap och personkännedom har varit till mycket stor hjälp under min utdragna tanke- och skrivprocess.

Ett stort tack vill jag också rikta till personal vid Malmö stadsarkiv och IT-konsultföretaget MMP som bidragit med värdefull dokumentation. Vidare har jag fått värdefulla synpunkter på rapportutkast från kollegor i forskningsprojektet *Skånska hem*. Jag vill särskilt tacka Ingrid Sahlin för att jag har fått tillgång till hennes observationsanteckningar från Samarbetsgruppen i Malmö i början av 1990-talet. Morten Klemme Nielsen vid Socialhögskolan, Lunds universitet, och Tim Holappa vid Juridiska institutionen, Stockholms universitet, har båda bidragit med skarpa synpunkter på olika avsnitt som rör den juridiska kontexten. Ett varmt tack även till Paula Lundberg vid Hyres- och arrendenämnden i Malmö, som jag haft många givande samtal med om hyresjuridik – inte minst

när kommunen ska omsätta den i praktiken. Ett tack även till Erik Wångmar, Linné-universitetet, vars kommunhistoriska kompetens har kommit väl till pass.

Den slutgiltiga analysen, slutsatser och eventuellt kvarstående felaktigheter är jag ensam ansvarig för.

Malmö i oktober 2021

Weddig Runquist

1. Inledning

I denna delstudie, som ingår i forskningsprojektet Skånska hem, har syftet varit att undersöka och analysera hur Malmö kommun genom samverkan med olika parter har arbetat med att fördela andrahandslägenheter med specialkontrakt till hemlösa hushåll. I denna studie berör jag därför inte nyanlända som anvisats enligt 2016 års bostättningslag, och som under högst fyra år har tilldelats andrahandslägenheter; deras boendesituation behandlar jag och Ingrid Sahlin i en separat rapport.

Socialförvaltningens upplåtelser av lägenheter i andra hand till hemlösa klienter inleddes redan 1981 när Fastighetsnämnden i Malmö träffade ett lokalt bostadsanvisningsavtal med Fastighetsägareföreningen för södra Skåne och Hyresgästföreningen, men där socialförvaltningen inte tilläts ingå i den partsgemensamma Samarbetsgruppen som fördelade lägenheter till personer som var utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden. Socialtjänstens deltagande ändrades fyra år senare när det ingicks ett nytt anvisningsavtal. Tidsspannet för denna studie är således drygt 40 år.

I *nutid* har jag i detalj studerat Arbetsmarknads- och socialförvaltningens (ASF:s) initiativ att från maj 2018 organisera veckovisa ”matchningsmöten” med företrädare för ASF:s fem socialtjänstområden och Lägenhetsenheten (LE) i Malmö kommun. I kapitel 4 analyseras matchningsgruppens arbete. Uppgiften var att välja vilka klienter som skulle erbjudas att hyra lediga s.k. övergångslägenheter i andra hand. Vid samma matchningsmöten fördelades även genomgångslägenheter, men då utan LE:s medverkan. (Om innebörden och omfattningen av dessa två typer av andrahandskontrakt, se avsnitt 1.3 nedan.) Ett år senare, i maj 2019, förändrades villkoren radikalt sedan ASF:s förvaltningsdirektör – utan föregående analys av konsekvenser för vare sig berörda hemlösa barnfamiljer eller socialsekreterare – beslöt att införa nya, restriktiva riktlinjer för bistånd till boende. Som framgår av kapitel 3 innebar dessa riktlinjer att hushåll som nu definieras som ”strukturellt” hemlösa, vilka i stor utsträckning består av barnfamiljer som inte längre erbjuds andrahandskontrakt. I kapitel 5 skildras den process som sedan ledde fram till att den dåvarande matchningsgruppen avvecklades i början av 2021. Ansvar för fördelning av socialtjänstens andrahandskontrakt har sedan dess övertagits av Bokningscentralen vid ASF:s avdelning Boende, tillsyn och service (BTS).

Matchningsgruppens motsvarighet i *dåtid* var Samarbetsgruppen (SAG) vars möten inleddes i juni 1991 med företrädare för bostadsförmedlingen, de dåvarande geografiskt indelade socialförvaltningarna, bostadsmarknadens parter m.fl. Dess uppdrag var att inom ramen för ett lokalt bostadsanvisningsavtal förmedla övergångslägenheter till hemlösa personer som inte uppfyllde hyresvärdarnas krav för att få en lägenhet på den ordinarie bostadsmarknaden. Jag har även studerat SAG:s verksamhet under 1980-talet, men utan

att haft tillgång till redovisning av enskilda ärenden. Empirin utgörs av observations-anteckningar från möten som sociologen Ingrid Sahlin närvarade vid under perioden januari 1992–mars 1993 och som jag genom henne har haft access till (se vidare avsnitt 1.2.2 och kapitel 6).

1.1 Forskningsfrågor

Under forskningens gång har följande centrala frågor utmejslats:

Huvudfråga

Hur har Malmö kommun organiserat arbetet med att fördela andrahandslägenheter till hemlösa sedan början av 1980-talet?

Delfrågor

- A. Hur har socialtjänstens organisation och inriktning förändrats i Malmö, med vilka motiv och med vilka implikationer för hemlösas boendesituation?
- B. Vilka aktörer har deltagit i urval och matchning av sociala andrahandslägenheter till hemlösa klienter? I vilka former har de interagerat och fattat beslut och med vilka argument?
- C. Hur har målgruppen för sociala andrahandslägenheter definierats och förändrats över tid? Vilka har prioriterats och vilka har exkluderats?

1.2 Metoder, empiri och forskningsetiska överväganden

I detta avsnitt reflekterar jag inledningsvis över forskningsprocessen, och redogör därefter för mitt val av metoder och det empiriska materialets olika delar. I avsnitt 1.2.3 berörs de forskningsetiska överväganden som varit styrande vid planering, genomförande och rapportering av delstudien.

1.2.1 Allmänna reflektioner över forskningsprocessen

I all samhällsvetenskaplig forskning finns inbyggt ett i det närmaste ofrånkomligt problem som handlar om forskarens egna begränsningar, exempelvis till följd av förförståelse, värderingar eller att man arbetar utifrån ett visst vetenskapsteoretiskt perspektiv eller en viss forskningstradition. Jag har här intagit en reflekterande hållning i dessa frågor och varit öppen för synpunkter som jag fått under arbetets gång av kollegorna i forskargruppen. Kommentarer har också förmedlats av nuvarande och tidigare anställda i Malmö kommun. Därigenom har jag fått värdefull input och med dem kunnat diskutera uppläggningsen av olika avsnitt och få reaktioner på framställningen, inklusive oundvikliga fel på detaljnivå. Genom att texten har speglats och granskats av personer med ingående erfarenheter av de

frågor som är centrala teman i rapporten, har jag fått bekräftat att beskrivningen av den sociala verkligheten har en hög grad av igenkännande.

1.2.2 Metoder och empiri

Delstudien grundar sig dels på en omfattande observationsstudie som jag genomfört, dels kvalitativa intervjuer och samtal med ett stort antal personer, såväl nuvarande anställda som tidigare anställda i Malmö kommun samt några politiska företrädare i kommunen.

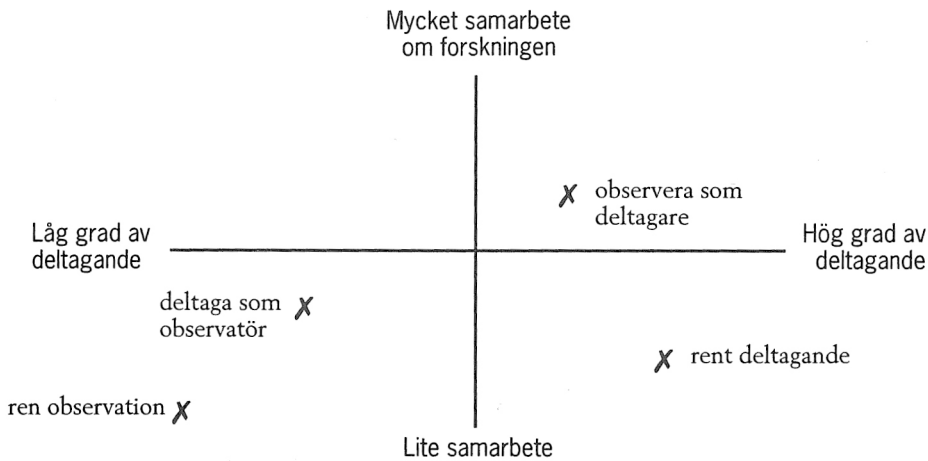
Observationsstudier

Under perioden juni 2019 t.o.m. mitten av augusti 2020 närvarade jag som observatör vid totalt 41 matchningsmöten med företrädare för såväl ASF:s fem socialtjänstområden som Lägenhetsenheten (LE) i Malmö kommun. Syftet var att få underlag till att analysera hur arbetet organiserades och bedrevs vid mötena, hur områdesföreträdarna presenterade sina ”kandidater” till lediga andrahandslägenheter, hur de interagerade, resonerade och argumenterade, vad som formellt och informellt var avgörande vid fördelningen av lägenheter samt interaktionen mellan ASF och LE.

Parternas gemensamma uppgift var att preliminärt matcha lediga s.k. övergångslägenheter till hemlösa personer. Även genomgångslägenheter, som inte är övertagbara, fördelades vid dessa möten, men utan närvaro av LE. Egna minnesanteckningar gjorde jag under mötena på min bärbara dator; i efterhand har jag sedan bearbetat och kompletterat dessa anteckningar. Mötena, som brukade vara 1–2 timmar, hölls varje onsdag i Lägenhetsenhetens lokaler, men fr.o.m. april 2020 genomfördes de via det digitala programmet Microsoft Teams som en följd av coronapandemin. Fram till årsskiftet 2019/2020 var jag närvarande vid nästan samtliga möten. Under januari–maj 2020 deltog jag var 14:e dag och under sommarperioden juni–augusti samma år var tredje vecka.

Utifrån Golds (1958) klassiska typologi av deltagande observation kan forskaren ikläda sig fyra olika roller vid observationsstudier: renodlad deltagare, deltagare som observatör, observatör som deltagare respektive renodlad observatör. Skillnaden mellan dessa roller är graden av samarbete i forskningsprojektet respektive graden av deltagande från forskarens sida. Thomas Lindstein (1995) har illustrerat hur forskarrollen kan inplaceras utifrån graderna av samarbete och deltagande (figur 1).

Figur 1. Observatörsroller



Källa: Lindstein 1995: 66

Min intention var hela tiden att *delta som observatör*, dvs. att enbart anteckna och endast yttra mig om det var något som jag inte uppfattat eller begrepp/uttryck som jag inte förstått. Efter ett tag märkte jag dock att jag emellanåt gled över i rollen som "observatör som deltagare" genom att jag i samband med 1:e socialsekreterarnas presentation kunde ställa frågor om t.ex. när en viss klient aktualiserades vid boendeenheten eller var personen idag var bosatt. När jag väl blev medveten om det upphörde jag med att ställa den typen av frågor och i stället antecknade jag att presentationen i vissa fall var ofullständig utifrån den praxis som utvecklats under mötena (se vidare kapitel 4). Genom intervjuer med deltagarna och några av deras genomläsningar av mina textutkast samt deras medverkan vid ett seminarium på Socialhögskolan om en preliminär analys i oktober 2020, så har dessa i olika grad kommit att samarbeta om forskningen, men jag har själv inte medverkat i deras matchningsarbete.

Under 1990-talets början genomförde Ingrid Sahlin, som framgår ovan, en motsvarande observationsstudie inom ramen för dåvarande SAG:s möten. Jag har haft tillgång till hennes observationsanteckningar från dessa möten under perioden januari 1992 till och med mars 1993 (totalt 15 möten). I gruppen ingick företrädare för Malmö kommuns socialförvaltningar respektive sjukvårdsförvaltningen, Fastighetsägareföreningen, privata och kommunala bostadsföretag, Bostadsbyråns bostadsförmedling, Hyresgästföreningen i södra Skåne, och kriminalvårdens Malmöregion. Dess arbete var att, inom ramen för kommunens dåvarande bostadsanvisningsavtal, förmedla "anvisningslägenheter" i andra hand till hemlösa som var exkluderade från den ordinarie bostadsmarknaden. SAG upplöstes i slutet av 1993 sedan Fastighetsägareföreningen hade sagt upp avtalet med utgången av mars

1993 som ett resultat av Bildtregeringens omstöpning av bostadspolitiken och att den kommunala bostadsanvisningsrättslagen upphävdes den 1 juli 1993.

Intervjuer

Utöver observationerna har jag genomfört ett stort antal kvalitativa intervjuer. Med anknytning till matchningsmötena i nutid har totalt 14 kvalitativa intervjuer genomförts med 11 forskningspersoner, av vilka 3 har intervjuats vid mer än ett tillfälle. Merparten av dessa personer deltog relativt regelbundet vid matchningsmötena, andra gjorde det mer sporadiskt. En tredje grupp deltog inte i själva mötena, men var ändå nyckelpersoner. Därutöver har intervjuer/samtal genomförts med andra anställda vid ASF och andra förvaltningar i Malmö kommun samt tidigare anställda i kommunen och dåvarande Fastighetsägareföreningen. Av dessa har intervjuer eller samtal med 31 personer gällt den ”gamla” bokningscentralen (se vidare avsnitt 5.3). Vidare har jag intervjuat en företrädare för socialtjänsten i en närliggande större kommun för att jämföra hur man där hanterar frågan om bistånd till boende för kategorin ”strukturellt hemlösa”.

Intervjuerna har spelats in och skrivits ut ordagrant, medan jag vid samtal av informationskaraktär har gjort minnesanteckningar. Intervjuerna genomfördes inledningsvis ansikte-mot-ansikte på intervjupersonernas arbetsplatser. Till följd av coronapandemin övergick jag i mars 2020 till att intervjua via Zoom eller per telefon.

Dokument

Rapporten grundar sig också på en genomgång av ett stort antal dokument av olika dignitet, däribland äldre handlingar som finns på Malmö stadsarkiv.

1.2.3 Forskningsetiska överväganden

All forskning måste beakta externa/yttrre institutionaliserade forskningsetiska principer. De överväganden som jag här kommer att redovisa är relaterade till dels Etikprövningsmyndighetens beslut att godkänna forskningsprojektet, dels allmänna och grundläggande principer för god forskningssed inom samhällsvetenskap, som under årens lopp har publicerats av Vetenskapsrådet.¹

Inför min första observation hade jag i maj 2019 mejlkontakt med 1:e socialsekreteraren vid ett av socialtjänstområdena efter att först ha haft en inledande kontakt med enhetschefen, där jag översände en kort redogörelse för forskningsprojektet Skånska hem och min egen utbildnings- och yrkesmässiga bakgrund. Jag informerade om att jag avsåg att göra observationsanteckningar från mötena. Vidare framhölls att klienternas namn inte skulle komma att anges i mötesanteckningarna, inte heller tjänstepersonernas namn. Senare samma månad berättade 1:e socialsekreteraren att hen tagit upp frågan med sina kollegor vid ett matchningsmöte och att de var positivt inställda till att delta i studien. De gav mig

¹ Vetenskapsrådet 2017; Vetenskapsrådet (u.å.).

ett informerat samtycke i muntlig form vid min första observation i detta forum, den 5 juni 2019. Den sista observationen genomfördes den 19 augusti 2020.

En av deltagarna vid matchningsmötena valde att i slutet av november 2020 avsluta sin medverkan i forskningsprojektet. Detta skedde *efter* det att jag hade avslutat min närvaro vid dessa möten och därmed påverkades inte möjligheten för mig som forskare att använda redan insamlade och analyserade data. I etikprövningslagen (SFS 2003:460) klargörs i 19 §: ”Ett samtycke får när som helst tas tillbaka med omedelbar verkan. De data som har hämtats in dessförinnan får dock användas i forskningen.” I lagens förarbeten framhålls vidare: ”Att redan insamlade data får bearbetas bedöms utgöra en rimlig avvägning mellan forskningspersonens rätt att återta ett samtycke och forskarens anspråk på att få utnyttja det material som har inhämtats med ett uttryckligt samtycke från forskningspersonen”.²

I rapporten har jag genomgående oidentifierat socialtjänstområdenas namn och har i stället benämnt dem område 1–5. Mötesdeltagarna från områdena benämns 1:e socialsekreterare, områdesföreträdare eller dylikt. Lägenhetsenheten som funktion har inte oidentifierats, men däremot namnen på mötesledarna vid samma enhet. Allmänt sett har flera olika företrädare för både socialtjänstområdena och LE deltagit, antingen som ordinarie eller tillfälliga deltagare. Vid mötena deltog oftast sju eller åtta personer, mig inräknad, men det totala antalet enskilda deltagare under samtliga observationstillfällen uppgick till 36 inklusive mig själv. När replikskiften återges kan det naturligtvis hända att de interagerande personerna och de som var med vid mötet ibland känner igen sig själva och varandra, men för andra – som inte själva deltog – är de anonyma, särskilt eftersom jag inte heller anger kön eller mötesdatum.

1.3 Övergångs- och genomgångsbostäder i Malmö

Inledningsvis bör klargöras att begreppet ”lägenhet” i juridisk mening har en mer vidsträckt betydelse än i vardagligt språkbruk, där det vanligtvis ses som en bostadslägenhet. Men en lägenhet i jordabalkens (JB) mening – eller hyreslagen som den populärt benämns – är antingen en bostad eller en lokal eller en kombination av bådadera. Kännetecknande för ett hyresavtal är att det innebär upplåtelse av ”hus eller delar av hus” (JB 12:1) och att det sker mot ersättning. Det finns inga formkrav på hur avtalet ingås, förutom att det ska vara skriftligt om någon av parterna kräver det,³ likaså bör det av bevisskäl vara undertecknat. *Hus eller delar av hus*⁴ är en tämligen vid definition och kan, som dåvarande Bostadsdomstolen framhöll i en dom från 1994, i princip tillämpas ”på vilket utrymme som helst”⁵ – från att gälla en bostadslägenhet med normal standard till att exempelvis avse ett enkelt

² Prop. 2002/03:50, s. 137f.

³ JB 12:2 stycke 1.

⁴ Formuleringen har gamla anor och går tillbaka till 1907 års nyttjanderättslag (Holmqvist & Thomsson 2019: 35).

⁵ RBD 1994:8. Domstolens citat är hämtat från Kommunförbundet cirkulär 1993:89.

möblerat rum utan faciliteter som kokvrå och toalett eller en garageplats, en butikslokal eller ett kontor.⁶ En *bostadslägenhet* – som är fokus för den fortsatta framställningen – kännetecknas enligt jordabalken av att lägenheten hyrs ut ”för att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad”.⁷ Hyresavtal rörande bostäder löper i regel tillsvidare, dock med undantag för bl.a. andrahandsuthyrning, till vilket jag återkommer längre fram i detta avsnitt.

Hyreslagen är som framgår av ingressen en central lagstiftning som rör förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst och har alltsedan dess tillkomst för mer än hundra år sedan innehållit olika tvingande bestämmelser till gagn för ”den svagare parten”, hyresgästen eller arrendatorn.⁸ Men som kommer att framgå i detta avsnitt baseras ett boendeförhållande som tillhandahålls av socialtjänsten inte alltid på att det också finns ett hyresavtal (i andra hand) mellan klienten och kommunen.

Bostäder som är avsedda för hemlösa kan också skärskådas utifrån den europeiska hemlöshetsorganisationen FEANTSA:s typologi ETHOS som har utformats av dess forskarnätverk.⁹ I korthet består modellen av tre dimensioner – en fysisk, en social och en juridisk. Om bostaden uppvisar brister utifrån någon av dessa dimensioner kan den inte betraktas som ett fullvärdigt hem. Ett hem innebär ”att ha tillgång till en skälig bostad (eller utrymme) som svarar mot behoven hos en enskild personen eller hans/hennes familj (fysisk dimension), att ha möjlighet att upprätthålla ett privatliv och sociala relationer (social dimension) och att ha äganderätt, besittningsskydd eller dispositionsrätt till bostaden (juridisk dimension)”.¹⁰ ASF:s olika boendelösningar kan studeras med utgångspunkt från nämnda typologi.

1.3.1 Bostäder för hemlösa i Malmö kommun

I denna rapport berör jag bostäder som aktualiserats för *hemlösa* personer. Endast undantagsvis berörs bostäder till nyanlända som sedan våren 2016, med stöd av bosättningslagen (SFS 2016:38), har anvisats till bl.a. Malmö via Migrationsverket och som genom ASF har fått hyra tillfälliga genomgångsbostäder som via LE upplåtits i andra hand.¹¹ Om dessa

⁶ Exemplifieringen är min egen.

⁷ JB 12:1 tredje stycket.

⁸ Bengtsson, Hager & Victorin 2018: 22. Jordabalken 12 kap. (hyreslagen) anses allmänt sett vara ”svår att orientera sig i” och nämnda författare hänvisar till att det under tidens gång har tillsatts många utredningar för åtgärda problemet, ”dock utan framgång” (ibid., s. 17, fotnot 1).

⁹ Edgar & Meert 2005.

¹⁰ Ibid.:14.

¹¹ Malmö kommun har för sin del valt att begränsa bosättningen för nyanlända till högst fyra år, dock utan att det tagits något formellt beslut om varaktigheten i vare sig kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Flertalet kommuner i landet tillämpar två till fem år. Andra kommuner erbjuder målgruppen förstahandskontrakt i princip omgående. Det bör observeras att det vare sig i bosättningslagen eller i lagens förarbeten finns någon skrivning som begränsar bosättningsens längd.

hushåll *inte* lyckas ordna en bostad på egen hand inom fyra år, måste de ansöka om ”nöd-bistånd” hos ASF såsom strukturellt hemlösa och blir därefter föremål för veckovis nöd-prövning enligt socialtjänstlagen, SoL (se vidare kapitel 3). I en kommande rapport kommer jag och Ingrid Sahlin att redogöra för resultatet och utfallet av en delstudie av ASF:s arbete med ”utökat stöd” för nyanlända som har börjat närma sig denna fyraårsgräns.

De bostäder som ASF sedan september 2019 enbart erbjuder gruppen ”socialt” hemlösa klienter är samtliga att betrakta som bostadslägenheter i hyreslagens mening, men jag väljer att här för enkelhetens skull benämna dem *bostäder*. Ur en Malmöhorisont kan bostäder avsedda för hemlösa beskrivas på olika sätt beroende på syftet med bostäderna, grad av självständighet, upplåtelseform och dess varaktighet. Hur dessa faktorer konvergerar och divergerar i fallet Malmö kommun berörs längre fram. Bortom särskiljande faktorer finns en gemensam nämnare: en förutsättning för att en klient ska erhålla en bostad är att berörd boendesektion inom ASF fattar ett beslut om bistånd till ”boende” enligt socialtjänstlagen (SFS 2001:453).¹² För uthyrning av bostaden i andra hand krävs därutöver att det ingås ett hyresavtal mellan kommunens lägenhetsenhet (förstahandshyresgäst) och hyresgästen, där avtalet regelmässigt innehåller särskilda villkor som är mer begränsande än för hyresgäster med förstahandskontrakt. Ett sådant avtal förutsätter i sin tur att parterna träffar en överenskommen där hyresgästen avstår från sitt besittningsskydd (se vidare nedan).

Begreppet ”lägenhet” används inom ASF och LE enbart för objekt som hyrs ut i andra hand. ASF benämner dessa – enligt egen terminologi – genomgångs- respektive övergångs-lägenheter. De senare brukar ibland också kallas övertagbara lägenheter. Inbördes uppvisar de, som framhölls ovan, såväl likheter som betydande skillnader.

Andrahandsbostäder – en del av sekundära bostadsmarknaden

Sociala lägenheter som hyrs ut i andra hand ingår som en del av ASF:s boendetrappa – ett idealtypiskt begrepp, där tanken är att hyresgästen avancerar till ett högre trappsteg och därmed en bättre boendeform – exempelvis från ett korridorrum till en andrahandslägenhet – i takt med att klienten, enligt socialtjänsten, har visat att hen ”klarar av att bo”. Dessa boendeformer ingår i vad Sahlin benämner den *sekundära bostadsmarknaden*,¹³ som etablerats vid sidan om den ordinarie marknaden och som kännetecknas av andrahandskontrakt med kommunen med särskilda villkor i hyresavtalet (”specialkontrakt”).

Den sekundära bostadsmarknaden växte fram i slutet av 1980-talet för att tillgodose behovet av bostäder, inkl. med kollektiva inslag, till bostadslösa som var utestängda på den ordinarie bostadsmarknaden pga. bostadsföretagens höga trösklar och misstro mot socialtjänstens klienter (se vidare kapitel 6). Den sekundära marknaden expanderade kraftigt

¹² Om det rör sig om övertagbar lägenhet är det, enligt delegationsordningen, sektionsschefen (”bochef”) som beslutar om bistånd enligt SoL, medan 1:e socialsekreteraren beslutar om genomgångslägenhet (för andrahandsuthyrning via LE).

¹³ Begreppet myntades av Sahlin i början av 1990-talet, och används i hennes avhandling (1996) och senare publikationer. Numera används det bl.a. av Boverket i dess uppföljningar av den sekundära bostadsmarknaden.

under 1990-talet, både i Malmö och i andra kommuner, och där även boendetrappan används i många av landets kommuner, dock inte för att den stärkts av vetenskaplig evidens – tvärtom.¹⁴ Andrahandsbostäder upplåts via antingen socialtjänsten eller en kommun-central enhet – det senare är fallet i Malmö sedan LE:s tillkomst 2005. Dessförinnan hade socialtjänsten i Malmö, som framgår av avsnitt 2.2.3, den dubbla och motstridiga rollen att vara både hjälpare och hyresvärd åt sina klienter. Att andrahandsboendet har varit problemfritt är ingen garanti, allmänt sett, för att hyresgästen ska få överta förstahandskontraktet. Sahlin och andra forskare har bl.a. pekat på trappans låga genomströmning pga. inläsnings-effekter och att fastighetsägarna har möjlighet att förhindra eller förhala kontraktsövertagandet.¹⁵

ASN:s definitioner

Det finns här anledning att beröra hur Arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN) själv definierar de lägenhetstyper som verksamheten förfogar över. Enligt nämnden är *genomgångslägenheter* sådana som Malmö kommun

... vanligtvis blockförhyr och som bland annat är avsedda att fungera som en [sic!] refe-rensboende i avvaktan på en mer långsiktig lösning på den reguljära bostadsmarknaden [...]. Genomgångslägenheter kan också användas till hemlösa hushåll som inte har för-sättningsgarantier att flytta in i en övergångslägenhet beroende på olika former av sociala problem.¹⁶

Denna skrivning saknar en tydlig deskriptiv definition om vad som de facto kännetecknar denna typ av lägenhet. Beskrivningen är dessutom förvirrande eftersom det i samma doku-ment talas om "genomgångsboenden",¹⁷ men utan att beröra hur dessa s.k. boenden för-håller sig till genomgångslägenheter. I stället framstår samlingsbegreppet "genomgångsbo-städer" som mer adekvat, vilket ASF introducerade i juli 2019 när förvaltningens hantering av bostäder av genomgångskaraktär skulle omorganiseras. Begreppet används oavsett upp-låtelseform, personalbemanning och skillnader i övrigt¹⁸ och tangerar därmed jordabalkens term bostadslägenhet. Inom förvaltningen är det tydligt att det saknas en samstämmig be-greppsapparat i denna fråga.

Med *övergångslägenheter* avser ASN lägenheter som "finns i hyresvärdarnas ordinarie bestånd och ska, om det fungerar väl med andrahandshyresgästen, övergå till förstahands-kontrakt".¹⁹ Även här är beskrivningen sparsmakad och otillräcklig. Av formuleringen kan man som läsare få intrycket att denna överföring av förstahandskontrakt från LE till andra-

¹⁴ Sahlin 1996, 2007; Löfstrand 2005; Knutagård 2009.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ ASN 2021a: 23.

¹⁷ Ibid.: 21.

¹⁸ ASF 2019d.

¹⁹ ASN 2021a: 23. Innebörden av begreppet "övergångslägenhet" har dock varierat över tid, se avsnitt 6.2.

handshyresgästen är ett automatiskt förfarande. Så är det dock inte, utan först när fastighetsägaren har lämnat medgivande är det möjligt för Malmö kommun att överlåta förstahandskontraktet till klienten. I det fall fastighetsägaren motsätter sig en sådan överlåtelse finns det i JB 12:37 visserligen en möjlighet för hyresnämnden att ändå tillåta en sådan överlåtelse, förutsatt att det kan ske ”utan påtaglig olägenhet för hyresvärden”. Men öppna tvister mellan Malmö kommun och fastighetsägarna är mycket ovanliga. Hyres- och arrendenämnden i Malmö har för övrigt inom sin jurisdiktion (Skåne och Blekinge) bara haft ett enda ärende som gällt tillämpningen av detta lagrum under 2000-talet.²⁰ I stället ser det ut som att fastighetsägare som inte vill att andrahandshyresgästen ska få överta förstahandskontraktet i praktiken har getts vetorätt på den kommunala arenan. Samma synsätt kan komma till uttryck vad gäller kommunens möjlighet i JB 12:39 att utan bostadsföretagets medgivande hyra ut en lägenhet i andra hand till en klient som exempelvis är hemlös; det enda som krävs enligt lagbestämmelsen är att hyresvärden genast underrättas om upplåtelsen. Vissa fastighetsägare kan nöja sig med detta förfarande, medan andra har erbjudits vetorätt mot sådana upplåtelser, dvs. andrahandsuthyrning förutsätter fastighetsägarens medgivande i varje enskilt fall (se vidare avsnitt 4.4.3).

Malmö kommun tillämpar en kort löpande hyrestid (1 månad) vid uthyrning av lägenheter i andra hand till socialtjänstens klienter, vilket innebär en mycket kort uppsägningstid (1 vecka).²¹ I dessa fall är den juridiska domänen enligt ETHOS bristfälligt uppfylld. Ett annat kännetecknande drag beträffande andrahandsavtal för denna målgrupp är att det ofta är förenat med detaljerade *tilläggsbestämmelser* till hyresavtalet, varför Sahlin i sin avhandling väljer att kalla det specialkontrakt.²² Enskilda tilläggsbestämmelser kan vara starkt begränsande och ingripande för den enskilda hyresgästen jämfört med vad som gäller för hyresgäster i allmänhet. Dessa bestämmelser gäller för den specifika lägenhet som ”ingår i kommunens bostadssociala program”,²³ och som åberopas när exempelvis Malmö kommun ingår en överenskommelse med hyresgästen om att avstå från besittningsskyddet. Om hyresnämnden godkänner överenskommelsen prövar nämnden *inte* dessa bestämmelser, eftersom båda parter har skrivit under och godkänt ansökan till hyresnämnden. Det hindrar inte att hyresgästen anser sig ha gjort det enbart för att kunna erhålla en bostad. Hyresgästen kan då i stället i en tvist vid tingsrätten invända att villkoret är oskäligt och därmed få saken prövad, men det är inte särskilt sannolikt att så sker. Att processa i domstol på egen hand är ofta kostsamt. En hyresgäst som anser att något *hyresvillkor* i avtalet är oskäligt kan visserligen begära att hyresnämnden ska pröva frågan (JB 12:54), men det gäller således inte eventuella tilläggsbestämmelser som kan vara just de som hyresgästen i efterhand reagerar mot.

²⁰ Personlig kommunikation med hyresråd vid Hyres- och arrendenämnden i Malmö, 5.7.2021 Det aktuella ärendet gällde Staffanstorps.

²¹ JB 12:4 andra stycket.

²² Sahlin 1996.

²³ Lägenhetsenheten, Malmö kommun 2021.

Bostäder utifrån olika indelningsgrunder

1. *Syftet med upplåtelsen av bostaden och varaktighet.* – Syftet med Malmö kommuns övergångslägenheter, eller ”sociala kontrakt” som de benämns i Ingrid Sahllins (1996) avhandling, är att hyresgästen efter en viss provperiod, vars längd vanligtvis varierar mellan 12 och 24 månader, ska överta förstahandskontraktet och därmed få besittningsskydd till bostaden. Syftet med genomgångslägenheter varierar inom ASF: som benämningen antyder är dessa bostäder huvudsakligen avsedda för tillfälligt boende och kan användas som en form av träningslägenheter, där planen är att hyresgästen på sikt ska kunna avancera i ASF:s boendetrappa och eventuellt kvalificera sig till en övergångslägenhet och i förlängningen få ett förstahandskontrakt.²⁴ Vad som är att anse som ”tillfälligt” är dock inte entydigt. I praktiken kan boendetiden variera betydligt beroende på enhetens målgrupp. Vid två boendeheter som vänder sig till klienter som är fyllda 50 år och har ett manifest alkoholberoende, kan hyresgästerna välja att bo kvar även efter det att fyraårsperioden för avstående av besittningsskydd har passerats.
2. *Bostadens grad av självständighet.* – Vid bedömningen av bostadens grad av standard utgörs motpolerna av en självständig bostadslägenhet med normal standard (*self-contained flat*) respektive en bostad med kollektiva inslag där hyresgästen måste dela kök och/eller badrum med andra som bor på samma våningsplan eller dylikt. En bostad med hög grad av självständighet kan upplåtas både genom andrahandsuthyrning och genom beslut som enbart grundas på bistånd enligt SoL. Det bör observeras att graden av självständighet gäller bostadens utformning, *inte* förekomsten av eventuellt grundläggande stöd eller bosocialt stöd som klienten erbjuds av socialtjänstpersonal.
3. *Bostadens upplåtelseform.* – Ett hyresavtal i andra hand genom Lägenhetsenheten förutsätter att LE och hyresgästen i en särskild handling ingår en skriftlig överenskommelse, enligt vilken hyresgästen avstår från sitt besittningsskydd. Om överenskommelsen gäller mer än två år måste den i slutändan godkännas av hyresnämnden, men inte om den understiger tvåårsgränsen.²⁵ I Malmö har det utvecklats en praxis enligt vilken hyresnämnden kan godkänna en överenskommelse där hyresgästen avstår från besittningsskydd under sammanlagt högst fyra år. Genomgångsbostäder utan hyresavtal grundas enbart på biståndsbeslut enligt SoL 4:1. Socialtjänsten brukar benämna dessa för ”biståndsboende”, vilket enligt min mening är missvisande eftersom det även vid andrahandsupplåtelser krävs kompletterande biståndsbeslut med stöd av SoL. Alldeles oavsett om bostaden hyrs ut i andra hand eller upplåtelsen enbart grundas på biståndsbeslut, kan den antingen vara en självständig lägenhet eller ha kollektiva inslag (se punkt 2 ovan).

²⁴ Innan ASF:s riktlinjer trädde i kraft fullt ut i september 2019 kunde genomgångslägenheter i vissa fall även användas för att hushållet via (goda) boendereferenser och söktid skulle kunna söka och få en annan lägenhet på egen hand.

²⁵ JB 12:45 första stycket, punkt 1; JB 12:45a första stycket.

Det är svårt att se vad Malmö kommun vinner på att hantera en grupp av hemlösa klienter enbart utifrån SoL och en annan grupp av hemlösa även utifrån ett hyresrättsligt regelverk i kombination med SoL:s bestämmelser. I båda fallen saknar klienten rätt till förlängning. Kommunen har inte heller möjlighet att på eget bevåg utforma villkoren för bostadens nyttjanderätt, utan måste här beakta annan lagstiftning. Till det kommer att en eventuell påtvingad avflyttning av klienten måste hanteras som en *avhysning* där Kronofogdemyndighetens regelverk ska tillämpas.²⁶ Men en hemlös barnfamilj med låg inkomst är förmodligen berättigad till bostadsbidrag om familjen är bosatt i en hyresrättslägenhet och den månatliga hyreskostnaden ligger inom den bidragsgrundande bostadskostnaden (detsamma gäller för ensamstående hemlösa i åldern 18–28 år) – i sådana fall kan kommunen sägas göra en ekonomisk ”vinst” jämfört med om bostaden enbart grundas på bistånd enligt SoL.

Vilka för- och nackdelar finns det för en hemlös klient att bli erbjuden en genomgångsbostad som baseras på ett andrahandskontrakt? Vilka för- och nackdelar innebär det om samma klient i stället erbjuds en genomgångsbostad som enbart baseras på bistånd enligt SoL, dvs. utan kompletterande hyresavtal?²⁷ För klienten som erbjudits eller redan bor i en genomgångsbostad finns det en uppenbar fördel med att boendet bara utgår från ett biståndsbeslut. Anledningen är att bestämmelsen i JB 12:46 punkt 2 om hyresgästens *åsidosättande av sina förpliktelser* pga. exempelvis obetalda hyror – som är centralt beträffande hyresgästens skyldigheter gentemot hyresvärden – inte är tillämplig när boendeförhållandet utgår från ett biståndsbeslut och inte ett hyresavtal som bygger på en civilrättslig reglering. För dessa personer kan det i stället bli aktuellt att betala egenavgift för kost och/eller logi enligt SoL 8:1, där avgiftens storlek dock är beroende av den enskildes betalningsförmåga. Egenavgift är inte aktuell om klienten uppbär försörjningsstöd, vilket innebär att det är få som behöver betala en sådan avgift.²⁸ För dem som är betalningsskyldiga kan dessutom avgiften efterges av chefen för berörd boendesektion utifrån en ”individuell bedömning med hänsyn till mycket särskilda skäl”.²⁹ I praktiken är det få klienter som avhyses pga. att de inte har betalat egenavgifter för kost och/eller logi.

Myriaden av olika typer av genomgångsbostäder har medfört att det i *samma* blockförhyrda fastighet kan finnas en blandning av bostäder som upplåts till exempelvis s.k. strukturellt hemlösa som beviljats nödbistånd under högst sju dagar (”akut/dygnsboende” enligt ASF:s terminologi), och nyanlända som hyr sådana bostäder i andra hand enligt bostättningslagen utan biståndsbeslut. Genomgångsbostäder för personer som beviljats nödbistånd kommer,

²⁶ Dessa tre aspekter har ursprungligen formulerats av Morten Klemme Nielsen, Lunds universitet.

²⁷ Jag bortser här från fall av nödbistånd enligt SoL med högst en veckas boendeperiod.

²⁸ Personlig kommunikation med två sektionschefer vid ASF:s avdelning BTS, 20.7.2021.

²⁹ ASF 2020d.

enligt besked från ASF, att fortsättningsvis kallas *biståndslägenheter*, en benämning som framstår som mindre lämplig utifrån vad som tidigare har påpekats.

1.3.2 Övergångs- och genomgångsbostäder – omfattning och utveckling över tid

Övergångslägenheter

I tabell 1 visas LE:s bestånd av övergångslägenheter under 6,5 år fram till juli 2021.

Tabell 1. Lägenhetsenhetens bestånd av övergångslägenheter den 1 januari 2015, den 31 december 2018, 2019 och 2020 samt den 1 juli 2021.

År	Övergångslägenheter
2015:1	708
2018	901
2019	969
2020	835
2021:7	688

Källa: KF bihang nr 18/2015: 9 (avseende 2015); 2018–2021: uppgifter förmedlade av LE.

Sedan årsskiftet 2019/2020 och fram till den 1 juli 2021 har LE:s lägenhetsbestånd av övertagbara lägenheter minskat med 29 procent, dvs. en kraftig minskning under en kort tidsperiod. Enbart under 2021 har beståndet reducerats med 147 lägenheter (17,6 procent). Antalet övergångslägenheter den 1 juli 2021 var lägre än 6,5 år tidigare (januari 2015). Orsakerna till utvecklingen kan främst sökas i att LE sedan andra halvåret 2020 har sagt upp lägenheter som inte längre efterfrågas av socialtjänstområdena (se avsnitt 4.9). Sedan 2021 anskaffar LE inte längre några nya lägenheter vid uppsägning eller när hyresgästen övertar förstahandskontraktet. Utvecklingen är en följd av ASF:s nya restriktiva riktlinjer som i praktiken innebär att strukturellt hemlösa barnfamiljer inte kan komma i fråga för andrahandslägenheter, trots att de är utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden (se avsnitt 3.1).

Av LE:s bestånd av övergångslägenheter vid årsskiftet 2020/2021 svarade det allmännyttiga bostadsföretaget MKB för majoriteten (54 procent) och privata fastighetsägare för 41 procent, en avsevärd förändring av deras andelar jämfört med situationen vid årsskiftet 2014/2015.³⁰ I Tekniska nämndens *Årsanalys 2020* konstateras att det blivit svårare att få tillgång till lägenheter hos privata fastighetsägare ”dels på grund av att nämnden gjort uppsägningar, dels då inhyrda lägenheter har stått tomma en längre period och dels då staden

³⁰ Uppgifter förmedlade via LE. Vid en jämförelse mellan januari 2015 och december 2020 kan konstateras att MKB:s andel av LE:s lägenhetsbestånd 2015 var betydligt lägre (40 %) medan de privata fastighetsägarna stod för nästan hälften (48 %). Bostadsrätternas andel uppgick då till 12 % (KF bihang nr 18/2015: 9).

tackar nej till vissa lägenheter”.³¹ Det senare har motiverats av alltför höga hyror på erbjudna lägenheter och att lägenheternas storlek inte alltid motsvarar ASF:s efterfrågan.

Genomgångsbostäder

Merparten av Malmö kommuns genomgångsbostäder är belägna i fastigheter som Malmö kommun *blockförhyr* av olika fastighetsägare och där avtalen löper under flera års tid, t.ex. Bostadsbyn och Lönngården för att nämna några. Även dessa lägenheter kan hyras ut i andra hand, men den hyresrättsliga grunden skiljer sig åt jämfört med ”vanlig” andrahandsuthyrning. Jag går här inte in på dessa detaljer, då det i praktiken saknar betydelse eftersom LE vid *all* andrahandsuthyrning ingår en överenskommelse med hyresgästen om att under en fyraårsperiod avstå från hyreslagens besittningsskydd.

I nedanstående fyrfältsmatris (figur 2) har jag placerat in olika former av genomgångsbostäder för att åskådliggöra hur de positioneras med utgångspunkt från bostadens grad av självständighet och förekomst av hyresavtal. Jag ger också exempel på genomgångsbostäder i Malmö inom varje fält.

Figur 2. Fyra slags genomgångsbostäder efter självständighet och förekomst av hyresavtal.

Förekomst av hyresavtal		Ja	Nej
Bostadens grad av självständighet	Självständigt	1	2
	Kollektiva inslag	3	4

Fält 1 består av lägenheter med en hög grad av självständighet och som hyrs ut i andra hand (förutom vissa utspridda lägenheter i flerbostadshus finns dessa vid t.ex. boendeenheterna Lönngården, Hasselgården, Bostadsbyn, Älggatan, Herrestadsgatan och cirka hälften av bostäderna vid Mosippan). Förutom hemlösa gäller det även gruppen nyanlända som anvisats enligt bosättningslagen. **Fält 2** består av lägenheter med en hög grad av självständighet som upplåts enbart genom biståndsbeslut. Majoriteten av bostäderna vid Sigtunaboendet är sådana lägenheter, men enbart tre vid Beijers hus och cirka hälften vid Mosippan. **Fält 3** utgörs av rum som hyrs ut i andra hand och där boendet har kollektiva inslag (kök och

³¹ Tekniska nämnden 2021: 16.

badrum delas med andra hushåll). Ett exempel härpå var mer än 200 enkelrum i Sege Park som under perioden juli 2016–2018 hyrdes ut till nyanlända enpersonshushåll som anvisats till Malmö enligt bostättningslagen. Detta sågs av ASF som en preliminär lösning pga. den stora bristen på lägenheter för denna målgrupp. Sedan Sege Park avvecklades i början av 2019 hyrs enkelrum enbart ut i en av de fastigheter som kommunen nyttjar. **Fält 4** utgörs av bostäder av enkelrumskaraktär med låg grad av självständighet och där upplåtelsen enbart baseras på socialtjänstens biståndsbeslut (t.ex. Husie Mosse, Kvarnbacken, majoriteten av bostäderna vid Beijers hus och en minoritet av dem vid Sigtunaboendet). **Fält 2 och 4** innefattar också bostäder som erbjuds med mycket korta boendeperioder, 1–7 dagar, och som är avsedda för vad ASF benämner ”strukturellt” hemlösa som beviljats nödbistånd enligt SoL. Inom ASF benämns dessa bostäder *dygnsboenden*. I det mån denna kategori av hemlösa placeras i kommunens egna boendeenheter sker det antingen i självständiga lägenheter (fält 2, t.ex. Disponentvillan) eller i boendeenheter med kollektiva inslag (fält 4, t.ex. Husie Mosse och Kvarnbacken).

Fram till februari 2020 hade ASF tillgång till en varierande uppsättning av genomgångsbostäder: dels kommungemensamma lägenheter (”Malmöplatser”) som var tillgängliga för samtliga socialtjänstområden, dels huvudsakligen blockförhyrda områdesspecifika bostäder som fritt disponerades av ASF:s socialtjänstområden. De senare uppgick vid årsskiftet 2019/2020 till 522 enligt tabell 2 nedan, av vilka Innerstaden och Norr disponerade flest (totalt 64 procent):

Tabell 2. Antal områdesspecifika genomgångsbostäder den 31 december 2019.

Område	Antal	Procent
Innerstaden	179	34
Norr	154	30
Söder	68	13
Väster	57	11
Öster	64	12
Totalt	522	100

Källa: Uppgifter förmedlade av LE.

Fördelningen av genomgångsbostäder varierade således påtagligt mellan områdena. Sedan tillkomsten av stadsområdena i juli 2013 baserades fördelningen av andrahandslägenheter på en modell som utgick från ”relationen mellan antalet hemlösa och det antal lägenheter respektive stadsområde disponerar”.³² Avsikten var ...

³² KF bihang nr 18/2015: 7.

... att få en balans i de resurser som stadsområdena kan erbjuda så att det finns en likhet över staden. Ansvar för bedömning och tilldelning av boenden samt tillsyn och, vid behov, stöd i boendet, ligger på stadsområdenas socialtjänst.³³

Fördelningen medförde att Innerstaden hade flest sådana genomgångsbostäder och kunde därmed också "dölja" sin hemlöshet i kommunens statistik, eftersom den inte inkluderade klienter med andrahandskontrakt. Andra områden var hänvisade till kostsamma akutboenden hos externa leverantörer. Socialtjänstområde Norr förfogade visserligen över många genomgångsbostäder men boytan var mindre och inte anpassade efter barnfamiljers behov, vilket gjorde att många sådana familjer i stället placerades i externa och kostsamma boendelösningar.

Sedan februari 2020 ansvarar Avdelning boende, tillsyn och service (BTS) för administration och teknisk tillsyn av ASF:s *samtliga* genomgångsbostäder inklusive lägenheter. Därmed är alla dessa bostäder "Malmöplatser" och kan för första gången disponeras av samtliga socialtjänstområden.

1.4 Läsanvisningar

Jag har valt att skriva olika kommunala förvaltningsorgan med en inledande versal ("stor bokstav"), även om jag är medveten om att jag därmed inte följer Språkrådets rekommendation i *Svenska skrivregler* och *Myndigheternas skrivregler*. I denna rapport skriver jag alltså "Arbetsmarknads- och socialförvaltningen", "Lägenhetsenheten", "Bokningscentralen", "Stadskontoret" etc. Anledningen till det är att namnet på förvaltningen, nämnden eller enheten blir mer framträdande och tydlig för läsaren. Det understryker också att jag åsyftar en namngiven förvaltning eller enhet, inte en viss funktion.

Vidare använder jag genomgående benämningen *kommun* i anslutning till "Malmö". Jag har medvetet valt att bortse från Malmö kommunfullmäktiges beslut 1985 att för sin del införa stadsbegreppet i de sammanhang där det inte kolliderar med någon kommunalrättslig lagstiftning.³⁴ Malmö har inte varit ensam om detta utan har under perioden 1983–2009 haft sällskap av 13 tidigare stadskommuner.³⁵ Dessa kommuner tycks ha velat betona sin särart och forna tiders stadsprivilegier som ett led i sitt varumärkesbyggande, men det finns ingen anledning att i en forskningsrapport ta hänsyn till sådana bakomliggande motiv. Dessutom är det som *kommun* som Malmö enligt lag har vissa skyldigheter och befogenheter.

I rapporten hänvisar jag till ASF:s tre vägledningar om bistånd till boende och nödbistånd (2019a), om bistånd till boende (2020a) samt om grundläggande stöd till

³³ Ibid.

³⁴ KF bihang nr 81/1985; KF 1985-04-19, § 116. Bakgrunden till beslutet var en motion som var undertecknad av ett brett spektrum av fullmäktiges partier – från M till VPK.

³⁵ Wängmar 2011: 53.

hushåll med insats boende (2020c). Jag väljer att benämna dessa dokument omväxlande för riktlinje respektive vägledning, trots förvaltningens egen benämning (vägledning). Benämningen ”vägledning” har helt nyligen inarbetats i ASF:s egen riktlinje för framtagande av styrdokument, vilken beslutades av förvaltningschefen i maj 2021.³⁶ Som en ny huvudkategori, utöver fullmäktiges redan fastställda indelning i planerande respektive reglerande styrdokument,³⁷ har förvaltningschefen dessutom beslutat att införa en ny tredje huvudkategori, *stödjande* styrdokument, trots att det är fullmäktige som fastställer dessa huvudkategorier. Inom den senare kategorin har dokumenttypen ”vägledning” placerats.³⁸ Det är oklart utifrån vilket mandat som förvaltningschefen har fattat beslutet. Enligt uppgift från Strategiska avdelningen vid ASF har berörda tjänstepersoner inte inhämtat synpunkter från Stadskontoret under arbetet med att ta fram riktlinjen. Samtliga tidigare riktlinjer har för övrigt beslutats av ASN, men inte ovannämnda som förvaltningschefen själv har beslutat om.

I kapitel 4 används omväxlande begreppen ”områdesföreträdare” och 1:e socialsekreterare när jag hänvisar till de tjänstepersoner från ASF som deltog vid matchningsmötena. I rapporten som helhet använder jag vidare ömsom titeln förvaltningsdirektör, ömsom förvaltningschef.

1.5 Disposition

Kapitel 2 är en redogörelse av det politiska och organisatoriska landskapet i Malmö sedan början av 1980-talet. Däribland berörs den kommunala organisationens utveckling och förändringar över tid, med tonvikt på socialtjänsten. Även LE:s tillkomst och uppdrag berörs i detta kapitel.

I *kapitel 3* redogörs bl.a. för bakgrunden, tillämpningen och konsekvenserna av ASF:s nya riktlinjer för bistånd till boende, vilka fullt ut trädde i kraft i början av september 2019. Denna händelse påverkade i hög grad förutsättningarna för ASF:s och LE:s gemensamma matchningsförfarande av andrahandslägenheter till hemlösa.

Som framgår ovan i avsnitt 1.2.2 deltog jag som observatör vid ASF:s och LE:s matchningsmöten under perioden juni 2019 och fram till mitten av augusti 2020. *Kapitel 4* är en redogörelse för processen i samband med den centrala matchningsgruppens möten samt en analys av de viktigaste resultaten. Kapitlets struktur bygger på teman som utmejslats ur det samlade empiriska materialet.

³⁶ ASF 2021. Beslutet är något paradoxalt, eftersom ASF i nämnda riktlinje anger att lokala riktlinjer normalt sett beslutas av *nämnden*, inte av förvaltningsdirektören (ibid.: 2).

³⁷ Kommunstyrelsen 2014. Riktlinjerna utgår från fullmäktiges beslut från 2011, och har sedan reviderats av kommunstyrelsen.

³⁸ ASF 2021: 2.

Kapitel 5 skildrar bl.a. den process som ledde fram till att ASF:s och LE:s gemensamma matchningsmöten upphörde i februari 2021, varefter Bokiningscentralen övertog ansvaret för den fortsatta matchningen. I ett avsnitt förmedlas synpunkter på denna förändring från några tidigare deltagare vid matchningsmötena. I kapitlet ges också en tillbakablick på ”gamla” bokningscentralen, som i liten skala inrättades senhösten 1990, och framväxten av ”nya” bokningscentralen som inrättades i januari 2018.

I *kapitel 6* gör jag en summarisk tillbakablick på Malmö kommuns fördelning av andrahandslägenheter till hemlösa under 1980-talet, via Samarbetsgruppen (SAG), och ger där efter en mer detaljerad bild av gruppens arbete med det lokala bostadsanvisningsavtal som trädde i kraft i juni 1991 (om sammansättningen: se avsnitt 1.2.2). I detta kapitel har jag utgått från minnesanteckningar som sociologen Ingrid Sahlin gjorde när hon som observatör närvarade vid SAG:s möten från 1992 t.o.m. mars 1993 och som sedan analyserats och presenterats i hennes avhandling.³⁹ Som underlag för detta kapitel ryms även handlingar från socialnämnden under åren 1987–1990, fastighetsnämnden år 1991 och kommunfullmäktige perioden 1987–1991.

I det avslutande *kapitel 7* redovisas en sammanfattande analys av studien som helhet. Den utgår från de tre forskningsfrågor som formulerats i avsnitt 1.1. I detta kapitel berör jag de likheter och skillnader i hur Malmö kommun över tid har förmedlat lägenheter till hemlösa klienter som inte på egen hand har kunnat erhålla en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Även det bostadspolitiska ramverket är väsentligt annorlunda idag än under 1980-talet. Det har sammantaget påverkat bostadsförsörjningen och möjligheten för personer som befinner sig i hemlöshetssituationer att få en bostad till en rimlig kostnad.

³⁹ Sahlin 1996.

2. Det politiska och organisatoriska landskapet

Syftet med detta kapitel är att rama in dagens politiska och organisatoriska landskap i Malmö genom att ge en översiktlig bild av utvecklingen sedan 1980-talets början. Kommunvalet 1985 var inledningen till en omvälvande politisk förändring med konsekvenser för den kommunala organisationen, på såväl nämnds- som förvaltningsnivå. Organisationen är styrande för hur arbetet utförs på olika nivåer.

Jag berör inledningsvis partiernas representation i Malmö kommunfullmäktige och det politiska styrets utveckling i kommunen sedan 1980-talets början. I avsnitten 2.2–2.3 tecknar jag en kortfattad bild av hur det organisatoriska landskapet har utvecklats på nämnds- och förvaltningsnivå, med tonvikt på socialnämnden och tillhörande förvaltning från sent 1980-tal och fram till dess att nuvarande tre socialnämnder inrättades i maj 2017, däribland Arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN). I delavsnitt 2.3.3 ges en lägesbeskrivning av Arbetsmarknads- och socialförvaltningens (ASF) organisation vid halvårsskiftet 2021. Avsnitt 2.4 består av en redogörelse för Lägenhetsenhetens tillkomst 2005 och dess huvudsakliga uppdrag.

Ursprungligen var min avsikt att i detta kapitel mer ingående koppla de organisatoriska förändringarna över tid till just socialtjänstens organisering och utveckling av hemlöshetsarbetet och faktorer som påverkat det. Det sker dock i begränsad omfattning och huvudsakligen i avsnitt 2.2.3 om perioden med en decentraliserad organisation på stadsdelsnivå. En mer utförlig historisk tillbakablick kommer i stället att ingå i forskningsprojektets kommande bok om Malmö kommuns arbete mot bostads- och hemlöshet och för bosättning av nyanlända.

2.1 Malmös politiska styre sedan 1980-talet – förutsättningar och samarbetskonstellationer

I början av 1980-talet (valåret 1982) var fem partier representerade i kommunfullmäktige i Malmö: Socialdemokraterna, Vänsterpartiet kommunisterna (nuvarande Vänsterpartiet), Moderata Samlingspartiet ("Moderaterna"), Centerpartiet och Folkpartiet (nuvarande Liberalerna). Socialdemokraterna (S) och Moderaterna (M) var de utan jämförelse största partierna. S hade absolut majoritet i fullmäktige (32 av 61 mandat) medan M hade 20 platser; övriga partier vardera 3 mandat. Sedan 1980-talets början har det politiska landskapet i Malmö avsevärt förändrats genom att partier tillkommit, medan andra har förlorat sin representation i fullmäktige. Detta illustreras översiktligt i tabell 3.

Tabell 3. Mandatfördelning efter val till Malmö kommunfullmäktige under perioden 1982–2018.

<i>Valår</i>	<i>S</i>	<i>V</i>	<i>MP</i>	<i>Fi</i>	<i>M</i>	<i>L</i>	<i>C</i>	<i>KD</i>	<i>Skåp</i>	<i>Spi</i>	<i>SD</i>
1982	32	3			20	3	3				
1985	27	2			18	7	2		5		
1988	30	2	3		18	5			3		
1991	26	2	2		24	5			2		
1994	32	2	2		18	3	1		3		
1998	27	5	2		18	2		3	2	2	
2002	26	5	2		12	7		2	2	3	2
2006	24	4	4		16	5		1		2	5
2010	22	4	5		17	4				2	7
2014	21	6	6	2	14	3					9
2018	20	7	3		13	4	3				11

Källor: SCB, *Allmänna valen* (val kommunfullmäktige): rapporter publicerade 1983, s. 383; 1986, s. 377, 385; 1989, s. 376, 384; 1992, s. 493, 502; 1995, s. 497, 505; 1999, s. 290, 300; 2003, s. 284, 293; 2007, s. 302, 312; 2011, s. 350, 355. För 2014 och 2018: valprotokoll från Lst Skåne.

Vid 2002 års kommunval blev nio partier representerade i fullmäktige, men sedan 2010 års val består den politiska församlingen av sju partier (inklusive den senaste mandatperioden med början i oktober 2018). Över tid har nya politiska samarbetskonstellationer formerats, som dock inte är beständiga utan snarare flyktiga beroende på partiernas ideologiska inriktningar, sakpolitiska ställningstaganden och relativa storlek.

Fram till kommunvalet 1985 hade *Socialdemokraterna* under 66 år haft en oavbruten maktställning i Malmö. Växande arbetslöshet och ekonomisk stagnation anses ha varit bidragande orsaker till att partiet backade rejält i 1985 års kommunval, vilket resulterade i ett politiskt maktskifte. De kommande mandatperioderna fram till 1994 års val innebar ständigt nya majoritetsskiften, vilket kan antas ha påverkat den politiska kontinuiteten och kommunens färdriktning. En moderatledd koalition tog vid, som dock var beroende av ett aktivt stöd av *Skånepartiet* (Skåp), ett högerpopulistiskt missnöjesparti.⁴⁰ Vid nästföljande val (1988) fick S nästan egen majoritet i fullmäktige; med stöd av *Vänsterpartiet* och det nyinvalda *Miljöpartiet* var majoriteten solid – men bara tillfälligt som det skulle visa sig. 1991 års val innebar återigen ett maktskifte sedan *Socialdemokraterna* tillsammans med V och MP hade förlorat sin majoritetsställning med minsta möjliga marginal. *Moderaterna* hade stor framgång i valet och kunde bilda en koalition med Folkpartiet, men var även nu beroende av Skåp:s aktiva stöd för att kunna uppnå en lövtunn majoritet i fullmäktige.

⁴⁰ Peterson, Stigendal & Fryklund 1988.

Detta inträffade samtidigt som Moderaterna efter riksdagsvalet 1991 bildade en koalitionsregering med Centerpartiet samt dåvarande Folkpartiet och Kristdemokratiska Samhällspartiet.

Socialdemokraterna fick vid 1994 års val en absolut majoritet i kommunfullmäktige, förmodligen för sista gången under överskådlig tid. Partiet har sedan 1998 års val fått minskad mandattilldelning och har förvandlats från ett majoritetsparti till ”ett tredjedelsparti” med 20 platser efter 2018 års val. För att kunna behålla sin maktposition och få igenom sin budget har partiet tvingats ingå olika parti- respektive blocköverskridande överenskomelser. Malmö kommun har sedan 1998 års val styrts av *Socialdemokraterna* från en minoritetsposition. Tillsammans med *Vänsterpartiet* (V) etablerade Socialdemokraterna efter 1998 års val ett budgetmässigt samarbete som, bortsett från några år under mandatperioden 2002–2006, varade fram till dess att budgeten för 2016 skulle beslutas i juni 2015. *Miljöpartiet* ingick i samma koalition under två mandatperioder från 2010 års val och innehade då kommunalrådsposter med beredningsansvar, vilket dock upphörde efter det senaste valet 2018. Under åren 2010–2015 innehade *Vänsterpartiet* likaså kommunalrådsposter med beredningsansvar samt ordförandeposter i olika nämnder. Budgeten 2016 satte stopp för ett fortsatt samarbete från V:s sida, eftersom Socialdemokraterna tillsammans med Miljöpartiet valde att gå vidare med generella nedskärningar i välfärden, vilket V motsatte sig. Sedan dess är Vänsterpartiet ett renodlat oppositionsparti. V har alltsedan 1973 ökat sin representation från 2 till 7 av fullmäktiges 61 mandat.

Sedan valet 2018 styrs Malmö av en koalition mellan *Socialdemokraterna* och *Liberalerna*, med stöd av *Miljöpartiet* (MP). Efter valet ingick dessa partier att valtekniskt samarbeta.⁴¹ Budgetsamarbetet med Miljöpartiet har fortsatt, men utan att partiet ingår som en del av koalitionen. Som utbyte för Liberalernas medverkan i koalitionen har partiets samtliga fyra ordinarie ledamöter i fullmäktige utsetts till kommunalråd med beredningsansvar samt tilldelats ordförandeskapet i var sin nämnd. Därutöver har Liberalerna inkasserat flera tjänster som politiska sekreterare. Uppgåelsen har varit dyrköpt för Socialdemokraterna även politiskt. Av Liberalernas 83-punktslista vid koalitionspartiernas förhandling hösten 2018 accepterade *Socialdemokraterna* 56 av dessa punkter och var positivt inställda till ytterligare 10,⁴² men avvisade 17, däribland en om förtur till hemlösa barnfamiljer (se vidare kapitel 3).

Kommunfullmäktiges två största partier, Moderaterna och Socialdemokraterna, har över tid fått allt färre mandat i valet till fullmäktige. Under perioden 1991–2018 har Moderaternas mandat nästan halverats, från 24 till 13. Socialdemokraterna har under perioden 1988–2018 konstant minskat sin representation i fullmäktige i val efter val. Partiet har förlorat en tredjedel av sina mandat, vilka reducerats från 30 till 20.

⁴¹ KF 2018-12-20, § 300.

⁴² Artikel av Olof Westerberg, publicerad 5.5.2019 på såväl *Sydsvenskans* webbplats som i ”papperstidningen”. Artikeln på webbplatsen är mer utförlig och är därför min primära källa. Av artiklarna framgår att journalisten erhållit 83-punktslistan av Roko Kursar (L), kommunstyrelsens förste vice ordförande.

Det högerpopulistiska missnöjespartiet *Skånepartiet* fick en relativt stark representation i fullmäktige i kommunvalet 1985 och ingick som ett borgerligt stödparti till den moderatledda koalitionen efter både 1985 års och 1991 års val. Vid 2006 års förlorade Skåp sina platser i fullmäktige. *Sverigedemokraterna* (SD) fick plats i fullmäktige efter 2002 års val och kan antas ha fångat upp en stor andel av Skåp:s väljarkader. SD har sedan valet 2002 ökat från 2 till 11 mandat. SD:s framväxt är än mer markant i mindre skånska kommuner som Hörby och Svalöv, som i likhet med Malmö tillhör forskningsprojektet ”Skånska hems” fallstudiekommuner.

Under 2000-talet har, förutom Skåp, även *Sveriges Pensionärs Intresseparti* (Spi), *Kristdemokraterna* (KD) och *Feministiskt initiativ* (Fi) gått samma öde till mötes. Både Spi och KD valdes in 1998. KD förlorade sin kvarvarande plats efter tre mandatperioder (vid 2010 års val), medan Spi förlorade sin representation vid 2014 års val efter totalt fyra perioder. Fi valdes in vid 2014 års val, men nådde inte upp till treprocentsspärren vid 2018 års val och förlorade därmed sina två platser redan efter en mandatperiod.

Miljöpartiet blev representerat i fullmäktige vid 1988 års val, samma år som partiet valdes in i riksdagen för första gången. Mandattilldelningen halverades vid 2018 års val och partiet har nu 3 mandat. *Centerpartiet* erhöll likaså 3 mandat i 2018 års val efter att i princip stått utanför den beslutande församlingen sedan 1988, om vi bortser från valet 1994 när partiet fick ett mandat i fullmäktige. Efter valet 2018 ingick partiet ett valtekniskt samarbete med Moderaterna.⁴³

2.2 Socialtjänstens uppbyggnad före tillkomsten av ASN

I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av socialtjänstens organisation under cirka tre decennier före tillkomsten av nuvarande socialnämnder i maj 2017. ”Socialt arbete utförs i organisationer och organiseras genom organisationer”,⁴⁴ som Marcus Knutagård framhåller i sin avhandling om hemlöshetsarbetets organisering i Malmö kommun.

Under 1980- och 1990-talen fanns en strävan att decentralisera delar av den kommunala organisationen. En utgångspunkt i samhällsdebatten vid denna tid var att centralisering uppstår automatiskt i en organisation – ”att decentralisera är att segla i organisatorisk motvind”, som Patrik Engellau hävdade i början av 1980-talet.⁴⁵ Våren 1988 trädde en ny distriktsindeldad organisation i kraft med sociala distriktsnämnder som hade långtgående beslutsbefogenheter, men som alltså var en del av en gemensam socialnämnd.

⁴³ KF 2018-12-20, § 300.

⁴⁴ Knutagård 2009: 26.

⁴⁵ Engellau 1982: 16.

Men det var en kortvarig parentes. Fullmäktige beslöt nämligen i januari 1991 att ”gå vidare i decentraliseringsprocessen”⁴⁶ och avveckla den dåvarande socialnämnden. Den avlöstes under nästan tre decennier av olika geografiskt orienterade lösningar som från en tid till en annan hade varierande mål, inriktning och uppdrag.

2.2.1 Distriktsförlagda nämnder: maj 1988 – januari 1991

År 1985 beslöt socialnämnden att socialtjänstverksamheten skulle decentraliseras, men det dröjde ytterligare två år innan fullmäktige i oktober 1987 ställde sig bakom nämndens principförslag.⁴⁷ Den 1 maj 1988 trädde den nya organisationen i kraft. Fem sociala distriktsnämnder⁴⁸ med tillhörande förvaltningar fick ansvar för verksamhetsområdena individ- och familjeomsorg, pensionärs- och handikappomsorg samt förskole- och fritidsverksamhet. Men både distriktschefer och annan personal var fortfarande underställda socialdirektören och socialnämnden. Kvar inom socialförvaltningens centrala administration fanns ett övergripande ansvar för socialtjänstens inriktning, resursfördelning, uppföljning och gemensamma angelägenheter.⁴⁹

2.2.2 Socialnämnder: februari 1991 – december 1995

Den kommunövergripande socialnämnden avvecklades den 1 december 1991, tio månader senare än kommunfullmäktige först hade beslutat. De tidigare distriktsnämnderna hade redan den 1 februari 1991 blivit självständiga socialnämnder, direkt underställda fullmäktige, och med samma geografiska ansvarsområde som tidigare: Socialnämnden Centrum, Nordöstra socialnämnden, Östra socialnämnden och Västra socialnämnden. Lokala socialnämnder innebar en betydande förändring genom att de nya nämnderna blev facknämnder direkt underställda fullmäktige och utrustade med ett långtgående uppdrag och ansvar. Den tidigare Södra sociala distriktsnämnden hade efter en utdragen process ombildats till fyra stadsdelsnämnder som enligt fullmäktiges beslut i februari 1990 skulle ”starta så snart detta är praktiskt möjligt”,⁵⁰ men fullt ut påbörjades inte nämndernas arbete förrän vid årsskiftet 1990/1991.

Det övergripande syftet med stadsdelsnämnderna var att fördjupa den kommunala demokratin för Malmöborna. Det decentraliserade beslutsfattandet ansågs leda till ”ökad effektivitet och till fördjupad kunskap om invånarnas behov”.⁵¹ Uppdraget omfattade alla lokala verksamheter såsom individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, barnomsorg skola, bibliotek samt kultur och fritid. Försöket med stadsdelsnämnder i södra Malmö var avsett

⁴⁶ KF bihang nr 17/1991: 1; KF 1991-01-31, § 8.

⁴⁷ KF bihang nr 245/1987; KF 1987-10-22, § 312.

⁴⁸ Centrum, Nordöstra, Östra, Västra resp. Södra sociala distriktsnämnden.

⁴⁹ KF bihang nr 17/1991: 3.

⁵⁰ KF bihang nr 5/1990; KF 1990-02-28, § 46. Stadsdelsnämnder inrättades avseende nordvästra, nordöstra och södra Fosie samt Oxie.

⁵¹ Projektledningsgruppen för stadsdelsnämnder i Malmö stad 1990: 2.

att pågå under tre, fyra år men upphörde redan efter det första året pga. att det nya borgerliga styret efter valet 1991 valde att avsluta försöksverksamheten. Efter detta abrupta slut omvandlades Södra socialnämnden till en produktionsstyrelse för Fosie, medan Oxie blev en renodlad beställarnämnd. Efter 1994 års kommunval blev det återigen ett politiskt skifte i kommunen – och den kommunala organisationen förändrades återigen. Socialdemokraterna drev igenom att ovannämnda produktionsstyrelse avvecklades redan vid årsskiftet 1994/1995 och att Oxie stadsdelsnämnd även fick funktion som socialnämnd.⁵² De övriga fyra socialnämnderna som inrättats 1991 fortsatte som sådana fram till 1996.

Översynen av den kommunala organisationen skulle dock fortsätta med full kraft. I januari 1995 tillsatte det nya socialdemokratiska styret en demokratikommitté för att utreda hur demokratin kunde utvecklas på lokal nivå. Samtidigt inleddes det politiska arbetet med att införa en decentraliserad kommunal organisation (se avsnitt 2.2.3 nedan).

2.2.3 Stadsdelsreformen (stadsdelsfullmäktige): 1996 – juni 2013

Den 21 juni 1995 beslöt kommunfullmäktige att fr.o.m. januari 1996 inrätta en ny kommunal organisation med tio stadsdelsnämnder – ”här benämnda stadsdelsfullmäktige” som det kryptiskt formuleras i beslutet – jämte tillhörande stadsdelsförvaltningar.⁵³ Att den beslutande instansen på lokal nivå benämndes stadsdelsfullmäktige var klart missvisande, eftersom den politiska församlingen inte var direktvald. Något sådant var och är inte förenligt med kommunallagen. Ledamöterna utsågs därför av kommunfullmäktige.

Syftet med reformen i Malmö var ”att stärka medborgarnas inflytande över den lokala politiken och över de frågor som berör dem som medborgare och boende i en stadsdel”.⁵⁴ I olika sammanhang brukade tillskyndarna beskriva införandet av stadsdelsfullmäktige som en ”demokratireform”.⁵⁵ Det saknades dock en politisk konsensus mellan partierna om behovet av reformen. Moderaterna var starkt kritiska till beslutet att på bred front införa en decentraliserad politisk organisation, vilket bl.a. framgår av partiets reservation i kommunstyrelsen.⁵⁶ Hos den politiska majoriteten (S + V + MP) fanns en stark tilltro till att den nya decentraliserade organisationen skulle minska avståndet mellan styrande och medbor-

⁵² KF bihang nr 155/1994; KF 1994-12-14 – 12-15, § 232.

⁵³ KF bihang nr 54/1995; KF 1995-06-21, § 97.

⁵⁴ KF bihang nr 54/1995, bilaga A: 15.

⁵⁵ Hagström & Petersson 2000: 15.

⁵⁶ Utdrag ur Moderaternas reservation i kommunstyrelsen (1995-05-31): ”Vi vill ge direkt inflytande till den enskilde individen. (...) Det blir inte bättre demokrati bara för att det finns fler politiker i ett bostadsområde” (KF bihang nr 54/1995: 7). I debatten om reformen den 15 juni 1995 i fullmäktige hävdade Moderaternas Percy Liedholm att partiet inte hade något emot ”att man kanske delar upp kommuner som är resultat av sammanslagningar av småkommuner, utspridda på en stor geografisk yta. Det kan vara ganska naturligt, men att stycka Malmö i 10 delar är onaturligt” (KF protokoll 15.6.1995: 53). Men nuvarande Malmö består huvudsakligen av just tidigare småkommuner som inkorporerats i Malmö stad, t.ex. Limhamns köping samt Fosie, Bunkeflo och Oxie landskommuner (Andersson 1988).

gare, samtidigt som invånarnas påverkansmöjligheter i stadsdelen skulle öka. Utgångspunkten var att politikerna inom stadsdelen via invånarna skulle få ”en bättre kunskap om de lokala behoven vilket befrämjar effektiviteten i resursanvändningen”.⁵⁷ Det lokala perspektivet ställdes mot ett övergripande Malmöperspektiv.⁵⁸ Ansvar för stadsdelarna var det samma som för de tidigare stadsdelsnämnderna i södra Malmö (under 1991).

På uppdrag av kommunstyrelsen i Malmö gjorde Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet en omfattande processorienterad ”demokratiutvärdering” av stadsdelsreformen, vilket utmynnade i ett stort antal delrapporter med olika författare samt en slutrapport som publicerades år 2000 av Bo Hagström och Harry Petersson.⁵⁹ Det faktum att reformen vilade ”på en bräcklig politisk grund” var inte optimalt för genomförandet och tillämpningen, framhöll de i sin slutrapport, eftersom reformen ”tenderar att uppfattas som en dagslända av både medborgare och tjänstemän. Slutintrycket av tillämparnas *vilja* är alltså att den är kedjans svagaste länk. Brister den, så faller reformen”.⁶⁰

Utvärderingen påvisade en hög grad av passivitet bland många kommuninvånare när det gällde intresset att engagera sig politiskt i den egna stadsdelen. Orsakerna till och graden av passivitet kan variera. Statsvetaren Tommy Möller har i en studie – som Hagström och Petersson hänvisar till – exemplifierat med att medborgaren kan vara totalt politiskt ointresserad eller visserligen vara politiskt intresserad och rösta i allmänna val men ändå välja att följa det politiska skeendet från åskådarplats (s.k. åskådardemokrater).⁶¹ Överfört till stadsdelarnas Malmö kan noteras att stadsdelspolitikerna var mer positivt inställda till reformen än medborgarna, som antogs ha ägnat reformen ”ett tämligen förstrött intresse”.⁶² Merparten av kommuninvånarna betraktades i utvärderingen som just åskådardemokrater: ”Medborgarna rusar inte till politiska möten eller söker upp sin stadsdelspolitiker av pur entusiasm för att nya påverkanskanaler har öppnats.”⁶³ Frågan är om intresset hade varit högre om det funnits möjlighet att anordna *direktval* till stadsdelsfullmäktige, vilket dock är en hypotetisk fråga eftersom det inte var eller är möjligt enligt kommunallagen.

Mindre än tio år efter införandet av den genomgripande stadsdelsreformen tillsatte kommunstyrelsen i mars 2005 en parlamentarisk kommitté för att göra en *förnyad* översyn av den kommunala organisationen.⁶⁴ Men redan dessförinnan fanns ett utbrett missnöje

⁵⁷ KF bihang nr 54/1995: 3. I KF:s debatt (se not 56 ovan) var ett av Anders Rubins (S) argument för stadsdelsreformen, att minska ett utbrett politikerförakt. ”Det finns alltså en betydande möjlighet för oss politiker att öka vår egen legitimitet mot befolkningen, minska misstroendet, genom att utveckla arbetsformerna så att det underlättar för medborgarna att ta kontakt. Det är här stadsdelsfullmäktige kommer in” (KF protokoll 15.6.1995: 50). Rubin var politiskt ansvarig för genomförandet av 1995 års stadsdelsreform.

⁵⁸ KF bihang nr 13/2008: 96.

⁵⁹ Hagström & Petersson 2000.

⁶⁰ Ibid.: 293.

⁶¹ Möller 1999: 141, 145f.

⁶² Hagström & Petersson 2000: 142.

⁶³ Ibid.: 291.

⁶⁴ KS 2005-03-16, § 68.

bland t.ex. ledande (S)-politiker om utvecklingen i stadsdelarna. Att tillsätta en parlamentarisk utredning kan därför ha varit ett sätt att kanalisera detta missnöje. I uppdraget till kommittén motiverades översynen på följande vis av Ilmar Reepalu, kommunstyrelsens ordförande:

Det viktigaste skälet för en översyn är [...] att reformen fortfarande efter 10 år är starkt politiskt kontroversiell. [...] Alla organisatoriska lösningar har sina fördelar och nackdelar. Balansen måste emellertid vara positiv.⁶⁵

En av dessa nackdelar som lyftes fram var att ”tio självständiga områden försvårar likabehandling inom vård, skola och omsorg. [...] Tio parallella verksamheter innebär en upp-splittring av kompetens.”⁶⁶

Central och lokal nivå i hemlöshetsarbetet – samordning och konfliktytor

Den bärande tanken bakom stadsdelsreformen var således att alla lokala verksamheter skulle hanteras på stadsdelsnivå. Det hindrade inte att det ändå förekom behov av centralt samordnande och styrande funktioner som i vissa fall var pådrivande gentemot lokal nivå. I övergripande hemlöshetsfrågor fick Kirseberg ett särskilt ansvar. Vid stadsdelen placerades både den dåvarande Bokningscentralen (se avsnitt 5.3.2) och en nyinrättad tjänst som bostadssamordnare. Samordnaren, som tillträdde tjänsten i början av 2001, ledde arbetet i en särskild strategigrupp med chefer från några av IFO-verksamheterna, där uppgiften var ”att analysera behov i förhållande till hemlösa, lång- och kortsiktigt planera boendeformer för hemlösa samt initiera och driva utveckling inom området”.⁶⁷

På kommuncentral nivå började Stadskontoret (STK) från 1996, samma år som stadsdelsreformen trädde i kraft, att årligen samla in, bearbeta och publicera tvärsnittsrelaterad statistik beträffande antalet *bostadslösa*. Kartläggningen baserades på data från de lokala förvaltningarna. Det hade visserligen även skett tidigare, men inte med samma systematik som nu. Som bostadslös definierades ”samtliga personer som ofrivilligt saknar egen bostad och som uttryckt detta som ett problem i kontakten med socialtjänsten”.⁶⁸ Definitionen innefattade klienter som bl.a. var placerade i stadsdelarnas andrahandslägenheter. Därutöver började STK, i varje fall sedan 2003, kartlägga *hemlöshetens* omfattning, baserad på Socialstyrelsens snäva definition från 1999,⁶⁹ enligt vilken klienter som hade andrahandsboende eller som var stadigvarande inneboende inte betraktades som hemlösa.

Till skillnad från ovannämnda harmlösa uppgift av informations- och servicekaraktär fanns det också initiativ av STK som starkt ifrågasattes av åtskilliga stadsdelar, eftersom det för dem utmanade syftet med en decentraliserad organisation. Följande ärende initierades

⁶⁵ Skr. från kommunstyrelsens ordförande, 2005-03-02: 4.

⁶⁶ Ibid.: 5.

⁶⁷ KF bihang nr 139/2004: 35.

⁶⁸ Ibid.: 30.

⁶⁹ Socialstyrelsen 2000: 6.

av STK strax före millennieskiftet där syftet var att överföra delar av de lokala förvaltningarnas arbete med bostadslösa till en enhet på kommunövergripande nivå. Det ärende som jag nu ska berätta om illustrerar det spänningsfält som kunde uppstå mellan lokala och centrala företrädare, förmodligen som en följd av väsensskilt olika utgångspunkter.

Bakgrunden var följande: I en rapport till samtliga stadsdelar i september 1999 föreslog STK att delar av kommunens arbete med bostadslösa skulle överföras till en *kommungemensam* enhet.⁷⁰ STK var missnöjt med de senaste årens utveckling. Antalet bostadslösa hade sedan den 1 oktober 1996 ökat med 113 personer till 865.⁷¹ Det fanns en tendens att hyresgäster i övergångslägenheter hade problem med att överta förstahandskontrakt. STK efterlyste fler boendebalternativ i form av jour- och korttidsboende, tillsynsboende och skyddat boende, bl.a. för att minska hotellplaceringarna som fortfarande var omfattande och därmed ekonomiskt betungande. Stadsdelarnas brist på alternativa boendeformer i grupp- och kollektivboende var, enligt STK, anledningen till att många blev "kvarboende under långa perioder på hotell eller dygnshärbärge/dygnsboende" och därför skisserades ett förslag på olika alternativa boendeformer för 90 bostadslösa som hade det gemensamt att de inte ansågs klara eget boende och därför var i behov av differentierade boendeformer som svarade mot de klientkategorier som de ansågs tillhöra.

STK föreslog att det skulle inrättas en kommuncentral enhet för att administrera, utveckla etc. differentierade boendeenheter, och att den organisatoriskt skulle placeras vid en av stadsdelsförvaltningarna. I rapporten målades även upp ett kommande behov av en mobil enhet för tillsynsverksamhet under nätter och helger. Konceptet hade, visade det sig senare, inspirerats av Göteborg stads s.k. Altbomodell som innehöll olika differentierade boenden för personer som stod utanför den ordinarie bostadsmarknaden.⁷² Stadsdelarna ansåg för sin del att det också fanns behov av fler övergångslägenheter, utöver de totalt 305 som de redan förfogade över, varav 90 procent var koncentrerade till fyra stadsdelar (Södra Innerstaden, Centrum, Fosie och Kirseberg).⁷³ Men att tillgodose stadsdelarnas ökade efterfrågan av övertagbara lägenheter var inte aktuellt enligt STK rapport, med motiveringen att förvaltningarna hade framhållit "de svårigheter som föreligger när det gäller att erhålla lämpliga lägenheter, förvalta och administrera lägenheter samt att hantera hyresjuridiska frågor".⁷⁴ Slutsatsen tycks ha varit att stadsdelarna saknade tillräcklig kompetens för att fullt ut anskaffa och förvalta andrahandslägenheter. Förslaget i denna del innebar att det borde inrättas en "lägenhetsbyrå" inom Plan- och miljöroteln som skulle svara för administration, förvaltning och hyresjuridisk expertis, teckna andrahandskontrakt med hyresgäster samt

⁷⁰ Stadskontoret 1999. Ärendet ingår som en del av KF bihang 104/2000, men rapporten från 1999-09-07 och stadsdelsfullmäktiges har inte tagits med i bihanget.

⁷¹ Stadskontoret 1999: 2.

⁷² Kopplingen till Altbomodellen framgår av Stadskontorets skrivelse 2000-08-15 till KS:s folkhälso-, vård- och omsorgsberedning (KF bihang 104/2000: 4).

⁷³ Fredricson & Svensson 1999: 3–4.

⁷⁴ Stadskontoret 1999: 4.

svara för anskaffning av andrahandslägenheter. Därigenom skulle socialtjänsten undvika den dubbla och motstridiga rollen att vara både hjälpare och hyresvärd åt sina egna klienter.⁷⁵

I remissvaren förkastade två av de största stadsdelarna, Södra Innerstaden och Fosie, båda förslagen från STK. De gick alltså i bräsch för kritiken. Övriga stadsdelar ställde sig huvudsakligen bakom STK:s förslag. Efter den första remissomgången valde STK att utarbeta ett nytt förslag som ”på några väsentliga punkter” skilde sig från 1999 års förslag.⁷⁶ STK bifogade en rapport som man låtit konsultföretaget Komrev utarbeta angående stadsdelarnas rutiner för ”bevakning och uppföljning” av uthyrning av andrahandslägenheter i stadsdelarna.⁷⁷ Det hände ”i något enstaka fall” att den administrativa hanteringen av hyreskontrakt var bristfällig, eftersom man inte visste var förstahandskontrakten och de skriftliga överenskommelserna förvarades.⁷⁸ Totalt åtta av tio stadsdelar saknade skriftliga rutiner för tillsynen av övergångslägenheterna. Vissa brister var iögonenfallande.⁷⁹

Det händer att klienter enbart får besök 1–2 gånger/år. I något enstaka fall har även klienten blivit bortglömd vid exempelvis organisationsförändringar i kommunen. I någon stadsdel är tillsynen ej prioriterad vid exempelvis underbemanning och liknande situationer.

Konsulterna lät förstå att det fanns åtskilliga argument som talade för en central hantering av andrahandslägenheter, även om författarna infogade en brasklapp om att de inte ifrågasatte ”decentraliseringen [som] ett uttryck för den politiska viljan”.⁸⁰ Men i realiteten är det svårt att se rapporten som något annat än just ett ifrågasättande, bortsett från att man lyfte fram Södra Innerstaden som ett föredöme ”för uppföljning och bevakning”.⁸¹ Enbart skäl som talade för centralisering redovisades i konsulternas sammanfattande synpunkter (effektivitetsvinster och minskade kostnader för kommunen), ingenting som talade för en fortsatt decentraliserad verksamhet av handhavandet av andrahandslägenheter.⁸²

Ansvar för att bygga ut alternativa boendeformer skulle i STK:s nya förslag vara kvar på stadsdelsnivå. STK konstaterade dock att den decentraliserade organisationen inte medfört att vare sig antalet bostadslösa eller hotellplaceringar hade minskat. Därför föreslogs att organisationen på lokal nivå skulle kompletteras med en kommungemensam bostadsgrupp placerad vid Södra Innerstaden bestående av fyra tjänster med syftet ”att säkra en positiv

⁷⁵ Sahlin 1996: 290ff, 300 (passim); Stadskontoret 1999: 5.

⁷⁶ Stadskontoret 2000.

⁷⁷ Fredricson & Svensson 1999.

⁷⁸ Ibid.: 8.

⁷⁹ Ibid.: 9.

⁸⁰ Ibid.: 15.

⁸¹ Ibid.: 9.

⁸² Ibid.: 15.

utveckling av arbetet med bostadslösa”.⁸³ Dess uppgift skulle vara att dels anskaffa lägenheter och gruppboenden, dels upprätta register över beståndet av lägenheter, dels svara för kompetenshöjande åtgärder för berörda tjänstepersoner vid stadsdelarna. Vid anskaffning av lägenheter hade det vid stadsdelsreformens ikraftträdande 1996 utfärdats en rekommendation om att respektive stadsdel ”i möjligaste mån” skulle ha sitt bestånd av lägenheter inom den egna stadsdelen:

Denna rekommendation tillkom för att undvika en koncentration av problemhushåll från samtliga stadsdelar i vissa fastigheter utan att den stadsdel där fastigheten var belägen hade någon kontroll över detta. Rekommendationen har dock inneburit att stadsdelar som haft svårigheter att erhålla lämpliga lägenheter i det egna området inte kunnat utöka verksamheten i önskad omfattning.⁸⁴

STK föreslog därför att rekommendationen skulle upphöra. Fosie motsatte sig starkt detta, eftersom stadsdelen befarade att det skulle leda till en kraftig ökning i Fosie av hushåll med social problematik. Kirseberg, Centrum och Rosengård tog avstånd från att skapa en kommunövergripande bostadsgrupp, eftersom dessa frågor bättre kunde skötas via samverkan med övriga stadsdelar. Södra Innerstaden var starkt kritisk i sitt yttrande:

Södra Innerstadens stadsfullmäktige kan inte acceptera ansvar för att kontraktera lägenheter och gruppboende enligt förslag i remissen. Förslaget riskerar att ointetgöra det arbete som stadsdelens bostadsgrupp hittills uppnått. Södra Innerstadens stadsdelsfullmäktige förordar att respektive stadsdel tar det fulla ansvaret för sina bostadslösa samt att en kommitté tillsätts för mer långsiktiga bostadspolitiska lösningar.⁸⁵

Remissomgången visade att det fortfarande fanns betydande skillnader mellan stadsdelarna i synen på ansvarsfördelning mellan lokal och central nivå. STK:s slutsats var att förslaget om en särskild kommungemensam organisation saknade ”tillräckligt stöd” för att det skulle kunna genomföras. Det gällde också förslaget om en lägenhetsbyrå.

Till slut förordade STK och kommunstyrelsens Folkhälso-, vård- och omsorgsberedning att det enbart skulle inrättas en tjänst som bostadssamordnare med placering vid stadsdelen Kirseberg, eftersom denna stadsdel sedan tidigare hade ett visst samordningsansvar i frågor om bostads-/hemlöshet (se ovan). Frågan om en kommungemensam lägenhetsbyrå föll pga. att det saknades stöd från Södra Innerstaden och Fosie, dvs. från två av de största stadsdelarna. I september 2000 beslöt kommunfullmäktige om en ny organisation av det övergripande hemlöshetsarbetet utifrån STK:s kraftigt omarbetade förslag.⁸⁶ I fråga om lägenheter för uthyrning i andra hand fortsatte stadsdelarna att själva anskaffa lägenheter via sina kontakter med bostadsföretagen, vilket också innebar att en stadsdel kunde låta vissa lägenheter stå tomma i avvaktan på att det skulle dyka upp bostadslösa klienter som ansågs vara

⁸³ Stadskontoret 2000: 3.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ KF bihang nr 104/2000: 15.

⁸⁶ KF 2000-09-28, § 173.

lämpliga andrahandshyresgäster.⁸⁷ Men samtidigt var stadsdelarna inte låsta vid den tidigare rekommendationen om att lägenheterna skulle vara placerade inom den egna stadsdelen, en nyordning som Fosie hade motsatt sig (se ovan).

2.2.4 Sociala resursnämnden: juli 2008 – april 2017

Kommittén för översyn av den kommunala organisationen överlämnade i maj 2006 sin slutrapport, där dock dess förslag om att införa programnämnder ansågs vara ottydligt och ifrågasattes både av remissinstanser och av KS-ordföranden.⁸⁸ Ett år senare, i april 2007, ansåg kommunstyrelsens ordförande, Ilmar Reepalu, att det nu var dags att stadsdelarna skulle ”utvecklas och renodlas” och bättre svara mot allmänpolitikerns ansvar för den lokala verksamheten.⁸⁹ Hans slutsats var att ”stora delar av det politiska ansvaret över kommun-gemensam och anslagsfinansierad verksamhet (bör) föras över till en eller två nya nämnder för kommungemensam verksamhet”.⁹⁰ Den decentraliserade organisationen behövde med andra ord luckras upp. Utgångspunkten överensstämde väl med utvärderarnas påpekande om stadsdelsreformen: ”Det finns [...] en mållkonflikt i kommundelsreformen mellan centralisering och decentralisering. Svårigheten är att avgöra var någonstans på en tänkt skala mellan ytterligheterna man får den bästa avvägningen.”⁹¹

Kommunstyrelsen tillsatte den 9 maj 2007 en ny organisationsutredning där inriktningen var identisk med det som kommit till uttryck i ovannämnda skrivelse från KS-ordföranden drygt en vecka tidigare.⁹² Sistnämnda dokument, som närmast hade karaktären av utredningsdirektiv till Stadskontoret, innehöll uppfordrande uppmaningar till den kommande utredningen: Stärk den kommunövergripande överblicken, utveckla och renodla stadsdelarnas roll med betoning på politikernas ansvar på lokal nivå.⁹³ Tidshorisonten var oerhört snäv, eftersom KS-ordföranden vid sittande sammanträde fick majoritet för sitt yrkande att organisationen skulle träda i kraft redan den 1 juli 2008.

STK:s delutredningar togs fram rekordsnabbt, men utan att deras delförslag om en kommungemensam nämnd (Social resursnämnd) förlänades en organisationsteoretisk analys eller ens en konsekvensanalys utifrån exempelvis en verksamhets- och personalmässig horisont. Den enda stadsdelsfullmäktige som framförde kritik var *Västra innerstaden*, som i sitt yttrande föreslog att det skulle utarbetas en personalstrategi ”så att arbetet med de konsekvenser, exempelvis övertalighet, inom befintliga förvaltningar hanteras i samråd så att resultatet blir så optimalt som möjligt för alla parter”.⁹⁴ Kommunstyrelsens och STK:s

⁸⁷ Knutagård 2009: 85.

⁸⁸ Kommittén för översyn av den kommunala organisationen, 2006

⁸⁹ Skr. från kommunstyrelsens ordförande, 2007-04-30: 2.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Hagström & Petersson 2000: 22.

⁹² KS 2007-05-09, § 128. Nämnda skrivelse hade därefter fått en del kompletterande tillägg som ordföranden hade lagt fram vid sittande sammanträde.

⁹³ KF bihang nr 13/2008: 95.

⁹⁴ Ibid.: 252.

uppdrag gällde dock inte verksamheterna som sådana, utan var inriktat på en utveckling av stadsdelspolitikernas roll och ansvar, vilket förklarar att förankringsprocessen enbart gällde den *politiska* nivån.⁹⁵

Även om samtliga stadsdelsfullmäktige huvudsakligen var positivt inställda till den nya övergripande nämnden (Sociala resursnämnd) fanns det kritiska röster: *Husie* stadsdelsfullmäktige menade att behoven av att skapa en övergripande nämnd huvudsakligen var politiska. Att utredningen ”inte analyserar konsekvenser av alternativa modeller” innebar därför ”en begränsning för att på ett bra sätt kunna ta ställning för nyttan av en ny kommunövergripande nämnd”.⁹⁶ *Rosengård* var inne på samma linje när fullmäktige i sitt yttrande framhöll att det saknades ”en mer utvecklad analys kring det faktiska behovet av kommungemensam samordning eller varför en verksamhet bör vara kommungemensam”.⁹⁷

Tillkomsten av Sociala resursnämnden (SRN) den 1 juli 2008 ledde till en ansvarsfördelning mellan lokal och central nivå.⁹⁸ SRN fick ansvar för olika kommungemensamma verksamheter och angelägenheter, däribland olika härbärgesliknande boenden, blockförhyrda boendeverksamheter m.m. Från stadsdelen Kirseberg överfördes bl.a. tjänsten som bostadssamordnare och Bokningscentralen. Tjänsten som bostadssamordnare, som inrättats av fullmäktige i början av 2000-talet,⁹⁹ utvecklades dock redan 2012 när de strategiska uppgifterna rörande hemlöshetsarbetet överfördes till Stadskontoret.

2.2.5 Stadsområdesnämnder: juli 2013 – april 2017

Stadsfullmäktige utvecklades vid halvårsskiftet 2013, efter 17,5 år, och ersattes av en ny och avsevärt avskalad organisation med fem geografiskt indelade stadsområdesnämnder (Innerstaden, Norr, Söder, Väster, Öster).¹⁰⁰ Vid organiseringen av de nya områdesnämnderna fusionerades genomgående två stadsdelar som kom att bilda ett nytt stadsområde (exempelvis slogs Västra respektive Södra Innerstaden samman till stadsområde Innerstaden). De resurskrävande skolfrågorna överfördes från stadsdelsnivå till tre nya övergripande skolnämnder. Kvar på stadsområdesnivå blev ansvaret för individ- och familjeomsorg, vård- och omsorg samt lokal kultur- och fritidsverksamhet. Denna period blev ytterst kortvarig, knappt fyra år. Stadsområdesorganisationen upphörde i månadsskiftet april/maj 2017 när de tre nuvarande socialnämnderna inrättades. I efterhand ansåg en tidigare stadsdelschef att den nya organisationen var en halvmesyr och att mycket tid och resurser gick åt till att foga samman de två tidigare stadsdelsförvaltningarna till en fungerande organisation pga. skillnader i kulturer, arbetssätt och storlek.

⁹⁵ Stadskontoret skickade ut delutredningarna på remiss till stadsdelsfullmäktige den 7 november 2007 och med deadline den 20 december samma år.

⁹⁶ KF bihang nr 13/2008: 184–185.

⁹⁷ Ibid.: 227.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ KF 2000-09-28, § 173.

¹⁰⁰ KF bihang nr 53/2013; KF 2013-05-30, § 91.

2.3 Arbetsmarknads- och socialnämnden – bakgrund, inriktning och organisation

2.3.1 Bakgrund

Den 6 april 2016 beslöt kommunstyrelsen att en politiskt tillsatt styrgrupp skulle utreda den framtida organisationen av och ansvaret för de frågor som vilade på de dåvarande fem stadsområdesnämnderna och Sociala resursnämnden. Översynen skulle också gälla närallgande verksamheter med kopplingar till dessa sex nämnder.¹⁰¹

Motivet till översynen var enligt kommunstyrelsens ordförande, Katrin Stjernfeldt Jammeh, att Malmö för det första ”under de senaste decennierna förändrats kraftigt” till följd av en (kraftig) befolkningsökning.¹⁰² Denna beskrivning kan, enligt min mening, behöva nyanseras. Kommunens oavbrutna befolkningsökning hade bara pågått sedan 1985. Efter hundra år av expansion blev nämligen 1971 inledningen till en nettoutflyttning från Malmö till kranskommunerna under de följande fjorton åren, vilket sammanföll med att ”stora delar av industristrukturen [i Malmö] slogs ut som föråldrad”.¹⁰³ Malmö som industristad tillhör sedan början av 1990-talet en svunnen tid. Nu är det i stället Malmö som en växande postindustriell ”kunskapsstad” – i nya urbana miljöer – som kommunledningen vill visualisera.¹⁰⁴ Men denna bild var och är motsägelsefull. Välfärdsforskaren Tapio Salonen har exemplifierat med vad andra sidan av myntet kännetecknas av: ”hög koncentration av hushåll med låga inkomster, hög arbetslöshet, växande bostadssegregation och områden som domineras av fattigdom och kriminalitet”.¹⁰⁵ Arbetslöshetstalen i Malmö är väsentligt mycket högre än i riket som helhet.¹⁰⁶

Befolkningsökningen hade enligt kommunstyrelsens ordförande medfört att Malmö ”till viss del fått en annan sammansättning” jämfört med tidigare – en formulering som onekligen lämnar fältet öppet för allehanda tolkningar. Den ändrade ”sammansättningen” kan ses mot bakgrund av den sociala omvandling som kommunen har genomgått på olika områden under de senaste decennierna, och där Malmö skiljer sig betydligt från övriga

¹⁰¹ KS 2016-04-06, § 124.

¹⁰² Skr. från kommunstyrelsens ordförande, 2016-03-04: 1; KS AU-II 2016-03-07, nr 85. I KS protokoll 2016-04-06 hävdas, att ”Kommunstyrelsen beslutade den 4 mars 2016 att ge stadskontoret i uppdrag att den 6 april 2016 presentera ett förslag till utredningsdirektiv [...]” (§ 124). Det förstnämnda datumet är en felskrivning. KS hade inget sammanträde den 4 mars 2016. Det var i stället KS arbetsutskott II som fattade beslutet den 7 mars. I både Stadskontorets ursprungliga (remissutgåvan) och slutgiltiga utredning upprepas samma felskrivning (KF bilag nr 158/2016: 12, 454).

¹⁰³ Svenning 1998: 37.

¹⁰⁴ Ristilampi 2020: 93.

¹⁰⁵ Salonen 2020: 99; Salonen 2012.

¹⁰⁶ Av data som forskargruppen Skånska hem vid Socialhögskolan i Lund har beställt via SCB framgår att arbetslösheten i Malmö för samtliga i åldern 16–64 år under perioden 2005–2020 varierade mellan 10 och 13,7 %. För inrikes födda: 6,5–8,7 %, för utrikes födda: 17,3–22,1 %. Som jämförelse uppgick andelen för riket som helhet under år 2020 till 8,4 % (samtliga), 5,2 % (inrikes födda) och 8,9 % (utrikes födda).

storstäder.¹⁰⁷ Ett uttryck för omvandlingen är den ökade andelen personer födda utomlands respektive som har utländsk bakgrund,¹⁰⁸ vilket accentuerades från hösten 2015 i samband med tusentals människors flykt till bl.a. Sverige från krigshärjade områden, däribland Syrien. När kommunstyrelsens ordförande Stjernfeldt Jammeh i mars 2016 anspelade på denna utveckling för att motivera behovet av en översyn av den kommunala organisationen, valde hon att karakterisera utvecklingen som ”flyktingströmmar” som från hösten 2015 ”nådde Malmö och Sverige”.¹⁰⁹

Låt oss återvända till organisationsöversynen. Kommunstyrelsens snävt tilltagna tidsplan innebar att den politiskt tillsatta styrgruppen (under ledning av kommunstyrelsens ordförande) två månader senare, dvs. i juni 2016, skulle presentera sitt förslag till remissversion för KS.¹¹⁰ Tidsramen och det faktum att remissperioden inföll under sommarperioden lär knappast ha främjat någon diskussion bland anställda vid berörda förvaltningar. Efter remisstidens utgång i månadskiftet augusti/september 2016 skulle styrgruppen och STK sammanväga inkomna remissvar innan kommunstyrelsen den 2 november 2016 tog ställning till förslaget. Med de utgångspunkterna fanns inga förutsättningar att göra en fördjupad genomlysning av det breda organisationsfält som var styrgruppens uppdrag.

2.3.2 Tillblivelse

I slutet av november 2016 beslutade kommunfullmäktige om en delvis ny kommunal nämndorganisation. De fem geografiskt indelade stadsområdesnämnderna och Sociala resursnämnden (SRN) upphörde den 1 maj 2017 och i stället infördes tre nya socialnämnder: Arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN), Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden (HVON) och Funktionsstödsnämnden (FSN) med tillhörande förvaltningar.¹¹¹ Av dessa hade ASN minst antal månadsanställda medarbetare under år 2020 (2 386) medan HVON hade flest (5 417).¹¹² Den dominerande delen av ASF utgörs av fem geografiskt skilda socialtjänstområden som svarar mot Malmös stadsområdesindelning (se kartbild nedan) och som också går tillbaka till de tidigare områdesnämndernas geografiska ansvarsområden under perioden.

Renodlade individ- och familjeomsorgsverksamheter överfördes från de tidigare stadsområdesnämnderna och Sociala resursnämnden till ASN, men även andra verksamheter

¹⁰⁷ Salonen 2020: 99–101.

¹⁰⁸ Kategorin ”med utländsk bakgrund” består av dels utrikes födda, dels inrikes födda med två utrikes födda föräldrar (SCB 2002: 10).

¹⁰⁹ Skr. från kommunstyrelsens ordförande, 2016-03-04: 1.

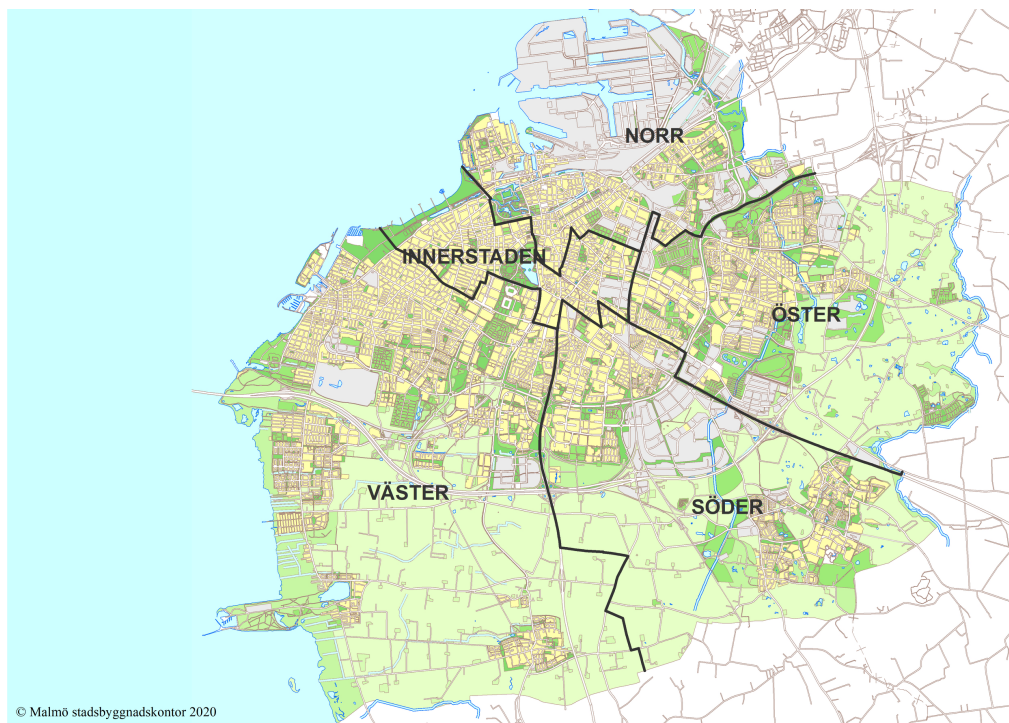
¹¹⁰ KS 2016-04-06, § 124. Av styrgruppens ledamöter och adjungerade hade den absoluta majoriteten en plats i kommunstyrelsen (i egenskap av ordförande, ordinarie ledamöter eller ersättare). Styrgruppen riskerade knappast att få sitt förslag nedröstat i KS.

¹¹¹ KF bihang nr 158/2016; KF 2016-11-23 – 11-24, § 272.

¹¹² Stadskontoret 2021a, s. 70.

flyttades över till ASN från SRN, däribland familjerätt, familjerådgivning och handläggning av alkoholserveringstillstånd. Hos ASN hamnade även budget- och hyresrådgivning, som tidigare hade varit Miljönämndens angelägenhet, och den nya Bostadsrådgivningen som inledde sin verksamhet 2019. Dessa verksamheter var ursprungligen tänkta att tillhöra Tekniska nämnden, men är exempel på att vissa detaljer omprövades och justerades efter fullmäktiges principbeslut.

Karta över Malmös nuvarande geografiska stadsområden



ASN ansvarar visserligen för individärenden rörande ekonomiskt bistånd, vilket kan tyckas vara självklart, men frågan var och är starkt politiserad och detsamma gällde frågan om de kommunala arbetsmarknadsinsatsernas tillhörighet.¹¹³ Arbetsmarknadsfrågorna vandrade från att vara en del av förslaget om en "Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnd" i styrgruppens remissversion från juni 2016, till att drygt fyra månader senare ingå som en

¹¹³ Detta framgår tydligt av stadsrådesnämndernas remissyttranden och vissa reservationer. Stadsområde Innerstaden gjorde en markering och framhöll "att det är av yttersta vikt att ansvaret för handläggning av ekonomiskt bistånd även fortsatt ligger kvar inom Individ- och familjeomsorgen, då det annars är mycket svårt att bedriva ett arbete ur ett helhetsperspektiv för de individer socialsekreterarna möter. Det är endast ett litet antal klienter med försörjningsstöd vars problem enbart är att de saknar arbete. Många klienter har behov av stöd- och rehabiliterande sociala insatser för att de ska kunna bli självförsörjande" (citrat från Innerstadens yttrande 2016-08-31, återgivet i KF bihang nr 158/2016, s. 159).

del av "Arbetsmarknads- och socialnämnden" i styrgruppens slutgiltiga förslag till kommunstyrelsen.

Styrgruppens förslag i remissversionen var att inrätta en "Individ- och familjeomsorgsnämnd" vilket svarade väl mot den nya nämndens huvudsakliga inriktning och som också korresponderade mot de två andra socialnämnderna. Att "arbetsmarknad" på detta sätt inkorporerades som en del av den nya nämndens benämning (Arbetsmarknads- och socialnämnden) förefaller vara ett utslag av den rådande politiska diskursen och har bidragit till att förmedla en otydlig bild av nämndens faktiska ansvarsområde. Denna tendens delar Malmö med en rad andra kommuner. Kommunala arbetsmarknadsinsatser borde, enligt min mening, ha införts som en av många verksamheter inom den tilltänkta Individ- och familjeomsorgsnämnden, men utan att prägla förvaltningens namn.

Hemlöshetsfrågan gavs en framskjuten plats i kommunstyrelsens utredningsdirektiv, även om den sedan enbart ägnades en begränsad uppmärksamhet i STK:s utredning.¹¹⁴ Den nya organisationen skulle enligt direktiven vara ändamålsenlig genom att ha ett "sammanhållet grepp för att möta hemlöshet". I sin skrivelse från i början av mars 2016 framhöll KS-ordföranden att en minskad bostadsbrist och hemlöshet förutsatte att "kompetenser från olika delar av kommunens organisation tas tillvara i både planering och i genomförande av olika åtgärder", samtidigt som Stjernfeldt Jammeh betonade en "tydlig" ansvarsfördelning.¹¹⁵ En annan viktig aspekt för att åstadkomma en ändamålsenlig organisation var att nämnderna skulle tillhandahålla "likvärdiga insatser, service och omsorg över hela staden",¹¹⁶ vilket stadsområdesnämnderna och deras förvaltningar inte hade kunnat leva upp till. Eller som STK i en diplomatisk formulering konstaterade i sin utredning: "Nuvarande organisation har fungerat väl i många delar men inte lika väl i andra."¹¹⁷ I utredningen diskuteras inte den närmare innebörden av "likvärdighet" och inte heller den betydelsefulla skillnaden mellan *likvärdiga* respektive *lika* insatser. För att åstadkomma likvärdiga insatser inom bl.a. hemlöshetsarbetet beslöt fullmäktige, på styrgruppens förslag, att minska antalet facknämnder/förvaltningar med särskilt ansvar inom detta fält. I STK:s remissversion hävdades att med färre nämnder:

... skapas bättre förutsättningar för en ökad likställighet för Malmöborna vid bedömning av bistånd och i tillgången till insatser, service, vård och omsorg genom omorganisationen. Detta skapas genom att ansvar för frågorna samlas i facknämnder.¹¹⁸

Att sammanföra IFO-verksamheterna till *en* nämnd och förvaltning är dock inte en garanti för att det automatiskt uppstår "en ökad likställighet för Malmöborna". Fortfarande mer

¹¹⁴ Det rörde sig egentligen om *två* utredningar med fyra månaders mellanrum: remissversionen och den slutgiltiga utredningen som överlämnades till kommunstyrelsen.

¹¹⁵ Skr. från kommunstyrelsens ordförande, 2016-03-04: 1.

¹¹⁶ Stadskontorets utredningar ingår i bilag nr 158/160 (citaten återfinns på s. 14 och 455).

¹¹⁷ KF bilag nr 158/2016: 12 och 454.

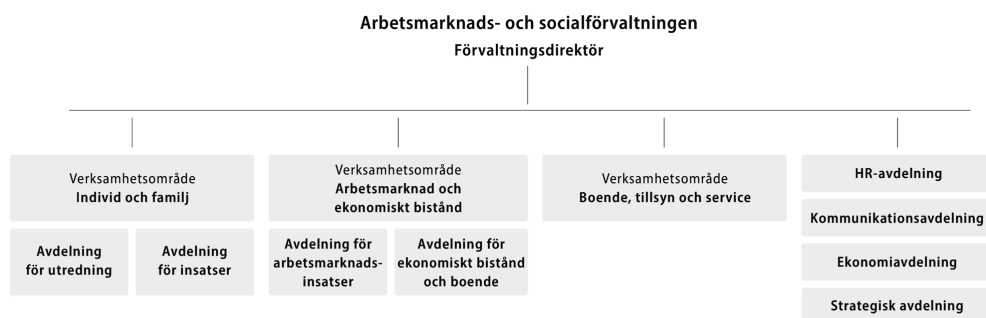
¹¹⁸ Ibid.: 459 (remissversionen).

än fyra år efter AFS:s tillkomst är det tydligt att förvaltningsledningen inte lyckats förverkliga detta mål. I stället har nuvarande socialtjänstområden fortsatt att utvecklas i olika riktningar.

2.3.3 ASF – lägesbeskrivning halvårsskiftet 2021

ASF har sedan 2019 genomgått omfattande interna omorganisationer, där den senaste trädde i kraft i februari 2020. Men även därefter har organisationsförändringar genomförts och med personalförflyttningar som en följd av det. Innan dess var ASF:s individ- och familjeomsorg geografiskt indelad i fem socialtjänstområden med en avdelningschef som ansvarig för respektive område. I figur 3 återges ASF:s nya, övergripande organisation sådan den fastställdes av förvaltningschefen i februari 2020. I den nya organisationen har den geografiska indelningsnivån ersatts av avdelningschefer som har operativt ansvar inom specifika verksamheter (t.ex. avdelningen för Ekonomiskt bistånd och boende), samtidigt som de geografiska områdena fortfarande i många fall är styrande för det sociala arbetets organisering. Inom två verksamhetsområden (Individ och familj respektive Arbetsmarknad och ekonomiskt bistånd), finns dessutom en byråkratisk överbyggnad i form av var sin ”områdeschef” med ett oklart uppdrag och mandat i förhållande till verksamhetsområdenas avdelningschefer. Inom ramen för vår fallstudie har vi dels följt förvaltningen och nämnden på en övergripande nivå, dels på verksamhets- och avdelningsnivå vad gäller utvecklingen inom Boende, tillsyn och service (BTS) samt Ekonomiskt bistånd och boende (EBB).

Figur 3. Översiktlig organisationsplan för ASF. (Bearbetning av förvaltningens egen organisationsskiss).



Vid socialtjänstområdena har vi ingående följt boendesektionernas verksamhet med inriktning på andrahandslägenheter och ärenden rörande nödprövning/bistånd. Under hösten 2021 kommer jag tillsammans med Ingrid Sahlin att publicera en rapport om handläggningen av nödprövning/nödbistånd.

Inom BTS verksamhetsområde har forskningsprojektet fokuserat på de tre enheter som i olika avseenden svarar för bostadsfrågor inklusive tillsyn och rådgivning: Inom enheten *Boende och stöd* har samlats sektioner med ansvar för genomgångsbostäder, inklusive teknisk tillsyn av dessa bostäder. Enheten *Etablering och rådgivning* ansvarar för mottagandet av

flyktingar (via Integrationscenter), bostadsrådgivning samt budget- och skuldrådgivning.¹¹⁹ Fram till halvårsskiftet 2021 svarade enheten även för bosättning av nyanlända som anvisats av Migrationsverket enligt bosättningslagen, men ansvaret har därefter överförs till *Boende och stöd*. Som nämnts tidigare i avsnitt 1.3.1 kommer jag och Ingrid Sahlin under hösten 2021 att publicera en rapport om gruppen nyanlända som har närmat sig fyraårsgränsen, eftersom deras bosättning i andra hand upphör efter högst fyra år. Inom enheten *Administration och stöd* ingår bl.a. Bokningscentralen (BC) och boendeadministration. BC svarar sedan februari 2021 för förvaltningens matchning av lediga andrahandslägenheter för målgruppen ”socialt hemlösa” (se vidare avsnitt 5.4.1).

Forskningsprojektets fallstudie om Malmö kommun råkade inledas samtidigt som ASF började genomföra en minst sagt tumultartad förändring av sin organisation. Även om huvudsyftet med forskningsprojektet *per se* inte har varit att analysera olika stadier av denna process eller spegla personalens och ledningens reaktioner, så har vi ändå på nära håll kunnat följa utvecklingen. I intervjuer och i samtal med tidigare och nuvarande personal samt fackliga företrädare, har organisationsfrågan ständigt uppkommit som ett naturligt samtalsämne. Återkommande teman har varit en allmän frustration över *top down*-genomförandet och personalens obefintliga delaktighet under processens gång. Till detta kommer ett starkt ifrågasättande av förvaltningsledningens styre. I forskningsprojektets kommande ”Malmöbok” kommer uppläggnings- och genomförandet av organisationsförändringarna att analyseras tillsammans med konsekvenser av den nya organisationen.

I början av juni 2021 kulminerade kritiken när samtliga fyra fackliga organisationer i en gemensam skrivelse motsatte sig en förlängning av förvaltningschefen Britt-Marie Petterssons förordnande i samband med att det skulle upphöra vid årsskiftet 2021/2022. De pekade på ”stora brister i hennes ledarskap och vi ser med oro på den tystnadskultur som sprids i förvaltningen genom hennes sätt att styra”.¹²⁰ Britt-Marie Pettersson valde emellertid att kvarstå som pretendent till posten som förvaltningsdirektör, trots denna kritik. *Sydsvenskan* publicerade återkommande artiklar i frågan,¹²¹ och personal inom ASF uttryckte på intranätet missnöje med direktörens ledarstil. I slutändan bortsåg dock kommunstyrelsens ordförande Katrin Stjernfeldt Jammeh från de fackliga organisationernas kritik och andra besvärande omständigheter som framkommit i offentlighetens ljus om Petterssons ledarskap. Kommunstyrelsens ordförande lät meddela: ”Vi har förtroende för vår förvaltningschef. Annars hade vi inte föreslagit att hon skulle få förlängt” – följt av det motstridiga uttalandet: ”Men det är klart att vi måste ta kritiken på allvar.”¹²²

¹¹⁹ Kommunerna är sedan november 2016 skyldiga att upprätthålla en kvalificerad rådgivningsverksamhet gentemot skuldsatta personer (5 kap. 12 § SoL).

¹²⁰ SACO, Vision, Kommunal & Ledarna 2021.

¹²¹ Artiklar i *Sydsvenskan* av Elin Fjellman (11.6.2021) resp. Jens Mikkelsen: 9.6.2021, 10.6.2021, 27.6.2021 (Mikkelsen 2021a, b, c).

¹²² *Sydsvenskan*, 11.6.2021.

Vid den centrala MBL-förhandlingen som föregick kommunstyrelsens beslut hade de fackliga organisationerna lagt fram ett motförslag där de bl.a. föreslagit en förkortad förordnandetid, i likhet med vad Moderaterna hade yrkat i kommunstyrelsens arbetsgivarutskott utan att där ha fått gehör för det.¹²³ Vidare: att arbetsgivaren skulle upprätta ”en handlingsplan med uppföljning för att arbeta med de brister i ledarskap och arbetsmiljö” som de fackliga organisationerna hade framfört. Dessa yrkanden avslogs av arbetsgivarparten.¹²⁴ Vid kommunstyrelsens sammanträde i slutet av juni 2021 beslöt majoriteten att förlänga förvaltningschefens förordnande med sex år¹²⁵ – ett beslut som enbart Vänsterpartiet reserverade sig mot. KS-ordförandes uttalande i media om att ”vi måste ta kritiken på allvar” visade sig sakna all grund.

2.4 Lägenhetsenheten (LE)

Lägenhetsenheten (LE) inrättades hösten 2005 som en del av dåvarande Fastighetskontoret (FK).¹²⁶ Stadskontoret hade redan 1999, som framgår av avsnitt 2.2.3 ovan, föreslagit att det skulle bildas en kommuncentral lägenhetsbyrå,¹²⁷ men det föll eftersom det inte gick att uppbåda stöd från samtliga tio stadsdelsfullmäktige. Frågan återkom bara några år senare i samband med kommunfullmäktiges behandling av 2004 års budget. En ledamot för Folkpartiet yrkade, med stöd av Moderaterna och Vänsterpartiet, ”att uppdra åt kommunstyrelsen att återkomma med förslag senast den 31 december 2003 om att ansvar för bostadslösheten ska ligga kommuncentralt”.¹²⁸ Det som var något exceptionellt var att detta och två andra yrkanden rörande hemlöshet hade fått ett tvärpolitiskt stöd och därmed majoritet i fullmäktige.¹²⁹ I samtliga fall anmälde Socialdemokraterna gruppreservationer mot besluten.¹³⁰ Stadskontorets beredning av ärendet drog ut på tiden, eftersom KS ville ta ställning till samtliga tre ärenden vid ett och samma tillfälle. I december 2004 beslöt kommunfullmäktige slutgiltigt att inrätta en kommuncentral lägenhetsenhet vid Fastighetskontoret.¹³¹

¹²³ Kommunstyrelsens arbetsgivarutskott, 2021-06-01, § 22. Reservation av Håkan Fäldt (M) mot utskottets förslag att förlänga förordnande med sex år i stället för tre år.

¹²⁴ Stadskontoret, *Förhandlingsprotokoll § 14 MBL*, 2021-06-16 (STK-2021-919).

¹²⁵ KS 2021-06-29, § 250.

¹²⁶ KF bihang nr 139/2004; KF 2004-12-15, § 260.

¹²⁷ Stadskontoret 1999. Ärendet ingår i KF bihang nr 104/2000, men Stadskontorets rapport från 1999-09-07 (av Bill Carlsson) och stadsdelsfullmäktiges yttranden ingår inte i bihanget.

¹²⁸ KF 2003-06-16–18, § 134, s. 34.

¹²⁹ De yrkanden som KF bifallit i juni 2003 var: förslag att utarbeta en handlingsplan för att motverka hemlöshet, förslag att ansvaret för bostadslösheten skulle vara kommuncentralt samt att bostadslösheten inte skulle belasta stadsdelarnas kärnverksamhet.

¹³⁰ KF 2003-06-16–18, § 134, s. 83.

¹³¹ KF bihang nr 139/2004; KF 2004-12-15, § 260. Beslutsformuleringen var dock mer formell: ”att godkänna förordat förslag till organisation för kommuncentralt ansvar för bostads- och hemlösheten”.

Lägenhetsenheten inom nuvarande Fastighets- och gatukontoret ansvarar för anskaffning, administration, uthyrning och förvaltning av "bostadslägenheter för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar", dvs. lägenheter som hyrs ut i andra hand "efter anvisning" från ASF.¹³² Därutöver har LE ansvar för teknisk tillsyn av övergångslägenheter. LE är indelad i en kontraktssektion och en tillsynssektion.

Kontraktssektionen består bl.a. av förvaltare som svarar för uthyrning av lägenhetsbeståndet och frågor som uppkommer i förhållande till andrahandshyresgäster och fastighetsägare samt hantering av eventuella störningar, försenade hyresinbetalningar och uppsägning av hyresavtal. Tillsynssektionen svarar för den löpande tekniska tillsynen av övertagbara lägenheter.¹³³ Tekniska nämnden framhöll i sitt remissyttrande över STK:s utredning om tillsynsorganisationen av kommunens andrahandslägenheter,¹³⁴ att det var av stor vikt att den tekniska tillsynen av övergångslägenheter fungerar "på det sätt som avtalats med hyresvärdarna annars är risken uppenbar att kommunen får svårigheter att nyanskaffa sociala lägenheter, vilket skulle få stora negativa konsekvenser för kommunen. [...] Risken gäller särskilt de privata hyresvärdarna som står för mer än hälften av de sociala hyresavtalen."¹³⁵

Innan LE:s tillsynssektion inrättades 2017 var fastighetsägarna återkommande kritiska till att kommunen saknade en fungerande tillsynsverksamhet för övergångslägenheterna. En något inlindad kritik kan även utläsas i STK:s uppföljning av satsningen "MKB 100", som jag berör i en prolog till kapitel 4. Satsningen riktade sig till drygt 100 strukturellt hemlösa barnfamiljer under åren 2014–2015. Av uppföljningen framgår att de dåvarande stadsområdesförvaltningarna själva ansåg att cirka hälften av barnfamiljerna hade behov av boenderelaterad rådgivning. Trots det genomfördes tillsynen, inklusive grundläggande stödinsatser, oftast enbart en gång per månad, ibland ännu glesare.¹³⁶ Tillsynen var med andra ord vid denna tid en nedprioriterad uppgift för IFO-verksamheterna, trots att det fanns särskilt avdelad personal för ändamålet. En mindre andel av barnfamiljerna i ovan nämnda satsning hade i september 2016 fortfarande andrahandskontrakt – det är förvånande att familjerna inte erbjöds *regelbunden* veckovis tillsyn/stöd med tanke på att de hade fått varningsbrev och påpekanden från LE.

Ett resultat av 2016 års översyn av den kommunala organisationen blev således att Lägenhetsenheten strax efter maj 2017 övertog ansvaret för teknisk tillsyn av samtliga *övertagbara* lägenheter.¹³⁷ Den politiskt tillsatta styrgruppen hade därutöver förordat att FK

¹³² Citat från Tekniska nämndens reglemente, § 6.

¹³³ Av hyresavtalets särskilda bestämmelser framgår, med hänvisning till hyreslagen, bl.a. att kommunen som hyresvärd "har rätt att utan uppskov få tillträde till lägenheten för att utöva nödvändig tillsyn".

¹³⁴ Stadskontoret 2015.

¹³⁵ Yttrande av Tekniska nämnden 2015-09-30 ang. särskild tillsynsorganisation för kommunens andrahandslägenheter, s. 1.

¹³⁶ Stadskontoret 2016: 5–6; Kommunstyrelsen 2016-11-30, § 441.

¹³⁷ KF bihang nr 158/2016: 51.

även skulle svara för teknisk tillsyn av genomgångslägenheter ”när så är lämpligt”,¹³⁸ men av det senare blev intet.

Formuleringen om ASN:s tillsynsansvar i nämndens reglemente är inte korrekt. I dess reglemente (21 §) framgår nämligen:

I fråga om beslut som innebär bistånd i form av boende avseende arbetsmarknads- och socialnämndens målgrupper ansvarar nämnden inte för teknisk tillsyn avseende kommunens andrahandslägenheter. Det ansvarar tekniska nämnden för.

Men som framgår ovan har Tekniska nämnden genom Lägenhetsenheten enbart tillsynsansvaret för övertagbara lägenheter, vilket klart framgår i TN:s reglemente (6 §):

Förvaltningsuppdraget innefattar även teknisk tillsyn av de bostadslägenheter som kan övergå till andrahandshyresgästen samt efter samverkan med berörd nämnd, teknisk tillsyn av boenden som inhyrts genom så kallade blockhyresavtal.

Samverkansavtal om teknisk tillsyn av genomgångslägenheter har dock inte ingåtts mellan de båda nämnderna. Det senare handhas av ASF:s avdelning Boende, tillsyn och service. Denna icke obetydliga lapsus gällande de båda nämndernas tillsynsansvar påtalades för övrigt i Stadsrevisionens granskningsrapport om hemlöshet som presenterades i december 2018,¹³⁹ men trots att det sedan dess gått mer än 2,5 år kvarstår formuleringen i ASN:s reglemente vilket får sägas vara anmärkningsvärt. Först sedan kommunstyrelsen i juni 2021 godkände STK:s rapport med förslag till åtgärder och aktiviteter med anledning av revisionens granskningsrapport, kommer det att ske en systematisk översyn av de olika nämndernas reglementen i den del som handlar om att motverka hemlöshet.¹⁴⁰

2.5 Summering

Det mönster som framträder sedan 1980-talet är cykliskt återkommande förändringar av den politiska organisationen med tillhörande förvaltning/ar. I slutet av 1980-talet fanns det från (S)-styret en stark vilja att decentralisera det politiska ansvarstagandet och beslutsfattandet till lokal nivå. Införandet av tio stadsdelsfullmäktige i januari 1996 kan sägas ha varit kronan på verket.

Från halvårsskiftet 2008 när Sociala resursnämnden bildades började pendeln så sakteliga slå över i en mer centraliserad riktning vilket bl.a. kan ses som ett uttryck för ett växande

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Stadsrevisionen 2018: 23.

¹⁴⁰ KS 2021-06-29, § 255; Stadskontoret 2021b. I ASN:s yttrande 2021-04-26 (§ 138) över Stadskontorets promemoria framhölls, att den ”anser att det är bra att nämndernas reglementen ytterligare förtydligar ansvarsfördelningen för arbetet med att förebygga och motverka hemlöshet inom kommunen. Översynen borde ha genomförts tidigare, efter att stadsrevisionen presenterade sin granskning år 2018” (s. 2). Ingenting hade naturligtvis hindrat ASN från att redan våren 2019 ta initiativ till en sådan genomlysning, men i stället förhöll man sig passiv.

missnöje med hur stadsdelsreformen hade utvecklats – en kritik som även manifesterades hos Socialdemokraterna och Vänsterpartiet som tidigare varit varma förespråkare för vad partierna själva beskrev som en ”demokratireform”. Centraliseringssträvandena förstärktes 2013 när stadsdelsorganisationen avvecklades samtidigt som det inrättades tre övergripande skolnämnder. Som ett resultat av Malmös senaste omorganisation har kommunen sedan maj 2017 fullt ut återgått till en kommunalövergripande organisation med tre socialnämnder med inbördes skilda ansvarsområden. Tillkomsten av Lägenhetsenheten hösten 2005 är likaså ett resultat av specialiserings- och effektivitetssträvanden. Enheten har utvecklats till en viktig aktör vid anskaffning av sociala lägenheter för andrahandsuthyrning till hemlösa klienter, förvaltning av lägenhetsbeståndet och teknisk tillsyn av övertagbara bostadslägenheter. Men trots detta obestridliga faktum anges det i ASN:s reglemente att *all* teknisk tillsyn av andrahandslägenheter åvilar Tekniska nämnden (som LE sorterar under). Denna felaktighet uppmärksammade Stadsrevisionen i sin granskningsrapport i slutet av 2018, men trots det kvarstår fortfarande formuleringen. Ingenting hade hindrat ASN eller förvaltningen från att på ett tidigt stadium agera i denna fråga – men både nämnden och förvaltningschefen har avstått från att göra det. Det kan och bör diskuteras vad denna oförmåga beror på. Först 2,5 år senare, i juni 2021, beslöt kommunstyrelsen att det utifrån Stadsrevisionens rapport skulle vidtas en bred översyn av berörda nämnders reglementen.

I delavsnittet om lägesbeskrivningen av ASF:s organisation vid halvårsskiftet 2021 framträder en starkt problematisk bild av förvaltningsdirektörens ledarskap. Trots kritik från samtliga fyra fackliga organisationer mot ett fortsatt förordnande av förvaltningschefen valde kommunledningen att gå vidare med sitt förslag och i slutet av juni 2021 fastställde kommunstyrelsen det nya förordnandet; ett beslut mot vilket Vänsterpartiet reserverade sig.

3. När målgruppen reducerades

I detta kapitel belyser jag bl.a. bakgrunden till och tillblivelsen av ASF:s nya och mer restriktiva vägledning för bistånd till boende som beslutades av förvaltningschefen i maj 2019. Därefter följer en granskning och analys av dessa riktlinjers innehåll samt en redogörelse för den kritik och det motstånd som riktats mot nyordningen av anställda vid förvaltningen samt Akademikerförbundet SSR och Skåne stadsmission.

Genom de nya riktlinjerna reducerades målgruppen som ansågs vara berättigad till bistånd till kommunens genomgångs- och övergångslägenheter och som hyrs ut av Lägenhetsenheten efter anvisning av ASF.¹⁴¹ De hushåll som förvaltningen benämner ”strukturellt hemlösa” ansågs inte ha sådana speciella svårigheter som motiverade dem till bistånd enligt SoL 4:1, utan enbart till nödbistånd med återkommande veckovisa nödprövningar. (Se vidare kommande rapport av mig och Ingrid Sahlin om handläggningen av dessa ärenden.) Riktlinjerna har i praktiken haft sin udd mot barnfamiljer med utländsk bakgrund, medvetet eller omedvetet: av nämndens egen statistik framgår att antalet strukturellt hemlösa den 1 oktober 2019 uppgick till 727 vuxna (54 procent av samtliga) av vilka nästan alla hade hemmavarande barn (97 procent av samtliga barn i hemlösa hushåll).¹⁴² Möjligheten för dessa hushåll att erhålla bistånd till kommunens andrahandslägenheter upphörde genom tillkomsten av vägledningen.

3.1 ASF:s restriktiva vägledning för bistånd till boende

3.1.1 Vägledningens tillblivelse

ASF:s översyn av förvaltningens tillämpning av bestämmelserna för bistånd till boende inleddes våren 2018 under ledning av en utvecklingssekreterare vid Strategiska avdelningen. För ändamålet bildades en arbetsgrupp i vilken även ingick företrädare för tre socialtjänstområden (en sektionschef från Öster, en från Söder samt en socialekreterare från Väster) samt därutöver en stadsjurist som var adjungerad i gruppen. Under arbetets gång gjorde arbetsgruppen ett studiebesök i Göteborgs kommun som parallellt med Malmö arbetade med att ta fram nya restriktiva riktlinjer.

I mars eller april 2019 var ASF:s enhetschefer och boendegruppernas sektionschefer (”bochefer”) inbjudna till ett möte där arbetsgruppens utvecklingssekreterare presenterade ett utkast till nya riktlinjer för bistånd till boende, baserat på en Powerpointpresentation som dock inte delades ut eller ens skickades ut till deltagarna i efterhand. ”Dom skickade aldrig ut det. Dom var väldigt försiktiga”, förklarade en av cheferna som närvarade vid

¹⁴¹ ASF 2019a.

¹⁴² ASN 2020a: 19

mötet. Det kan också tolkas som att tilliten från ASF centralt var begränsad gentemot förvaltningens lokala mellanchefskollektiv. Under mötet informerades deltagarna om riktlinjernas huvudsakliga innehåll, nämligen att ”strukturellt hemlösa” i framtiden skulle undantas från möjligheten att erhålla bistånd till boende enligt SoL 4:1 och att de enbart kunde räkna med nödbistånd högst en vecka i taget. Intervjupersonen berättade om reaktionen när förslaget presenterades:

Alla blev helt bestörta och då sitter i stort sett alla boendesektionschefer och alla enhetschefer som jobbar med boendefrågor i samma rum. Vi kom fram till att det här är ju helt horribelt, det här kommer inte att gå. Vi behöver lägga ett förslag så att vi kan jobba lite mer långsiktigt med barnfamiljerna.

Arbetsgruppen gavs i uppdrag av enhets- och bocheferna att utforma ett mer generöst förslag enligt SoL 4:2 för strukturellt hemlösa barnfamiljer som genomgående bedömdes ha en osäker och otillfredsställande boendesituation som påverkade familjen i sin helhet, inte minst barnen.¹⁴³ Enligt SoL 4:2 har en kommun möjlighet att i vissa fall besluta om en mer generös biståndstillämpning än vad som följer av SoL 4:1 – i lagtexten uttryckt som att nämnden ”får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det”¹⁴⁴. Enligt arbetsgruppens reviderade utkast, som chefsgruppen senare fick ta del av, gällde fortfarande principen om nödprövning och nödbistånd, en vecka i taget, men i en något modifierad form: om nödbistånd hade pågått oavbrutet under en månads tid och bedömdes bli långvarigt skulle en bistandsperiod om fyra veckor i taget beviljas. Avsikten var att åstadkomma en högre grad av stabilitet för föräldrar och barn. Det reviderade utkastet kan knappast sägas ha varit ett särskilt utmanande förslag, eftersom det fortfarande exkluderade dessa familjer att beviljas bistånd till genomgångs- eller övergångslägenhet. ”Generositeten” i arbetsgruppens utkast till 4:2-riktlinje var således starkt begränsad. Enligt den adjungerade stadsjuristen fanns det emellertid i arbetsgruppen en samsyn om att föreslå nämndens presidium denna riktlinje för just kategorin strukturellt hemlösa barnfamiljer:

... vi hade ju egentligen förespråkade ett politiskt 4:2-beslut som gynnar barnfamiljer. Precis som med papperslösa,¹⁴⁵ så menar jag att barnkonventionen, eftersom den snart kommer att bli lag, genererar ju ändå att man positivt särbehandlar den målgruppen.

¹⁴³ Björkhagen Turesson, red. 2019.

¹⁴⁴ Om en kommun vill anta riktlinjer enligt SoL 4:2 måste de utformas på ett sådant sätt att de överensstämmer med lagstiftningens likställighets- och objektivitetsprinciper. Glotz Stade (2018: 130) karakteriserar rättsregeln i SoL 4:2 som ”en något udda bestämmelse”, eftersom ett avslagsbeslut på sökt bistånd enligt SoL 4:2 enbart kan överklagas genom reglerna om laglighetsprövning, inte genom förvaltningsbesvär (se SoL 16:3). Hon framhåller vidare att beslut om att tillämpa riktlinjer med stöd av SoL 4:2 förutsätter tvingande beslut av berörd nämnd eller kommunfullmäktige, medan Sveriges kommuner och regioner (SKR) anser att det ”bör” finnas ett politiskt ställningstagande men att det inte utgör en förutsättning för att tillämpa SoL 4:2 (Danielsson & Hemmestad 2018).

¹⁴⁵ Stadsjuristen avser här ASN:s beslut 2017-06-22 (§ 67) om reviderade riktlinjer beträffande gruppen ”papperslösa personer” för vilka SoL 4:1 inte är tillämplig. För denna målgrupp har ASN beslutat att försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd ska beviljas med stöd av SoL 4:2.

Men det är inte en skyldighet enligt lag. Barn ska alltid ha det skäligt förstås, men rätten till boende menar jag inte påverkas av det på ett sådant sätt än. Så där hade man en 4:2-riktlinje och även vad gäller andra grupper av människor – om man nu hade velat positivt särbehandla dom. Men det tog man ju inte vidare.

Trots arbetsgruppens måttligt generösa utkast till 4:2-riktlinje föll det alltså inte i god jord hos ASN:s presidium – ordförande (S), vice ordförande (L), andre vice ordförande (M) – som bestämde att ärendet *inte* skulle tas upp i nämnden. ”Man bara plockade bort allt det och då fanns det bara det här lite hårda kvar. Det var det enda som skulle hanteras, och även det ville man ju inte ta upp i nämnden”, berättade den intervjuade chefen. ”I stället fick vi till oss att, ja, men det här var ju egentligen rådande rättspraxis, så därför behövde vi inte lyfta det till nämnden för det var ju egentligen ingen förändring. Fast det var en enorm förändring.” Presidiet ville således inte att frågan skulle bli föremål för politiskt ställningstagande i ASN och än mindre att det skulle beslutas om en mer generös tillämpning enligt SoL 4:2 för strukturellt hemlösa barnfamiljer. Intressant i sammanhanget är att Liberalerna i koalitionsförhandlingarna med Socialdemokraterna efter valet 2018 försökte få igenom sitt krav om ”förtur till lägenhet till hemlösa barnfamiljer”.¹⁴⁶ Socialdemokraterna motsatte sig det.¹⁴⁷ Skälet till det senare är intressant i sig. Liberalernas krav ingick som en punkt i det kommunpolitiska program som partiet antog inför valet 2018, där den beskrivs något mer utförligt:

Barnhemlöshet måste prioriteras högre. Det är inte anständigt ett civilt samhälle att barn står utan en fast bostad. Därför föreslår vi att Malmö stad tar ett helhetsgrepp och ger förtur för hemlösa barnfamiljer till MKB och privata fastighetsägare som Malmö stad har samarbete med.¹⁴⁸

Förslaget påminner i modifierad form om den särskilda satsning som MKB och dåvarande Fastighetskontoret kom överens om i ett tilläggsavtal i juni 2014 och vars målgrupp var just hemlösa barnfamiljer. I slutändan kom det att omfatta strax över hundra övertagbara lägenheter som hyrdes ut i andra hand (se vidare prolog i kapitel 4). Liberalerna hade således kunnat vara pådrivande och verkat för att ASN hade beslutat om det med stöd av SoL 4:2, men i stället avstod partiet från att agera och accepterade Socialdemokraternas veto i denna fråga. I den intensiva kritikstorm som bröt ut i media direkt efter det att vägledningen hade antagits, lät Malmöliberalernas ledare Roko Kursar förstå, att partiet ”har mycket högre ambitioner än så här”¹⁴⁹ – än att placera hemlösa barnfamiljer i akutboenden. Men oavsett partiets ambitioner och intentioner valde Liberalerna att inte driva frågan. I slutändan var frågan inte intressant för dem, utan det uppvägdes av de politiska vinster som partiet inkasserade vid koalitionsförhandlingarna med Socialdemokraterna hösten 2018 (se vidare

¹⁴⁶ *Sydsvenskan*, 5.5.2019. Artikel av journalisten Olof Westerberg.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Liberalerna Malmö, punkt 58: 12.

¹⁴⁹ *Sydsvenskan*, 15.7.2019. Artikel av journalisten Elin Fjellman.

avsnitt 2.1). Liberalernas företrädare kan sägas personifiera uttrycket ”man väljer sina strider”. Även förvaltningschefen valde att inte driva ärendet vidare i avsaknad av politiskt stöd. Politiskt begravdes frågan i det tysta, och förvaltningschefen valde att godkänna den första versionen av vägledningen.

En fråga som kan ställas är varför förvaltningen inte avvaktade med att presentera vägledningen förrän den var grundligt genomarbetad och förankrad i organisationen och genom dialogmöte med brukare. Vid ASF:s förvaltningsråds sammanträde i oktober 2019 ställde de fackliga organisationerna frågan: ”Hur har samverkan gått till avseende nytt arbetssätt/ny vägledning och rutin gällande boendebistånd till hushåll utan s.k. speciella svårigheter?”.¹⁵⁰ Förvaltningschefens försvarslinje, som kan utläsas av protokollet, var att tona ned att vägledningen överhuvudtaget var en förändring: ”Arbetsgivaren har inte tolkat att det är en fråga som ska samverkas, då det är en anpassning efter rättspraxis.” Uttalandet var motsägelsefullt, eftersom riktlinjen av berörda avdelningschefer sågs som en förändring som ställde krav på ett annat synsätt och arbetssätt av handläggarna.

Enligt initierade källor inom ASF var det dock andra aspekter som var pådrivande för tillkomsten av vägledningen – nämligen budgetmässiga realiteter till följd av det ökade antalet hemlösa i externa akutboenden. Enligt Stadskontoret ökade ASF:s boendekostnader för hemlösa från 78 till 509 miljoner kr under perioden 2006–2019.¹⁵¹ Avvikelsen mot budgeten för hemlöshet pendlade under samma period mellan -10 miljoner och -183 miljoner kr (i absoluta tal). År 2016 var avvikelsen rekordhög, -183 miljoner kr. För 2020 minskade avvikelsen till -6 miljoner kr, medan nettokostnaderna för hemlösheten reducerades med cirka 19 procent jämfört med året dessförinnan.¹⁵² Som en följd av de minskade nettokostnaderna har även budgetramen för hemlöshet minskat under 2019–2020, från 451,5 till 406 miljoner kr. 2019 års restriktiva riktlinjer för bistånd till boende i kombination med en kraftigt minskad användning av externa dygnsboenden för hemlösa har, enligt min bedömning, varit bidragande orsaker till denna utveckling.

Avsaknad av barnkonsekvensanalys och barnrättsperspektiv

Förvaltningschefens beslut föregicks under beredningens gång inte av någon barnkonsekvensanalys och även barnrättsperspektivet tycks ha varit helt frånvarande. Genomförandet av översynen framstår som bristfälligt. Tillvägagångssättet är desto mer förvånansvärt med tanke på att det vid Strategiska avdelningen under våren 2019 fanns en barnrättsstrateg med spetskompetens inom barnrättsområdet, men av någon outgrundlig anledning involverades hen inte i arbetsgruppens uppdrag. Att genomföra en konsekvensanalys i *efterhand*, och först efter det att Miljöpartiet hade väckt ett nämndsinitiativ i ärendet, framstår som ett märkligt agerande. Något barnrättsperspektiv fanns inte heller i den s.k. konsekvensanalys ”med fokus på barn- och arbetsmiljöperspektivet” som förvaltningen i efterhand

¹⁵⁰ Förvaltningsrådets sammanträde vid ASF, 2019-10-09, § 6.

¹⁵¹ Stadskontoret 2020b: 15–16.

¹⁵² ASN 2021b: 46, 52.

presenterade i ASN (september 2019) i form av ett *bildspel* (!).¹⁵³ Det var inte heller någon genomarbetad konsekvensanalys. Majoriteten ställde sig i det läget bakom Miljöpartiets yrkande att förvaltningen skulle ”återkomma med en skriftlig konsekvensanalys av ändrad rättspraxis med fokus på barn- och arbetsmiljöperspektivet”.¹⁵⁴ Analysen som presenterades vid nämndens sammanträde månaden därpå, i oktober 2019, saknade dock det viktigaste inslaget i en sådan analys – samtal med berörda hemlösa barn.¹⁵⁵

3.1.2 En kritisk granskning

2019 års vägledning är ett kortfattat aktstycke där det i vaga ordalag hänvisas till ”rättspraxis” för att motivera de nya restriktiva riktlinjerna, men utan att specificera vilka domar som avses.¹⁵⁶ Vägledningens skrivning om bistånd till andrahandslägenheter började i praktiken inte tillämpas förrän i början av september 2019 för de klienter som var aktuella inom socialtjänsten före den 1 maj samma år (se vidare avsnitt 4.7.2). Två kriterier anges i vägledningen för att en klient ska vara berättigad till bistånd för boende enligt SoL 4:1:

- vara **helt bostadslös** (sakna ”tak över huvudet”),
- ha **speciella svårigheter** att skaffa en egen bostad (avser speciella svårigheter för den enskilde, inte de allmänna svårigheter som råder i en kommun med stor bostadsbrist [...]).¹⁵⁷

ASF motiverar sin inställning med att framhäva: ”Socialtjänsten är ingen bostadsförmedling.” Detta mantra upprepas ständigt av både ledande nämndpolitiker och ASF:s förvaltningsledning så snart kritiska röster ifrågasätter vägledningen och dess negativa konsekvenser. ASN:s ordförande och ansvarigt kommunalråd, Sedat Arif, återkom till det vid t.ex. kommunfullmäktiges sammanträde den 4 februari 2021 när han besvarade en enkel fråga från Emma-Lina Johansson (V), kommunalråd utan beredningsansvar, och lät meddela att ”det inte ligger i socialtjänstens uppdrag att agera bostadsförmedling”. Socialsekreterare som intervjuats för denna studie är i många fall kritiska till den distanserade och avståndstagande inställning som denna formulering ger uttryck för. De argumenterar att hemlösa personers boendesituation är ett resultat av att de är utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden pga. diskriminering eller att försörjningsstöd, etableringsersättning och

¹⁵³ ASN 2019-09-24, § 329.

¹⁵⁴ ASN 2019-09-24, § 331.

¹⁵⁵ ASN 2019-10-30, § 376.

¹⁵⁶ ASF 2019a. Som framgår längre fram i detta avsnitt har ASF kompletterat nämnda vägledning med en utvidgad vägledning (juni 2020) som rör området bistånd till boende (ASF 2020a). Därutöver publicerade ASF i juni 2020 rutiner för handläggning av nödprövning och nödbistånd i form av en enkel Powerpointpresentation (ASF 2020b). Av presentationen framgår inte vilken avdelning/funktion och handläggare inom ASF som har utarbetat dem. Att rutinerna presenterades först 13 månader efter det att förvaltningens ursprungliga vägledning hade trätt i kraft (maj 2019) är både förvånansvärt och en orsak till den allmänna osäkerhet och förvirring som florerade bland handläggare som svarade för nödprövning/nödbistånd. Det senare berör jag och Ingrid Sahlin mer utförligt i en kommande forskningsrapport.

¹⁵⁷ ASF 2019a: 1.

andra transfereringar inte godtas som inkomst av fastighetsägare eller att det i Malmö råder en bristande tillgång på hyresbostäder för grupper med begränsad betalningsförmåga eller för stora barnfamiljer.¹⁵⁸

Speciella svårigheter definieras i 2020 års utvidgade vägledning som att den enskilda personen ”saknar förmåga/möjlighet att lösa sin [boende]situation på egen hand”.¹⁵⁹ Enligt min mening måste denna oförmåga ha speciella orsaker. I riktlinjerna från maj 2019 konkretiserar ASF vad förvaltningen avser med speciella svårigheter med hänvisning till vad som påstås vara ”rättspraxis” på området:

I rättspraxis har angetts att vissa fall av *psykisk sjukdom, missbruk, vräkningshistorik eller betydande skulder* kan vara speciella svårigheter. När det gäller skulder så ska dessa omöjliggöra för den enskilde att skaffa en bostad. Svårigheterna ska innebära att den enskilde inte själv kan/förmår att skaffa boende. [...] Om den enskilde enbart är drabbad av bostadsbristen i Malmö med omnejd, eller inte kan prata svenska alternativt inte kan söka bostad via internet, tillhör man inte en grupp som enligt rättspraxis anses ha speciella svårigheter. En dålig ekonomi som gör det svårt att klara en hyresvärds krav eller ens få erbjudanden genom en bostadskö är inte heller ensamt skäl.¹⁶⁰

Både här och i den utvidgade vägledningen (juni 2020)¹⁶¹ saknas uppgifter om *ursprungliga domar* som anger förvaltningsdomstolars tolkning av ”speciella svårigheter”. Det är därför synnerligen oklart i vilken kontext som denna typ av svårigheter har konkretiserats av förvaltningsdomstolarna och om dessa har prövat alla slags speciella svårigheter. Rättspraxis brukar i första hand syfta på prejudicerande domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och dess föregångare Regeringsrätten (RegR). Som Tim Holappa, verksam vid Juridiska institutionen, Stockholms universitet, påpekar har kammarrättsavgöranden ”ett begränsat värde som rättskälla och sådan praxis bör inte utan vidare få påverkan vid rättstillämpningen”.¹⁶² Holappa hävdar att utifrån ett strikt juridiskt perspektiv kan kammarrätter inte ”ändra” rättsläget om det finns avgöranden från HFD som ger ett tydligt uttryck för hur en rättsregel ska tolkas. I sådana fall ska HFD:s avgöranden följas. Den principiellt viktiga frågan är därför om kammarrätternas avgöranden ryms inom det tolkningsutrymme som finns kvar efter det att HFD sagt sitt. För att kunna hävda att rättspraxis har *ändrats* beträffande tolkningen av vad som är att betrakta som ”speciella svårigheter”, är ett minimikrav att genomgången av kammarrättsdomar är systematisk och att aktuella domar redovisas. Förfarandet måste vara transparent. Om det visar sig att t.ex. ASF baserar sin analys

¹⁵⁸ Eller som Stadsbyggnadskontoret (2021: 2) uttrycker det i sin uppföljning och analys av bostadsförsörjningen i Malmö avseende 2020: ”Sammantaget blir bostadsutbudet mycket begränsat för en stor andel av malmöborna. Konkurrensen om bostäder med överkomliga hyresnivåer innebär att det är mycket svårt för de med lägst inkomst, försörjningsstöd eller betalningsanmärkningar att kunna efterfråga en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.”

¹⁵⁹ ASF 2020a: 10.

¹⁶⁰ ASF 2019a: 1.

¹⁶¹ ASF 2020a.

¹⁶² Holappa 2020: 11.

på ett begränsat antal kammarrättsdomar och utan att det gjorts ett systematiskt urval, bör förvaltningen avstå från att dra några mer långtgående slutsatser. En tidigare stadsjurist, med bl.a. socialtjänstfrågor som specialitet och som nyttjades av förvaltningen som juridisk expert, kunde dock vid min muntliga förfrågan i juni 2019 inte återge vilka kammarrättsdomar som låg till grund för ASF:s ställningstagande. Vad som då också framkom var att hen inte hade gjort någon systematisk genomgång av förvaltningsdomstolarnas avgöranden.

Ett annat problem är den dubbelbottnade anvisningen i ASF:s riktlinjer. Där förväntas socialsekreteraren i sin ärendehandläggning å ena sidan mekaniskt ”bocka av” om det i det enskilda ärendet finns någon av de svårigheter som lyfts fram i citatet ovan ur vägledningen, som å andra sidan framhåller: ”Det är kombinationen av olika svårigheter och den individuella prövningen som måste ligga till grund för om den enskilde bedöms ha speciella svårigheter.”¹⁶³ Vårt forskningsprojekt vittnar snarare om att vägledningen har medfört att vissa handläggare anser sig förhindrade att anlägga denna helhetssyn i sina professionella bedömningar.

I en kammarrättsdom från 2018 redovisade referenten en skiljaktig mening, vilket i sig är ytterst ovanligt.¹⁶⁴ Det finns anledning att här lyfta fram den markering som referenten gjorde. Referenten ifrågasatte starkt majoritetens värdering och tolkning av ”speciella svårigheter” i det aktuella målet. Med hänsyn till klientens livssituation och barnperspektivet ansåg referenten:

... att N.N. tillhör en sådan särskilt utsatt grupp hjälpsökande som har speciella svårigheter att på egen hand skaffa en bostad [...]. Hon är därför berättigad till det sökta biståndet för att hon och barnen ska uppnå en skälig levnadsnivå. N.N. har erbjudits alternativa stödinsatser från kommunen, dessa har dock inte resulterat i att N.N. erhållit en bostad. Kommunens insatser förändrar därför inte min bedömning. Överklagandet [av nämnden] ska således avslås.

Flertalet mål som tas upp i domstol är, framhåller rättssociologerna Håkan Hydén och Karsten Åström, ”en fråga om hur den verklighet som fallet handlar om ska tolkas och förstås, det vill säga hur människor uppfattar världen, vilken världsbild de har. Denna omständighet är många gånger helt avgörande för utgången av rättsliga mål”.¹⁶⁵ Kunskap om och förmåga att förstå verkligheten kan med andra ord ibland vara en bristvara i rättsliga sammanhang, något som enligt min mening kammarrättsmajoritetens domskäl och domslut är ett exempel på. Denna skiljaktiga mening ansågs av någon outgrundlig anledning inte värd att nämna av dåvarande förvaltningsjuristen i samband med en presentation inför bl.a chefer inom ASF och LE i september 2019 och några månader senare vid en workshop för personal vid boendesektionerna som jag själv närvarade vid – i stället fokuserades enbart på domstolsmajoritetens votum.

¹⁶³ ASF 2019a: 1; ASF 2020a: 10.

¹⁶⁴ Kammarrätten i Göteborg, målnr 1992-17.

¹⁶⁵ Hydén & Åström 2012.

I ASF:s vägledning från maj 2019 finns inte någon formulering enligt vilken enbart hemlösa med social problematik kan anses ha speciella svårigheter och därmed vara berättigade till bistånd enligt SoL 4:1. Detta antagande framgår i stället i andra ASF-dokument och i uttalanden av chefer och nämndpolitiker. I förvaltningens kartläggningar av hemlöshetens omfattning 2019 respektive 2020 framhålls: "Personer som inte har någon känd problematik eller annan individuell problematik utgör tillsammans de som är strukturellt hemlösa."¹⁶⁶ Värt att notera är att begreppsparet socialt och strukturellt hemlös inte förekommer vare sig i socialtjänstlagen eller i Regeringsrättens/HFD:s prejudicerande domar. Att som ASF sätta likhetstecken mellan en person som enligt förvaltningens terminologi är "strukturellt hemlös" och därmed i avsaknad av speciella svårigheter kan starkt ifrågasättas – även om hemlösheten har strukturella orsaker kan en individ ha speciella svårigheter att få en bostad. En 1:e socialsekreterare kommenterade kategoriseringen på följande sätt i en intervju med mig hösten 2019:

... sedan jag började här har det varit något oklart vem som är socialt och vem som är strukturellt hemlös. Den frågan kommer ständigt tillbaka. Den är pågående och återkommande. Än idag är det svårt att svara på om en klient ska klassificeras som strukturellt eller socialt [hemlös].

Uttalandet vittnar om att denna kategorisering inte enkelt låter sig göras, eftersom den sociala verkligheten är betydligt mer komplex. En sådan "antingen-eller"-klassificering, riskerar att bli en frusen och statisk bild av klientens situation. Socialstyrelsen har i en nyligen publicerad rapport riktat skarp indirekt kritik mot Göteborgs rutiner respektive Malmös vägledning vid nödprövning, som båda trädde i kraft i maj 2019. Socialstyrelsen konstaterar:

Det förekommer att det ställs högre krav på personer som är strukturellt hemlösa att söka bostad på egen hand jämfört med socialt utsatta hemlösa. Samtidigt beviljas de bistånd för boende för mycket korta perioder, exempelvis en vecka i taget. [...] *Skillnaden mellan dessa gruppers situation kan vara hårfin och den enskildes förhållanden kan variera över tid.* Det är känt att ju längre en person befinner sig i hemlöshet, desto svårare kan den sociala situationen bli. [...] [Min kursivering.]¹⁶⁷

Sistnämnda situation, betonar Socialstyrelsen, gäller i hög grad även personer som är hemlösa av strukturella orsaker, däribland barnfamiljer:

Barnfamiljer som under lång tid tvingas bo mycket trångt och flytta runt i olika kortsiktiga boendelösningar utsätts för stor press. Det har negativ påverkan på samspelet i

¹⁶⁶ ASN 2020a: 18, ASN 2021a: 16.

¹⁶⁷ Socialstyrelsen 2021: 26.

familjen och barnens situation vad gäller skolprestationer, möjlighet till kamratkontakter och fritidssysselsättningar. [...] Detta kan i sin tur leda till att situationen förvärras och sociala problem kan uppstå eller förstärkas.¹⁶⁸

Sedan de båda kommunernas handlägningsordning började tillämpas i maj 2019 har socialtjänsten i Göteborg omprövat beslutsperioden om en vecka för barnfamiljer, och från den 1 oktober 2020 har den utsträckts till 30 dagar.¹⁶⁹ Anledningen är, enligt den reviderade rutinbeskrivningen, att socialtjänsten vill ”öka stabilitet och trygghet för barnfamiljerna genom att den stress och oro som följde av de tidigare veckovisa besluten reduceras”.¹⁷⁰ För hushåll utan barn förlängdes tiden från 7 till 14 dagar till följd av coronapandemin. ASF:s riktlinjer har däremot inte genomgått någon förändring överhuvudtaget, inte ens till följd av pandemin. Förvaltningens ledning tycks inte heller, till skillnad från socialtjänsten i Göteborg, vara medveten om det stresspåslag som de veckovisa besluten innebär för berörda barnfamiljer.

I en grannkommun ställde sig en av socialförvaltningens ledande företrädare, som jag intervjuade våren 2021, helt frågande inför ASF:s användning av ovannämnda kategorier som ett sorteringsverktyg för att avgöra om någon är berättigad till bistånd för boende eller inte: ”... för oss är det ingen vattendelare när vi bedömer bistånd”. Den aktuella kommunen har snarare *vidgat* målgruppen till att också gälla t.ex. barnfamiljer utan någon dominerande social problematik men som likväl inte själva kan erhålla en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Dessa hushåll erbjuds en motsvarighet till Malmö kommuns genomgångslägenheter och därefter en övertagbar bostad.

3.1.3 Regeringsrättens avgöranden 1990 och 2004

I 2020 års reviderade vägledning hänvisar ASF till Regeringsrättens (RegR) båda prejudicerande domar från 1990 och 2004¹⁷¹ när det gäller de två kriterier som en enskild måste uppfylla för att vara berättigad till bistånd enligt SoL 4:1. Men RegR berör *inte* dessa två kriterier i 1990 års dom. Det är först i RegR:s dom från 2004 som ”helt bostadslös” och ”speciella svårigheter” introduceras såsom villkor för att en enskild ska beviljas bistånd för boende, även om domstolen inte närmare konkretiserar deras innebörder. Vidare hävdar ASF: ”I avgörandet RÅ 1990 ref 119 uttalade Högsta förvaltningsdomstolen bland annat följande om socialtjänstens ansvar [...]”.¹⁷² Men, citatet är *inte* ett uttalande av RegR, utan är ett utdrag ur ett yttrande av Socialstyrelsen som domstolen inhämtat under beredningen av ärendet.¹⁷³ Domstolen återger uttalandet, men det kommenteras inte vidare i domskälen och ligger inte heller till grund för RegR:s avgörande.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Göteborg stad 2020.

¹⁷⁰ Göteborgs stad 2020: 4.

¹⁷¹ RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130.

¹⁷² ASF 2020a: 8.

¹⁷³ Socialstyrelsen 1990.

Tim Holappa har påvisat att ASF i sina riktlinjer från maj 2019 gör en högst egen tolkning av innebörden av att vara ”helt bostadslös”,¹⁷⁴ eftersom förvaltningen hävdar att det är liktydigt med att sakna ”tak över huvudet” vilket anges inom parentes.¹⁷⁵ Innebörden att vara helt bostadslös utvecklas på följande sätt i 2020 års vägledning:

Den enskilde kan inte säkerställa att hen har någonstans att ha sin dygnsvila den kommande natten, det vill säga utan bistånd till boende finns en påtaglig risk att den enskilde får tillbringa natten utomhus.¹⁷⁶

Den tolkningen kan ifrågasättas utifrån RegR:s dom från 1990 (RÅ 1990 ref. 110). I det aktuella fallet hade socialtjänsten i Södertälje placerat en hemlös ensamstående kvinna (H.) och hennes fyra barn i en husvagn. Familjen hade bevisligen fått tak över huvudet och det fanns ingen ”påtaglig risk att den enskilde får tillbringa natten utomhus” för att anknyta till ASF:s formulering i vägledningen från år 2020. Men domstolen ansåg likväl att H. ”tillhör en sådan utsatt grupp av hjälpsökande som enligt förarbetena till socialtjänstlagen kan behöva särskild hjälp t ex för att anskaffa bostad”. Domstolen betonade att den hittillsvarande lösningen – att ställa en husvagn till förfogande – inte uppfyllde kravet på skälig levnadsnivå som den biståndssökande har rätt att ställa. RegR beslutade därför att nämnden skulle tillhandahålla en bostad som uppfyllde detta krav eller på annat sätt ombesörja att H. och hennes barn fick tillgång till en sådan bostad.

I RegR:s dom från 2004 (RÅ 2004 ref. 130) anges de två kriterier som måste vara uppfyllda för att en klient ska ha rätt till bistånd för boende (vara ”helt bostadslös” och ha ”speciella svårigheter”). Domstolens bedömning och domslut är intressant utifrån ASF:s riktlinjer rörande s.k. strukturellt hemlösa. Det aktuella rättsfallet handlar om två vuxna och deras sju barn som av Nacka kommun erbjöds en ”paketlösning” i samarbete med en norrländsk inlandskommun. Erbjudandet uppfyllde enligt RegR bestämmelsen om skälig levnadsnivå, men familjen motsatte sig att flytta. Problemet var således inte kvaliteten på erbjudandet, utan snarare bristen på samråd/medbestämmande vid utformningen av erbjudandet, framför allt Nacka kommuns kategoriska besked till familjen att antingen anta erbjudandet eller inte få någon hjälp alls. Oavsett anledningen till att familjen avböjde att acceptera erbjudandet får det enligt RegR inte leda till att familjen *inte* erbjuds någon form av bostad alls. Domstolens slutsats är att familjen ”otvivelaktigt anses ha sådana speciella svårigheter att själv lösa sin bostadssituation att familjen är berättigad till bistånd av socialnämnden för anskaffande av bostad”. En intressant fråga att reflektera över är huruvida denna familj i dagens Malmö skulle anses ha speciella svårigheter. Familjen hade tveklöst

¹⁷⁴ Tim Holappa (2020). Hans paper ”Reflektioner om socialtjänstens arbete med sociala bostadskontrakt ur ett juridiskt perspektiv” presenterades vid ett seminarium anordnat av Malmö universitet den 27 oktober 2020.

¹⁷⁵ ASF 2019a: 1; ASF 2020a: 9.

¹⁷⁶ ASF 2020a: 9.

betraktats som ”strukturellt hemlös” och inte ansetts tillhöra kategorin hemlös med speciella svårigheter, eftersom den inte hade något aktivt eller latent missbruk, psykisk sjukdom, omfattande skulder eller någon vräkningshistorik.

3.1.4 Motstånd och kritik inom och utanför ASF

Vägledningens inriktning och konsekvenser för både utredare och klienter föranledde stark kritik mot både förvaltningsledning och ASN:s ordförande, både inom och utanför förvaltningen.¹⁷⁷ Den interna kritiken inom ASF avfärdade stadsjuristen som ett ”ramaskri” som bottnade i att socialarbetarna inte var tillräckligt insatta i juridikens värld och därför inte visste vad de talade om. Innan de nya riktlinjerna trädde i kraft fanns det, enligt samma stadsjurist, ”ingen ordning och reda” i Malmö kommun, eftersom det aldrig har funnits något politiskt beslut om en riktlinje enligt SoL 4:2 som motiverar en mer generös hållning för vissa grupper av hemlösa beträffande bistånd till boende.

De starkt kritiska röster mot riktlinjerna som kom till uttryck i två rapporter som Akademikerförbundet SSR respektive Skåne Stadsmission publicerade var för sig i januari 2021 – se vidare nedan – ställde sig ASN:s ordförande frågande inför: ”Jag känner inte igen mig i de berättelser som lagts fram”, förklarade han.¹⁷⁸ I samma tidningsartikel upprepade han sitt tidigare framförda besked att ”vägledningen kom till på förvaltningens initiativ, inte nämndens”. ASN:s ordförande tycks inte se sin egen roll när han och övriga i presidiet aktivt motsatte sig att ärendet om de nya riktlinjerna skulle behandlas av den politiska nämnden.

Akademikerförbundet SSR:s skrivelse till ASN

Styrelsen för Akademikerförbundet SSR i Malmö stad genomförde i slutet av 2020/början av 2021 en enkätundersökning som riktade sig till förbundets fackliga företrädare, framför allt vid ASF men också vid Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen. Respondenterna ombads att anonymt skriva ner sina erfarenheter av hur de ansåg att ASF:s riktlinjer sedan 1,5 år tillbaka hade påverkat både Malmöborna och socialsekreterarnas arbetssituation. Resultatet publicerades i en skrivelse som SSR skickade i slutet av januari 2021 till ASN:s samtliga politiker.¹⁷⁹ I skrivelsen framhölls bl.a. följande:

¹⁷⁷ Lise Aragaw Johansson, socialsekreterare inom ASF och facklig företrädare inom Akademikerförbundet SSR, gick offentligt ut med sin kritik där hon bl.a. varnade för negativa konsekvenser som kunde drabba barnen (*Sydsvenskan*, 25.6.2019; artikel av journalisten Martina Glimberg 2019b). Liv Palm vid Stadsmissionen i Malmö var likaså starkt kritisk mot ASF:s agerande och noterade i en tidningsintervju, att Malmö ”ändrar sina riktlinjer ett halvår innan FN:s barnkonvention ska föras in i den svenska lagstiftningen” (*Sydsvenskan*, 19.6.2019; artikel av Martina Glimberg 2019a). Vidare i samma artikel: ”Hur ska barnen klara av skolan? De kan inte ta hem kompisar. Det blir ett utanförskap på många sätt, säger Liv Palm.”

¹⁷⁸ *Sydsvenskan*, 4.2.2021. Artikel av journalisten Jens Mikkelsen (2021d).

¹⁷⁹ Akademikerförbundet SSR 2021. Skrivelsen föranledde kommunalrådet Emma-Lina Johansson (V) att ställa en enkel fråga i fullmäktige den 4 februari 2021 till Sedat Arif, ansvarigt kommunalråd, om denne tänkte verka för att nämnda riktlinjer ska ”behandlas politiskt i nämnden”.

... och när Malmö stad säger att hemlösheten minskar så ställer vi oss mycket tveksamma till det. Och om den minskar, till vilket pris gör den i så fall det och vad kommer de långsiktiga konsekvenserna för staden och de berörda människorna att bli?¹⁸⁰

Socialarbetarnas svar visar att det fanns oroväckande tendenser och interiörer inom ASF som går stick i stäv mot en rättssäker handläggning, och som inte heller överensstämde med förvaltningens egna riktlinjer vid handläggning av nödprövning och nödbistånd. Kännetecknande var även en utbredd tystnadskultur bland anställda inom förvaltningen och om olika etiska dilemman som de ställde inför:

I arbetet med att samla in dessa exempel har flera personer hört av sig och velat försäkra sig om att de kan vara anonyma. De berättar om en frustration och etiska dilemman som är svåra att prata om i organisationen när bilden utåt är att det nya sättet att arbeta är framgångsrikt och att hemlösheten minskar.¹⁸¹

Skåne Stadsmissions skrivelse till ASN

Skåne Stadsmission hade redan i samband med att ASF publicerade sin preliminära tvärsnittsundersökning om hemlöshetens omfattning i Malmö i oktober 2020 uttalat ”att vi känner stor oro över hur de skärpta riktlinjerna för boendebistånd drabbar såväl barn som vuxna”.¹⁸² Stadsmissionen bifogade en rad exempel som hämtats från dess olika verksamheter i Malmö. Ett bland många exempel:

Person som beviljats bistånd under två och ett halvt års tid fick i december 2020 besked om uppsägningsbeslut, på grund av ny bedömning av hens situation. Det som tidigare bedömts som social hemlöshet bedömdes nu som strukturell. Hen fick veta att hen skulle flytta ut veckan därpå. Personen befinner sig nu i akut hemlöshet och söker boende natt för natt. För att få möjlighet att bli beviljad en akutlösning för natten behöver hen visa kontoutdrag och en lista på sökta boende varje dag för socialsekreteraren. Hen har ett läkarintyg som styrker hens psykiska sårbarhet med upprepade depressioner, ångest och livsleda. [...] Men socialtjänsten har – vi vet inte hur och uppfattar inte att någon med medicinsk kunskap deltagit i beslutet – plötsligt svängt om och avgjort att personen inte är socialt hemlös.¹⁸³

Ovanstående är ett exempel på godtycke och oförutsägbarhet i socialtjänstens kategoriseringsprocess. Kategorisering av hemlösa klienter har genom historien fyllt många skilda funktioner. Under socialtjänstens kategoriseringsprocess *skapas en klient*,¹⁸⁴ men i den processen är det enbart *vissa* egenskaper som är relevanta för socialsekreteraren, eftersom bedömningen av klientens situation och behov sker utifrån dominerande normer och förståelseramar inom socialtjänsten och anpassas till befintliga kategorier, som svarar mot olika

¹⁸⁰ Akademikerförbundet SSR 2021: 1.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Skåne Stadsmission 2021: 1.

¹⁸³ Ibid: 2.

¹⁸⁴ Järvinen & Mik-Meyer 2003.

typer av åtgärder och beslut. Därigenom förvandlas individen till en klient, till ett ”fall”.¹⁸⁵ I den processen är, som framgår av exemplet ovan, klientens inflytande starkt begränsat. Relevansen avgörs nämligen ”huvudsakligen på byråkratins, inte individens, villkor”.¹⁸⁶ Genom riktlinjer kan nya kategorier introduceras. Klientifieringsprocessen är således inte någon neutral eller värderingsfri skapelse. ”Varje kategorisering är en konstruktion som inte bara speglar vårt sätt att tänka om det beskrivna utan också präglar detta tänkande”, som Bengtsson, Kugelberg och Myrberg har framhållit.¹⁸⁷

Kategoriseringen har varit ett sätt att organisera arbetet inom socialförvaltningens IFO-verksamhet och att inom hemlöshetsområdet skapa exempelvis den s.k. boendetrappan som utgår från att skilda klientgrupper ska styras till olika boendelösningar utifrån hur socialtjänsten ”diagnostiserar” deras behov.¹⁸⁸ En konsekvens av kategoriseringsprocessen är att vissa klientgrupper inkluderas medan andra avvisas på oklara grunder. 2019 års nya vägledning och förvaltningens tillämpning av densamma är ett aktuellt exempel på det.

3.2 Summering

ASF inledde 2018, under ledning av Strategiska avdelningen, arbetet med att utforma en mer restriktiv tillämpning av bistånd till boende, som svar på förvaltningsledningens och den politiska ledningens explicita krav på att skära ned kostnaderna för hemlöshet, framför allt externa boendelösningar. Den nya vägledningen trädde i kraft i maj 2019 efter beslut av förvaltningschefen. Förändringarna var omfattande och innebar att ”strukturellt hemlösa” inte längre var berättigade till bistånd enligt SoL 4:1, t.ex. andrahandslägenheter, utan enbart till tillfälligt nödbistånd med krav på omprövning minst en gång i veckan och där familjerna ständigt måste vara beredda att flytta mellan olika boenden.

Trots att det våren 2019 vid ovannämnda avdelning fanns en barnrättsstrateg med särskild spetskompetens inom barnrätt involverades hen inte i gruppens arbete. Arbetsgruppen gjorde ett medvetet val att inte tillföra gruppen denna expertis och att inte heller göra en barnkonsekvensanalys. Bakgrunden till detta ställningstagande är hölj i dunkel. Politikerna som ingår i nämndens presidium motsatte sig att riktlinjerna skulle beslutas av nämnden, vilket är det normala, och av det skälet kom dokumentet att benämnas ”vägledning” (se dock avsnitt 1.4). Presidiet var inte heller intresserat av att överväga mer generösa regler enligt SoL 4:2 för gruppen hemlösa barnfamiljer. Såväl förvaltningschefen som nämnsordföranden ansåg att vägledningen inte innebar någon ”förändring” utan i stället var en anpassning till en ändrad rättspraxis. För att kunna hävda att rättspraxis har ändrats beträffande tolkningen av ”speciella svårigheter”, är dock ett minimikrav att genomgången

¹⁸⁵ Runquist 2005: 358.

¹⁸⁶ Johansson 2007/1992: 55.

¹⁸⁷ Bengtsson, Kugelberg & Myrberg 2009: 14.

¹⁸⁸ Sahlin 1996; Knutagård 2009. Om boendetrappan, se vidare avsnitt 4.5.

av kammarrättsdomar är systematiskt genomförd och inte baserad på ett godtyckligt och begränsat urval. ASF:s rättsfallgenomgång har inte uppfyllt dessa minimikrav.

På initiativ av Miljöpartiet tvingades ASF genomföra en barnkonsekvensanalys *i efterhand*, men vid den skriftliga presentationen i nämnden i oktober 2019 visade det sig att den saknade det viktigaste inslaget i en sådan analys – samtal med barnen själva. Riktlinjerna har föranlett en kraftig kritik från två politiska partier (Miljöpartiet och Vänsterpartiet), socialsekreterare och vissa chefer på mellanchefernivå inom förvaltningen, Akademikerförbundet SSR samt den idéburna organisationen Stadsmissionen i Malmö.

ASF:s restriktiva vägledning och dess användning av socialt och strukturellt hemlösa som avgränsade kategorier framstår som en ålderstigen och traditionell syn på socialt arbete. Konsekvensen av detta synsätt är att hemlösa barnfamiljer som är utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden, men inte har t.ex. missbruksproblem ”eller annan individuell problematik”, inte klassificeras som ”socialt utsatta” och därmed inte anses berättigade till bistånd till boende.

4. Matchningsförfarandet – process och problem

Prolog

I denna prolog och inramning till kapitel 4 vill jag återkoppla till följande händelse år 2014, som utmynnade i den första kommunövergripande matchningen av hemlösa hushåll till lediga lägenheter sedan Samarbetsgruppen hade avvecklats drygt tjugo år tidigare.¹⁸⁹

I juni 2014 träffade Malmös kommunala bostadsföretag MKB Fastighets AB (fortsättningsvis i texten: MKB) och (dåvarande) Fastighetskontoret en överenskommelse enligt vilken MKB under ett års tid skulle tillskjuta 100 övergångslägenheter, utöver antalet i det ordinarie avtalet om tilldelning av bostäder för andrahandsuthyrning till socialtjänstens klienter. Det faktiska antalet uppgick i slutändan till 112 lägenheter. Målgruppen var hemlösa barnfamiljer som vid den aktuella tidpunkten ”bodde i dyra, tillfälliga boendelösningar”¹⁹⁰ genom biståndsbeslut av stadsområdesförvaltningarna och som bedömdes kunna överta förstahandskontraktet inom två år. Satsningen motiverades av alarmerande slutsatser som hade presenterats i Malmökommissionens slutrapport från 2013.¹⁹¹ När fördelningen av dessa bostäder inleddes i oktober 2014 fanns det enligt Stadskontorets kartläggning totalt 465 barn i hemlösa hushåll.¹⁹² Antalet fortsatte att öka kraftigt – ett år senare uppgick det till 675.¹⁹³

För att genomföra fördelningen av lägenheter inom ramen för ”MKB 100” tillsattes en särskild grupp med en företrädare vardera för Lägenhetsenheten (LE), Stadskontoret (STK) och IFO-verksamheterna vid de fem stadsområdesförvaltningarna. Gruppen träffades cirka en gång per månad, från september 2014 och fram till december 2015. Inför varje matchningsmöte skulle socialtjänsten fylla i ett formulär för varje hushåll som skulle matchas. Formuläret innehöll en rad av uppgifter om familjens status – allt ifrån familjens sammansättning och antalet hemmavarande barn och deras ålder till huruvida det fanns eventuella skulder hos Kronofogden och/eller betalningsanmärkningar m.m. Med utgångspunkt från dessa uppgifter bedömdes och prioriterades hushållen. STK:s uppföljningsrapport innehåller en del intressanta slutsatser om dels arbetsprocessen i matchningsgruppen, dels stadsområdesförvaltningarnas bristande prioriteringar av tillsyn och stödinsatser till hushåll som

¹⁸⁹ Om verksamheten i detta forum under åren 1991–1993, se kapitel 6.

¹⁹⁰ Fastighetskontoret och MKB Fastighets AB 2014.

¹⁹¹ På uppdrag av kommissionen hade Marcus Knutagård i ett antologibidrag redovisat forskningsläget om hemlösa barns livssituation, där han bl.a. pekade på dessa barns ständiga uppbrott och miljöbyten riskerade att leda till negativa konsekvenser på olika plan: emotionellt, kognitivt, relationellt och materiellt (Knutagård 2012: 128f.; Malmökommissionens slutrapport 2013: 62).

¹⁹² Stadskontoret 2017a: 9.

¹⁹³ Ibid.

hade erhållit andrahandskontrakt, dels den betydande kostnadsminskningen för Malmö kommun som den särskilda satsningen medförde. Följande tänkvärda formulering är värd att återge: ”Värdet för de barn som fått tillgång till en stabil bostad är svårt att beräkna men det går inte att överskatta betydelsen för barnen.”¹⁹⁴

Jag kommer i detta kapitel att anknyta till 2014 – 2015 års erfarenheter av matchningsprocessen när jag belyser motsvarande möten i ASF:s och LE:s regi som inleddes tre år senare.

4.1 Bakgrund och uppläggning av matchningsmötena

Onsdagen den 23 maj 2018 genomförde ASF tillsammans med LE sitt första gemensamma matchningsmöte. Syftet var vid denna tid att enbart matcha lediga övergångslägenheter till hemlösa klienter. Sedan ASF:s tillkomst ett år tidigare hade fördelningen av övergångslägenheter i stället skett inom varje socialtjänstområde utifrån en viss fördelningsnyckel; förfarandet var identiskt med hur det hade tillämpats alltsedan tiden med tio stadsdelar. Deltagare var 1:e socialsekreterare för samtliga fem socialtjänstområdenas boendesektioner samt förvaltare vid LE. Bakgrunden till att matchningsförfarandet centraliserades var att många av de övertagbara lägenheter som tilldelades områdena kunde stå tomma länge innan det blev aktuellt att låta någon klient flytta in. I det avseendet var kostnadseffektiviteten låg, eftersom uppkomna tomhyror belastade det enskilda socialtjänstområdet.

Genomgångslägenheter var tidigare, som framgår av avsnitt 1.3.2, antingen kommun-gemensamma eller tillhörde respektive socialtjänstområde. Sedan februari 2020 är alla genomgångsbostäder att betrakta som ”Malmöplatser”. När jag inledde min observationsstudie i juni 2019 hade ASF börjat matcha även vissa kommun-gemensamma genomgångsbostäder, t.ex. vid Lönngården eller Bostadsbyn Per Albin. Dessa lägenheter matchades i samma forum men utan att någon företrädare för LE närvarade. I avsnitt 4.2.3 belyser jag skillnaden i uppläggning och förfarande vid fördelning av dessa två typer av andrahandsbostäder.

4.1.1 Avsaknad av gemensamt förberedelsearbete och uppföljning

Beslutet att skapa ett centraliserat system för matchning av övergångslägenheter initierades av ASF. Enligt intervjupersoner vid LE fattades beslutet ”ganska snabbt” och utan att förvaltningarna hade diskuterat ett gemensamt arbetssätt eller hur problem på vägen skulle tacklas. Att uppläggningsen var hastigt påkommen har även påtalats av vissa 1:e socialsekreterare. Det är oklart på vilken nivå och hur beslutet fattades inom ASF, eftersom det saknas dokumentation i ärendet. Det förefaller aldrig ha upprättats en promemoria om intentionerna bakom det centraliserade förfarandet.

¹⁹⁴ Stadskontoret 2016: 8.

Ett exempel på bristande förberedelser var att det inte fanns någon hållbar plan för t.ex. dokumentation före och under matchningsmötet, bedömningskriterier, administrativa rutiner eller LE:s roll och funktion. Det kan kontrasteras mot den dokumentation som utarbetades inför 2014 års matchningsförfarande inom ramen för ”MKB 100” (se kapitlets prolog). När jag hösten 2019 frågade en av 1:e socialsekreterarna om hen tagit del av något skriftligt material svarade hen bestämt: ”Nej, det är inget jag har tagit del av. Absolut inte. Nej. Det har jag inte gjort.” Om det har existerat i sinnevärlden när matchningsmötena inleddes, lär det i varje fall ha varit väl dolt för berörda deltagare.

Frånvaron av ett grundligt förarbete innebar att det snart uppstod problem för såväl LE som socialtjänstområdena. Enligt en intervjuperson vid LE fanns det hos områdesföreträdarna, i varje fall inledningsvis, en oklarhet om LE:s funktion och roll i samband med matchningen:

Så man vände sig ofta till oss för att lite så där – vad tror ni om den här? Medan vi egentligen bara skulle vara med som en funktion, att vi skulle ha möjlighet att kontrollera hyresgästerna och lite hjälpa till att tänka rätt vid matchningen. Men vi hade ju aldrig någon beslutande roll i deras prioriteringsordning. [...] Speciellt när det var problem med själva [fördelnings]filen och liknande som har varit fram och tillbaka. Väldigt ofta så var det ju till oss alla vände sig till, men det är inte vi som ”äger” den här filen.

Den s.k. fördelningsfilen var ett digitaliserat system där lägenheter som var lediga för andrahandsuthyrning förtecknades. För en av ASF:s deltagare var det fortfarande i slutet av 2019 oklart vem av parterna som ansvarade för filen. En okomplicerad och enkel fråga kan det tyckas, men utan något entydigt svar. En följd av detta blev att LE ”tappade kontrollen på vem som ansvarade för respektive lägenhet, eftersom tidigare hade vi förvaltare haft ’våra’ lägenheter”, förklarade en informant vid LE. Matchningen innebar också en rotation av lägenheter mellan förvaltarna, ”fram och tillbaka” enligt en intervjuperson. För att tackla problemet organiserades arbetet om under hösten 2019 – i stället för att relatera till ett visst socialtjänstområde skulle förvaltarna framöver ansvara för lägenheter hos en eller flera specifika fastighetsägare, oavsett var i Malmö bostäderna var belägna.

Inte heller hade det utarbetats en plan för *uppföljning* av matchningsförfarandet. Det saknades med andra ord ett gemensamt forum där parterna förutsättningslöst kunde stämma av och diskutera rutiner och eventuella problem, friktioner osv. som uppkommit på vägen. Som kontrast kan nämnas att det i samarbetsavtalet mellan Fastighets- och gatukontoret, MKB m.fl. aktörer om tilldelning och hantering av sociala kontrakt, framgår att ”parterna ska ha regelbundna samverkans- och uppföljningsmöten”.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Fastighets- och gatukontoret m.fl. 2020: 3.

4.1.2 Mötets uppläggning och den icke-närvarande "prioriteringslistan"

I praktiken fungerade en av LE:s förvaltare som mötesledare vid matchningen av övertagbara lägenheter. Uppgiften var att hålla ordning på den löpande genomgången av lägenheter under mötets gång, kontrollera om det i LE:s databaser fanns anmärkningar som talade emot valet av den tilltänkta hyresgästen samt efter varje avslutat ärende sammanfatta vilket område som hade tilldelats lägenheten. Mötesledaren förde inte några minnesanteckningar.

Fram till juli 2020 avropades lägenheterna en i taget efter gatuadress. Områdesföreträdarna anmälde vid sittande möte om de hade någon kandidat till den specifika lägenheten. Om ett område inte tilldelades lägenheten hände det ofta att samma klient föreslogs till en annan bostadsadress, ibland till ett stort antal lägenheter innan området eventuellt fick "napp". Vid socialtjänstområde 5 var tillvägagångssättet planerat *på förhand* – till skillnad från vissa andra – i samband med områdets förmatchning (se avsnitt 4.1.3). I juli 2020 beslöt den dåvarande mötesledaren av effektivitetsskäl att ändra uppläggningsplaneringen av mötet, eftersom områdena saknade intresse för ett stort antal lägenheter i fördelningsfilen. Det var i många fall "fel" lägenheter som fanns tillgängliga, vilket delvis hängde samman med att klienterna som nu matchades var socialt hemlösa, inte strukturellt hemlösa barnfamiljer. I stället för att "ropa ut" varje ledig lägenhet som fanns tillgänglig inför mötet, fick 1:e socialsekreterarna i tur och ordning ange vilka lägenheter i listan som de var intresserade av.

Områdesföreträdarna saknade före mötet vetskap om de övriga områdenas intresse av en viss lägenhet. För varje lägenhet som socialtjänstområdet var intresserat av gav 1:e socialsekreteraren en kortfattad, muntlig redogörelse om den aktuella klientens bakgrund och status. Presentationen utgick inte från någon given mall, men innehöll i varierande grad uppgifter om hushållets storlek och sammansättning, hemlöshetsperiodens längd, när klienten aktualiserats vid socialtjänsten, nuvarande och tidigare "boenden", förekomst av eventuella skulder, kostnad för externt boende, vräkningshistorik, psykisk ohälsa, huvudsaklig social problematik och andra uppgifter som antogs vara av betydelse. Längden på presentationerna kunde variera – allt ifrån mindre än 60 sekunder till cirka 2 minuter. Den kunde bli längre om det fanns följdfrågor från övriga deltagare.

Av de deltagande 1:e socialsekreterarna hade två varit med alltsedan starten i maj 2018 (områdena 3 och 5), medan en tredje började bara en kort tid därefter (område 2). Dessa tre företrädare kan sägas ha stått för kontinuiteten från socialtjänstens sida. Vid övriga två områden hade olika tjänstepersoner deltagit i mötena, men från hösten 2019 blev kontinuiteten mer stabil därifrån.¹⁹⁶

Inför starten hade det inom ASF utarbetats en "prioriteringslista", förmodligen av en eller några av bocheferna. Listan bestod av en tämligen enkel uppsättning av kriterier som skulle vara styrande vid fördelning av lägenheterna:

¹⁹⁶ Jag bortser från perioden efter det att jag i augusti 2020 avslutade min närvaro vid matchningsmötena.

1. Barnperspektiv
2. Kostnad för nuvarande boende
3. Genomgångsboende
4. Hemlöshetens längd
5. Jämn fördelning och storlek på lägenheterna
6. Utgå ifrån tidigare matchningar så att det blir jämn fördelning för socialtjänst-områden
7. Ta hänsyn till vårdkedjan

Dokumentet saknar en kontext och en inramning. Det ger ett ofärdigt intryck, ungefär som ett utkast som är i skriande behov av förklarande och utvecklande anvisningar. Utformningen kan kontrasteras mot uppläggningsen fyra år tidigare i samband med ”MKB 100”-satsningen då det inför mötena hade utformats en uppsättning av uppgifter i ett formulär vilket skulle fyllas i av berörda handläggare inom IFO-verksamheterna. Den typen av rutin hade inte utarbetats inför uppstarten av matchningsmötena i maj 2018, och inte heller senare. Att det däremot förekommit så sent som fyra år tidigare tyder på ett slags organisatorisk glömska inom ASF.¹⁹⁷

Eftersom det av dokumentet inte går att utläsa hur de enskilda faktorerna viktades inbördes, så utvecklades det vid matchningsmötena en praxis där *barnperspektivet* ansågs väga tyngst i den samlade bedömningen av vilken klient som skulle tilldelas aktuell lägenhet. Innebörden av det var dock inte entydig och inte heller förankrad i gruppen som helhet. En av deltagarna ansåg visserligen att det var ”självkart” att barnperspektivet skulle ha företräde, men reserverade sig mot att det skulle knäslättas någon generell princip som skulle vara utslagsgivande i alla tänkbara situationer. För denna områdesföreträdare var barnperspektiv liktydigt med att barn skulle ha ”tak över huvudet” och ett drägligt boende, men inte mer än så. Förekomst av svårartade problem runt barnens livssituation (t.ex. i form av funktionsnedsättning) låg utanför ASF:s ansvar, hävdade hen:

Föräldrarna har ett jättestort ansvar som jag försöker prata om jättemycket. Alltså, vi är aldrig här för att ta ett föräldraansvar. Det är föräldrarna som ska ta det och tillgodose dom här behoven för sina barn.

Kontentan av uttalandet, som förstärks av intervjun som helhet med denna företrädare, är att föräldrar har *allt* ansvar – ett resonemang som dock förefaller vara fjärran från ett levande barnperspektiv. Uttalandet framstår som ett eko av retoriken från ledande ASF-företrädare. Som Tove Samzelius framhåller i sin avhandling är det paradoxalt att ”(i)ndividen förväntas [...] ta ansvar för problem som samhället erkänner som strukturellt betingande”.¹⁹⁸

Deltagarna hade olika uppfattningar om den relativa betydelsen av hemlöshetens längd. En områdesföreträdare ansåg att barnperspektivet och hemlöshetsperiodens längd var de faktorer som vägde tyngst. En annan lyfte i en intervju fram barnperspektivet, nuvarande

¹⁹⁷ Brunsson 2006.

¹⁹⁸ Samzelius 2020: 282.

boende och kostnad för placering i externt boende, vilket sammanföll med listans två första punkter. En tredje deltagare ansåg att det avgörande var individens *behov* – det var först vid lika behov som hemlöshetens längd fick betydelse:

Sedan är det ju olika kriterier som ryms när det gäller klientens behov. Far man illa av sin hemlöshet? Har man barn som far illa av hemlösheten? Har man svårt att få andra boendeformer att fungera. Alltså, det är ju jättemycket i det.

Ingen funktion vid ASF tycks ha haft något övergripande ansvar för denna fråga och därför inte heller ansvarat för att tillsammans med boendesektionerna utveckla den innehållsmässiga delen av prioriteringsordningen. Först under eller efter sommarperioden 2020 presenterades ett utkast till ”Processbeskrivning avseende matchning”, där det hävdas att ovanstående lista ”följer en fastställd prioriteringsordning” – men ingen av de tre områdesföreträdarna som jag var i kontakt med i december 2020 hade tagit del av dokumentet.¹⁹⁹

Vetskapen om och tillämpningen av prioriteringslistan skilde sig mellan 1:e socialsekreterarna. En av dem lät förstå att det var en nyhet att det fanns ett sådant dokument. En annan företrädare berättade att hen tidigare använde listans kriterier i det egna socialtjänstområdets förberedande matchningsprocess – ”från start till landning, när det gäller lägenheter”, som hen uttryckte det i en intervju. I de socialtjänstområden där denna förberedande rutin saknades tycks informationen ha traderats i muntlig form till nya deltagare och vikarier. Även en förvaltare vid LE, som på ett tidigt stadium fungerade som mötesledare, sade sig aldrig ha tagit del av listan, vilket om något illustrerar en icke-fungerande kommunikation mellan ASF och LE även när det gällde till synes grundläggande frågor.

4.1.3 Områdenas förberedelser inför centrala matchningsmötet

Socialtjänstområdena saknade gemensamma rutiner för det lokala förberedelsearbetet som föregick det centrala matchningsmötet. Antalet klienter som var aktuella att matchas till övertagbara lägenheter minskade avsevärt sedan ASF:s nya riktlinjer för bistånd till boende trätt i kraft, men det verkade inte ha påverkat hur förberedelserna organiserades. En 1:e socialsekreterare ansåg att det hade varit en klar fördel om *alla* områden hade haft samma rutiner i det förberedande arbetet, så att de ”kunde komma med samma förutsättningar till matchningsmötet”. Efter sommarperioden 2020 förefaller frågan ha mist sin aktualitet, eftersom det nu stod mer eller mindre klart att Bokningscentralen skulle överta det administrativa ansvaret för matchningen framöver (se vidare kapitel 5).

Vissa socialtjänstområden uppvisade sinsemellan stora likheter i det förberedande arbetet, medan det i andra fall fanns betydande skillnader. Till viss del var rutinerna personbundna och kunde hastigt förändras vid byte av vikarierande eller ordinarie 1:e socialsekreterare. Vid områdena 2 och 3 var förarbetet i stort sett upplagt på samma sätt och hade varit så alltsedan det centrala matchningsförfarandet inleddes i maj 2018. Kontinuiteten

¹⁹⁹ Om detta dokument, se vidare avsnitt 5.1.

var här stark och obruten. Dessa områden lade upp en ”bank” av klienter som ansågs ha behov av övergångslägenheter. En av områdesföreträdarna påpekade att hen var väl förtrogen med aktuella ärenden inom sektionen, men samtidigt beroende av att få detaljerat underlag från utredarna att föra in i en gemensam fil. ”Ju mer utförligt ni skriver, desto bättre matchningar kan jag göra”, var budskapet till socialsekreterarna. Utredarnas underlag var dock av skiftande kvalitet:

Det som man ofta hoppar över – och jag tror dom tänker: ”jag skriver in det sen” – är Boplats Syd. När klienten skrev in sig där, alltså när kötiden började gälla. Dom vet inte om dom har skulder till Lägenhetsenheten, jag kollar upp det, fyller i det sen. Och man har inte koll på Kronofogden.

I slutändan avgjorde dessa båda 1:e socialsekreterare själva vilka klienter som skulle matchas till de lägenheter som fanns upptagna vid matchningsmötena. Utöver bakgrundsdata i filen hade en av dem åtskilligt ”i huvudet”, exempelvis kompletterande frågor till utredarna om någon inte fick bo hos MKB (se avsnitt 4.4.3 om fastighetsägarnas vetorätt).

Vid socialtjänstområde 1 förefaller uppläggningsen av förberedelserna inför matchningsmötena ha uppvisat stora likheter med hur det fungerade vid ovanstående två områden. En avgörande skillnad var dock att det i början var en stor omsättning av de företrädare som närvarade i matchningsgruppen. Kontinuiteten var därför svag ända fram till augusti/september 2019 när en ny ordinarie 1:e socialsekreteraren övertog ansvaret. Därefter svarade hen för den slutgiltiga matchningen i samband med matchningsmötet, men involverade handläggarna vid sektionen i syfte att matcha ”rätt klient till rätt adress” för att så långt som möjligt undvika att behöva matcha om pga. eventuellt bristande bakgrundsunderlag.

Vid område 4 framställdes förberedelserna som ”röriga” och ostrukturerade av den dåvarande områdesföreträdaren som inte själv deltog i de båda sektionernas parallella för möten. Som utomstående kan man undra varför. Uppgifter om klienter som var aktuella för matchning fanns vid intervju tillfället, hösten 2019, i områdets ”prio-pärm”, där prioriteringen hade godkänts av respektive sektionschef i samråd med berörda utredare. Inför det centrala mötet hade 1:e socialsekreteraren med sig ”papperslappar” om vilka kandidater som var aktuella, men underlaget var enligt hen av väldigt skiftande karaktär. Som jag tolkade områdesföreträdaren var det hen som gjorde det slutgiltiga valet av vilka kandidater som skulle lyftas fram vid matchningsmötet. Bristerna i det förberedande arbetet påverkade ibland möjligheten att göra en tillfredsställande presentation vid mötet. Hen sade sig vara väl medveten om dessa svagheter. Det bör betonas att de påtalade bristerna inte var knutna till hen som person, utan problemen – som för övrigt fortsatte även när en annan tjänsteperson tog över ansvaret för matchningen – föreföll vara inbäddade i den interna organisationen vid socialtjänstområdet.

Motpolen till dessa fyra områden var socialtjänstområde 5. Uppläggningsen var här välstrukturerad och förmötet följde samma upplägg som vid det centrala mötet. I likhet med områdena 2 och 3 var kontinuiteten även på socialtjänstområde 5 stark, eftersom samma

1:e socialsekreterare hade deltagit i den centrala matchningen alltsedan dess början. Förmatchningen leddes av 1:e socialsekreteraren och på samma sätt som vid den centrala matchningen gick man igenom vilka kandidater som fanns anmälda till varje ledig lägenhet i fördelningsfilen; filen ansågs av informanten dock vara ”tungrodd” och ”massiv” med mängder av uppgifter som behövde beaktas. Vid det interna mötet redogjorde utredarna för sina ärenden utifrån på förhand uppställda kriterier, och där man beaktade tidigare ”historik” och hinder för att matcha lägenheter hos vissa fastighetsägare. Vissa potentiella kandidater avstod man från att lyfta fram vid förmötet: personer med relativt kort tid i hemlöshet bakom sig, och/eller där utredaren ännu inte haft något uppföljningsmöte med klienten. Till samma ”adress” kunde flera kandidater anmälas, och diskussionerna i gruppen ”påminner mycket om den centrala matchningen där det också är kandidater till en adress och så pratar vi om för- och nackdelar och beaktar olika aspekter”, berättade den 1:e socialsekreteraren vid område 5. Skillnaden jämfört med vissa andra områden var dock, som påpekats ovan, att eventuellt alternativa adresser för en viss klient var bestämda på förhand. I slutändan var utredarna vid förmötet nästan alltid överens om vem som skulle matchas till en viss ledig lägenhet. Endast undantagsvis fick företrädaren för område 5 själv fatta det avgörande beslutet.

4.1.4 Om gruppkonstellationer och dominans under mötena

En fråga som jag i intervjuerna ställde till områdesföreträdarna var huruvida de upplevde att det dels fanns någon eller några som var mer dominerande av deltagarna, dels om det utvecklats några ”klickar” i den centrala gruppen. En av dem var kritisk till hur en tidigare områdesföreträdare i första hand såg till det egna områdets intresse och agerade därefter. Den första tiden beskrevs av några deltagare som ”riktigt obehagligt”, eftersom vissa var utrustade med ”tävlingsinstinkt”, framhöll en annan företrädare. Samma uppfattning förmedlades av en tidigare förvaltare vid LE med ingående kunskap om den första tidens matchningsmöten. Hen ansåg att den som ”talade högst fick då flest lägenheter”. Detta ledde till att det blev en snedfördelning av lägenheter som inte var relaterad till hemlöshetens omfattning inom socialtjänstområdena. Beteendet kan möjligtvis förklaras som typiska skavanker innan alla var inkörda i det nya arbetssättet. En tidigare mötesledare menade, att det efter en inledande fas ”blev ett väldigt bra samarbete och trevliga möten”. Det kunde eventuellt ha samband med vissa personalmässiga förändringar av gruppens sammansättning hösten 2018.

En 1:e socialsekreterare ansåg i en intervju sommaren 2019 att det under mötena gick att urskilja ett eller två områden som intagit en mer ledande eller dominerande roll än övriga:

Ja, jag skulle nog vilja säga att kanske område 2 har intagit en något av en ledande roll. Och det tror jag har att göra med att man där har varit lite av en, jag vill inte säga

förebild, men om vi tänker det nya arbetssättet [enligt de nya riktlinjerna] som vi försöker implementera inom socialtjänsten idag, så har det hämtats mycket inspiration från hur område 2 har jobbat tidigare. [...] Område 2 har varit drivande i många frågor och dom har tagit en konsultativ roll, där dom andra stadsområdena har liksom försökt härma eller ta efter deras arbetssätt. På så vis tror jag att område 2 har fått en sån roll, även om den är informell.

En annan 1:e socialsekreterare lyfte fram den långa erfarenheten av matchningen hos 1:e socialsekreterarna vid områdena 2 och 3 som en stor fördel: "de är ju väldigt trygga och självsäkra. Så jag tycker det är skönt när dom är med ...". Uppfattningen om område 2:s arbetssätt gällde i första hand boendesektionens successivt förändrade arbetsmetodik och likaledes ändrade målgruppsförskjutning sedan tidig höst 2018, snarare än att dess 1:e socialsekreterare hade varit drivande vid matchningsmötena. Genom det nya arbetssättet började utredarna vid socialtjänstområde 2 mer regelbundet träffa klienterna, vilket enligt områdesföreträdaren gjorde att hen hade större kontroll på de ärenden som aktualiserades vid mötena:

Jag tyckte det var svårt att ta med mig klienter till matchningen innan, för vi visste inte så mycket om klienterna. [...] Sen i takt med att vi började träffa dom mer och mer, så blev det också tydligare, ah, men dom här [socialt hemlösa] är faktiskt vår målgrupp. Dom ska vi ha med oss och matcha.

En annan områdesföreträdare ansåg att det varit bra diskussioner på mötena. "Vi har ändå försökt ha liksom ett Malmö stad-perspektiv", även om "det väl varit nån gång det har blivit diskussioner. Eller lite hetsigare diskussioner än vad det brukar vara." Hen ansåg att det vid mötena kunde skönjas olika fraktioner: "Där är väl vissa som håller med varandra oftare än andra. Absolut."

4.2 Hur klienterna och deras situation beskrevs

Detta avsnitt bygger på en genomgång av mina referat av samtliga presentationer som avsett övergångslägenheter vid de 41 matchningsmöten som jag har observerat. De kan inplaceras längs ett kontinuum. Vid den ena polen kan redogörelser placeras som varit ofullständiga och som kantats av betydande oklarheter. Vid den andra polen finns presentationer som tagit upp åtskilliga teman och som jag bedömt har varit väl genomarbetade. Däremellan finns redogörelser som kan betecknas som "tillfredsställande" – de har berört vissa teman, men bortsett från andra.

4.2.1 Presentationer, motiveringar och förhandlingssituationer

Kvaliteten på de muntliga presentationerna varierade betydligt, en uppfattning som för övrigt delades av mötesledarna vid LE. I åtskilliga fall var presentationerna summariska och med flera luckor. I vissa fall bedömdes presentationen vara alltför bristfällig för att man vid

mötet skulle kunna fatta ett avvägt beslut. Skälet kunde vara att underlaget som 1:e socialsekreteraren utgick från var ofullständigt och att hen av tidsbrist inte haft möjlighet att diskutera ärendet med berörd handläggare. En av områdesföreträdarna var medveten om att det framför allt i presentationer från ett område ”saknas mycket information”, men det föreföll inte nämnvärt bekymra hen: ”Då frågar vi ju. Jag tycker vi frågar varandra väldigt mycket om det är nånting vi undrar.” Denna områdesföreträdare tycks här bortse från det faktum att bristande förberedelser faktiskt kunde inverka menligt på slutresultatet. I några fall inträffade det att en 1:e socialsekreterare var svarslös inför de andra deltagarnas frågor om ärendet.

En 1:e socialsekreterare ansåg i själva verket, om jag tolkar hen korrekt, att det var en fördel om presentationerna till sin karaktär var summariska, vilket hen motiverade på följande vis:

Ip: Vi ska ha ett förtroende för varandra att man har med korrekta klienter, liksom, och då tycker inte jag man behöver dra så enormt mycket, utan det räcker att säga att ”vi har gjort bedömningen att denna ska ha, den har skulder” eller ”den har inte skulder, det ser ut såhär, den sociala situationen”. Punkt.

WR: Men ibland så har ju vissa representanter varit tvungna att gå ut och ringa handläggarna, så det måste ju tyda på att det ibland kan finnas uppgifter som uppkommer som man måste kolla upp eller som är oklara.

Ip: Jag tänker att det är om det finns särskilda behov [hos] klienten. Ibland kan det vara så. Det måste vara en hiss från markplan eller det måste vara handikappanpassat, eller ... och det finns lite frågetecken i förhållande till lägenheten. Erbjuder lägenheten detta eller inte? Och då måste vi ju kolla av det, såklart. Så att, det händer ju att ... Sen tänker jag att ... – jag tror inte man kan skapa ett system där man kan ha allt hundra procent på bordet, utan det kommer alltid komma extrafrågor som vi ... oj, det här behöver vi kolla upp eller detta behöver vi tänka på.

En mer summarisk presentation hade, enligt min mening, kunnat vara motiverad om det samtidigt fanns ett skriftligt underlag som var tillgängligt före mötet, men så var alltså inte fallet vid matchningsmötena. Frågan om ett skriftligt förfarande avfärdade samma områdesföreträdare av effektivitetsskäl, eftersom det hade varit alltför tidskrävande:

Jag tycker nog att det blir ett ganska stort extrajobb att kolla igenom allas klienter till alla, för ibland har vi liksom 30 lägenheter. Det hade blivit ett enormt jobb att sitta och titta igenom innan. Jag ser inte vikten i det och jag tycker det är för tidskrävande.

Efter presentationerna uppstod, om det fanns mer än en intressent till lägenheten, en förhandlingssituation mellan 1:e socialsekreterarna. Uttryck och utrop som ”jag lägger mig”, ”du får den!”, ”ta du den!” var vanligt förekommande under mötets gång. Det var en intern jargong som utvecklats och som nya deltagare snabbt kom in i. Dessa uttryck kunde för avsändaren signalera olika besked till mottagaren beroende på situationen. Uttrycket ”jag

lägger mig” kan tolkas som att områdesföreträdaren efter den inledande presentationsrundan insåg att den egna kandidaten inte hade så stor chans att få aktuell lägenhet och därför valde att lämna fältet fritt för övriga områden. Uttrycken kan också tolkas som ett utslag av en konsensuskultur inom gruppen, där man gav andra företrädare framför att ihärdigt argumentera för sin egen sak och kanske riskera att det skulle uppstå en dålig stämning vid mötet eller för att underlätta ett gemensamt ställningstagande. Även om det inte var uttalat, än mindre skriftligt formulerat, har jag uppfattat att valet av en potentiell hyresgäst till en aktuell lägenhet just var ett konsensusbeslut bland 1:e socialsekreterarna eller åtminstone förutsatte att ingen aktivt motsatte sig den tilltänkta kandidaten.

Min slutsats om konsensuskulturen som en förklaring till uttryck såsom ”jag lägger mig” ifrågasattes av några närvarande områdesföreträdare när jag vid ett seminarium på Socialhögskolan i Lund, i början av oktober 2020, redogjorde för vissa av studiens preliminära resultat. De menade att jargongen inte alls berodde på att man befarade att det skulle kunna uppstå en dålig stämning. I stället såg de sig som representanter för ASF, inte för ett enskilt socialtjänstområde. Detta var något som också lyftes fram i förvaltningens utkast rörande matchningsprocessen:

En viktig anledning till att matchningen startades upp i nuvarande form var att man skulle matcha till lägenheter med klienten i fokus och ur ett Malmöperspektiv istället för beroende av vilket område man tillhörde.²⁰⁰

Att det ändå fanns deltagare som *inte* omfattades av ovannämnda synsätt när matchningsmötena inleddes i maj 2018 har redan påtalats.

Det områdescentrerade intresset kunde ändå markeras trots att områdesföreträdaren hade ”lagt sig”. Några exempel: ”Jag vill ha en lägenhet *idag*”, ”Område 1 bör prioriteras men jag vill *gärna ha något åt min idag*.” Sådana uttalanden gjorde klart för övriga att denna områdesdeltagare inte ville gå tomhänt från mötet. Den var just en sådan inställning som en av deltagarna vände sig mot:

Man har med sig kanske en eller två klienter och som man ska ha en lägenhet till. Och man inleder med att säga ”jag kan ta vilken lägenhet som helst, men den här klienten *ska* ha en lägenhet idag”. Det kan jag tycka är intressant, därför att när vi började detta, så handlade det om att vi skulle verkligen matcha rätt klient till rätt lägenhet. Men det är det inte längre. Det är att pressa in där det finns plats.

I något enstaka fall hade en av områdesföreträdarna visserligen avstått från en viss lägenhet, men ändå tydligt markerat att det hade varit en uppoffring: ”Det gör ont att göra det”, förklarade hen under mötet.

Vid min intervju i slutet av 2019 var en informant starkt kritisk mot uppläggningsen av och formen för matchningsförfarandet. Hen avfärdade helt och hållet dessa möten: ”Hela

²⁰⁰ ASF (u.å.) Processbeskrivning avseende matchning, s. 3.

detta upplägg är ju att vi ska tävla i misär. Vi ska ju bara sitta och argumentera det sämsta vi kan hitta om klienterna. Jag tycker detta är helt vedervärdigt att gå på dom här mötena.”

Det som framkom under och efter områdesföreträdarnas presentationer av sina respektive ärenden kan sägas rymma flera olika överväganden och intressekonflikter. Det var dels en illustration av en generell förhandlingsproblematik, där t.ex. en facklig organisation kan väga förbundets och de egna medlemmarnas intressen på kort och lång sikt mot risken för att det inte alls blir ett avtal. Överfört till matchningsmötet kunde en 1:e socialsekreterare ”lägga sig” i ett visst ärende för att inte framstå som omedgörlig och enbart inriktad på att roffa åt sig så många lägenheter som möjligt. Dels var det en illustration av spänningen mellan strävan att skapa lösningar som är bra för vissa delar av samhället (i det här fallet t.ex. ASF, bostadsområdet, fastighetsägarna) respektive för den egna klienten.

Det kan naturligtvis alltid uppkomma frågetecken vid en presentation men ofta kunde dessa redas ut vid sittande möte. Men det går att urskilja en mindre grupp av ärenden där det funnits *betydande* oklarheter eller direkta felaktigheter kring de faktiska omständigheterna i ärendet. I slutändan medförde det att ärendena fick utgå. Några exempel: Vid en diskussion om en barnfamilj i slutet av september 2019 visade det sig att hushållet redan bodde i en övergångslägenhet och att det omfattade fler personer än vad som angivits i presentationen. Även i ett annat ärende visade det sig att den enskilda klienten redan hade en övergångslägenhet; det framgick inte vid presentationen varför hen överhuvudtaget aktualiserades av socialtjänstområdet. I ett tredje ärende hävdades att klienten tidigare blivit avhyst från en övergångslägenhet, men vid LE:s kontroll visade det sig att hen på eget bevåg hade sagt upp lägenheten. Dessa brister framstår som anmärkningsvärda och kan eventuellt ha berott på bristfälliga förberedelser inför matchningsmötet eller att ärendena vid den ordinarie ledamotens frånvaro föredrogs av tillfälliga vikarier utan erfarenheter av matchningsförfarandet. Om det vid diskussionen kring ett ärende fanns frågetecken på viktiga punkter kunde ärendet dras tillbaka. Ärenden med betydande oklarheter, som inte var kopplade till vikarier under sommarperioden, förekom framför allt vid ett av områdena.

4.2.2 ”Att göra en resa” – i olika riktningar

Ibland aktualiserade företrädaren vid framför allt ett av områdena ärenden som hen betecknade som ”specialare”. Därmed implicerade hen att ärendet *skilde sig* från flertalet andra och det beskrevs också som *speciellt* till sin karaktär pga. omständigheterna. Uttrycket *specialare* kan ses som en retorisk markör för att uppmärksamma något udda, något avvikande, men ibland verkade det användas utan någon egentlig täckning. I ett ärende hade klienten tidigare arbetat som kock ”vid ett av X-stadens bättre hotell” och haft en bra bostad, men var nu sedan några månader tillbaka placerad på dygnsboendet Vallhem,²⁰¹ ”jordens helvete” enligt en annan områdesföreträdarens beskrivning. Klienten hade varit föremål för en utredning enligt LVM, rökte hasch sporadiskt och hade skulder, om än inte hyresskulder,

²⁰¹ Vallhem är ett härbärge som drivs på entreprenad sedan många år tillbaka av Förenade Care.

men i just det avseendet avvek knappast hens bakgrund från många andras. Så, på vilket sätt var ärendet en *specialare*, kryddat med speciella omständigheter? En tolkning kan vara att klienten hade gjort en ”omvänd resa” – ett begrepp ur egen fatabur – i motsats till den nedan beskrivna ”resa” som syftar på en klient som genomgått en avsevärd förbättring. I det aktuella fallet hade hen gått från att ha haft en upphöjd status och en egen bostad till att nu befinna sig i ”jordens helvete”. Men detta narrativ hade ingen större inverkan på övriga närvarande – klienten fick visserligen en lägenhet, men först efter flera återkommande matchningsförsök.

Den slitna metaforen *göra en resa* användes ibland av 1:e socialsekreterare när de ville framhäva att klienten genomgått en icke obetydlig förändring och brutit upp från ett tidigare långvarigt missbruk och också ordnat upp annan social problematik, även om en av områdesföreträdarna var noga med att påpeka att ”vi har personer som vi bedömer har förmåga [att på egen hand skaffa en bostad], fast dom är aktiva i ett missbruk. Sedan kan vi vara öppna för att ändra den bedömningen utifrån vad som händer i ärendet” (utdrag ur en intervju). Metaforen var något av en markör för att signalera att klienten *förtjänade* att få en övergångslägenhet pga. idoga ansträngningar att komma på rätt köl. Ibland användes den även för en klient som befann sig en bit från målet, men där handläggaren ändå ville ”ge klienten en chans”. Andra flitigt använda uttryck var att klienten ansågs vara ”redo att flytta vidare”, t.ex. från ett stödboende eller en genomgångslägenhet, vilket ibland underströks genom att framhålla att individen numera var ”stabil” och t.ex. börjat förvärvsarbeta.

Inte vid något av de möten som jag deltog i användes dock uttrycket ”klara eget boende” för att motivera att en klient borde tilldelas en övergångslägenhet. Föreställningen om att ”klara eget boende” och dess motsats var en del av den dominerande diskursen under 1990-talet bland både socialförvaltningens bostadssekreterare och bostadsbolag (Sahlin 1996, 1998), vilket jag återkommer till i kapitel 6. I stället omtalades i vissa presentationer att klienten ”fungerar bra i stödboendet”, ”klienten har skött boende prickfritt”. Innebörden var sannolikt densamma som under 1990-talet, även om formuleringarna nu var anorlunda.

Däremot tycks det ändå ha skett en viss förskjutning när det gällde kraven för att kunna få en övergångslägenhet. I april 2020 tilldelades en klient en lägenhet efter att tidigare visats på ett boende utan krav på drogfrihet eller nykterhet. Av presentationen framgick att klienten ”dricker ’lite grann’ och vill fortsätta att göra det”, men bedömdes likväl klara av att bo i en övergångslägenhet utifrån hyreslagens krav på skötsamhet i vid bemärkelse. Ett aktivt ”missbruk” – oberoende av mängd, preparat och möjlighet att efterleva hyreslagens bestämmelser om skötsamhet – hade tidigare diskvalificerat hen från att få en övergångslägenhet, för att inte tala om möjligheten att i ett senare skede kunna överta kontraktet tillsvidare. Det avgörande för att klienten fick en övergångslägenhet var dels socialtjänstområdets positiva bedömning, dels att LE inte hade några registrerade anmärkningar i sina databaser om tidigare hyresförhållanden och eventuella hyresskulder till Malmö kommun. Det bör dock påpekas att samma liberala inställning inte tillämpas vid alla kommunala

boendeenheter, vilket framkom när frågan diskuterades vid ett matchningsmöte i slutet av oktober 2019 då en av avdelningscheferna var närvarande. Frågan om att upphäva nuvarande krav på drogfrihet/nykterhet i vissa genomgångslägenheter ”har stoppats upp i chefsledet”, som en 1:e socialsekreterare berättade vid mötet – oklart vilken chefsnivå som därmed avsågs.

Samtidigt har företrädare för det kommunala Sigtunaboendet berättat om att vissa socialtjänstområden av ”moraliska skäl” har haft invändningar mot att placera klienter på verksamheten pga. dess *harm reduction*-inriktning.²⁰² Förvaltningsledning och diverse myndighetsutövande grupper på områdesnivå kan med andra ord ha vitt skilda uppfattningar om lämpliga boendelösningar för hemlösa i aktivt drogmissbruk. Det är inte förvånansvärt. Det finns som Claes Levin framhåller en ”moralisk bas” i det sociala arbetets praktik som ”i stor utsträckning [är] baserad på sekelgamla tankar, värderingar och handlingsätt från fattiglagens tid”.²⁰³ Detta tankegods påverkar socialarbetare än idag: ”Det till synes neutrala och värderingsfria professionella handlandet skymmer ibland det faktum att socialarbetaren hela tiden tvingas till moraliska ställningstaganden och beslut som baseras på likaledes moraliska överväganden”.²⁰⁴

4.2.3 Genomgångsbostäder – en friare uppläggning av matchningen

När jag i juni 2019 inledde mina observationer av matchningsmötena omfattades även de genomgångsbostäder som hyrdes ut i andra hand såsom ”Malmöplatser”. I februari 2020 utökades matchningen till att gälla också bostäder som socialtjänstområdena fram till dess själva hade disponerat (se avsnitt 1.3 slutet).

Efter berörda avdelningschefers beslut att samtliga genomgångsbostäder som var förenade med hyresavtal skulle matchas centralt, uppstod en rad frågetecken på vägen. En områdesföreträdare berättade i en intervju i slutet av augusti 2019: ”... vi fick aldrig veta hur, utan cheferna bestämde att det ska göras centralt och vi efterfrågade hur:et och jag kan säga att jag än idag väntar på tydliga direktiv”. Detta enkla exempel illustrerar svårigheten att förankra och implementera beslut i en starkt hierarkiskt uppbyggd förvaltningsorganisation. ”Man beslutar nånting och så beskriver man inte riktigt hur det ska gå tillväga. Utan det får likasom komma lite efter hand”, påpekade hen.

²⁰² ”Sigtunaboendet” med 49 platser, fördelade på både enkelrum och lägenheter, vänder sig till både män och kvinnor med en mångårig beroendeproblematik och ett omfattande behov av stödinsatser. Verksamheten tillämpar en tydlig *harm reduction*-strategi, dvs. fokus är på skadebegränsande insatser för att förbättra klientens totala livssituation men utan krav på drogfrihet. Boendetiden sträcker sig upp till två år, men kan i enstaka fall vara längre utifrån individuella behov. En utmärkt beskrivning av verksamheten finns i Anna Dorisdotters skrift *Låga trösklar och högt i tak – bemötande och förändring på Sigtunaboendet* (2020).

²⁰³ Levin 2008: 90.

²⁰⁴ Ibid.: 94.

Som framhållits tidigare ägde matchningen av genomgångsbostäder rum vid mötena *efter* det att övertagbara lägenheter var matchade. Den ombesörjdes uteslutande av 1:e socialsekreterarna och utan deltagande från LE och utan någon på förhand utsedd mötesledare. Upplägget av mötet var friare jämfört med matchningen av övergångslägenheter. Frågan om hyresskulder eller andra skulder hos klienter togs sällan upp vid dessa presentationer, "för det är inte lika relevant" enligt en av områdesföreträdarna. Det var uppenbart att 1:e socialsekreterarna såg dessa bostäder som framför allt träningslägenheter för en begränsad tid och huvudsakligen avsedda för de klienter "som behöver 'träna på att bo' med allt vad det innebär avseende att betala en hyra och att sköta en lägenhet".²⁰⁵ Å andra sidan var det fram till september 2019 fullt möjligt att tilldela genomgångsbostäder i andra hand också till kategorin strukturellt hemlösa (huvudsakligen utrikes födda barnfamiljer). Vid förvaltningens mättillfälle i oktober 2018 var den senare kategorin dubbelt så stor som gruppen socialt hemlösa.²⁰⁶ Möjligheten för strukturellt hemlösa att överhuvudtaget kunna tilldelas en bostad i andra hand upphörde som en följd av förvaltningens restriktiva riktlinjer.

Vissa områdesföreträdare kunde ibland presentera klienter som föreslogs till genomgångslägenheter relativt utförligt:

Ensam ung klient som är aktuell sedan 2009. Hen har bott på X [HVB-hem med inriktning på unga] sedan x-månad 2016. Kostnad: 60 000 kr per månad. Hen lider av psykisk ohälsa, anorexia och har ett självskadebeteende.

I andra fall förekom ingen presentation överhuvudtaget, utan behovet av genomgångslägenheter hade mer karaktären av en "önskelista", såvida det inte fanns en konkurrens om samma lägenhet. Ett möte i februari 2020 inleddes exempelvis med frågan: "Vad önskas?" Därefter framförde områdena sina önskemål: "Jag vill ha en ungdomslägenhet", "Jag vill ha den på Y-området och en ungdomslägenhet." Behovet av lägenheter kunde tillgodoses enligt allas önskemål. Det innebar att det inte behövde finnas några klart uttalade kriterier eller prioriteringsordning för fördelningen av lägenheterna. Vid matchningen "får vi bedöma lite själva", som en av deltagarna uttryckte det.

Tillgången till genomgångslägenheter sågs allmänt av områdesföreträdarna som en stor fördel, eftersom de kunde användas som träningslägenheter där socialt hemlösa klienter från akutboenden eller dygnsboenden kunde "prövas". Tillvägagångssättet förefaller i stort sett ha uppskattats av deltagarna med undantag för en 1:e socialsekreterare som ansåg att mötesstrukturen inte fungerade lika bra som vid matchningen av övergångslägenheter.

Hur ska man förstå den ofta fullständiga avsaknaden av presentation av potentiella hyresgäster till genomgångslägenheter? När det saknats konkurrens till en viss lägenhet ansåg deltagarna förmodligen att det var "onödigt" att avsätta tid för en presentation, eftersom varje område ändå skulle tilldelas den lägenhet som man efterfrågade, även om det ibland

²⁰⁵ ASF (u.å.) Processbeskrivning avseende matchning, s. 3.

²⁰⁶ ASN 2019: 17.

kunde krävas rockader innan allt gick jämnt ut. Genom att det inte fanns någon kontrollfunktion som hade vetorätt och man inte behövde ta hänsyn till fastighetsägarnas uthyrningspolicier, så var stämningen mer lättsam och mindre formell jämfört med matchningen av övergångslägenheter.

4.3 När matchningar måste göras om – några typfall

Socialtjänstområdena aktualiserade ibland ärenden där de ville matcha om ett hushåll som redan bodde i en övergångslägenhet till en annan lägenhet eller beträffande en klient som fått en sådan lägenhet utan att ha flyttat in. Bakgrunden var omständigheter som hade medfört att hyresgästen inte kunde eller fick bo kvar i bostaden eller att hushållet inte kunde tillträda en tilldelad lägenhet som planerat. Ytterligare anledningar kunde vara att socialtjänstområdet ville undvika att klienten uppnådde gränsen för att få besittningsskydd kopplat till den aktuella lägenheten, vilket inträffade efter fyra år. I det följande berör jag några typfall som framkommit vid matchningsmöten.

4.3.1 Hot eller våld som riktats mot hyresgästen

För hyresgäster i både genomgångs- och övergångslägenheter kunde det inträffa att de utsatts för hot eller våld som gjorde att de inte kunde bo kvar och därför behövde matchas om till en annan bostad. Område 4 hade både i december 2019 och januari 2020 aktualiserat att hyresgäster hade misshandlats av någon som bodde respektive vistades i fastigheten utan att själv vara bosatt där. Efter dessa händelser ansåg ingen av hyresgästerna att de kunde bo kvar. I det första fallet kände 1:e socialsekreteraren inte till vart hyresgästen tagit vägen, vilket gjorde att företrädaren för område 3 ifrågasatte behovet av att tilldelas en övergångslägenhet, ”eftersom hen lyckas klara sitt boende ändå”. Mötesledaren konstaterade att utifrån uppgifter i LE:s databaser hade hyresgästen varit sen med hyresinbetalningarna under flera månaders tid – med följd att hen hade tilldelats en varning av LE – samt att hyresgästen vid några tillfällen hade stört sina grannar pga. högljudda fester. I övrigt fanns inga uppgifter hos LE om att hyresgästen inte bodde kvar i sin lägenhet. Diskussionen slutade med att 1:e socialsekreteraren ”lägger sig”.

I det andra ärendet där en hyresgäst hade utsatts för våld och hot ville MKB inte placera hyresgästen till någon av sina andra lägenheter med hänvisning till ”en princip” som bolaget sade sig tillämpa – dock oklart vilken. Vid matchningsmötet ajournerade LE:s företrädare mötet för att kunna diskutera ärendet med sektionschefen som anslöt sig till mötet och lät förstå att LE skulle ta upp frågan med MKB. Det var tydligt att bostadsföretagets hantering av ärendet avvek från det normala förfarandet vid den här typen av händelser. Enligt vissa områdesföreträdare framhöll bostadsföretaget i andra sammanhang att hyresgästen har det yttersta ansvaret för personer som vistas i dennes lägenhet eller i fastigheten, och därför reagerade de mot att klienten överhuvudtaget skulle behöva flytta till en annan bostad. Den

misstänkta förövaren var nämligen vare sig gäst eller inneboende hos någon annan hyresgäst.

4.3.2 Problem vid övertagande av förstahandskontraktet

I åtskilliga ärenden kunde klienten inte överta kontraktet eftersom hen inte uppfyllde den privata fastighetsägarens policy vid övertag, även om alla hyror betalats i tid och inga störningar förekommit. Ett av många exempel gällde ett ärende som ett område tog upp vid ett möte i juni 2020. Hushållet hade bott i en övergångslägenhet i cirka 2,5 år, men behövde nu matchas om eftersom det inte tilläts överta lägenheten pga. hyresvärdens krav på att hyresgäster måste ha en inkomst motsvarande tre gånger hyresbeloppet, samtidigt som försörjningsstöd inte accepterades som inkomst. I realiteten var det snarare en genomgångslägenhet som klienten hade bott i. I det uppkomna läget placerades hushållet i en ny övergångslägenhet.

Andra förekommande förklaringar till att ett hushåll inte hade fått överta förstahandskontraktet var att klienten under hyresperioden fått en betalningsanmärkning eller hade skulder till Kronofogdemyndigheten (KFM). ”Vi har ju vissa fastighetsägare som absolut inte tillåter en enda skuld”, framhöll en förvaltare, vilket får tolkas som oreglerade skulder som hamnat hos KFM. Andra orsaker till att hushåll inte fick överta kontraktet tillsvidare kunde vara att de inte längre hade rätt ”inkomst” utifrån bostadsbolagets synsätt. (Se vidare avsnitt 4.5 om bostadsföretagens uthyrningspolicier.) I två andra fall, som båda aktualiserades i juli 2019, var lägenheten inte stor nog efter det att familjen fått eller väntade tillökning. Hyresvärderna hade gjort klart att de berörda familjerna därför inte fick överta förstahandskontraktet.

4.3.3 ”Risk” för besittningsskydd

Huvudregeln är att bostadshyresgäster har besittningsskydd. Men vid *andrahandsupplåtelse* av lägenhet saknas besittningsskyddet under de två första åren.²⁰⁷ Det har utvecklats en oskriven praxis som innebär att Hyres- och arrendenämnden i Malmö kan godkänna en överenskommelse där hyresperioden sammanlagt är högst fyra år (se vidare avsnitt 1.3.1). Hyresnämndens godkännande av avstående från besittningsskydd är kopplat till *hyresgästen och den aktuella bostaden*. Om hyresgästen får en annan hyreslägenhet måste parterna göra en ny överenskommelse och fyraårsperioden börjar löpa på nytt. Det var mot den bakgrunden som områdesföreträdarna ibland aktualiserade klienter, med pågående boende i övergångslägenheter, som började närma sig fyraårsgränsen. Område 2 ställde frågan på sin spets vid ett möte i slutet av november 2019. Utdrag ur mina minnesanteckningar:

²⁰⁷ JB 12:45, första stycket, punkt 1.

Klienten bor på X-gatan i Malmö och får enligt beslut av området inte bo kvar eftersom hen snart har uppnått gränsen där besittningsskydd inträder. Hen måste flytta i december enligt 1:e socialsekreteraren. Hen låter förstå att om klienten inte får en ny övergångslägenhet sägs klienten upp *i vilket fall som helst*. Av presentationen framgår inte varför områdets efterfrågan av en ny övergångslägenhet aktualiseras så här pass sent, dvs. strax innan hyresgäster uppnår gränsen för att få besittningsskydd. Kommentar till 1:e socialsekreteraren från en av Lägenhetsenhetens deltagare: ”Jaså, ni gör så!”.

4.3.4 ”Felmatchningar”

”Felmatchningar” kunde bl.a. uppkomma om socialtjänsten hade gjort sig skyldig till något ”fel” före eller under matchningsförfarandet. Det kunde också inträffa om fastighetsägaren inte godkände den tilltänkta hyresgästen, trots att klienten hade passerat matchningsmötets nålsöga. I oktober 2019 aktualiserade område 5 ett ärende som illustrerade det senare. Områdesrepresentanten hävdade att boendesektionen hade agerat felaktigt, eftersom man inte i förväg hade kontrollerat om klienten hade oreglerade hyresskulder till det aktuella bostadsföretaget. Barnfamiljen hade preliminärt erhållit den aktuella lägenheten vid ett tidigare matchningsmöte, men sedan inte godkänts vid bostadsföretagets eget och slutgiltiga granskningsförfarande. Den förnyade matchningen motiverades således med att område 5 tidigare inte varit tillräckligt noga med att göra nödvändiga bakgrundskontroller. (Se vidare avsnitt 4.7.3 där ärendet belyses mer utförligt och utifrån att det togs upp *efter* det att ASF:s nya riktlinjer hade trätt i kraft beträffande matchningen av s.k. strukturellt hemlösa.)

Ett annat exempel på en felmatchning togs upp hösten 2019 av område 1. Bakgrunden var att klienten vid föregående möte hade matchats till en lägenhet på fjärde våningen, men där det efteråt visade sig att hen inte kunde bo i lägenheten pga. svindel, vilket verifierades av ett läkarintyg. Klienten tilldelades därför en annan lägenhet.

Ett något udda ärende aktualiserades av område 4 i april 2020. Klienten bodde på ett externt akutboende, och områdesföreträdaren menade att klienten hade blivit felmatchad till en övergångslägenhet. Av presentationen framgick dock inte tidpunkten för den tidigare matchningen, inte heller på vilket sätt klienten var felmatchad. 1:e socialsekreteraren förklarade att hen inte hade några närmare noteringar om dessa uppgifter. (Ärendet kan också sägas vara ett exempel på en ofullständig presentation, men jag väljer att fokusera på felmatchningen.) Vad som dock framkom var att klienten inte gillade lägenhetens planlösning och att det enligt 1:e socialsekreteraren kunde förklaras med klientens sjukdomsbild. Några mötesdeltagare var tveksamma till att på dessa grunder låta klienten erhålla en annan övergångslägenhet. Företrädaren för område 2 förklarade: ”Vi brukar säga att de som är felmatchade är prioriterade, men det beror lite på vad det handlar om. Att man inte gillar lägenheten är inte skäl nog.” 1:e socialsekreteraren för område 3 var likaså kritisk mot matchningen: ”Vi tycker se olika på när en klient kan tacka nej till en matchad lägenhet.” En tredje mötesdeltagare, från område 5, hävdade att det skulle sända ut ”konstiga signaler om man

matchar igen utifrån klientens motiv”. I slutändan tilldelades klienten den aktuella övergångslägenheten trots invändningar från tre områdesföreträdare. De markerade sitt ogillande, men inte mer än så.

Denna typ av felmatchningar uppstod för att klienten inte hade getts möjlighet att på förhand se lägenheten och få en uppfattning om grannskapet och omgivande miljö. I ASF:s beskrivning av matchningsprocessen som togs fram sommaren 2020 i ett skede när matchningen i dess nuvarande form skulle upphöra (se vidare avsnitt 5.1), framgår tydligt att klienten inte får vara delaktig i lägenhetsvalet: ”Grundregeln är att om klienten tackar nej till ett andrahandskontrakt via socialtjänsten får de lösa sin boendesituation själv.”²⁰⁸ Detta synsätt var egentligen ett uttryck för samma rigida inställning som har utvecklats i ASF:s uppfattning om och hantering av strukturella hemlösa barnfamiljer.

Att tillmötesgå klientens önskemål om delaktighet i den här frågan är inte minst viktigt när det gäller personer med en samsjuklighet (i det här fallet med beroende- och psykosjukdomar). En anställd vid en av ASF:s boendeenheter berättade att personalen hade erbjudit sig att vara behjälplig med att förhandsvisa en bostad, men att boendesektionen hade avböjt erbjudandet med motiveringen att personalen vid boendet ansågs vara ”medberoende” till klienten.

4.3.5 Bostadsrättslägenhet som hinder för övertagande

Avdelningen Stadsfastigheter vid Serviceförvaltningen förvaltar bostadsrättslägenheter som Malmö kommun köpt in på öppna marknaden. En del av detta lägenhetsbestånd disponeras av Lägenhetsenheten i egenskap av förstahandshyresgäst, för att kunna hyra ut dem i andra hand till hemlösa hushåll eller till nyanlända som anvisats bostad i Malmö med stöd av bosättningslagen. Stadsfastigheter förvaltar även blockförhyrda modulfastigheter respektive ungdomslägenheter, vilka LE disponerar och hyr ut som genomgångsbostäder, men här koncentrerar jag mig på bostadsrättslägenheter.

Fram till årsskiftet 2019/20 var det möjligt för en klient som via LE hade hyrt en bostadsrätt som övergångslägenhet i andra hand, att efter en sedvanlig provperiod kunna överta förstahandskontraktet.²⁰⁹ Det innebar samtidigt att Stadsfastigheter blev hyresvärd. Den möjligheten upphörde den 1 januari 2020. Anledningen var att Stadsfastigheter under 2019 hade gjort bedömningen att en privatpersons övertagande av kontraktet *inte* överensstämde med Servicenämndens reglemente (1 §), enligt vilket nämnden enbart får utföra service och tjänster till kommunens *nämnder och bolag*. Efter det att Stadsfastigheter beslutat att inte längre godkänna övertag är de uthyrda lägenheterna inte längre att betrakta som övergångslägenheter. Denna utveckling är ett bakslag för både berörda hyresgäster och ASF, inte minst eftersom Stadsfastigheter inte har villkorat sin uthyrning genom att exkludera

²⁰⁸ ASF (u.å.) *Processbeskrivning avseende matchning*, s. 3.

²⁰⁹ Innan LE:s verksamhet startade hösten 2005 hyrde Stadsfastigheter ut bostadsrätter som övertagbara lägenheter till socialtjänsten och hyresgästerna kunde överta avtalet.

dem som har skulder till KFM eller bostadsföretag. Vid årsskiftet 2020/21 disponerade LE över 50 sådana bostadsrättslägenheter. För de hyresgäster som hade flyttat in *före* årsskiftet 2019/2020 tillämpas dock en övergångsbestämmelse enligt vilken hyresgästen fortfarande kan överta kontraktet i första hand enligt samma premisser som tidigare.

Malmö kommun har under åtskilliga decennier köpt bostadsrättslägenheter i akt och mening att hyra ut dem för att underlätta rekryteringen av attraktiv arbetskraft till kommunen, men i början av 1980-talet var det även aktuellt att använda kommunens egna bostadsrätter för att underlätta anvisningen av lägenheter till vissa av socialförvaltningens klienter (se vidare kapitel 6). I slutet av 1982 uppgick kommunens bostadsrätter till cirka 1 100 som ”till största delen (bör) användas av samarbetsgruppen”, enligt en rapport som Bostadsbyrån presenterade för Fastighetsnämnden i början av 1982.²¹⁰ Kommunens förvärv av bostadsrätter för uthyrning till *hemlösa* går efter millennieskiftet tillbaka till fullmäktiges antagna handlingsplan i december 2004 för arbetet med hemlösa, vilken dock upphörde att gälla efter kommunfullmäktiges beslut i mars 2015.²¹¹ Av handlingsplanen framgick bl.a. följande:²¹²

Kommunen ska genom tekniska nämnden använda markanvisningsavtalet för att ta i anspråk en del nya hyres- och bostadsrätter för hem- och bostadslösa. I samma syfte ska kommunen, genom servicenämnden, köpa befintliga bostadsrätter i områden som håller rimlig kostnadsnivå.

Bakgrunden till strategin var en kombination av ett ökande antal hemlösa i Malmö och en brist på lämpliga bostäder för dessa personer. Servicenämndens centrala roll upprepades för övrigt i STK:s underlag inför kommunfullmäktiges beslut i november 2016 om den kommunala organisationen: ”Servicenämnden föreslås ha fortsatt ansvar för att efter beställning från arbetsmarknads- och socialnämnden köpa in bostadsrätter som genom tekniska nämndens [sic!] hyrs ut med andrahandskontrakt för hemlösa.”²¹³

Målgruppen vidgades 2016 till att också gälla nyanlända som fått uppehållstillstånd och som anvisats till Malmö med stöd av bosättningslagen. Lagen trädde i kraft i mars 2016 och det året uppgick Malmös kommunalt till 488 flyktingar, vilka ASF försökte placera i bostäder eller enklare boenden som via LE hyrdes ut i andra hand. Kommunfullmäktige

²¹⁰ FK 1982: 3. Samarbetsgruppen var ett partssammansatt forum i Malmö – i vilket ingick företrädare för kommunens bostadsbyrå, socialförvaltning och fastighetsägare m.fl. – som under perioden 1981–1993 förmedlade hyreslägenheter till vissa hushåll som inte på egen hand kunde få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.

²¹¹ KF bihang nr 18/2015; KF 2015-03-25, § 41.

²¹² KF bihang nr 139/2004; KF 2004-12-15, § 260.

²¹³ KF bihang nr 158/2016: 51; KF 2016-11-23–24, § 272.

gav i maj 2016 Tekniska nämnden i uppdrag ”att inom ramen för sitt lokalförsörjningsansvar införskaffa boenden för målgruppen”.²¹⁴ Bostadsrätterna skulle hyras ut som genomgångslägenheter enligt samma villkor som gällde för målgruppen hemlösa. Denna boendelösning var med andra ord ett komplement för att kommunen skulle kunna erbjuda adekvata bostäder.

När Servicenämndens arbetsutskott i oktober 2016 beslöt att köpa in 56 bostadsrätter för nyanlända reserverade sig Liberalerna.²¹⁵ I mars 2017 anmäldes till Servicenämnden ytterligare sex lägenheter som köpts in för samma målgrupp, vilket Liberalerna, Moderaterna och Sverigedemokraterna motsatte sig.²¹⁶

Politiskt intermezzo påskhelgen 2017

På påskaftonen 2017 publicerade *Sydsvenskan* en artikel där man blåste upp att kommunen via Serviceförvaltningen skulle ”damsuga marknaden på bostadsrätter” till ”300 nyanlända de kommande åren” och att kommunen för det ändamålet skulle anlita en mäklarfirma;²¹⁷ en något passé nyhet mot bakgrund av fullmäktiges beslut redan i maj 2016 att vid behov köpa bostadsrättslägenheter för att kommunen skulle klara av sitt åtagande enligt bostättningslagen. Artikeln publicerades på *Sydsvenskans* webbplats redan på långfredagen den 14 april. Samma kväll kontaktades tidningen av stabschefen till kommunstyrelsens ordförande och lät meddela att Katrin Stjernfeldt Jammeh ”ville kommentera avslöjandet”.²¹⁸ På påskdagen gick hon ut med följande uttalande i *Sydsvenskan*:

Det ligger ett fullmäktigebeslut i botten, men det är inte meningen att Malmö stad ska snedvrida bostadsmarknaden. Jag har varit i kontakt med ordföranden i tekniska nämnden och socialnämnden för att stoppa detta. Signalen är tydlig. Vi vill att köpen avbryts.²¹⁹

”Över en natt, mitt i påskhelgen”, noterade de båda journalisterna i en artikel några dagar senare, ”beslutar alltså Katrin Stjernfeldt Jammeh att stoppa alla bostadsrättsköp.”²²⁰ Kommunstyrelsens ordförande motiverade beslutet med att kvadratmeterpriset på bostadsrätter under perioden april 2016 – mars 2017 i Malmö hade ökat kraftigt.²²¹ ”Det är inte meningen att göra det svårare för Malmöbor att konkurrera på bostadsmarknaden”, förklarade

²¹⁴ KF bihang nr 74/2016; KF 2016-05-26, § 132. Som påpekats tidigare ombesörjs TN:s ”beställning” av Stadsfastigheter.

²¹⁵ SN-AU, *Köp av bostadsrätter för nyanländas bostättning i kommunen*, 2016-10-18, § 129.

²¹⁶ SN 2017a.

²¹⁷ *Sydsvenskan*, 15.4.2017. Artikeln av journalisten Andreas Persson hade publicerats på tidningens webbsida vid 18-tiden på långfredagen den 14 april.

²¹⁸ *Sydsvenskan*, 20.4.2017. Artikel av journalisterna Andreas Persson och Olof Westerberg.

²¹⁹ *Sydsvenskan*, 16.4.2017. Artikel av journalisten Alf Sjögren.

²²⁰ *Sydsvenskan*, 20.4.2017. Artikel av journalisterna Andreas Persson och Olof Westerberg.

²²¹ Ibid.

hon.²²² Men som påvisades i tidningsartikeln gällde den kraftiga prisökningen (+ 19 procent) enbart Malmös centrum, inte i stadsdelar som Rosengård och Husie där kommunen de facto hade koncentrerat sina inköp av bostadsrätter och där prisutvecklingen hade varit mer måttlig (+ 6,5 procent). Det är svårt att här bortse från tidpunkten för Stjernfeldt Jammehs utspel – som av en händelse råkade infalla 1,5 år före 2018 års val.

Vad som dock inte lyftes fram i artikeln var att en oberoende mäklarfirma redan hösten 2016, på uppdrag av Servicenämnden, hade undersökt hur kommunens förvärv av bostadsrätter för socialt ändamål hade påverkat prisbilden på marknaden.²²³ Slutsatsen var att ”Malmö kommuns köp av bostadsrätter har haft ingen eller mycket liten påverkan på bostadsmarknaden som helhet”.²²⁴ Av dunkla skäl gick kommunstyrelsens ordförande därmed emot dels fullmäktiges principbeslut i maj 2016 om nyanlända flyktingar som anvisats enligt bostättningslagen, dels Servicenämndens uppdrag att ombesörja inköp av bostadsrätter som via Tekniska nämnden (Lägenhetsenheten) hyrs ut i andra hand till hemlösa²²⁵ – ett dubbelvel som förstärktes av att det grundades på felaktiga premisser.

Mot bakgrund av Stjernfeldt Jammehs agerande var det givetvis inte förvånande att Tekniska nämnden, på grundval av majoritetens nämndsinitiativ, i slutet av maj 2017 beslöt att ”tills vidare upphöra med att hos servicenämnden göra beställningar av bostadsrättslägenheter för hemlöshetsändamål”,²²⁶ vilket motiverades med att förvaltningen hade ”påtalat att risken är påtaglig att köpen koncentreras till begränsade områden på ett sätt som motverkar integrationen” – ett märkligt påstående med tanke på att Serviceförvaltningens mandat var kringskuret till att gälla ett visst prisintervall per kvadratmeter. Slutsatserna från den oberoende mäklarfirman påverkade inte majoriteten i Tekniska nämnden, eftersom kommunstyrelsens ordförande redan på egen hand hade omprövat fullmäktiges beslut. Vänsterpartiet reserverade sig mot beslutet i TN och anförde att det var ”oansvarigt både mot de enskilda barnfamiljerna och kommunens ekonomi”.²²⁷ Av slutrapporteringen till Servicenämnden framgick att antalet inköpta bostadsrätter för gruppen nyanlända under 2016 och fram till månadsskiftet maj/juni 2017 hade uppgått till blygsamma 34.²²⁸

Vid vakanser som uppstår i tidigare övertagbara lägenheter hos Stadsfastigheter är det oklart hur frågan ska hanteras framöver. Olika framtidsscenarier är tänkbara, exempelvis

²²² *Sydsvenskan*, 16.4.2017. Artikel av journalisten Alf Sjögren.

²²³ Andersson 2016; SN-AU 2016-10-18, § 128.

²²⁴ Andersson 2016: 8. Mäklaren noterar vidare att ”(v)id enstaka tillfällen kan prispåverkan ha uppstått eftersom man köpt flera enrumsbostadsrätter under kort tid. Det får dock anses att eventuell effekt är tillfällig.”

²²⁵ KF bihang nr 158/2016: 51.

²²⁶ TN 2017-05-30, § 137. Majoritetens nämndsinitiativ finns som en särskild handling i TN 2017.

²²⁷ Vänsterpartiets reservation i anslutning till TN:s beslut 2017-05-30, § 137.

²²⁸ SN 2017b. Liberalerna och Moderaterna respektive Sverigedemokraterna lämnade separata särskilda yttranden. Liberalerna och Moderaterna framhöll: ”Från de styrandes sida har man tagit den lättaste vägen för att skaffa lägenheter till denna grupp. När ärendet behandlades i kommunfullmäktige var det tydligt att sista utvägen skulle vara att gå ut och shoppa boende. Vi kan inte mer än beklaga att det blivit som det blivit.”

att lägenheterna säljs på den öppna marknaden eller att Servicenämndens reglemente revideras i vissa delar eller att lägenheterna överläts till andra förvaltningar och kommunala bolag.

4.4 Att använda sitt veto respektive handlingsutrymme

Även om områdesföreträdarna var överens om vem som skulle tilldelas en aktuell lägenhet kunde det i vissa fall hända att LE under matchningsmötets gång motsatte sig det, eller att bostadsföretaget i nästa steg inte accepterade den föreslagna hyresgästen. Dessa båda eventualiteter berörs närmare i detta avsnitt.

4.4.1 Lägenhetsenhetens veto

Efter områdenas presentationer undersökte LE:s representant under mötets gång om enheten hade noteringar i sina databaser som talade emot att klienten skulle få aktuell övergångslägenhet. Ställningstagandet innebar att LE i praktiken hade vetorätt.²²⁹ Det var visserligen relativt sällsynt att man inte accepterade områdets kandidat, men det kunde inträffa. Ett sådant beslut berodde på att klienten antingen hade hyresskulder till LE utan att det upprättats någon hållbar avbetalningsplan eller att planen inte efterlevts av hyresgästen eller att hen haft återkommande sena hyresinbetalningar. Det är oklart huruvida denna rutin finns dokumenterad.

Ytterligare anledningar kunde vara incidenter kopplade till tidigare lägenhet och gentemot LE:s tillsynspersonal. Ett exempel var att en *tidigare* lägenhet som hyresgästen (klienten) hade flyttat ut från var nikotinskadad och med ett illa åtgånget golv. Områdesföreträdaren uppmanades ha samtal med klienten om händelsen innan det kunde bli aktuellt med en övergångslägenhet. Att hyresinbetalningarna fungerade utan anmärkning i den *nuvarande* lägenheten kompenserade inte vad som hänt tidigare. Här intog alltså LE rollen som referens i egenskap av tidigare hyresvärd till andrahandshyresgästen.

LE:s ställningstaganden *mot* socialtjänstområdenas förslag ifrågasattes aldrig vid de möten som jag deltog i. Det kan tolkas som att LE hade en stark legitimitet bland socialtjänstområdenas representanter. En tidigare mötesledare vid LE berättade att hen kunde uppfattas som ”ganska hård”, men:

... ofta så kom jag med information som socialtjänsten inte hade en aning om. Och när man då förklarade vad vi har för information om den här personen så var det ju ofta en förståelse att – nej, dom kan vi inte matcha till den här lägenheten.

Vad som för mig som observatör var förvånansvärt var att väldigt få socialtjänstområden hade stämt av med LE före mötet om eventuella oreglerade hyresskulder till LE eller andra

²²⁹ Observera att detta enbart gällde övergångslägenheter.

noteringar som innebar att klienten för närvarande inte kunde komma i fråga för en övertagbar lägenhet. I stort sett verkade det enbart vara område 5 som tillämpade en sådan rutin mer systematiskt, även om det kunde hända att även detta område ibland missade att göra en bakgrundskontroll före matchningsmötet). Några exempel: Vid ett möte i juni 2019 förklarade en 1:e socialsekreterare att hen ”vet inte om min blir godkänd [av LE]”. Från mötesanteckningarna:

Enligt LE:s representant har klienten skulder till LE. Det finns en avbetalningsplan men för att få en övertagbar lägenhet måste klienten först visa att planen fungerar. Det fallerar på att skulderna inte har börjat betalas av.

En annan potentiell hyresgäst förvägrades en övergångslägenhet trots att hen hade visat sig sköta avbetalningsplanen till punkt och pricka, och anledningen var att planen inte varit i kraft särskilt länge: ”Vi måste avvakta till hösten och se hur det utvecklas”, förklarade mötesledaren i juni 2019. I ett ärende från sommaren 2019 uppgick klientens hyresskuld till LE till drygt 50 000 kronor. En ny avbetalningsplan hade ingåtts två månader tidigare, men skulden skulle inte kunna vara reglerad när det ett år senare skulle bli aktuellt med ett eventuellt övertagande. ”Tänker socialtjänsten betala eller är det aktuellt att skriva av skulden?”, frågade mötesledaren.²³⁰ Eftersom områdesföreträdaren var en vikarie och inte kunde besvara frågan vid sittande möte utgick ärendet från agendan. Om skuldbeloppet däremot hade varit lägre så att skulden bedömdes kunna vara reglerad inom ett år samtidigt som avbetalningen hade fungerat friktionsfritt under minst tre månader, hade klienten kunnat få en övergångslägenhet hos MKB.

Det kunde dock inträffa att klienten visserligen ”alltid” varit några dagar sen med hyresinbetalningen, utan att det påverkade möjligheten att få en övergångslägenhet, eftersom – som LE förklarade vid mötet – ”det inte blinkar rött och inga varningsbrev har skickats ut”. Men när det väl hade börjat ”blinka rött” blev utgången en annan, som vid samma mötestillfälle i juni 2019 som gällde en hyresgäst som ”missat tillsynsbesök”. Utdrag ur mina mötesanteckningar:

LE:s mötesledare kontrollerar i sina databaser områdets kandidat: Varningsbrev i september 2017. I mitten av februari 2018 varningsbrev. Missat fyra tillsynsbesök. Mötesledaren: ”Jag är ledsen. Nej!”

I ett annat ärende i slutet av 2019 visade det sig att klienten under åren hade haft många återkommande sena hyresinbetalningar, kombinerat med ett kvarboendebeslut sommaren 2019. Mötesledarens reaktion: ”Vi hoppar över honom, han får nog bo där [i genomgångslägenheten] lite till.” Kvarboendebeslut innebär i denna kontext ett slags akut, interimistiskt beslut som fattas av socialtjänstens bochef (sektionschef) i avvaktan på fortsatt utredning. Under mellantiden ska klientens andrahandsavtal inte avslutas (”sagas upp”), trots att

²³⁰ Det är TN som beslutar om eventuell avskrivning av skulder till LE. Dessa ärenden brukar tas upp en gång per år vid nämndens ”saldomöte”. Det måste finnas speciella skäl för att skulden ska skrivas av.

hyran är obetald. Efter två kvarboendebeslut i tät följd kallas hyresgästen till ett samtal med berörd förvaltare, där man även gemensamt upprättar en avbetalningsplan. Efter tre kvarboendebeslut i följd riskerar klienten att bli uppsagd från bostaden.

4.4.2 Lägenhetsenhetens användning av handlingsutrymmet

En frontlinjebyråkrat kan enligt Michael Lipsky använda mer eller mindre av sitt handlingsutrymme utifrån omständigheterna i det enskilda fallet men också beroende på *vem* som handlar.²³¹ Det är därför inte alltid säkert att lika ärenden hanteras lika inom en myndighet. I en modell som jag konstruerade inom ramen för min avhandling kan en frontlinjebyråkrat inom socialtjänsten typiskt sett använda hela sitt auktoriserade handlingsutrymme, eller gå utanför ramen eller begränsa användningen av sitt handlingsutrymme.²³² Denna indelningsgrund kan även appliceras på LE:s avgöranden vid förekomsten av eventuella ”problem” som kommer fram vid mötesledarens bakgrundskontroll av den tilltänkta hyresgästen. Som framgår av avsnitt 4.4.1 var resultatet av denna kontrollåtgärd och hur den tolkades, helt avgörande för om en föreslagen klient skulle komma i fråga för en hyreslägenhet.

I materialet finns exempel som kan illustrera ovanstående tre sätt att hantera handlingsutrymmet för mötesledaren när klienten hade aktualiserats för en viss övergångslägenhet, men sedan visat sig ha en oreglerad hyresskuld till LE. Grunduppfattningen, som alltså gäller, är att klienten ändå kan godtas, förutsatt att (a) det finns en avbetalningsplan och klienten visar att hen kan sköta avbetalningen; (b) skulden bedöms vara reglerad inom ett års tid och vara avklarad innan det blir aktuellt att överta lägenheten. En tidigare mötesledare menade, att ”när prövotiden är slut ska hyresgästen kunna ta över”, dvs. skulden måste då vara reglerad. Inget av nedanstående fall gällde större skulder. I inget av ärendena A–E var hyresskulden bevisligen reglerad vid tidpunkten för matchningen. I fallen A, B och D var skuldbeloppen låga (som högst 4 000 kronor). I fallet C var den mindre än 6 000 kronor och i fallet E understeg skulden 5 000 kronor. Respektive mötesledare gjorde skilda bedömningar även när skuldbeloppen var låga. Min bedömning är att mötesledaren i fallet A begränsade sin användning av handlingsutrymmet, medan mötesledaren i ärendena B, C och D använde det fullt ut. I fallet E förefaller mötesledaren ha överskridit gränsen för det gängse handlingsutrymmet.

- I *ärende A* från juli 2019 föreföll mötesledaren ha *begränsat* användningen av sitt handlingsutrymme. Denna klient hade en kvarstående skuld på 1 700 kronor till LE. Områdesföreträdaren hävdade att den var betald. En av LE:s representanter förklarade att personal med ansvar för fakturafrågor för tillfället hade semester, varför skulden *kunde* vara betald utan att det hade registrerats i ekonomisystemet. Mötesledaren menade dock att så länge det inte gick att bevisa att hyresskulden de

²³¹ Lipsky 1980/2010.

²³² Runquist 2012: 380.

facto var betald kunde hushållet inte tilldelas lägenheten. Klienten fick därför inte hyra den aktuella lägenheten.

- I *ärende B* från juli 2019 föreföll mötesledaren ha utnyttjat sitt handlingsutrymme *fullt ut*. Klienten i fråga hade en oreglerad skuld och det hade samma månad upprättats en avbetalningsplan. Skulden var låg (strax under 3 000 kronor), och mötesledaren uppmanade område 3 att påminna klienten om att hen måste följa den uppgjorda planen. Med det konstaterandet hade LE inte några invändningar mot att klienten tilldelades lägenheten. LE:s ställningstagande kan ha avgjorts av att hyresskulden var tämligen liten.
- I *ärende C* från slutet av 2019 föreföll LE:s företrädare ha utnyttjat sitt handlingsutrymme *fullt ut*. Här gällde det en barnfamilj som hade en skuld på 5 700 kronor till LE. Familjen bodde i en genomgångsbostad och bedömdes inte ha förmåga att på egen hand ordna en bostad. 1:e socialsekreteraren vid område 3 förklarade att familjen skulle ansöka om ekonomiskt bistånd för att få hyresskulden till LE reglerad, och om det inte fungerade ”så tar vi det på annat sätt”. Det är oklart vad som här avsågs med ”vi”. Med beskedet från 1:e socialsekreteraren nöjde sig LE:s företrädare och klienten tilldelades lägenheten, trots att skulden inte var betald och det inte heller fanns någon avbetalningsplan vid tidpunkten för mötet.
- I *ärende D* från slutet av 2019 tycktes mötesledaren ha utnyttjat sitt handlingsutrymme *fullt ut*. Bakgrunden var att en klient som bodde i genomgångsbostad hade en skuld på 4 000 kronor till LE. Normalt skulle en avbetalningsplan ha upprättats, förklarade LE:s representant, men eftersom det hade missats av enheten valde mötesledaren att bortse från detta gängse krav. Klienten tilldelades lägenheten, samtidigt som det nu skulle upprättas en avbetalningsplan.
- I *ärende E* i september 2019 föreföll LE:s representant ha *tänjt på gränsen och gått utanför* gängse handlingsutrymme, baserat på mina iakttagelser under observationsperioden. Bakgrunden var att klienten sedan tidigare hade en oreglerad hyresskuld till LE (4 800 kr). En avbetalningsplan hade upprättats tidigare samma år, *men planen hade inte efterlevts* med följd att skulden till LE hade ökat. Klienten tilldelades trots det en övergångslägenhet, men utan att LE:s mötesledare motiverade sitt ställningstagande. Beslutet framstår i efterhand som något ”udda”, eftersom det i materialet inte finns andra liknande ärenden med denna utgång; det hindrar inte att sådana trots allt finns, men inte vid de matchningsmöten där jag närvarade.

4.4.3 Bostadsföretagens veto

När LE vid matchningsmötet gav klartecken till att en klient skulle få hyra en övergångslägenhet i andra hand, var det enbart ett prelimärt beslut fram till dess att bostadsföretaget slutgiltigt hade godkänt hyresgästen – även om inte alla hyresvärdar brydde sig om att göra en egen kontroll av förslaget till hyresgäst, utan helt enkelt förlitade sig på LE:s kontrollfunktion. Under tiden jag deltog som observatör förefaller det enbart ha varit MKB som

gjorde ingående kontroller av de föreslagna andrahandshyresgästerna – i enlighet med kommunens överenskomna arbetsordning med MKB.²³³ Omfattningen av övriga fastighetsägares kontroller kan variera, även om de formellt måste godkänna den föreslagna hyresgästen innan LE hyr ut den övertagbara lägenheten i andra hand. I arbetsordningen med MKB återfinns detaljerade rutinbeskrivningar, och beträffande *kontroll och godkännande* klargörs följande:

ASF skickar in blanketten ”ansökan om godkännande av andrahandshyresgäst” till MKB:s administrativa handläggare, som efter kontroll lämnar ett godkännande eller ett välmotiverat avslag inom max 10 arbetsdagar. Detta under förutsättning att alla uppgifter är ifyllda. Ambitionen är att ett godkännande lämnas så snart det är möjligt för att möjliggöra en tidig inflyttning.²³⁴

Enligt tjänstepersoner vid LE hände det ofta att MKB återlämnade lägenheter till socialtjänstområdena, eftersom föreslagna hyresgäster i slutändan inte hade godkänts. Det var sedan områdenas uppgift att informera LE om återlämningen – varefter den enskilda lägenheten på nytt var matchningsbar. (Återlämningarna kunde därutöver bero på att tilltänkt hyresgäst hade tackat nej till den erbjudna lägenheten.)

Väl att märka är att kommunen som förstahandshyresgäst har rätt att upplåta en lägenhet i andra hand (JB 12:39 andra stycket) *utan* förhandsgodkännande av bostadsföretaget. Hyresvärden ska dock enligt samma lagbestämmelse omgående underrättas om upplåtelsen. I Malmö, och många andra kommuner, har bostadsföretaget ändå getts vetorätt när det gäller kommunens andrahandshyresgäster och anledningen är att kommunen bedömt att det annars hade varit svårt att få sig tilldelad tillräckligt många sociala lägenheter (se avsnitt 1.3).

Oreglerade hyresskulder hos ett bostadsföretag är undantagslöst ett hinder för att klienten ska få en övergångslägenhet hos den aktuella hyresvärden. 1:e socialsekreteraren vid område 5 var väl medveten om att en viss klient hade skulder till MKB, men som hen påpekade vid presentationen: ”... detta är en lägenhet hos *X-företaget*”, alltså en annan fastighetsägare. Klienten kunde därför tilldelas nämnda övergångslägenhet.

4.5 Bostadsföretagens uthyrningspolicier

Bostadsföretagens allmänna uthyrningspolicier skiljer sig åt på avgörande punkter. De innehåller en räkka av krav som gäller bl.a. betalningsförmåga, inkomstkrav och hushållsstorlek som den bostadssökande måste uppfylla för att överhuvudtaget komma ifråga för en bostad. Med inkomstkrav avses här både vad som enligt bostadsföretaget är att se som en ”inkomst” och hushållens samlade inkomster i relation till den månatliga hyreskostnaden.

²³³ Arbetsordningen ingår som bilaga 1 till samarbetsavtalet mellan Malmö kommun och MKB (Fastighets- och gatukontoret m.fl. och MKB 2020).

²³⁴ Fastighets- och gatukontoret m.fl. och MKB 2020, bilaga 1.

Merparten av de fastighetsägare som är verksamma i Malmö godtar inte försörjningsstöd, etableringsersättning eller andra transfereringar från välfärdssystemet som en giltig inkomst.²³⁵ Redan av den anledningen är de flesta av socialtjänstens klienter utan egen förvärvsinkomst utestängda från stora delar av den ordinarie bostadsmarknaden. Om det geografiska området vidgas till att gälla Skåne som helhet är personer som för tillfället är i behov av försörjningsstöd eller etableringsersättning utestängda från åtskilliga kommunala bostadsbolag – inklusive vissa av dessa kommuners egna invånare. En given fråga som bör ställas är: För vilka medborgare är dessa skattefinansierade bolag egentligen till för? Allmännyttans motvilja att acceptera försörjningsstöd m.fl. offentliga transfereringssystem gäller även åtskilliga kommunala bostadsföretag i andra av landets regioner, vilket framgår av statsvetaren Martin Grander enkätstudie som han genomförde 2014 vid landets samtliga allmännyttiga bostadsbolag och där svarsfrekvensen uppgick till cirka 80 procent.²³⁶ Den absoluta majoriteten ställde krav på att hushållets bruttoinkomst skulle uppgå till 3–4 gånger årshyran. En stor andel av företagen accepterade inte försörjningsstöd, etableringsersättning, aktivitetserättning, barnbidrag och underhållsbidrag som inkomst. Andelen som inte accepterade försörjningsstöd uppgick till 40 procent. Vad som enligt Grander är ytterst anmärkningsvärt är att 37 procent av de kommunala bostadsbolagen inte godtar bostadsbidrag och bostadstillägg som inkomst. ”Om bostadsföretag inte godkänner bostadsbidrag som inkomst rasar hela fundamentet för den generella bostadspolitiken”, framhåller Grander i sin analys.²³⁷ Utifrån studiens delvis nedslående resultat ställer han frågan:

Om inte allmännyttan ska släppa in dem som har låg inkomst, går på försörjningsstöd eller har bostadsbidrag, vem ska då göra det?²³⁸

Låt oss nu återvända till Malmö. Tekniska nämnden har sedan tidigare ingått samarbetsavtal med MKB och det privata bolaget Trianon.²³⁹ Även med Rosengårds fastighets AB är avsikten att under hösten 2021 ingå ett motsvarande avtal.²⁴⁰ Dessa avtal reglerar både tilldelningen av övergångslägenheter till Lägenhetsenheten och arbetsordningen när det gäller denna typ av lägenheter. MKB skiljer sig från många andra fastighetsägare genom att företaget i sin allmänna policy dels som inkomst accepterar alla former av offentliga välfärdstransaktioner till berörda hushåll, dels inte har lika omfattande inkomstkrav som andra fastighetsägare. Det bör dock observeras att försörjningsstöd av MKB bara godkänns som inkomst om det utbetalas av *Malmö kommun*, inte av någon annan kommun. I uthyrningspolicyn från februari 2021 har bostadsföretaget dock infört särskilda regler beträffande

²³⁵ Bostadsrådgivningen, ASF 2021.

²³⁶ Grander 2015: 183f.; Grander 2020: 80–82.

²³⁷ Grander 2020: 82.

²³⁸ Grander 2015: 184. Citatet återfinns även i Grander 2020: 82.

²³⁹ Fastighets- och gatukontoret m.fl. och MKB 2020; Tekniska nämnden och Fastighets AB Trianon 2020.

²⁴⁰ Rosengård fastighets AB ägs gemensamt av MKB, Fastighets AB Balder, Heimstaden och Victoria Park. RF:s fastighetsbestånd uppgick år 2020 till totalt 1 600 bostadslägenheter, samtliga i Malmöstadsdelen Rosengård.

lägenheter i nyproducerade fastigheter som upplåts till bostadssökande med ekonomiskt bistånd. Så länge fastigheten ingår i MKB:s ”nyproduktionsförvaltning” (under 2 år) är det en mindre andel som hyrs ut till bostadssökande med försörjningsstöd, ”dock minst 10 procent”.²⁴¹ Regeln ska förmodligen ses mot bakgrund av upplevda störningar och ”stök” i Limhamns sjöstad som av MKB har satts i samband med förekomsten av hyresgäster med försörjningsstöd,²⁴² vilket dock ter sig som en alltför enkel förklaring.

Ett krav av MKB för att godta en bostadssökande som hyresgäst, generellt sett, är att hushållets samlade inkomster ska uppgå till minst 1,5 gånger årshyran,²⁴³ vilket kan jämföras med 3 gånger årshyran som vissa privata fastighetsägare har som krav på bostadssökande. En generell regel hos både MKB och övriga bostadsföretag är att de inte accepterar nya hyresgäster med hyresskulder. Däremot godkänner MKB, till skillnad från många privata fastighetsägare, högst två betalningsanmärkningar som kan ha uppstått under de senaste 12 månaderna samt högst 5 000 kronor i skuld hos KFM.²⁴⁴ MKB tycks inta en mer flexibel hållning till förekomsten av skulder, så länge det *inte* handlar om hyresskulder till MKB. Den bostadssökande accepteras dock inte som hyresgäst om KFM har gjort en utmätning under de senaste 12 månaderna.

Utöver ovannämnda allmänna uthyrningspolicy gäller enligt samarbetsavtalet med Malmö kommun särskilda regler för att bli accepterad som andrahandshyresgäst av MKB. Klienten får inte ha blivit uppsagd eller avhyst från MKB ”på grund av misskötsamhet de senaste två åren”.²⁴⁵ Vidare: ”Om den tilltänkte andrahandshyresgästen har skuld till MKB ska en realistisk avbetalningsplan vara upprättad eller andra lösningar planerade av ASF.” Med det senare avses att förvaltningen åtar sig att reglera klientens hyresskuld.

För de hyresgäster som tilldelats en övergångslägenhet hos MKB är den normala provoperioden 12 månader innan de får överta lägenheten med förstahandskontrakt, förutsatt att det inte inträffat något som föranleder att provoperioden förlängs. Hur mycket provoperioden förlängs beror på ”hur grov misskötsamheten är”.²⁴⁶ Undantagsvis tillämpas enbart sex månaders provotid beroende på hushållets tidigare ”historik”. Även Trianon tillämpar i sitt samarbetsavtal tolv månader som en form av karenstid innan hyresgästen kan överta förstahandskontraktet.²⁴⁷ Trianon kan avslå en begäran om förstahandskontrakt men avslaget ska *motiveras* och i stället meddelas en ny provoperiod. Men det faktum att en klient har fått en övergångslägenhet i andra hand innebär *inte* att hen efter provoperiodens slut automatiskt kan överta kontraktet, även om hen har skött sina åtaganden klanderfritt. Vid ett matchningsmöte i början av 2020 framkom t.ex. att en klient inom område 4 hade

²⁴¹ MKB 2021:1.

²⁴² *Sydsvenskan* 26.9.2020. Artikeln är skriven av journalisterna Andreas Persson och Olof Westerberg.

²⁴³ MKB 2021:1.

²⁴⁴ *Ibid.*: 2.

²⁴⁵ Fastighets- och gatukontoret m.fl. och MKB 2020: 3.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Tekniska nämnden och Fastighets AB Trianon 2020.

bott i en övergångslägenhet hos MKB sedan 2017 vilket med råge översteg den normala provoperioden.

Även andra privata fastighetsägare – med vilka det saknas samarbetsavtal – förmedlar övergångslägenheter, men dessa har ofta uthyrningspolicier som inte godkänner bostadssökande som uppbär försörjningsstöd och andra former av samhälleligt bidrag/stöd. Ett undantag är dock fastighetsbolaget Lifra som godtar försörjningsstöd som beviljats av Malmö kommun.

Vid matchningsmötena inträffade det framför allt från hösten 2019 att olika hushåll erhöll en övergångslägenhet vid matchningsmötena, trots att det var uppenbart från början att de inte skulle få överta kontraktet, eftersom de inte uppfyllde fastighetsägarens villkor. LE:s företrädare vid mötet såg dessa lägenheter snarare som ett slags ”referensboende”. Frågan som då hängde i luften var huruvida hushållet senast vid kontraktsskrivningen hade informerats om att det *inte* skulle bli aktuellt att överta hyresavtalet tillsvidare. Begreppet ”referensboende” är vagt och definieras på olika sätt, men i regel innebär det krav på allmän skötsamhet: att betala hyran inom föreskriven tid, inte störa sina grannar, men också att bedömas vara ”självgående” utan behov av stöd i boende. Varför det senare skulle vara tabubelagt är svårt att förstå och framstår närmast som en kontraproduktiv hållning. Boendeformen innebär att hyresgästen enbart kan använda boendetiden som ett led för att avancera i *boendetrappan* (se avsnitt 1.3.1), alternativt få referenser som kan öka chanserna att få ett förstahandskontrakt hos en annan hyresvärd.²⁴⁸

4.5.1 MKB:s trångboddhetsnorm

I MKB:s uthyrningspolicy anges också maximalt antal personer som vid *inflyttningstillfället* får bo i lägenheten. Antalet ska vara ”rimligt i förhållande till lägenhetens storlek, planlösning och övriga förutsättningar”.²⁴⁹ Av MKB:s särskilda ägardirektiv framgår explicit att bolaget ska motverka trångboddhet och social utsatthet.²⁵⁰ Definitionen av trångboddhet

²⁴⁸ När Malmö kommun i december 2002 tog i bruk den av MKB nybyggda ”Bostadsbyn Per Albin” fördes diskussioner inom socialtjänstens strategigrupp om dels vilka kvalifikationskrav som måste vara uppfyllda för att kunna få en bostad på Per Albin, dels hur bostadsbyns boendeform skulle kategoriseras (Knutagård 2009: kap. 9). Inledningsvis lutade strategigruppen åt att se bostadsbyn som ett ”referensboende” men i slutändan kom Per Albin att definieras som ett drogfritt ”skyddat boende” bestående av genomgångslägenheter som hyrdes ut i andra hand.

²⁴⁹ MKB 2021: 2.

²⁵⁰ KF bihang nr 51/2016; KF 2016-04-28, § 97.

har varierat över tid och mellan olika statliga myndigheter och andra aktörer.²⁵¹ MKB tillämpar numera Boverkets definition från 1967.²⁵² I MKB:s senaste uthyrningspolicy (februari 2021) är den generella riktlinjen densamma som tidigare, men till skillnad från tidigare är specificeras maximalt antal personer som vid inflyttningen tillåts bo i enrum- och tvårumslägenheter – per sovrum, dvs. per rum utöver kök och vardagsrum. Antalet har *ökat* med en person (från 2 till 3) vid inflyttning i tvårumslägenheter, förutsatt att fysiska eller sociala skäl inte talar emot det i det enskilda fallet.²⁵³ Informationen i uthyrningspolicyen harmoniserar dock inte helt och hållet med skrivningen i bolagets egna lägenhetsannonser på Boplatssyds webbplats. Vid en slumpmässig avstämning i augusti 2021 rörande ”särskilda krav” i några av MKB:s lägenhetsannonser finns återkommande följande skrivning:

Antalet personer som ska bo i lägenheten ska vara anpassade efter lägenhetens storlek. En 1:a är anpassad för 1–2 personer, en 2:a för 2 personer, en 3:a för 4 personer och en 4:a för 6 personer etc. Avsteg från detta kan göras utifrån den specifika lägenhetens storlek, planlösning och förutsättningar.

För enrumslägenheter är MKB:s villkor oförändrat i förhållande till dess interna riktlinjer, där det framgår att om en sådan lägenhet är större än 30 m² kan den hyras ut till två personer om det finns ”fullgod köksutrustning och badrum”, i annat fall till enpersons-hushåll.²⁵⁴

För större lägenheter (mer än två rum och kök) gäller högst två personer per sovrum.²⁵⁵ En familj på fem personer får således inte hyra en lägenhet som är mindre än fyra rum och kök.

Förändringen beträffande högsta antal personer i en tvårumslägenhet kan inte sägas ha skett av en slump. Anledningen kan antas ha varit att STK i en rapport hösten 2020 om kostnadsutveckling och budgetavvikelse inom ASN bl.a. lyfte frågan om maximalt antal personer som enligt MKB tillåts bo i lägenheter med varierat antal rum;²⁵⁶ det bör här noteras att det i STK:s rapport *inte* hade uppmärksammats att angivna antal personer gällde vid inflyttningstillfället, inte heller att 1–2 personer kan bo i en 1-rumslägenhet beroende på dess storlek. Att STK berörde frågan hängde samman med att boendekostnaden påverkar de hushåll som är i behov av ekonomiskt bistånd. Implicit ifrågasatte STK vissa delar av MKB:s policy (även om den delvis hade missförstått), och anledningen till det var att

²⁵¹ Trångboddhet är en aspekt som socialtjänsten ska beakta när en familj med ekonomiskt bistånd avser att byta till en bostad med högre boendekostnad. I Socialstyrelsens ursprungliga allmänna råd om ekonomiskt bistånd fanns en definition av trångboddhet (SOSFS 2013:1 s. 10; se även Socialstyrelsen 2013: 62). Vid 2021 års revidering av råden ströks nämnda textstycke i HSLF-FS 2021:31 (s. 1), vilket innebär att den tidigare preciseringen har upphört att gälla fr.o.m. den 1 juni 2021.

²⁵² Boverket 2016: 9. Enligt Boverkets definition från 1967 går gränsen för trångboddhet vid högst två personer per sovrum (i den senare avses inte vardagsrum och kök). I bostaden ska dessutom finnas kök och vardagsrum.

²⁵³ MKB 2021: 2.

²⁵⁴ MKB 2020: 2.

²⁵⁵ MKB 2021: 2.

²⁵⁶ Stadskontoret 2020a.

tre andra kommunala bostadsbolag ”i socioekonomiskt liknande kommuner” tillämpade ett högre antal personer per sovrum enligt STK:s rapport.²⁵⁷

Hur ska dessa olika vägval tolkas? I STK:s rapport är en av slutsatserna följande: ”... större hushåll i Malmö i genomsnitt måste bo i en större lägenhet och därför får högre boendekostnader, samtidigt som trångboddhet och de risker som detta kan medföra minskar”.²⁵⁸ Men även t.ex. en trerumslägenhet kan innebära trångboddhet för vissa barnfamiljer *efter* inflyttning, eftersom hushållets storlek kan öka i storlek. MKB och andra fastighetsbolag har helt enkelt inte anpassat sin nybyggnation till ett ökat behov av femrumslägenheter eller större. Svårigheten att på den ordinarie bostadsmarknaden erhålla en femrumslägenhet eller större är en av många orsaker till att det finns hushåll bland exempelvis nyanlända som efter Malmös stipulerade fyraårsgräns har hamnat i en hemlöshets-situation.²⁵⁹

Utöver ovannämnda konstaterande berör inte STK i vilken mån dess implicita förslag är förenligt med MKB:s särskilda ägardirektiv med krav på att vidta åtgärder mot trångboddhet och social utsatthet. En i grunden social fråga reduceras i rapporten till en fråga med uteslutande ekonomiska förtecken. I ett efterföljande ”dialogmöte”, som STK hade med företrädare för MKB i oktober 2021, klargjorde bolaget följande på en direkt fråga om det saknades något perspektiv i rapporten:

MKB anser att frågan angående antal boende vid inflyttning [av Stadskontoret] bedöms utifrån ett kortsiktigt ekonomiskt perspektiv. Bedömningen borde istället utgått från en mer fördjupad samhällsanalys med utgångspunkt i trångboddhetens effekter på lång sikt. [...].²⁶⁰

Det förefaller som att MKB efter kommunstyrelsens ställningstagande tog hänsyn till majoritetsuppfattningen i KS i september 2020 (som företrädare för kommunen som ägare) när bolaget inför 2021 gjorde sin årliga översyn av sin uthyrningspolicy. Vid STK:s återrapportering till kommunstyrelsen om resultatet av dialogmötet ansåg STK, att det faktum att MKB hade ”frångått” sina generella riktlinjer:

... är en viktig aspekt i bolagets fortsatta arbete med att ta fram ett tydligare styrverktyg. Framför allt för att se till att bolaget tillämpar den individuella bedömningen och inte enbart utgår från riktlinjerna. Stadskontoret vill även uppmuntra MKB att följa upp hur riktlinjerna tillämpas. Detta för att kunna säkra dokumentation och underlag som motiverar bolagets ställningstagande.²⁶¹

²⁵⁷ Ibid.: 34.

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ I en kommande rapport kommer jag och Ingrid Sahlin att redogöra för resultatet och utfallet av en delstudie av ASF:s arbete med ”utökat stöd” för nyanlända som har börjat närma sig denna fyraårsgräns.

²⁶⁰ Stadskontoret 2020c: 8. Dialogmötet genomfördes 26.10.2020.

²⁶¹ Stadskontoret 2021c: 3.

Det är svårt att tänka sig mer tydligt formulerade direktiv till MKB än vad som framgår av Stadskontorets skrivelse, och som kommunstyrelsen ställde sig bakom i mars 2021.

4.6 Beslut att tilldela klienter bistånd till andrahandslägenheter

Enligt ASN:s delegationsordning, som trädde i kraft den 1 november 2020, beslutar berörd sektionschef om bistånd till övergångslägenheter, medan 1:e socialsekreteraren beslutar om bistånd till genomgångsbostäder som ska hyras ut i andra hand.²⁶² Före den 1 november 2020 var delegationen vagt formulerad, vilket enligt en områdesföreträdare ledde till att den tolkades på olika sätt och att beslut om bistånd till lägenheter fattades på olika nivåer vid socialtjänstområdena.

Sedan ASF:s nya riktlinjer om bistånd till boende började tillämpas vid fördelning av övergångs- och genomgångslägenheter betonades följande i övergångsbestämmelserna som började gälla i månadsskiftet augusti/september 2019:

Att ha fått en övergångslägenhet är att betrakta som ett gynnande beslut. Rätten till bistånd kommer därför inte att omprövas. Fokus för arbetet med klienter i övergångslägenheter är även i fortsättningen att arbeta aktivt för att få till övertagen.²⁶³

Vid två matchningsmöten under sommaren 2019 (i mitten av juni och i slutet av juli) framkom dock att område 2 *inte* förlängde bistånd för strukturellt hemlösa hushåll i övergångslägenheter när bistandsperioden väl upphörde. Beslutet grundades på att klienterna inte längre ansågs ha behov av insatsen, trots att intentionen med en övertagbar lägenhet är just att klienten ska kunna överta kontraktet tillsvidare.²⁶⁴ Vid en intervju senare i september 2019 lät den berörda 1:e socialsekreteraren förstå, att ”det finns ingen rimlighet i att människor ska bo kvar bara för sakens skull.” *Bara för sakens skull?* Hen var medveten om att denna tillämpning skilde sig från övriga områden: ”Nej, men det kan nog skilja sig. Ja, eller det har det gjort.”

ASF:s övergångsbestämmelser som utfärdades i slutet av augusti 2019 kan därför, i den delen som gäller övergångslägenheter, tolkas som att det nu krävdes rättning i ledet. Men den tolkningen gjorde inte 1:e socialsekreteraren vid område 2:

Ja, *vi* har inte uppfattat den [övergångsbestämmelsen] så i alla fall, att *vi* ska ändra vårt arbetssätt, utan våra bedömningar kvarstår. Annars så ser inte jag ett syfte att vi gör våra bedömningar här längre. Då kan vi lika gärna ..., för då går vi nånstans tillbaka till slentrianbeslut, att bara förlänga för sakens skull.

²⁶² ASN 2020c, punkt 2.10–2.11 i delegationsordningen.

²⁶³ ASF 2019c.

²⁶⁴ Under perioden januari–juli 2019 hade totalt 26 övergångs- och genomgångslägenheter lämnats tillbaka till LE av vilka område 2 stod för 88 procent.

Personal vid område 2 valde alltså att överskrida sitt handlingsutrymme i en riktning som förvärrade klienternas boendesituation.

4.7 Problem med tolkning av regler, riktlinjer och prioriteringsprinciper

Några dagar efter det att förvaltningschefen hade beslutat om de nya riktlinjerna (i slutet av maj 2019) översände dåvarande avdelningschefer, med särskilt fokusansvar för frågan, en kortfattad informationsskrivelse till boendesektionerna där de redogjorde för innebörden och syftet med förvaltningens restriktiva riktlinjer och tidsplanen framöver.²⁶⁵ I fem punkter sammanfattade de vad riktlinjerna innebar ”i praktiken” för hushåll som är strukturellt hemlösa. I en av dessa klargjordes följande om fördelning av andrahandslägenheter: ”Att genomgångs- och övergångslägenheter på sikt, som det ser ut nu, inte kan användas på samma sätt som tidigare för att förflytta strukturellt hemlösa hushåll till ett eget boende.”

Riktlinjerna påverkade emellanåt matchningsmötena under sommarperioden juni – augusti 2019 genom att områdesföreträdare ibland före eller efter mötena spontant samtalade med sina kollegor om ryktesspridningen som florerade och genom att ställa frågor såsom ”hur tänker ni och hur gör ni?” I det följande berör jag en del av detta meningsutbyte. I månadsskiftet augusti/september uppstod ett skarpt läge eftersom alla var medvetna om att riktlinjerna nu skulle börja tillämpas fullt ut – men det fanns förvirring och oklarheter om den exakta tidpunkten, eftersom bochefer och enhetschefer hade lämnat motstridiga besked om den exakta tidpunkten. I avsnitt 4.7.2 berör jag den allmänna förvirring som genomsyrade alla deltagare vid matchningsmötena under några veckors tid. I avsnitt 4.7.3 belyser jag hur områdesföreträdare och mötesledare reagerade när någon deltagare aktualiserade klienter som enligt deras egen uppfattning visserligen ansågs vara ”strukturellt hemlösa”, men som ändå bedömdes uppfylla förvaltningens kriterium om speciella svårigheter – i vissa fall var dessa framstötat framgångsrika, i andra fall misslyckade.

4.7.1 Sommaren 2019 – socialtjänstområdenas olika strategier

I mitten av juni, några veckor efter det att ASF:s nya riktlinjer om bistånd till boende hade trätt i kraft, diskuterade några deltagare (A–C nedan) vid ett matchningsmöte sina hittillsvarande erfarenheter och där B från område 2 var tongivande:

A: Har ni börjat säga upp folk som är strukturellt hemlösa?

B: Det har vi redan börjat göra. Även barnfamiljer, men de har fått god tid på sig.

A: Även före det nya [vägledningsdokumentet]?

B: Ja.

C: Även de som bor i övergångslägenheter?

²⁶⁵ ASF 2019e.

B: Vi har sagt upp en del när kontrakten är på väg att gå ut. Det är okej så länge man kan förklara och motivera sina beslut.

C: Folk är oroliga om förändringen kan äventyra deras anställning.

A: Inte hos oss. Vi är ganska underbemannade.

B: Är vi oroliga? [Vänder sig till sin kollega vid samma område]. N.N.: Ja, en del, eftersom antalet ärenden har minskat kraftigt.

B: Jag tror att ingen behöver vara orolig för sina jobb. Då får vi organisera om arbetet.

A: Hoppas det. Börja jobba med uppföljningar i stället.

C: Det finns en del oro.

Område 2 hade redan i september 2018 börjat utveckla en egen och mer restriktiv linje än övriga socialtjänstområden gällande handläggningen av strukturellt hemlösa, vilket ovanstående meningsutbyte indikerade. Under sommaren 2019 fortsatte fyra av fem socialtjänstområden att matcha strukturellt hemlösa till övergångslägenheter, förutsatt att de hade aktualiserats före den 1 maj. I slutet av juli valde områdesföreträdaren vid område 2 att avstå från att matcha strukturellt hemlösa hushåll. Utdrag ur minnesanteckningarna från mötet:

Efter det att mötet avslutats om fördelningen av genomgångslägenheter frågade jag N.N. om anledningen till att område 2 till skillnad från övriga socialtjänstområden inte hade matchat en enda klient vid dagens möte, vare sig till övergångs- eller genomgångslägenhet. Hen förklarade det dels med att många av områdets hemlösa hushåll består av sju till tio personer för vilka det saknas tillräckligt stora lägenheter, dels att bochefen hade instruerat hen att *inte* matcha strukturellt hemlösa hushåll som var placerade på tillfälliga, akuta boenden.

I den diskussion som följde med områdesföreträdarna visar det sig att område 2:s arbetssätt skiljer sig påtagligt från övriga, eftersom de senare matchar även strukturellt hemlösa som i dagsläget är placerade på akutboenden o.d. Detta innebär att områdena tillämpar riktlinjerna olika redan inledningsvis, och att ett av dem kör sitt eget race. Övriga påpekar att man under sommarperioden har beslutat ge ”rådrum” innan riktlinjerna börjar tillämpas för strukturellt hemlösa och som nu är placerade på akutboenden, dvs. att ingen nödprövning ska ske i dagsläget av dessa hemlösa. N.N. är förvånad över att övriga områden arbetar annorlunda, eftersom boendesektionen vid område 2 har haft uppfattningen att *alla* socialtjänstområden tillämpar samma arbetssätt vid handläggningen av strukturellt hemlösa med placering på tillfälliga boenden.

Vid matchningsmötet senare i augusti meddelade 1:e socialsekreteraren vid område 3, att hen ville undvika att släppa in fler strukturellt hemlösa ”i systemet”, och därför avstod hen från att matcha strukturellt hemlösa till övergångslägenheter. Samma områdesföreträdare var i en intervju två månader senare starkt kritisk till att socialtjänsten ”har pumpat ut andrahandskontrakt”, och att det framför allt hade skett sedan den gemensamma matchningen hade inletts i maj 2018. Det var mot den bakgrunden som man kan se denna före-

trädarens markering, vilken i sig var verkningslös eftersom den innebar att *andra* socialtjänstområden i stället gavs större möjligheter att få gehör för sina matchningar av strukturella hemlösa. Hen välkomnade ASF:s restriktiva linje, eftersom hen ansåg att det hade varit ”för lätt” att få en lägenhet via ASF, trots förekomsten av ett centraliserat matchningsförfarande:

Jag hade klienter som fick det på en månad och sen var det vissa som kanske hade bott [i akutboenden] tre, fyra månader. Så att det var folk som bodde väldigt kort tid och det var för att vi hade tomma lägenheter och direktivet innan var ju att där ska inte vara tomma lägenheter.

Problemet var alltså, enligt denna 1:e socialsekreterare, att klienter i behov av andrahandslägenheter fick dessa för *snabbt*. Hens slutsats var, hösten 2019, att det inte behövdes ”den enorma mängden lägenheter” som LE förfogade över för att hantera hemlöshetsproblematiken; en uppfattning som även en annan kollega delade: ”Malmö stad har nästan försökt lösa ett problem som vi faktiskt inte kunnat lösa. Och erbjuda människor lägenheter på ett, ja, ganska orimligt sätt, tycker jag.”

Sammanfattningsvis hanterades strukturellt hemlösa på olika sätt i olika socialtjänstområden under flera månader efter det att vägledningen hade trätt i kraft i maj 2019. Område 2 sade upp andrahandshyresgäster så snart hyresperioden hade löpt ut, område 3 slutade matcha nya ärenden mot lediga lägenheter i augusti, medan övriga tre områden fortsatte som tidigare, förutsatt att klientens boendebehov hade aktualiserats före maj 2019. En bochef vid ett av övriga områden förklarade i en intervju att hen hade anmodat sektionens socialsekreterare att under sommarperioden 2019 matcha så många som möjligt av strukturellt hemlösa innan man var tvungen att upphöra med det: ”... jag har ju bett mina handläggare, bara matcha alla strukturella till lägenheter, så slipper vi nödpröva dom”.

4.7.2 Månadsskiftet augusti/september 2019 – förvirring och motstridiga besked

De två första veckorna i september 2019 florerade motstridiga besked och rykten från olika socialtjänstområden om exakt vilket datum som matchningen av strukturellt hemlösa till övergångs-/genomgångslägenheter skulle upphöra. Detta skapade förvirring och osäkerhet bland 1:e socialsekreterarna och LE:s mötesledare. Utdrag från mina minnesanteckningar:

28.8.2019: Område 1 frågar om det är sista gången man kan matcha strukturellt hemlösa vid dagens möte. Område 4 har inte fått sådant besked. Oklarhet bland övriga 1:e socialsekreterare.

4.9.2019: Område 5 påpekar att dagens möte är sista tillfället att kunna matcha strukturellt hemlösa till en övergångslägenhet. Det visar sig att förutom område 5 är det enbart område 3 som har fått skriftliga besked om detta, inga andra.

11.9.2019: Vid dagens möte uppges återigen att det är sista gången som det går att matcha strukturellt hemlösa till övergångslägenheter, men områdena har inbördes fått olika besked av sina bochefer. Område 2 berättar att hen fått mejl från sektionschefen vid område 5 om att det idag är sista gången att matcha strukturellt hemlösa, men område 3:s representant säger sig inte ha fått samma information från sin chef. Område 4 berättar att hen har fått veta att sista tillfället att matcha är den 1 oktober. Hen säger sig vara i upplösningstillstånd pga. alla motstridiga besked. LE:s mötesledare har för sin del inte fått något vederhäftigt besked från ASF ”om att ändra flödet av övergångslägenheter”.

En socialsekreterare kommenterade i en intervju en vecka senare hur nedbrytande det var med de ständigt olika beskeden som socialarbetarna matades med från områdets ledning: ”... man orkar ju inte längre”.

Den förvirring och de motstridiga besked som både 1:e socialsekreterare och annan personal fick del av förefaller ha berott på en avsaknad av samordning både inom och mellan ASF:s avdelningar. Detta om något var ett tecken på att implementeringen av de nya riktlinjerna var illa genomtänkt och förberedd. Ansvar för detta åvilade ytterst förvaltningschefen, men också socialtjänstområdenas fem avdelningschefer. Inte ens basal dokumentation hade utarbetats, än mindre skickats ut i god tid till berörd personal och LE. Om inte ens frågan om själva tidpunkten var entydigt klarlagd när matchningen skulle upphöra av strukturellt hemlösa till övergångs-/genomgångslägenheter, hur sannolikt var det då att ASF skulle mäta med att samordna handläggningen av bistånd till boende?

4.7.3 Från september 2019 – om strukturellt hemlösa med ”speciella svårigheter”

Begreppet ”speciella svårigheter” anknyter här till ASF:s vägledningsdokument (maj 2019) och som jag närmare berör i avsnitt 3.1.2. Även om den 11 september 2019 markerade ett slutdatum för socialtjänstområdena att matcha s.k. strukturellt hemlösa till andrahandslägenheter, fanns det även därefter exempel på områden som fortsatte att försöka matcha sådana klienter. Det rörde sig om dels misslyckade försök, där det hände att 1:e socialsekreteraren blev tillrättavisad av både mötesledaren och av kollegor från andra områden, dels framgångsrika ansatser.

Misslyckade försök till matchning

Område 4 tog i slutet av september upp ett ärende som gällde en ensamstående man som sedan något år tillbaka bodde på Bostadsbyn [Per Albin]. Klienten uppbar försörjningsstöd, men enligt 1:e socialsekreteraren hade han vare sig missbruksproblem eller hyresskulder eller uppvisade ett kriminellt beteende. Mötesledaren förklarade att ärendet inte var aktuellt för matchningsgruppen, eftersom klienten ansågs vara strukturellt hemlös.

Framgångsrika ansatser

Men det fanns också exempel på att socialtjänstområden lyckats matcha strukturellt hemlösa klienter även efter det att vägledningen hade börjat tillämpas fullt ut den 11 september 2019. I ytterligare andra ärenden hade socialtjänstområdet lyckats få gehör för sin linje, men först efter det att ärendet överlämnats till bocheferna för ett slutgiltigt avgörande, eftersom det funnits avvikande uppfattningar vid matchningsmötet.

Ett ärende i september 2019 från område 3 gällde en barnfamilj där en av de vuxna hade starkt nedsatt synförmåga. I ärendet var det inget område som motsatte sig att familjen skulle tilldelas en lägenhet. Företrädaren som presenterade ärendet fick aktivt understöd från kollegan vid område 2: "Ömmande fall. In med dom!" I ett annat ärende samma månad ansåg 1:e socialsekreteraren för område 1 att en barnfamilj skulle erhålla en annan övergångslägenhet än den som familjen erbjudits för ett tag sedan, men som strukits av LE pga. att hot hade riktats mot en annan familj som tidigare bott i den. Av det skälet menade områdesföreträdaren att det var olämpligt att familjen skulle flytta in i nämnda lägenhet. Familjen hade getts löfte om att få en annan övergångslägenhet. I diskussionen som följde framkom tydliga skillnader i synen på hur socialtjänsten borde agera i ett ärende som detta:

Område 3: Nej, det går inte att göra på det sättet som område 1 vill. Det bestämdes ju förra veckan. Frågan bör diskuteras på bochefsmötet nu på fredag.

Område 5: Det vore märkligt om familjen inte får lägenheten, eftersom den blivit lovad en annan lägenhet.

Det korta meningsutbytet mellan de båda områdena illustrerar den skiljelinje som kunde skönjas mellan två principiellt olika synsätt vid matchningsmötena, nämligen strikt regel- efterlevnad respektive sammanvägning av etiska grundprinciper. En av företrädarna berättade i en intervju sommaren 2019: "... om jag presenterar ett ärende så vet jag nästan på förhand vem som kommer ge motstånd och vem som kommer att hålla med". Område 3 var ett av dem som hen menade "bjöd motstånd". Den bristande samsynen gjorde att ärendet togs upp på en högre nivå, i bochefsggruppen, som beslöt att det aktuella hushållet skulle få matchas till den lägenhet som område 1 hade föreslagit. Förvånansvärt i detta ärende var att det vid matchningsmötet inte fanns en samsyn kring hanteringen av det, inte enbart för att familjen hade blivit lovad en annan lägenhet utan också för att hushållet gått miste om en lägenhet pga. omständigheter som det inte kunde påverka.

Företrädaren för område 5 drev aktivt uppfattningen att socialtjänsten måste ta konsekvenserna av sina utfästelser, något som hen återkom till även vid ett möte i oktober 2019. Då hade en strukturellt hemlös klient (tillhörande område 4) i mitten av september bokats in för kontraktsskrivning vid LE, men det hade då framkommit att hen behövde bo på markplan. Det faktum att det förekommit en tidigare felmatchning hade inte förmedlats när ärendet tagits upp två veckor tidigare, eftersom den ordinarie 1:e socialsekreteraren då

inte kunde närvara. Vid det föregående mötet i slutet av september hade mötesledaren konstaterat att matchningsgruppen inte längre befattade sig med strukturellt hemlösa och med instämmande av 1:e socialsekreterarna för områdena 2 och 3. Vid mötet i oktober när ärendet återupptogs backade företrädaren för område 5 upp område 4: "Om 'vi' felat är det rimligt att klienten får en annan lägenhet." Till skillnad från det tidigare mötet var det ingen som motsatte sig beslutet.

Frågan om socialtjänstens eventuellt felaktiga hantering under matchningsförfarandet aktualiserades av område 5 vid ett möte i oktober (om detta ärende, se vidare avsnitt 4.3.4). En barnfamilj hade tidigare matchats till en lägenhet och preliminärt tilldelats den, men vid MKB:s prövning godkändes klienten inte som hyresgäst. Anledningen var att familjen längre tillbaka hade blivit avhyst från en lägenhet tillhörande MKB pga. hyresskulder. Kvinnan och hennes make var nu skilda. Klienten var enligt 1:e socialsekreteraren att se som strukturellt hemlös, men hennes och barnens boendesituation bedömdes inte – argumenterade hen – vara möjlig att lösa inom överskådlig tid till följd av skuldernas omfattning. Familjen var därför i behov av en trerumslägenhet. Företrädaren för område 1 ansåg däremot *inte* att socialtjänsten hade begått något fel – och enbart om socialtjänsten hade agerat felaktigt borde barnfamiljen få matchas om, ansåg hen. Företrädaren för område 5 vidhöll sin uppfattning, eftersom boendesektionen inte i förväg hade undersökt om klienten hade hyresskulder till MKB. Sektionen hade helt enkelt begått ett misstag när klienten matchades till en lägenhet hos denna fastighetsägare. 1:e socialsekreteraren vid område 2 höll med: om felet låg hos socialtjänsten skulle klienten matchas om. Barnfamiljen tilldelades den aktuella lägenheten. I detta ärende motiverades således den förnyade matchningen med att socialtjänstområdet tidigare hade missat att göra en bakgrundskontroll. Matchningen hade likaväl *också* kunnat motiveras med att klienten hade skulder i storleksordningen 200 000 kronor. Det omtalades visserligen vid presentationen, men var inte motivet för att göra en förnyad matchning.

Område 1 hade i ett annat ärende – i september 2019 och därefter med slutgiltig framgång i början av oktober – valt att matcha en strukturellt hemlös barnfamilj, vilket huvudsakligen motiverades med att den ensamstående föräldern hade "jättestora skulder". Familjen hade beviljats skuldsanering, som dock är en utdragen process under vilken man tvingas leva på existensminimum. Familjen var vid det aktuella tillfället placerad på ett korttidsboende. Ärendet visade att det skulle kunna vara möjligt att matcha ett strukturellt hemlöst hushåll till en övertagbar lägenhet om det var mycket kraftigt skuldsatta. Den typen av ärende förekom dock enbart vid just detta matchningstillfälle under den tid jag närvarade vid mötena. Det senare kan förmodligen förklaras med att de avvek från det synsätt som torgfördes av ledande företrädare vid ASF enligt vilket strukturellt hemlösa *per se* inte har speciella svårigheter (se vidare avsnitt 3.1) – och av den anledningen inte ska komma i fråga för en lägenhet i andra hand. Inget hindrar dock att boendesektionen löser problemet genom att kategorisera om ett hushåll från strukturellt till socialt hemlös.

4.8 Konkurrens, ifrågasättanden och sarkasmer

Uttalade konflikter och spänningar av olika slag uppstod väldigt sällan vid matchningsmötena. Under min tid som deltagande observatör identifierade jag två konfliktladdade situationer. Förutom dessa hade det även förekommit en del ifrågasättanden i anslutning till ärendepresentationer, men allmänt sett var dessa inte särskilt anmärkningsvärda. Några av de exempel som jag lyfter fram nedan kan dock sägas innehålla laddade formuleringar, i något fall förmedlade med en mästrande eller sarkastisk underton.

”Vanligtvis är det en god stämning [vid mötena], en bra dynamik med konstruktiva åsikter”, ansåg en 1:e socialsekreterare i en intervju. Men, framhöll hen ”det har hänt att det uppstått irritation”:

Det känns som att när det uppstår friktion så är det alltid mellan samma områden. Min uppfattning är att vi har ett synsätt och ett arbetssätt som påminner väldigt mycket om ett av områdena vilket skiljer sig något från hur man arbetar och tänker på två andra områden.

Det inträffade sällan att ”det gick över styr”, som en annan 1:e socialsekreterare uttryckte det. Enligt hens minnesbild handlade eventuella konflikter och spänningar inte så mycket om ”att jag tycker min ska ha, men inte din”, utan i stället om mötets utformning och struktur.

4.8.1 ”Lägger in mitt veto”

En konfliktladdad situation inträffade vid ett möte i juni 2019. Det visade sig inledningsvis att LE:s fördelningsfil med matchningsbara övergångslägenheter inte var korrekt. Under förmiddagen hade LE dock lyckats korrigera uppgifterna för sammanlagt sex övertagbara lägenheter, vilka nu var möjliga att matcha till, förutsatt att områdena var intresserade. Företrädaren för område 5 var inte beredd att göra det, eftersom man inte haft tillgång till korrekta data vid sitt förmöte tidigare på dagen. Inte heller område 2 ville matcha till någon övergångslägenhet. Båda dessa områdesföreträdare och mötesledaren var helt överens om att matchningen av dessa lägenheter fick anstå till nästkommande vecka.

Vid matchningen av genomgångsbostäder samma dag uppstod dock en spänd situation mellan 1:e socialsekreterarna vid områdena 3 och 5. Den senare gjorde klart att man vid förmötet hade tvingats lägga all sin energi på att undersöka felaktigheterna i fördelningsfilen och därför inte hunnit med att förmatcha klienter till aktuella lägenheter. Områdesföreträdaren var därför inte beredd att fördela dessa lägenheter. Samtidigt var två andra 1:e socialsekreterare angelägna om att matcha några av sina ”akuta ärenden”. Efter område 3:s presentation klargjorde företrädaren för område 5 att hen ”lägger in sitt veto” när det gällde aktuella lägenheter på en viss gatuadress, eftersom område 5 också kunde tänkas vara intresserade av dessa. Hen sade sig inte ha något emot att det vid dagens möte matchades akuta ärenden, men *inte* till just dessa två lägenheter. Hen ifrågasatte dessutom huruvida

område 3:s ärende verkligen var av akut karaktär: ”klienten har trots allt ett boende som sträcker sig in i augusti”. Det animerade meningsutbytet mellan dessa två områdesföreträdare fortsatte till dess område 3 drog tillbaka ärendet ”eftersom det blivit sådana diskussioner”.

4.8.2 Ifrågasättanden

Vid område 5:s presentation av ett ärende i juni 2019 framkom att en klient sedan några månader tillbaka hade bott på något som kunde liknas vid ett ”efterboende”, vilket skulle stängas i juni och därför behövde klienten placeras i en genomgångslägenhet. Företrädare för område 2 ifrågasatte placeringen i ett första skede, eftersom det enligt hen hade stått klart sedan tidigare att verksamheten skulle upphöra några månader senare. Detta ifrågasättande hindrade dock inte att socialtjänstområde 5 tilldelades den önskade lägenheten. Ingen från övriga socialtjänstområden hade några avvikande synpunkter på placeringen.

Sommaren 2019 aktualiserade område 5 en barnfamilj där det ena barnet hade en allvarlig funktionsnedsättning som berättigade föräldern till avlösarservice enligt LSS. Om klienten från september samma år skulle tvingas bli föremål för nödprövning ”en vecka i taget” skulle det få till följd, framhöll områdesföreträdaren, att avlösarservicen måste upphöra eftersom Funktionsstödsförvaltningen (FSF) måste kunna planera sin verksamhet minst två veckor i förväg. (Vid ett samtal som jag hade den 9 mars 2021 med en enhetschef vid FSF framgick dock att det inte existerar någon sådan tidsgräns för att vara berättigad till avlösarservice, utan detta bistånd ges x antal timmar per månad och är ofta ”första insatsen” för mindre barn.) Kollegan vid område 3 ställde vid mötet frågan: ”Varför löser inte er klient problemet själv? Att barnen har funktionsnedsättning innebär inte att man enbart av det skälet kan få sig tilldelad en bostad via socialtjänsten.” Mötesledaren klargjorde dock att ”vi måste fatta ett beslut idag”, med följd att den ifrågasättande 1:e socialsekreteraren valde ”att lägga sig”.

I ett annat ärende från område 5, aktualiserat vid samma mötestillfälle som ovan nämnda, ansåg områdesföreträdaren att det nuvarande boendet med kollektiva inslag var olämpligt för barnfamiljen eftersom två av barnen hade en funktionsnedsättning och att åtminstone ett av dem hade behov av ett eget rum. Även i detta ärende hade företrädaren från område 3 avvikande synpunkter:

Det kan diskuteras om [områdets] familj är aktuell för en nödprövning. Det finns inga särskilda sociala behov att ta hänsyn till. Sedan kan det finnas andra särskilda behov utifrån barnens situation, men det är en annan sak.

Efter denna markering lät dock samma företrädare förstå att hen ”lägger sig”. Företrädaren för område 2 hade inga avvikande synpunkter på förslaget från område 5 och betonade samtidigt att familjen enligt hens uppfattning hade särskilda behov som gjorde det befogat att hushållet skulle tilldelas lägenheten.

Vid matchningsmötet i mitten av juli 2019 lyfte område 4 fram en klient som bodde på ett externt stödboende och som nyligen hade fått arbete. 1:e socialsekreterare vid område 3 gjorde följande markering: "Har han fått jobb, så har han möjlighet att själv klara ut sin situation." Samma tjänsteperson reagerade dock inte mot matchningen av en klient vid område 2 som aktualiserades vid samma möte och som *också* bodde på ett stödboende och likaså förvärvsarbetade – vilket måste sägas vara ett inkonsekvent agerande. Kommentaren till trots tilldelades område 4 lägenheten.

I mitten av augusti 2019 aktualiserade område 4 en barnfamilj som sedan maj samma år hade bott i ett externt boende med stöd – ett stöd som klienten, enligt områdesföreträdaren, inte längre hade behov av. Presentationen genomsyrades av åtskilliga oklarheter som hen inte lyckades reda ut. 1:e socialsekreteraren påpekade att klienten hade "massor med sociala problem", även om det inte direkt framgick av presentationen. Klienten hade varit bostadslös sedan 2013 och hade flyttat från en kommun i norra Skåne och folkbokfört sig i Malmö så sent som i maj 2019. Med det senare som utgångspunkt ansåg företrädaren vid område 3, med instämmande av kollegan vid område 2, att "vi måste tänka på signalvärdet om någon får en övergångslägenhet [redan] efter en månad". Hen ansåg att klienten var en typisk *genomgångstjej*, onekligen ett något märkligt uttryck, vilket tycks ha avsett en klient som på sin höjd kan få en genomgångslägenhet, inte en övergångslägenhet. Område 4 tilldelades inte lägenheten, vilket dock framför allt verkade ha berott på mötesledarens synpunkter på sena hyresinbetalningar.

I juli 2019 aktualiserade område 4 ett ärende, där det av presentationen framgick att det var en barnfamilj som bodde i andra hand hos en privat hyresvärd, men samtidigt hävdades att "familjen inte är aktuell just nu" och hade flyttat ut redan i augusti 2018. "Oklara uppgifter", medgav områdesföreträdaren. 1:e socialsekreteraren vid område 3 påpekade: "Det är speciellt att ge någon en lägenhet som inte ens är aktuell hos socialtjänsten." När det sedan blev dags för mötesledaren att göra en sedvanlig bakgrundskontroll visade det sig att hushållet redan hade en övergångslägenhet, sedan 2017. Ärendet drogs därför tillbaka och ett tredje område tilldelades lägenheten.

Summering

Sammanfattningsvis kan de ifrågasättanden och sarkastiska kommentarer som exemplifieras ovan ha olika bottenar. Jag uppfattar att det är mindre troligt att de grundar sig på olika tolkningar av de nya riktlinjerna eller att syftet med matchningsmötet skulle ha varit oklart. Snarare vittnade det om att det mellan två områden hade utvecklats en latent spänning eller irritation som uppenbarligen kunde blossa upp i vissa situationer. En av dessa områdesföreträdare var, enligt mötesledaren, känd för sina "skarpa" kommentarer.

4.9 Sammanfattande diskussion

4.9.1 Allmänt

Förvaltningschefen och avdelningscheferna vid ASF har ett stort ansvar för att det saknades ett basalt förarbete innan de gemensamma matchningsmötena med LE tog sin början i maj 2018. Det finns en samstämmig uppfattning bland de ursprungliga deltagare som jag haft kontakt och samtalat med att det både inför uppstarten och därefter saknades en genomarbetad syftes- och rutinbeskrivning om matchningsförfarandet. Detta förhållande har verifierats även av andra nyckelpersoner inom och utanför ASF. Dessa uppenbara brister är desto mer förvånansvärda med tanke på att det förekommit ett liknande matchningsförfarande så sent som tre, fyra år tidigare när företrädare för stadsområdesförvaltningarna, LE och STK gemensamt fördelade ett hundratal lägenheter som ställts till förfogande av MKB för strukturellt hemlösa barnfamiljer ("MKB 100"). Erfarenheterna av detta arbete dokumenterades i efterhand av STK, men ingen ansvarig inom ASF tycks ha varit medveten om det, bortsett från två tjänstepersoner inom förvaltningen som tidigare hade tjänstgjort vid STK och där utarbetat en uppföljningsrapport. Ansvariga chefers bristande insikter och kunskaper om tidigare erfarenheter inom verksamheten, i det här fallet socialtjänsten, kan sägas vara ett utslag av förvaltningens organisatoriska glömska.

Ovannämnda brister bidrog till att deltagarna inte var tillräckligt förberedda för uppgiften och att frågan om eventuell dokumentation inför och under matchningsmötena, som ett led i beredningen av biståndsärendena, inte fanns på agendan. Det helt igenom muntliga förfarandet, kombinerat med avsaknad av biståndsbeslut innan klienten eventuellt hade erhållit en lägenhet, var problematiskt ur rättssäkerhetssynvinkel. Det senare utvecklas mer ingående i avsnitt 4.9.2 nedan.

Men det var inte bara förarbetet som var eftersatt. Samma sak gällde den löpande uppföljningen av matchningsgruppens arbete, vilket överhuvudtaget inte ventilerades i något gemensamt forum med deltagare från ASF och LE. Parentetiskt kan nämnas att den av regeringen tillsatta *Utredningen Framtidens socialtjänst* i sitt slutbetänkande har föreslagit att det i SoL ska införas en bestämmelse med krav om uppföljning av verksamheten: "Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande följas upp, utvecklas och säkras."²⁶⁶ Om bl.a. denna lagändring godkänns av riksdagen innebär det en skärpning jämfört med nuläget, men ingenting hade naturligtvis hindrat ASF från att systematiskt följa upp matchningsförfarandet. Att så ändå inte skedde vittnar inte om en *hållbar socialtjänst*, som annars är ett återkommande honnörssord hos förvaltningsledningen.

Spänningarna som emellanåt kom till uttryck bland socialtjänstområdenas företrädare i gruppen kan delvis förklaras med att bristen på anvisningar avseende prioriteringar m.m.

²⁶⁶ SOU 2020:47, författningsförslag SoL 4:1, s. 73.

ledde till disparata tolkningar och olika åsikter om vilka klienter och boendeproblem som skulle prioriteras till lediga övergångslägenheter.

ASF:s efterfrågan på övergångslägenheter började minska under 2020. Under 1,5 år – fram till den 1 juli 2021 – minskade LE:s bestånd av övertagbara lägenheter med 29 procent (se vidare avsnitt 1.3). Sedan 2021 anskaffar LE inte längre några nya lägenheter vid uppsägning eller när hyresgästen övertar förstahandskontraktet. Totala antalet andrahandskontrakt som LE ingick under åren 2019–2020, avseende både genomgångs- och övergångslägenheter, minskade från 760 till 546.²⁶⁷ Denna utveckling har ett direkt samband med att strukturellt hemlösa enligt ASF:s nya vägledning för bistånd till boenden inte längre är berättigade till bistånd till kommunens andrahandslägenheter. En annan förklaring är att åtskilliga lägenheter inte har svarat mot ASF:s efterfrågan när nu enbart socialt hemlösa är aktuella för dessa lägenheter. En tredje omständighet är vissa lägenheters höga boendekostnader samt att tänkbara hyresgäster inte uppfyller privata fastighetsägares inkomstkrav.

4.9.2 Rättssäkert förfarande?

När jag hösten 2020 i en intervju med en 1:e socialsekreterare berörde frågan om matchningsförfarandets rättssäkerhet, var hen kritisk till att dessa begrepp tenderade att användas ”i tid och otid”. Jag uppfattade att hen menade att det närmast användes som ett slagträ i debatten. Själv ansåg informanten att handläggningen *var* rättssäker även om hen var något osäker i sin bedömning:

För mig handlar rättssäkerhet bl.a. om att det kanske inte är en enskild person som själv ska göra en bedömning i ett ärende, utan att det faktiskt går via olika led – om det är chefer, om det är en grupp med förste socialsekreterare. Långsamt [beslutsfattande] har ju en tendens att kanske bli mer rättssäkert. Så ur det perspektivet kanske det är rättssäkert, jag vet inte.

Intervjupersonen föreföll mena att en kollegial granskning och diskussion kring varje enskilt ärende leder till en rättssäker handläggning. Min invändning är att kollegial granskning kan vara nog så värdefull, men ändå otillräcklig. Dessutom stärker inte en långsam och utdragen handläggningsprocess den enskildes rättssäkerhet, lika lite som en snabb och summariskt genomförd handläggning gör det.²⁶⁸ Lösningen är att tillgodose både kraven på effektivitet och rättssäkerhet. I 9 § förvaltningslagen (FL) betonas vikten av en snabb och kostnadseffektiv ärendehandläggning, vilket dock inte får ske på bekostnad av rättssäkerhet.

Vad skulle då ett rättssäkert matchningsförfarande innebära?

²⁶⁷ Uppgifter förmedlade via LE.

²⁶⁸ Strömberg & Lundell 2018: 166.

Matchningsmötet i ASF:s och LE:s regi var ett gemensamt forum som en del av beredningsprocessen. Som framgår av avsnitt 4.1.2 har det inför matchningsmötena inte skickats ut något skriftligt underlag till övriga 1:e socialsekreterare. Varken deltagarna från övriga områden eller LE:s mötesledare hade på förhand tagit del av det aktuella socialtjänstområdets presentation av tilltänkta hyresgäster. Det tycks ha saknats skriftliga råd och anvisningar om bl.a. huvudteman som den muntliga presentationen borde baseras på. Visserligen tycks det ha utvecklats en form av standard för de muntliga redogörelserna, men som framgår av avsnitt 4.2.1 finns i vissa fall stora variationer i fråga om presentationernas kvalitet.

Tilldelning av lägenhet till en viss klient förutsatte enighet inom gruppen eller att ingen aktivt motsatte sig det; något omröstningsförfarande förekom inte. Bedömningsgrunderna för 1:e socialsekreterarnas preliminära ställningstaganden baserades i praktiken på den praxis som hade utvecklats vid mötena. Vid upprepade tillfällen angavs att hemlöshetsperiodens längd och barnperspektivet väge tyngst. Även andra relevanta kriterier kunde lyftas fram vid den samlade bedömningen, men det var samtidigt oklart hur enskilda kriterier skulle bedömas i förhållande till varandra – t.ex. hur kriterierna A och B förhöll sig till C. Det går att se den tidigare refererade ”prioriteringslistan” som en uppsättning av kriterier som skulle beaktas vid matchningsförfarandet, men den var samtidigt ofullständig och inte genomarbetad. Till detta kom att enbart ett fåtal av områdesföreträdarna hade tagit del av dokumentet. De preliminära ställningstagandena/besluten vid matchningsmötena kan därför inte sägas ha vilat på *enhetlighet* och *konsekvens* – dimensioner som enligt förvaltningsjuristen Lena Marcusson är viktiga vid en rättssäker handläggning.²⁶⁹

Det är oklart varför presentationerna inte utgick från ett skriftligt avidentifierat underlag som hade kunnat skickas ut i krypterad form *före* mötestillfället. Huvudregeln i FL är att handläggningen ska vara skriftlig. Enligt SoL 11:5 ska det av dokumentationen framgå ”beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse”. Det innefattar även beredningsstadiet som matchningsförfarandet var en del av. Ett syfte med dokumentationen är att tillgodose den enskildes rättssäkerhet, ett annat att underlätta socialtjänstens uppföljning av insatsen. En myndighet kan visserligen välja att handläggningen ska bestå av ett muntligt förfarande såvida ”det inte är olämpligt” (9 § FL). Eftersom frågan om bistånd till boende är av stor vikt för biståndssökande som dessutom inte själva fick närvara vid mötet, anser jag att rutinen att *enbart* ha ett renodlat muntligt förfarande, inklusive under beredningsstadiet, starkt kan ifrågasättas. Det som skedde inför och under matchningsmötet hade stor betydelse för den fortsatta handläggningen av ärendet och för klienten och borde därför ha dokumenterats. Det senare är också en förutsättning för en fungerande partsinsyn (10 § FL).

När jag i detta sammanhang lyfter fram frågan om rättssäkerhet bör det framhållas att det saknas en entydig definition av detta begrepp. Det ”råder största oenighet” om dess

²⁶⁹ Marcusson 2010.

innebörd,²⁷⁰ inte minst pga. att den varierar beroende på utifrån vilken analysnivå som begreppet betraktas.²⁷¹ En traditionell definition av rättssäkerhet kan formuleras på följande vis: "... i att på rättslig väg skydda individen och dennes rättigheter genom att motverka eventuellt godtycke och skönsmässighet i rättsligt beslutsfattande".²⁷² Rättssäkerhet handlar således om att "garantera *individens* [min kursivering] behov av rättslig säkerhet".²⁷³ Dessa garantier har utformats på olika sätt, där de bakomliggande legalitets- och objektivitetsprinciperna är betydelsefulla inslag, likaså möjligheten till omprövning respektive överklagande av myndighetens beslut (38, 40 §§ FL). Även personalens kompetens har betydelse för att uppfylla kravet på en rättssäker ärendehandläggning (SoL 3:1).

Synen på rättssäkerhet har förändrats över tid och åtskilliga rättsvetare har förespråkat en bredare syn på rättssäkerhetsbegreppet. Bland dessa kan nämnas Aleksander Peczenik, Lotta Vahlne Westerhäll och Håkan Gustafsson, vilka även betonat den *materiella* aspekten på rättssäkerhet. I korthet innebär den "att grundläggande värden och principer av etisk eller social art beaktas i beslutet".²⁷⁴ Rättsliga beslut ska baseras på "en förnuftig avvägning mellan hänsynen till den på lagen baserade förutsebarheten och andra etiska värden",²⁷⁵ dvs. de måste sammantaget vara etiskt godtagbara, medan formell rättssäkerhet enbart förutsätter godtagbarhet utifrån formella kriterier.²⁷⁶

Hur kan då en sammanvägd materiell rättssäkerhet appliceras på exempelvis ASF i ärenden som rör bistånd till boende? I en delstudie, som jag och Ingrid Sahlin för närvarande håller på att avsluta om hur nödbistånd har handlagts vid vissa socialtjänstområden, har det framgått att det vid placering av strukturellt hemlösa barnfamiljer i dygnsboenden – som förutsätter ett nytt ställningstagande en gång i veckan – inte tas hänsyn till om familjen är trångbodd eller om placeringen och osäkerheten påverkar barnens livssituation negativt. Det hindrar inte att formella kriterier, såsom dokumenterade beslut med motivering och besvärshänvisning, ändå är uppfyllda i ärendehandläggningen – men denna snäva form av rättssäkerhet beaktar inte de sociala värdena. Den materiella dimensionen saknas med andra ord.

För den samlade analysen av ASF:s och LE:s gemensamma matchningsförfarande, som denna studie fokuserar på, har jag haft tillgång till observationer och muntliga redogörelser under mötena, intervjuer och diverse dokument från ASF. Enligt min uppfattning har avsaknaden av skriftlig dokumentation inför och under matchningsmöten samt oklara bedömningsgrunder vid områdesföreträdarnas ställningstaganden inneburit att handläggningen inte har varit tillräckligt rättssäker. Vad som därutöver framkommit är att det

²⁷⁰ Gustafsson 2003: 301.

²⁷¹ Ibid.: 315. Exempelvis från en rättsteoretisk, rättsfilosofisk eller rättssociologisk utgångspunkt.

²⁷² Ibid.: 306.

²⁷³ Ibid.: 317.

²⁷⁴ Ibid.: 358.

²⁷⁵ Peczenik 1995: 99, återgivet i Gustafsson 2003: 381.

²⁷⁶ Gustafsson 2003: 400.

före ett ”preliminärt” beslut vid matchningsmötet aldrig fattades ett formellt biståndsbeslut enligt SoL. Ett sådant beslut fattades först när det stod klart att klienten verkligen hade tilldelats en övertagbar lägenhet. Rutinen ansågs ”smidig” enligt en av deltagarna, om än inte rättssäker från klientens horisont. Det innebar också att om en klient av olika anledningar aldrig fick en lägenhet kunde hen inte heller överklaga eftersom det saknades ett avslagsbeslut. Dessbättre har det senare åtgärdats av förvaltningen sedan Bokningscentralen i februari 2021 övertog ansvaret för matchningsprocessen av andrahandslägenheter (se avsnitt 5.4.1).

Min kritik gäller alltså inte matchningsförfarandet som sådant, tvärtom – en kollegial granskning som utmynnar i preliminära beslut om tilldelning av lägenheter är värdefullt, men den förutsätter ett annat upplägg för att tillgodose både formella och materiella rätts-säkerhetskrav.

5. Bokningscentralen tar över matchningen av lägenheter

I maj 2020 stod det klart att den dittillsvarande modellen för matchning av andrahandslägenheter var på väg att upphöra, exakt två år efter det att matchningsmöten i ASF/LE:s regi hade inletts. Som framgår av avsnitt 5.1 skulle i stället AFS:s bokningscentral överta det administrativa ansvaret för matchningen och utan socialtjänstområdena deltog i fördelningen av lediga lägenheter. Pådrivande i det förändringsarbetet var – alltsedan förvaltningens tillkomst i maj 2017 – avdelningen Boende, tillsyn och service (BTS) och dess föregångare (se vidare avsnitt 5.4). I avsnitt 5.3 skildras Bokningscentralens (BC) brokiga bakgrund som går trettio år tillbaka i tiden.

I avsnitt 5.2 återger några socialarbetare, som tidigare deltagit i matchningsmötena, sina erfarenheter av den förändringsprocess som mer påtagligt inleddes i maj 2020 och som ledde fram till att Bokningscentralen övertog ansvaret för matchningen i februari 2021.

5.1 Exit centrala matchningsgruppen

Bokningscentralen inrättades i januari 2018 som en administrativ stödfunktion för socialtjänstområdena. Fram till februari 2021 ansvarade den för placering av klienter i interna och externa akutboenden av dygnskaraktär ”utan stöd”.²⁷⁷ Avdelningen BTS:s avsikt (och dess föregångare Boende, etablering och myndighet) har dock alltsedan projekteringen och tillkomsten av BC varit att denna verksamhet även skulle svara för administration och matchning av genomgångs- och övergångslägenheter som hyrs ut i andra hand. Utvecklingen har ägt rum etappvis och långtifrån varit en linjär process. Det formella stödet för övertagandet går tillbaka till ASN:s godkännande av en rapport för begränsning av kostnadsökningar som förvaltningens ekonomiavdelning presenterade för nämnden i slutet av maj 2020. I en något undanskymd mening i rapporten framgår att BTS fick i uppdrag att vidta följande åtgärd för att minska hemlöshetskostnaderna:

Utökar den gemensamma bokningscentralen, för boende utan stöd till att *även omfatta övertagslägenheter* [min kursivering] och boende med stöd.²⁷⁸

Men mer avgörande var att BC:s etappmål hade formulerats redan när verksamheten projekterades hösten 2017 (vilket jag återkommer till i avsnitt 5.4). En del av planeringen var

²⁷⁷ Med vilket här avses utan ”kompletterande stöd” utöver grundläggande stöd, se vidare avsnitt 5.4.

²⁷⁸ ASN 2020b: 7.

att Bokningscentralen relativt snart skulle överta matchning och administration av genomgångslägenheterna,²⁷⁹ även om det inte fanns något fastställt datum för den förändringen. Våren 2018 hade planen stött på patrull från avdelningscheferna vid socialtjänstområdena. Det fanns här ett motstånd mot att BC skulle överta matchning och placering av klienter i lägenheter som hyrdes ut i andra hand, eftersom boendesektionernas inflytande vid valet av bostäder därmed påtagligt skulle minska. Ett sätt för socialtjänstområdenas avdelningschefer att blockera verkställigheten av principbeslutet var därför att iscensätta ett centraliserat matchningsförfarande av sociala bostäder i ASF:s och LE:s regi, vilket påbörjades den 23 maj 2018.²⁸⁰ Det inleddes hastigt och oförberett för alla parter (se vidare avsnitt 4.1.1).

Två år senare tillsatte BTS en arbetsgrupp som hade sitt inledande möte den 8 maj 2020. Tidpunkten för BC:s övertagande av matchningen var inte fixerad. I gruppen ingick dess sektionschef som sammankallande och mötesledare, två representanter för LE samt tre för socialtjänstområdena Öster, Väster och Norr (enhetschef, sektionschef [”bochef”] respektive 1:e socialsekreterare). Av inbjudan framgick att syftet med mötet var att närmare identifiera (”titta på”) processen för överföringen av matchningen av genomgångs- och övergångslägenheter till BC samt ”*tillsammans* [min kursivering] ta fram en kommunikationsplan för detta arbete” för att på en bred front nå ut med information till alla berörda.²⁸¹ Intentionen var att arbetsgruppen skulle fortsätta sitt arbete under hösten fram till dess att ansvaret för matchningen hade övergått till BC. Avsikten var alltså att arbetsgruppen även skulle fungera som en genomförandegrupp.

Inför arbetsgruppens möte hade därför sektionschefen vid BC utarbetat ett första utkast till ett flödesschema för att klargöra den tänkta processen vid bokning av andrahandslägenheter via BC.²⁸² Vid mötet visade det sig dock att det inte var ett uppdrag som alla deltagare ställde upp på. Enligt samstämmiga källor ifrågasattes det av cheferna från socialtjänstområdena Öster och Väster – ”de ville ju inte det här, de hade en annan bild av hur det skulle gå till”, som en deltagare uttryckte det. Huvudfrågan för mötet – kommunikationsplanen – var inte möjlig att diskutera pga. den bristande samsynen inom arbetsgruppen. Det fick till följd att två avdelningschefer såg sig nödgade att delta vid det andra mötet i juni för att försöka gjuta olja på vågorna.

Hos de tre områdesföreträdarna i arbetsgruppen tycks det inte ha funnits någon intention att hålla övriga 1:e socialsekreterare, som ingick i den centrala matchningsgruppen, à jour om arbetsgruppens löpande diskussioner, trots att de var nyckelpersoner vid matchningsmötena som alltjämt pågick. De borde enligt min mening ha varit delaktiga – men var det således inte (se vidare avsnitt 5.2). Det senare fenomenet är för övrigt också ett återkommande tema i mina intervjuer med såväl fackliga företrädare som personal vid boendesektionerna rörande översynen av ASF:s interna organisation 2019–2020. Dessa

²⁷⁹ ASF (u.å.) *Bokningscentralen*. Powerpointpresentation, bild nr 7.

²⁸⁰ Dessa uppgifter baseras på intervjuer med tidigare och nuvarande anställda med nyckelpositioner inom ASF.

²⁸¹ ASF 2020e.

²⁸² ASF (u.å.) *Processkarta Central matchning av kommunala andrahandskontrakt*.

personer har i olika sammanhang vittnat om personalens bristande delaktighet som ett synbart tecken på ett ledningsmässigt sammanbrott. Det är också mot den bakgrunden man ska se de fackliga organisationernas gemensamma agerande i juni 2021 när frågan om förvaltningschefens fortsatta förordnande aktualiserades (se vidare avsnitt 2.3.3).

Arbetsgruppen var med andra ord redan efter sitt första möte i början av maj 2020 starkt splittrad i synen på såväl nuvarande modell för matchning av andrahandsbostäder som Bokningscentralens framtida roll. Lägenhetsenhetens företrädare hade inget att invända mot att matchningsmötena i nuvarande form skulle avvecklas. Områdesföreträdarnas ståndpunkt kan däremot sammanfattas med följande mening i en gemensam skrivelse av bocheferna, även om det är oklart vem som har varit adressaten: *Vi tänker oss att dagens matchningsmöten ska fortsätta på samma sätt.*²⁸³ Bocheferna motiverade sitt ställningstagande på följande vis:

Om socialtjänstområdena överlämnar hela uppgiften kring matchningen ser vi en stor risk i att vi på myndigheten fattar beslut och skickar in underlag men att tiden blir en faktor som vi inte kan kontrollera. Vi ser att risken blir att vi har många beslut som inte blir verkställda i tid och därmed ska rapporteras till IVO. Vi tänker att detta skulle kunna förhindras om vi kan fortsätta arbeta i lite samma stil som vi gör idag.²⁸⁴

Bocheferna ansåg att boendesektionernas fortsatta kontroll över vilka lägenheter som skulle tilldelas berörda klienter, var en förutsättning för en rättssäker handläggning. De ansåg att BC:s funktion framöver var att ta över och sköta

... all administration kring lägenheterna för att inte tappa bort lägenheterna samt ser till att inga lägenheter står tomma. – Hanterar ”filen”. – Skickar in ansökningar till fastighetsägarna. – Bokar kontraktsskrivningarna.²⁸⁵

Det var tydligt att det för bocheferna var viktigt att även fortsättningsvis ”äga” matchningen och att uppläggningsenheten skulle vara oförändrad men med den skillnaden att Bokningscentralen, enligt bochefernas mening, skulle överta flera av LE:s administrativa uppgifter. Ett utslag av det synsättet var också att bocheferna och nätverket av 1:e socialsekreterare (”förstenätverket”) under sommaren 2020 utarbetade ett dokument som beskrev processen för matchningsförfarandet i ASF/LE:s regi.²⁸⁶ I efterhand kan konstateras att det borde ha funnits tillgängligt redan när matchningsmötena tog sin början i maj 2018. En av mina intervjupersoner ansåg att upplägget var dubbelbottnat: ”Om man får ett sånt uppdrag så tänker jag, jaha, men då kanske vi ska ha kvar det här arbetssättet då.” De divergerande

²⁸³ Bochefer, ASF:s boendesektioner 2020.

²⁸⁴ Ibid.: 2

²⁸⁵ Ibid.: 2.

²⁸⁶ ASF (u.å.) *Processbeskrivning avseende matchning*, ej daterad eller underskriven, men framtagen sommaren 2020.

uppfattningarna i arbetsgruppen gjorde att den pausades tämligen snabbt efter några enstaka möten – för att sedan, som det visade sig, aldrig mer återuppstå. Åsiktsskillnaderna mellan parterna var alltför stora för att det skulle vara meningsfullt att fortsätta.

Förberedelserna inför BC:s övertagande av matchningen fortsatte under hösten 2020, trots ett latent motstånd från vissa socialtjänstområden. Under hösten utformades ett särskilt matchningsformulär tillsammans med LE och socialtjänstområdena. I skrivande stund saknas dock anvisningar som dels skulle kunna underlätta för nuvarande och nyanställd personal att tolka vissa punkter i formuläret, dels utgöra ett gemensamt och levande dokument som vid behov kan ändras. Enligt uppgift kommer en sådan manual att börja utarbetas under hösten 2021. Visserligen deltog BC:s sektionschef i bochefernas ”dialogbaserade” möten inför övertagande av matchningen, men det säkerställde inte en fungerande informationsöverföring till socialsekreterarna vid boendesektionerna. Information i muntlig form riskerar att omtolkas på vägen till mottagaren, eller att inte alls kommuniceras vidare till andra inom organisationen. Ett exempel på det senare var den förvirring som uppstod vid matchningsmötena sommaren 2019 till följd av oklarheter kring implementeringen av den nya vägledningen (se ovan avsnitt 4.7.1.)

5.2 Förändringsprocessen utifrån områdesföreträdares horisont

Detta avsnitt baseras på en fokusgruppsintervju som jag hade i mitten av januari 2021 med tre socialarbetare vid två socialtjänstområden, som samtliga hade varit aktiva i matchningsförfarandet i ASF:s och LE:s regi. Syftet var att ta del av deras erfarenheter av och synpunkter på den utveckling som inleddes våren 2020 och som utmynnade i att den centrala matchningsgruppen avvecklades och att BC övertog ansvaret för den fortsatta matchningen men utan deltagande av 1:e socialsekreterarna. Vid tidpunkten för intervjun pågick fortfarande matchningsmöten men de upphörde en månad senare. Ytterligare tre 1:e socialsekreterare som tidigare varit ordinarie deltagare vid matchningsmötena tillfrågades, om de ville medverka i fokusgruppsintervjun, men de avböjde eller besvarade inte min fråga via epost. Tre av sex personer deltog således i fokusgruppsintervjun i januari 2021.

5.2.1 Om informationsspridning och delaktighet

En central fråga är om och på vilket sätt ovannämnda nyckelpersoner i matchningsmötena informerades om förvaltningsledningens intentioner att låta Bokningscentralen överta ansvaret för matchningen av andrahandsuthyrningen av lägenheter. Vare sig bochefer eller någon annan chefsnivå hade informerat 1:e socialsekreterarna om den förändringsprocess som inleddes våren 2020. Ämnet hade inte heller tagits upp som en informationspunkt vid något arbetsplatsmöte. Den information som ändå delgivits dem kunde, berättade en av fokusgruppsdeltagarna, exempelvis ha lämnats vid ad hoc-betonade enskilda samtal som förekommit mellan anställda när de oplanerat träffats på arbetsplatsen. Hen hade själv fått

information informellt av sin sektionschef, ”men det har aldrig gått ut på ett uttalat sätt till sektionen”. Avsaknad av adekvat information från berörd chef är ofta en grogrund för ryk-
tesspridning (”har du hört ...?”). ”Informationen har bara kommit flytande”, som en fo-
kusgruppsdeltagare sade: ”Det har kommit för att man har pratat med nån som sagt: ’Så
ska det bli.’ Och så har man frågat och sen till slut har det kommit att det ska bli så.”

Tidigt i maj 2020 hade den övergripande arbetsgruppen sitt första möte. I gruppen
ingick företrädare från tre socialtjänstområden, men också för BC och LE. Ingen av fokus-
gruppsdeltagarna hade fått någon förhandsinformation om arbetsgruppens existens eller
syftet med den. Det var också oklart för dem om det fanns en eller två arbetsgrupper – det
var uppenbart att det inte hade sipprat ner information i organisationen om det pågående
arbetet. ”Det låter onekligen som att det har hänt saker på flera fronter. Men vi har inte
varit involverade i detta arbete”, förklarade en av deltagarna. Inte heller hade någon infor-
mation från arbetsgruppens områdesföreträdare delgivits någon av övriga 1:e socialsekre-
terare, inte ens vid den centrala matchningsgruppens ordinarie veckomöten.

I fokusgruppsintervjun pekade deltagarna på att de inte heller hade varit inbjudna för
att diskutera med BC om att anpassa arbetssätt och rutiner utifrån de nya förutsättningarna
vid BC:s övertagande av ansvaret för matchningen. Det hade enligt dem varit ett naturligt
steg, eftersom de satt inne med en omfattande detaljkunskap om handläggningen av sådana
ärenden. Diskussionerna fördes mellan BC:s sektionschef och bocheferna och i dessa samtal
deltog inte – såvitt har framkommit – någon företrädare för förstenätverket. En tänkbar
förklaring är att den hierarkiska ordningen inom ASF gör att vissa frågor verkar hanteras
på ”fel” nivå inom organisationen. Information och samordning mellan parallellt pågående
forum inom förvaltningen beskrivs som ”usel” av en deltagare. Enligt de medverkande i
fokusgruppen borde det i stället ha skapats en genomförandegrupp med företrädare för *alla*
parter som var berörda av den kommande förändringen. Men det tankesättet sakans enligt
informerarna, inte bara i denna fråga utan i alla möjliga andra frågor: ”... nåt sånt sker
aldrig, utan jag är med på ett hörn gällande en process i en arbetsgrupp och sen så sitter
min chef med i något annat och nu ska jag och N.N. sitta med i ett forum och jag är inte
säker på att våra förstekollegor vet vad vi håller på med där”.

Två fokusgruppsdeltagare vände sig mot att det skulle ha varit frågan om en ”process”
där de kunde delta på lika villkor. Ett återkommande problem vid ASF, enligt fokusgrup-
pen, är att det utgår direktiv från ”högre ort” om att saker och ting ska genomföras – ”vi
ska bara hitta former för det”. Det finns enligt deltagarna oftast inget utrymme att föreslå:
”kan vi tänka på ett annat sätt?”

5.2.2 Om det tidigare och nya matchningsförfarandet

En av deltagarna i fokusgruppen framhöll att 1:e socialsekreterarna inte gavs några bra för-
utsättningar när den centrala matchningsgruppen inledde sitt uppdrag i slutet av maj 2018.
En annan deltagare menade att det tog tid innan ”folk hittade sina roller” vid mötena.

Riktlinjerna var dessutom, påpekade en deltagare, bristfälliga och bestod av en minimal prioriteringslista med en uppräkningslista av kriterier som skulle vara styrande vid matchningen (se avsnitt 4.1.3) – ”en prioriteringslista som en del av oss fick ta del av och som andra inte hade sett och som andra inte har sett förrän ett år senare, tror jag att det var”. Utifrån nämnda förutsättningar ansåg hen att resultatet i slutändan ändå var gott och pekade på att gruppen gemensamt hade utvecklat ”något som har fungerat om man ser till antalet lägenheter som har matchats och klienter som har fått boende via socialtjänsten”. Nackdelen var att områdenas förarbeten inför den centrala matchningen såg väldigt olika ut och hade fortsatt att göra det (se avsnitt 4.1.3). Att områdena efter denna tid inte hade lyckats komma överens om en gemensam modell har enligt denna fokusgruppsdeltagare varit till förfång för matchningen.

En deltagare lyfte fram kontinuiteten i områdenas representation vid matchningsmöten som en betydelsefull faktor för att kunna nå framgång i matchningen. Hen menade att det märktes att två områden under olika perioder hade haft en stor omsättning av olika företrädare, medan övriga tre uppvisade en hög grad av kontinuitet eftersom de huvudsakligen har haft samma företrädare sedan starten i maj 2018, även om det i slutet av 2020 blev ett ombyte även vid ett av dessa tre områden.

Inför den förestående omläggningen förklarade en deltagare att hen inledningsvis hade varit skeptisk till att BC skulle överta matchningen av andrahandslägenheter, men att hen nu trodde att det ”faktiskt kan bli bra”. Bakgrunden till skepticismen var att 1:e socialsekreterarna befarade att de skulle förlora sitt ”inflytande” över lägenhetsfördelningen. Fokusgruppsdeltagaren trodde nu att det skulle gå att hitta effektivare sätt att matcha genom den nya ordningen som snart skulle träda i kraft, förutsatt ”att vi som socialsekreterare och utbildade socionomer inte tappar tolkningsföretaget om vem som ska matchas”. Det senare har dock aldrig varit aktuellt – BC är och förblir en administrativ stödfunktion till socialtjänstområdena och ska inte avgöra vilka klienter som ska matchas till lediga andrahandslägenheter. En konkret fördel med att samla områdenas utspridda administration kring lägenheter till BC är, framhöll en av deltagarna, att administrationen kan förväntas bli mer effektiv och tidsbesparande. I stället för att det exempelvis skickas elfakturor kors och tvärs till områdena, kommer de nu att hamna inom en och samma sektion.

5.2.3 Om boendesektionernas anpassning till en ny verklighet

Socialarbetarna vid de två boendesektioner som var representerade i fokusgruppen var, enligt deltagarna, införstådda med att de framöver skulle anmäla klienter som behövde genomgångs- eller övergångslägenheter och att matchningen skulle göras ”efter behov och inte efter önskemål”, som en deltagare uttryckte det. Av uttalandet är det dock oklart vems behov och önskemål som avses. Men därutöver hade socialsekreterarna vid dessa två sektioner inte kunnat förberedas inför omläggningen, ”eftersom vi vet ju inte riktigt hur det

kommer att se ut, hur processen kommer att gå till”. Dessa uttalanden gjordes så sent som fem veckor innan det sista matchningsmötet hölls i ASF/LE:s tappning.

I december 2020 fick det s.k. förstenätverket i uppdrag av bocheferna att utforma gemensamma rutiner för boendesektionerna och för vilka ärenden ”som kan bli aktuella för matchning till kommunalt andrahandskontrakt vid Bokningscentralen”.²⁸⁷ I en av punkterna i det framtagna dokumentet föreslogs att samtliga klienter som var aktuella för en andrahandslägenhet skulle tas upp och diskuteras en gång i veckan i ett forum bestående av nämnda nätverk och företrädare för LE. Modellen framstår närmast som en byråkratisk överbyggnad utan något klart syfte. De fem 1:e socialsekreterarna stod långt ifrån varandra i denna fråga och var oeniga i viktiga principfrågor när rutinbeskrivningen presenterades för bocheferna i mitten av januari 2021. I tämligen skarpt formulerade anmärkningar i dokumentet framhölls följande av några 1:e socialsekreterare:

Om en av anledningarna till att förändra processen kring matchning handlar om att effektivisera matchningarna och kunna göra dem dagligen (hos bokningscentralen) vill vi inflika att denna process inte bidrar till detta. Om man skulle följa denna tanke fullt ut skulle [förstenätverket] behöva ses varje dag för att matcha vilket inte känns rimligt utifrån arbetstid.

Förstenätverket är oense i delar i denna rutin. Alla ser ett behov att vi måste arbeta för att skapa samsyn i ärenden men det råder oenighet kring om ordningen i denna rutin blir ologisk utifrån hur delegationsordningen ser ut. Det är av yttersta vikt att sektionscheferna arbetar för denna samsyn, utifrån att beslutet är sektionschefens i delegationsordningen,²⁸⁸ och frågan är om den utvecklas utifrån detta arbetssätt? Även argument kring effektivitet har framförts. Man skulle kunna eliminera vissa steg i denna rutin.

Resultatet av nätverkets bristande konsensus blev att den utarbetade rutinbeskrivningen inte kunde antas av bocheferna. Liksom tidigare arbetar boendesektionerna vidare med sina egna framtagna rutiner.

5.3 ”Gamla” bokningscentralen

I delavsnitten 5.3.1–5.3.3 om ”gamla” bokningscentralen, med inriktning på dess tillkomst hösten 1990 och verksamheten fram till årskiftet 2011/2012 när den avvecklades i sin dåvarande form, baseras till stor del på samtal och brevkontakter med totalt 31 personer.²⁸⁹ Det saknas i stort sett dokumentation om Bokningscentralens verksamhet under 1990-

²⁸⁷ Förstenätverket vid boendesektionerna (u.å.).

²⁸⁸ Avser ASN:s delegationsordning (punkt 2.10, bistånd till kommunalt andrahandskontrakt) där 1:e socialsekreterare är delegat vid bistånd till genomgångslägenhet och sektionschef vad gäller övergångslägenhet (ASN 2020c). I ASF:s tjänsteskrivelse (daterad 2020-09-28) motiveras inte denna ansvarsuppdelning.

²⁸⁹ Med fördelning på 12 anställda i Malmö kommun, 18 personer med tidigare tjänstgöring i kommunen och 1 från ett privat företag.

talet.²⁹⁰ Spår från samtalen har tyvärr inte kunnat följas upp med hjälp av ”stöddokumentation”, utom i enstaka fall. Med ett undantag har det inte heller varit möjligt att t.ex. få kontakt med anställda som tjänstgjorde vid Bokningscentralen under 1990-talet, eftersom det har saknats erforderliga uppgifter om tidigare medarbetare, men dessbättre har det varit möjligt fr.o.m. millennieskiftet.

5.3.1 Bokningscentralen – från hösten 1990 t.o.m. 2002

Upprinnelsen till dagens bokningscentral går 30 år tillbaka i tiden, när en bokningscentral inrättades hösten 1990 på initiativ av Kommissionen för bostadslösa, bestående av socialarbetarna Torsten Fredriksson och Stefan Berséus.²⁹¹ Kommissionen inledde sitt arbete i oktober 1990 efter kommunstyrelsens beslut månaden dessförinnan.²⁹² Tillsättandet av kommissionen hade föregåtts av kontakter mellan Torsten Fredriksson, dåvarande chef för Social jour, och Lars Engqvist, kommunstyrelsens ordförande som hade tillträtt sin post så sent som i början av samma år som kommissionen tillsattes. Båda kände varandra väl sedan SSU-tiden.²⁹³ Kommissionens målsättning var kortsiktigt att ”minska stadens hotellboendekostnader för bostadslösa”²⁹⁴ och Bokningscentralen blev därvidlag ett redskap för ”att omdirigera akutboendet från hotell till härbärgesplatser som kommunen enligt avtal ändå måste betala”.²⁹⁵

Enligt kommissionen var det genom dess ”försorg” som det inrättades en ”härbärges- och hotellbokningscentral inom socialförvaltningen”.²⁹⁶ *Bokningscentralen* blev den allmänt vedertagna benämningen av denna bokningsfunktion. Den omtalades så tidigt som i juni 1991 i ett remissyttrande från Västra socialnämnden till kommunstyrelsen, men också i en

²⁹⁰ Under perioden 1996–2001 omtalas i *en enda mening* i verksamhetsplanerna för 1998 och 2000 förekomsten av en bokningsfunktion inom IFO Centrum såsom en kommungemensam resurs. Bokningsfunktionen berörs inte i några andra ärenden i Stadsdelsfullmäktige Centrum under denna sexårsperiod. Det som framgår av dessa verksamhetsplaner är att IFO Centrum ”ombesörjer bokning av platser” – ingenting annat. Skrivningen är densamma i båda dokumenten. En redogörelse eller analys rörande omfattning och kostnad av hotell- och härbärgesbokningen saknas helt. Samma sak gäller i årsanalyserna. För föregångaren Socialnämnden Centrum (1991–1995) finns protokollen intakta i Stadsarkivet, men däremot saknas handlingarna för denna period och det har därför inte varit möjligt att ta del av dessa.

²⁹¹ Sahlin 1994: 34; Sahlin 1996: 209.

²⁹² KS 1990-09-24, § 460. Mot beslutet reserverade sig Moderaterna och Folkpartiet.

²⁹³ Personlig kommunikation med Lars Engqvist 28.7.2021.

²⁹⁴ Kommissionens handlingsprogram, 1990-09-24; återgivet i Sahlin 1996: 209. Kommissionen publicerade i november 1990 en rapport om hotell som akut boendelösning (Kommissionen för bostadslösa 1990).

²⁹⁵ Sahlin 1996: 209.

²⁹⁶ Citat ur missivskrivelsen som finns fogad till kommissionens slutrapport till KS, 1991-05-14. Bokningscentralen kommenteras med en mening i denna skrivelse, men berörs inte i slutrapporten som behandlades av kommunstyrelsen 28.10.1991 (se Kommissionen för bostadslösa 1991).

projektrapport från december 1992 av två bostadssekreterare.²⁹⁷ Bokningscentralen inrättades ”omgående” efter det att kommissionen hade tillsatts.²⁹⁸ Enligt kommissionens sekreterare fattades beslutet om en gemensam bokningsfunktion av kommissionen *själv*, men efter samråd med en chef vid den övergripande socialförvaltningen²⁹⁹ – oklart av vem. Eftersom det saknas dokumentation om tillkomsten av Bokningscentralen finns många frågetecken om verksamhetens organisatoriska tillhörighet och finansiering under 1990-talet. Ett rimligt antagande kan vara att verksamheten tillhörde Centrum under hela 1990-talet eftersom det var där den var rumsligt lokaliserad fram till årsskiftet 2002/2003 när den överfördes till stadsdelen Kirseberg.

Bokningscentralen tillhörde Familjecentrum i början av 1990-talet, inledningsvis under Centrums sociala distriktsförvaltning. Från början av 1991 var den en del av Centrums socialförvaltning.³⁰⁰ Enligt dåvarande chef för Familjecentrum var det inte frågan om en heltidstjänst för att utföra denna syssla, utan den utfördes av en kanslist jämsides med andra arbetsuppgifter.³⁰¹ Bokningscentralen med placering på Engelbrektsgatan 15 i Malmö var inte särskilt profilerad och kan antas ha haft en relativt undanskymd roll vid Familjecentrum. Det kan vara en anledning till att ingen tillfrågad informant, som i början av 1990-talet ingick i Centrumförvaltningens ledningsfunktion, hade någon minnesbild av en sådan bokningsfunktion när jag var i kontakt med dem i mars 2021. Sedan Familjecentrum hade överförs till SDF Södra innerstaden i samband med stadsdelsreformen 1996, fanns Bokningscentralen kvar som en del av stadsdelen Centrums IFO-verksamhet. Under 2001 flyttade denna verksamhet, inklusive Bokningscentralen, till nya lokaler på Västra Kanalgalan.³⁰²

Bokningscentralens tillkomst och styrningsmekanismer tycks inledningsvis ha mötts av ett visst motstånd från socialförvaltningarna. Det antyds av Västra socialnämnden redan cirka 7–8 månader efter bokningsfunktionens uppstart. I nämndens remissyttrande från juni 1991 över Kommissionen för bostadslösa slutrapport framhölls bl.a. följande:³⁰³

²⁹⁷ Remissyttrande 1991-06-20 från Västra socialnämnden till KS; Carlsson & Laurell 1992: 44.

²⁹⁸ Sahlin 1996: 209.

²⁹⁹ Personlig kommunikation med Stefan Berséus 15.3.2021.

³⁰⁰ Den kommunövergripande socialnämnden avvecklades den 1 februari 1991. Förvaltningens centrala administration var i praktiken kvar fram till slutet av 1991, men underställd kommunstyrelsen. Från februari 1991 inrättades fyra socialnämnder och fyra stadsdelsnämnder, de senare i Fosie och Oxie (KF bihang nr 17/1991). Se vidare kapitel 2.

³⁰¹ Personlig kommunikation med Thomas Bardenstam 17.3.2021.

³⁰² Stadsdelsfullmäktige Centrum beslöt 18.10.2000 (§ 151) om olika investeringar i anslutning till flyttningen, och tyder på Bokningscentralen och annan verksamhet flyttade in i nya lokaler en bit in på år 2001, oklart när.

³⁰³ Remissyttrande 1991-06-20 av Västra socialnämnden till KS. Kommissionens slutrapport överlämnades till kommunstyrelsen redan i maj 1991 (KS 1991-10-28, § 496). I remissrundan hade socialutskottet, samtliga lokala socialnämnder och tre stadsdelsnämnder varit starkt kritiska och avvisande till kommissionens förslag att tillsätta en utredning i syfte att inrätta en specialbyrå för bostadslösa. Västra socialnämnden var den enda av nämnderna som kommenterade Bokningscentralens dittillsvarande verksamhet. Kommissionen hade i sin misviskrivelse till kommunstyrelsen inte framfört något annat förslag än det sistnämnda.

Ett negativt inslag i början var bokningscentralens ifrågasättande av socialdistriktens kompetens att bedöma om den enskilde bostadslöse skulle placeras på härbärke eller på hotell. Denna attityd har dock förändrats. Kommissionen har också tidigare noterat att vad gäller behovet av placeringar på hotell för västra socialnämndens del så har antalet placeringar konstant legat på en låg nivå.

Nämnden reagerade således mot Bokningscentralens ifrågasättande av förvaltningens placeringsval eller önskemål. För resten av 1990-talet har det inte funnits några skriftliga anvisningar eller dylikt att tillgå, bortsett från en skrivelse från början av 1999 av ansvarig kanslist som hade förtecknat vilka hotell och härbärgen som Bokningscentralen använde sig av – totalt tre hotell i Malmö och tre härbärgesliknande boenden (Vallhem, Celsiusgården, numera Beijers hus, samt Rönbacken). Någon prioriteringsordning mellan hotell och kommunens egna eller upphandlade härbärgen framgår inte av denna förteckning, men det får antas att frågan om prioritering sedan tidigare var förankrad hos de lokala förvaltningarna. Enligt berörd kanslist, som jag samtalade med i mars 2021, bokades klienterna i första hand in på kommunens egna eller externt upphandlade härbärgesplatser, i andra hand på allehanda lågprishotell av ofta dålig standard. (Jag återkommer till frågan i avsnitt 5.3.2.)

Som en liten utvikning kan nämnas att socialförvaltningarnas bostadsansvariga, som tillträtt sina tjänster hösten 1989, enligt sociologen Ingrid Sahlin var ”besvärade” över socialtjänstens kraftiga satsning på *natthärbärgen* i början av 1990-talet, eftersom det ansågs ”ovärdigt att bo i sovsalar och flerbäddsrum och att deras eget arbete med social planering och behandling försvårades av att de inte kunde nå klienterna [...] på kontorstid”, eftersom de inte fick vistas på härbärgen under dagtid.³⁰⁴ Men inofficiellt kunde några av dem se fördelar med just natthärbärgen,³⁰⁵ eftersom klienter ansågs passa in på olika typer av logiboenden, och det synsättet gällde även om det fanns ett överskott av för socialtjänsten tillgängliga lägenheter: ”Alla kan ju inte bo i en lägenhet. Dom vi har på Fortuna kan man inte sätta i en lägenhet”, ansåg en bostadsansvarig.³⁰⁶

I samband med IFO-verksamhetens flyttning till Västra Kanalgränd under år 2001 överfördes Bokningscentralen till boendesektionen inom stadsdelen Centrum.³⁰⁷ Arbetsuppgiften utfördes av samma kanslist som sedan i varje fall 1999 hade svarat för bokningsfunktionen, förmodligen redan från 1996 i samband med att stadsdelsreformen genomfördes. Enligt mina samtal med denna tjänsteperson tycks hen i princip ha övertagit de rutiner som utvecklats under 1990-talets första hälft. Stadsdelarnas beställningar av akutplatser faxades eller gjordes telefonledes, och den rutinen tycks ha varit intakt även när bokningsfunktionen två år senare flyttades över till stadsdelen Kirseberg.

³⁰⁴ Sahlin 1996: 209.

³⁰⁵ Ibid.: 210.

³⁰⁶ Ibid.: 210. Uttalande av en bostadssekreterare, 21.4.1992. Fortuna var ett härbärke som då drevs av företaget Förenade Städ.

³⁰⁷ Personlig kommunikation med Lars Lindgren 12 och 15.3.2021 samt Osmo Ikonen 19.3.2021.

5.3.2 Överföring till stadsdelen Kirseberg

I januari 2003 överfördes Bokningscentralen till stadsdelen Kirseberg. Stadsdelsförvaltningen hade ett särskilt samordningsansvar för kommungemensamma insatser för att motverka hemlöshet och det var också vid Kirseberg som den nya övergripande tjänsten som bostadssamordnare placerades (se avsnitt 2.2.3). Samordnaren tillträdde sin anställning i början av 2001 och ledde arbetet i en särskild strategigrupp med uppgift ”att analysera behov i förhållande till hemlösa, lång- och kortsiktigt planera boendeformer för hemlösa samt initiera och driva utveckling inom området”.³⁰⁸ Samordnaren ansvarade dock inte för bokningsfunktionens verksamhet.

Överföringen av Bokningscentralen till Kirseberg verkar ha inneburit en del nya rutiner och en satsning inleddes för att implementera ett nytt datoriserat system för bokning av akutplatser. Drygt tre år efter det att BC hade överförts till Kirseberg anlätades IT-konsultföretaget MMP för att utveckla ett system för administration av bokningar.³⁰⁹ Systemet togs i drift i maj 2006. Efter det att kanslisten hade gjort bokningen skickades ett automatmejl till dels boendet/hotellet med alla behövliga uppgifter, dels respektive stadsdelsförvaltning.³¹⁰ Av MMP:s bilaga till det ingångna avtalet med Kirseberg beskrivs utförligt den ”låne”-rutin som gällde mellan stadsdelarna och som nu inarbetades i systemet; principen lär även ha tillämpats när BC var lokaliserad vid stadsdelen Centrum, fram till 2003, även om rutinen då inte var datoriserad:

Efter det att resp. stadsdels behov bokats i systemet fylls platserna i boendet tills de tar slut. Skulle de inte räcka till ställs överskjutande på ”väntelista” till kl. 14.00. Efter 14.00 fördelas platserna genom ett förslag som kan redigeras manuellt. [...] ”Först till kvarn....”³¹¹

Bokningscentralens medarbetare tog enligt egen uppgift initiativ till månatliga möten med socialsekreterare som ansvarade för akutplaceringar vid de tio stadsdelarna, och ibland deltog även bostadssamordnaren. Enligt kanslisten var syftet att i organiserad form främja erfarenhetsutbyte mellan stadsdelarna och att verka för att samtliga stadsdelar tillämpade ett likvärdigt arbetssätt vid bokning av akutplaceringar (se nedan).

När Bokningscentralen överfördes till Kirseberg hade de tio stadsdelarna med förvaltningar funnits i sju år. Förvaltningarna tycks under denna tid ha utvecklat egna organisationskulturer, en hög grad av självbestämmande, beslutsbefogenheter, eget budgetansvar etc. Vissa stadsdelars vilja att göra egna självständiga val av leverantörer vid akutplaceringar, utan föregående samråd med Bokningscentralen, tycks ha varit väl utvecklad vid denna tidpunkt. Det senare har bekräftats vid samtal med den dåvarande medarbetaren vid

³⁰⁸ KF bihang nr 139/2004: 35.

³⁰⁹ Epost från Anders Alkmar, MMP, 16.3.2021; Malmö stadsarkiv (dnr KI-SDF-2006-00195).

³¹⁰ MMP (u.å.) Bilaga till avtal med SDF Kirseberg: Specifikation hotellbokning/boendebokning.

³¹¹ Ibid.: 2.

Bokningscentralen. Det togs även upp i en intervju som jag hade våren 2021 med en socialsekreterare som under perioden 2003–2005 hade varit ansvarig för en av stadsdelsförvaltningarnas akutplaceringar och som även deltog i det månadsvisa nätverksmötet på Kirseberg. Under denna period hade Bokningscentralen tillgång till 44 abonnerade dygnsplatser vid fem boendeenheter (i kommunens egen regi eller upphandlade) samt 14 leverantörer utan upphandlade platser. Det senare inkluderade fyra hotell i Malmö.³¹² En betydande skillnad jämfört med vad som framgår av Bokningscentralens förteckning från januari 1999 var antalet leverantörer som *inte* var upphandlade.

Den intervjuade socialsekreterarens minnesbild var att respektive stadsdelsförvaltning hade ”delegation att boka in på hotell, vandrarhem och så vidare” och att stadsdelen hade en egen hemlöshetsbudget. Som framgår ovan skulle Bokningscentralens medarbetare ha påtalat vilka rutiner som gällde vid månadsmötena, men socialsekreteraren från nämnda stadsdel sökte egna lösningar vid sidan om Bokningscentralen för att genomföra akutplaceringar – ett tillvägagångssätt som enligt socialsekreteraren ”alla” stadsdelar använde sig av. Dessa alternativa lösningar var socialsekreterarna inte alltid intresserade av att dela med sig av till sina kollegor på det månatliga mötet på Kirseberg:

Stadsdelarna var ungefär som tio små städer. Vi var inte så mycket beroende av varandra. Vi hade vår egen budget på [stadsdelens namn] och då kunde vi använda den som vi ville. Det var ingen som lade sig i det. Och var vi duktiga på att hitta billiga platser, akutboendeplatser, ja, då gjorde man så. Jag hade ingen skyldighet att rapportera det vidare. Det var mer om att jag vill berätta för mina kollegor: *Jag har hittat det här stället, jättebilligt, så ni kan också ...* Men det låg inte i mitt intresse att sprida informationen så där jättemycket, för tänk om alla började boka [på det stället]! Det var så det var och alla gjorde så. [...]

Vi hade ju möte en gång i månaden på Kirseberg. Där kunde jag dela med mig om jag ville, och säga till mina kollegor som jobbade på till exempel [namn på stadsdelar]: ”Nu har jag varit i kontakt med det här hotellet som kostar så här mycket. Det går att boka där.” Många hotell ville inte samarbeta med socialtjänsten för dom hade dålig erfarenhet. Många rum som blev förstörda och så där. [...] [Namn på stadsdel] till exempel hittade ett hotell, ett vandrarhem, utanför Malmö, typ 20–30 kilometer från Malmö och började använda den. Och då fick vi andra veta det och frågade om vi också kunde ringa dit. ”Ja, det kan ni. Dom har inte så många platser, men visst ni kan ringa dit.”

Enligt intervjupersonen fanns det både för- och nackdelar med detta arbetssätt:

Nackdelen var ju att, om jag till exempel hade bra med platser, akutboendeplatser, då gynnade det bara dom som bodde i den stadsdelen. Dom andra, om man tänker hela Malmö, kunde inte få tillgång till dessa. Bodde man på [namn på andra stadsdelar] hade man ju inte tillgång till samma platser. På det sättet var det ju inte riktigt rättvist. [...]

³¹² Enligt Bokningscentralens dåvarande förteckningar som jag tagit del av.

Nu fördelas ju alla platser [genom Bokningscentralen] för alla i hela Malmö utifrån behovet. Och då spelar det ingen roll var man bor någonstans.

Socialekreterarens berättelse kan kontrasteras mot Stadskontorets (STK) utredning om kommunövergripande uppgifter för den nya Sociala resursnämnden, vars verksamhet inleddes i juli 2008. I STK:s utredning framställs Bokningscentralen på följande vis: ”Stadsdelsförvaltningen Kirseberg administrerar *samtliga* [min kursivering] bokningar på hotell och härbärgen som behöver göras för att lösa tillfälliga situationer för hemlösa personer.”³¹³ Att döma av mitt samtal med socialekreteraren förefaller stadsdelarna i praktiken ha haft ett långtgående självpåtaget ansvar för val av logiboenden och därmed i vissa fall ”rundat” Bokningscentralen, trots att det enligt bostadssamordnaren var underförstått att socialtjänstens abonnerade dygnsplatser skulle nyttjas i första hand³¹⁴ – platser som stadsdelarna fick betala för i vilket fall som helst. En slutsats är att Bokningscentralens styrande effekt kan ha varierat påtagligt under åren 1990–2012.

5.3.3 Överföring till Sociala resursförvaltningen

Bokningscentralen överfördes till den nybildade Sociala resursförvaltningen i juli 2008 och kom då att organisatoriskt tillhöra Social jour. Vid årsskiftet 2009/10 slutade kanslisten vid Bokningscentralen. Efterträdaren har vid samtal med mig framhållit att Bokningscentralen därefter enbart använde sig av abonnerade härbärgesplatser och hotellet Norvalla (det senare fram till dess det blev uppenbart att det inte fanns några abonnerade platser på hotellet). Om det skulle uppstå behov som inte kunde täckas genom abonnerade platser var det Social jour som efter kontorstid (måndag–fredag) fick ombesörja bokning av akutplatser.

I december 2010 ingick Social resursförvaltning ett avtal med det tidigare anlitade IT-konsultföretaget MMP om att införa ett digitaliserat bokningssystem med vars hjälp socialekreterare själva skulle svara för all bokning av härbärgesplatser utan involvering av Bokningscentralen.³¹⁵ Systemet var klart att tas i drift under hösten 2011 då man också genomförde en utbildningsinsats för stadsdelarnas socialekreterare som skulle arbeta med bokningssystemet. Det avsåg bokning av Malmös egna platser vid Beijers hus och upphandlade dygnsplatser (Vallhem och Rönnbacken). Liksom drygt fem år tidigare byggdes det i systemet in en möjlighet att vid behov ”låna” platser mellan stadsdelarna. I en av MMP:s specifikationer redovisas den rutin som skulle användas av socialekreterarna:³¹⁶

Vid en viss tidpunkt (13.00) går ej inbokade abonnerade platser över till att bli tillgängliga för andra att boka in. Fortfarande ska den lediga platsen kunna bokas in av både den stadsdel som äger den och någon annan stadsdel som behöver låna den. Däremot

³¹³ KF bihang nr 13/2008: 65.

³¹⁴ Personlig kommunikation med Rolf L. Nilson 17.3.2021.

³¹⁵ Malmö stadsarkiv, dnr SRN-SRF-2011-00045.

³¹⁶ MMP (u.ä.) *Övergripande specifikation ”tillägg i boendebokningssystemet”*.

kan inte den stadsdel som abonnerar platsen få tillbaka den efter 13.00 även om de har en klient som behöver den.

En administrativ assistent vid Social jour hade en aktiv del i förarbetet och fungerade sedermera såsom systemansvarig.

5.3.4. Bokning på egen hand – utan en gemensam bokningsfunktion

Enligt en av socialsekreterarna som jag samtalat med om denna tidsperiod, innebar digitaliseringen en klar effektivitetsvinst för stadsdelarna eftersom personalen inte längre behövde gå omvägen via Bokningscentralen. Men den datoriserade bokningen avsåg enbart abonnerade platser, inga andra. Bokning av andra leverantörer än dessa fick socialsekreteraren göra manuellt hos respektive leverantör. Digitaliseringen innebar med andra ord att Bokningscentralen upphörde med sin verksamhet vid utgången av 2011 efter drygt 21 år. Den kvarstående uppgiften, att månadsvis sammanställa statistik över antalet nyttjade akutplatser, var en mindre bisyssla som sköttes av nämnda assistent vid Social jour.

5.4 "Nya" bokningscentralen sjösätts

Frågan om att skapa en ny bokningscentral aktualiserades tämligen omgående efter det att Arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN) med tillhörande förvaltning hade inrättats i maj 2017. En utredning för att motivera en sådan funktion behövde inte tillsättas, eftersom den nya nämnden via kommunstyrelsen hade tillförts medel för att bl.a. inrätta en förvaltningsgemensam bokningscentral. STK hade nämligen i maj 2017 "upptäckt" ett överskott på 865 miljoner kr i kommunens utfallsprognos – och nu gällde det att bokstavligt talat sätta sprätt på överskottet till nämnder med prioriterade behov. I sin tjänsteskrivelse framhöll STK bl.a. följande:

Åtgärder som identifierats sedan tidigare är bland annat införande av en bostadsrådgivning, en gemensam bokningscentral samt förstärkning av socialtjänstens förebyggande arbete kopplat till hemlöshet. [...] En gemensam bokningscentral för hela socialtjänsten skulle på beställning av de lokala socialkontoren göra bokningar på alla akuta och tillfälliga boenden som hemlösa hushåll är i behov av. En bokningscentral kan också arbeta med att kvalitetssäkra boenden som används av socialtjänsten och göra uppföljande besök på dessa. *Bokningscentralen planeras också kunna förmedla platser på kommunens egna boenden och genomgångslägenheter* [min kursivering]. Med en gemensam bokningscentral får socialtjänsten ett effektivt system för bokningar och det ges en bättre överblick över vilka boenden som finns, deras kvalitet och kostnaderna för dessa.³¹⁷

Att det så sent som cirka fem år tidigare hade funnits en bokningscentral omtalas inte i skrivelsen. Redan på ett tidigt stadium kan man anta att ASF hade förmedlat till STK att

³¹⁷ Stadskontoret 2017b: 4.

förvaltningen hade ambitionen att låta en kommande bokningscentral ansvara för matchning av genomgångslägenheter, även om STK:s skrivning på den punkten var väldigt preliminär. Övergångslägenheter nämns inte alls. Det går dock att tolka skrivelsen som något av en avsiktsförklaring. Totalt tillfördes ASN 10 miljoner kronor av det prognostiserade överskottet för att inrätta såväl en bostadsrådgivning som bokningscentral.

I september 2017 tillsatte avdelningschefen för dåvarande Boende, etablering och myndighet³¹⁸ en särskild projektledare för att förbereda införandet av den nya bokningscentralen. Ett av de problemområden som identifierades var den tid som socialsekreterarna ägnade åt att ringa runt till externa leverantörer, som hotell och vandrarhem, för att göra en platsbokning ”och inte sällan kan personer från flera olika socialtjänstavdelningar samma dag ringa till samma fullbokade boende och fråga om plats”.³¹⁹ Projektledaren pekade på socialtjänstområdenas bristande samordning:

Idag har vi ett antal platser i våra interna boenden som vi har kostnader för trots att de inte nyttjas av den socialtjänstavdelning som har tillgång till platserna. Samtidigt bokas det platser hos externa leverantörer av de socialtjänstavdelningar som har fullt på sina egna interna boenden och inte har tillgång till de övriga platserna som är geografiskt fördelade. Detta ger kostnad för tom plats och samtidigt för extern boendeplats.³²⁰

Projektledarens slutsats var, liksom 1990 års Kommission för bostadslösa, att en gemensam bokningscentral ”skulle kunna minska socialtjänstens kostnader för hemlösheten samtidigt som resurserna bättre än idag skulle kunna fördelas utifrån behoven hos hemlösa hushåll”.³²¹ ”Nya” bokningscentralen (BC) inrättades i januari 2018 och gjorde sin första bokning i början av mars samma år efter det att den första rekryteringsfasen och introduktionen av nya medarbetare var avklarad. BC var vid denna tidpunkt budgetmässigt dimensionerad för en sektionschef, en planeringssekreterare och sju boendeadministratörer,³²² men personalstyrkan utökades efter Bokningscentralens övertagande av matchningen av andrahandslägenheter i början av 2021.

I ett första skede tog BC över samtliga bokningar av akuta placeringar (”dygnsboenden”) vid interna och externa boendeenheter som inte tillhandahöll *kompletterande* stödinsatser. Viktigt att framhålla är att alla klienter vid ASF:s egna boendeenheter erbjuds ett *grundläggande* stöd i vardagliga situationer,³²³ vilket utförs av särskild tillsynspersonal tillhörande

³¹⁸ Nuvarande verksamhetsområdet Boende, tillsyn och service (BTS).

³¹⁹ ASF 2017: 3.

³²⁰ Ibid.

³²¹ Ibid.

³²² ASF (u.å.) *Bokningscentralen*. Powerpointpresentation, bild nr 3.

³²³ ASF 2020c: 1. Av vägledningen framgår att stödet framför allt är av informationskaraktär, exempelvis ”att hänvisa till Bostadsrådgivningen för registrering på Boplatz Syd”. Ett mer handfast stöd är ”att ge digitalt stöd och information för att till exempel söka bank-ID, skapa e-postkonto eller autogiro”, eller ”att vara behjälplig med adressändring och hemförsäkring”. Samtidigt anges vad som *inte* är att betrakta som grundläggande stöd, t.ex. ”att hjälpa till med att sköta klientens ekonomi” eller ”att följa med klienten på till exempel visningar, vårdkontakter eller andra besök”.

avdelningen BTS, exempelvis för strukturellt hemlösa som beviljas veckovist nödbistånd. För klienter som är placerade vid ASF:s Sigtunaboendet, Beijers hus, Lönngården eller Hasselgården svarar boendeenheternas egen personal för *alla* behövliga stödinsatser, bortsett från insatser som måste utföras av professionella med specialkompetens. En klient som bor i en genomgångs- eller övertagbar lägenhet kan också erhålla ett tidsbestämt *bosocialt stöd*, vars inriktning och omfattning beslutas av berörd socialsekreterare. För det ändamålet finns särskild avdelad personal vid socialtjänstområdena. BC svarar sedan april 2021 även för bokning av externa boendeplatser som är förenade med särskilda stödinsatser.³²⁴

Drygt tre år efter det att nygamla Bokningscentralen inrättades i januari 2018 var således all bokning och matchning av dygnsplatser och andrahandslägenheter koncentrerad till BC. Den enda verksamhet inom ASF som därutöver har befogenhet att göra akuta bokningar är Social jour.

5.4.1 BC:s matchning av andrahandslägenheter inleds

Sedan ansvaret för matchningen av andrahandslägenheter övertogs av BC i mitten av februari 2021 har verksamheten under en övergångsperiod påbörjat en variant av veckovisa matchningsmöten med deltagare från Lägenhetsenheten och en av BTS bostadssektioner, men denna ordning förefaller vara provisorisk för att kvalitetssäkra den nya matchningsprocessen. En påtaglig skillnad jämfört med före februari 2021 är att klienten på förhand ska informeras om att hen ska matchas till en lägenhet. Av matchningsformuläret ska framgå huruvida klienten har samtyckt till ”att personuppgifter lämnas ut till berörda parter/fastighetsägare vid matchning till lägenhet”. Det finns, enligt min mening, oklarheter huruvida det rör sig om ett informerat samtycke. Såvitt har framkommit är medgivandet ett villkor för att klienten ska kunna erhålla en lägenhet i andra hand; det rör sig med andra ord inte om ett reellt samtycke. Snarare borde det av blanketten framgå att ”klienten har skriftligt informerats om att ...” i stället för att påskina att det rör sig om ett samtycke.

Aktuell klient ska matchas till en lägenhet av viss storlek, däremot inte till en viss gatuadress eller stadsdel. I formuläret kan önskemål anges beträffande lägenhetens placering i Malmö. Ytterligare förbehåll kan gälla bostaden som sådan, exempelvis om den måste eller bör vara handikappanpassad eller att klienten måste bo på markplan. Även före februari 2021 kunde sådana förbehåll göras. Skillnaden är att det då framfördes i muntlig form vid matchningsmötet. Under min närvaro som deltagande observatör vid dessa möten inträffade det mer än en gång att 1:e socialsekreteraren inte kände till att det existerade något förbehåll – med följd att matchningen var tvungen att göras om vid ett senare tillfälle.

³²⁴ Innebörden av denna form av stödinsats specificerades i ASF:s förfrågningsunderlag vid upphandlingen av externa boenden. ASF tecknade i början av 2021 avtal med totalt nio leverantörer (med ett fixerat högsta dygnspris).

Vid förbehåll pga. funktionsnedsättning kan klienten ges möjlighet till förhandsvisning av lägenheten innan det blir aktuellt med kontraktsskrivning. I övrigt gäller att klienten generellt sett *inte* förevisas lägenheten innan andrahandskontraktet har undertecknats. Tackar klienten nej till en erbjuden lägenhet som denne enligt socialtjänsten borde ha accepterat, får hen inga nya erbjudanden (se vidare avsnitt 4.3.4 slutet). Det är enligt min mening ett ytterst problematiskt förhållningssätt. Hos Boplats Syd har bostadssökande möjlighet att närvara vid visning av lägenheten och tacka nej till erbjuden lägenhet, men personer som beviljats bistånd av ASF till en hyreslägenhet i andra hand saknar alltså generellt sett båda dessa möjligheter.

Inom ASF intar dock Bostad först-verksamheten ett annorlunda förhållningssätt.³²⁵ Sedan verksamheten startade 2012 har den tilltänkta hyresgästen erbjudits möjlighet att besöka lägenheten och bekanta sig med den omgivande miljön – men också att tacka nej till lägenheten utan att drabbas av sanktioner. Klienten får i stället ett nytt erbjudande om en lägenhet – till förtret för personal inom vissa boendesektioner, enligt vad som framkommit i mina intervjuer med olika informanter. Detta förhållningssätt tillämpar Bostad först-verksamheten även sedan BC i maj 2021 övertog ansvaret för matchningen av lägenheter som är avsedda för Bostad först.³²⁶ Däremot tillämpas inte arbetssättet vid BC:s matchning av andra övergångslägenheter.

Boendesektionernas nya arbetsformer

Efter det att BC i februari 2021 övertog matchningen av klienter till lediga genomgångs- och övergångslägenheter verkar flera boendesektioner ha förändrat sina arbetsformer inför sina ställningstaganden om vilka klienter som ska respektive inte ska beviljas bistånd till andrahandslägenheter. Enligt delegationsordningen är det, som framgår av avsnitt 5.2.3, bochefen som beslutar om bistånd till övertagbara lägenheter, medan 1:e socialsekreteraren beslutar om genomgångsbostäder som ska hyras ut i andra hand. Numera tas sådana ärenden i regel upp vid sektionens veckovisa beslutsmöten. Först vid ett gynnande beslut aktualiseras lägenhetsärendet hos BC via ovannämnda matchningsformulär.

Enligt samtal och intervjuer med personal vid några boendesektioner tycks genomförandet av dessa beslutsmöten variera i betydande utsträckning, och detsamma gäller graden av delaktighet och engagemang hos handläggare och sektionsledning. Med ledning avser jag här både bochef och 1:e socialsekreterare. Vid mötena är, förutom ledningen, även samtliga handläggare närvarande. Jag väljer att beskriva hur dessa möten enligt vissa informanter har utvecklats vid områdena A och B.

³²⁵ Bostad först-konceptet utvecklades i USA i början av 1990-talet och var då ett helt nytt sätt att tackla bostadsfrågan för personer med långvarig hemlöshet och en multipel problembild, och därför har ett omfattande stödbehov. Konceptet utgår från att hemlösa ska kunna få en stadigvarande bostad utan att först bevisa att hen "klarar eget boende". Bostaden ses som en mänsklig rättighet, inte som en belöning när hen har uppnått drogfrihet/nykterhet. Bostaden är med detta synsätt en startpunkt, inte ett slutmål (Pleace 2018: 17). Bostad först-verksamheten har hösten 2021 totalt 60 övergångslägenheter som är integrerade i flerbostadshus.

³²⁶ ASF 2021.

Bilden som framträder är att det i område A är ”högt i tak” och att handläggarna uppmuntras till aktivt deltagande och att ge synpunkter på ärenden som behandlas under mötets gång. Ledarskapet förefaller vara i hög grad tillitsbaserat. Område B framstår här som en motpol. Beslutsmötena vid område B verkar genomsyras av den form av tystnads-kultur som åtskilliga socialarbetare inom ASF har berättat om i Akademikerförbundet SSR:s enkät i slutet av 2020/början av 2021 (se avsnitt 3.1.4). Flera av handläggarna visar ett mycket lågt engagemang i mötet och beslutsfattandet. De redogör för sina *egna* ärenden, men förefaller inte vara villiga att kommentera vad som framkommer i kollegors ärendepresentationer. När deras egna förslag ifrågasätts av ledningen, accepterar de beslutet utan diskussion även om det går dem emot.

Samhällsvetaren Albert O. Hirschman har i en klassisk typologi utvecklat de analytiska begreppen *sorti*, *protest* och *lojalitet* om olika strategier som kan användas när t.ex. en klient får avslag på sin framställning, eller när en kund blir illa bemött.³²⁷ Men det kan också appliceras på en situation som ett beslutsmöte vid område B. Handläggares motstånd mot sektionsledningens maktutövning – som när beslutet blir ett annat än det hen själv förordat – kan uttryckas både medvetet och omedvetet, synligt och maskerat, aktivt och passivt.³²⁸ Motståndet framstår som medvetet, aktivt och synligt hos ett *fåtal* handläggare (protest). Andra förmedlar snarare lojalitet med ledningen. En tredje mer subtil strategi är att ”tiga still” och till synes acceptera chefens beslut för att eventuellt senare vid ett annat tillfälle få gehör för sin ståndpunkt. Med ”tiga still” avser jag här att ”behärska sina känslor och avstå från att agera”.³²⁹ En fjärde reaktion är att på kort eller lång sikt välja att sluta sin tjänst vid området eller förvaltningen (sorti). Samtliga dessa reaktioner kan förekomma över tid hos en och samma handläggare, exempelvis kan protest följas av att ”tiga still” och sedan leda till sorti.

Boendesektionernas efterfrågan på andrahandslägenheter sedan februari 2021 Sedan BC övertog det administrativa ansvaret för matchningen av andrahandslägenhet den 22 februari 2021 går det vid månadsskiftet augusti/september 2021 att skönja vissa preliminära tendenser, framför allt beträffande socialtjänstområdenas kraftigt minskad efterfrågan på såväl genomgångs- som övergångslägenheter.

För närvarande är enligt uppgift cirka 100 genomgångslägenheter outhyrda. Utvecklingen beror dels på att dessa bostäder är föremål för reparationer av allehanda slag, dels att det finns en reellt minskad efterfrågan från ASF på denna boendeform. Det har däremot inte medfört att LE har sagt upp ”överskottet” av lägenheter, eftersom flertalet är blockförhyrda och ingår som en del av diverse lägenhetskuster (t.ex. i moduler och kategorihus). Avtalen löper under flera års tid, vilket gör det omöjligt att under tiden säga upp enskilda lägenheter.

³²⁷ Hirschman 2008/1970.

³²⁸ Franzén 2006; Hörnqvist 2012.

³²⁹ Sahlin 2019: 215.

Under perioden 22 februari–20 augusti 2021 förmedlade BC vid sina veckovisa möten totalt 17 *genomgångslägenheter* för andrahandsuthyrning, av vilka 7 är lokaliserade i kategorihuset Lönngården och Hasselgården.³³⁰ Som jämförelse kan nämnas att det under motsvarande sexmånadersperiod 2020 matchades sammanlagt 29 lägenheter bara vid de 12 av 28 möten i ASF/LE:s regi som jag deltog i som observatör.³³¹ Tidsperioderna 2020 och 2021 är jämförbara, eftersom ASF:s exkluderande riktlinjer trädde i kraft redan 2019.

Under ovannämnda tidsperiod 2021 matchades vidare 70 *övergångslägenheter*,³³² av vilka 10 har avsett Bostad först-verksamheten. Socialtjänstområde Söder efterfrågade och tilldelades flest, 29/70 lägenheter (41 procent av samtliga under perioden). Innerstaden, Väster och Norr tilldelades vardera 16, 14 respektive 8 lägenheter. Öster efterfrågade och tilldelades 3 lägenheter. Totala antalet övergångslägenheter som förmedlades av BC under perioden är betydligt färre än de sammanlagt 106 som förmedlades vid 12 av 28 möten under motsvarande tid 2020 då jag närvarade som observatör vid ASF/LE:s möten.³³³ Socialtjänstområdenas efterfrågan på övergångslägenheter för *socialt hemlösa* har således sedan hösten 2019 minskat kraftigt, vilket medfört att LE inte längre anskaffar några nya lägenheter vid vakanser.³³⁴ Förutom situationer av uppkomna vakanser har LE även reducerat sitt lägenhetsbestånd genom att man i egenskap av förstahandshyresgäst har sagt upp ett stort antal övergångslägenheter (se vidare avsnitt 1.3.2). Den senare åtgärden beror dels på att strukturellt hemlösa hushåll är exkluderade från bistånd till andrahandslägenheter, dels att ASF i mycket mindre utsträckning efterfrågar övertagbara lägenheter till socialt hemlösa hushåll.

Hur ska ASF:s minskade efterfrågan på andrahandsbostäder till socialt hemlösa förstås? Vilka tänkbara förklaringar finns? Till att börja med kan konstateras att den nuvarande målgruppen för andrahandsuthyrning, socialt hemlösa, *inte* har reducerats nämnvärt sedan 2019. Antalet vuxna hemlösa vid ASF:s senaste mättillfälle i oktober 2020 (totalt 541) var i paritet med motsvarande antal 2016 och 2017.³³⁵ Den minskade efterfrågan beror således *inte* primärt på ett minskat behov av sådana lägenheter hos klienterna, förutsatt att de inte har fått betydligt större möjligheter att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden under det senaste året, vilket inte förefaller troligt.

³³⁰ Målgruppen på båda dessa enheter är personer +50 år med ett aktivt alkoholberoende och boendetiden kan i vissa fall vara livslång.

³³¹ Exklusive några ungdomslägenheter som matchades under samma tidsperiod 2020.

³³² Antalet är exklusive ett fåtal lägenheter som efter matchningen har lämnats tillbaka till BC för förnyat matchningsförfarande.

³³³ Matchningsgruppen inom ASF/LE ansvarade inte för matchning av övergångslägenheter som var örönmärkta för Bostad först-verksamheten. Dessa lägenheter förmedlades direkt av verksamheten. Sedan maj 2021 svarar BC för matchningen även av dessa lägenheter. Under perioden maj–augusti 2021 uppgick antalet matchade BF-lägenheter till totalt 10.

³³⁴ Vakanser uppkommer dels när hyresgästen övertar förstahandskontraktet, dels om hyresgäster blir uppsagda pga. misskötsamhet (obetalda hyror och/eller störningar).

³³⁵ ASN 2021a: 16.

Några informanter vid ASF, som tidigare deltog i den centrala matchningsgruppen, har pekat på olika samverkande förklaringar. En kan vara att socialt hemlösa personer har en alltmer komplex problembild än tidigare, vilket försvårar eller fördröjer placeringen av dem i lägenheter. En annan kan vara organisatoriskt betingad: avdelningen EBB framstår som en kroniskt instabil organisation vars illa förankrade och återkommande översyner har lett till en bristfällig inre kontinuitet pga. ständiga personalförflyttningar och/eller att anställda har valt säga upp sig. Det skapar knappast en god jordmån för att kunna utveckla ett klientcentrerat arbetssätt.

Men trots det utgångsläget har det ändå påbörjats ett aktivt förändringsarbete inom vissa boendesektioner. I början av 2021 tog Innerstaden initiativ till att dela in sektionen i två avgränsade team (med 5–6 handläggare i varje): det ena arbetar uteslutande med klienter som redan har en andrahandslägenhet, det andra teamet med övriga bostadsärenden, där klienter eventuellt på sikt kan få bistånd till andrahandslägenheter och därefter komma att överföras till "lägenhetsteamet".³³⁶ Delmålet med denna specialisering, som i skrivande stund alltjämt pågår, har varit att öka genomströmningen av klienter från genomgångs- till övertagbara lägenheter, förbättra uppföljningen av dem som har andrahandsbostäder, öka andelen hyresgäster som efter en provperiod i övergångslägenheter får överta förstahandskontraktet. En annan förväntad effekt av denna specialisering är att handläggarna ska få en ökad kompetens i hyresjuridik. Det finns än så länge inte någon dokumenterad uppföljning av pilotprojektet, men enligt en informant inom sektionen är den allmänna uppfattningen att man lyckats uppnå de uppställda delmålen. En motsvarande försöksverksamhet har under 2021 även inletts vid socialtjänstområdena Norr och Söder.

5.5 Sammanfattande diskussion

ASF:s beslut att tillsammans med LE påbörja en centraliserad matchning av lägenheter till hemlösa klienter genom veckovisa möten med områdesföreträdare var ett sätt för socialtjänstområdenas avdelningschefer att våren 2018 blockera förvaltningens redan fattade beslut att låta BC handlägga också denna typ av ärenden. Händelsen vittnar om en konkurrens mellan å ena sidan avdelningar vars verksamheter främst är inriktade på myndighetsutövning, och å andra sidan verksamheter med huvudsakligen ett utförarfokus. Dessa motstridiga beslut gör att förvaltningens intentioner är höljda i ett dunkel. När frågan om matchning av lägenheter återigen hamnade på agendan två år senare, våren 2020, var det tydligt att kontrollen och inflytandet över lägenhetsmatchningen var en fråga som vissa bochefer och enhetschefer inte ville avhända sig. En avgörande skillnad jämfört med våren

³³⁶ En annan form av specialisering initierades inom Innerstaden i september 2019, då några handläggare avdelades till att enbart arbeta med nödprövnings- och nödbistandsärenden. Verksamheten avvecklades dock vid årsskiftet 2020/21 i samband med att verksamheten centraliserades till ett enda socialtjänstområde. Erfarenheterna av Innerstadens arbetssätt har studerats av mig och Ingrid Sahlin, och en rapport kommer att publiceras under hösten 2021.

2018 tycks dock ha varit att de saknade gehör från den nuvarande avdelningschefen för Ekonomiskt bistånd och boende (EBB).

Precis som i det kommunpolitiska systemet och socialtjänstens organisering i övrigt är växlingen mellan decentraliserings- och centraliseringstendenser återkommande när det gäller Bokningscentralens utveckling sedan dess tillkomst i slutet av år 1990. Centraliseringssträvande motiveras med likhetsprincipen,³³⁷ men drivs inte sällan av besparingsargument. Decentraliseringstendenser har samband med olika organisationsnivåers vilja till kontroll och inflytande över sin verksamhet. En enskild handläggare kan t.ex. vilja tillmötesgå en klients önskemål om plats på ett visst akutboende. Ett annat exempel kan också vara chefer och grupper som värnar om sin egen kontroll över hur verksamheten bedrivs.

I ASF:s nuvarande organisation har de geografiska områdena utvecklats till egna små öar, även om dessa numera tillhör samma nämnd och förvaltning. Det är paradoxalt med tanke på de nätverkskonstellationer som finns på chefsnivåer för att just förhindra en sådan utveckling. Handläggningen av ärenden rörande bistånd till boenden skiljer sig åt mellan områdena på ett ur rättssäkerhetssynvinkel illavarslande sätt, vilket framgår både av våra intervjuer med anställda inom ASF och i Akademikerförbundet SSR:s rapport som redogör och diskuterar resultatet av en undersökning bland SSR:s medlemmar som arbetar med boendefrågor inom framför allt ASF (om den senare undersökningen, se avsnitt 3.1.4).

Bokningscentralens verksamhet – då och nu – kan ses som ett uttryck för centraliseringssträvanden som periodvis har underminerats av att verksamheter har utvecklat egna parallella system. Avvecklingen av matchningsmötena i ASF/LE:s regi var samtidigt ett sätt att minska socialtjänstområdenas inflytande över och insyn i matchningsförfarandet, vilket åtskilliga mellanchefer kraftigt motsatte sig när det i maj 2020 stod klart att Bokningscentralen skulle överta ansvaret för den fortsatta matchningen av andrahandslägenheter. Motståndet gjorde att arbetsgruppen, som bildats för att underlätta genomförandet, inte kunde fortsätta sitt uppdrag pga. inre slitningar som inte gick att överbygga. Det fanns diametralt skilda uppfattningar i synen på matchningen av lägenheter med följd att det hade utvecklats en förtroendeklyfta mellan olika chefsnivåer inom förvaltningen.

Socialtjänstområdenas efterfrågan på andrahandslägenheter har minskat påtagligt sedan ASF:s nya restriktiva riktlinjer trädde i full kraft i början av september 2019. Utvecklingen har fortsatt sedan Bokningscentralen i slutet av februari 2021 övertog ansvaret för matchningen av lägenheter. Men en minskad *efterfrågan* är inte liktydigt med ett minskat *behov* av lägenheter hos hemlösa hushåll som pga. olika exkluderingsmekanismer inte kan erhålla en godtagbar bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Det är samtidigt paradoxalt att

³³⁷ Denna princip finns på ett övergripande plan knäsat i RF 1:9 och innebär att lika ärenden ska behandlas lika och att det inte får förekomma någon obefogad särbehandling. I 2017 års förvaltningslag har denna allmänna rättsprincip inarbetats i 5 § FL, tillsammans med objektivitets- och proportionalitetsprinciperna. I den konkreta tillämpningen har JO påpekat, att en myndighet "är skyldig att, precis som beträffande de utredningsmetoder som tillämpas, ha generella rutiner, som tillämpas på ett likformigt sätt. Sådana rutiner bör vara grundade på principiella överväganden" (JO 2009/10, s. 219).

efterfrågan har minskat när socialt hemlösa – som sedan hösten 2019 är den enda kategori av hemlösa som enligt ASF:s tolkning är berättigad till bistånd till andrahandslägenheter – trots allt inte blivit signifikant färre enligt ASF:s årliga tvärsnittsmätningar som fram till 2021 har genomförts den 1 oktober varje år.³³⁸ Områdenas minskade efterfrågan, i kombination med att färre socialt hemlösa har fått möjlighet att överta förstahandskontraktet och att uppföljningen av klienter som har lägenheter har släpat efter, har dock lett fram till att tre socialtjänstområden (Innerstaden, Norr och Söder) på eget initiativ har påbörjat en ambitiös försöksverksamhet under 2021 i syfte att öka antalet andrahandshyresgäster som får möjlighet att teckna förstahandskontrakt.

³³⁸ ASF:s mätperiod har fr.o.m. 2021 års kartläggning av antalet hemlösa ändrats till att omfatta fem veckodagar som infaller första veckan i oktober. (Socialstyrelsen utgår från en kalendervecka.) Förvaltningen utgår numera från Socialstyrelsens definition, baserad på dess fyra hemlöshetssituationer. Det senare innebär bl.a. att även klienter som hyr lägenheter i andra hand, via LE, kommer att räknas som hemlösa (situation 3) – till skillnad från tidigare då hushåll med andrahandslägenheter inte definierades som hemlösa av Malmö kommun. Förändringen beslöts av ASN i maj 2021 (§ 168), men först efter det att Sverigedemokraterna hade inkommit med ett nämndsinitiativ. Det är förvånansvärt att ASF inte på egen hand har förmått att vara pådrivande i denna fråga.

6. Fördelning via partssammansatta grupper: 1980- och 1990-tal

Detta kapitel handlar främst om den partssammansatta Samarbetsgruppens (SAG) arbete i början av 1990-talet med att förmedla lägenheter, företrädesvis i andra hand, till socialtjänstens hemlösa klienter som inte själva kunde erhålla en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Den 26 mars 1991 godkände kommunens fastighetsnämnd, efter en utdragen beredningsprocess, ett lokalt avtal om kommunal bostadsanvisningsrätt.³³⁹ Bostadsförmedlingen hade sedan mer än två år tillbaka fört samtal med bostadsmarknadens parter för att uppnå en frivillig överenskommelse om utökad kommunal anvisningsrätt.³⁴⁰ Avtalet bestod av två separata delar: ett huvudavtal och ett kompletterande underavtal. Det separata underavtalet ingicks mellan Malmö kommun (Fastighetsnämnden, Socialnämnden³⁴¹ och Sjukvårdsstyrelsen), Fastighetsägareföreningen för Södra Skåne (nedan används även förkortningen FäF), Kriminalvårdens södra region, tre bostadsföretag (MKB, AB Bunkeflobyggen och HSB) samt Hyresgästföreningen i södra Skåne. Avtalet trädde i kraft den 1 juni 1991 och redan i slutet av samma månad hade SAG sitt första sammanträde.

1991 års huvudavtal grundade sig i 1987 års lag om kommunal bostadsanvisningsrätt (SFS 1987:1274) enligt vilken kommunen eller hyresnämnden hade möjlighet att anvisa bostadssökande till hyres- eller bostadsrättslägenheter i flerbostadshus, om vissa förutsättningar var uppfyllda. Utgångspunkten var att parterna frivilligt skulle ingå ett lokalt avtal, men om det inte kunde uppnås innehöll lagen mer tvingande regler. Det bör redan här framhållas att anvisningsavtal hade slutits både 1981 och 1985. I avsnitt 6.2 berör jag vissa aspekter i 1981 års avtal, eftersom det i avgörande delar skilde sig från avtalet tio år senare och utgör mot den bakgrunden en intressant jämförelsepunkt. 1985 års avtal trädde i kraft i juni 1985 men förlängdes inte när det löpte ut två år senare. Det i sin tur kan förklaras med det politiska maktskifte som ägde rum i Malmö efter 1985 års kommunval och som resulterade i en moderatledd minoritetskoalition med stöd av Skånepartiet, ett populistiskt missnöjesparti på högerkanten (se avsnitt 2.1). Den borgerliga koalitionen hade inte mycket till övers för en statligt reglerad bostadspolitik som ansågs vara hämmande för en fri bostadsmarknad. Det avtalslösa tillståndet sträckte sig fram till dess 1991 års avtal trädde i kraft exakt fyra år senare. Samma skeende upprepades även efter nästkommande

³³⁹ Fastighetsnämnden 1991. Avtalet är daterat den 5.7.1990 och trädde i kraft den 1.6.1991. Försättningsvis omtalas det som "1991 års avtal", eftersom Fastighetsnämnden godkände det samma år som det trädde i kraft. Det faktum att avtalet är daterat året dessförinnan indikerar bara hur lång beslutsprocessen var innan det slutgiltigt godkändes av den politiska nämnden.

³⁴⁰ Missivskrivelse till Fastighetsnämnden den 7.3.1991.

³⁴¹ Fr.o.m. februari 1991 fanns fyra självständiga socialnämnder och fyra stadsdelsnämnder i södra Malmö (se vidare avsnitt 2.2.2). Med socialnämnd lär ha avsetts kommunens förutvarande socialnämnd.

allmänna val som i förlängningen innebar att det kommunala anvisningsavtalet upphörde och att den bakomliggande lagstiftningen upphävdes (se vidare avsnitt 6.3).

I huvudavtalet från 1991 klargjordes att parterna dels skulle främja kommunens bostadsförsörjningsbehov, dels beakta fastighetsägarnas och hyresgästernas ”intresse av och krav på att skapa och vidmakthålla en god boendemiljö”. I det vidhängande underavtalet reglerades ”möjligheterna och förutsättningarna att tilldela bostäder till sådana bostads-sökande som inte uppfyller de generella kraven enligt huvudavtalet”.³⁴² SAG:s uppdrag blev dock kortvarigt. I slutet av september 1992, efter sexton månader, sade Fastighetsägareföreningen upp avtalet till utgången av mars 1993,³⁴³ men dess representant i SAG var fortfarande närvarande vid ett telefonmöte i november 1993. Jag har utgått från att mötena mer eller mindre ebbade ut därefter.

Sociologen Ingrid Sahlin deltog, inom ramen för sitt avhandlingsprojekt, som deltagande observatör vid SAG:s möten från januari 1992 t.o.m. mars 1993 (totalt 15 tillfällen). Hon ingår också i forskningsprojektet Skånska hem som seniorprofessor och hon deltar i två delprojekt som rör fallstudien om Malmö kommun. Jag har haft möjlighet att ta del av hennes omfattande och ingående minnesanteckningar från mötena i oidentifierad form.³⁴⁴ Hennes material har gjort det möjligt för mig att i kapitel 7 göra jämförelser mellan uppläggnings- och matchningsarbetet och deltagarnas resonemang i SAG respektive ASF/LE:s matchningsmöten som inleddes drygt ett kvartssekel senare, i maj 2018, och som jag observerade under perioden juni 2019 – augusti 2020.

Som underlag för kapitel 6 finns även vissa av Bostadsbyråns mer renodlade beslutsprotokoll från SAG:s möten.

6.1 Huvud- och underavtalen – deras huvudsakliga innehåll

1991 års huvudavtal var i ett avseende mer långtgående än vad som föreskrevs i 1987 års lag. De lokala parterna var överens om att den kommunala anvisningsrätten även skulle omfatta fastigheter med hyresrätter som saknade statlig belåning.³⁴⁵ Underavtalet reglerade frågan om förmedling av bostäder till bostadssökande som *inte* uppfyllde nedanstående krav i huvudavtalets 3.1 för att en bostadssökande skulle kunna accepteras som hyresgäst:³⁴⁶

1. Bostadssökande ska ha fast inkomst, studiemedel, ersättning från erkänd arbetslöshetskassa eller uppbära socialbidrag. Studiemedel jämställs med fast inkomst om den sökande genomgår studier som pågår längre än tolv månader. På begäran av

³⁴² Missivskrivelse till Fastighetsnämnden den 7.3.1991.

³⁴³ Uppsägningen avsåg avtalet som helhet, såväl huvudavtal som underavtal.

³⁴⁴ Som källa vid citat och referat anges ”SAG-is”.

³⁴⁵ Fastighetsnämnden 1991, huvudavtal, avsnitt 2.2 (a).

³⁴⁶ Texten i punkterna 1–3 har i viss mån redigerats av mig.

fastighetsägaren ska den sökande visa att denne har erforderlig hyresbetalningsförmåga.

2. Bostadssökande får inte ha kvarstående skulder från hyresförhållanden under de senaste två åren och inte heller kvarstående bevakade äldre hyresskulder. Med det senare avses inte hyresskulder som den bostadssökande avbetalar enligt uppgjord avbetalningsplan.
3. Bostadssökande får inte ha brustit i god hyressed under de senaste tolv månaderna. Med god hyressed avses att den sökande dels har iakttagit vad som åligger denne enligt JB 12:25 ”för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten”, dels inte varit upphov till omständigheter som kunnat leda till hyresrättens förverkande enligt JB 12:42.

Bostadssökande som *inte* bedömdes uppfylla ovannämnda kriterier skulle alltså i stället hanteras enligt underavtalets bestämmelser.³⁴⁷ Det rörde sig om bostadslösa klienter som var aktualiserade hos socialtjänstens individ- och familjeomsorg, men ärenden kunde också initieras av kriminalvårdens eller sjukvårdens representanter. Av underavtalet framgick att dessa bostadssökande skulle anvisas lägenheter via SAG. Totalt förfogade SAG över högst 300 lägenheter per år,³⁴⁸ av vilka högst 100 fick förmedlas till hushåll som inte uppfyllde kriteriet enligt punkt 3 ovan, dvs. som brustit i god hyressed det senaste året eller ”som betett sig så att de *hade kunnat* bli vräkta, även om de inte blivit det”³⁴⁹ – onekligen en bestämmelse som lämnade fältet öppet för allehanda godtyckliga tolkningar. Eller som Ingrid Sahlin påpekar i sin avhandling:

Ändringen innebar att tyngdpunkten försköts från domen till *klagomålet*, oavsett om värden vidtagit några åtgärder på grund av det, och oavsett om hyresgästen informerats om klagomålet och haft möjlighet att bestrida dess innehåll.³⁵⁰

De lägenheter som blev aktuella att tas upp i SAG valdes ut av Bostadsbyråns representant, tillika ordföranden vid mötena, bland de lägenheter som bostadsförmedlingen totalt disponerade över enligt underavtalet.³⁵¹ Tidsgränsen var dock snäv. I huvudavtalet framgick nämligen att om bostadsförmedlingen avsåg att utnyttja sin anvisningsrätt enligt underavtalet, skulle Bostadsbyrån anmäla detta till fastighetsägaren senast inom två veckor efter det att lägenheten anmälts ledig.³⁵²

I underavtalet betonades att företrädarna som socialtjänsten, kriminalvården och sjukvården utsåg skulle besitta ”beslutanderätt” så att de kunde ”svara för hyresgästen i hans

³⁴⁷ Ärenden om social och medicinsk förtur hanterades inte av SAG utan av Bostadsbyråns specialförmedling och avsåg, för att anknyta till dagens diskurs inom ASF, bl.a. strukturellt bostadslösa i vid bemärkelse. Beslut i dessa ärenden fattades av en av Fastighetsnämndens delegationer.

³⁴⁸ Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitt 4.1.

³⁴⁹ Sahlin 1996: 128.

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitt 4.1.

³⁵² Fastighetsnämnden 1991, huvudavtal, avsnitt 4.6.

relation till fastighetsägaren”³⁵³ – det är dock oklart vad beslutanderätten tog sikte på. Intressant nog fanns ingen motsvarande skrivning gällande t.ex. Fastighetsägareföreningens (Fäf) mandat visavi dess enskilda medlemmar som skulle efterleva huvud- och underavtalen. En av bostadssekreterarna berättade vid ett möte i september 1992 att när en klient kontaktade en viss privat fastighetsägare blev han anmodad att fylla i en intresseanmälan ”och så fick de se om det kunde godkänna honom. Trots att anvisningen skett genom den här gruppen.” Ingrid Sahlin frågade Fäfs representant vilket mandat han hade från fastighetsägarna och han lät då förstå:

Jag kan ju egentligen bara rekommendera att de accepterar vad vi kommit fram till här. Visserligen har fastighetsägarna skrivit på avtalet, men vad kan man göra om de inte öppnar dörren eller dylikt.³⁵⁴

De lägenheter som var aktuella enligt underavtalet var dels hyreslägenheter i flerbostadshus i Malmö som helhet, dels kommunens egna bostadsrättslägenheter.³⁵⁵ Undantagna var ägare till en enda fastighet med mindre än tolv lägenheter.³⁵⁶ Vid förfallna hyresinbetalningar eller skadegörelse var ”respektive myndighet” ersättningsansvarig.³⁵⁷

Av underavtalet går det att utläsa att bostadssökande enligt *huvudregeln* – min ordalydelse – skulle erhålla en lägenhet med förstahandskontrakt. Förvånansvärt många tilldelades direkt ett förstahandskontrakt utan att behöva gå omvägen via ett inledande andrahandskontrakt under en provperiod. I flertalet av ärendena var det dock någon av parterna i SAG som krävde att en viss lägenhet skulle hyras ut i andra hand och med *kommunen* som innehavare av förstahandskontraktet.³⁵⁸ ”Det förutsattes att denna punkt endast kommer att tillämpas i det fall grava störningar uppstått i tidigare hyresförhållande”, stadgades det i avtalet.³⁵⁹ Det var dock en tämligen tånjbar regel, eftersom det i anslutning till huvudregeln framgick att hyresavtal i andra hand även kunde bli aktuellt ”med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet”, givet att parterna var överens om det i SAG.

Enligt 1991 års underavtal fanns det en uttalad intention hos parterna att låta andrahandshyresgästen få överta förstahandskontraktet, men provperioden hade förlängts från sex till tolv månader jämfört med de två tidigare anvisningsavtalen (se avsnitt 6.2).³⁶⁰ Om inga anmärkningar fanns mot andrahandshyresgästen efter provperioden ”skall hyresgästen erhålla förstahandskontrakt”, men samtidigt framgick att ”i tveksamma fall” skulle SAG

³⁵³ Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitt 1.2.

³⁵⁴ Minnesanteckning SAG-is, 920922.

³⁵⁵ Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitt 1.1.

³⁵⁶ Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitt 1.2.

³⁵⁷ Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitt 1.1.

³⁵⁸ Det bör påpekas att Malmö kommun även genom huvudavtalet hade möjlighet ”att teckna kontrakt på lägenhet som bostadsförmedlingen har anvisningsrätt till, för att därefter hyra ut lägenheten i andra hand” (huvudavtal, avsnitt 4.3).

³⁵⁹ Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitt 2.1, tredje stycket.

³⁶⁰ Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitten 2.1 och 2.2.

besluta om en ny provperiod (6 månader).³⁶¹ Intressant att notera är att avtalstexten inte tog sikte på enbart *befogade* anmärkningar, utan avsåg alla former av anmärkningar och klagomål i allmänhet som kunde åberopas mot hyresgästen. Om de sedan användes i praktiken är en annan sak, men formuleringen som sådan var rättsosäker ur hyresgästernas synvinkel.

I 1991 års underavtal fanns en allmän och vag skrivning om att "berörda myndigheter" (dvs. socialförvaltningarna, sjukvården och kriminalvården) var skyldiga att svara för behövliga stödinsatser "enligt socialtjänstlagen eller annan lag",³⁶² utan att det specificerades vilka situationer som avsågs eller om det enbart gällde boenderelaterade problem. I sådana ärenden skulle berörd företrädare i SAG "lämna erforderlig information härom". Vid fall av störningar var fastighetsägaren skyldig att snarast påtala det för "ansvarig tjänsteman",³⁶³ inom socialtjänsten kan vi anta, även om det inte framgår av avtalstexten. I störningsärenden skulle "stödjande myndighet" utan dröjsmål vidta åtgärder för att få ett slut på störningarna och även lämna en skriftlig rapport till SAG om händelsen. Inte vid något av de femton möten som Ingrid Sahlin närvarade vid som deltagande observatör rapporterades ärenden där det funnits behov av extra stödinsatser eller att det förekommit störningar.

6.2 Jämförelse mellan 1981 och 1991 års avtal

Det första bostadsanvisningsavtalet hade ingåtts redan i februari 1981, dvs. tio år tidigare.³⁶⁴ Innehållsmässigt skilde det sig på avgörande punkter från 1991 års avtal. Vissa av formuleringarna i 1981 års avtal framstår i efterhand som anmärkningsvärda, med tanke på att avtalet hade tillkommit under socialdemokratiskt styre.

När avtalet trädde i kraft i juni 1981 hade riksdagen ett år tidigare beslutat om den nya socialtjänstlagen (SFS 1980:620), men anvisningsavtalet började alltså gälla sju månader innan SoL trädde i kraft i januari 1982. En påtaglig skillnad mellan 1981 års avtal och avtalet tio år senare var att Socialförvaltningen inte var representerad i SAG enligt det förstnämnda avtalet, utan blev det först när 1985 års avtal trädde i kraft. Anledningen till det var, enligt en bostadsförmedlare som Sahlin intervjuade 1992, att FäF kategoriskt hade motsatt sig att förvaltningen skulle få delta i SAG:s möten.³⁶⁵ Ändå fanns en skrivning i avtalet att det förutsattes att gruppen skulle "få vittomfattande möjligheter att erhålla hjälp och stöd från kommunens sociala myndigheter i samband med anvisning till svårplacerbara hushåll".³⁶⁶ Hur det utformades i praktiken framgår dock inte av Bostadsbyråns återkommande rapporter till Fastighetsnämnden om tillämpningen av 1981 års avtal.

³⁶¹ Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitt 2.3.

³⁶² Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitt 2.1.

³⁶³ Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitt 2.4.

³⁶⁴ Fastighetsnämnden 1981.

³⁶⁵ Sahlin 1996: 153.

³⁶⁶ Fastighetsnämnden 1981, avtal 1981-02-17, ingressen.

En annan skillnad var att det i 1981 års SAG deltog en företrädare ”för den fastighetsägarepart som är aktuell i ärendet”, vilket gjorde att representanter för flera olika bostadsföretag kunde närvara vid ett och samma möte. I underavtalet som ingått tio år senare var Bunkeflobyggen, HSB och MKB avtalsparter och deltog tillsammans med Fäf i Samarbetsgruppen, även om företrädarna för de två förstnämnda bolagen enbart sporadiskt närvarade vid mötena.

Av 1981 års avtal framgår att socialbidrag inte jämfördes med en ”fast inkomst”, och personer som uppbar den typen av bidrag behövde därför inte accepteras som hyresgäster av fastighetsägarna. Samma sak gällde om det fanns ”registrerade betalningsanmärkningar under de senaste 12 månaderna” med vilket här avsågs *mer* än en (1) sådan anmärkning.³⁶⁷ I 1991 års avtal fanns ingen motsvarande skrivning om betalningsanmärkningar som ett hinder mot att erhålla en bostad. Sahlin hänvisar i sin avhandling till ett samtal som hon hade med en tjänsteperson vid MKB som ansåg att ”poängen med avtalet [från 1981] ifrån kommunens sida, som vi uppfattade det i alla fall [var] att avlasta MKB från sociala problem”.³⁶⁸ MKB obstruerade, eftersom man ansåg att avtalet i den delen var alltför långtgående: ”... företaget ansåg de ekonomiska kriterierna alltför snäva och fortsatte därför att acceptera t.ex. ensamstående mödrar som uppbar socialbidrag”.³⁶⁹ Tjänstepersonen blev uppkallad till Fastighetskontorets förvaltningschef och anmodad att följa avtalet. När så inte skedde fick MKB:s personal en direkt order från bolagets styrelse, som paradoxalt nog gick stick i stäv mot företagets ekonomiska intressen:

... vår styrelse fattade ett beslut att vi skulle följa avtalet, och att vi skulle neka dom här människorna bostad [...] ”Ni ska följa avtalet”, sade man, och ”ni ska neka dom här människorna bostad för det står i avtalet”, medan vi då ville ha en mildare bedömning, eftersom vi stod med tusentals lägenheter tomma, som vi behövde fylla för att få hyresintäkter, för att förbättra ekonomin i företaget.³⁷⁰

Det var således inte omtanke om personer med socialbidrag som var styrande för informanten vid MKB, utan styrelsens policy ansågs kontraproduktiv eftersom företaget hade ”tusentals” tomma lägenheter. MKB blödde ekonomiskt vid denna tid.³⁷¹

Målgruppen som enligt 1981 års avtal kunde anvisas en lägenhet via SAG var personer som till följd av ”brister i god hyressed mist sin hyresrätt” under de senaste sex månaderna,³⁷² dvs. som hade förverkat sin hyresrätt (JB 12:42) och i praktiken blivit avhysta från

³⁶⁷ Fastighetsnämnden 1981, avtal 1981-02-17, § 3.

³⁶⁸ Sahlin 1996: 152. Intervjupersonens antagande stämde väl. I en av Bostadsbyråns uppföljningsrapporter om 1981 års anvisningsavtal framgår nämligen följande: ”Trots allt har MKB genom avtalet blivit avlastat en hel del ärenden som nu det privata fastighetsbeståndet har tagit” (FK 1982: 2).

³⁶⁹ Sahlin 1996: 152.

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ KF bihang nr 156/1994.

³⁷² Fastighetsnämnden 1981, avtal 1981-02-17, § 3.

sin tidigare bostad. Målgruppen var med andra ord distinkt avgränsad. Den skilde sig påtagligt mot den utvidgade målgrupp som anges i 1991 års avtal. Utöver brister i god hyres-sed gällde enligt det senare avtalet också "omständigheter som *kunnat* (min kursivering) leda till hyresrättens förverkande",³⁷³ en formulering som gav utrymme för diverse subjektiva tolkningar (se avsnitt 6.1). Som besvärande för den tilltänkta hyresgästen ansågs dessutom om hen inte kunde referera "till tidigare boende" eller om det fanns "andra synnerliga omständigheter" – under de premisserna stod det SAG fritt "att pröva den sökandes förutsättningar att godkännas enligt de generella reglerna".³⁷⁴

Parternas avsiktsförklaring att låta hyresgästen efter en provperiod få överta förstahandskontraktet hade införts redan i 1981 års avtal, även om det redan då var formulerat som en "strävan".³⁷⁵ Även dessförinnan kunde det hända att en klient kunde överta kontraktet som hen hade ingått med den dåvarande socialförvaltningen, men det förefaller ha skett utan någon explicit utfästelse av bostadsföretaget. 1981 års avtal innebar med andra ord ett genombrott i det avseendet. I anvisningsavtalen gavs dessa lägenheter inte någon särskild benämning, men informellt omtalades de som "avtalslägenheter" för att skilja dem från förvaltningarnas egna (möblerade) träningslägenheter. Begreppet "övergångslägenhet" började användas i mitten av 1960-talet men då med en helt annan målsättning. Lägenheterna sågs vid denna tid som alternativ till undermåliga boendelösningar, men utan att det fanns någon tanke att klienterna skulle få överta förstahandskontraktet. Sahlin återger i sin avhandling ett talande citat från en utredning av socialförvaltningen: "Redan beteckningen övergångsbostad visar att sådana lägenheter ej bör bebos varaktigt av en och samma klient."³⁷⁶ Först år 1970 ändrades inriktningen, men målgruppen begränsades då till att gälla Nykterhetsnämndens klienter. Under 1980-talet administrerades övergångslägenheterna av socialförvaltningens Vårdbyrå, och hade alltså ingen koppling till Samarbetsgruppens (SAG) avtalslägenheter. Ansvaret för övergångslägenheterna överfördes 1993 till socialförvaltningarnas bostadssekreterare och därmed upphörde också den tidigare kopplingen till behandlingsinstitutioner.³⁷⁷ Antalsmässigt var dessa lägenheter betydligt fler än de relativt få avtalslägenheter som anvisades av SAG innan gruppen avvecklades i slutet av 1993. Övergångslägenheterna anskaffades och hanterades inom varje socialförvaltning. När det 1992 uppstod ett överskott på lägenheter i Malmö tog bostadsföretagen *själva* kontakt

³⁷³ Fastighetsnämnden 1991, huvudavtal, avsnitt 3.1 (c). Den utvidgade målgruppen hade införts redan i 1985 års avtal.

³⁷⁴ Ibid. Dessa formuleringar hade införts redan i 1985 års avtal.

³⁷⁵ Fastighetsnämnden 1981, avtal 1981-02-17 § 6.

³⁷⁶ Sahlin 1996: 187. Citatet är hämtat från skrivelsen "Förslag till 7:e socialbyrå – en specialbyrå för bostadslösa", Socialförvaltningens utredningssektion, 1967-07-20.

³⁷⁷ Sahlin 1996: 187f.

med bostadssekreterarna för att erbjuda respektive förvaltning lägenheter för andrahandsuthyrning till klienterna.³⁷⁸ År 1993 fanns det totalt 262 andrahandslägenheter inom socialtjänsten, vilket inkluderade alla former av lägenheter där andrahandsuthyrningen var förknippad med särskilda villkor ("specialkontrakt").³⁷⁹

Enligt 1981 års avtal skulle SAG årligen ha 1 000 lägenheter till sitt förfogande för målgruppen, vilket kan jämföras med de 300 lägenheter per år som stod till SAG:s förfogande enligt 1991 års anvisningsavtal, av vilka enbart 100 var avsedda för bostadssökande som hade brutit mot "god hyressed". Till detta kom att tidsperioden som skulle ligga till grund för denna bedömning hade utökats från de senaste sex månaderna i 1981 års avtal till de senaste tolv månaderna.

Ytterligare en skillnad var att det i 1981 års avtal stadgades att "Samarbetsgruppen skall vara enig i sina beslut" med undantag för om någon av parterna ansåg att ett hyresavtal skulle utformas i andra hand.³⁸⁰ Motsvarande skrivning saknades i 1991 års underavtal om SAG:s verksamhet.

6.3 Bostadspolitiska förändringar – med implikationer på avtalet

En viktig skillnad mellan dåtid och nutid gäller tillgången till bostadspolitiska verktyg på nationell nivå. Bostadsanvisningsrättslagen (SFS 1987:1274) innehöll bestämmelser som gav kommunen möjlighet att anvisa bostadssökande till lägenheter i vissa geografiska områden, som skulle upplåtas med hyresrätt eller bostadsrätt i syfte att motverka problem med segregation och hemlöshet. Utgångspunkten var att en lokal överenskommelse i första hand skulle träffas mellan kommun och berörda bostadsföretag. Med stöd av denna lag fördelade SAG lediga lägenheter till hemlösa klienter; lägenheter som framför allt MKB och privata fastighetshetsägare hade ställt till förmedlingens förfogande enligt 1991 års avtal.

Riksdagsvalet i september 1991 och Bildtregeringens tillträde förändrade dock förutsättningarna. Moderaternas syn på bostadsfrågan var visserligen inte obekant, men däremot var den frenesi med vilken den särskilda utredaren Georg Danell – tidigare biträdande bostadsminister och partisekreterare hos Moderaterna – grep sig an uppgiften något överraskande. Redan i mars 1992 hade Danell lagt fram ett förslag om att avreglera bostadsstödet och kraftigt minska räntesubventionerna vid bostadsbyggande,³⁸¹ vilket riksdagen beslutade om i juni samma år. I maj 1992 överlämnade Danell sitt andra förslag – denna gång om att avreglera bostadsmarknaden varigenom ovannämnda lagstiftning, tillsammans

³⁷⁸ Ibid.: 191.

³⁷⁹ Ibid.: 190.

³⁸⁰ Fastighetsnämnden 1981, avtal 1981-02-17, § 5.

³⁸¹ SOU 1992:24. Propositionen utgick i allt väsentligt från utredningens förslag, och riksdagens beslut om nya regler för statens stöd till bostadsfinansiering kom att gälla fr.o.m. den 1.1.1993.

med bostadsförsörjningslagen (SFS 1947:523), avvecklades vid halvårsskiftet 1993;³⁸² åtgärder som statsvetare har beskrivit som ett uttryck för Bildtregeringens nyliberalism och *public choice*-tänkande.³⁸³ Regeringen ansåg i sin proposition från mars 1993, att ”En rimlig utgångspunkt är därvid att man förutsätter att en kommun självmant vidtar de åtgärder som behövs för att kommuninnevånarna skall kunna få godtagbara bostäder i kommunen. Kommunernas befogenheter och skyldigheter bör så långt möjligt styras av kommunallagen och socialtjänstlagen.”³⁸⁴ Det var alltså vid denna tidpunkt som staten aktivt valde att abdikera från sitt bostadspolitiska ansvar och övervältra ansvaret på socialtjänsten för bostads-sökande som var exkluderade från den ordinarie bostadsmarknaden. Det markerades också av Bildtregeringens beslut att i hyreslagen infoga en bestämmelse om avhysning vid ”särskilt allvarliga störningar” och utan att hyresvärden behövde ge hyresgästen någon tillsägelse eller underrätta socialnämnden innan avhysningen verkställdes.³⁸⁵

På lokal nivå hade 1991 års kommunval i Malmö likaså resulterat i ett maktskifte, som innebar att en moderatledd koalition återkom till makten. Maktförskjutningen från Socialdemokraterna till Moderaterna sammanföll således både lokalt och nationellt. Fäfs uppsägning av det lokala avtalet i Malmö bör ses mot denna bakgrund. Uppsägningen skedde några månader efter det att Danell hade presenterat sitt betänkande i maj 1992 och Fäf motiverade åtgärden med att ”bostadsmarknaden genomgått omvälvande förändringar”.³⁸⁶ Det om något är en talande sammanfattning av det förändrade läget. Vid tidpunkten när avtalet upphörde, den 1 april 1993, fanns således redan flera viktiga pusselbitar på plats utifrån de privata fastighetsägarnas horisont. Sedan bostadsförsörjnings- och bostadsanvisningsrättslagarna hade avvecklats vid halvårsskiftet 1993 var det bara en tidsfråga innan den kommunala bostadsförmedlingen i dess dåvarande form skulle upphöra i Malmö, liksom i nästan alla andra kommuner i landet. Året därpå ersattes den i Malmö av Boforum, några år senare (2009) av nuvarande Boplats Syd, som inledningsvis var en del av Malmö kommuns stadsbyggnadskontor men som sedan 2017 är ett fristående kommunalägt aktiebolag i Malmö.³⁸⁷ Nuvarande Boplats Syd uppvisar både likheter och skillnader jämfört med den förra kommunalt drivna bostadsförmedlingen,³⁸⁸ vilket jag kommer att beröra i kommande rapport om fallstudien Malmö som helhet. Gränsdragningen mellan bostadsförmedling och bostadsuthyrning är inte helt kristallklar, vilket 1991 års Bostadsförmedlingsutredning

³⁸² SOU 1992:47. Propositionen utgick i allt väsentligt från utredningens förslag beträffande upphävandet av nämnda lagstiftning. Lagarna upphävdes den 30.6.1993.

³⁸³ Bengtsson 2013: 161.

³⁸⁴ Prop. 1992/93:242, s. 17.

³⁸⁵ JB 12:25 tredje stycket och JB 12:42 fjärde stycket. Det enda som krävs av hyresvärden är att denne skickar en kopia av uppsägningen till socialnämnden, men det är å andra sidan inte en förutsättning för att kunna verkställa avhysningen. Bestämmelsen trädde i kraft 1.7.1993. Den dåvarande Kommittén för hemlösa föreslog i sitt slutbetänkande att rättelseanmaning till hyresgäst och underrättelse till socialnämnden även skulle ske vid ”särskilt allvarliga störningar” (SOU 2001:95 s. 17), men det föranledde ingen åtgärd från regeringens sida.

³⁸⁶ Skr. 1992-09-30 från Fastighetsägareföreningens VD till Malmö kommuns fastighetsnämnd.

³⁸⁷ KF bihang nr 92/2016; KF 2016-06-22, § 158.

³⁸⁸ Hjelm 2013.

påtalade i sitt betänkande när det överlämnades i juni 1992 till den dåvarande bitr. finansministern Bo Lundgren i Bildtregeringen.³⁸⁹

Fäf såg för sin del inte någon anledning att fortsätta sitt deltagande i SAG längre tid än nödvändigt, eftersom man både lokalt och centralt hade fått gehör för att fortsättningsvis verka på en bostadsmarknad med ett minimum av statlig reglering. Fäf fortsatte emellertid under en övergångsperiod att delta i mötena även efter mars 1993.

6.4 Samarbetsgruppens organisering, rutiner och beslutsfattande

Bostadsbyrån med bostadsförmedlingen³⁹⁰ hade det administrativa ansvaret för lägenheter som fastighetsägarna tillhandahöll och som sedan fördelades vid SAG:s möten.³⁹¹ Ordförande var från Bostadsbyrån, och som också skrev minnesanteckningar av beslutskaraktär med uppgift om vilka lägenheter som anvisats och från respektive bostadsföretag. Hen slutade vid Bostadsbyrån 1992 och efterträddes av en kollega vid samma enhet.

SAG bestod, som framgår av kapitlets inledning, av en bred uppsättning aktörer. Denna konstellation kan idag förefalla vara märkligt sammansatt, eftersom det vid mötena trots allt behandlades individuella ärenden även om det av underavtalet naturligtvis framgick att deltagarna omfattades av tystnadsplikt i dessa ärenden. Företrädaren för MKB tyckte att SAG, utifrån antalet deltagare, var ”för stor och osmidig”.³⁹² Samtidigt var sammansättningen en fråga om inflytande, där MKB ville begränsa den till vardera *en* part när gruppen skulle behandla principärenden, dvs. att socialförvaltningarnas representation skulle begränsas till en enda person, vilket var ett provocerande inspel för några av bostadssekreterarna (framöver används även förkortningen ”Bos”):

MKB: Jag är en bra representant för MKB i principfrågor men i enskilda ärenden vore det bättre med någon från den aktuella divisionen.

Bos-1: Men vi är fem socialförvaltningar.

MKB: Då borde vi också vara fem.

Bos-2: Men för enskilda ärenden kan vi ju banta gruppen.

Sjukvården: Jag representerar bara psykiatrin. Det som handlar om somatisk sjukvård eller äldre/handikapp vet jag ingenting om.

Ordf: Då får vi hyra en sal.

³⁸⁹ SOU 1992:71, kapitel 4.

³⁹⁰ Bostadsbyrån med bostadsförmedlingen tillhörde Fastighetskontoret fram till halvårsskiftet 1992. Som ett resultat av det nya politiska styrets New Public Management-inspirerade kommunala omorganisation överfördes verksamheten därefter till den nybildade myndighets/beställarfunktionen Stadsplaneringsnämnden (KF bihang nr 6/1992; KF 1992-01-30, § 6).

³⁹¹ Med ”fastighetsägare” avses här samtliga hyresvärdar, inte enbart de privata aktörer som tillhörde Fastighetsägareföreningen.

³⁹² Minnesanteckning SAG-is, 920114.

Bos-3: Vi kan ta Folkets Hus.

Ordf: Det är ett stort problem det här. Det går inte att utvidga gruppen.

Bos-2: Men det är bara socialförvaltningen som består av fem helt skilda förvaltningar.

MKB: MKB är ett aktiebolag med fyra divisioner.

Bos-1: Ni får inte glömma att det är socialförvaltningen som står för hela uppföljningen och därför har en viktig roll.

Ordf: Vi kanske ska fundera vidare på det här.³⁹³

I maj 1992 beslöts att enbart de parter som var direkt berörda av något individärendande skulle närvara vid SAG:s möte. Vid ett möte i början av 1992 där man diskuterade en alternativ modell till fördelningsförfarandet, framgick det att Bostadsbyrån var emot att den enbart skulle ha till uppgift att förmedla lägenheter men inte kunna påverka fördelningen. "Det ville vi inte ställa upp på. Vi ville veta hur lägenheterna skulle användas också", klargjorde ordföranden.³⁹⁴

Enskilda ärenden presenterades muntligt, men vid ett av de första mötena klargjorde ordföranden att innan ett ärende presenterades skulle det ha gjorts en allsidig utredning där socialförvaltningen, sjukvården eller kriminalvården skulle svara för sociala bakgrundsfakta. Bostadsförmedlingen skulle sammanställa uppgifter om eventuella hyresskulder, störningar "eller andra brister" kopplade till den potentiella hyresgästen samt referenser från tidigare hyresvärdar.³⁹⁵ Utredningen borde innehålla följande moment, betonades det vid samma möte, vilka utgör ett ordagrant citat från minnesanteckningarna:³⁹⁶

- Ekonomisk utredning
- Sanering av hyresskulder
- Vad ligger bakom att personen inte kan godkännas enligt de generella kraven?
- Finns missbruksproblem eller har sådana funnits?
- Är personen utåtagerande eller inåtagerande?
- Finns någon form av sysselsättning?
- Risker för kompisar – påverkar det valet av bostad?
- Uppföljning handlingsberedskap. Vad göres om det går snett?
- Kontaktman och ersättare

Centralt i denna uppsättning av utredningsfrågor var fokuseringen på klientens sociala problem, missbrukshistorik och "personlighet".

Det är oklart om parterna verkligen genomförde denna typ av utredning, även om ordföranden vid ett tillfälle gav en eloge till kriminalvårdens företrädare för dennes "utmärkta utredning, lång och innehållsrik".³⁹⁷ Vid en av socialförvaltningarna utarbetades

³⁹³ Ibid., 920114.

³⁹⁴ Ibid., 920114.

³⁹⁵ Minnesanteckning Bostadsbyrån, 910627.

³⁹⁶ Ibid., 910627.

³⁹⁷ Minnesanteckning SAG-is, 920114.

ett enklare matchningsformulär som förefaller ha börjat användas fr.o.m. augusti/september 1991. Rutinen skilde sig åt från matchningsmötena som påbörjades 2018 i ASF/LE:s regi, men påminner i viss mån om Bokningscentralens nuvarande rutin (se avsnitt 5.4 ovan), dock med den avsevärda skillnaden att det i formuläret under SAG-tiden även skulle fyllas i uppgifter om bakomliggande orsaker till klientens bostadslöshet.

Beslut om att tilldela en klient en lägenhet förutsatte att berörd fastighetsägare inte motsatte sig förslaget. Som framgår nedan kunde fastighetsägaren ändra uppfattning vid en diskussion om en potentiell hyresgäst, men om så inte skedde hade hen vetorätt. SAG:s ordförande hade inte mandat att trumfa igenom ett beslut som gick emot berörd fastighetsägare. I underavtalet berördes en sådan situation:

I de fall samarbetsgruppens parter bedömer den sökandes möjligheter att klara eget boende som små, skall annat förberedande boendebad alternativ väljas innan ett avtalsförhållande utformas med andrahandskontrakt. Detta alternativ kan vara "gruppboende" i olika former, "träninglägenhet" eller annan form av boende, där stödjande myndighet ansvarar för hyresförhållandet.³⁹⁸

Om SAG i sin bedömning var oenig om huruvida exempelvis andrahandskontrakt skulle förmedlas till en viss klient, var parterna överens om att "berörd fastighetsägarerepresentant och Hyresgästföreningens representant gemensamt (kan) påfordra förberedande boendebad alternativ".³⁹⁹ Detta var den enda punkt i avtalet som reglerade situationer där parterna inte var eniga i en viss fråga. Av Sahlins minnesanteckningar framgår att en sådan situation i varje fall inte uppkom vid något av de femton tillfällen som hon närvarade vid. Man kan i efterhand fråga sig av vilken anledning som *Hyresgästföreningen* tilldelades den rollen och inte mötets ordförande. Föreningen representerade framför allt sina medlemmar, dvs. potentiella grannar som kunde bli störda. Men det kunde också hända att den tilltänkta hyresgästen avböjde ett erbjudande om en anvisad lägenhet. Gruppen var enig om att det enbart kunde accepteras om "godtagbara skäl redovisas" – i annat fall blev personen i fråga inte anvisad någon ytterligare bostad.⁴⁰⁰ För en bostadslös klient som för tillfället inte tilldelades ett andrahandskontrakt återstod således en mindre attraktiv boendeform med kollektiva inslag inom ramen för Malmö kommuns existerande boendetrappa,⁴⁰¹ och möjligheter att eventuellt aktualiseras på nytt vid ett annat tillfälle. Det kunde naturligtvis också hända att personen i fråga hamnade på ett logilikt boende som en sanktion efter påstådd misskötsamhet i någon av socialtjänstens kollektiva boendeformer.

Antalet ärenden som behandlades i SAG var ytterst få, och långtifrån det maximala antal (300 per år) som stadgades i underavtalet. Sahlin nämner i sin avhandling att mellan ett

³⁹⁸ Fastighetsnämnden 1991, underavtal, avsnitt 3.1.

³⁹⁹ Ibid.

⁴⁰⁰ Minnesanteckning Bostadsbyrån, 910813.

⁴⁰¹ Sahlin 1996.

och fem enskilda ärenden togs upp till diskussion vid varje möte,⁴⁰² men det innebar inte att samtliga bostadssökande tilldelades en lägenhet, utan i åtskilliga fall bordlades ärenden för fortsatt utredning. Under gruppens första år (juni 1991 – maj 1992) hade enbart 56 ärenden *aktualiserats* i SAG, av vilka enbart 12 hushåll hade fått förstahands- eller andrahandskontrakt. Totalt 18 ärenden hade ”fallit från” och 22 var under utredning.⁴⁰³ Orsaken till att så få hade aktualiserats var enligt Ingrid Sahlin att socialtjänstens egen personal inte ansåg att fler klienten då var ”mogna för eget boende”,⁴⁰⁴ dvs. inte bedömdes klara eget boende (se vidare avsnitt 6.5 nedan). Från juni 1991 och fram till mitten av mars 1993 hade enbart 35 kontrakt *förmedlats* via SAG (tabell 4).⁴⁰⁵ Under denna tidsrymd (22 månader) förmedlades således färre än 2 lägenheter per månad.

Tabell 4. Antal lägenheter förmedlade av SAG under perioden juni 1991 – februari 1993.

Fastighetsägare	Antal lägenheter
MKB	7
Fastighetskontoret (FK)	9
Privata fastighetsägare	19

Ambitionen var dock, framhöll SAG:s nya ordförande som i slutet av 1992 hade övertagit uppgiften att leda mötena, att fördelningen skulle motsvara respektive fastighetsägares andel av lägenhetsbeståndet, dvs. 40 procent för FK pga. bostadsrättslägenheternas höga andel i Malmö och 16 procent för MKB. Hon tyckte det var utmärkt att de privata fastighetsägarna hade förmedlat mer än vad som motsvarade deras kvot med tanke på att andelen under det förra anvisningsavtalet var betydligt lägre.⁴⁰⁶

Vid redovisningen av det första verksamhetsåret visade det sig att många ärenden hade fallit från – 18 var inte längre aktuella och 22 var fortfarande under utredning. (Motsvarande statistik lämnades inte i mars 1993.) Två av de ärenden som var vilande berodde på socialförvaltningarnas syn på hyresskulder (se avsnitt 6.6.1). Efter det första året hade vare sig MKB:s eller Fäfs representanter fått några negativa reaktioner utifrån de placeringar som skett enligt underavtalet. Enligt Bostadsbyrån var problemet inte bristen på antalet lägenheter för målgruppen – som fallet hade varit med förra bostadsanvisningsavtalet – utan snarare kostnadsläget: vid denna tidpunkt var små, billiga lägenheter en bristvara.⁴⁰⁷ Problemet är detsamma drygt 30 år senare.

⁴⁰² Ibid.: 49

⁴⁰³ Minnesanteckning SAG-is, 920519

⁴⁰⁴ Sahlin 1992: 20.

⁴⁰⁵ Ibid., 930316.

⁴⁰⁶ Minnesanteckning SAG-is, 930316.

⁴⁰⁷ Ibid., 920714.

6.5 Avvisningskriterier och prioriteringsordning

Ingrid Sahlin beskriver i sin avhandling hur socialförvaltningarnas bostadssekreterare successivt ändrade sin inställning till vilka klienter som skulle kunna komma i fråga för en andrahandslägenhet. Detta gällde inte enbart de få lägenheter som anvisades genom SAG, utan även övriga lägenheter som anskaffades och hyrdes ut av respektive socialförvaltning, och där således förvaltningen var hyresvärd åt sina egna klienter.

Bostadssekreterarna projektanställdes hösten 1989 inom ramen för ett treårigt projekt där varje distrikt (sedermera socialförvaltning) tillfördes en tjänst som bostadssekreterare.⁴⁰⁸ Några avvisningskriterier tillämpades inte inledningsvis. I Sahlins första intervju med dessa företrädare, i början av 1990, ansåg de att de enda prioriteringskriterierna gällde hemlöshetens längd och klienternas behov av lägenhet – ”ju sämre boendesituation, och ju längre man befunnit sig i den, desto högre prioritet”.⁴⁰⁹ Med behov jämfördes också svårigheten att på egen hand erhålla en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.⁴¹⁰ Även de med allvarligt och långvarigt missbruk ansågs kunna komma i fråga för andrahandslägenheter, och detsamma gällde enligt vissa bostadssekreterare även klienter som tidigare blivit vräkta.⁴¹¹ Barnperspektiv lyftes fram som en självklar utgångspunkt: ”Barn prioriteras. *Alltid*.”⁴¹² Samtidigt var det få hemlösa barnfamiljer som aktualiserades i SAG, såvida de inte hade hyresskulder som uppkommit under de senaste två åren eller ”brustit i god hyressed” under de senaste tolv månaderna.⁴¹³ Barnfamiljer fick på den tiden lättare förstahandskontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. I en aktstudie som Ingrid Sahlin gjorde 1992 vid en av Malmös socialförvaltningar – omfattande 45 klient som tidigare varit eller fortfarande var hemlösa – var det två klientkategorier som hade fått förstahandskontrakt: dels barnfamiljer, dels personer med ett tidigare aktivt alkoholmissbruk som efter genomgången behandling hade uppvisat en varaktig nykterhet.⁴¹⁴ Barnfamiljerna hade sedan de blivit vräkta från sina tidigare lägenheter inte behövt gå igenom samtliga steg i boendetrappan, utan fick efter kort tid en andrahandslägenhet genom socialförvaltningens egen lägenhetsstock, och kunde sedan efter en provperiod återigen få en lägenhet på den ordinarie bostadsmarknaden. Om hemlösa barnfamiljer vid denna tid skriver Sahlin:

Att det finns barn innebär att socialförvaltningen måste ordna bostad av normal standard och helst undvika flyttningar. Denna norm tar ofta över eventuella brister i ekonomisk hushållning och annat som föranleder avslag på ansökningar om bidrag till

⁴⁰⁸ Sahlin 1992: 2.

⁴⁰⁹ Sahlin 1996: 300.

⁴¹⁰ Ibid.: 282.

⁴¹¹ Ibid.: 285.

⁴¹² Ibid.: 281.

⁴¹³ Fastighetsnämnden 1991, huvudavtal avsnitt 3.1, sista stycket, och underavtal avsnitt 1.1.

⁴¹⁴ Sahlin 1992: 7

hyresskulder. Sedan gamla skulder reglerats och familjen visat att den betalar löpande hyra kan den åter tas emot på den reguljära bostadsmarknaden.⁴¹⁵

Vid det andra intervjutillfället fyra år senare, i början av 1994, var bostadssekreterarnas urvalskriterier helt andra och under tiden hade det också utvecklats ”distinkta avvisningskriterier”,⁴¹⁶ dvs. vissa klientgrupper ansågs inte kunna komma in fråga för en andrahandslägenhet. Den enskilda klientens behov var inte länge i fokus. I stället lyftes dokumenterad nykterhet/drogfrihet och motivation fram som viktiga kriterier för inkludering tillsammans med kravet att de hade förmåga att ”klara eget boende”.⁴¹⁷ Det sistnämnda gavs en tämligen bred innebörd. Avgörande för urvalet av klienter till lediga andrahandslägenheter var vilka som ”bedömdes ha bäst förutsättningar att fungera som hyresgäster”.⁴¹⁸ Eller som en bostadssekreterare uttryckte det vid ett möte där Sahlin närvarade som deltagande observatör: ”Man skulle kunna säga krasst att vi plockar russinen ur kakan.”⁴¹⁹

De klientgrupper som *avvisades* av socialtjänsten var dels de som inte ansågs ha sökt andra bostäder tillräckligt aktivt, dels de som inte ansågs klara eget boende.⁴²⁰ Med den senare kategorin avsågs narkotikamissbrukare (”dom sorterar vi bort i första skedet”; intervju med en av bostadssekreterarna), alkoholmissbrukare (”om det [...] är någon som är inne i ett aktivt missbruk”), de som ansågs vara ”omotiverade” samt ”de som misslyckats” i socialtjänstens bostäder.⁴²¹ Dessa klienter hänvisades i stället till härbärgesboende.⁴²²

Det som inträffat mellan dessa två intervjutillfällen var att SAG:s verksamhet med att anvisa lägenheter både hade inletts (juni 1991) och abrupt avslutats (i slutet av 1993). Det är rimligt att anta att bostadssekreterarna hade påverkats av diskussionerna i detta forum, inte minst av fastighetsägarnas och Fastighetsägareföreningens ifrågasättanden och utfrågningar om klienternas sociala status och bakgrund. Men därutöver hade bostadssekreterarna i högre utsträckning kontakter med fastighetsägarna vid anskaffandet och uthyrningen av den lägenhetsstock som varje förvaltning själv förfogade över. För att försäkra sig om att på både kort och lång sikt erhålla lägenheter för bostadslösa klienter ”betonades vikten av att få fastighetsägarnas förtroende och förebygga klagomål genom noggrann uppföljning av hyresgästerna och genom att undvika hyresgäster som ’misslyckades’.”⁴²³

⁴¹⁵ Ibid.

⁴¹⁶ Sahlin 1996: 300.

⁴¹⁷ Ibid.: 282, 287.

⁴¹⁸ Ibid.: 283.

⁴¹⁹ Ibid.: 283.

⁴²⁰ Ibid.: 287.

⁴²¹ Ibid.: 288f.

⁴²² Ibid.: 216-221.

⁴²³ Ibid.: 275.

6.6 Resultat från observationsstudien

6.6.1 Synen på hyresskulder

Det huvudavtal som var styrande för SAG:s uppdrag visade sig inte vara kristallklart utformat. Det framkom redan vid gruppens möte i oktober 1991.⁴²⁴ Av ordförandens kortfattade mötesanteckningar var det tydligt att det fanns en klar skiljelinje mellan å ena sidan bostadssekreterarna och å andra sidan fastighetsägarnas företrädare. Enligt huvudavtalet fick bostadssökande i princip inte ha några kvarvarande hyresskulder (se ovan under 6.1), såvida det inte gällde skulder som avbetalades fortlöpande enligt en överenskommen avbetalningsplan. "Det är en miss att avtalet inte är formulerat klart här", förklarade ordföranden vid ett möte i början av 1992.⁴²⁵ I december 1991 föreföll gruppen ha enats om att den presumtiva hyresgästen skulle ha fullgjort minst sex månader av avbetalningsplanen "med ett belopp som utgör en betydande del i förhållande till inkomsten".⁴²⁶ Om villkoret var uppfyllt skulle personen "erhålla lägenhet i vanlig ordning",⁴²⁷ dvs. enligt huvudavtalets bestämmelser, förutsatt att övriga två kriterier var uppfyllda. Om klienten *inte* följde avbetalningsplanen skulle bostadsbehovet hanteras i SAG. Representanterna diskuterade nedanstående alternativa modeller, men utan att komma överens om vilken som skulle tillämpas:⁴²⁸

- (1) Bostadssökande får andrahandskontrakt under ett års tid. Under denna tid ska hyresskulden avbetalas enligt tidigare uppgjord plan. Efter tolv månader löses resterande skuld av socialförvaltningen och personen erhåller förstahandskontrakt under förutsättning att "inga klagomål i övrigt finns".⁴²⁹
- (2) Som punkt 1 ovan, men efter tolv månader beslutar socialförvaltningen huruvida man ska lösa resterande skuld eller om klienten ska fortsätta med sin avbetalning. Hyresförhållandet i andra hand fortsätter till dess skulden är betald. "OBS! att detta kan medföra mycket långvariga andrahandskontrakt", framhöll ordföranden i sina minnesanteckningar.
- (3) Socialförvaltningen utformar en avbetalningsplan enligt vilken klienten under ett års tid avbetalar X kronor. Kvarstående belopp löses av socialförvaltningen. Därefter får personen möjlighet att hyra en lägenhet i andra hand, som övergår till ett förstahandskontrakt efter ett år, "om inga klagomål finns".

I mitten av augusti 1992 närvarade ordföranden vid ett särskilt sammankallat möte tillsammans med socialtjänstens förvaltningschefer samt vissa fastighetsägare för att diskutera frågan om hanteringen av hyresskulder. De närvarande kom då överens om att bostadssökande

⁴²⁴ Minnesanteckning Bostadsbyrån, 911022.

⁴²⁵ Minnesanteckning SAG-is, 920211.

⁴²⁶ Minnesanteckning Bostadsbyrån, 911217.

⁴²⁷ Ibid., 911217.

⁴²⁸ Ibid., 911217. Texten i punkterna 1–3 har i viss mån redigerats av mig.

⁴²⁹ Det framgår inte huruvida det gäller klagomål i allmänhet eller befogade anmärkningar.

med hyresskulder ”i princip” skulle godkännas av SAG, förutsatt att det fanns en fastställd avbetalningsplan. Om hyresgästen hade skött avbetalningarna oklanderligt under ett års tid skulle hen kunna överta kontraktet även om hyresskulden inte till fullo var betald. Det framgick inte av mötesanteckningarna om kvarstående hyresskuld skulle ”lösas” av respektive socialförvaltning eller om klienten skulle fortsätta att betala i enlighet med överenskommen avbetalningsplan. Under mötet hade fastighetsägarna samtidigt berört en annan typ av skulder – relaterade till skadegörelse som åsamkats tidigare bostad – som skulle avbetalas för att klienten skulle kunna tilldelas ett andrahandskontrakt. Av minnesanteckningarna framgår inte kommunens reaktioner på fastighetsägarnas krav.⁴³⁰

Klienters hyresskulder var ett ständigt uppblossande diskussionsämne mellan bostadssekreterarna och fastighetsägarna. Men inte bara för dem. Ordföranden hade i början av februari 1992 ett separat möte med FäF och Hyresgästföreningen, vilket hen rekapitulerade vid SAG:s möte dagen därpå.⁴³¹ Det visade sig att ingen av dessa aktörer, inte heller Hyresgästföreningen, accepterade att klienters hyresskulder var oreglerade, eftersom det ansågs ”drabba skotsamma hyresgäster”. ”Vi frågade oss”, förklarade ordföranden, ”om det var riktigt att samhället skall ta detta för dom som misslyckats i sitt tidigare boende och vi tycker inte att det är riktigt.”⁴³² På en direkt fråga från en av bostadssekreterarna framhöll ordföranden att hen stod bakom denna uppfattning. Ingrid Sahlin hävdar i sin avhandling att principen om att inte godkänna bostadssökande med hyresskulder motiverades och försvarades ”som ett sätt att upprätthålla hyresgästernas betalningsmoral”.⁴³³

En bostadssekreterare berättade att hen vid den egna socialnämnden hade förordat att hyresskulder skulle regleras under tiden som personen hyrde lägenheten i andra hand. Annars riskerade skattebetalarna att behöva ”betala mycket större belopp för hotell och härbärgen”.⁴³⁴ En tid senare, i slutet av februari/början av mars 1992, hade ordföranden i SAG kallats till ett möte med kommunstyrelsens socialutskott för att ”stå till svars” i den här frågan. Utskottets tjänstepersoner avvisade de argument som framförts vid det ovan nämnda mötet mellan ordföranden, fastighetsägarna och hyresgästföreningen. Hen fick inget gehör för sin ståndpunkt. ”Det blev ett rungande nej till betalning av hyresskulder, samtliga byråchefer var representerade”, återberättade ordföranden. Socialutskottets tjänstepersoner ansåg ”att fastighetsägarna får stå för förlusterna”,⁴³⁵ medan FäF:s representant i Samarbetsgruppen inte tyckte att det var någon mening med ”att slänga bort tid på sådana ärenden när det inte går [att anvisa någon med hyresskulder]”.⁴³⁶ Det senare var samtidigt en sanning med modifikation, eftersom det visade sig att om en klient hade genomgått en

⁴³⁰ Minnesanteckning SAG-is, 920908.

⁴³¹ Ibid., 920211.

⁴³² Ibid., 920211.

⁴³³ Sahlin 1996: 127.

⁴³⁴ Minnesanteckning SAG-is, 920211.

⁴³⁵ Ibid., 920310.

⁴³⁶ Ibid., 920310.

längre behandling för sitt missbruk vid det privata behandlingshemmet Provita i Malmö, kunde klienten få en lägenhet om det rörde sig om "en liten skuld".⁴³⁷

Den utdragna processen om oreglerade hyresskulder ledde i många fall till en låg genomströmning av ärenden i SAG. Av de 22 ärenden som var under "utredning" i maj 1992 förefaller åtskilliga ha handlat om oreglerade hyresskulder.⁴³⁸ I en rapport av bostadssekreterarna vid Nordöstra socialförvaltningen konstaterades i slutet av 1992: "Under tiden som denna fråga var olöst kom många ärenden att förbli liggande."⁴³⁹ Vid nämnda socialförvaltning hade t.o.m. oktober 1992 totalt 54 ärenden aktualiserats i SAG av vilka tre klienter hade fått förstahandskontrakt och 12 andrahandskontrakt, medan sju klienter under mellantiden hade fått "eget boende på annat sätt".⁴⁴⁰

I ett fall som aktualiserades i SAG i mars 1992 var problemet att hyresskulden hade uppkommit hos allmännyttan i en *annan kommun* där barnfamiljen tidigare varit bosatt. I Malmö hade familjen pendlat mellan olika boenden och bodde nu i en övergångslägenhet:

MKB: De kan få lägenheten om skulden betalas.

Bos-1: Det går inte, för det är till en annan kommun. Enligt våra regler betalar vi inte hyresskulder till andra kommuner.

Ordf: Men då kan de inte få bostad i Malmö?

Bos-2: Har de sökt och fått avslag?

Bos-1: Ja. Det går inte eftersom det är en annan kommun.

Ordf: Men de har ju bott här sedan 1989, det måste väl vara Malmö som har ansvaret nu.

MKB: Möjligen om det fanns en avbetalningsplan.

Bos-1: De har språkproblem och mannen måste gå på mer svenskundervisning innan han kan få jobb.

FK: En allmän fråga, om de varit här sedan 1989, varför är de inte klara med svenskundervisningen?

Bos-1: Det avbryts ju ofta vid kommunplaceringar eller flyttningar.

Ordf: De säger att de har det, men den andra kommunens bostadsbolag säger att det inte finns, utan de tar det genom Kronofogden. Kan vi inte komma fram till en överenskommelse får ärendet utgå.

Bos-3: Varför inte bordlägga ärendet till nästa gång?

Ordf: Lägenheten är ledig 1 april. Jag måste släppa den nu för att inte riskera att den inte blir uthyrd till dess.

Bos-2: Men har ni provat i socialnämnden? Annars får de ju aldrig lägenhet.

MKB: Bor de på hotell nu och kostar en massa pengar?

Bos-1: Nej, en vanlig lägenhet, "övergångslägenhet". De har suttit i vår lägenhet sedan -89.

⁴³⁷ Ibid., 920310.

⁴³⁸ Ibid., 920519.

⁴³⁹ Carlsson & Laurell 1992: 42.

⁴⁴⁰ Ibid.: 42. Det är oklart vad författarna här har avsett med begreppet "eget boende".

Ordf: Då är det ju märkligt att de inte kan få lägenhet genom den här gruppen.

Bos-1: Då går det inte på grund av nämndernas principer.

Ordf [vänder sig till FäF]: Vad tror du om en sittning med fastighetsägarna?

FäF: Okej.

Ordf: Då ska jag försöka arrangera det.⁴⁴¹

Den aktuella socialnämndens principbeslut, i kombination med MKB:s princip att inte godkänna hyresgäster med skulder till hyresvärdar i andra kommuner, verkade omkullkasta barnfamiljens möjlighet att få en lägenhet med förstahandskontrakt. Det var mot den bakgrunden man ska se ordförandens initiativ att demonstrativt vända sig till Fastighetsägareföreningens representant för att få till stånd ett möte med privata fastighetsägare som kunde leda till en lösning i det aktuella fallet, men utan deltagande från MKB. Intressant nog föreföll FäF vara mer flexibel i synen på hyresskulder, måhända pga. att skulden avsåg ett kommunalt bostadsbolag – men det kan också vara en övertolkning från min sida.

MKB:s företrädare i SAG skilde mellan hyresskulder till det egna bolaget respektive till andra hyresvärdar, även om hen principiellt ansåg att hyresskulder till samtliga fastighetsägare skulle vara reglerade innan en klient kunde bli aktuell för en lägenhet. ”Men det är klart att om en person som söker bostad hos oss har en liten obetald skuld i historisk tid till någon annan fastighetsägare, så kanske man till vardags gör en viss skillnad”, förklarade hen.⁴⁴² Inte minst i ovan relaterade ärende framgår dock att samma företrädare intog en helt annan inställning och kunde enbart tänka sig att eventuellt rucka på principen om det hade funnits en avbetalningsplan mellan familjen och den tidigare hyresvärden.

Med tanke på socialtjänstens kostnader för externa boenden förordade MKB att SAG borde prioritera klienter som bodde på hotell och som hade *låga* hyresskulder: ”Eller”, inflikade ordföranden: ”... att socialförvaltningen löser hyresskulderna för dom de tror på”,⁴⁴³ men det senare tillämpades delvis redan enligt en bostadssekreterare. Bostadsansvariga vid socialförvaltningarna motsatte sig inte att klienterna själva skulle reglera sina skulder, men framhöll att det ändå skulle finnas möjlighet till en individuell prövning i det enskilda fallet. Å andra sidan var MKB:s företrädare i vissa fall något ambivalent i sin ställning. I januari 1992 påpekade hen: ”Vår politik är inte att avvisa alla med ekonomiska problem, men vi är livrädda för människor med sociala, kriminella eller psykiska problem.” I maj samma år efterlyste MKB:s representant statistik över antalet ärenden som enbart var förenade med ekonomiska problem, men fick veta av en bostadssekreterare att några sådana renodlade ärenden inte existerade, i varje fall inte på den aktuella socialförvaltningen. FK lät förstå att man så långt som möjligt bemödade sig att ta upp sådana ärenden med stöd av huvudavtalet.

⁴⁴¹ Minnesanteckning SAG-is, 920310.

⁴⁴² Ibid., 920114.

⁴⁴³ Ibid., 920114.

Diskussionen om skulder färgade av sig även i enskilda ärenden, där relationen kunde vara ansträngd mellan fastighetsägarna och bostadssekreterarna. Vid ett sådant möte ställdes frågan av en bostadssekreterare: "Varför gör aldrig hyresvärdar som andra, ackorderar om skulder? Är det så att om Bunkeflobyggen avskriver skulder säger MKB ändå nej?"⁴⁴⁴ Ibland fanns en tendens hos hyresvärdarna att utvidga frågan om klienters lämplighet till att inte enbart gälla frågan om hyresskulder och andra skulder, utan också *betalningsanmärkningar*, trots att den frågan inte berördes i 1991 års anvisningsavtal.⁴⁴⁵ En bostadssekreterare reagerade starkt mot utspelet: "Vi måste bena upp det här. Betalningsanmärkningar är en sak och hyresskuld en annan."⁴⁴⁶

Det finns inget som tyder på att bostadsföretagens företrädare i SAG ställde krav på att personligen få träffa en viss klient innan man bestämde sig för att acceptera att hen skulle få hyra en lägenhet i andra hand, eller att man gjorde mer noggranna bakgrundskontroller efter varje möte. Däremot förekom det, i varje fall inledningsvis, i ett projekt som Nordöstra socialförvaltningen drev vid denna tidpunkt och där MKB förmedlade lägenheter till vissa bostadslösa klienter.⁴⁴⁷ Men här verkade det som att MKB hade omprövat sin inställning i takt med att företaget började känna tillit visavi projektledningen. "De litar mer och mer på vårt omdöme, att vi sätter dit rätt person i rätt lägenhet", förklarade en företrädare för NÖ socialförvaltningen vid SAG:s möte i mars 1992.⁴⁴⁸ Frågan är dock vad denna företrädare avsåg med att placera "rätt person i rätt lägenhet" och på vilka villkor det skulle ske.

6.6.2 Utfrågningar och ifrågasättanden

I åtskilliga ärenden var fastighetsägarna ifrågasättande och tveksamma till Bostadsbyråns och bostadssekreterarnas förslag till presumtiva hyresgäster. Som framgår nedan tenderade deras meningsutbyten med bostadssekreterarna, ibland också med ordföranden, ha karaktären av regelrätta utfrågningar för att fånga upp allt som talade *mot* att en klient skulle erhålla en bostad. Ofta var fastighetsägarna inne på detaljnivå – inte bara om en tilltänkt hyresgäst hade haft ett aktivt missbruk, utan också om det rörde sig om alkohol eller narkotika, hur länge missbruket hade pågått samt när hen senast missbrukade osv.⁴⁴⁹ Även klientens tidigare arbetsplats kunde framstå som suspekt: "Det måste ju vara nåt problem, eftersom han arbetar i skogen", ansåg FK:s ägarrepresentant.⁴⁵⁰ Även inkomster från icke-förvärvsarbete kunde i vissa fall betraktas med misstänksamhet, exempelvis om någon uppbar förtidspension.

⁴⁴⁴ Ibid., 920114.

⁴⁴⁵ Sahlin 1996: 128.

⁴⁴⁶ Minnesanteckning SAG-is, 920114.

⁴⁴⁷ Carlsson & Laurell 1992.

⁴⁴⁸ Minnesanteckning SAG-is, 920310.

⁴⁴⁹ Ibid., 920225

⁴⁵⁰ Ibid., 920225.

En person som under lång tid tvingas leva under osäkra och tillfälliga boendeförhållanden, med ständiga byten av boplatser och som tidigare kanske har blivit vräkt pga. störningar eller obetalda hyror, blir ofta stigmatiserad och ifrågasatt av omgivningen och av samhället i stort.⁴⁵¹ Fastighetsägarnas detaljfrågor är mot den bakgrunden inte förvånansvärda att ta del av, men de är i vissa fall fördomsfulla som redan har framgått av det inledande textstycket. Frågorna kan naturligtvis ses som ett sätt för fastighetsägarna att försäkra sig om att de får uttömmande information från socialtjänsten för att förhindra att en klient med stora hyresskulder eller störande beteende tilldelades ett andrahandskontrakt. I rollen som fastighetsägare kan det eventuellt vara ”naturligt” att ställa den typen av frågor och att ikläda sig rollen som grindvakter vid fördelningen av lägenheter till bostadslösa klienter. Bostadssekreterarna kan antas ha varit väl införstådda med dessa olika partsintressen. Som framgår av avsnitt 6.6.3 fanns det samtidigt en betydande samsyn mellan bostadssekreterare och fastighetsägare om att snabbt ”lyfta ut” andrahandshyresgäster om det gick över styr efter det att de hade flyttat in i en lägenhet.

Om ordföranden och berörd bostadssekreterare vidhöll att det inte förekom ett aktivt missbruk, svåra psykiska problem eller hyresskulder, så var fastighetsägarna ändå inte nöjda med beskeden som lämnades. Snarare förstärkte beskeden deras misstänksamhet. ”Finns det *inget* negativt med honom?”, undrade t.ex. MKB:s representant.⁴⁵² Denna form av ifrågasättande och misstro kan ha berott på att fastighetsägarna var osäkra huruvida klienten ”klarade eget boende”, en diskurs som för övrigt var vanligt förekommande även bland socialsekreterarna,⁴⁵³ eller förklaras med bostadsföretagens bristande kunskap om social problematik och dess komplexitet. Det är mot den bakgrunden man ska se en bostadssekreterares kommentar till Fäfs representant om att den tilltänkta hyresgästen ”behöver inte lära sig boendet, han har bott och klarar det. Kan både städa och diska.”⁴⁵⁴ I ett annat ärende vid samma möte diskuterades en person som både hade hyresskulder och andra skulder, och där FK:s företrädare, med ansvar för kommunens bostadsrättslägenheter, gjorde klart att det enbart var hyresskulderna som var intressanta för hens vidkommande – inte klientens banksskulder – och att klienten måste prioritera att hyrorna betalades i tid. ”Men om han inte gör det? Får han hjälp att klara upp det?”, undrade MKB:s representant,⁴⁵⁵ utan att det kommenterades vidare vid mötet.

Som ytterligare ett exempel kan nämnas en person som hade vräkts 1986 från en MKB-lägenhet pga. obetalda hyror, vilka sedermera reglerades genom en avbetalningsplan. Under tiden fick hen en träningslägenhet där boendet hade fungerat bra. Personen i fråga hade

⁴⁵¹ Hjort, Lalander och Nilsson (red.) har givit ut antologin *Den ifrågasatta medborgaren – om utsatta gruppers relation till välfärdssystemen* (2010), som belyser den ojämlika maktrelationen mellan olika utsatta grupper i samhället och deras möten med t.ex. socialtjänsten. En gemensam nämnare är att dessa individers medborgerliga rättigheter ”i olika grad är ifrågasatta” (s. 7).

⁴⁵² Ibid., 920114.

⁴⁵³ Sahlin 1998.

⁴⁵⁴ Minnesanteckning SAG-is, 920811.

⁴⁵⁵ Ibid., 920114.

förtidspension.⁴⁵⁶ Nu var frågan om klienten skulle anvisas en lägenhet hos Skanska. ”NN har gjort”, påpekade bostadssekreteraren, ”fem tuffa år i våra lägenheter. Först två år i vis-telselägenhet på X-gatan, där hon hade svåra grannar och kom till en översvämmad lägenhet. Hon har lite psykiska problem men har själv aldrig fått klagomål på sig. Så fick hon flytta till en Y-lägenhet, men sedan när den skulle renoveras fick klienten flytta till en annan.”⁴⁵⁷ Efter detta inlägg ställde Fäfs representant en rad frågor, för att verkligen försäkra sig om att klienten inte hade några andra tillkortakommanden än dem som redan påtalats av bostadssekreteraren (bos).

Fäf: Varför har hon pension?

Bos: Hon är psykiskt klen.

Fäf: Missbruk?

Bos: Nej.

Fäf: Kriminalitet?

Bos: Nej.

Fäf: Okej då.⁴⁵⁸

Ovanstående meningsutbyte är ett av många exempel då uppgifter om klientens dåvarande förtidspension eller sjukbidrag ”undantagslöst (föranledde) följdfrågor från hyresvärdarna om orsaken”.⁴⁵⁹

Ett annat exempel gällde en person som hade vräpts från ett av Göteborgs kommunala bostadsbolag pga. hyresskulder, vilka numera var reglerade. Klienten hade inte haft något ordentligt boende under en följd av år utan hade bott på Stadsmissionens härbärge i både Göteborg och Malmö. Sedan tre månader tillbaka bodde han i en av socialtjänstens lägenheter. Följande meningsutbyte utspann sig mellan Fäfs representant och bostadssekreteraren:

Fäf: Är han finländare?

Bos: Finlandssvensk. Han har varit sjukskriven de senaste åren men tidigare bl.a. arbetat som servitör.

Fäf: När är han född?

Bos: 1943.

Fäf: Det får bli ett andrahandskontrakt. Han får visa under en längre tid att han kan klara av att bo.

Bos: Okej.⁴⁶⁰

⁴⁵⁶ Förtidspension och sjukbidrag utmönstrades 2003 som ersättningsformer och ersattes av sjukersättning resp. aktivitetsersättning.

⁴⁵⁷ Minnesanteckning SAG-is, 920211.

⁴⁵⁸ Ibid., 920211.

⁴⁵⁹ Sahlin 1996: 156.

⁴⁶⁰ Minnesanteckning SAG-is, 920211.

Fä:s representant var enligt minnesanteckningarna ofta tveksam till Bostadsbyråns förslag till hyresgäster. Här fungerade hens detaljfrågor som ett sätt att få kompletterande information. Diskussionerna med ordföranden och berörd bostadssekreterare hade uppenbarligen en positiv effekt utifrån socialtjänstens horisont. Även om Fä:s representant var ”jävligt tveksam” var hen ofta i slutändan flexibel och beredd att gå socialtjänsten och Bostadsbyrån till mötes efter att ha fått vissa utfästelser eller försäkringar. Följande exempel kan illustrera just det senare, där ärendet gällde en man i 30-årsåldern med ett flertal fängelsevistelser bakom sig, alkoholproblem och som i ett tidigare boende hade fått dåliga referenser av hyresvärderna, men som nu av bostadssekreteraren beskrevs som en ”högradigt intellektuell och företagsam person”. Han bodde för tillfället på X-gatan men var av Bostadsbyrån påtänkt till en lägenhet på en annan adress:

Fä: Har han fått hjälp med spriten eller dricker han fortfarande?

Bos-1: Det här är en ”rositakille”, ingen starksprit eller T-sprit. När han muckade från kåken lyckades han faktiskt ändå hålla sig nykter några dagar, sedan blev han bjuden på lite vin av en dam i Trelleborg.

Fä: Har han förtidspension?

Bos-1: Ja, sedan januari i år [1992].

Fä: Trivs han med det eller vill han jobba?

Bos-1: Han är alltid full av infall och nu har han ju den här firman registrerad. Han är inte en sån som sitter hemma med flaskan.

Fä: Hur länge har han bott på X-gatan?

Bos-1: Sedan januari i år [1992]. Vi känner honom framför allt från T-väg, där vi haft kontakt med honom ibland två gånger i veckan, ibland har det gått en månad mellan gångerna.

Ordf: Vi vill rekommendera andrahand utan besittningsskydd.

Bos-2: Det är vad vi vill också.

Fä: Något annat är inte tänkbart. Men rent ut sagt är jag jävligt tveksam. Han borde bo längre tid på X-gatan och visa att han klarar det.

Bos-1: Tvärtom, menar jag. Han borde bort därifrån. Och, det ska jag kanske inte säga, men jag har själv slängt ut folk som missköter sig, även när jag inte får det.

Fä: Det är för mycket som inte känns bra. Det måste jag säga.

Bos-2: Jag vidhåller att jag inte tror att just boendet är något problem.

Fä: Tycker ni inte själva att det är för tidigt? Det finns ju andra som får vänta mycket längre.

Bos-1: Men räkna honom till godo tiden på T-vägen plus allt positivt som hänt under fängelsetiden.

Fä: Bedömer ni att han klarar det? Men jag är tveksam.

Ordf: Vi har hittills inte haft avrapporteringar men kanske vi skulle ha det i det här fallet, efter tre månader?

Bos-1: Spricker det på X-gatan före 1 oktober så avbryter vi det.

Ordf: Ja, det har ni ju alltid gjort om det blir så. Då blir det här andrahand utan besittningsskydd.⁴⁶¹

FK:s representant med ansvar för bostadsrättslägenheterna⁴⁶² hade samma inställning till vissa av socialtjänstens klienter. I ett ärende hade klienten i fråga tidigare blivit uppsagd pga. hyresskulder och hade betalningsanmärkningar. Han hade tidigare haft ett aktivt missbruk och en psykosjukdom:

FK: Har han varit störande i tidigare boende?

Ordf: Nej, inga klagomål enligt värdarna. Men hyran är på 2 700 kronor före årets hyreshöjning, hur ska han kunna betala hyran?

Bos: För närvarande har han sjukpenning på 4 700 med sedan får han 5 500 kronor i utbildningsbidrag.

MKB: Med sådana skulder blir ju räntan så hög att de bara växer. Är det kontokort?

Bos: Mest banklån.

MKB: Vem löser det? [Mummelprotester från flera, någon: *Vi kan väl inte hålla på och driva in pengar åt bankerna också?*]

Bos: Jag har ett förslag – om hyresskulden betalas så får han lägenheten.

FK: Okej.⁴⁶³

Det som skilde ovannämnda ärende från många andra var att bostadssekreteraren i det här fallet erbjöd fastighetsägaren (FK) en lösning som den hade svårt avböja, eftersom socialförvaltningen var beredd att lösa oreglerade hyresskulder som uppenbarligen var ett hinder i vägen för att kunna tilldela klienten en lägenhet i andra hand.

I dialogen mellan bostadssekreterare och hyresvärdar kunde det ibland sitta långt inne innan det blev en öppning som kunde leda fram till att parterna blev överens. I ett fall hade en kvinna blivit vräkt från en lägenhet i slutet av 1980-talet. Hon hade därefter fått en bostad via socialförvaltningen, men hade blivit uppmanad att "självmant" säga upp kontraktet pga. "mycket, mycket allvarliga klagomål". Klienten blev avhyst efter det att hon upphört med att ta ordinerad psykofarmaka och hade under 1991 varit intagen i psykiatrisk slutenvård under ett par månaders tid och bedömdes nu kunna bli utskriven så snart hon hade fått en lägenhet. Bostadssekreteraren förklarade att förvaltningen var beredd att stå för kontraktet. Fä:s företrädare slog dock bakut:

Fä: Jag känner inte att jag kan acceptera detta. Som ombud för fastighetsägaren kan jag inte acceptera det här.

Ordf: Vad tycker du man ska göra i stället?

Fä: Hon borde prova ett träningsboende, men inte i någon av våra fastigheter.

Ordf: Men vad är skillnaden?

Fä: I och med att det varit sådana klagomål innan.

⁴⁶¹ Ibid., 920811.

⁴⁶² Denna verksamhet överfördes under 1992 till den nyskapade Styrelsen för teknisk produktion.

⁴⁶³ Minnesanteckning SAG-is, 920114.

Sjukvården: Men hon har ju ett ordentligt skyddsnät nu. Skulle det bli klagomål kan ni ringa direkt. Hur frekventa var störningarna egentligen?

Ordf: Vad jag minns så blev det lugnt så fort hon fick kontakt med sjukhuset. Hon flyttade direkt dit från den sista lägenheten.

Fäf: Jag kan prata med fastighetsägaren men vill inte ta beslutet på mitt ansvar.

Bos: Jag har tittat på fastigheten. Det är inget belastat hus eller trappuppgång.

Ordf: De är bra att ha att göra med. De slår snabbt larm om det är något.

Fäf: Jag pratar med fastighetsägaren. Det bör kunna bli besked om några dagar.⁴⁶⁴

Intressant i detta meningsutbyte var ordförandens kommentar: ”Vad tycker du att man ska göra i stället?” Hen gjorde en markering mot Fäf och ifrågasatte dess förslag till boendelösning med kommentaren: ”Men vad är skillnaden?” Fäf:s representant kände sig uppenbarligen inte bekväm med dessa motfrågor. Hen lovade att kontakta berörd fastighetsägare, men gjorde samtidigt klart att hen inte ville ta på sig ansvaret att förmedla en lägenhet vid sittande möte.

Beskrivningen av vissa potentiella hyresgäster visade en uppsättning av varierande social problematik inklusive kriminalitet. För MKB var en viss typ av problematik, till skillnad från annan, ett hinder för att en klient skulle bli anvisad en lägenhet. Detta kan exemplifieras med en man som var aktuell för 1 rum och kök. Klienten hade några år tidigare avtjänat ett fängelsestraff för narkotikabrott och sedan bott periodvis hos kompisar och på härbärgen. Bostadssekreteraren påpekade att klienten inte var någon ”klassisk knarkare som drar in 25 personer i lägenheter utan har alltid hållit sig ett snäpp ovanför” och finansierat sitt eget missbruk genom att sälja till andra. Det viktiga för MKB:s företrädare var att lägenheten inte blev ett ”tillhåll” för missbrukande kompisar som uppträdde störande, ty som hen sade vid ett möte: ”Vi har inga synpunkter på om folk dricker. Det finns massor av alkoholister som har bostad och som inte stör någon. Det är mer när det blir gäng som samlas.”⁴⁶⁵ I det aktuella fallet undrade hen om klienten hade blivit dömd för stölder:

Bos: Nej, bara narkotikabrott.

Ordf.: Han har skulder hos kronofogden, till staten, enligt egen uppgift. Men det får man väl när man döms?

Bos: Det kan vara rättegångskostnader, ibland döms de att betala dom.

Ordf.: Det finns inga andra anmärkningar.

MKB: Men det kan vara skatter också? Vi vet alltså ingenting om dom?

Ordf.: Nej

MKB: Men han klarar eget boende?

Bos: Absolut.

MKB: Okej.⁴⁶⁶

Skatteskulder gick an, men inte egendomsbrott i form av stölder.

⁴⁶⁴ Ibid., 920225.

⁴⁶⁵ Ibid., 920908.

⁴⁶⁶ Ibid., 920310.

6.6.3. Samsyn kring vissa ljusskygga åtgärder

Som framgår i avsnitt 6.6.2 fanns det vissa åtgärder där fastighetsägare och bostadssekreterare hade en samsyn. Det gällde situationer där socialtjänsten på egen hand avhyste hyresgästen från en lägenhet som upplåtits i andra hand trots att det saknades en laglig grund för att vidta åtgärden. I ett "eftersnack" till ett möte i SAG i juli 1992 ansåg en bostadssekreterare att för socialtjänsten på 1970-talet handlade det bara om att ordna det bra för dem som "samhället slagit ut". Grannar och omgivning tänkte man inte på. "Nu försöker vi, även om vi balanserar på det lagligas gräns, att också vara med och avhysa, inte bara flytta in folk i lägenheter", framhöll hen.⁴⁶⁷ Vad bostadssekreteraren här avsåg var dock inte avhysning i lagens mening, utan att socialtjänsten tog lagen i egna händer och på eget bevåg avhyste personen från lägenheten. När en bostadssekreterare från en av socialförvaltningarna tog upp frågan vid ett möte i SAG var det ingen tvekan om vad som avsågs (se avsnitt 6.6.2): "... jag har själv slängt ut folk som missköter sig, även när jag inte får det". Ordförandens kommentar: "Ja, det har ni ju alltid gjort om det blir så."

Bostadssekreteraren var således väl medveten om att detta tillvägagångssätt var olagligt, men det var inget hinder mot att vid behov "avbryta" boendet. Inte heller ordföranden hade några betänkligheter. Samma uppfattning framförde den (nya) ordföranden som i mars 1993 berättade att socialförvaltningarnas uppföljning hade fungerat väldigt bra med undantag för "ett ärende där det gått fel" (MKB-lägenhet), men hen noterade med tillfredsställelse att "där lyfte socialförvaltningen omedelbart ut personen".⁴⁶⁸ I ett annat ärende som gällde en person med ett tidigare amfetaminmissbruk riktade sig Fäfs företrädare till bostadssekreteraren: "Är du beredd att lyfta ut honom direkt om det skulle behövas?"⁴⁶⁹ Detta var ofta en standardfråga och ställdes nästan alltid i slutet av diskussionen med socialförvaltningens företrädare och var något av "uppsamlande karaktär".⁴⁷⁰ Bostadssekreteraren: "Vi skriver kontrakt med en månads uppsägningstid. Behövs det lyfter vi ut honom snabbare." Med det beskedet nöjde sig företrädaren för Fäf och accepterade att klienten skulle få ett andrahandskontrakt.

Det är uppenbart att socialförvaltningens tillvägagångssätt, utan att passera KFM, var både vanligt förekommande och sågs som en acceptabel åtgärd i vissa situationer, trots att det inte var förenligt med gällande lagstiftning. Som framgått ovan gällde det i hög grad även Bostadsbyråns företrädare. I sin avhandling påtalar Ingrid Sahlin att berörda bostadssekreterare i Malmö i intervjuer med henne beskrev denna form av vräkning ("utvisning") på ett sätt "som tycktes sakna personliga objekt: i stället sade de att de 'avslutat boendet',

⁴⁶⁷ Ibid., 920714.

⁴⁶⁸ Ibid., 930316.

⁴⁶⁹ Ibid., 920922.

⁴⁷⁰ Sahlin 1996: 138.

'stängt lägenheten' eller 'bytt lås'.⁴⁷¹ Sahlin framhåller att bostadshandläggarna också förnekade konsekvenserna av sina handlingar. "När jag frågade vart de utvisade hyresgästerna tagit vägen svarade de ofta att de inte visste, men att de ändå trodde att 'det löst sig på något sätt'".⁴⁷²

Tillvägagångssättet var dock inte unikt för Malmös del vid denna tid. Hösten 1989 genomförde Sahlin en omfattande enkätstudie till landets samtliga kommuner som gällde omfattningen av socialtjänstens arbete med att bl.a. hyra ut bostäder i andra hand och om kommunernas samarbete med fastighetsägarna. Av studien framgår att det var vanligt att det fanns formuleringar i andrahandskontrakten gällande socialnämndens "rätt" att under vissa premisser "omedelbart avbryta boendet". Sahlin återger följande formulering i ett kontrakt som var ofta förekommande: "Om överenskommelse om skötsamhet ej följs och störningar uppstår och den boende vägrar att omedelbart vidtaga rättelse har socialkontoret rätt att omedelbart avbryta boendet."⁴⁷³ I en annan kommun hade socialtjänsten lovat hyresvärden att inom 36 timmar efter anmält klagomål avhysa berörda hyresgäster och "att alltid ha reservbostad tillgänglig för att intentionerna [...] ska kunna förverkligas".⁴⁷⁴

6.6.4 Huvudavtal eller underavtal?

Ibland kunde det uppkomma en diskussion om huruvida ett ärende skulle hanteras enligt huvudavtalet, som reglerade social- och medicinsk förtur, eller enligt underavtalet. Ett exempel på ett sådant ärende gällde en invandrad kvinna som aldrig haft ett förstahandskontrakt. Enligt vad som framkom av presentationen i SAG pratade hon dålig svenska, hade inga klagomål från vare sig grannar eller fastighetsägare, inte heller någon social problematik. Berörd fastighetsägare ville ha en borgensman, men det var aldrig aktuellt eftersom förvaltningen stod som garant för hyreskostnaden under ett års tid. Fäfs representant undrade varför ärendet överhuvudtaget togs upp i SAG:

Fäf: Varför går det inte genom huvudavtalet?

FK: Kanske för att hon själv inte varit aktiv [att söka lägenheter].

Bos: Hon har inte gjort några ansträngningar att få en annan lägenhet, eftersom hon bor mycket bra idag. Men hyran är 4 600 och det tycker vi är för dyrt. Hyran betalas genom socialbidrag. [...]

Fäf: Jobbar hon inte då?

Bos: Nej, hon läser svenska nu. Tidigare [innan skilsmässan] var hon hemmafru.

Fäf: Klarar hon hyran?

⁴⁷¹ Ibid.: 316.

⁴⁷² Ibid.: 316.

⁴⁷³ Ibid.: 255.

⁴⁷⁴ Ibid.: 220.

Bos: Hon är skötsam ekonomiskt. Vi garanterar ju också hyran under ett års tid och hon får socialbidrag till hyran så länge hon läser svenska. Och det blir ju lättare för henne att klara en hyra på 3 500 än den nuvarande på 4 600.

Fäf: Okej.⁴⁷⁵

Det framgår inte av minnesanteckningarna om Bostadsbyråns specialförmedling hade försökt ordna med en social förtur, men förmodligen inte. Att den bostadssökande inte blivit aktualiserad för en bostad utifrån bostadsförmedlingens gängse rutiner kan möjligtvis bero på att socialtjänsten ansåg att det fanns en viss form av social problematik, eftersom hon hade socialbidrag och aldrig förvärvsarbetat på den ordinarie arbetsmarknaden.

Ett annat exempel gällde en person som bostadsförmedlingen hade föreslagit skulle tilldelas ett rum med kokvrå i en MKB-fastighet. De senaste två åren hade hen haft ett härbergesboende. Referenser från tidigare hyresvärdar var utan anmärkning.

Ordf: Han är anmäld på Af men vilande, eftersom han inte har någon bostad. Han har inget missbruk.

Bos: Inga skulder heller.

Ordf: Han får ingen lägenhet eftersom han går på socialbidrag och han får inget arbete eftersom han saknar bostad.

MKB: Finns det *ingen* negativt med honom?

Ordf: Nej, inte vad vi kunnat få fram.

MKB: Jag håller med om att det borde ha gått enligt huvudavtalet i så fall.⁴⁷⁶

Efter det att MKB:s representant fått lugnande besked om att det inte fanns någon negativ bakgrundsinformation om klienten, ansåg hen att ärendet i stället borde ha hanterats enligt huvudavtalet och därmed inte vara en fråga för SAG. ”Men vi föredrar att ta detta genom underavtalet”, förklarade ordföranden. Skälet till det framgår inte av minnesanteckningarna.

6.6.5 Hinder i vägen – i strid med huvudavtalet

Efter det att bostadsanvisningsavtalet hade varit i kraft drygt sex månader rapporterade SAG:s ordförande att huvudavtalet inte efterlevdes av alla berörda fastighetsägare. Hen förklarade att bostadsförmedlingen hade fått signaler om att bostadssökande med socialbidrag och/eller betalningsanmärkningar hade stora svårigheter att bli anvisade lägenheter enligt huvudavtalet. De skäl som åberopades av fastighetsägarna var enligt ordföranden ”ovidkommande” och stod i strid med huvudavtalet. Detsamma gällde vissa fastighetsägares hantering av personer med invandrarbakgrund eller med en viss etnisk bakgrund, vilket Sahlin ser som dolda avvisningskriterier.⁴⁷⁷ Exempelvis diskuterades olika aspekter när det gällde romers utsatta situation och diskriminering på både arbets- och bostadsmarknaden. ”På

⁴⁷⁵ Minnesanteckning SAG-is, 920519.

⁴⁷⁶ Ibid., 920114.

⁴⁷⁷ Sahlin 1996: 130.

bostadsanvisningsgruppens möten”, skriver Sahlin, ”hävdade bostadsförmedlare och bostadssekreterare att fastighetsägarna systematiskt avvisade hyresgäster på grunder som enligt avtalet inte var giltiga, såsom etnisk tillhörighet.”⁴⁷⁸ SAG:s representanter från fastighetsägarsidan medgav ”att de var försiktiga med invandrare från vissa länder eller ’kulturer’, vilket motiverades med att de inte följde gällande normer.”⁴⁷⁹ Av minnesanteckningarna framgick dock inte hur Bostadsbyrån och fastighetsägarna avsåg att tackla problemet med avtalets tillämpning.⁴⁸⁰

En av bostadssekreterarna påpekade i det sammanhanget: ”Vi sitter ju med mängder av sådana som avvisats, som är i ’gråzonen’.” Detta ledde till ett livligt meningsutbyte mellan MKB:s representant och socialtjänstens företrädare:⁴⁸¹

MKB: Skyffla in dom här bara!

Bos-1: Men de ska ju inte hit. De ska gå under huvudavtalet.

MKB: Men vi vet ju ingenting om dom.

Bos-2: Men detta är jättevanligt. Varje vecka ringer det socialsekreterare och berättar att libaneser och folk som har obetalda studieskulder eller för många barn och som inte får lägenhet.

MKB: Finns det många med små hyresskulder och inga andra problem, låt oss diskutera dom. Det är inga problem för oss.

Ordf: Det är oerhört många sådana som underkänns.

MKB: Vår politik är inte att avvisa alla med ekonomiska problem, men vi är livrädda för människor med sociala, kriminella eller psykiska problem.

Hyresgästföreningen: Håller med om att många nekas på konstiga grunder. Vi kommer inte i kontakt med dom. De vet väl att det inte är något vi kan göra.

Bos-3: Att hyresvärdarna kräver borgen faller kanske i samma bunke?

Ordf: Det är svårt att komma ifrån det.

Bos-1: Man får inte begära borgen enligt huvudavtalet.

MKB: Du är lagd åt det byråkratiska hållet. Vi ser till en bedömning av hela människan.

Bos-1: Men om vi tar socialbidrag, det står ju helt klart vad som gäller.

MKB: Men det kan finnas olika bakgrund till att en man har socialbidrag. [...] Om det är en ung kille utan jobb och med lite mer flexibel livsföring, då kan det ju gå åt skogen ganska snart.

Ett annat ärende gällde en kvinna som för sex år sedan hade vräpts från en MKB-lägenhet pga. hennes dåvarande missbrukande mans agerande. Själv hade hon ingen social problematik, inga skulder, och fram tills alldeles nyligen hade hon haft ett städjobb – ”jag skulle kalla detta ett riktigt solskensärende”, framhöll ordföranden.⁴⁸² En fråga som ingen ställde vid mötet var dock varför ärendet inte hanterades via huvudavtalet och långt tidigare. En

⁴⁷⁸ Ibid.: 131.

⁴⁷⁹ Ibid.: 133.

⁴⁸⁰ Minnesanteckning Bostadsbyrån, 911217 och 920114.

⁴⁸¹ Minnesanteckning SAG-is, 920114.

⁴⁸² Ibid., 920811.

aktuell synpunkt som kan anläggas är att denna ”solskenshistoria” inte hade kunnat inträffa i dagens Malmö, drygt 30 år senare – eftersom ASF:s restriktiva vägledning på kort tid har utvecklats till ett kraftfullt hinder för att strukturellt hemlösa barnfamiljer ska kunna erhålla bistånd till boende mer än en vecka i taget.

6.7 Summering

Innan grundvalarna för den statliga bostadsförsörjningspolitiken kapsejsade som en följd av Bildtregeringens systemskifte i början av 1990-talet, hade bostadsanvisningslagen och den senare bostadsanvisningsrättslagen varit verktyg som kommunerna kunde använda sig av för att underlätta bostadsförsörjningen för dem som var utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden. Under tio års tid, med början 1981, ingicks därför lokala avtal mellan Fastighetsnämnden i Malmö och olika parter på bostadsmarknaden. En särskild samarbetsgrupp, under ledning av en tjänsteperson vid Bostadsbyrån, hade till uppgift att förmedla lägenheter till bostadssökande som var utestängda från den reguljära bostadsmarknaden. Kännetecknande för 1981 års avtal, till skillnad från de två senare avtalen från 1985 och 1991, var att bostadssökande som uppbar socialbidrag var exkluderade från den ordinarie bostadsmarknaden och kunde enbart erhålla en bostad via Samarbetsgruppen (SAG). En företrädare för den dåvarande socialförvaltningen ingick i SAG först i och med 1985 års avtal. Till följd maktskiftet efter kommunvalet 1985, då en moderatledd koalition efterträdde det socialdemokratiska styret, förlängdes inte 1985 års avtal när det löpte ut i maj 1987. Det uppstod därför under fyra års tid ett avtalslöst tillstånd fram till juni 1991 när det nya anvisningsavtalet trädde i kraft.

SAG som bildades efter 1991 års avtal var både omfångsrik och spretig till sin sammansättning. Denna konstellation var en utpräglat partssammansatt grupp och var minst sagt iögonenfallande. Den bestod av företrädare för Fastighetsägareföreningen, bostadsföretag, hyresgästföreningen, socialförvaltningarna, Malmö sjukvårdsförvaltning och kriminalvårdens Malmöregion. Gruppen utvecklades successivt sedan Fastighetsägareföreningen sagt upp avtalet med utgången av mars 1993. På basis av sociologen Ingrid Sahlins minnesanteckningar från SAG:s möten under åren 1992–1993 har det varit möjligt att i efterhand följa hur parterna resonerade och argumenterade både i principfrågor och i individärenden.

Bostadssekreterarnas uppfattning om vilka klientkategorier som skulle bli aktuella för en lägenhet, mestadels i andra hand, förändrades under den fyraårsperiod som Sahlin följde deras arbete på nära håll. Deras kontakter med fastighetsägarna i och utanför SAG påverkade dem i en viss riktning så att de blev mer lyhörda för fastighetsägarnas resonemang och synpunkter i syfte att försäkra sig om ett gott samarbete. Det fanns också en samsyn mellan bostadssekreterare, fastighetsägare och Bostadsbyråns företrädare om nödvändigheten av att socialtjänsten omgående och på eget bevåg skulle avhysa hyresgäster som ansågs ha upp-

trätt störande eller misskött sin bostad på andra sätt – trots att åtgärden var olaglig. Bostadssekreterarna anammade med tiden samma uppfattning som fastighetsägarna vad gällde kravet på att presumtiva hyresgäster måste ”klara eget boende” för att kunna komma i fråga för en lägenhet i andra hand. Det medförde i slutändan att klienter med t.ex. ett aktivt narkotikamissbruk avvisades och i stället blev erbjuden en osäker och tillfällig härbärgesplats.

7. Avslutande diskussion

Det övergripande syftet med denna forskningsrapport, som ingår som en del av forskningsprojektet Skånska hem vid Socialhögskolan i Lund, har varit att undersöka och analysera hur Malmö kommun sedan början av 1980-talet har arbetat med att förmedla andrahandslägenheter till hemlösa klienter. Syftesformuleringen har brutits ned i tre forskningsfrågor, som jag sammanfattningsvis besvarar i detta kapitel. Av pedagogiska skäl väljer jag att återge forskningsfrågorna i samma ordning som de formuleras i avsnitt 1.1.

A. Hur har socialtjänstens organisation och inriktning förändrats i Malmö, med vilka motiv och med vilka implikationer för hemlösas boendesituation?

Alltsedan kommunfullmäktiges beslut 1985 att i viss mån decentralisera den dåvarande socialnämndens verksamheter har socialtjänstens organisation genomgått stora förändringar. I början av 1991 var fullmäktige besjälad av att ”gå vidare i decentraliseringsprocessen”⁴⁸³ och beslöt att avveckla den kommungemensamma socialnämnden och skapa självständiga socialnämnder med tillhörande förvaltningar. Parallellt beslöt fullmäktige att i södra Malmö inleda en försöksverksamhet med fyra stadsdelsnämnder. Dessa beslut kan sägas ha varit inledningen till en strävan från Socialdemokraternas sida att skapa en decentraliserad kommunal organisation. Den nya borgerliga majoriteten som uppstod i fullmäktige som ett resultat av 1991 års kommunval, innebar visserligen ett tillfälligt brott på den inslagna vägen. Efter valet 1994 återkom Socialdemokraterna till makten och kunde nu styra med en solid majoritet bakom sig och därmed fullfölja och slutföra omstöpningsen av den kommunala organisationen, något som partiet tillsammans med Vänsterpartiet och Miljöpartiet inledningsvis såg som en demokratireform.

Tillkomsten av tio lokala stadsdelsfullmäktige, utan direktval, i januari 1996 blev inledningen till 17,5 år av decentraliserad styrning av bl.a. socialtjänstens verksamheter, dock med vissa betydelsefulla undantag. Hur påverkade förändringen socialtjänstens arbete med att förebygga och motverka hemlöshet i allmänhet och att förmedla andrahandslägenheter till hemlösa i synnerhet? Socialtjänsten hade i slutet av 1980-talet i liten skala börjat hyra ut andrahandslägenheter, vilket i omfattning expanderade under 1990-talet.

Efter det att stadsdelsreformen hade beslutats och börjat genomföras var det tydligt att Stadskontoret (STK) och några av de mer tongivande stadsdelarna hade avsevärt olika synsätt när det gällde hur hemlöshetsarbetet skulle organiseras och drivas. STK:s utredning från 1999 med förslag till en kommuncentral organisation för hemlöshetsarbetet, som delvis skulle överta vissa av stadsdelarnas uppgifter, exempelvis handläggning av andrahandslägenheter,⁴⁸⁴ stod i bjärt kontrast mot stadsdelarnas intentioner att slå vakt om

⁴⁸³ KF bihang 17/1991; KF 1991-01-31, §8.

⁴⁸⁴ Stadskontoret 1999.

sin beslutanderätt och kompetens. Samtidigt ifrågasattes just stadsdelarnas kompetens i STK:s rapport vad gällde att anskaffa och förvalta dessa lägenheter. STK var kritisk mot stadsdelarnas arbete med bostadslösa/hemlösa, eftersom antalet totalt sett inte hade minskat. STK:s förslag avvisades av två av de större stadsdelarna. I slutändan konstaterade STK att man saknade ”tillräckligt stöd” för att kunna genomföra förslaget enligt de ursprungliga intentionerna. Idén om en kommuncentral lägenhetsbyrå ströks – tillfälligt som det skulle komma att visa sig några år senare. Kvar blev förslaget om att inrätta en gemensam bostadssamordnare med placering vid en av stadsdelarna, vilket kommunfullmäktige också ställde sig bakom hösten 2000.

STK hade alltså till slut tvingats retirera från sin syn på hur vissa delar av hemlöshetsarbetet skulle organiseras. Det är tänkbart att STK ansåg att det ur klienternas synvinkel var en nackdel att vissa frågor hanterades lokalt. Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet, som på ett tidigt stadium fick i uppdrag att göra en processutvärdering av stadsdelsreformen, betonade i sin slutrapport vid millennieskiftet att även centralisering kan ses som en fördel ur såväl en demokrati- som effektivitetssynvinkel: ”Ur ett demokratiperspektiv kan det [...] anses angeläget att alla får sina behov tillgodosedda på ett likartat och rättvist sätt. Risken med en långtgående decentralisering kan bli att vissa grupper gynnas och andra missgynnas.”⁴⁸⁵ Stadskontorets förslag var i det avseendet något av en hybrid, eftersom det innebar att en kommungemensam lägenhetsbyrå skulle placeras vid en av stadsdelarna, men icke desto mindre skulle en sådan lösning minska det lokala inflytandet vid exempelvis hanteringen av andrahandslägenheter. I slutändan fortsatte stadsdelarna att själva hantera denna fråga i likhet med många andra boendefrågor – men på väsensskilt olika sätt. De enda frågor som från och med 2001 hanterades kommungemensamt var strategiska hemlöshetsfrågor som var den tillträdande bostadssamordnarens ansvarsområde.

Centraliseringsförslagen fick alltmer gehör från den politiska ledningen, där samma KS-ordförande (Ilmar Reepalu), som tidigare hade varit starkt pådrivande för att initiera ”demokratireformen”, tio år senare var mer skeptiskt inställd. Han pekade på att ”tio självständiga områden försvårar likabehandling inom vård, skola och omsorg”.⁴⁸⁶ År 2005 skapades en central lägenhetsenhet inom dåvarande Fastighetskontoret, dvs. samma lösning som stadsdelarna fem år tidigare motsatte sig. Därefter följde slag i slag olika beslut som förstärkte bilden av en successiv övergång till en mer centraliserad kommunal organisation. Arbetsuppgifter överfördes vid halvårsskiftet 2008 från lokal nivå till en ny kommunövergripande facknämnd, Sociala resursnämnden, och ytterligare några år senare bildades likaså kommunövergripande skolnämnder, vilket fick till följd att stadsdelarna slogs ihop till fem stadsområdesnämnder men med ett begränsat uppdrag och med tonvikt på vård- och omsorgsverksamhet.

⁴⁸⁵ Hagström & Petersson 2000: 21.

⁴⁸⁶ Kommunstyrelsens ordförande 2005: 5.

Tillkomsten av nuvarande tre socialnämnder i maj 2017 med olika ansvarsområden inom kommunen som helhet – där IFO-verksamheten samlades i Arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN) – har inneburit att kommunledningen inom loppet av nästan 30 år har fullbordat en utdragen pendelrörelse. Den har sträckt sig från tillblivelsen av en decentraliserad socialtjänstorganisation, till att tre kommunövergripande facknämnder har bildats med ansvar för olika socialtjänstfrågor. En fråga som kan ställas är huruvida tillkomsten av ASN med tillhörande förvaltning (ASF) har inneburit att handläggningen av hemlöshetsärenden drygt fyra år senare präglas av enhetlighet och konsekvens, två kännetecknande drag på en rättssäker handläggning? Som framgått av denna studie har det målet inte uppnåtts i den nya organisationen. Snarare har skillnaderna och motsättningarna fördjupats mellan olika socialtjänstområden till förfång för anställda och enskilda klienter. ASF:s nuvarande organisation, beslutad av förvaltningschefen, har tillkommit under smått kaotiska former. All energi har koncentrerats till att genomleva förändringarna, inte att utveckla en samsyn i handläggningen av t.ex. hemlösa klienter eller att skapa ett gemensamt förhållningssätt i arbetet med enskilda klienter. Det finns klara indikationer på att det sociala arbetet med hemlösa klienter är eftersatt på ett illavarslande sätt vid ett av socialtjänstområdena, vilket bl.a. framgår av lex Sarah-rapporter jämte anmälningar, JO-anmälan samt intern avvikelserapportering.

Förvaltningsledningens tillvägagångssätt illustrerar ett klassiskt *top-down*-perspektiv där medarbetares delaktighet och tillit i förändringsprocessen enligt Akademikerförbundet SSR i många fall var och alltjämt är på nollpunkten. Den bilden har också framkommit vid mina samtal med anställda på olika nivåer inom ASF. Samtidigt har åtskilliga nyckelpersoner valt att lämna organisationen medan andra står i begrepp att göra det. *Sorti* ur organisationen kan enligt samhällsvetaren Albert O. Hirschmans typologi ses som den yttersta konsekvensen som en medarbetare tillgriper vid t.ex. vantrivsel eller bristande gehör från ledningen.⁴⁸⁷ Förvaltningschefens eget ledarskap är starkt ifrågasatt inom den egna organisationen och bland de fackliga organisationerna, men det påverkade å andra sidan inte kommunstyrelsens majoritet som strax före halvårsskiftet 2021 beslöt att förlänga hennes förordnande i ytterligare sex år (se avsnitt 2.3.3).

B. Vilka aktörer har deltagit i urval och matchning av sociala andrahandslägenheter till hemlösa klienter? I vilka former har de interagerat och fattat beslut och med vilka argument?

Under de senaste 40 åren har Malmö kommuns arbete med att fördela andrahandslägenheter till hemlösa hushåll organiserats i olika forum eller grupperingar. Två av dessa har behandlats i rapporten: Samarbetsgruppen (SAG) 1981 – 1993 (kapitel 6) och ASF/LE:s matchningsgrupp maj 2018–februari 2021 (kapitel 4). I det senare kapitlets prolog berörs även för den särskilda matchningsgrupp som 2014–2015 fördelade övergångslägenheter via

⁴⁸⁷ Hirschman 2008/1970.

MKB till strukturellt hemlösa barnfamiljer. Sedan slutet av februari 2021 har ansvaret för matchningsverksamheten övertagits av ASF:s bokningscentral.

Centrala likheter och skillnader – dåtid och nutid

En viktig skillnad mellan dåtid och nutid gäller tillblivelsen och sammansättningen av de forum som har förmedlat lägenheter till hemlösa klienter. Dåvarande SAG hade sin bakgrund i lokala bostadsanvisningsavtal under perioden 1981–1991 som ingåtts på initiativ av Fastighetsnämnden efter förarbete av dåvarande Bostadsbyån. ASF:s initiativ några decennier senare, i maj 2018, att skapa en central matchningsgrupp tillsammans med Lägenhetsenheten skedde enligt samstämmiga uppgifter brådstörtat och utan en genomarbetad plan för att genomföra nyordningen.

Sammansättningen har varierat över tid. Enligt 1981 års anvisningsavtal hade Socialförvaltningen ingen representant alls i SAG, eftersom Fastighetsägareföreningen (Fäf) motsatte sig det.⁴⁸⁸ Deltagare i SAG var då i princip samma parter som hade ingått avtalet med kommunens fastighetsnämnd, dvs. Hyresgästföreningen och en företrädare ”för den fastighetsägarepart som är aktuell i ärendet”, vilket varierade beroende på vilka ärenden som behandlades vid varje möte. Frånvaron av socialförvaltningen var anmärkningsvärd med tanke på att målgruppen för bostäderna var de som ”inte direkt accepteras av fastighetsägare” – för att återge avtalets formulering – och som sannolikt ofta var förvaltningens klienter.⁴⁸⁹ Det var troligen ett viktigt skäl till att socialförvaltningen fick plats i SAG när det följande anvisningsavtalet trädde i kraft i juni 1985,⁴⁹⁰ men det blev å andra sidan en kortvarig sejour eftersom avtalet inte förlängdes när det löpte ut två år senare. Det senare kan förklaras med det politiska maktskiftet i Malmö efter 1985 års kommunval som resulterade i en moderatledd koalition i minoritetsställning med aktivt stöd av det högerpopulistiska Skånepartiet. Den borgerliga koalitionen hade inte mycket till övers för statligt reglerad bostadspolitik som begränsade marknadens handlingsfrihet. Följden blev att det uppstod ett avtalslöst vakuum innan 1991 års avtal trädde i kraft exakt fyra år senare.

När 1991 års avtal trädde i kraft i juni 1991 hade det tidigare samma år införts fyra geografiskt indelade socialnämnder samtidigt som det i södra Malmö hade påbörjats en försöksverksamhet med fyra stadsdelsnämnder. Med i SAG fanns därför fem bostadssekreterare från socialtjänsten. Sammansättningen i SAG överensstämde till viss del med mötena i ASF/LE:s regi, i andra avseenden inte alls. Vid SAG:s möten fr.o.m. juni 1991 deltog en bostadssekreterare från respektive socialförvaltning och en mötesledare från Bostadsbyrån – så långt överensstämde strukturen med upplägget av ASF/LE:s matchningsmöten. Men i SAG:s möten deltog även andra aktörer, däribland företrädare för olika bostadsföretag, Fastighetsägareföreningen och Hyresgästföreningen. Sistnämnda parter tog alltså del av

⁴⁸⁸ Sahlin 1996: 153.

⁴⁸⁹ Fastighetsnämnden 1981. Avtal 1981-02-07, § 2.

⁴⁹⁰ Fastighetsnämnden 1985. Avtal 1985-05-21, ingressen.

sekretessbelagda och integritetskänsliga uppgifter om klienternas bakgrund och sociala problematik, visserligen mot tystnadslöften. SAG:s tillvägagångssätt framstår idag, 30 år senare, som ytterst märkligt. Bostadsföretagens företrädare hade således en mycket stark roll och förhandlingsposition vid fördelning av andrahandslägenheter och kunde också vid sittande sammanträde fråga ut bostadssekreterarna om klienternas sociala problem och där- efter blockera att en viss klient tilldelades en bostad (se vidare underrubrik nedan).

Vid SAG:s möten fördelades företrädesvis lägenheter i andra hand, vilka internt inom gruppen benämndes avtalslägenheter. De kan jämföras med dagens övertagbara lägenheter. SAG hanterade inte träningslägenheter eftersom socialförvaltningarna själv förfogade över dem. Vid ASF/LE:s möten matchades även genomgångslägenheter, som av områdesföreträdarna i vissa fall sågs som träningslägenheter och som ett steg i klienternas fortsatta boendekarriärer.

En betydande skillnad mellan de olika forumen gällde föredragningen och dokumentationen av enskilda ärenden. Inför SAG:s möten skulle det finnas ett skriftligt underlag om varje enskilt ärende och den utarbetades av den lokala företrädare som ansvarade för ärendet. Bostadssekreterarna använde ett enkelt mallformulär som de själva utformat. Förslag till lägenhet lades fram av Bostadsbyrån, vilket gjorde att det aldrig uppstod någon konkurrens mellan bostadssekreterarna om en viss bostad. Besluten sammanfattades i minnesanteckningar av mötesordföranden, till skillnad från ASF/LE:s möten. Vid de senare mötena saknades även skriftligt underlag om aktuella ärenden – all presentation skedde muntligt vid sittande möte. Vid SAG:s möten utgick deltagarnas diskussioner från den enskilda *klienten*, medan utgångspunkten vid ASF/LE:s matchningsmöten i stället var de enskilda *lägenheter* som fanns upptagna i den s.k. fördelningsfilen och som varje områdesföreträdare hade tagit del av före det veckovisa matchningsmötet.

Det var också stor skillnad mellan antalet lägenheter som fördelades under de två perioderna. Vid mötet i mars 1993 omtalade mötets ordförande att enbart 35 kontrakt hade förmedlats vid SAG:s månatliga möten alltsedan gruppens tillkomst i juni 1991, av vilka de privata fastighetsägarna hade svarat för strax över hälften. Det rörde sig således om ytterst få lägenheter under 22 månader, vilket är förvånansvärt då SAG enligt avtalet hade access till 300 lägenheter *per år*. Orsaken var enligt Ingrid Sahlin att socialtjänstens egen personal inte ansåg att fler klienten då var ”mogna för eget boende”,⁴⁹¹ dvs. inte bedömdes klara eget boende. Under ASF/LE:s matchningsmöten från 2018 och framåt fördes ingen statistik över antalet *matchade* lägenheter, så utgångspunkten för jämförelsen blir i stället antalet kontrakt som LE tecknade avseende både genomgångs- och övergångslägenheter. Skillnaderna är oerhört stora. År 2019 tecknade LE totalt 760 andrahandskontrakt, år 2020 ingicks 546 kontrakt. Den senare nedgången var en konsekvens av ASF:s restriktiva riktlinjer som beträffande andrahandslägenheter trädde i kraft i september 2019.

⁴⁹¹ Sahlin 1992: 20.

En annan skillnad var provperiodens längd innan klienten kunde överta förstahandskontraktet. Enligt 1981 års anvisningsavtal uppgick provperioden till sex månader, tio år senare var den tolv månader. Under tiden med ASF/LE:s matchningsmöten varierade provperioden betydligt mellan fastighetsägarna, där minimitiden var och fortfarande är cirka tolv månader.

En likhet gäller mellan dåtid och nutid är den begränsade tidsperiod under vilken både SAG och matchningsgruppen i ASF/LE:s regi var i funktion – drygt 2,5 år. Anledningen till att de upphörde skilde sig dock åt. När ASF/LE:s matchningsgrupp upphörde i februari 2021 var motivet förvaltningsinternt, nämligen ledningens ambition att koncentrera all administration av andrahandslägenheter till ASF:s bokningsfunktion. Avvecklingen av SAG var däremot en följd av rikspolitiska beslut. Bildtregeringens systemskifte inom bostadspolitiken innebar att central lagstiftning inom området upphörde att gälla vid halvårsskiftet 1993, däribland lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt som använts som påtryckningsmedel för att få privata fastighetsägare att ingå lokala anvisningsavtal. När riktningen på förändringens vindar var tydlig beslöt Fastighetsägareföreningen att redan i september 1992 säga upp samarbetsavtalet med Malmö kommun till utgången av mars 1993. Därefter har det inte funnits några bostadspolitiska verktyg som kommunerna har kunnat använda sig av för att tvinga privata fastighetsägare att förmedla hyresbostäder till personer som inte på egen hand kan få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. De allmännyttiga bostadsbolagen kan kommunerna själva påverka genom ägardirektiv, även om det finns skånska kommuner som har försvårat det för hemlösa att få en bostad. En ny bostadsförsörjningslag antogs vid millennieskiftet, men den har enligt min mening inte haft något större betydelse.⁴⁹²

Om interaktionen vid SAG:s möten i början av 1990-talet

Med utgångspunkt från Ingrid Sahlins minnesanteckningar från SAG:s möten (januari 1992 – mars 1993) och analysen i hennes avhandling, framträder en sammansatt bild av interaktionen vid dessa möten. Ett bestående intryck är fastighetsägarnas detaljerade *utfrå-
ningar* av socialtjänstens företrädare om de föreslagna hyresgästernas sociala problembild, där fastighetsägarnas representanter ville ha utfästelser av bostadssekreterarna om presumtiva hyresgästersandel och att de kunde ”klara eget boende” och inte riskerade att orsaka problem för vare sig grannar eller hyresvärdar. Företrädarna för Fastighetsägareföreningen och MKB verkade eftersträva hållbara utfästelser från socialtjänsten för att vid behov kunna friskriva sig själva från allt ansvar om det uppstod störningar eller dylikt.

Det fanns vid SAG:s möten en samsyn mellan å ena sidan vissa bostadssekreterare och å andra sidan fastighetsägarna och mötets ordförande om att det var ”nödvändigt” att soci-

⁴⁹² SFS 2000:1383. I lagen har sedan 2014 inarbetats preciserings- och tydliggöringar av kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen, men den innehåller fortfarande inga åtgärder av sanktionskaraktär i den mån det skulle behöva vidtas gentemot vissa kommuner.

altjänsten ibland vidtog direkt olagliga åtgärder för att kunna avhysa icke-önskvärda hyresgäster, även om bostadssekreterarna för sin del använde olika eufemismer för att beskriva denna åtgärd ("slängt ut folk, "avbryter det"; se avsnitt 6.6.2).⁴⁹³ Sådana utfästelser kunde ses som en eftergift till fastighetsägarna för att understryka att socialtjänsten inte tvekade att vidta en sådan åtgärd om det ur socialtjänstens och bostadsföretagets synvinkel ansågs behövt, och såsom ett sätt att öka fastighetsägarnas tillit. Notabelt var att detta inte ifrågasattes av övriga närvarande bostadssekreterare eller av mötets ordförande, som tvärtom lovordade det. Tillkomsten av Lägenhetsenheten kan ses som en garanti för att sådana lagöverträdelse inte skulle upprepas.

Avvikande uppfattningar mellan mötesdeltagarna gällde bl.a. synen på hyresskulder till andra hyresvärdar samt eventuella betalningsanmärkningar. Det senare var enligt 1991 års avtal inte ett hinder för en bostadssökande klient att erhålla en lägenhet via SAG, men trots det hände det att fastighetsägare lyfte fram och viftade med "betalningsanmärkningskortet" inför socialtjänsten och mötets ordförande. Sammanfattningsvis var det den hemlösa klientens historia, problem och beteende och socialtjänstens planerade tillsyn som dominerade mötesdiskussionerna i SAG vid denna tid.

ASF/LE:s matchningsmöten

Efter det att SAG hade avvecklats 1993 kom socialtjänstens andrahandslägenheter att anskaffas och hanteras på lokal nivå vid respektive socialförvaltning. Från 1996 utfördes samma uppgifter i stadsdelsförvaltningarna men utan att det förekom någon samsyn mellan stadsdelarna. Anskaffning och förvaltning av lägenheter centraliserades dock 2005 genom tillkomsten av Lägenhetsenheten, medan ansvaret för tillsynsverksamheten fortsatte att vara kvar på lokal nivå åtskilliga år framåt. Andrahandslägenheter proportionerades ut genom en särskild fördelningsnyckel, som årligen justerades och som utgick från "relationen mellan antalet hemlösa och det antal lägenheter respektive stadsområde disponerar". Avsikten var "att få en balans i de resurser som stadsområdena kan erbjuda så att det finns en likhet över staden".⁴⁹⁴

Efter ASF:s tillblivelse inledde förvaltningen i maj 2018 en ny variant av centralt matchningsförfarandet i samarbete med LE. Jämfört med den utdragna processen när 1991 års bostadsanvisningsavtal kom till, var ASF:s planering inför 2018 års matchningsförfarande obefintlig. Inte ens samarbetsparten LE var involverad i någon förberedande planering inför uppstarten, och detsamma gällde socialtjänstområdenas företrädare i detta forum. Några uppföljningsmöten mellan parterna förekom överhuvudtaget inte under de cirka 2,5 år som matchningen pågick i ASF/LE:s regi.

Uppläggningsen och genomförandet skilde sig i flera avseenden från motsvarande mötena 1991–1993 i SAG:s regi. Företrädare för fastighetsägarna ingick inte i ASF/LE:s

⁴⁹³ Se vidare Sahlin 1996: 316.

⁴⁹⁴ KF bihang nr 18/2015: 7.

möten, men i samarbetsavtalen mellan Malmö kommun och två bostadsföretag (MKB och Trianon) finns detaljerade villkor för att bostadsföretaget ska acceptera matchningsgruppens förslag till hyresgäster till övergångslägenheter.⁴⁹⁵ Som framgår ovan svarade områdesföreträdarna för muntliga presentationer av sina kandidater till lediga övertagbara lägenheter. Presentationerna varierade betydligt i kvalitet mellan områdesföreträdarna, och ibland var de inte tillräckligt underbyggda. Det slutgiltiga valet av klient till en viss lägenhet förutsatte i praktiken att socialtjänstområdenas företrädare var överens vid matchningsmötet, och så var nästan alltid också fallet men det förekom konkurrens om vissa lägenheter. Kriterierna baserades på en ofärdig prioriteringslista där barnperspektiv, hemlöshetens längd och kostnader för externt tillfälligt boende var några komponenter att ta hänsyn till, men som inte innehöll någon klargörande anvisning om hur dessa kriterier skulle viktas inbördes.

ASF:s restriktiva riktlinjer för bistånd till boende och exkluderingen av strukturellt hemlösa barnfamiljer från möjlighet att erhålla en andrahandslägenhet, är ett bestående intryck av ASF/LE:s matchningsmöten sedan vägledningen började tillämpas fullt ut i september 2019. Det hindrar inte att den kommunövergripande matchningen sedan 2018 har haft stor betydelse för de klienter som därigenom har erhållit antingen en genomgångslägenhet eller en övertagbar lägenhet.

Bokningscentralens övertagande av matchningen

BC:s ansvar för matchning av andrahandslägenheter är av sent datum och har enbart pågått sedan slutet av februari 2021. Vissa preliminära slutsatser kan dock redan nu lyftas fram. En första är att det *till viss del* har skett en maktförskjutning från socialtjänstområdena till BC. Det var en utveckling som boendesektionernas ledning motsatte sig när det stod klart att förvaltningsledningen skulle genomdriva denna organisationsförändring. Valet av klienter som är aktuella att beviljas bistånd, exempelvis till en övergångsbostad, beslutas liksom tidigare på lokal nivå. Någon annan ordning har aldrig varit aktuell. Ansvarsfördelningen som för närvarande tillämpas mellan lokal och central nivå *inom* ASF uppvisar en del slående likheter med tidigt 1990-tal, då socialförvaltningarna beslöt vilka klienter som skulle matchas i SAG medan Bostadsbyrån stod för urvalet av lägenheter. En skillnad jämfört med SAG:s möten är dock att förvaltningarnas bostadssekreterare då var närvarande för att argumentera för sin sak gentemot *fastighetsägarna*, vilket sedan dess inte har varit aktuellt.

En skillnad *inom* Bokningscentralen gäller handläggningen av klienter som är aktuella för övergångslägenheter via Bostad först-verksamheten respektive de som matchas till andra övertagbara lägenheter. Sedan maj 2021 har BC övertagit ansvaret för matchningen av klienter till lägenheter som är avsedda för Bostad först. I likhet med tidigare gör Bostad

⁴⁹⁵ Dessa samarbetsavtal gäller fortfarande, och förväntas under hösten 2021 utökas med Rosengårds fastighets AB. Se vidare avsnitt 4.5.

först-verksamheten en avstämning med berörd klient när BC väl har behandlat ärendet. Hen erbjuds en visning av lägenheten tillsammans med en företrädare för Bostad först. Om klienten avböjer erbjudandet blir hen senare erbjuden en ny lägenhet.⁴⁹⁶ Både visningsförfarandet och möjligheten att kunna tacka nej till en bostad och ändå få ett nytt erbjudande, är unikt för denna grupp av klienter, men samtidigt en självklarhet för bostadssökande som står i kö till en lägenhet via Boplats Syd. Övriga som matchas via BC saknar än så länge den möjligheten.

Vid Bokningscentralens matchningsmöten deltar anställda inom sektionen tillsammans med en representant för sektionen Tillfälligt boende utan stöd (TBUS) och en företrädare för LE som i förväg kontrollerar förekomsten av eventuella hyresskulder till Malmö kommun eller om det finns andra noteringar i LE:s databas som kan utgöra hinder för att klienten ska kunna få en andrahandslägenhet. En avgörande skillnad jämfört med tidigare matchningsforum är att IFO-verksamhetens boendesektioner inte längre är en deltagande part vid fördelningen av *lägenheter*, vilket att döma av bochefernas reaktioner under sommaren 2020 (se avsnitt 5.1) har inneburit en omställningsprocess för boendesektionerna. Socialsekreterarnas roll gentemot Bokningscentralen är mestadels av utredande karaktär. I det avseendet kan boendesektionerna jämföras med en beställarfunktion medan Bokningscentralen närmast kan liknas vid en utförarverksamhet. Liksom under tiden med SAG lämnar boendesektionerna in matchningsformulär för varje klient som beviljas bistånd till en lägenhet i andra hand – ett helt nytt förfarande jämfört med vad som gällde under tiden med ASF/LE:s matchningsförfarande.

C. Hur har målgruppen för sociala andrahandslägenheter definierats och förändrats över tid? Vilka har prioriterats och vilka har exkluderats?

En person som ansöker om bistånd enligt SoL genomgår hos socialtjänsten en process där hen konstrueras som en klient. Vissa egenskaper och omständigheter hos den sökande är avgörande medan andra inte är det. Utgången av prövningen avgör i slutändan om biståndsansökan till boende ska bifallas, avslås eller avvisas. En viktig aspekt i socialtjänstens bedömning är huruvida den sökandes problem passar in i någon av de problemkategorier som IFO-verksamheten tillämpar och som är en förutsättning för att bistånd ska kunna bifallas. Om den sökandes problembild, enligt socialsekreterarens uppfattning, inte överensstämmer med förvaltningens egna uppställda kriterier avslås ansökan. Men det kan också hända – som framgått av våra intervjuer vid ASF:s boendesektioner – att samtalet med den sökande inte har ”översatts” till en ansökan och därmed inte har utretts i formell mening, utan i stället har betraktats som ”rådgivande samtal” och därmed avvisats. Är det inte uppenbart att personen enbart önskar allmänna upplysningar om rätt till bistånd ska, som JO har påpekat i olika beslut, den enskildes begäran ses som en framställning om

⁴⁹⁶ ASF 2021.

bistånd och därmed avgöras genom ett formellt beslut.⁴⁹⁷ I mina intervjuer har det dock explicit framkommit att det finns sektioner som på felaktiga grunder har underlåtit att fatta formella beslut i ärenden om bistånd, dock oklart i vilken omfattning.

Målgrupp

Socialtjänstens målgrupp som anses vara berättigad till t.ex. bistånd till en andrahandslägenhet har över tid förändrats genom att *målgruppen* har avgränsats på olika sätt.⁴⁹⁸ Ingrid Sahlin visar i sin avhandling att bostadssekreterarna vid socialförvaltningarna i Malmö förändrade sina uppfattningar under 1990-talets första hälft om vilka prioriteringskriterier som skulle gälla för att en klient skulle beviljas bistånd till en andrahandslägenhet. I början av år 1990 ansåg de att hemlöshetens längd och behovet av en bostad var avgörande, och med behov jämfördes svårigheter att på egen hand erhålla en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.⁴⁹⁹ Fyra år senare, efter det att bostadssekreterarna haft nära kontakter med fastighetsägare både i Samarbetsgruppen och separat rörande den egna förvaltningens andrahandslägenheter, hade deras uppfattningar svängt betydligt. Vid den senare tidpunkten, i början av 1994, hade de i större utsträckning anammat hyresvärdarnas synsätt beträffande kravet på att presumtiva hyresgäster måste "klara eget boende" för att kunna få en lägenhet. Klienter med missbruksproblem ansågs inte uppfylla nämnda krav, inte heller de som ansågs vara "omotiverade". Av samma anledning avvisades klienter som tidigare hade "misslyckats" i socialtjänstens bostäder, även om det fanns tillgängliga lägenheter att upplåta i andra hand.⁵⁰⁰

Avgörande för om en klient vid denna tid skulle beviljas en lägenhet i andra hand var således inte huruvida klienten var socialt eller strukturellt hemlös, utan snarare en prognos av den enskilda klientens möjlighet att "klara eget boende". Ingrid Sahlin visar i sin aktstudie från 1992, vid en av Malmös socialförvaltningar, att barnfamiljer som vräkts från en tidigare bostad pga. hyresskulder relativt snabbt kunde anträda vägen tillbaka till ett eget kontrakt efter en viss "karenstid" på den sekundära bostadsmarknaden. Efter det att avhysningen verkställdes tillhandahöll förvaltningen nästan omgående andrahandslägenheter åt dessa familjer. Sahlin drar följande slutsats om den dåvarande socialförvaltningens synsätt och handläggning av bostadslösa barnfamiljer:

En generell praxis är att prioritera barnfamiljer för att undvika att barn tvingas uppleva dramatiska vräkningar, ett kringflackande liv eller ett boende på hotell eller härbärge. Det medför dels en mer välvillig attityd till hyresskulder hos barnfamiljer, dels att dessa prioriteras i övergångslägenheterna om de trots allt blivit vräkta.⁵⁰¹

⁴⁹⁷ JO 2002/03 s. 218.

⁴⁹⁸ Löfstrand 2017: 182.

⁴⁹⁹ Sahlin 1996: 282.

⁵⁰⁰ Ibid.: 300.

⁵⁰¹ Sahlin 1992: 13.

Det faktum att barnfamiljer gavs en prioriterad ställning i början av 1990-talets Malmö kan inte enbart förklaras med att den aktuella socialförvaltningen tillämpade ett barnperspektiv som i det avseendet låg väl i linje med 1989 års konvention om barnets rättigheter ("barnkonventionen"), till skillnad från hur samma fråga numera hanteras vid ASF. Det låg också i linje med att hemlösa barnfamiljer bedömdes klara eget boende, trots avhysningar pga. ackumulerade hyresskulder, till skillnad från klienter med fängelse- eller institutionsvistelser bakom sig.

Denna prioritering var också ett medvetet val från bostadssekreterarnas sida för att framstå som trovärdiga i kontakterna med fastighetsägarna och inte acceptera potentiella hyresgäster som *på förhand* inte bedömdes klara eget boende. MKB:s företrädare i bostadsanvisningsgruppen var också mycket nöjd med samarbetet med bostadssekreteraren vid den aktuella socialförvaltningen: "Jag menar, vi har ju i princip samma inställning. Jag hör ju på NN att dom här människorna som NN tar upp och betraktar som att dom har möjlighet ... då litar jag på NN."⁵⁰²

Det finns här anledning att göra en viss utvikning. Att göra säkra antaganden om hur utsatta människors kan "klara eget boende" är vanskligt. Följande exempel framstår därför som något av ett tidlöst observandum: "H13" var benämningen på ett projekt som startats i Hannover 1994 av en diakonal organisation där man i ett för ändamålet nybyggt kategorihus tillhandahöll bostäder med förstahandskontrakt åt tolv ensamstående hemlösa med en mångårig och svår social problematik bakom sig. Vid sjuårsuppföljningen i maj 2001 bodde sex av de första hyresgästerna fortfarande kvar i H13, medan tre hade flyttat till andra fullvärdiga bostäder och en person hade avlidit; för två personer var det oklart vad som hade hänt efter det att de flyttat från H13 eftersom forskarna inte lyckades få kontakt med dem.⁵⁰³ De involverade socialarbetarnas inledande prognoser om hur det skulle utvecklas för dessa hyresgäster visade sig ofta vara felaktiga:

Vissa boende som enligt socialarbetarna löpte stor risk att bli av med sina bostäder igen eftersom de bott på institution i många år blev tvärtom mycket stadgade. Deras behov av stöd hade minskat och om de hamnade i en krissituation kontaktade de själva de sociala myndigheterna. Andra boende som hade en mycket positiv prognos i början (litet vårdbehov, inga särskilda risker) hamnade tvärtom i krissituationer [...].⁵⁰⁴

Från början av 1990-talet och fram till maj 2019 omfattade målgruppen för socialtjänstens andrahandslägenheter i Malmö vad som senare har kommit att benämnas socialt och strukturellt hemlösa. I början av 2004 noterade Stadskontoret i sina årliga redogörelser om insatser för kommunens bostadslösa klienter, att "personer som saknar egen försörjning och referenser har svårigheter att finna ett boende [på egen hand]"⁵⁰⁵ vilket medförde de befann

⁵⁰² Ibid.: 20.

⁵⁰³ Busch-Geertsema 2005: 23.

⁵⁰⁴ Busch-Geertsema 2001: 258.

⁵⁰⁵ Stadskontoret 2004a: 1.

sig i en utsatt social situation, även om de saknade en bakomliggande social problematik. Antalet bostadslösa personer med bristande förankring på bostadsmarknaden uppgick vid tvärsnittsräkningen den 1 oktober 2004 till 525 vuxna personer, vilket var den enskilt största kategorin för att förklara bostadslöshetens orsaker.⁵⁰⁶ Avregleringen av bostadsmarknaden hade allt sedan halvårsskiftet 1993 bidragit till att socialtjänsten i allt högre grad blev den sista bastionen som hemlösa, vilka var uteslagna från den ordinarie bostadsmarknaden, kunde vända sig. Det var vid denna tid aldrig aktuellt – till skillnad från vad som nu utgör ASF:s policy – att exkludera hemlösa barnfamiljer även från den *sekundära* bostadsmarknaden och därmed förvägra dem en dräglig boendemiljö genom att hyra en social lägenhet i andra hand.

Därefter har det utvecklats manifesta exkluderingskriterier i ASF:s vägledning för bistånd till boende (2019, 2020) som på ett synnerligen effektivt sätt har lett till att bl.a. barnfamiljer med utländsk bakgrund utesluts och deras behov av bistånd ifrågasatts. Det måste ses som en medveten strategi av förvaltningsledningen och ASN:s presidium. I kapitel 3 redogörs bl.a. för bakgrunden till förvaltningens restriktiva riktlinjer, som tveklöst kan förklaras av ASF:s väsentligt ökade kostnader för externa och akuta boendelösningar. Enligt Stadskontoret ökade ASF:s boendekostnader för hemlösa från 78 till 509 miljoner kr under perioden 2006–2019.⁵⁰⁷ Vägledningen har dock paketerats in för att framstå som mer oantastlig och inte som en fråga om knappa resurser. ASF:s företrädare och nämndsordföranden har ständigt upprepat att riktlinjerna inte innebär någon förändring, eftersom de enbart är en anpassning till gällande rättspraxis på området. I kapitel 3 analyseras dessa argument och jag kan där visa att ASF:s riktlinjer inte har föregåtts av en systematisk genomgång av samtliga relevanta domar, och förvaltningens slutsatser är därför missvisande och felaktiga.

Det bärande temat i ASF:s vägledning från 2019 är att ”strukturellt” respektive ”socialt” hemlösa är diametralt skilda grupper eftersom orsakerna till deras hemlöshetssituation är olika. I vägledningen dras i praktiken en skarp skiljelinje mellan dessa grupper av hemlösa eftersom den förra av ASF inte anses befinna sig i en socialt utsatt situation och därmed inte berättigad till bistånd till en andrahandsbostad. Kort sagt: en grupp av hemlösa som exkluderas (avvisas) från möjligheten att erhålla bistånd till boende enligt SoL 4:1, trots att de är uteslagna från den ordinarie bostadsmarknaden och själva saknar förmåga att ordna en dräglig boendesituation. För denna grupp av hemlösa återstår att varje vecka ansöka om nödprövning och nödbistånd med eventuell placering i tillfälliga boenden som kan variera över tid. Vissa barnfamiljer lyckas så småningom få en lägenhet via Boplats Syd, medan andra är hänvisade till trångboddhet och fortsatt osäkra boendeförhållanden på ASF:s ensidigt formulerade villkor. Om bl.a. dessa konsekvenser handlar min och Ingrid Sahllins kommande rapport med fokus på ASF:s handläggning av nödprövning/nödbistånd.

⁵⁰⁶ Stadskontoret 2004b: 5.

⁵⁰⁷ Stadskontoret 2020b: 15–16.

Socialstyrelsen har nyligen i en rapport om att förebygga och motverka hemlöshet indirekt kritiserat Malmös och Göteborgs vägledning/rutinbeskrivning, som båda trädde i kraft i maj 2019 och som utgår från samma exkluderande synsätt, även om de skiljer sig åt. Om dessa kommuners syn på socialt och strukturellt hemlösa och rätt till bistånd för boende, påpekar Socialstyrelsen: ”Skillnaden mellan dessa gruppers situation kan vara hårfin och den enskildes förhållanden kan variera över tid. Det är känt att ju längre en person befinner sig i hemlöshet, desto svårare kan den sociala situationen bli.”⁵⁰⁸ Detta konstaterande gäller även strukturellt hemlösa barnfamiljer:

Många av de barnfamiljer som saknar stadigvarande boende betraktas som strukturellt hemlösa. Barnfamiljer som under lång tid tvingas bo mycket trångt och flytta runt i olika kortsiktiga boendelösningar utsätts för stor press. Det har negativ påverkan på samspelet i familjen och barnens situation vad gäller skolprestationer, möjlighet till kamratkontakter och fritidssysselsättningar. [...] Detta kan i sin tur leda till att situationen förvärras och sociala problem kan uppstå eller förstärkas.⁵⁰⁹

Socialstyrelsen noterar också – med förvåning, som jag tolkar det – att vare sig Göteborgs eller Malmös styrdokument inkluderar ”hemlösa barnfamiljer som en grupp med speciella svårigheter för vilken socialtjänsten har särskilt ansvar att lösa boendesituationen”.⁵¹⁰ Göteborgs kommun har dock valt att i ett viktigt avseende kritiskt ompröva sina rutiner gentemot barnfamiljer. Sedan den 1 oktober 2020 har beslutsperioden utvidgats från 7 till 30 dagar i syfte att

... öka stabilitet och trygghet för barnfamiljerna genom att den stress och oro som följde av de tidigare veckovisa besluten reduceras.⁵¹¹

Den insikt som denna skrivning ger uttryck för saknas däremot hos ASF. Den veckovisa omprövningen av nödbiståndet är således oförändrad, vilket snarast är en logisk konsekvens av att barnperspektivet inte beaktades i förvaltningens interna arbete vid utformningen av de nya riktlinjerna. Som framgår av avsnitt 3.1.1 valde arbetsgruppen under våren 2019 att *inte* involvera avdelningens egen barnrättsstrateg i det interna arbetet med vägledningen, vilket framstår som ytterst anmärkningsvärt.

Frivilliga organisationer såsom Skåne Stadsmission och fackliga organisationer som Akademikerförbundet SSR, ASN-ledamöter från Vänsterpartiet och Miljöpartiet samt anställda inom ASF har kraftigt protesterat mot utvecklingen och konsekvenserna av 2019 års vägledning – men hittills utan framgång. ASF:s ledningsstruktur är oförändrad, en förödande tystnadskultur har utvecklats bland personalen, anställda i nyckelpositioner har slutat – ändå har varken utformningen eller tillämpningen av vägledningen förändrats. *Quo vadis ASF?*

⁵⁰⁸ Socialstyrelsen 2021:26.

⁵⁰⁹ Ibid.

⁵¹⁰ Ibid.: 24.

⁵¹¹ Göteborgs stad 2020: 4.

Det korta och överraskande svaret på den tredje forskningsfrågan är alltså att hemlösa barnfamiljer utan klart uttalade sociala problem prioriterades vid fördelningen av andrahandskontrakt på Malmös sekundära bostadsmarknad från 1990-talet och fram till 2019, då de tvärtom kommit att helt exkluderas från denna marknad.

Referenser

- Akademikerförbundet SSR (2021) *Skrivelse till ledamöter och ersättare i Arbetsmarknads- och socialnämnden*. Daterad 2021-01-27.
- Andersson, Helge (1988) Så har Malmö utvidgat sitt område. Elbogen. *Malmö Fornminnesförenings tidskrift*, s. 155–195.
- Andersson, Ted (2016) *Har Malmö kommuns köp av bostadsrätter påverkat priser på bostadsmarknaden och i så fall i vilken utsträckning?* Rapport från Limhamns mäklare. Daterad 2016-09-27.
- Bengtsson, Bertil, Richard Hager & Anders Victorin (2018) *Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom*. Nionde uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Bengtsson, Bo (2013) Sverige – kommunal allmännytta och korporativa särintressen. I: Bo Bengtsson (red.) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Andra uppl. Malmö: Égalité bokförlag.
- Bengtsson, Bo, Clarissa Kugelberg & Gunnar Myrberg (2009) Föreningsliv, delaktighet och lokal politik i det mångkulturella samhället – ett inledande perspektiv. I: Bo Bengtsson & Clarissa Kugelberg (red.) *Föreningsliv, delaktighet och lokal politik i det mångkulturella samhället*. Malmö: Égalité bokförlag.
- Björkhagen Turesson, Annelie (red.) (2019) *Hemlösa barns vardagsliv i Malmö – utifrån ett barnrättsperspektiv*. FoU-rapport 2019:4. Malmö: Malmö stads FoU-enhet och Malmö universitet.
- Boverket (2016) *Trångboddheten i storstadsregionerna*. Rapport 2016:28. Karlskrona: Boverket.
- Brunsson, Nils (2006) Administrative reforms as routines. *Scandinavian Journal of Management*, 22: 243–252.
- Busch-Geertsema, Volker (2001) När hemlösa själva får bestämma – bostäder åt hemlösa i Tyskland. I: Expert- och forskningsrapporter. *Bilagedel till slutbetänkande av Kommittén för hemlösa*, SOU 2001:95.
- Busch-Geertsema, Volker (2005) *Från härbärge till egen bostad. Uppföljning av projektet H13 i Hannover sju år senare*. Malmö: Égalité bokförlag.
- Danielsson, Emelia & Mia Hemmestad (2018) Förutsättningar för ensamkommande över 18 år att bo kvar i kommunen. SKR:s webbplats, publ. 2018-10-18.
- Edgar, Bill & Henk Meert (2005) *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness*. Bryssel: FEANTSA.
- Engellau, Patrik (1982) *Strategier för decentralisering att effektivisera offentlig förvaltning*. Stockholm: Liber.

- Fastighetsägareföreningen för södra Skåne (1992) Skrivelse 1992-09-30 från Fastighetsägareföreningen till Fastighetsnämnden i Malmö kommun.
- Fjellman, Elin (2019) L står fast vid löftet att ge barnfamiljer förtur i kön. *Sydsvenskan*, 15.7.2019.
- Fjellman, Elin (2021) Jammeh: "Har förtroende för vår förvaltningschef". *Sydsvenskan*, 11.6.2021.
- Franzén, Mats (2006) I fråga om makt. Diskurser, resurser, kontexter. I: Ted Goldberg (red.) *Samhällsproblem*. Sjätte uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Fredricson, Ian & Roland Svensson (1999) *Inventering av Andrahandsuthyrning samt upplåtelse av lägenheter inom SDF:nas IOF-enheter*. Konsultrapport. Stockholm: Komrev.
- Glimberg, Martina (2019a) Skärpta reglerna: "Det finns inget barnperspektiv i det här." *Sydsvenskan*, 19.6.2019.
- Glimberg, Martina (2019b) Fackförbund varnar för kaos för hemlösa familjer. *Sydsvenskan*, 25.6.2019
- Glötz Stade, Natalie (2018) Rättsfallskommentar: HFD 2017 ref. 33. Socialnämndens yttersta ansvar i akuta nödsituationer – ett negligerat ansvar? *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (1): 123–135.
- Grander, Martin (2015) Allmännyttans samhällsansvar. I: Tapio Salonen (red.) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber.
- Grander, Martin (2020) *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskäl?* Stockholm: SNS Förlag.
- Gustafsson, Håkan (2003) *Rättens polyvalens. En rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*. Doktorsavhandling. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Göteborgs stad (2020) *Rutin nödprövning/nödbistånd boende*. Senaste revidering 2020-11-17.
- Hagström, Bo & Harry Petersson (2000) *Stadsdelarna i Malmö. En demokratiutvärdering*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Hirschman, Albert O. (2008/1970) *Sorti eller protest. En fråga om lojaliteter*. Lund: Arkiv förlag.
- Hjelm, Krister (2013) *100 år med bostadsförmedlingen i Malmö*. Malmö: Boplat Syd.
- Holappa, Tim (2020) *Reflektioner om socialtjänstens arbete med sociala bostadskontrakt ur ett juridiskt perspektiv*. Paper presenterat vid seminarium den 27.10.2020 vid Malmö universitet.
- Holmqvist, Leif & Rune Thomsson (2019) *Hyreslagen. En kommentar*. Tolfte uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.

- HSLF-FS 2021:31. *Socialstyrelsens kungörelse om ändring i allmänna råden (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Hydén, Håkan & Karsten Åström (2012) Ställningstagande strider mot forskning. *Sydsvenskan*, 27.2.2012.
- Hörnqvist, Magnus (2012) *En annan Foucault. Maktens problematik*. Stockholm: Carlsons.
- Johansson, Roine (2007/1992) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Doktorsavhandling. Tredje uppl. Lund: Arkiv förlag.
- Järvinen, Margaretha & Nanna Mik-Meyer (2003) Indledning: At skabe en klient. I: Margaretha Järvinen & Nanna Mik-Meyer (red.) *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Köpenhamn: Hans Reitzels forlag.
- Knutagård, Marcus (2009) *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Doktorsavhandling. Malmö: Égalité bokförlag.
- Knutagård, Marcus (2012) Hemlösa barn och ojämlikhet i hälsa. En redogörelse för forskningsläget. I: Marie Köhler (red.) *Barn i Malmö. Skilda livsvillkor ger ojämlik hälsa*. Malmö: Kommission för ett socialt hållbart Malmö ("Malmökommissionen").
- Levin, Claes (2008) Det sociala arbetets moraliska bas. I: Hans Swärd & Marie-Anne Egerö (red.) *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu*. Malmö: Égalité bokförlag.
- Liberalerna Malmö (2018) *Ett Malmö som håller ihop. Kommunpolitiskt handlingsprogram 2018–2022*. Malmö: Liberalerna Malmö.
- Lindstein, Thomas (1995) *Vändpunkten. Att arbeta med barn till alkoholister*. Stockholm: Förlagshuset Gothia.
- Lipsky, Michael (2010/1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Andra utvidgade uppl. New York: Russell Sage Foundation.
- Länsstyrelsen Skåne (2014) *Protokoll. Slutlig rösträkning och mandatfördelning*. (Dnr 201-22208-14)
- Länsstyrelsen Skåne (2018) *Protokoll. Slutlig rösträkning och mandatfördelning*. (Dnr 201-25472-18).
- Löfstrand, Cecilia (2005) *Hemlöshetens politik – lokal policy och praktik*. Doktorsavhandling. Malmö: Égalité bokförlag.
- Marcusson, Lena (2010) Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (3): 241–254.
- Mikkelsen, Jens (2021a) Facken överens: Vill inte ha kvar socialdirektör. *Sydsvenskan*, 9.6.2021.

- Mikkelsen, Jens (2021b) Socialdirektören om stenhård kritik: Ledsen och bekymrad. *Sydsvenskan*, 10.6.2021.
- Mikkelsen, Jens (2021c) Politikerna kör över facket i chefsfrågan. *Sydsvenskan*, 27.6.2021.
- Mikkelsen, Jens (2021d) Stadsmissionen bekräftar kritisk hemlöshetsrapport. *Sydsvenskan*, 4.2.2021.
- MKB Fastighets AB (2019) *Riktlinjer för MKB:s uthyrning*. Giltiga fr.o.m. 1.4.2019.
- MKB Fastighets AB (2020) Skrivelse från förvaltningschef Mats Nilsson till Stadskontoret i Malmö kommun. Daterad 2020-09-14.
- MKB Fastighets AB (2021) *Riktlinjer för MKB:s uthyrning av bostäder*. Giltiga fr.o.m. 1.2.2021.
- MMP Sverige AB (u.å.) *Bilaga till avtal med SDF Kirseberg: Specifikation hotellbokning/boendebokning*. Odaterat dokument.
- MMP Sverige AB (u.å.) *Övergripande specifikation ”tillägg i boendebokningssystemet”*. Odaterat dokument.
- Möller, Tommy (1999) Hälsan tiger still? Om vanmakt, apati och liknöjdhet i svensk demokrati. I: Erik Amnå (red.) *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym, SOU 1999:113.
- Peczenik, Aleksander (1995) *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Persson, Andreas (2017) Mäklare ska jaga borätter åt Malmö stad. *Sydsvenskan*, 15.4.2017.
- Persson, Andreas & Olof Westerberg (2017) Oppositionen: Medier påverkade beslut. *Sydsvenskan*, 20.4.2017.
- Persson, Andreas & Olof Westerberg (2020) Hemliga uppgifter: MKB vill ha färre bidragstagare. *Sydsvenskan*, 26.9.2020.
- Peterson, Tomas, Mikael Stigendal & Björn Fryklund (1988) *Skånepartiet. Om folkligt missnöje i Malmö*. Lund: Arkiv förlag.
- Pleace, Nicholas (2018) *En handbok om Bostad först*. Göteborg/Malmö: Sveriges Stadsmissioner och Égalité bokförlag.
- Prop. 1992/93:242. *Om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor*.
- Prop. 2002/03:50. *Etikprövning av forskning*.
- Ristilammi, Per-Markku (2020) Malmö i världen – planeringstrender. I: *Malmö stads historia*. Nionde delen, band I, 1990–2020. Malmö: Malmö stad.
- Runquist, Weddig (2005) Recension av Margaretha Järvinen och Nanna Mik-Meyer, At skabe en klient [2003]. *Nordisk alkohol- och narkotikatidskrift*, 22 (5): 358–362.

- Runquist, Weddig (2012) *Legitimering av tvångsvård. Klienter och socialsekreterare om LVM*. Doktorsavhandling. Malmö: Égalité bokförlag.
- SACO, Vision, Kommunal & Ledarna (2021) *Gällande förordnande för förvaltningsdirektör Britt-Marie Pettersson vid Arbetsmarknads- och socialförvaltningen*. Skrivelse daterad 2021-06-04.
- Sahlin, Ingrid (1992) *Bostadslöshetskarriärer*. Paper presenterat vid 7:e Nordiska socialpolitiska forskarseminariet i Åbo den 22–24 augusti 1992.
- Sahlin, Ingrid (1994) *Den svärmätta hemlösheten. Ett diskussionsunderlag om förhållandet mellan hemlöshet, institutioner och definitioner*. Opublicerad rapport, juli 2004.
- Sahlin, Ingrid (1996) *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Doktorsavhandling. Lund: Arkiv förlag.
- Sahlin, Ingrid (1998) Klara eget boende. I: Verner Denvall & Tord Jacobson (red.) *Var-dagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Sahlin, Ingrid (2007) Den sekundära bostadsmarknadens följder och förändringar. I: Cecilia Hansen Löfstrand & Marie Nordfeldt (red.) *Bostadslös!* Malmö: Gleerups.
- Sahlin, Ingrid (2019) *Socialtjänstens trovärdighetsbedömningar. Tilltro och misstro vid handläggning av ekonomiskt bistånd*. Malmö: Égalité bokförlag.
- Salonen, Tapio (2012) *Befolkningsrörelser, försörjningsvillkor och bostadssegregation. En socio-dynamisk analys av Malmö*. Malmö: Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö ("Malmökommissionen").
- Salonen, Tapio (2020) Social omvandling och segregation. I: *Malmö stads historia*. Nionde delen, band I, 1990–2020. Malmö: Malmö stad.
- Samzelius, Tove (2020) *A vicious circle of silent exclusion. Family homelessness and poverty in Sweden from a single-mother perspective*. Doktorsavhandling. Malmö: Malmö universitet.
- Sjögren, Alf (2017) Malmö stad slutar köpa borätter till nyanlända. *Sydsvenskan*, 16.4.2017.
- Skåne Stadsmission (2021) Skrivelse till ASN med anledning av rapport från Akademikerförbundet SSR. Daterad 2021-01-29.
- Socialstyrelsen (1990) *Yttrande i mål nr 1755-1990*. Daterad 1990-08-23, dnr IF 252-17668/90.
- Socialstyrelsen (2000) *Hemlösa i Sverige 1999. Vilka är de och vilken hjälp får de?* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006) *Hemlöshet i Sverige 2005. Omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen (2013) *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2021) *Förebygga och motverka hemlöshet. Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOSFS 2013:1 (S) *Allmänna råd. Ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1992:24. *Avreglerad bostadsmarknad*. Delbetänkande av Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen.
- SOU 1992:47. *Avreglerad bostadsmarknad. Del II*. Slutbetänkande av Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen.
- SOU 1992:71. *Bostadsförmedling i nya former*. Betänkande av 1991 års Bostadsförmedlingsutredning.
- SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*. Slutbetänkande av Kommittén för hemlösa.
- SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag*. Slutbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst.
- Språkrådet (2014) *Myndigheternas skrivregler*. Åttonde uppl. Stockholm: Språkrådet.
- Språkrådet (2017) *Svenska skrivregler*. Fjärde uppl. [Red. Ola Karlsson]. Stockholm: Språkrådet.
- Statistiska centralbyrån (1983–2011) *Allmänna valen*. Del 2 t.o.m. publikation publicerad 1995, därefter del 3. (Resultat av val till kommunfullmäktige i Malmö.) Stockholm: SCB.
- Statistiska centralbyrån (2002) *Personer med utländsk bakgrund. Riktlinjer för redovisning i statistiken*. Meddelande i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik, 2002:3. Stockholm: SCB.
- Statistiska centralbyrån (olika årtal) *Befolkningsstatistik*. Stockholm: SCB.
- Strömberg, Håkan & Bengt Lundell (2018) *Allmän förvaltningsrätt*. 27:e uppl. Stockholm: Liber.
- Svenning, Olle (1998) Malmö. *Paradoxernas stad*. Stockholm: Boinstitutet.
- Vetenskapsrådet (2017) *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Vetenskapsrådet (u.å.) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stencil.
- Westerberg, Olof (2019) Den hemliga listan bakom Malmös nya mittenstyre – 56 löften som sprängde borgerligheten. *Sydsvenskan*, nätupplagan, 5.5.2019.
- Wångmar, Erik (2011) Stadsbegreppet i Sverige och i övriga Norden. *Nordisk Tidskrift*, (1): 49–56.

Källor Malmö kommun

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2017) *Bokningscentralen – projektdirektiv*. Daterad 2017-10-05.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2019a) *Vägledning bistånd boende och nödbistånd*. Daterad 2019-05-27.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2019b) *Beslutsmotivering och beslut nödprövning/nödbistånd*. Daterad 2019-05-27.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2019c) *Övergångsbestämmelser vid nödprövningar i befintliga ärenden*. Odaterad, men registrerad i ASF:s diarium 2019-08-26.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2019d) *Ny organisation genomgångsbostäderna*. Daterad 2019-07-20.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2019e) *Ny vägledning och rutin gällande boendebistånd till hushåll utan s.k. speciella svårigheter*. Skrivelse till boendesektionerna från avdelningschefer med ansvar för fokusområde vuxna, Anna von Reiss, Rebecca Bichis och Rikard Vroland. Odaterad, men registrerad i ASF:s diarium 2019-05-27.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2020a) *Vägledning för bistånd till boende*. Daterad 2020-06-01.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2020b) *Process nödbistånd. Med utgångspunkt i kärnprocess boende*. Powerpointpresentation. Odaterad presentation, men enligt uppgift publicerad i juni 2020.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2020c) *Vägledning gällande grundläggande stöd till hushåll med insats boende*. Daterad 2020-10-16.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2020d) *Rutin för tillämpning av egenavgifter för personer som har bistånd till boende med eller utan stödskydd samt personer som ej är placerade i HVB eller i familjehem (ej för missbruksvård)*. Odaterad, men registrerad i ASF:s diarium 2020-08-11.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2020e) *Inbjudan/kallelse till uppstartsmöte den 8 maj 2020 med arbetsgruppen rörande en central bokningsfunktion*.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2021) *Processkarta Bostad Först via Bokningscentralen*. Gäller fr.o.m. maj 2021.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (u.å.) *Bokningscentralen*. Powerpointpresentation. Odaterad, men publ. våren 2018.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (u.å.) *Processbeskrivning avseende matchning*. Odaterad men publ. sommaren 2020.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (u.å.) *Processkarta Central matchning av kommande andrahandskontrakt*. Odaterad, men publ. hösten 2020.

- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (u.å.) *Process för matchning av kommunalt andrahandskontrakt*. Odaterad.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2019) *Kartläggning av hemlösheten och insatser för hemlösa 2018*. ASN 2019-03-28, § 100.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2020a) *Kartläggning av hemlösheten och insatser för hemlösa 2019*. ASN 2020-03-26, § 75.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2020b) *Plan för att begränsa kostnadsökningar genom effektivisering och prioritering*. ASN 2020-05-25, § 153.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2020c) *Delegationsordning*. ASN 2020-10-22, § 304.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2021a) *Kartläggning av hemlösheten och insatser för hemlösa 2020*. ASN 2021-03-25, § 114.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2021b) *Årsanalys 2020*. ASN 2021-02-24, § 72.
- Bochefer vid boendesektionerna, ASF (2020) *Förslag gällande centralisering av matchning*. Odaterat och ej undertecknat dokument, men enligt uppgift publicerat under sommaren 2020.
- Bostadsrådgivningen, ASF (2021) *Bostadsrådgivningens lista över hyresvärdar i Skåne*. Reviderad 12.2.2021.
- Carlsson, Bill & Monica Laurell (1992) *Boendeprojektet 1989–1992. Slutrapport*. Stencil. Malmö: Nordöstra socialförvaltningen.
- Dorisdotter, Anna (2020) *Låga trösklar och högt i tak – bemötande och förändring på Sigtunaboendet*. Malmö: Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Fastighetskontoret (1982) *Rapport angående bostadsanvisningsavtal*. Daterad 1982-11-09.
- Fastighetskontoret (1991) Missivskrivelse 1991-03-07 till Fastighetsnämnden i Malmö kommun.
- Fastighetskontoret och MKB Fastighets AB (2014) *Tilläggsavtal till samarbetsavtal mellan Malmö stad och MKB Fastighets AB*.
- Fastighets- och gatukontoret, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen samt MKB Fastighets AB (2020) *Samarbetsavtal avseende sociala kontrakt 2020–2021*.
- Fastighetsnämnden (1981) Bostadsanvisningsavtal. Daterad 1981-02-17.
- Fastighetsnämnden (1985) Bostadsanvisningsavtal. Daterad 1985-05-21.
- Fastighetsnämnden (1991) Bostadsanvisningsavtal. Daterad 1990-07-05. Fastighetsnämnden 1991-03-26, § 118.
- Förstenätverket vid boendesektionerna, ASF (u.å.) *Förslag på rutin/process för vilka ärenden som kan bli aktuella för matchning till kommunalt andrahandskontrakt via Bokningscentralen*. Odaterad, men publ. i januari 2021.

- KF bihang nr 81/1985. *Återinförande av benämningen stad.*
- KF bihang nr 245/1987. *Ändrad organisation av socialförvaltningen.*
- KF bihang nr 5/1990. *Försöksverksamhet med stadsdelsnämnder.*
- KF bihang nr 17/1991. *Avskaffande av socialnämnden.*
- KF bihang nr 6/1992. *Godkännande av ny struktur för de tekniska förvaltningarna.*
- KF bihang nr 155/1994. *Antagande av nya reglementen för Oxie stadsdelsnämnd, skolstyrelsen, fritidsnämnden, hälso- och sjukvårdsstyrelsen, omvårdnadsstyrelsen och södra socialnämnden.*
- KF bihang nr 156/1994. *Försäljning av kommunens aktiepost i AB Bunkeflobyggen till MKB Fastighets AB, m.m.*
- KF bihang nr 54/1995. *Införande av stadsfullmäktige och utveckling av kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens arbetsformer.*
- KF bihang nr 104/2000. *Ny organisation för arbetet med bostadslösheten i Malmö.*
- KF bihang nr 139/2004. *Handlingsplan för hemlösa samt förslag till organisation för kommuncentralt ansvar för bostadslösheten och hemlösheten m m.*
- KF bihang nr 13/2008. *Organisationsutredning 2007–2008, innefattande bl a ökat stöd till kommunstyrelsens beredningar, inrättande av en Social resursnämnd, principer för medborgarförslag i stadsdelarna samt ökat inflytande för stadsdelarna över planering av närmiljöfrågor.*
- KF bihang nr 53/2013. *Inrättande av stadsområdesnämnder och nämnder för Malmö stads skolväsende samt införande av förändrat nämndsansvar för LSS-verksamhet m m.*
- KF bihang nr 18/2015. *Rapport om insatser för hemlösa 2014.*
- KF bihang nr 51/2016. *Revidering av särskilda ägardirektiv för MKB Fastighets AB.*
- KF bihang nr 74/2016. *Bosättningsprocess för nyanlända som anvisas enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare.*
- KF bihang nr 92/2016. *Överföring av stadens (Boplats Syds) bostadsförmedlingsverksamhet till ett kommunalt aktiebolag.*
- KF bihang nr 158/2016. *Översyn av den kommunala organisationen Malmö stad – Inrättande av vård- och omsorgsnämnd, funktionsstödsnämnd, arbetsmarknads- och socialnämnd samt förändringar av övriga berörda nämnder.*
- Kommission för ett socialt hållbart Malmö (2013) *Malmöns väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa.* Slutrapport. Redaktörer: Mikael Stigendal och Per-Olof Östergren. Malmö: Kommission för ett socialt hållbart Malmö ("Malmökommissionen").

- Kommissionen för bostadslösa, Malmö socialförvaltning (1990) *Hotell som akut boendelösning. En rapport om Malmö socialförvaltningens anlitande av hotell: omfattning och kostnader mätperioden 890901–900831*. Rapport nr 1, daterad i kommunens diarium 1990-11-12.
- Kommissionen för bostadslösa, Malmö socialförvaltning (1991) *Malmö stad. Hemlöshet i Malmö*. Rapport 1:2. Kommissionens missivskrivelse är daterad 1991-05-14. KS 1991-10-28, § 496.
- Kommittén för översyn av den kommunala organisationen (2006) *Ny politisk organisation för Malmö stad. Den gemensamma plattformen och alternativa modeller*. Daterad 2006-05-23.
- Kommunstyrelsen (1990) *Tillsättande av en kommission för hemlösa*. Skrivelse av Lars Engqvist och Kjell-Arne Landgren till kommunstyrelsen, 1990-08-10. KS 1990-09-24, § 460.
- Kommunstyrelsen (2014) *Riktlinjer för utformning av Malmö stads styrdokument*. Ursprungligen fastställd av kommunfullmäktige 2011-04-20. Rev. av kommunstyrelsen 2014-10-05.
- Kommunstyrelsens ordförande (2005) *Förslag om översyn av stadsdelsorganisationen*. Skrivelse av Ilmar Reepalu, daterad 2005-03-02. Ingår som bilaga 1 i rapporten från Kommittén för översyn av den kommunala organisationen (2006).
- Kommunstyrelsens ordförande (2007) *Översyn av den politiska organisationen. Förslag till inriktning*. Skrivelse av Ilmar Reepalu, daterad 2007-04-30.
- Kommunstyrelsens ordförande (2016) *Översyn av den kommunala organisationen*. Skrivelse av Katrin Stjernfeldt Jammeh, daterad 2016-03-04.
- Lägenhetsenheten, Malmö kommun (2021) *Överenskommelse om avstående från besittningsskydd – bostad (formulär)*.
- Projektledningsgruppen för stadsdelsnämnder i Malmö stad (1990) *Stadsdelsnämnder i södra Malmö*. Informationsfolder utgiven i oktober 1990.
- Servicenämnden (2017a) *Återrapportering av köpta bostadsrätter till nyanlända, mars 2017*. SN 2017-03-28, § 49.
- Servicenämnden (2017b) *Slutrapportering av inköpta bostadsrättslägenheter för nyanlända*. SN 2017-06-19, § 89
- Stadsbyggnadskontoret (2021) *Uppföljning 2020. Bostadsmarknad och bostadsförsörjning i Malmö*.
- Stadskontoret (1999) *Rapport. Förslag till ny organisation för arbetet med bostadslösa och samarbetsavtal med berörda fastighetsägare i Malmö*. Daterad 1999-09-07.

- Stadskontoret (2000) *Ny organisation för arbetet med bostadslösa och samverkansavtal med berörda fastighetsägare i Malmö*. Skrivelse till KS:s folkhälso-, vård- och omsorgsberedning. Daterad 2000-02-16.
- Stadskontoret (2004a) *Rapport om aktuella insatser för bostadslösa 2004*. Dnr KS-SDF-2004-00255.
- Stadskontoret (2004b) *Inventering av hem- och bostadslösa 2004*. Dnr KS-SDF-2004-00681.
- Stadskontoret (2015) *Organisation för tillsynen av kommunens andrahandslägenheter*. Daterad 2015-04-09.
- Stadskontoret (2016) *Slutrapport 100 extra MKB-lägenheter – en särskild satsning för hemlösa barnfamiljer*. Daterad 2016-10-15. Godkänd av KS 2016-11-30, § 441.
- Stadskontoret (2017a) *Kartläggning av hemlösa i Malmö 2016*. Daterad 2017-01-19.
- Stadskontoret (2017b) *Förslag på hur delar av det prognostiserade överskottet kan användas för att stärka verksamhetens ekonomiska förutsättningar inför 2018 och framåt*. Daterad 2017-05-24.
- Stadskontoret (2020a) *Bakomliggande orsaker till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter. Delrapport: Ekonomiskt bistånd*. Godkänd av KS 2020-09-09, § 292.
- Stadskontoret (2020b) *Bakomliggande orsaker till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter. Delrapport 2: Ramkonstruktionen, hemlöshet samt kostnader inom ramen för arbetsmarknads- och socialförvaltningens ram*. Godkänd av KS 2020-11-11, § 366.
- Stadskontoret (2020c) *Sammanställning dialog. Antal personer per rum som tilläts bo i MKB:s lägenheter vid inflyttning*. Daterad 2020-12-21.
- Stadskontoret (2021a) *Personalredovisning 2020*.
- Stadskontoret (2021b) *Återrapportering hemlöshetsgranskning 2018*. Promemoria 2021-05-14. Återrapportering till KS 2021-06-29, § 255.
- Stadskontoret (2021c) *Dialog med MKB om antalet personer per rum som tilläts bo i bolagets lägenheter vid inflyttning*. Återrapportering till KS 2021-03-10, § 78.
- Stadsrevisionen (2018) *Granskningsrapport. Hemlöshet*. Antagen av Revisorskollegiet 2018-12-12.
- Tekniska nämnden (2015) *Yttrande av TN 2015-09-30 ang. särskild tillsynsorganisation för kommunens andrahandslägenheter*.
- Tekniska nämnden (2017) *Upphörande av beställning av bostadsrättslägenheter för hemlöshetsändamål*. TN 2017-05-30, § 137.

Tekniska nämnden och Fastighets AB Trianon (2020) *Samarbetsavtal mellan Malmö stad och Trianon avseende sociala avtal.*

Tekniska nämnden (2021) *Årsanalys 2020*. TN 2021-02-19, § 44.

Protokoll Malmö kommun

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Fastighetsnämnden (upphört)

Förhandling enligt MBL

Förvaltningsrådet inom ASF

Kommunfullmäktige

Kommunstyrelsen inklusive utskott

Tekniska nämnden

Rättsfall

JO 2002/03, s. 218

JO 2009/10, s. 219

Kammarrätten i Göteborg, 2018-02-07, målnr 1992-17

RÅ 1990 ref. 119

RÅ 2004 ref. 130

Svensk författningssamling

SFS 1947:523. Lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m.
(Upphävdes 1.7.1993.)

SFS 1970:994. Jordabalk.

SFS 1974:152. Regeringsformen.

SFS 1980:94. Lag om bostadsanvisning. (Upphävdes 1.1.1988.)

SFS 1980:620. Socialtjänstlag. (Upphävdes 1.1.2002 och följdes av nuvarande lag, SFS 2001:453.)

SFS 1987:1274. Lag om kommunal bostadsanvisningsrätt. (Upphävdes 1.7.1993.)

SFS 2000:1383. Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

SFS 2001:453. Socialtjänstlag.

SFS 2003:460. Lag om etikprövning av forskning som avser människor.

SFS 2016:38. Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

SFS 2017:900. Förvaltningslag.

Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid?

Under 1980-talet började flera svenska kommuner etablera en sekundär bostadsmarknad, där socialtjänsten hyrde ut lägenheter i andra hand till hemlösa klienter som var utestängda från den ordinarie bostadsmarknaden. Orsaken var en kombination av fastighetsägares "höga trösklar", socialtjänstens behov av boenden för hemlösa klienter och båda parter strävan efter kontroll. Möjligheten att tilldelas en lägenhet i andra hand var och är nämligen starkt villkorad från både bostadsföretagens och socialtjänstens sida. För hyresgästen präglas boendet också av osäkerhet: frånvaron av besittningsskydd, korta hyresperioder och tilläggsbestämmelser i hyresavtalet skiljer denna boendeform från vad som normalt gäller för hyresgäster, samtidigt som den utgör det högsta steget i en föreställd "boendetrappa".

Rapporten är den första från forskningsprojektet Skånska hem vid Socialhögskolan, Lunds universitet, som undersöker hur de skånska kommunerna arbetar för att ordna bostäder till nyanlända respektive hemlösa. Författaren redogör för och analyserar Malmö kommuns uthyrning av andrahandslägenheter till hemlösa under en fyrtioårsperiod, från 1980-talets början och fram till halvårsskiftet 2021. Hur har socialtjänstens organisation förändrats över tid och vilka implikationer har det haft för detta bostadssegment? Vilka aktörer har deltagit i urvalet av hyresgäster till dessa bostäder och hur har de interagerat? Och hur har målgruppen för kommunens andrahandslägenheter kategoriserats över tid – vilka har prioriterats och vilka har exkluderats? Det är några av de frågor som väglett rapporten, och som besvaras genom en analys av ett stort antal intervjuer, dokument och observationer.

Weddig Runquist är forskare vid Socialhögskolan i Lund. Han disputerade 2012 med avhandlingen *Legitimering av tvångsvård*. Han har tidigare bl.a. varit sekreterare i den statliga hemlöshetskommittén och LVM-utredningen och har deltagit i andra forskningsprojekt om kommuners hantering av hemlöshet.

