

Återrapportering hemlöshetsgranskningen 2018

STK-2020-972

Stadskontoret

Omvärld och näringsliv i
samarbete med Analys och
hållbarhet.

Upprättad: 2021-05-14

Version: Slutversion

Ansvarig: Magnus Persson
Annica Eriksson



Innehållsförteckning

Inledning	3
Sammanfattning	4
Bakgrund	5
Revisorskollegiets rekommendationer	5
Malmö stads ansvar i hemlöshetsfrågan	6
Definition	7
Socialtjänstens yttersta ansvar	8
Kommunens ansvar i boendefrågan	8
Kommunens ansvar för vissa grupper	9
Innehåll i berörda nämnders reglementen för att motverka hemlöshet	11
Riktlinjer för bostadsförsörjning	14
Redovisning av revisorskollegiets rekommendationer	15
Slutsatser	25

Inledning

Revisorskollegiet har under 2018 granskat hemlöshetsarbetet i Malmö stad, STK-2018-1329. Kommunstyrelsen beslutade den 13 februari 2019, § 40, ställa sig bakom revisorskollegiets bedömning och gav stadskontoret i uppdrag att återkomma med en sammanställning över revisorskollegiets rekommendationer.

Kommunstyrelsen godkände den 15 oktober 2019, § 252, stadskontorets redovisning av åtgärder och aktiviteter utifrån revisorskollegiet granskning av hemlöshetsarbetet och uppmanade stadskontoret att återkomma med en redovisning av uppdraget andra kvartalet 2021, STK-2019-687.

Syftet med denna promemoria är att återkomma till kommunstyrelsen med en sammanställning över åtgärder och aktiviteter utifrån revisorskollegiets granskning av hemlöshetsarbetet 2018.

Underlaget har tagits fram i dialog med arbetsmarknad- och socialförvaltningen, fastighets- och gatukontoret, serviceförvaltningen och stadsbyggnadskontoret. Utöver det har berörda nämnder fått möjlighet att yttra sig i ärendet.

Denna promemoria inleds med en sammanfattning av arbetet med revisorskollegiets rekommendationer. Därefter följer en bakgrundgrundsbeskrivning med kortfattad redogörelse för vad som ligger till grund för rekommendationerna, samt ett kapitel som beskriver Malmö stads ansvar i frågan. I avslutande kapitel redovisas arbetet med revisorskollegiets rekommendationer i sin helhet.

Sammanfattning

Syftet med denna promemoria är att återkomma till kommunstyrelsen med en sammanställning över åtgärder och aktiviteter utifrån revisorskollegiets granskning av hemlöshetsarbetet 2018. Staden har, sedan granskningen, gjort en omorganisering vad gäller lokalförsörjningen varför utredningen även omfattar servicenämnden.

Utredningen kan konstatera att samverkan mellan nämnder, bolag och kommunstyrelsen har stärkts genom den nya organisationen men kan utvecklas ytterligare. Den nya organisationsstrukturen, både vad gäller kommunstyrelsen uppsiktsplikt och stadens bostadsförsörjningsorganisation, bidrar till ökad tydlighet i ledning och samordning av hemlöshetsfrågan. Det finns nu en gemensam målsättning med arbetet, både vad gäller organisering av arbetet och ett gemensamt ansvarstagande i genomförandet.

Det framtagna underlaget har efter bearbetning mynnat ut i ett antal förslag. Förslagen syftar till att ytterligare utveckla och stärka stadens gemensamma arbete för att motverka hemlöshet samt tydliggöra kommunstyrelsens ansvar att utifrån ett helhetsperspektiv leda kommunens verksamhet.

Bakgrund

Revisorskollegiet har under 2018 granskat hemlöshetsarbetet i Malmö stad, STK-2018-1329. Den övergripande bedömningen var att kommunstyrelsen, tekniska nämnden, stadsbyggnadsnämnden samt arbetsmarknads- och socialnämnden inte säkerställer att det finns ett ändamålsenligt arbete med att förebygga samt motverka hemlöshet.

Revisorskollegiet rekommenderade att kommunstyrelsen förtydligar lednings-, samordnings- och uppföljningsansvaret avseende hemlöshetsarbetet. I rapporten framgår bland annat att flera av de intervjuade underströk att kommunstyrelsens men framförallt stadskontorets roll i hemlöshetsarbetet har varit ottydlig efter omorganisationen och bildandet av facknämnder.

Kommunstyrelsen beslutade den 13 februari 2019, § 40, ställa sig bakom revisorskollegiets bedömning och gav stadskontoret i uppdrag att återkomma med en sammanställning över revisorskollegiets rekommendationer.

Kommunstyrelsen godkände den 15 oktober 2019, § 252, stadskontorets redovisning av åtgärder och aktiviteter utifrån revisorskollegiets granskning av hemlöshetsarbetet och uppmanade stadskontoret att återkomma med en redovisning av uppdraget andra kvartalet 2021, STK-2019-687.

I framtagandet av denna promemoria har kommunstyrelsen fört dialog med representanter från fastighets- och gatukontoret, serviceförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, arbetsmarknads- och socialförvaltningen, samt stadskontorets olika avdelningar. Utöver det har berörda nämnder fått yttra sig i ärendet. Kommunen har, sedan granskningen, gjort en omorganisering vad gäller lokalförsörjningen varför utredningen även omfattar servicenämndens åtaganden. På grund av covid-19 har arbetet med nämnds övergripande arbetsgrupper anpassats utifrån rådande situation. Hänsyn har tagits till lag, författning och Malmö stads styrdokument för nämnder och styrelser.

Revisorskollegiets rekommendationer

Revisorskollegiet rekommenderar att kommunstyrelsen förtydligar lednings-, samordnings- och uppföljningsansvaret avseende hemlöshetsarbetet. I rapporten framgår bland annat att flera av de intervjuade underströk att kommunstyrelsens men framförallt stadskontorets roll i hemlöshetsarbetet har varit ottydligt efter omorganisationen och bildandet av facknämnder. Andra framhöll att det saknas ett helhetsperspektiv när det gäller hemlöshetsfrågan i Malmö stad. Rapporten lyfter även fram flera brister bland fackförvaltningars

hantering av bland annat målstyrning och processen runt boende till hemlösa. Revisorskollegiet önskar av kommunstyrelsen svar på följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen rekommenderas att utifrån reglementena förtydliga ansvarsfördelningen mellan nämnderna och gränsdragningen mellan nämndernas kompetens avseende hemlöshetsarbetet.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas att säkerställa att barnrätts-, jämställdhets- och antidiskrimineringsperspektiven beaktas i utvärderingar och uppföljningar av hemlöshetsarbetet.
- Kommunstyrelsen och arbetsmarknads- och socialnämnden rekommenderas att säkerställa att den ekonomiska uppföljningen och rapporteringen av hemlöshetskostnaderna är tillräckligt tydlig och transparent.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att förtydliga lednings-, samordnings- och uppföljningsansvaret avseende hemlöshetsarbetet.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att det finns en effektiv och ändamålsenlig organisation av hemlöshetsarbetet i Malmö stad.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas att analysera behovet av åtgärder i syfte att förbättra hemlöshetsarbetet.
- Kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt tekniska nämnden rekommenderas att säkerställa att beställningen, anskaffningen och leveransen av boendelösningar fungerar effektivt och ändamålsenligt.
- Kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt tekniska nämnden rekommenderas att säkerställa att matchningsprocessen fungerar effektivt och ändamålsenligt.
- Kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att upprätta prognoser samt utveckla den strategiska planeringen avseende bostadsförsörjning och hemlöshetsfrågan.

Malmö stads ansvar i hemlöshetsfrågan

Det har byggts mycket i Malmö under senare år. Samtidigt som den kvantitativa bostadsbristen som helhet har byggts bort finns det brist på bostäder i prissegment som kan efterfrågas av en stor del av befolkningen. En långvarig bostadsbrist kan riskera att bromsa Malmös ekonomiska utveckling. Bostadsbrist kan också kopplas till sämre hälsa i befolkningen. Människor som ofrivilligt saknar fast förankring på bostadsmarknaden har sämre förutsättningar för god en hälsa. En hög nyproduktion som motsvarar befolkningsutvecklingen är viktig att upprätthålla, men samtidigt är det viktigt

att det kan innebära socioekonomisk segregation om den inte sker väl fördelat över hela staden.

Bostadsförsörjning i bred bemärkelse innebär att ge alla tillgång till en lämplig bostad och därtill kompletteras med särskilda insatser för vissa grupper. En viktig del i detta är att kommunen bidrar till att bostadsmarknaden är i balans genom att möjliggöra produktion av nya bostäder. De flesta människor får dock en ny bostad genom omsättning i det befintliga beståndet, varför allt fokus inte ska läggas på nyproduktion. I dagsläget råder en stark efterfrågan på lediga bostäder i Malmö. Vilka konsekvenser bostadsbrist får för den enskilde påverkas bland annat av individens ekonomiska resurser och sociala nätverk. Särskilt unga vuxna, äldre, studenter, nyanlända och personer med funktionsnedsättning kan ha svårt att hitta en bostad som motsvarar deras behov och ekonomiska förutsättningar.

För många hushåll är det svårt att ta sig in på bostadsmarknaden. Arbetet med att motverka och minska hemlöshet är en strategisk fråga som har stor betydelse i ett socialt och ekonomiskt samhällsperspektiv. De politiska ambitionerna som styrs genom nämndernas och styrelsernas reglementen, kommunfullmäktiges budget och det kommunala självstyret är viktiga komponenter för utvecklingen av hemlöshetsarbetet.

Definition

I Socialstyrelsens definition av hemlöshet kategoriseras företeelsen in i fyra kategorier. 1. Akut hemlöshet som innefattar personer som bland annat sover utomhus, i skyddat boende, härbärge och offentliga lokaler. 2.

Institutionsvistelse och stödboende innefattar personer som är inskrivna på bland annat familjehem, sis-institution, kriminalvårdsanstalt eller HVB-hem. 3. Långsiktiga boendelösningar omfattar personer som bor i boendelösning ordnad av kommunen exempelvis försökslägenhet. 4. Eget ordnat kortsiktigt boende innefattar personer som bor utan egna kontrakt hos exempelvis vänner, släktingar eller under så kallade "svarta kontrakt" (Socialstyrelsen 2017a).

Kommunens ansvar att se till att det finns bostäder till alla kommuninvånare innebär alltså inte ett allmänt ansvar att tillhandahålla bostäder till bostadslösa (Socialstyrelsen 2018).

Förutom avgränsningen i definitionen är den lagstadgade skyldigheten att tillhandahålla bostäder begränsat till vissa grupper. För övriga personer i hemlöshet finns det i särskilda fall möjlighet till bostad i form av bistånd.

Socialtjänstens yttersta ansvar

Med socialtjänst avses arbetsmarknads- och socialnämnden, hälsa- vård och omsorgsnämnden och funktionsstödsnämnden.

Kommunens socialtjänst har det yttersta ansvaret för att människor som bor eller vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (SoL 2 kap. §1). Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

För att få rätt till bistånd krävs att den sökande inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och stödet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Socialtjänsten har också skyldighet att bedriva förebyggande och uppsökande verksamhet och på olika sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden i kommunen. Det kan till exempel handla om att erbjuda information till särskilt sårbara grupper och att ge stöd till enskilda individer. Det innebär också att samverka med andra myndigheter och samhällsorgan, med olika aktörer inom civilsamhället och den idéburna sektorn.

Kommunens ansvar i boendefrågan

Kommunen har ett bostadsförsörjningsansvar som är fastställt enligt lag. Detta ansvar innebär dels att kommunen ska se till att alla invånare har en bostad dels att det finns passande bostäder för grupper med särskilda behov.

Enligt Socialstyrelsen har kommunen ansvar för att det finns bostäder till kommunens invånare. Enlig socialtjänstlagen, SoL, har kommunen skyldighet att tillhandahålla bostäder till särskilda grupper och har det yttersta ansvaret för att personer som bor i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver.

Reglerna i socialtjänstlagen, SoL, innebär att var och en i första hand är skyldig att försörja sig själv och sin familj inom ramen för sin förmåga. I detta ingår också ansvar för att ordna bostad, vilket innebär att den bostadslöse själv får söka bostad via bostadsförmedling, bostadsföretag, andrahandsförmedlingar eller på annat sätt försöka ordna sin bostadssituation. Föräldrar har huvudansvaret för att säkerställa nödvändiga levnadsvillkor för sina barn och ansvarar för att barnens behov och rättigheter blir tillgodosedda.

I lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar stadgas att kommunerna har ansvar att planera så att förutsättningar finns för alla invånare att kunna leva i goda bostäder. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska tas fram varje mandatperiod och antas av kommunfullmäktige. I Malmö har stadsbyggnadsnämnden ansvar för att upprätta riktlinjerna vilka redovisas i kommunens *Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022*.

Kommunens ansvar för vissa grupper

För vissa grupper har kommunen ett särskilt ansvar att tillhandahålla boenden. Det handlar om vissa äldre personer, vissa personer med funktionsnedsättning och vissa nyanlända som fått uppehållstillstånd.

Äldre personer

Enligt Socialtjänstlagen ska socialnämnden dels verka för att äldre människor får goda bostäder, dels ge stöd och hjälp i hemmet till de som behöver det. Kommunen har ansvar för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Särskilt boende för äldre är en permanent boendeform och ges som bistånd enligt socialtjänstlagen efter individuell prövning.

Personer med funktionsnedsättning

I Socialtjänstlagen finns också bestämmelser om kommunens ansvar för boendesituationen när det gäller personer med funktionsnedsättning. Socialnämnden ska medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter personens individuella behov av särskilt stöd. Kommunen ska inrätta bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning som behöver stöd för att kunna leva ett normalt liv. Bostad med särskild service enligt Socialtjänstlagen är en permanent boendeform och ges som bistånd efter individuell prövning.

I lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, finns också bestämmelser om särskilda boendeformer för vissa personer med funktionsnedsättning. För vuxna finns möjlighet till bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad. Boendet kan utformas på olika sätt, där de vanligaste formerna är gruppboende eller serviceboende. Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS är en permanent bostadsform och ska vara en fullvärdig bostad.

Vissa nyanlända som fått uppehållstillstånd

Alla kommuner är skyldiga att erbjuda boende till vissa nyanlända invandrare som har beviljats uppehållstillstånd. Det framgår av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, bosättningslagen. Lagen omfattar nyanlända personer som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller annan skyddsbehövande och deras anhöriga. Det är Migrationsverket som anvisar kommuner att ta emot nyanlända personer för bosättning i de fall personen eller familjen inte kan ordna boende på egen hand.

Ingen allmän rätt att få en bostad via socialtjänsten

Det finns inga bestämmelser i SoL som ger bostadslösa en allmän rätt till att få en bostad av socialtjänsten. Däremot kan socialtjänsten i särskilda fall vara skyldig att tillhandahålla en bostad som bistånd. Det framgår av flera mål som prövats av Högsta förvaltningsdomstolen. Rätt till bistånd i form av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå har i rättspraxis rört situationer när en person eller familj är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. Se rättsfall RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130.

Socialtjänstens ansvar kan handla om att bistå med olika former av akuta och mer långsiktiga boendelösningar utifrån individuella behov och efter biståndsbedömning. Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt det som godtagbart att boendestandarden i vissa fall är lägre än vad som anses skäligt på längre sikt. I en akut situation eller när ett lämpligt boende inte kan erbjudas den biståndssökande för en rimlig kostnad kan boende på härbärge godtas under en övergångsperiod. Se rättsfallet RÅ 1994 not 574.

Att det generellt sett är svårare att få ett hyreskontrakt om man har skulder eller betalningsanmärkningar är exempelvis inte i sig ett skäl till att bevilja bistånd. Att det är brist på bostäder på den öppna bostadsmarknaden är inte heller i sig skäl nog för bistånd till bostad från socialtjänsten.

Personer som utsatts för våld i nära relation

När personer utsatts för våld i nära relationer ska socialtjänsten erbjuda stöd och hjälp i form av lämpligt, tillfälligt boende till den som behöver det. Det framgår av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer. Socialtjänsten ska erbjuda stöd och hjälp till våldsutsatta vuxna, den som är under 18 år och har utsatts för våld eller andra övergrepp av sin partner, den som är under 18 år och har utsatts för hedersrelaterat våld.

Boendet ska enligt föreskriften motsvara de behov av skydd som den våldsutsatta personen har utifrån vad som framkommer i socialtjänstens utredning och riskbedömning. Det framgår av 7 kap. 2 § SOSFS 2014:4. För att kunna erbjuda individuellt anpassade och utformade insatser krävs att socialtjänsten har kännedom om lämpliga tillfälliga boenden för olika personers behov.

Socialtjänsten bör också kunna erbjuda våldsutsatta personer stöd och hjälp att ordna stadigvarande boende. Se allmänna råd till 7 kap. 1 § SOSFS 2014:4. Boendet kan antingen vara i hemkommunen eller i en annan kommun, beroende på hur den individuella situationen ser ut.

Barn som berörs av hemlöshet

Socialtjänsten ska bland annat verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialtjänsten ska även bedriva uppsökande

verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa.

Utgångspunkten är att barn alltid behöver en bostad, men även barnfamiljer saknar bostad eller har osäkra boendeförhållanden. En osäker boendesituation kan få negativa konsekvenser för barns fysiska och psykiska hälsa samt skolgång. Barnrättsperspektivet i SoL ger inte ett tillräckligt skydd mot hemlöshet, osäkra boendeförhållanden eller avhysningar av barnfamiljer. Barnets bästa med stöd av SoL är inte alltid utslagsgivande vid bedömningar av bistånd som rör ett barns boende.

Trygghet och kontinuitet är av grundläggande betydelse för barns utveckling. Även om barnfamiljer i stort sett aldrig ställs på gatan förekommer det att de får bo på campingplatser, på vandrarhem, inneboende hos släktingar eller hänvisas till jourlägenheter och andra typer av temporära boenden. I de fall detta sker är det angeläget att sådana osäkra boendeförhållanden blir så kortvariga som möjligt och att familjer som inte kan ordna sin boendesituation på egen hand får stöd och hjälp att hitta ett mer långsiktigt boende.

Barn har rätt att få relevant information och vara delaktiga i frågor som rör dem. Informationen ska anpassas utifrån barnets ålder och mognad och ges på ett sådant sätt att barnet kan ta den till sig. Barnet behöver också få möjlighet att uttrycka sina tankar, frågor och farhågor om sin boendesituation.

När det gäller barn som kan vara i behov av skydd eller stöd har socialtjänsten ett långtgående utredningsansvar och sådan utredning kan genomföras oberoende av vårdnadshavarens inställning.

Innehåll i berörda nämnders reglementen för att motverka hemlöshet

Denna promemorias fokus är att besvara stadsrevisionens rekommendationer och föreslå åtgärder med mål att tydliggöra kommunstyrelsens samordnande och ledande roll för att uppnå en helhetssyn i arbetet mot hemlöshet.

Revisionens övergripande bedömningen var att kommunstyrelsen, tekniska nämnden, stadsbyggnadsnämnden samt arbetsmarknads- och socialnämnden inte säkerställer att det finns ett ändamålsenligt arbete med att förebygga samt motverka hemlöshet. Sedan granskningen gjordes har staden gjort en omorganisering vad gäller lokalförsörjningen (ex blockavtal) varför utredningen även omfattar servicenämndens reglemente som en del i att motverka hemlöshet.

I nämndernas reglementen tydliggör fullmäktige nämndernas uppgifter och ansvar. Nedan följer utdrag från nämndernas reglemente som utredaren bedömer har bäring på hemlöshetsarbetet.

Arbetsmarknads- och socialnämnden reglemente

SÄRSKILD UPPGIFT ATT FÖREBYGGA OCH MOTVERKA HEMLÖSHET 21 §

Arbetsmarknads- och socialnämnden ansvarar tillsammans med tekniska nämnden för kommunens arbete med att förebygga och motverka hemlöshet.

I fråga om beslut som innebär bistånd i form av boende avseende arbetsmarknads- och socialnämndens målgrupper ansvarar nämnden inte för teknisk tillsyn avseende kommunens andrahandslägenheter. Det ansvarar tekniska nämnden för. Tekniska nämnden ansvarar även för anskaffning av boenden och lägenheter som det finns behov av.

Tekniska nämndens reglemente

KOMMUNENS LOKALFÖRSÖRJNING

5 § Tekniska nämnden ansvarar, genom behovsanalys, beställning och aktivt deltagande i stadens lokalförsörjningsarbete, för att det egna behovet av lokaler är tillgodosett inom nämndens verksamhetsområde, samt för att säkra att dessa lokaler nyttjas resurseffektivt.

FÖRVALTNING AV BOSTADSLÄGENHETER FÖR PERSONER FÖR VILKA KOMMUNEN HAR ETT SÄRSKILT ANSVAR

6 § Tekniska nämndens ansvar för anskaffning m.m. av bostadslägenheter för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar omfattas av § 5 ovan.

Nämnden ansvarar för förvaltning av hyresavtalen för dessa lägenheter. Förvaltningen innebär att bostadslägenheter uthyrs i andra hand, efter anvisning från arbetsmarknads- och socialnämnden, till personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Förvaltningsuppdraget innefattar även teknisk tillsyn av de bostadslägenheter som kan övergå till andrahandshyresgästen samt efter samverkan med berörd nämnd, teknisk tillsyn av boenden.

Servicenämndens reglemente

§1 FÖRVALTNING OCH BYGGPRODUKTION SAMT UPPLÅTELSE AV FASTIGHETER

Servicenämnden ansvarar för – såvida inte annan nämnd ansvarar – för förvaltning och byggproduktion av kommunala fastigheter med tillhörande byggnader. Syftet är att försörja kommunens verksamheter med lokaler och förvalta de fastigheter där kommunal verksamhet bedrivs.

Servicenämnden får inom ramen för detta ansvar hyra ut eller i övrigt upplåta kommunala fastigheter eller delar av fastigheter, tomträtt, byggnader eller delar av byggnader, som förvaltas av nämnden.

Serviceämnden får vidare inom ramen för detta ansvar genom avtal tillförsäkra kommunen nyttjanderätt – med undantag av servitut – i annan tillhörig, byggnad eller tomträtt samt medverka till ändring eller upphävande av sådan rätt.

LOKALFÖRSÖRJNING

Serviceämnden ansvarar för den operativa samordningen av stadens lokalförsörjningsarbete genom att upprätthålla dokumentation om stadens samlade lokal innehav, genom att stödja lokalbeställande nämnder med lokalsök, utformning av olika alternativ till lokallösningar, med upphandlingshjälp vid hyra av lokal samt genom att fungera som processansvarig vid enskilda lokalanskaffningsprojekt.

Serviceämnden ansvarar för att agera som biträde till beställande nämnd i hyresförhandlingar gentemot extern fastighetsägare.

Stadsbyggnadsnämndens reglemente

§1

Stadsbyggnadsnämnden har till uppgift att fullgöra de uppgifter som författingsenligt ankommer på byggnadsnämnd samt att vara beredande organ till kommunstyrelsen i frågor som rör den fysiska översiktsplaneringen,

...

att svara för upprättande av bostadsförsörjnings- och industrimarksprogram efter de riktlinjer som kommunstyrelsen beslutar,

Kommunstyrelsen reglemente

ALLMÄNT OM LEDNINGS- OCH STYRFUNKTIONEN 2 §

Styrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Styrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls i kommunal verksamhet.

STYRELSENS ÖVERGRIPANDE UPPGIFTER 3 §

Ledning, samordning, uppsikt

Styrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd,

Styrelsen ska följa att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas på ett lagligt, rationellt och ekonomiskt sätt, vari ingår att utöva uppsikt över övriga nämnders verksamhet,

Kommunstyrelsen ska tillse att uppföljning sker till kommunfullmäktige från samtliga nämnder, bolag och kommunalförbund om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

...

Samhällsbyggande

Kommunstyrelsen ska ansvara för planeringen av användningen av mark och vatten samt utveckling av strategiskt viktiga områden. Vidare har styrelsen det övergripande ansvaret för att främja bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet.

...

Lokalförsörjning

Styrelsen ska ansvara för ledning, samordning och uppsikt över stadens lokalförsörjning. Detta sker genom anvisningar och riktlinjer för hur stadens arbete med lokalförsörjning ska bedrivas samt genom tillsyn över dess efterlevnad.

Styrelsen ansvarar för att årligen till kommunfullmäktige bereda ärende om antagande av lokalförsörjningsplan med syfte att fastslå riktningen för stadens lokalförsörjningsarbete inför de kommande åren.

Riktlinjer för bostadsförsörjning

Handlingsplanen för bostadsförsörjning 2018–2022 utgör Malmö stads riktlinjer för bostadsförsörjning. Riktlinjer ska enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. Handlingsplan för bostadsförsörjning ska säkra tillräcklig volym och bredd i bostadsbyggande samt tillgodose behoven för särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden i Malmö.

Viktiga utgångspunkter för riktlinjerna är att efterfrågan och behov av olika typer av bostäder för dagens och morgondagens malmöbor ska mötas. Bostadsbyggandet är en viktig del i att bygga staden hel och fortsatt attraktiv.

Utmaningar för bostadsförsörjningen i Malmö är att bibehålla ett högt bostadsbyggande, öka möjligheten till bostad för de med låg inkomst och motverka hemlöshet

Bostädernas utformning, planering och stadsutveckling i bredare perspektiv hanteras i andra kommunala dokument som exempelvis översiktsplan och miljöprogram.

Ett arbete med att ta fram ett nytt bostadsförsörjningsprogram för mandatperioden 2022–2026 pågår i skrivande stund.

Redovisning av revisorskollegiets rekommendationer

I detta avsnitt redovisas revisorskollegiets rekommendationer i rubriker med stadskontorets förslag till svar i efterföljande text.

Kommunstyrelsen rekommenderas att utifrån reglementena förtydliga ansvarsfördelningen mellan nämndernas kompetens avseende hemlöshetsarbetet.

I stadsrevisionens granskning framgår att tekniska nämndens reglemente inte tydliggör nämndens ansvar för att motverka hemlöshet. Enligt granskningen framgår inte heller om nämnden ska anskaffa bostadslägenheter utifrån beställningar från andra nämnder. Revisionen menar att tekniska nämnden ges i reglementet inget direkt ansvar i kommunens arbete med att förebygga och motverka hemlöshet. Sedan granskningen har reglementet uppdaterats¹ och bland annat har ansvaret för lokalförsörjning flyttats över till servicenämnden.

Av reglementet för arbetsmarknads- och socialnämnden framgår att de gemensamt med tekniska nämnden har ett särskilt ansvar för att förebygga och motverka hemlöshet. Denna formulering saknas i reglementet för tekniska nämnden varför det här uppkommer en otydlighet i ansvarsfrågan för tekniska nämnden. Likaså framgår inte heller om stadsbyggnadsnämnden och servicenämnden har särskild uppgift i arbetet med att förebygga och motverka hemlöshet.

Utredningens förslag: För att arbetet och ansvaret ska tydliggöras, som en del i stadens arbete med att motverka hemlöshet, bör en översyn av berörda nämnders reglemente göras senast 2022.

Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas att säkerställa att barnrätts-, jämställdhets-, och antidiskriminerings-perspektiven beaktas i utvärderingar och uppföljningar av hemlöshetsarbetet.

Hemlöshet representerar en av de mest extrema formerna av utanförskap och fattigdom. Hemlöshet är allvarligast för barn eftersom de inte har samma möjlighet att påverka sin egen situation. I uppföljningsarbetet bör det finnas ett särskilt fokus på barnperspektivet och åtgärder för att motverka vräkningar av och akuta hemlöshet bland barnfamiljer. I uppföljningen av nämndernas grunduppdrag och i uppföljningen av kommunfullmäktiges mål ingår att

¹ I samband med omorganisering av lokalförsörjningsorganisationen (6/2 2020 KF § 16) reviderades servicenämndens reglemente. Lokalprocessenheten, LOPE, stadsfastigheter, ansvarar för den operativa samordningen av stadens lokalförsörjningsarbete. Stadens förvaltningar kan få stöd av LOPE i anskaffning och avveckling av Malmö stads lokaler och blockinhyrningar av bostäder, hyresförhandlingar (både ny- och omförhandlingar) och rådgivning i övriga juridiska och ekonomiska lokalfrågor..

särskilt beakta jämställdhet- barnrätts- och antidiskrimineringsperspektivet. I uppföljningen ingår även att motivera eventuella avvikelser i verksamheten, utifrån de perspektiven.

Utredningens förslag: För att säkerställa att uppföljningar och utvärderingar säkerställer att barnrätts- jämställdhets- och antidiskrimineringsperspektiv beaktas bör dessa perspektiv finnas med i översynen av berörda nämnders reglemente, enligt ovan.

Kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden rekommenderas att säkerställa att den ekonomiska uppföljningen och rapporteringen av hemlöshetskostnader är tillräckligt tydlig och transparent.

De direkta och indirekta kostnaderna, och effekterna för målgruppen hemlösa, är av intresse för att få en korrekt skattning av vad hemlösheten kostar och vilka samhällsliga effekter hemlösheten orsakar. I början av 2019 tog stadskontoret fram en rapport² som belyste stadens totala kostnader för hemlösheten. Utgångspunkten var att fånga kommunens sammantagna kostnader som kan kopplas till att hjälpa personer i hemlöshet. Dessa består delvis av kostnader som i bokföringen är kodade så att de med enkelhet kan identifieras som kopplade till hemlöshetsproblematiken, delvis kostnader som kräver mer eller mindre av antaganden och uppskattningar för att identifiera och beräkna. Utöver dessa kostnader är det rimligt att räkna med att det kommer uppstå kostnader för kommunen i framtiden som en indirekt följd av att människor lever i hemlöshet.

I arbetet med att ta fram rapporten har tjänstepersoner från berörda förvaltningar på olika sätt involverats med att identifiera och bedöma vilka kostnader som har ett direkt eller indirekt samband med hemlöshet, d.v.s. att hjälpa människor i hemlöshet samt förebygga och effektivisera arbetet med hemlöshet.

Utredningens förslag: Stadskontoret bör tillsammans med berörda nämnder, årligen följa och analysera utvecklingen av kostnader förorsakade av hemlöshet i staden som helhet. Uppföljningen och analysen bör redovisas i en rapport till kommunstyrelsen vartannat år för att säkerställa att uppföljningen är tydlig och transparent.

Kommunstyrelsen rekommenderas att förtydliga lednings- och samordnings- och uppföljningsansvaret avseende hemlöshetsfrågan i Malmö stad.

Utifrån genomförd granskning bedömer stadsrevisionen att det delvis finns en fungerande samverkan avseende arbetet med att förebygga och motverka

² Malmö stads kostnader för hemlöshet.

hemlöshet mellan kommunstyrelsen, tekniska nämnden, stadsbyggnadsnämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden.

I granskningen framkommer behov av en bättre samsyn och samordning kring hemlöshetsfrågan i Malmö stad. Det framhålls att det finns behov av en övergripande strategi för hemlöshetsarbetet samt att det är viktigt att kommunstyrelsen tar en ledande roll i det fortsatta arbetet.

Bättre samsyn och samordning kring hemlöshetsfrågan i Malmö stad

I Malmö stad delas ansvaret för bostadsfrågan och indirekt hemlösheten mellan arbetsmarknads- och socialnämnden, tekniska nämnden och stadsbyggnadsnämnden inom ramen för stadens bostadsförsörjningsorganisation. I samband med uppstarten 2020 av arbetet med nytt *Bostadsförsörjningsprogram 2022–2026* genomfördes en översyn av kommunens övergripande bostadsförsörjningsorganisation.

I Malmö har stadsbyggnadsnämnden ansvar för att upprätta riktlinjerna och tillsammans med kommunstyrelsen, tekniska nämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden ansvarar nämnderna för att genomföra stadens riktlinjer för bostadsförsörjning. Gällande riktlinjer framgår i stadens styrdokument *Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018–2022*. För närvarande pågår arbete med att revidera nuvarande riktlinjer inför kommande mandatperiod (*Bostadsförsörjningsprogram 2022–2026*). Nämnderna avrapporterar till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Utöver det finns en bostadspolitisk plattform för beredning av ärenden av särskild betydelse, där kommunstyrelsens ordförande är ordförande.

På tjänstemannanivå utgörs bostadsförsörjningsorganisationen av representanter från stadsbyggnadskontoret (samordnande), stadskontoret, fastighets- och gatukontoret samt arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Tjänstepersonerna är indelade i en beställargrupp med förvaltningsdirektörer, en styrgrupp med avdelnings- och/eller enhetschefer samt en arbetsgrupp med tjänstepersoner från respektive förvaltning. Förvaltningarna bidrar med kompetens inom ramen för sitt reglementes ansvarsområde. MKB och Boplats Syd fungerar som referens. Övrig kompetens adjungeras in till organisationen efter behov.

Övergripande strategi för hemlöshetsarbetet

Sedan 2018 pågår ett arbete med att ta fram förslag på *Program för att motverka hemlöshet* i samband med att kommunfullmäktige antog *Handlingsplan för bostadsförsörjning* i april 2018, STK-2018-105. I *Handlingsplan för bostadsförsörjning* framgår att tekniska nämnden, stadsbyggnadsnämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden uppdras ta fram en strategi för hemlöshet. Uppdraget samordnas av tekniska nämnden. I förslaget program finns övergripande målsättningar och principer angående stadens arbete för att minska och motverka hemlöshet, samt tre strategiska områden som var för sig har delmål. Programmet föreslås gälla under nuvarande mandatperiod till och med år 2022.

Ökad tydlighet i kommunstyrelsens roll

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över bland annat nämndernas verksamhet. Av kommunallagen framgår vidare att kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Stadskontoret har under 2019 genomfört en omorganisation för att bland annat förbättra uppsikten och deltar i stadens bostadsförsörjningsorganisation att motverka hemlöshet. Stadskontoret har under det senaste året fokuserat på att utveckla arbetet med att bedriva strukturerad uppsikt över nämndernas verksamheter. I arbetsuppgifterna ingår numera förutom att ha uppsikt över stadens nämnders verksamhet även ett ansvar att leda och genomföra verksamhetsuppföljning inom exempelvis frågor som berör hemlöshet. Utöver det har stadskontoret säkerställt deltagande i stadens bostadsorganisations olika delar.

Sammanfattningsvis anser stadskontoret att den nya organisationsstrukturen, både vad gäller kommunstyrelsens uppsiktsplikt och stadens bostadsförsörjningsorganisation, bidrar till ökad tydlighet i lednings-, samordnings- och uppföljningsansvaret avseende hemlöshetsfrågan.

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att det finns en effektiv och ändamålsenlig organisation av hemlöshetsarbetet i Malmö stad.

I Malmö stad delas ansvaret för bostadsfrågan och indirekt hemlösheten mellan arbetsmarknads- och socialnämnden, tekniska nämnden, servicenämnden och stadsbyggnadsnämnden. Nedan ges en övergripande beskrivning av ansvarsfördelningen utifrån reglementen. Detta enligt det förslag på organisationsbeskrivningen som har tagits fram i beredningen av Malmö stads program för att motverka hemlöshet.

Stadsbyggnadsnämnd

Enligt Lagen om kommuners bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun planera för bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. I Malmö leder stadsbyggnadsnämnden detta arbete. Nämnden har det samlade ansvaret för planering och byggande. Här upprättas detaljplaner, planprogram och här hanteras även bygglov.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Arbetsmarknads- och socialnämnden har inget generellt ansvar för att tillhandahålla bostäder till kommuninvånarna. Reglerna i socialtjänstlagen innebär att var och en i första hand är skyldig att försörja sig själv och sin familj inom ramen för sin förmåga. I detta ingår också ansvar för att ordna bostad, vilket innebär att den bostadslöse själv får söka bostad via

bostadsförmedling, bostadsföretag, andrahandsförmedlingar eller på annat sätt försöka ordna sin bostadssituation.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har dock enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att personer som bor i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver. Nämnden har därmed ansvar för att bistå grupper som har särskilda svårigheter att lösa sin boendesituation. Nämnden kan hjälpa till med akuta boendelösningar samt boende med olika former av stödinsatser.

Nämnden kan också bevilja bistånd i form av så kallade kommunala kontrakt till lägenheter som tekniska nämnden skaffat. Lägenheter hyrs ut med andrahandskontrakt och kan under vissa villkor övergå till förstahandskontrakt till hyresgästen. Nämnden ansvarar också för att förebygga avhysningar, driva boenden för olika grupper av hemlösa människor, planera lokalbehov, beställa boenden av tekniska nämnden och servicenämnden samt samarbeta med den idéburna sektorn. Nämnden ansvarar också för upphandling och kvalitetsuppföljning av upphandlade boenden, samt ger rådgivning inom budget- och skuldrådgivning, hyresrådgivning och boenderådgivning.

Arbetsmarknads- och socialnämnden ska enligt socialtjänstlagen delta i samhällsplaneringen. Detta gör nämnden bland annat genom att yttra sig över detaljplaner och genom att samarbeta med andra nämnder vid framtagandet av handlingsplan för bostadsförsörjning och bostadspolitiska mål.

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden säljer och upplåter kommunal mark och arbetar även med exploatering av privat mark. Tekniska nämnden ansvarar för stadens markanvisningspolicy. I markanvisningsavtal och överlåtelseavtal avseende kommunal mark ställs bl.a. generella villkor om social hållbarhet. Om markanvisningen eller överlåtelsen sker för byggandet av hyresrättslägenheter ställs det dessutom krav på att lämna en viss procent av de uppförda hyresrättslägenheterna eller motsvarande antal lägenheter i befintligt bestånd, ska uthyras till kommunen för vidareuthyrning till personer med behov av bostad. Andrahandsuthyrningen sker i nära samarbete med arbetsmarknads- och socialnämnden. I dessa lägenheter utförs en teknisk tillsyn regelbundet. En del av andrahandsavtalen överlåtes till andrahandshyresgästen efter en viss boendetid.

Tekniska nämnden ansvarar för anskaffning av bostadslägenheter för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Nämnden ansvarar för den juridiska, ekonomiska och till viss del tekniska förvaltningen av dessa lägenheter. Hyresavtal tecknas med fastighetsägare och andrahandsavtal tecknas med hyresgäst efter anvisning från arbetsmarknads- och socialnämnden.

Servicenämnden

Serviceämnden hyr in lägenheter genom blockavtal efter beställning från arbetsmarknads- och socialnämnden. Nämnden förvaltar också ett antal boende som hyrs ut antingen via blockavtal eller enstaka avtal. Uthyrningen sker via tekniska nämnden.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ska utifrån ett helhetsperspektiv leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram nämndövergripande styrdokument för kommunen (styrfunktion). Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd och samverka med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige (uppföljningsfunktion). Styrelsen ansvarar för i detta reglemente angivna uppgifter jämte sådana uppgifter som inte lagts på annan nämnd (särskilda uppgifter).

Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas att analysera behovet av åtgärder i syfte att förbättra hemlöshetsarbetet.

Sedan 2018 pågår ett arbete med att ta fram förslag på *Program för att motverka hemlöshet* i samband med att kommunfullmäktige antog *Handlingsplan för bostadsförsörjning* i april 2018, STK-2018-105. I *Handlingsplan för bostadsförsörjning* framgår att tekniska nämnden, stadsbyggnadsnämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden uppdras ta fram en strategi för hemlöshet. Uppdraget samordnas av tekniska nämnden.

I beredningen av programmet har ovan nämnda nämnder arbetat fram ett förslag på handlingsplan med 19 konkreta åtgärder i arbetet med att minska och motverka hemlösheten i Malmö. Programmet föreslås genomföras under nuvarande mandatperiod till och med år 2022. Stadskontoret planerar att genomföra en uppföljning av program för att motverka hemlöshet och dess handlingsplan under 2023.

Utredningens förslag: Stadskontoret bör analysera behovet av åtgärder senast hösten 2022 i syfte att förbättra hemlöshetsarbetet inför kommande mandatperiod 2023–2026.

Kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt tekniska nämnden rekommenderas att säkerställa att beställningen, anskaffningen och leveransen av boendelösningar fungerar effektivt och ändamålsenligt.

Granskningsiakttagelserna visar att det finns en bristande effektivitet och ändamålsenlighet i några av verksamheternas processer. Exempelvis finns det

problem relaterade till beställningen, anskaffningen och leveransen av boendelösningar.

Ansvarsfördelning

Arbetsmarknads och socialnämnden ansvarar för att stödja med akuta boendelösningar samt boende med olika former av stödinsatser. Nämnden kan också bevilja bistånd i form av så kallade kommunala kontrakt till lägenheter som tekniska nämnden skaffat. Lägenheter hyrs ut av tekniska nämnden med andrahandskontrakt och kan under vissa villkor övergå till förstahandskontrakt till hyresgästen. Nämnden ansvarar också för att förebygga avhysningar, driva boenden för olika grupper av hemlösa människor, planera lokalbehov, beställa boenden av tekniska nämnden och servicenämnden samt samarbeta med den idéburna sektorn. Nämnden ansvarar också för upphandling och kvalitetsuppföljning av upphandlade boenden.

Tekniska nämnden ansvarar för anskaffning av bostadslägenheter för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Nämnden ansvarar för den juridiska, ekonomiska och till viss del tekniska förvaltningen av dessa lägenheter. Hyresavtal tecknas med fastighetsägare och andrahandsavtal tecknas med hyresgäst efter anvisning från arbetsmarknads- och socialnämnden.

Servicenämndens uppdrag syftar till att försörja kommunens verksamheter med lokaler och förvalta de fastigheter där kommunal verksamhet bedrivs. Servicenämnden har inte i sitt uppdrag att anordna bostäder för privatpersoner och i det avseendet har inte servicenämnden något särskilt uppdrag vad gäller hemlöshet. Uthyrning av bostadslägenheter till privatpersoner sker idag genom tekniska nämndens lägenhetsenhet. Samt även genom MKB fastighets AB.

Omorganisering Arbetsmarknads- och socialförvaltningen

Vid halvårsskiftet 2020 genomgick arbetsmarknads- och socialnämnden en omorganisation. Denna omorganisering innebär att förvaltningen har tagit bort de geografiska avdelningarna och istället organiserar förvaltningen utifrån verksamhetsområden för att säkerställa likvärdig styrning och ledning. De tre verksamhetsområde är *Individ och familj*, *Arbetsmarknad och ekonomiskt bistånd* och *Boende, tillsyn och service*. Genom att samla boendefrågan inom verksamhetsområdet *Boende, tillsyn och service* bedöms förutsättningarna öka för att kunna arbeta strategiskt med behovsplaneringen och beställningen av olika boendelösningar.

Bokningscentralen

Sedan granskningstillfället har också arbetsmarknads- och socialnämndens bokningscentral implementerats i samtliga steg. Verksamheten ansvarar för att boka och kvalitetsgranska boenden på uppdrag av socialtjänsten. Målgruppen är malmöbor som befinner sig i social hemlöshet. Bokningscentralen ansvarar även för upphandling och kvalitetsuppföljning av upphandlade boendeplatser. Bokningscentralen bokar boende utifrån ett placeringsunderlag som

socialtjänstavdelningarna tar fram i samband med att biståndsbeslut om boende beviljats. Boende bokas i linje med kärnprocessen och har ett barnrättsperspektiv.

Ny vägledning för bistånd till boende

Sedan maj 2019 gäller inom arbetsmarknads- och socialnämnden förvaltning en ny vägledning för bistånd till boende som är en anpassning till den rättspraxis som råder inom området. Vägledningen har reviderats under år 2020. Nämnden bedömer att vägledningen och tät kontakt med hemlösa hushåll har inneburit bättre möjligheter att ge stöd och hjälp. Samtidigt har det egna ansvaret för strukturellt hemlösa hushåll att skaffa sig en bostad har förtydligats. Ensamstående personer befinner sig i betydlig högre utsträckning än barnfamiljer i så kallad social hemlöshet med missbruk och psykisk ohälsa vilket innebär behov av specialboenden med olika nivåer av stödinsatser. Barnfamiljer är i allmänhet strukturellt hemlösa vilket innebär att de själva och med stöd och hjälp från nämnden har större möjligheter än socialt hemlösa att få och behålla en egen bostad på den öppna bostadsmarknaden.

Den nya vägledningen bidrar till att arbetsmarknadsnämndens- och socialnämndens behov av bostäder till hemlösa har förändrats. Det bidrar i sin tur att tekniska nämnder arbetar aktivt med att se över sitt inhyrda bostadsbestånd för att anpassa detta efter arbetsmarknadsnämndens- och socialnämndens efterfrågan.

Ny lokalförsörjningsorganisation

Den 6 februari 2020 antog kommunfullmäktige föreslagen organisation och styrning av Malmö stads lokalförsörjning att gälla från och med den 1 juni 2020, §16. Beslutet innebär en förflyttning av ansvaret för den kommuncentrala strategiska lokalförsörjningen i staden från tekniska nämnden till kommunstyrelsen, samtidigt som de delar av lokalförsörjningsarbetet som rör stadens operativa samordning av lokalförsörjningsprocesserna samt förhyrning gentemot den externa hyresmarknaden flyttas från tekniska nämnden till servicenämnden.

Förändringen innebär ett delvis förändrat arbetssätt i stadens lokalförsörjning. Den tjänst som i tidigare organisation erbjudits beställande nämnder, där Lokaler i Malmö (LiMa) har fungerat som representant för förvaltningarna i lokalförsörjningsärenden, har försvunnit och ersatts till viss del av Lokalprocessenheten på servicenämnden. De beställande nämnderna och förvaltningarna bedöms genom sin storlek och omfattande kunskap om den egna verksamhetens förutsättningar och behov ha möjlighet till sådan kompetens som krävs för att, i samarbete med stadsbyggnadskontoret, fastighets- och gatukontoret samt serviceförvaltningen, vara en aktiv part i stadens lokalförsörjningsarbete.

Den nya lokalförsörjningsfunktionen på stadskontoret representerar kommunstyrelsen med ansvar för ledning, samordning och uppsikt över

stadens lokalförsörjning. Stödet i avtalsförhandlingar finnas kvar, men renodlas under servicenämnden, där ett samlat ansvar avseende dokumentation om kommunens samtliga lokaler – internt ägda liksom externt hyrda – innebär en kompetenshöjning för lokalförsörjningen i stort. På så sätt förbättras förutsättningarna för effektivt lokalnyttjande.

Inom servicenämnden ansvarar lokalprocessenheten (LOPE) för den operativa samordningen av stadens lokalförsörjningsarbete. LOPE säkerställer att kommunens lokalförsörjning ger en långsiktig kommunnytta och effektiva lokalförändringar mot bakgrund av planerad verksamhetsutveckling. LOPE står för den operativa delen av stadens lokalförsörjning. Den strategiska delen leds, samordnas och utförs av stadskontoret. LOPE är stadens part ut mot fastighetsmarknaden. Förvaltningar kan få stöd av LOPE i anskaffning och avveckling av Malmö stads lokaler och blockinhyrningar av bostäder, hyresförhandlingar (både ny- och omförhandlingar) och rådgivning i övriga juridiska och ekonomiska lokalfrågor. LOPE ansvarar även för det kommungemensamma kontraktsregistret.

Sammanfattningsvis bedömer stadskontoret att pågående utvecklingsarbete visar på en positiv förflyttning i arbetet med att säkerställa att beställningen, anskaffningen och leveransen av boendelösningar fungerar effektivt och ändamålsenligt

Utredningens förslag: Stadskontoret bör tillsammans med berörda nämnder, följa och analysera utvecklingen av beställningen, anskaffningen och leveransen av boendelösningar senast 2022.

Kommunstyrelsen och arbetsmarknads- och socialnämnden samt tekniska nämnden rekommenderas att säkerställa att matchningsprocessen fungerar effektivt och ändamålsenligt.

Flera av de intervjuade framhöll att ledtiderna från anskaffning av en lägenhet till inflyttning är allt för långa. Enligt dokumentstudien har en del lägenheter varit vakanta under längre perioder. Som orsak anger granskningen främst att matchningsprocessen inte har fungerat.

Sedan granskningstillfället har tekniska nämndens och arbetsmarknads- och socialnämnden förvaltningar arbetat för en effektivare process för matchning av hushåll med tillgängliga genomgångs- och övergångslägenheter. Förvaltningarna träffas löpande i så kallade matchningsmöten med syfte att matcha lägenheter med hemlösa malmöbor.

Det framgår även att arbetet med att samordna boendebokningen via ASF:s bokningscentral har ökat förutsättningarna att kunna matcha rätt boende till den eller de sökande. Utöver det pågår diskussion om det finns möjlighet att arbetsmarknad- och socialförvaltningen får tillgång till fastighets- och gatukontorets fastighetssystem. Sammantaget anses en mer samlad bild av

behov och efterfrågan bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig matchningsprocess.

Sammanfattningsvis bedömer stadskontoret att pågående utvecklingsarbete visar på en positiv förflyttning i säkerställandet av en välfungerande matchningsprocess.

Kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att upprätta prognoser samt utveckla den strategiska planeringen avseende bostadsförsörjning och hemlöshetsfrågan.

Granskningsiakttagelserna visar att det inte finns några prognoser över hemlöshetsutvecklingen i Malmö stad. Det finns inte heller någon bedömning av hur antalet hushåll som inte kan lösa sina bostadsbehov utan samhällets stöd kommer att utvecklas i Malmö stad under de kommande åren.

Sedan 2018 tar en förvaltningsövergripande grupp ledd av stadskontoret fram en lokal prognos för asylsökande och kommunmottagna. Prognosen presenteras i rapporten Migrationsdata Malmö. Rapporten innehåller även en beskrivning av nuläget i staden och beskrivningar av hur politiska situationen lokalt, nationellt och globalt kan påverka framtiden.

För att undersöka varför kopplingen mellan nybyggnadstakten och hemlöshet är låg utförde stadskontoret tillsammans med berörda förvaltningar en flyttkedjeanalys för att studera vilka effekter nybyggnation får på vakanser i det befintliga beståndet. Detta har gett insikter om vilken typ av nybyggnation som skapar flest vakanser i lägenheter som skulle vara tillgängliga även för grupper som har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Analysen färdigställdes hösten 2019.

Under 2020 har en bostadsförsörjningsberäkning och marknadsanalys i Malmö genomförts av stadsbyggnadskontoret i samband med framtagandet av nytt bostadsförsörjningsprogram 2020–2026. Underlagen ger en lägesbild över antalet hushåll som inte kan lösa sina bostadsbehov i Malmö.

Inom ramen för beredningen av Malmö stads hemlöshetsprogram har berörda nämnder diskuterat att undersöka möjligheterna att prognostisera hemlöshetsutvecklingen i Malmö senast 2022. Detta med syfte att öka kunskapen om hur antalet hushåll som inte kan lösa sina bostadsbehov utan samhällets stöd kommer att utvecklas i Malmö de kommande åren.

Stadskontoret har under 2020 genomfört en omorganisation för att bland annat förbättra framtagandet av planeringsunderlag och prognoser för staden som helhet och för stadens förvaltningar. Stadskontoret har bland annat inrättat en enhet med särskild kompetens inom statistik och analys.

Utredningens förslag: Stadskontoret bör tillsammans med berörda nämnder, undersöka möjligheterna att prognostisera hemlöshetsutvecklingen i Malmö senast 2022.

Slutsatser

Arbetet med boendefrågor i staden spänner över flera verksamhetsområden och flera av stadens nämnder och bolag är involverade på olika sätt. Det krävs en stark styrning och tydliga prioriteringar på kommunövergripande nivå för att stadens arbete för bostadslösa ska fylla de krav lagstiftaren ställer och samtidigt säkerställa att stadens gemensamma arbete motverkar hemlöshet. Värt att poängtera är därför att kommunstyrelsen tillsammans med nämnder och bolag har ett avgörande inflytande över boendesituationens utveckling i staden.

Denna utredning visar att sedan revisionens granskning har samverkan mellan nämnder, bolag och kommunstyrelsen stärkts men kan utvecklas ytterligare. Den nya organisationsstrukturen, både vad gäller kommunstyrelsen uppsiktsplikt och stadens bostadsförsörjningsorganisation, bidrar till ökad tydlighet i ledning och samordning av hemlöshetsfrågan. Det finns nu en gemensam målsättning med arbetet, både vad gäller organisering av arbetet och ett gemensamt ansvarstagande i genomförandet. Utredningen belyser även att det finns behov av att kommunstyrelsens roll blir tydligare när det gäller att leda och samordna arbetet i staden. Kommunstyrelsens roll kan utvecklas även när det gäller att ge stöd till utvecklingsarbete och till att utveckla modeller för uppföljning och utvärdering.

För att möjliggöra en fortsatt positiv utveckling har utredningen tagit fram förslag, baserat på revisionens rekommendationer. Förslagen redovisas i utredningens kapitel *Redovisning av revisorskollegiets rekommendationer*.