



LUND UNIVERSITY

Fyraårsgränsen

Om bosättning av anvisade nyanlända i Malmö

Runquist, Weddig; Sahlin, Ingrid

2023

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Runquist, W., & Sahlin, I. (2023). *Fyraårsgränsen: Om bosättning av anvisade nyanlända i Malmö*. (Research Reports in Social Work; Vol. 2023, Nr. 1). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:
2

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.

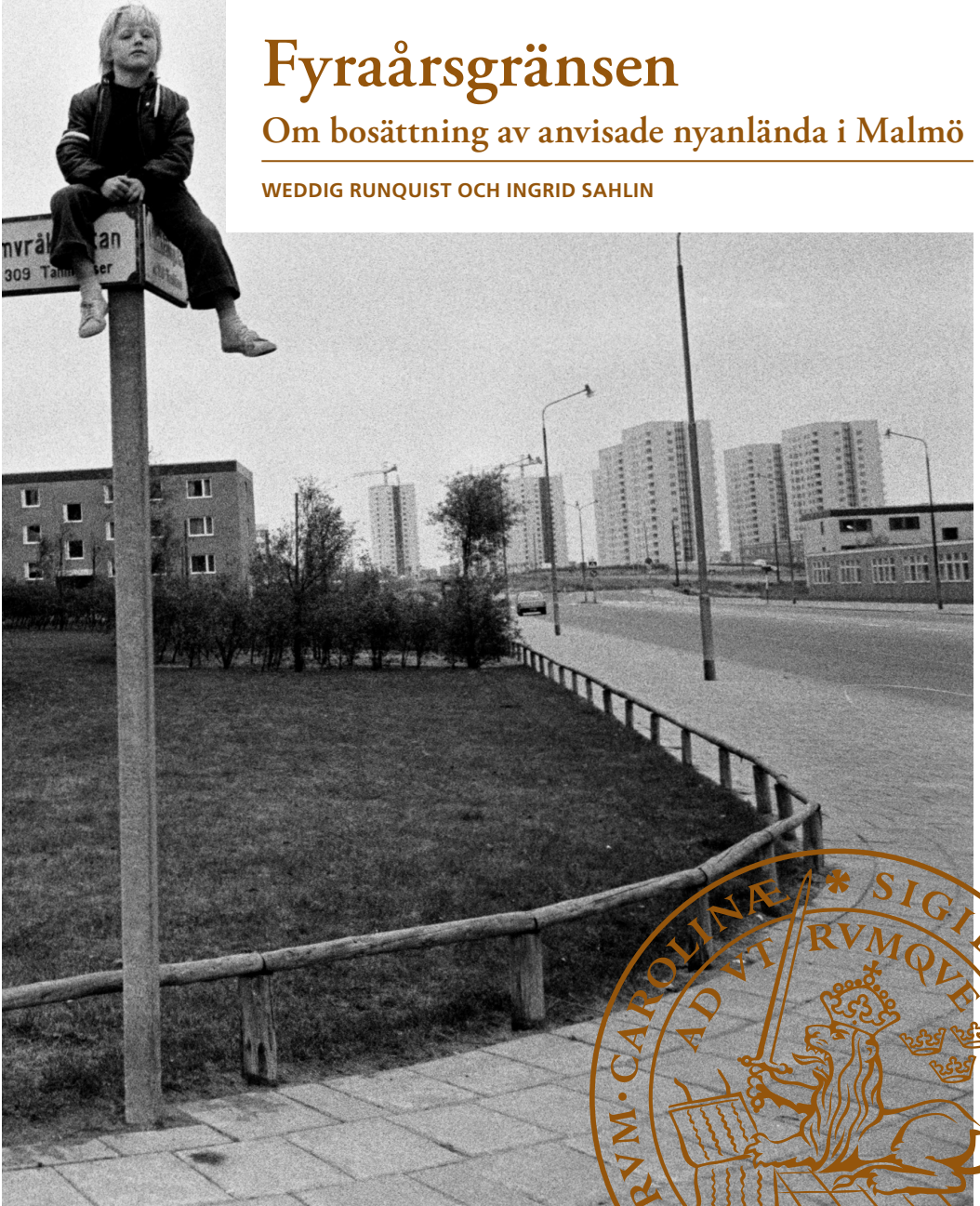
LUND UNIVERSITY

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

Fyraårsgränsen

Om bosättning av anvisade nyanlända i Malmö

WEDDIG RUNQUIST OCH INGRID SAHLIN





Fyraårsgränsen

Om bosättning av anvisade nyanlända i Malmö

Weddig Runquist
Ingrid Sahlin

Research Reports in Social Work 2023:1
School of Social Work | Lund University

Rapport nr 2 i forskningsprojektet Skånska hem

Omslagsfoto: Malmö i oktober 1972 – en pojke uppflugen på en vägs-
skylt i Söderkulla, ett bostadsområde som uppfördes under 1960-talet.
Foto: Torbjörn Andersson, TT Nyhetsbyrån.

ISBN i tryck 978-91-7895-549-7

ISBN i elektronisk form 978-91-7895-550-3

© Författarna och Socialhögskolan, 2023.

Formgivning, inlaga: Lars Harrysson, Socialhögskolan

Formgivning, omslag: Sandra Jeppsson, Socialhögskolan

Förord

Denna rapport redovisar en delstudie inom forskningsprojektet Skånska hem vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Projektet som påbörjades i september 2018 har finansierats av det statliga forskningsrådet Formas (dnr FR-2018-00079) och godkänts av Etikprövningsmyndigheten (dnr 2019-01325).

Forskningsprojektets övergripande syfte har varit att undersöka hur policyer och handlingsplaner har utformats i Skånes kommuner för att ordna boendelösningar på kort och lång sikt för nyanlända och hemlösa, hur det praktiska arbetet bedrivits och vad det inneburit för berörda hushåll. Omslagsbilden är vald för att illustrera att sådana kommunala handlingsplaner alltid innebär strategiska vägval som får följder, inte minst för barnen.

En stor del av projektet har genomförts i form av fyra kommunala fallstudier (Lund, Malmö, Hörby och Svalöv). Denna rapport redovisar en av tre delstudier i Malmö och handlar om nyanlända som sedan våren 2016 har anvisats dit av Migrationsverket enligt den s.k. bosättningslagen. För kommunen innebär det en kraftfull mobilisering av flera olika förvaltningar och nämnder för att snabbt kunna skaka fram bostäder åt nästan 1 000 flyktingar på ett par år. Vi belyser bakgrund, planering, implementering, praktiskt stöd samt utfall efter ”fyraårsgränsen”, eftersom Malmö åtagit sig att ansvara för de anvisades bosättning i högst fyra år. En del av dessa anvisade nyanlända har lyckats få egna bostäder med förstahandskontrakt, andra har tvingats flytta till osäkra boenden med kort varaktighet, medan en tredje grupp inte fått tag i något alls utan går ut i en oviss hemlöshet där de i bästa fall beviljas nödbistånd en vecka i taget av Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

I arbetet med rapporten har vi under årens lopp haft återkommande samtal, intervjuer och diskussioner med en rad tidigare och nuvarande anställda i Malmö kommun. Vi har även fått synpunkter och kommentarer på textutkast från några av er som ingått i särskild ”läsgrupp” – ni har därigenom aktivt bidragit med nya infallsvinklar och även uppmärksammat oss på faktauppgifter som vi missat eller missförstått. Tack för er tålmodiga läsning och respons! Under arbetets gång har

därutöver en rad informanter bistått med både värdefulla synpunkter i olika frågor, däribland: Carolina Agerström, Lotta Ahlfors, Jan-Inge Ahlfridh, Anette Ahlström, Maher Akob, Elvira Andersson, Maria Bengtsson Lindskog, Nina Bliding, Martin Blixt, Ebba Cedergren, Mikael Chrona, Ladan Dehnad, Mouhamad Ali Ftouni, Iréne Hansson, Helen Karkkola, Sandra Kvarnhammar, Anneli Larsson, Chun Lok Leung, Carola Lund, Karl McShane, Mario Mihovilovic, Radwan Moussawi, Natasa Nikitovic, Fredrik Pering, Linus Sahlström, Karin Sellberg, Ann Söllgård, Tyke Tykesson, Birgitta Vilén Johansson och Sofia Yvlin.

Vi vill även framföra vårt tack till de få anvisade nyanlända som Mahmoud Azzam i Skånska hem fick möjlighet att intervjua i slutet av 2019 eller i början av 2020 och som delade med sig av sina erfarenheter av ankomsten och bosättningen i Malmö.

Ett stort tack vill vi också rikta till personal vid Malmö stadsarkiv och olika kommunala förvaltningars arkiv i Malmö, vilka varit hjälpsamma med att söka och ta fram dokumentation som vi har behövt ta del av och analysera. Vi har också fått värdefulla synpunkter på rapportutkast från Marcus Knutagård och Arne Kristiansen, våra kollegor i forskningsprojektet Skånska hem. Den slutgiltiga analysen, slutsatser och eventuella kvarstående felaktigheter är vi själva ansvariga för.

Slutligen ett varmt tack till Linn Johansson som under flera år har transkriberat ett mycket stort antal intervjuer i forskningsprojektet – alltid till vår belåtenhet – och till vår kollega Lars Harrysson för hans tålmod och utomordentliga professionella handlag vid formgivningen av rapportens inlägga.

Lund i januari 2023

Weddig Runquist

Ingrid Sahlin

Innehåll

1. INLEDNING	13
1.1 SYFTE OCH FORSKNINGSUPPGIFTER	14
1.2 METODER OCH EMPIRI	14
1.2.1 <i>Kvantitativa data</i>	14
1.2.2 <i>Intervjuer</i>	15
1.2.3 <i>Dokument</i>	16
1.2.4 <i>Övrigt material</i>	17
1.3 FORSKNINGSETISKA ÖVERVÅGANDEN	18
1.4 DISPOSITION	18
1.4.1 <i>Något om begrepp, termer och förkortningar</i>	21
2. BAKGRUND, FÖRUTSÄTTNINGAR OCH ÖVERGRIPANDE PLANERING	23
2.1 FRÅN ARBETSKRAFTSINVANDRING TILL FLYKTING- OCH ANHÖRIGINVANDRING – OCH TILLBAKA	23
2.1.1 <i>Arbetskraftsinvandring – en bakgrund</i>	24
2.1.2 <i>Flyktinginvandring och återgång till arbetskraftsinvandring</i>	26
2.2 SVERIGES ASYLPOLITIK OCH DESS INRIKTNING SEDAN 2015	30
2.3 FRAMVÄXTEN AV 2016 ÅRS BOSÄTTNINGSLAG	33
2.3.1 <i>Hela Sverige-strategin 1985–1994</i>	33
2.3.2 <i>Fokus på nyanländas arbetsmarknadsetablering 2008</i>	35
2.3.3 <i>Departementsskrivelsen från 2015 – frivilligheten överges</i>	37
2.3.4 <i>Regeringens proposition samt 2016 års bosättningslag och förordningar</i>	38
2.4 MALMÖ OCH FLYKTINGINVANDRINGEN	42
2.4.1 <i>Malmös kommunal och regeringens omvändelse inför 2017</i>	42
2.4.2 <i>Flyktingmottagandet i Malmö</i>	44
2.5 DEN ÖVERGRIPANDE PLANERINGEN FÖR DE NYANLÄNDAS BOSTADS- FÖRSÖRJNING I MALMÖ	47
2.5.1 <i>Markanvisningspolicy</i>	50
2.5.2 <i>Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022 med uppföljningar</i>	52
2.5.3 <i>Stadsbyggnadsnämndens förslag till bostadsförsörjningsprogram 2022–2026</i>	58
Synpunkter från remissinstanserna	61
2.5.4 <i>Lokalförsörjningsplaner</i>	65
2.6 SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION	68
2.6.1 <i>Utvecklingen av arbetskraftsinvandring samt flykting- och anhöriginvandring</i>	68
2.6.2 <i>Om offentliga dokument om bosättning av nyanlända i Malmö</i>	70

3. PLANERING, GENOMFÖRANDE OCH RESULTAT VID BOSÄTTNING AV ANVISADE NYANLÄNDA	73
3.1 FRÅN KRISBEREDSKAP HÖSTEN 2015 TILL BOSÄTTNING AV NYANLÄNDA	74
3.1.1 <i>Bakgrund</i>	74
3.1.2 <i>Krisberedskap på hög nivå – erfarenheterna från hösten 2015</i>	77
3.1.3 <i>Koordinering på central nivå – det inledande skedet</i>	79
”Direktörsgruppen”	79
”Kreativa gruppen”	81
Nya modulbostäder?	84
Befintliga rum och bostäder?	84
Idrottshallar?	87
Bostadsrätter	88
3.1.4 <i>Initial modulhusplanering i Göteborg jämfört med Malmö</i>	89
3.2 BOSTÄDER OCH BOENDEN SOM FAKTISKT ANVISADES TILL NYANLÄNDA	93
3.2.1 <i>Få lägenheter i det befintliga beståndet</i>	94
3.2.2 <i>Satsning på modulbostäder</i>	96
Blombuketten 1	100
Kirseberg 14:93	100
Kuratorn-3	101
3.2.3 <i>Sege Park-området (f.d. Östra sjukhuset)</i>	102
3.2.4 <i>Förvaltningens planering 2017–2019</i>	103
3.3 INFLYTTNING, OMFLYTTNING OCH UTEMILJÖ	105
3.3.1 <i>Inflyttning</i>	106
Anvisningarnas geografi	107
Några hyresgästers beskrivningar	116
Hemutrustning	119
3.3.2 <i>Organiserade omflyttningar av anvisade hushåll och hur de förklarats</i>	120
3.3.3 <i>Utomhusmiljö och lekmöjligheter</i>	123
Rädda Barnens aktiviteter med familjer på ”Kirsebergs IP” och Mosippan .	125
3.4 AVSLUTNING	126
4. KONTRAKT OCH MALMÖS ”FYRAÅRSGRÄNS”	131
4.1 INLEDNING	131
4.2 HUR UPPKOM ”FYRAÅRSGRÄNSEN” I MALMÖ?	133
4.2.1 <i>Politiska beslut</i>	134
Motioner om tvåårsgräns	136
4.2.2 <i>Tidiga reaktioner i ASF</i>	139
4.2.3 <i>Insikten att fyra år inte alltid räcker</i>	142
4.2.4 <i>Tidsbegränsningar av nyanländas boende i andra kommuner</i>	145
Övriga Skåne	145
Göteborg	147
Stockholms län	148

4.3	ATT INFORMERA HYRESGÄSTERNA OM FYRAÅRSGRÄNSEN	149
4.3.1	<i>Vad betyder "bosättningslagen"?</i>	150
4.3.2	<i>Andrahandskontraktet – innehåll och språk</i>	154
4.3.3	<i>"Men om vi inte hittar någon bostad?" – Ovisshet och stress</i>	156
4.3.4	<i>Vad kommer socialtjänsten att göra?</i>	160
4.4	AVSLUTANDE DISKUSSION	163
5.	TILLSYN OCH STÖD/UTÖKAT STÖD TILL	
	BOSATTA NYANLÄNDA	171
5.1	TEKNISK TILLSYN OCH PRAKTISKT STÖD	171
5.2	"GRUNDLÄGGANDE STÖD"	175
5.2.1	<i>Tillsyn som stöd?</i>	177
5.3	"UTÖKAT STÖD" I – MED FOKUS PÅ BARNEN	179
5.4	"UTÖKAT STÖD" II – INFÖR FYRAÅRSGRÄNSEN	184
5.4.1	<i>Vad betyder "utökat stöd"?</i>	184
5.4.2	<i>Projekt Mosippan</i>	186
5.4.3	<i>Jämförelse med övrig bostadsrådgivning</i>	190
5.4.4	<i>Dokumentationsfrågan</i>	192
5.4.5	<i>Utvecklingen över tid</i>	194
5.5	SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION	197
6.	DE BOSATTA NYANLÄNDAS UTFLYTTNINGAR	203
6.1	INFORMATION VI HAFT TILLGÅNG TILL	204
6.1.1	<i>Vad säger statistiken och vad säger den inte?</i>	205
6.1.2	<i>Hur många anvisade nyanlända har kommunen bosatt?</i>	206
6.2	TILL VAD HAR HUSHÄLLEN FLYTTAT?	209
6.2.1	<i>Förstahandskontrakt</i>	210
	Om "högsta godtagbara hyra" i Malmö	212
	Vad erbjuder Boplats Syd?	215
6.2.2	<i>De som flyttat utan att ha fått förstahandskontrakt</i>	218
	Utflyttningar vid fyraårsgränsen	219
	Avhysningar	223
6.3	SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION	224
7.	AVSLUTANDE DISKUSSION	229
7.1	AVGRÄNSNINGAR – VÅRA OCH ANDRAS	230
7.2	HUR ANVISNINGAR ORGANISERATS OCH OMORGANISERATS	232
7.3	KONTROLL AV RÖRELSER MELLAN KATEGORIER OCH	
	KATEGORIBOSTÄDER	235
7.3.1	<i>Om rumslig placering och segregation</i>	236
7.3.2	<i>Om tidsbegränsade boenden</i>	239
7.4	FAKTORER SOM FÖRÄNDRATS MEN INTE FÖRÄNDRAT	242
7.5	EFTER ANVISNINGSBOENDET – FÖRSTAHANDSKONTRAKT	
	ELLER HEMLÖS MED NÖDBISTÅND?	244

7.6 BOSÄTTNINGS- OCH HEMLÖSHETSPOLITIK.....	246
REFERENSER	249
<i>Källor Malmö kommun</i>	255
<i>Rättsfall</i>	262
<i>Svensk författningssamling (SFS)</i>	262
BILAGA 1 MODULPROJEKT SOM INTE KOM ATT GENOMFÖRAS	265
<i>Mosippan 2</i>	265
<i>Rosengård 4:72 ("Danska vägen")</i>	267

Figur- och tabellförteckning

Figurer

<i>Figur 2:1.</i> Kommunmottagna i Malmö 2006–2021 samt prognos för 2022–2025.....	45
<i>Figur 3:1.</i> Karta över stadsdelar och delområden i Malmö där nyanlända enligt BoL har bosatts under perioden juni 2016 – september 2022.	112
<i>Figur 3:2.</i> Malmös 97 DeSO-områden som är undantagna från eget boende (EBO) för asylsökande (rödfärgade i kartan).	114

Tabeller

<i>Tabell 2:1.</i> ”Flyktinganhöriga” och ”övriga anhöriga” som beviljats uppehållstillstånd under perioden 2009–2021.	28
<i>Tabell 2:2.</i> Beviljade uppehållstillstånd och deras grunder 2021.....	29
<i>Tabell 3:1.</i> Uppskattat behov av bostäder till nyanlända under 2016.....	93
<i>Tabell 3:2.</i> Uppskattat behov av bostäder till nyanlända under 2017.....	104
<i>Tabell 3:3.</i> Uppskattat behov bostäder till nyanlända under 2018–2019. ...	105
<i>Tabell 3:4.</i> Bosättning av anvisade nyanlända per stadsdel och delområde juni 2016 – september 2022	108
<i>Tabell 3:5.</i> Antal adresser per delområde där anvisade bosatts juni 2016 – september 2022.	109
<i>Tabell 3:6.</i> Förteckning över ”klara objekt” i april 2018.....	110
<i>Tabell 6:1.</i> Kommuntal, antal individer som bosatts totalt kalenderåren 2016–2020 samt antal individer och hushåll som kommit något av dessa år och som fanns kvar i anvisat boende i oktober 2020 respektive mars 2022.....	208
<i>Tabell 6:2.</i> Uppgifter om utflyttning maj 2020 – februari 2022, uppdelat på vad hushållen flyttat till, hushållstyp och år för utflyttning.	210
<i>Tabell 6:3.</i> Utflyttade till osäkert boende eller hemlöshet efter 4 år (± 1 mån.) uppdelat på år, hushållstyp och antal barn.	220
<i>Tabell 6:4.</i> 18 barnfamiljer som flyttat efter 4 år (± 1 mån.) utan att ha fått förstahandskontrakt, sorterade efter vad de flyttat till, familjestorlek samt dag för utflyttning.....	221
<i>Tabell 6:5.</i> Enpersonshushåll (27) och två par som flyttat efter 4 år (± 1 mån.) utan att ha fått förstahandskontrakt, sorterade efter typ av ny bostad samt dag för utflyttning.	222

Förkortningar

ABO	Boende på Migrationsverkets anläggningar för asylsökande.
Af	Arbetsförmedlingen
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen; avvecklades den 1.1.2008 då det centrala ämbetsverket Arbetsförmedlingen bildades.
ASF	Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Malmö kommun
ASN	Arbetsmarknads- och socialnämnden, Malmö kommun
AU	Arbetsutskott
BoL	Bosättningslagen (2016:38)
BOR	Bostadsrådgivningen, ASF
BME	Boverkets bostadsmarknadsenkät (genomförs årligen)
BPS	Boplatz Syd, kommunalt bolag i Malmö som förmedlar bostäder till bostadssökande utifrån de bostäder som anvisas av hyresvärdar som samarbetar med BPS
BTS	Avdelningen Boende, tillsyn och service, ASF
CKL	Centrala krisledningsgruppen, aktiv oktober 2015 – januari 2016
DeSO	Demografiska statistikområden; indelningsgrund som SCB tillämpar
Ds	Departementsskrivelse
EBB	Ekonomiskt bistånd och boende; avdelning inom ASF.
EBO	”Eget boende”, dvs. att asylsökande valt att ordna boende på egen hand
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU	Europeiska unionen; 27 medlemsstater sedan Förenade konungarikets (UK) utträde den 1 januari 2021
FGK	Fastighets- och gatukontoret
FK	Fastighetskontoret, Malmö kommun. (Fr.o.m. halvårsskiftet 2018 ingår verksamheten i nuvarande Fastighets- och gatukontoret)
GDPR	General Data Protection Regulation, EU:s dataskyddsförordning, som har inarbetats i lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
HSB	Tidigare förkortning för Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsförening

IP	Intervjuperson
IPA	Intervjuperson i Malmö
IPF	Deltagare i fokusgruppsintervju
KF	Kommunfullmäktige
KS	Kommunstyrelsen
LE	Lägenhetsenheten (ingår i Fastighets- och gatukontoret)
LiMa	Lokaler i Malmö, avdelning inom Fastighetskontoret fram till juni 2020
LMA	Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
MKB	MKB Fastighets AB (urspr. Malmö kommunala bostadsaktiebolag)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Prop.	Proposition
PTSD	Posttraumatiskt stressyndrom
SBK	Stadsbyggnadskontoret, Malmö kommun
SBN	Stadsbyggnadsnämnden, Malmö kommun
SeF	Serviceförvaltningen, Malmö kommun.
SF	Stadsfastigheter, avdelning vid Serviceförvaltningen, Malmö kommun
SFS	Svensk författningssamling
SIV	Statens invandrarverk (upphörde den 1.7. 2000)
SKR	Sveriges kommuner och landsting
SN	Servicenämnden, Malmö kommun
SOU	Statens offentliga utredningar
SRF	Sociala resursförvaltningen, Malmö kommun (upphörde den 1.5.2017)
SRN	Sociala resursnämnden, Malmö kommun (upphörde den 1.5.2017)
STK	Stadskontoret, Malmö kommun
TBUS	Sektionen Tillfälligt boende utan stöd (ingår i ASF:s avdelning BTS)
TN	Tekniska nämnden
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (FN:s flyktingkommissariat)
UtlL	Utlänningslag (2005:716)

1. Inledning

I denna rapport redovisas den andra delstudien om Malmö i forskningsprojektet Skånska hem, vilken har genomförts av Weddig Runquist och Ingrid Sahlin. Bakgrunden är att Weddig Runquist i slutet av juni 2020 kontaktades av Maher Akob, enhetschef för Etablering och rådgivning vid Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (ASF). Enheten hade vid denna tidpunkt ett samlat ansvar för mottagande, stöd och tillsyn av nyanlända som anvisades av Migrationsverket enligt 2016 års bosättningslag (BoL).¹ Maher Akob var intresserad av att få till stånd en oberoende utvärdering av Malmö stads arbete med bosättningen av anvisade nyanlända och särskilt det som man valt att benämna ”utökat stöd”. Detta hade börjat introduceras vårvintern 2020 för att underlätta för nyanlända barnfamiljer att erhålla en bostad innan de började närma sig den kritiska fyraårsgränsen, då kommunens bosättningsperiod enligt beslut av kommunfullmäktige i maj 2016 upphör för denna målgrupp.² För den första kohorten som hade anlänt 2016 inträffade detta slutdatum successivt under andra halvåret 2020. Stödformen, som inte ska förväxlas med ”boendestöd” inom individ- och familjeomsorgsverksamheten, var och är ett erbjudande om frivilligt stöd som tillhandahålls av ASF:s bostadsrådgivning.

Enhetschefens propå låg i linje med vår målsättning i forskningsprojektet att studera anvisade nyanländas bosättning och flyttrörelser över tid, inom och utanför kommunen. I slutet av juli 2020 hade vi utformat en skiss för delstudien som sedan har legat till grund för den fortsatta forskningsinsatsen. I avsnitt 1.1 redovisar vi studiens syfte och centrala forskningsfrågor; i avsnitt 1.2 redogörs mer ingående för studiens uppläggning, genomförande och material och i avsnitt 1.3 diskuteras några forskningsetiska överväganden. Innehållet i resten av rapporten presenteras översiktligt i avsnitt 1.4, som också innehåller en läsanvisning.

¹ SFS 2016:38. Regeringen beslutar på förslag av Migrationsverket om årliga s.k. länstal, var- efter länsstyrelserna beslutar hur många nyanlända som ska anvisas till varje kommun för bo- sättning, s.k. kommunal (SFS 2016:39, § 5).

² Kommunfullmäktige 2016-05-26, § 132; KF bilag nr 74/2016.

1.1 Syfte och forskningsuppgifter

Det övergripande syftet med denna delstudie var att undersöka dels ASF:s bosättning av nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande som Migrationsverket anvisat till Malmö enligt BoL, dels hushållens boendesituation efter det att kommunens andrahandsuthyrning via Lägenhetsenheten har upphört efter högst fyra år. Det senare har det dock visat sig svårt att få information om.

Två forskningsuppgifter har varit centrala vid uppläggnings och genomförandet av undersökningen: Den första har varit att kartlägga och analysera hushållens flyttrörelser över tid, i vilken utsträckning som de har tackat ja till erbjudandet om utökad stöd samt vilken typ av bostad eller tillfälligt boende som de har flyttat till vid fyraårsperiodens utgång eller redan dessförinnan. Den andra uppgiften har varit att få en bild av hur socialpedagoger och bostadsrådgivare i praktiken har arbetat med utökad stöd samt deras erfarenheter av insatsen. Hur kommunen planerat för bosättningen under de första åren och för bostäder därefter är ett tema som vuxit fram under arbetets gång.

1.2 Metoder och empiri

Detta är huvudsakligen en kvalitativ, etnografisk studie, där vi använt oss av samtal, intervjuer, dokument och vissa observationer, men i vårt material ingår också kvantitativa data.

1.2.1 Kvantitativa data

Målgruppen för vår genomlysning är nyanlända, som anvisats till och bosatts i Malmö 2016–2020 och som i maj 2020 ännu inte flyttat ut från de bostäder de anvisats till. En utförlig redovisning av antal bosatta, kvarboende och utflyttade sedan maj 2020 finns i kapitel 6.

Det kvantitativa materialet består huvudsakligen av en Excel-fil med samtliga hushåll i avidentifierad form, vilka i maj 2020 och därefter haft en andrahandsbostad genom kommunen med stöd av BoL. Denna fil har utfor-

mats i samråd med och löpande uppdaterats av en anställd vid ASF:s sektion Tillfälligt boende utan stöd (se vidare avsnitt 6.1).

Genom enheten Etablering och rådgivning har vi också haft tillgång till månadsstatistik på aggregerad nivå över antalet mottagna individer, barnfamiljer m.m. under perioden 2016–2021 samt uppgifter om var och när olika hushåll första gången anvisats ett boende. Slutligen har vi tagit del av Migrationsverkets statistik över anvisade nyanlända och övriga kommunmottagna som löpande publiceras på dess webbplats samt Boverkets öppna data om hur kommunerna besvarat dess årliga bostadsmarknadsenkät.

1.2.2 Intervjuer

Vi har sedan sommaren 2020 genomfört ett stort antal enskilda intervjuer med vissa berörda chefer och andra tjänstepersoner, främst vid ASF:s avdelning Boende, tillsyn och service (BTS), och vi har också haft återkommande informella samtal och epostkorrespondens med några av dem. För denna delstudie har vi också kunnat använda intervjuer med anställda vid ASF före sommaren 2020, exempelvis avseende planering och organisation av boende och stöd för anvisade nyanlända. Därutöver har vi i slutet av 2020 genomfört tre fokusgruppsintervjuer med sammanlagt nio deltagare, såväl bostadsrådgivare som socialpedagoger, knutna till BTS:s enhet Etablering och rådgivning. Bland annat berördes då frågor om innebörden och utformningen av ”utökad stöd” för bostadssökande och vilka svårigheter och framgångsfaktorer de identifierat i detta arbete samt förekommande samarbete med socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

Forskningsassistent Mahmoud Azzam har genomfört enskilda intervjuer med arabisktalande nyanlända som anvisats enligt bostättningslagen. Som ansvarig för Skånska hems fallstudie i Malmö hade Weddig Runquist redan i september 2019 kontaktat tillsynspersonal vid enheten Etablering och rådgivning och frågat om de och socialpedagogerna skulle kunna vara behjälpliga med att överlämna skriftlig information om vårt projekt till arabisktalande nyanlända och en fråga om de var intresserade av att låta sig intervjuas.

Med *gatekeeper* avses allmänt sett personer som besitter en form av institutionell makt och som påverkar utomstående tillgång till kontakter inom en verksamhet. I denna delstudie har tillsynspersonalen haft en sådan roll för att vi som forskare ska kunna få kontakt med nyanlända, eftersom vi

själva inte hade den möjligheten. Vid tidpunkten för Weddig Runquists kontakter med personalen i september 2019 gällde deras tillsynsverksamhet enbart anvisade nyanlända. Socialpedagoger ingick i samma personalgrupp och svarade också för teknisk tillsyn, men de var då framför allt inriktade på arbetet med nyanlända barnfamiljer. Denna inledande kontakt ledde några veckor senare till att Runquist inbjöds till att delta i tillsynsgruppens veckomöte den 7 oktober 2019. Han informerade allmänt om forskningsprojektet och forskargruppens intresse av att intervjua hushållen om deras erfarenheter av mottagandet och boendeförhållandet i Malmö samt hur de såg på sina kontakter med myndigheter och hyresvärdar sedan de kom till Sverige. Tillsynspersonal inklusive socialpedagoger var positivt inställda till att bistå oss med att överlämna ett skriftligt informationsbrev som Azzam hade översatt till arabiska. I det klargjordes bl.a. att deltagandet var frivilligt och att ingen obehörig skulle få ta del av materialet (se vidare avsnitt 1.3 nedan om våra generella forskningsetiska överväganden). Vid ett uppsamlingsmöte vid Integrationscenter (Föreningsgatan) den 25 november 2019 hade de hushåll inbjudits som potentiellt var intresserade av att låta sig intervjuas i forskningsprojektet. De informerades sedan enskilt och mer i detalj om bakgrunden till studien samtidigt som de fick tillfälle att ställa frågor. I slutändan var det tre personer som samtyckte till intervjuer. Två intervjuades redan samma dag, medan den tredje intervjuades i sin bostad en tid senare.

Till följd av pandemin genomfördes några enstaka intervjuer med tjänstepersoner per telefon av Weddig Runquist, medan flertalet gjordes gemensamt via Zoom. Samtliga intervjuer med tjänstepersoner och nyanlända har spelats in och de som genomförts på svenska har skrivits ut ordagrant, medan de som genomförts på arabiska har skrivits ut av intervjuaren efter översättning till svenska. I denna rapport har dock stakningar och vissa småord tagits bort i citaten för att underlätta läsningen och försvåra identifiering.

1.2.3 Dokument

Rapporten grundar sig också på en genomgång och granskning av en rad olika slags dokument: protokoll, minnesanteckningar, arkitektritningar och olika handlingar som planer, program, tjänsteskrivelser, redovisningar och utredningar.

Sociala resursnämndens (SRN) protokoll och handlingar i Malmö stadsarkiv under perioden 2015 t.o.m. april 2017 har gått igenom. SRN var under de åren ansvarig nämnd för mottagandet och akuta boendeinsatser för flyktingar och andra skyddsbehövande, däribland ensamkommande barn, som i ökad utsträckning kom till Malmö under 2015. Nämnden var också ansvarig för planering av mottagande och bosättning av nyanlända enligt BoL, vilka började anlända till Malmö i juni 2016. Vi har också tagit del av protokoll och handlingar från bl.a. Arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN), kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, inklusive bostads- och lokalförsörjningsprogram, minnesanteckningar från chefsmöten och arbetsgrupper och kommunens egna utredningar av relevans för studien.

1.2.4 Övrigt material

Vi har deltagit i tre särskilt anordnade workshops för berörda chefer, bostadsrådgivare, socialpedagoger och tillsynspersonal (25 augusti och 11 december 2020 samt 20 maj 2021). De har rört olika frågor med koppling till anvisade nyanländas bosättning och arbetet med att erbjuda ”utökad stöd” för att öka deras möjligheter att få en bostad efter Malmö kommuns fyraårsgräns. Under perioden september 2020 – december 2021 har vi haft regelbundna, periodvis månatliga, möten via Teams angående uppdateringar och presentation av statistik över genomförda och pågående utflyttningar från genomgångsbostäderna. Vi har också fått återkommande uppdateringar av personal som arbetat med utökad stöd i bostadssökande sedan 2020.

Weddig Runquist har besökt flera av de kategoriboenden där kommunen placerat anvisade nyanlända och vid några tillfällen deltagit i aktiviteter för barn i anslutning till dessa.

Vissa jämförelser med andra kommuner bygger på empiri i form av dokument, intervjuer och fokusgruppsintervjuer samt myndighetsrapporter som inhämtats inom ramen för övriga delprojekt inom forskningsprojektet Skånska hem.

I analysen av detta omfattande empiriska material har vi sökt identifiera såväl grundstenar som förändringar över tid i kommunens policy och praktik avseende bosättningen av anvisade nyanlända och hur de motiverats. Vilken empiri som enskilda kapitel främst bygger på anges i deras inledande avsnitt.

1.3 Forskningsetiska överväganden

De forskningsetiska överväganden och principer som tillämpats baseras på såväl Etikprövningsmyndighetens beslut att godkänna forskningsprojektet³ som allmänna och grundläggande principer för god forskningssed inom samhällsvetenskap och humaniora som publicerats av Vetenskapsrådet.⁴ Samtliga personer som intervjuats har före intervjutillfället fått ett informationsbrev med en redogörelse för forskningsprojektet, våra forskningsetiska överväganden samt en samtyckesblankett att underteckna och returnera. Inför intervjuerna med tre arabisktalande personer, bosatta i Malmö efter anvisning, översattes informationsbrevet av Mahmoud Azzam. Intervjuerna baseras alltså i samtliga fall på vad som brukar benämnas informerat samtycke, vilket är en avgörande forskningsetisk princip. Detsamma gäller forskningspersonens möjlighet att inte besvara vissa frågor under intervjun eller att avbryta den utan att behöva motivera det.

De intervjuades namn och andra namn som förekommit i intervjuerna har inte skrivits ut. Vissa detaljer och utsagor har ibland ändrats för att försvåra identifikation av våra källor på individnivå. Nyckelpersoner som intervjuats har var för sig läst igenom rapportutkast och därvid fått möjlighet att både ge innehållsliga synpunkter och kommentera graden av anonymitet i framställningen.

1.4 Disposition

Rapporten omfattar sju kapitel. I *kapitel 2* ges en kortfattad bakgrund till den nuvarande asylpolitiken, som utformades ”tillfälligt” i slutet av 2015 och permanent i juli 2021. De flesta nyanlända som anvisats till Malmö har därför fått asyl enligt den s.k. begränsningslag som riksdagen beslutade om i juni 2016. I detta kapitel redovisas också hur flyktinginvandringen varierat sedan 1970-talet och hur bosättningslagen växte fram och vad den innebär. Slutligen redogör vi för formella planer och program för bostadsförsörjningen i Malmö, med särskilt fokus på planeringen för nyanländas boende under

³ Etikprövningsmyndighetens beslut i juni 2019 (dnr 2019-01325).

⁴ Vetenskapsrådet 2017, *God forskningssed*; Vetenskapsrådet u.å., *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*.

etableringstiden och därefter. Syftet har här varit att se om och i så fall hur kommunen i stort skapat förutsättningar för bosättningen av anvisade nyanlända och för deras boende när bosättningen upphör.

I *kapitel 3* redovisas mer konkret planeringen och genomförandet av boende för anvisade nyanlända i Malmö: vad som ”beställts”, byggts och var anvisade nyanlända slutligen har erhållit andrahandskontrakt med kommunen. Vi beskriver också hur de flyttats runt mellan olika fastigheter och platser, bl.a. till följd av att de modulbostäder som beställdes 2016 inte blev inflyttningsklara förrän efter sommaren 2019, samt hur dessa modulbostäder och deras omgivningar ser ut. Några röster om de bosattas erfarenheter av de olika bostäderna finns också med här.

I *kapitel 4* försöker vi besvara hur och varför den s.k. fyraårsgränsen uppstod i Malmö, alltså principen att inga bosatta nyanlända kan få boende genom kommunen längre än fyra år. Vi finner där att det saknades uttryckliga beslut om denna tidsbegränsning, innan den kom att försvaras och motiveras i samband med att kommunfullmäktige år 2019 avslög motioner om att den maximala boendetiden skulle halveras. Argumenten för en maxgräns på fyra år liknade dem som använts för hemlösa klienter som fått en genomgångs- eller övergångslägenhet, bl.a. att fyra års kötid borde vara tillräckligt för att få erbjudande om ett förstahandskontrakt genom Boplats Syd men också att det har ansetts nödvändigt att begränsa möjligheten för de bosatta att få besittningsskydd till lägenheten. Kapitel 4 innehåller i övrigt en analys av intervjuer med olika personalkategorier om deras erfarenheter av att informera om och förklara för hushållen varför de i god tid måste planera för och sträva efter att hitta ett eget boende inom fyra år och vilka svårigheter som de då har stött på.

Kapitel 5 handlar om hur stöd och tillsyn har organiserats över tid för nyanlända som bosatts i kommunen och om innebörden av ”utökat stöd”. Det har varit svårt att få grepp om skillnaden mellan å ena sidan det som utgör grundläggande stöd och å andra sidan teknisk tillsyn. Enligt flera intervjuer ger tillsynspersonal även stöd, medan socialpedagoger också utövar tillsyn. Sedan slutet av 2018 och fram till halvårsskiftet 2020 har det bedrivits projekt som delvis finansierats av statliga s.k. § 37-medel som Länsstyrelsen Skåne beviljat för att ge stöd till framför allt anvisade barnfamiljer. I februari 2020 inleddes den särskilda satsningen på att hjälpa dem som haft bostad i andra hand i nästan fyra år att hitta andra tillfredsställande bostäder. Nu involvera-

des även de som arbetade i ASF:s relativt nyinrättade sektion för bostadsrådgivning. I ”Projekt Mosippan” samarbetade bostadsrådgivare och socialpedagoger för att motivera och stötta – i en första omgång – tretton barnfamiljer som bodde på Mosippan och som närmade sig fyraårsgränsen. Arbetet här var framgångsrikt, varför satsningen på utökat stöd i bostadssökande utvidgades till att också innefatta enpersonshushåll. I kapitlet redogör vi för både svårigheter och framgångsfaktorer i arbetet.

I *kapitel 6* analyserar vi den statistik som samlats in för bl.a. vår räkning över anvisade nyanländas utflyttning från kommunens andrahandsbostäder maj 2020 – februari 2022. Uppmärksamheten på fyraårsgränsen har medfört att det är sällsynt att någon bor kvar längre än så; det har i stort sett bara hänt i de enstaka fall när någon inom några veckor ska flytta in i en bostad med förstahandskontrakt. Arbetet med utflyttningen har ur den synvinkeln varit synnerligen framgångsrikt. Vi finner också att majoriteten av de utflyttade tycks ha fått bostad inom Malmö. Andra resultat är däremot mindre uppmunrande. Även om de utgör en minoritet, så har ett inte obetydligt antal hushåll tvingats flyttat ut efter fyra år, trots att de inte har lyckats få någon egen bostad. Ungefär vart femte hushåll som flyttat ut vid fyraårsgränsen (eller månaden före eller efter) har antingen flyttat ut till något okänt eller osäkert boende, eller också hänvisats till att söka nödbistånd hos socialtjänsten. Det gäller bland annat tretton familjer om minst fem personer som p.g.a. hyresvärdarnas regler för maximalt antal personer i olika lägenhetsstorlekar sällan haft möjlighet att ens anmäla intresse för en ledig lägenhet.

ASF:s vägledning om bistånd till boende började gälla i maj 2019 – och fullt ut vid månadskiftet augusti/september samma år – tre år efter det att fyraårsgränsen för bosättning av nyanlända hade antagits av kommunfullmäktige, och knappt nio månader innan Projekt Mosippan inleddes. Den innebär att ”strukturellt hemlösa” utan speciella sociala problem inte beviljas boende genom socialtjänsten mer än högst en vecka i taget. En viktig slutsats av vår delstudie är att kollisionen mellan olika regelverk och rutiner gör att ett långsiktigt boende för alla anvisade nyanlända tycks vara svåruppnåeligt i Malmö, och att det barnperspektiv som ska genomsyra förvaltningens arbete undermineras av det oklara förhållandet mellan olika målsättningar. Dessa frågor och andra som väckts genom denna delstudie diskuteras i det avslutande *kapitel 7*, där vi också knyter an till huvudfrågorna i forskningsprojektet Skånska hem.

1.4.1 Något om begrepp, termer och förkortningar

”Nyanlända” har i förarbeten till lagstiftningen kommit att definieras som asylsökande och deras anhöriga som fått uppehållstillstånd och blivit folkbokförda i en kommun. Även ”kvotflyktingar” som överförts till Sverige för vidarebosättning räknas som nyanlända. *Hur länge* en individ betecknas som ”nyanländ” varierar med uppdraget: i skolan anses elever vara nyanlända i fyra år medan Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag mestadels omfattar två år på heltid, och det är omtvistat hur länge kommunen har skyldighet att bosätta anvisade nyanlända. Bland nyanlända vuxna finns två underkategorier: ”självbosatta” som på eget initiativ bosatt sig i en kommun, vanligen där de bott redan som asylsökande; ”anvisade” som antingen tidigare bott på Migrationsverkets anläggningar eller kommer direkt från utlandet som kvotflyktingar. Denna studie fokuserar helt på nyanlända som anvisats till Malmö för bosättning.

För hushåll med andrahandskontrakt på någon form av bostad, sedan de anvisats av Migrationsverket, använder vi omväxlande ”anvisade bosatta”, ”bosatta nyanlända” eller bara ”bosatta”. De andrahandsbostäder som de tilldelats, och som kan vara allt från ett fristående hus till en lägenhet eller ett korridorrum, kallar vi ibland ”boende”, ibland ”bostäder”. (Men precis som i språket i allmänhet kan ”boende” ibland också syfta på en eller flera personer som bor i eller på en fastighet eller ett komplex av bostäder, jfr äldreboende.) Med ”självständig lägenhet” avser vi en lägenhet med eget kök och badrum.

Vi kommer att använda ”ensamhushåll”, ”enpersonshushåll” och ”ensamstående” som synonymer för bosatta individer som inte delar hushåll med andra i Sverige, oavsett om de i själva verket väntar på återförening med familjemedlemmar.

Intervjupersoner har betecknats med t.ex. IPA15b, där IP betyder ”intervjuperson” och b att det är den andra intervjun med en intervjuperson som fått nr 15. I projektet Skånska hem har vi med versaler A–D angivit vilken kommun en intervjuperson tillhör, och A står för Malmö. Eftersom projektets fokusgruppsintervjuer ofta haft deltagare från flera olika kommuner särskiljs dessa genom ett F och ett nummer. IPF6-2 är alltså deltagare nr 2 i fokusgrupp nr 6. I fokusgruppsintervjuerna har deltagarna uppmanats att kalla varandra ”nummer 1”, ”nummer 2” etc. vilket syns i en del av citaten. ”I” betyder intervjuare, och när vi varit två som intervjuat har den ena fått beteckningen I1 och den andra I2 i utskriften. Om korta delar av ett citat – ur en text eller en

utsaga i en intervju – uteslutits markeras det med /.../; när flera repliker eller stycken tagits bort fortsätter citatet i ett nytt stycke.

Referenser till litteratur och dokument anges i fotnotsform enligt Oxfordmodellen men finns också i en referenslista längst bak, medan månad och år för intervjuer anges inom parentes omedelbart efter citat. Intervjupersonens beteckning anges i direkt anslutning till citat.

Vi har delvis använt förkortningar i texten för nämnder, förvaltningar, politiska partier, lagar, statliga myndigheter m.m. – se förkortningslista omedelbart efter innehållsförteckningen. Namn på kommunala nämnder, förvaltningar, enheter och sektioner har vi – i strid med gällande språkregler – inlett med versaler just för att markera att de betecknar en bestämd enhet.

2. Bakgrund, förutsättningar och övergripande planering

I detta bakgrundskapitel berör vi inledningsvis i avsnitt 2.1 hur invandringen till Sverige under efterkrigstiden ändrade fokus från en dominerande arbetskraftsinvandring till en ökad flyktinginvandring den första hälften av 1970-talet, och hur den därefter svängt igen. I avsnitt 2.2 ger vi en summarisk bild av den svenska asylopolitikens förändrade inriktning sedan hösten 2015, och därefter, i avsnitt 2.3, redogör vi för framväxten av 2016 års bosättningslag med dess fokus på nyanlända som anvisas av Migrationsverket och i 2.4 för vad detta konkret inneburit för Malmös del och antalet anvisade för bosättning. I avsnitt 2.5 redovisar och analyserar vi vad som lyfts fram om nyanländas bosättning och bostadsförsörjning i program och riktlinjer för markanvisning, bostadsförsörjning och lokalförsörjning i Malmö.

2.1 Från arbetskraftsinvandring till flykting- och anhöriginvandring – och tillbaka

Vid förra sekelskiftet, år 1900, fanns det i Sverige 35 600 utrikes födda personer, vilket motsvarade 0,69 procent av landets befolkning.⁵ Fyrtiofem år senare, vid andra världskrigets slut, fanns cirka 195 000 flyktingar, evakuerade och krigsbarn i Sverige;⁶ vid krigsutbrottet 1939 fanns enbart cirka 5 000 flyktingar, men antalet ökade efter Nazitysklands anfall och ockupation av Danmark och Norge i april 1940. Det var dock först omkring 1950 som Sverige började framställas som ett invandrarland.⁷ Flyktinginvandringen uppgick under perioden 1950–1970 till 24 000 personer från uppsamlingsläger i Syd- och Mellaneuropa,⁸ vilket dock bara motsvarande cirka 5 procent av den totala invandringen under dessa två decennier.⁹ I första hand valdes

⁵ SCB 1925, *Folkmängden den 31 december 1920*, s. 42.

⁶ Byström & Frohnert 2017, *Invandringens historia*, s. 23.

⁷ SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfalden*, s. 25f.

⁸ Byström & Frohnert 2017, s. 34.

⁹ Lundh & Olsson 1999, *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, s. 38.

de flyktingar ut som bedömdes vara arbetsföra. När flyktingarna väl ankommit till Sverige saknades emellertid en genomarbetad invandrapolitik (numera benämnd *integrationspolitik*), men i praktiken eftersträvades assimilation, ofta omskriven som ”invandrarnas anpassningsförmåga” även om detta inte var explicit uttalat eftersom det var politiskt känsligt.¹⁰ Det var först sedan riksdagen 1975 hade fattat beslut om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som assimilationssträvanden övergavs – ledorden var nu i stället jämlikhet, valfrihet och samverkan.¹¹

2.1.1 Arbetskraftsinvandring – en bakgrund

Den arbetsmarknadsrelaterade invandringen var helt dominerande under 1950-talet och fram till början av 1970-talet. Omfattningen varierade med tillverkningsindustrins behov av arbetskraft,¹² och invandringen kan sägas ha varit en buffert vid konjunkturväxlingar.¹³ Det utan jämförelse största antalet kom från övriga nordiska länder, framför allt Finland, inom ramen för 1954 års nordiska överenskommelse om en fri och gemensam arbetsmarknad, dvs. utan krav på arbetstillstånd eller visum. Invandringen från Sydeuropa ökade under 1960-talet, framför allt i mitten av decenniet pga. konjunkturuppgången i Sverige. Vid ingången av 1975 fanns det i landet 401 000 personer utan svenskt medborgarskap, av vilka 46 procent hade sina rötter i Finland.¹⁴ Det motsvarade ungefär 5 procent av befolkningen i landet.

Pga. en tilltagande spontan arbetskraftsinvandring i mitten av 1960-talet beslöt regeringen att det från 1966 skulle krävas arbetstillstånd *före* inresan till Sverige för alla icke nordbor, men bestämmelsen blev i praktiken verkninglös.¹⁵ Den 1 mars 1967 täpptes hålet till i den dåvarande utlänningskungörelsen och därefter var arbetskraftsinvandringen av icke-nordbor mer eller mindre strikt reglerad, enligt den bedömning som Invandrapolitiska kommittén gjorde i sitt betänkande från 1982.¹⁶ Historikern Christina Johansson är dock av en annan uppfattning och framhöll i sin avhandling, att tidpunkten

¹⁰ SOU 1996:55, s. 26.

¹¹ Prop. 1975:26, *Om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken*, s. 14–16.

¹² Lundh & Ohlsson 1999, s. 26.

¹³ Ds 2000:69, *Alla är lika olika – mångfald i arbetslivet*, s. 49.

¹⁴ Prop. 1975:26, s. 9f., 11f.

¹⁵ Prop. 1968:142, *Riktlinjer för utlänningspolitiken*, s. 94f.

¹⁶ SOU 1982:49, *Invandringspolitiken – Bakgrund*, s. 45.

då den utomnordiska arbetskraftsinvandringen upphörde *exakt* kan fastställas till februari 1972,¹⁷ då Landsorganisationen (LO) skickade ut en cirkulärskrivelse där man rekommenderade sina medlemsförbund att inta en restriktiv hållning till ansökningar som AMS remitterade till de enskilda förbunden rörande arbetstillstånd. ”När lokala avdelningar därefter sa nej, sa förbunden och AMS nej, och då utfärdades allt färre arbetstillstånd”, konstaterar historikern Jesper Johansson.¹⁸ Christina Johansson ser LO:s cirkulär som en *migrationspolitisk vändpunkt*,¹⁹ medan Jesper Johansson för sin del anser att cirkulärets betydelse ”inte får överdrivas”,²⁰ eftersom det trots allt bara var en pusselbit bland många andra som bidrog till att den utomnordiska arbetskraftsinvandringen började minska i början av 1970-talet. LO:s syn på invandringen kritiserades bl.a. av Invandrarverkets generaldirektör Kjell Öberg som ansåg att ”slagorden om nej till import av utländsk arbetskraft kom att uppfattas som en manifestation av ovilja mot invandrarna”.²¹ Sveriges inträde i EU 1994 och unionens utvidgning 2004 och 2007 har sedan dess medfört att arbetskraftsmigrationen inom nästan hela Europa avreglerats.

I Invandrapolitiska kommitténs delbetänkande från 1983 underströks att den utomnordiska invandringen, bortsett från vissa grupper av skyddsbehövande, måste ”anpassas till Sveriges möjligheter att erbjuda arbete, bostad och social service”, och att arbetskraftsinvandringen därför ”bör medges bara i undantagsfall”.²² I sin proposition från mars 1984 om invandrings- och flyktingpolitiken ansåg regeringen och invandrarministern Anita Gradin, att riksdagens sedan 1968 antagna riktlinjer för arbetskraftsinvandringen visserligen borde gälla framöver ”i tillämpliga delar”, samtidigt som hon påminde om att deras faktiska betydelse hade minskat påtagligt sedan dess pga. både den kollektiva arbetskraftsinvandringen och den minskade enskilda arbetskraftsinvandringen.²³ Men arbetskraftsinvandring skulle ändå bara få ske ”i undantagsfall” och först sedan det konstaterats att ett visst arbetskraftsbehov inte

¹⁷ Christina Johansson 2005, *Välkommen till Sverige?*, s. 215. Författaren hänvisar till LO:s cirkulär nr 19/1972, daterat 9.2.1972.

¹⁸ Jesper Johansson 2008, ”Så gör vi inte här i Sverige. Vi brukar göra så här”, s. 207.

¹⁹ Johansson 2005, s. 217.

²⁰ Johansson 2008, s. 211.

²¹ Öberg i *Fackföreningsrörelsen* nr 21/1973; citatet hämtat i Johansson 2008, s. 218.

²² SOU 1983:29, *Invandringspolitiken*, s. 18.

²³ Prop. 1983/84:144, *Om invandrings- och flyktingpolitiken*, s. 61.

kunde tillgodoses genom inhemsk arbetskraft.²⁴ Med propositionen underströks åter att icke-nordisk arbetskraftsinvandring tillhörde det förgångna.

2.1.2 Flyktinginvandring och återgång till arbetskraftsinvandring

I början av 1970-talet ändrade invandringen karaktär. Från att ha varit mycket begränsad under perioden 1950–1967 uppgick flyktinginvandringen till 304 000 under nästföljande 30-årsperiod (1968–1997).²⁵ Den hade också ett bredare geografiskt ursprung än tidigare. Krigs- och oroshärdar i stora delar av världen medförde att personer flydde från sina hemländer, i många fall till grannländer men även till andra kontinenter. Antalet flyktingar i världen som helhet ökade från omkring 8 miljoner år 1980 till cirka 20 miljoner ungefär ett decennium senare,²⁶ vilket också avspeglades i flyktinginvandringen till Sverige. Invandringen från t.ex. Chile var obefintlig före 1973 års militärkupp, men därefter sökte cirka 7 000 personer asyl i Sverige under åren 1974–1979 och i nästa invandringsvåg från samma land (1987–1989) kom fler än 5 000 personer årligen till Sverige.²⁷ Under åren 1991–1992 ökade antalet flyktingar kraftigt till följd av krig och förföljelse i forna Jugoslavien. Under dessa två år ansökte 121 600 personer om asyl i Sverige. Antalet ökade också under 2015 till följd av invandringen av ensamkommande barn och unga, samt flykt från kriget i Syrien och andra av världens oroshärdar. Antalet asylsökande brukar ibland förklaras med förekomsten av push- och pullfaktorer, där de förstnämnda är de faktorer som leder till flykt eller annan utvandring, medan pullfaktorer syftar på gynnsamma förhållanden i det land som personen flyr till. Men denna förklaringsmodell – som Migrationskommittén lutar sig mot i sitt betänkande från 2020²⁸ – har bl.a. sociologen Anthony Giddens

²⁴ Prop. 1983/84:144, s. 62.

²⁵ Lundh & Ohlsson 1999, s. 79

²⁶ Lundh & Ohlsson 1999, s. 29. År 2022 beräknar UNHCR att 100 miljoner människor är på flykt i världen.

²⁷ Lundh & Ohlsson 1999, s. 34–35.

²⁸ SOU 2020:54, *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*, kapitel 4. Migrationskommitténs betänkande låg senare till grund för regeringens förslag i april 2021 (prop. 2020/21:191) om att permanenta det restriktiva regelverk kring flykting- och anhöriginvandring som återfanns i den s.k. begränsningslagen (SFS 2016:752, med förlängd giltighet enligt SFS 2019:481). Den senare lagen upphörde att gälla den 20 juli 2021 sedan en riksdagsmajoritet beslutade godkänna ändringarna i UtIL (SFS 2021:765) som trädde i kraft samma dag.

kritiserat, eftersom migrationen är en betydligt mer ”komplicerad och mångfasetterad process”.²⁹

Trots att den politiska debatten är fortsatt intensiv om asylinvandring, dominerar åter arbetskraftsinvandringen över asylinvandringen. En anledning är förmodligen Reinfeldt-regeringens ”genomgripande förändringar i systemet för arbetskraftsinvandring”,³⁰ som trädde i kraft i mitten av december 2008.³¹ Propositionen baserades på en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet, och förändringen innebar bl.a. att den tidigare arbetsmarknadsprövningen upphörde vid rekrytering av arbetskraft från tredjeländ, dvs. ett land som inte är medlem i EU eller anslutet till EES-området.³² ”Arbetsgivarens bedömning av om det i det enskilda fallet finns ett behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeländ ska vara utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd”, framhölls det i propositionen.³³ Andelen beviljade uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl för medborgare utanför EU/EES-området pendlade under perioden 2009–2017 mellan 16,4 och 26,7 procent av samtliga beviljade uppehållstillstånd.³⁴ Andelen uppehållstillstånd pga. flykting-/asylskäl har sedan 2009 varit lägre med undantag för åren 2014–2017 när den uppgick till 26,9–47,4 procent. Under åren 2018–2021 pendlade andelen mellan 11,6 och 19 procent, medan andelen beviljade uppehållstillstånd pga. arbete varierade mellan 30,9 och 41,3 procent. (I dessa båda fall är anhöriga ej inräknade.)

Utvecklingen av antalet anhöriga till anknypningspersoner som fått uppehållstillstånd av flyktinggrundade skäl respektive beviljats det av andra skäl redovisas i tabell 2:1 för perioden 2009–2021. Till den senare kategorin hör bl.a. anhöriga till personer som fått uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

²⁹ Giddens & Sutton 2021, *Sociologi*, s. 438.

³⁰ SOU 2021:5, *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring*, s. 59.

³¹ SFS 2008:884; Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

³² I EES-området ingår Island, Norge och Liechtenstein.

³³ Prop. 2007/08:147, s. 25.

³⁴ Lägst var andelen uppehållstillstånd pga. arbete år 2016, vilket kan förklaras med det rekordhöga antalet beviljade uppehållstillstånd för gruppen asylsökande som ankommit till Sverige året dessförinnan.

Tabell 2:1. ”Flyktinganhöriga” och ”övriga anhöriga” som beviljats uppehållstillstånd under perioden 2009–2021.

År	Flykting- anhöriga	Övriga anhöriga	Andel flykting- anhöriga av alla anhöriga	Andel flykting- anhöriga av alla som beviljats uppehållstillstånd
2009	9 297	28 658	24,5	9,0
2010	3 166	25 750	10,9	3,3
2011	3 037	25 201	10,8	3,1
2012	7 897	27 502	22,3	6,8
2013	10 673	23 101	31,6	8,8
2014	13 100	22 638	36,7	11,3
2015	16 251	20 856	43,8	14,1
2016	15 149	23 729	38,9	10,0
2017	19 129	28 880	39,8	14,1
2018	16 637	28 177	37,1	12,5
2019	7 362	24 388	23,2	6,3
2020	5 513	23 967	18,7	6,2
2021	4 142	19 958	17,1	4,4

Källa: Bearbetning av statistik som är publicerad på Migrationsverkets webbplats.

Under hela perioden kan konstateras att antalet anhöriga som beviljats uppehållstillstånd pga. familjanknytning till flyktingar är lägre än antalet anhöriga till personer som fått uppehållstillstånd av andra skäl, samtidigt som ”flyktinganhörigas” andel av samtliga som fått uppehållstillstånd som anhöriga också är lägre och har utgjort en klar minoritet av samtliga som beviljats uppehållstillstånd, oavsett grunder. Efter 2018 har den inte överstigit 7 procent. Att asylpolitiken ännu i valrörelsen 2022 tillskrevs så stor betydelse i svensk inrikespolitik, trots att den idag bara rör en liten minoritet av de invandrade, kan möjligen delvis bero på att kommunerna genom lagstiftningen fått ansvar för bosättningen av nyanlända flyktingar i enlighet med BoL – även om de också ekonomiskt har kompenseras för detta åtagande.

Enligt Migrationsverkets statistik fördelade sig de drygt 95 000 uppehållstillstånd som beviljades under 2021 enligt vad som framgår av tabell 2:2.

Tabell 2:2. Beviljade uppehållstillstånd och deras grunder 2021.

Grund för uppehållstillstånd 2021	Antal (riket)
Anknytning	24 189
Därav:	
Anhörig till anknytningsperson med flyktingskäl	4 142
Övriga	19 958
Arbetsmarknad*	39 270
Därav:	
Anhörig till arbetstagare	14 154
Asyl	11 443
EU/ESS**	5 653
Därav:	
Anhörig till varaktigt bosatt i annat EU-land	2 259
Anhörig tredjelandsmedborgare till EES-medborgare	1 706
Studerande	14 034
Därav:	
Anhörig till studerande	3 426
Verkställighetshinder	574
TOTALT	95 163

Källa: Bearbetning av statistik som är publicerad på Migrationsverkets webbplats.

*Arbetsstillstånd som beviljats medborgare i land som inte tillhör EU/EES.

** ”Tredjelandsmedborgare” eller schweizisk medborgare varaktigt bosatt i EU/EES land.

Av tabell 2:2, som är en bearbetning och sammanfattning av Migrationsverkets statistik över beviljade uppehållstillstånd 2021 framgår att bara 12 procent av samtliga uppehållstillstånd grundades på asylskäl, men om anhöriga till anknytningspersoner med flykting-/asylskäl inkluderas uppgår andelen till 16 procent. Det är att märka att anhöriga till personer med flykting-/asylskäl representerar en låg andel av samtliga uppehållstillstånd till anhöriga även över tid.

2.2 Sveriges asylpolitik och dess inriktning sedan 2015

Med *asylpolitik* avses, något förenklat, det regelverk och den domstolspraxis som är styrande vid myndigheters prövning av skyddsbehövande migranternas ansökan om uppehållstillstånd. Tillståndsgivningen förutsätter (numera) att den sökande antingen uppfyller villkoren för att definieras som flykting eller som alternativt skyddsbehövande (UtlL 4:1–2). Något av ett specialfall utgör gruppen ”kvotflyktingar” som ankommer till Sverige för vidarebosättning via ett tredjeland, och som inte själva har gjort någon ansökan om asyl utan där Migrationsverkets beslut grundas på förslag från UNHCR. Vid ankomsten beviljas de permanent uppehållstillstånd (UtlL 5:2).³⁵

Sveriges asylpolitik har sedan november 2015 gått i en entydigt restriktiv riktning. Beslut och tvära kast nationellt och på EU-nivå återverkar i sin tur på mottagandet på kommunal och regional nivå. Asyl- och integrationspolitik är med andra ord sammanvävda och kan därför inte ses som två avgränsade områden.

Vid en uppmärksamman manifestation till gagn för flyktingar som anordnades i Stockholm den 6 september 2015 höll statsminister Stefan Löfven ett uppmärksammat tal där han bl.a. förklarade: ”Mitt Europa tar emot människor som flyr från krig, solidariskt och gemensamt. Mitt Europa bygger inte murar, vi hjälps åt när nöden är stor.”³⁶ Men den 12 november införde regeringen gränskontroller vid inre gräns, ”eftersom den nuvarande situationen innebär akuta utmaningar för viktiga funktioner i samhället”.³⁷ Den 24 november höll statsministern sedan tillsammans med klimat- och miljöminister Åsa Romson (MP) en pressträff, där budskapet nu i stället var att Sverige avsåg att vidta en räckta av åtgärder för att ”skapandrum för svenskt flyk-

³⁵ Enbart personer som Migrationsverket har bedömt uppfyller kravet på att vara flyktingar eller andra skyddsbehövande enligt UtlL 4:1–2 kan ifrågakomma för vidarebosättning, förutsatt att personen befinner sig i ett tredjeland. Vidarebosättning kan också bli aktuellt för tribunalvittnen och deras nära anhöriga (UtlL kap. 22), men dessa får enbart – till skillnad från kvotflyktingar – tidsbegränsat uppehållstillstånd.

³⁶ Statsrådsberedningen 2015, *Tal av statsminister Stefan Löfven vid manifestation för flyktingar vid Medborgarplatsen*, Stockholm, den 6 september 2015.

³⁷ Statsrådsberedningen 2015, *Regeringen beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns*.

tingmottagandet”.³⁸ Den påstådda ”flyktinginvasionen” från krigshärddar i Syrien och annorstädes höll enligt koalitionsregeringen på att dränera den svenska välfärdsstatens resurser. Kontentan i kommunikationsflödet var att regeringen behövde skapa ett *tillfälligt* andrum.

Efter det att Sverige under september–oktober 2015 tagit emot 63 500 asylansökningar³⁹ ansåg således regeringen och statsministern att det var dags att ompröva visionen om att inte bygga murar ”i mitt Europa”. Det gällde nu att ”tillfälligt” anpassa politiken för att enbart uppfylla de minimikrav som gällde enligt konventionsåtaganden och EU-rätten.⁴⁰ Den 23 oktober 2015 träffade S–MP-regeringen en överenskommelse med M, FP, C och KD om ”insatser för att säkra det svenska asylsystemet”, däribland att tillfälligt uppehållstillstånd skulle införas under en ”begränsad tid”, dock med undantag för kvotflyktingar, ensamkommande barn och barnfamiljer för vilka permanent uppehållstillstånd fortfarande skulle vara huvudregeln,⁴¹ men det var först efter Löfvens och Romsons uppmärksammade pressträff som dessa skarpa förändringar fick en medial uppmärksamhet.

Regeringens agerande hösten 2015 är inte historiskt unikt. Under 1930-talet fram till några år in på 1940-talet var det svenska flyktingmottagandet starkt restriktivt. Flyktingpolitiken under denna tid kan enligt historikern Karin Kvist Geverts karaktäriseras som ”tudelad och ambivalent”,⁴² en beskrivning som även kan överföras till nutid. Sedan mitten av 1970-talet har dessa förändringar inte så sällan motiverats med att regeringen ansett att det svenska mottagningssystemet blivit överbelastat pga. en faktisk eller förväntad kraftig ökning av antalet asylsökanden på flykt från krig och förföljelser.

Den begränsningslag (SFS 2016:752) som sedan antogs av riksdagen den 21 juni 2016 visade sig vara allt annat än ”tillfällig”, trots regeringens påstående om motsatsen.⁴³ I själva verket *permanentades* de begränsande inslagen

³⁸ Statsrådsberedningen 2015, *Regeringens föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande*. Ungefär samma formulering återkommer i prop. 2015/16:174, s. 66.

³⁹ Migrationsverkets statistik som återfinns på dess webbplats.

⁴⁰ Statsrådsberedningen 2015, *Regeringens föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande*.

⁴¹ Statsrådsberedningen 2015, *Insatser med anledning av flyktingkrisen*.

⁴² Kvist Geverts 2013, *Den svenska flyktingpolitikens janusansikte*, s. 51.

⁴³ Regeringskansliets pressinformation och statsråden använde genomgående det missvisande och vilseledande ordet ”tillfällig”, och detsamma gällde givetvis i propositioner, regeringskrivelser, riksdagsdebatter m.m.

genom riksdagens beslut exakt fem år senare, den 22 juni 2021.⁴⁴ Huvudregeln är därefter att uppehållstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande är *tidsbegränsat* och gäller under tre år för flyktingar, medan det för alternativt skyddsbehövande är begränsat till tretton månader, varefter det för båda grupperna av skyddsbehövande kan förlängas med två år i taget (UtlIL 5:1a). Periodernas längd utgår från miniminivån i EU:s skyddsgrundsdirektiv.⁴⁵ *Permanent* uppehållstillstånd för en person med flyktingstatus respektive alternativt skyddsbehövande kan beviljas tidigast efter tre år (kvotflyktingar undantagna; se ovan), under förutsättning att ”utlänningen kan försörja sig” och uppfyller vandelskravet (5:7), vilket enligt författningskommentaren innebär att även ”mindre allvarlig brottslighet i det enskilda fallet i kombination med allvarlig misskötsamhet kan anses väcka tveksamhet om ett permanent uppehållstillstånd ska beviljas” (prop. 2020/21, s. 169). Undantag från försörjningsplikten gäller om utlänningen är ett barn, eller har rätt till ålderspension eller garantipension eller om ”det finns särskilda skäl” (5:8). Vidarebosatta kvotflyktingar som regeringen årligen beslutar om att ta emot i samarbete med UNHCR ska dock som hittills få permanent uppehållstillstånd vid ankomsten till Sverige (5:2).

Vid *anhöriginvandring* gäller kravet att anknytningspersonen även kan försörja den anhörige samt har en ”bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen” (5:3b). Den ursprungliga bestämmelsen i UtlIL 5:3b hade införts av regeringen Reinfeldt där försörjningskravet bara gällde anknytningspersonen själv. Någon motsvarande reglering hade inte funnits tidigare. Flyktingpolitiska kommittén ansåg så sent som i mitten av 1990-talet, att det inte fanns anledning att ställa krav på att anhörigas försörjning var tryggad och bostad ordnad när de anlände till Sverige. Invandrarverket hade visserligen drivit frågan om en praxisändring, men inte fått gehör från regeringen.⁴⁶ Kommittén framhöll i sitt betänkande, att försörjningsansvar inte överensstämde ”med de principer som i övrigt råder i det svenska samhället. Det kan anses vara oförenligt med de allmänna invandrapolitiska målen att ha en särslagstiftning för invandrare i detta avseende varför kom-

⁴⁴ Prop. 2020/21:191, *Ändrade regler i utlänningslagen*; SFS 2021:765.

⁴⁵ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/95/EU, artikel 24.1 och 24.2.

⁴⁶ SOU 1995:75, *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv*, s. 157.

mittén väljer att inte föreslå införandet av försörjningskrav”.⁴⁷ Regeringen instämde i den bedömningen.⁴⁸

Även bostadskravet var således nytt när det infördes av Reinfeldtregeringen år 2010.⁴⁹ Av Migrationsverket föreskrifter framgår att bostadskravet som villkor för att anhörig ska beviljas uppehållstillstånd är uppfyllt om anknytningsperson *senast vid den anhöriges ankomst till Sverige* ”förfogar över en bostad som han eller hon äger, hyr i första eller andra hand eller innehar med bostadsrätt”. Om bostaden hyrs i andra hand krävs att uthyrningen är godkänd av hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd. Bostaden ska ha ”en skälig standard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i den”. Anknytningspersonen måste skriftligt kunna styrka bostadssituationen vid provningstillfället.⁵⁰

2.3 Framväxten av 2016 års bosättningslag

2.3.1 Hela Sverige-strategin 1985–1994

Vid årsskiftet 1984/85 tog Statens invandrarverk (SIV) över ansvaret för det centrala flyktingmottagandet – som tidigare åvilat Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) – och ingick frivilliga avtal med landets kommuner om både flykting- och asylmottagande för att uppnå en bred geografisk spridning av mottagande kommuner och minskad koncentration till storstadsregionerna. Detta upplägg kom att benämnas Hela Sverige-strategin.⁵¹ Strategin gick ut på att samtliga kommuner på frivillig basis skulle träffa en överenskommelse med SIV om att årligen svara för ett flyktingmottagande motsvarande 2,9 promille av kommunens invånarantal.⁵² Antalet kommuner som ingick dessa avtal med SIV ökade från 140 år 1985 till nästan samtliga fem år senare.⁵³ Kommunerna fick

⁴⁷ SOU 1995:75, s. 164.

⁴⁸ Prop. 1996/97:25, *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*, s. 109.

⁴⁹ SFS 2010:175, UtlL 5:3b; Prop. 2009/10:77, *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*, s. 20. Lagändringen trädde i kraft den 15.4.2010.

⁵⁰ Migrationsverket författningssamling, MIGRFS 02/2017.

⁵¹ Borevi 2002, *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*, s. 274; SOU 2008:58, *Egenansvar – med professionellt stöd*, s. 193; SOU 2018:22, *Ett ordnat mottagande*, s. 177f.

⁵² Borevi 2012, *Sweden: The Flagship of Multiculturalism*, s. 51; SOU 2008:58, s. 193.

⁵³ Kadhim 2000, *Svenskt kommunalt flyktingmottagande*, s. 21.

ett utökat ansvar för det praktiska mottagandet och kompenseras i gengäld ekonomiskt av staten. Ett rimligt antagande är att kommunernas benägenhet att ingå avtal med SIV påverkades av statens ersättningssystem till kommunerna för deras merkostnader till följd av mottagandet. Redan efter några år – i januari 1991 – infördes ett nytt system för ersättning till kommunerna, vilket omfattade både grundersättning oberoende av antal mottagna flyktingar och schablonersättning för det antal som kommunen tagit emot.⁵⁴ Under åren 1987–1991 placerades 90 procent av de asylsökande i kommuner med god tillgång på bostäder. När de fick uppehållstillstånd flyttade dock många till kommuner där det fanns bättre arbetsmöjligheter och forskning visade att det ofta gick bättre för dem än för dem som stannade i mottagningskommunen.⁵⁵ Ett annat problem var att placeringen inte var frivillig för de asylsökande.

Vid halvårsskiftet 1994 trädde lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) i kraft, varigenom asylsökande fick rätt till eget boende (EBO), vilket en stor andel av dem valde, och antalet kommunplacerade sjönk från 62 300 detta år till 15 900 år 1995.⁵⁶ Ett nedslag i Malmö visar att antalet asylsökande i eget boende minskade mellan halvårsskiftet 2004 och 2008 från 1 742 till 1 600, vilket motsvarade mindre än en procent av kommunens befolkning. I Botkyrka och Södertälje var andelen trefaldigt högre.⁵⁷ Kommunplaceringen har varit frivillig för asylsökande och nyanlända såväl som för kommunerna fram till dess att bosättningslagen antogs. Men eftersom det innebär att främst kommuner med goda bostadsmöjligheter, men sämre arbetsmarknad, har velat ta emot nyanlända, samtidigt som kommuner med goda arbetsmarknadsmöjligheter men en hög andel utrikes födda klagat på att för många migranter sökt sig till dem, så har diskussionen om lösningar fortsatt.

⁵⁴ Prop. 1989/90:105, s. 20f., 22–24.

⁵⁵ Magnusson 1997, *Regionala omflyttningar och invandrarnas boendekarriär*, s. 124f.

⁵⁶ Andersson 2003, *Settlement dispersal of immigrants and refugees in Europe: Policy and outcomes*.

⁵⁷ SOU 2009:19, *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige*, s. 129f. och bilaga 4 (utarbetad av Boverket).

2.3.2 Fokus på nyanländas arbetsmarknadsetablering 2008

I början av juni 2015 presenterade Arbetsmarknadsdepartementet en promemoria med förslag till en ny lag enligt vilken det skulle bli *obligatoriskt* för kommunerna att ta emot anvisade nyanlända för bosättning.⁵⁸ Men redan sju år tidigare, i juli 2008, hade den av regeringen Reinfeldt tillsatta utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering föreslagit att en variant av pliktlagstiftning skulle införas om någon eller några kommuner i ett län motsatte sig länsstyrelsens slutgiltiga fördelning av nyanlända på kommunnivå.⁵⁹ Enligt den särskilda utredaren hade den dittillsvarande ordningen med att kommunerna själva fick avgöra om de ville träffa avtal med Migrationsverket om flyktingmottagandet *inte* fungerat särskilt väl.

Utredningens förslag till pliktlag var något säreget mot bakgrund av utvecklingen sedan 1985. Det framstod nämligen som ett avsteg från den modell som utvecklats mellan stat och kommun, baserad på samförstånd och frivillighet, något som den ansvariga ministern Nyamko Sabuni också påpekade i sin proposition, även om hon höll med om att det fanns ”en obalans i mottagandet”.⁶⁰

Enligt utredningen skulle bosättningen ”i första hand främja en snabb arbetsmarknadsetablering för nyanlända och bör därför ske på orter där de bästa förutsättningarna för att nå detta mål finns”.⁶¹ Frågan om tillgången på *bostäder* förefaller ha haft en underordnad betydelse. Det faktum att det i åtskilliga kommuner fanns en bostadsbrist var enligt den särskilda utredaren till syvende och sist en fråga som kommunerna fick lösa inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar. ”Nyanlända som tas emot för bosättning utgör inget undantag i kommunernas skyldigheter i detta avseende”, framhölls det i betänkandet.⁶²

Målgruppen för utredningens förslag var de som omfattades av dåvarande lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar (2 §).⁶³ Det rörde sig om de som var bosatta i Sverige och som fått uppehållstillstånd: konventionsflyktingar, kvotflyktingar, skyddsbehö-

⁵⁸ Ds 2015:33, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

⁵⁹ SOU 2008:58, s. 192f.

⁶⁰ Prop. 2009/10:60, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering*, s. 131.

⁶¹ SOU 2008:58, s. 199.

⁶² SOU 2008:58, s. 196.

⁶³ SOU 2008:58, s. 47f.

vande i övrigt samt de som åberopat ”synnerligen ömmande omständigheter” för att få stanna här i landet (UtlL 5:1–2 och 6).⁶⁴ Utöver dessa föreslogs även de ingå som tagits emot i en kommun efter att ha registrerats vid Migrationsverkets ABO, dvs. den föreslagna lagen skulle omfatta dem som under asyltiden hade bott i anläggningsboenden såväl som i eget boende (EBO).

Enligt utredningens förslag åvilade det respektive länsstyrelse att meddela Migrationsverket antalet nyanlända som var aktuella att tas emot för bosättning inom länet. Därefter skulle verket fastställa länstalet efter samråd med Arbetsförmedlingen (Af). I nästa steg var intentionen att länsstyrelserna skulle träffa en *frivillig* överenskommelse med kommunerna om antalet nyanlända som respektive kommun skulle ta emot (kommunal). Om parterna *inte* lyckades komma överens skulle respektive länsstyrelse ensidigt fastställa fördelningen inom länet – kommunerna skulle i det läget vara skyldiga att ta emot nyanlända som anvisades av Migrationsverket. Bland remissinstanserna var Migrationsverket och åtskilliga länsstyrelser och kommuner (däribland Malmö) positivt inställda till förslaget om att införa en plikttag, men man ansåg att lagen skulle vara förenad med sanktionsmöjligheter⁶⁵ – en sådan sanktionsmekanism saknades i utredningens förslag, för övrigt i likhet med den nuvarande 2016 års bosättningslag.

I slutändan ställde sig regeringen Reinfeldt avvisande till den föreslagna plikttagen och motiverade det med att de svårigheter som remissinstanserna pekade på övervägde eventuella fördelar.⁶⁶ I propositionen om en ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare var Migrationsverkets roll rejält nedtonad. Dess huvudsakliga uppgift var att göra en beräkning av mottagningsbehovet i landet som helhet, medan Arbetsförmedlingen – efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket – skulle fastställa antalet som skulle tas emot i varje län (länstal). Därefter skulle berörda länsstyrelser träffa överenskommelser, på frivillig basis, med ”sina” kommuner om antalet nyanlända (kommunal). Det åvilade inte Migrationsverket att anvisa nyanlända till kommuner med undantag för kvotflyktingar. Den stora förändringen med den s.k. etableringslagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare – som huvudsakligen trädde i kraft den 1 december 2010 – var att staten via Arbetsförmedlingen gavs ett centralt samordningsansvar för

⁶⁴ Hänvisningen till lagrum utgår från 2005 års ursprungliga lydelse (SFS 2005:716).

⁶⁵ Prop. 2009/10:60, s. 130; Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2015/16:AU4, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

⁶⁶ Prop. 2009/10:60, s. 131.

mottagande och introduktion av nyanlända. Staten övertog därmed huvudansvaret för introduktionsfasen som fram till dess åvilat kommunerna. Det huvudsakliga ansvaret för bosättning av nyanlända som hade rätt till en s.k. etableringsplan överfördes från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen medan Migrationsverkets ansvar begränsades till bosättning av kvotflyktingar, ensamkommande barn och personer som uppnått 65 års ålder eller omfattades av den nya lagen men saknade rätt till en etableringsplan.

Den förändrade ansvarsfördelningen motiverades på följande vis i propositionen: ”Med Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet förtydligas arbetslinjen och nyanlända ges samma ingångar till arbetslivet som övriga arbetssökande.”⁶⁷ Liksom tidigare skulle kommunerna för denna målgrupp ansvara för bl. a. bostadsförsörjning, sfi-undervisning, barnomsorg samt utbildning på grundskole- och gymnasienivå. Kommunerna fick också en lagstadgad skyldighet att erbjuda nyanlända samhällsorientering.

2.3.3 Departementsskrivelsen från 2015 – frivilligheten överges

Sedan regeringen Löfven tillträtt i oktober 2014 utformade en arbetsgrupp vid Arbetsmarknadsdepartementet promemorian *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.⁶⁸ Ett problem med den frivilliga ordningen var att det rådande systemet inte kunde ”säkerställa att det frivilliga mottagandet blir tillräckligt”, eftersom överenskommelserna bara var att se som avsiktsförklaringar som kommunerna kunde bortse från.⁶⁹ Ett annat problem var att bosättningen av nyanlända var ojämnt fördelad över landet. Under femårsperioden 2010–2014 var andelen egenbosatta i genomsnitt 70 procent medan andelen (frivilligt) kommunanvisade uppgick till 30 procent.⁷⁰ Detta ledde till, som hade konstaterats åtskilliga decennier tidigare, att personer ”fastnade” i anläggningsboendena eller ordnade boende på egen hand. Sammantaget innebar det att arbetsgruppen vid Regeringskansliet förordade en plikt-

⁶⁷ Prop. 2009/10:60, s. 49. Se även Myrberg 2012, *Var ska de nyanlända bo? Perspektiv från Malmö och Århus på svensk och dansk flyktingplaceringspolitik*, s. 29.

⁶⁸ Ds 2015:33. Av promemorian framgår inte exakt när arbetsgruppen tillsattes eller vilka som ingick gruppen. Vårt antagande är att den tillsattes efter riksdagsvalet 2014.

⁶⁹ Ds 2015:33, s. 33.

⁷⁰ Ds 2015:33, s. 35.

lag där kommunerna skulle ta ett gemensamt ansvar för flyktingmottagandet, där motiv och utgångspunkter var desamma som i den tidigare utredningen.

Målgruppen överensstämde med vad som angavs i 2 § i den då gällande lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och utgjordes alltså framför allt av konventionsflyktingar, kvotflyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande. En annan likhet var att inte heller 2015 års promemoria innehöll något förslag om sanktionsmekanism om en kommun vägrade att ta emot nyanlända enligt kommuntalet. Ytterligare en likhet var den ensidiga fokuseringen på arbetsmarknads-situationen i kommunen på bekostnad av kommunens situation i fråga om bostadsförsörjningen, trots att lagförslaget handlade om mottagande av nyanlända för bosättning. I linje med det synsättet förordade arbetsgruppen att Af – istället för berörda länsstyrelser – skulle besluta om kommunalen. Detta förslag motiverades inte. Af:s beslut skulle dock föregås av samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket, men pga. lagens konstruktion var det inte aktuellt att träffa överenskommelser med kommunerna.⁷¹

2.3.4 Regeringens proposition samt 2016 års bosättningslag och förordningar

Regeringens lagrådsremiss som presenterades i slutet av oktober 2015 anammade Ds-promemorians förslag om att kommunerna skulle vara skyldiga att ta emot flyktingar som anvisats för bosättning. Det bakomliggande motivet för att införa en plikttag sammanföll med vad som lyftes fram i promemorian. Av propositionen framgår att bl.a. Malmö kommun i huvudsak var positivt inställd till den tvingande lagstiftningen, men samtidigt ansåg att den var ett slag i luften så länge det var möjligt för nyanlända att bosätta sig på egen hand i kommunerna. Förslaget innebar visserligen en inskränkning i den kommunala självstyrelsen, men eftersom regeringen hade gjort en rimlig avvägning mellan olika intressen – där allmänintresset vägde över – fann Lagrådet inte något skäl att avstyrka det. Inte heller i övrigt anförde Lagrådet någon kritik mot lagförslaget. I februari 2016 antogs lag (2016:38) om mottagning av vissa nyanlända invandrare för bosättning, vanligen kallad bosätt-

⁷¹ Ds 2015:33, s. 50.

ningslagen (BoL). Nedan citerar vi de två paragrafer som är mest centrala för vår rapport:

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

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

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

Regeringen ansåg i likhet med Ds-promemorian att det inte skulle införas någon sanktion mot kommuner som inte brydde sig om att följa lagen. I det avseendet intog remissinstanserna klart divergerande uppfattningar, utan att det går att peka på en klar skiljelinje mellan dem. Regeringens linje var entydig och klar: ”Sanktioner bör inte för närvarande införas”.⁷² Ställningstagandet motiverades med att ”det inte finns anledning att anta att kommunerna inte kommer att fullgöra sin skyldighet enligt den lag som föreslås”.⁷³ Utvecklingen under de dryga sex år som har gått sedan BoL trädde i kraft ger knappast något stöd för denna förhoppning. En medialt mycket uppmärksam händelse inträffade i slutet av mars 2022 när kommunstyrelsens majoritet i Staffanstorps kommun i strid med gällande lag beslöt ”att införa ett omedelbart stopp för mottagande av kvotflyktingar i Staffanstorp”,⁷⁴ och därefter vägrade att ta emot en anvisad kvotfamilj vid dess ankomst. I en skrivelse till regeringen konstaterade Länsstyrelsen Skåne just att det i BoL saknas ”sanktioner eller möjligheter att vidta andra åtgärder [än att bjuda in till ’dialog’] mot den kommun som inte fullföljer sitt ansvar”.⁷⁵

Migrationsverkets anvisningar av nyanlända till kommunerna ska enligt 7 § BoL ”i första hand” gälla nyanlända som är registrerade och vistas på Migrationsverkets anläggningar samt kvotflyktingar. I bosättningsförordningen (2016:39) lämnas dock inte något utrymme för andra grupper, eftersom det

⁷² Prop. 2015/16:54, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*, s. 24.

⁷³ Prop. 2015/16:54, s. 25.

⁷⁴ Kommunstyrelsen Staffanstorp, 2022-03-23, § 37.

⁷⁵ Länsstyrelsen Skåne 2022, *Skånerapport – mottagande av nyanlända i länet 2021*, s. 3.

här klargörs att ”endast” nämnda kategorier ”ska omfattas av anvisningar” (11 §; vår kursivering). I författningskommentarerna till lagen är skrivningen något mer öppen än vad som framgår av 7 § i lagtexten, eftersom det i kommentaren anges att självbosatta ”kan omfattas av anvisningar *först när det finns förutsättningar för detta*” (vår kursivering).⁷⁶

Kriterierna vid fördelning av anvisade nyanlända överensstämde i stort sett med arbetsgruppens promemoria, dock med ett viktigt undantag: regeringen förordar i propositionen att ett av de kriterier som ska beaktas är *omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen*, vilket inarbetats i lagens 7 §, andra stycket. Regeringens bedömning var att detta kriterium ska:

... bidra till ett mottagande som är mer proportionerligt i förhållande till kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända. Detta innebär att resurserna i landets alla kommuner kommer att användas för att främja nyanländas etablering på ett bättre sätt än i dag.⁷⁷

Ett annat kriterium vid fördelningen av anvisningar är *sammantaget mottagande av nyanlända* med vilket regeringen avsåg ”mottagande av ensamkommande barn, nyanlända som bosatt sig på egen hand, anhöriga samt kvotflyktingar och personer som har anvisats från anläggningsboende”.⁷⁸ Utöver dem som anges i nämnda lagrum kan ytterligare kriterier infogas i bosättningsförordningen. Ett sådant infördes den 9 mars 2017, nämligen att när länsstyrelserna fastställer länstalen (se nedan) ska kommunernas förutsättningar ”att tillhandahålla bostäder beaktas” (6 §). Intressant att notera är att regeringen i propositionen *motsatte* sig vissa remissinstansers önskemål om att det borde tas hänsyn till just bostadssituationen i kommunerna vid fördelningen av anvisade nyanlända.⁷⁹

Praktiska klargöranden i olika detaljfrågor ska enligt lagens 8 § ske genom föreskrifter som regeringen utfärdar. Bosättningsförordningen (2016:39) reglerar bl.a. Migrationsverkets ansvar att fastställa det samlade mottagandebehovet av nyanlända för kommande kalenderår och regeringens ansvar att i en särskild förordning (2016:40) fastställa länstal för anvisningar på länsnivå, samt länsstyrelsernas ansvar att utifrån länstalen fastställa kommunal, alltså antalet nyanlända som ska anvisas till varje enskild kommun under följande

⁷⁶ Prop. 2015/16:54, s. 39.

⁷⁷ Prop. 2015/16:54, s. 21.

⁷⁸ Prop. 2015/16:54, s. 22.

⁷⁹ Prop. 2015/16:54, s. 22

kalenderår. En rad olika remissinstanser påpekade behovet av ett rådrum mellan tidpunkterna för anvisning och mottagande av nyanlända, och därför utlovade regeringen att det i förordningen skulle anges en sådan tidsgräns. I 10 § bosättningsförordningen klargörs att mottagande ska ske senast inom två månader efter Migrationsverkets beslut om anvisning. I fråga om kvotflyktingar får myndigheten dock besluta om en längre tidsfrist. I slutet av 2016 beslöt regeringen att förlänga tiden från anvisning till mottagandet i kommunen till som längst fyra månader för just 2016 års anvisningar, dock med undantag för kvotflyktingar.⁸⁰

En fråga som regeringen berör i propositionen, med anledning av några remissinstansers påpekanden, är ”vad som händer om en nyanländ som omfattas av en anvisning tackar nej”. Regeringen är vag på den punkten, och anser allmänt sett att: ”Den föreslagna lagen innebär dock ingen ändring när det gäller den nyanländes möjligheter att bosätta sig var som helst i landet på egen hand”, ett uttalande som kan tolkas som att om de nyanlända inte accepterar ett erbjudande, så får de bosätta sig ”var som helst i landet på egen hand”.⁸¹ En annan aspekt på samma fråga är kommunens ansvar om anvisningen *avbryts* av en anvisad nyanländ. Sedan januari 2018 får Migrationsverket enligt bosättningsförordningen (10a §) i sådana fall ”ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ”.

En avgörande fråga är naturligtvis vilken typ av bostad eller ”boende” som ska eller bör tillhandahållas för nyanlända som anvisas med stöd av BoL. Under remissförfarandet av Ds-promemorian framhöll Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, att det explicit i lagtexten bör anges vad som avses med ”att ta emot nyanlända för bosättning”, vilket regeringen dock inte ansåg vara lämpligt.⁸² I förarbetena till BoL berörs med andra ord inte bostadens beskaffenhet och kvalitet eller om det avser temporära eller permanenta bostäder, samt under vilken period som temporära bostäder ska upplåtas i andra hand. Det är mot den bakgrunden det i landets kommuner saknas ett gemensamt synsätt i dessa frågor. I vissa kommuner tillhandahålls permanenta bostäder redan vid ankomsten, medan bosättningen i Staffanstorps kommun har kännetecknats av ett undermåligt husvagnsboende.⁸³ Till dessa aspekter av anvisningsförfarandet återkommer vi i kapitel 3 och 4.

⁸⁰ SFS 2016:1279.

⁸¹ Prop. 2015/16:54, s. 19.

⁸² Prop. 2015/16:54, s. 18.

⁸³ *Sydsvenskan*, 5.12.2021.

Av BoL framgår avslutningsvis att beslut om anvisning inte kan överklagas av den enskilda kommunen (9 §), vilket regeringen motiverar med att det i annat fall skulle ”kunna leda till att kommunmottagandet fördröjs orimligt länge”,⁸⁴ en ordning som inte heller Lagrådet motsatte sig. Inte heller har enskilda nyanlända rätt att överklaga placeringsbeslut som de motsätter sig.

2.4 Malmö och flyktinginvandringen

Malmö har över tid haft en relativt stor flyktinginvandring, främst genom egenbosättning. Kommunen hade dock inte frivilliga avtal om mottagning av nyanlända innan bosättningslagen trädde i kraft våren 2016. De första två åren därefter var kommuntalen relativt höga – 488 respektive 408 – men därefter sjönk de snabbt och har under 2018–2022 stannat vid 155, 43, 0, 11 respektive 86, beroende på minskat antal beviljade asylärenden och ändrade beräkningsgrunder.

2.4.1 Malmös kommunal och regeringens omvändelse inför 2017

För 2016 uppgick Malmös kommunal till 488 och under året gjorde Sociala resursnämnden (SRN) två beställningar av boenden till Tekniska nämnden baserat på detta antal anvisade.⁸⁵ Inför 2017 grundades beställningen på ett antagande att kommunalet skulle uppgå till 650.⁸⁶ Så sent som i september 2016 fastställde regeringen länstalen för 2017 och månaden därefter fastställde länsstyrelsen kommunalet för Malmö (660).⁸⁷ Några av landets kommuner – däribland Höganäs – och intresseorganisationen Sveriges kommuner och landsting (SKL) tillskrev i det läget regeringen för att påtala att man saknade bostäder för att kunna ordna ett ”värdigt boende” till ett ökat antal nyanlända. Det är oklart i vilken mån dessa protester påverkade regeringen och arbetsmarknadsministern, men de av regeringen fastställda länstalen för 2017 skulle komma att reduceras avsevärt. I december 2016 gav Arbetsmarknadsdepartementet Migrationsverket i uppdrag ”att utifrån senast tillgängliga

⁸⁴ Prop. 2015/16:54, s. 26.

⁸⁵ Sociala resursnämnden (SRN) 2016-10-26, § 166.

⁸⁶ SRN 2016-06-20, § 92.

⁸⁷ Länsstyrelsen Skåne 2016, *Beslut om fördelning av anvisningar till kommuner*.

prognos föreslå en sänkning av det antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner under 2017”.

Vid fördelningen på länsnivå skulle ”mottagandet av nyanlända, som bosatt sig på egen hand få större genomslag så att det vid fördelningen av anvisningar tas mer hänsyn till de kommuner som tagit ett stort ansvar för det totala mottagandet”.⁸⁸ I Migrationsverkets reviderade fördelningsmodell hade viktningen av denna parameter ökat från 50 till 60 procent.⁸⁹ I övrigt baserades den på tidigare fastställda parametrar såsom kommunernas befolkningsstorlek och befolkningsprognos, arbetsmarknadsförutsättningar, tidigare mottagande (inklusive asylsökande, ensamkommande barn/unga).⁹⁰ Från och med 2019 beaktas den senaste treårsperioden och viktningen avseende självbosatta har ökat till 75 procent.⁹¹ Hälften av länsstyrelserna fastställer sina *kommuntal* utifrån denna fördelningsmodell, däribland Stockholm och Skåne.⁹² Malmös minskade kommuntal sedan 2017 ska bl.a. ses mot denna bakgrund; det har visserligen ökat något 2022 jämfört med 2021 men är fortfarande relativt lågt, och för 2023 är det preliminära talet ännu lägre för Malmös del. Lunds kommuntal har alltsedan 2017 varit högre än Malmös.⁹³

I början av februari 2017 beslöt regeringen om nya länstal, baserade på Migrationsverkets förslag, vilket innebar att det i Skåne minskade med cirka 1 000 till totalt 2 793 personer jämfört med beskedet i september 2016.⁹⁴ Kommuntalen för Skåne beslutades månaden därpå,⁹⁵ och innebar för Malmös del att antalet anvisade nyanlända reducerades från 660 till 408 personer, vilket påverkade både kommunens planeringsarbete och behovet av bostäder för 2017.

I Malmö var antalet anvisade nyanlända som faktiskt togs emot avseende 2016 lägre än kommuntalet. För 2016 saknas månadsvisa uppgifter om antalet bosatta individer, och vi har därför utgått från en sammanställning som sträcker sig från mitten av juni 2016 – när de första nyanlända anvisades och bosatte sig i Malmö – t.o.m. den 23 februari 2017. Under den perioden hade

⁸⁸ Arbetsmarknadsdepartementet 2016, regeringsbeslut 2016-12-20, s. 1.

⁸⁹ Migrationsverket 2017, *Redovisning av uppdrag i regeringsbeslut A 2016/02455/l*.

⁹⁰ Länsstyrelsen Skåne 2021, *Fördelningen av nyanlända i Skåne för 2021*.

⁹¹ Epost 2022-05-17 från Gunilla Holmlin, Lst Skåne.

⁹² Epost 2022-05-17 från Gunilla Holmlin, Lst Skåne.

⁹³ Ingrid Sahlin har i forskningsprojektet gjort en omfattande genomgång och analys av samtliga skånska kommuner utifrån olika deskriptiva mått, indextal m.m.

⁹⁴ SFS 2017:27, bilaga till förordningen. För landet som helhet minskade antalet till 23 600.

⁹⁵ Länsstyrelsen 2017, *Beslut om ny fördelning av anvisningar till kommuner i Skåne län*.

374 personer tagits emot av kommuntalets 488. Dessa fördelades på 16 procent familjer och 84 procent enpersonshushåll, dvs. en högre andel enpersonshushåll och en lägre andel familjer än beräknat.⁹⁶

2.4.2 Flyktningmottagandet i Malmö

Malmö är med sina drygt 352 000 invånare Skånes största och Sveriges tredje största stad och den skiljer sig också i många andra avseenden från övriga skånska kommuner. Det gäller även andelen utrikes födda och invandringen.

Vid årsskiftet 2021/22 var 35,1 procent av kommunens befolkning född utomlands. Det är en hög siffra och högst i Skåne. Men förklaringen till detta är inte främst senare års flyktinginvandring. Utrikes födda innefattar även exempelvis invandrade från övriga nordiska länder som bosatt sig i Malmö, arbetskraftsinvandrare och flyktingar som kommit tidigare, och fler är födda i övriga Europa och Nordamerika än i Asien.⁹⁷ Av tabell 2:1 framgår att av 95 163 personer som fått uppehållstillstånd i Sverige år 2021 hade bara knappt 15 600 av dessa hade fått det av flyktingskäl eller pga. anknytning till en person som fått asyl. Av 3 700 individer i Malmö som fick uppehållstillstånd år 2021 hade 1 320 fått det pga. asyl-/flyktingskäl eller anknytning till sådana personer.⁹⁸ Asylinvandringen förklarar alltså bara en minoritet av uppehållstillstånden i Sverige och i Malmö. Även antalet asylsökande har sjunkit markant sedan 2015. Vid årsskiftet 2021/22 fanns det i Malmö 963 asylsökande inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem,⁹⁹ varav 823 i eget boende.¹⁰⁰

Stadskontoret i Malmö publicerar årligen *Migrationsdata* med lokal aktuell statistik över migrationens utveckling.¹⁰¹ I figur 2:1, som baseras på 2022 års utgåva men där prognosen för 2022–2025 har uppdaterats av Stadskontoret i september 2022, framgår svängningarna i de senaste decenniernas asylinvandring tydligt.

⁹⁶ SRF 2017, *Årsplanering för mottagande av anvisade vuxna och barnfamiljer enligt boställningslagen 2017*.

⁹⁷ Enligt SCB:s statistik över utrikes födda 31 december 2021 var 59 551 personer i Malmö födda i övriga Europa och Nordamerika medan 49 803 var födda i Asien och 9 183 i Afrika.

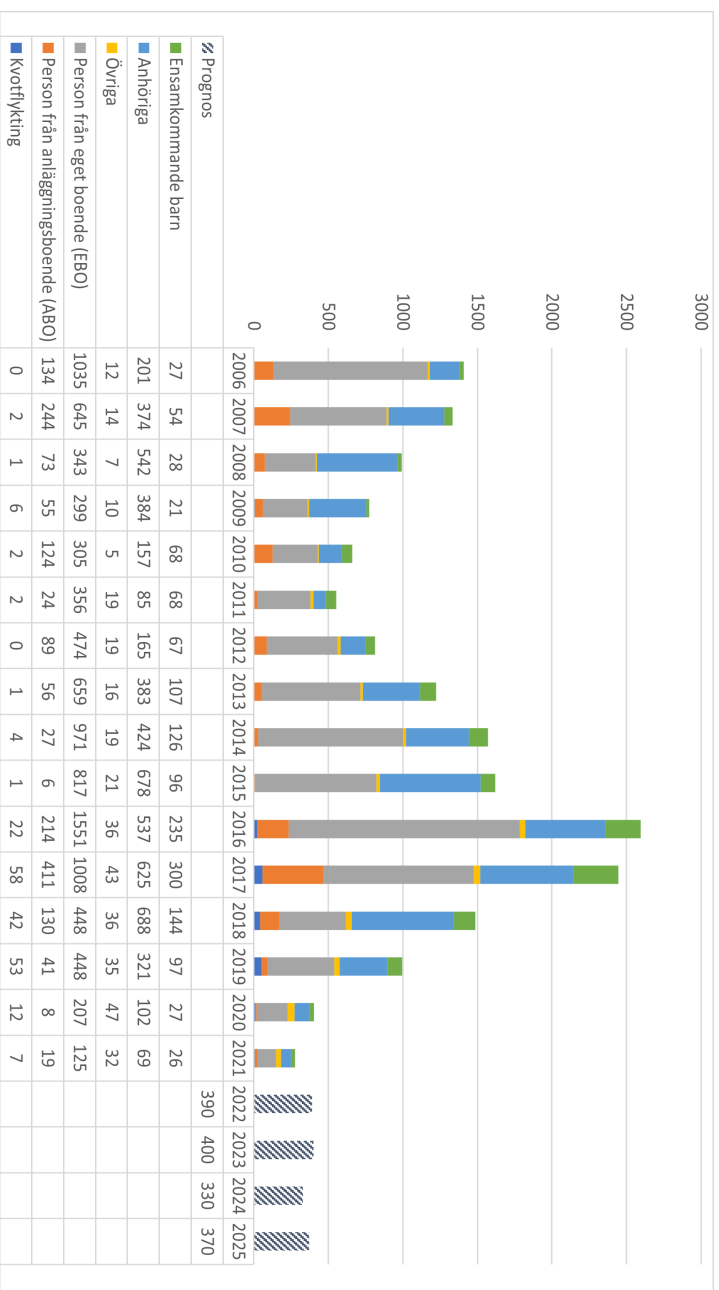
⁹⁸ Stadskontoret, *Migrationsdata*, mars 2022, s. 7.

⁹⁹ Stadskontoret, *Migrationsdata*, mars 2022, s. 10.

¹⁰⁰ Länsstyrelsen Skåne 2022, s. 7.

¹⁰¹ Fram till 2022 publicerades den två gånger om året, i mars och september.

Figur 2.1. Kommunmottagna i Malmö 2006–2021 samt prognos för 2022–2025.



Källor: Stadskontoret, *Migrationsdata Malmö*, mars 2022, bilaga 2, s. 45, med uppdatering av prognos i september 2022 för perioden 2022–2025 av Elvira Andersson, Malmö kommun.

Enligt *Migrationsdata Malmö* (mars 2022) var det fler nyanlända som flyttade från än till Malmö 2013–2019 medan kommunen därefter har haft ett positivt ”flyttnetto”: år 2021 flyttade 104 personer fler in till än ut från Malmö. Från grannkommunerna Vellinge och Staffanstorps kom det året 33 respektive 16 personer redan under etableringstiden.¹⁰²

Att nyanlända som anvisats till kommunen sedan bosättningslagen trädde i kraft 2016 har utgjort en minoritet av samtliga nyanlända framgår av figur 2:1. Antalet ensamkommande barn har ofta varit betydligt högre men framför allt har de självbosatta nyanlända dominerat bland de kommunmottagna. Dessa har mestadels bott i Malmö redan som asylsökande (EBO) och den politiska ledningen har återkommande försökt begränsa möjligheten till eget boende som ett sätt att kontrollera invandringen till kommunen. Den 1 januari 2020 infördes en ny lagbestämmelse (10a §) i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA),¹⁰³ enligt vilken socioekonomiskt utsatta områden kan undantas från EBO. Det betyder att asylsökande som bosätter sig där förlorar sin rätt till dagersättning. Migrationsverket specificerade 32 kommuner i landet som skulle kunna ansöka om sådana undantag, förutsatt att ansökan lämnades in senast 30 april 2020. Sex av dessa kommuner låg i Skåne, och Malmö var en av dem. Först begärde fullmäktige att hela kommunen skulle undantas,¹⁰⁴ men detta accepterades inte av Länsstyrelsen Skåne. Resultatet blev att 97 av 192 statistikområden (DeSo) har undantagits, vilket enligt kommunen har haft en viss effekt.

Den 7 februari 2022 bodde 802 personer i EBO i Malmö. Detta är cirka 160 personer färre än i februari föregående år. En viktig förändring i relation till tidigare år är att en mindre andel av dessa personer bor i undantagna områden. I

¹⁰² Migrationsverket och *Migrationsdata Malmö* (mars 2022), s. 15. Migrationsverket för grundlig statistik som publiceras på webbplatsen över nyanländas flyttningar mellan kommuner under de två år kommunerna får bidrag för mottagandet, men därefter upphör sådana registreringar. En till synes motsägelsefull uppgift kommer från SKR, som beställde en särskild bearbetning från SCB över var kommunmottagna år 2017 bodde efter tre år. Den visade att av totalt 2 445 kommunmottagna i Malmö 2017 hade 16 procent lämnat kommunen 2020, men att fler av dem som anvisats till andra kommuner det året flyttat in, varför Malmö år 2020 hade ett positivt flyttnetto avseende 2017 års kommunmottagna på 569 personer.

¹⁰³ Den nya paragrafen inleds som följer: ”10 a § En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 har inte rätt till dagersättning enligt 17 § eller särskilt bidrag enligt 18 § om han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid utlänningen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar enligt föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket.”

¹⁰⁴ Kommunfullmäktige 2020-09-24, § 198.

februari 2021 bodde 76 procent (730 personer) i undantagna områden. I februari 2022 hade andelen minskat till 64 procent (516 personer).¹⁰⁵

Sammanfattningsvis har Malmö en hög andel utrikesfödda men sedan några år tillbaka minskar både antalet asylsökande och antalet som beviljas uppehållstillstånd av flyktingskäl i Sverige, liksom i Malmö. De som anvisats för bosättning i Malmö har hela tiden utgjort en minoritet av de mottagna. BoL har varit ett verktyg för staten att fördela ansvaret för mottagande av nyanlända jämnare över landet, och EBO-undantaget har haft samma syfte med avseende på asylsökande men också syftat till att motverka den etniska segregationen i de kommuner som haft ett högt antal självbosatta asylsökande. I nästa avsnitt redovisar vi hur kommunen planerat boende och bostäder åt nyanlända och hemlösa, och i kapitel 3 kommer vi att undersöka huruvida bosättningen av de anvisade nyanlända motverkar eller medverkar till segregationen i Malmö.

2.5 Den övergripande planeringen för de nyanländas bostadsförsörjning i Malmö

Av tidigare avsnitt i detta kapitel framgår dels hur den nationella asyl- och integrationspolitiken skiftat över tid, dels att de specifika kommuntalen för Malmö kommun inledningsvis var osäkra och förändrades med kort varsel. Samtidigt är alla kommuner enligt bostadsförsörjningslagen (2000:1383) skyldiga att undersöka och analysera bostadsbehov och planera för bostadsförsörjningen i kommunen, trots att utvecklingen alltid är oviss beträffande såväl demografi som ekonomi och arbetsmarknadsläge. I detta avsnitt kommer vi att undersöka hur behovsbedömningen och planeringen sett ut för anvisade nyanländas bostäder, dels under bosättningstiden, dels för tiden där efter, när kommunen inte längre har någon uttalad skyldighet för just denna specifika grupp.

¹⁰⁵ Stadskontoret, *Migrationsdata Malmö* (mars 2022), s. 11. Däremot hade kommunen själv placerat de allra flesta av de 45 anvisade nyanlända som tagits emot för bosättning januari–september år 2022 i bostäder i Malmös undantagna områden. Av de 228 adresser som använts under perioden 2016 – september 2022 låg 71 procent i områden som 2020 beskrevs ha sådana socioekonomiska utmaningar att asylsökande inte kan få dagarsättning om de bosätter sig där på eget initiativ.

Enligt lag (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande skulle varje kommun ”fortlöpande bedriva bostadsförsörjningsplanering i syfte att främja att alla i kommunen får en egen bostad av god kvalitet samt att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen inom kommunen förbereds och genomförs” (§ 3), och denna planering skulle formuleras i ett program som skulle antas av kommunfullmäktige. Men denna lag upphävdes tillsammans med lagen om bostadsanvisningsrätt den 1 juli 1993 som ett led i regeringen Bildts allmänna avreglering av bostadsmarknaden och nedmontering av bostadspolitiken.

Efter sju år stiftades dock en lag som liknade den som upphävdes 1993 och som trädde i kraft 2001. I den nu gällande lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar har efter ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2014 i de två första paragraferna följande lydelse:

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

Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

2 § Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,
2. kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och
3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. *Lag (2013:866)*.

Det sista stycket i § 2 har från den 1 oktober 2022 fått ändrad lydelse:

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av

1. den demografiska utvecklingen,
2. marknadsförutsättningarna, och
3. vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden.

Analysen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med. Kommunen får använda ytterligare underlag som behövs för analysen. *Lag (2022:385)*

Det återstår att se vad det kommer att innebära att ”bostadsbehovet för särskilda grupper” ersatts med ”bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden”, men ändringen har inte bäring på vår studie, som redan avslutats. Kravet på att kommunerna i sin planering för bostadsförsörjningen beaktar bostadsbehovet för särskilda grupper, och alltså inte bara efterfrågan på marknaden, infogades i lagen 2014. Sedan dess har bostadsförsörjningsprogrammen i de flesta kommuner ett särskilt kapitel om bostadsbehov hos särskilda grupper, där unga, äldre, funktionshindrade, hemlösa, ungdomar och nyanlända ofta behandlas under var sin rubrik. Boverket följer upp att kommunerna antagit riktlinjer under mandatperioden, och länsstyrelsen yttrar sig över de förslag som tas fram. I betänkandet *Sänk tröskeln till en god bostad* (SOU 2022:14) föreslås revideringar och tillägg, men det är än så länge ovisst om några av dessa kommer att genomföras pga. regeringsskiftet i oktober 2022.

Under de första åren efter det att lagen hade trätt i kraft 2001 var det många kommuner som inte brydde sig om att anta något bostadsförsörjningsprogram. Enligt Boverket har lagen följts betydligt bättre på senare år, mycket på grund av den s.k. kommunbonusen. Under åren 2016–2018 var det nämligen ett villkor för statsbidrag till ökat bostadsbyggande att kommunen antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen. ”Statsbidraget var dessutom kopplat till bostadsbehovet hos nyanlända och skulle stödja kommunerna att bygga mer.”¹⁰⁶ Under 2022 har det statliga investeringsstödet för bostadsbyggande dragits in i och med att det var högerblockets budget som riksdagen antog hösten 2021 och det finns inga indikationer på att det kommer att återinföras efter regeringsskiftet 2022.

I det följande kommer vi att gå igenom flera av de kommunala program och riktlinjer som utgör Malmö kommuns verktyg för att kunna erbjuda anvisade nyanlända rimliga bostäder på kort såväl som lång sikt. Vi börjar med Malmöns markanvisningspolicy, som är kommunens medel för att ställa villkor om upplåtelseformer m.m. redan när mark anvisas till en aktör för bostadsbyggande, och fortsätter med bostadsförsörjningsprogram – såväl det

¹⁰⁶<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/riktlinjer/>

ännu gällande för 2018–2022 och dess årliga uppföljningar, som det föreslagna för mandatperioden 2022–2026. Kommunfullmäktige förväntas dock ta ställning till det senare först i februari 2023. Därefter behandlas lokalför-
sörjningsplanerna som redovisar behov av och planer för tillfälliga boenden för bl.a. anvisade nyanlända och hur dessa tillgodosetts hittills.

2.5.1 Markanvisningspolicy

En kommun ska enligt lag (SFS 2014:899) anta riktlinjer för överlåtelse eller upplåtelse av mark för bebyggelse, vanligen kallade markanvisningspolicy, som ska antas av kommunfullmäktige. Med hänvisning till lagen tillsattes i Malmö år 2015 en arbetsgrupp för att revidera den markanvisningspolicy som Tekniska nämnden antagit år 2007. I det förslag som nämnden sände på remiss vid sitt sammanträde 2019-06-20 (§ 182) ställdes villkor att – som tidigare – 15 procent av nybyggda bostäder vid en markanvisning skulle upplåtas till kommunen för andrahandsuthyrning och att minst 60 procent av nyproducerade hyreslägenheter skulle lämnas till Boplats Syd samt att byggherrar som arbetar med sociala åtaganden skulle prioriteras.¹⁰⁷ Men förslaget kom att revideras innan det antogs av fullmäktige den 29 april 2021.

Efter remissrundan beslutade Tekniska nämnden i mars 2020 att föreslå fullmäktige att anta nämndens förslag till ny markanvisningspolicy. Men kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade i oktober 2020 ”vid sittande bord” om vissa ändringar och tillägg i nämndens ursprungliga förslag.¹⁰⁸ Vid fullmäktiges behandling i december 2020 återremitterades ärendet till Tekniska nämnden i enlighet med ett minoritetsyrkande från M, C och SD, med hänvisning till att tilläggsyrkandet inte var berett av nämnden i sedvanlig ordning.¹⁰⁹ Man ville framför allt ha utrett om den föreslagna policyn skulle

¹⁰⁷ Tekniska nämnden (TN) 2020-03-24, § 98. (Citatet återfinns på s. 9 i TN:s förslag till antagandehandling.) Andelen lägenheter för bostadssociala ändamål var densamma i *Handlingsplan för bostadsförslörjning 2018–2022*, s. 9.

¹⁰⁸ KS-AU 2020-10-12, § 599. Tilläggsyrkandet: ”... att ett visst antal lägenheter (som motsvarar 10 procent av de nyproducerade lägenheterna) tillgängliggörs via Boplats Syd för Malmöbor som uppbär ekonomiskt bistånd”. Andra ändringar: dels att andelen av nyproducerade hyreslägenheter som ska upplåtas kommunen för uthyrning i andrahand för ”kommunens bostadssociala verksamhet” ska reduceras från 15 till 10 procent, dels att andelen av nyproducerade hyreslägenheter som ska förmedlas ”via ett transparent kösystem” ska minska från ”minst 60 procent” till ”minst hälften”.

¹⁰⁹ Kommunfullmäktige 2020-12-10, § 257.

kunna medföra risker för ”lägre bostadsproduktion vid bifall av det icke beredda ändringsyrkandet i KS-AU om att 10 % av lägenheterna måste förmedlas via Boplats Syd AB och att fastighetsägaren vid dylik förmedling inte får avvisa sökande som endast har ekonomiskt stöd som inkomst, även om detta är i strid med fastighetsägarens normala regler”. Tekniska nämnden såg dock inga sådana risker.¹¹⁰ I den version som sedan slutligen antogs av kommunfullmäktige i april 2021 var ändringarna i KS-AU inarbetade i sin helhet.¹¹¹ Kraven på fastighetsägarna för att få bygga nyproducerade lägenheter på kommunal mark hade således tonats ned väsentligt. I den antagna versionen är policyns ”sociala” villkor formulerade på följande vis:

Vid anvisning av mark för byggande av hyreslägenheter gäller särskilt:

- Att viss andel (10 procent) av de nyproducerade hyreslägenheterna ska upplåtas till kommunen för uthyrning i andra hand inom ramen för kommunens bostads-sociala verksamhet, samt att ett visst antal lägenheter (som motsvarar 10 procent av de nyproducerade lägenheterna) tillgängliggörs via Boplats Syd för Malmöbor som uppstår ekonomiskt bistånd.
- Att minst hälften av de nyproducerade hyreslägenheterna ska förmedlas via ett transparent kösystem som är öppet för alla och fritt från diskriminering.¹¹²

Liksom vid tidigare behandling av ärendet reserverade sig flera partier mot beslutet. Vänsterpartiet framhöll: ”Vi vill att alla hyreslägenheter, förutom de till bostadssocial verksamhet, ska förmedlas via BoPlats Syd. /.../ Vi vill också att det i villkoren skrivs in att hyresvärden måste acceptera ekonomiskt bistånd som inkomst för att få bygga på kommunal mark.” Den antagna policyn var i dessa två avseenden väsentligt mer återhållsam i sina villkor för markanvisning. SD anförde i sin reservation: ”Malmö fungerar redan som en magnet för nyanlända migranter och personer som ser socialbidrag som ett sätt att försörja sig på och då under stora delar av sin livstid” och att det enligt förslaget ”i slutändan ... bara (är) 30 procent av lägenheterna hos ett privat fastighetsföretag som kan exkludera bidragstagare”. KS-AU:s revidering av Tekniska nämndens förslag visar, tillsammans med reservationer, tydligt att det inte finns någon politisk enighet om värdet av att underlätta att anvisade

¹¹⁰ Tekniska nämnden 2021-01-26, § 26.

¹¹¹ Kommunfullmäktige 2021-04-29, § 128.

¹¹² Fastighets- och gatukontoret 2021, *Markanvisningspolicy 2021*, s. 9.

nyanlända och andra med svag ställning på bostadsmarknaden får tillgång till permanenta bostäder i kommunen.

2.5.2 Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022 med uppföljningar

Denna handlingsplan som antogs i december 2018 och ännu i november 2022 inte ersatts, utgör tillsammans med Stadsbyggnadskontorets uppföljningar från åren 2018, 2019, 2020 och 2021 underlag för detta delavsnitt.

I riktlinjerna för bostadsförsörjningen 2018–2022 framhålls tre utmaningar för kommunen, nämligen ”att upprätthålla ett högt bostadsbyggande”, ”att öka möjligheten för hushåll med låga inkomster till en bra bostad” och ”att minska hemlösheten”.¹¹³ Om det senare står det vidare:

Det här gör Malmö stad

Bostäder för hushåll med social problematik har kommunen klarat relativt väl, medan den strukturella hemlösheten ökat kraftigt. Redskapen för att klara den strukturella hemlösheten är inte lika tydliga men Malmö stad arbetar för att fler hyresvärdar ska acceptera försörjningsstöd, etableringsersättning, etc för att fler bostäder ska finnas tillgängliga för denna grupp.

Staden omorganiserar arbetet med hemlöshet under 2017 för att kraftsamla och fokusera insatserna bättre. Fastighetskontoret får i uppgift att hantera samtliga kommunala bostäder för ändamålet. Av nybyggda bostäder på kommunal mark går 15 procent till kommunens sociala bostäder som hyrs ut i andra hand till hemlösa hushåll.¹¹⁴

Men som framgick av föregående avsnitt ändrades markanvisningspolicyn 2021. I kapitlet ”Behov för särskilda grupper” finns som sig bör ett specifikt avsnitt om nyanlända:

Nyanlända migranter

En stor del av Malmös befolkningsökning beror på inflyttning från utlandet. De flesta av dessa är asylsökande eller nyanlända. Asylsökande är benämningen på de som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. De folkbokförs i Malmö först om de får uppehållstillstånd. Kommunen är inte skyldig att anordna boende för asylsökande utan de ordnar eget boende, förkortat EBO. I oktober

¹¹³ Stadsbyggnadskontoret (SBK) 2018, *Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022*, s. 8.

¹¹⁴ SBK 2018, *Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022*, s. 9.

2017 fanns det cirka 2 300 asylsökande personer bosatta i EBO i Malmö. Nyanlända kallas de som har fått uppehållstillstånd (permanent eller tillfälligt), har svenskt personnummer, är folkbokförda i Malmö och får etableringsersättning (deltar i Arbetsförmedlingens etableringsprogram under två år). I statistiken över antalet nyanlända fördelas gruppen i fem undergrupper enligt tabellen på detta uppslag.¹¹⁵

I vänstermarginalen till denna text har uppgifter samlats om antalet personer i de olika kategorierna: ungefär 2 300 asylsökande personer med EBO (i oktober 2017), och bland nyanlända 1 560 med tidigare EBO, 430 anvisade från ABO, 20 kvotflyktingar och 440 ”sekundärer”, dvs. personer som kommunplacerats i någon annan kommun men flyttat till Malmö under etableringstiden. Därtill hade 640 personer flyttat till Malmö pga. anknytning till person med uppehållstillstånd i kommunen. Det är lite oklart vilken tid siffrorna avser, men man kan anta att det var någon gång under hösten 2017, då denna handlingsplan med riktlinjer skickades på remiss, och att det låga antalet anvisade berodde på att alla som anvisats 2017 vid det laget fortfarande inte hade tagits emot. Men av intervjuer framgår också att en oklar andel, kanske mellan 10 och 20 procent, av de anvisade snabbt lämnade det boende de erbjudits under bosättningslagens första år (se vidare kapitel 3). Kommunernas ambitionsnivåer varierar; i Malmö är det tydligt att man framför allt beaktat bostadsbehovet för den undergrupp som kommunen enligt bosättningslagen *måste* ordna boende för, alltså dem som anvisas av Migrationsverket från ABO eller som kvotflyktingar. ”Alla andra nyanlända får ordna bostad på egen hand eller söka hjälp hos socialtjänsten”, framhålls det i riktlinjerna.¹¹⁶

Även i den övergripande bedömningen av nyanländas bostadsbehov, som följer på det ovan citerade stycket, är det tydligt att s.k. självbosatta inte räknas in:

Det är svårt att bedöma framtida bostadsbehov, delvis eftersom prognoserna är osäkra. En ögonblicksbild av de som togs emot enligt bosättningslagen 2016 visar att knappt hälften var personer i familjehushåll (i snitt 4,2 personer per familj), drygt hälften var män i ensamhushåll och en liten andel var kvinnor i ensamhushåll. Av ensamhushållen har nästan en tredjedel anhöriga som väntar på att få anknyta. Det framtida bostadsbehovet är därför främst större bostäder i form av

¹¹⁵ SBK 2018, *Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022*, s. 26.

¹¹⁶ SBK 2018, *Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022*, s. 26.

3:or och 4:or men framförallt finns det behov av flexibla bostäder som kan användas av hushåll med olika storlekar beroende på behov.¹¹⁷

Det är oklart om ”därför” i den sista meningen enbart syftar på andelen familjer bland de mottagna, eller om det också syftar på ”anhöriga som väntar på att få anknyta”. För den senare gruppen har Malmö aldrig uttalat att staden har något ansvar, men uppgiften är förstås ändå relevant för planeringen av bostadsförsörjningen i stort.

När planen skrevs och antogs bodde de flesta anvisade nyanlända i kollektiva former:

Bostäder som tillhandahålls till anvisade enligt bostättningslagen är genomgångsbostäder och ambitionen är att de inom fyra år har ordnat en egen bostad. Malmö stad har ordnat boende i kollektivboende, omställda serviceboenden och i mindre utsträckning bostadsrättslägenheter samt före detta LSS-lägenheter. Fler tomställda serviceboenden kommer att användas till målgruppen och det planeras modulbostäder.¹¹⁸

Utan att det problematiseras att den förda politiken innebär att självbosatta får ordna bostad ”på egen hand” och ambitionen att de bosatta anvisade ”inom fyra år har ordnat egen bostad” fortsätter avsnittet med att konstatera:

Nyanländas förutsättningar på bostadsmarknaden

De som nyligen anlänt till Sverige har oftast gemensamt att de saknar förankring på bostadsmarknaden och på arbetsmarknaden. Ofta har hushållen låga eller inga ekonomiska förutsättningar att efterfråga en bostad som motsvarar deras behov. Det betyder att förutsättningarna att anordna eget boende är starkt begränsade.

/.../

En viktig fråga för gruppen nyanlända är att skapa goda förutsättningar för integration vilket betyder att bostäder behöver tas fram i alla delar av staden och integrerat med bostäder för andra målgrupper. Risken att förstärka segregationen som finns är annars stor.¹¹⁹

Det framgår vidare i avsnittet att det inte finns någon planering för annat än temporära bostäder (modulbostäder och andrahandskontrakt på kommunens egna bostadsrättslägenheter) specifikt för de anvisade hushållen, och att modulboendena när planen antogs ännu inte hade förverkligats. Avsnitten i planen om ”betalningssvaga hushåll” och särskilt om ”hemlösa” är längre och

¹¹⁷ SBK 2018, *Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022*, s. 26.

¹¹⁸ SBK 2018, *Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022*, s. 26.

¹¹⁹ SBK 2018, *Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022*, s. 26.

innefattar också pågående eller planerade åtgärder, som dock vad avser hemlösa i hög grad tycks inriktade på effektivisering genom att ordna fler kommunala genomgångsboenden.

De anvisade nyanlända förväntades få vanliga bostäder efter ett antal år i kö vid Boplats Syd och annars genom insatser för att öka tillgången till permanenta bostäder för betalningssvaga eller hemlösa hushåll. Det finns naturligtvis ingen anledning att bygga särskilda kategorihus för anvisade nyanlända, men möjligheten att ordna en speciell väg in på bostadsmarknaden redan under etableringstiden, exempelvis genom övergångslägenheter, finns inte ens omnämnd som ett alternativ i Malmös handlingsplan för bostadsförsörjningen 2018–2022. Enligt intervjuer vi gjort har kommunen hela tiden haft som princip att enbart erbjuda tillfälliga bostäder och detta har aldrig ifrågasatts (se vidare kapitel 4).

Stadsbyggnadskontorets *Lägesrapport mars 2018* är daterad en månad före antagandet av 2018 års bostadsförsörjningsprogram och relaterar alltså till 2014 års program, vilket dock utgick från samma övergripande utmaningar. I lägesrapporten är beskrivningen av anvisade nyanländas boende mer konkret. Där står att Malmö har ”700 hyresgäster i anvisningsboenden”, men att det uppstått problem eftersom andelen familjehushåll av de anvisade 2017 var större än beräknat och planerade boenden därför inte riktigt passade.¹²⁰ Vidare var beställda modulbostäder i Kirseberg, fastigheten Kuratorn och på Mosippan i Valdemarsro ”försenade till våren 2018”.¹²¹ Enligt lägesrapporten var planen att dessa bostäder skulle vara färdigställda i juni 2017, men som kommer att framgå av kapitel 3 är denna uppgift inte en helt korrekt tidsangivelse.

De försenade modulboendena satte press på Malmö stad att snabbt hitta alternativa boenden under året och behovet löstes av ett korridorsboende i Sege Park på 250 platser. I början på 2018 kom ytterligare besked om att tre stycken av de beställda modulerna, med sammanlagt ca 340 platser, har omfattande problem och inte blir klara för inflyttning under våren 2018. Det är i nuläget oklart när dessa lägenheter blir klara för inflyttning. Övriga modulboenden, med ca 100 platser ser dock ut att kunna hålla tidplanen. Ett antal blockuthyrningar i det befintliga beståndet kommer även att tillkomma under 2018.¹²²

¹²⁰ SBK 2018, *Lägesrapport mars 2018*, s. 26.

¹²¹ Inget av dessa modulbyggen klart våren 2018 heller – se vidare avsnitt 3.2.

¹²² SBK 2018, *Lägesrapport mars 2018*, s. 26. Citatet tyder på att författarna inte var uppdaterade om utvecklingen i detalj. Det innehåller åtskilliga faktafel – t.ex. var det *fyra*

Den dystra slutsatsen var att det inte fanns någon lösning på problemet ”just nu”. Här finns också ett avsnitt om ”Social integrering av nyanlända”, där de befintliga anvisningsbostädernas isolering och tillfälliga karaktär beskrivs som hinder, men ”Malmö stad arbetar med att skapa ökad trivsel och hemkänsla hos de boende, bl.a. genom att ha närvarande personal, självförvaltning och odlingslotter utanför boendena.”¹²³

I *Lägesrapport mars 2019* har man infört ”trafikljusmarkeringar” för i vilken grad de bostadspolitiska målen uppnåtts. Där ges grönt ljus för indikatorn ”Nyanlända: Malmö stad har ordnat boende till alla nyanlända som anvisats till kommunen”, eftersom de 155 individer som togs emot under 2018 alla fått något slags boende,¹²⁴ och i en kommentar sägs att kommunens organisation och arbete kring denna målgrupp blivit ”mer strukturerad”.¹²⁵ Detta beskrivs något mer utförligt i rapportavsnittet om boenden för nyanlända; ASF har skapat rutiner för beställning av bostäder och kan i någon mån påverka anvisningarna från Migrationsverket. Eftersom Kuratorns modulhus fortfarande inte var klart hade MKB lämnat ”200 lägenheter på kortkontrakt från sitt befintliga bestånd. Dessa 200 lägenheter täcker kommunens behov av anvisningsbostäder i väntan på modulboendena och ASF bedömer att situationen kring boende för de anvisade nu är långsiktigt stabil”.¹²⁶ (Se kapitel 3 om dessa ersättningslägenheter!)

Lägesrapport den 5 mars 2020 är – liksom den nästan identiska *Bostadsmarknad och bostadsförsörjning i Malmö. Uppföljning 2020* – en mycket mer komprimerad skrift på bara 4 sidor. Här konstateras att byggandet av bostäder, varav merparten hyresbostäder, har fortsatt att öka i kommunen, men att hyror och priser är så höga att det ändå inte täcker behovet för hushåll med låga inkomster:

UTBUD, BEHOV OCH EFTERFRÅGAN

Även om det finns god tillgång på nybyggda bostäder så tillgodoser utbudet inte de behov som finns hos alla kommunens invånare. Det råder brist på bostäder för

modulprojekt som i skiftet 2017/2018 inte var inflyttningsklara under våren 2018, Kuratorn, Kirsebergs IP, Mosippan-2, ”Danska vägen” (i de två senare fallen hade byggnationen inte ens påbörjats). Det enda modulhus som stod klart för inflyttning våren 2018 (slutet av april) var Blombuketten.

¹²³ SBK 2018, *Lägesrapport mars 2018*, s. 26.

¹²⁴ SBK 2019, *Lägesrapport mars 2019*, s. 32.

¹²⁵ SBK 2019, s. 33.

¹²⁶ SBK 2019, s. 26

olika grupper, särskilt hushåll med begränsad betalningsförmåga, unga vuxna och nyanlända.

Hyresnivåerna i nyproduktionen ligger på ungefär 1 900 kr/kvm och år. Det innebär att lägenheter på 70 kvm i genomsnitt kostar omkring 11 000 kr i månadshyra. Det motsvarar ca 70 procent av den genomsnittliga disponibla inkomsten per månad i Malmö.

/.../

Konkurrensen om bostäder med överkomliga hyresnivåer innebär att det är mycket svårt för de med lägst inkomst, försörjningsstöd eller betalningsanmärkningar att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden.¹²⁷

I denna lägesrapport nämns också Mallbo, ett projekt och ett partnerskap som syftar till att ”ge fler malmöbor möjligheten att kunna få en bostad med eget hyreskontrakt” och då särskilt barnfamiljer med försörjningsstöd.¹²⁸

I *Bostadsmarknad och bostadsförsörjning i Malmö. Uppföljning 2020* – som i Stadsbyggnadsnämndens eget protokoll också benämns *Lägesrapport 2021* – konstateras att det statliga investeringsstödet sedan 2016 använts för totalt 1 800 lägenheter i Malmö, varav 500 färdigställda år 2000.¹²⁹

I *Bostadsmarknad och bostadsförsörjning i Malmö. Uppföljning 2021*, även den en ytterst kortfattat framställning, konstateras att det fortfarande råder brist på bostäder med låga hyresnivåer och att hyrorna i nyproducerade hyresrätter ökat med mer än 10 procent i genomsnitt medan hyrorna i lägenheter förmedlade genom Boplats Syd har stigit med 6 procent jämfört med tidigare år. Dessutom har det blivit allt svårare för hushåll med begränsad betalningsförmåga, däribland nyanlända, att få bostad. ”För att förbättra bostadssituationen för dessa behövs politiska insatser, till exempel målgruppsinriktade utbuds- eller efterfrågestöd”, konstateras det i *Uppföljning 2021*.¹³⁰

Sammanfattningsvis har *Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022* formulerat problemen med nyanländas tillgång till permanenta bostäder, men enligt de årliga uppföljningarna har dessa inte kunnat lösas. Det väcker frågor om hur de nya riktlinjerna för bostadsförsörjningen som är på väg att antas av kommunfullmäktige tar sig an kommunens bostadsproblem.

¹²⁷ SBK 2020, *Lägesrapport 2020*, s. 2. En snarlik text finns i SBK 2021, *Bostadsmarknad och bostadsuppföljning i Malmö. Uppföljning 2020*, s. 2.

¹²⁸ SBK 2020, s. 4.

¹²⁹ SBK 2021, s. 3.

¹³⁰ SBK 2022, *Bostadsmarknad och bostadsförsörjning i Malmö. Uppföljning 2021*, s. 2.

2.5.3 Stadsbyggnadsnämndens förslag till bostadsförsörjningsprogram 2022–2026

I slutet av april 2022 överlämnade Stadsbyggnadsnämnden (SBN) till kommunfullmäktige ett förslag till bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026. Det inleddes på följande sätt:

Även om det i nuläget finns god tillgång på nybyggda bostäder så tillgodoser utbudet inte de behov som finns hos alla kommunens invånare. Den brist som finns i vissa segment av bostadsmarknaden drabbar särskilt hushåll med begränsad betalningsförmåga, unga vuxna och nyanlända. Detta leder till att många hushåll är trångbodda eller bor för dyrt i förhållande till sin ekonomi – eller både trångt och dyrt. Därtill har omkring två av tre hushåll i Malmö inte råd att efterfråga en nybyggd bostadsrätt.

Med nuvarande förutsättningar för nyproduktion av bostäder är det inte möjligt att bygga för de behov som finns i de mest ekonomiskt svaga grupperna.

Det befintliga bostadsbeståndet är en viktig del av bostadsförsörjningen och det är främst här bostäder med låga hyror finns. Genom ökad rörlighet på bostadsmarknaden och bättre matchning skulle det befintliga bostadsbeståndet kunna nyttjas bättre.¹³¹

/.../

I gruppen resurssvaga hushåll ingår flera kategorier, såväl unga och barnfamiljer som äldre. I dessa grupper finns många som av olika skäl har ett osäkert boende och en del riskerar hemlöshet. Nyanlända migranter är en särskilt utsatt grupp.¹³²

Med ”nyanlända” i detta utdrag avses antagligen inte anvisade nyanlända utan självbosatta sådana. Men år 2022 finns också en ny kategori, nämligen före detta anvisade nyanlända, som alltså uppnått fyraårsgränsen och fortsättningsvis är hänvisade till den reguljära bostadsmarknaden. Inga särskilda åtgärder föreslås för denna grupp.

Två ”inriktningsmål” för bostadsförsörjning anges:

- att upprätthålla ett varierat bostadsbyggande i hela staden som möter befolkningstillväxt och olika målgruppers köpkraftiga efterfrågan.
- att öka möjligheten för hushåll med låga inkomster att få tillgång till en godtagbar bostad.¹³³

¹³¹ SBK 2022, *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026* (antagandehandling), s. 5.

¹³² SBK 2022, *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026* (antagandehandling), s. 6.

¹³³ SBK 2022, *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026* (antagandehandling), s. 6.

I avsnittet om insatsområden är två punkter av relevans för nyanlända:

HEMLÖSHET

För att motverka hemlöshet ska Malmö stad genom förebyggande arbete och rådgivning bidra till att fler hushåll får egna förstahandskontrakt för sin bostad.

En stor andel av Malmös befolkning kan inte uppnå ett godtagbart boende av egen kraft, främst beroende på låg betalningsförmåga. En del av dem befinner sig i eller riskerar att hamna i hemlöshet. Egen försörjning är av central betydelse för att alla hushåll ska kunna få tillgång till en godtagbar bostad. Det är därför viktigt att verka för en utveckling av näringsliv och arbetsmarknad som ger förutsättningar för fler Malmöbor att komma i arbete och egen försörjning.

SEGREGATION

Malmö stad ska motverka segregation vid planering av nya bostäder och vid förvaltning och förmedling av existerande bostäder.

Mångfald och variation i nya stadsdelar och komplettering med bostadstyper och upplåtelseformer som saknas i existerande områden bidrar till att minska segregation. Riktad förmedling av bostäder kan motverka segregation.¹³⁴

Denna allmänna beskrivning av problem och ambitioner motsvaras dock inte av några konkreta förslag till lösningar. I bilagan till bostadsförsörjningsprogrammet konstateras: ”En hög nyproduktion av bostäder påverkar bostadsmarknaden positivt men det går samtidigt inte att påvisa att flyttkedjor leder till att många billiga lägenheter i det befintliga beståndet frigörs.”¹³⁵ Det hänvisas här till en bostadsbehovsberäkning som kommunen lät göra 2020:

Omkring 20 procent har ett osäkert boende, på grund av trångboddhet, höga boendekostnader eller frekvent flyttande. Av dessa kan närmare hälften få tillgång till en godtagbar bostad genom utbudet av egen kraft medan resterande har svårt att uppnå en godtagbar bostadssituation av egen kraft. Fler än 10 000 hushåll omfattas av pågående sociala åtgärder i form av ekonomiskt bistånd eller kommunala kontrakt.¹³⁶

Även om utbudet av hyreslägenheter ökat och såväl kötiden som antal sökande per ledig hyreslägenhet har minskat, innebär hyresnivåerna att nyproduktionen inte kan möta behovet hos en stor del av stadens befolkning. I

¹³⁴ SBK 2022, *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026* (antagandehandling), s. 9.

¹³⁵ SBK 2022, *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026* (antagandehandling), s. 2.

¹³⁶ SBK 2022, *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026* (antagandehandling), Bilaga, s. 4.

kapitlet om särskilda gruppers behov bedöms vart fjärde barn i Malmö vara trångbott, men det hävdas samtidigt att den stora majoriteten av de 8 000 trångbodda familjerna inte skulle vara trångbodda om de kunnat flytta till en trea eller en fyra.¹³⁷

I kapitlet om kommunernas särskilda ansvar finns ett avsnitt om ”anvisade nyanlända”:

En stor del av Malmös befolkningsökning beror på inflyttning från utlandet. De flesta av dessa är nyanlända eller asylsökande.

De hushåll som anvisats till Malmö mellan 2016–19 har erbjudits kontrakt om längst fyra år enligt standard för Malmö stads andrahandskontrakt. Under 2020 fick Malmö inga kommunanvisningar. I *Migrationsdata* (mars 2021) redovisas en lokal prognos för 2021–24 för kommunmottagandet.

Genom ett strukturerat arbete med de nyanlända som bland annat innefattar hjälp med att söka bostad, säkerställa att de enskilda står och behåller sin plats i bostadskön har de flesta kommunanvisade lyckats att flytta vidare till bostad på egen hand inom 4 år. /.../

De som nyligen anlänt till Sverige har oftast gemensamt att de saknar förankring på bostadsmarknaden och på arbetsmarknaden. Ofta har hushållen begränsade ekonomiska förutsättningar att efterfråga en bostad som motsvarar deras behov.

Det är svårt att bedöma framtida bostadsbehov, delvis eftersom prognoserna är osäkra.¹³⁸

Uppgifterna om andelen familjer och deras storlek bland de anvisade har i antagandehandlingen för ett nytt bostadsförsörjningsprogram inte uppdaterats sedan 2017, fast vi vet genom andra källor att andelen enpersonshushåll minskade betydligt från och med det året. Och trots att fyraårsgränsen redan uppnåtts för de först mottagna av dessa när programförslaget sändes ut hösten 2021 föreslås alltså inga särskilda åtgärder för att förbättra de anvisade nyanländas bostadsförsörjning efter fyra år. Att ”de flesta kommunanvisade lyckats att flytta vidare till bostad på egen hand inom 4 år”¹³⁹ är onekligen en sanning med modifikation. Som framgår av kapitel 6 har samtliga kommun-

¹³⁷ SBK 2022, *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026* (antagandehandling), Bilaga, s. 7, 8.

¹³⁸ SBK 2022, *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026* (antagandehandling), Bilaga, s. 9.

¹³⁹ SBK 2022, *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026* (antagandehandling), s. 9.

anvisade visserligen flyttat inom fyra år, men det finns inga uppgifter som styrker att majoriteten av hushållen fått en ”bostad på egen hand”, åtminstone inte om detta uttryck står för en egen permanent bostad med förstahandskontrakt.

Avsnittet om hemlöshet liksom kapitlet om kommunens verktyg består mest av en summering av rådande regler och ansvarsfördelning. Problembeskrivningen kopplas alltså inte på något konkret sätt till visioner och mål. Detta kommenterades också av ASN i dess remissvar i december 2021:

Eftersom det föreslagna bostadsförsörjningsprogrammet inte innehåller insatser eller åtgärder där någon nämnd eller bolag anges som ansvarig ser nämnden ett fortsatt behov av att kommunen i arbetet med programmet tydliggör ansvarsfördelningen liksom hur arbetet med programmets inriktningsmål och vision ska samordnas, ledas, styras och följas upp.

Det gäller i första hand inriktningsmålet att öka möjligheten för hushåll med låga inkomster att få tillgång till en godtagbar bostad samt visionen att i framtiden är ingen Malmöbo hemlös

/.../

Arbetsmarknads- och socialnämnden anser att programmet skulle ha kunnat innehålla en tydligare viljeinriktning vad gäller krav på insatser syftande till att underlätta för hushåll som befinner sig i hemlöshet eller som lever under osäkra boendeförhållanden att få en bostad. I det framtida arbetet med programmet behöver kommunen som helhet därför lägga stor vikt vid bostadsförmedling och innovativa lösningar för att möjliggöra för fler Malmöbor att få tillgång till en bostad. Det gäller exempelvis kvinnor som har levt på skyddat boende och barnfamiljer med lång tid i hemlöshet och osäkra boendeförhållanden.¹⁴⁰

Synpunkter från remissinstanserna

Även andra remissinstanser påtalade bristen på insatser i det föreslagna bostadsförsörjningsprogrammet. Länsstyrelsen Skåne efterlyste ”insatser om hur kommunen avser att arbeta för flera grupper med låga inkomster som kan ha det svårt på bostadsmarknaden, men framförallt de fyra grupper som det finns särskilt lagstadgat ansvar för. Vi menar att detta bör framgå av riktlinjerna för bostadsförsörjningen”,¹⁴¹ och specificerade:

Länsstyrelsen saknar tydliga, planerade insatser för att motverka hemlöshet och tolkar det som att nämnder och bolagsstyrelser senare ska ta fram insatser. Vi

¹⁴⁰ ASN 2021-12-16, § 401.

¹⁴¹ SBK 2022, *Samrådsredogörelse för bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026*, s. 139.

menar dock att kommunen bör samla insatser för att motverka hemlöshet i riktlinjer för bostadsförsörjningen. Det gäller inte minst eftersom riktlinjerna ska ersätta Program för att motverka hemlöshet.

Anvisade nyanlända

Den fjärde gruppen kommunen har särskilt ansvar för är anvisade nyanlända. Länsstyrelsen konstaterar att kommunens totala mottagande framförallt omfattar självbosatta nyanlända, men även anvisade nyanlända som tagits emot med stöd av bosättningslagen samt ensamkommande barn med uppehållstillstånd. Kommunens ansvar för dessa grupper varierar, men en gemensam nämnare är svårigheterna att etablera sig på bostadsmarknaden. Malmö har de senaste åren, med anledning av en högre andel självbosatta, haft ett relativt lågt mottagande enligt bosättningslagen. Under 2022 har dock kommuntalet höjts. Från att ha tagit emot 54 personer de senaste tre åren ska kommunen under 2022 ta emot och ordna bostad för 86 personer. Detta kräver en beredskap i kommunen. Det är också viktigt att kommunen arbetar för att gruppen nyanlända som helhet möts av ett bostadsutbud som motsvarar efterfrågan. Vi ser det som positivt att handlingen lyfter nyanlända som en av de resurssvaga grupper som det råder brist på bostäder för. Vi efterlyser dock planerade insatser för att säkra ett gott boende för gruppen.¹⁴²

Hyresgästföreningen Region Södra Skåne undrade hur planen kommer att följas upp: ”Det måste finnas en tydlighet hur ansvarsutkrävande skall ske, med andra ord hur vet allmänheten att planens visions verkställs i stadens nämnder och förvaltningar.”¹⁴³ Skåne Stadsmission ”saknar förslag på insatser som tydligt och på ett mätbart sätt kan kopplas till problembilden som beskrivs i programmet” och ”efterfrågar en högre ambitionsnivå samt tydliga skall-krav som är kopplat till stadens egen beskrivning av situationen”.¹⁴⁴ I samrådsredogörelsen från mars 2022, där yttranden över förslaget till bostadsförsörjningsprogram redovisas och kommenteras, vidhåller Stadsbyggnadskontoret (SBK) att riktlinjerna för bostadsförsörjning bara ska ”peka ut inriktningar och långsiktiga mål”, medan det åligger berörda nämnder och bolag att i samverkan ”tolka och bryta ner programmet till konkreta insatser”.¹⁴⁵ I antagandehandlingen har SBK därför lagt till en text som betonar att bostadsförsörjningsprogrammet bara anger övergripande inriktning.

¹⁴² SBK 2022, *Samrådsredogörelse* ..., s. 140.

¹⁴³ SBK 2022, *Samrådsredogörelse* ..., s. 162.

¹⁴⁴ SBK 2022, *Samrådsredogörelse* ..., s. 163.

¹⁴⁵ SBK 2020, *Samrådsredogörelse* ..., s. 4.

En intressant tanke som nämns såväl i uppföljningarna av den befintliga handlingsplanen som i förslaget till nytt program, är möjligheten att ”rikta” Boplats Syds förmedling av lägenheter. ”Riktad förmedling av bostäder kan motverka segregation”, står det exempelvis i såväl remissupplagan som antagandehandlingen.¹⁴⁶ Vad detta innebär utvecklas inte, vilket exempelvis Fastighetsägarna Syd¹⁴⁷ och MKB ifrågasatte: ”MKB önskar en utveckling av vad som menas med riktad förmedling, och vill samtidigt påtala behovet av ett brett erbjudande och att så långt det går undvika olika särlösningar.” Företaget ansåg istället, att ”det är avgörande att uppföra en variation av bostäder, till olika prisklasser, och med ett erbjudande till samtliga, över hela staden för att motverka segregerade områden”.¹⁴⁸

Även vi undrar vad som avses. Det är väl känt sedan tidigare att såväl privata som kommunala bostadsföretag föredrar att motverka segregation genom att öka andelen hög- och medelinkomsttagare i sina bostadsbestånd framför att ta emot fler låginkomsttagare eller inkomstlösa hushåll. Kommunen har tidigare verkat för minskat mottagande av asylsökande med EBO med hänvisning till den ökade segregationen. Men om segregation ska motverkas genom att minska mottagande eller bosättning av nyanlända eller betalningssvaga hushåll måste det motsvaras av att andra stadsdelar och bostadsområden öppnas upp för dessa grupper. Annars blir resultatet ökad exkludering snarare än integrering och etablering. En ”riktad förmedling av bostäder” skulle däremot kunna innebära att stora familjer med låg inkomst fick företräde till lediga fyror och femmor med rimlig hyra; det skulle också kunna betyda ett allmänt system med sociala förturer i bostadskön, vilket föreslogs i utredningen *Sänk tröskeln till en god bostad* (SOU 2022:14), som presenterades våren 2022.¹⁴⁹

Boplats Syd, å sin sida, som är den aktör som faktiskt hanterar bostadsförmedlingen i Malmö, förordade andra åtgärder:

Boplats Syd ser att hyresnivån i nyproduktion endast utgör en del utav en större problematik. Då även nyproduktion med relativt lägre hyra i många fall inte kan efterfrågas av inkomstsvaga grupper skulle andra insatser kunna ge mer effekt för

¹⁴⁶ SBK 2022, *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026* (antagandehandling), s. 9.

¹⁴⁷ SBK 2022, *Samrådsredogörelse ...*, s. 158.

¹⁴⁸ SBK 2022, *Samrådsredogörelse ...*, s. 131.

¹⁴⁹ Utredningen föreslår i en ny bostadsförsörjningslag att det ska bli möjligt att fler lägenheter ska kunna förmedlas med förtur trots att bostadsförmedlingen tar ut köavgift av de bostadsökande. Köavgifter har annars motiverat en princip om att ingen ska kunna gå före.

inkomstsvaga grupper. Exempel på detta är att förmå fastighetsägare och hyresvärdar att i större utsträckning godkänna bostadsbidrag och bostadstillägg samt försörjningsstöd i hela eller delar av sitt bestånd. Ett annat exempel är att motverka renoveringar av lägenheter som inte är i behov av det och där konsekvensen är höjda hyror så att inkomstsvaga grupper inte längre kan efterfråga lägenheterna (så kallade renovräkningar).¹⁵⁰

Även Hyresgästföreningen Södra Skåne tog upp detta problem i sitt yttrande, medan Fastighetsägarna Syd och MKB ansåg att hyrorna efter renovering inte är särskilt höga. Bland de politiska yttrandena till nämndernas remissvar kan nämnas att M och C ofta tar upp att den viktigaste åtgärden är att hemlösa kommer i arbete och att sänkta socialbidrag kan bidra till detta, medan V ofta lyfter fram att MKB skulle kunna sänka hyrorna och renovera mera om kommunen slutade ta ut så många miljoner i vinst från företaget.

Förslaget till bostadsförsörjningsprogram 2022–2026 har i skrivande stund (december 2022) ännu inte antagits av kommunfullmäktige. Det återremitterades av kommunstyrelsen i augusti och planeras (i december 2022) bli behandlat av fullmäktige i februari 2023. Notabelt är således att programmet inte behandlades av fullmäktige under förra mandatperiod, trots att så ska ske enligt bostadsförsörjningslagen.

Sammanfattningsvis visar Malmö kommun en jämförelsevis hög probleminsikt och ambitionsnivå i sina övergripande policyer och uppföljningar om bostadsförsörjning. Frågor som hemlöshet och nyanländas bostadsproblem redovisas och diskuteras, medan skrivningar om problemets lösningar är vaga och ansvaret för dessa tillskrivs andra instanser och system (staten, marknaden) eller förväntas lösas genom olika nämnder och förvaltningar i samverkan. Därmed blir det ingens ansvar. Men även ASN och ASF har antagit egna rutiner och regler, inte minst 2019 års vägledning om bistånd för boende, som försvårat tillgången till permanenta bostäder för såväl självbosatta som anvisade nyanlända. För den senare gruppen har ASF stipulerat och implementerat en skarp fyraårsgräns för kommunens tillfälliga boenden, såvitt vi förstått utan att det explicit krävts av kommunfullmäktige och än mindre av statliga myndigheter (se vidare kapitel 4). ASN och dess förvaltning kräver dessutom att dessa rutiner följs strikt av handläggare och övrig personal.

¹⁵⁰ Boplatssydys yttrande återfinns i SBK 2022, *Samrådsredogörelse ...*, s. 136.

2.5.4 Lokalförsörjningsplaner

Lokalförsörjningen avser kommunens kontor, skolor, bibliotek och liknande såväl som boenden som kommunen hanterar för äldre, hemlösa, LSS m.m. Här ingår också de genomgångsbostäder som används för nyanlända. *Lokalförsörjningsplan Malmö stad 2020–2029* inleds med en sammanfattning, där det hävdas att ”(b)ehovet av bostäder för hemlösa och trångbodda förväntas öka under planeringsperioden”.¹⁵¹ I redovisningen av ASF:s lokalbehov nämns

... boenden för hemlösa hushåll, i dagsläget rör det sig om 634 personer. Dessa boenden är utspridda över staden på 72 adresser. Nämnden har även 318 avtal på boenden för kommunanvisade flyktingar. Boende för ensamkommande barn finns på tio olika boenden, både HVB och stödboenden, och idag bor 148 personer där. /.../

Det finns en brist på bostäder för hushåll som är hemlösa eller trångbodda redan idag. /.../

Upphandling av externa boenden med stöd och utan stöd var under upphandling har gjorts (*sic!*). För 2019–2023 finns planer för egna akutboendepaviljonger med 300 platser. När det kommer till boende för ensamkommande barn finns planer för 19 nya lägenheter i stödboende. Det beräknas inte finnas något behov av utökad antal boende för kommunanvisade flyktingar.¹⁵²

Vad avser planering för framtiden bedömdes antalet nyanlända minska och därmed behovet av bostäder för dem som anvisas enligt bostättningslagen och för ensamkommande barn.¹⁵³ Men strax därefter publicerades en ny, kortare *Lokalförsörjningsplan för Malmö stad 2021–2036*. Kommunfullmäktige hade nämligen i februari 2020 beslutat om en ny lokalförsörjningsorganisation, vilken trädde i kraft den 1 juni 2020.¹⁵⁴ Ansvar för Malmös strategiska lokalförsörjning överfördes från Fastighets- och gatukontoret till Stadskontoret. I september 2022 beslöt fullmäktige att anta en policy för lokalförsörjning i Malmö stad med tillhörande internhyresmodell, riktlinjer för lokalbank och lokalbeslutsprocess,¹⁵⁵ som det dock inte finns någon anledning att närmare kommentera här.

¹⁵¹ Fastighets- och gatukontoret 2020, *Lokalförsörjningsplan Malmö stad 2020–2029*, s. 4.

¹⁵² Fastighets- och gatukontoret 2020, s. 33.

¹⁵³ Fastighets- och gatukontoret 2020, s. 34.

¹⁵⁴ Kommunfullmäktige 2020-02-06, § 16.

¹⁵⁵ Kommunfullmäktige 2022-09-01, § 196.

I den av kommunfullmäktige antagna lokalförsörjningsplanen för 2021–2036 finns bara summariska redovisningar av boendebehov för hemlösa och det är oklart om boende för anvisade nyanlända över huvud taget ingår:

Hemlöshet

Arbetsmarknads- och socialnämnden förfogar över ett antal akutboenden, genomgångs- och övergångsboenden på 75 adresser i staden. Boendena är såväl enstaka lägenheter och villor som större gruppboenden. Det pågår en centralisering av boenden i syfte att utnyttja beståndet effektivare genom en gemensam bokningscentral. Nämnden har genomfört en upphandling av boenden utan stöd och upphandlingen av boenden med stöd pågår och beräknas vara klar innan årsskiftet.¹⁵⁶

I båda de citerade korta avsnitten om lokalförsörjning för hemlösa och i det förra fallet nyanlända läggs tonvikten på administrativa och organisatoriska aspekter snarare än på kvalitet och exempelvis segregation/integration. Upphandling, antal, centralisering och effektivisering är i fokus. Kommunstyrelsen föreslog den 8 december 2021 att KF dels skulle anta en uppdaterad *Lokalförsörjningsplan för Malmö stad 2022–2031*, dels uppdra åt Service-nämnden att utarbeta ett förslag till lokalförsörjarplan (som inte ska förväxlas med lokalförsörjningsplanen).

Avsnittet om hemlöshet inleds i planen för 2022–2031 på samma sätt som i planen från året före och fortsätter sedan:

Som ett resultat dels av den minskande hemlösheten i staden, dels av förändrad vägledning för bistånd till boende för hemlösa är stadens lokalbestånd avseende boende för hemlösa inte helt i överensstämmelse med behovet. Vissa boendeplatser kan inte nyttjas medan behovet inte är tillgodosett inom andra delar av verksamheten. Arbetsmarknads- och socialnämnden genomför löpande omställningar när möjlighet finns utifrån myndighetskrav och lämplighet. Behovet av boende för hemlösa väntas kunna mötas inom det befintliga beståndet fram till 2026.¹⁵⁷

Vidare anges att behovet av boenden för hemlösa missbrukare kommer att tillgodoses genom ”en flyttkedja i förvaltningens övriga bestånd”.¹⁵⁸ Boende

¹⁵⁶ Stadskontoret 2021, *Lokalförsörjningsplan för Malmö stad 2021–2036*, s. 10.

¹⁵⁷ Stadskontoret 2021, *Lokalförsörjningsplan för Malmö stad 2022–2031*, s. 17.

¹⁵⁸ Stadskontoret 2021, *Lokalförsörjningsplan för Malmö stad 2022–2031*, s. 17. Vid KS-sammanträdet 2021-12-08 (§ 431) yrkade Vänsterpartiet på ett tillägg till lokalförsörjningsplanen utan att få gehör för detta. I sin reservation framhöll V att det i lokalförsörjningsplanen borde finnas ”planer för värmestugor för de hemlösa varje vinter.” V framförde samma

för nyanlända nämns inte heller i denna version. I sin *Lokalbehovsplan 2022–2031* är även ASN mycket kortfattad och beskriver förvaltningens behov enhetsvis. Under rubriken Boende tillsyn och service står bara:

Sedan maj 2019 gäller inom nämndens verksamheter en ny vägledning för bistånd till boende. Vägledningen är en anpassning till den rättspraxis som råder inom området och innebär att enbart hushåll med speciella svårigheter kan få bistånd enligt socialtjänstlagen till långsiktiga boendelösningar. Vägledningen samt den hemlöshetsattsning som nämnden har genomfört sedan 2018 har bidragit till minskade kostnader för hemlöshet.

Kommunfullmäktiges mål för åren 2020–2022 tydliggör att det krävs samverkan mellan berörda nämnder för att motverka hemlöshet på grund av bostadsbrist. Samverkan med andra behövs för att skapa förutsättningar för fler Malmöbor att få ett eget boende. Nämnden kommer också att fortsätta bidra till stadsövergripande processer för att öka bostadsbyggandet för utsatta grupper.¹⁵⁹

Det framgår inte hur ”samverkan med berörda nämnder” kan motverka hemlöshet eller vilka ”stadsövergripande processer” ASN bidrar till. I beskrivningen av det befintliga lokalbeståndet står det helt kort:

Förvaltningen bedriver verksamhet i cirka tio HVB- eller stödboenden för ensamkommande barn samt ett antal boende för kommunmottagna nyanlända. Det pågår ett utvecklingsarbete avseende placeringar i olika vårdformer främst stödboende för unga mellan 16 och 20 år.¹⁶⁰

Men här finns också en särskild underrubrik, ”Boende för hemlösa”, där den första delen motsvarar det som ovan citerats ur Lokalförsörjningsplanen 2021–2036 om hemlöshet och resten framhåller att det enbart tecknas andrahandsavtal avseende lägenheter för ”hemlösa personer med särskilda svårigheter, det vill säga Malmöbor med någon form av social problematik, missbruk och/eller psykisk ohälsa”¹⁶¹ – alltså en grupp som sällan inkluderar anvisade nyanlända.

yrkande och reservation när planen slutgiltigt behandlades i kommunfullmäktige 2021-12-21 (§ 333). Den 11 februari 2022 skrev *Sydsvenskan* att det inte skulle finnas några sådana värme-stugor vintern 2021/22.

¹⁵⁹ ASN 2021-08-26, § 249. *Lokalbehovsplan 2022–2031*, s. 5.

¹⁶⁰ ASN 2021-08-26, § 249. *Lokalbehovsplan 2022–2031*, s. 5.

¹⁶¹ ASN 2021-08-26, § 249. *Lokalbehovsplan 2022–2031*, s. 6.

2.6 Sammanfattning och diskussion

Genom gränskontroller och en mycket restriktiv asylpolitik har riksdag och regering på olika sätt sedan 2015 kraftigt begränsat möjligheterna för flyktingar att söka asyl och få uppehållstillstånd i landet. De aktuella principerna för kommunal, dvs. hur många nyanlända som ska anvisas till varje kommun, har dessutom gjort att Malmö i stort sett ”sluppit” anvisningar av nyanlända för bosättning under perioden 2019–2021. Men kommunen har också själv aktivt minskat möjligheten för asylsökande att på egen hand bosätta sig i staden. År 2020 begärde kommunfullmäktige att hela kommunen skulle undantas från eget boende, dvs. att asylsökande som bosatte sig i kommunen inte skulle beviljas dagersättning uppehälle. Migrationsverket godkände sedermera att ungefär halva kommunen skulle bli föremål för ett sådant undantag (i 97 av 192 demografiska statistikområden, DeSo; se vidare avsnitt 3.3.1). Förutom genom minskad anvisning av ensamkommande barn och nyanlända, har ASF och ASN på eget initiativ reducerat de grupper som man vidgår ansvar för. Exkluderingen av strukturellt hemlösa från andrahandskontrakt är ett exempel, ett annat är att nämnden inte velat föreslå en modifiering av fyraårsgränsen för anvisades bosättning ens för barnfamiljer (se vidare kapitel 4). Istället har man i remissvar och egna rapporter krävt att andra delar av kommunen planerar för bostadsförsörjningen och åtgärdar brister i produktion och fördelning av bostäder, men vid genomgången av olika program och planer framtonar en bild av att ingen instans verkar vilja ta ansvar för dessa grupper. Även om alla ser bristerna och talar om behovet av samverkan är bostadsförsörjning för hemlösa och nyanlända kanske inte ett prioriterat mål för någon.

2.6.1 Utvecklingen av arbetskraftsinvandring samt flykting- och anhöriginvandring

Det var först omkring 1950 som Sverige utvecklades till att bli ett invandrarland, men under den följande tjuogoårsperioden var det arbetskraftsinvandring för att tillgodose framför allt tillverkningsindustrins ökade behov av arbetskraft som var helt dominerande. Huvuddelen invandrade från de nordiska länderna, vilket underlättades genom den nordiska överenskommelsen om en

fri och gemensam arbetsmarknad. Under 1960-talet ökade den spontana arbetskraftsinvandringen av personer utanför Norden, och många företag rekryterade aktivt arbetare i exempelvis Jugoslavien. Det fick både regeringen och LO att reagera och i början av 1970-talet, som var ett decennium som kännetecknades av ökad arbetslöshet och lågkonjunktur, minskade den utomnordiska invandringen. I mars 1984 framhölls i en regeringsproposition att utomnordisk arbetskraftsinvandring framöver bara skulle få förekomma om behovet inte kunde tillgodoses av befintlig arbetskraft i Sverige.¹⁶²

Kring decennieskiftet 1960/70 började istället flyktinginvandringen till Sverige att öka. Under perioden 1968–1997 kom 304 000 flyktingar från olika krigs- och oroshärdar, Östeuropa men också från andra kontinenter. Under åren 1991–1992 ökade antalet flyktingar kraftigt till följd av krig och förföljelse i forna Jugoslavien, då 121 600 personer ansökte om asyl i Sverige. Under 2015 ökade flyktinginvandringen av ensamkommande barn och unga från olika delar av världen, samtidigt som även andra kategorier av asylsökande ökade. Det ledde till att regeringen Löfven i all hast initierade olika drastiska åtgärder för att åstadkomma strängare regler rörande flykting- och anhöriginvandring, som skulle korrespondera med EU:s miniminivå. I juli 2021 permanentas det synsättet i den reviderade utlänningslagen – ändringarna som införts i begränsningslagen (2016:752) fem år tidigare var nu inte längre ”tillfälliga”, och att så skulle bli fallet var knappast förvånansvärt trots regeringens tal om att Sverige behövde ”andrum” i asylmottagandet. Ett resultat av denna skärpta lagstiftning är att antalet asylsökande har minskat kraftigt sedan 2017 för att 2021 uppgå till cirka 11 400 personer, vilket är den lägsta siffran under hela 2000-talet; bara 3 313 personer beviljades asyl det året enligt Migrationsverkets statistik. Antalet och andelen beviljade uppehållstillstånd pga. arbete överstiger på nytt dem som getts av flykting-/asylskäl, varför arbetskraftsinvandringen åter är den dominerande delen av invandringen till Sverige.

Bosättningslagens tillkomst våren 2016 ska ses mot bakgrund av statens svårigheter att på frivillig väg åstadkomma överenskommelser med landets kommuner om att ta emot nyanlända flyktingar som beviljats uppehållstillstånd. Genom denna lagstiftning är kommunerna skyldiga att emot flyktingar som anvisats för bosättning av Migrationsverket. Syftet från regeringens sida var att minska antalet placeringar på anläggningsboendena och att få en jäm-

¹⁶² Prop. 1983/84:144.

nare spridning över landet av kommunmottagna flyktingar. Förutom flyktingar från ABO omfattar lagen även kvotflyktingar. Kommuntalen, alltså antalet anvisade till varje kommun, beslutas årligen av respektive länsstyrelse. Lagen är inte förenad med sanktioner mot de kommuner som inte följer bestämmelserna.

2.6.2 Om offentliga dokument om bosättning av nyanlända i Malmö

I avsnitt 2.5 har vi gått igenom offentligt tillgängliga dokument som rör Malmö stads information om och övergripande planering av boende för (anvisade) nyanlända och som delgivits och godkänts av politiska nämnder sedan 2018. Vi vill avrunda genomgången med några mer övergripande iakttagelser som gäller graden av politiskt intresse för nyanländas boende – under och efter bosättningstiden – och hur ansvaret för att åtgärda problem har fördelats och förskjutits mellan olika aktörer.

Över tid verkar intresset för anvisade nyanlända ha falnat i de olika relevanta planer och styrdokument som löpande antas i Malmö. Frågan om anvisades bosättning fick viss uppmärksamhet i handlingsplanen för bostadsförsörjning 2018–2022, men i uppföljningar och i förslaget till bostadsförsörjningsprogram 2022–2026 framställs befintliga modulhus och blockförhyrda fastigheter som tillräckliga för nya anvisningar, som dessutom blivit mycket färre på senare år. Ensamkommande barn blir äldre eller ”skrivs upp i ålder” av Migrationsverket, anvisade nyanlända lämnar boenden och blir till självbosatta i Malmö eller ”sekundärer” i andra kommuner eller lämnar kategorin i och med att de uppnår kommunens fyraårsgräns. Anvisade nyanlända som efter fyra års boende inte lyckats få en egen bostad förväntas bli kategoriserade som ”strukturellt hemlösa”. Men kommunens ansvar för de strukturellt hemlösa har i sin tur reducerats genom att de enligt 2019 års vägledning om bistånd till boende bara kan få nödbistånd till boende högst en vecka i taget. Eftersom målgrupperna anvisade nyanlända, ensamkommande barn och hemlösa krymper, både reellt och genom administrativa omdefinitioner, anses det inte behövas några fler ”lokaler” för dem. Såväl den nu gällande handlingsplanen för bostadsförsörjning som det bostadsförsörjningsprogram, som föreslås gälla 2022–2026, lyfter fram och betonar det allmänna och omfattande problemet med att en stor del av Malmös befolkning behöver (andra)

bostäder men inte har tillräckliga inkomster för att kunna betala hyran för dem som blir lediga, men det föreslås inga verksamma åtgärder mot problemet – i det nya programmet förväntas insatserna genomföras av nämnder och förvaltningar i samverkan. Men om det inte sker? Turerna omkring den omarbetade och i socialt hänseende försvagade markanvisningspolicyn visar dessutom att kommunstyrelsen oväntat och utan motivering kan sätta stopp för förslag till åtgärder som har föreslagits av facknämnderna.

Att förslaget till nytt bostadsförsörjningsprogram begränsas till att ange allmänna mål, inriktningar och prioriteringar, inte handlingsplaner eller konkreta insatser för att lösa de bostadsförsörjningsproblem som identifierats, bidrar till osäkerhet om huruvida det faktiskt kommer att vidtas åtgärder mot dessa problem. Denna otydlighet har framhållits av en rad remissinstanser, där förutom ASN även Länsstyrelsen Skåne ingår. Även Miljöpartiet yrkade vid kommunstyrelsens behandling i augusti 2022 att programmet skulle utgå från en högre grad av konkretisering. I strid med lagstiftningen har Stadsbyggnadsnämndens ställningstagande strikt utgått från kommunens terminologi för styrdokument enligt vilket ett *program* ”ska peka ut inriktningar och långsiktiga mål, men inte gå in på hur man praktiskt ska agera”.¹⁶³ Det ställer krav på en omfattande central styrning och uppföljning, vilket knappast ligger i linje med kommunledningens intentioner.¹⁶⁴

Följaktligen har vi ännu inte sett hur – och huruvida – nämnder som ASN kommer att konkretisera de övergripande målen för egen del. Men det är oroväckande att ASN under en längre tid efterfrågat andra instansers och aktörers insatser för att förbättra bostadsförsörjningen för strukturellt hemlösa, inklusive anvisade nyanlända som uppnått fyraårsgränsen, utan att ha fått större gehör samtidigt som bostadsförsörjningsprogrammet också tycks ha lämnat dessa frågor obesvarade för att istället bolla tillbaka dem till nämnder och förvaltningar. Att hänskjuta olösta och svårlösta frågor till framtida samverkan ser ut som en nödlösning och riskerar att sluta med att ingen tar ansvar för de problem med bostadsförsörjningen som identifierats.

¹⁶³ Citatet återfinns i SBK:s tjänsteskrivelse 2022-10-19, s. 2, inför SBN 2022-10-27, § 321. *Malmö stads styrdokument* antogs av KF i april 2011 för att sedan revideras av KS i oktober 2014.

¹⁶⁴ Behandlingen i KF har skjutits upp och i december 2022 förväntades programmet bli behandlat av fullmäktige i februari 2023.

3. Planering, genomförande och resultat vid bosättning av anvisade nyanlända

I kapitel 2 redogjorde vi för den övergripande bakgrunden till det förhållandet att Malmö som kommun måste ordna bostäder för ett inledningsvis okänt antal anvisade nyanlända flyktingar från och med våren 2016. Krig och oro i världen tvingade många miljoner människor på flykt, och en liten del av dessa kom till Sverige, där statens syn på och sätt att förhålla sig till migration och integration varierat över tid. Genom bosättningslagen blev det obligatoriskt för landets samtliga kommuner att ta emot nyanlända för bosättning. I det föregående kapitlet gav vi också bakgrunden till Malmös planer för bostads- och lokalförsörjning, där anvisade nyanlända visserligen bara är en liten del av den befolkning som kommunen ska sörja för, men ändå utgör en grupp för vilken det finns en skyldighet att ordna boende.

I detta kapitel kommer vi att på ett betydligt mer konkret och detaljerat sätt redovisa och diskutera kommunens planering och genomförande av bosättningen av nyanlända, samt vilka bostäder som faktiskt kommit att tas i anspråk och hur de använts.

Avsnitt 3.1 ägnas de första idéerna och planerna och försöken att förverkliga ett rationellt system för bosättning av nyanlända. Det bygger på ett stort antal minnesanteckningar och på samtal som Weddig Runquist fört med flera av dem som var aktiva i olika möten och bedömningar av bostadsbehov och lösningar. Avsnitt 3.2 handlar om de bostäder som faktiskt kom att erbjudas de anvisade, framför allt i modulbyggnader som uppfördes på olika fastigheter för att hysa dessa nyanlända,¹⁶⁵ men också kategoriboenden som användes i avvaktan på att modulbostäderna skulle vara inflyttningsklara. Det avsnittet baseras även på dokument av olika slag, t.ex. handlingar som ingår

¹⁶⁵ Observera skillnaden mellan å ena sidan en byggnad och å andra sidan en fastighet. En fastighet består av ”jord” för att anknyta till den klassiska begreppsdefinitionen i jordabalken 1:1: ”Fast egendom är jord. Denna är indelad i fastigheter.” Varje fastighet ges en särskild beteckning (t.ex. Kirseberg 14:93 som vi kommer att beröra längre fram i detta kapitel), som återfinns i kommunens fastighetsregister.

i bygglovsärenden. Den initiala planeringen av en rad modulhus kom bara delvis att fullföljas, och först efter en ganska stor fördröjning. Istället användes de tidigare sjukhuspaviljongerna vid Östra sjukhuset (numera Sege Park) som dåvarande Sociala resursförvaltningen (SRF) delvis hade använt som transitboende för asylsökande ensamkommande unga och barn under hösten 2015. I avsnitt 3.3 visar vi i vilka delområden som nyanländas bostäder var belägna fram till oktober 2022 och redovisar in- och omflyttningar i de olika kategoriboenden som använts. Det avsnittet bygger mer på intervjuer både med personal och med boende, som beskriver bostäderna och de återkommande om- och utflyttningarna. Här beskrivs också utemiljöer och lägen. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion i avsnitt 3.4.

3.1 Från krisberedskap hösten 2015 till bosättning av nyanlända

3.1.1 Bakgrund

När regeringen i slutet av oktober 2015 presenterade en lagrådsremiss om bosättning av vissa nyanlända stod det klart att lagstiftningen skulle realiseras tämligen snabbt, inte minst eftersom Lagrådet inte hade några invändningar. Bosättningslagen (BoL) trädde i kraft den 1 mars 2016 (för en redogörelse för lagen, se avsnitt 2.3.4). Ansvaret för att planera och förbereda bosättningen av målgruppen i Malmö kom i slutändan att åvila Sociala resursnämnden (SRN) och dess förvaltning, även om det inte var en självklarhet, eftersom bosättning av anvisade nyanlända inte ingick i nämndens kärnverksamhet. SRN hade bildats i juli 2008 och innebar en omfördelning av ansvar från lokal (stadsdelsfullmäktige) till central nivå inom kommunen.¹⁶⁶ Två av varandra oberoende källor verksamma i SRF vid denna tid har berättat att verksamheten med anvisade nyanlända enligt BoL kom att placeras vid SRN ”eftersom ingen annan ville ha den”. Å andra sidan fanns det många faktorer som talade för en sådan lösning, såsom förvaltningens kompetens och tidigare upparbetade kontakter med Migrationsverket och länsstyrelsen i frågor

¹⁶⁶ Se vidare Runquist 2021, *Hur har andrahandslägenheter i Malmö fördelats till hemlösa över tid?*, s. 40f.

som gällde ensamkommande barn och unga, flyktingmottagandet vid dåvarande Invandrarservice och att förvaltningen ansvarade för kommungemensamma boenden för hemlösa.

Organisatoriskt kom arbetet med att samordna uppgifter enligt BoL inledningsvis att ingå i den tidsbegränsade projektorganisation som SRN hade beslutat om i november 2015 när antalet asylsökande ensamkommande barn och unga kraftigt ökade,¹⁶⁷ vilket hade föranlett kommunledningen att i början av oktober 2015 aktivera krisläge 2 (s.k. allvarlig händelse).¹⁶⁸ Till det senare återkommer vi i avsnitt 3.1.2. Som chef för den tillfälliga avdelningen *Ensamkommande barns ankomst* utsågs Tarek Borg, som vid denna tidpunkt var förvaltningens ekonomichef. Inom avdelningen inrättades enheten ”Bosättningslagen” (en mer adekvat benämning hade varit ”bosättning för anvisade nyanlända”). Personalstyrkan bestod av en enhetschef, en sekreterare, en planeringssekreterare och tre anställda som huvudsakligen ansvarade för tillsyn av boendena efter det att de första anvisade nyanlända hade anlänt till Malmö i juni 2016. När Arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN) inrättades i maj 2017 överfördes enheten till Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (ASF) och bytte då namn till Etablering och rådgivning.

Enhetens arbete bedrevs på en bred front för att implementera både BoL och kommunfullmäktiges principbeslut från slutet av maj 2016 om att anvisade skulle erbjudas tillfälligt boende i högst fyra år (se vidare kapitel 4). SRN:s befogenheter var tämligen vida. Nämnden skulle ”bedöma behoven av boenden för nyanlända, göra beställningar av boenden hos tekniska nämnden samt ge praktiskt stöd till målgruppen”.¹⁶⁹ SRN:s uppdrag var alltså att *bedöma behovet* av bostäder och *göra beställningar* hos dåvarande Fastighetskontoret (Tekniska nämnden), däremot inte att anskaffa bostäder. För det

¹⁶⁷ SRN 2015-11-19, § 190. Projektorganisationen gällde december 2015 – december 2016. Denna tillfälliga organisation var ett provisorium för att avlasta den ordinarie verksamheten för bosättning av ensamkommande barn och unga både i egna och externt anlitade HVB-institutioner.

¹⁶⁸ I *Central krisledningsplan för Malmö stad* (KF bihang nr 8/2016; kommunfullmäktige 2016-02-04, § 18) anges tre olika krislägesnivåer: 1. störning, 2. allvarlig händelse, 3. extraordinär händelse. Krisläge 2 definieras här som ”Kris som inte kan hanteras inom ramen för den berörda förvaltningens krisledningsorganisation på ett tillfredsställande sätt. En allvarlig händelse kräver stöd och/eller samordning på central nivå” (s. 13).

¹⁶⁹ Kommunfullmäktige 2016-05-26, § 132.

senare ansvarade Lokaler i Malmö (LiMa)¹⁷⁰ och indirekt även Exploateringsavdelningen vid Fastighetskontoret. Även SRF var naturligtvis aktivt involverad under anskaffningsprocessen, vilket lyfts fram i samtal med företrädare för dem som arbetade vid LiMa och lokalförsörjningsfunktionen vid SRF.

Vid SRN:s sammanträde i slutet av mars 2016 informerades nämnden om att ”Förvaltningen letar /.../ tillsammans med en rad andra parter, efter olika lösningar för dessa boenden genom bland annat omfördelningar mellan olika boenden och boendeformer samt undersöker möjligheterna till modulbyggnader.”¹⁷¹ Kommunens bostadsföretag MKB Fastighets AB (fortsättningsvis benämnt MKB) var inne på samma linje. MKB:s inriktning vid denna tid bör enligt två av bolagets ledande företrädare, som Weddig Runquist intervjuade hösten 2022, ses mot bakgrund av att bolaget från och med 2015 – till skillnad från tidigare – utgick från politiskt fastställda produktionsmål gällande antalet lägenheter som årligen skulle färdigställas. För 2015 och 2016 angavs det i kommunens budget till ”minst 500 lägenheter och därtill påbörja projektering av minst 1 000 lägenheter”.¹⁷² Men från och med 2017 inarbetades detta mål istället direkt i det särskilda ägardirektivet för MKB, där det specificerades till ”minst 2 250 lägenheter och påbörja projektering av minst 3 000 nya lägenheter” för varje treårsperiod, *såvida inte allvarliga svårigheter föreligger* (vår kursivering).¹⁷³ Enligt intervjupersonerna fick det till följd att MKB i sin planering började överväga fler sätt att uppnå de fastställda målen. Modulbostäder kunde då vara en snabb och enkel lösning för att bidra till att uppnå produktionsmålet. Bostäderna i fastigheten Kuratorn-3 skulle enligt entreprenadavtalet uppföras på 26 veckor.

¹⁷⁰ LiMa = Lokaler i Malmö. Denna verksamhet upphörde den 1 juni 2020 när ansvaret för kommunens lokalförsörjning omorganiserades (se avsnitt 2.5.4). I samband därmed överfördes det operativa ansvaret för lokalförsörjningsprocessen till Stadsfastigheters lokalprocessenhet.

¹⁷¹ SRN 2016-03-23, § 48.

¹⁷² Stadskontoret 2022, *Revidering av särskilda ägardirektiv för MKB Fastighets AB*.

¹⁷³ Kommunfullmäktige 2016-04-28, § 97; KF bihang nr 51/2016. Ändringen i ägardirektivet gällde fr.o.m. 2017. I maj 2022 ströks denna formulering i ägardirektivet, enligt STK:s tjänsteskrivelse ”för att ge MKB en ökad flexibilitet utan att den genomsnittliga nyproduktionstakten minskar” (Stadskontoret 2022, s. 2).

3.1.2 Krisberedskap på hög nivå – erfarenheterna från hösten 2015

Enligt samtal med dåvarande stadsdirektören byggde planeringen av bosättningen av nyanlända på kommunens samlade erfarenheter under framför allt 2015, då Malmö under kort tid tog emot ett stort antal asylsökande ensamkommande barn och unga – en situation som också hade ställt krav på samarbete över förvaltningsgränserna. Även om situationernas bakgrund och hur de tacklades av kommunen i övrigt inte var jämförbara finns det anledning att här anknyta till utvecklingen under hösten 2015.

Den dåvarande stadsdirektören noterade i en sammanställning av Malmös flyktingmottagande 2015:¹⁷⁴

7 september:

Stadens passivitet ifrågasattes på sociala medier.

Länsstyrelsen aktiverade en begränsad krishanteringsorganisation.

Stor mängd människor på flykt. Frivilliga börjar organisera sig på Malmö central.

14 september:

Situationen blir ohanterlig för SRF.

Den 6 oktober 2015 gjorde kommunledningen bedömningen att det förelåg en ”allvarlig händelse” (krisläge 2) pga. det växande antalet asylsökande allt sedan sommaren, i kombination med att SRF och kommunen i övrigt hade begränsade resurser för att hantera den uppkomna situationen. Framför allt gällde det asylsökande ensamkommande barn och unga för vilka det krävdes ankomstboenden (”transitboende”), men där vistelsetiden kunde bli längre än planerat pga. Migrationsverkets långa utredningstider och andra kommuners vägran att ta emot barn/unga som myndigheten anvisade. Dagen efter, den 7 oktober, samlades Centrala krisledningen (CKL) till sitt första (protokollförda) möte vilket skulle följas av ytterligare 18 möten fram till slutet av januari 2016.¹⁷⁵ Krisläget innebar att stadsdirektören såsom ”beslutsfattare i

¹⁷⁴ Ahlfridh 2016, *Utredningen om migrationsmottagandet 2015*, s. 12.

¹⁷⁵ Vi har tagit del av samtliga 18 minnesanteckningar under perioden 7.10.2015–21.1.2016. CKL:s inre kärna bestod av stadsdirektören, förvaltningscheferna vid Sociala resursförvaltningen och Serviceförvaltningen, avdelningschefen vid Stadskontorets Trygghet och säkerhet samt sekreterare.

beredskap” hade utvidgade uppgifter och ansvar för att utöva en strategisk ledningsfunktion.¹⁷⁶

Sverige införde den 12 november 2015 ”tillfälliga” gränskontroller (som sedan förlängts gång på gång),¹⁷⁷ dvs. redan *före* statsminister Stefan Löfvens (S) och vice statsminister Åsa Romsons (MP) beryktade pressträff den 24 november, och i linje med regeringens restriktiva överenskommelse från den 23 oktober med riksdagens borgerliga partier (se ovan, kapitel 2). Det ökade antalet asylsökande, med tonvikt på ensamkommande barn och unga, låg till grund för SRN:s beslut att från den 1 december 2015 inrätta en tidsbegränsad, projektnriktad avdelning, *Ensamkommande barns ankomst*, för alla ärenden som rörde ankomst-/transitboende för målgruppen.¹⁷⁸ Regeringens i all hast framlagda proposition den 9 december 2015 om en treårig begränsningslag som trädde i kraft den 21 december och en förordning om identitetskontroller för resande från Danmark från och med den 4 januari 2016¹⁷⁹ innebar en avsevärd minskning av antalet asylsökande som kom till Sverige.

Redan vid CKL:s möte den 22 december noterades att antalet asylsökande som kom både till Sverige som helhet och till Malmö sjunkit betydligt. Lokalsituationen var nu bättre än tidigare och det konstaterades:

Vi har god beredskap vad gäller transitboenden. Successivt kommer mindre väl lämpade boendelösningar att avvecklas. Dock handlar det samtidigt om att hela tiden säkerställa en väl avvägd nivå med reservplatser i händelse av en ny ökning.¹⁸⁰

En månad senare, den 21 januari 2016, noterade CKL: ”Just nu avvecklas flera av Malmö stads ankomstboenden och delar av ankomstverksamheten avvecklas”. Vid samma möte beslöts att krislägesnivån 2 skulle upphöra att

¹⁷⁶ KF bihang nr 8/2016, s. 55. Ankomsten av ett ökande antal asylsökande ensamkommande barn och unga till Malmö var förmodligen en central fråga för Katrin Stjernfeldt Jammeh, kommunstyrelsens ordförande, vid hennes möte med justitie- och migrationsministern Morgan Johansson den 24 augusti 2015 i Malmö (*Sydsvenskan*, 25.8.2015).

¹⁷⁷ Prop. 2015/16:67, *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara*, s. 8.

¹⁷⁸ SRN 2015-11-19, § 190.

¹⁷⁹ Prop. 2015/16:67; SFS 2015:1073; SFS 2015:1074. Lagstiftningsärendet hade tillkommit i all hast och baserades enligt Lagrådet på ett ”otillfredsställande beredningsunderlag” med ett fåtal remissinstanser som hade haft extremt kort tid på sig för att avge sina synpunkter. Förordningen om inre gränskontroller och id-kontroller har sedan förlängts vid olika tillfällen.

¹⁸⁰ Protokoll CKL 2015-12-22.

gälla samma dag och detsamma gällde CKL.¹⁸¹ För kommunens del fick regeringens ”undantagstillståndliknande lagstiftning” – för att återge Lagrådets benämning av regeringens lagrådsremiss¹⁸² – en tämligen omedelbar effekt. Redan vid SRN:s sammanträde i slutet av februari 2016 kunde förvaltningschefen informera om att situationen avsevärt förändrats på kort tid:

Förvaltningen befinner sig med anledning av att antalet ensamkommande barn minskat kraftigt för närvarande i en omställnings- och avvecklingsperiod. Detta kommer att få kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser på förvaltningens verksamheter, anställningar, avtal och upphandlade boenden.¹⁸³

3.1.3 Koordinering på central nivå – det inledande skedet

Bara tre månader efter det att CKL avvecklats bildades en ny förvaltningsövergripande grupp på central nivå med delvis samma deltagare för att organisera bosättningen av anvisade nyanlända. Den kom visserligen bara att mötas ett par gånger. Det var framför allt i ”Kreativa gruppen”, alltså den operativa grupp som ”Direktörsgruppen” tillsatte, som planeringen av bostäder för de nyanlända tog form.

”Direktörsgruppen”

Ett inledande kommuncentralt uppstartsmöte om kommunens implementering av BoL initierades av dåvarande stadsdirektören, Jan-Inge Ahlfridh, cirka fem veckor efter det att lagen hade trätt i kraft. Därigenom markerades, enligt en av mötesdeltagarna, att frågan var en angelägenhet för *hela* kommunen. Sju av de närmast berörda förvaltningscheferna och en avdelningschef vid Stadskontoret (STK) träffades vid ett möte den 8 april 2016 för att

¹⁸¹ Protokoll CKL 2016-01-21. Samma dag hade stadsdirektören ett ledningsgruppsmöte med förvaltnings- och bolagschefer där han klargjorde att det skulle göras en särskild utvärdering av CKL:s arbete.

¹⁸² Lagrådets yttrande 2015-12-07 över regeringens lagrådsremiss. Yttrandet återges i prop. 2015/16:67, bilaga 2, och den citerade formuleringen finns på s. 28.

¹⁸³ SRN 2016-02-24, § 33. Vidare kan nämnas att SRN i sin *Årsanalys 2016* hade blivit ombedd av kommunstyrelsen att besvara frågan: ”Hur har nämnden berörts under 2016 av det ökade antalet människor på flykt i Malmö sedan hösten 2015?”, men nämndens korta redogörelse var helt inriktad på kostnader/intäkter och bortsåg från alla aspekter som kan ha påverkat verksamheterna (SRN 2017-02-21, § 20).

under stadsdirektörens ledning diskutera åtgärder framför allt på kort sikt¹⁸⁴ – ”ATT GÖRA! På Kort sikt/NU”, för att återge en formulering i minnesanteckningarna. BoL:s tvingande karaktär ställde kommunen inför en ny och oprövad situation (se kapitel 2). En rad faktorer bidrog till att bosättningen av anvisade nyanlända var besvärlig att tackla: ett högt kommunaltal, brist på lediga hyresrätter såväl som kommunalt ägda bostadsrättslägenheter, en snäv tidshorisont innan de första anvisade nyanlända förväntades komma till Malmö och en kommunal organisation som hade satts på hårt prov under andra halvåret 2015 pga. asylmottagandets omfattning och otillräckliga resurser. Mötet i början av april 2016 var ett sätt för STK att mobilisera kommunens verksamheter för att göra det möjligt att leva upp till lagens krav.

Av de kortfattade minnesanteckningarna från mötet den 8 april framgår att vissa frågor gavs hög prioritet, däribland att hemlösa barnfamiljer som då var bosatta i småhus på fastigheten Mosippan-1 skulle flyttas till andra bostäder som uppläts i andra hand av Lägenhetsenheten (LE). Denna plats, belägen i delområdet Valdemarsro i utkanten av Malmö vid gränsen till Burlövs kommun, har nyttjats av kommunen allt sedan 1988, både som flyktinganläggning och som boende för hemlösa barnfamiljer.¹⁸⁵ Som mest fanns här 46 baracker. Efter återkommande kritik av förhållandena på Mosippan – däribland klagomål till Miljöförvaltningen i december 2006 om förekomsten av råttor och nedskräpning på området – beslöts att barackerna skulle rivas. I april 2007 ansökte Fastighetskontoret om bygglov för att uppföra 24 enbostadshus, vilket Stadsbyggnadsnämnden (SBN) beviljade två månader senare.¹⁸⁶ Husen stod klara vid årsskiftet 2008/09 och togs i bruk våren 2009. Den planerade *utflyttningen* 2016 från dessa småhus var enligt ”Kreativa gruppen” en förutsättning för att kunna frigöra husen till den *nya* prioriterade målgruppen. Även om den inte gick så geschwint som man i förstone hade hoppats på eller förväntat sig, placerades de tre första familjerna som anvisades till Malmö i slutet av juni 2016 just på Mosippan.¹⁸⁷

¹⁸⁴ I gruppen ingick - förutom stadsdirektören, förvaltningsdirektörerna vid SRF, Serviceförvaltningen och Fastighetskontoret - stadsområdesdirektörerna vid Norr, Söder, Öster och Innerstaden samt en av avdelningscheferna vid STK.

¹⁸⁵ Knutagård 2009, *Skälens fångar*, s. 157f; Fastighetsnämnden 1989-01-24, § 66; *Sydsvenskan*, 10.3.2008 och 22.4.2009.

¹⁸⁶ Stadsbyggnadsnämnden (SBN) 2007-06-14 (beslutsdelegation).

¹⁸⁷ Uppgifter från ASF om nyanlända, i avidentifierad form, och deras placering enligt BoL under perioden 2016–2021.

Ett annat prioriterat ärende som togs upp vid Direktörsgruppens möte gällde att STK skulle föreslå kommunstyrelsen att Fastighetskontoret fick ”i uppdrag att ansvara för bostäder till de nyanlända som hänvisas till Malmö (Modell Göteborgsärendet)”. Här avsågs en satsning på modulbostäder med tidsbegränsade bygglov; en lösning som Göteborgs kommun hade börjat planera för på ett betydligt tidigare stadium än Malmö (se avsnitt 3.1.4). I tjänsteskrivelsen till kommunstyrelsen den 28 april 2016 (och även till kommunfullmäktige), framhölls:

Inledningsvis kommer framför allt temporära boendelösningar att bli aktuella för målgruppen. Anledningen till detta är den stora bostadsbristen i Malmö.

Fastighetskontoret ansvarar för att utifrån beställning av sociala resursförvaltningen införskaffa temporära boenden, exempelvis i form av moduler. En beställning om 243 lägenheter i moduler som beräknas täcka behovet hos 498 personer kommer att göras.¹⁸⁸

Vid Direktörsgruppens möte togs även frågan om området Sege Park upp, men i minnesanteckningarna står enbart ”Carina kollar”¹⁸⁹ (se avsnitt 3.2.3 om Sege Park). Det beslöts också att en ”kreativ grupp” skulle tillsättas med uppgift att operativt undersöka och diskutera olika boendalternativ.

”Kreativa gruppen”

Lokalförvaltningschefen Lotta Ahlfors vid Fastighetskontoret (FK) var sammankallande i vad som kom att benämnas Kreativa gruppen. Första mötet hölls den 28 april 2016, tre veckor efter det att Direktörsgruppen beslutat att tillsätta den. Antalet deltagare varierade men representerade FK:s lägenhetsenhet och LiMa, Stadsfastigheter (SF), Serviceförvaltningen (SeF), Stadsbyggnadskontoret (SBK) och SRF. Dessutom deltog företrädare för två av stadsområdesförvaltningarna. Deltagarna från LiMa och SF var centrala aktörer i arbetsgruppen. LiMa var sammankallande och administrerade gruppens arbete samt svarade för anskaffning av bostäder i dialog med bl.a. SRF, SF och andra berörda verksamheter. SF var ansvarig för projektering och genomförande av olika objekt.

Vi har haft tillgång till minnesanteckningar från totalt åtta mötestillfällen (det senaste från februari 2017) samt en skriftlig återrapportering som grup-

¹⁸⁸ Stadskontoret 2016, *Bosättningsprocess för nyanlända som anvisas enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare*, i: KF bilang nr 74/2016, s. 6.

¹⁸⁹ Carina Tempel, direktör för Serviceförvaltningen.

pens sammankallande redovisade för direktörsgruppen i slutet av juni 2016 (däremot inte från övriga återrapporteringstillfällen). Mötesanteckningarna har inte varit diarieförda,¹⁹⁰ varför det är möjligt att gruppen hade fler sammankomster. Av de anteckningar som vi haft access till framgår att det var en inre kärna som stod för kontinuiteten och som mer eller mindre ständigt var närvarande. Två exempel kan illustrera den i övrigt bristande kontinuiteten: en av förvaltningarna började delta först i oktober 2016 och representerades fram till mitten av februari 2017 av fyra olika personer. Ett av stadsområdena slutade delta efter drygt sex veckor när företrädaren slutade sin anställning utan att ersättas av någon annan. Även andra svårigheter påverkade gruppens arbete.

I det följande redogör vi för gruppens arbete baserat på ovannämnda dokumentation samt Weddig Runquists samtal med fem av deltagarna, genomförda i juni–juli 2022, drygt sex år efter det att arbetsgruppen inledde sina möten. Med det tidsavståndet är det nästan ofrånkomligt att deltagarnas hågkomster kan vara av skiftande slag, i vissa fall vaga, och att de ibland kan ha haft svårt att dra sig till minnes olika händelser från mötestillfällena. I vår redogörelse har vi valt att även infoga vissa diskussionsfrågor som lokalför-sörjningschefen berörde när hon redan efter cirka två månader, den 22 juni 2016, hade sin första avrapportering till direktörsgruppen.¹⁹¹ Reaktionerna har rödmarkerats i hennes rapport, varför Direktörsgruppens synpunkter tydligt framgått. Vi har valt att inarbeta valda delar av ”frågor och svar” i den löpande redovisningen.

En utgångspunkt för Kreativa gruppen var att beslut och arbetsuppgifter ”så långt det går” skulle hanteras i den befintliga linjeorganisationen,¹⁹² men det var bara en erinran om kommunfullmäktiges implicita beslut den 26 maj 2016 om att verksamheten skulle hanteras inom ramen för nämndernas ordinarie uppdrag.¹⁹³ Av arbetsgruppens mötesanteckningar i oktober framgår för första gången hur den definierade sitt uppdrag: ”Gruppens uppgift är att för-

¹⁹⁰ Vi har därför överlämnat handlingarna till Fastighets- och gatukontorets arkiv.

¹⁹¹ Från detta möte finns inga minnesanteckningar tillgängliga, men å andra sidan infogade Lotta Ahlfors i sitt ursprungliga dokument de reaktioner som hon fick utifrån sina principiella frågeställningar

¹⁹² Minnesanteckning 2016-04-28 Kreativa gruppen.

¹⁹³ Kommunfullmäktige 2016-05-26, § 132; KF bihang nr 74/2016.

söka lösa behovet av boenden till de kommunanvisade flyktingarna.”¹⁹⁴ Formuleringen kan tolkas som att arbetsgruppen verkade vid sidan av linjeorganisationen med ett eget självständigt uppdrag, vilket dock inte avsågs. I avrapporteringen till direktörgruppen den 22 juni 2016 hade uppdraget formulerats mer öppet som ”att undersöka olika möjligheter till bostadslösningar för den nyanlända”.¹⁹⁵ I sistnämnda dokument framgår att gruppen också hade i uppdrag att ta fram ”en strategi för hur fördelningen av de nyanlända ska ske till de olika bostäderna i Malmö (vem som flyttar och i vilken ordning)”, men såvitt vi vet utarbetades aldrig någon explicit sådan strategi.

Förutom den bristande kontinuitet som präglade deltagandet i arbetsgruppen försvårades arbetet av att vissa deltagare saknade beslutsmandat, vilket gjorde att de såg sig nödgade att stämma av med berörd hemmaförvaltning innan de kunde ge ett slutgiltigt besked.¹⁹⁶ Det sinkade gruppens arbete. Redan på ett tidigt stadium, vid gruppens tredje möte den 7 juni 2016, kan detta utläsas av minnesanteckningarna: ”Gruppen anser att beslutsgångar bör kortas. Olika förvaltningar bör skaffa sig mandat att få fatta vissa beslut. Vilka? Hur? Vad?”¹⁹⁷ Allting flöt således inte på som arbetsgruppen hade tänkt sig, eller som en deltagare uttryckte det vid ett tillbakablickande samtal med Weddig Runquist i början av juli 2022:

Det var helt plötsligt så att vi skulle ha den här gruppen men sedan hade folk inte mandat ... Det blev så tungrott, för då satt vi där och gick igenom en massa grejer och sedan skulle alla gå tillbaka till sina kammare. Om man ställer frågan *Kan man göra så?* och sedan får svaret *Vi vet inte. Det måste vi undersöka.* Sedan tar den undersökningen två veckor. Vi hade samtidigt kniven mot strupen: ”Ni måste få fram 488 boendeplatser.” /.../ Vi hade redan bostadsbrist. Det fanns inga undantag i riksdagsbeslutet, utan alla andra lagar skulle följas, och då finns det egentligen inga möjligheter att få fram alla dessa lägenheter. Om man nu ändå ska göra det måste man få redskap att göra det, men det fick vi inte. Det tycker jag fortfarande är jättedåligt. Man måste ha en snabbare process och säga: ”Nu gör vi så här!”.

För att underlätta gruppens inre arbete beslöts redan initialt att skapa en interaktiv datorfil i vilken deltagarna kunde skriva in ”alla tänkbara lösningar

¹⁹⁴ Minnesanteckning 2016-10-10 Kreativa gruppen.

¹⁹⁵ Fastighetskontoret 2016, *Återrapportering till Direktörgruppen angående nyanländas bostättning.*

¹⁹⁶ Samtal 1.7.2022 med deltagare i Kreativa gruppen.

¹⁹⁷ Minnesanteckning 2016-06-07 Kreativa gruppen.

för att skapa bra boenden”.¹⁹⁸ Samtidigt framgick att de förslag på boenden som SF tagit emot redan under hösten 2015 i flertalet fall inte längre var relevanta att ”arbeta vidare med” som boendelösningar för målgruppen. Vid nästföljande möte i maj var dock uppmaningen till deltagarna en annan: ”... gå gärna in och titta på listan om det är något förslag som ni anser man kan gå vidare med”.¹⁹⁹ Att döma av anteckningarna var mötena till stor del av informations- och diskussionskaraktär. Diskussionerna visade tidigt att arbetsgruppen hade en ifrågasättande inställning till vissa företeelser som tycks ha försvårat dess vagt formulerade uppdrag.

De konkreta boendelösningar som Kreativa gruppen kom att diskutera var av flera olika slag.

Nya modulbostäder?

När Kreativa gruppen träffades första gången den 28 april 2016 hade Sociala resursnämnden dagen före beslutat att hos kommunstyrelsen ”beställa” 243 modulbostäder.²⁰⁰ Förutsättningarna var politiskt fastslagna, vilket gjorde att gruppens handlingsram måste sägas ha varit begränsad redan från början.

Frågan om bostadsmoduler diskuterades redan vid Kreativa gruppens första möte. Av mötesanteckningarna framgår att MKB hade presenterat ett förslag på 100 lägenheter i moduler (85 enrums- och 15 tvårumslägenheter), men att SRF ville fördubbla antalet (160 enrums- och 40 tvårumslägenheter). Det föranledde sekreteraren att ställa följande fråga: *Hur säker är leveransen av moduler?*²⁰¹ Med tanke på den fortsatta utvecklingen och missöden koplade till MKB:s modulbostäder i fastigheten Kuratorn-3 och andra planerade modulbyggnationer, var det onekligen en framsynt fråga. (Se vidare avsnitt 3.2.2.)

Befintliga rum och bostäder?

Vid det första mötet informerades deltagarna om att Fastighetskontoret sedan tidigare hade fått i uppdrag att kontakta det kommunala bostadsföretaget MKB för att ”få tillgång till ytterligare 100 lägenheter utöver de 100 lägenheter som tilldelas LE årligen”. Lokalförsörjningschefen och enhetschefen

¹⁹⁸ Minnesanteckning 2016-04-28 Kreativa gruppen.

¹⁹⁹ Minnesanteckning 2016-05-20 Kreativa gruppen.

²⁰⁰ SRN 2016-04-27, § 52. Denna ensidiga satsning på modulbostäder visade sig snart vara ett ytterst osäkert kort i det fortsatta planeringsarbetet.

²⁰¹ Minnesanteckning 2016-04-28 Kreativa gruppen.

för LE skulle träffa MKB för att diskutera frågan,²⁰² men minnesbilderna från mötet är i efterhand – av förklarliga skäl – grumliga. Vad som dock står klart är att underhandskontakten inte följdes av regelrätta förhandlingar med MKB om att avsätta bostäder till nyanlända som anvisats av Migrationsverket. Det var uppenbarligen inte en självklar väg att gå, vilket framgår av lokalförsörjningschefens infogade kommentar efter den första avrapporteringen den 22 juni 2016 till Direktörsgruppen. Hon var ambivalent i denna fråga:

Både norr och öster har idag knappt 500 individer (respektive) boende på hotell. Det är främst denna grupp som får en delvis undanträngning om fler lgh omdirigeras från MKB och inte går till BoPlats Syds kö. Här finns en väldigt stor risk för kritik då detta förfarande mer än något annat boendeförslag ger en fil förbi kön och direkt till permanent boende.²⁰³

Däremot fanns inte någon tveksamhet om att *blockförhyra* fastigheter med nyanlända som en specifik målgrupp, eftersom det då handlade om kategori-hus för en viss typ av andrahandshyresgäster och ingen därmed gick förbi Boplats Syds kö.

Arbetsgruppens utgångsläge var således svårt redan från början, eftersom inga modulbostäder skulle kunna vara inflyttningsklara under 2016, samtidigt som kommunen inte heller hade ingått eller planerade ingå avtal med MKB om att hyra ut ordinarie bostäder för den aktuella målgruppen. Istället hade det dykt upp en möjlighet för Social resursförvaltning (SRF) att använda f.d. vårdpaviljonger vid Sege Park-området som stod tomma och där kommunen ägde och förvaltade marken. Det var ingen tillfällighet att arbetsgruppen var intresserad av Sege Park som en tillfällig lösning. Redan i september 2015 hade nämligen SRF börjat använda några tidigare vårdpaviljonger på området som transitboende för ensamkommande barn och unga. Carola Lund vid Serviceförvaltningen som ingick i Kreativa gruppen, hade under hösten 2015 varit projektledare för Stadsfastigheters (SF) interna krisorganisation med ansvar för anskaffning av akuta boendelösningar på dag-för-dag-basis för denna målgrupp under de månader då kommunens krislägesnivå var förhöjd. Hon hade tillsammans med SRF:s interna krisorganisation varit drivande för att använda Sege Park som transitboende under denna kritiska period. Någon

²⁰² Minnesanteckning 2016-04-28 och 2016-05-20 Kreativa gruppen. Med ”norr” och ”öster” avsågs här två av kommunens fem stadsområdesförvaltningar.

²⁰³ Fastighetskontoret 2016, *Återrapportering till Direktörsgruppen angående nyanländas bo-sättning*.

ansökan om bygglov hade då inte behövt göras eftersom boendetiden var begränsad.²⁰⁴ Men efter regeringens beslut att från den 4 januari 2016 införa identitetskontroller vid resor från Danmark till Sverige var behovet av transitboende vid Sege Park väsentligt mindre. SF hade redan i slutet av januari ansökt om ett tidsbegränsat bygglov för att få använda två tidigare vårdpaviljonger vid Sege Park för ensamkommande, men målgruppen kom nu istället att bli nyanlända som anvisats enligt BoL.

Vid Kreativa gruppens möte i maj meddelades att Stadsbyggnadsnämnden (SBN) hade beviljat SF:s bygglovsansökan,²⁰⁵ uppgiften i mötesanteckningarna måste dock ha baserats på ett preliminärt underhandsbesked.²⁰⁶ Vid mötet i oktober 2016 tycks det likväl ha funnits en osäkerhet om Sege Parks status för målgruppen – av minnesanteckningarna framgår: ”Carola [Lund] kontrollerar Sege park, vad finns kvar och hur länge finns det kvar?”²⁰⁷ En vecka senare gjorde SF sin andra bygglovsansökan och under andra hälften av november 2016 gjordes en tredje och sista ansökan. Samtliga beviljades av SBN (se vidare avsnitt 3.2.2). I april 2017 hade SRF därmed tillgång till totalt sex tidigare vårdpaviljonger i Sege Park med sammanlagt 252 korridorrum.

En annan kortsiktig lösning som realiserades var ett tidigare vårdboende i Rosengård, Kryddgården med 48 enrumslägenheter i ena änden av Thomsons väg, vilket ägdes av ett privat fastighetsbolag. Det skulle dock dra ut på tiden innan avtalet var undertecknat och boendet inflyttningsklart. Detsamma gällde ett begränsat antal lägenheter som Stena fastigheter ägde vid Kirsebergs torg (Mjödets-11). I mötesanteckningarna från den 15 november 2016 noterade sekreteraren i en frustrerad ton: ”Vi står och stampar med både Mjödets, Tygelsjö och Kryddgården.”²⁰⁸ Avtalet med Stena fastigheter blev klart strax före julhelgen 2016 och godkändes av SRN i januari 2017.²⁰⁹ I ett första skede avsåg det 10 tvårumslägenheter med kokvrå (plan 3) med inflyttning den 1 april 2017. Senare kompletterades avtalet med 12 enrumslägenheter (plan 2); dock oklart när inflyttning ägde rum i dessa. Avtalet om Kryddgården var fortfarande inte i hamn, men den första hyresgästen flyttade

²⁰⁴ Muntlig kommunikation med Carola Lund, 2022-07-14.

²⁰⁵ Minnesanteckning 2016-05-20 Kreativa gruppen.

²⁰⁶ Minnesanteckning 2016-10-10 Kreativa gruppen.

²⁰⁷ Minnesanteckning 2016-10-10 Kreativa gruppen.

²⁰⁸ Minnesanteckning 2016-11-15 Kreativa gruppen.

²⁰⁹ SRN 2017-01-25, § 8.

inte in förrän i oktober 2017 och den sista i slutet av januari 2019,²¹⁰ vilket innebar att boendet användes även efter september 2018 som var det ursprungliga slutdatumet för att nyttja det.

Idrottshallar?

Förutom bostäder av olika kvalitet och varaktighet undersökte arbetsgruppen även möjligheten att inhysa nyanlända på hotell och andra boenden av logi-karaktär, dvs. till synes tillfälliga åtgärder som socialtjänsten i Malmö sedan decennier tillbaka hade använt sig av för hemlösa men som i vissa fall tenderade att bli långvariga,²¹¹ samt tomma skolor och förskolor. I oktober 2016 fick Tarek Borg, som ingick i Kreativa gruppen och vars provisoriska avdelning vid SRF ansvarade för bosättningen av nyanlända, i uppdrag att kontakta Migrationsverket om att använda två hotell och f.d. Kirsebergsanstalten för anvisade nyanlända. Arbetsgruppens sekreterare fick i uppdrag att kontrollera ”förskolor, skolor som ska lämnas, Räddningstjänsten inkl gymnasium”.²¹² Efter att ha undersökt vissa förskolor och andra skolor konstaterades att de inte var aktuella eller lämpliga som akuta lösningar.²¹³ Även den förutvarande tennishallen vid Pildammsvägen övervägdes som en ”akut lösning”, under högst 30 dagar och med kapacitet för högst 100 platser.²¹⁴ En av cheferna vid SBK:s bygglovsenheter hade informerat Carola Lund om att någon ansökan om bygglov inte behövdes vid en användning understigande 30 dagar;²¹⁵ plan- och bygglagens (2010:900) tidsfrister i ett bygglovsärende är nämligen betydligt längre. Vid ett kortvarigt nyttjande var och är det istället Räddningstjänstens bedömning av brandskyddet som är avgörande.²¹⁶ Av minnesanteckningarna i november 2016 framgår att sista dag för användningen av idrottshallen var den 31 januari 2017 – därefter skulle den rivas.²¹⁷ Mindre än tre veckor senare noterades det i mötesanteckningarna att hallen formellt var disponibel såsom en akut boendelösning, men ”förhoppningsvis ska den

²¹⁰ Uppgifter angivna i Excelfiler (ASF u.å.).

²¹¹ Minnesanteckning 2016-10-10 Kreativa gruppen; Sahlin 1996, *På gränsen till bostad*; Runquist 2003, ”Det stora illusionsnumret”.

²¹² Minnesanteckning 2016-10-10 Kreativa gruppen.

²¹³ Minnesanteckning 2016-11-15 Kreativa gruppen.

²¹⁴ Minnesanteckning 2016-11-15 Kreativa gruppen.

²¹⁵ Muntlig kommunikation med Carola Lund, 2022-07-14.

²¹⁶ Se vidare lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

²¹⁷ Minnesanteckning 2016-11-15 Kreativa gruppen.

inte behöva användas”.²¹⁸ ”Inga andra akuta lösningar är i dagsläget aktuella”, påpekades det vidare. Enligt Carola Lund, med ansvar för detta ärende, användes aldrig tennishallen för att hysa nyanlända, och inte heller någon annan idrottshall.²¹⁹

Arbetsgruppen och ansvarigt kommunalråd avsåg att gå vidare med tennishallen som en sistahandslösning, om det skulle behövas. ”Vi måste vända på varje sten för att leva upp till bosättningslagen”, förklarade kommunalrådet (S) Carina Nilsson, tillika ordförande i Sociala resursnämnden.²²⁰ Men samtliga nyanlända som anvisades hade ju beviljats uppehållstillstånd och skulle kommunplaceras för att erhålla adekvata, långsiktiga bostäder, inte hamna i transitboende.

Vid Kreativa gruppens möte i november 2016 framkom att den tilltänkta upphandlingen av logiboenden (hotell och vandrarhem) hade stoppats, vilket gav upphov till en diskussion om hur man skulle gå vidare. Beslut fattades i gruppen om att Tarek Borg skulle kontakta arbetsgruppens sekreterare vid LiMa (Anette Ahlström), om det trots allt skulle bli aktuellt att fortsätta på det inslagna logispåret.²²¹ Tre veckor senare hade Malmö kommun uppenbarligen informerats om att regeringen avsåg att göra en ändring i bosättningsförordningen (2016:39) enligt vilken Migrationsverket bemyndigades att för perioden 1 januari – 30 april 2017 kunna besluta om att för icke-kvotflyktingar förlänga tiden från anvisningsbeslut till kommunens mottagande till ”som längst fyra månader” istället för två månader.²²² Beslutet i förordningen gjorde att Malmös planeringshorisont med ens blev längre. ”Detta gör att hotell/vandrarhem upphandlingen inte blir aktuell”, konstaterades det i mötesanteckningarna.²²³

Bostadsrätter

Arbetsgruppen uttryckte frustration över Serviceförvaltningens utdragna hantering av LiMa:s första ”beställning” den 1 juni 2016 om inköp av 56 bostadsrättslägenheter i vilka man avsåg att placera anvisade familjer som

²¹⁸ Minnesanteckning 2016-12-05 Kreativa gruppen.

²¹⁹ Muntlig kommunikation med Carola Lund, 2022-07-14.

²²⁰ *SVT Nyheter Skåne*, 13.11.2016.

²²¹ Minnesanteckning 2016-11-15 Kreativa gruppen.

²²² SFS 2016:1279, 10 § andra stycket; SFS 2016:1280.

²²³ Minnesanteckning 2016-12-05 Kreativa gruppen.

andrahandshyresgäster (45 trerums- och 11 fyrrarumsbostäder).²²⁴ Genom gruppens minnesanteckningar kan vi löpande följa utvecklingen. Vid avstämningen den 10 oktober hade 6 lägenheter köpts in. ”Det går alldeles för långsamt, påtryckningar behöver göras gentemot Stadsfastigheter att tempot ökas”.²²⁵ I Servicenämnden var Liberalerna och Moderaterna motståndare till att köpa bostadsrätter, trots att nämnden enligt sitt reglemente är en utförarorganisation och inte en beställarnämnd, dvs. dessa två oppositionspartier lämnade reservationer och särskilda yttranden i ärenden som låg utanför nämndens mandat att besluta om. Vid Kreativa gruppens möte i mitten av februari 2017 – de sista minnesanteckningar som vi haft access till – hade 22 bostadsrätter köpts in,²²⁶ dvs. mindre än en fjärdedel av det totala antal som FK beställt. I mars 2017 redovisades i en tjänsteskrivelse från Serviceförvaltningen att antalet inköpta lägenheter nu hade ökat till totalt 28,²²⁷ men efter påskhelgen 2017 avbröts plötsligt dessa inköp (se avsnitt 3.2.1).

Det var alltså fem olika sorters bostäder som diskuterades av Kreativa gruppen: modulbostäder, f.d. vård- och serviceboenden, lägenheter i det befintliga beståndet, bostadsrätter och idrottshallar. Bara de två första fick genomslag. MKB ville inte tillhandahålla lägenheter i sitt ordinarie lägenhetsbestånd, inköp av bostadsrätter stoppades politiskt och logementsliknande boenden visade sig inte behövas.

3.1.4 Initial modulhusplanering i Göteborg jämfört med Malmö

Som framgått i föregående avsnitt hade Malmö kommun i ett tidigt skede inspirerats av Göteborgs planering av modulbyggnationer – vilka Fastighetsnämnden och dess förvaltning i Göteborg genomgående benämner *temporära bostäder*, eftersom det här rör sig om tidsbegränsat bygglov – för nyanlända som anvisats av Migrationsverket. Göteborg låg ett steg före i planeringen av modulbostäder. I efterhand förefaller det finnas en del likheter i kommunernas erfarenheter från denna tid, men också påtagliga skillnader. Det finns därför anledning att jämföra utvecklingen i de båda kommunerna.

²²⁴ SN-AU 2016-10-18, § 129.

²²⁵ Minnesanteckning 2016-10-10 Kreativa gruppen.

²²⁶ Minnesanteckning 2017-02-15 Kreativa gruppen.

²²⁷ Serviceförvaltningen 2017, *Återrapportering av köpta bostadsrätter till nyanlända*, mars 2017.

Göteborgs avsikt var att uppföra modulbostäder i stor skala utifrån att 880 nyanlända skulle anvisas till kommunen under 2016, en politisk ambition där det fanns påtagliga likheter med Malmö. Intressant att notera är att denna inriktning lanserades drygt ett år efter det att dåvarande bostads- och stadsutvecklingsministern Mehmet Kaplan (MP) i en artikel i *DN-debatt* hade betonat att regeringens målsättning om 250 000 nya bostäder fram till 2020 krävde åtgärder med ”fokus på unga, studenter och nyanlända”, där strävan var att snabbt få till stånd ”fungerande boende för dessa grupper” i form av ”moderna och flexibla modulbostäder”.²²⁸

Redan den 31 augusti 2015 hade Fastighetsnämnden i *Göteborg* gett den egna förvaltningen i uppdrag att ”peka ut (oavsett markägare) platser för möjliga tillfälliga bygglov för minst 1 000 temporära bostäder i staden”.²²⁹ Med temporära bostäder avsågs här modulbostäder med tidsbegränsat bygglov. Vid nämndens sammanträde i mars 2016 hade Fastighetskontoret i Göteborg analyserat och tagit ställning till tolv olika platser.²³⁰ Förvaltnings AB Framtiden, som innefattar Göteborgs fyra kommunala bostadsföretag, fick möjlighet att söka bygglov för åtta av objekten men valde att bara lämna in ansökan för tre, och återkallade sedermera en av dessa. Diskrepansen mellan å ena sidan medgivanden att ansöka om bygglov och å andra sidan faktiska ansökningar berodde enligt förvaltningschefen på att vissa objekt inte bedömdes vara ekonomiskt försvarbara; antalet lägenheter var inte tillräckligt många.²³¹ Till slut genomfördes bara *ett* modulprojekt, nämligen Askimsviken med 57 bostäder där de första hyresgästerna flyttade in i maj 2018.²³² I *Malmö* uppförde MBK i slutändan också enbart ett modulhus, medan övriga två hade Stadsfastigheter som ansvarig byggherre (se vidare avsnitt 3.2.2).

Inför Fastighetsnämndens sammanträde i *Göteborg* den 6 februari 2017 hade Fastighetskontoret föreslagit att inga nya platser för tillfället skulle anvisas för modulbostäder.²³³ Dessa överväganden baserades framför allt på svårigheter att hitta platser som uppfyllde de kriterier som ställdes för att bedömas lämpliga, de relativt höga boendekostnaderna i temporära bostäder, samt att ”många synpunkter framförts vid de informationsmöten som hållits

²²⁸ Kaplan 2015, ”Staten måste ta ekonomiskt ansvar för bostadsbyggandet”.

²²⁹ Fastighetsnämnden Göteborg 2015-08-31, § 183.

²³⁰ Fastighetsnämnden Göteborg 2016-03-21, § 70.

²³¹ Fastighetskontoret Göteborg 2017, *Uppdrag om platser för temporära bostäder*, s. 2.

²³² Byggnadsnämnden Göteborg 2016-10-25, § 438.

²³³ Fastighetskontoret Göteborg 2017, *Uppdrag om platser för temporära bostäder*, s. 3.

kring de platser som föreslagits och även senare i processen”.²³⁴ Fastighetskontoret ville med andra ord undvika fortsatt högljudda protester från invånare i vissa av de mer attraktiva bostadsområdena i Göteborg.

I *Malmö* kommun hade en arbetsgrupp vid FK:s dåvarande exploateringsavdelning sedan årsskiftet 2015/16 inventerat tänkbara platser och områden för uppförande av modulbostäder med utgångspunkt från fem huvudkriterier som vart och ett bedömdes utifrån en femgradig skala. I arbetsgruppen ingick företrädare för dåvarande Gatukontoret, Stadsbyggnadskontoret, Miljöförvaltningen och Räddningstjänsten. Rapporten, ”Inventering mark för tillfälliga bostäder”, låg klar i början av juni 2016 då den presenterades vid Kreativa gruppens möte.²³⁵ Den ursprungliga rapporten är dock inte diarieförd och uppges enligt enhetschefen vara ”försvunnen”. Vi har vi dock kunnat ta del av förvaltningens pm från december 2017,²³⁶ som i vissa delar utgick från den ursprungliga rapporten. Cirka 25 områden/platser identifierades av markgruppen enligt Tekniska nämndens delårsrapport från detta år.²³⁷ Men eftersom arbetsgruppens ursprungliga rapport inte längre är tillgänglig, har det inte varit möjligt att få klarhet i vilka projekt som förkastades respektive ”gick vidare” och motiven bakom exploateringsavdelningens ställningstaganden. Vid Kreativa gruppens möte i juni 2016 informerades om att tre områden hade bedömts lämpliga att gå vidare med.²³⁸ Av FK:s ovannämnda pm framgår att sju objekt vid inventeringen 2017 bedömdes värda att gå vidare med, antingen i första eller i andra hand. Nu i efterhand, i september 2022, kan konstateras att det inte på något av dessa områden/platser har uppförts modulbostäder.

I *Göteborg* anordnade Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Sociala resursförvaltningen under våren 2016 informations- och samrådsmöten för invånarna i några av de bostadsområden som närmast var berörda av planerna att uppföra modulbostäder, däribland i ett område vid Askimsviken. Personal och politiker från olika förvaltningar möttes av hätska reaktioner

²³⁴ Fastighetskontoret Göteborg 2017, *Uppdrag om platser för temporära bostäder*, s. 3.

²³⁵ Minnesanteckning 2016-06-07 Kreativa gruppen.

²³⁶ Fastighetskontoret 2017, *Inventering av mark för tillfällig användning – omtag hösten 2017*.

²³⁷ TN 2016-09-21, § 219, *Delårsrapport januari-augusti 2016, fastighetskontoret*, s. 36.

²³⁸ Minnesanteckning 2016-06-07 Kreativa gruppen. Berörda fastigheter var: Kuratorn 3, Svågertorp station och Mosippan 2.

från delar av allmänheten vid dessa informationsmöten.²³⁹ I *Malmö* anordnades däremot inte den typen av informationsmöten i delområden där modulbostäder var tänkta att uppföras. SBK i Malmö valde istället att enbart utgå från sin lagstadgade skyldighet att underrätta hyresgäster, fastighetsägare och bostadsrättsinnehavare m.fl. om bygglovsansökan och ge dem möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter enligt PBL 9:25. En förklaring till att reaktionerna i Malmö var mer återhållsamma kan vara att ett av den dåvarande Exploateringsavdelningens huvudkriterier vid bedömningen av lämpliga objekt för uppförande av modulbostäder gällde hur snabbt det kunde genomföras, bl.a. med avseende på risken för överklagande.

En påtaglig skillnad mellan Göteborg och Malmö gäller i vilken mån planering och genomförande av modulbyggnationer löpande har presenterats för ansvariga nämnder samt i vilken utsträckning som dessa har delgivit en årlig redogörelse för utvecklingen av bosättningen av nyanlända som anvisats av Migrationsverket. I Göteborg har vi gått igenom samtliga ärenden i Fastighetsnämnden från augusti 2015 fram till årsskiftet 2017/18. Fram till beslutet i februari 2017 om att inga nya platser framöver skulle anvisas, hade frågor rörande planering, avvikelser från uppgjord planering och uppförande av temporära bostäder återkommande aktualiserats i nämnden. I *Malmö* aktualiserades inga ärenden i Tekniska nämnden om nyanländas bosättning under samma period. Göteborgsförvaltningen presenterade våren 2017 en redogörelse för bosättningen av nyanlända och anskaffning och anvisning av bostäder, och sådana årsrapporter publiceras alltså. I Malmö hade vare sig dåvarande Fastighetskontoret eller Sociala resursförvaltningen analyserat utvecklingen av mottagandet och bosättningen av nyanlända i årliga rapporter. Detsamma gäller ASF och dess nämnd som sedan den 1 maj 2017 är ansvarig för planering och bosättning av nyanlända enligt BoL. För ASF:s del är skillnaden påtaglig jämfört med information om hemlöshetens omfattning och insatser, där en relativt omfattande kartläggning publiceras årligen.

Både Göteborg och Malmö planerade alltså inledningsvis omfattande modulbyggnationer men övergav de flesta av dessa av olika skäl. Istället kom Göteborg att lägga tonvikt vid andrahandslägenheter genom allmännyttan, medan den vägen på ett tidigt stadium stängdes i Malmö. Båda kommunerna

²³⁹ *Arkitekten* 2016, ”De skrek att vi är förrädare”, s. 12f.; Grange 2022 Hat och hot i stadsbyggandet: Hur 1000 temporära bostäder för nyanlända i Göteborg blev 57. I: Bengtsson, Holdo & Holmqvist (red.).

använde initialt f.d. vård- och serviceboenden. I Göteborg beskrevs detta som tillfälliga ”mellanboende”-lösningar i väntan på placering i självständiga bostäder och räknades därför inte in i den fyraåriga bosättningsstiden, till skillnad från korridorrummen på Sege Park i Malmö.

3.2 Bostäder och boenden som faktiskt anvisades till nyanlända

På ett tidigt stadium fick Sociala resursförvaltningen (SRF) i uppdrag av stadsdirektören att göra en behovsanalys och inkomma med en beställning av modulbostäder.²⁴⁰ I slutet av april 2016 beslöt Sociala resursnämnden (SRN) att hos Tekniska nämnden beställa 243 lägenheter för 498 personer, vilket ansågs motsvara behovet av boenden för anvisade nyanlända år 2016 (tabell 3:1).²⁴¹

Tabell 3:1. Uppskattat behov av bostäder till nyanlända under 2016.

Storlek	Antal bostäder	Antal personer
1:or (1 person)	160	160
2:or (3 personer)	40	120
3:or (5 personer)	40	200
4:or (6 personer)	3	18
TOTALT	243	498

Källa: SRF 2016, Behov av bostäder utifrån lag (2016.38) om mottagande av vissa ny-anlända invandrare för bosättning, s. 4. Rubriksättning har justerats av oss författare.

SRF utgick tidigt från att behovet av bostäder under 2016 kunde tillgodoses genom att uppföra modulhus, huvudsakligen med MKB som byggherre. Det scenariot visade sig dock vara orealistiskt. Stadskontoret (STK) var tidigt medvetet om att antalet modulbostäder ”som kan levereras under innevarande år [2016] inte motsvarar behovet”,²⁴² och i dess tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen i slutet av april 2016 går det att skönja en kritisk underton vad gäller

²⁴⁰ SRF 2016, *Behov av bostäder utifrån lag (2016.38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*, s. 3.

²⁴¹ SRN 2016-04-27, § 52.

²⁴² Stadskontoret 2016, *Bosättningsprocess för nyanlända som anvisas enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare*, i: KF bilag nr 74/2016, s. 8.

den tämligen ensidiga satsningen på modulbostäder, om än framförd i hovsamma ordalag: ”men om leverans [av modulhus] ska ske innan årsskiftet måste beställning [till MKB] vara gjord före mitten av augusti”.²⁴³ I själva verket togs inga modulbostäder i drift under vare sig 2016 eller 2017.

3.2.1 Få lägenheter i det befintliga beståndet

Det var enligt STK ”angeläget att arbetet med att ta fram andra boendealternativ påbörjas skyndsamt”, med vilket avsågs andra tillfälliga lösningar i avvaktan på att modulhusen var inflyttningsklara.²⁴⁴ Det handlade dock inte om att anvisa bostäder i MKB:s eller de privata fastighetsägarnas ordinarie lägenhetsbestånd, inte ens i form av genomgångslägenheter som uppläts i andrahand och än mindre som övergångslägenheter.²⁴⁵ Av minnesanteckningarna från Direktörsgruppen i början av april 2016 framgår att dåvarande fastighetsdirektören skulle ”prata” med MKB:s vd om tilldelning av lägenheter för den aktuella målgruppen (”MKB tar fram 100 nya lägenheter”),²⁴⁶ men den utfästelsen var minst sagt vagt formulerad. Av samarbetsavtalet mellan MKB och Tekniska nämnden för perioden 2017–2019 framgår att MKB enbart i *undantagsfall* avsåg att upplåta lägenheter till nyanlända under den fyraårsperiod som kommunen avsåg att ansvara för de anvisades bosättning:

I undantagsfall kan Malmöbor som anvisats till Malmö enligt bosättningslagen erbjudas en lägenhet under en period om max fyra år. Lägenheten ska då betraktas som en genomgångslägenhet och hyresavtalet ska inte överlåtas till andrahandshyresgästen. Denna ska aktivt söka boende på egen hand och boendet kan användas som ett referensboende. Lägenheter erbjuds denna målgrupp i undantagsfall, när Malmö stad inte funnit någon annan boendelösning.²⁴⁷

²⁴³ Stadskontoret 2016, *Bosättningsprocess för nyanlända ...*, i: KF bihang nr 74/2016, s. 6.

²⁴⁴ Stadskontoret 2016, *Bosättningsprocess för nyanlända ...*, i: KF bihang nr 74/2016, s. 7.

²⁴⁵ ASF använder uttrycken ”övergångslägenhet” eller ”övertagbar lägenhet” om en sådan bostad som via Lägenhetsenheten har upplåtits i andra hand till klienter som är aktualiserade vid ASF, och där hyresgästen har möjlighet att överta hyreskontraktet i första hand efter en viss period av problemfritt boende (se Runquist 2021, s. 19). ”Genomgångslägenheter” kan vara samma slags bostäder men de kan aldrig övertas i första hand.

²⁴⁶ Stadskontoret 2016, *Minnesanteckningar från möte 2016-04-08 angående nyanländas bosättning*.

²⁴⁷ Tekniska nämnden och MKB Fastighets AB (2017) *Samarbetsavtal mellan MKB Fastighets AB och Malmö stad avseende uthyrning av sociala lägenheter*.

Detta tyder på att det saknades vilja hos det politiska styret att använda sig av ett viktigt bostadspolitiskt verktyg som kommunen förfogade över, nämligen det kommunala bostadsföretaget.

Här finns det anledning att erinra om ett särskilt yttrande som Vänsterpartiets ledamot i ASN lämnade med anledning av nämndens beslut att i oktober 2017 godkänna blockförhyrningen av modulbostäder (för nyanlända enligt BoL) på fastigheten Blombuketten. Partiet berörde målgruppens svaga ställning i dessa temporära boendelösningar:

Vi bifaller förslaget, men vill förtydliga att vi ser detta som en akutlösning och inget annat. Att det är av högsta vikt att det inte blir långsiktiga boenden på grund av att de boende inte ges möjlighet att ta sig in på ordinarie bostadsmarknad. Vi förespråkar en blandning av upplåtelseformer i staden och att nyanlända ges möjlighet till ”riktiga” bostäder och inte modulhus. Detta för att undvika större kategoribostäder då det kan leda till stigmatisering. /.../ Om det inte finns möjligheter för dem som flyttar in i dessa genomgångslägenheter att hitta bostad på bostadsmarknaden, då det råder en strukturell hemlöshet, är risken att de boende får leva i ovisshet gällande sin boendesituation mycket länge. Något som är oacceptabelt ur bland annat ett barnrättsperspektiv.²⁴⁸

Även i detta avseende valde Göteborgs kommun en annan väg. Under 2016 anvisade Göteborgs fastighetskontor totalt 255 genomgångsbostäder till nyanlända – i stort sett enbart i allmännyttans ordinarie lägenhetsbestånd – vilket motsvarade exakt hälften av de 510 bostäder och boenden som avsattes till anvisade nyanlända nämnda år.²⁴⁹ För 2017 var antalet genomgångslägenheter ur det befintliga bostadsbeståndet betydligt högre (545), av vilka allmännyttan stod för 417 (77 %), privata fastighetsägare för 87 (16 %), och Fastighetskontorets bostadsrättslägenheter för 19 (4 %).²⁵⁰

I den ursprungliga planeringen hade Malmö för avsikt att köpa in ytterligare cirka 100 bostadsrättslägenheter att hyra ut i andra hand som genom-

²⁴⁸ ASN 2017-10-27, § 227. Citat från särskilt yttrande av Vänsterpartiet (Mats Högelius och Anfal Mahdi). (I slutändan återkallade ASN sitt beslut att överlämna blockförhyrningsärendet till KS, eftersom förvaltningschefen hade mandat att underteckna avtalet [ASN 2018-01-30, § 34]. Det påverkar dock inte principfrågan som vi vill illustrera med Vänsterpartiets särskilda yttrande.

²⁴⁹ Fastighetskontoret Göteborg 2017, *Anskaffning och anvisning av bostäder 2016*, s. 18. Med ”boenden” avses här mellanboenden och akutboenden.

²⁵⁰ Fastighetskontoret Göteborg 2018, *Anskaffning och anvisning av bostäder 2017*, s. 21. Även modulbostäder räknas som genomgångsbostäder, men modulobjektet vid Askimsviken med 57 lägenheter (fastigheterna Hult 36:1 och 37:1) ingår inte i 2017 års siffra, eftersom de inte var inflyttningsklara förrän i maj 2018.

gångsbostäder till anvisade nyanlända,²⁵¹ men det kom att ändras av ett oförutsett politiskt ställningstagande – i strid med kommunfullmäktiges principbeslut i maj 2016.²⁵² I ASN:s skrivelse i juni 2017 till Tekniska nämnden erinrades om att beslutet fick till följd att ”Fastighetskontoret inte [kan] tillhandahålla ett tillräckligt stort antal bostäder åt familjer under resterande delen av 2017”.²⁵³

Enbart 34 av 94 lägenheter som Tekniska nämnden beställt av Service-nämnden hade hunnit köpas in när beslutet fattades om att stoppa fortsatta inköp. ASN återopade en handlingsplan som utarbetats av Fastighetskontoret enligt vilken ”stoppet [ger] en brist på bostäder åt cirka 400 nyanlända personer som anvisats vid ingång till 2019”.²⁵⁴ Av de totalt 228 gatuadresser dit nyanlända har anvisats under perioden juni 2016 – september 2022 avser 27 bostadsrättslägenheter.²⁵⁵

3.2.2 Satsning på modulbostäder

Malmös satsning på modulbostäder baserades på tidsbegränsade bygglov som SBN kan bevilja för en period av högst 10 år, men där byggherren har möjlighet att ansöka om förlängning med ytterligare fem år, dvs. maximalt 15 år. Vid nybyggnation för bostadsändamål, som det här är frågan om, kan ett tidsbegränsat bygglov beviljas om åtgärden uppfyller någon av förutsättningarnas som anges i PBL 9:30-32a, samt att platsen kan återställas, i princip till ursprungligt skick (PBL 9:33b).²⁵⁶ Därutöver gäller att ”åtgärden [ska] vara lämplig på platsen och får inte innebära någon risk för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt”,²⁵⁷ vilket går tillbaka till bestämmelserna i PBL 2:9 och 8:1. Att kommuner kan anvisa bostäder som *inte* är av permanent karaktär till nyanlända, framgår av författnings-

²⁵¹ Fastighetskontoret 2017, *Handlingsplan för bostadsanskaffning*.

²⁵² Kommunfullmäktige 2016-05-26, § 132. Tekniska nämnden fick i uppdrag att ”inom ramen för sitt lokalförsörjningsansvar införskaffa boenden för målgruppen”. Om KS-ordföranden Katrin Stjernfeldt Jammehs utspel under påskhelgen 2017, se Runquist 2021 s. 87–89.

²⁵³ ASF 2017, *Beställning av boende för anvisade enligt bostättningslagen*, s. 4.

²⁵⁴ ASF 2017, *Beställning av boende för anvisade enligt bostättningslagen*, s. 4.

²⁵⁵ Denna kartläggning har genomförts av Iréne Hansson vid Lägenhetsenheten.

²⁵⁶ PBL 9:33b trädde i kraft den 1.8.2022 enligt vilken platsen ska återställas *innan* tiden för det tidsbegränsade bygglovet har löpt ut; om bygglovet har förlängts gäller att platsen återställs ”innan den nya tiden har gått ut”.

²⁵⁷ SBN 2018-08-23, § 282. Citatet är hämtat ur SBK:s tjänsteskrivelse 2018-07-03, s. 4.

kommentaren i propositionen om BoL: ”Några särskilda krav på typ av bosättning uppställs inte. Det är upp till kommunen att avgöra hur skyldigheten ska fullgöras i ett enskilt fall”.²⁵⁸

Under 2016 och 2017 inlämnades fem bygglovsansökningar avseende modulbostäder för målgruppen nyanlända till SBK i Malmö kommun (datum för ansökan inom parentes):

- Under 2016 ansökte MKB Fastighets AB om tidsbegränsat bygglov för fastigheten Kuratorn-3 (2016-09-26). SF ansökte om bygglov avseende Kirseberg 14:93 (”Kirsebergs IP”, 2016-07-15 + förnyad ansökan) och Blombuketten 1 (2016-07-15 + förnyad ansökan).
- Under 2017 ansökte MKB om tidsbegränsat bygglov för fastigheterna Mosippan 2 (2017-06-26), och Rosengård 4:72 (”Danska vägen”, 2017-06-26).²⁵⁹

Av dessa bygglovsansökningar fullföljdes bara tre – Kuratorn-3, Kirseberg 14:93 och Blombuketten 1. Under 2016–2017 hade inget av de planerade modulhusen färdigställt. Rosengård 4:72 och Mosippan 2 genomfördes aldrig, trots beviljade bygglov (om dessa två projekt, se bilaga 1). Flera planerade modulprojekt drabbades på ett tidigt stadium av olika problem, vilket skapade frustration hos lokalsamordnare och berörda chefer på lokal nivå vid ASF. För att bättre förstå utvecklingen från oktober 2017 och två år framåt i tiden har vi fått tillgång till diverse interna dokument och mejlkorrespondens mellan olika aktörer och även genomfört intervjuer och samtal med företrädare för ASF och dåvarande LiMa samt med två chefer vid MKB. Då framträder följande bild:

ASF:s enhet Etablering och rådgivning hade ansvar för mottagande och bosättning av anvisade nyanlända. I månadsskiftet oktober/november 2017 hade enhetschefen ett möte med MKB:s projektledare för att diskutera bostadsföretagets tre pågående modulprojekt – Kuratorn 3, Rosengård 4:72 och Mosippan 2.²⁶⁰ Uppförandet av modulhuset på Kuratorn var kraftigt försenat. Ett avtal hade ingåtts i januari 2017 med Vericon AB som huvudentreprenör,

²⁵⁸ Prop. 2015/16:54, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*, s. 39 (författningskommentar gällande 5 §).

²⁵⁹ Bygglovsbeslut: 161026 (Kuratorn-3); 170124 (Blombuketten), 170124, 180525 och 180823 (Kirseberg 14:93) och 170921 (Mosippan-2, Rosengård 4:72).

²⁶⁰ Epost 2017-10-31 från enhetschef till berörda anställda i ASF och Lägenhetsenheten.

enligt vilket modulbostäderna skulle vara klara för slutbesiktning 26 veckor efter SBK:s startbesked, dvs. den 14 augusti 2017, men det var de inte. Kommunen skulle enligt blockhyresavtalet med MKB få tillträde till bostäderna 30 dagar efter färdigställandet, dvs. tidigast den 15 september. Efter det att kvalitetskontroller genomförts informerades entreprenören om att ”förtroendet för Vericon var förbrukat”. I början av oktober 2017 hävde MKB avtalet med entreprenören och lämnade en månad senare in en stämningsansökan till Södertörns tingsrätt.²⁶¹ I domen som avkunnades i slutet av december 2018 fick MKB gehör för största delen av sin talan och tillerkändes såväl skadestånd som annan ekonomisk ersättning.²⁶²

Vid besiktningar av externa aktörer i oktober 2017 upptäcktes *nya* fel och brister som enligt MKB berodde på att arbetet inte var fackmannamässigt utfört. Dessutom hade den halvfärdiga byggnaden under sommaren 2017 drabbats av svåra mögel- och fuktskador pga. att det saknades erforderligt väderskydd. När MKB:s projektledare för Kuratorn och ASF:s enhetschef träffades i slutet av oktober 2017 var det alltså en och en halv månad efter det att ASF skulle ha fått tillträde till bostäderna. Vid denna tidpunkt förefaller omfattningen av den samlade skadebilden ha legat på bordet, men trots det bedömde parterna att det skulle kunna ske en inflyttning under januari–februari 2018 i halva delen av huset.²⁶³ Men det visade sig inte vara möjligt. I efterhand är det svårt att förstå vad detta utspel grundade sig på. I slutet av februari 2018 klargjorde MKB vid ett möte (se nedan) att företaget *inte* kunde presentera en hållbar tidsplan för när modulbostäderna skulle vara inflyttningsklara eftersom brister och felaktigheter fortfarande identifierades och behövde åtgärdas. Tidsplanen blev även förskjutet som en följd av att MKB nu var tvungen att inleda en ny upphandlingsprocess, varefter Peab AB blev huvudentreprenör.

I en sammanfattande pm från 8 mars 2018 om MKB:s modulprojekt som LiMa hade upprättat,²⁶⁴ framgår det tydligt att LiMa och ASF var missnöjda med hur samarbetet med MKB utvecklade sig. Enbart under de senaste fyra

²⁶¹ Advokatfirman Lindahl KB 2017, *Ansökan om stämning*.

²⁶² Södertörns tingsrätt 2018, mål nr T 14922-17. Genom att MKB nödgades häva avtalet drabbades företaget, enligt domen, av betydande ekonomisk skada för vilket Vericon AB var ersättningsskyldig. Hävandet av avtalet och inlämningen av stämningsansökan var extraordinära händelser, vilka dock inte ledde till att frågan togs upp i MKB:s styrelse hösten 2017, vilket framstår som märkligt. I december 2018 begärde MKB företaget Vericon i konkurs.

²⁶³ Epost 2017-10-31 från enhetschef till berörda anställda i ASF och Lägenhetsenheten.

²⁶⁴ Fastighetskontoret 2018, *Sammanfattning gällande modulprojekt med MKB*.

veckorna hade åtskilliga möten avverkats mellan chefer på olika nivåer vid Fastighetskontoret, MKB och ASF. Den 9 februari hade företrädare för ASF hört av sig till LiMa och berättat ”att de trots påtryckningar inte får tillbaka undertecknade avtal gällande Mosippan [2] från MKB”, fastän blockförhyringsavtalet hade godkänts av kommunstyrelsen den 4 oktober 2017. Vid ett möte tre dagar senare hade ASF:s förvaltningschef och MKB:s vd ett möte om modulprojekten. ”Man diskuterar ... om det finns någon möjlighet för Stadsfastigheter att snabbt gå in och ta över ärendet”, skrev LiMa i en kortfattad notering efter att ha informerats om mötet.²⁶⁵ I slutet av februari 2018 hade LiMa och FK:s fastighetsjuridiska avdelning ett möte med MKB:s dåvarande administrativa chef om situationen rörande Kuratorn. MKB ansåg sig inte kunna presentera en hållbar tidsplan för när modulbostäderna skulle vara inflyttningsklara, men bolaget ”lovar att hålla oss underrättade”, noterade LiMa. Vid ett möte den 7 mars 2018 mellan LiMa, ASF, Stadsfastigheter och MKB framkom att ”MKB har problem med att färdigställa projekten och vill överlämna ärendena till SF”. Stadsfastigheter var dock avvisande till denna propå med motiveringen att verksamheten ”inte har i uppdrag att bygga bostäder”.

I det följande ger vi en kortfattad redogörelse för de olika modulprojekt som genomfördes. Projekt som *inte* fullföljdes redovisas i bilaga 1. Den ursprungliga målgruppen av anvisade nyanlända kom i realiteten att bo i modulbostäder enbart under en relativt kort tid, vilket får sägas vara paradoxalt med tanke på kommunens initialt storskaliga satsning på moduler som en lämplig boendelösning för just denna grupp. Hösten 2019 beslöt nämligen ASF:s ledning att från 2020 börja genomföra en gigantisk omflyttning av bosatta nyanlända hushåll från befintliga modulbostäder till andra tillfälliga bostäder under den tid som återstod av hyresgästernas maximalt fyra års bosättning. Därefter tvingades de återigen att flytta, i bästa fall till en lägenhet med eget hyresavtal. Denna flyttkarusell berörs närmare i avsnitt 3.3.2.²⁶⁶

²⁶⁵ Fastighetskontoret 2018, *Sammanfattning gällande modulprojekt med MKB*.

²⁶⁶ Istället kom modulbostädernas funktion att omdefinieras till att hysa klienter som beviljats nödbistånd till boende en vecka i taget. Sedan våren 2022 har modulbostäder i en av fastigheterna börjat användas som transitboende för Ukrainaflyktingar.

Blombuketten 1

Den uppförda L-formade modulen i två plan består av 24 lägenheter – en tvåa och resten ettor – med kök, dusch och toalett. Fastigheten är belägen i delområdet Stenkällan. Där hade det tidigare, under tio års tid, funnits en bostadspaviljong där socialtjänsten placerat hemlösa. Verksamheten avvecklades 2013 när det tidsbegränsade bygglovet löpte ut. Stadsfastigheter var byggherre. Det första femåriga bygglovet för det nya modulhuset beviljades av SBN i slutet av januari 2017.²⁶⁷ Ett interimistiskt slutbesked utfärdades av nämnden i början av maj 2018 i avvaktan på att förrådsbyggnaden skulle placeras i enlighet med bygglovsbeslutet, men under mellantiden fick bostäderna tillfälligt tas i drift.²⁶⁸ De första hyresgästerna flyttade in i slutet av april 2018. I december 2021 förlängdes det tidsbegränsade bygglovet t.o.m. slutet av januari 2027.

Kirseberg 14:93

På fastigheten, belägen i delområdet Bulltofta, har det uppförts två U-formade modulhus i två våningsplan. SF har varit byggherre. De innehåller tillsammans totalt 48 lägenheter med kök, dusch och toalett, avsedda för barnfamiljer (20 tvåor, 24 treor och 4 fyror). Byggnationen var en utdragen process, eftersom SF:s ursprungliga bygglovsansökan i juli 2016 avsåg två enplansmoduler med totalt 58 enrumslägenheter. SBN beviljade ett tidsbegränsat bygglov (5 år) i januari 2017.²⁶⁹ Nämndens startbesked, som är en förutsättning för att byggnationen ska få påbörjas,²⁷⁰ lämnades redan i april 2017 men därefter hände ingenting. Ett år senare, i januari 2018, inkom SF med en förnyad ansökan om tidsbegränsat bygglov som nu bl.a. gällde ett mindre antal lägenheter – totalt 24 – eftersom varje modulhus nu skulle inrymma 12 lägenheter (5 tvåor, 6 treor och 1 fyra). Ansökan beviljades i slutet av maj samma år.²⁷¹ Byggnad B var inflyttningsklar i mitten av juli 2018 då de första familjerna började flytta in.²⁷² Vid denna tidpunkt var det således

²⁶⁷ SBN 2017-01-24, § 26. Beslutet kompletterades därefter med ytterligare två bygglovsbeslut som gällde dels vissa ändringar av gällande fasad- och takutförande samt modulmått, dels ny placering av förrådet.

²⁶⁸ SBN 2018, *Interimistiskt slutbesked Blombuketten-1*.

²⁶⁹ SBN 2017-01-24, § 27.

²⁷⁰ PBL 10:3, 10:23.

²⁷¹ SBN 2018, *Tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av flerbostadshus /---/ samt antal lägenheter inom tidigare beviljat bygglov, Kirseberg 14:93*.

²⁷² SBN 2018, *Interimistiskt slutbesked Kirseberg 14:93*.

frågan om enplanshus. Därefter påbörjades byggnationen av hus A. Förhållandena för barnfamiljerna betecknades av samordnaren för projektet Livskonceptet som en ”katastrof” när de tvingades leva på en byggarbetsplats medan den andra huskroppen färdigställdes.²⁷³

Men redan två veckor efter det att SBN i slutet av maj 2018 hade bifallit SF:s andra bygglovsansökan, inkom avdelningen med en tredje ansökan enligt vilken modulhusen nu istället skulle bestå av *två* våningsplan. Därmed fördubblades antalet lägenheter från 24 till totalt 48.²⁷⁴ SBN beviljade i augusti 2018 ett femårigt bygglov.²⁷⁵ Det är oklart varför det tog mer än ett och ett halvt år för SF att ompröva det första bygglovsbeslutet omfattande 58 enrumsbostäder i enplansmoduler. Det var först i september 2019 som båda tvåvåningshusen var färdigställda²⁷⁶ – *mer än två och ett halvt år efter nämndens första bygglovsbeslut*. I april 2022 förlängdes det tidsbegränsade bygglovet fram till februari 2027.²⁷⁷ SF presenterade i samband med det en avvecklingsplan för att återställa marken i ursprungligt skick när modulerna hade monterats ned.

Kuratorn-3

MKB ansökte i slutet av september 2016 om tidsbegränsat bygglov under 10 år för att uppföra ett modulhus med 102 enrumslägenheter á 22 m² på fastigheten Kuratorn-3, vilket SBN beviljade i mitten av november.²⁷⁸ Bostadsföretagets utdragna arbete med sanering och övriga problem som orsakats av den första kontrakterade huvudentreprenören ledde till att inflyttningen försenades kraftigt. Inte förrän i början av september 2019 flyttade de första hyresgästerna in – två år efter utsatt tidpunkt. Eftersom paviljongerna vid Sege Park måste utrymmas under första kvartalet 2019, placerades hyresgästerna tillfälligt i andra lägenheter i MKB:s ordinarie bostadsbestånd, innan de slutgiltigt kunde flytta in på Kuratorn 3. Under mellantiden *kan* en del av dessa hyresgäster fått en egen bostad på egen hand eller fått möjlighet att behålla lägenheten som man fått av MKB i andra hand, men därom saknar vi uppgifter.

²⁷³ Intervju med projektsamordnaren för Livskonceptet, 2019-07-10.

²⁷⁴ Lägenheter med följande rumsstorlek: 20 tvåor, 24 treor och 4 fyror.

²⁷⁵ SBN 2018-08-23, § 282.

²⁷⁶ SBN 2019, *Interimistiskt slutbesked Kirseberg 14:93*.

²⁷⁷ SBN 2022, *Förlängning av tidsbegränsat bygglov Kirseberg 14:93*.

²⁷⁸ SBN 2016-11-17, § 462.

I mars 2021 förlängdes det tidsbegränsade bygglovet i ytterligare fem år.²⁷⁹ Den sammanlagt femtonåriga bygglovsperioden löper alltså slutgiltigt ut 2031.

3.2.3 Sege Park-området (f.d. Östra sjukhuset)

Som framgår av tidigare avsnitt befann sig Malmö i ett prekärt läge våren 2016 vid planeringen av nyanländas bosättning enligt BoL. Kommunen behövde snabbt ordna fram hundratals boenden/bostäder, men den initiala satsningen på modulbostäder skulle i bästa fall ta åtminstone ett år att realisera. I det läget blev ”Sege Park vår räddning”, enligt en tjänsteperson vid Stadskontoret.²⁸⁰ Området hade före 1995 använts för slutenvård vid Östra sjukhuset,²⁸¹ men kom efter sjukhusets avveckling att benämnas Sege Park.

Under 2016 ansökte Stadsfastigheter om bygglov vid tre tillfällen som alla beviljades,²⁸² omfattande sex vårdpaviljonger med totalt 252 korridorrum. Rummen var små och enligt uppgift utrustade med mikrovågsugn och kylskåp, men utan egna kök, toaletter eller badrum. För hyresgästerna fanns det på varje våningsplan tillgång till gemensamma duschutrymmen och toaletter och efter en tid ett kök. Det förekom att enskilda personer som anvisats ett boende vid Sege Park vände i dörren när de blev varse att det bara var frågan om ett korridorrum (se vidare avsnitt 6.1.2).

²⁷⁹ SBN 2021, *Förlängning av tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av flerbostadshus*, Kuratorn 3. MKB (2020) hade ansökt om förlängning hos SBK i december 2020.

²⁸⁰ Personlig kommunikation i maj 2022.

²⁸¹ Schlyter 2013, *Sege Park. Fd Malmö Östra Sjukhus*.

²⁸² SBN juni och november 2016 samt februari 2017, *Tidsbegränsat bygglov för ändring av vårdlokaler till tillfällig vistelse, Östra sjukhuset 2*.



Vy över Sege Park i juli 2015.

(Foto: Bojana Lukac, Malmö stadsbyggnadskontor)

Efter det att det första bygglovets hade beviljats i början av juni 2016 flyttade de första anvisade nyanlända in i byggnad 8A den 4 juli. I början av augusti hade totalt 19 personer flyttat in enligt en artikel i *Sydsvenskan*.²⁸³ Inflyttningstakten ökade sedan påtagligt. Av de anvisade 2016 placerades över 200 i Sege Park. Sociala resursförvaltningens ursprungliga plan var att husen enbart skulle användas som en tillfällig lösning fram till dess att modulhuset på Kuratorn var inflyttningsklart, vilket antogs bli i maj/juni 2017,²⁸⁴ men det dröjde alltså fram till september 2019 (se avsnitt 3.2.2).

3.2.4 Förvaltningens planering 2017–2019

Inför beställningen av bostäder för 2017 valde SRF att utgå från samma fördelning som året före, dvs. 70 procent personer i enpersonshushåll och 30 procent individer i familjehushåll av ett förväntat kommunalt som vid halv-

²⁸³ *Sydsvenskan*, 8.8.2016.

²⁸⁴ SRF 2016, Förslag till hyresavtal för blockförhyrning av bostäder till nyanlända enligt bostättningslagen (*Kuratorn-3*), s. 2.

årsskiftet 2016 beräknades uppgå till 650.²⁸⁵ I tabell 3:2 preciseras antalet hushåll och individer som omfattades av förvaltningens beställning. Av förvaltningens underlag inför beställningen avseende 2016 och 2017 framgår att boendeperioden förväntades uppgå till högst tre år – men den maximala tiden har hela tiden varit fyra år.

Tabell 3:2. Uppskattat behov av bostäder till nyanlända under 2017.

Antal hushåll	Antal individer
Uppskattningsvis 65 familjehushåll med tre familjemedlemmar per hushåll	195
455 enpersonshushåll	455

Källa: SRF 2016, Behov av bostäder utifrån lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning inför 2017, s. 3.

Behovet av lägenheter med fyra eller fler rum översteg givetvis de tre bostäder som nämndes i underlaget för år 2016 (tabell 3:1). Inte heller inför beställningen för 2017 tycks dåvarande SRF ha beaktat förekomsten av stora barnfamiljer (tabell 3:2).

För 2018 och 2019 antog ASN att Malmös kommunal skulle uppgå till 389 respektive 249 personer (tabell 3:3). Beställningen till Tekniska nämnden utgick från SRF:s ursprungliga antagande i juni 2016 att familjerna skulle bestå av i genomsnitt tre familjemedlemmar (2 vuxna och 1 barn), vilket i efterhand visade sig vara en felbedömning, men inför beställningen för 2018–2019 hade den beräknade familjestorleken utökats till i medeltal fyra personer.

²⁸⁵ SRF 2016, Behov av bostäder utifrån lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning inför 2017, s. 2–3.

Tabell 3:3. Uppskattat behov bostäder till nyanlända under 2018–2019.

Preliminärt kommun- tal enligt ASN:s egen prognos	Uppskattat antal hushåll	Antal personer
2018: 289	Cirka 49 familjehushåll	Totalt cirka 195 personer
	Cirka 194 enpersonshushåll	Totalt cirka 194 personer
2019: 240	Cirka 30 familjehushåll	Totalt cirka 120 personer
	Cirka 120 enpersonshushåll	Totalt cirka 120 personer

Källa: ASF 2017, Beställning av boende för anvisade enligt bosättningslagen, bilaga 2.

ASN:s egna antaganden om kommunal för 2018 och 2019, som gjordes i juni 2017, visade sig senare vara för höga. De slutgiltiga kommunalen blev betydligt lägre: 155 (år 2018) respektive 43 (år 2019). Vid allt prognosarbete finns inbyggda osäkerhetsfaktorer, varför mer eller mindre stora avvikelser är oundvikliga.

3.3 Inflyttning, omflyttning och utemiljö

Mot bakgrund av vår genomgång av planer och beslut är det intressant att undersöka hur det faktiskt blev för personer som anvisats enligt BoL – vilka bostäder fick de flytta in i, vilket intryck fick de av bostäderna, deras utrustning och utemiljö, närhet till skola, affärer och fritidsaktiviteter och hur länge kunde de bo kvar? I avsnitt 3.3.1 presenteras inflyttningen i praktiken, i avsnitt 3.3.2 redogör vi för de olika omflyttningar som orsakades både av oförutsedda förseningar och planerade förändringar och i avsnitt 3.3.3 för bostädernas läge och utemiljöer. Liksom tidigare fokuserar vi framför allt på modulbyggen och andra kategoribostäder.

Sociala resursförvaltningen hade att döma av en tjänsteskrivelse till SRN:s sammanträde i juni 2016 ambitionen att dels ”betona vikten av geografisk spridning av bostäderna”, dels peka på betydelsen av att ”det är en variation bland vilka boendeformer som tas fram, detta för att öka flexibiliteten och

underlätta omställningen till andra målgrupper framöver”.²⁸⁶ För att uppnå en optimal geografisk spridning och för att motverka segregation krävs att nyanlända erbjuds bostäder i både allmännyttans och privata fastighetsägares ordinarie lägenhetsbestånd, i flerfamiljshus, och att dessa är relativt jämnt fördelade i Malmös fem stadsområden eller tio stadsdelar. Men kommunledningen valde exempelvis i STK:s skrivelse till kommunstyrelsen i april 2016 – att huvudsakligen satsa på temporära bostäder med hänvisning till ”den stora bostadsbristen i Malmö”.²⁸⁷ Men Göteborgs kommun valde trots bostadsbrist att kombinera satsningen på modulobjekt (där enbart ett fullföljdes) med lägenheter i ordinarie flerfamiljshus, samtidigt som man eftersträvade att fördela dessa bostäder någorlunda jämnt över kommunens fyra ”regioner”. Vid årsskiftet 2021/22 förvaltade Fastighetskontoret Göteborg 1 019 genomgångsbostäder för målgruppen nyanlända, där region Centrum hade störst andel (30 %), följt av Hisingen (28 %), Sydväst (26 %) och Nordost (16 %).²⁸⁸

I vilken mån har dåvarande SRF:s målsättning uppfyllts? Till att börja med kan konstateras att vare sig dåvarande Fastighetskontoret, SRF eller nuvarande ASF har gjort eller gör en årlig uppföljning av mottagandet och bosättningen av nyanlända och deras bostadssituation direkt efter den avslutande fyraårsperioden (se ovan avsnitt 3.1.4). Ansvariga politiker saknar därför en samlad bild av utvecklingen. I avsnitt 3.3.1 drar vi några preliminära slutsatser på basis av befintliga data om nyanländas ankomstplaceringar. För detta syfte har vi haft tillgång till adressuppgifter för perioden juni 2016 och fram till månadsskiftet september/oktober 2022.

3.3.1 Inflyttning

Som framgått tidigare i detta kapitel innebar bosättningslagen för Malmös del ett grannlaga planeringsarbete för att på kort tid förbereda bostäder åt dem som redan 2016 och 2017 skulle anvisas till kommunen. Ovissheten om kommunalets storlek bidrog till svårigheten att planera bosättningen, vilket

²⁸⁶ SRF 2016, *Behov av bostäder utifrån lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning inför 2017*, s. 3.

²⁸⁷ Stadskontoret 2016, *Bosättningsprocess för nyanlända ...*, s. 5. Citatet återges i KF bilag nr 74/2016, s. 6.

²⁸⁸ Fastighetskontoret Göteborg 2022, *Anskaffning och förvaltning av bostäder till hushåll med särskilda behov. Årsrapport 2021*, s. 24.

flera tjänstepersoner har vittnat om i våra intervjuer. I stort sett kom Malmö att erfara en brant minskning av antalet anvisade efter 2017. En tjänsteperson vid ASF berättade:

Första året så tog vi emot, 488 var kommuntalet, vi tog nog bara emot 408 som de facto kom. Och då var det ju rörigt och nytt och så där. Och sedan var det – 408 var det väl året därpå och sedan var det 155, 2018, och nu 2019 ska vi ta emot 43 personer. Så att hela bosättningslagen, den organisationen eller den målgruppen blir ju mindre och mindre. Nu är det ju inte fred i världen så det är inte så att det aldrig mer kommer att komma flyktingar, men jag tror att bosättningslagen som sådan kanske inte kommer ta ny fart till nästa år. Och då kommer ju vår målgrupp att ingå i Malmö stads strukturellt hemlösa målgrupp, tänker jag. (IPA8a, intervju januari 2019.)

Vi kommer nu först att redovisa var i Malmö anvisningsbostäderna som nyttjats har varit belägna, därefter ta del av några hyresgästers berättelser om de första boendena som de erhöll vid ankomsten till kommunen. Slutligen redogör vi för vissa kategoribostäders närhet till service och utemiljöns kvaliteter, inte minst utifrån ett barnperspektiv.

Anvisningarnas geografi

I detta delavsnitt kommer vi att tala om tre olika typer av geografiska indelningsgrunder som Malmö kommun har tillämpat under olika perioder andra hälften av 1990-talet: dels tio *stadsdelar* som infördes 1996 i samband med den politiskt beslutade stadsdelsreformen, dels 136 *delområden* som började introduceras 1981, dels *demografiska statistikområden* (DeSO) som är den indelningsgrund som SCB använder sedan 2018 – enbart bestående av en sifferkod. Malmö kommun är indelad i 192 sådana områden vilka sammanlagt utgör 3,2 procent av landets samtliga DeSO.

I figur 3:1 nedan återger vi en kartbild över de stadsdelar och delområden där anvisade nyanlända till och med september 2022 hade placerats vid sin ankomst till Malmö. Både figur 3:1 och tabell 3:4 baseras på 228 olika gatuadresser där nyanlända under perioden juni 2016 – september 2022 har anvisats en bostad. Adresserna är fördelade på sammanlagt 54 av Malmös 136 delområden i samtliga 10 stadsdelar.²⁸⁹ Vi har utgått från ankomstadresserna, alltså anvisade hushålls första adresser i Malmö.

²⁸⁹ Stadskontoret 2021, *Variabelbeskrivning, Statistikunderlag för Malmös områden*, s. 2.

Tabell 3:4. Bosättning av anvisade nyanlända per stadsdel och delområde juni 2016 – september 2022.

Stadsdel	Antal delområden med bosättning	Gatuadresser
Centrum	9	18
Fosie 10	40	
Husie	2	2
Hyllie 7	41	
Kirseberg	4	43
Limhamn-Bunkeflo	5	12
Oxie 1	3	
Rosengård	5	24
Södra Innerstaden	7	27
Västra Innerstaden	4	18
TOTALT	54	228

Källa: Egen bearbetning av uppgifter från ASF.

Huvudfrågan i detta delavsnitt är om SRF:s intention från 2016 har uppnåtts vad gäller geografisk spridning av bostäderna. Redan här bör påpekas att begreppet *geografisk spridning* inte är entydigt. Det kan förekomma en relativt stor spridning av platser (gatuadresser) där enskilda individer har placerats för bosättning, men samtidigt kan ett stort antal individer vara placerade på samma adress i ett specifikt kategoriboende. I sistnämnda fall uppstår en tydlig boendesegregation, oavsett om adresserna till samtliga nyttjade bostäder är spridda över 39 procent av kommunens delområden, och samtliga stadsdelar. Till denna fråga återkommer vi längre fram i detta avsnitt.

Inom de 54 delområden där nyanlända via Malmö kommun har fått en temporär bostad vid ankomsten varierar antalet platser (gatuadresser) som nyttjats för detta ändamål från 1 till 24. I tabell 3:5 har dessa delområden indelats i åtta klasser efter antalet adresser i dem som använts för anvisade nyanlända.

Tabell 3:5. Antal adresser per delområde där anvisade bosatts juni 2016 – september 2022.

Antal adresser/ delområde	Delområden
1	Bunkeflostrand, Gamla Limhamn, Gamla staden, Gröndal, Heleneholm, Herrgården, Hindby, Katrinelund, Kulladal, Lugnet, Norra Sorgenfri, Rådman svången, Stenkällan , Tygelsjö , Videdal, Östervärn, Östra Söderkulla
2–3	Annelund, Bulltofta , Flensburg , Fågelbacken, Gullviksborg, Hyllievång, Kronborg, Lindängen, Lönngården, Norra Sofielund, Oxievång , Rörsjöstad en, Sibbarp, Örtagården
4–5	Almhög, Holma, Kryddgården , Södra Sofielund, Värnhem, Västra hamnen , Västra Söderkulla
6–7	Almvik, Dammfri, Kalkbrott et, Kirsebergsstaden , Mellanheden, Möllevången, Persborg
8–9	Augustenborg, Lorensborg, Östra Sorgenfri
10–11	Apelgården, Bellevuegården, Nydala, Segevång
14	Kroksbäck
24	Valdemarsro

Anmärkning: I delområden med fetstilta namn har funnits eller finns alltså kategoriboenden inklusive blockförhyrda hus/delar av hus, där anvisade nyanlända har placerats.

Källa: Egen bearbetning av uppgifter från ASF.

Tyvär saknas uppgifter om antal boende i de enheter som förtecknas i tabell 3:6, eftersom ASF inte för statistik för den dagliga beläggningen vid de olika boendena. Tabellen ger dock en viss bild av den faktiska tillgången på boendena i början av 2018, och att dessa var i underkant i förhållande till ursprungliga planeringen. Vid årsskiftet 2017/18 fanns som tidigare beskrivits inga tillgängliga modulbostäder för nyanlända. I april 2018 var ”Blombuketten” i Husie inflyttningsklar. I juli 2018 var även delar av modulhusen i Kirseberg i drift, i september 2019 båda våningsplanen. I september 2019 blev bostäderna på fastigheten Kuratorn till slut inflyttningsklara. Totalt innehåller dessa tre modulobjekt 174 lägenheter.

Den faktiska fördelningen av ”klara objekt” i april 2018 framgår av tabell 3:6.

Tabell 3:6. Förteckning över ”klara objekt” i april 2018.

Klara objekt	Antal lägenheter, småhus, korridorrum
Sege Park	250
Mosippan-1	24
Bostadsrättslägenheter	34
Tygelsjö	7
Kryddgården	24
Blombuketten	48
Mjödets plan 3: 10 st 2:or	10
Mjödets plan 2: 12 st 1:or	12
Summa	409

Källa: Uppgifter från ASF.

Även om materialet som vi har haft access till är begränsat och inte innehåller uppgifter om totala antalet boende på nämnda platser vid olika tidpunkter, så är det möjligt att dra vissa preliminära slutsatser om den geografiska spridningen av bostäder för målgruppen. Som framgår av tabell 3:5 finns 17 delområden där det enbart finns eller funnits bosatta vid *en* gatuadress, men det hindrar inte att antalet nyanlända vid vissa av dessa platser har varit koncentrerat, eftersom det där finns eller har funnits två kategoriboenden där åtskilliga nyanlända har varit placerade (*Stenkällan* med *Blombuketten* och *Tygelsjö*). Samma sak gäller vissa delområden med 2–3 angivna platser (*Flensburg* med bl.a. boendet *Kuratorn* och *Bulltofta* med ”Kirsebergs IP” samt ett blockförhyrt kategoriboende i *Oxievång*), 4–5 platser (*Kryddgården* med samma namn på boendet och en av adresserna i *Västra hamnen* som är en blockförhyrd fastighet). Även om det från och till under perioden funnits boenden i 39 procent av Malmös 136 delområden samt i samtliga stadsdelar och stadsområden, går det inte att hävda att kommunen har uppnått sitt mål med en geografisk spridning över hela kommunen. Nyanlända enpersons- och familjehushåll har under lång tid samlats i några få kategoriboenden, vilket inneburit ökad segregation.

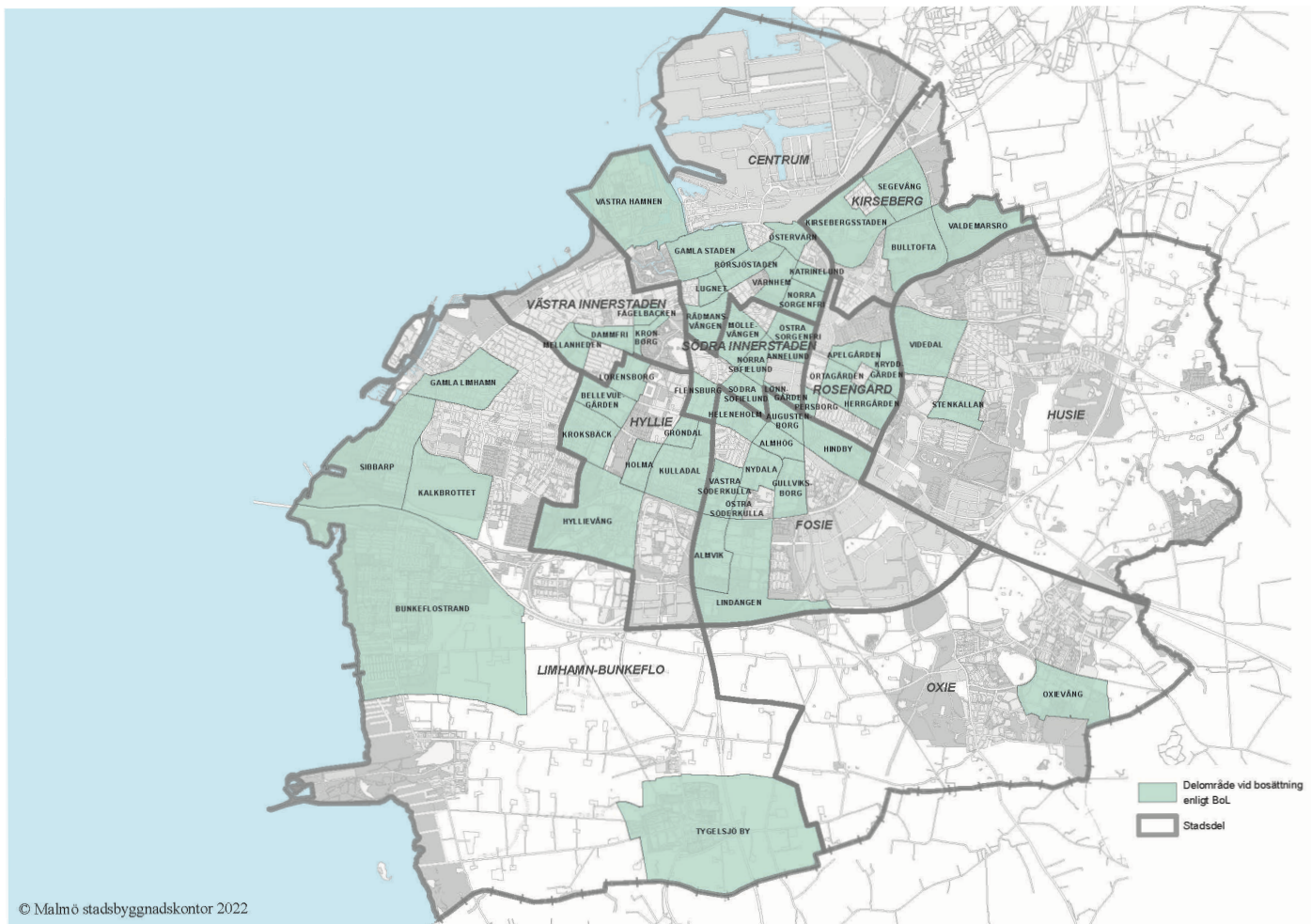
I stadsdelen Kirseberg har ett stort antal nyanlända varit placerade i olika kategoriboenden även om målgruppen successivt sedan början av 2020 har ersatts av hemlösa klienter med nödbistånd, samtidigt som det i denna stadsdel sedan länge även har funnits en koncentration av socialt hemlösa klienter i olika kategoriboenden. Kirseberg har också haft flest adresser där nyanlända har placerats (43), tätt följt av Hyllie (41) och Fosie (40). I Kirseberg domi-

nerar både antalet adresser och nyanlända som placerats i delområdena Bulltofta, Segevång och Valdemarsro, och dessa tre områden kännetecknas av tre stora kategoriboenden, av vilka två fortfarande är i drift ("Kirsebergs IP" och Mosippan). Koncentration kan också avläsas i vissa andra delområden, där bosättningen främst ägt rum på en eller två gatuadresser. I Kroksbäck, som har flest angivna bosättningsadresser (14) av alla delområden är dessa å andra sidan koncentrerade till två parallella gator i området.

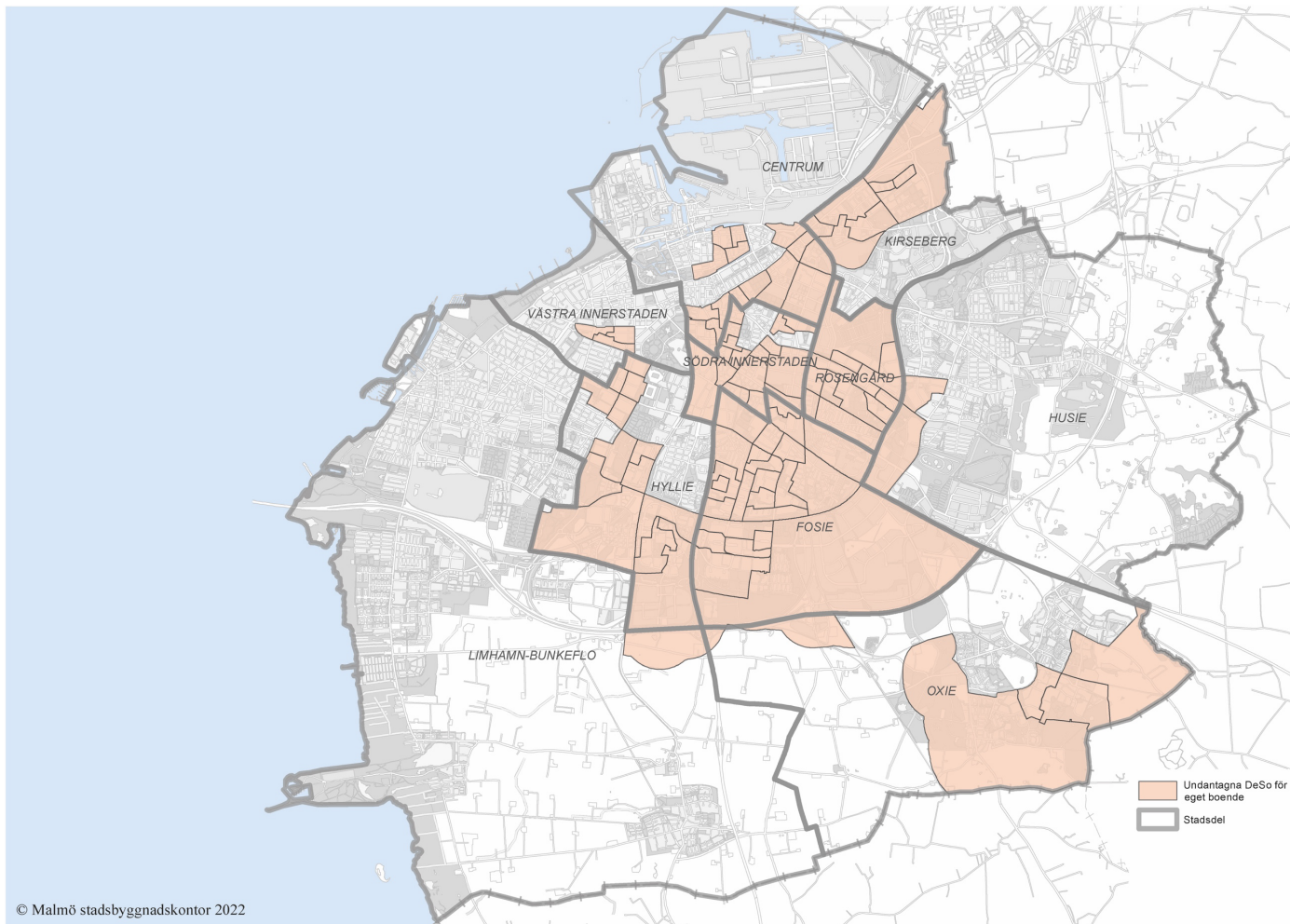
För att motverka segregation har 32 kommuner erbjudits möjlighet att föreslå områden med s.k. EBO-undantag (se vidare avsnitt 2.4.2). Malmö har begärt och beviljats att 97 av dess 192 DeSo-områden med sociala och ekonomiska utmaningar undantas enligt 10a § LMA. Intressant att notera är att det enbart är 63 av 228 adresser (29 procent), där nyanlända har placerats, som *inte* är belägna i sådana undantagsområden. Av dessa adresser går knappt hälften till kategoriboenden av olika slag. Den överväldigande majoriteteten av bostadsadresserna (totalt 163 eller 71 procent) är således belägna i DeSO-områden som sedan senhösten 2020 får undantas från eget boende. En asylsökande som trots allt väljer att bosätta sig där förvägras dagarsättning. Dessa områden framgår av kartbilden i figur 3:2.²⁹⁰

²⁹⁰ Beslutet baseras på Malmö kommuns anmälan av dessa områden till Migrationsverket i enlighet med den formalia som framgår av förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. Länsstyrelsen hade i sitt yttrande 2020-10-08 inga invändningar att kommunen fick göra "EBO-undantag", vilket innebar att länsstyrelsen godkände kommunfullmäktiges andrahandsförslag (Kommunfullmäktige 2020-09-24, § 198). I första hand ville fullmäktigemajoriteten (S, M, SD) att *samtliga* områden i kommunen skulle vara undantagna från eget boende (EBO). Mot beslutet reserverade sig C, MP och V.

Figur 3:1. Karta över stadsdelar och delområden i Malmö där nyanlända enligt BoL har bosatts under perioden juni 2016 - september 2022.



Figur 3:2. Malmös 97 DeSO-områden som är undantagna från eget boende (EBO) för asylsökande (rödfärgade i kartan).



Med tanke på fullmäktiges andrahandsförslag från september 2020 om att undanta områden i kommunen från asylsökandes eget boende – sedermera godkänt av Länsstyrelsen Skåne – är det paradoxalt att gruppen nyanlända enligt BoL, även om de har beviljats uppehållstillstånd redan före ankomsten till Malmö, i stor utsträckning har placerats på adresser i områden som anses präglade av ”sociala och ekonomiska utmaningar”.²⁹¹ Detta faktum förstärker bilden av att bosättningen av nyanlända inte har nått upp till SRF:s i och för sig lofvärda ambition i juni 2016 att eftersträva en geografisk spridning av bostäderna och en variation av boendeformer. Av de 21 nyanlända hushåll som under januari – september 2022 har anvisats en bostad i Malmö har 20 placerats på adresser där asylsökande förvägras dagarsättning. Det indikerar att det saknas en genomtänkt plan eller fungerande verktyg hos ASF för att motverka segregation vid placering av nyanlända som anvisats enligt bosättningslagen.

Några hyresgästers beskrivningar

Mahmoud Azzam intervjuade i november/december 2019 vuxna i två hushåll som då bodde i Kirsebergs modulhus och tecknade följande bild av den miljö som han som besökare möttes av:

Utanför de gråa tvåvåningsbarackerna möts jag av flera små barn som var ombytt och på väg till aktivitet. En trappa som sträcker sig på utsidan leder mig till andra våningen där jag möts av rena långa korridorer med identiskt lika dörrar med otydliga namn på. Den gråa plastmattan skapar en enhetlighet. Hemma hos NN – en toalett till höger, följs av en garderob som NN möblerat med soffa och tv för barnet. I sovrummet finns två sängar som är avsedda för NN och sonen. Köket och vardagsrummet har en öppen planlösning, matbord med fyra stolar och två svarta soffor.

De två intervjupersoner som bodde i dessa hus var relativt nöjda med själva lägenheterna. En av dem beskrev både huset och sin egen bostad på följande vis:

Lägenheten är på tre rum och kök. Köket som är öppet mot vardagsrummet, och två sovrum och toalett. Lägenheten är liten då vi är många personer, men då det är små barn så har vi inga problem med det. /.../ 4 år, 7 år och 12 år, två stycken är 12 år, de är tvillingar. /.../ Tre sover för sig och den yngsta sover med oss i rummet. Inget saknas, men om vi hade haft ett rum till ... fast det fanns inte när vi kom. Det fanns bara en stor lägenhet i huset, men det var en familj som kom

²⁹¹ Det citerade begreppet återfinns i 10a § LMA.

innan oss med lika många personer som fick den. Men då det är små barn så är det inga problem. (Intervju november 2019, IPA3N)

Modulbostäderna i Kirseberg kom bara att användas för anvisade nyanlända under en mycket begränsad period. Redan i slutet av oktober 2019 – cirka sex veckor efter det att det sista våningsplanet var färdigställt – informerade avdelningschefen om planer på att tömma båda husen för att istället ge plats åt strukturellt hemlösa familjer,²⁹² och från och med våren 2020 omdefinierades målgruppen till strukturellt hemlösa barnfamiljer som beviljats nödbistånd en vecka i taget.

Sege Park, där de flesta enpersonsushållen placerades 2016–2018 var mindre populärt. Kvotflyktingar som började tas emot 2017 placerades inte där, dels eftersom det ofta var familjer, dels för att det fanns en osäkerhet om personer med asylskäl som politisk förföljelse eller sexuell identitet skulle riskera trakasserier i ett kollektivt boende. Inte heller kvinnor placerades i *Sege Park*, eftersom det inte kom tillräckligt många ensamstående kvinnor för att fylla en korridor. Sju ensamstående kvinnor som talade samma språk placerades i stället tillsammans i en villa i Tygelsjö. Placeringarna bestämdes ensidigt av förvaltningen och de anvisade fick bara ett erbjudande. En av dem som tidigare bodde på *Sege Park* berättade i en intervju: ”Säger du ifrån, så säger dom att det är detta som finns, vill du inte bo här kan du lämna /.../ Vill du inte så är det ditt problem” (intervju november 2019, IPA4N). Det bekräftades av en tjänsteperson vid förvaltningen: ”Dom får inget annat istället”. Någon enstaka person som trakasserades i boendet hade fått flytta därifrån, men ”annars är det väldigt, väldigt sällsynt att vi skulle byta bostad till någon” (intervju januari 2019, IPA8a).

Den enda av våra intervjupersoner som hade bott på *Sege Park* var mycket kritisk till att det boendet, som han kallade ”flyktinganläggning”, över huvud taget användes som bostäder:

Jag var bland de sista som lämnade flyktinganläggningen. Det var fem hus bestående av två våningar. Varje våning hade ett delat kök, toalett fanns inte i rummet, ingen vask att tvätta sig på rummet, det fick du göra ute. Två toaletter delades av alla, så som du lever i en militäranläggning. Det var dagliga konflikter om toaletter, städningen, kök osv. /.../ Polisen kom hela tiden pga. problemen. Brandkåren kom också. Livet var väldigt dåligt. /.../ Du kommer från krig och

²⁹² Anteckningar från dåvarande ”matchningsgruppens” möte den 23 oktober 2019 (Runquist 2021).

har haft det tufft, så kommer du till en tuff situation. Sen möter du personer med samma problem, det funkar inte. [Att på] ett litet område samla 2–300 personer, det funkar inte.

På frågan om hur han trivdes svarade han ”väldigt dåligt, mycket problem”:

... att ge en person ett rum som inte har toalett, badrum eller vask, där finns inget. /.../ Så om du ville ha ett glas vatten så var du tvungen att gå den långa korridoren för att dricka vatten. Vill du tvätta ansiktet, får du göra samma sak. /.../ Det är inte hygieniskt att bo med andra, att dela på toaletten, du måste städa innan du går på toaletten. Jag är väldigt renlig av mig. Jag har stora problem med renlighet, för där finns bakterier och det skapar sjukdomar. Men när du bor på ett ställe där mer än 22 personer använder samma toalettstol, är det inte möjligt. Och du kommer inte kunna stiga upp tidigt för att städa toaletten. /.../ Det fanns en person som städade dagligen, de städar en gång på morgonen. Inget på helgen, det är känt, vi var tvungna att städa. /.../ Det fanns ett litet kylskåp och frys i köket, det var öppet, folk tog varandras saker. Alla personer är inte ärliga. Alla kommer från olika håll, från olika nationer, syrier, somalier, afghaner – du ser hela världen där. (Intervju november 2019, IPA4N)

Samma intervjuperson var mer positivt inställd till sin modulbostad på *Kuratorn*, dit han hade flyttat i september 2019 efter att i fyra månader bott i en av de ersättningslägenheter som MKB tagit fram under väntetiden: ”Det är ett hus med 102 lägenheter. Det är en lång korridor och rummen är 20 kvadratmeter och har en liten toalett och ett litet kök som är öppet mot vardagsrummet. Du kan kalla det ’studio’.” Hyran var 4 200 kronor (år 2019).

Vi har inte genomfört några intervjuer med boende på *Mosippan*. Däremot återger vi nedan ett citat av en förälder som i april 2009 hade intervjuats av *Sydsvenskan* efter det att hon vid årsskiftet 2008/09 hade flyttat in i ett av de nybyggda småhusen på området som hade uppförts av Peab. Hon hade även bott på ”gamla” *Mosippan*, men trivdes inte heller i ”nya” *Mosippan* pga. att området låg avsides och var otillgängligt:

Jag vill bo på ett ställe där det är lätt att handla och där barnen kan gå på dagis. *Mosippan* ligger långt från allt och det är svårt att ta bussen med två små barn. Man blir isolerad. Jag tillbringar större delen av min tid här ute.²⁹³

Vi har valt att lyfta fram detta citat eftersom hyresgästens synpunkter tar sikte på ”nya” *Mosippan*, där förutsättningarna inte har förändrats sedan inflyttningen i de nyuppförda småhusen vid årsskiftet 2008/09.

²⁹³ *Sydsvenskan*, 22.4.2009.

Hemutrustning

Vid de anvisades ankomst ordnar Malmö kommun med viss basutrustning i bostaden, men här görs en tydlig skillnad mellan olika kategorier av flyktingar som beviljats uppehållstillstånd. De som kommer från Migrationsverkets anläggningsboenden får ”madrass, täcke, kudde och lakan så att dom liksom kan sova första natten. Sedan får dom ordna allting själva”, medan kvotflyktingar får mer: ”dom får ett möbleman” (IPA8a), men bara till en viss begränsad kostnad som kan återsökas från Migrationsverket. Samma intervjuperson berättade vidare:

Kommer dom från anläggningsboende då har dom ju ofta varit i Sverige, kanske ett år, kanske längre. En del kan redan svenska litegrand och ... barn har ofta börjat skolan och så, sådana saker. Dom har börjat köpa saker till sina hem och sådär. Och dom har liksom lite packning och väskor och så. Inget större möbleman kanske men dom har ändå grejer. Kvotflyktingarna, dom har oftast bara en liten ryggsäck eller en liten väska. Och där får dom ett basmöbleman och tallrikar och glas, ja men basgrejerna, handdukar och allt sådant där, när dom flyttar in ... i lägenheten, när dom kommer hit. (Intervju januari 2019, IPA8a)

Ändå verkar det lite oklart. En intervjuperson från Syrien som kom till Malmö med sin fru och fyra barn berättade i en intervju med Mahmoud Azzam att det i den lägenhet som de fick flytta in i fanns ”sex sängar med madrasser, kökstillbehör, i kylan fanns dricka och mat, alltså behovsartiklar som räckte några dagar” (IPA3N), och en kvinna som anvisats med sin son från ABO sade att det fanns ”ett startkit, att kunna sitta, två sängar att sova på, ett bord att äta på, en gryta och tallrikar och såna grejer” (IPA1N), medan en man som placerades på Sege Park sade att det enda som fanns var en säng och en garderob, inget annat – inte ens TV-anslutning (IPA4N).

Medan staten ersätter kostnader för kvotflyktingars hemutrustning kunde andra nyanlända fram till årsskiftet 2021/22 erhålla hemutrustningslån genom Centrala studiestödsnämnden. Men i statsbudgeten för 2022 upphörde denna möjlighet sedan SD i riksdagens arbetsmarknadsutskott fått stöd av M och KD att slopa det. I mitten av december 2021 beslöt riksdagen i enlighet med högerpartiernas majoritet i utskottet.²⁹⁴

²⁹⁴ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2021/22:AU1; RD protokoll 2021/22:45 den 14.12.2021, § 10, s. 63

3.3.2 Organiserade omflyttningar av anvisade hushåll och hur de förklarats

ASF:s reviderade planer, försenade modulbostäder och andra externa omständigheter som hyresgästerna själva inte kunde påverka medförde att anvisade nyanlända tvingades flytta mellan olika kommunala boenden under den maximalt fyraåriga bosättningsperioden i kommunal regi. Som redan framhållits inleddes en stor omflyttning av nyanlända i början av 2020 när ASF:s ledning beslutade sig för att de som var bosatta på Mosippan och de tre fastigheterna med modulbostäder skulle ge plats åt hushåll som beviljats nödbistånd enligt den vägledning som började gälla i maj 2019. Men redan i slutet av 2018 och i början av 2019 hade enpersonshushållen i Sege Park flyttats ut, eftersom det där skulle börja uppföras hundratals bostäder, parkeringshus och en förskola²⁹⁵ – för andra samhällsskikt. I avvaktan på att modulbostäderna på Kuratorn skulle bli inflyttningsklara flyttade kvarvarande hushåll in i cirka 160 tillfälliga ersättningslägenheter som MKB erbjöd i sitt ordinarie bestånd av bostäder. En tjänsteperson vid ASF förklarade:

Vi förhandlade ju till oss mer och mer tid på Sege Park, just för att vi skulle hitta bra alternativ. Tanken var hela tiden att Sege Park är tillfälligt och sen så ska den här Kuratorn då, skulle byggas och lite andra idéer. En del är väl lagda på is och en del är väl skjutna i sank. Men när det verkligen inte gick längre, så fick vi dom här MKB-lägenheterna och många var ju positiva för att slippa Sege Park. Det var ju väldigt slitet och väldigt – alltså korridorboende är inte roligt när man är en vuxen människa. Så att jag tror att utflytten därifrån gick ganska smidigt. Vi tog nog höjd för att det skulle bli konflikter och att det skulle bli liksom mycket missnöje och så, men dom flesta var ganska nöjda med att äntligen få ett eget. (Intervju juni 2019, IPA8b)

Ändå var det inte alla som fick en ”egen” bostad, i flera fall måste två ensamhushåll dela en lägenhet.

Idén med kompiskontrakt föddes ju ur nöden. Det fanns inget alternativ. Vi fick inte så många lägenheter så att vi skulle kunna placera alla i [var sin] lägenhet, vi skulle i så fall behöva ha hundra ettor, och så många fanns det ju inte. Eller 200. Så dom lägenheterna vi fick, det var liksom det vi hade att jobba med. Och dom som hade speciella skäl, som av medicinska skäl inte kunde dela lägenhet, var vi ju tvungna att prioritera till ettorna först och främst. Och sen fick vi helt enkelt göra så om det fanns två bröder eller två kompisar eller några som hade rest och

²⁹⁵ Fastighetskontoret 2016, *Markanvisningsprogram för Sege Park*, s. 6.

flytt tillsammans, som kunde tänka sig att dela lägenhet, så fick dom göra det och då skapade vi dom här kompiskontrakten. Sen var vi ju medvetna om det här att dom får ju inte bostadsbidrag på samma sätt. (Intervju juni 2019, IPA8b)

Den som har etableringsersättning kan få ett tillägg, s.k. bostadsersättning, men det gäller bara den som bor i en egen bostad med ett hyreskontrakt i första eller andra hand.

När Kuratorn till slut stod klart i september 2019 måste de som hade bott i de tillfälliga MKB-lägenheterna lämna dessa för att flytta in modulhusets ettor; en flyttkarusell som inte alla uppskattade. En ensamstående man berättade:

I Malmö har jag flyttat tre gånger. Jag bodde i en flyktinganläggning mellan slutet av 2016 och april 2019, sedan flyttade de mig till tillfälligt boende under fyra månader, sedan fick jag lämna. (Intervju november 2019, IPA4N)

Den ”flyktinganläggning” som han talade om var Sege Park, varifrån han uppenbarligen fick flytta till en tvårumslägenhet när bostadsföretaget MKB ordnade ersättningslägenheter:

... boendet de flyttade mig till, det var tänkt att jag ska bo där en längre period. Jag tog lån för att möblera lägenheten för den var 57 kvadratmeter. Jag tog ungefär 50 000 kr i lån, men plötsligt får jag brev om att jag ska flytta. Men varför är det mitt problem att flytta? Flytta till 20 kvadratmeter. Så då började jag dela ut mina saker, och det som såldes, såldes för halva priset. Det är inte mitt problem. Varför flyttar man mig till en bostad och sen flyttar mig igen? (IPA4N)

Samtidigt som han var besviken över att hans tid i en vanlig lägenhet blev så kort, var han frustrerad över att ha behövt flytta två gånger på ett halvår och ansåg att det hade varit bättre att stanna i ”flyktinganläggningen” i avvaktan på ett självständigt boende.

I en intervju i juni 2019 berättade en tjänsteperson om hur planerna med modulbygget i Kirseberg hade utvecklats:

Kirsebergs IP får en ny byggnad nu, B-huset ska vara klart. Och det blir två våningar. Det var ju det här med att först fick man bara bygga en våning /.../ Och sen, när politikerna tyckte att det där var trams, så fick man bygga två våningar. Så det har tagit lite längre tid, för att man fick ju flytta ut alla från första våningen då, medan man satte på en andra våning. Det ska också vara klart i september [2019], och där är det då tvåor, treor och en fyra i dom. Så där är det för familjer. (Intervju juni 2019, IPA8b)

Enligt en intervjuperson som bodde på Kirsebergs IP innebar påbyggnaden av ett nytt plan, att ”då flyttade människorna från andra byggnaden till vår byggnad, och de hämtade nya dit” (IPA1N). Trots att staden initierade dessa omflyttningar fick hyresgästerna i princip själva stå för arbetet med och kostnaderna för flyttningarna. Med början omkring våren 2020 påbörjades en ny omflyttning av hyresgäster i modulhusen i Kirseberg till andra bostäder, däribland småhusen på Mosippan. De två socialpedagoger som arbetade kvar vid ASF hjälpte till med utflyttningen från Kirseberg: ”man flyttade ut dom och flyttade många till Mosippan och lite till andra lägenheter och så där” (intervju maj 2020, IPA8c). Istället flyttade strukturellt hemlösa in som hade beviljats nödbistånd, en vecka i taget. Motsvarande omflyttningsprocess påbörjades i juli 2020 för nyanlända på Kuratorn, och under hösten samma år även på Blombuketten. Även Mosippan togs allt mer i anspråk för strukturellt hemlösa. ”På Mosippan har vi ju hälften bosättningslagen, hälften nödbistånd och på Kirsebergs IP är det fullt ut nödbistånd”, berättade en person i december 2020 (IPA60b).

I ett uppföljande samtal i februari 2022 berättade en tjänsteperson att ASF nu hade totalt 560 bostäder för anvisade nyanlända och hushåll med nödbistånd. Men vid denna tidpunkt fanns det bara 50 nyanlända hushåll om tillsammans 141 personer kvar som ännu inte uppnått fyraårsgränsen. Av dessa hade en familj en modulbostad i Kirseberg, fyra familjer bodde på Mosippan medan tolv enpersonshushåll hade sitt boende i modulen på Kuratorn, som vid denna tidpunkt mest användes för enpersonshushåll med nödbistånd – men ingen vet hur stor andel av de senare som tidigare varit bosatta som nyanlända av Malmö stad. Det vi vet är att ingen nyanländ har fått stanna i *samma* bostad efter fyraårsgränsen och att de inte fått andrahandskontrakt genom kommunen på någon annan bostad heller.

I mars 2022 började Kuratorn att användas som transitboende för flyktingar från Ukraina efter Rysslands invasion och krigföring och vid månadsskiftet augusti/september 2022 fanns bara ett fåtal hushåll kvar som inte var flyktingar från Ukraina, eftersom även strukturellt hemlösa hade börjat flyttas ut till andra tillfälliga boendelösningar. Antalet personer med nödbistånd på Kuratorn hade under perioden 11 februari – 14 november 2022 minskat från 46 till 4, medan antalet bosatta anvisade nyanlända enligt BoL under samma period hade minskat från 12 till 3.²⁹⁶

²⁹⁶ Personlig kommunikation med ASF:s tillsynspersonal, 11.2 och 14.11.2022.

3.3.3 Utomhusmiljö och lekmöjligheter

Vi börjar med en bild av utemiljön vid Kirsebergs modulhus som i december 2019 förmedlades av en intervjuperson som vid intervjutillfället bodde i en av bostäderna där. I intervjun med Mahmoud Azzam kommenterade hon barnets situation och behov:

Barnlekplatsen är liten, det finns inga leksaker. Fotboll är förbjudet. Det finns inga gungor som barnen kan roa sig med. Det skapar problem. Det finns inga lekplatser. Det finns en liten gunga och liten rutschbana för typ en femåring. Detta skapar lite konflikter mellan barnen, om vems tur det är. En vuxen måste vara med. Det finns mycket barn, jag har ett, andra har tre och fem barn. De lekte med bollen men vi förbjöd dem. (*I: Varför det?*) De sa till oss att inget får gå sönder, och en boll vet man inte vart den ska gå, [kanske] mot fönstret. Så vi förbjöd det. Vi har en [idrotts]plan bredvid oss. Du kan inte förbjuda något som är tillgängligt, så vi sa till barnen att gå till planen och spela. De på fotbollsplanen hjälpte oss att ta emot våra barn på olika tider, de öppnade även en liten dörr mellan oss. Men när det gäller lekplatsen så finns det inget. (Intervju december 2019, IPA1N)

Nedan berör vi kortfattat det geografiska läget och dess betydelse för sex boendeenheter som har använts respektive fortfarande används vid bosättning av nyanlända. Med undantag för Sege Park och Blombuketten finns ett fåtal nyanlända fortfarande (månadsskiftet oktober/november 2022) bosatta i dessa enheter:

- *Sege Park*. Området ligger i utkanten av Kirseberg, men relativt nära till affärer och med goda bussförbindelser. Boendet för anvisade nyanlända upphörde definitivt i mars 2019.
- Bostadsmodulen på *Kuratorn-3* ligger relativt centralt i Malmö med närhet till affärer och serviceutbud samt med goda bussförbindelser.
- Modulhusen på Kirseberg (*Kirseberg 14:93*) är belägen i södra delen av Kirseberg med tillgång till grundskola och bussförbindelser i närheten, dock med ett begränsat utbud av service och affärer i närområdet.
- Modulhuset på *Blombuketten-1* är beläget i sydöstra delen av Malmö i stadsdelen Husie. Huset är ”inklämt” mellan brandstationen och en förskola i delområdet Stenkällan. I dess närhet finns goda bussförbindelser till andra delar av staden samt närhet till affärer och serviceutbud.
- F.d. vårdboendet *Kryddgården* är beläget i delområdet med samma namn i stadsdelen Rosengård. Närhet till affärer, serviceutbud, tåg-

station och med goda bussförbindelser. Boendet för anvisade nyanlända upphörde definitivt under första halvåret 2019.

- Fastigheten *Mosippan-1* är belägen i ett utpräglat industriområde i Valdemarsro, på gränsen till Burlövs kommun. Området ligger i närheten av Bernstorp, ett köpcentrum i Burlöv. Det är långt till närmaste skola, serviceutbud, fritidsaktiviteter och serviceinrättningar. Det finns en busslinje som stannar i närheten av Mosippan, på cirka 4–5 minuters gångavstånd.
- Fastigheten *Mjödets-11* är belägen vid Kirsebergs torg. Närhet till affärer, serviceutbud och med goda bussförbindelser. Anvisade nyanlända var bosatta här under en begränsad tid från april 2017.

Av dessa platser framstår Mosippan som den mest otillgängligt belägna. Weddig Runquist besökte Mosippan i maj och juni 2020, i samband med den partiella upprustning av utemiljön som hade initierats av det då pågående Livskoncept-projektet.²⁹⁷ Han imponerades då av både vuxnas och barns aktiva deltagande och engagemang för att bidra till att skapa en bättre utemiljö. Vid Mosippan hade ett av småhusen (”barnhuset”) inretts som en samlingslokal för språkcafé och anpassade inomhusaktiviteter för barn. I ASF:s ansökan i juni 2018 till Länsstyrelsen om bidrag till projektet stod det att ambitionen var ”att Livskonceptet ska komma med tidigt i planeringen av framtida moduler”. Men:

Modulfastigheterna i Malmö har inte heller någon samlingslokal (i nuläget, detta kan ändras) och det finns därför ingen möjlighet att upprätta en barnvänlig plats på samma vis som varit fokus för Lund. Däremot ska utemiljön vara barnvänlig, trygg och inbjudande till lek.²⁹⁸

Frågan är varför aktivitets- och samlingslokaler och barnvänliga lekplatser inte fanns med i planeringen av bostadsmodulerna i Kirseberg redan inledningsvis, eftersom målgruppen under bygglovsprocessen kom att ändras till att uteslutande gälla barnfamiljer. Agerandet vittnar om ett generellt ointresse för inomhus- och utemiljön vid dessa boenden och för denna målgrupp. I

²⁹⁷ Projektet ”Ett hållbart Livskoncept” finansierades av s.k. § 37-medel från Länsstyrelsen i Skåne 2019–20. Det riktade sig till nyanlända med fokus på barnens situation. Rädda Barnen var involverade med två halvtidstjänster. Se även kapitel 5.

²⁹⁸ ASF 2018, *Utökad stöd till kvotflyktingar och nyanlända anhöriga till ensamkommande unga*. Citatet återfinns i ansökans bilaga 1, s. 1. (Ansökan godkändes av ASN 2018-06-21, § 259.)

SBK:s tjänsteskrivelse till SBN i augusti 2018 framgår visserligen att det i anslutning till varje modulhus ska finnas en ”uteplats med möjlighet för utevistelse, lek och samvaro”,²⁹⁹ men utemiljön är alltså torftig och eftersatt vilket bl.a. Rädda Barnen har reagerat mot så sent som i augusti 2022.³⁰⁰ Rädda Barnens projektanställda svarade för att iordningställa en barnvänlig plats i en särskilt avdelad lägenhet, där även olika aktiviteter anordnades och varifrån barn även kunde låna med sig leksaker,³⁰¹ men rummet används numera huvudsakligen som ett kontor för ASF:s personal. I rapporterna till Länsstyrelsen Skåne konstaterades att det under första delen av projektet var en utmaning att få klarhet i vem i Malmö kommun som ansvarade för utemiljön³⁰² – en till synes enkel fråga, som dock inte besvarades. Platsens betydelse och målgruppen för insatsen är centrala även i detta sammanhang.

Rädda Barnens aktiviteter med familjer på ”Kirsebergs IP” och Mosippan

En konsekvens av nyanlända barnfamiljers utflyttning från modulbostäderna vid ”Kirsebergs IP” under våren 2020 – med undantag för ett hushåll som inte behövde flytta – var att de som hade varit aktiva i Livskonceptet och dess självförvaltning inte längre kunde vara en del av projektet, eftersom hushållen efter flytten var spridda runt om i Malmö. Sedan juni 2021 driver Rädda Barnen projektet ”En meningsfull fritid” som vänder sig till såväl barn som deras föräldrar i modulhusen i Kirseberg och på Mosippan. En eftermiddag i veckan ägnas åt idrottsutövning i Kirsebergs sporthall i samarbete med Malmö Floorball Club, följt av fotbollsträning på den intilliggande fotbollsplanen i samarbete med Malmö City FD. För föräldrar anordnas en gång per vecka språkträning/stödsamtal med uppmaningen att ”ta gärna med er läxor från Sfi”.³⁰³ Språkträningen handhas av Rädda Barnens volontärer. Under sommaren 2022 anordnades ska-

²⁹⁹ SBK 2018, *Tidsbegränsat bygglov för påbyggnad av flerbostadshus /.../ Kirseberg 14:93*, s. 3.

³⁰⁰ *Sydsvenskan*, 26.9.2022.

³⁰¹ ASF 2020, *Projekt ”Ett hållbart Livskoncept”, slutrapport*.

³⁰² ASF 2019, *Projekt ”Ett hållbart Livskoncept”, delrapport*, s. 4; ASF 2020, *Projekt ”Ett hållbart Livskoncept”, slutrapport*, s. 8.

³⁰³ Rädda Barnens anslag i juni 2022 i trappuppgångar i Kirsebergs modulhus.

pande aktiviteter tillsammans med Malmö konsthall och kulturskolan, samt utflykter på temat ”Barn till Hav och Skog”.

Företrädare för Rädda Barnen är dock kritiska till ASF:s obefintliga kontakter med den lokalförening som svarar för insatserna för barn och vuxna vid Mosippan och Kirsebergs IP. Det finns ingen ömsesidig dialog, hävdar de, och det gäller olika nivåer inom ASF. I en artikel i *Sydsvenskan* i slutet av augusti 2022 uppmärksammades råttinvasionen på området, nedskräpningen och den dåliga utemiljön för barn och deras föräldrar. Om detta problem förklarade ordföranden i Rädda Barnens lokalförening i Malmö, Karin Sellberg, i en uppföljande artikel en månad senare:

Vi påpekade för över ett år sedan [för ASF] att utemiljön på Kirsebergs ip inte går att använda för aktiviteter. Det är en förfärlig miljö. Vi har haft möten och seminarium men ingenting händer, säger hon. Det här stället verkar bortglömt, eller bortprioriterat skulle jag snarare säga.³⁰⁴

3.4 Avslutning

Av redogörelsen för kommunens förberedelser för att kunna bosätta de nyanlända som Migrationsverket anvisade framgår tydligt att avsikten redan från början var att samla dem i särskilda kategorihus. Först planerades modulbostäder för i stort sett samtliga anvisade, och när det inte gick som planerat eller i varje fall inte så fort som det behövdes, övergick man till att bygga om och använda befintliga byggnader som tidigare används inom sjukhusvård eller äldreomsorg. I det avseendet skiljer sig Malmö från flera andra kommuner, där den vanligaste typen av boende för anvisade nyanlända är utspridda lägenheter i det befintliga bostadsbeståndet som kommunen hyr i första hand – huvudsakligen av sitt kommunala bostadsföretag – och sedan hyr ut i andra hand. Eventuella modulbostäder är då snarare ett komplement.

Genomgången av en anseelig mängd dokumentation inklusive minnesanteckningar och protokoll, visar att i den desperata situation som uppstod inför det första årets (2016) relativt höga kommunal till Malmö, så framstod användningen av framför allt Sege Parks 250 korridorrum som något av en räddningsplanka. De tidigare vårdpaviljongerna råkade stå tomma och hade

³⁰⁴ *Sydsvenskan*, 26.9.2022. Se även *Sydsvenskan*, 30.8.2022 (båda artiklarna skrivna av Jens Mikkelsen).

delvis använts under hösten 2015 som transitboende för ensamkommande barn, och det fanns på kort sikt inga andra planer för dem. Inom nyinstitutionell teori talar man om sådana sammanträffanden som *garbage can*-beslut, som typiskt består i att ett olöst problem kopplas ihop med en oanvänd resurs som råkar finnas till hands.³⁰⁵

Ett annat teoretiskt begrepp som kan bidra till förståelsen av händelseförloppet som i en kronologisk redogörelse som denna kan framstå som ostyrigt och okontrollerbart är ”sistahandslösningar” eller *last resorts* (se vidare nedan). Den tilltänkta åtgärden att använda den rivningsfärdiga tennishallen i centrala Malmö som logi för anvisade nyanlända motiverades av det ansvariga kommunalrådet just som en sistahandsåtgärd eller som hon uttryckte det i en intervju med *Dagens Samhälle*: ”Det är verkligen en reservlösning som vi tar till temporärt för att klara mottagandet”.³⁰⁶ Arbetsgruppen och ansvarigt kommunalråd avsåg att gå vidare med tennishallen bara som en sistahandslösning, *om det skulle behövas*. ”Vi måste vända på varje sten för att leva upp till bosättningslagen”, förklarade kommunalrådet (S) Carina Nilsson, tillika ordförande i Sociala resursnämnden.³⁰⁷ Redan 2016 använde socialdemokratiska politiker uppenbarligen uttrycket ”att vända på varje sten” – men som framgått tidigare i detta kapitel hade man trots allt inte ”pekat med hela handen” och anmodat MKB att avdela bostäder ur sitt befintliga lägenhetsbestånd för den aktuella målgruppen. Av samarbetsavtalet mellan MKB och Tekniska nämnden för perioden 2017–2019 framgår att bostadsföretaget enbart i undantagsfall avsåg att upplåta lägenheter till nyanlända under den fyraårsperiod som kommunen avsåg att ansvara för de anvisades bosättning (se avsnitt 3.2.1).

Detta tyder på att det saknades vilja hos det politiska styret att använda sig av ett centralt verktyg som det förfogade över, nämligen det kommunala bostadsföretaget annat än ”i undantagsfall när Malmö stad inte funnit någon annan boendelösning”. ”Vanliga” lägenheter ur MKB:s bestånd betraktades alltså som en sistahandslösning för kommunen och MKB, trots att det för exempelvis Göteborgs kommun blev en förstahandslösning där 57 modulbostäder blev ett komplement. Det är alltså uppenbart att olika aktörer kan

³⁰⁵ *Garbage can* betyder soptunna eller papperskorg, där alltså behov, problem och lösningar kan råka hamna samtidigt av en slump enligt Cohen, March & Olsens klassiska artikel från 1972, ”A Garbage Can Model of Organisational Choice”.

³⁰⁶ *Dagens Samhälle* 2016, Tennishallen blir nödboende i Malmö, s. 3.

³⁰⁷ *SVT Nyheter Skåne*, 13.11.2016.

identifiera olika lösningar som sistahandsåtgärder. Tennishallen hade sannolikt varit en sistahandslösning ur alla berördas perspektiv, medan befintliga utspridda lägenheter troligen hade varit en önskvärd lösning ur de nyanländas synvinkel, men av kommunen och MKB sågs som en sistahandsåtgärd.

Som analytiskt begrepp utvecklades *last resort* – i svensk översättning sistahandsåtgärd – av sociologen Robert M. Emerson för cirka 40 år sedan.³⁰⁸ Det står för en för motparten icke-önskvärd handling eller åtgärd, som vidtas som ”en sista utväg” när inget annat bedöms få avsedd effekt eller om det saknas alternativ. En sådan åtgärd motiveras inte med att den är effektiv eller önskad, utan med att någon anser sig vara *tvungen* att vidta den i brist på andra alternativ. För kommunföreträdarna hade det varit bättre om de nyanlända kunnat bo kvar på Migrationsverkets anläggningsboende fram ”tills vi har bostäder att erbjuda.”³⁰⁹ Men sannolikt hade en sådan lösning varit ett sistahandsalternativ för Migrationsverket, eftersom den politiska ambitionen på nationell nivå varit att *förkorta* tiden på anläggningsboenden, inte att förlänga den för att kommunen inte anser sig kunna få fram bostäder i tid.

Över huvud taget är vårt intryck av såväl dokument som intervjuer att uppgiften att ta fram bostäder eller boenden till anvisade nyanlända verkligen engagerade ett stort antal chefer och anställda under de första åren. Andra frågor, som de bosattas trygghet och trivsel, möjligheter till integration, att bostäderna tillfredsställde deras behov av utrymme och integritet, barnens möjligheter till fritidsaktiviteter och trygga skolvägar förefaller inte ha engagerat politiker och tjänstepersoner i samma grad, kanske för att den uppgiften inte var lika tydligt formulerad inom politiken och förvaltningarna. Fritids- och barnaktiviteter verkar framför allt ha organiserats med externa medel och i samarbete med Rädda Barnen. Bosättningen genomfördes dessutom på ett sådant sätt, att nyanlända som inte accepterade korridorrum i Sege Park inte hade möjlighet att diskutera, förhandla eller vädja om något annat – de fick ett rumserbjudande, och om de ”tackade nej” ansåg kommunen att de fick stå sitt kast och klara sig själva. På så vis försvann en ganska stor andel av det första kommuntalet för 2016, innan Migrationsverket ännu utarbetat något system för att ersätta anvisade som faktiskt inte blivit bosatta.

Att boendet för anvisade nyanlända organiserades uppifrån och utifrån med ambitionen att skapa överblick och rationella flöden, antyds också av

³⁰⁸ Se Robert M. Emersons artikel ”On Last Resorts” från 1981.

³⁰⁹ SVT Nyheter Skåne, 13.11.2016

hur in- och omflyttningar i praktiken organiserades. När MKB inte kunde fullfölja modulbyggnationen på Kuratorn inom föreskriven tid – pga. svårartade problem som var kopplade till den första huvudentreprenören – samtidigt som Sege Park till slut måste tömmas i slutet av 2018 och första kvartalet 2019, ordnade bostadsföretaget fram ett antal lägenheter som *tillfälliga* ersättningsbostäder för en tid av 6–9 månader runt om i Malmö. Men så snart modulhuset stod klart måste de bosatta flytta igen – på egen bekostnad och av egen kraft och utan minsta inflytande över sin placering. De fick möta nya omgivningar, resvägar och grannar för tredje gången på två-tre år – varefter de sedan blev påmindas om att de måste flytta på nytt inom ett till två år, när de uppnått fyraårsgränsen.

För barnfamiljerna har det i regel inte varit lika många omflyttningar, även om modulbostäderna på Kirseberg tömdes successivt under våren 2020 för att ge plats åt strukturellt hemlösa familjer bara några månader efter det att båda modulhusen blivit klara och familjerna flyttat in. Innan dess hade tolv familjer fått flytta från det ena huset till det andra, när ett nytt våningsplan skulle byggas. Samma sak gäller småhusen på Mosippan. Överlag måste de återkommande flyttningarna ha inneburit en konstant oro för både vuxna och barn och ett hinder mot etablering i grannskap och bostadskvarter. Det kan ha varit ett rationellt sätt för kommunen och förvaltningen att utnyttja sina bostadsresurser men troligen har priset för detta betalats av de bosatta nyanlända, som hindrats från att slå rot och etablera sig i ett grannskap.

Inte bara omflyttningarna har utgjort ett sannolikt hinder för en gynnsam integrering i kommunen, utan också bostädernas geografiska placering. De nyanlända har vid sin ankomst anvisats bostäder på totalt 227 enskilda adresser, fördelade över samtliga tio stadsdelar och 54 (av 136) delområden. Det kan ge intryck av en större spridning än vad som faktiskt varit fallet, eftersom vissa av dessa adresser är kategori-boenden och andra ligger tätt inpå varandra och ibland omfattar flera lägenheter i samma trappuppgång. Av Stadsbyggnadskontorets karta (figur 3:1) framgår att stora områden med bostäder inte utnyttjats alls.

En annan iakttagelse är att den stora majoriteten av ”ankomstadresserna” ligger i just de s.k. DeSO-områden som enligt kommunfullmäktige har sådana ”sociala och ekonomiska utmaningar” att asylsökande som på eget initiativ bosätter sig där förlorar sin rätt till dagarsättning enligt det tillägg till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) som möjliggör

sådana undantag (se vidare SBK:s karta i figur 3:2). Av adresserna som de nyanlända anvisats ligga i sådana områden, där kommunen velat motverka etnisk segregation genom att reducera antalet asylsökande (EBO). Bland de återstående adresserna kan nämnas Mosippan, "Kirsebergs IP" och "Blombuketten", alltså kategoriboenden som per definition är segregerade. Vi kan alltså dra slutsatsen att Sociala resursnämndens ursprungliga mål att verka för en geografisk spridning i bosättningen av nyanlända inte har uppnåtts.

4. Kontrakt och Malmös ”fyraårsgräns”

I Malmö erbjuds de anvisade nyanlända boende i högst fyra år, och denna tidsgräns är inte förhandlingsbar. Syftet med vår delstudie var bl.a. just att undersöka hur väl ASF:s enhet Etablering och rådgivning lyckats med sin strävan att se till att samtliga hushåll flyttar ut till en annan bostad innan de fyra åren gått. Men andra kommuner har andra eller inga tidsgränser, så hur uppstod egentligen den här ”fyraårsgränsen” i Malmö? Vem fattade beslut om den, hur motiverades den och hur har man över tid resonerat omkring och diskuterat den? Vad är innebörden av ”bosättningslagen” i personalens tal om den, och hur har de anställda (enligt egna utsagor i intervjuer och i fokusgrupper) argumenterat för att få hyresgästerna att kunna flytta ut efter fyra år – och vilka svårigheter har de då mött? Det är några av de frågor vi försöker besvara i detta kapitel. Hur arbetet för utflyttningen varit organiserat och genomförts och hur det lyckats avhandlas i kapitel 5 respektive 6.

4.1 Inledning

När bosättningslagen (BoL) antogs av riksdagen i slutet av januari 2016 upptäckte såväl kommuner som olika organisationer och statliga myndigheter att vare sig lagen eller dess förarbeten angav vilken sorts bostäder som de anvisade nyanlända skulle erbjudas eller hur länge. I propositionen anför:

Regeringens intention är att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt bör erbjuda de nyanlända som omfattas av anvisningar permanenta bostäder. Det kan dock inte uteslutas att kommuner kommer att bli tvungna att erbjuda tillfälliga bostäder för att kunna fullgöra sin skyldighet. För att inte begränsa den flexibilitet som är nödvändig för att kommunerna vid behov ska kunna erbjuda boenden av mer tillfällig karaktär bedömer regeringen att det inte är lämpligt att i lagen reglera vilken typ av boende som avses.³¹⁰

³¹⁰ Prop. 2015/16:54, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*, s. 18.

Denna vaga formulering verkar framför allt syfta på vilken typ av bostäder som de anvisade nyanlända skulle erbjudas inledningsvis, men ”tillfällig” kontrasteras också mot ”permanent”. Följden blev att Förvaltningsrätten i Stockholm och senare Kammarrätten i Stockholm bedömde att Lidingö kommuns beslut att redan efter två år säga upp hyresavtalen för de hushåll som anvisats av Migrationsverket inte stred mot lagen.³¹¹ Kammarrättens dom i februari 2019 betraktas som vägledande och har ansetts inflytelserik, såttillvida att flera kommuner i framför allt Stockholms län och Skåne därefter endast erbjuder anvisade nyanlända tidsbegränsade andrahandskontrakt i högst två år. De villkoras dessutom ofta på olika sätt utöver gängse bestämmelser i hyreslagen.

Projektet Skånska hem inleddes med en enkät till Skånes 33 kommuner, vilken besvarades senhösten 2018 av 26 kommuner.³¹² En av frågorna löd: ”Arbetar kommunen aktivt för att nyanlända med tillfälliga boendelösningar ska få permanenta bostäder (med förstahandskontrakt) under mottagandetiden?” En kommun besvarade inte frågan, fyra kommuner hade inte anvisats några nyanlända, medan övriga 21 besvarade den jakande. När respondenterna skulle konkretisera på vilket sätt man verkade för detta visade det sig dock att medan några använde sig av andrahandskontrakt, som hyresgästen fick överta efter en viss tid om de enligt kommunen skött boendet utan anmärkning, var det vanligare att förlita sig på att hyresgästerna kom framåt i en lokal eller regional bostadskö, vilket ofta inte förväntades ta så lång tid. Malmö tillhörde den senare kategorin och hade redan bestämt att anvisningsboendet skulle pågå under högst fyra år.³¹³

Efter domen som medgav att Lidingö kommun kunde säga upp sina anvisade nyanländas andrahandskontrakt efter bara två år har flera skånska kommuner – däribland Staffanstorps, Lomma, Vellinge och Skurup – slagit in på samma linje. I Boverkets årliga, rikstäckande bostadsmarknadsenkät (BME) svarade 15 skånska kommuner år 2021 att de använde tidsbegränsade kontrakt som inte kunde övertas, och att hushållen hänvisades till att ordna

³¹¹ Förvaltningsrätten i Stockholm 2018, mål nr 25142-17; Kammarrätten i Stockholm 2019, mål nr 4155-18.

³¹² Sahlin 2019, *PM om de skånska kommunernas policyer och praktik avseende organisering av boende för nyanlända och övriga hemlösa*.

³¹³ Sahlin 2019, Bilaga 1–3 till *PM om de skånska kommunernas policyer och praktik avseende organisering av boende för nyanlända och övriga hemlösa*.

bostad på egen hand när tiden gått ut. Lund, Helsingborg och Malmö tillhörde denna grupp men hade samtidigt den längsta tiden, nämligen fyra år.³¹⁴

Som framgått av kapitel 3 har den fysiska planeringen och organiseringen av boenden för anvisade nyanlända i Malmö förändrats, förskjutits och reviderats över tid, men till skillnad från många andra kommuner i länet och landet har kommunen inte reviderat sina riktlinjer eller sin tidsgräns för anvisade nyanländas boende sedan de först antogs i maj 2016.

Resten av detta kapitel är indelat i två huvudavsnitt, förutom slutdiskussionen. I avsnitt 4.2 går vi igenom hur fyraårsgränsen uppstod, motiverades, utmanades och befästes i Malmö, samt föreställningar inom ASF om hur bostadssituationen på sikt skulle kunna lösas för de bosatta nyanlända. Numera står det klart att det inte alltid räcker med fyra år för att få ett förstahandskontrakt men det har inte föranlett någon förändring av regeln. Därefter jämförs Malmös policy med andra kommuner främst i Skåne, och med Göteborg. Avsnitt 4.3 baseras huvudsakligen på fokusgruppsintervjuer hösten 2020 med personal vid ASF som varit engagerad i att stötta hushållen i deras bostadssökande inför fyraårsgränsen, hur de förklarar vad denna gräns innebär och vilka svårigheter de mött i detta arbete. Kapitlet avslutas med en diskussion i avsnitt 4.4 om möjliga förklaringar till att fyraårsgränsen i just Malmö fått en sådan absolut, lagliknande status.

4.2 Hur uppkom ”fyraårsgränsen” i Malmö?

”Dom kan aldrig bo kvar i bostättningslagen, för det är ett politiskt beslut”, sade en deltagare i en fokusgruppsintervju i november 2020, och detta är uppenbarligen en ”sanning” i Malmö stad även om politiska beslut naturligtvis kan ändras och lagen inte förhindrar en permanent bostättning. Vår tolkning är att principen att de bosatta nyanlända endast skulle erbjudas tillfälligt boende inte var ifrågasatt när den infördes 2016, och att tidsgränsen på fyra år över huvud taget inte diskuterades i nämnder, kommunstyrelsen eller fullmäktige vid den tidpunkten. Den betraktades sannolikt som juridiskt oproblematiskt och rimlig för att hinna få ett förstahandskontrakt på den reguljära bostadsmarknaden. Dessutom överensstämde den med kommunens rutiner

³¹⁴ Boverket 2021, *Bostadsmarknadsenkäten, Boverkets öppna data 2021*.

för hemlösas andrahandskontrakt och antogs vara nödvändig för att förhindra att de bosatta nyanlända fick besittningsskydd.

4.2.1 Politiska beslut

Den 26 maj 2016 fattade Malmös kommunfullmäktige beslut om ”bosättningsprocess för nyanlända som anvisas enligt lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning”.³¹⁵ Bland annat fick den dåvarande Sociala resursnämnden (SRN) då i uppdrag att ”bedöma behoven av boenden för nyanlända, göra beställningar av boenden hos tekniska nämnden samt att ge praktiskt stöd till målgruppen”, medan Tekniska nämnden skulle ”införskaffa boenden för målgruppen” och ansvara för att ”samordna arbetet med att i samarbete med andra ta fram andra boendialternativ”. Detta var i linje med kommunstyrelsens förslag den 4 maj 2016, vilket i sin tur byggde på en utförlig tjänsteskrivelse med samma titel som fullmäktigebeslutet. Kommunstyrelsen angav kortfattat i protokollet att den ”biträdde” vad Stadskontoret anfört i sin skrivelse och föreslog fullmäktige att besluta enligt förslag.³¹⁶ I tjänsteskrivelsen, daterad 28 april 2016, redovisades bosättningslagens innebörd, kommunens resursbehov och förslag till ansvarsfördelning mellan kommunens nämnder och förvaltningar. Här gavs också motiv för en tidsgräns på fyra år, vilka dock inte alls nämndes i protokollen från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Till följd av den stora bostadsbristen i Malmö kommer de nyanlända inledningsvis att erbjudas temporära boenden i olika former. Besittningsskyddet kommer att avtalas bort varför boendet kommer att pågå i högst fyra år. Inom denna tid bör de nyanlända kunna erhålla ett nytt boende på den öppna bostadsmarknaden, exempelvis genom Boplats Syd.³¹⁷

Såvitt vi förstått är den ovan citerade tjänsteskrivelsen det enda offentliga dokument som – i förslagsform – formulerar det som kommit att kallas fyra-årsgränsen. Den motiveras där på två sätt. Dels beskrivs den som en naturlig följd av att besittningsskydd inträder efter fyra år (“... avtalas bort *varför*

³¹⁵ Kommunfullmäktige 2016-05-26, § 132.

³¹⁶ Kommunstyrelsen 2016-05-04, § 205.

³¹⁷ Stadskontoret 2016, *Bosättningsprocess för nyanlända som anvisas enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare*, s. 5. Tjänsteskrivelse 2016-04-28 till kommunstyrelsen.

boendet kommer att pågå i högst fyra år”, vår kursivering), trots att hyreslagens bestämmelser om besittningsskydd vid andrahandsuthyrning bara gäller om hushållet bott kvar i *samma* bostad under två år (eller fyra år om besittningsskyddet avtalats bort). Dels hävdas att fyra år ”bör” vara tillräckligt för att få en bostad med förstahandskontrakt genom Boplats Syd, trots att väntetiden varierar med hushållens storlek och inkomst och med bostädernas storlek och hyra och kan förändras över tid.³¹⁸

Hur och när fyraårsgränsen i kommunens boende för anvisade nyanlända kommit att fastställas var oklart även för dem som förväntades bevaka att dessa flyttar ut efter fyra år, men motiven var kända. En person i chefsställning berättade i en intervju:

IPA14a: Det är intressant att du nämnde det [fyraårsgränsen], för att jag har försökt att ta reda på: vem är det som har beslutat kring fyra år? (*I: Ja.*) Och det finns inget beslut kring det. (*I: Inte?*) Nej. Vad man gör däremot, det är att man har tittat på, tidigare har man ju avtalat [bort] besittningsrätt, två gånger två år... (*I: Ja, just det.*) ... med anledning av att det tar fyra år från den dagen du skrev in dig på Boplats Syd till den dagen du får en lägenhet. /.../ jag har försökt att ta reda på: hur kommer det sig att det är fyra år? Men det finns inget beslut kring det, utan det är just med anledning av att det tar ungefär fyra år... /.../

I: Så fyra år, det är egentligen – det utgår från hur många [år] som man kan avtala bort besittningsskyddet då?

IPA14a: Två gånger två år, ja. Och sen, om det är nån familj eller ... nån person som ska få ett längre hyreskontrakt, då får man gå upp till Hyresnämnden i såna fall. (*I: Ja.*) Och säga att ”den här personen har dom här behoven och vi skulle vilja förlänga det”. Men du vet, jag kommer ju hamna i ett läge där det liksom inte ... Vi snackar inte om *en* person, vi snackar om ett hundratal personer som inte kommer komma ut efter fyra år. (Intervju mars 2019.)

Fyraårsgränsen etablerades alltså på ett tidigt stadium som ett föga kontroversiellt inslag i en ”bosättningsprocess” som också omfattade resursförstärkningar och ansvarsfördelning mellan olika nämnder. Inga reservationer eller yrkanden i besluten berörde just fyraårsgränsen, som alltså inte heller blev föremål för ett uttryckligt beslut i detta skede.

³¹⁸ Sociala resursförvaltningen (SRF) hävdade i en tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen, som ingår i fullmäktiges beslutsunderlag, att ”boendetiderna i modullägenheterna beräknas uppgå till cirka 1–3 år”. Se SRF:s skrivelse 2016-04-28, s. 4, som återfinns i KF bihang nr 74/2016, s. 21.

Motioner om tvåårsgräns

Även om det politiska beslutet om fyraårsgränsen inte var explicit från början har det blivit det senare i anslutning till politiska krav på att *sänka* den maximala boendetiden till högst två år. Sådana krav formulerades först i en SD-motion (2018-09-04) som avslogs av kommunfullmäktige den 28 februari 2019.³¹⁹ Samma dag lade Moderaterna fram en egen motion med samma förslag. SD hänvisade till förvaltningsrättsdomen (2018-03-26) om att Lidingö kommuns beslut att bara erbjuda boende under högst två år inte var olagligt; M-motionen är daterad en vecka efter det att Kammarrätten i Stockholm fastställt denna dom (2019-02-22). I sitt remissvar om SD-motionen skrev Arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN):

Tillfälliga bostäder kräver att besittningsskyddet avtalas bort, vilket enligt Hyresnämnden i Malmö kan göras som längst i fyra år. Kommunen bedömer att de kommunanvisade nyanlända invandrarna inom fyra år ska kunna skaffa sig en bostad på den öppna bostadsmarknaden. Hyrestiden för de tillfälliga bostäder som Malmö tillhandahåller för kommunanvisade invandrare är *därför* som längst fyra år.³²⁰ (Vår kursivering.)

Här anförs alltså båda de argument som användes i Stadskontorets tjänsteskrivelse från 2016 som motivering till att boendetiden begränsats till fyra år, samtidigt som nämnden i sitt yttrande i övrigt argumenterar för att den inte ska vara kortare än så. Stadskontoret anförde däremot i sin skrivelse i januari 2019 till kommunstyrelsen enbart argumentet som rörde bostadskön: ”Dagens hantering inom Malmö stad hänger tydligt samman med den faktiska tid som det tar att kunna få erbjudande om bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i Malmö.”³²¹ Tekniska nämnden motiverade sitt yttrande den 28 juni 2018 med förslag till avslag på motionen också med det höga antalet hemlösa familjer.

Särskilt ökningen av hemlösa barnfamiljer har i huvudsak ägt rum i gruppen utlandsfödda med kortare vistelsetid än tre år i Sverige. I hemlöshetsräkningen ingår inte personer som kommunanvisats till Malmö enligt bosättningslagen.

³¹⁹ Kommunfullmäktige 2019-02-28, § 52.

³²⁰ Yttrande över motion av SD om ordinarie bostadsmarknad för nyanlända, ASN 2018-09-04, § 364.

³²¹ Stadskontoret 2019, *Motion av Magnus Olsson (SD) avseende ordinarie bostadsmarknad för nyanlända efter etableringstid*, s.1.

Hemlösheten i Malmö 2017 är följaktligen till stor del en spegel av migration och svårigheterna för relativt nyanlända utlandsfödda familjer att skaffa en bostad. Det är viktigt för Malmö stad att både minska antalet hemlösa och de stora kostnaderna kopplade till hemlöshet samt att motverka att ytterligare hemlöshet uppstår. Om de kommunanvisade sägs upp från sina hyreskontrakt innan de fått en rimlig chans att hitta en egen bostad riskerar de att hamna i hemlöshet.³²²

När kommunfullmäktige i slutet av februari 2019 avslog motionen från SD, reserverade sig bara SD mot beslutet.³²³ Men samma dag som fullmäktige alltså röstat mot SD:s förslag om begränsning av de bosattas boendetid till två år lämnade Moderaterna in en egen motion med exakt samma innebörd:

Nyanlända som anvisas till Malmö för bosättning, enligt bosättningslagen, får idag tillfälliga hyreskontrakt utan besittningsskydd för fyra år framåt i tiden. Detta trots att etableringsprocessen varar i två år. Det sänder en märklig signal när man från statligt håll förväntar sig att en person som flyttar till Sverige ska kunna försörja sig själv efter två år, men att man samtidigt i Malmö inte förväntas lösa sin boendesituation förrän efter fyra år. Att sammankoppla boendefrågan under etableringstiden med etableringen i övrigt är inte bara en tydlig signal om att man ska lösa sin boendesituation själv i första hand utan också en modell som framgångsrikt tillämpats i flera andra kommuner.³²⁴

I sitt yttrande över M-motionen anförde ASN åter båda sina tidigare argument för en fyraårsgräns.

Malmö stad har tagit ställning för att de bostäder som erbjuds kommunanvisade inte är permanenta utan tillfälliga med andrahandskontrakt. Det betyder att det inte är möjligt att överta bostaden med förstahandskontrakt. Tillfälliga bostäder kräver vanligtvis att besittningsskyddet avtalas bort, vilket enligt Hyresnämnden i Malmö kan göras som längst i fyra år. Det betyder inte att hushållen kommer att bo i bostäderna i fyra år, utan att det är den tid Hyresnämnden i Malmö godkänner att besittningsskyddet avtalas bort i de avtal som skrivs med hyresgästerna. De hyreskontrakt som Malmö stads fastighets- och gatukontoret tecknar med de nyanlända hushållen löper månadsvis med en veckas uppsägningstid.

Målsättningen är att de nyanlända hushållen ska hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden så snart som möjligt. Att vara aktivt bostadssökande är ett krav från dag ett. Alla hushåll skriver in sig på Boplats Syd och får information om att bostaden är tillfällig och att de själva ansvarar för att skaffa sig en permanent bostad. Vid regelbundna besök kontrollerar arbetsmarknads- och socialnämndens

³²² Tekniska nämndens yttrande 2018-06-28, s. 2.

³²³ Kommunfullmäktige 2019-02-28, § 52.

³²⁴ Moderaterna 2019, *Motion angående etableringsboende av Helena Nanne och Torbjörn Teghammar*, s. 1.

personal att hushållen är inskrivna på Boplats Syd samt att de har rätt bevakning i kösystemet.³²⁵

Men Stadskontoret framförde i sin tjänsteskrivelse bara det andra argumentet för fyra års boendetid, nämligen att ”(d)en boendetid på max fyra år som idag gäller för nyanlända anvisade till Malmö är rimlig och hör ihop med den faktiska tid som det tar att kunna få erbjudande om bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i Malmö”,³²⁶ en formulering som övertogs av kommunstyrelsen i dess beslut den 11 september 2019 att föreslå kommunfullmäktige att motionen skulle anses besvarad. SD, M och C reserverade sig till förmån för sina egna yrkanden om att bifalla motionen³²⁷, medan V och MP reserverade sig för att de ansåg att motionen borde avslås.³²⁸ MP skrev i sin reservation:

Vi måste ge människor rimliga förutsättningar att etablera sig i samhället. Det är inte rimligt att förvänta sig att det går snabbare och är lättare att skaffa en bostad för någon som nyss har kommit till Sverige, än vad det är för den genomsnittliga Malmöbon.

Kommunfullmäktige beslutade den 26 september 2019 att avslå motionen, och M, C och SD reserverade sig på nytt.³²⁹ Inte heller i detta beslut åberopades risken för att besittningsskydd skulle inträda, utan enbart den tid det tar att ordna bostad och barns behov av tryggt boende och att det skulle bli dyrare för kommunen om de bosatta istället blev hemlösa.

Bedömningen är att förkortad möjlig boendetid för kommunanvisade nyanlända inte innebär att bostadssituationen för den enskilde löses. Förslaget kan komma att motverka nyanlända personers etablering och riskerar att leda till ökad hemlöshet. Det i sin tur ger högre kostnader för kommunen då tillfälligt kortvariga boendelösningar oftast är dyrare än de boende som tillhandahålls enligt bosätt-

³²⁵ Remissvar till kommunfullmäktige av ASN 2019-05-29, behandlat av ASN 2019-05-21, § 158.

³²⁶ Stadskontoret 2019, *Motion av Helena Nanne (M) och Torbjörn Tegnhammar (M) angående etableringsboende*, s. 1.

³²⁷ SD skrev bl.a. ”Ett annat sätt att under kort tid hitta en bostad är att flytta till en annan kommun. Kommunerna Ånge, Nordanstig, Eda och Hagfors uppger i Boverkets bostadsmarknadsenkät att de har ett överskott av bostäder. Det kommer vara mycket lättare att hitta en bostad i dessa kommuner”.

³²⁸ Kommunstyrelsen 2019-09-11, § 222.

³²⁹ Kommunfullmäktige 2019-09-26, § 204. I sin reservation skrev M bland annat: ”Trots flertalet förslag från Moderaterna och Centerpartiet vägrar de styrande partierna ta ansvar för de enorma kostnaderna och utanförskapet som allt för många Malmöbor lever i varje dag.”

ningslagen. Den boendetid på max fyra år som idag gäller för nyanlända anvisade till Malmö är rimlig och hör ihop med den faktiska tid som det tar att kunna få erbjudande om bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i Malmö. Barn drabbas särskilt hårt av hemlöshet och det är därför viktigt att särskilt säkerställa att barnfamiljer har en trygg bostadssituation. För att möjliggöra etablering och underlätta målsättningen att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden så snart som möjligt, så ställs det redan från start krav på att söka bostad och det ges även stöd i hur det går till.³³⁰

Sammanfattningsvis har det funnits en politisk majoritet mot att införa en tvåårsgräns för anvisade nyanländas boende och därmed har fyraårsgränsen efter hand indirekt legitimerats. Men såvitt vi vet har frågan om en möjlig *längre* boendetid än fyra år eller om att erbjuda permanent boende inte väckts genom någon motion, yttrande eller blivit föremål för beslut.

4.2.2 Tidiga reaktioner i ASF

Det argument för fyraårsgränsen som givits mest tyngd och framställts som avgörande i de politiska besluten är att det ansetts möjligt att få en permanent bostad genom Boplats Syd inom fyra år (men inte inom två år). Men internt inom ASF betonades fortfarande vintern 2018/19 att den var nödvändigt för att de nyanlända annars skulle få besittningsskydd, samtidigt som det drogs paralleller med kommunens rutiner för boende för hemlösa – som i denna intervju med en chef i förvaltningen:

IPA1: Det är genomgångsboenden. Det vill säga att du kan inte ta över kontraktet själv. Man förväntas sätta sig i kö på Boplats Syd dag ett och där är ungefär tre års, fyra års väntetid, kötid idag. /.../ Bor du i ett genomgångsboende så har vi sagt att det är fyra års boendetid för sedan inträder ett besittningsskydd och det vill vi inte. Det vill vi undvika. Så att på det sättet gör vi ingen skillnad i genomgångsboendena för nyanlända och andra hemlösa så att säga. (Intervju november 2018.)

Fyraårsgränsen bedömdes inte som dramatisk, och ännu hösten 2018, när vi inledde projektet Skånska hem, verkade våra informanter alltså inte så oroliga för att det inte skulle lyckas för de bosatta att få fasta bostäder inom fyra år. De två argumenten för en maximal boendetid på fyra år som framhölls i tjäns-

³³⁰ Kommunfullmäktige 2019-09-26, § 204.

teskrivelsen 2016 upprepades, men samtidigt framställdes inte fyraårsgränsen som absolut:

IPA1: Man kan säga att vi *vräker* ju inte någon om dom skulle bo mer än fyra år och få besittningsskydd. Det är ju inte så att vi säger att nu har du en dag till sedan har du besittningsskydd och nu måste du flytta. (Intervju november 2018.)

IPA8a: Jag har inte sett något beslut om vad vi gör med dom efter fyra år /.../ Men ingen i Malmö kommer ju att hamna på gatan. Så jobbar ju inte vi. Så desperata är vi ju inte, tack och lov, än så länge. Men vi har ju 1300 hemlösa barn, som det är. (Intervju januari 2019.)

Av kapitel 3 framgick att de allra flesta nyanlända som anvisats boenden av kommunen flyttat flera gånger under fyraårsperioden, varför ett av ASF:s två argument för att tillämpa fyraårsgränsen egentligen inte var giltigt för dem. Besittningsskydd inträder nämligen inte förrän en hyresgäst bott en viss tid i *samma* andrahandsbostad,³³¹ vilket snart blev uppenbart även för dem som ansvarade för och planerade bosättningen och utflyttningen vid ASF.

IPA8b: Den senaste domen i hyresnämnden är att man har inte besittningsrätten för att man har fått kontrakt via Lägenhetsenheten under fyra års tid, utan man kan få besittningsrätt på den adress som man har bott [på] i fyra år. (Intervju juni 2019.)

Ändå fortsatte ASF att agera och resonera som om ingenting hade hänt (se vidare avsnitt 4.2.3 nedan). En tänkbar förklaring är att några av hushållen hade bott stadigvarande i andra hand i kommunens bostadsrättslägenheter, och möjligheten att de skulle kunnat få besittningsskydd där sågs som ett problem både för kommunen som ägare, och för principen om likvärdig behandling av olika grupper, vilket framhölls i samma intervju:

Vi kan ju inte försvara att vi ger en familj besittningsrätt på bostadsrätt som tillhör Malmö stad. Det är ett stort misslyckande och inte rätt att använda Malmö stads medel på det sättet. (Intervju juni 2019.)

³³¹ Se Runquist (2021, s. 83), epostkorrespondens med hyresråd vid Hyres- och arrendenämnden i Malmö (maj 2019). Hyresnämnden är en självständig myndighet med dömande uppgifter. Den har i stora delar samma funktion och organisation som de allmänna domstolarna, även om den inte formellt är en domstol. Kontrakt avser alltid en specifik bostad. Att besittningsskydd inte inträder efter fyra år i andrahand med en viss hyresvärd, utan när andrahandshyresgästen bott fyra år i samma bostad är därför logiskt, och väl känt av motsvarande verksamheter i andra kommuner.

Ännu 2018 och i början av 2019 uppfattades socialtjänstens individ- och familjeomsorg som en garant för att hushållen ändå skulle få något slags bostad om de inte fått något förstahandskontrakt inom fyra år. Den tidigare refererade chefen förklarade:

IPA1: Sedan skulle det vara så att man av olika anledningar inte kan skaffa en egen lägenhet, ja, men då blir det, när bosättningstiden är över, dom fyra åren – då blir det socialtjänsten som får ta vid. Bosättningslagen kommer ju inte ha ett ansvar i evigheter för den här målgruppen. (Intervju november 2018.)

Det hör till saken att när denna intervju genomfördes i november 2018, hade den vägledning som anger att strukturellt hemlösa från och med maj 2019 bara skulle kunna erbjudas tillfälligt boende en vecka i taget ännu inte utformats, och än mindre börjat tillämpas. Våren 2016 bedömdes det också som troligt att de bosatta hushållen faktiskt skulle kunna få ett förstahandskontrakt inom en fyraårsperiod, och det akuta problemet de första åren var att över huvud taget hitta boenden som kunde ge samtliga anvisade ”tak över huvudet”.

Sammanfattningsvis var frågan om att begränsa de anvisade nyanländas boendetid associerad till och underordnad grundprincipen att de bara skulle erbjudas tillfälliga bostäder. Det gällde såväl i ASF som i de politiska besluten. Om den ifrågasatts har det i alla fall inte lämnat avtryck i några offentliga skrivelser eller beslutsprotokoll. Fyraårsgränsen motiverades inom ASF dels med att det antogs vara den längsta möjliga tiden om man ville förhindra att de nyanlända fick besittningsskydd, dels med att det ansågs troligt att de skulle kunna få erbjudande om bostad genom Boplats Syd inom den tidsramen. Ytterligare ett argument antyds i intervjuerna, nämligen att det vore orättvist om de fick bättre villkor än kommunens övriga hemlösa. Att s.k. strukturellt hemlösa kom att få en betydligt hårdare behandling och inte alls kunde få andrahandskontrakt med kommunen sedan september 2019 var det ännu få som visste, eftersom den nya vägledningen om bistånd till boende började gälla först den 1 maj 2019 och beslutet hade fattats av förvaltningschefen utan att dessförinnan ha varit föremål för politisk debatt.

I Stadskontorets tjänsteskrivelse i april 2016 till kommunfullmäktige om ansvarsfördelningen för bosättning m.m. påpekades att det även var ”angeläget att behovet av permanenta bostäder för målgruppen beaktas inom ramen

för kommunens planering för bostadsförsörjning.”³³² Som redan framgått av kapitel 2 (avsnitt 2.5.2–2.5.3) har dock bostadsförsörjningsprogrammen inte föreslagit några särskilda insatser för att underlätta för anvisade nyanlända att få permanenta bostäder.

4.2.3 Insikten att fyra år inte alltid räcker

Beslutet om att bosätta anvisade nyanlända under högst fyra år byggde primärt på ett antagande om den genomsnittliga kötid som krävs för att få en lägenhet genom Boplats Syd (BPS), men ganska snart visade det sig att den nödvändiga tiden i bostadskön kunde förväntas variera kraftigt mellan olika typer av hushåll. En tjänsteperson beskrev problemet på följande vis:

IPA8a: Det är ju den stora utmaningen, dom strukturellt hemlösa, eftersom (suck) MKB då som är det största kommunala bostadsbolaget, där har man ju ett maxtak på hur många personer som får bo i en lägenhet. Och har man då fem barn och behöver söka en femrumslägenhet så har man inte den inkomsten. Utan man har bara inkomst nog för en trea, men med sina fem barn får du inte söka trean och du kan inte söka femman. Så många halkar ju ur bara för att dom, ja, dom blir strukturellt hemlösa för att vi har dom reglerna vi har. Alla bostadsbolag har ju inte samma krav men det är ett bekymmer, absolut. Det är det ju. Det är det. (*I: Men...*) Men sedan ska jag också säga, vi har, dom här, det är ju genomgångsbostäder, alltså dom får inte ta över dom här kontrakten. (Intervju januari 2019.)

När den första gruppen nyanlända började närma sig fyraårsgränsen stod det klart att långt ifrån alla skulle få permanenta bostäder genom BPS innan tidsfristen löpte ut, och inom den ansvariga enheten ökade oron för utvecklingen gradvis.

IPA14a: Ja, det är ingen realism i det här. /.../ 254 personer nu 2020 som börjar närma sig fyraårsgränsen från den dagen vi tog emot dom 2016. /.../ 2021 har vi över 400 personer. (Intervju mars 2019.)

Olika lösningar diskuterades även om ingen anvisad nyanländ ännu uppnått mer än tre års boendetid. I juni 2019 när en tjänsteperson intervjuades för andra gången hade vägledningen om bistånd till boende trätt i kraft.

³³² Stadskontoret 2016, *Bosättningsprocess för nyanlända som anvisas enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare*, s. 7. Citatet återfinns även i KF bihang 74/2016, s. 8.

IPA8b: Vi kan ju inte slänga ut dom på gatan. Det gör vi inte. /.../ det hoppas jag vid gudarna att vi inte håller på med! /.../ Malmö stad diskuterar ju nu den här nya synen på socialtjänstlagen, att det handlar om nödprövning på dygns- eller veckobasis. Dygns- för ensamhushåll och veckovis för familjer. (*I: Ja.*) Och det, jag vet inte hur det kommer att bli för det... (*I: Nej.*) blir ju ingen ro för en barnfamilj att flytta efter en vecka och inte veta vart man bor om tre... /.../ I: Men det skulle kunna bli så?
IPA8b: Det lutar ju åt det. (Intervju juni 2019.)

Det föranledde interna funderingar inom ASF om hur man skulle kunna förlänga tiden utan besittningsskydd, t.ex. genom att låta ett hushåll byta bostad efter tre och ett halvt år för att undvika att det hamnade i hemlöshet. De flesta som togs emot åren 2016–2017 hade redan bytt bostadsadress, men fyraårsgränsen visade sig gälla även dem, eftersom Malmö kommuns tolkning av Hyresnämndens beslut var (och är) att det är den ackumulerade tiden som andrahandshyresgäst hos kommunen som inte får överstiga fyra år. ASF:s enhet Etablering och rådgivning var kluven mellan olika lojaliteter och principer: å ena sidan hade fyraårsgränsen kommit att betraktas som absolut, å andra sidan ville man på inga villkor göra sina hyresgäster hemlösa. En av cheferna berättade om sina olika överväganden.

IPA14a: Hur kan vi parallellt hantera den här svåra situationen? /.../ Det är ju ... inte nånting som jag kan besluta om. Det får ju bli liksom en politisk fråga. (*I: Ja.*) Ska barnfamiljer ha förstahandskontrakt? Ska dom kunna ta över övergångslägenheter för [att] det finns barn med i bilden, utifrån barnperspektiv? (*I: Ja.*) Ska kvotfamiljerna få förstahandskontrakt /.../ utifrån att vi har ett humanitärt ansvar, ett helt annat humanitärt ansvar? Och det är nånting som svenska staten har skrivit under i FN:s stadgar – att ta emot kvotflyktingar och skapa dom bästa förutsättningarna för [att] dom ska komma in i svenska samhället. Däremot så tänker jag att ensamhushåll, dom kan vi jobba jättehårt med att få ut. (Intervju mars 2019.)

Vid ett senare tillfälle berättade samma intervjuperson om ett misslyckat försök att väcka politikernas intresse för en uppmjukning eller diversifiering av fyraårsregeln med hänvisning till att ett sådant beslut redan hade fattats av Göteborgs fastighetsnämnd i oktober 2019.

IPA14d: Jag tittade på det för tre år sedan i Göteborg då jag hade en dialog med en kollega där uppe, avdelningschefen. Dom gjorde så. Dom lämnade in uppgifter till deras politiker om att man hade identifierat barnfamiljer som inte skulle kunna få en bostad efter fyra, fem år, utan behövde längre tid och jag tror att man fick

igenom det. Jag skulle också vilja titta på det, jag föreslog det, men det fanns inget intresse för det här. (Intervju januari 2022.)

Som framgår av flera av våra intervjuer var tidsgränsen inledningsvis, när de första anvisade kom, ingen akut fråga eftersom all kraft lades på att hitta temporära boenden åt det stora antal hushåll som skulle tas emot. Men allt eftersom tiden gick växte oron, inte minst hos barnfamiljerna och dem som var anställda för att ge dem stöd i bostadssökande.

IPF7-3: Sen så kom ju detta med att man då ska ansöka om boende en vecka i taget, men där, långt in på 2018 visste man ju inte vad som skulle hända, så att det var ju även problemet. För att när vi kom ut på tillsyn så skulle vi alltid liksom uppmuntra dom till att söka lägenheter. Men när dom ställde frågan: ”ja, vad händer om vi inte hittar nånting inom fyra år?” – då hade vi inget svar för att vi visste ingenting uppifrån heller. (Fokusgrupp november 2020.)

Att socialtjänsten skulle ta över ansvaret hade inte i sig behövt betyda försämrade villkor för hushållen om inte den nya vägledningen om bistånd till boende antagits. Den har gjort situationen svårare för dem som inte lyckats få bostad innan de uppnått fyraårsgränsen, eftersom de vanligen kategoriseras som ”strukturellt hemlösa” och därmed inte anses ha rätt till bistånd till boende. Vi vet inte om det förekommit någon diskussion i förvaltningsledningen eller i ASN om huruvida denna vägledning, som började gälla 1 maj 2019, borde föranleda en förändring av policyn för anvisade nyanländas boende men det är i så fall inte dokumenterat. Vi har också gått igenom protokollen från månatliga möten i ASF:s ledningsgrupp utan att finna någon indikation på att frågan diskuterats i detta forum. Det står i alla fall klart att det inte inneburit en revidering eller uppmjukning av fyraårsgränsen, som tvärtom bekräftats som svar på politiska förslag om halvering av boendetiden.

De stora grupper som togs emot för bosättning 2016 och 2017 var alla utflyttade vid årsskiftet 2021/2022. Många hade fått förstahandskontrakt genom Boplats Syd, men långt ifrån alla (se vidare kapitel 6), och det har inte heller tagits några politiska beslut som underlättat för barnfamiljerna att få det.

4.2.4 Tidsbegränsningar av nyanländas boende i andra kommuner

Vagheten i bosättningslagen har medfört en stor variation i kommunernas tolkningar av sitt ansvar för, liksom lösningar av bostadsfrågan för anvisade nyanlända. Någon egentlig rättspraxis har (ännu) inte utvecklats, bortsett från kammarrättsdomen där Lidingö kommuns snäva tidsbegränsning inte befanns strida mot lagen. Kommunerna genomför också internt olika förändringar av sin policy och praktik mot bakgrund av förändringar på den lokala bostadsmarknaden, i Migrationsverkets bidragssystem, ändrade kommunal och inte minst i den lokala politiken. Här kommer vi att först beskriva några av dessa variationer över tid i Sverige och inom Skåne och sedan se lite närmare på motsvarande system i Göteborg och i Stockholms län.

Övriga Skåne

Sedan 2019 är en fråga i Boverkets årliga Bostadsmarknadsenkät (BME) till samtliga 290 svenska kommuner om de erbjuder anvisade nyanlända permanenta eller tidsbegränsade kontrakt. Det första året svarade 45 kommuner, varav 9 i Skåne, att de anvisade fick ”tidsbegränsade kontrakt som upphör efter en specificerad tid” och därefter hänvisades till bostadsmarknaden i hela landet. Två år senare gav 58 kommuner i landet, varav 15 i Skåne, detta svar. Ett par av dessa hade dock även markerat andra alternativ, och det är inte helt ovanligt att anvisade nyanlända behandlas olika beroende på vilken sorts bostäder som finns tillgängliga vid deras ankomst, alternativt att man gör åtskillnad mellan enpersonshushåll och barnfamiljer. Vi ställde själva en liknande fråga i en enkät till alla skånska kommuner hösten 2018 och insåg att svaren inte alltid var lätta att tolka, men förändringar i skrivna policyer och kommunala beslut bekräftar tendensen att fler kommuner tidsbegränsar sitt ansvar för bosättningen av nyanlända för att sedan hänvisa till den ordinarie bostadsmarknaden.³³³ Det är därför lite överraskande att det bara var 7 Skånekommuner som gav detta svar i BME 2022, och vid närmare granskning visar det sig att bara 5 av dessa endast markerat detta alternativ. Det är förutom Malmö även Vellinge, Lomma, Kristianstad och Skurup (Staffanstorp har samma policy men besvarade inte BME 2022). 18 kommuner i Skåne mar-

³³³ Boverket 2021, *Bostadsmarknadsenkäten, Boverkets öppna data 2019*; Länsstyrelsen Skåne 2019, *Läget i länet för nyanlända hösten 2019 – fördjupning kring nyanländas boendesituation och boendelösning*. Se även Sahlin (kommande) *Skånekommunerna och bosättningen av anvisade nyanlända*.

kerat det något otydliga alternativet ”Tidsbegränsade kontrakt kan efter en längre tid övergå i, eller följas av, tillsvidarekontrakt / förstahandskontrakt (Längre tid avser minst ett år. Avser hyreskontrakt som erbjuds av kommunen i den egna kommunen, vanligtvis under vissa förutsättningar eller efter prövning)”, även om det faktum att ett andrahandskontrakt *kan* följas av ett tillsvidarekontrakt inte säger något om hur vanligt det är eller om det ens förekommer. I sin genomgång av kommunernas hantering av bostättningsfrågan under 2021 rapporterade länsstyrelserna ”en positiv utveckling” för ”långsiktiga bostadslösningar för anvisade nyanlända”, där kommunerna i 8 län erbjuder långsiktiga kontrakt medan 7 län rapporterar att ”allt fler kommuner” erbjuder sådana kontrakt.³³⁴ Skåne är dock inte ett av dessa 15 län.

Av de kommuner i Skåne som använder tidsbegränsade kontrakt som upphör definitivt efter en viss tid är det flera som anammat den tvåårsgräns som SD och M föreslagit i många kommuner efter Lidingödomen, men Malmö har behållit en fyraårsgräns. Även Lund och Helsingborg har en fyraårsgräns i princip, men av intervjuer³³⁵ och dokument framgår att dessa två kommuner inte tillämpar sina tidsgränser på samma sätt eller lika strikt som Malmö. I Helsingborg är grundprincipen förstahandskontrakt på samma lägenhet efter en tids boende i andrahand, men där det inte är möjligt kan fastighetskontoret erbjuda ett kommunalt kontrakt, alltså ett andrahandskontrakt med kommunen som mellanvärd. Det senare kan gälla dem som fått hyra kommunens bostadsrätter i andra hand eller stora familjer som fått hyra en privat villa och inte lyckats ordna någon annan bostad på egen hand inom fyra år. Även i Lund kan anvisade hushåll som under de första fyra åren har hyrt bostäder i andra hand genom serviceförvaltningen erbjudas kommunala kontrakt på andra bostäder genom socialförvaltningen om de inte lyckats få förstahandskontrakt. Andra lösningar som tillämpats i Lund är att hos hyresnämnden ansöka om godkännande av ett avtal om att avstå från besittningsskydd ytterligare ett år, att avtala med fastighetsägaren i blockförhyrda hus om att kontrakten övergår i förstahandskontrakt efter fyra år eller helt enkelt flytta en familj till en andrahandsbostad på en annan adress, i vetskap om att avståendet från besittningsskydd är kopplat till kontrakt på en bestämd adress, inte till en viss hyresgäst eller hyresvärd.

³³⁴ Länsstyrelsen Värmland 2022, *Beredskap och kapacitet i mottagandet av nyanlända. Länsstyrelsens återsrapportering av uppdrag 23 enligt regleringsbrevet för 2021*, s. 12.

³³⁵ Inklusive två fokusgrupper genomförda 2019 respektive 2022 av Marcus Knutagård och Ingrid Sahlin.

Göteborg

I Malmö har det funnits visst samarbete och erfarenhetsutbyte med Göteborgs stad, som också tillämpar en fyraårsgräns i boendet för nyanlända och som infört en likartad policy om nödbistånd till strukturellt hemlösa. Men de två kommunernas bosättningspolicyer skiljer sig åt på tre viktiga punkter. För det första har Göteborgs kommun beslutat förlänga tidsgränsen med ett år för anvisade barnfamiljer, som inte på egen hand lyckats hitta någon annan bostad. De får därmed fem år på sig att söka andra bostäder – ett beslut som Fastighetsnämnden fattade hösten 2019, när det stod klart att barnfamiljer riskerade att hamna i hemlöshet.

De barnfamiljer vilka berörs av de hyresavtal för nyanlända i genomgångsbostäder som löper ut efter fyra år, ska få sina hyreskontrakt uppsagda men med förlängd hyrestid, så att den totala hyrestiden omfattar 5 år. Beroende på olikheter i avtal behöver fastighetskontoret ha nära dialog med respektive hyresvärd. 2020 är det främst det kommunala bostadsbeståndet som är berört.³³⁶

I juni 2021 inledde dessutom, för det andra, Göteborgs socialförvaltningar, fastighetskontoret och AB Framtiden (där stadens fyra allmännyttiga bostadsbolag ingår) ett särskilt projekt under perioden 2021–2023 för att motverka hemlöshet. Det innebär att cirka 350 strukturellt hemlösa barnfamiljer erbjuds hyra lägenheter i andra hand under 18 månader. Bosatta barnfamiljer kan ”nomineras” till sådana lägenheter innan de lämnat den genomgångsbostad som de haft i egenskap av anvisade nyanlända.³³⁷ Under åren 2016–2021 anvisades totalt 3 700 nyanlända för bosättning (att jämföra med 1 105 i Malmö under samma tid). Enligt fastighetskontoret i Göteborg hade vid årsskiftet 2021/2022 totalt 116 barnfamiljer sagts upp och flyttat ut sedan de uppnått femårsgränsen. Drygt 60 procent av dem hade hittat ”ny egen bostad medan drygt 30 procent vänt sig till socialtjänsten och då kunnat nomineras för ny bostad inom projektet ’Barnfamiljer med korttidsavtal’.”³³⁸ Med andra ord har Göteborgs kommun på olika sätt försökt tänja på fyraårsgränsen för barnfamiljer för att undvika att de hänvisas till att söka nödbistånd till boende, och det framstår inte som helt osannolikt att nya projekt eller regelföränd-

³³⁶ Fastighetsnämnden Göteborg 2019-10-21, § 234.

³³⁷ Fastighetskontoret Göteborg 2021, *Projekt barnfamilj med korttidsavtal 2021*.

³³⁸ Fastighetskontoret Göteborg 2022, *Anvisning och förvaltning av bostäder till hushåll med särskilda behov. Årsrapport 2021*, s. 23.

ringar kan komma att utvecklas om dessa insatser skulle visa sig vara otillräckliga.

För det tredje räknas tiden i vad man i Göteborg kallar ”mellanboende” inte in i den maximala bosättnings tiden (se även avsnitt 3.1.4). I likhet med Malmö och många andra kommuner hann Göteborg inte ordna ändamålsenliga bostäder åt alla som anvisades de första åren och i avvaktan på självständiga lägenheter erbjöds de boende i mer eller mindre kollektiva former med exempelvis gemensamt kök. Detta boende, som kan jämföras med framför allt Sege Park i Malmö, och som i Göteborg brukar pågå 1–6 månader,³³⁹ inkluderas inte i den begränsade tiden om fyra (eller fem) år, som alltså börjar löpa först när hushållet fått ett andrahandskontrakt på en självständig lägenhet.

Kristina Grange och Nils Björling har granskat bosättningen av nyanlända i Göteborg och jämfört den med Lerum – en relativt välbeställd förort utan eget bostadsföretag och få självbosatta – och Töreboda, en liten kommun som har en stor andel självbosatta även i det egna bostadsföretaget. Författarna understryker att Göteborgs strategi att erbjuda bostäder i det befintliga beståndet med undantag av områden där det redan bodde många nyanlända har inneburit en potential för bättre integration, även om många bosatta enligt intervjuer har funnit det svårt att få kontakt med svenska grannar.³⁴⁰ Problemet är dock, enligt författarna, att hushållen efter fyra till fem års kötid i Boplats Göteborg knappast kommer att få erbjudande om lägenheter någon annanstans än i de svenskglesta nordöstra delarna av staden. De tidsbegränsade kontrakten har också betytt en ständig oro för framtiden. I det avseendet har Lerum och Töreboda, som låtit (en stor del av de) anvisade nyanlända få förstahandskontrakt direkt, skapat större stabilitet i boendesituationen.

Stockholms län

Länsstyrelsen Stockholm publicerade vid halvårsskiftet 2020 en relativt grundlig undersökning av hur de 26 kommunerna i Stockholms län hanterat

³³⁹ Fastighetskontoret Göteborg 2022, *Anvisning och förvaltning av bostäder till hushåll med särskilda behov. Årsrapport 2021*, s. 22. I slutet av år 2016 använde Göteborg 270 mellanboendeplatser, medan antalet i december 2017 var 446 (Fastighetskontoret Göteborg 2017, *Anskaffning och anvisning ...*, s. 18; Fastighetskontoret Göteborg 2018, *Anskaffning och anvisning ...*, s. 7).

³⁴⁰ Grange & Björling 2020, *Migrationens ojämna geografi. Bosättningslagen ur ett rättviseperspektiv*, s. 66–67.

bosättningen av nyanlända och då identifierat tre olika kluster.³⁴¹ Det första omfattar tio kommuner, som tillämpar en strikt tvåårsgräns. Här ingår bland andra Lidingö och Solna, som var pionjärer med en snäv tolkning av kommunens skyldigheter enligt BoL. Det andra klustret omfattar åtta kommuner som visserligen har en tidsgräns på två år men som vid behov förlänger den till fyra år. Sju kommuner ingår i det tredje klustret, som definieras av att de erbjuder långsiktiga lösningar för hela eller delar av målgruppen. Med detta menas fyra år eller mer; fyra av dessa sju kommuner erbjuder förstahandskontrakt, åtminstone till barnfamiljer. Länsstyrelsen har också undersökt när och till vilket län de nyanlända flyttat, och konstaterat att i en kommun som Täby, som har en strikt tvåårsgräns, hade 74 procent av de bosatta flyttat redan efter 18 månader, alltså innan det gått två år, medan bara 4 procent flyttat från Botkyrka,³⁴² som erbjuder femårskontrakt i modulbostäder till ensamstående medan barnfamiljer får övergångskontrakt eller förstahandskontrakt direkt hos det kommunala bostadsföretaget. ”Det finns ett tydligt samband mellan tidslängder på bostadskontrakt och andel nyanlända mottagna genom anvisning som flyttat från respektive kommunkluster.”³⁴³

Även om Malmö skiljer sig positivt från de kommuner som minimerat boendetiden för anvisade nyanlända, framstår kommunen alltså som relativt rigid i jämförelse med andra kommuner med en principiell fyraårsgräns.

4.3 Att informera hyresgästerna om fyraårsgränsen

Det projekt med utökat stöd i bostadssökandet som sattes igång i Malmö vårvintern 2020 gick ut på att socialpedagogerna i samarbete med bostadsrådgivarna skulle intensivifiera arbetet för att de bosatta skulle kunna få en annan bostad. Vad denna satsning konkret gick ut på kommer vi att redogöra för i kapitel 5, men här vill vi redovisa hur den berörda personalen själv beskrev sin information och argumentation till hyresgäster som inte hade förstått att de var tvungna att flytta ut enligt det lokala regelverket eller var tveksamma till att göra det. Avsnittet bygger på tre fokusgruppsintervjuer via zoom med

³⁴¹ Länsstyrelsen Stockholm 2020, *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*, s. 41–43. Eftersom Södertälje inte anvisades några nyanlända under åren 2019–2020 placerades den kommunen inte i något av dessa kluster.

³⁴² Länsstyrelsen Stockholm 2020, s. 69–71.

³⁴³ Länsstyrelsen Stockholm 2020, s. 76.

sex bostadsrådgivare och tre socialpedagoger som vi arrangerade i oktober och november 2020 kring deras erfarenheter av sitt arbete och samarbete för att ordna permanenta bostäder för hushåll som närmade sig fyraårsgränsen.

Det utökade stödet innebar i princip koordinerade ansträngningar för att de bosatta hushållen skulle hitta andra bostäder inom fyra år. Fortfarande var det dock hyresgästerna själva som skulle ordna det; de hade och har inte beviljats någon särskild genväg, förtur eller särskilda förutsättningar för att lyckas få varaktiga bostäder. Det förstärkta arbetet har för socialpedagogerna istället inneburit att motivera, förklara och upprepa information och att vara behjälpliga med att boka tid och vid behov tolk till möten med bostadsrådgivare. Både socialpedagoger och bostadsrådgivare har vinnlagt sig om att se till att alla erforderliga intyg och andra dokument som efterfrågas av hyresvärdar är aktuella och uppladdade i hushållens digitala konton på Boplats Syd. Utmaningar och hinder i detta arbete, utöver att hushållens sammansättning och försörjning inte godtas av hyresvärdarna till de lediga bostäderna, har enligt fokusgrupperna varit av flera slag. De som närmast sig fyraårsgränsen har inte riktigt förstått att de faktiskt måste lämna anvisningsboendet efter fyra år; andrahandskontraktet är på svenska och säger inget om någon fyraårsgräns; oron över att bli bostadslösa gör det svårt för dem att fokusera på bostadssökande och personalen kan själv inte svara på deras frågor om vad som händer om de faktiskt *inte* hittar någon bostad. Det är vad avsnitt 4.3 kommer att behandla, men vi inleder med ett problem som vi själva identifierat, nämligen att personalen ibland själv framstår som osäker på innebörden av bosättningslagen och dess roll och plats i förhållande till den lokala organisationen och kommunala beslut och rutiner.

4.3.1 Vad betyder ”bosättningslagen”?

Av intervjuer och fokusgrupper med socialpedagoger och bostadsrådgivare under hösten 2020 framgick att ”bosättningslagen” hade kommit att beteckna olika saker för dem. Utöver själva lagen kunde termen syfta på en särskild del av förvaltningen och dess hyresgäster, de specifika bostäder som ASF:s enhet Etablering och rådgivning administrerade för gruppen anvisade nyanlända och det lokala regelverket om maximal tid i dessa bostäder.

Inte sällan antogs ”bosättningslagen” innebära även det kommunala beslutet om en maximal boendetid på fyra år. I fokusgrupperna hänvisades

ibland till bosättningslagen, som om det där stadgades att de anvisade nyanlända inte fick bo kvar mer än fyra år:

IPF5-1: Det var många som sa det till oss, att ”nej, vi kommer att stanna kvar”. Och dom trodde att genom att protestera så kan dom stanna kvar. Så detta är bevis på att dom inte har förstått riktigt vad det innebär med bosättningslagen. (Fokusgrupp oktober 2020.)

Denna tolkning av termen bosättningslagen – alltså att lagen skulle förbjuda att kommunen ordnar boende mer än fyra år för nyanlända – hävdades också i kontakten med socialsekreterare som ansvarade för boende för hemlösa:

IPF5-1: Alltså, jag har varit med om att dom inte känner till bosättningslagen, som socialsekreterare, och frågar klienten om det, om kontraktet kan förlängas eller om dom kan bo kvar. Och då har klienten kontaktat mig och sagt: ”vad ska jag göra med socialsekreteraren?” Och jag har kontaktat chefen och chefen har skrivit ett intyg om att dom, enligt bosättningslagen kan inte detta förlängas, dom kan inte bo kvar heller. Och då har klienten lämnat det till sin socialsekreterare. (Fokusgrupp oktober 2020.)

I följande utdrag ur en annan fokusgruppsintervju är det något oklart om ”bosättningslagen” syftar på Malmös regelverk eller den sektion som ansvarade för bosättningen:

IPF6-2: Det gäller inte oss ju, det gäller bosättningslagen, inte bostadsrådgivningen! Det är inte vi som bestämmer, har nånting med deras kontrakt att göra. (IPF6-1: Nej.) /.../ Jag tänker på information om kontraktet, om hur länge dom får lov att bo där. (II: Ja, just det, ja.) Och när dom måste flytta ut och det ska komma från bosättningslagen, inte vår verksamhet, utan bosättningslagen. /.../ Och jag tänker det hade kanske underlättat för familjerna, att då vet dom vad som gäller: ”Okej, jag har så här lång tid på mig”. För det har blivit, när dom har kommit på besök hos mig, så säger dom: ”Jaha, va?! Vad då, måste jag flytta?!”, och: ”Vem ska jag prata med? Vem ska jag prata med för att prata om det här?!” Och då går en tid av mötet som egentligen är tänkt till bostadssök – det jag jobbar med – går åt till att liksom prata om att; ”jo, men du bor ju via bosättningslagen, har inte dom berättat det här för dig?” (Fokusgrupp november 2020.)

Andra gånger sågs bosättningslagen definitivt som en organisatorisk enhet, som socialpedagogerna men inte bostadsrådgivarna eller socialtjänstområdena var knutna till, och som socialpedagogernas klienter ”tillhörde” eller ”kom från”. ”Först hette vi Bosättningslagen och sen slogs vi ihop med Invandrarservice” (IPF7-3). Bostadsrådgivarna kunde uttrycka sig på samma sätt; ”det känns som att socialpedagogerna tillhör Bosättningslagen” (IPF6-

2). Även de anvisade nyanlända själva kunde kopplas till lagen som ett slags identitet. Bostadsrådgivarna berättade att de trots coronapandemin fortsatte att träffa ”dom från Bosättningslagen” och hävdade att ”många av dom som tillhör Bosättningslagen har ekonomiskt bistånd” (IPF6-1).

IPF7-1: Jag kan inte minnas att nån inom det här, Bosättningslagen, att jag har varit med om nån som har fått det [förstahandskontrakt] utanför Boplats Syd.

/.../

IPF7-3: ... det är en blandning nu [som bor i ett modulhus], för många har ju flyttat ut också, så att det är blandat. Det är både Bosättningslagen och där är andra som tillhör andra socialtjänstområden som har hamnat där för olika anledningar.

/.../

IPF7-3: Och den dagen den blir fri, alltså den lägenheten som är under Bosättningslagen, då står den ju till Bokningscentralens förfogande. (Fokusgrupp november 2020.)

Att en enhet i den tidigare Sociala resursförvaltningen uppenbarligen hade kallats ”Bosättningslagen” (se avsnitt 3.3.1) bidrog till vår förvirring.

IPA33a: Bosättningslagen är åtta personal.

I: Ja, jäså du menar tillsynspersonalen?

IPA33a: Ja, och socialpedagoger som också då...(Intervju juli 2019.)

Termen kunde också beteckna ett slags hyresvärd: ”deras kontrakt med Bosättningslagen gick ut i januari” (IPF6-2) – eller de specifika kontrakt och bostäder som används för anvisade nyanlända:

IPF7-2: ... när människor flyttar till exempel från Bosättningslagen till ett eget kontrakt, då ibland kan dom få förlängt, om dom skrivit på kontrakt innan. Men dom kan ändå aldrig bo kvar i samma lägenhet. Jag vet faktiskt inte varför – för jag kan inte det området – men det verkar vara väldigt, väldigt svårt att bo kvar fysiskt, i den lägenheten som tillhör Bosättningslagen. (Fokusgrupp november 2020.)

I den sista delen av citatet ovan är ”Bosättningslagen” åter en del av organisationen, men inte så sällan har termen mer eller mindre direkt fått beteckna de konkreta boenden/bostäder som vikts för anvisade nyanlända. ”Vi flyttar inom Bosättningslagen” (IP5-1); om hyresgäster kan man säga att de ”kanske bor kvar i Bosättningslagen, men i en annan lägenhet” (IPF6-2), eller att ”ett problem inom Bosättningslagen är att hyrorna är ganska låga” (IPF7-2)

IPF7-1: ... en man här, ett ensamhushåll som behöver ta hit sin familj eller vill ta hit sin familj och har krav på sig att då hitta ett fast boende för att dom ska få

komma hit. Och han flyttade ut nu från Bosättningslagen första november och hade ingenstans att ta vägen, helt enkelt. (Fokusgrupp november 2020.)

I det senaste citatet om en man som ”flyttade ut ... från Bosättningslagen” rörde det sig om en faktisk utflyttning från en fysisk bostad, men det sammanföll här som annars med att han också flyttats ut från den organisatoriska enhetens ansvarsområde.

Den synbara begreppsförvirringen kan sannolikt delvis förklaras av förändringar av den ansvariga enheten och dess namn under tiden med Sociala resursförvaltningen (SRF), men också av det faktum att verksamheten var ny och att det i avsaknad av statlig reglering inte funnits någon nationellt etablerad terminologi att tillämpa inom denna sorts verksamhet mellan bostadsförvaltning och socialtjänst, där personalen varken representerar en hyresvärd eller en socialförvaltning. Det märks för övrigt också i tillsynsmyndigheternas svårigheter att samla information om kommunernas hantering av anvisade nyanlända. Innan Boverket 2020 i sin årliga bostadsmarknadsenkät (BME) införde kategorin ”andrahandsuthyrning utan biståndsbeslut”, vilket åtminstone i Malmö passar bäst för bosättningen av nyanlända, var det sannolikt många andrahandsbostäder för denna kategori som inte fångades upp i BME:s statistik över den sekundära bostadsmarknaden, alltså kommunernas andrahandsuthyrningar till bostadslösa. Ett annat problem som framträder genom citaten är att hyresgästerna inte har kunnat besvära sig över avhysningsbesluten, som ibland framställts som lagstadgade. Redan vid ankomsten har de skrivit under en ”överenskommelse” om att de avstår från besittningsskydd i fyra år och detta ”avståendeavtal” har godkänts av Hyresnämnden. De har därför inga möjligheter att motsätta sig en uppsägning inom denna period med hänvisning till hyreslagen. Eftersom beslutet inte gäller bistånd enligt socialtjänstlagen kan de inte heller överklaga att det upphör.

Därmed går vi över till hur de nio deltagarna i de tre fokusgrupperna hösten 2020 beskrev sina svårigheter med att få hushållen att inse och agera efter vad Malmös fyraårsgräns innebär.

4.3.2 Andrahandskontraktet – innehåll och språk

Enligt fokusgruppsdeltagarna sade sig flera av de bosatta inte ha fått – eller inte förstått – information om att deras andrahandskontrakt kommer att upphöra efter exakt fyra år, oavsett om de under denna tid hade flyttat mellan olika tillfälliga boenden som kommunen ordnat i staden. Samtidigt berättade de anställda att de klart hade uttalat och ofta påmint om detta faktum i anslutning till sina tillsynsbesök och redan när kontraktet skrevs.

IPF5-3: Varenda gång vi hade tillsyn, så nämnde vi det, varför vi är här: ”Vi är här för att se också att du bor i andrahandskontrakt med Malmö stad och det innebär fyra år. När du har bott här fyra år, kommer du [att] flytta.” (II: Ja.) ”Och det innebär inte att du bor på samma ställe hela [tiden], under fyra år. Du kan också flytta till olika ställen under tiden”. Så vet dom också att dom inte kan bo kvar heller i samma objekt eller samma lägenhet fyra år, så kan dom även flytta under tiden, för det kan hända. /.../ Och dom har även fått det under kontraktsskrivningen, alltså när dom har skrivit kontrakt. (Fokusgrupp oktober 2020.)

Men som vi påpekade ovan står det egentligen ingenting om tidsgränsen för boendet i andrahandskontraktet (som alltid gäller en specifik bostad). ”Man avsäger sig besittningsrätten /.../ Men där tror jag inte det står fyra år, utan den informationen säger vi [muntligt] till hyresgästen”, berättade en av ASF:s chefer i en intervju i mars 2019. En fokusgruppsdeltagare reflekterade över att familjer informeras om fyraårsgränsen i anslutning till kontraktsskrivandet, som äger rum bara någon dag efter ankomsten till Malmö.

IPF6-1: Alltså när familjen kommer till Sverige då: ”Här ska ni flytta in!”, och så får dom information med tolk och så, men jag tänker att det är *muntligt*. Visst, dom får det på sitt moderspråk, men det är muntligt och dom har precis kommit till Sverige från kanske krig – man kanske inte är så mottaglig för all information som dom får när dom kommer till ett helt nytt land. (Fokusgrupp november 2020.)

Även en av de anställda som varit med vid sådana tillfällen var osäker på om hyresgästerna verkligen förstod innebörden av andrahandskontraktet och fyraårsgränsen.

IPF7-3: Jag upplever inte, dom gångerna när man har varit med vid kontraktsskrivningarna, att dom verkligen är införstådda med vad det innebär att dom har ett andrahandskontrakt via Malmö stad. Alltså ja, man kan läsa upp informationen och förklara det många gånger, men jag känner inte att det, under den halvtimmen när man sitter där och skriver under, att det liksom verkligen landar. Och sen så

kanske inte det kommer upp om inte frågan råkar komma upp i nån tillsyn eller vid nåt annat tillfälle. Det finns liksom ingen struktur för hur man träffar dom sen ju, så det liksom hänger kvar i luften. För att på något sätt så har jag upplevt att dom har uppfattningen att det löser sig, att dom kommer att få den här lägenheten och att Malmö stad inte kommer att flytta på en barnfamilj. (Fokusgrupp november 2020.)

Om hyresgästerna har svårt att förstå kontraktet är det egentligen inte särskilt förvånande, eftersom hyreslagstiftningen varierar starkt mellan olika länder, och andrahandskontrakt med en kommun är en för Sverige relativt unik upplåtelseform. I de flesta länder där det offentliga upplåter bostäder som inte är allmänt tillgängliga på den reguljära bostadsmarknaden är det fråga om permanenta bostäder i form av *social housing*. Dessutom saknar även infödda svenskar ofta kännedom om hyreslagstiftningen och besittningsskydd, och som sagt visade det sig att inte heller socialsekreterarna vid ASF alltid hade förstått vad Malmös fyraårsgräns för anvisningsboende innebar, och att personalen som informerade hushållen om den antog att den var lagstadgad.

IPF5-3: Ibland har klienter bett oss kontakta socialtjänsten och förklara situationen, hur allvarligt det här med fyraårsgränsen är, för dom [socialsekreterarna] har inte heller riktigt förstått att dom [de nyanlända] måste flytta efter fyra år. Så hade vi skapat en typ brev, infobrev, där vi skickade till socialtjänst – vi ger det till klienten så länge – till respektive socialsekreterare. Det står alltså: ”den här klienten ska flytta just det här datumet och får inte vara kvar efter det här datumet och nu är det allvar”, och sånt. (Fokusgrupp oktober 2020.)

Enligt det skriftliga kontraktet löper hyrestiden en månad i taget (med en veckas uppsägningstid)³⁴⁴ och vid tidigare uppsägningar under fyraårsperioden, som t.ex. från korridorrummen när Sege Park skulle tömmas, har kommunen ordnat ersättningsbostäder (se ovan avsnitt 3.3.2). Att hyresgästerna antagligen i många fall har kommit att förvänta sig att kommunen skulle ta detta ansvar, även om de i framtiden måste flytta till en annan bostad, eller att hyreskontraktet i annat fall skulle förlängas automatiskt månad för månad som tidigare, är därför knappast förvånande.

IPF7-1: Sen kan jag förstå om det kan vara ologiskt för vissa, så här: ”men vi har ju fått hjälp med det här boendet nu i fyra år, ska ingen hjälpa oss nu?” Eller: ”Vad

³⁴⁴ Jordabalken 12:4, andra stycket (SFS 1970:994). Det är vanligt att kommuner hyr ut bostäder i andra hand med en kort hyrestid eftersom den är relaterad till uppsägningstiden.

händer nu?” Att det liksom blir ett väldigt abrupt slut. (Fokusgrupp november 2020.)

En deltagare i en annan fokusgrupp resonerade om att informationen till hyresgästerna, även om den upprepats ofta, ändå kan ha varit svår att tolka – men att det kanske också varit avsikten, eller oundvikligt:

IPF6-2: För att förebygga stress, tänker jag, så är det viktigt att vara tydlig med vad finns det för alternativ och hur ser det ut. Och sen så förstår jag det här att det inte är möjligt på nåt vis, för att det kan ändras, reglerna kring hur länge dom får stanna. Och då kan man inte skriva fyra år, för helt plötsligt så kanske dom ändrar så det bara blir två år och då har man liksom gett fel information. Så jag förstår ju att det kanske är svårt att vara så tydlig, men jag tänker att om det är möjligt att vara tydligare och förmedla i skrift på ett språk som personen pratar bäst, så hade det varit jättebra. (Fokusgrupp november 2020.)

Det finns alltså inget kontrakt på fyra år eller något skriftligt löfte om bosättning i fyra år, bara muntlig information om att ingen får förbli andrahandshyresgäst hos kommunen mer än högst fyra år.

4.3.3 ”Men om vi inte hittar någon bostad?” – Ovisshet och stress

IPF6-2: Hela processen då, om man säger för familjen, präglas ju av extremt mycket osäkerhet, otrygghet och inga svar på frågor. ”Vad händer när kontraktet går ut?” – ”Det vet vi inte.” – ”Vad får jag för hjälp från socialtjänsten?” – ”Det vet vi inte”. Så man kan väl säga att stress och osäkerhet är något som präglar den här processen. Och vi får vara med på det och får sitta där och inte kunna svara på några frågor. (Fokusgrupp november 2020.)

I enskilda intervjuer och särskilt i de tre fokusgrupperna berättade både bostadsrådgivare och socialpedagoger om hur de försökte motivera hushållen att söka bostad mer intensivt. De hade identifierat flera problem i detta arbete. Ett sådant var att hyresgästerna, trots informationen, inte ville inse att de faktiskt skulle kunna vräkas om de inte har någonstans att ta vägen efter fyra år. Det gällde särskilt den först utvalda gruppen om tretton barnfamiljer som kommit 2016 och som våren 2020 fortfarande var bosatta på Mosippan.

IPF5-3: Där har det varit svårt, för dom var dom första människorna som når fyraårsgränsen. (II: Ja.) Så dom har inte hört att någon annan har flyttat. /.../ dom har hört mycket: ”nej, det kan dom inte, flytta ut er!” /.../ ”Nej, ni kan protestera, ni kan bara sitta kvar! Dom kan inte bara flytta er, ni gör inget fel så att...” Alltså

så. Även om dom har fått information. (II: Ja.) Så det är ett sätt att försvara sig. Det är deras hem. Dom känner sig bekväma att bo där. Såklart, det blir så svårt att bara lämna över. Det är så svårt när man inte har en annan lösning, en bättre lösning. Förstår du? Så det var det att motivera dom att söka: ”för ni kommer inte att stanna kvar, även om ni protesterar kommer ni inte stanna kvar. Det finns andra konsekvenser.” (Fokusgrupp oktober 2020.)

Förutom att de inte sett att någon granne tvingats flytta ut trodde ”i synnerhet barnfamiljerna” att ”eftersom det är barnperspektiv i Malmö stad, kommer dom inte slänga ut oss” (IPF5-1) och de hade därför svårt att tro att de skulle behöva flytta innan de hade någon annan bostad ordnad.

Trots att all berörd personal i tillsynsgruppen, där också socialpedagogerna ingick, intygade att hushållen fått information om fyraårsgränsen ”från dag ett” och att den upprepats vid så gott som varje tillsynsbesök framhöll fokusgruppsdeltagarna att de bostadssökande inte verkade ha förstått vad som gällde och att det var frustrerande att de inte själva kunde lindra oron genom att ge tydliga svar.

IPF7-1: Vi brukar gå igenom varför man sitter här: ”vi sitter ju här för att du kommer att flytta snart”. Och så säkerställa att personen har fått den informationen, och som [deltagare nr 2] säger så är det inte alltid den informationen har framgått jättetydligt, och då kan samtalet mycket handla om det, till exempel: ”Var ska jag bo nästa månad eller om två månader?” eller så. Och då får man informera mycket om vad, vart tar en person vägen till exempel när man inte har tak över huvudet? Vad är socialtjänstens ansvar? och så vidare. (Fokusgrupp november 2020.)

När tillsynspersonalen förklarade att fyraårsgränsen är absolut verkade de inte hänvisa till vare sig chefer eller politiker, men de hävdade naturligtvis inte heller att det var något som de själva hade beslutat om. Därför gick de inte heller in och förhandlade med sina hyresgäster, utan förklarade snarare att det inte gick att tänja på gränsen – utom möjligen när någon skrivit kontrakt på en annan bostad:

IPF5-3: Vi har sagt att vi har kontaktat socialsekreterare och förberett dom att dom ska vara beredda på att den här familjen kommer söka bistånd hos dom när det gäller boendebistånd. Och har ... haft också flera möten med själva familjen och förklarat situationen och att vi inte kan förlänga om dom inte själva har fått ett kontrakt lite tidigare. /.../ För det fanns en möjlighet: om man har fått ett kontrakt innan – typ med inflyttning kanske 15 dagar efter man har bott fyra år och man måste flytta –så kan man avvakta med dom. Man kan vänta, då har man ett kontrakt. Då kan man vara lite flexibel där, enligt chefen. Men har man inte visat

... att man har fått en lägenhet, då kan vi inte ... /.../ Jag har förstått att man är nogga där. (Fokusgrupp oktober 2020.)

De *kan* inte förlänga boendeperioden och familjen *får* inte bo kvar – och om de trots allt skulle få dra över tiden lite om de fått ett förstahandskontrakt får de inte veta det i förväg.

IPF6-2: Men det är inte säkert så. Och det kan man kanske inte säga heller då rakt ut, för då är inställningen att då kanske man inte anstränger sig till det yttersta att hitta nånting. Så man kan väl säga att inte svara på några frågor är taktiken som gäller för dom här familjerna och vi får sitta med och titta på. (Fokusgrupp november 2020.)

Av detta citat liksom av övriga intervjuer framgår att den stress som enligt vissa informanter försvårar bostadssökande, enligt andra bidrar till ett mer aktivt sökande efter bostad. Det var också vad bland andra Moderaterna i Malmö framförde som ett motiv till att halvera den maximala boendetiden för nyanlända i sin motion 2019; att en tidsgräns närmar sig ansågs utgöra ett ”incitament” för att leta efter bostad mer intensivt.

I2: Finns det problem med motivationen hos dom som kommer och ska söka bostad, som snart är på väg ut?

IPF6-1: Nej. Nej, dom gör vad dom kan, dom flesta så.

IPF6-2: Dom är snarare sönderstressade.

IPF6-1: Ja.

IPF6-2: Så extremt stressade. (Fokusgrupp november 2020.)

Eftersom de bosatta nyanlända enligt personalen inte hade något val, måste de också informeras om att de aldrig kunde tacka nej till en erbjuden bostad. Det hade de fått veta vid tidigare placeringar och omflyttningar som förvaltningen initierat, men alla hade inte förstått att det också gällde eventuella bostadserbjudanden från Boplats Syd eftersom de inte kunde räkna med att få nya erbjudanden innan fyraårsgränsen inträdde och inte ens skulle kunna få nödbistånd om de avstått från en möjlighet till boende.

IPF5-3: Jag kan ge exempel på folk som /.../ har fått en lägenhet och visning och dom har tackat nej för lägenheten passade inte dom riktigt. Att köket varit öppet mot vardagsrummet, men det – ”du är i en situation där du bara ska ta en lägenhet, alltså!” Vi försöker förklara så: ”Det är en allvarlig situation du har nu, du kan inte bara välja nu. Du ska bara ha tak över huvudet och det är förstahandskontrakt. Sen i framtiden kan du byta om du vill ha en lite större lägenhet, ett annat område – så kan du byta.” (Fokusgrupp oktober 2020.)

Nu är det inte alltid så lätt att byta till en annan lägenhet (se vidare kapitel 6). Att ha kommit fram i bostadskön och kallats till visning men veta att man är i en sådan akut situation att man måste acceptera lägenheten, hur den än ter sig och var den än är belägen, kan nog betraktas som ännu ett stressmoment. De som inte lyckats få något förstahandskontrakt försöker istället få något i andra hand, men här är det andra saker som kan gå fel.

IPF5-3: Vi har en familj som är kvar som inte har fått en lösning, som flyttar ut första november. Men dom har hittat någon som kan hyra ut, [med] andrahandskontrakt. /.../ Alltså MKB måste godkänna det. (Fokusgrupp oktober 2020.)

Vid privat andrahandsuthyrning räcker det inte med ett avtal med första-handshyresgästen, utan hyresvärden måste skriftligt godkänna både skälen för andrahandsuthyrning och den tilltänkta andrahandshyresgästen. Vi kan se i en anonymiserad hyresgästlista att en trebarnsfamilj hänvisats till att söka nödbistånd just den 1 november 2020, så antagligen godkände inte bostadsföretaget uthyrningen i detta fall.

Ytterligare en svårighet med att förklara vad fyraårsgränsen innebär är att dess status inte är helt klar. Som vi tidigare konstaterat finns det inget explicit dokumenterat beslut om de fyra åren, vare sig som generell princip eller i det enskilda hyresavtalet, där kontraktet löper en månad i taget. Att hyresförhållandet upphör efter fyra år följer inte logiskt av ”överenskommelsen” om att hyresgästen avstår från sitt besittningsskydd i fyra år – det skulle lika gärna kunna betyda att hyresgästen därefter får bo kvar med besittningsskydd.

Enligt fokusgruppsdeltagarna gör stressen och oron över den överhängande risken för bostadslöshet att de sökande kanske inte riktigt förmår att ta till sig praktiska råd och formell information eller agera rationellt när fyraårsgränsen närmar sig – och även om de gör det kan de hamna i akut hemlöshet.

IPF5-1: Alltså dom som hittar själva, dom har vi inga problem med – men dom som inte hittar ... Till exempel en kille, [han] jobbade, pratade jättebra svenska, ville inte ha tolk till mötena och han uppnådde fyraårsgränsen och ut – och han blev vansinnig! Han var jätteambitiös, väldigt optimistisk till att börja med. Sen frågade jag honom: ”Vad kommer du att göra?”, för jag hade hela mitt hjärta för den här människan. Så sa han: ”Nej, jag kommer slänga ut mina möbler nu, jag kommer sova på gatan”. Och av eget intresse så ringde jag tillbaka till honom, när han väl var ute, så frågade jag honom: ”Hur har det gått?” – ”Nej, ingenting. Jag har gått till socialtjänsten”. (Fokusgrupp oktober 2020.)

”Gå till socialtjänsten” betyder i det här sammanhanget att ansöka om bistånd till boende men på sin höjd erbjudas nödbistånd till tillfälligt boende en vecka i taget.

Fokusgruppsdeltagarna verkade också själva bli stressade av att de inte själva kunde svara på vad som skulle hända om de sökande inte lyckades hitta någon bostad när gränsen uppnåtts, och att de inte heller hade några råd att ge dem, inte minst för att de uppfattade socialtjänsten som oförutsägbär.

IPF6-2: Det är ju jättemånga som frågar: ”Men om vi inte hittar nånting då? Om vi inte hittar nånting då?” Och då kan man inte riktigt svara på det. Man bara: ”Ja, jag vet inte vad som händer, man får söka hos socialtjänsten”. Men när det gäller ensamhushållen så är det ju jätteknepiget för där vet man ju att dom kommer att få avslag. Så det man gör då är ju så här: ”Finns det nån soffa du kan sova [på]?”, alltså ”finns det nån kompis du skulle kunna sova hos...?” (IPF6-3: Ja.) ... och så. Och sen så får man ju säga: ”Men står du utan tak över huvudet – du ska inte behöva sova ute under bar himmel! Så står du utan tak över huvudet så, alltså du kan alltid gå och ansöka hos socialtjänsten”. (Fokusgrupp november 2020.)

4.3.4 Vad kommer socialtjänsten att göra?

Förutom problemen med att de bosatta hushållen inte själva hade förstått allvaret med fyraårsgränsen – och därför blev mycket oroliga när de väl insåg att det innebar att de faktiskt måste flytta ut när den inträdde – ansåg flera intervjupersoner och fokusgruppsdeltagare att det var svårt med kontakten med socialtjänsten angående nödbistånd till boende. Som framgått tidigare var den ursprungliga tanken visserligen att hushåll i vissa fall skulle komma att hänvisas till socialtjänsten, men att de i så fall skulle kunna få hjälp där till åtminstone ett tillfälligt boende på halvlång sikt. Men i och med den nya vägledningen om bistånd till boende försvann denna möjlighet. Fokusgruppsdeltagarna uppfattade att socialtjänstens bistånd till hemlösa därmed starkt begränsades, och förvaltningens strikta uppdelning mellan olika verksamhetsenheter gjorde att bostadsrådgivare ställdes inför frågor de inte alls kunde besvara.

IPF6-2: Vad händer med dom som inte hittar? Och då kan man ju absolut ha nån form av samarbete med socialtjänsten, men det bygger ju på att socialtjänsten arbetar på ett annorlunda sätt än vad dom gör idag. Så länge dom har dom här boenderiktlinjerna med uppdelningen strukturellt hemlösa och socialt hemlösa, så tänker jag att det samarbetet spelar liksom ingen roll, för då kommer dom här familjerna ändå inte kategoriseras som en grupp som man kommer hjälpa. Så då

kan man ju – vad ska man då samarbeta kring? Det vet inte jag. (Fokusgrupp november 2020.)

Att de inte heller kunde påverka socialtjänstens handläggning efter det att barnfamiljer berättat om sin oro och sina svårigheter var ytterligare ett problem, förklarade samma fokusgruppsdeltagare:

IPF6-2: Riktlinjerna för boendebistånd som är framtagna i Malmö stad står över [barnperspektivet]. Och vi får inte heller, har fått besked om att vi inte längre ska göra avvikelser [i digital plattform för avvikelshantering] när vi upplever att barn far illa. (II: Inte?!) Nej. Helst inte. /.../ för vi ska samarbeta med socialtjänsten och det ska inte bli en dålig stämning.

Ett bekymmer i samarbetet med socialtjänsten som togs upp i flera fokusgrupper var att fyraårsgränsen inte togs på allvar inom avdelningen Ekonomiskt bistånd och boende (EBB), som ansvarade för hemlöshetsfrågor.

IPF7-2: Jag kan säga att socialtjänsten, många på socialtjänsten – och nu pratar jag inte om individerna, alltså, [utan om] systemet – där kände man ju inte [till], alltså man trodde ju inte ens på att dom skulle flytta ut, att dom inte får bo kvar. (Fokusgrupp november 2020.)

Detta påverkade bland annat möjligheterna att få s.k. hyresintyg från vissa av EBB:s enheter för ekonomiskt bistånd, alltså ett meddelande till en eventuell hyresvärd om att hyran för en viss lägenhet godkänns som utgift om hushållet uppbär försörjningsstöd. När hushållets nuvarande bostad hade en *lägre* hyra ville handläggarna ibland inte genom sådana intyg uppmuntra flyttning till en dyrare lägenhet. Dessutom hade handläggarna vid socialtjänstområdena lite olika rutiner och gjorde olika bedömningar i denna typ av ärenden.

IPF5-1: Jag ville bara tillägga detta med kontakten med socialtjänsten: det går inte alltid smidigt till heller. Alltså det handlar om hyresintyg, vissa [handläggare] skriver det direkt när klienten kräver det, vissa andra vill att man ska vara på visning och ta med sig underlaget och då skriver socialsekreteraren hyresintyget. Så det känns som om alla inte är på samma plan och dom har inte samma ändamål – dom är bara intresserade av att ge människor försörjningsstöd och inget annat. (Fokusgrupp oktober 2020.)

Ett annat problem som togs upp var att dessa hyresgäster skulle få sämre eller irrelevant rådgivning om de hänvisades till nödbistånd och de villkor som gällde för att få logi en vecka i taget. En bostadsrådgivare sade sig vara mer

utförlig i sin information om hur bostadsmarknaden och olika hyresvärdar fungerar, och brukade också upplysa om vad kommunens socialtjänst kräver.

IPF5-X: Jag berättar hur socialtjänsten fungerar, vad som dom behöver göra för att dom ska få ett bistånd varje månad eller varje vecka, exempelvis. Jag säger: ”Det förväntas att du ska söka 15 lägenheter och dom ska helst vara utspridda” och sen är det också mitt ansvar att berätta för dom: ”Även om du söker en bostad, en villa, i Lund så kan du inte få den här lägenheten för du har inte inkomst eller pågående försörjningsstöd i den kommunen”. /.../ Så det är lite slöseri av tid, så att säga, att söka en lägenhet i Lund när du inte får det. Men socialtjänsten blir nöjd om dom ser att du har sökt lägenheter överallt i Sverige, inte bara i Skåne, så nu har du rätt till bistånd [i Malmö]. (Fokusgrupp oktober 2020.)

Den skarpa gränsen mellan olika avdelningar och enheter inom ASF i Malmö har förvånat oss. Åtminstone under den tid vi följde verksamheten med anvisningsboende rådde strikt sekretess mellan enheten Etablering och rådgivning, som tillhörde avdelningen Boende, tillsyn och service (BTS) å ena sidan, och avdelningen Ekonomiskt bistånd och boende (EBB), som ansvarade för bistånd och nödbistånd till boende för hemlösa, å den andra. Därför fanns det ingen möjlighet för dem som arbetade med anvisade nyanländas boende och utflyttning inom BTS att följa upp vad som hände deras hyresgäster efter utflyttningen. EBB vägrade i sin tur att befatta sig med frågor innan ett ärende formellt öppnats hos dem, och i den här situationen görs det först när hushållen infinner sig hos dem som hemlösa. Det bidrog till att de som inte lyckats få någon bostad inom fyra år kom att hållas i absolut ovisshet om framtiden till den dag då de faktiskt flyttat ut.³⁴⁵ Att erbjuda direkta kontakter med anvisade nyanlända *före* utflyttningsdagen var således inte aktuellt för EBB, eftersom de inte aktualiserades i ”systemet” förrän de stod utan tak över huvudet.

En annan konsekvens av den strikta uppdelningen är att respektive enhet håller hårt på sina egna principer och rutiner och därför inte verkar kunna komma överens om lösningar för dem som riskerar hemlöshet. När socialtjänsten i andra fall ställs inför att ett hushåll riskerar avhysning vidtas ”vräkningsförebyggande” åtgärder, som bl.a. kan innefatta förhandlingar med hyresvärderna om exempelvis förlängd uppsägningstid, återtagande av uppsäg-

³⁴⁵ Vid uppföljande kontakter efter fokusgruppsintervjuerna har vi fått veta att detta delvis förändrats, så att det är möjligt att *förhandsinformera* mottaget inom EBB om en familj som blir hemlös vid utflyttningen, men att vidta aktiva åtgärder innan hemlösheten är ett faktum är fortfarande inte aktuellt.

ning, att kommunen övertar kontraktet i första hand eller att hyresvärden ordnar en ersättningsbostad. Hur detta ordnas när de bosatta nyanlända sägs upp av kommunens Lägenhetsenhet utvecklas mer i avsnitt 6.2.2. Men som framgått ovan är fyraårsgränsen inte förhandlingsbar och Etablering och rådgivning har varken som enhet inom ASF eller som hyresvärd något ansvar för de uppsagda hyresgästerna. Förutom att hushållen saknar besvärsmöjlighet eller möjlighet att argumentera för sin sak inför dem som är ansvariga för besluten, blir dessa hushåll inte föremål för individuella bedömningar, vilket de rimligen skulle ha blivit om besluten fattats enligt socialtjänstlagen. Ytterligare ett problem är att barnperspektivet inte aktualiseras vid uppsägning av familjer från bostaden.

4.4 Avslutande diskussion

Att Malmö kommun skulle erbjuda de anvisade nyanlända bostäder i högst fyra år var till en början inte kontroversiellt eller föremål för politisk debatt. Fullmäktigebeslutet togs redan i maj 2016, då bosättningslagen relativt nyligen trätt i kraft, i anslutning till att en rad andra förhållanden klargjordes för att organisera bosättningen av de 488 nyanlända individer som Migrationsverket skulle anvisa till Malmö samma år. Det skulle ordnas bostäder och anställas personal och fattas beslut om resurs- och ansvarsfördelningen mellan olika nämnder. Fyraårsgränsen var bara en detalj i en flera sidor lång tjänsteskrivelse från Stadskontoret och nämndes inte uttryckligen i beslutsprotokollen vare sig i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. I tjänsteskrivelsen gavs två argument för den aktuella tidsgränsen. Dels ville man undvika att hyresgästerna fick besittningsskydd, eftersom hyresnämnden inte förväntades acceptera att besittningsskyddet avtalades bort mer än fyra år, dels antogs tre-fyra års kötid vara tillräckligt för att de skulle få en egen bostad i första hand genom Boplats Syd. Ett tredje argument, som nämndes i några av våra intervjuer, var att fyra år sedan länge var den maximala boendetiden i genomgångslägenheter för hemlösa i Malmö, även om det i och för sig fanns de som bott kvar längre.

Det övergripande argumentet för att enbart erbjuda tillfälliga bostäder åt anvisade nyanlända var i Stadskontorets skrivelse från våren 2016 ”den stora bostadsbristen i Malmö”. Den låga andelen nyanlända som kommunanvisa-

des medan mottagandet ännu byggde på frivilliga överenskommelser förklarades av Boverket i mars 2015 just med den svåra bostadsbristen:

Inflyttning på egen hand till kommuner med få lediga bostäder innebär oftast trångboddhet och påtvingade flyttkaruseller. Osäkra bostadslösningar gör att det blir svårt för nyanlända att fullt ut engagera sig i etableringsinsatserna, vilket i sin tur kan hindra ett snabbt inträde i samhällslivet, samt bromsa inträdet på arbetsmarknaden.³⁴⁶

Men regeringens två samordnare för kommunalt flyktingmottagande hade redan året före i sin rapport till regeringen visat att vissa kommuner som hänvisar till bostadsbrist när anvisning av nyanlända förs på tal har funnit bostadslösningar för *andra grupper eller individer*.³⁴⁷ Att bostadsbrist gärna anförs som argument för att inte ta emot nyanlända kan enligt bostadsforskarna Gunnar Myrberg och Sara Westin bero på att detta skäl framstår som politiskt legitimt.³⁴⁸ De genomförde hösten 2011 en omfattande enkätstudie till flyktingsamordnare i landets samtliga kommuner (svarsfrekvens 70 %) för att bland annat undersöka i vilken omfattning och på vilket sätt som kommuner uppfattade bostadsbrist som ett problem vid bosättning av nyanlända. Totalt 47 procent ansåg att bristen på bostäder var den enskilt största faktorn som försvårade flyktingmottagandet, medan 25 procent ansåg att den egna kommunens goda tillgång på bostäder ”gör mottagandet av nyanlända lättare eller till och med mycket lättare”.³⁴⁹ Brist på allmännyttiga hyreslägenheter i kommunen och hyreslägenheter allmänt sett var enligt 35 procent av respondenterna två av de största problemen när det gällde deras möjlighet att ta emot nyanlända.³⁵⁰

Efter det att bosättningslagen trätt i kraft har bostadsbrist blivit det vanligaste argumentet för en restriktiv bosättningspolitik med strikt tidsbegränsat boende, enligt Emma Holmqvist, Kristoffer Jutvik och Gustav Lindén. Samtidigt framhåller de att bristen på bostäder inte nödvändigtvis är liktydigt med en restriktiv hållning gentemot nyanlända. I själva verket finns det kommuner med bostadsbrist som ändå tillhandahåller permanenta bostäder (förstahands-

³⁴⁶ Boverket 2015, *Nyanländas boendesituation – delrapport*, s. 8.

³⁴⁷ Hedberg & Stjernkvist 2014, *Slutrapport – regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande*.

³⁴⁸ Myrberg & Westin 2016, Bostadsbrist som problem vid bosättning av flyktingar – hur ser kommunerna på frågan?, s. 82.

³⁴⁹ Myrberg & Westin 2016, s. 87.

³⁵⁰ Myrberg & Westin 2016, s. 88.

kontrakt). Författarna drar slutsatsen att politiken på lokal nivå inte alltid handlar om bristen på bostäder utan snarare om ”ett mål att förhindra bosättningen av ’oönskade’ befolkningssegment som saknar förmåga att skaffa bostäder på egen hand”.³⁵¹ Omvänt har vi noterat att en kommun som Staffanstorps, som gjort sig känd för ett extremt restriktivt förhållningssätt till anvisade nyanlända, som ofta placerats i delade husvagnar under högst två år, i BME år 2022 angav att det rådde ”balans på bostadsmarknaden” för nyanlända självbosatta.³⁵²

Även om det inte uppfattades som kontroversiellt att begränsa boendetiden för anvisade till fyra år kom den valda bosättningsperioden att ifrågasättas när först Sverigedemokraterna, sedan Moderaterna i två motioner, 2018 respektive 2019, istället föreslog en tvåårsgräns. Båda hänvisade till domar som slagit fast att Lidingö kommuns beslut att säga upp nyanlända efter två år inte stred mot bosättningslagen, eftersom den varit så vag på denna punkt. Båda dessa motioner avslogs av kommunfullmäktige (i februari respektive september 2019), men eftersom den rådande fyraårsgränsen nu omtalades och försvarades i beslutsmotiveringarna finns det fog för att anta att fyraårsgränsen härigenom till slut blev politiskt förankrad. Kanske blev den därmed också mer befäst än tidigare, eftersom ingen förvaltning eller nämnd och inget parti tycks ha föreslagit en förlängning av tidsgränsen, än mindre permanenta bostäder.

ASN anförde i sina två remissvar om motionerna till kommunfullmäktige båda de tidigare huvudargumenten för att behålla fyraårsgränsen, men i Stadskontorets skrivelser och i beslutsmotiveringarna togs nu bara kötidsskålet upp. Argumentet att besittningsskydd inträder efter fyra år som kommunens hyresgäst är inte heller giltigt, om hushållet bytt adress under den tidsperioden, vilket de allra flesta anvisade bosatta i Malmö har gjort pga. omflyttningar mellan olika fastigheter på ASF:s initiativ (se ovan kapitel 3). Vi har reagerat på den felaktiga tolkningen av hyreslagens bestämmelse om besittningsskydd³⁵³ och antaganden om Hyresnämndens syn på den. Trots att ASF och ASN uppenbarligen vet att besittningsskydd bara gäller eller kan

³⁵¹ Holmqvist, Jutvik & Lidén 2022, Resilience in Local Housing Policy? Liberal or Restrictive Policy Stances Among Swedish Municipalities Following the Great Migration in the Summer of 2015, s. 11 (vår översättning av citatet).

³⁵² Vilket kan bero på att denna kommun enligt Migrationsverkets statistik bara hade tre självbosatta nyanlända år 2021.

³⁵³ Jordabalken 12:46, första stycket (SFS 1970:994).

avtalas bort för en viss lägenhet, inte en viss hyresvärd, och att Hyresnämnden i vissa fall kan medge att ett besittningsskydd avtalas bort för ytterligare en period för samma bostad, har ASN och förvaltningen fortsatt att använda detta argument för en fyraårsgräns i skrivelser till nämnder och fullmäktige. Andra kommuner i Skåne som tillämpar en fyraårsgräns har utvecklat en annan praxis för att undvika att hushållen sägs upp till hemlöshet, och i Göteborg har man skapat särlösningar för barnfamiljer som annars skulle hänvisas till att söka nödbistånd.

När det första beslutet om hur och hur länge anvisade nyanlända skulle bosättas hade ASF:s nu gällande vägledning om bistånd till boende ännu inte utarbetats, men när ASN i juni 2019 yttrade sig över M-motionen hade den varit i kraft i fyra veckor. Vägledningen innebar bl.a. att strukturellt hemlösa inte skulle kunna få andrahandskontrakt med kommunen men hade ännu inte fått några observerbara konsekvenser för praktiken. I våra första intervjuer med olika tjänstepersoner hösten 2018 och våren 2019 var det uppenbart att ingen av dem trodde att någon skulle vara tvungen att lämna anvisningsboendet efter fyra år om de inte hade någonstans att ta vägen; inga skulle vräkas eller ”sättas på gatan”, åtminstone inte barnfamiljer, om de inte lyckats hitta en bostad inom den föreskrivna fyraårsperioden. Antingen väntade man sig inte att fyraårsgränsen skulle vara så absolut, eller också räknade man med att socialtjänsten i sådana fall skulle ordna ett rimligt alternativ. I såväl Lund och Helsingborg som Göteborg, som också har en fyraårsgräns, förefaller man ha hittat sådana lösningar, men inte i Malmö.

Med tiden stod det dock klart att inte alla bosatta hushåll skulle kunna få förstahandskontrakt inom fyra år, och det var upprinnelsen till det projekt med utökat stöd för bostadssökande, som initierades av enheten Etablering och rådgivning i början av 2020 och som kommer att avhandlas i kapitel 5. Här har vi dock lyft ett antal exempel på hur socialpedagogers och bostadsrådgivares informerat hyresgästerna om fyraårsgränsen och vilka problem som de då stött på. Erfarenheten var att många av de bosatta, trots kontinuerliga och återkommande informationsinsatser, inte hade insett att de måste flytta ut senast efter fyra år. Hyresgästerna hade bl.a. anfört att de inte brutit mot hyreskontraktet, att Malmö stad har ett barnperspektiv och att det vore orimligt att sätta en barnfamilj på gatan. Men såväl ledningen som personalen vid ASF har konsekvent framhållit att fyraårsregeln måste hållas. Det verkar dock inte som om de berörda hushållen har fått någon skriftlig information

om detta på sitt modersmål. Inte heller framgår det av kontraktet (som är på svenska) att det gäller i högst fyra år, bara att det gäller en månad i taget och att uppsägningstiden är en vecka. Att besittningsskyddet avtalas bort i fyra år är ett villkor för andrahandskontraktet men att det betyder att hyresförhållandet därefter *upphör* är inte självklart för hyresgästerna. Det skulle ju också kunna betyda att de därefter får besittningsskydd.

I fokusgrupperna med bostadsrådgivare och socialpedagoger framhölls att dessa hyresgäster, när de väl förstått att de ovillkorligen kommer att sägas upp från sina boenden även om de inte hittat någon annan bostad, blev ”sönderstressade” och att deras oro och frågor om vad som skulle hända ibland kunde överskugga arbetet med att söka bostad. Ovissheten om vad socialtjänsten skulle erbjuda respektive kräva av dem den dag de stod utan bostad, vilket ingen kunde ge dem besked om, förvärrade oron än mer.

En reflektion över detta dilemma rör betydelsen av att arbetet i stort är baserat på att ge och ta emot och tolka information och anvisningar som i de flesta fall bara meddelas *muntligt* (även om de tretton barnfamiljerna på Mosippan fick brev om detta, se kapitel 5!). Det gäller inte bara de anvisade bosatta, utan också de anställda i enheten. Det finns många exempel på hur fokusgruppsdeltagare och intervjupersoner berättat för oss hur de ”fått till sig”, ”fått besked om” eller ”blivit tillsagda” att agera på ett visst sätt (eller att sluta göra det), ofta utan att ha fått sådana uppdrag och information skriftligt. Ändå verkar det vara lika giltigt hur det än är formulerat. Det försvårar för oss, eftersom vi egentligen inte vet hur olika politiker, chefer och professionella uttryckt sig och än mindre vad de faktiskt har avsett. Det finns sannolikt en parallell i hur bostadsrådgivare och socialpedagoger i sin tur informerar de anvisade nyanlända om vad bosättningslagen innebär, vad de måste göra och vad som händer om de inte gör det, eller inte lyckas. Att dessa hyresgäster inte har svenska som modersmål och inte kan förväntas känna till den unika, svenska modellen att kommuner hyr ut bostäder i andra hand under en begränsad tid ökar naturligtvis risken för missförstånd.

När vi närmare undersökte hur ”bosättningslagen” användes i intervjuutsagorna var det tydligt att termen inte bara syftade på själva lagen, utan på den kommunala verksamheten och dess rutiner för bosättning, och på personalen, bostäderna och kontrakten som inbegreps i denna verksamhet. Den kunde också innefatta de lokala reglerna om exempelvis maximal boendetid. Hur ska man se på den här lokala tolkningen av en lag, som egentligen regle-

rar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för vissa nyanländas boende och där avsikten enligt propositionen³⁵⁴ var att kommunerna skulle erbjuda permanenta bostäder? Att lokala (kommunala) beslut och anvisningar verkar tillskrivas samma eller t.o.m. större dignitet än den faktiska lagstiftningen och avsevärt större vikt än exempelvis dess förarbeten är oroväckande, liksom att intresset för att följa upp, utvärdera och utveckla lokala bestämmelser är så pass svagt på kommuncentral nivå.

Även om en rad kommuner sedan 2019 infört ett slags miniminivå för det kommunala ansvaret för bosättningen av anvisade nyanlända syns nu enligt länsstyrelserna i de flesta län en utveckling mot uppmjukning av tidsgränser och en ökad satsning på att erbjuda denna grupp permanenta boendelösningar i den egna kommunen.³⁵⁵ Vi har däremot inte sett någon sådan tendens i Malmö. Två andra större kommuner i Skåne använder också en fyraårsgräns, men i den ena (Helsingborg) är normen övergång till förstahandskontrakt, alternativt ett långsiktigt kommunalt kontrakt, och i den andra (Lund) undviker man åtminstone att låta hyresgästerna flytta ut till hemlöshet.

I många kommuner hanteras bosättningen av nyanlända integrerat med bostadsförsörjningen till hemlösa. Det betyder i allmänhet att socialtjänstlagens grundprinciper om individuella bedömningar, barns behov och besvärsmått gäller generellt även för bosatta nyanlända. En möjlig förklaring till skillnaden mellan hur Malmö och vissa andra kommuner tolkar en politiskt bestämd tidsgräns skulle alltså kunna vara organisatorisk. Här finns det i sin tur tre förhållanden som kan spela in, nämligen verksamhetens organisatoriska placering, antalet anvisade och organisationens storlek. För att börja med det första: när bosättningsverksamheten sorterar under socialtjänsten, som normalt arbetar enligt socialtjänstlagen, där individuella behovsbedömningar och barns prioritet är några av grundpelarna, faller det sig kanske mer naturligt att göra undantag exempelvis för en barnfamilj som annars riskerar att gå ut i hemlöshet. I ett antal kommuner är det bostads- eller integrationssamordnare som är utbildade socionomer och tidigare arbetat inom individ- och familjeomsorg som i direktkontakt med hyresgästerna planerar och verkställer eventuella flyttningar och som också har en viss delegation på att hantera sådana frågor. I Malmös fall har besluten fattats på distans och verkställts av

³⁵⁴ Prop. 2015/16:54, s. 18.

³⁵⁵ Länsstyrelsen Värmland 2022, s. 12.

socialpedagoger och särskild tillsynspersonal som inte har haft någon delegerad beslutsrätt i enskilda fall.

En annan faktor som kan ha haft betydelse är det initialt stora antalet anvisade nyanlända i Malmö, vilket skapat ett behov av en tydlig och rationell organisering av bosättningen. Kommuntalet var 488 år 2016 och som framgick av kapitel 3 förväntade sig kommunen ytterligare över 600 anvisade år 2017. Även om kommuntalet för det året stannade vid 408 och sedan sjönk drastiskt kan det ha skapat en känsla av att man måste planera för en omsättning av hyresgäster. Mot detta talar jämförelsen med dels Göteborg, som tagit emot mer än tre gånger så många anvisade, dels Lund, som under de första fem åren tagit emot avsevärt fler nyanlända för bosättning än Malmö även i absoluta tal. Båda dessa kommuner har med tiden mjukat upp sina fyraårsgränser något. Malmö har däremot inte i något avseende mildrat sina regler sedan kommuntalen drastiskt sänktes från och med 2018, trots att ett stort antal bostäder för nyanlända har frigjorts. Det har medfört att ett relativt stort antal barnfamiljer efter fyra år i anvisningsboende tvingats söka nödbistånd till boende.

Ytterligare en tänkbar förklaring till att Malmö hållit så hårt på sin fyraårsgräns är det politiska ointresset för frågan inom ASN och de långa beslutsvägarna inom förvaltningen. I Göteborg har den berörda förvaltningen, Fastighetskontoret, fört upp frågan om stadens fyraårsgräns och förslag till lösningar för barnfamiljer som inte lyckats få bostad och det har tagits politiska beslut i den närmast ansvariga nämnden (Fastighetsnämnden) som underlättat situationen något för denna grupp nyanlända. Fastighetskontoret i Göteborg publicerar också en årlig rapport om anvisning och förvaltning av bostäder till hushåll med särskilda behov, däribland anvisade nyanlända. Något motsvarande förekommer inte i Malmö kommun avseende denna kategori, som tycks vara en politisk icke-fråga. Enskilda tjänstepersoner på sektions- och enhetsnivå har visserligen försökt ta initiativ för att förlänga boendesituationen för nyanlända barnfamiljer, men frågan har inte förts vidare av förvaltningsledningen till den politiska nämnden (ASN), och här är det dessutom kommunfullmäktige som beslutar. Vi vet inte varför, men vi har kunnat konstatera att fyraårsgränsen och vad den innebär i alla fall inte nämns i protokollen från vare sig stadens övergripande förvaltningschefsgroup eller ASF:s ledningsgroup under åren 2016–2021. Något förslag till uppmjukning

av reglerna, exempelvis med hänvisning till barnkonventionen,³⁵⁶ har inte heller lyfts till nämnden eller dess utskott.

³⁵⁶ Ett barnperspektiv eller att barns behov ska prioriteras i det sociala arbetet har i decennier varit en ledstjärna för socialt arbete. FN:s barnkonvention om barnets rättigheter inkorporerades i svensk lagstiftning i januari 2020 (SFS 2018:1197), men som några socialsekreterare påpekade för oss i ett delprojekt om handläggningen av nödbistånd påverkade det inte ASF:s löpande arbete med strukturellt hemlösa barnfamiljer.

5. Tillsyn och stöd/utökat stöd till bosatta nyanlända

Redan i den första planeringen av bosättningen av anvisade nyanlända berördes deras stödbehov. I detta kapitel ger vi en övergripande bild av hur, och med vilka personalresurser, kommunen organiserat tillsyn och stöd för anvisade nyanlända från och med 2016, samt hur den involverade personalen beskriver sitt faktiska arbete med stöd/utökat stöd i bostadssökande. Redogörelsen bygger på enstaka dokument men framför allt på en rad enskilda intervjuer med anställda i olika funktioner 2018–2022 och de tre fokusgruppsintervjuer som genomfördes i oktober och november 2020 med socialpedagoger och bostadsrådgivare.

Under arbetets gång har nya frågor väckts, såsom vad som lagts i begrepen ”tillsyn” respektive ”stöd” från 2016 och framåt, och vad ”utökat stöd” inneburit enligt olika informanter. Har det utökade stödet främst syftat till att få de anvisade att flytta ut i tid eller har det också innefattat annat? Vi har naturligtvis också haft ambitionen att undersöka hur det utökade stödet till bostadsanskaffande varit utformat och utvecklats över tid.

Kapitlet är indelat i fyra avsnitt förutom sammanfattningen. I avsnitt 5.1 försöker vi identifiera skillnaden mellan tillsyn och stöd i den aktuella enheten. I avsnitt 5.2 har vi velat ringa in vad som menas med ”grundläggande stöd”. Avsnitt 5.3 handlar om ”utökat stöd” i två olika projekt som delvis finansierades av Länsstyrelsen Skåne. Avsnitt 5.4 är det mest omfattande och redovisar vad som framkommit i enskilda intervjuer och fokusgrupper om utökat stöd till bostadsanskaffning inför fyraårsgränsen. Kapitlet avslutas med en sammanfattning och diskussion i avsnitt 5.5.

5.1 Teknisk tillsyn och praktiskt stöd

I kommunfullmäktiges beslut 26 maj 2016 om bosättningsprocessen fastslogs att Sociala resursnämnden (SRN) skulle ansvara för mottagandet av anvisade nyanlända, inklusive att beställa boenden hos Tekniska nämnden och ”ge

praktiskt stöd till målgruppen”.³⁵⁷ Kommunstyrelsen hade tre veckor tidigare föreslagit detta samt beviljat medel till fyra nya tjänster vid SRN för att genomföra mottagandet i enlighet med en tjänsteskrivelse från Stadskontoret.³⁵⁸ Det gällde en samordnartjänst och en administrativ tjänst samt:

Två boendestödjtjänster. I uppdragen ryms uppgifter såsom att följa upp och ha motivationssamtal med de boende, ge information och vägledning samt stödande insatser för anskaffning av permanent bostad. I tjänsterna ryms också praktiskt stöd till den nyanlände i samband med bosättning samt att utrusta lägenheterna med basutrustning.³⁵⁹

Det framgick också att SRF eller nämnden parallellt skulle söka medel från Länsstyrelsen ”avseende samordnartjänsten och ytterligare en tjänst placerad på Fastighetskontoret för att förstärka deras lokalförsörjningsavdelning”. Men det var boendestödjtjänsterna som skulle arbeta med det praktiska stödet och redan då ingick ”stödande insatser för anskaffning av permanent bostad”.

När vi genomförde de första intervjuerna om Malmös bosättning av nyanlända i slutet av 2018, hade ungefär 800 individer tagits emot för bosättning i staden. Vi var redan då intresserade av i vilken mån och på vilket sätt ASF erbjöd stöd till anvisade nyanlända. En tjänsteperson vid enheten Etablering och rådgivning förklarade:

IPA2: Vi har då till uppgift att ta emot personerna, ta emot deras anvisning, pappret som kommer, ta emot personerna och placera dom i en bostad och tillhandahålla ett visst stöd när dom finns i den här bostaden. På vår enhet finns också det som idag heter Invandrarservice, efter nyår Integrationscenter, som ansvarar för att erbjuda samhällsintroduktion till alla personer som får uppehållstillstånd och som bor i Malmö. (Intervju december 2018.)

Enligt en annan företrädare för den berörda enheten kom man på ett tidigt stadium överens om att inte betrakta de nyanlända som klienter i behov av stöd utan som *hyresgäster*.

IPA14b: Vi definierade ganska tidigt också: hur ska vi se på den här målgruppen? Ska vi se dom som sjuka människor? Ska vi se dom som flyktingar? Eller ska vi

³⁵⁷ Kommunfullmäktige 2016-05-26, § 132.

³⁵⁸ Kommunstyrelsen 2016-05-04, § 205; Stadskontoret 2016, *Bosättningsprocess för nyanlända som anvisas enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare* (inför KS sammanträde). Se ovan kapitel 4.

³⁵⁹ SRF 2016, *Behov av bostäder utifrån lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*, s. 6.

se dom som hyresgäster, som klarar av, som inte behöver kontinuerliga insatser? /.../ Och där var jag ganska tydlig med mina medarbetare: Vi är inga socialarbetare, utan vi är tillsynspersonal. Så där måste vi vara extremt tydliga mot hyresgästerna. Är dom missnöjda så är det det som erbjuds. Vill man tacka ”nej” så är det ett nej, då får man hitta en egen bostad. Så det var oerhört viktigt, [att vara] tydliga där och jag tror att det var också, då i alla fall, ett vinnande koncept. Kanske inte nu längre, vi har gått in i ett annat paradigmskifte nu, från främjande till förebyggande. Vi ser – det finns andra behov än vad vi såg i början. I början var uppdraget att bara ta emot. (Intervju mars 2019.)

Anledningen till att de kommit att tänka om var att många av de nyanlända som bosattes visade sig ha problem med PTSD eller andra svårigheter, och att det kollektiva boendet med gemensamma badrum och kök i vissa fall kunde leda till problem.

De anställda som skulle ge visst stöd, och som också berättade att de vid sina möten med hyresgästerna ägnade tid åt att ge råd och hjälp med kontakter med olika instanser, definierades dock som tillsynspersonal. Redan från början ingick det i deras arbetsuppgifter att kontrollera inte bara rummets eller lägenhetens skick, utan också att de bosatta hade tecknat hemförsäkring och registrerat sig och betalat den årliga köavgiften hos Boplats Syd (BPS) – samt att inpränta i dem att kommunen ansvarade för deras boende i högst fyra år.

IPA2: Vår tillsynspersonal, som de heter, satt på Sege Park och hade sina kontor där. Det är gamla hus så propparna gick jämt och ständigt och då infördes ett självförvaltningssystem så att en person för varje byggnad blev ansvarig för liksom lite mindre sysslor, bland annat propparna. (Intervju december 2018.)

Även om meningarna har varit delade om boendet på Sege Park och långt ifrån alla hyresgäster var nöjda med det, har några intervjupersoner berättat att flera av de nyanlända männen trivdes bra där trots den låga standarden eftersom de uppskattade den låga hyran och kontakten med tillsynspersonalen. ”Det har varit konflikter, men vi har ju haft aktiv personal och man har kunnat vända sig till vår personal” (IPA2). Samtidigt var det många som blev besvikna när de upptäckte att den lägenhet de förespeglats av Migrationsverket bara var ett rum i en korridor och att de måste dela toalett och dusch med 15–20 andra; i början fanns inte ens ett gemensamt kök. Det antogs vara en orsak till att ett antal av de anvisade aldrig flyttade in eller lämnade rummet efter en kort tid. Ingen av de anställda verkade veta vart eller till vad de flyttade (se vidare avsnitt 6.1.2). En av de anställda i tillsynsgruppen berättade:

IPA12: Skicket på byggnader och boendeform gjorde att tillsynen var inte så noggrann kanske, alltså sedan plus att vi hade kontoret där, så vi var på plats varje dag. Så vi bestämde vissa datum med våra hyresgäster – ”den dagen gör vi tillsyn i hela den byggnaden” – men fram till den dagen var vi där tre gånger om dagen ändå. Så vi hade ändå koll på vad som hände i byggnaden men formellt ... kanske gjorde vi inte det lika formellt som vi gör det idag. Idag gör vi det mer formellt. Då hade vi mer en närvaro än tillsyn. (Intervju februari 2019.)

Men tillsynen definierades ändå som ”teknisk”, vilket en chef i november 2018 definierade som kontroll av ”att man sköter lägenheten och sen tittar man även på att dom betalar hyran, att man har hemförsäkring, och man kan säga att det är lite boendestöd väldigt light” (IPA1). Det bekräftades av andra intervjupersoner:

IPA2: Förutom för Sege Park så finns inte den sociala kopplingen. Det finns ingen som är ”din person som du kan ringa till” eller så, utan ... när du blir placerad i en lägenhet då får du sen, du ska ha teknisk tillsyn var tredje månad. I nya MKB-lägenheter så är det varje månad och sen så – det beror lite på hyresvärden. Generellt är det väl var tredje månad. Däremellan har vi ingen kontakt med den hyresgästen. /.../

De andra hyresgästerna [som inte bor på Sege Park] har vi knappt haft någon kontakt med efter dom har flyttat in där, utan då har det ju varit tillsynsbesöken. Och det har... organisationen med de tre tillsynspersonal som har funnits har inte mäktat med det. För det har också varit dom som har haft mottagandet, så tillsynen har inte riktigt skötts så som den skulle. (Intervju december 2018.)

Hyresgästernas reaktioner varierade, några hade enligt tillsynspersonalen ”missuppfattat syftet med tillsynen” och ”tror att det är någon slags husrannsakan”, medan andra ”säkert önskat att vi besökte dem oftare” (IPA13, februari 2019).

En stor del av tillsynspersonalens arbetstid upptogs också de första åren av att dels ta emot anvisade nyanlända när de flyttade in i sina bostäder, dels bistå vid de återkommande omflyttningarna mellan olika kategoribostäder och lägenheter.

IPA8b: I början när tillsynsuppdraget liksom skulle starta, så blev det väl inte mycket tillsyn gjort egentligen, utan då – för att tillsynspersonalen var ute och stöttade på olika andra sätt. Och det var runtflyttningar och ja, det var massa saker, nån som inte fixade det och nån som behövde hjälp med det och sådär. (Intervju juni 2019.)

För tillsynspersonalen har alltså andra arbetsuppgifter, däribland stöd, men också att ordna med ut-, in- och omflyttningar av hyresgästerna, periodvis inkräktat på eller överskuggat den ”tekniska” tillsynsuppgiften. För oss har det förblivit oklart om ”stöd” egentligen var det som tillsynspersonalen gav i samband med sin ”tekniska tillsyn” av bostäderna för de anvisade nyanlända eller om det var något annat, eller mer. Sammantaget får vi intrycket att tillsynen för de familjer som bodde lite utspritt i Malmö bara genomfördes var tredje månad – vilket vanligen var vad man lovat fastighetsägarna – och ibland inte ens så ofta. I vissa av MKB:s lägenheter genomfördes tillsyn varje månad, medan det kunde vara betydligt tätare informella kontakter med många av dem som bodde i Sege Park.

5.2 ”Grundläggande stöd”

Den 16 oktober 2020 fastställde ASF en vägledning om ”grundläggande stöd till hushåll med insats boende” för verksamheter inom avdelningen Boende, tillsyn och service (BTS), ”vars arbetsuppgifter omfattar stöd i bostadssökande till hemlösa hushåll”:

De verksamheter i BTS som i sitt arbete utför teknisk tillsyn ska utöver det uppdraget erbjuda grundläggande stöd enligt denna vägledning till de hushåll som inte omfattas av insatser med bosocialt stöd.

Boende för anvisade nyanlända ingår visserligen i denna avdelning men hyresgästerna definieras inte som hemlösa, så vägledningen gäller till synes inte för arbetet med dessa. Men flera av de insatser som listas i den känns igen från beskrivningar av arbetet med de anvisade nyanlända:

Utförarverksamhet ska vid behov hjälpa till med:

- Att ge information om t.ex. bostadsrådgivningen, integrationscenter, budget och skuldrådgivningen, socialtjänstens olika mottagsfunktioner och Boplats Syd.
- Att lämna information om kontaktuppgifter till hyresvärdar.
- Att hänvisa till Bostadsrådgivningen för registrering på Boplats Syd, informera och att säkerställa att klienten har kunskap om hur man söker bostad.

- Att ge digitalt stöd och information för att till exempel söka bank-ID, skapa e-postkonto eller autogiro.
- Att vara behjälplig med adressändring och hemförsäkring
- Att omgående informera ansvarig handläggare om hushållet har behov av stödinsatser som inte omfattas av utförarens uppdrag och det grundläggande stödet inte räcker till.³⁶⁰

Enligt en av informanterna hade denna förteckning egentligen utvecklats för den tekniska tillsynen av bosatta nyanländas boenden, även om den kom att formaliseras för en annan kategori av boende och en annan grupp av anställda. I en fokusgruppsintervju beskrevs däremot ”grundläggande stöd” på ett annat sätt:

IPF7-3: Det finns ju ett grundläggande stöd som Integrationscenter erbjuder, alltså det har med information och samhällsorientering att göra. Jag har inte jobbat med det, utan det är socialsekreterarna där borta som jobbar med det. (Fokusgrupp november 2020.)

Här betyder alltså ”grundläggande stöd” allmän samhällsinformation genom Integrationscenter. På en direkt fråga svarade samma person att det inte bara skiljer sig från ”utökat stöd” utan också från ”vanligt stöd”:

IPF7-3: Det vanliga stödet har ju sett ut som så att dom har fått – alltså det har väl inte varit ett stöd som så, utan det är mer att dom har fått samtal – till exempel om man har barn då, när det gäller barnfamiljer som vi jobbar med, så har dom då fått samtal med barnhandläggare, dom har erbjudits kurser och så vidare. Så att det är samhällsorienteringen då. Men utökat stöd handlar väl mer om, alltså det här stödet i vardagen som dom behöver, så gott det går under den tiden vi jobbar med dom. (Fokusgrupp november 2020.)

Så det *grundläggande* stöd som erbjuds dem som inte beviljats *bosocialt* stöd (av socialsekreterare), ingår i teknisk tillsyn, men det kan också vara information och samhällsorientering genom Integrationscenter. *Vanligt* stöd är däremot samtal med handläggare, medan *utökat* stöd – i detta sammanhang – är stöd i vardagen. Det är med andra ord uppenbart att ”stöd” är ett svårfångat begrepp med en minst lika flexibel innebörd som ”tillsyn”, och det visar sig gälla också ”utökat stöd”, som här likställts med stöd i vardagen men som

³⁶⁰ ASF 2020, *Vägledning gällande grundläggande stöd till hushåll med insats boende*. En reviderad version antogs den 4 mars 2022, men de refererade och citerade delarna är intakta – med det undantaget att ”hemlösa hushåll” ersatts med ”hushåll i hemlöshet”.

också specificerats på flera andra sätt i arbetet med de anvisade nyanlända (se vidare avsnitt 5.3 och 5.4).

5.2.1 Tillsyn som stöd?

När vi i slutet av 2018 intervjuade en tjänsteperson som arbetade med planering och samordning var det aktuellt att anställa fyra socialpedagoger som särskilt skulle ge stöd till barnfamiljer.

IPA2: Vi har utökat personalstyrkan så numera, de har varit tre tillsynspersonal fram till september i år, när det kom en till, och sen så har det anställts fyra socialpedagoger som ska ha ett extra ansvar för tillsyn för barnfamiljer. Och i samband med den tillsynen så kommer man dels kontrollera och prata om att söka bostad, för det är en jätteviktig fråga för människor, att de inte ska hamna... Vi vill inte att familjerna ska gå ut i den här akuta hemlösheten när man har bott sina fyra år i Malmö stad. Vi vill också ha en omsättning i vårt bestånd, så därför handlar den här kontakten mycket om att prata om ”söker du bostad? Var är du registrerad?” Hos barnfamiljerna så kommer socialpedagogen också ha en lite annan kontakt med dom, men det är fortfarande i samband med tillsynsbesök. (Intervju december 2018.)

Enligt intervjupersonen inkluderade tillsynen alltså en viss kontroll av att de bosatta var registrerade som bostadssökande på BPS och sökte andra bostäder för att minska risken för hemlöshet efter fyra år i anvisningsboende. Fyra anställda skulle sköta denna tillsyn. Men även de nya socialpedagogernas arbete med barnfamiljer beskrevs som tillsyn – och som kontroll.

Från årsskiftet 2018/2019 överfördes tillsynsverksamheten för nyanlända till Integrationscenter och i samband med det började sektionschefen under våren 2019 att göra en översyn av tillsynens inriktning och arbetsmetodik. Bakgrunden var att hen hade reagerat mot den ensidiga fokuseringen på ”teknisk tillsyn” och att begreppet var vagt och oklart:

I alla sammanhang jag var, så pratade man bara om teknisk tillsyn och jag ställde frågan många gånger: ”Vad är teknisk tillsyn? Och vad menar vi med det? Och hur ska vi få personer att bli självständiga och kunna flytta till egna boende genom teknisk tillsyn?” (Intervju juni 2019.)

Istället introducerades ett mer flexibelt arbetssätt, parallellt med att ett nytt dokumentationssystem infördes. Förändringarna var på plats vid halvårsskiftet 2019. Utgångspunkten var att tillsynen skulle baseras på vad som an-

sågs vara den enskildas behov – för vissa nyanlända fanns det behov av mer än fyra tillsynsbesök per år, medan det för dem som var självgående kunde vara tillräckligt med färre hembesök. Samtidigt gällde det för tillsynspersonalen, enligt sektionschefen, att fånga upp om det fanns andra behov i hushållet, exempelvis social problematik. ”Jag såg att vi inte kommer att få personer i egna boenden om vi inte tittar på alla perspektiv.” Avsikten var att koppla in *annan* kompetens när det bedömdes finnas ett sådant behov av stöd.

Ännu hösten 2020 föreföll det inte helt klart vad som var tillsyn och vad som var stöd:

I2: Får jag fråga där: Vad är skillnaden mellan tillsyn och stöd? Ni pratar om bägge delarna.

IPF5-1: Ja precis. Den tekniska tillsynen, det att man utför tillsyn på byggnaden, objekten, så går man in, kollar brandvarnare, kollar vatten i köket, kollar [att] allt är okej, inga skador i lägenheten. Alltså det är mer så, alltså praktiska grejer, att man sköter sin lägenhet. Och då kollar man bland annat att man har en giltig hemförsäkring och man är skriven på Boplats Syd, men man hjälper inte till med att söka på Boplats Syd. Man ser till bara att man har ett konto, man betalar sin avgift och sånt. Så det är bara, mest den praktiska tillsynen, som man går in i andra ärenden med. Men stödet, då hjälper man mer. Man sitter med och söker och hjälper till så att man söker rätt. (Fokusgrupp oktober 2020.)

Fortfarande räknades det alltså som teknisk tillsyn att kontrollera att hushållet är registrerat och betalat årsavgiften på Boplats Syd, medan *stöd* innebar att hjälpa till praktiskt med att söka bostad. Det var i sin tur något annat än det stöd som kvotflyktingar ansågs behöva och som hösten 2018 hade formulerats som utökat stöd.

Fyra av de anställda i tillsynsgruppen var 2018–2019 formellt ansvariga för den tekniska tillsynen, men i praktiken kom de att arbeta ganska mycket tillsammans med socialpedagogerna. ”Vi träffar dom tillsammans om det är tillsyn, till exempel” (IPA13). Båda personalgrupperna gav stöd och båda genomförde teknisk tillsyn – och samtidigt stöttade de varandra, berättade två intervjuade ”tillsynare” i en gemensam intervju.

IPA13: Men det förekommer mycket stöttning i vårt arbete också, som inte är formellt i vår arbetsbeskrivning om vi säger så.

IPA12: Ja, och det är också så här att vi har gjort allt, eftersom [som] IPA13 sa, vi bara var tre personer under en lång period. Vi har följt alla dessa familjer i två år. Så vi har hela historiken och den kontakten med den familjen, så vi stöttar socialpedagogerna där. Vi har jättemånga tillsyner att göra, dom måste stötta oss rent logistiskt *där*. Så vi jobbar ändå tillsammans fast med olika fokus, måste vi

göra. Och vi har haft fokus på allt innan i två och ett halvt år eller två år och några månader.

/.../

IPA13: Det är ju sagt att huvudfokuset [för socialpedagogerna] ska vara på barnfamiljer. Men att dom även ska stötta sina andra kollegor med tekniska tillsynen av ensamhushåll. För annars blir det övermäktigt, om tillsynsgruppen ska stötta både i tillsynen för barnfamiljer och tillsynen för ensamhushåll. Så det är ett samarbete på det hållet. Men det är ju sagt att socialpedagogerna ska stötta barnfamiljer, framför allt kvotfamiljer. (Intervju februari 2019.)

Denna integrering av stöd och tillsyn i det praktiska arbetet ansågs på många vis vara rationell, men enligt vissa källor ledde den otydliga gränsdragningen också till viss friktion mellan personalkategorierna eftersom de anställdes för olika arbetsuppgifter. Förutom att antalet anställda för stöd och tillsyn har fluktuerat har sektionen förändrats sedan socialpedagogerna anställdes 2018–2019. Båda personalgrupperna krympte därefter, samtidigt som de i slutet av 2020 fick en utvidgad målgrupp att ansvara för. Sedan dess har en socialpedagog arbetat ensam med både barnfamiljers och ensamhushålls utflyttning inför fyraårsgränsen, medan målgruppen för de återstående ”tillsynarna” är båda dessa hushållstyper, bland bosatta nyanlända såväl som hemlösa med nödbistånd.

5.3 ”Utökat stöd” I – med fokus på barnen

Vår delstudie skulle framför allt innebära en uppföljning av ”utökat stöd” som det beskrevs våren 2020, nämligen intensifierade ansträngningar för att hyresgästerna skulle flytta ut till egna bostäder senast fyra år efter ankomsten till Malmö. Men så småningom förstod vi att ”utökat stöd” dessförinnan hade betecknat särskilt stöd till barnfamiljer i två projekt som delfinansierats av Länsstyrelsen Skåne.

De fyra socialpedagoger som anställdes successivt under hösten 2018 och vintern 2019 skulle framför allt ge stöd till barnfamiljer, och då särskilt kvotflyktingar, som Malmö nu tagit emot för första gången på flera decennier.

IPA2: Kvotflyktingar behöver ett annat stöd. /.../ Malmö har ju alltid haft ett högt mottagande, men 2016 tog Malmö emot sina första kvotflyktingar på, tror jag, 20–30 år. /.../ Man märkte ganska snabbt på vår verksamhet Invandrarservice /.../ att vår vanliga gruppinformation, den räcker inte för de här människorna. (II: Nej.) Och då stretchade dom lite på sina resurser, dom hade en receptionist som

på sin fritid tydligen följde dom runt om och visade hur man handlar, hur man laddar ett busskort, hur man använder ett bankkort. Sen har vi utökat personalstyrkan. Från september har vi – skulle vi ha – fyra socialpedagoger som skulle ha – för kvot är nästan alltid familj, kommer det ett ensamhushåll så hör den ihop med en familj – som skulle ha ett extra ansvar. Nu fick vi bara två, så vi har försökt lappa och laga där lite, vi väntar på två personer till. Men tanken är att de här socialpedagogerna ska stötta kvot extra – det ska vara ett extra stöd när kvotflyktingar kommer. (Intervju december 2018.)

Den intervjuade hänvisade till behov av praktiskt, konkret stöd vid ankoms-ten till boendet och gjorde ingen direkt koppling till bostadssökande. Först i efterhand har vi förstått att vi här egentligen informerades om ett nystartat projekt om en annan form av utökat stöd. Länsstyrelsen i Skåne hade näm-ligen beviljat ASN och dess förvaltning medel till ett § 37-projekt,³⁶¹ som skulle finansiera två halvtidstjänster under ett drygt år, från november 2018 t.o.m. december 2019. I ansökan från juni 2018 framgår att ”Malmö stad vill utarbeta en metod som innebär ett utökat stöd och som kan anpassas efter familjernas behov”, och projektets målgrupp var framför allt anvisade kvot-flyktingar men också nyanlända anhöriga till ensamkommande unga. Pro-blembeskrivningen är påfallande lik den som gavs i intervjuatet ovan:

Kvotflyktingar behöver mer stöd än vad som kan erbjudas inom den nuvarande organisationen med samlad gruppinformation och få enskilda träffar. Verksam-heten Invandrarservice märker kvotflyktingarnas större behov bland annat genom att många kvotflyktingar besöker Invandrarservice reception så gott som dagligen under den första tiden. Receptionen har kunnat erbjuda visst stöd men upplevelsen är att många kvotfamiljer behöver ett mer individualiserat stöd under en längre tid. Vilken form av stöd som behövs eller under hur lång tid är väldigt olika. Likaså har Malmö stad identifierat att anhöriga till ensamkommande unga också är en grupp som behöver ett större stöd. När anhöriga ansluter får den unge många gånger axla ett lika stort ansvar som en vuxna (sic!) vars anhöriga ansluter.³⁶²

Insatsen kallades just ”Utökat stöd till kvotflyktingar och nyanlända anhöriga till ensamkommande unga”. Länsstyrelsen beviljade den 26 juni 2018 bidrag med 676 200 kr till detta projekt. Det skilde sig från det utökade stödet till utflyttning före fyraårsgränsen bl.a. genom inriktningen på barn och att stödet

³⁶¹ Enligt § 37 i förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, kan Länsstyrelsen bevilja medel till insatser för att ”skapa beredskap och mottagningskapacitet samt för att utveckla samverkan”.

³⁶² ASF 2018, *Utökat stöd till kvotflyktingar och nyanlända anhöriga till ensamkommande unga*, s. 2. (Ansökan godkänd av ASN 2018-06-21, § 258)

skulle koncentreras till inledningen av etableringsfasen: ”Målsättningen är att underlätta första tiden med myndighetskontakter etc. men också att vägleda till aktiviteter som familjecentraler och föreningsliv.” Av ASF:s slutrapport framgår att projektet inte kunnat genomföras helt enligt plan. Man utvecklade med Göteborg som förebild en metod för stöd till kvotflyktingar under de första tolv veckorna och tillämpade den på 52 kvotflyktingar. Det utökade stödet till anknytningsfamiljer stötte däremot på patrull. Anhöriga till ensamkommande unga (liksom till bosatta nyanlända) kategoriseras i Malmö som strukturellt hemlösa, och vid tiden för projektet var det inte ovanligt att de placerades i vandrarhem i andra kommuner. Ansvaret var dessutom uppdelat på fem olika socialtjänstområden.

Eftersom en stor del av svårigheterna för anknytningsfamiljerna orsakades av Malmö stads organisation (som projektet inte kunde påverka) gick en stor del av arbetet åt till intern informationsspridning. Förslag på ett gemensamt arbets sätt togs också fram i projektet men eftersom Malmö stad vid tidpunkten hade fem socialtjänstområden som alla tog emot anknytningsfamiljer lades mycket tid på att få metoden implementerad.³⁶³

I rapporten konstateras senare att ”(e)ftersom omorganisationen inleddes efter att projektet avslutats har det inte varit möjligt att implementera arbetet i den nya organisationen”.³⁶⁴ En idé var att erbjuda anhöriga stöd genom en kontaktperson, men det gick inte eftersom det formellt måste var en insats för barn och även andra förslag mötte olika slags hinder.

Projektet har också haft dialog med Rädda Barnen men det har inte funnits någon verksamhet hos dom att hänvisa familjerna till. Under hösten kunde socialpedagogerna som arbetar med bland annat mottagande av kvotflyktingar tillfälligt användas till anknytningsfamiljer med stora behov men på grund av en förändrad personalsituation är detta inte längre möjligt.³⁶⁵

Inspirerad av Lunds kommun inledde ASF också ett samarbetsprojekt med Rädda Barnen, ”Ett hållbart livskoncept”, som skulle knytas till modulbostäderna. Det pågick januari 2019 – juni 2020 och kom därmed att i tid kraftigt överlappa det tidigare nämnda projektet, som startade två månader tidigare men som också löpte under hela 2019. Länsstyrelsen beviljade här medel en-

³⁶³ ASF 2020, *Utökad stöd till kvotflyktingar och nyanlända anhöriga till ensamkommande unga. Slutrapport*, s. 4.

³⁶⁴ ASF 2020, *Utökad stöd till kvotflyktingar och nyanlända anhöriga ... Slutrapport*, s. 7.

³⁶⁵ ASF 2020, *Utökad stöd till kvotflyktingar och nyanlända anhöriga ... Slutrapport*, s. 6.

ligt § 37 med 1,7 miljoner kronor, som finansierade en projektsamordnare på heltid i kommunen och en heltidstjänst hos Rädda Barnen, samt 57 000 kr för att förbättra utemiljön, framför allt vid Mosippan. Grundtanken var enligt slutrapporten en önskan att ”prova en arbetsmodell där både den civila och offentliga sektorn tillsammans kan arbeta för en övergripande konkret lösning; främja etablering och integration i boendet och den lokala miljön; samt att förhindra uppkomsten av ’Nimby’ (Not in my backyard)”.³⁶⁶

Enligt slutrapporten från augusti 2020 utvecklades dock inte heller detta projekt enligt plan, främst pga. omorganisationer inom kommunen och upprepade omflyttningar av de nyanlända.

Att en del av målen endast delvis eller inte har uppnåtts har sin främsta grundorsaker i att Malmö stad genomgått organisationsförändring. Det har även skett flertalet större omflyttningar av hyresgäster vilket både tagit socialpedagogernas tid till förfogande och även påverkat barnfamiljerna som fick flytta från en av bostadsmodulerna under projektets sista halvår.

/.../

Socialpedagogerna, som är en del av arbetsgruppen, tappade även hälften av personalen under projektets slutfas. Då det ej fanns möjlighet att tillsätta ny personal påverkade även detta möjligheten till val av insatser under projektets sista halvår. Att Malmö stad är en organisation i ständig förändring är något som verksamheten är medveten om och arbetar utefter, men omfattningen på organisationsförändringar och omflytt blev större än vad verksamheten kunnat förutse.

/.../

Insatsen har nått ut till målgruppen barnfamiljer, men inte i lika stor utsträckning på respektive bostadsområden. /.../ Målgruppen "nyanlända placerade i tillfälliga (modulbostäder)" har inom Malmö stad även inneburit ensamhushåll. Dessa har under projekttiden inte direkt nåtts av insatserna. Anledningen till detta är som tidigare nämnt flertalet omfattande omflyttningar av hyresgäster, öppning och stängning av olika boenden etc.³⁶⁷

Trots den utförliga slutrapporten har det varit svårt att urskilja vad detta projekt egentligen syftade till. Rädda Barnen har dock gett ut en skrift där idén *Ett hållbart livskoncept* presenteras med utgångspunkt från det första projektet, vilket genomfördes i Lunds kommun. I en bilaga beskrivs Malmöprojektet med samma namn:

³⁶⁶ ASF 2020, *Projekt "Ett hållbart Livskoncept", slutrapport*, s. 11.

³⁶⁷ ASF 2020, *Projekt "Ett hållbart Livskoncept, slutrapport*, s. 8 och 10.

I Malmö har liknande behov för nyanlända barn och vuxna som i Lund uppmärksammas. Däremot har Malmö stad haft ett annat tillvägagångssätt exempelvis gällande organisering av arbetet. Bland annat har de haft en arbetsgrupp som består av två processledare, fyra socialpedagoger och samordnaren för insatsen som fördelar arbetet emellan sig.

Socialpedagogerna är anställda av Malmö stad och arbetar med anvisade familjer. De stödjer familjen med praktiska göromål såsom att svara på frågor, betala räkningar, anmäla barn till aktiviteter samt felanmäla det som inte fungerar i bostaden. De har bland annat rutiner för att kontrollera att de boende står i bostadskö och att hemmet är tryggt och säkert.³⁶⁸

Denna beskrivning av socialpedagogernas arbete har dock stora likheter med vad som tidigare kallats teknisk tillsyn och grundläggande stöd.

Av Malmös slutrapport och intervjuer med involverade anställda framgår att en annan orsak till att detta projekt inte gick helt lätt att genomföra var att det inte var förankrat, eller inte prioriterat, hos förvaltningsledningen vartill kom oväntade besparingar inom förvaltningen som innebar att antalet socialpedagoger halverades så att det från våren 2020 bara fanns två kvar, som dessutom fick nya arbetsuppgifter, utöver de befintliga. Flera av dem som var engagerade i projektet på olika nivåer slutade sina anställningar. Ett primärt mål för Livskonceptet hade varit att skapa en kreativ och barnvänlig utemiljö för familjerna i modulbostäderna på Kirsebergs IP, vilka dock inte hade uppförts enligt plan. I Mosippan, det andra prioriterade området, var ansvarsfördelningen oklar mellan olika kommunala förvaltningar och fastighetsägaren och där saknades inte bara lekplatser utan också exempelvis papperskorgar och miljöhus för sopsortering (ett miljöhus saknas fortfarande i november 2022). Ovanpå detta kom coronapandemin som försvårade hembesök och inomhusmöten med de nyanlända. Livskonceptet avslutades formellt sommaren 2020 men sedan sommaren 2021 bedriver Rädda Barnen ett eget projekt – ”Rätt till en meningsfull fritid” – som vänder sig till barnfamiljer vid Mosippan och Kirsebergs IP. Vid dessa två boenden erbjuder organisationen bland annat barnaktiviteter och läxhjälp och anordnar språkverksamhet för vuxna en eftermiddag i veckan (se avsnitt 3.3.2).

Sammanfattningsvis hade alltså två § 37-projekt delvis finansierat de fyra socialpedagoger som skulle arbeta med ”utökat stöd” till barnfamiljer, 2019–2020. Men de två som var kvar 2020 ingick fortfarande i den arbetsgrupp som

³⁶⁸ Rädda Barnen 2020, *Ett hållbart livskoncept*, s. 31.

ansvarade för tillsynen och kom från februari 2020 att tas i anspråk för en annan typ av utökat stöd.

5.4 ”Utökat stöd” II – inför fyraårsgränsen

När vi sommaren 2020 inledde vår uppföljning av ”utökat stöd” för de anvisade nyanlända som närmade sig fyraårsgränsen fick vi veta att det bestod i en intensifierad kontakt med hushållen för att se till att de fick och höll kontakt med Bostadsrådgivningen, som i sin tur skulle hjälpa dem att aktualisera sina sökprofiler hos BPS och om det behövdes även söka bostäder genom andra kanaler. En av frågorna i denna delstudie var just: ”Vad innebär ’utökat stöd’ jämfört med ordinarie stöd för denna grupp av nyanlända?”

5.4.1 Vad betyder ”utökat stöd”?

I tre olika fokusgruppsintervjuer (F5, F6 och F7) i oktober och november 2020 ställde vi frågan om vad ”stöd” är och hur det skiljer sig från ”utökat stöd” och fick lite olika svar. Deltagare var tre socialpedagoger och sex bostadsrådgivare, samtliga anställda vid enheten Etablering och rådgivning. I varje fokusgrupp ingick tre deltagare; i två av dem ingick båda personalkategorierna. Bostadsrådgivningen som är öppen för ”alla Malmöbor” var då en relativt ny sektion inom enheten. Samtliga nio deltagare hade i början av 2020 involverats för att bistå anvisade nyanlända som närmade sig fyraårsgränsen att hitta en annan bostad. Det som vi ursprungligen förstod med ”utökat stöd” var just denna kontakt, som beskrevs mycket konkret av en deltagande socialpedagog:

[Om vi inte har telefonnumret] skickar vi brev hem till dom: ”Vi vill komma i kontakt med er!” När dom ringer tillbaka så bestämmer, så försöker vi motivera dom till att se vikten av att komma till Bostadsrådgivningen. Många [av] dom med hög utbildningsbakgrund har sagt att: ”Nej, jag behöver ingen hjälp, jag klarar mig själv!” /.../ Men många andra vill jättegärna gå till det här mötet. Då skickar vi ett mejl till Bostadsrådgivningen och berättar att ”den här människan med koden 0038 behöver ha en tid”. Och dom återkopplar till oss, ger oss en tid och så kontakter jag klienten igen och berättar att ”du ska gå på det här mötet”, genom sms, [och skriver då:] ”det är viktigt att du tar med dig inloggning till Boplat Syd och din mejl. Var i tid! Jag kommer att boka tolk till dig”. Jag går in

på Språkservice och bokar tolk till respektive språk. Så på det viset går det till. (Fokusgrupp oktober 2020.)

Men den tolkningen var inte självklar för alla deltagare i fokusgrupperna eller i alla delar av intervjuerna. Där kunde man istället, som också framgår av inledningen till avsnitt 5.3 ovan, berätta om utökat stöd till kvotflyktingar och inriktningen på barnen i de bosatta familjerna:

IPF7-3: Alltså när jag tänker ”utökat stöd” så tänker jag på dom här paragraf 37-medlen. (Fokusgrupp november 2020.)

IP5-1: Vi möter dom, vi ser till att barnen är inskrivna i skolan, vi ser till att dom har tak över huvudet, [att] dom har mat, [att] dom kommer i kontakt med myndigheterna, dom har ju personnummer, [att] dom har det praktiska i tre månader gäller det också, [att] dom har mobilt bank-ID så dom kan utföra sina vardagliga arbeten. Och när det gäller barnen har det varit så att vi har kopplat på föreningar, aktiviteter till dom här modulverksamheterna, där det har funnits grupper av människor i våra boenden, exempelvis Mosippan och Kirsebergs IP.

Deltagaren verkade syfta på det som i åtminstone ett av § 37-projektet benämndes ”utökat stöd” med fokus på kvotflyktingarna. Men andra gånger under samma fokusgruppsintervju kopplades ”utökat stöd” explicit till bostads-sökande och information om och insatser inför fyraårsgränsen:

IPF5-1: Sen så har det tillkommit nya arbetsuppgifter som till exempel fyraårsgränsen, man har upptäckt att man inte vill bidra med hemlöshet i Sverige och Malmö stad har inte varit lika bra när det gäller att uppmärksamma både familjer och ensamhushållen, så att vi har blivit påkopplade till dom här människorna och vi började med familjerna. /.../ Så det här utökade stödet har inneburit att vi har blivit kopplade till Bostadsrådgivningen och har en samverkan med dom. (Fokusgrupp oktober 2020.)

För flera av de övriga fokusgruppsdeltagarna var ”utökat stöd” ett okänt begrepp:

IPF7-2: Alltså, jag vet inte hur det är med dig [vänder sig till deltagare nr 1] men jag har aldrig hört begreppet ”utökat stöd”. Däremot så har jag hört att vi ska jobba med den här gruppen speciellt, men det kom ju lite i panik.

I1: Men – har du inte hört begreppet?

IPF7-2: Alltså tidigare, alltså då i vintras /.../ det var inte vårt uppdrag med utökat stöd till den här målgruppen, utan vi är bostadsrådgivare, vi jobbar ju och tar emot alla människor.

/.../

I2: [Deltagare] nr 1, har du inte heller hört det här begreppet ”utökat stöd”?

IPF7-1: Nej, det är inget jag har liksom, eller som vi har använt oss av eller som jag känner till. Alltså vi har ju pratat lite mer om Projekt Mosippan eller projekt olika så, så det har ju varit ett utökat stöd indirekt tänker jag, det är det, har det varit, men... (Fokusgrupp november 2020.)

”Utökat stöd” har alltså kommit att beteckna såväl § 37-projekten med inriktning på barnfamiljer och kvotflyktingar som de intensifierade ansträngningarna för att hyresgäster som närmade sig fyraårsgränsen skulle få egna bostäder men termen hade ingen entydig, etablerad innebörd för de tjänstepersoner som deltog i fokusgruppsintervjuerna. Däremot var de väl bekanta med ”Projekt Mosippan”.

5.4.2 Projekt Mosippan

I december 2019 sammankallade enhetschefen vid Etablering och rådgivning familjerna vid Mosippan till ett stormöte, där han tillsammans med sektionsschefen för Integrationscenter påminde om att fyraårsgränsen för många av dem skulle infalla under andra halvåret 2020. Därför hade det nu uppstått ett ”skarpt läge”. Bakgrunden till mötet var enligt sektionsschefen att både socialpedagoger och tillsynspersonal berättat att familjerna ”inte ville ta emot budskapet om att man fick bo som längst fyra år”.

Alltså, man hade hört att personer hade bott där både sju och åtta år tidigare, bakåt i historien. Man hade hört rykten om att man sätter inte barnfamiljer på gatan, ”ni kommer få förlängt, ni kommer få bo kvar” och det hade liksom blivit en sanning. Och lite, eftersom det [Mosippan] ligger lite avskilt så kände vi att vi måste stävja det här och vi måste ge information så man förstår att /.../ det har sett annorlunda ut innan, men nu har vi detta att förhålla oss till och det kommer ju faktiskt från politiken. (Intervju februari 2022.)

Om själva mötet berättade enhetschefen:

Så jag bokade in det här mötet och det var fullt där, inte alla familjer, det var några barn där och nån representant, det kan ha varit far, mor och så vidare. Jag kommer ihåg att tolken tolkade fel, så jag var tvungen att gå in och prata arabiska. /.../ Men i alla fall, jag var tydlig med att mitt syfte med det här [mötet] var att avisera att det är bara en fyraårsgräns och det är ingenting som varken jag eller min personal kan påverka, utan det är ett politiskt beslut. ”Men vi kommer göra allt för att ni ska kunna ta nästa steg och få den hjälpen ni behöver. Med anledning av det så finns det Bostadsrådgivningen, det finns socialpedagoger och så vidare.” /.../ Och det var ... det var olika känslor. Vissa blev arga och ledsna: ”Men våra

barn?” Det var nån exempelvis som menade att: ”Min son spelar i MFF, jag kan inte flytta. /.../ Hur ska min son kunna spela fotboll?” Och där får man på nåt sätt ... det blir svårt att bemöta det. Man får ju nånstans reagera på det, men samtidigt får det ju inte heller påverka huruvida ens son spelar fotboll eller inte, för vi har ett ansvar att dom ska ut därifrån, så nånstans måste det finnas nån balans. Men ändå måste man också ha en fingertoppskänsla, inte dra igång liksom, riva upp känslor, utan lyssna och inte reagera på det, utan bara, ja, men bara få vara inlyssnande och ha förståelse för det.

Detta stormöte blev upprinnelsen till den första – enligt samtliga intervju personer och fokusgrupper, lyckade – satsningen på utökat stöd till bostads-sökande för hushåll som närmade sig fyraårsgränsen.

IPF7-2: Alltså vi blev väl inkopplade i vintras med uppdraget att ge ett särskilt stöd till den här gruppen, tillsammans med socialpedagogerna och det startade väl officiellt i februari [2020], om jag minns rätt, där vi tillsammans med socialpedagogerna gick igenom deras kö och planerade för att dom skulle flytta. Och med information, vägledning och med ganska så starka direktiv att dom ska flytta, och vi fick väl rätt så mycket, skulle lägga ner rätt mycket tid på dom och följa upp. Och det gör ju inte vi annars. (Fokusgrupp november 2020.)

Projekt Mosippan var ett internt initierat, relativt avgränsat och stramt formulerat projekt utan externa anslag. Det formulerades av enhetschefen efter stormötet som hade arrangerats på Mosippan med familjerna som var bosatta där. I projektplanen, som är koncis och konkret och därför citeras i sin helhet här, står ”Tillsyn” för socialpedagoger och ”BOR” för bostadsrådgivningen medan förekommande namn på anställda här har ersatts med deras yrkesbeteckningar.

30 januari - [Socialpedagog] ringer till samtliga familjer (13 st) för att boka hembesök på Mosippan den 5, 6 o 7 februari. Ca 4 familjer/dag. Bekräftar med sms till var och en

4 februari - Tillsyn färdigställer 13 st digitala loggböcker/Boplaner, en för varje familj. Benämnd ”Familj 1”, 2, 3 osv. Kopplas till eget register där namn finns. För att strategisk kunna lägga upp en plan för effektivast sökväg skall även antecknas om **Särskilda förutsättningar** – ex. analfabeter, språk, datavanor, utbildningsnivån, nätverk, kunskap om samhälle och boende, svenska språket, fysiska funktionsvarianter, arbetslöshet.

BOR - delger sina manualer för hur man söker, söklister och Boplan till Tillsyn

Tillsyn - kontaktar Disponentvillan³⁶⁹ för att se om metoder de arbetar utifrån kan vara aktuella för detta projekt

Tillsyn ska kontakta AMS för samverkan med AMA arbete.

MÅL: samtliga familjer ska ha bostad i juni månad. ALL hjälp ska ges inkl handfast hjälp som att ringa runt osv. Tillsyn kan även ex åka med dem ut och titta på ställen om så behövs.

MÖTE NR 1

5 februari – Tillsyn (= [socialpedagoger]) 3 personer

6 februari – Tillsyn 3 + 1–2 BOR (stand by) = 4 personer

7 februari – Tillsyn = 3 personer

Tillsyn:

Syfte med detta första hembesök ska vara att samla in aktuella uppgifter så att det blir rätt på Boplats Syd. (Boplanen påbörjas) De ska denna dag även söka bostad via Boplats Syd och gärna lägga upp [hyres]intyg om sådana finns (och om tid även Blocket.) Finns vissa lgh som BOR sett har sista anmälningdag den 9:e och som kan vara aktuella för större familjer. Dessa ska sökas till de dessa familjer om möjligt. Även andra ska sökas

På detta möte skall möte nr 2 bokas - antingen den 10:e eller 12:e. Aktiviteter skrivs in i Loggboken – Datum, insats, överenskommelse med vad som ska göras till nästa gång. Även telefonkontakt ska loggas.

MÖTE NR 2

Tillsyn & BOR:

Syfte: Gemensam samling med fika ca 3 hushåll/pass à 1,5 timmar. 2 pass / halvdag. Inleds med 15 min gemensam genomgång av BOR för kasam³⁷⁰ därefter individuell sökning med hjälp av personal. Följa upp förra veckans sökningar samt söka i en vidare krets utifrån individuella förutsättningar. En konkret plan för hur:et ska göras. Synliggöra processen för familjen – var befinner de sig. Loggbok + Lista fyllas i. Boka tid för nästa uppföljning med varje familj.

³⁶⁹ Disponentvillan är en fastighet, belägen i Burlövs kommun, där samtliga lägenheter blockförhyrs av socialtjänsten i Malmö och upplåts tillfälligt till hemlösa barnfamiljer utan kontrakt. I fastigheten fanns vid denna tid socialarbetare som arbetade för att familjerna skulle söka och få bostäder någon annanstans.

³⁷⁰ Vi utgår från att kasam här står för ”känsla av sammanhang” (se t.ex. Antonovsky 2005, *Hälsans mysterium*).

10 februari – BOR ([bostadsrådgivare/bostadsrådgivare]) och Tillsyn till Mosippan BIL: Avgång 12.30

12 februari – BOR ([bostadsrådgivare/bostadsrådgivare]) och Tillsyn till Mosippan

MÖTE NR 3 och framåt

Individuella planer görs utifrån en strategisk synliggjord sökprocess. Här ingår bla kontinuerliga uppföljningar, bokade besök på Tillsyn eller på BOR, torsdagsbesök på BORs öppna mottagning ev kurser, listor med sökta bostäder osv

Internmöte – uppföljningar kring ärenden och strategier en gång per månad med berörda.

Rapport på samtliga familjer ska skickas till [sektionschef] och [sektionschef] där samtliga insatser/familj ska redovisas. Skickas sista vardagen varje månad.

Även om projektet inte genomfördes exakt enligt plan – exempelvis kom de första hembesöken enligt en av bostadsrådgivarna att ersättas av möten på Integrationscenter – omtalades detta projekt av flera olika informanter som intensivt och framgångsrikt.

IPF5-1: Vi började med familjerna, /.../ första omgången gick jättebra med nästan 12 av 13 fick boende med hjälp av Bostadsrådgivningen, [genom] det här samarbetet. (Fokusgrupp oktober 2020.)

IPF7-1: Och då gjorde vi dom här boplanerna och lade dom inne på Teams och kodade dom på olika sätt. Så det blev liksom ett hemmabygge. Och sen så funkade det jättebra ett tag och vi jobbade jättenära socialpedagogerna, dom två socialpedagoger som då jobbade. Och det var väldigt dynamiskt och jag skulle vilja säga framgångsrikt för vi fick ut människorna, vi liksom lossade knutarna som – dom var ju jätteduktiga egentligen själva, det är bara det att dom behövde det här sista med, ja [det] som låg inne och bromsade. (Fokusgrupp november 2020.)

Men ”Projekt Mosippan” innebar också en plötslig stress och prioritering, ”sån väldig, väldig stress, att alltså det här måste liksom gå före allt annat” (IPF6-2), vilket redan projektplanen indikerar.

IPF7-2: Det vi fick till oss var ju att vi skulle följa upp dom kontinuerligt och följa dom hela vägen för att målet var ett boende, dom skulle vara ute efter fyra år. Så det var en ganska stor stress och då blev det ju uppföljning och mycket motiverande och samtal mot att få ett eget boende. För många hade nog intalat sig att dom skulle bo kvar, att dom inte behövde flytta. Så det var mycket sånt jobb också. (Fokusgrupp november 2020.)

5.4.3 Jämförelse med övrig bostadsrådgivning

Projekt Mosippan innebar för båda personalkategorierna ett förstärkt fokus på de bosattas bostadssökande. Men medförde det att bostadsrådgivningen genomfördes på något annat sätt än för övriga besökare? Här varierade svaren, dels utifrån vilken tid som avsågs (före eller efter sommaren 2020), dels utifrån vad som var jämförelseobjektet: allmänheten eller besök som bokats av socialtjänsten för deras hemlösa klienter. ”Vi jobbar väl egentligen inte så mycket annorlunda med dom, för tillfället – jag kan inte säga att jag gör det i alla fall – än nån annan jag möter”, framhöll t.ex. IPF6-2; ”Jag bemöter alla Malmöbor likvärdigt, så att säga”, förklarade IPF5-2.

IPF6-1: Vi gör som en kartläggning först, ser hur länge dom har varit med på Boplats Syd, hur många dom är i familjen, vi hjälper dom, vi går igenom Boplats Syd så allt ser rätt ut, vi skapar bevakning, hjälper till att söka, laddar upp intyg. (Fokusgrupp november 2020.)

Men i den fortsatta diskussionen framkom ändå flera väsentliga skillnader i vilken typ av hjälp de bosatta nyanlända behövde jämfört med andra besökare. Framför allt såg informationsbehovet annorlunda ut för dem som aldrig varit ute på den reguljära bostadsmarknaden i Sverige.

IPF5-2: Det är ingen skillnad, men det är liksom hur jag berättar och informerar som skiljer sig. (II: Ja.) Hur jag hjälper dom i deras bostadssökande och vilken information jag ger dom är det som är annorlunda. En anvisad person som jag träffar är en person som idag inte alls vet nånting om bostadsmarknaden och i mitt sätt, när jag berättar och ger dom råd om hur man söker en bostad, där hamnar jag i olika positioner där jag berättar om hur Sverige fungerar egentligen, vilka lagar som gäller. (II: Ja, okej.) Men vi gör inte så mycket skillnad, det är bara hjälpen vi ger dom som skiljer sig. Jag gör extra mycket för dessa personer. /.../ [mer] utförligt i berättandet om bostadsmarknaden, vad det innebär, hur olika hyresvärdar fungerar, vilka krav som gäller där för dom. Det är sådan information jag upprepar om och om [igen] så att personerna har förstått det, för dom kan ju kanske inte läsa svenska. (Fokusgrupp oktober 2020.)

En annan skillnad som lyftes fram av bostadsrådgivarna var att socialpedagogerna var mer engagerade i de bostadssökande än de socialsekreterare som handlade nödbistånd till boendet. De senare bokade ofta tid hos bostadsrådgivarna för sina hemlösa klienter men brukade inte fråga efteråt hur det hade gått.

IPF6-1: Egentligen är det ju samma jobb vi gör som med personer vi träffar till exempel som kommer från socialtjänsten, alltså dom klienterna. Så mötena är väldigt lika. Men det är mer samarbete med socialpedagogerna.

Bland annat hade bostadsrådgivare, socialpedagoger och bostadssökande gemensamma uppföljningsmöten, där de tillsammans gick igenom planering och insatser. På så vis kunde också socialpedagogerna efter möten bistå med förklaringar, påminnelser och eventuell hjälp med tekniska eller praktiska ting i samband med bostadssökande.

IPF7-2: Det var väl det dom fick extra, alltså det som vi gjorde där, det var ju uppföljningen som skiljer sig från så som vi jobbar annars, tänker jag mig. (Fokusgrupp november 2020.)

Samarbetet mellan socialpedagoger och bostadsrådgivare beskrevs som både stimulerande och effektivt; bostadsrådgivarna framhöll att arbetet underlättades av att socialpedagogerna ”kände ju familjerna väl och hade följt upp dom länge” och att det innebar att ”där fanns ett förtroendekapital som underlättade jobbet” (F7), medan socialpedagogerna framhöll att bostadsrådgivarna var ”människor med kompetens och en vilja, ambition att stödja människor” (F5). Detta samarbete verkar alltså ha fungerat väl (även om sådana omdömen kan ha påverkats av att båda personalkategorierna ingick i två av tre fokusgrupper) och ingen deltagare gav uttryck för missnöje med ansvars- och arbetsfördelningen dem emellan. Tvärtom verkar de ha kompletterat varandra: socialpedagogerna kände redan familjerna och kunde därför motivera dem till och följa upp möten med bostadsrådgivarna, som i sin tur hade större kompetens om bostadssökande och den lokala bostadsmarknaden och inte minst var väl insatta i BPS rutiner och sätt att fungera.

Ytterligare en faktor som underlättade samverkan var att även om det fanns en påtaglig tvåspråkighet bland både socialpedagoger och bostadsrådgivare kunde socialpedagogerna beställa tolk som betalades av enheten, något som Bostadsrådgivningen vid den tiden inte kunde göra på eget initiativ.

Det beskrevs också som speciellt att det fanns ett starkt engagemang och en förväntan från chefsnivån på att gruppen nyanlända som närmade sig fyraårsgränsen skulle prioriteras.

IPF6-2: Vissa chefer var liksom inne då och kollade så här: ”Men hur går det med den här familjen? Och har ni verkligen bokat in uppföljning?”, och så. Och det tycker jag kanske fortfarande, inte så att cheferna ligger på och kollar, för vi ska inte längre dokumentera. Men just det här med att socialpedagogerna lite såhär,

dom har det övergripande ansvaret, så dom påminner ju oss såhär: ”Men ska det inte vara en uppföljning där?” (Fokusgrupp november 2020.)

Detta engagemang även från enhetsledningen innebar också att det initierades en dialog med andra delar av ASF för att öka hushållens möjlighet att få bostad, exempelvis genom s.k. hyresintyg om att en högre hyra än normalt kunde accepteras för dem som behövde ekonomiskt bistånd.

IPF6-1: Det som är speciellt för den här gruppen har varit då att [namn] sa till oss; ”är det nån som behöver högre hyresintyg eller vi har problem med hyresintygen, då ska vi kontakta [hen]. Alltså om dom är nära att få en lägenhet.” Så att [hen] pratar med Ekonomiskt bistånds chef för att se om det går igenom. Men så har vi inte gjort med socialtjänstens klienter. (I2: *Nej.*) Utan då har vi ju kontaktat, eller klienterna har kontaktat sin ekonomihandläggare och bett om högre hyresintyg, men vi har inte gått till en chef för att få igenom det.

IPF6-2: Men nu fick vi ganska nyligen, får jag ju säga, besked av den vikarierande chefen där att vi ska inte längre driva på för dom här hyresintygen som är över norm. (Fokusgrupp november 2020.)

Sådana intyg om att en högre hyra än normalt kunde godtas vid beräkningar av försörjningsstöd visade sig vara en tveeggad lösning, vilket vi kommer att diskutera vidare i avsnitt 6.2.1.

5.4.4 Dokumentationsfrågan

För bostadsrådgivarna innebar satsningen på utökat stöd för bostadssökande inledningsvis ett förändrat arbetssätt gentemot det tidigare.

IPF6-1: Vi har ju inte heller ärenden så som hos socialtjänsten, att vi har liksom ”det här är mina ärenden”, eftersom vi inte sparar några uppgifter och har inget dokumentationssystem, utan det vi har är vår kalender där vi bokar in möten, så det är det vi vet liksom. (Fokusgrupp november 2020.)

En faktor som underlättat arbetet med de första tretton familjerna på Mosippan var en gemensam dokumentation av insatser för bostadssökande, det som i den citerade projektplanen kallades ”loggbok”. Under en period användes en digital ”boplan” där olika samtal och möten fördes in, så att de som var involverade skulle få veta exempelvis vilka kontakter som tagits och varifrån och när svar kunde väntas och liknande. Men det kom att förändras.

IPF6-3: Vi har inte längre den här dokumentationen, i alla fall [inte] från vår sida.

I2: Hur kommer det sig?

IPF6-3: Det var det sista mötet som vi satt med er och [namn] och ja, alla sektionscheferna, därefter fick vi, om jag kommer ihåg – [deltagare] nummer ett och två, ni kan bara tillägga – jag kommer ihåg att det var så här, att vi inte behöver dokumentera något gällande dom här besöken [av] klienterna. Så innan dess skrev vi något – vad vi har gjort, vad vi ska göra – i nånlogg, i det här Teams till exempel, nån applikation som vi använde tillsammans, [med] gemensamma filer. Men därefter fick vi inte skriva något gällande deras uppgifter och vad [som] hade hänt och vad vi ska göra och alla planeringar, utifrån sekretess. /.../ Det var en anledning. (Fokusgrupp november 2020.)

Eftersom varken socialpedagogerna eller bostadsrådgivarna ansågs ha rätt att föra sådana personrelaterade anteckningar i Teams enligt bestämmelserna i GDPR,³⁷¹ måste de alltså upphöra med de gemensamma boplanerna. Eftersom uppföljningen såväl som samarbetet mellan bostadsrådgivarna och socialpedagogerna under vintern och våren 2020 hade underlättats av och nästan ansågs förutsätta någon form av dokumentation, lyftes förändringen fram som ett problem av båda personalkategorierna i två av fokusgrupperna.

IPF7-2: Vi följer ju inte upp, vi har inget uppföljningsansvar, men här gjorde vi ju då boplaner som vi lade digitalt. Sen så ändrades dom direktiven därför att våra befogenheter sträckte sig inte så långt, att vi fick göra så mycket, för det hade vi inte mandat eller laglig rätt att göra. Så då backade vi där. /.../ Ja, alltså ... det finns ju sekretess som sätter stopp. Så det var ju svårt att hjälpa dom med särskilda insatser när man inte får ha personuppgifter. /.../

IPF7-1: Ja, alltså det som [deltagare] nummer 2 nog menar, det är liksom det här att vi fick ett uppföljningsansvar, blev svårt när vi inte har, vi har inga system för dokumentation och så, och att följa upp kräver ju att man kan dokumentera löpande vad som händer till exempel. Och då blev det, hamnar vi i lite sekretessproblematik; hur gör man då för att kunna följa upp på ett säkert sätt? /.../

IPF7-3: Ja, bara för att följa upp på det som [deltagare] nummer 1 säger där så – alltså jag håller med där. Det är ett av problemen, att vi har ingen liksom dokumentation för att hålla koll på dom som vi har att göra med. (Fokusgrupp november 2020.)

Samstämmigheten var påfallande i denna fråga. Båda personalkategorierna blev hädanefter beroende av att den bostadssökande själv förmedlade eller hade med sig korrekt information till dem från tidigare möten och uppföljningsmöten.

³⁷¹ GDPR (General Data Protection Regulation) är en dataskyddsförordning som antogs av EU 2018 och som har medfört en strängare reglering av hantering av personuppgifter i alla medlemsländer.

5.4.5 Utvecklingen över tid

IPF6-1: Då när vi började, då i februari [2020], då tycker jag att vi gjorde mer egentligen. Alltså vi träffade familjerna ganska kontinuerligt och så det här med hyresintygen.

IPF6-3: Och sen, jag tror att vi hade nån liten dokumentation också, vilket har försvunnit nu.

IPF6-1: Ja. (Fokusgrupp november 2020.)

Det samarbete och det gemensamma fokus på bostadssökande som inleddes med Projekt Mosippan innebar en kraftsamling som involverade flera olika nivåer och delar av enheten Etablering och rådgivning och kanske var det just detta som var speciellt med denna satsning på ”utökat stöd”. Att flera olika personalkategorier gemensamt investerar tid och engagemang för att nå samma mål, lär känna varandra så att informella kontakter underlättas och har en gemensam dokumentation som ger möjlighet att följa upp egna och andras råd och förslag och diskutera vad som fungerat eller inte är sannolikt viktiga inslag i ett framgångsrikt projekt.

Trots att bostadsrådgivarna talade nästan nostalgiskt om ”den första gruppen”, de tolv ”Mosippanfamiljerna” som fick förstahandskontrakt under våren 2020, hade de lite olika meningar om vad denna framgång berodde på. Den framgången och det arbetssättet kontrasterades ofta mot de svårigheter de mötte när förutsättningarna förändrats.

IPF7-2: Men sen så dök ju verkligheten upp och då var det att ”såhär kan man ju inte jobba!”. För att det då var, som [deltagare] nummer 1 sa, som sammanfattade det så bra, alltså med sekretess och såna saker som kommer i vägen. Och det var inte riktigt hanterbart heller, men jag tror familjerna upplevde det som bra, dom flesta, att dom fick ett starkt stöd. Men på organisatorisk nivå så fungerade det ju inte.

I2: Tror ni att det var det som bidrog till att det gick så bra med den här första omgången eller var det nånting annat?

IPF7-1: En annan sak var ju att dom hade lång kötid på Boplats Syd, tänker jag. (IPF7-2: Ja.) Alltså, det är nästan nyckeln, alltså – när man säger att nånting ”går bra”, då menar vi ju att dom hittar en egen bostad (IPF7-2: Ja.), så dom inte hamnar i nån hemlöshet. Och dom flesta hushåll fick ju en egen bostad, men det var ju tack vare att dom har stått i kö.

IPF7-2: Det är ju en förutsättning (Fokusgrupp november 2020.)

Kötiden, bevakningen av bostadssökarprofilen på BPS, samarbetet och dokumentationen framhölls alltså som framgångsfaktorer. Det är dessutom möjligt att den första gruppen familjer genom sin sammanhållning, sina relationer till varandra och till enhetens personal kunde mobilisera mer energi och motivation i satsningen på bostadssökande. När enhetschefen talade om sitt möte på Mosippan i december 2019 för att klargöra att fyraårsgränsen måste hållas, berättade han att det väckte starka känslor och några blev arga.

Fast när jag menar arga, så var det liksom absolut inte nåt aggressivt på nåt sätt, utan dom var arga för att – inte på mig, utan det var snarare tvärtom, nästan Stockholmssyndromet över det hela. Dom började förstå mig och helt plötsligt så var det liksom politiken som var boven i det hela. För mig har det alltid varit viktigt när jag träffade både ensamhushållen på Sege Park, där det var ... väldigt hetsigt, till Mosippanfamiljerna, att jag är en del av det här beslutet. Jag skyller liksom inte ifrån mig, utan jag är en del av det här beslutet och jag står bakom det här beslutet, ”men vi kommer göra allt för att ni ska hitta nånting eller hjälpa er på vägen”. Men dom flesta skulle jag säga, majoriteten, hade förståelse för det och förstod liksom mer eller mindre. För på Mosippan ... vi jobbade så mycket med Mosippan så till slut har det blivit nån form av familjär atmosfär där, så att dom ville helt plötsligt inte ut därifrån. Och det är inte det som är syftet, tänker vi. Alltså, vi vill ju inte att barnfamiljer ska bo på Mosippan i fyra år. Jag skulle sitta och ljuga om jag säger att det är bra förhållande där. Det är det ju inte. (Intervju februari 2022.)

Att de var flera i samma situation och hade förtroende för personalen kan alltså tänkas ha bidragit till att de accepterade kravet på utflyttning och gjorde vad som förväntades av dem, ”var jätteduktiga själva” som IPF7-1 sade.

Förutom att det var nya grupper som skulle stödjas till utflyttning uppstod med tiden flera olika hinder som delvis bromsade processen. Dokumentationsmöjligheterna försvann och möjligheten att påverka hyresintyg förändrades, liksom inriktningen och omfattningen av socialpedagogernas arbete. Därmed försvagades också bostadsrådgivarnas involvering.

IPF7-2: Alltså nu har ju det ändrats, uppdraget hos socialpedagogerna, där [namn] då har allt ansvar. Men innan, i våras, så hade vi ju väldigt tät kontakt med socialpedagogerna och dom som kunde, var ju också på plats på mötena. Då var det mer som trepartsmöten, så det har ju ändrats under den här processen. Från att vi jobbar som ett team runt varje familj, till att dom – nu tar vi emot dom, som jag sa innan, som vilken Malmöbo som helst. (Fokusgrupp november 2020.)

Uppenbarligen låg det också olika organisationsförändringar och ändrade instruktioner bakom det förändrade arbetssättet.

IPF7-2: Nu ser det ut som så att socialpedagogerna, eller det är väl en av socialpedagogerna, nu har ansvaret för bosättningslagens, både ensamhushållen och familjerna. Och då tar vi emot dom som vilken annan Malmöbo som helst. (I2: Jaha...) Så dom liksom mejlar till oss, som en socialsekreterare skulle kunna göra, skriver att ”dom här vill jag boka in på rådgivning”./.../

IPF7-1: Ja, precis. Eftersom varken socialpedagogerna eller Bostadsrådgivningen har system, så kan vi liksom inte heller kommunicera så bra med varandra. Så det här nya då, som har kommit efter sommaren [2020] ungefär, då har vi också att dom boende får siffror så att vi kan liksom hålla någorlunda koll på dom för att kunna kommunicera kring dom: ”hushåll nummer blablabla”, till exempel, ”behöver det här”. (Fokusgrupp november 2020.)

Samtidigt som en socialpedagog blev ensam ansvarig för det utökade stödet för bostadssökande, inklusive uppföljning och kontakt, tidsbokning och kommunikation med bostadsrådgivningen, fick den andra socialpedagogen ändrade arbetsuppgifter.

IPF7-3: Ja, jag kan väl säga då: det har varit en resa! Vi tillhörde ju först, först hette vi Bosättningslagen och sen slogs vi ihop med Invandrarservice då, och blev Integrationscenter, och då var ju tanken att vi skulle jobba mer med att utveckla stödet till kvotflyktingarna. Det har ju inte riktigt kanske blivit så, för nu har vi ju ändrat arbetsuppgifter helt och jobbar med nödbistånd. /.../ Det är inte ens familjer längre, utan det är ensamhushåll vi jobbar med, vi socialpedagoger, vad gäller nödbistånden. (Fokusgrupp november 2020.)

Visserligen skulle hen fortfarande arbeta med kvotflyktingar men de var numera mycket få och arbetsuppgifterna annorlunda.

IPF7-3: Eftersom våra arbetsuppgifter har ändrats och vi nu tillhör en annan sektion [inom samma enhet], så finns det också andra arbetsuppgifter som behöver täckas upp, så att vi har börjat jobba mer med nödbistånden, där man beviljar lägenheter en gång i veckan. Så att vi jobbar väldigt mycket med den biten /.../ Det stödet jag jobbar med nu, det är liksom normal samhällsguidning, det här som jag nämnde i början, registrering och folkbokföring och – ja, men andra praktiska saker som gör att det flyter på i vardagen och i deras etablering. Men det är ju inte, alltså vi har ju – öppen mottagning hade vi till exempel innan, nu har vi inte heller det längre. /.../ Sen har vi ju viss kontakt med [bosatta nyanlända] för att vi har hand om deras lägenheter, så att det är väl det. (Fokusgrupp november 2020.)

Av de tre, fyra tjänster som socialpedagoger som enligt våra intervjuer hösten 2018 och vintern 2019 inrättats för att särskilt ge stöd till barnfamiljer som kommit som kvotflyktingar var det hösten 2020 inte längre någon som arbe-

tade speciellt med dessa (förutom i direkt anslutning till ankomsten till Malmö) eller andra barnfamiljer. Två tjänster hade dragits in redan våren 2020, av dem som var kvar arbetade en hemifrån digitalt och per telefon för samtliga hushåll som närmade sig fyraårsgränsen, medan den andra främst var sysselsatt med teknisk tillsyn hos enpersonshushåll med nödbistånd. Enligt Malmös webbplats erbjuder Integrationscenter ”stöd i olika frågor”,³⁷² men det är oklart vad som egentligen avses med detta; snarare handlar det om olika slag av informationsinsatser till anvisade nyanlända och övriga som nyligen invandrat till Sverige. Bostadsrådgivning till anvisade nyanlända gavs från hösten 2020 på samma sätt och i samma former som till andra bostadssökande.

5.5 Sammanfattning och diskussion

I detta kapitel har vi försökt att ringa in vilka former av stöd som anvisade nyanlända som bosatts i Malmö har erbjudits eller haft tillgång till och hur det förhållit sig till å ena sidan teknisk tillsyn, å andra sidan det utökade stödet för bostadssökande till dem som närmar sig fyraårsgränsen. Vi har också undersökt hur olika varianter av utökat stöd organiserats, bedrivits och utvecklats över tid.

Två projekt som innefattat utökat stöd till anvisade nyanlända bedrevs under perioden 2019–2020 med § 37-bidrag från Länsstyrelsen Skåne. Det första var primärt inriktat på kvotflyktingar och det andra, som genomfördes i samarbete med Rädda Barnen, främst på barn i kategoribostäder. Båda stötte på problem och hämmades bl.a. av omflyttningar och omorganisation, men de bidrog också till finansieringen av två socialpedagoger som engagerades i kontakten med de anvisade nyanlända.

Den version av ”utökat stöd” till bostadssökande som vi särskilt skulle följa upp initierades i februari 2020 med Projekt Mosippan, som kom att uppta mycket tid och engagemang för socialpedagogerna, liksom för bostadsrådgivarna som anställdes strax dessförinnan. Inom ramen för detta genomfördes först en – enligt de flesta intervjupersoner – framgångsrik satsning på att

³⁷² Summarisk presentation av Integrationscenter på Malmö kommuns webbplats. Tillgängligt: <https://malmo.se/Ny-i-Sverige/Integrationscenter.html>. Uppdaterad version 2022-10-10, hämtad 2022-11-16.

hjälpa tretton barnfamiljer, bosatta på Mosippan, att få förstahandskontrakt på lägenheter genom BPS innan de uppnådde fyraårsgränsen under andra halvåret 2020. Det lyckades för tolv av familjerna. Vi har fått en samstämmig bild av att skälen till framgången – förutom att dessa familjer hade lång kötid på BPS – var ett intensivt samarbete mellan de två socialpedagogerna och de sex bostadsrådgivarna, ett tydligt engagemang från ledningens sida och gemensam dokumentation och prioritering. Man arrangerade och följde upp gemensamma möten med hyresgästerna, och utvecklingen av och insatser för bostadssökandet noterades i en gemensam fil som kallades ”boplan”. Vid behov fick man (med chefernas hjälp) intyg från berörda socialtjänstområden om att en högre hyra än vanligt kunde accepteras för familjer med behov av försörjningsstöd, om det var en förutsättning för att få ett förstahandskontrakt – vilket det ofta var, eftersom kötiden tenderar att vara kortare till nyproducerade lägenheter med högre hyra. Flera av de bosatta barnfamiljerna hade ingen chans att få något annat inom fyra år. Detta utökade stöd kom snart att utvidgas även till andra barnfamiljer och enpersonshushåll och som närmade sig fyraårsgränsen.

Efter några månader ändrades dock arbetsförutsättningarna. Den gemensamma ”loggen” eller boplanen ansågs enligt den dåvarande ansvariga förvaltningsjuristen strida mot bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och GDPR, och det kom bud om att bostadsrådgivarna inte skulle ta initiativ till annat än standardiserade hyresintyg. Som nämndes i avsnitt 4.3.4 skulle de inte heller kontakta socialtjänsten om de misstänkte att barn för illa av oron för en eventuellt förestående hemlöshet. Utan dokumentation och utan särskilda påverkansmöjligheter verkar engagemanget delvis ha falnat hos bostadsrådgivarna, som sedan dess har arbetat med dessa ärenden på samma sätt som med andra bostadssökande, även om deras rådgivning till bosatta hushåll också innefattar information om den svenska bostadsmarknaden, hyresvärdar och hyreslagstiftningen.

Under våren, sommaren och början av hösten 2020 fanns det i praktiken vid sektionen Tillfälligt boende utan stöd (TBUS) bara två socialpedagoger, varav en ansvarade för det utökade stödet till barnfamiljer och den andra för ensamhushållen. I november 2020 utökades målgruppen för den ena socialpedagogtjänsten till att även gälla hemlösa med nödbistånd, i praktiken mest enpersonshushåll. Samtidigt beskrevs arbetet mest som tillsyn. Kvar i det utökade stödet för anvisade nyanlända fanns då bara en socialpedagog, som

främst arbetat per telefon eller digitalt, med både enpersonshushåll och familjer, och som i sin tur hade viss hjälp i detta av tillsynspersonalen. En delförklaring till denna personalförändring var att antalet anvisade nyanlända minskade till noll 2020 och även därefter varit mycket lågt, men antalet hushåll som uppnådde fyraårsgränsen var som högst andra halvåret 2020 och hela 2021.

Vi har i samband med denna studie identifierat en rad inkonsekvenser och tvetydigheter, som i och för sig inte är unika för denna målgrupp eller för Malmö. Den första är att distinktionen mellan tillsyn och stöd framstår som vag och flytande. Tillsynen som ofta specificeras som ”teknisk tillsyn”, är ett krav från fastighetsägarna, och gäller vanligen just tekniska frågor som vatten och avlopp, brandskydd, ventilation och eventuella fysiska skador och fel i bostäderna, men när det gäller de bosatta nyanlända har den hela tiden också innefattat kontroll av att hyresgästerna har hemförsäkring, är registrerade vid och har betalat årsavgifterna på Boplats Syd samt är införstådda med att de måste flytta ut efter högst fyra år. Denna ”tekniska tillsyn” kallas också ”grundläggande stöd” och kan utövas av såväl socialpedagoger som tillsynspersonal eller båda dessa personalkategorier tillsammans, och har pågått löpande sedan år 2016 och fungerar fortfarande år 2022 på ungefär samma sätt. Detta stöd skulle också kunna beskrivas som en kontroll av att hushållet inte halkar ur en bostadskö eller förstör eller missköter lägenheten. Det är i alla fall inte hyresgästerna själva, utan fastighetsägarna och ASF, som bedömer vilket stöd de behöver och formerna för det. Som framgick i kapitel 3 kom de som var anställda för teknisk tillsyn också att i hög grad engageras i praktiska frågor i anslutning till de omflyttningar av hyresgästerna mellan olika bostäder och fastigheter som ASF initierade. Det finns en uppenbar risk att tillsynen och det grundläggande stödet primärt består i att bevaka ägar-, hyresvärd- och myndighetsintressen.

I den ”bosättningsprocess” som antogs av kommunfullmäktige i maj 2016 för anvisade nyanlända inkluderades anställning av två ”boendestödjare”, som skulle ge praktiskt stöd och motivera de bosatta nyanlända till, och genomföra ”stödjande insatser” för permanent bostadssökande. Det kom visserligen att dröja två och ett halvt år innan några tjänster av det slaget inrättades och bemannades (och ingen har hittills benämnts ”boendestödjare”). Först i september 2018 anställdes två socialpedagoger och vintern 2019 ytterligare två. Men dessa kom i praktiken att arbeta med ”utökad stöd” inom

ramen för två § 37-projekt som båda löpte parallellt under 2019, och som var inriktade på att ge stöd till barnfamiljer, särskilt kvotflyktingar, respektive hyresgäster i modulhus som inte var helt inflyttningsklara förrän i september 2019. I samband med de oupphörliga organisationsförändringarna drogs två av socialpedagogtjänsterna in efter redan ett år.

Förutom att det har varit svårt att skilja mellan stöd och tillsyn i det här fallet, är det generellt sett vanskligt att definiera och skilja mellan olika typer av bostadsrelaterat stöd. Enligt *Kunskapsguiden*, där bland andra Socialstyrelsen informerar om sin terminologi, definieras ”boendestöd” som ”bistånd i form av stöd i den dagliga livsföringen riktat till särskilda målgrupper i eget boende. Målgruppen är främst personer med funktionsnedsättning”.³⁷³ Inom ASF skiljer man däremot mellan sådant stöd och ”bosocialt stöd”, som beskrivs som en kombination av ”personellt boendestöd” och ”psykosocialt stöd” med utgångspunkt från boendet.³⁷⁴ Det är en form av bistånd, men ett hushåll eller en individ kan också få ”biståndslösa insatser” som kan bestå av upp till fem samtal för att kartlägga stödbehov eller motivera till insatser. Bosocialt stöd kan även komma i fråga för nyanlända och lämnas i så fall av särskilda socialsekreterare.

Flera informanter har berättat att de först inte tänkte sig att de bosatta nyanlända skulle behöva något stöd, men att de med tiden insåg att många gjorde det för att klara vardagen, integrationen och olika svåra livssituationer pga. sjukdom, psykisk ohälsa (t.ex. PTSD), funktionshinder eller förlust av familjemedlemmar. Ändå verkar det ha varit svårt för dessa hyresgäster att få ett organiserat stöd genom ASF; vi har hört flera berättelser om hur socialtjänsten varit ovillig att aktualisera bosatta nyanlända med hänvisning till att de borde få stöd genom den sektion som ansvarar för deras bostäder. Vägledningen gällande ”grundläggande stöd” som citerades i början av avsnitt 5.2 gäller formellt bara ”hushåll som *inte* omfattas av insatser med bosocialt stöd” (vår kursivering). Men ”bosocialt stöd” framställs som något annat – och mer – än grundläggande stöd. Än mer paradoxal framstår terminologin om man betänker att boenden för anvisade nyanlända sorterar under sektionen Tillfälligt boende utan stöd (TBUS), samtidigt som tillsynen ska innefatta ”grundläggande stöd”, och ett ”utökat stöd” till bostadssökande. Att

³⁷³ Socialstyrelsen 2022, *Boendestöd*.

<https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/funktionshinder/boende-for-personer-med-funktionsnedsattning/boendestod/>, senast granskad av SoS 2021-10-11, hämtad 2022-07-17.

³⁷⁴ ASF 2021, *Information om insatsen bosocialt stöd*, s. 2.

denna sektion i juni 2021 överfördes från enheten Etablering och rådgivning till enheten ”Boende och stöd” inom avdelningen Boende, tillsyn och service (BTS) är ägnat att ytterligare öka förvirringen.

Hyresgästernas sektions- eller enhetstillhörighet tycks ha gjort det svårare för dem att erhålla sådant stöd som kommuninvånare i allmänhet erbjuds genom socialtjänsten. Att många av de anvisade nyanlända – särskilt kvotflyktingar som aldrig bott i Sverige – kan behöva olika slags stöd, är högst sannolikt och våra informanter vittnar också om detta, men också om att det varit svårt att engagera socialtjänsten i frågan. Med andra ord tycks gränserna mellan olika enheter och sektioner ha inneburit att även om enheten Etablering och rådgivning formellt inte skulle ge stöd till anvisade hushåll och inte betraktas som en del av kommunens socialtjänst, har den ändå av socialtjänstens individ- och familjeomsorg (inom avdelningen Ekonomiskt bistånd och boende, EBB) antagits fylla olika stödbehov hos kategorin bosatta nyanlända. Vi ser samma slags administrativt motiverade gränsbevakning när det gäller vräkningsförebyggande insatser, vilket vi återkommer till i kapitel 6.

Som framgick av kapitel 3 har bostäderna för kategorin anvisade nyanlända på senare år i ökad utsträckning kommit att användas för kategorin strukturellt hemlösa som beviljats nödbistånd. Samtidigt, vilket vi kommer att visa i kapitel 6, har ett antal tidigare bosatta nyanlända, som trots utökat stöd inte lyckats få en bostad, kommit att kategoriseras som strukturellt hemlösa.

6. De bosatta nyanländas utflyttningar

Sedan september 2020 har vi genom ASF fått del av statistik och avidentifierade uppgifter om hushållssammansättning samt datum för in- och utflyttning för dem som under perioden maj 2020 – 4 mars 2022 i egenskap av anvisade nyanlända varit andrahandshyresgäster hos Malmö stad. Vi har också i de flesta fall fått information om till vilken kommun hushållen flyttat och om de fått förstahandskontrakt, annan form av boende eller hänvisats till att söka nödbistånd hos socialtjänsten. I detta kapitel redovisar vi och reflekterar över denna statistik, exempelvis skillnader mellan ensamhushåll och barnfamiljer. Vi diskuterar också vad olika utfall kan bero på och vad de kan innebära för de berörda hushållen.

Anvisningarna från Migrationsverket började komma våren 2016 och de första nyanlända togs emot för bosättning i Malmö i juni samma år. Kommuntalen har varierat kraftigt, från över 400 per år 2016–2017 till 0 år 2020. Det betyder att det var störst grupper som riskerade att uppnå fyraårsgränsen 2020–2021 och vi har fått kontinuerlig information om utflyttningarna av 223 hushåll. När vi satte punkt i början av mars 2022 bodde 50 hushåll kvar, varav 11 skulle uppnå fyraårsgränsen under det första halvåret 2022 men över hälften först 2023 eller 2024.

Detta kapitel består av två delar, förutom sammanfattningen. I det första går vi relativt utförligt igenom vilken information kapitlet bygger på, hur vi fått del av den och vad vi saknar uppgifter om. Här redogör vi också för antalet bosatta nyanlända individer och hushåll totalt i Malmö under perioden 2016–2020. I det andra huvudavsnittet fördjupar vi informationen om vad hushållen flyttat till, vad förstahandskontrakt förutsätter och innebär och vad vi vet om dem som *inte* fått förstahandskontrakt efter fyra år som kommunens andrahandshyresgäster.

6.1 Information vi haft tillgång till

I samband med inledningen av denna delstudie utformade en anställd vid ASF:s sektion Tillfälligt boende utan stöd (TBUS) en Excelfil som vi haft tillgång till via kommunikationsplattformen Microsoft Teams, vilket har varit till stor hjälp under forskningsprocessen. De enskilda hushållen har varit av-identifierade men särskilts genom samma sifferkoder som ASF tillämpade. Filen omfattade de hushåll som bodde i sektionens regi från maj 2020, och där uppgifterna sedan löpande uppdaterades fram till början av mars 2022 med uppgifter om när och till vad de flyttat ut. Dessa data har vi kunnat diskutera vid upprepade tillfällen under de knappt 20 månader som vi följt utflyttningarna. Den socialpedagog vid TBUS som sedan senhösten 2020 ensam ansvarat för stöd- och motivationsarbete inför utflyttningen har bistått med underlag till filen, där varje hushåll som anvisats till Malmö stad enligt bosättningslagen och accepterat anvisat boende – och som inte redan flyttat ut den 1 maj 2020 – har erhållit en sifferkod. Med hjälp av denna har personalen kunnat identifiera hushållet och lägga in information om datum för utflyttning m.m.

Följande uppgifter har vi haft tillgång till genom denna Excelfil, som vi fortsättningsvis kallar Utflyttningsfilen:

- dag för inflyttning (dvs. då det första andrahandskontraktet med Malmö kommun undertecknades),
- ackumulerat antal dagar som kommunens andrahandshyresgäst,
- antal vuxna och antal barn (under 18 år) i hushållet,
- uppgift om huruvida hushållet tackat ja till ”utökat stöd” till bostadssökande inför utflyttningen
- dag för utflyttning,
- till vilken kommun och till vilken typ av kontrakt/bostadssituation hushållet flyttat (i de flesta fall).

Vid bosättningen i Malmö skrivs andrahandskontrakt antingen från den 16:e eller den 1:e i en kalendermånad, men fyraårsgränsen inträder alltid vid ett månadsskifte, dvs. efter antingen 1 446 eller 1 461 dagars boendetid. Personalen har inte alltid haft vetskap om varför, vart och till vad någon flyttat och

har ingen möjlighet att söka sådan information i efterhand, om inte hyresgästerna självmant hör av sig och berättar.

Informationen i Utflyttningsfilen har ibland kunnat kompletteras genom samtal via Teams med den som ansvarat för filen och som också förklarar detaljer i statistiken som vi undrat över och vid upprepade tillfällen skapat och sänt oss överskådliga diagram och sammanställningar. Vi har skrivit minnesanteckningar för eget bruk efter ett tiotal sådana Teamsmöten, varav de allra flesta ägde rum under 2021 och det senaste den 1 april 2022.

6.1.1 Vad säger statistiken och vad säger den inte?

Vi har inte uppgifter om namn eller på vilka adresser eller i vilka fastigheter hushållen har bott, vare sig under bosättningstiden eller efter utflyttning. Inte heller vet vi något om inkomst, ålder, nationalitet, eventuella funktionsnedsättningar eller huruvida de bytt bostad under tiden som kommunens andrahandshyresgäster. Vi vet att samtliga hushåll haft uppehållstillstånd men inte om det varit permanent eller tillfälligt.

För 80 av de 223 utflyttade hushållen finns ingen information om vad de flyttat till och därmed inte heller orsaken till utflyttningen, även om den i vart femte fall har skett just vid fyraårsgränsen. I ett antal andra fall har det noterats att hushållen hänvisats till socialtjänsten för att söka nödbistånd till boende, men vi vet inte huruvida de faktiskt fått det och om det förekommit i fler fall än där denna notering finns. För sex enpersonshushåll finns bara uppgiften ”flyttat till en kompis” och för fem andra hushåll, varav tre familjer, bara att de blivit ”inneboende”. Där vet vi inte något om omständigheterna, exempelvis hur långsiktigt eller trångt detta nya boende har varit. Det kan ha varit några få nätter på en soffa eller ett mer varaktigt inneboendeförhållande i eget rum.

Det tidigaste datum för *inflyttning* som finns i vår fil är 2016-07-01, och det tidigaste datumet för *utflyttning* är 2020-05-01. Som framgick i kapitel 5 blev tretton familjer boende på Mosippan föremål för ett intensivt – och till största delen framgångsrikt – utökat stöd för bostadssökande under våren 2020. Socialpedagogerna och bostadsrådgivarna samarbetade då för att se till att förutsättningar fanns för att få bostad genom kön i Boplats Syd (BPS), och åtminstone för tolv av dessa familjer ordnades enligt intervjupersonerna bra lösningar, vanligtvis förstahandskontrakt. Om dessa familjer flyttade före den

1 maj 2020 finns de alltså inte med i Utflyttningsfilen, så vi vet inte om de ingår där. Möjligen är en stor familj på åtta personer som fick förstahandskontrakt genom BPS den 1 maj 2020 en av dem.

Vi har också fått tillgång till sektionens Excelfiler över bosatta anvisade hushålls inflyttningsdagar och första bosättningsadresser 2016–2022 vilka vi delvis kunnat använda i kartläggningen av bosättningsadresser i kapitel 3. I detta kapitel har de kommit till användning främst i avsnitt 6.1.2 där vi försökt få en bild av när och var de bosattes *före* maj 2020. Denna statistik visar hur många som togs emot för bosättning och – avseende år 2016 – hur många som aldrig infann sig eller flyttade ut efter en kort tid, men eftersom tabellernas syfte mest varit att ha kontroll på antalet bosatta och sådant som vårdbehov och hushållsstorlek finns i dessa filer inga uppgifter om utflyttningsdag *efter* 2016 och de är sannolikt ej kompletta avseende det året heller. Vi kan visserligen se att vissa småhus på Mosippan angetts som första inflyttningsadress två eller tre gånger under de första tre åren men vi vet inte om det tyder på en omflyttning mellan olika adresser eller på att de först inflyttade familjerna upphört att vara andrahandshyresgäster hos kommunen. Även hushållen i dessa filer är anonyma för oss och har inga koder som är relaterade till dem i Utflyttningsfilen. Uppgifterna avseende utflyttningar och antal som ”tackat nej” under år 2016 har dock gett oss möjlighet att beräkna antalet hushåll och individer som faktiskt bosattes år 2016 (se vidare avsnitt 6.1.2).

6.1.2 Hur många anvisade nyanlända har kommunen bosatt?

Utflyttningsfilen omfattar 272 hushåll. Enligt intervjuer var det under tidigare år, alltså före maj 2020, en betydligt större andel som flyttat efter endast en kort tids bosättning. Följande utdrag är ur en intervju med en av de ansvariga tjänstepersonerna i juni 2019:

IPA8b: Dom som kom 2016, när vi skulle ta emot 488 personer, var ju väldigt mycket ensamstående män. (*I: Ja, okej.*) Som vi placerade på Sege Park och sen så stängdes Sege Park till slut och då fick vi dom här låne-MKB-lägenheterna och nu ska, jag tror att det är 60, 70 lägenheter av dom som vi ska släppa och dom här personerna ska flytta in på Kuratorn och sen har vi, ja, det är fler som ska flytta in i Kuratorn.

I: Hur många lägenheter sa du att det fanns på Kuratorn?

IPA8b: 102 ettor.

I: Men det kan ju inte räkna för över 400 personer?

IPA8b: Nej, många har ju flyttat ut. Av dom som kom 2016 har ju många redan flyttat vidare /.../ kan inte säga exakt hur många /.../ Dom har sagt upp sitt kontrakt, /.../ flyttat från Malmö eller bor kvar i Malmö. En del kom ju och flyttade nästan på en gång och tyckte att ”här kan inte jag bo, det här är för dålig standard” /.../ nån har flyttat till Göteborg och nån – ja, var man nu har fått jobb nästans. Några har flyttat ut därför att deras familjer har kommit och då får dom inte bo kvar. Det är dom här siffrorna som vi har pratat om som är så svårt för mig att säga, hur många dom är i statistiken. (I: Ja.) Vi säger nästans 15 procent /.../ Vi tänkte ju inte på från början att det här kan vara en intressant siffra, så vi har inte liksom... (I: Nej. Nej.) ett bra system för det, tyvärr. Och vi räknar på olika sätt och får lite olika siffror. Men generellt så är det ju så, att det är ju fler av dom här ensamhushållen som har sagt upp sitt andrahandskontrakt som dom har fått via bösättningslagen, än vad det är till exempel familjer. (Intervju juni 2019.)

Citatet kan illustrera vilken rörlig materia som sifferuppgifterna från tiden före Utflyttningsfilen bygger på. Det skulle kunna tolkas som att merparten av de 250 individer som bodde på Sege Park sade upp sina kontrakt med ASF senast när det var dags att flytta in i Kuratorn, men det har visat sig att somliga fick behålla sina ”lånelägenheter” ytterligare en tid. Vi saknar dock uppgifter om hur många de var. Den 1 maj 2019 beboddes totalt 158 MKB-lägenheter av personer som tidigare bott på Sege Park, men det är oklart hur många av dessa som flyttade in på Kuratorn i september 2019; vi vet bara att det var högst 102.³⁷⁵ Viktigt att framhålla är dock att en stor andel av de bosatta flyttat innan de uppnått fyraårsgränsen. I Utflyttningsfilen finns 36 hushåll, varav sju familjer – totalt 61 individer – upptagna som inflyttade 2016 och kvar som hyresgäster i maj 2020. De flyttade alla ut under perioden maj 2020 – januari 2021. Men utöver dessa, flyttade 54 andra hushåll som kommit senare ut under denna period, dvs. innan de uppnått eller i många fall ens var nära fyraårsgränsen.

I tabell 6:1 anges kommuntalet i den första raden och antalet som faktiskt bosattes ett visst kalenderår i den andra. Antalet bosatta individer 2016–2020 uppgår till sammanlagt 970 individer, men det har aldrig varit så många samtidigt. Det finns två olika förklaringar till att siffrorna för ett visst år skiljer sig åt. Kommunerna har två månader på sig att ta emot dem som anvisats – det första året förlängdes tiden till som längst fyra månader. Denna förskjutning i tid har inneburit att antalet som bosatts vissa år överstigit kommuntalet. Det framgår av filer vi haft tillgång till att en relativt stor andel av de anvisade

³⁷⁵ Epost 2022-05-30 från Iréne Hansson, Lägenhetsenheten.

enligt kommuntalet för ett visst år i praktiken har anlönt och bosatts först i början av följande kalenderår. Eftersom kommuntalet sjunkit under dessa fem år har denna förskjutning i tid inneburit att antalet som bosatts ibland varit högre än kommuntalet.

Tabell 6.1. Kommuntal, antal individer som bosatts totalt kalenderåren 2016–2020 samt antal individer och hushåll som kommit något av dessa år och som fanns kvar i anvisat boende i oktober 2020 respektive mars 2022.

	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Kommuntal	488	408	155	43	0	1094
Bosatta individer	253	468	163	86	14	970
Kvar oktober 2020 (ind.)	24	278	122	80	14	504
Kvar oktober 2020 (hush.)	17	122	57	25	7	228
Kvar mars 2022 (ind.)	0	0	42	72	14	128
Kvar mars 2022 (hush.)	0	0	23	20	7	50

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från ASF.

En annan förklaring till diskrepansen mellan kommuntal och antalet bosatta år 2016 är att Migrationsverket det första året inte fyllde på med nya anvisningar om en anvisad person tackat ja till bosättning i kommunen men sedan aldrig infann sig eller omgående flyttade ut efter ankomsten. Vi har haft tillgång till filer som anger ankomstdag och inflyttningsadress för hushåll som anvisats till Malmö olika år. Även om kommuntalet år 2016 var 488, anvisades bara 433 individer, fördelade på 369 hushåll, varav 104 tackade ja (110 individer) men aldrig infann sig, medan 13 individer infann sig men flyttade ut igen ganska snart, flera av dem efter bara en dag.³⁷⁶ Kommuntalet för 2016 kom därmed aldrig att fyllas. Som framgår av avsnitt 2.3.4 ändrades bosättningsförordningen den 1 januari 2018, så att Migrationsverket sedan dess ersätter sådana icke realiserade bosättningar med anvisningar av nya individer till dess att kommuntalet är fyllt ”senast under det närmast följande kalenderåret”.³⁷⁷ Från och med 2017 har antalet bosatta därför stämt överens med kommuntalet, om än med en viss fördröjning av skäl som nämnts ovan.

³⁷⁶ I avsnitt 2.4.1 skrev vi att 247 hushåll (374 personer) bosatts t.o.m. 23 februari 2017. Vi utgick där från en sammanställning i SRF:s tjänsteskrivelse (2017-03-14) till SRN. Men siffrorna avseende 2016 är notoriskt osäkra och varierar mellan olika källor.

³⁷⁷ SFS 2017:925, 10 a §: ”Om en anvisning avbryts på grund av att en nyanländ inte utnyttjar anvisningen, får Migrationsverket senast under det närmast följande kalenderåret besluta att, inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet, ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ.”

Utflyttningar från och med 2017 och till och med april 2020 har visserligen inte registrerats, men att många flyttat långt innan de uppnått fyraårsgränsen – vilken för de först anlända hushållen inträffade i slutet av juni 2020 – framgår dock tydligt av resterande rader i tabell 6:1.

6.2 Till vad har hushållen flyttat?

Under hela vår undersökningsperiod (maj 2020 – februari 2022) flyttade 223 hushåll ut från kommunens anvisningsboenden, därav 84 under perioden maj–december 2020. För många av dessa saknas information om vart, varför och till vilket slags kontrakt de flyttat. Det gäller särskilt utflyttningar under maj–september 2020. Om de 44 hushåll, varav 13 barnfamiljer, som flyttade ut då vet vi alltså inte om de fått bostad och i så fall med vilket slags kontrakt när de lämnade anvisningsboendet, med undantag av att fyra familjer och en ensamboende fått förstahandskontrakt genom BPS. Informationen om hushållen förbättrades avsevärt fr.o.m. oktober 2020.

Sammantaget fördelade sig utflyttningarna som framgår av tabell 6:2 (enstaka par räknas här som familjer). Vid en jämförelse mellan de tre åren 2020, 2021 och 2022 bör man beakta att de omfattar åtta, tolv, respektive två månader.

Vi har i tabell 6:2 skilt mellan förstahandskontrakt, nödbistånd, osäkra eller kontraktslösa boenden, respektive ”okänt”. Den senare gruppen har i sin tur delats upp i två: de som flyttat ut efter ungefär fyra år och de som flyttat ut tidigare. De anvisade nyanlända kan av princip inte få andrahandskontrakt genom ASF på en annan genomgångslägenhet eller en övertagbar lägenhet. Ett fåtal hushåll har fått andrahandskontrakt genom Facebook eller privata kontakter men vi vet inte om det då funnits godkännande av hyresvärden, eller hur länge eller till vilken hyra bostaden upplåtits, varför vi klassificerat andrahandskontrakt tillsammans med inneboende och kompisboende som osäkra boendeformer.

Vi kommer nu att närmare diskutera först vad det innebär att få förstahandskontrakt och hur det har gått till, och därefter vad som kan ha hänt med den grupp som inte fått det.

Tabell 6:2. Uppgifter om utflyttning maj 2020 – februari 2022, uppdelat på vad hushållen flyttat till, hushållstyp och år för utflyttning.

Flyttat ut till ...*	Enpersonshushåll			Familjer			Totalt
	maj- dec.	jan.- dec.	jan.- febr.	maj- dec.	jan.- dec.	jan.- febr.	
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	
Bostad med förstahandskontrakt	12	47	6	9	28	2	104
Nödbiståndsprövning	2	6	-	2	12	2	24
”Flyttat till kompis”, inneboende, ”2:a hand”	25	5	-	1	3	1	15
Okänt men efter precis fyra år ± 1 månad	11	3	-	1	-	1	16
Okänt, men utflytt före 47 månaders boende	29	20	-	12	3	-	64
Totalt	59	81	6	25	46	6	223

* Siffrorna för nödbistånd och ”flyttat till kompis” etc. inkluderar här också enstaka hushåll som flyttat till en sådan boendesituation *innan* de uppnått fyraårsgränsen och som därför inte finns med i tabell 6:3–5 över hushåll som flyttat vid fyraårsgränsen.

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från ASF.

6.2.1 Förstahandskontrakt

Knappt hälften (47 procent) av de utflyttade har fått en bostad med förstahandskontrakt genom BPS eller i enstaka fall genom HSB eller direktkontakt med en hyresvärd, såsom bostadsföretaget Willhem. Det är den vanligaste lösningen för såväl familjer som ensamstående och kan också betraktas som den bästa möjliga lösningen, åtminstone i det avseendet att det innebär besittningsskydd på en självständig lägenhet. På grund av hyresvärdarnas regler om maximalt antal personer i olika lägenhetsstorlekar kan vi också utgå från att de mestadels inte blivit trångbodda. Enligt en informell regel kan fyraårsgränsen överskridas något om hushållet tecknat kontrakt på en annan bostad

som det inte kan tillträda förrän efter en eller ett par månader, varför utflytningen också kan antas ha varit förberedd och genomförd i ordnade former.

Av våra intervjuer med ASF:s bostadsrådgivare liksom av uppgifterna i Utflyttningsfilen framgår att det är förhållandevis sällan som någon får en permanent bostad på annat sätt än genom BPS, som förmedlar MKB:s lägenheter men också flera andra privata och kommunala hyresvärdars bostäder i Skåne.

Men när de söker bostad genom BPS möter de bosatta nyanlända olika slags problem. Förutom svårigheter med språk och det digitala förfarandet – där bostadsrådgivarna kan hjälpa till – och otillräcklig kötid utgör hyresvärdarnas regler för maximalt antal boende i de befintliga lägenheterna ett hinder för flerbarnsfamiljer att få bostad. MKB:s uthyrningspolicy är ett exempel:

Antal personer som ska bo i en lägenhet ska vara rimligt i förhållande till lägenhetens storlek, planlösning och övriga förutsättningar. Generella riktlinjer är två personer per sovrum. Vardagsrum och kök räknas inte som sovrum. I lägenheter med 1 rum och kök samt 2 rum och kök tillåts två respektive tre personer under förutsättning att de fysiska och sociala förutsättningarna tillåter.³⁷⁸

Det betyder att en familj med tre barn måste ha minst en fyra för att godkännas, och sådana lägenheter är sällan lediga och kräver därför längre kötid än mindre lägenheter. De har också högre hyror och förutsätter därför en högre inkomst.

Särskilt de som saknar fast arbete har svårt att få förstahandskontrakt på grund av hyresvärdarnas krav på typ och nivå av den bostadssökandes inkomst. Vissa hyresvärdar godkänner försörjningsstöd som inkomst, exempelvis MKB och Lifra i Malmö, men då krävs ett s.k. *hyresintyg*, alltså ett intyg från socialtjänsten om att den sökande är berättigad till bistånd till hyran ”så länge vederbörande i övrigt är berättigad till ekonomiskt bistånd”, som det står på ASF:s blankett för ändamålet. Ett sådant intyg kan inte användas för att få en bostad utanför Malmö, eftersom det är vistelsekommunen som ska ta ställning till eventuellt bidrag till hyran, och en sådan prövning görs aldrig innan hushållet faktiskt bor i den aktuella kommunen.

Flera intervjupersoner har berättat att det relativt ofta varit möjligt att få intyg om att socialtjänsten accepterar bidrag till hyror som överstiger vad som annars har fastställts som ”högsta godtagbara hyra”. Det gäller i sådana fall

³⁷⁸ MKB 2022, *Riktlinjer för MKB:s uthyrning av bostäder*, s. 2. (Giltiga från 30 maj 2022.)

vanligen nyproducerade bostäder, som nästan undantagslöst har högre hyror. Just därför är de också mindre efterfrågade och fordrar inte lika lång kötid som lägenheter med genomsnittlig eller lägre hyra. Problemet är dock att en familj som har låg inkomst eller är beroende av försörjningsstöd inte i längden kan bo kvar i en bostad som har en hyra som överstiger vad socialtjänsten stipulerat som ”högsta godtagbara boendekostnad”.

IPA60c: Jag skulle säga att man har blivit – det har tajtats till, det händer i stort sett aldrig att man får ett hyresintyg som är högre än högsta godtagbara hyresnivån. /.../ Av den anledningen att man vill inte att dom ska låsas fast i ekonomiskt bistånd och inte kunna bli självförsörjande, även om man då skulle komma i arbete. (Intervju juni 2021.)

Ett annat problem är oklarheter om hur länge hyresintyget är giltigt.

Om ”högsta godtagbara hyra” i Malmö

I hyresintyget som den bostadssökande kan få av sin handläggare av ekonomiskt bistånd för att lämna till hyresvärden anges högsta godtagbara hyra för det aktuella hushållet, alltså vilken hyresnivå som kan räknas som en godtagbar månadsutgift vid ansökan om försörjningsstöd. ASF utgår som de flesta socialförvaltningar i landet från Försäkringskassans uppgifter om hyran i olika regioner och storstadsområden, vilka uppdateras med SCB:s statistik om boendekostnader i genomsnitt respektive i nybyggda lägenheter.³⁷⁹ I Försäkringskassans föreskrifter avseende 2022 anges följande belopp för Stormalmö.³⁸⁰

2 § Bostadskostnaden enligt 3 och 4 §§ Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1995:10) om familjebidrag anses som skälig om den inte överstiger följande belopp
/.../

Stormalmö	Högsta godtagbara boendekostnad
1-2 vuxna	8 800
1-2 vuxna och 1 barn	10 875
1-2 vuxna och 2 barn	13 725
1-2 vuxna och 3 barn	16 550
1-2 vuxna och fler än 3 barn	16 550 + 2 850 per barn utöver 3

³⁷⁹ Försäkringskassans författningssamling 2021, *Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2022* (FKFS 2021:6).

³⁸⁰ Stormalmö innefattar förutom Malmö tio kommuner, nämligen Burlöv, Eslöv, Höör, Kävlinge, Lomma, Lund, Skurup, Staffanstorps, Svedala, Trelleborg och Vellinge.

En artikel i *Hem & Hyras* nätupplaga i mars 2022 gjorde oss uppmärksamma på att ”högsta godtagbara hyra” enligt ASF i Malmö däremot fastställts som det som enligt Försäkringskassans beräkningar utgör den *genomsnittliga* hyran i Stormalmö.³⁸¹

Belopp för boendekostnad och hur kostnaden beräknas

Socialtjänsten använder beloppen nedan som vägledning i sin bedömning om bostadskostnaderna är skäliga när beräkning görs avseende ekonomiskt bistånd. Vad som är skäliga boendekostnader kan vara olika från person till person och socialtjänsten utgår från den enskildes situation.

Boendekostnad beroende på antal personer i hushållet (beloppen gäller från och med 2022-01-01)³⁸²

Antal personer i hushållet	Boendekostnad
En till två vuxna	6 775 kronor/månad
En till två vuxna och ett barn	8 450 kronor/månad
En till två vuxna och två barn	10 200 kronor/månad
En till två vuxna och fler än två barn	10 200 kronor/månad + 1 750 kronor per barn utöver två

Dessa belopp visar sig inte överensstämma med vad som enligt Försäkringskassans förordning anges som ”högsta godtagbara boendekostnad”, utan med det som i förordningen fastställts som ”genomsnittlig boendekostnad” i Stormalmö. Fram till början av 2019 fastställde ASN årligen vad som skulle vara högsta godtagbara hyra i Malmö, men efter en revidering i januari 2019 har nämnden formulerat följande vägledning för beräkning av ”skälig boendekostnad”.³⁸³

Högsta godtagbara boendekostnad vid beräkning av försörjningsstöd utgår från Försäkringskassans föreskrift om genomsnittlig och högsta godtagbara boendekostnad. Det är de genomsnittliga hyrorna för Stormalmö som utgör vägledning vid bedömning om bostadskostnaden är skälig vid beräkning av försörjningsstöd.³⁸⁴

Missförståndet förklaras av att ”Försäkringskassans föreskrift om genomsnittlig och högsta godtagbara boendekostnad” är titeln på förordningen, men

³⁸¹ *Hem & Hyra* 2022, Så riskerar hyresgäster hamna på gatan med kommunens tuffa tidsgränser.

³⁸² Aktuella gränser för boendekostnad enligt ASF finns på förvaltningens webbplats: <https://malmo.se/Bo-och-leva/Stod-och-omsorg/Forsorjning-och-ekonomi/Ekonomiskt-bistand/Sa-beraknas-ekonomiskt-bistand.html> (hämtat 2022-09-18).

³⁸³ ASN 2019-01-30, § 35.

³⁸⁴ ASF 2019, *Ärende om högsta godtagbara boendekostnad*, s. 9.

de enda uppgifter förvaltningen hämtar därifrån och utgår från är ”genomsnittlig boendekostnad”, vilken man alltså beslutat också ska vara den högsta godtagbara boendekostnaden för den som söker försörjningsstöd.

Även om en klient har fått ett hyresintyg om att en högre hyra än den genomsnittliga godtas gäller det enligt hyresintyget bara så länge hushållet är berättigat till ekonomiskt bistånd ”i övrigt”. Dessutom gäller ett eventuellt sådant intyg bara på villkor att hushållet omedelbart börjar söka efter en billigare lägenhet i och utanför Malmö och bara tillfälligt, under ett ”rådrum”:

IPA60c: Man har ju också tajtat till det här med rådrum. Alltså man får rådrum i tre månader (*I2: För att byta till en billigare?*) Ja. Och sen ska det väldigt mycket till, du ska visa väldigt mycket dokumentation för att få det här rådrummet förlängt, med vad du har sökt för nånting. Och då sätter vi ju personer i en situation där dom kanske riskerar att bli helt bostadslösa, istället för att det kanske tar lite längre tid innan man får sin egna boendelösning. Och jag kan köpa det här, man har bott hos oss i fyra år, man behöver lite mer tid i köplats, man får bo några månader på nödbistånd, man skapar sig lite mer kötid och därefter kan man få ett kontrakt med en rimlig hyra. Men det jag inte kan köpa, det är ju dom familjerna som man ser att dom aldrig kommer att få nånting via Boplats Syd för att dom är för många, eller det finns ingen kunskap, man är inte tillräckligt digital, man klarar inte av att hantera på egen hand Boplats Syd och så – dom kommer ju fortsätta snurra hos oss. Och det ser vi ju på Kirsebergs IP. Alltså dom familjerna som flyttade in i februari förra året, en del av dom bor ju fortfarande kvar och då har dom ju haft ett bistånd... (*I2: Alltså nödbistånd?*) en vecka i taget, ja. (Intervju juni 2021.)

Enligt den ovan nämnda artikeln i *Hem & Hyra* (mars 2022) accepterar även Förvaltningsrätten i Malmö kommunens princip:

Det handlar om människor som i domstol får sitt ekonomiska bistånd för hyran strypt. Bara sedan årsskiftet har över 20 domar fallit mot hyresgäster som efter beslut får några månader på sig att hitta nytt, billigare boende för att hjälpen ska fortsätta komma. Ofta på orter med flera års bostadskö.

/.../

Malmö är den kommun som förekommer flest gånger i de rättsfall vi granskat, sex gånger.³⁸⁵

I en uppföljande artikel i *Hem & Hyra* i augusti 2022 anges att Malmö är ”den kommun som är flitigast med att dra invånarna till domstol: Minst 24 gånger

³⁸⁵ *Hem & Hyra* 2022, Så riskerar hyresgäster hamna på gatan med kommunens tuffa tidsgräns.

på ett år”.³⁸⁶ De bidragssökande som förlorat i förvaltningsrätten hade enligt ASF:s yttranden fått avslag för att de inte kunnat dokumentera att de sökt tillräckligt många lediga bostäder i hela Skåne. I förvaltningens reviderade vägledning för bistånd till boende från november 2021, klargörs att bostad ska sökas överallt inom ”pendlingsavstånd till Malmö”:

För att kunna säga att den enskilde gör vad hen kan för att lösa sin situation på egen hand krävs att bostäder söks åtminstone på pendlingsavstånd till Malmö (ca två timmar enkel väg). Detta gäller även om hushållet har barn i förskola, eller annat nätverk i ett visst geografiskt område.³⁸⁷

Problemet accentueras ytterligare av att den som tackar ja till ett erbjudande om bostad genom BPS nollställs i kön. Om behovet av ekonomiskt bistånd kvarstår lär det bli mycket svårt, om inte omöjligt, att få en ny och billigare hyresrätt inom rådrummet, som alltså begränsats till tre månader. Avslag på bistånd till hyreskostnaderna innebär i sin tur en ökad risk för hyresskuld, uppsägning och vräkning,³⁸⁸ och bostadssökande med hyresskulder accepteras inte av någon hyresvärd.

Det är med andra ord inte självklart en permanent lösning för de bosatta nyanlända att flytta från anvisningsboendet till en bostad som de fått förstahandskontrakt på genom BPS. Tillgången till nyproducerade lägenheter har dessutom begränsats för sökande med försörjningsstöd, sedan MKB infört följande tillägg i sin uthyrningspolicy:

Under tiden som en fastighet är i nyproduktionsförvaltning, 2 år, kan MKB begränsa antalet lägenheter som är möjliga att söka med inkomst av ekonomiskt bistånd. Minst 10 procent ska alltid kunna sökas med inkomst av ekonomiskt bistånd. Vid första uthyrningstillfället av resterande lägenheter i ett nyproduktionsprojekt prioriteras MKBs nuvarande kunder utifrån boendetid i nuvarande lägenhet.³⁸⁹

Vad erbjuder Boplats Syd?

Av fokusgrupper, intervjuer och statistikkommentarer har vi fått en entydig bild av att mycket få av de utflyttade bosatta hushållen har fått förstahands-

³⁸⁶ Hem & Hyra 2022, Staden som drar flest invånare inför domstol.

³⁸⁷ ASF 2021, *Vägledning för bistånd till boende*, s. 13.

³⁸⁸ Under 2021 genomfördes 311 vräkningar i Skåne, varav 113 i Malmö, och av de 101 barn som berördes av ”verkställd avhysning” i länet år 2021 var hälften, eller 50, bosatta i Malmö (www.kronofogden.se, hämtat 2022-03-27).

³⁸⁹ MKB 2022, *Riktlinjer för MKB:s uthyrning av bostäder*, s. 1.

kontrakt på annat sätt än genom BPS, som är en bostadsförmedling som sedan 2017 drivs som ett aktiebolag av Malmö kommun. Den förmedlar bostäder åt MKB såväl som ett antal andra kommunala bostadsföretag och privata fastighetsägare i Skåne och Blekinge. Företaget använder sig av en s.k. rak kö, dvs. bara kötid ska avgöra möjligheten att få erbjudande om en viss bostad – så länge den bostadssökande uppfyller hyresvärdens krav för den. De bostadssökande måste betala en årlig köavgift på 300 kr medan hyresvärdar får gratis service. På sin webbplats vänder sig BPS till privata fastighetsägare med ett ”erbjudande”:

Du som hyresvärd sätter kraven på din framtida hyresgäst. Vi ser till att de uppfylls genom grundliga kontroller.

/.../

Du som hyresvärd bestämmer själv vilka och hur många lägenheter du lämnar till oss för förmedling.

/.../

Vissa hyresvärdar vill ha möjlighet att kunna erbjuda en viss lägenhet till befintliga hyresgäster i första hand. Detta kan vi möjliggöra genom att registrera en boendetid på dina hyresgäster som står i vår kö och hantera sökande till lägenheten efter hur länge de bott hos dig i första hand.³⁹⁰

Även om BPS inte vill hantera förturer av sociala skäl³⁹¹ erbjuder sig företaget alltså att administrera förturer för befintliga hyresgäster till lägenheter om fastighetsägaren så önskar. De som har försörjningsstöd kan som nämnts inte få bostad i andra kommuners bostadsföretag, eftersom dessa nästan undantagslöst kräver hyresintyg från den egna socialtjänsten. Privata hyresvärdar kräver dessutom ofta inkomst genom anställning eller pension, och inte sällan är inkomstkraven höga (eller bostäderna undermåliga).

Innan vi inledde denna delstudie hade flera anvisade nyanlända – enligt informanter vid Etablering och rådgivning – fått förstahandskontrakt genom bostadsföretaget Willhem, som har ett femtiotal hyresfastigheter i Malmö.

³⁹⁰ Boplats Syd 2022, Vårt erbjudande.

Tillgängligt: <https://www.boplatssyd.se/varfor-boplats-syd>, hämtat 2022-09-01.

³⁹¹ I sitt remissvar 2022-05-17 (s. 3) till kommunstyrelsen över utredningen *Sänk tröskeln till en god bostad* (SOU 2022:14) skriver Boplats Syd att ”trovärdigheten för en bostadsförmedling byggd på kötid urholkas om förmedlingens grundprinciper om att ingen ska gå före i kön sätts ur spel. Att i förturslösningar undanta lägenheter som fördelas enligt andra principer än den transparanta kötiden riskerar att underminera systemet. Det finns också en risk att både bostadssökande och hyresvärdar väljer att inte ansluta sig eller att gå ur om de redan är anslutna.”

Anställda vid enheten hjälpte till att sätta samman personliga brev som de sände till företaget, vilket ibland ledde till förstahandskontrakt även för vissa barnfamiljer. Vi har också fått veta att den möjligheten upphörde när Willhem meddelade att man bestämt sig för att lämna sina lediga lägenheter till BPS för förmedling. Men i den granskning av BPS som *Sydsvenskan* publicerade i september–oktober 2022 framgår att det inte längre stämmer. Tidningens journalister kontaktade bl.a. just Willhem, som är ett av de bostadsföretag som anges som anslutet till BPS men som inte lämnat några lägenheter till förmedling sedan 2020. Företagets kundchef förklarade för tidningen: ”Vi har faktiskt bestämt oss för att vi jobbar inte med kötid utan alla som söker och uppfyller våra krav har samma chans att få den.”³⁹² Ändå har denna hyresvärd med sitt besked till dem som ger de bosatta nyanlända stöd i bostadssökande uppenbarligen velat avvärja ansökningar från denna grupp genom att hänvisa dem till BPS.

Flera privata bostadsföretag har enligt tidningens artikelserie bara lämnat lägenheter till förmedling genom BPS i den utsträckning kommunen krävt det i samband med markanvisning (se avsnitt 2.5.1). En annan oroande uppgift som framkommit genom tidningens granskning är att flera privata hyresvärdar uppenbarligen valt att hyra ut sina mer attraktiva lägenheter själva eller genom en privat förmedling där de kan handplocka bostadssökande bland dem som lämnat in intresseanmälningar.³⁹³ BPS används då bara för svåruthyrda lägenheter: ”Om det inte är någon som önskar en lägenhet, så kommer den vidare till Boplats syd”, säger en anställd vid bostadsföretaget Trianon, och kommunikationschefen i Heimstaden förklarar att företaget ”gick med i Boplats Syd just för att få hjälp med studentlägenheterna i Rosengård” (i det som kallas Kinesiska muren) ”där omsättningen har varit hög”.³⁹⁴

Dessa uppgifter är relevanta för vår studie eftersom anvisade nyanlända som närmar sig fyraårsgränsen av tillsynspersonalen uppmanas att tacka ja till vad de än har chans att få genom BPS. Även om ASF från början hade ambitionen att sprida anvisningsboendena över samtliga stadsdelar och delområden – vilket kommunen dock inte fullt ut har lyckats med (se ”Anvisningarnas geografi” i avsnitt 3.3.1) – riskerar fastighetsägarnas sätt att hantera

³⁹² *Sydsvenskan* 2022, 128 000 står i kö – till vaddå? Publicerad 4/9 2022.

³⁹³ *Sydsvenskan* 2022, Bostadskön där värden väljer. Publicerad 5/9 2022.

³⁹⁴ *Sydsvenskan* 2022, Boplats syd får de ratade lägenheterna. Publicerad 7/9 2022.

förmedlingstjänsten inte bara att förstärka segregationen utan också leda till att de som flyttar vid fyraårsgränsen får bostäder av sämre kvalitet.

6.2.2 De som flyttat utan att ha fått förstahandskontrakt

Av de 223 hushåll som flyttade ut under perioden juni 2020 – 4 mars 2022 vet vi att 104 fick förstahandskontrakt, medan 64 hushåll flyttade till något *okänt innan det gått fyra år*, och alltså i de flesta fall lämnat anvisningsboendet utan att de tvingats till det. Om de senare hushållen vet vi ofta mycket lite, de kan ha fått första- eller andrahandskontrakt på en lägenhet utan att berätta det, i eller utanför Malmö, de kan ha flyttat för att de hittat något bättre än anvisningsboendet eller för att anhöriga anslutit sig som inte fått flytta in i den bostad som upplåtits till dem i andra hand av kommunen. Vi vill ändå gå igenom vad de olika boendesituationerna, utöver förstahandskontrakt, som anges i tabell 6:2 kan innebära och hur de kan förklaras.

Om de 24 hushåll som hänvisats till att *söka nödbistånd* vet vi att de inte haft något alternativ alls. Detta är den enda kategori i tabell 6:2 där antalet familjer överstiger antalet enpersonshushåll. I de familjer som vi vet har hänvisats till att söka nödbistånd efter fyra års boende fanns sammanlagt 49 barn. Av tabellen framgår att andelen som flyttat till något "okänt" minskade markant under uppföljningstiden, vilket också gör det lite svårt att urskilja trender, exempelvis om antalet som fått lägenhet genom BPS i förhållande till antalet som hänvisats till att söka nödbistånd till boendet har förändrats över tid. Det finns anledning att tro att den berörda personalen har bättre kännedom om utflyttningar till bostäder med förstahandskontrakt genom BPS, än om utflyttningar till tillfälliga bostäder, eftersom mycket av det utökade stödet har gått ut på att följa upp hushållens möjligheter att få bostad just via BPS.

Den som säger sig *flytta till en kompis* eller bli *inneboende* kan bli akut hemlös efter en kort period, och den som söker nödbistånd kan få avslag på sin ansökan – även om det också finns exempel på hushåll som efter en relativt kort tid med nödbistånd fått förstahandskontrakt genom BPS. Men det finns ingen systematisk uppföljning av de utflyttade hushållen, eftersom de som ansvarar för bosättningen och dess upphörande inte anses ha legitima skäl att få reda på hur det gått för dem som flyttat ut till hemlöshet. Såvitt vi

känner till har ASF inte heller genomfört, initierat eller planerat för någon uppföljning eller utredning av denna målgrupp.

Vi vet genom intervjuer, samtal och möten att anhöriga till ett antal av de bosatta ensamhushållen har anlänt för *familjeåterförening*. Om den anvisade personen då vill bo tillsammans med övriga i familjen får hen inte göra det i den tillfälliga anvisningsbostaden utan måste säga upp den; undantag görs för enstaka medlemmar som ansluter till en bosatt nyanländ med tillräckligt stor anvisningsbostad. Det kan vara en av förklaringarna till att relativt många flyttat långt innan de uppnått fyraårsgränsen utan att det står antecknat att de fått en ny bostad. Men vi vet inte hur många de är.

[Namn] nämnde som ett exempel en man som står i kö för en lägenhet på Boplats Syd. Han har anmält att han väntar på sin familj, sin hustru och deras tre barn. På grund av sin inkomst kan han dock enbart söka en lägenhet på Boplats Syd för sin egen del, inte för övriga i familjen som inte anlänt till Sverige. Han kan inte försörja en familj och kan därför inte heller få en lägenhet som är anpassad efter hela familjens behov. Frun och barnen får inte heller flytta in i mannens nuvarande lägenhet, inte bara på grund av risken för trångboddhet, utan också för att det inte är tillåtet i det boende som mannen har anvisats via ASF. (Ur minnesanteckningar från möte i maj 2021)

En intervjuperson i tillsynsgruppen bedömde i februari 2019 att mellan 15 och 20 procent av de bosatta redan flyttat vidare, och att kanske hälften gjort det för att de fått arbete, och hälften i anslutning till att deras anhöriga kommit till Malmö. Sektionen ansvarar bara för bosättning av den anvisade individen. ”Familjen kan inte bo hos oss. Då får dom vända sig till socialtjänsten som hittar en bostad till dom”, förklarade en tjänsteperson (IPA12). Vi har inte information om huruvida utflyttningar också skett i anslutning till en påtvingad omflyttning mellan olika boenden (se ovan kapitel 3).

Utflyttningar vid fyraårsgränsen

Resten av detta avsnitt ägnar vi de hushåll som flyttat vid fyraårsgränsen utan att ha fått förstahandskontrakt (samt ett fåtal andra som tvingats flytta i för-tid). Totalt 47 hushåll – 18 barnfamiljer, 2 par och 27 enpersonshushåll – flyttade ut i samband med att de varit hyresgäster hos Malmö kommun i fyra år (\pm 1 månad) utan att ha fått förstahandskontrakt. Tidpunkt för utflyttning, hushållssammansättning och eventuell information om vad de flyttat till framgår mer i detalj avseende barnfamiljer i tabell 6:4, och avseende enpersonshushåll och par i tabell 6:5, men redovisas också översiktligt i tabell 6:3.

Om 19 av dessa hushåll står antecknat att de hänvisats till att söka nödbistånd, medan 28 har ”flyttat till en kompis” eller ett ospecificerat andrahandskontrakt, blivit inneboende, eller till något ”okänt”. Eftersom de flyttat ut just vid fyraårsgränsen kan vi sluta oss till att skälet var uppsägningen, och inte att de hade hittat någon bostad som var bättre eller säkrare än den de haft genom kommunen.

Tabell 6:3. Utflyttade till osäkert boende eller hemlöshet efter 4 år (\pm 1 mån.) uppdelat på år, hushållstyp och antal barn.

År	antal hushåll	varav:			
		enpersonshushåll	par	familjer	antal barn
2020*	19	16	-	3	9
2021	24	11	1	12	43
2022**	4	-	1	3	12
Totalt	47	27	2	18	64

* maj–december 2020

** t.o.m. 4 mars 2022

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från ASF.

Sammanlagt 64 barn ingår i dessa 47 hushåll som vi kan anta har flyttat pga. uppsägning vid fyraårsgränsen.

I tabell 6:4 redovisar vi vad vi vet om de 18 barnfamiljer som flyttat vid fyraårsgränsen utan att ha fått förstahandskontrakt. De har där ordnats efter typ av nytt boende, barnantal samt dag för utflyttning. Även om de flesta som flyttade vid fyraårsgränsen utan att meddela vart (”okänt”) var enpersonshushåll, gällde det också en tvåbarnsfamilj. Två familjer med tillsammans sju barn blev ”inneboende” och två hushåll som omfattade sju vuxna och sex barn ordnade privata andrahandskontrakt. Övriga 13 barnfamiljer med sammanlagt 49 barn hänvisades till att söka nödbistånd. Åtta av dessa familjer bestod av sex eller fler medlemmar och det är väl känt att så pass stora familjer har svårt att hitta och kvalificera sig för hyreslägenheter anpassade för denna hushållsstorlek, delvis beroende på att MKB och många privata hyresvärdarna bestämt att hushållet inte får vara större än att det bor högst två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade.³⁹⁵ Detta kan tyckas ironiskt, då

³⁹⁵ I en skrivelse från Integrationscenter (2019) om antalet mottagna nyanlända enligt BoL 2016–2018 framgår bl.a. följande (s. 1): ”Vid samtal med Krister Hjelm, VD på boplatz syd,

många av dessa familjer bott betydligt mer trångt under de fyra år de varit bosatta av kommunen och också lär behöva göra det om de beviljas nödbistånd till boende eller blir inneboende.

Tabell 6:4. 18 barnfamiljer som flyttat efter 4 år (± 1 mån.) utan att ha fått förstahandskontrakt, sorterade efter vad de flyttat till, familjestorlek samt dag för utflyttning.

Inflyttning	Utflyttning	Vuxna+barn	Flyttat till ...
16-09-01	20-08-01	2+2	Okänt
17-01-16	20-12-01	2+4	Inneboende
17-09-16	21-09-01	2+3	Inneboende
17-11-01	21-11-01	2+2	2:a hand
17-12-16	22-01-01	4+4	2:a hand
17-11-01	21-11-01	2+1	Nödbistånd
17-05-01	21-05-01	2+2	Nödbistånd
16-11-01	20-11-01	2+3	Nödbistånd
17-07-01	21-08-01	2+3	Nödbistånd
17-01-16	21-01-01	4+1	Nödbistånd
17-01-16	21-01-01	2+4	Nödbistånd
17-03-16	21-03-01	2+4	Nödbistånd
18-02-01	22-02-01	2+4	Nödbistånd
18-04-01	22-03-04	2+4	Nödbistånd
17-06-01	21-06-01	2+5	Nödbistånd
17-02-01	21-02-01	2+6	Nödbistånd
17-07-01	21-07-01	2+6	Nödbistånd
17-08-16	21-09-01	2+6	Nödbistånd

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från ASF.

Av de 27 enpersonshushåll som flyttat ut vid fyraårsgränsen till annat än förstahandskontrakt hade 5 flyttat till en kompis och 2 blivit inneboende, medan 1 person hade fått ett andrahandskontrakt genom Facebook. Liksom barnfamiljerna i tabell 6:4 har dessa personer flyttat just vid fyraårsgränsen och alltså sannolikt pga. uppsägningen, inte för att de fått tillgång till ett bättre boende. Att personalens kännedom om utfallet för dem som tvingats flytta efter 4 år (± 1 månad) var betydligt bättre för de 18 barnfamiljerna än för de 27 enpersonshushållen bekräftas av tabell 6:5, där det för över hälften har angetts ”okänt”. De två paren har här placerats i tabell 6:5 för enpersonshus-

framkommer att det i stort sett är omöjligt att en familj på 7 eller fler personer erhåller en lägenhet via boplatz syd, då det inte finns lägenheter anpassade för så stora familjer.”

håll. Vi vet inte om det var två samboende vuxna eller en förälder med ett barn som fyllt 18 år.

Tabell 6.5. Enpersonshushåll (27) och två par som flyttat efter 4 år (± 1 mån.) utan att ha fått förstahandskontrakt, sorterade efter typ av ny bostad samt dag för utflyttning.

Inflyttning	Utflyttning	Antal vuxna	Flytta till ...
16-07-01	20-06-01	1	Okänt
16-08-01	20-07-01	1	Okänt
16-08-16	20-07-01	1	Okänt
16-08-01	20-08-01	1	Okänt
16-08-01	20-08-01	1	Okänt
16-08-16	20-08-01	1	Okänt
16-08-16	20-08-01	1	Okänt
16-09-16	20-08-01	1	Okänt
16-09-16	20-09-01	1	Okänt
16-10-16	20-10-01	1	Okänt
16-10-16	20-10-01	1	Okänt
17-02-01	21-02-01	1	Okänt
17-12-01	21-12-01	1	Okänt
17-12-01	21-12-01	1	Okänt
16-10-16	20-10-01	1	Flyttat t. kompis
16-10-16	20-11-01	1	Flyttat t. kompis
17-01-01	20-12-01	1	Flyttat t. kompis
17-01-01	20-12-01	1	Flyttat t. kompis
17-01-01	21-01-01	1	Flyttat t. kompis
16-11-16	21-01-01	1	Inneboende
17-01-16	21-01-01	1	Inneboende
17-05-01	21-05-01	1	2:a hand (Fb)
16-11-01	20-11-01	1	Nödbistånd
17-04-01	21-05-01	1	Nödbistånd
17-04-16	21-05-01	1	Nödbistånd
17-05-01	21-05-01	1	Nödbistånd
17-08-01	21-07-01	1	Nödbistånd
17-04-01	21-05-01	2	Nödbistånd
17-12-16	22-01-01	2	Försvunna

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från ASF.

Sammanlagt är det alltså 47 hushåll – totalt 135 individer, varav 64 barn – som tvingats flytta på grund av fyraårsgränsen utan att ha någon permanent bostad ordnad.

Avhysningar

Av de 24 hushåll som vi vet har sökt nödbistånd (se ovan, tabell 6:2) har 19 (5 ensamboende, 1 par och 13 barnfamiljer) gjort det just vid fyraårsgränsen. De ingår alltså i tabellerna 6:4 och 6:5. Därutöver har 5 hushåll veterligen sökt nödbistånd *innan* de uppnått fyraårsgränsen: en familj med ett barn av (för oss) okänd anledning, och 4 – varav en tvåbarnsfamilj – för att de vräkts på initiativ av Lägenhetsenheten, som de tecknat andrahandskontraktet med. Detta faktum liksom den obönhörlighet med vilken hushållen pressas att flytta ut efter fyra års bosättning visar på problemet med kommunens dubbla roller som socialtjänst och hyresvärd på den sekundära bostadsmarknaden.³⁹⁶ När hyresvärdar säger upp förstahandskontrakt i förtid måste de meddela socialtjänsten, som i Malmö liksom i de flesta andra kommuner initierar vräkningsförebyggande insatser. Men när uppsägning är aktuellt för kommunens andrahandshyresgäster meddelar Lägenhetsenheten socialtjänsten, som enligt uppgift bara skickar det vidare till ASF:s sektion ”Tillfälligt boende utan stöd” om det gäller bosatta nyanlända. En intervjuperson jämförde sektionens förfarande med vanliga insatser för att förebygga vräkningar:

IPA60c: Lightversion kan man väl kalla det, för att en vanlig vräkningsförebyggare har ju liksom på ett helt annat vis kontakter in i socialtjänsten om man inte har ekonomiskt bistånd [och] man skulle behöva det, kan hjälpa till att öppna dörrar. Men vi har ju betydligt bättre utfall på, och betydligt kortare lista på hur många som har hyresskulder eller inte betalar hyran på bosättningen än vad det finns på socialtjänstsidan. (Intervju juni 2021.)

Man bevakar alltså framgångsrikt att hyran betalas, men om det ändå inte sker eller hyresgäster på något annat sätt bryter mot kontraktet blir de uppsagda och tillsagda att flytta ganska omgående, eftersom uppsägningstiden bara är en vecka. Socialtjänstens vräkningsförebyggande funktion aktiveras nämligen inte när kommunen själv är hyresvärd.

Vår bevakning av den hushållsbaserade statistiken upphörde den 4 mars 2022. Då återstod inga hushåll, som kommit som anvisade nyanlända åren

³⁹⁶ Sahlin 1996, *På gränsen till bostad*.

2016–2017. Med tanke på att den stora utflyttningen var avslutad och att projektet redan pågått längre än planerat var det rimligt att dra ett streck sedan vi fått veta vad som hänt med samtliga hushåll som uppnått fyraårsgränsen i början av mars 2022. Ytterligare 11 hushåll (varav 1 barnfamilj) förväntades uppnå fyraårsgränsen under det första halvåret 2022 och 13 hushåll, varav 11 barnfamiljer, under andra halvåret 2022. Vi vet alltså inte hur det gått för dem.

6.3 Sammanfattning och diskussion

Totalt 970 anvisade nyanlända individer har beretts bostad i Malmö 2016–2020 (tabell 6:1). Kommunfullmäktige slog redan i maj 2016 fast att de skulle erbjudas boende i andra hand under högst fyra år. Den segregation som uppstod genom att så många samlades i särskilda kategorihus var praktisk för förvaltning och tillsyn och innebar ibland att de nyanlända kunde stötta varandra, men långt ifrån alla uppskattade den. Framför allt var många missnöjda med de korridorboenden med delade kök och badrum i Sege Park, som under nästan tre år (juli 2016 – mars 2019) användes för som mest 250 ensamstående män. Missnöjet bidrog till att en relativt stor andel, kanske 10–20 procent flyttade därifrån, okänt till vad. En annan orsak till utflyttning före fyraårsgränsen har varit att familjemedlemmar kommit för återförening men inte kunnat flytta in hos de bosatta. Anvisade familjer fick mestadels hyra mindre lägenheter i andra hand och hade också mindre möjligheter att hitta alternativ. De blev därför oftare kvar i kommunens boenden hela fyraårsperioden.

Vad vi särskilt intresserat oss för i detta kapitel är vad som hänt med de 223 hushåll som var kommunens andrahandshyresgäster i april 2020 men därefter erbjudits utökad stöd i sitt bostadssökande och flyttat ut senast den 4 mars 2022. I stora drag har 47 procent flyttat till en lägenhet med förstahandskontrakt, 36 procent till något okänt, knappt 7 procent till ett osäkert boendeförhållande (kompis, inneboende eller andrahand) medan 11 procent har tvingats söka nödbistånd direkt efter utflytten (tabell 6:2). Hur boendesituationen utvecklats därefter finns det ingen information om, eftersom de anvisade nyanlända som bosatts i Malmö inte registreras som ärenden i socialtjänsten utan bara som andrahandshyresgäster vid ASF:s enhet som ansvarar

för bosättningen av anvisade. Den inre sekretessen inom förvaltningen hindrar enskilda tjänstepersoner från att på egen hand följa upp sina hyresgäster, eftersom det ligger utanför deras ordinarie arbetsuppgifter. Någon systematisk uppföljning har inte heller gjorts av ASF, vilket förvaltningsledningen hade kunnat besluta om.

Knappt hälften av samtliga utflyttade har alltså fått förstahandskontrakt genom BPS, ibland innan de ännu bott i andra hand i fyra år. Vi vet genom intervjuer med personal som varit engagerade i arbetet att det utökade stödet till den aktuella målgruppen starkt bidragit till att informationen om hushållen och deras behov har kunnat uppdateras och korrigeras hos BPS, och att flera behövt och fått hjälp med att förstå och besvara meddelanden därifrån m.m. Vi bedömer därför att det utökade stödet bidragit till ett ganska stort antal av dessa ”lyckade fall”. Den absoluta majoriteten av dem som fått förstahandskontrakt antas ha fått lägenheter i Malmö. Det faktum att hyresintyg från ASF för dem som behöver försörjningsstöd saknar giltighet i andra kommuner talar för detta, även om ett okänt antal av dem som fått förstahandskontrakt faktiskt varit självförsörjande och haft förvärvsinkomst.

Den vägledning som gäller i ASF för försörjningsstöd till boendekostnader anger att högsta godtagbara hyra är det som enligt SCB:s och Försäkringskassans beräkningar utgör genomsnittlig hyra i ”Stormalmö”. Eftersom lägenheter med en sådan hyra kräver längre kötid än nyproducerade med högre hyra har ett antal av de bosatta hushåll som varit hänvisade till försörjningsstöd när de närmast sig fyraårsgränsen beviljats intyg om att en högre hyra kan godtas. Problemet är att detta intyg bara gäller under ett rådtrum på tre månader, varför de omedelbart måste söka en bostad med lägre hyra någonstans i Skåne. Om hushållet inte kan dokumentera att det sökt andra bostäder i och utanför Malmö mycket aktivt godtas inte den högre boendekostnaden efter ”rådtrummet”, och i så fall är risken för uppsägning och vräkning mycket hög. Det är därför inte säkert att de som flyttat ut till ett förstahandskontrakt därmed faktiskt fått en permanent boendelösning, och om de skulle bli hemlösa har de förlorat sin kötid hos BPS och måste vänta flera år till på en ny bostad genom denna bostadsförmedling; om de dessutom ådragit sig en hyresskuld och än värre blivit avhysta är deras chanser minimala att alls få en ny hyreslägenhet någonstans.

Ett annat skäl till viss oro är att den strängt tillämpade fyraårsgränsen kan ha inneburit att de bosatta pressats att tacka ja till vad de än kunnat få genom

BPS, samtidigt som det finns en risk att de lägenheter de erbjudits inte är av tillräcklig kvalitet och inte heller spridda över hela kommunen utan ofta belägna i bostadsområden med ”socioekonomiska utmaningar”. *Sydsvenskans* granskning hösten 2022 av hur flera större privata fastighetsägare använder BPS som en ”slasktratt” för svåruthyrda lägenheter indikerar ett sådant problem, särskilt som de flesta lediga lägenheter i andra områden har en hyra som överstiger vad kommunen angivit som den högsta godtagbara.

Av de 36 procent av hushållen som flyttat ut till något ”okänt” har fyra femtedelar gjort det efter mindre än fyra år och alltså sannolikt på eget initiativ utan att de varit tvungna till det, även om det här kan finnas fall där uppsägningen motiverats av familjeåterförening. De tillkommande familjemedlemmarna har nämligen inte fått bo ens tillfälligt i sina anhörigas anvisningsbostäder. Av våra intervjuer framgår att olika företrädare inom den aktuella enheten har försökt påverka förvaltningsledningen i en annan riktning, dock utan att få något gehör. Men statistiken visar också att en femtedel av dem som lämnat boendet utan att meddela vart de skulle ta vägen gjort det just vid fyraårsgränsen. Det finns starka skäl att anta att dessa hushåll inte hittat någon bestående lösning på sitt bostadsproblem.

Totalt 47 av de 223 utflyttade hushållen, alltså lite mer än vart femte hushåll, har efter fyra år (± 1 månad) antingen flyttat till något okänt eller osäkert, eller också hänvisats till att söka nödbistånd (se tabellerna 6:3–5). Om de saknade bostad efter utflyttningen och därefter sökte bistånd till boende hos socialtjänsten, skulle det stora flertalet av dem få avslag, eftersom de med största sannolikhet då hade kategoriserats som ”strukturellt hemlösa” enligt ASF:s vägledning från maj 2019. Ändå hade ett antal av dem enligt våra intervjupersoner en mycket svår social situation och såväl psykiska som fysiska problem. Vi har förstått genom flera och upprepade intervjuer att avdelningen Ekonomiskt bistånd och boende (EBB), som handlägger ansökningar om bistånd till boende,³⁹⁷ inte öppnar ett ärende förrän hushållet faktiskt står utan tak över huvudet och alltså flyttat ut från sitt andrahandsboende, och att det därefter – om det kategoriseras som ”strukturellt hemlöst” – på sin höjd kan få nödbistånd till tillfälligt boende en vecka i taget. Samarbetet mellan EBB och berörd sektion vid avdelningen Boende, tillsyn och service (BTS) kan enligt en tjänsteperson snarare karaktäriseras som ”ett öppet krig” mellan

³⁹⁷ Sedan början av 2021 är handläggningen av nödbistånd centrerad till en mottagning vid avdelningen Ekonomiskt bistånd och boende.

verksamheterna. För att få fortsatt nödbistånd måste sådana klienter varje vecka visa vilka bostäder de sökt under veckan som gått. Det utökade stödet ersätts därmed av handläggares kontroll av antalet sökta lägenheter, ekonomi och eventuellt förnyade besök hos bostadsrådgivarna. Eftersom kravet på aktivt bostadssökande intensifieras tolv månader före fyraårsgränsen (sex månader före för ensamstående) innebär detta en mycket lång tid i en uttalat otrygg boendesituation.

Särskilt problematisk är situationen för de större hushåll som inte lyckats få bostad. Av de 18 familjer som hänvisats till att söka nödbistånd eller blivit inneboende när fyra år gått, bestod 13 av minst fem familjemedlemmar (tabell 6:4). De kunde därför enligt hyresvärdarnas gängse regler – åtminstone det kommunala bostadsbolaget MKB – inte beviljas lägenheter med mindre än fyra rum. Sådana lägenheter finns sällan lediga hos BPS, och om de gör det krävs längre kötid och högre inkomster för att en sökande ska komma ifråga. För familjer med sju eller flera medlemmar är det enligt företagets VD helt omöjligt att få bostad genom BPS.

7. Avslutande diskussion

Denna rapport har redovisat en delstudie som granskat ett relativt skarpt avgränsat utsnitt av ämnet för vårt forskningsprojekt Skånska hem. Denna avgränsning är såväl geografisk som tidsmässig och innebär fokus på en specifik kategori av bostadslösa. I vår ansökan om anslag till forskningsrådet Formas skrev vi att vi ville undersöka och analysera Skånekommunernas strategier för att förebygga och avhjälpa hemlöshet bland såväl tidigare invånare som anvisade nyanlända och hur dessa strategier och program fungerar, vilken typ av boende som erbjuds för vilka kategorier och följa upp hur boendesituationen utvecklas över tid.³⁹⁸

Detta övergripande syfte bröt vi ner i fyra forskningsfrågor:

1. Vilka explicita policyer för att motverka hemlöshet och bosätta nyanlända har de skånska kommunerna antagit, och vilka grupper inkluderas respektive exkluderas i dessa?
2. Hur skiljer sig – i policy och praktik – de bostäder som erbjuds till bostadslösa som är kvinnor, män, barnfamiljer, i olika åldrar och med olika nationellt ursprung?
3. Hur utvecklas bostadssituationen över tid för olika grupper av bostadslösa, inklusive för anvisade nyanlända?
4. Vilka strategier och policyer bidrar till att hemlösa och nyanlända får trygga och adekvata bostäder?

Vi har genomfört forskningsprojektet framför allt genom etnografiska undersökningar av fyra kommuner. Malmö är en av dessa. Fallstudien i Malmö har i sin tur omfattat flera olika delstudier, där en har fokuserat på användning och fördelning av andrahandslägenheter till hemlösa och avrapporterades 2021.³⁹⁹ En annan granskar hur rutiner och handläggning utvecklades under det första året med ”nödbistånd till boende” enligt den vägledning för bistånd

³⁹⁸ Skånska hem 2018, *Mottagande, etablering eller exkludering – hemlöshetspolitik och strategier för flyktingars bosättning.*

³⁹⁹ Runquist 2021, *Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderingar.*

till boende som började användas av ASF i maj 2019, och som innebär att ”strukturellt hemlösa” enbart erbjuds tillfälligt boende en vecka i taget.⁴⁰⁰ Majoriteten av de strukturellt hemlösa var och är ofta relativt nyanlända barnfamiljer, som inte lyckats få bostad på den reguljära bostadsmarknaden.⁴⁰¹

I den delstudie som här har avrapporterats har vi undersökt hur kommunen planerat för och hanterat bostadssituationen för nyanlända som sedan 2016 anvisats av Migrationsverket enligt bosättningslagen (BoL). I de sex föregående kapitlen, som alla avslutas med en sammanfattning och diskussion, har vi i tur och ordning behandlat bakgrund och förutsättningar i form av nationell flyktingpolitik, lagstiftning och demografiska förhållanden samt kommunens övergripande planer för bostadsförsörjningen; den fysiska och administrativa planeringen och realiserandet av bostäder för anvisade nyanlända, inklusive in- och omflyttningar; kontrakt och information till dem som bosatts; utökat stöd till deras bostadssökande och vad de flyttat ut till efter fyra år. I detta sista kapitel tar vi avslutningsvis upp några iakttagelser och bedömningar som ofta är relaterade till flera av de tidigare kapitlen.

7.1 Avgränsningar – våra och andras

Den delstudie som vi har presenterat i denna rapport har varit strikt avgränsad till hur Malmö kommun planerat för och hanterat nyanlända flyktingar som anvisats till Malmö enligt bosättningslagen. Vi har alltså inte undersökt hur kommunen hanterat ensamkommande barn och unga, som anvisats till Malmö, eller ”självbosatta”, alltså nyanlända som på eget initiativ bosatt sig i staden sedan de beviljats uppehållstillstånd. Inte heller har vi undersökt hur anhöriga som fått uppehållstillstånd pga. sin anknytning till anvisade nyanlända har bott i Malmö. Flyktingar från Ukraina som tagits emot och anvisats enligt EU:s massflyktsdirektiv⁴⁰² ingår inte heller i vår studie. Vi har tyvärr inte lyckats följa enskilda hushåll som anvisats till Malmö för bosättning över tid och vet för det mesta inte hur och var de bott dessförinnan, mer än att de som asylsökande befunnit sig i Migrationsverkets anläggningsboende eller anlant som kvotflyktingar för ”vidarebosättning” (UtlL 5:2). Inte heller vet vi

⁴⁰⁰ Den rapporten är ännu inte färdig men beräknas bli publicerad senare under år 2023.

⁴⁰¹ ASF 2020, *Kartläggning av hemlöshet och insatser för hemlösa 2019*, s. 10f.

⁴⁰² Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001.

vart de tagit vägen sedan de lämnat kommunens anvisningsboenden. Det vi vet är om de sedan maj 2020 fått förstahandskontrakt på en bostad i Malmö och om de – säkert eller troligen – tvingats söka nödbistånd till tillfälligt boende vid avdelningen Ekonomiskt bistånd och boende inom ASF.

Vårt huvudsakliga empiriska material har utgjorts av dels offentliga handlingar och dokument, dels samtalsintervjuer – enskilt eller i fokusgrupper – med tjänstepersoner på olika nivåer som varit engagerade i planering, anskaffning och placering i bostäder eller i mottagande, tillsyn, stöd och utflyttningsav dem som bosatts. Övrigt material har varit en särskilt framtagen ”utflyttningsfil” som löpande uppdaterades under perioden september 2020 – februari 2022, enstaka intervjuer med hyresgäster och företrädare för ideella organisationer, observationer vid kategoribostäder för barnfamiljer och informella uppföljande samtal och möten med anställda inom ASF som också lämnat avidentifierad information om anvisningsbostädernas läge och ägare. Tyvärr förefaller det politiska intresset för nyanländas bostadsförsörjning efter anvisningsboendet ha varit svalt, och såvitt vi kan se saknas sådana årliga redovisningar, kartläggningar, uppföljningar och förändringsförslag som annars är vanliga i kommunerna.

För den delgrupp som vi fokuserat på i denna studie har flera administrativa tidsgränser haft betydelse: Försäkringskassan betalar ut etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning i högst två år för hushåll som har ett hyreskontrakt och som deltar på heltid i etableringsprogram. Malmö kommun har bestämt att andrahandsboendet för anvisade nyanlända får sträcka sig över högst fyra år. Eftersom det funnits en risk att maxtiden politiskt begränsas till två år – både SD och M motionerade i kommunfullmäktige om detta 2018 respektive 2019 – är de dock inte *garanterade* att få stanna i fyra år. Ett fokus i denna delstudie har varit just hur ”fyraårsgränsen” hanterats, kommunicerats och implementerats. Under tiden som bosatta gäller andrahandskontraktet en månad i taget medan uppsägningstiden är en vecka. De kommunala förvaltningarna har i sin tur själva pressats av olika tidsgränser, som att de inom två månader måste ta emot och bosätta nyanlända som Migrationsverket anvisat, tidsbegränsade bygglov, egna hyresavtal med fastighetsägare och av planer som förskjutits eller inte kunnat genomföras.

7.2 Hur anvisningar organiserats och omorganiserats

Vi har i denna rapport analyserat vad anvisningarna av nyanlända konkret inneburit men också deras historia och geografi. Enligt kommunfullmäktiges beslut i maj 2016 skulle Sociala resursnämnden, från maj 2017 Arbetsmarknads- och socialnämnden, beställa bostäder från Tekniska nämnden, och Lägenhetsenheten vid dåvarande Fastighetskontoret skulle teckna andrahandskontrakt med de anvisade. Det beställdes ett stort antal modulbostäder, men bara tre sådana projekt kom att förverkligas, varav ett i MKB:s regi och de andra genom kommunens Stadsfastigheter. Inte förrän i september 2019 var alla de 174 lägenheter som skulle komma att realiseras i denna form inflyttningsklara. Men bara en månad senare började ASF:s ledning planera för att istället använda dessa modulbostäder för en annan kategori bostadslösa, nämligen strukturellt hemlösa.

Ett initialt beslut om att också köpa in bostadsrätter för att hyra ut i andra hand till anvisade nyanlända stoppades abrupt av det politiska styret (S och MP) våren 2017 så att bara drygt 30 sådana bostäder hann köpas in för bosättning av anvisade barnfamiljer. Barnfamiljerna var inte så många de första åren och flera av dem kom att placeras i den grupp småhus på Mosippan som tidigare använts för hemlösa hushåll, och senare i ett modulhus som stod klart 2019.

Den dominerande bosättningen åren 2016–2018 för ensamstående anvisade nyanlända män blev istället 250 korridorrum i f.d. sjukhuspaviljonger i området Sege Park, där de måste dela toaletter, dusch och kök med ett stort antal andra. Därifrån tvingades de sedan flytta ut vårvintern 2019, när fastighetsägaren skulle renovera och bygga om husen. Eftersom modulhuset med 102 enrumslägenheter som MKB skulle bygga fortfarande inte var färdigt gick bostadsföretaget med på att under några månader upplåta upp till 160 befintliga lägenheter åt dem som skulle ha flyttat in där. Det försenade modulhuset stod klart först i september 2019. Antalet ensamstående kvinnor var inledningsvis för lågt för att placera dem i ett korridorboende, men åtta kvinnor med samma modersmål placerades tillsammans i en villa i Tygelsjö som kommunen hyrde.

Till skillnad från de flesta kommunala bostadsbolag i Sverige har MKB inte haft någon central roll i bostadsförsörjningen för anvisade nyanlända, förutom bostäderna i Kuratorn. Enligt en enkät som besvarades av 194 med-

lemsföretag i Sveriges Allmännyttas sensommaren 2017 upplät 89 procent lägenheter i det befintliga beståndet till anvisade nyanlända.⁴⁰³ Medan 39 procent erbjöd förstahandskontrakt använde 50 procent kommunala kontrakt, som i två tredjedelar av bostadsföretagen övergår i förstahandskontrakt efter en viss provotid.⁴⁰⁴ I rapporten om enkätundersökningen rekommenderar Sveriges Allmännyttas sina medlemsföretag att erbjuda förstahandskontrakt till de anvisade, eftersom det skapar större trygghet för hushållen och långsiktighet för kommunen samt underlättar integration. Men här har alltså Malmö kommun och MKB valt en annan väg.

Det bestämdes på ett tidigt stadium av dåvarande Sociala resursförvaltningen att de anvisade nyanlända inte skulle registreras eller betraktas som klienter hos socialtjänsten, utan som (andrahands-)hyresgäster. Men efter ett par år fann man att det kunde behövas någon form av stöd för barnfamiljer, och hösten 2018 anställdes fyra socialpedagoger. De kom att delvis finansieras av och engageras i två projekt om ”utökad stöd” som genomfördes framför allt under 2019, det ena i samarbete med Rädda Barnen, med statliga bidrag som fördelades av Länsstyrelsen Skåne (s.k. ”§ 37-medel”). Bland annat ville man fokusera på kvotflyktingar som helt saknade förankring i landet och kommunen och deras barn. Men dessa socialpedagoger kom att tas i anspråk även för andra arbetsuppgifter inom förvaltningen och de var fyra till antalet bara under en kort tid. I februari 2020 inleddes ett projekt för att intensifiera arbetet med de nyanlända som närmade sig fyraårsgränsen. De erbjöds nu ”utökad stöd” i bostadssökande. Två kvarvarande socialpedagoger och den nyinrättade Bostadsrådgivningen engagerades i detta arbete som inleddes med tretton barnfamiljer boende på Mosippan. Eftersom det var framgångsrikt utvidgades målgruppen efter en tid till övriga barnfamiljer och enpersonshushåll. Det utökade stödet bestod i att hushållen fick extensiv information om bostadsmarknaden och dess krav, hjälp att aktualisera och bevaka uppgifter på Boplats Syd och uppföljning genom socialpedagogerna. Även om samarbetet mellan bostadsrådgivare och socialpedagoger fungerade bra och många av de bosatta faktiskt fick förstahandskontrakt på detta sätt uppstod olika hinder. Coronapandemin försvårade kontakter, möjligheten till en gemensam dokumentation upphörde och ytterligare en socialpedagog fick

⁴⁰³ Sveriges Allmännyttas 2018, *Bosättningslagen i praktiken. En studie av kommunernas ansvar och allmännyttans roll*, s. 6 och 11.

⁴⁰⁴ Sveriges Allmännyttas 2018, s. 14.

andra arbetsuppgifter. Dessutom kärvade ofta kontakten med ASF:s avdelning Ekonomiskt bistånd och boende (EBB).

Under de fyra år som vårt forskningsprojekt pågått har det varit ständiga omorganisationer inom ASF och när vi nu avslutar denna delstudie har den tidigare enheten som ansvarade för nyanländas bosättning och bostäder i praktiken upphört att existera. Dessa uppgifter har istället tillförts enheten Administration och service. Den grupp som svarade för tillsynen av de nyanländas bostäder arbetar nu även med tillsynen av hemlösas tillfälliga boenden inom sektionen Tillfälligt boende utan stöd (TBUS), som tillhör enheten Boende och stöd inom avdelningen Boende, tillsyn och service (BTS), medan Integrationscenter (numera en del av EBB) sedan 2022 ansvarar för den administrativa hanteringen av bosättningen, visst inledande praktiskt stöd och kontakter med Migrationsverket i anvisningsärenden. Bara enstaka tjänstepersoner av dem vi intervjuat och samtalat med finns kvar i samma befattning som för två år sedan och i många fall har tjänsterna försvunnit eller bytt namn eller plats i organisationen. Den verksamhet vi granskat framstår alltmer som en historisk parentes, och tillsammans med det faktum att varken ASF eller någon annan del av kommunen initierat någon uppföljning eller utvärdering riskerar det att bidra till att den faller i glömska och att lärdomar förbleknar så att misstag och brister kan komma att upprepas om det i framtiden uppstår en liknande akut situation. I en analys av kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av nyanlända ser länsstyrelserna med oro på att "(a)llt fler kommuner integrerar arbetet i sina ordinarie strukturer", eftersom det medför en kompetensförlust.⁴⁰⁵ Kommuner som före bosättningslagen hade frivilliga avtal om mottagande och bosättning av nyanlända och hade utarbetade rutiner och resurser för detta har sannolikt klarat den obligatoriska bosättningen enligt BoL bättre.⁴⁰⁶ Sådana erfarenheter kan också ha påverkat kommunernas bostadspolitik för nyanlända, enligt Holmqvist, Jutvik och Lidén, eftersom "olika politikområden sällan är isolerade från varandra".⁴⁰⁷ Forskarna relaterade data från Migrationsverket för perioden före bosättningslagen, då kommunernas mottagande av flyktingar byggde på frivilliga

⁴⁰⁵ Länsstyrelsen Värmland 2022, *Beredskap och kapacitet i mottagandet av nyanlända*, s. 9.

⁴⁰⁶ Emilsson & Öberg 2022, *Housing for Refugees in Sweden: Top-Down Governance and its Local Reactions*, s. 623.

⁴⁰⁷ Holmqvist, Jutvik & Lidén 2022, *Resilience in Local Housing Policy? Liberal or Restrictive Policy Stances Among Swedish Municipalities Following the Great Migration in the Summer of 2015*, s. 9.

överenskommelser med staten, med uppgifter i Bostadsmarknadsenkäten (BME) 2019–2020. De konstaterar att det finns ett tydligt mönster: ”Generellt sett har kommuner som avstår från en långsiktig bostadspolitik också det mest restriktiva flyktingmottagandet vid en historisk jämförelse.”⁴⁰⁸

7.3 Kontroll av rörelser mellan kategorier och kategoribostäder

Trots Malmö kommuns strikta distinktioner mellan olika kategorier av invånare som saknar fast bostad kommer enskilda individer och hushåll ofta att korsa dessa gränser. De kan omdefinieras genom nya rutiner och direktiv, bedömas olika av olika handläggare eller utveckla andra slags, eller andra grader av problem än vad de inledningsvis uppvisade. Dessutom bildas eller splittras familjer, barn föds eller blir vuxna för att de fyller 18 år och oavsett sådana förändringar innebär tidens gång att hushåll kan komma att passera en tidsgräns som gör att de inte längre får behålla en viss bostad eller boendeform. I vår undersökningsgrupp av anvisade nyanlända kan en person ha definierats som ensamstående – även om hen väntar på att förenas med sin familj. Om personen i fråga vill bo med anhöriga som anknyter kategoriseras hela familjen med största sannolikhet som strukturellt hemlös, men om de hittar någon form av boende klassificeras de som självbosatta nyanlända. Efter fyra år kommer alla anvisade som inte fått bostad att kategoriseras som socialt hemlösa eller – mest sannolikt – som strukturellt hemlösa.

De försenade modulbostäderna innebar att de anvisade nyanlända enpersonshushållen måste byta bostadsområde och grannar minst två gånger, innan de inför fyraårsgränsen måste flytta ut för gott från kommunens boenden. De första två, tre åren var standarden på boendet (Sege Park) undermåligt och uppfyllde inte kriterier för en självständig bostad, och frånsett fyra till sex månader i en tillfällig MKB-lägenhet tvingades de hela tiden bo i kategorihus med andra nyanlända. Vi kan inte låta bli att undra vad det har inneburit för deras trygghet och möjlighet till integrering, särskilt om man betänker att de innan de anvisades till Malmö först befunnit sig på flykt och sedan på minst ett av Migrationsverkets anläggningsboenden.

⁴⁰⁸ Holmqvist, Jutvik & Lidén 2022, s. 9.

För barnfamiljerna uppstod delvis andra problem. De flesta av dem hänvisades också till kategoribostäder, även om de inte tvingades flytta lika ofta. De placerades först i småhus på Mosippan, det område där Malmö sedan slutet av 1980-talet kontinuerligt placerat bostadslösa barnfamiljer som ibland kategoriserats som hemlösa, ibland som flyktingar. Men området ligger långt från skolor, affärer, serviceinrättningar och andra bostäder, så varken barn eller vuxna möter några andra familjer där. Det andra kategoriboendet för familjer, som populärt brukar benämnas ”Kirsebergs IP”, utgörs av två U-formade modulhus. Där är bostäderna mindre men de har ett bättre geografiskt läge i kommunen. Dessvärre har husen pga. misskött renhållning och sophantering hösten 2022 drabbats av nedskräpning och råttor⁴⁰⁹ vilket föranlett Miljöförvaltningen att inleda en undersökning av rådande missförhållanden.

7.3.1 Om rumslig placering och segregation

Segregation är ett problem som vi inte specifikt tagit upp i denna delstudie men som är svårt att helt blunda för. Att människor med olika socioekonomisk position och etnisk bakgrund bor skilda från varandra är ett erkänt socialt problem. Sådan segregation kan finnas på olika nivåer. Malmö är en starkt segregerad stad enligt olika studier och beräkningar.⁴¹⁰ Vanligen jämför man befolkningens sammansättning i olika bostadsområden,⁴¹¹ men att nyanlända flyktingar placeras avskilt från etablerade invånare i särskilda byggnader är en form av mikrosegregation, som innebär att de närmaste grannarna också är nyanlända och färre möjligheter att exempelvis lära sig eller träna svenska.

Enligt ett kunskapsunderlag till den av kommunen initierade Tillväxtkommissionen, kan den relativt höga arbetslösheten i Malmö jämfört med övriga större städer huvudsakligen förklaras med att den etniska boendesegregationen är betydligt mer uttalad i Malmö än i riket i övrigt.⁴¹² Att arbetslös-

⁴⁰⁹ *Sydsvenskan*, 220830 och 220926.

⁴¹⁰ Salonen, Grander & Rasmusson 2019, *Segregation och segmentering i Malmö*

⁴¹¹ Delegationen mot segregation 2021, *Segregation i Sverige. Årsrapport om den socioekonomiska segregationens utveckling*.

⁴¹² Nordin 2022, *Malmöns arbetsmarknad och arbetslöshet. Vad förklarar skillnaderna mot riket?*

heten ofta är högre i kommuner med en stor andel utrikes födda beror dock inte på andelen invandrade, enligt författaren Martin Nordin, utan på segregationen. Statistiska analyser visar nämligen att ”en hög andel utrikes födda främst är ett problem när detta också medför en stor koncentration av utrikes födda i vissa delar av staden”.⁴¹³ Mekanismerna bakom detta förhållande är intressanta:

Malmös höga arbetslöshet finns i mycket hög utsträckning i de invandratäta områdena. Jämför man Malmös mest invandratäta områden med Malmös icke-invandratäta områden (där halva Malmös befolkning bor) är arbetslösheten över 15 procentenheter högre i de invandratäta områdena. Eftersom 22 procent av Malmös befolkning bor i mycket invandratäta områden (Sveriges 5 procent mest invandratäta områden) har dessa områden en stor påverkan på Malmös arbetsmarknadssituation. Inkomstutvecklingen i de invandratäta områdena är också dramatisk: sedan 1990-talet har de disponibla inkomsterna för de mest invandratäta områdena fallit med 25 procent mot rikssnittet och för 2017 motsvarar de 60 procent av rikssnittet. De disponibla inkomsterna i invandratäta områden faller främst på grund av att förvärvsinkomsterna faller och att de sociala ersättningarna urholkas. Huruvida de låga inkomsterna i de invandratäta områdena påverkar arbetslösheten i dessa områden är osäkert. Å andra sidan kan det konstateras att med fallande inkomster faller köpkraften i de invandratäta områdena vilket eventuellt kan försvåra tillväxten av lågkvalificerade servicejobb. Låga inkomster innebär att individer konsumerar mindre servicetjänster – den konsumtionskategori som oftast konsumeras lokalt.⁴¹⁴

Resonemanget kan också kopplas till teorin om *weak ties*, alltså svaga band, som enligt en klassisk artikel av Mark S. Granovetter har stor betydelse för bland annat möjligheten till arbete, bostad och integration.⁴¹⁵ I det närmaste nätverket – familj, släkt och nära vänner – finns ofta starka band mellan medlemmarna, men det är genom de svaga band som utvecklas mellan grannar och bekanta som olika grupper kommer i förbindelse med varandra. Vilka människor man möter i vardagen – i affärer, på busshållplatser eller vid barnens lekplatser – har därför en betydelse för integrationen. Genom dessa svaga band växer individens nätverk och chansen att exempelvis få tips om eller rekommenderas till lediga bostäder eller jobb ökar. Detta är en viktig anledning till att socioekonomisk och etnisk segregation är problematisk för nyanlända flyktingar.

⁴¹³ Nordin 2022 s. 5.

⁴¹⁴ Nordin 2022, s. 6.

⁴¹⁵ Granovetter 1973, *The Strength of Weak Ties*.

För att motverka segregation har Malmö, som sedan decennier verkat för att EBO skulle avskaffas,⁴¹⁶ begärt och beviljats undantag från EBO, så att asylsökande som bosätter sig i vissa delar av kommuner inte får den dagersättning som asylsökande annars har rätt till från Migrationsverket. I kapitel 3 jämförde vi Malmös bosättningsstrategi med Göteborgs, som framför allt placerat anvisade nyanlända i det befintliga lägenhetsbeståndet i kommunen, med undantag av bostadsområden som är särskilt ”invandrartäta”. I Malmö har man istället använt modulhus eller blockförhyrda fastigheter eller trappuppgångar, där många eller åtminstone flera nyanlända hushåll placerats tillsammans i genomgångsbostäder som via kommunen hyrts ut i andra hand. Vi vet egentligen ingenting om i vilken utsträckning de anvisade har fått arbete, men koncentrationen av nyanlända hushåll i kategoribostäder i kombination med den geografiska placeringen av deras boenden, där 71 procent av adresserna återfinns i ”svenskglesa” bostadsområden som enligt kommunens egen klassificering har ”socioekonomiska utmaningar” (se avsnitt 3.1.1), har sannolikt inte underlättat de bosattas integration på arbetsmarknaden eller träning i svenska språket.

Statsvetarna Karin Borevi och Bo Bengtsson har utvecklat en typologi över statens argument för att styra flyktingars bosättning och skiljer mellan argument som rör resurser, grannskap respektive personens legala status. De hävdar att den svenska staten – till skillnad från den danska – genom EBO-lagstiftning och möjlighet till självbosättning visat respekt för flyktingars fria val, trots deras begränsade legala status.⁴¹⁷ Visserligen har de ekonomiska rättigheterna för asylsökande som valt EBO gradvis beskurits, då de förlorade rätten till bostadsbidrag 2005 och till dagersättning om de bosätter sig i vissa områden år 2020, men de har fortfarande i princip rätt att bosätta sig var de vill när de fått uppehållstillstånd. Det innebär samtidigt en risk för hemlöshet. Nyanlända som vistats på Migrationsverkets anläggningar som asylsökande (där de inte alls fått välja bostadsort) har visserligen möjlighet att få boende ordnat genom att anvisas till en kommun, men de har inga valmöjligheter. De kan inte välja vilken kommun de anvisas till, och väl där kan de inte, åtminstone inte i Malmö, påverka var de erbjuds ett boende eller dess standard och utrymme.

⁴¹⁶ Myrberg 2017, *Local challenges and national concerns: Municipal-level responses to national refugee settlement policies in Denmark and Sweden*, s. 326f.

⁴¹⁷ Borevi & Bengtsson 2015, *The tension between choice and need in the housing of newcomers: A theoretical framework and an application on Scandinavian settlement policies*.

7.3.2 Om tidsbegränsade boenden

Inte heller kan de välja att *stanna* i en bostad om kommunen vill flytta dem under de första fyra åren. I det ögonblick en nyanländ avvisar en anvisad kommun eller bostad blir hen omkategoriserad till självbosatt, vilket drabbade många av dem som inte ville bo på Sege Park. I Göteborg, som haft en annan bosättningsstrategi och försökt placera anvisade nyanlända i bostadsområden och grannskap med en låg andel invandrade, har ett argument för tidsbegränsade kontrakt varit att hushållen inte ska kunna byta sina bostäder mot lägenheter i mer ”svenskglesta” områden, dvs. att förhindra frivillig etnisk segregation.⁴¹⁸ Oavsett motivet innebär dock de tidsbegränsade kontrakten en inskränkning av de bosatta hushållens fria val och rörlighet. Det betyder också ytterligare flera års väntan på permanenta bostäder och svårigheter att planera för framtiden.⁴¹⁹ Denna utdragna, påtvingade väntan har i andra kommuner och av vissa motionärer och intervjupersoner i Malmö (se kapitel 4) betraktats som ett incitament att söka bostad mer aktivt, medan andra beskrivit det som en stressfaktor och ett problem.

Forskarna Emma Holmqvist, Kristoffer Jutvik och Gustav Lidén har analyserat kommunernas bosättningspolitik för nyanlända med utgångspunkt i Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) för åren 2019–2020.⁴²⁰ De har i två steg utformat en typologi utifrån hur kommunerna själva besvarat vissa frågor om sina tidsperspektiv vid bosättning av anvisade nyanlända. I ett första steg har författarna sorterat bort de kommuner som enligt deras analys saknar en aktiv bostadspolitik för målgruppen och tillämpar BoL på ett minimalistiskt sätt. De kännetecknas av en *strikt tidsgräns*, varefter nyanlända måste lämna anvisningsboendet, även om de inte har någon bostad att flytta till. Under 2019–2020 kunde drygt en femtedel av landets 290 kommuner hänföras till denna kategori, däribland åtta i Skåne (Hörby, Klippan, Kristianstad, Lomma, Malmö, Skurup, Staffanstorps och Vellinge). Som vi påpekat i avsnitt 4.2.4 är dock skillnaderna avsevärda mellan dessa kommuner med avseende på den tillfälliga bostadens standard och varaktighet men också vilken grad av stöd och hjälp de får för att ordna en permanent bostad på egen hand.

⁴¹⁸ Grange & Björling 2020, *Migrationens ojämna geografi. Bosättningslagen ur ett rättviseperspektiv*, s. 31.

⁴¹⁹ Jansson-Keshavarz & Nordling 2022, *Waiting for Housing: Municipal Practices of Mobility Control*.

⁴²⁰ Holmqvist, Jutvik & Lidén 2022.

Forskarna delar sedan in övriga kommuner som antingen rättighetsbaserade eller mer restriktiva i synen på bosättningen av anvisade nyanlända. Som ”restriktiva” definieras de kommuner som erbjuder tillfälliga bostäder i avvaktan på att hushållet får en annan bostad eller där bara vissa undergrupper (vanligen barnfamiljer) får permanenta bostäder. De kommuner som saknar en aktiv bostadspolitik för anvisade nyanlända genom att tillämpa en strikt tidsgräns kan givetvis också beskrivas som restriktiva.

Kommuner med en enligt Holmqvist et al. ”rättighetsbaserad” (”liberal” eller ”generös”) inställning till bosättningen av anvisade nyanlända är de som enligt BME 2020 angett att de erbjuder permanenta bostäder till alla anvisade nyanlända utan villkor. De finns utspridda över landet, med undantag för Stockholms län, som domineras av kommuner med en strikt tidsgräns för nyanländas bosättning,⁴²¹ och de är få även i Skåne. I kommuner med ett mer rättighetsbaserat synsätt var en större andel av bostäderna hyresrätter, och bland dessa var en större andel allmännyttigt ägda. Ett påtagligt undantag är dock Malmö kommun som trots MKB:s dominerande ställning på marknaden, kontinuerligt tillämpat en strikt fyraårsgräns vid bosättning av anvisade nyanlända.

De stora variationerna i kommunernas bosättningspolitik har uppmärksammats av flera forskare men även av statliga myndigheter. I sin granskning av lagen och statliga myndigheters hantering av den intervjuade Riksrevisionen även företrädare för fem kommuner (A–E) och uppmärksammade i sin rapport bredden av strategier. Exempelvis förklarade en intervjuperson från kommun B, att nyanlända fick förtur i bostadskön, medan kommun E berättade att alla kommuninvånare fick en ”bostadsgaranti”.⁴²² Övriga tre kommuner uppgav att det visserligen hade bostadsbrist men erbjöd olika boendelösningar för den aktuella gruppen: kommun D hade valt att bygga bostäder för nyanlända och erbjuda dem permanenta lösningar. I kommun C fick nyanlända förtur till förstahandskontrakt hos det allmännyttiga bostadsföretaget, ”för att visa individerna att de tror på dem”.⁴²³ I kommun A hade fullmäktige däremot fattat ett principbeslut om att endast erbjuda tillfälliga

⁴²¹ Här kan tillfogas att Länsstyrelsen Stockholm avseende BME år 2020 konstaterade att 90 % av länets kommuner bara erbjuder tidsbegränsade kontrakt som inte följs av förstahandskontrakt. Motsvarande andel i hela landet var 35 %. Länsstyrelsen Stockholm 2020, *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*, s. 48

⁴²² Riksrevisionen 2021, *Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna?*, s. 60.

⁴²³ Riksrevisionen 2021, s. 61.

boendelösningar under den tvååriga etableringstiden ”med hänvisning till likställighetsprincipen samt en ansträngd bostadssituation”.⁴²⁴

Vi inser svårigheterna att klassificera kommunernas bosättningspolitik, särskilt eftersom de ofta revideras och förändras eller differentierar mellan olika grupper av anvisade nyanlända, men den typologi som Holmqvist et al. har utvecklat kan ha visst intresse som en provkarta på just variationer av system som kan användas för att öka tryggheten under tiden i anvisningsboendet och förebygga hemlöshet efteråt. Det hade varit möjligt, särskilt när antalet anvisade minskat kraftigt samtidigt som bostäderna blivit fler, att i Malmö revidera den lokala bosättningspolitiken eller att planera kommunens bostadsförsörjning så att chansen för de nyanlända som uppnått fyraårsgränsen att faktiskt få ett förstahandskontrakt på en lämplig bostad i kommunen ökat. Några tänkbara åtgärder för att åstadkomma detta är att uppdra åt det kommunala bostadsföretaget (MKB) att upplåta lägenheter med övergångskontrakt till anvisade nyanlända eller reservera lägenheter för anvisade barnfamiljer som inte lyckats få bostad inom fyra år, att förmå Boplats Syd att begränsa erbjudanden om stora hyresrätter till stora hushåll, införa ett förturssystem eller ställa hårdare krav på privata hyresvärdar att sänka sina inkomsttrösklar för att få hjälp med sin lägenhetsförmedling. Kommunen skulle också kunna införa ett kommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer eller revidera sin markpolicy så att hyresrätter som byggs på kommunal mark förblir tillgängliga även för hushåll med små eller inga inkomster och inte bara när de upplåts första gången. Men några sådana planer verkar inte finnas för närvarande (se kapitel 2).

Anvisningarnas geografi i kombination med deras tidsbegränsningar i Malmö innebär sammantaget en kontroll av de anvisade nyanlända, som tydliggör det villkorliga i deras bostadssituation. Att frivilligt avstå eller flytta från en anvisad bostad medför ett byte av kategoritillhörighet och en förlust av den relativa rätt till boende som en status som anvisad innebär jämfört med att vara självbosatt. Samtidigt kan de bosatta inte själva motsätta sig en flyttning som påbjuds av ASF eller den omkategorisering som fyraårsgränsen oundvikligen medför för den som inte lyckats få någon stadigvarande bostad.

⁴²⁴ Riksrevisionen 2021, s. 61.

7.4 Faktorer som förändrats men inte förändrat

I kapitel 4 gick vi relativt grundligt igenom de argument som använts för att motivera beslutet att de anvisade nyanlända skulle få tillfälliga bostäder i kommunen högst fyra år. Att bostäderna inte skulle vara permanenta utan upplåtas i andra hand motiverades dels med att det inte var nödvändigt enligt propositionen till bostättningslagen, dels med bostadsbristen och att det skulle ge målgruppen en orättvis fördel jämfört med andra hemlösa och köande hushåll. Fyraårsgränsen försvarades med att det borde vara tillräckligt med fyra år i kö på Boplats Syd för att få ett förstahandskontrakt, att det inte gick att avtala bort besittningsskyddet längre än fyra år och delvis också med att det var en tidsgräns som av tradition satts för hemlösa som tilldelats andrahandskontrakt. Men fyraårsgränsen för att avtala bort besittningsskyddet gäller för en specifik lägenhet, inte för en viss hyresvärd och är dessutom inte absolut, och i många fall – inte minst för större barnfamiljer – har fyra års kötid visat sig vara otillräckligt. Socialt hemlösa har också en möjlighet till övergångskontrakt som anvisade nyanlända saknar. Inget av argumenten för en fyraårsgräns har alltså visat sig giltigt, men insikten om detta har inte föranlett någon förändring av principen.

Ett bakomliggande motiv till att tidsbegränsa bosättningstiden var också att kommunalen förväntades förbli höga och t.o.m. växande, så att det skulle bli svårt att ens hitta tillfälliga boenden till nya kohorter om inte de första flyttade ut. Men såväl antalet kommunmottagna (anvisade och självbosatta) som antalet asylsökande i Malmö har minskat högst påtagligt sedan 2016. År 2016 och 2017 togs 2 595 respektive 2 445 självbosatta, ensamkommande och anvisade nyanlända emot, 2018 var antalet 1 488. Motsvarande antal åren 2019, 2020 och 2021 var 995, 403 respektive 252.⁴²⁵ Antalet kommunmottagna 2021 var alltså mindre än en tiondel av antalet 2016 och minskningen har varit radikal i alla kategorier av kommunmottagna, anvisade såväl som självbosatta och ensamkommande barn och unga. Även antalet anvisade har nämligen minskat drastiskt, från över 400 de första två åren till 0 år 2020, och även om kommuntalet sedan dess har ökat är det fortfarande lågt. Under samma period har antalet asylsökande i eget boende i Malmö (EBO) sjunkit från 2 794 år 2016 till 844 i början av 2022.

⁴²⁵ Stadskontoret 2021, *Migrationsdata Malmö. Lokal prognos 2021–2024 med nulägesbild och överblick*. Rapport september 2021, s. 37.

Under bosättningslagens två första år var det stora antalet anvisningar (och självbosatta) en förklaring till och ursäkt för tillfälliga lösningar och bostäder av sämre kvalitet än både kommunen och de anvisade nyanlända hade hoppats på. Det fanns inte tid att ordna självständiga, utspridda lägenheter åt 400–500 nyanlända och det gick uppenbarligen inte att förhandla fram sådana bostäder hos det egna kommunala bostadsbolaget, MKB. Istället blev tidigare sjukhuspaviljonger och vårdboenden och Mosippan basen för bosättningen under de första åren, därefter modulbostäder. Att något annat inte var möjligt för förvaltningens ansvariga enhet är begripligt i den uppkomna situationen. Men varför har inte strategin modifierats i takt med att antalet anvisade minskat påtagligt från och med 2018? Det har trots allt gått sex år sedan de akuta lösningarna togs fram, och 2019–21 uppgick kommuntalen *sammanlagt* till 54 individer och ännu färre hushåll. Hade det inte varit möjligt att ordna insprängda övergångslägenheter till dem? Här har vi uppfattat ett bristande intresse för frågan från såväl kommunledningens som det politiska styrets sida, samt ett politiskt motstånd mot att låta någon grupp av bostadssökande runda Boplats Syds kö genom förtur eller genom att bostäder som annars skulle lämnats till förmedling reserveras för särskilda grupper.

Frågan om vad som skulle kunnat påverka kommunen till en mer inkluderande och rättighetsbaserad strategi⁴²⁶ kvarstår dock. De kraftigt minskade antalen asylsökande, självbosatta och anvisade nyanlända i Malmö har uppenbarligen inte inneburit en satsning på vare sig ett mer integrerat eller mer långsiktigt boende. Det har definitivt inte heller medfört att målgruppen för bosättningsansvaret har vidgats till att omfatta även självbosatta eller anhöriga till anvisade nyanlända. I det avseendet är Malmö en avspeglning av senare års diskurs och praktik på nationell nivå: de asylsökande sägs alltid vara för många, oavsett om de är 160 000 eller 11 000 på ett år och nyanlända beskrivs kontinuerligt som en börda och ett problem för nationen och kommunerna och flera partier – inte enbart SD – argumenterar för ytterligare begränsningar och en än striktare asyl- och migrationspolitik. Mycket har onekligen hänt i svensk partipolitik sedan statsminister Fredrik Reinfeldts uppmanade ”Öppna era hjärtan!” sommaren 2014 och hans efterträdare Stefan Löfven i början av september 2015 förklarade: ”Mitt Europa bygger inte murar, vi hjälps åt när nöden är stor” (se ovan avsnitt 2.3).

⁴²⁶ Holmqvist, Jutvik & Lidén 2022.

Statsvetaren Peo Hansen har i sin bok *Migrationsmyten* granskat framväxten och etableringen av en invandringsfientlig diskurs i EU och Sverige men också visat att den inte grundas på verkliga förhållanden. Argumenten mot flyktinginvandringen är huvudsakligen tre: den är en ekonomisk belastning för staten; därigenom hotar den välfärden; och det leder i sin tur till ökad högerextremism.⁴²⁷ Men inget av detta stämmer enligt Hansen. Enligt den ortodoxa nationalekonomin kan inte bara nyanlända migranter utan även kvinnor, barn och anställda inom vården betraktas som nettokostnader, eftersom barn inte betalar skatt och kvinnors livsinkomst, och därmed deras skattebetalningar är lägre än vuxna mäns. Samtidigt är det just föreställningen om invandringen som en ekonomisk börda för landet som göder tillväxten av högerextremism och rasism. Äldreomsorgen, sjukvården och kollektivtrafiken i Sverige skulle inte alls fungera utan flyktinginvandringen, och den ekonomiska kris som den stora flyktinginvandringen i mitten av 2010-talet antogs leda till för staten och kommunerna uteblev.⁴²⁸

Den i oktober 2022 tillträdde regeringen Kristersson följer det s.k. Tidöavtalet som förutom ett antal åtgärder för att ytterligare minska asylinvandring och försvåra familjeåterförening föreslår en rad förändringar som skulle kunna försämra de anvisade nyanländas möjlighet att få förstahandskontrakt på bostäder än mer. Det gäller bland annat förslagen om sänkt etableringsersättning och avskaffat etableringstillägg, att begränsa nyanländas rätt till föräldrapenning, barnbidrag och bostadsbidrag, att även tillfälliga uppehållstillstånd kan avbrytas i förtid av olika skäl, att enskilda ska betala tolk själva vid myndighetskontakter och utökade sanktioner för den som inte lärt sig svenska i tid.

7.5 Efter anvisningsboendet – förstahandskontrakt eller hemlös med nödbistånd?

Antalet anvisade som bestämts årligen var inledningsvis ovisst; 488 individer anvisades till Malmö 2016 och kommunen väntade sig ett betydligt högre antal 2017 men det blev istället lite lägre och sjönk sedan hastigt ner till 0 år

⁴²⁷ Hansen 2021, *Migrationsmyten. Sanningen om flyktinginvandringen och välfärden – ett nytt ekonomiskt paradigm*, s. 55–56.

⁴²⁸ Hansen 2021, s. 51–92, 233–278.

2020. De allra flesta som anvisats till Malmö under de senaste sex åren kom alltså att bosättas i kommunen sista halvåret 2016 och under 2017. Av dessa kohorter fanns 139 hushåll kvar sommaren 2020 men samtliga flyttade ut under 2020 och 2021 före eller i anslutning till fyraårsgränsen. Vi har i rapporten beskrivit hur och var de som anvisats 2016–2022 har bott under dessa år (kapitel 3), när och till vad de som fanns kvar sommaren 2020 flyttade ut (kapitel 6), hur personal av olika kategorier försökt bistå dem i bostadssökandet och vad det har resulterat i (kapitel 5). Vi har också undersökt hur och om kommunen planerat för bostadsfrågan efter fyra år (kapitel 2) och försökt förstå varför planerna ändrats eller inte kunnat genomföras och i någon mån också hur den politiska diskussionen sett ut.

Knappt hälften eller 47 procent av de 223 hushåll som flyttade ut maj 2020 – februari 2022 hade fått förstahandskontrakt, flera innan det gått fyra år. Totalt 29 procent flyttade till något okänt innan de hade uppnått fyraårsgränsen, medan 21 procent just vid fyraårsgränsen flyttade till något okänt eller osäkert, t.ex. ”till en kompis”, eller ”inneboende” eller hänvisades till att söka nödbistånd till boende direkt. Sammanlagt 47 hushåll, varav 18 barnfamiljer, flyttade ut vid fyraårsgränsen mellan sommaren 2020 och vårvintern 2022 utan att ha någon fast bostad ordnad. Av de 18 barnfamiljerna bestod 14 av fem eller flera medlemmar. Enligt de flesta hyresvärdars uthyrningspolicyer godkänns inte så pass stora familjer för lägenheter med mindre än fyra rum och kök, och fyror är sällan lediga på Boplats Syd och kräver ofta betydligt högre inkomst och längre kötid än mindre lägenheter. Enligt en sammanställning av statistik över förmedlade lägenheter krävde en nyproducerad etta år 2021 bara 443 dagars kötid, medan det behövdes mer än fem års kötid för att få en femma i det befintliga beståndet, men det framgår inte om dessa exempel hämtats från Malmö eller någon annan kommun eller vilka hyrorna var.⁴²⁹

Den här situationen hade kunnat förutses och motverkats antingen genom en mer genomtänkt planering av bostadsförsörjningen eller en mer flexibel hantering av fyraårsgränsen. Men det hade förutsatt att förvaltningsledningen och kommunens politiker uppmärksammat problemet. Det är talande att ASF skriver i en rapport om utveckling av hemlöshetsarbetet, att ”det är endast enstaka hushåll som inte har ordnat boende när de uppnår fyraårsgränsen”⁴³⁰

⁴²⁹ Boplats Syd 2022, *Boplats Syd i siffror 2021*, s. 6.

⁴³⁰ ASF 2022 *Rapport om utvecklingsarbetet 2017–2021 inom hemlöshetsområdet – effekter och fortsatta insatser*, s. 10.

– utan att ha data om detta. Dessa familjer kategoriseras som strukturellt hemlösa och erbjuds i bästa fall ”dygnslägenheter” (som knappast är fyror) en vecka i taget – kanske i något av de modulhus som de tidigare tvingats lämna pga. fyraårsgränsen. I 2021 års hemlöshetskartläggning i Malmö redovisas vad som hänt med 95 strukturellt hemlösa barnfamiljer vilkas nödbistånd till boende avslutades under 2021. Totalt 41 procent hade fått förstahandskontrakt, 24 procent osäkert boende medan boendesituationen efter nödbiståndets upphörande var okänd för en lika stor andel.⁴³¹ Det framgår inte hur länge dessa familjer haft nödbistånd eller hur många platser de bott på under tiden. Och vi vet inte hur många av dem som tidigare varit anvisade bosatta.

Jämfört med de riktlinjer som fastställts av Fastighetsnämnden i Göteborg är skillnaderna mellan de två storstadskommunerna betydande. För att förebygga att barnfamiljer blev hemlösa efter fyra års anvisningsboende beslutade Fastighetsnämnden Göteborg i oktober 2019 att barnfamiljers boendetid skulle kunna förlängas med ett år för dem som vid fyraårsperiodens slut inte hade lyckats ordna en egen bostad. De familjer som fortfarande efter fem år riskerar hemlöshet har möjlighet att få ett andrahandskontrakt genom kommunen på ytterligare 18 månader.

7.6 Bosättnings- och hemlöshetspolitik

En iakttagelse som knyter an till Skånska hems syften och forskningsfrågor rör relationen och dynamiken mellan kommuners policyer för bosättning av anvisade nyanlända å ena sidan, och för att hemlösa ska få trygga bostäder, å andra sidan. I Malmö antogs en strategi för bosättning av nyanlända våren 2016, och den har inte reviderats sedan dess. En annan strategi antogs tre år senare för hemlösa, där denna målgrupp klövs i två kategorier, strukturellt respektive socialt hemlösa. Inledningsvis påverkades bosättningspolicyn i någon mån av den tidigare praktiken för boende för hemlösa, i det att kommunen inte skulle erbjuda andrahandskontrakt längre än fyra år. Sådana tidsgränser för s.k. genomgångsbostäder hade länge använts för hemlösa, även om de ofta fick börja med tillfälligt boende i vandrarhem. I vissa fall erbjöds s.k. övergångslägenheter, som de på sikt kunde få överta i första hand. Men

⁴³¹ ASF 2022, *Kartläggning av hemlöshet och insatser för hemlösa 2021*, s. 35. Därutöver anges ”övrigt” eller ”återvänt till tidigare boende” för 11 procent.

genom den nya vägledningen för bistånd till boende i maj 2019 stängdes dessa möjligheter för kategorin ”strukturellt hemlösa”, som i praktiken då ofta var barnfamiljer som varit självbosatta nyanlända. Sedan sommaren 2019 kan sådana hushåll bara få nödbistånd till boende en vecka i taget och bara om de kan visa att de aktivt söker bostad i hela Skåne. Någon motsvarande differentiering av anvisade nyanlända har inte gjorts. Om de inte lyckats hitta en annan bostad när fyra år har gått, kategoriseras och hanteras de, precis som de flesta självbosatta, som strukturellt hemlösa. Självbosatta nyanlända och familjer som kommer för att återförenas med anvisade erbjuds inga lösningar i Malmö, men flera andra Skånekommuner har påtagit sig ett visst ansvar även för dessa kategorier av nyanlända.⁴³²

Å andra sidan har Malmös "lösning" för anvisade nyanlända faktiskt kommit att påverka strategin för boendelösningar för övriga hemlösa, om än inte på det sätt vi förväntade oss. Vad vi hoppades på var att kommunen skulle ta krafttag för att ordna riktiga, integrerade bostäder med förstahandskontrakt åt anvisade nyanlända, och att det skulle möjliggöras genom att frågan lyftes upp på en mer central nivå i kommunen, involverade fler nämnder och förvaltningar och fick stöd av lagstiftning och statsbidrag och även bevakades genom länsstyrelsernas uppföljning. De metoder som användes framgångsrikt för detta mål skulle sedan kunna inspirera hanteringen av hemlöshet. Något sådant inflytande över hemlöshetspolitiken har vi alltså inte sett i Malmö. Istället kom kommunens fysiska bostadslösningar för nyanlända, alltså modulbostäderna, att omvandlas till en resurs för hanteringen av strukturellt hemlösa. Därmed har kategori-boende åter blivit norm för bostadsförsörjningen för hemlösa. Idag hanteras bostäder för både anvisade nyanlända och hemlösa av samma sektion, Tillfälligt boende utan stöd (TBUS), som utövar teknisk tillsyn och kontrollerar att hyresgästernas uppgifter är uppdaterade i Boplats Syds plattform. I kategorihusen bor både strukturellt hemlösa en vecka i taget och anvisade nyanlända, som förväntas bo kvar upp till fyra år.

I mitten av november 2022 presenterade kommunen preliminära resultat av kartläggningen av hemlösheten i Malmö i oktober samma år och redovisade ett minskat antal hushåll i både social och strukturell hemlöshet. Det är oklart hur och var de som tidigare räknats som hemlösa bor om de inte fort-

⁴³² Emilsson & Öberg 2022 jämför i sin artikel Malmö med Eslöv, där inga nyanlända sägs vara hemlösa (624 ff.); Righard & Öberg 2019, *Integration Governance in Sweden* jämför Malmö: *Accommodation, Regeneration and Exclusion*, s. 13f.

farande är akut hemlösa. Med tanke på att mindre än hälften av de bosatta fått förstahandskontrakt när de flyttade ut från anvisningsbostäderna trots att de redan stått i kö hos Boplats Syd i flera år finns det en risk att nedgången delvis kan förklaras av en växande grå och svart bostadsmarknad. Det är i så fall något som borde utforskas.

Slutligen vill vi framhålla problemet med avsaknaden av ett barnperspektiv i den lokala bostads-, hemlöshets- och bosättningspolitiken. Att FN:s barnkonvention blivit svensk lag och att många kommuner, inklusive Malmö, regelmässigt förhåller sig till den i yttranden och beslut, verkar dessvärre inte ha påverkat kommunens politik inom dessa områden.⁴³³ De bostäder som anvisade nyanlända barnfamiljer placerats i, flyttats till eller som de erbjuds att bo i en vecka i taget när de uppnått fyraårsgränsen, uppfyller sällan de krav på utrymme, läge och kvalitet som barn behöver. Barn i hemlösa familjer får mestadels ingen möjlighet att uttrycka sina behov inför handläggarna. Att det under de 20 månader vi följde utflytningarna var 18 anvisade nyanlända barnfamiljer med tillsammans 64 barn som tvingades söka nödbistånd till boende för att de inte lyckats hitta någon annan bostad inom fyra år är än mer anmärkningsvärt.

⁴³³ Björkhagen Turesson & Staaf 2021, *How are children's rights to housing, safety and protection implemented in practice in Malmö?*

Referenser

- Advokatfirman Lindahl KB (2017) *Ansökan om stämning till Södertörns tingsrätt*. Daterad 2017-11-03.
- Andersson, Roger (2003) *Settlement dispersal of immigrants and refugees in Europe: Policy and outcomes*. Paper presented at the 6th National Metropolis Conference in Edmonton, March 20–24, 2003.
- Antonovsky, Aaron (2005) *Hälsans mysterium*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2016) *Uppdrag till Migrationsverket att ta fram förslag till revidering av antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2017*. Regeringsbeslut 2016-12-20, dnr A2016/02455/l.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2015/16:AU4. Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.
- Arkitekten* (2016) ”De skrek att vi är förrädare.” Reaktionen på flyktingboenden chockar tjänstemän. Nr 8/2016, s. 12f. (Artikelns författare Annika Jensfelt.)
- Björkhagen Turesson, Annelie & Annika Staaf (2021) How are children’s rights to housing, safety and protection implemented in practice in Malmö? *Nordic Social Work Research*, doi: 10.1080/2156857X.2021.1969263.
- Borevi, Karin (2002) *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Doktorsavhandling. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Borevi, Karin (2012) Sweden: The Flagship of Multiculturalism. I: Grete Brochmann, Karin Borevi, Anniken Hagelund, Heidi Vad Jönsson & Klaus Petersen, *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945–2010*. London: Palgrave Macmillan.
- Borevi, Karin & Bo Bengtsson (2015) The tension between choice and need in the housing of newcomers: A theoretical framework and an application on Scandinavian settlement policies. *Urban Studies* 52 (14): 2513–2752.
- Boverket (2019) Bostadsmarknadsenkäten, Boverkets öppna data 2019. Tillgängligt: www.boverket.se.
- Boverket (2021) Bostadsmarknadsenkäten, Boverkets öppna data 2021. Tillgängligt: www.boverket.se.
- Byggnadsnämnden Göteborg (2016) Tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av flerbostadshus på Hult 37:1 och 36:1. BN-GBG 2016-10-25, § 438.
- Byström, Mikael & Pär Frohnert (2017) *Invandringens historia – från ”folkhemmet” till dagens Sverige*. Kunskapsöversikt 2017:5. Stockholm: Delmi.
- Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen (1972) A Garbage Can Model of Organisational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1–25.
- Dagens Samhälle* (2016) Tennishallen blir nödboende i Malmö. Nr 41/2016, s. 3. (Artikelns författare Janne Sundling och Johan Delby.)

- Delegationen mot segregation (2021) *Segregation i Sverige. Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*. Stockholm: Delmos.
- Ds 2000:69. *Alla är lika olika – mångfald i arbetslivet*.
- Ds 2015:33. *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.
- Emerson, Robert M. (1981) On Last Resorts. *American Journal of Sociology*, 87 (1): 1–22.
- Emilsson, Henrik & Klara Öberg (2022) Housing for Refugees in Sweden: Top-Down Governance and its Local Reactions. *Journal of International Migration and Integration*, 23: 613–631.
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/95/EU (2011) *Direktiv om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehålllet i det beviljade skyddet (omarbetning)*. Direktiv utfärdat den 13.12.2011.
- Fastighetskontoret Göteborg (2017) *Anskaffning och anvisning av bostäder 2016*.
- Fastighetskontoret Göteborg (2017) *Uppdrag om platser för temporära bostäder. Tjänsteutlåtande inför Fastighetsnämnden Göteborg 2017-02-06, § 18*.
- Fastighetskontoret Göteborg (2018) *Anskaffning och anvisning av bostäder 2017*.
- Fastighetskontoret Göteborg (2021) *Projekt barnfamilj med korttidsavtal 2021. Överenskommelse mellan Socialförvaltningen, Fastighetskontoret och AB Framtiden, slutgiltigt godkänd 2021-07-20*.
- Fastighetskontoret Göteborg (2022) *Anskaffning och förvaltning av bostäder till hushåll med särskilda behov. Årsrapport 2021*.
- Fastighetsnämnden Göteborg (2015) *Yrkande från S, MP och V om temporära genomgångsbostäder i Göteborg*. FN-GBG 2015-08-31, § 183.
- Fastighetsnämnden Göteborg (2016) *Förslag på platser för temporära bostäder i Göteborg*. FN-GBG 2016-03-21, § 70.
- Fastighetsnämnden Göteborg (2019) *Ökad beredskap i samband med uppsägning av hyresavtal för nyanlända i genomgångsbostäder efter 4 år*. FN-GBG 2019-10-21, § 234.
- Försäkringskassans författningssamling (2021) *Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2022*. FKFS 2021:6.
- Giddens, Anthony & Philip W. Sutton (2021) *Sociologi*. Sjätte uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Grange, Kristina (2022) Hat och hot i stadsbyggandet: Hur 1000 temporära bostäder för nyanlända i Göteborg blev 57. I: Bo Bengtsson, Markus Holdo & Emma Holmqvist (red.) *Allas rätt till bostad. Marknadens begränsningar och samhällets ansvar*. Göteborg: Daidalos.
- Grange, Kristina & Nils Björling (2020) *Migrationens ojämna geografi. Bosättningslagen ur ett rättviseperspektiv*. Mistra Urban Futures report 2020:2. Göteborg: Chalmers tekniska högskola.

- Granovetter, Mark S. (1973) The Strength of Weak Ties. *The American Journal of Sociology*, 78 (6): 1360–1380.
- Hansen, Peo (2021) *Migrationsmyten. Sanningen om flyktinginvandringen och välfärden – ett nytt ekonomiskt paradigim*. Stockholm: Leopard förlag.
- Hem & Hyra (2022) Så riskerar hyresgäster hamna på gatan med kommunens tuffa tidsgräns. Publicerad på tidningens webbplats 2022-03-18. (Artikelns författare: Lisa Svensson.)
- Hem & Hyra (2022) Staden som drar flest invånare inför domstol. Nr 5/2022, s. 30. (Artikelns författare: Lisa Svensson.)
- Holmqvist, Emma, Kristoffer Jutvik & Gustav Lidén (2022) Resilience in Local Housing Policy? Liberal or Restrictive Policy Stances Among Swedish Municipalities Following the Great Migration in the Summer of 2015. *Frontiers in Political Science*, publ. 20.6.2022, doi: 10.3389/fpos.2022.885892.
- Jansson-Keshavarz, Sofi & Vanna Nordling (2022) Waiting for Housing: Municipal Practices of Mobility Control. *European Journal of Social Work*, 25 (6) 969–981.
- Johansson, Christina (2005) *Välkommen till Sverige? Svenska migrationspolitiska diskurser under 1900-talets andra hälft*. Doktorsavhandling. Malmö: Bokbox Förlag.
- Johansson, Jesper (2008) ”Så gör vi inte här i Sverige. Vi brukar göra så här.” *Retorik och praktik i LO:s invandrapolitik 1945–1981*. Doktorsavhandling. Växjö: Växjö University Press.
- Kadhim, Abdul M. (2000) *Svenskt kommunalt flyktingmottagande. Politik och implementering*. Doktorsavhandling. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Kaplan, Mehmet (2015) ”Staten måste ta ekonomiskt ansvar för bostadsbyggandet.” *Dagens Nyheter*, 17.3.2015.
- Knutagård, Marcus (2009) *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Doktorsavhandling. Malmö: Égalité bokförlag.
- Kommunstyrelsen Staffanstorps (2022) *Prioriteringar med anledning av den aktuella flyktingsituationen*. KS 2022-03-25, § 37.
- Kronofogden (2022) *Ansökta och genomförda vräkningar 2019–2021*. Tillgängligt: www.kronofogden.se. Hämtat 2022-03-27.
- Kvist Geverts, Karin (2013) Den svenska flyktingpolitikens janusansikte. *Personhistorisk tidskrift*, nr 1, s. 41–45.
- Lundh, Christer & Rolf Olsson (1999) *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. Andra uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Länsstyrelsen Skåne (2016) *Beslut om fördelning av anvisningar till kommuner*. Beslut daterat 2016-10-10.
- Länsstyrelsen Skåne (2017) *Beslut om ny fördelning av anvisningar till kommuner i Skåne län*. Beslut daterat 2017-03-07.
- Länsstyrelsen Skåne (2017) *Överklagande av beslut om tidsbegränsat bygglov på fastigheten Rosengård 4:72*, Malmö kommun. Beslut daterat 2017-12-21.

- Länsstyrelsen Skåne (2019) *Läget i länet för nyanlända hösten 2019 – fördjupning kring nyanländas boendesituation och boendelösning.*
- Länsstyrelsen Skåne (2020) *Yttrande över Malmö stads anmälan om områdesbe- gränsning av eget boende för asylsökande.* Daterat 2020-10-08, dnr 851-33633-2020. (Skrivelse till Malmö kommun med anledning av KF:s ställningstagande 2020-09-24, § 198.)
- Länsstyrelsen Skåne (2021) *Fördelningen av nyanlända i Skåne för 2021.*
- Länsstyrelsen Skåne (2022) *Skånerapport – mottagandet av nyanlända i länet 2021.*
- Länsstyrelsen Stockholm (2020) *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län.* Rapport 2020:4.
- Länsstyrelsen Värmland (2022) *Beredskap och kapacitet i mottagandet av nyan- lända. Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 23 enligt regleringsbrevet för 2021.* Dnr 851-163-2022, daterad 2022-02-25.
- Magnusson, Lena (1997) *Regionala omflyttningar och invandrarnas boendekarriär. I: Bengt Turner & Evert Vedung (red.) Bostadspolitik för tjugohundratalet. Återtåg och nya värden.* Gävle: Meyers.
- Migrationsverket (2017) *Redovisning av uppdrag i regeringsbeslut A 2016/02455/l.* Daterad 2017-01-23.
- Migrationsverkets författningssamling (2017) *Föreskrifter om försörjningskravet vid anhöriginvandring.* MIGRFS 2017:2.
- Myrberg, Gunnar (2012) *Var ska de nyanlända bo? Perspektiv från Malmö och År- hus på svensk och dansk flyktingplaceringspolitik.* Forskningsrapport 2012:2. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier
- Myrberg, Gunnar (2017) *Local challenges and national concerns: Municipal-level responses to national refugee settlement policies in Denmark and Sweden. In- ternational Review of Administrative Sciences, 83 (2) 322–339.*
- Myrberg, Gunnar & Sara Westin (2016) *Bostadsbrist som problem vid bosättning av flyktingar – hur ser kommunerna på frågan? I: Bo Bengtsson, Gunnar Myrberg & Roger Andersson (red.) Mångfaldens dilemman. Medborgarskap och integ- rationspolitik.* Malmö: Gleerups.
- Prop. 1968:142. *Angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*
- Prop. 1975:26. *Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritets- politiken m.m.*
- Prop. 1983/84:144. *Om invandrings- och flyktingpolitiken.*
- Prop. 1989/90:105. *Om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.*
- Prop. 1996/97:25. *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.*
- Prop. 2007/08:147. *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*
- Prop. 2009/10:60. *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Prop. 2009/10:77. *Försörjningskrav vid anhöriginvandring.*
- Prop. 2015/16:54. *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*

- Prop. 2015/16:67. *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.*
- Prop. 2015/16:174. *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
- Prop. 2020/21:191. *Ändrade regler i utlänningslagen.*
- Righard, Erica & Klara Öberg (2019) *Integration Governance in Sweden: Accommodation, Regeneration and Exclusion.* Malmö: Malmö universitet.
- Riksrevisionen (2021) *Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna?* RIR 2021:9. Stockholm: Riksrevisionen.
- Runquist, Weddig (2003) *Det stora illusionsnumret eller ”sociala gäster” på hotell. I: Jan Magnusson, Anna Meeuwisse & Hans Swärd (red.) 2003 års män och kvinnor. Medborgare rapporterar om hemlöshet.* Rapport 2003:3. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
- Runquist, Weddig (2021) *Hur har andrahandslägenheter i Malmö fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderingar. Forskningsrapport från ”Skånska hem”.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001. *Om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.*
- Rädda Barnen (2020) *Ett hållbart livskoncept. – En modell för att skapa socialt hållbara boendemiljöer för nyanlända familjer i tillfälliga bostäder.* Stockholm: Rädda Barnen.
- Sahlin, Ingrid (1996) *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt.* Doktorsavhandling. Lund: Arkiv förlag.
- Sahlin, Ingrid (2019) *PM om de skånska kommunernas policyer och praktik avseende organisering av boende för nyanlända och övriga hemlösa.* Stencil, forskningsprojektet ”Skånska hem”.
- Sahlin, Ingrid (2019) *Bilaga 1–3 till PM om de skånska kommunernas policyer och praktik avseende organisering av boende för nyanlända och övriga hemlösa.* Stencil, forskningsprojektet ”Skånska hem”.
- Sahlin, Ingrid (kommande) *Skånekommunerna och bosättningen av anvisade nyanlända.* Preliminär titel av rapport i forskningsprojektet ”Skånska hem”.
- Schlyter, Olga (2013) *Sege Park. Fd Malmö Östra Sjukhus. Fastigheten Östra sjukhuset 2 i Malmö stad, Skåne län.* Rapport 2013:005. Malmö: Kulturarvsenheten, Malmö Museer.
- Skånska hem (2018) *Forskningsprojektet Mottagande, etablering eller exkludering – hemlöshetspolitik och strategier för flyktingars bosättning.* Finansierat av Formas (dnr FR-2018-00079), godkänt av Etikprövningsmyndigheten (dnr 2019-01325).
- Socialstyrelsen (2022) *Boendestöd.* Tillgängligt:

- <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/funktionshinder/boende-for-personer-med-funktionsnedsattning/boendestod/>. Hämtat 2022-07-17.
- SOU 1982:49. *Invandringpolitiken – Bakgrund*. Delbetänkande av Invandrarpolitiska kommittén.
- SOU 1983:29. *Invandringpolitiken. Förslag*. Betänkande av Invandrarpolitiska kommittén.
- SOU 1995:75. *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv*. Betänkande av Flyktingpolitiska kommittén.
- SOU 1996:55. *Sverige, framtiden och mångfalden*. Slutbetänkande av Invandrarpolitiska kommittén.
- SOU 2008:58. *Egenansvar – med professionellt stöd*. Betänkande av Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering.
- SOU 2018:22. *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering*. Betänkande av Mottagandeutredningen.
- SOU 2020:54. *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*. Betänkande av Migrationskommittén.
- SOU 2021:5. *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring*. Delbetänkande av Utredningen om arbetskraftsinvandring.
- SOU 2022:14. *Sänk tröskeln till en god bostad*. Betänkande av Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning.
- Statistiska centralbyrån (1925) *Folkräkningen den 31 december 1920*. Stockholm: SCB.
- Statsrådsberedningen (2015) *Insatser med anledning av flyktingkrisen*. Publ. 2015-10-23, regeringens webbplats.
- Statsrådsberedningen (2015) *Regeringen beslutar att tillfällig återinföra gränskontroll vid inre gräns*. Publ. 2015-11-12, regeringens webbplats.
- Statsrådsberedningen (2015) *Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande*. Publ. 2015-11-24, regeringens webbplats.
- Statsrådsberedningen (2015) *Tal av statsminister Stefan Löfven vid manifestationen för flyktingar vid Medborgarplatsen, Stockholm, den 6 september 2015*. Publ. 2015-09-06, regeringens webbplats.
- Sveriges Allmännyttan (2018) *Bosättningslagen i praktiken. En studie av kommunernas ansvar och allmännyttans roll*. Stockholm: Sveriges Allmännyttan.
- SVT Nyheter Skåne (2016) Uttjänt tennishall kan bli boende för 100 nyanlända. Publicerad 13.11.2016. (Artikelns författare Esfar Ahmad och Per Lärka.)
- Sydsvenskan (2008) ”Tillfällig lösning” rivs efter 20 år. Publicerad 10.3.2008. (Artikelns författare: Bo Göran Dahl.)
- Sydsvenskan (2009) Vad hände sen? Mosippan Fräschare – men samma Mosippan. Publicerad 22.4.2009. (Artikelns författare: Lovisa Höök.)
- Sydsvenskan (2015) Regeringen vill se statliga stödboenden. Publicerad 25.8.2015. (Artikelns författare: Jessica Ziegerer och Joakim Andersson.)

- Sydsvenskan* (2016) Sege Park blir tillfälligt boende för nyanlända. Publicerad 8.8.2016. (Artikelns författare: Elin Fjellman.)
- Sydsvenskan* (2021) Hans första svenska hem: en husvagn. Publicerad 5.12.2021. (Artikelns författare: Micaela Landelius och Emelie Malmros.)
- Sydsvenskan* (2022) Inga värmestugor för vuxna över 25 år. Publicerad 11.2.2022. (Artikelns författare: Johan Lorentzon.)
- Sydsvenskan* (2022) Råttinvasionen drabbar hemlösa barnfamiljer. Publicerad 30.8.2022. (Artikelns författare: Jens Mikkelsen.)
- Sydsvenskan* (2022) 128 000 står i kö – till vadå? Publicerad 4.9.2022. (Artikelns författare: Hibba Abbas och Jessica Ziegerer.)
- Sydsvenskan* (2022) Bostadskön där värden väljer. Publicerad 5.9.2022. (Artikelns författare: Hibba Abbas och Jessica Ziegerer.)
- Sydsvenskan* (2022) Boplats syd får de ratade lägenheterna. Publicerad 7.9.2022. (Artikelns författare: Jessica Ziegerer och Hibba Abbas.)
- Sydsvenskan* (2022) Råttinvasionen stoppar aktiviteter. Publicerad 26.9.2022. (Artikelns författare: Jens Mikkelsen.)
- Vetenskapsrådet (2017) *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Vetenskapsrådet (u.å.) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stencil.

Källor Malmö kommun

- Ahlfridh, Jan-Inge (2016) *Utredningen om migrationsmottagandet 2015*. Daterad 2016-10-04.
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2017) *Beställning av boende för anvisade enligt bosättningslagen*. Tjänsteskrivelse 2017-06-08 (bilaga 2) inför ASN 2017-06-22, § 77.
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2018) *Utökat stöd till kvotflyktingar och nyanlända anhöriga till ensamkommande unga*. Ansökan till Länsstyrelsen Skåne daterad 2018-05-03. Ansökan godkänd av ASN 2018-06-21, § 259.
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2019) *Ärende om högsta godtagbara boendekostnad*. Tjänsteskrivelse 2019-01-16 inför ASN 2019-01-30, § 35.
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2019) *Vägledning bistånd boende och nödbistånd*. Beslutad av förvaltningschefen i maj 2019.
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2019) *Projekt "Ett hållbart Livskoncept", delrapport*. Delrapportering till Länsstyrelsen Skåne, daterad 2019-06-26.
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2020) *Kartläggning av hemlösheten och insatser för hemlösa 2019*. (Godkänd av ASN 2020-03-26, § 55.)
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2020) *Projekt "Ett hållbart Livskoncept", slutrapport*. Slutrapportering till Länsstyrelsen Skåne, daterad 2020-08-31.

- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2020) *Utökat stöd till kvotflyktingar och nyanlända anhöriga till ensamkommande unga*. Slutrapport till Länsstyrelsen Skåne, daterad 2020-02-20.
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2020) *Vägledning gällande grundläggande stöd till hushåll med insats boende*. Daterad 2020-10-16, reviderad 2022-03-04.
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2021) *Vägledning för bistånd till boende*. Reviderad och antagen 2021-11-09.
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2021) *Information och insatsen bosocialt stöd*. Daterad 2021-12-17.
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2022) *Kartläggning av hemlöshet och insatser för hemlösa 2021*. (Godkänd av ASN 2022-03-24, § 119.)
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2022) *Rapport om utvecklingsarbetet 2017–2021 inom hemlöshetsområdet – effekter och fortsatta insatser*. (Godkänd av ASN 2022-03-24, § 120.)
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (u.å.) Excelfiler med uppgifter om anvisningar av nyanlända under perioden 2016–2021.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2017) *Beställning av boende för anvisade enligt bosättningslagen*. ASN 2017-06-22, § 77.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2017) *Förslag avseende hyresavtal för blockuthyrning av bostäder till nyanlända enligt bosättningslagen Malmö Blombuketten 1*. ASN 2017-10-27, § 227.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2018) *Upphävande och återkallelse av beslut om hyresavtal för blockuthyrning av bostäder till nyanlända enligt bosättningslagen, Malmö Blombuketten 1*. ASN 2018-01-30, § 34.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2018) Yttrande över motion av SD om ordinarie bostadsmarknad för nyanlända. ASN 2018-09-04, § 364.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2019) *Ärende om högsta godtagbara boendekostnad*. ASN 2019-01-30, § 35.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2019) *Remissvar till kommunfullmäktige över motion av Helena Nanne (M) och Torbjörn Tegnhamar (M) angående etableringsboende*. ASN 2019-05-21, § 158.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2021) *Lokalbehovsplan 2022–2031*. ASN 2021-08-26, § 249.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden (2021) *Remiss angående bostadsförörjningsprogram 2022–2026*. Yttrande till Stadsbyggnadsnämnden. ASN 2021-12-16, § 401.
- Boplats Syd (2022) *Boplats Syd i siffror 2021*.
- Boplats Syd (2022) *Remiss från Finansdepartementet – Betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad*, SOU 2022:14. Remissvar till kommunstyrelsen i Malmö, daterat 2022-05-17.

- Boplatssyd (2022) *Vårt erbjudande*. Tillgängligt: <https://www.boplatssyd.se/varfor-boplatssyd>. Hämtat 2022-09-01.
- CKL, Centrala krisledningsgruppen Malmö kommun (2015–2016) *Minnesanteckningar från CKL:s sammanträden under perioden 7.10.2015–21.1.2016*.
- Fastighetskontoret (2016) *Åtterrapporering till Direktörsgruppen angående nyanländas bosättning – inklusive anteckningar*. Skrivelse av Lotta Ahlfors, daterad 2016-02-29.
- Fastighetskontoret (2016) *Markanvisningsprogram för Sege Park*.
- Fastighetskontoret (2017) *Handlingsplan för bostadsanskaffning*. Tjänsteskrivelse 2017-05-22 som dock omarbetades inför TN 2017-05-30, § 138.
- Fastighetskontoret (2017) *Inventering av mark för tillfällig användning – omtag hösten 2017*. Daterad 2017-12-22, rev. 2018-01-15.
- Fastighetskontoret (2018) *Sammanfattning angående modulprojekt med MKB*. Daterad 2018-03-08.
- Fastighets- och gatukontoret (2019) *Beställning avseende lägenheter i paviljong på Rosengård 4:72 (Danska Vägen)*. Skrivelse 2019-02-08 till avdelningschef Helén Nilsson vid Stadsfastigheter.
- Fastighets- och gatukontoret (2020) *Lokalförsörjningsplan Malmö stad 2020–2029*. (Slutgiltigt antagen av kommunstyrelsen 2020-06-03, § 208.)
- Fastighets- och gatukontoret (2021) *Markanvisningspolicy*. (Antagen av kommunfullmäktige 2021-04-29, § 128.)
- Fastighetsnämnden (1989) *Avtal angående flyktinganläggningen på fastigheten Mosippan I samt bemyndigande att med tomträtt upplåta fastigheten Mosippan I*. Malmö fastighetsnämnd 1989-01-24, § 66.
- Integrationscenter (2019) *Statistik över mottagna nyanlända enligt bosättningslagen 2016–2018*. Ej daterad.
- KF bilang nr 8/2016. *Program för Malmö stads krisberedskap 2016–2019 samt Central krisledningsplan för Malmö stad*.
- KF bilang nr 51/2016. *Revidering av särskilda ägardirektiv för MKB Fastighets AB*.
- KF bilang nr 74/2016. *Bosättningsprocess för nyanländ som anvisas enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare*.
- Kommunfullmäktige (2016) *Program för Malmö stads krisberedskap 2016–2019 samt Central krisledningsplan för Malmö stad*. KF 2016-02-04, § 18 (se vidare KF bilang nr 8/2016).
- Kommunfullmäktige (2016) *Revidering av särskilda ägardirektiv för MKB Fastighets AB*. KF 2016-04-28, § 97 (se vidare KF bilang nr 51/2016).
- Kommunfullmäktige (2016) *Bosättningsprocess för nyanlända som anvisas enligt lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. KF 2016-05-26, § 132 (se vidare KF bilang nr 74/2016).
- Kommunfullmäktige (2019) *Motion av Magnus Olsson (SD) avseende ordinarie bostadsmarknad för nyanlända efter etableringstid*. KF 2019-02-28, § 52.

- Kommunfullmäktige (2019) *Motion av Helena Nanne (M) och Torbjörn Tegnhamar (M) angående etableringsboende*. KF 2019-09-26, § 204.
- Kommunfullmäktige (2020) *Förslag till organisation och styrning av Malmö stads lokalförsörjning*. KF 2020-02-06, § 16.
- Kommunfullmäktige (2020) *Utredning av stadens områden med anledning av förordningsändring och ny anmälan om områden som ska undantas asylsökandes eget boende inför 2021*. KF 2020-09-24, § 198.
- Kommunfullmäktige (2020) *Reviderad markanvisningspolicy*. KF 2020-12-10, § 257.
- Kommunfullmäktige (2021) *Reviderad markanvisningspolicy*. KF 2021-04-29, § 128.
- Kommunfullmäktige (2021) *Lokalförsörjningsplan för Malmö stad 2022–2031*. KF 2021-12-21, § 333.
- Kommunfullmäktige (2022) *Förslag till principer för lokalförsörjningen i Malmö stad*. KF 2022-09-01, § 296.
- Kommunstyrelsen (2016) *Bosättningsprocess för nyanlända som anvisas enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare*. KS 2016-05-04, § 205.
- Kommunstyrelsen (2017) *Förslag till hyresavtal för blockförhyrning av bostäder för nyanlända enligt bosättningslagen, Mosippan 2*. KS 2017-10-04, § 328.
- Kommunstyrelsen (2017) *Förslag till hyresavtal för blockförhyrning av bostäder till nyanlända enligt bosättningslagen, Rosengård 4:72*. KS 2017-10-04, § 329.
- Kommunstyrelsen (2019) *Motion av Helena Nanne (M) och Torbjörn Tegnhamar (M) angående etableringsboende*. KS 2019-09-11, § 222.
- Kommunstyrelsen (2021) *Lokalförsörjningsplan för Malmö stad 2021–2036*. KS 2021-01-13, § 14.
- Kommunstyrelsen (2022) *Ansökan från tekniska nämnden om objektsgodkännande för utbyggnad av kvartersmark, Mosippan 2, Dp 5064*. KS 2022-04-06, §123.
- Kommunstyrelsens arbetsutskott (2020) *Reviderad Markanvisningspolicy*. KS-AU 2020-10-12, § 599.
- Kreativa gruppen (2016–2017) *Minnesanteckningar från Kreativa gruppen under perioden 28.4.2016–15.2.2017*.
- MKB Fastighets AB (2020) *Ansökan om bygglov avseende fastigheten Kuratorn 3*. Ansökan till SBK 18.12.2020 om förlängning av tidsbegränsat bygglov.
- MKB Fastighets AB (2022) *Riktlinjer för MKB:s uthyrning av bostäder*. Giltiga från 30 maj 2022.
- Moderaterna (2019) *Motion angående etableringsboende*. Motion inlämnad till Malmö kommunfullmäktige av Helena Nanne och Torbjörn Tegnhamar. Daterad 2019-02-28.
- Nordin, Martin (2022) *Malmö arbetsmarknad och arbetslöshet. Vad förklarar skillnaderna mot riket?* Kunskapsunderlag framtaget för Malmö kommuns Tillväxtkommission.

- Salonen, Tapio, Martin Grander & Markus Rasmusson (2019) *Segregation och segmentering i Malmö*. Malmö: Stadskontoret.
- Serviceförvaltningen (2017) *Åtterrapporering av köpta bostadsrätter till nyanlända, mars 2017*. Tjänsteskrivelse 2017-03-09 inför SN 2017-03-28, § 49.
- Servicekommitténs arbetsutskott (2016) *Köp av bostadsrätter för nyanländas bosättning i kommunen*. SN-AU 2016-10-18, § 129.
- Sociala resursförvaltningen (2016) *Behov av bostäder utifrån lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. Tjänsteskrivelse 2016-04-28 inför SRN 2016-04-27, § 52.
- Sociala resursförvaltningen (2016) *Behov av bostäder utifrån lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning inför 2017*. Tjänsteskrivelse 2016-06-14 inför SRN 2016-06-20, § 92.
- Sociala resursförvaltningen (2016) *Förslag till hyresavtal för blockförhyrning av bostäder till nyanlända enligt bosättningslagen (Kuratorn-3)*. Tjänsteskrivelse 2016-10-21 inför SRN 2016-10-26, § 166.
- Sociala resursförvaltningen (2017) *Årsplanering för mottagande av anvisade vuxna och barnfamiljer enligt bosättningslagen 2017*. Tjänsteskrivelse 2017-03-14 inför SRN 2017-03-22, § 51.
- Sociala resursnämnden (2015) *Projektorganisation ensamkommande barn*. SRN 2015-11-19, § 190.
- Sociala resursnämnden (2016) *Förvaltningschefens information*. SRN 2016-02-24, § 33.
- Sociala resursnämnden (2016) *Förvaltningschefens information*. SRN 2016-03-23, § 48.
- Sociala resursnämnden (2016) *Behov av bostäder utifrån lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. SRN 2016-04-27, § 52.
- Sociala resursnämnden (2016) *Behov av bostäder utifrån lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning inför 2017*. SRN 2016-06-20, § 92.
- Sociala resursnämnden (2017) *Förslag till blockförhyrningsavtal för bostäder till nyanlända enligt bosättningslagen (Mjödets 11)*. SRN 2017-01-25, § 8.
- Sociala resursnämnden (2017) *Årsanalys 2016*. SRN 2017-02-21, § 20.
- Stadsbyggnadskontoret (2018) *Lägesrapport mars 2018. Årlig uppföljning och analys av bostadsförsörjningen*.
- Stadsbyggnadskontoret (2018) *Handlingsplan för bostadsförsörjning. Malmö stads riktlinjer för bostadsförsörjningen 2018–2022*. (Antagen av kommunfullmäktige 2018-04-26.)
- Stadsbyggnadskontoret (2018) *Tidsbegränsat bygglov för påbyggnad av flerbostadshus, parkering samt miljöhus, förråd och bullerplank inom fastigheten Kirseberg 14:93*. Tjänsteskrivelse 2018-07-03 inför SBN 2018-08-23, § 282.
- Stadsbyggnadskontoret (2019) *Lägesrapport mars 2019. Årlig uppföljning och analys av bostadsförsörjningen*.

- Stadsbyggnadskontoret (2020) *Lägesrapport 2020. Årlig uppföljning och analys av bostadsförsörjningen.*
- Stadsbyggnadskontoret (2021) *Bostadsmarknad och bostadsuppföljning i Malmö. Uppföljning 2020.*
- Stadsbyggnadskontoret (2022) *Bostadsmarknad och bostadsförsörjning i Malmö. Uppföljning 2021.*
- Stadsbyggnadskontoret (2022) *Samrådsredogörelse för bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026.* Publicerad mars 2022.
- Stadsbyggnadskontoret (2022) *Bostadsförsörjningsprogram för Malmö 2022–2026.* Antagandehandling. (SBN godkände förslag till antagandehandling 2022-04-27, § 140.)
- Stadsbyggnadskontoret (2022) *Bostadsförsörjningsprogram 2022–2016.* Tjänsteskrivelse 2022-10-19 inför SBN 2022-10-27, § 321.
- Stadsbyggnadsnämnden (2007) *Bygglov avseende nybyggnad av 24 enbostadshus, Mosippan 1.* SBN 2007-06-14.
- Stadsbyggnadsnämnden (2016) *Tidsbegränsat bygglov för ändring av vårdlokaler till tillfällig vistelse (bibehållande), Östra sjukhuset 2.* Beslut 2016-06-09 (enligt delegation).
- Stadsbyggnadsnämnden (2016) *Tidsbegränsat bygglov för ändring av vårdlokaler till tillfällig vistelse, Östra sjukhuset 2.* Beslut 2016-11-14 (enligt delegation).
- Stadsbyggnadsnämnden (2016) *Tidsbegränsat bygglov avseende nybyggnad av flerbostadshus inom fastigheten Kuratorn 3.* SBN 2016-11-17, § 462.
- Stadsbyggnadsnämnden (2017) *Tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av flerbostadshus, parkering samt sophus och förråd inom fastigheten Blombuketten 1.* SBN 2017-01-24, § 26.
- Stadsbyggnadsnämnden (2017) *Tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av flerbostadshus, parkering samt sophus och förråd inom fastigheten Kirseberg 14:93.* SBN 2017-01-24, § 27.
- Stadsbyggnadsnämnden (2017) *Tidsbegränsat bygglov för ändring av vårdlokaler till tillfällig vistelse (byggnad 2 o 4), Östra sjukhuset 2.* Beslut 2017-02-08 (enligt delegation).
- Stadsbyggnadsnämnden (2017) *Tidsbegränsat bygglov avseende nybyggnad av flerbostadshus (modullägenheter), P-platser, komplementbyggnader samt avfallshantering och plank på fastigheten Mosippan 2.* SBN 2017-09-21, § 355.
- Stadsbyggnadsnämnden (2017) *Tidsbegränsat bygglov avseende nybyggnad av flerbostadshus (modullägenheter), komplementbyggnader, avfallshantering samt plank och P-platser inom fastigheten Rosengård 4:72.* SBN 2017-09-21, § 357.
- Stadsbyggnadsnämnden (2018) *Interimistiskt slutbesked Blombuketten-1.* Beslut 2018-05-03 (enligt delegation).
- Stadsbyggnadsnämnden (2018) *Tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av flerbostadshus, parkering samt miljöhus och förråd (ändring avseende tak, fasadkulör,*

- placering, mått samt antal lägenheter inom tidigare beviljat bygglov*), Kirseberg 14:93. Beslut 2018-05-25 (enligt delegation).
- Stadsbyggnadsnämnden (2018) *Interimistiskt slutbesked*, Kirseberg 14:93. Beslut 2018-07-16 (enligt delegation).
- Stadsbyggnadsnämnden (2018) *Tidsbegränsat bygglov för påbyggnad av flerbostadshus, parkering samt miljöhus, förråd och bullerplank inom fastigheten Kirseberg 14:93*. SBN 2018-08-23, § 282.
- Stadsbyggnadsnämnden (2019) *Interimistiskt slutbesked Kirseberg 14:93*. Beslut 2019-09-03 (enligt delegation).
- Stadsbyggnadsnämnden (2021) *Förlängning av tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av flerbostadshus*, Kuratorn 3. Beslut 2021-03-01 (enligt delegation).
- Stadsbyggnadsnämnden (2022) *Förlängning av tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av flerbostadshus, parkering samt miljöhus och förråd*, Kirseberg 14:93. Beslut 2022-04-19 (enligt delegation).
- Stadsbyggnadsnämnden (2022) *Bostadsförsörjningsprogram 2022–2026*. SBN 2022-10-27, § 321.
- Stadskontoret (2016) *Bosättningsprocess för nyanlända som anvisas enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare*. Tjänsteskrivelse 2016-04-28; ingår i KF:s bilag nr 74/2016.
- Stadskontoret (2016) *Bosättningsprocess för nyanlända som anvisas enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare*. Tjänsteskrivelse 2016-05-02 inför KS 2016-05-04, § 205. (Innehållet är identiskt med tjänsteskrivelsen i ovan nämnda referens.)
- Stadskontoret (2016) *Minnesanteckningar från möte 2016-04-08 angående nyanländas bosättning. Med komplettering 12/4*.
- Stadskontoret (2019) *Motion av Magnus Olsson (SD) avseende ordinarie bostadsmarknad för nyanlända efter etableringstid*. Tjänsteskrivelse 2019-01-25 inför KS 2019-02-13, § 57.
- Stadskontoret (2019) *Motion av Helena Nanne (M) och Torbjörn Tegnhammar (M) angående etableringsboende*. Tjänsteskrivelse 2019-08-27 inför KS 2019-09-11, § 222.
- Stadskontoret (2021) *Lokalförsörjningsplan för Malmö stad 2021–2036*. (Antagen av kommunfullmäktige 2021-06-23, § 193.)
- Stadskontoret (2021) *Variabelbeskrivning för statistikunderlag för Malmös områden*. (Författare: Karl McShane.)
- Stadskontoret (2021) *Migrationsdata Malmö. Lokal prognos 2021–2024 med nulägesbild och överblick*. Rapport september 2021.
- Stadskontoret (2022) *Migrationsdata Malmö*. Rapport mars 2022.
- Stadskontoret (2022) *Revidering av särskilda ägardirektiv för MKB Fastighets AB*. Tjänsteskrivelse 2022-03-17 inför KS 2022-04-06, § 133.
- Tekniska nämnden (2016) *Delårsrapport januari–augusti 2016, fastighetskontoret*. TN 2016-09-21, § 219.

Tekniska nämnden (2018) *Remissvar 2018-06-28 till kommunfullmäktige över motion av Magnus Olsson (SD) avseende ordinarie bostadsmarknad för nyanlända efter etableringstid*. TN 2018-06-18, § 166.

Tekniska nämnden (2020) *Reviderad markanvisningspolicy*. TN 2020-03-24, § 98.

Tekniska nämnden (2021) *Reviderad markanvisningspolicy*. TN 2021-01-26, § 26.

Tekniska nämnden (2022) *Objektsgodkännande för projekt 6024 Mosippan 2, Dp 5064*. TN 2022-01-25, § 19.

Tekniska nämnden och MKB Fastighets AB (2017) *Samarbetsavtal mellan MKB Fastighets AB och Malmö stad avseende uthyrning av sociala lägenheter*. Avtal daterat 2017-12-21.

Rättsfall

Förvaltningsrätten i Stockholm, 2018-03-26, mål nr 25142-17.

Kammarrätten i Stockholm, 2019-02-22, mål nr 4155-18.

Södertörns tingsrätt, 2018-12-21, mål nr T 14922-17.

Svensk författningssamling (SFS)

SFS 1970:994. *Jordabalk*.

SFS 1992:1068. *Lag om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar*. (Upphävd 2010-12-01.)

SFS 1994:137. *Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.*

SFS 1994:361. *Förordning om mottagande av asylsökande m.fl.*

SFS 2000:1383. *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*.

SFS 2003:778. *Lag om skydd mot olyckor*.

SFS 2005:716. *Utlänningslag*.

SFS 2008:884. *Lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)*.

SFS 2010:175. *Lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)*.

SFS 2010:197. *Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*. (Upphävd 2018-01-01.)

SFS 2010:900. *Plan- och bygglagen*.

SFS 2010:1122. *Förordning om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar*.

SFS 2015:1073. *Lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*.

SFS 2015:1074. *Förordning om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*.

SFS 2016:38. *Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*.

SFS 2016:39. *Förordning om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*.

SFS 2016:40. *Förordning om fördelning av anvisningar till kommuner*.

- SFS 2016:752. *Om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.* [Om fortsatt giltighet av lagen t.o.m. den 19 juli 2021, se SFS 2019:481.]
- SFS 2016:1279. *Förordning om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.*
- SFS 2016:1280. *Förordning om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.*
- SFS 2017:27. *Förordning om ändring i förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner.*
- SFS 2017:925. *Förordning om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.*
- SFS 2018:1197. *Lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.*
- SFS 2019:481. *Lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, dels ändring i samma lag.*
- SFS 2021:765. *Lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).*

Bilaga 1 Modulprojekt som inte kom att genomföras

Mosippan 2

Under 2015 började MKB arrendera fastigheten Mosippan 2 för att kunna uppföra temporära bostäder som kunde blockförhyras av Malmö kommun. Bostadsföretaget ansökte i slutet av september 2017 om ett tidsbegränsat bygglov för att uppföra 12 husmoduler med totalt 50 lägenheter i varierande storlekar på fastigheten Mosippan 2, i nordöstra delen av Kirseberg intill befintliga Mosippan 1. Det senare området har Malmö kommun hyrt sedan 1990-talets början som boende för bl.a. flyktingar och hemlösa barnfamiljer.

Av byggnaderna skulle 8 av 12 utgöra tvåplanshus, övriga enplanshus. Antalet lägenheter justerades i efterhand till 46 (12 st. 1 rok à 25 m² och 34 st. 2 rok à 55 m²). SBN beviljade i september 2017 tidsbegränsat bygglov (10 år).⁴³⁴ Såväl Miljöförvaltningen som Räddningstjänst Syd hade avstyrkt byggnadslov, eftersom vissa byggnader låg för nära en verksamhet där det bedrevs miljöfarlig verksamhet. SBK ansåg för sin del att dessa myndigheters synpunkter inte var tillräckligt precisa för att det skulle vara ”uppenbart” att platsen var olämplig för bostadsändamål (jfr PBL 8:1, PBF 3:1). MKB reviderade dock bostadshusens placering, så att de låg mer än 150 meter från det kritiska uppmärksamhetsområdet. SBK:s bedömning i sin skrivelse till nämnden var att det inte ”framkommit något som visar på att det skulle föreligga några betydande risker för människors hälsa eller säkerhet”.

Kommunstyrelsen godkände i oktober 2017 att ASN skulle få teckna ett 10-årigt hyresavtal med MKB för att blockförhyra ovannämnda bostäder.⁴³⁵ Efter ett möte mellan företrädare för ASF och MKB i slutet av samma månad planerades inflyttningen till mars–april 2018.⁴³⁶ Vid Weddig Runquists kontakt med ASF strax efter årsskiftet 2018/19 konstaterade lokalsamordnaren: *Det händer ingenting*. MKB gjorde på hösten 2019 en förfrågan till Planavdelningen vid Stadsbyggnadskontoret om en ändring av detaljplanen för Mosippan 2 för att kunna uppföra permanenta bostäder, men avdelningen bedömde att fastigheten var olämplig för permanenta bostäder, varefter MKB

⁴³⁴ Stadsbyggnadsnämnden (SBN) 2017-09-21, § 355.

⁴³⁵ Kommunstyrelsen 2017-10-04, § 328.

⁴³⁶ Epost 2017-10-31 från enhetschef till berörda anställda i ASF och Lägenhetsenheten.

valde att inte gå vidare i frågan.⁴³⁷ MKB:s arrendeavtal med kommunen avseende Mosippan 2 upphörde 2020 och marken återgick därefter till Fastighets- och gatukontoret.

Fastighets- och gatukontoret (FGK) påbörjade därefter en utredning om den framtida användningen av Mosippan 2. Kommunstyrelsen beslöt så sent som i april 2022 att på Mosippan 2 tillhandahålla byggklar mark för att möjliggöra etableringar av ”lager, industri, kontor och icke-störande verksamheter” och för projekteringen avsattes 25 miljoner kronor. Varför? Kommunstyrelsen påstod att det bidrar till ”att näringslivet i Malmö kan fortsätta växa och därigenom tillskapas fler arbetsplatser inom staden”,⁴³⁸ en formulering som var återkommande i såväl FGK:s underlagsrapport som Tekniska nämndens tjänsteskrivelse. I rapporten berördes inte det faktum att Mosippan 1 sedan decennier tillbaka har använts av socialtjänsten för att placera hemlösa barnfamiljer, ofta med flyktingbakgrund, som inte erhållit bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden. Inte heller berördes konsekvenserna för dessa hushåll av att grannfastigheten Mosippan 2 skulle börja upplåtas till industrier och lager.

I kommunstyrelsen yrkade Miljöpartiet i första hand att ärendet skulle återremitteras för att kompletteras med en barnkonsekvensanalys. MP fick dock ingen positiv respons på sitt yrkande utom från Vänsterpartiet. Mot beslutet reserverade sig MP som påminde om att det på Mosippan 1, genom ASF har placerats strukturellt hemlösa barnfamiljer ”som inte längre får hjälp med långsiktigt boende efter att nuvarande styret har ändrat riktlinjerna för hemlöshet”. När ärendet passerade Tekniska nämnden yrkade dess ordförande, tillika kommunalråd, att ASN skulle ”meddelas att det är *olämpligt* [vår kursivering] att fortsätta använda Mosippan 1 då detaljplanen anger verksamhetsområde och att tekniska nämnden planerar för utbyggnad för kvartersmark”. Men vad som enligt majoriteten i TN var olämpligt utgick således inte från att familjernas boende- och livssituation på Mosippan 1 skulle vara förkastlig, utan från att området stod i vägen för näringslivssatsningen på den intelligande fastigheten. (ASN:s reaktion var oklar och berördes inte heller i STK:s tjänsteskrivelse inför kommunstyrelsens behandling

⁴³⁷ Epost 2022-05-02 från SBK:s Stadsarkitektavdelning.

⁴³⁸ Kommunstyrelsen 2022-04-06, §123. Citatet är hämtat ur Stadskontorets tjänsteskrivelse, s. 2 inför KS 202-04-06, men det emanerar ursprungligen från Fastighets- och gatukontorets projektrapport.

av ärendet.) Miljöpartiets ledamot Stefana Hoti yrkade även i TN om återremiss för att göra en barnkonsekvensanalys, men utan att få gehör för det.⁴³⁹

Rosengård 4:72 ("Danska vägen")

Den 26 juni 2017 lämnade MKB även in en ansökan om tidsbegränsat bygglov för nio tvåplansmoduler med totalt 50 lägenheter på fastigheten Rosengård 4:72, belägen i närheten av Östra kyrkogården. I mitten av augusti reviderades antalet lägenheter till 42 (8 st. 1 rok à 25 m² och 34 st. 2 rok à 55 m²), men det hade inte observerats av STK när kommunstyrelsen godkände hyresavtalet mellan ASN och MKB.⁴⁴⁰ SBN beviljade ett tidsbegränsat bygglov (10 år) i september 2017.⁴⁴¹

I båda ansökningarna ansåg MKB att "de större lägenheterna" kunde inrymma hushåll med upp till fyra personer, men enligt Boverkets byggregler (avsnitt 3.22) är denna lägenhetsstorlek enbart avsedd för hushåll med högst tre personer. SBK ansåg dock att avvikelserna var "acceptabel" med motiveringen att bygglovet var tidsbegränsat. Liksom i fallet med MKB:s ansökan gällande fastigheten Mosippan 2, avstyrkte Miljöförvaltningen denna ansökan om bygglov, då det fanns flera miljöfarliga verksamheter i närområdet. SBK ansåg dock även beträffande Rosengård 4:72 att Miljöförvaltningens synpunkter inte var "tillräckligt precisa" för att det skulle anses vara "uppenbart" att platsen var olämplig för bostadsändamål (se ovan). Utifrån en riskinventering som MKB lät göra var SBK:s bedömning att "riskerna är acceptabla".

Av avsnitt 3.2.2 framgick att enhetschefen för ASF:s Etablering och rådgivning hade ett avstämningsmöte med MKB:s projektledare i slutet av oktober 2017 om tidpunkten för beräknad inflyttning på Rosengård 4:72 (eller "Danska vägen" som ASF populärt benämnde fastigheten). Enligt enhetschefens mejl var "allt ... upphandlat och leverantören väntar på att komma i gång men bygget är överklagat".⁴⁴² Inflyttning i modulerna beräknades enligt MKB kunna ske i april-maj 2018,⁴⁴³ vilket måste anses vara en realistisk

⁴³⁹ Tekniska nämnden 2022-01-25, § 19.

⁴⁴⁰ Kommunstyrelsen 2017-10-04, § 329. STK:s tjänsteskrivelse är daterad 4.10.2017.

⁴⁴¹ SBN 2017-09-21, § 357.

⁴⁴² Epost 2017-10-31 till berörda anställda i ASF och Lägenhetsenheten.

⁴⁴³ Enhetschefens epostkorrespondens 2017-10-31 med berörda parter.

tidsplan även utan ett överklagande av nämndens beslut. Samtliga överklaganden avslogs av Länsstyrelsen Skåne i slutet av december 2017,⁴⁴⁴ exakt tre månader efter SBN:s beslut – och sedan fanns inte längre några legala hinder för att gå vidare med nybyggnationen.

Som framhölls i avsnitt 3.2.2 önskade MKB i början av 2018 dra sig ur påbörjade och planerade modulprojekt för den aktuella målgruppen, totalt tre stycken. Men Stadsfastigheter var inte intresserad av att överta projekten. SF motiverade det med att dess uppdrag inte var ”att bygga bostäder”, vilket dock gick stick i stäv mot att verksamheten i juli 2016 hade ansökt om bygglov för nybyggnation av modulhus på Kirseberg 14:93 och Blombuketten 1. Därefter fortsatte diskussionerna på chefsnivå mellan MKB och Stadsfastigheter. Vid årsskiftet 2018/19 var parterna överens om att SF, trots dess initiala motstånd, skulle överta ansvaret som byggherre för Kirseberg 4:72.⁴⁴⁵ I efterhand har framkommit att ASF var tveksam till modulprojektet, vilket gjorde att SF inte ansökte om startbesked från SBK. Det var därför föga förvånande att ASF i början av oktober 2019 meddelade SF:s projektledare att man beslutat sig för att dra sig ur projektet vid Danska vägen. Skälet är alltså oklart, och frågan diskuterades inte heller i ASF:s förvaltningsledning, i varje fall framgår det inte av minnesanteckningarna från ledningsgruppens möten under 2019. I ett mejl till SBK:s bygglovsarkitekt meddelade SF:s projektledaren följande: ”Vi har fått besked av ASF att de inte önskar gå vidare och använda bygglovets”.⁴⁴⁶

⁴⁴⁴ Länsstyrelsen Skåne 2017, *Överklagande av beslut om tidsbegränsat bygglov på fastigheten Rosengård 4:72*, Malmö kommun.

⁴⁴⁵ Fastighets- och gatukontoret 2019, *Beställning avseende lägenheter paviljong på Rosengård 4:72 (Danska Vägen)*.

⁴⁴⁶ Epost 2019-10-14 från Stadsfastigheters projektledare till bygglovsarkitekten.

Tillfälligt boende i fyra år: hur gick det till och vad hände sedan?

Sedan våren 2016 är Sveriges kommuner skyldiga att ta emot asylsökande som beviljats uppehållstillstånd för bosättning enligt den så kallade bosättningslagen. Antalet flyktingar som anvisas till varje enskild kommun ett visst år avgörs av Migrationsverket och länsstyrelsen, men vad "bosättning" innebär avseende tid, plats och kvalitet har kommunerna i stor utsträckning kunnat avgöra själva. I denna rapport beskrivs och granskas Malmö kommuns ställningstaganden och praktiska arbete för att bosätta anvisade nyanlända fram till hösten 2022, vilka hinder som har uppstått över tid, lösningar som valts och vad olika vägval har fått för konsekvenser.

Rapporten bygger på analyser av dokument och ett stort antal intervjuer som genomförts under åren 2018–2022. Den behandlar bakgrunden till lagen, kommunens övergripande planering samt ger en detaljerad redogörelse för hur och var kommunen faktiskt lyckades ordna bostäder till de hushåll som anvisades. Malmö kommun fattade tidigt beslut om att bara erbjuda tillfälligt boende i upp till fyra år och att under tiden ge hushållen stöd i bostadssökande. Hur detta stöd och "fyraårsgränsen" i praktiken fungerat är ett centralt tema i rapporten. Fick de bosatta hushållen förstahandskontrakt genom kötid hos Boplats Syd så som tanken var från början?

Weddig Runquist och Ingrid Sahlin är forskare vid Socialhögskolan, Lunds universitet, och har tidigare deltagit i olika forskningsprojekt om kommuners hantering av hemlöshet.

Detta är den andra rapporten om Malmö från forskningsprojektet "Skånska hem: mottagande, etablering eller exkludering – hemlöshetspolitik och strategier för flyktingars bosättning". Den första var *Hur ar andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderingar* (2021) av Weddig Runquist.