

Att klara kommuntalen – en utmaning bortom kommunerna?

En kvalitativ studie av kommuners implementering av
bosättningslagen

Abstract

Den 1 mars 2016 röstade riksdagen igenom bosättningslagen (SFS 2016:38) som innebär att svenska kommuner är skyldiga enligt lag att ta emot och bosätta personer som fått uppehållstillstånd i Sverige. Implementeringen har lett till varierande utfall och för många kommuner är det en utmaning att klara det anvisade antalet. Av media och politiker pekades den utbredda bostadsbristen ut som den främsta orsaken till det.

Vi har i denna studie undersökt implementeringen av lagen på tjänstemannanivå utifrån tidigare implementeringsforskning som grundar sig i egenskaperna att förstå, att kunna och att vilja samt kompletterande forskning om integration med fokus på samverkan.

Studien bekräftar bostadsbristen som den främsta utmaningen för kommunerna, men vi har även identifierat andra förutsättningar som påverkar kommunförvaltningens möjligheter att implementera bosättningslagen: kringliggande regelverk, samverkan med andra aktörer, kommunala politiska beslut och vikten av de inblandade aktörernas vilja.

Nyckelord: implementering, bosättning, kommuner, förvaltning, samverkan

Antal ord: 7935

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Syfte och frågeställning	1
1.2	Disposition	2
1.3	Bakgrund.....	3
1.3.1	Bosättningslagen	3
1.3.1.1.	Olika myndigheters ansvar	4
1.3.1.2.	Bosättningslagens följder	5
1.3.2	Kommunalt självstyre och implementering av nationella beslut.....	5
1.4	Metod	6
1.4.1	Forskningsdesign	6
1.4.2	Material	7
1.4.2.1.	Intervjuer	7
1.4.3	Avgränsningar.....	7
2	Teori.....	9
2.1	Lundquists implementeringsteori.....	9
2.1.1	Förstå.....	10
2.1.2	Kunna.....	10
2.1.3	Vilja.....	11
3	Resultat.....	13
3.1	Förstå.....	13
3.2	Kunna.....	14
3.3	Vilja.....	18
4	Slutsats.....	21
4.1	Framtida forskning.....	22
5	Referenser	23
6	Bilagor	27
	Bilaga 1: Intervjuguide.....	27
	Bilaga 2: Tabell över fem kommuner.....	28

1 Inledning

Under 2015 tog Migrationsverket emot totalt 162 877 asylansökningar, nästan en fördubbling av antalet ansökningar jämfört med 2014 då antalet var 81 301 vilket i sig är den högsta nivån sedan 1992 (Migrationsverket a, Migrationsverket b).

Det höga antalet asylansökningar fick stort utrymme i den offentliga debatten där ett flertal utmaningar i mottagandet uppmärksammades. Flera statliga myndigheter påpekade att det stora antalet asylansökningar, som dessutom inte såg ut att avta i omfång inom en överskådlig framtid, skulle innebära stora samhälleliga påfrestningar. En direkt konsekvens av detta blev att regeringen återinförde yttre gränskontroller i november 2015 (Regeringen a).

En uppmärksammas stötesten i den offentliga debatten blev det kommunala mottagandet och fördelningen av de nyanlända, det vill säga de asylsökande som fått uppehållstillstånd. Redan i början av 2015 när det enbart fanns prognoser om ett högt flyktningmottagande uttalade sig arbetsmarknadsminister Ylva Johansson om en jämnare fördelning mellan kommuner i mottagandet av nyanlända (Lönnaeus 2015).

1 mars 2016 röstar riksdagen igenom en proposition (2015/16:54) med syftet att underlätta etableringen och so m lyfte alla instansers gemensamma ansvar – det vi idag refererar till som bosättningslagen. Lagen bemöts med blandade reaktioner och varierande utfall. Under hösten 2016 meddelar flera kommuner att de inte längre kan ta emot de nyanlända som de blivit anvisade och i november har endast drygt 57 % av antalet anvisade mottagits i kommunerna (Garcia 2016).

1.1 Syfte och frågeställning

Utgångspunkten för studien är att implementeringen av Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, framöver refererad till som bosättningslagen, inte har lett till önskat utfall om man jämför antalet genomförda inflyttningar med det avsedda antalet.

Syftet med studien är att redogöra för de förutsättningar som påverkar implementeringen av bosättningslagen på tjänstemannanivå med ambitionen att dra slutsatser om den diskrepans som finns mellan det statliga beslutet i form av anvisade nyanlända och det kommunala utfallet i form av inflyttade nyanlända. I den offentliga debatten har den utbredda bostadsbristen ofta pekats ut som orsak till implementeringsproblemet, men vi anser det både relevant och intressant att försöka identifiera även andra orsaker.

Frågeställningen vi ämnar besvara för att nå syftet är följande:

Varför har det uppkommit problem i implementeringen av bosättningslagen?

För att besvara vår frågeställning krävs även svar på följande delfrågor:
Vilka utmaningar har kommunerna mött i implementeringen av bosättningslagen?
Vilka är de upplevda framgångsfaktorerna?
Hur kan vi förstå utmaningar och framgångsfaktorer utifrån tidigare implementeringsforskning?

Implementering av statliga beslut på kommunal nivå är ett välstuderat forskningsområde och såväl äldre som modernare teorier om hur framgångar och utmaningar kan förstås finns att tillgå. Bosättningslagen är dock en ny omständighet och i och med det saknas ännu statsvetenskapliga studier ur ett implementeringsperspektiv. Studien är således samhällsligt relevant då det är ett aktuellt och omdebatterat fall av implementering, ännu i sin inledande fas. Samtidigt kan studien bidra på en inomvetenskaplig och mer generell nivå genom att öka förståelsen för de utmaningar som stat och kommun kan ställas inför i processen från beslut till utfall.

Således är även syftet på längre sikt att bidra till den normativa diskussionen om hur implementeringsprocessen bör underlättas såväl som till implementeringsforskningen i vidare bemärkelse, främst med fokus på integration.

1.2 Disposition

Studien inleds härfter med en bakgrundsavdelning där bosättningslagen förklaras och sätts i kontext. Där presenteras även de huvudsakliga dragen det offentliga samtalet i och med lagens införande. Därefter ges en metodologisk översikt av den forskningsdesign, det material och de avgränsningar som valts. Detta ger läsaren en god bild över de huvudsakliga teorier vi har använt, samt hur de är relevanta för studien. I det efterföljande resultatkapitlet behandlas det empiriska materialet strukturerat med utgångspunkt i det teoretiska ramverket förstå, kunna och vilja. Slutligen presenteras författarnas slutsatser samt resonemang kring framtida forskning inom område.

1.3 Bakgrund

1.3.1 Bosättningslagen

Den som söker asyl är asylsökande och bor antingen i ett anläggningsboende i Migrationsverkets regi eller i ett eget boende. När individen fått sin asylansökan prövad och uppehållstillståndet beviljat är målet att den nyanlände inte skall bo kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden. En del av de nyanlända ordnar sitt eget boende genom privata kontakter eller genom att flytta in till släkt eller vänner. Somliga lyckas dock inte att hitta en bostad på egen hand (Migrationsverket c).

Innan dess att bosättningslagen trädde i kraft 1 mars 2016 anvisades de nyanlända som inte kunde hitta ett eget boende till kommuner som tecknat överenskommelser om mottagande med länsstyrelserna. Dessa överenskommelser var frivilliga (prop. 2015/16:54, s. 7–9). En förutsättning för att detta system skulle fungera var att det frivilliga mottagandet motsvarade behovet av anvisningar. I systemet som fanns innan bosättningslagen fanns det ingen möjlighet att försäkra sig om att detta frivilliga åtagande motsvarade behovet, då överenskommelserna mellan kommuner och länsstyrelser betraktades som avsiktsförklaringar utan någon bindande verkan. Detta innebar alltså att systemet varken kunde säkerställa att alla kommuner ingick frivilliga avtal om att ta emot och bosätta nyanlända, eller att ingångna avtal faktiskt efterlevdes (prop. 2015/16:54, s. 8).

Då Migrationsverket under 2015 såg ett högt antal asylsökande, som dessutom sannolikt skulle få uppehållstillstånd, ansågs det frivilliga mottagandesystemet vara otillräckligt av regeringen. Detta innebar dels att nyanlända inte kom vidare från Migrationsverkets anläggningsboenden, som enbart är tänkt som en temporär boendeform, och kunde integreras i kommunerna och dels att dessa sökte boende på egen hand. Det resulterade i att de ofta sökte sig till kommuner där deras landsmän befann sig, vilket skapade koncentrationer av nyanlända i vissa kommuner, ofta sådana som redan tog emot många på frivillig basis (prop. 2015/16:54, s. 8–9).

Sammantaget ledde detta till att regeringen ansåg det nödvändigt att frånga de frivilliga överenskommelserna mellan kommuner och länsstyrelser och lagreglerat tvinga kommuner att mottaga anvisade nyanlända för att underlätta integration såväl som för att underlätta för de kommuner som redan tog emot många nyanlända.

Bosättningslagen trädde i laga kraft 1 mars 2016 efter proposition 2015:16/54. Regeringen beslutade även om Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt Förordning (2016:40) om fördelning av

anvisningar till kommuner, vilka reglerar mottagandet och fördelningen till län respektive kommuner.

Syftet med bosättningslagen är att underlätta etablering av nyanlända på arbetsmarknaden och i samhället. Regeringen motiverar lagen med att kommuner och myndigheter har ett gemensamt ansvar. Bosättningslagen innebär att kommuner är skyldiga att ta emot ett visst antal nyanlända och omfattar enligt följande:

Lagen omfattar de som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller annan skyddsbehövande enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen, och deras anhöriga. Anvisningar till kommunerna omfattar nyanlända som vistas i anläggningsboenden och kvotflyktingar. (Regeringen b)

Mottagandet av ensamkommande barn regleras av annan lagstiftning, så länge dessa inte räknas som kvotflyktingar¹ (Regeringen b). Inga sanktioner finns kopplade till lagen för kommuner som bryter mot den.

Hur många nyanlända varje län respektive kommun är skyldiga att ta emot, så kallat länstal respektive kommunal, anges av Förordning (2016:40). Fördelningen bestäms utifrån kommunernas förutsättningar på arbetsmarknaden, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt hur många asylsökande som vistas i kommunen (Regeringen b).

1.3.1.1. Olika myndigheters ansvar

I processen att fördela och anvisa nyanlända deltar ett flertal myndigheter varav de mest centrala är Regeringen, Migrationsverket, länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen, samt till viss del Sveriges Kommuner och Landsting. Kommunerna deltar inte i fördelning och anvisning utan ansvarar för mottagandet av de nyanlända. Värt att poängtera är skillnaden mellan fördelning och anvisning: fördelning syftar till det antal som kommunerna enligt Förordning (2016:40) är skyldiga att ta emot, och anvisning innebär att en nyanländ i praktiken blir hänvisad till en kommun som är skyldig att ta emot denne (Migrationsverket d, Migrationsverket e).

Arbetsförmedlingen och Migrationsverket är de myndigheter som under 2016 har varit ansvariga för anvisningarna. Arbetsförmedlingen anvisar de nyanlända som kan ha rätt till en etableringsplan och Migrationsverket anvisar kvotflyktingar samt de nyanlända som inte omfattas av en etableringsplan, det vill säga nyanlända över 65 år, nyanlända med mindre än 25 procents prestationsförmåga och nyanlända som går på gymnasiet (Migrationsverket d). De två myndigheterna tar även fram beslutsunderlag till länsstyrelsen i samråd med länsstyrelserna och SKL, vilka har i uppdrag att verka för kommuners, landstings och regioners

¹ Med kvotflyktingar menas de flyktingar som befinner sig under UNHCR:s beskydd och vidarebosätts till Sverige (Migrationsverket f).

förutsättningar att mottaga och integrera flyktingar (SKL a). Länsstyrelserna i sin tur anvisar inga nyanlända men tar fram beslutsunderlag till kommuntalet, det vill säga fördelning av nyanlända till kommunerna i länet. I detta beslutsunderlag tar de även med kriterier som inte omfattas av lagen, till exempel kommunernas möjlighet att tillhandahålla bostäder. De ska även medverka till att det finns beredning i kommunerna, stötta deras verksamheter samt främja regional samverkan. Slutligen är det regeringen som beslutar om fördelningen till län och kommuner, det vill säga länstal och kommunal (Migrationsverket d, Regeringen b).

1.3.1.2. Bosättningslagens följder

Under 2016 införde regeringen flera åtgärder för att underlätta implementeringen av lagen, bland annat i form av statliga bidrag och det så kallade bostadspolitiska paketet för att öka bostadsbyggandet (Regeringen b). I november 2016 presenterade regeringen ytterligare åtgärder för att underlätta för kommunerna att ta emot nyanlända efter att det stått tydligt att det visat sig vara en utmaning för dem att klara anvisningarna. Åtgärderna som presenterades i november bestod av att förlänga tiden från anvisningsbeslut till mottagande till som längst fyra månader istället för två, dock endast gällande anvisningsbeslut som tagits 2016, samt sänkta länstal för 2017 utifrån Migrationsverkets prognos.

Under pressträffen som hölls tydliggjordes det även att sanktioner kan komma att införas mot kommuner som inte följer lagen (Regeringen c). Under månaderna som följde efter att bosättningslagen trädde i kraft var medierapporteringen och opinionen stor. Bland annat meddelar Täby kommun, Ekerö kommun samt Varberg kommun berörda myndigheter under oktober och november att de inte kan ta emot fler anvisade och SKL varnar i samband med det att fler kommuner kan komma att göra detsamma (By 2016). Kort därefter ber de skånska kommunerna om respit i mottagandet (Magnusson 2016). Samtliga kommuners krav avvisas av Migrationsverket. Den mest förekommande orsaken till kommuners svårigheter som uppges av media, kommunpolitiker och myndigheter är bostadsbristen (TT 2016).

1.3.2 Kommunalt självstyre och implementering av nationella beslut

Det kommunala självstyret finns formulerat i regeringsformen (1974:152) och innebär att alla kommuner sköter kommunala intressen vilka beslutas om av lokala folkvalda församlingar. Kommunerna styrs dock av kommunallagen (1991:900) samt av andra lagar som bland annat socialtjänstlagen, skollagen och nu även bosättningslagen. Dessa lagar och beslut har fattats på nationell nivå och det ligger i kommunernas uppdrag att implementera dessa så länge de inte inskränker det kommunala självstyret "utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den" (RF 1974:152). Implementeringens yttersta ansvar ligger hos kommunpolitikerna men sköts av tjänstemän (SKL b).

Med avseende på bosättningslagen innebär det att de kommunala tjänstemännen lokalt ska implementera det beslut som togs på regional nivå. Hur varje kommun gör och organiserar det internt skiljer sig dock och är till stor del upp till kommunerna själva; i somliga kommuner går till exempel bosättningen av nyanlända under socialnämndens ansvar och i andra under arbetsnämndens. Denna frihet ingår i det kommunala självstyret (Lundquist 1992, s. 121f.).

1.4 Metod

1.4.1 Forskningsdesign

Studien är en kvalitativ fallstudie där förvaltningen i fem svenska kommuner studeras med fokus på hur de implementerat bosättningslagen och vilka förutsättningar de haft. Kommunerna presenteras och analyseras enhetligt utifrån vald teori och ställs således inte mot varandra i en jämförande struktur, utan slutsatser dras utifrån den samlade information materialet förser oss med. De kommunala förvaltningarna kommer som regel att refereras till direkt. I de fall så inte görs avses samtliga kommunala förvaltningar som varit en del av studien.

Utifrån studiens syfte är en kvalitativ studie det bäst lämpade metodologiska valet då studien består av få fall som saknar likvärdiga och mätbara variabler samt kan förstås bäst med hjälp av djupare analyser (Esaiasson et al. 2012).

De fem kommuner som studeras är:

- Hörby kommun
- Staffanstorps kommun
- Trelleborg kommun
- Svedala kommun
- Höör kommun

På det empiriska material som är fokus för analys appliceras befintlig teori inom implementeringsforskning med syftet att förstå och förklara. Således har studien teorikonsumerande ambitioner. Den huvudsakliga teori som utgör vårt analysverktyg är formulerad av Lennart Lundquist (1992) i boken *Förvaltning, stat och samhälle*, vars innehåll presenteras i kommande kapitel. Valet av teori är motiverat utifrån dess generella form och etablerade roll inom implementeringsforskning, den är väl beprövad på liknande studier och kan därmed anses legitim, samt är relevant utifrån vårt syfte och ger därmed goda förutsättningar för analys. Den är omfattande i form av att den lämpar sig såväl för relevanta definitioner som för analys ur flera perspektiv, vilka presenteras nedan.

Lundquists implementeringsteori kompletteras med forskning om integration som täcker det vi under materialinsamlingen upplevt att Lundquist saknar i sin teori. Forskningen utgörs av studier utförda av Martin Qvist.

1.4.2 Material

Det empiriska material som ligger till grund för studien består dels av primärkällor i form av offentliga handlingar och samtalsintervjuer, och dels av sekundärkällor i form av statistik och media. Fokus för analysen är intervjuerna som utgör det huvudsakliga materialet. Offentliga handlingar, statistik och media används för att sätta studien i kontext.

I valet av sekundärmaterial utgår vi från främst från statliga källor då de anses trovärdiga av sin natur, samt erkänd svenska media, bland annat Svenska Dagbladet, Dagens Nyheter och Sveriges Radio. Då ursprungskällan finns att tillgå, till exempel offentliga handlingar eller då vi hänvisar till Migrationsverkets egen statistik, är ambitionen att alltid utgå från den framför andrahandskällor.

1.4.2.1. Intervjuer

Samtalsintervjuerna genomförs med ett strategiskt urval av tjänstemän i studiens kommuner. Totalt hålls en intervju per kommun. Intervjupersonernas yrkestitlar är integrationskoordinator, integrationssamordnare eller etableringskoordinator, och samtliga anges av kommunerna som de främsta kontaktpersonerna inom integrationsfrågor.

Intervjun genomförs utifrån en intervjuguide (se Bilaga 1). De frågor som ingår i intervjuguiden är formulerade utifrån den huvudsakliga teorin samt med syftet att vara så pass öppna att de skapar goda förutsättningar för spontana svar. Detta för att inte endast återge det som kommunala styrdokument skulle kunna ha försett oss med.

1.4.3 Avgränsningar

En del avgränsningar och strategiska val har gjorts av såväl praktiska som metodologiska skäl vilka kommer att motiveras i detta avsnitt.

Utifrån tidsbegränsning, författarnas hemort och studiens omfattning har ett strategiskt urval av kommuner i Skåne gjorts vilket resulterat i de fem som ingår i studien. Att studera skånska kommuner i förhållande till bosättningslagen är dock särskilt intressant då de, tillsammans med kommuner i Stockholms län och Södermanlands län, klarat sig sämre i förhållande till övriga län med att uppfylla sin kvot av anvisade nyanlända enligt bosättningslagen (Garcia 2016). Det strategiska urvalet har gjorts utifrån en eftersträvad variation bland kommunerna: de varierar i uppnått resultat från 31 % till 83 % inflyttade anvisningar fram till och med vecka 43 2016, de har valt olika åtgärder i sin implementering samt har

olika demografi (se Bilaga 2). Denna variation eftersträvas för att få olika perspektiv på implementeringen av bosättningslagen. Även andra kommuner hade varit potentiella val men av de vi ansåg lämpliga är det dessa fem som var tillgängliga.

I samtliga kommuner hålls en intervju med en eller flera tjänstemän. Antalet intervjuer är delvis av praktiska skäl men vi anser också att detta ger oss ett tillräckligt underlag utifrån det material vi söker. Då vi är intresserade av implementeringen är just tjänstemän relevant framför politiker och vi utgår i urvalet från centralitetsprincipen där de mest relevanta källorna är de som är centralt placerade, vilket de valda intervjupersonerna bör anses vara (Esaiasson et al. 2012, s. 258f). Vår bedömning är att det är tjänstemännen som kan bidra med mest relevanta insikter om implementeringen av bosättningslagen, då det är dessa som främst arbetar rent praktiskt med det.

Slutligen värt att anmärka är att studien fokuserar på inflyttning av nyanlända i strikt bemärkelse och inte integration i den vidare definitionen då det är bosättningslagen som är utgångspunkten.

2 Teori

I detta kapitel presenteras den teoretiska utgångspunkt som används i studien för att analysera kommunernas implementering av bosättningslagen på tjänstemannanivå. Den utgörs främst av Lundquists implementeringsteori, bestående av tre perspektiv, vilken presenteras i boken *Förvaltning, stat och samhälle* (1992). Lundquists olika perspektiv kompletteras inom deras ramar med forskning om integration med fokus på samverkan. Den utgörs av Qvists avhandling *Styrning av lokala integrationsprogram: Institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet* (2012) och rapport *Hur kan samverkan utvecklas för effektivare integrationsinsatser?* (2013). Qvists forskning lyfter fram den svenska integrationen som sektoröverskridande samt vikten av samverkan för en framgångsrik integration och etablering av nyanlända.

2.1 Lundquists implementeringsteori

Implementeringsprocessen som Lundquist teori berör syftar till den process där politiska beslut, i detta fall tagna på nationell nivå, ska implementeras av tjänstemän, i detta fall på kommunal nivå. För denna process finns en idealbild av hur relationen mellan beslut och utfall bör se ut: besluten ska implementeras i en obruten linje där utfallet blir så som beslutsfattarna ämnade när de tog beslutet (Lundquist 1992, s. 72). I de fall som avvikelser från denna idealbild sker har Lundquist (1992, s. 73) i sin forskning identifierat tre orsaker:

Dels kan styrningen (lagtexten) vara oprecis eller oklar så att aktören inte förstår exakt vad som önskas, dels är det möjligt att han inte kan eller vill följa styrningen.

En viktig del av implementeringsprocessen är den så kallade förvaltningsstyrningen. I korthet innebär det att politiker överför sina beslut på förvaltningen, och sedan förutsätter att den utgår från dessa i implementeringen (Lundquist 1992, s. 78).

Sammanfattningsvis tar Lundquists implementeringsteori således avstamp i förvaltningens egenskap att förstå, att kunna och att vilja implementera politiska beslut. Detta kan även beskrivas som att idealbilden nås när förvaltningen både förstår, kan och vill följa styrningen, samt att avvikelser sker när brister finns i en eller flera av dessa egenskaper. Nedan beskrivs dessa tre egenskaper närmare var för sig och kompletteras även av Qvists forskning om integration och samverkan.

2.1.1 Förstå

Centralt för förvaltningens förutsättningar att kunna implementera en lag är dels en förståelse för lagtexten som sådan, och dels en förståelse för vad som förväntas av förvaltningen samt vilka medel som står till dennes förfogande. Likaså kan förvaltningen behöva stöd i form av information och utbildning för att förebygga att, och åtgärda om, förståelsen brister (Lundquist 1992, s. 76). Även Qvist (2012, 2013) påtalar hur spridning av information blir viktigt i samverkan som rör många aktörer för att etablera tydliga ansvarsfördelningar, tydliggöra vad förväntas av den egna förvaltningen samt vilka andra aktörer man behöver samverka med.

2010 års etableringsreform har infört en ny struktur i en samverkan som tidigare enbart varit horisontell. Den horisontella strukturen är byggd på ömsesidighet och jämlikhet, och grundades bland annat på det förhandlingssystem som fanns innan bosättningslagen. Den nya strukturen innebär dock en vertikal "beställare-utförare-relation" som är mer formaliserad. Kombinationen av dessa strukturer, då den ena inte ersatt den andra, har i sin tur skapat komplexa relationer som stärks ytterligare ju fler aktörer som är inblandade. Således fortsätter alltså samverkan, överenskommelser, förhandling och dialog att vara viktiga beståndsdelar i det lokala integrationsarbetet (Qvist 2012, s. 4f, 2013, s. 22f).

Utifrån Lundquists ramar kan det förstås som att dessa komplexa relationer påverkar aktörers förmåga att förstå till exempel vad som förväntas av dem, hur dialogen ska hållas och var gränsdragningarna mellan de olika aktörerna finns. Är förståelsen för varandras ansvarsområden och åtaganden hög underlättar det samtliga aktörers arbete, medan om förståelsen är låg skapar det både formella och informella hinder.

Frågor som blir relevanta att ställa sig utifrån egenskapen att förstå ett beslut blir följaktligen: Har tjänstemännen förstått innebörden av lagen och vad som önskas av dem? Hur tolkar de lagtexten? Hur påverkar övriga aktörer förvaltningens förståelse av vad som förväntas av dem?

2.1.2 Kunna

Egenskapen att kunna innebär att förvaltningen har den kapacitet som är nödvändig för att kunna verkställa beslut. Exempel på kapaciteter är inflytande, kunskap och handlingsförmåga (Lundquist, 1992, s. 76). När den kommunala förvaltningen står inför en situation där den inte kan verkställa ett beslut kan staten tillföra resurser för att möjliggöra verkställandet. Resurser kan i detta fall vara materiella såväl som legitimerande resurser eller information (Lundquist 1992, s. 76).

En typ av förvaltningsstyrning som Lundquist tar upp är så kallad anslagsstyrning. Detta är en indirekt styrningsform i vilken riksdagen tilldelar förvaltningen de anslag som den behöver för att kunna implementera den direkta styrningen. Anslagsstyrningen kan vara specifik eller generell (Lundquist 1992, s. 80). Då förvaltningens möjligheter att verkställa ett beslut inte sällan är

avhängande av vilka resurser den har till sitt förfogande så kan anslagsstyrningen spela en viktig roll. I fallet med bosättningslagen kan det röra sig om ekonomisk ersättning till kommunerna, exempelvis i form av bidrag för att öka bostadsbyggandet, något som också nämns i regeringens proposition (2015/16:54, s.17).

Då all implementering är resurskrävande är inte sällan förvaltningens resurser avgörande för huruvida den kan verkställa politiska beslut eller inte. Relevanta frågeställningar rörandes förvaltningens förmåga att kunna verkställa beslut blir således frågor rörandes resurser. Räcker kommunernas resurser till för att implementera bosättningslagen? Vilka resurser saknas? Vilka resurser hade behövts?

Qvist pekar på hur nya styrformer, där nätverksstyrning blir är vanligare, påverkar hur politiska beslut implementeras på lokal nivå. Genom att se till aktörerna kan styrning ses som ett faktiskt handlande, och inte bara en struktur (Qvist 2013, 45f.). Samverkan mellan aktörer innebär inte att en strikt uppdelning görs mellan privat och offentligt, utan även samverkan mellan statliga myndigheter och kommunala förvaltningar. Kommunerna är i sitt arbete med att implementera bosättningslagen beroende av samverkan med statliga myndigheter. Detta kan ses som något positivt när olika aktörer bidrar med expertis inom sitt område, men det kan även innebära att kommunerna hindras i sin implementering genom dåligt fungerande samverkan med övriga aktörer.

2.1.3 Vilja

Slutligen påverkas implementeringsprocessen av förvaltningens egenskap att vilja verkställa ett beslut, vilket även är den egenskap som är mest problematisk om den brister. Vid brister i förvaltningens egenskaper att förstå och att kunna är problemen lättare att identifiera och det finns åtgärder som beslutsfattarna kan vidta, som att upplysa och bidra med resurser. Vid brister i vilja kan åtgärder dock innebära motsatt effekt. I det fallet måste beslutsfattaren utöva sin auktoritet mot förvaltningen, vars ovilja kan ha oklara och olika motiv, genom att ändra den generella styrningen. Det kan i sin tur påverka de som faktiskt har viljan att verkställa beslutet i en negativ riktning och skapa tvivel även hos dessa (Lundquist 1992, s. 76f).

I bosättningslagens fall innebär en brist i denna egenskap att förvaltningen på kommunal nivå saknar viljan att ta emot de nyanlända, att tillhandahålla bostäder som behövs, till exempel genom att bygga nytt, eller att bosättningslagen i sig inte är önskvärd och inställningen gentemot den således är negativ i grunden. Det kan även gälla kommunpolitikerna eller andra aktörer som i det fallet kan försvåra för tjänstemännen. Relevanta frågor om viljan att implementera berör främst inställningen till bosättningslagen och är av något känsligare karaktär. Varför saknas viljan? Hur kan inställningen till nyanlända eller bosättningslagen förändras?

Även Qvist (2012, s. 10f.) lyfter vilja som en essentiell del av integrationen och förklarar i sin avhandling hur samtliga aktörer i samhället måste "dra åt

samma håll” för att uppnå de avsedda utfallen vid nationella politiska beslut samt att samverkanslösningar varit en central ambition under många decennier. Resultatet av det har dock varierat och bristen på samverkan har beskrivits som ett av de största problemen inom integration.

3 Resultat

I detta kapitel presenteras resultatet från det insamlade materialet och analyseras utifrån det valda analysverktyget, Lundquist implementeringsteori. Analysen kompletteras med Qvists forskning om integration. De slutsatser som resultatet förser oss med presenteras i kommande kapitel.

3.1 Förstå

Alltså lagen är ju inte svår, den är väldigt kort och enkel och den säger inte så jättemycket. (Intervju 3)

Ingen av kommunerna tar upp att lagen i sig är komplicerad och en tjänsteman hävdar som ovan att den snarare är lätt att förstå (Intervju 3). Däremot fortsätter samma tjänsteman med att säga att då lagen lämnar utrymme för tolkning så finns det ett stort handlingsutrymme hos förvaltningen. Det skulle kunna tänkas ställa än högre krav på en fungerande samverkan med övriga aktörer för att bibehålla en tydlig förståelse för varandras organisationer.

Fyra av fem kommuner tar upp Länsstyrelsen som den främsta källan för information (Intervju 1, 3, 4, 5). Enligt dessa så har Länsstyrelsen löpande försett dem med information och de första månaderna även samordnat telefonkonferenser med andra involverade aktörer, såsom andra kommuner, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. En av kommunerna menar att informationen var bra initialt, men att man hade velat ha kontinuerligt stöd under en längre tid (Intervju 3). Tjänstemännen från en annan av kommunerna har uppfattningen att Länsstyrelsens information främst har riktats mot chefsnivå (Intervju 2).

Samtliga tjänstemän uppger att information om andra aktörer har varit bristfällig i många avseenden, varav en nämner att det har funnits otydligheter under hösten 2016 rörande att Migrationsverket tar över alla anvisningar från och med 2017 (Intervju 4). En annan nämner även Migrationsverket specifikt och menar att man upplever en avsaknad av en nationell strategi inom denna myndighet och att de lokala kontoren agerar olika (Intervju 2). Att förvaltningen upplever att det inte finns en tydlig enhetlighet i en aktörs arbete kan tänkas skapa utmaningar i förmågan att förstå varandra och därmed skapa bra förutsättningar för samverkan.

En annan aspekt som två tjänstemän lyfter som knyter an till förmågan att förstå bosättningslagen är att politiker och tjänstemän initialt inte tog lagförslaget "på allvar", antingen inom den egna kommunen eller i största allmänhet (Intervju 3, 5). En av dem tror att kommuner trodde att de "kunde komma undan" lagen och

båda tjänstemännen spekulerar kring att lagen saknar sanktioner. I detta fall blir konsekvenserna av att inte förstå vad som förväntas av ett beslut tydlig, då den som upplevde detta i sin egen kommun även berättar att det tog tid för implementeringen att komma igång.

En tredje tjänsteman upplever att viljan har funnits från förvaltningens håll men att man har fått "bedriva lobbying" för att få politiker och fastighetsägare att förstå "att de [de tilldelade nyanlända] kommer", en uppfattning som även framhäver vikten av samverkan inom kommunen:

I början så hade vi inte så mycket kontakt med politiken, utan nu har vi börjat för ett par månader sedan med att vi har strategimöte kanske en gång i månaden med politiken. Så nu har vi lite bättre inblick i hur de ser på det. [...] Nu känns det som bollen rullar lite snabbare. [...] Jag tror det handlar liksom om strukturer, att skapa den kommunikationen och så (Intervju 2)

Utifrån förvaltningens egenskap att förstå blir det således inte lagtexten i sig, enligt Lundquists traditionella definition, som främst blir intressant då ingen tjänsteman upplever det som ett problem att förstå denna. Istället handlar det snarare om förmågan att i vissa kommuner förstå vad som förväntas av den egna förvaltningen och även att förstå andra aktörers åtaganden. Detta knyter väl an till Qvists forskning om samverkan inom integration, där tydlig kommunikation ses som ett viktigt krav för en fungerande samverkan mellan olika aktörer.

3.2 Kunna

Problemet är att det finns en bostadsbrist. Problemet är inte att det är 99 personer som ska komma. Det är bostäderna som är problemet, att det inte finns bostäder åt unga och studenter heller. (Intervju 2)

Att bostäder är en avgörande faktor när de anvisade ska bosättas i kommuner bekräftas av samtliga intervjuade tjänstemän. Dock lyfter även alla att det inte är en ny utmaning utan bostadsbristen är ständigt närvarande oavsett om det gäller nyanlända eller etablerade medborgare. På frågan om kommunens kommunal är rimliga svarar samtliga ja, men att det som saknas är bostäder. En tjänsteman lyfter det i förhållande till nybyggen och menar att även om de bygger nytt så är dem bostäderna för dyra för att möjliggöra bosättning av nyanlända i dem, men tog även upp att det skulle kunna påverka i andra änden och leda till att etablerade medborgare flyttar och därmed frigör billigare hyresrätter (Intervju 1).

Då nybyggnation av bostäder är en lång process är det snarare de förutsättningarna på bostadsmarknaden som förvaltningarna idag jobbar efter som är aktuella, det vill säga hur kommunerna anskaffar boenden i en rådande bostadsbrist. Kommunerna har använt olika strategier för detta med varierande resultat, från samarbeten med fastighetsbolag och privatpersoner till mer alternativa bostadslösningar som gemensamhetsboenden och omgjorda lokaler.

Fyra kommuner har gemensamhetsboenden för nyanlända medan en kommun aktivt har valt att inte använda sig av det med hänvisning till att de eftersträvar hållbara och mer permanenta boendelösningar (Intervju 1, 2, 3, 4, 5). Det är även den kommun av de intervjuade som i november 2016 har klarat minst antal anvisningar (se Bilaga 2). De har dock börjat se över gemensamhetsboende som en möjlighet för att bättre klara bosättningen (Intervju 2). Tre av kommunerna ser över eller redan använder kommunens befintliga lokaler för att försöka skapa nya boendemöjligheter (Intervju 1, 2, 3,).

En av förvaltningarna har lagt fram förslag till kommunpolitikerna på än mer tillfälliga lösningar som paviljonger och villavagnar vilka dock har avslagits av ekonomiska skäl. Tjänstemannen menar att "hade vi fått dom lösningar vi föreslagit, då hade vi varit mer i takt, nu är vi inte i takt", åsyftandes paviljongerna och villavagnarna (Intervju 1). I en annan kommun har de börjat titta på modulbostäder som alternativ, men i det fallet har kommunen delegerat ansvaret till det kommunala fastighetsbolaget (Intervju 2).

I flera av kommunerna som arbetar med alternativa lösningar så är förutom att anskaffa dem även befintliga regelverk och lagar en utmaning. Plan- och bygglov och regelverk överlag lyfts av fyra tjänstemän varav tre påpekar regelverken rörande brandsäkerhet som en stor utmaning då det skapar hinder för främst gemensamhetsboenden samt när man ska omstrukturera en stor lokal till flera lägenheter (Intervju 2, 3, 5). Regelverken för brandsäkerhet reglerar vilka lokaler som är passande att bli boenden samt hur många personer som kan bo i en bostad eller lokal. Besluten kring det tas av den lokala brandmyndigheten och av de två kommuner som nämner dessa är samarbetet bra, men en tjänsteman menar på att mycket handlar om deras tolkning, vilket kan skilja sig från brandmyndigheter i andra kommuner (Intervju 5). En tjänsteman tar även upp hur man blir hindrad från att få bostadsersättning om man är inneboende, som ett exempel på hur regelverk försvårar anskaffningen av bostäder (Intervju 1).

De mer vanliga boenden som används är hyreslägenheter vilka anskaffas på olika vis, men alla kommuner samarbetar med det kommunala fastighetsbolaget varav ingen har invändningar på samarbetet. Hur stor del av lägenheterna som anskaffas via allmännyttan skiljer sig dock. I en kommun är samarbetet nytt sedan augusti och de får idag var fjärde lägenhet som blir ledig. Tjänstemannen säger att efter samarbetet inletts har bosättningen gått märkbart bättre än de första månaderna (Intervju 3).

Några kommuner för dialog med privata fastighetsbolag men då med generellt sett sämre resultat eller inga resultat, och ingen av kommunerna lyfter de privata fastighetsbolagen som en viktig aktör i bosättningen, i och med utfallet. En kommun har inte alls initierat sådana samarbeten (Intervju 4). Rörande samverkan med privatpersoner så har samtliga kommuner gått ut med information att de söker boenden från privatpersoner, varav en till synes lagt mer fokus på det. Den förvaltningen har initierat ett projekt finansierat med ett statligt bidrag i syftet att anskaffa bostäder från privatpersoner (Intervju 2).

Sammanfattningsvis kan man utifrån förvaltningarnas egenskap att kunna implementera bosättningslagen identifiera bostadsbristen i stort som främsta utmaning. Då nybyggnation är tidskrävande blir de omkringliggande

förutsättningarna i form av regelverk och politiska beslut desto mer intressant då de påverkar förvaltningens förmåga att kunna anskaffa boenden utifrån rådande situation. Utöver regelverkens praktiska karaktär spelar samverkan med kommunpolitiker, brandmyndigheter och fastighetsbolag en betydande roll: förvaltningen är beroende av politiska beslut angående till exempel budget och alternativa boenden, brandmyndigheternas avgöranden vid besiktning av möjliga boenden samt av fastighetsbolagens möjlighet att kunna erbjuda boenden. Således påverkas förvaltningen av både resurser i form av faktiska bostäder, kringliggande förutsättningar som påverkar förvaltningens kapacitet samt samverkan med andra aktörer och i sin tur deras kapacitet.

Övriga kapaciteter såsom ekonomiska resurser, personal och handlingsutrymme påverkar också förvaltningens förmåga att kunna. Staten förser kommunerna med ekonomiska resurser, statliga bidrag och ersättningar, vilka under 2016 uppgår till totalt 1,85 miljarder och ska stötta implementeringen av bostättningslagen (Regeringen a). Ingen av kommunerna lyfter specifikt att ekonomiska resurser i sig är ett problem, dock är samtliga kommentarer om ekonomi kopplat till förmågan att anskaffa bostäder. En tjänsteman konstaterar att det alltid kan underlätta och en annan att det skulle behövas mer resurser då det är en helt ofinansierad verksamhet att bosätta nyanlända men specificerar inte hur det skulle hjälpa dem (Intervju 2, 3). En av dessa har även kunnat möjliggöra ett projekt som riktar sig till att söka bostäder hos privatpersoner, som tidigare nämnts, med hjälp av medel från Länsstyrelsen (Intervju 2). Slutligen lyfter dock en tjänsteman att en stor ekonomisk utmaning är att staten inte betalar ut ersättningar i tid:

Alla som tagit emot mycket ligger på en likviditetskris nu nästan, de flesta får ju inte våra pengar i tid. Det gör ju att det bli ju svårt att låna om man vill bygga eller så. [...] Alltså det är en sak som jag tycker bromsar kommunernas utveckling, vi ligger ute med oerhört mycket pengar. (Intervju 5)

Ekonomiska resurser framhävs alltså inte som en avgörande faktor där mer resurser skulle innebära en enklare implementering eller som en lösning på kommunernas utmaningar. Däremot går det givetvis inte att frånga det faktum att kommunen är beroende av de ekonomiska medel de redan besitter då övriga resurser behöver bekostas, som till exempel personal och omorganiseringar.

Förvaltningarna har gemensamt att de har omorganiserats internt med hänsyn till bostättningslagen och samtliga intervjuade tjänstemän har suttit mindre än 2 år på sina nuvarande poster då dessa är nya i organisationen. Deras arbetsuppgifter är, om de än varierar något mellan tjänstemännen, specifikt anpassade efter de utmaningar kommunerna ställts inför i och med bostättningslagen. Det kan tolkas utifrån Lundquist definition att kunna ur kunskapsperspektivet att samtliga kommunerna har vidtagit åtgärder för att förebygga alternativt åtgärda brister. I två av kommunerna har tjänstemännen specifikt tillfrågats för deras tidigare kompetenser.

Så skulle de ha någon som skulle jobba lite mer med att leda, hade lite mer ledarskap. Så jag blev faktiskt uppringd på grund av att jag hade jobbat innan i ett friskoleföretag inom ledningen [...] då fick jag förfrågan om en projektjänst att jobba med integration i Höör i sex månader. (Intervju 5)

Det som skiljer förvaltningarna åt är när omorganiseringen gjorts samt hur stort handlingsutrymme och inflytande tjänstemännen har, vilket är ytterligare en del i förmågan att kunna som lyfts i Lundquists teori. Två tjänstemän uttrycker det som följande:

Jag har ju inte beslutsfattningsmandat [...] men när det gäller att initiera goda idéer för integration så har jag ju ganska fria ramar i att det är jag som lyfter fram och kan trycka på. (Intervju 4)

Jag känner att jag har oerhört stor befogenhet och mandat. Sedan är jag van att leda en verksamhet och driva, det kanske också gör att dem känner, "ja, men hon har pejl på läget". (Intervju 5)

En annan tjänsteman menar att de inte har ett speciellt stort handlingsutrymme utan allt måste integreras uppåt och att det skulle gå snabbare om det var större, samtidigt som de säger att inom vissa delar, till exempel bostadsbyggande, inte vill ha det då den kunskapen finns i andra delar av organisationen (Intervju 2).

Förmågan att själv påverka implementeringen skiljer sig således tjänstemännen emellan, även om de flesta uttrycker mer eller mindre handlingsutrymme, och såväl deras uppfattning om att ha handlingsutrymme. Intervjupersonerna framhäver inte själva handlingsutrymmet och inflytandet som en avgörande faktor men däremot kan det utifrån Lundquist teori tänkas få konsekvenser på implementeringen, utan att säga något generellt om huruvida det underlättar eller hindrar i detta fall. En tjänsteman säger dock att förvaltningen har ett handlingsutrymme som växt med tiden och tack vare att de efter ett politiskt beslut fick mandat att ställa sig på förstahandskontrakt har kunnat öka intresset hos privata fastighetsägare att hyra ut och därmed förbättrar förutsättningarna att kunna bosätta (Intervju 3).

I förvaltningens egenskap att kunna implementera bostättningslagen är det uppenbart att flera faktorer påverkar och därmed möjliggör hinder: förmågan att anskaffa boenden utifrån de bostäder som finns tillgängliga såväl som möjligheten att skapa alternativa lösningar vilket påverkas av både andra aktörer, kommunen och regelverk, samt förmågan att skapa en fungerande intern organisation med de resurser som krävs.

3.3 Vilja

Jag tror egentligen att viljan är A och O. Inställningen. (Intervju 5)

I samtliga kommuner finns uttryck för en stark vilja att implementera bosättningslagen från tjänstemannahåll. Kommunerna framhäver dock viljan på olika sätt. En kommun betonar att viljan har legat i att implementera lagen just på grund av att den utgör en juridiskt bindande förpliktelse (Intervju 4). Här betonas viljan främst utifrån regelefterlevnad och lojalitet mot högre instanser.

Ja, lagen är ju som den är, den är till för att följas. Och dem anvisningar vi får, det är ju så vi har jobbat hela tiden. (Intervju 4)

Tre kommuner uttrycker en i princip enhetlig vilja inom kommunen liknande den förstnämnda om att klara av det kommunal som de har fått tilldelat, men enbart en ytterligare av dem lyfter just regelefterlevnad (Intervju 1, 3, 5). Denna kommun är också den enda som poängterar att man har mött visst politiskt motstånd då några få politiker i ärenden har gjort återremitteringar som dragit ut på tiden. Till exempel en plan som rörde inköp av bostadsrätter och villor med syftet att underlätta bosättningen (Intervju 1). Det blir här tydligt att förvaltningen påverkas av kommunpolitikernas ovilja i att ta vissa beslut som skulle kunna ha underlättat för förvaltningen i implementeringen.

I en annan av dessa kommuner beskriver tjänstemannen även en stark vilja genom att hela den kommunala förvaltningen har engagerat sig i frågan och att kommundirektören har varit tydlig med att man skall klara av implementeringen och efterlevnaden av bosättningslagen. Tjänstemannen sticker ut med att uttrycka att de har varit så pass framgångsrika med att hitta boenden att de varit villiga att ta emot nyanlända som ingår i 2017 års kommunal redan under 2016. De har dock hindrats av Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i och med den omstrukturering som innebär att Migrationsverket tar över hela ansvaret för anvisningar från och med 2017. I denna kommun går det tydligt att skönja både en regelefterlevnad och ett engagemang som är enhetlig i hela organisationen. Det är även en av de kommuner som fram till och med november 2016 har klarat kommunalen bäst (se Bilaga 2). Tjänstemannen ifråga uttrycker följande:

Väldigt tydligt mandat fick jag i det här, att det här skall lösas. Det är inte den saken att man säger "vi gör så gott vi kan", [utan] det här "skall lösas". Och det var kommundirektören oerhört tydlig med mot alla [...] att "här är det ingen som sitter och lutar sig tillbaka utan här måste vi alla anstränga oss". Och så jobbar vi och fick fram bostäder till dem första som kom, för de kom ju, var det första april tror jag vi tog emot dem första. (Intervju 5)

Den femte kommunen skiljer sig från övriga och ger uttryck för ett annat perspektiv där de hittills arbetat utifrån en mer individinriktad linje med målet att hitta långsiktiga lösningar för den nyanlände så att denne kan integreras och bo kvar i boendet på lång sikt (Intervju 2). Kommunen har valt att prioritera

långsiktigt hållbara lösningar framför att strikt uppfylla det kommunal man har fått tilldelat. I praktiken har det inneburit att de medvetet undvikit gemensamhetsboenden. Det har förvisso inneburit att kommunalen inte nåtts, något som kommunen är medveten om, varför man överväger att överge denna princip som nämnt i tidigare avsnitt.

Förvaltningen påverkas inte bara av den interna viljan i kommunen, utan även andra aktörers vilja att samverka, vilken dock enbart går att identifiera utifrån tjänstemännens uppfattning om den. En tjänsteman säger att engagemanget är stort på alla nivåer, "och det är ju positivt", och syftar då även till andra aktörer än kommunen (Intervju 1). Andra uttrycker dock en sämre vilja, främst hos privata fastighetsbolag. Som nämnt i ovan avsnitt, 3.2 Kunna, påverkas förvaltningens förmåga att kunna bosätta nyanlända av både kommunala och privata fastighetsbolags resurser, det vill säga antal bostäder, men likväl även deras vilja att förse dem med dessa bostäder. Två tjänstemän uttrycker följande om samverkan med privata fastighetsbolag:

De privata är inte riktigt benägna att hyra ut [...] Finns nog en kultur här i byn att det är lite så. För när jag kom in så säger hon som jobbar som boendekoordinator, "alltså de är hopplösa, vi har kallat till möte men de kommer inte". (Intervju 5)

Jag kan tänka mig också att om man har en familj där båda föräldrarna har en heltidsanställning, och sedan så har man en nyanländ familj utan jobb, vem skulle man hyra ut till? Det är ganska logiskt att de tänker så. (Intervju 2)

Den senare tjänstemannen resonerar fortsättningsvis kring de privata fastighetsbolag som har valt att samarbeta med kommunen och tror att det handlar om att de känner ett slags samhällsansvar och "vill hjälpa till" (Intervju 2). Just när det gäller privata fastighetsbolag är det främst deras vilja som avgör förvaltningens förutsättning att anskaffa boenden från det hållet. När det gäller kommunala fastighetsbolag har samtliga kommuner samarbeten med dessa och förmågan att identifiera deras vilja är svårt.

Även förvaltningens egenskap att vilja implementera bostättningslagen är den egenskap som är svårast att identifiera och verkar som påvisat tolkas olika av tjänstemännen – för vissa är det endast en fråga om engagemang och viljan att hitta nya lösningar eller lösningar utifrån den "mänskliga faktorn", för andra är det en fråga om viljan att nå målen och klara kommunalet utifrån en juridisk aspekt och för vissa är det kombinerat. Det är till synes även enklare att tala om andras ovilja än om en egen. Möjligtvis går det att hänvisa till en lojalitet till den egna organisationen eller för att det är andra aktörers vilja som har starkast påverkan, vilket understryker vikten av samverkan även ur ett vilja-perspektiv. Sammanfattningsvis kan det konstateras att oavsett vilken slags vilja som dominerar är vilja drivande i förvaltningens arbete, både inom förvaltningen, från politisk håll och hos andra aktörer.

Slutligen går viljan att knyta an till sanktioner, eller snarare avsaknaden av sanktioner så som lagen är utformad under 2016. Som nämnt i avsnittet ovan, 3.1

Förstå, resonerar några tjänstemän om att oförmågan att förstå “allvaret” i lagen kan handla om att sanktioner inte finns. Ur ett vilja-perspektiv blir det dock relevant att diskutera eventuella konsekvenser av att det skulle införas sanktioner. Enligt Lundquists teori finns en risk att kommuner som innehar viljan kommer börja tvivla om sanktioner införs som en åtgärd för att påverka de kommuner som inte innehar viljan – om en kommun som vill men inte kan uppnå kommuntalen blir utsatta för sanktioner till följd av det kan viljan avta. Sanktioner kan således ha dubbla effekter.

4 Slutsats

Det är tydligt att förvaltningens förmåga att kunna anskaffa boenden är det som anges som det mest avgörande i implementeringen av bostättningslagen. Faktum är att samtliga intervjuade tjänstemän konstaterar att det råder bostadsbrist i kommunerna. Samtidigt har kommunerna varierande utfall; från en kommun som bosatt 31 % till en annan som bosatt 83 % av de anvisade till och med november 2016 (se Bilaga 2). Således går det att dra slutsatser kring att det finns andra förutsättningar än antalet tillgängliga bostäder som påverkar förvaltningen i implementeringen, både i form av utmaningar och framgångsfaktorer.

En av dessa är kringliggande lagar och regelverk som påverkar både förmågan att bygga nytt och att skapa boendemöjligheter utifrån de lokaler och bostäder som redan finns till kommunens förfogande. Dessa regelverk är inte anpassade till den rådande situationen som kommuner ställts inför i och med införandet av bostättningslagen, vilket försvårat för förvaltningen i deras arbete.

Kommunpolitiska beslut spelar också en stor roll i detta genom att till exempel förslag om alternativa boenden inte beviljas eller att beslut om större mandat till förvaltningen bifalles. Där politiker av olika skäl, ekonomiska eller politiska, hindrar lösningar som kräver beslut på politisk nivå förhindras förvaltningen i sitt utövande. Dock går det inte dra slutsatsen att större handlingsutrymme i de fallen hade hjälpt då fler delar inom kommunen behöver involveras i sådana lösningar. Överlag kan det dock tolkas som att handlingsutrymme inom rimliga ramar underlättar, men detta beror på såväl kommun som tjänstemännens egen uppfattning om det.

Viljan hos kommunerna är svår att identifiera men det är desto tydligare att oavsett hur den tar sig i uttryck blir det en drivkraft som påverkar övriga förutsättningar. Där förvaltningen vill men där politiker, om än ett fåtal, eller övriga aktörer som till exempel fastighetsbolagen, saknar vilja kommer förvaltningens arbete att försvåras eller förhålas.

Förståelsen för lagen har inte lyfts som ett problem hos förvaltningen. Däremot har i vissa fall de kommunala politikerna inte förstått det egna ansvaret som placerats på dem, och har därmed inte kunnat ge förvaltningen de förutsättningar som har krävts för att kunna implementera lagen från start. Det har medfört fördröjningar som möjligtvis hade kunnat undvikas. Slutsatsen blir således att förståelsen för politiska beslut måste återfinnas inte enbart hos den verkställande förvaltningen utan även hos den beslutsfattande delen av kommunen för att en framgångsrik implementering skall underlättas.

Slutligen är vikten av samverkan tydlig och den kan antingen försvåra eller underlätta i förvaltningens process, från att anskaffa en bostad till att ta emot de anvisade. Det lyfts i flera sammanhang och ur flera perspektiv som tillsammans täcker upp en stor del av förvaltningens implementering av bostättningslagen:

deras dialog med Länsstyrelsen, samarbeten med den lokala brandmyndigheten, relationen till kommunpolitiker, kommunikation med Arbetsförmedlingen och Migrationsverket i och med deras anvisningar samt samarbeten med fastighetsbolag och privatpersoner i anskaffandet av bostäder.

Ur ett samverkansperspektiv är det således enkelt att med materialet som grund dra slutsatsen att det underlättar för förvaltningen när samtliga aktörer förstår vad de ska göra, kan göra det och vill göra det. Ju fler av aktörerna som brister i en eller flera av dessa egenskaper, desto svårare blir det för förvaltningen att uppnå det kommunal som bosättningslagen anger. Det kan sammanfattas väl med att vi drar samma slutsats som Qvist (2012, 22f.), att alla aktörer måste "dra åt samma håll" för en framgångsrik integration.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inte går att svara entydigt på frågeställningen om varför implementeringsproblem har uppstått. Förvaltningens möjlighet att kunna anskaffa bostäder påverkas av kringliggande regelverk, kommunpolitik och samverkan med andra aktörer, som samtliga bidrar till förvaltningens förutsättningar i antingen en positiv eller negativ mening. Grunden till detta ligger i en vilja hos alla aktörer, och utan den viljan kommer förmågan att förstå, att kunna och att samverka också att brista, och därmed skapa implementeringsproblem.

4.1 Framtida forskning

I den här studien har vi valt att fokusera på tjänstemännen och att i huvudsak utgå från Lennart Lundquists implementeringsteori. Framtida forskning skulle kunna fördjupa sig i en utav de tre egenskaperna förstå, kunna och vilja för att vidareutveckla resonemangen kring de förutsättningar som studien visade fanns inom ramarna för de tre egenskaperna.

Att fördjupa sig i hur de kommunala förvaltningarna är organiserade internt skulle kunna tänkas fördjupa förståelsen för hur de har arbetat med bosättningen av nyanlända och hur det påverkar utfallet.

Ett återkommande tema som dök upp i samtliga av intervjuerna under arbetets gång var vikten av samverkan mellan olika aktörer. Framtida forskning skulle kunna utgå ifrån ett perspektiv där man riktar in sig mer på samverkan, dess brister och möjligheter.

Vidare valde författarna i denna studie att fokusera på tjänstemän som arbetar med implementering av lagen. Framtida forskning skulle kunna närma sig implementeringsproblemen från ett annat håll, exempelvis genom att studera den instans som har föreslagit lagändringen och undersöka hur denne har resonerat kring bosättningslagen samt utfallet av den.

Tydligt är att kommunernas nya omständigheter inom integrationsområdet i och med bosättningslagen precis har börjat att studeras och att det kan dröja innan vi kan se dem verkliga effekterna av den. Det finns således många tänkbara perspektiv som kan behöva studeras i framtiden, såväl statsvetenskapliga som tvärvetenskapliga, varav ovan bara är några.

5 Referenser

Litteratur

Esaiasson, Peter – Mikael Giljam – Henrik Oscarsson – Lena Wängnerud, 2012.
Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad.
Stockholm: Norstedts juridik.

Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle.* Lund: Studentlitteratur AB.

Qvist, Martin, 2012. *Styrning av lokala integrationsprogram. Institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet.*
Diss. Linköping: Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Linköpings universitet.

Qvist, Martin, 2013. *Hur kan samverkan utvecklas för effektivare integrationsinsatser? Delrapport i utvärderingen av myndigheternas genomförande av etableringsreformen i Södermanlands län.* Linköping: ROMEOS (Institute for research on Migration, Ethnicity and Society), Linköpings universitet.

Offentliga handlingar

RF 1974:152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform.

SFS 1991:900 Kommunallag

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.

Hemsidor

Arbetsförmedlingen, Om etableringsuppdraget. [Elektronisk] Tillgänglig:

<https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om->

[Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda/Om-etableringsuppdraget.html](https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-)

Hämtdatum: 2016-12-29.

Migrationsverket a = Migrationsverkets hemsida, Asylsökande till Sverige 1984–1999. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871598171/1460036842301/Asyls%C3%B6kande+till+Sverige+1984-1999.pdf>. Hämtdatum: 2016-12-12.

Migrationsverket b = Migrationsverkets hemsida, Asylsökande till Sverige 2000–2015. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871598173/1460036885615/Asyls%C3%B6kande+till+Sverige+2000-2015.pdf>. Hämtdatum: 2016-12-12.

Migrationsverket c = Migrationsverkets hemsida, Olika former av boenden. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Fastighetsagare-och-uthyrare/Olika-former-av-boenden.html>. Hämtdatum 2016-12-09.

Migrationsverket d = Migrationsverkets hemsida, Olika myndigheters ansvar. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar/Olika-myndigheters-ansvar.html>. Hämtdatum: 2016-12-07.

Migrationsverket e = Migrationsverkets hemsida, Bosättningslagen. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Fokusomraden/Bosattningslagen.html>. Hämtdatum: 2016-12-07.

Migrationsverket f = Migrationsverkets hemsida, Den svenska flyktingkvoten. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Flyktingkvoten/Den-svenska-flyktingkvoten.html>. Hämtdatum: 2016-12-06.

Regeringen a = Regeringens hemsida, Regeringen beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-granskontroll-vid-inre-grans/>. Hämtdatum: 2012-12-05.

Regeringen b = Regeringens hemsida, Frågor och svar om lagen om mottagande av vissa nyanlända för bosättning (bosättningslagen). [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/artiklar/2016/02/fragor-och-svar-om-lagen-om-mottagande-av-vissa-nyanlanda-for-bosattning/>. Hämtdatum: 2016-12-06.

Regeringen c = Regeringens hemsida, Regeringen presenterar ytterligare åtgärder för att underlätta kommunernas mottagande av nyanlända. [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/11/regeringen-presenterar-ytterligare-atgarder-for-att-underlatta-kommunernas-mottagande-av-nyanlanda/>. Hämtdatum: 2016-12-07.

SCB = Statistiska centralbyråns hemsida, Folkmängd i riket, län och kommuner 30 september 2016 och befolkningsförändringar 1 januari–30 september 2016. [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals--och-halvarsstatistik--kommun-lan-och-riket/kvartal-13-2016/>. Hämtdatum: 2016-12-27.

SKL a = Sveriges Kommuner och Landstings hemsida, Om SKL. [Elektronisk] Tillgänglig:

<https://skl.se/tjanster/omskl.409.html>. Hämtdatum: 2016-12-07.

SKL b = Sveriges Kommuner och Landstings hemsida, Kommunalt självstyre. [Elektronisk] Tillgänglig:

<https://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltselfstyresastyrskommunenochlandstinget.380.html>. Hämtdatum: 2016-12-07.

SVT Static = SVT Static hemsida, Migrationsverkets statistik över kommunernas genomförda anvisningar. [Elektronisk] Tillgänglig:

[http://www.svtstatic.se/image-cms/svtse/1478360459/nyheter/article10961645.svt/BINARY/Migrationsverkets%20statistik%20%C3%B6ver%20kommunernas%20genomf%C3%B6rda%20anvisningar%20\(pdf\)](http://www.svtstatic.se/image-cms/svtse/1478360459/nyheter/article10961645.svt/BINARY/Migrationsverkets%20statistik%20%C3%B6ver%20kommunernas%20genomf%C3%B6rda%20anvisningar%20(pdf)). Hämtdatum: 2016-12-06.

Media

By, Ulrika, 2016. "Täby stänger dörren för nyanlända". *Dagens Nyheter*. Nyhetsartikel. 2016-11-15. [Elektronisk] <http://www.dn.se/sthlm/taby-stanger-dorren-for-nyanlanda/>. Hämtdatum: 2016-12-08.

Garcia, Ivan, 2016. "Kommuner klarar inte mottagandet – vill ha nytt sätt att räkna". *Sveriges Radio*. Nyhetsartikel. 2016-11-24. [Elektronisk] <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6570869>. Hämtdatum: 2016-12-09.

Lönnaeus, Olle, 2015. "Fördelningen är orimlig". *Sydsvenskan*. Nyhetsartikel. 2015-02-05. <http://www.sydsvenskan.se/2015-02-04/fordelningen-ar-orimlig>. Hämtdatum: 2016-12-12.

Magnusson, Erik, 2016. "Skåne ber om flyktingrespit – annars måste sovsalar tas i bruk till jul". *Sydsvenskan*. Nyhetsartikel. 2016-11-23. [Elektronisk] <http://www.sydsvenskan.se/2016-11-23/skane-ber-om-flyktingrespit-annars-maste-sovsalar-tas-i-bruk-till-jul>. Hämtdatum: 2016-12-21

TT, 2016. "Kommuner ska få hjälp – klarar inte asylmottagning". *Svenska Dagbladet*. Nyhetsartikel. 2016-11-30. [Elektronisk] <http://www.svd.se/lattnader-i-asylmottagning-pa-gang/om/svenskt-flyktingmottagande>. Hämtdatum: 2016-12-21

Intervjuer

Intervju 1 = Fredriksson, Göran. Integrationskoordinator i Hörby kommun. Intervju 15 december 2016.

Intervju 2 = Gniewotta, Tyler & Magnusson, Karin, 2016. Integrationssamordnare i Staffanstorps kommun. Intervju 13 december 2016.

Intervju 3 = Hansson, Viktoria, 2016. Etableringskoordinator i Trelleborg kommun. Intervju 15 december 2016.

Intervju 4 = Kjellson, Rebecka, 2016. Integrationskoordinator i Svedala kommun. Intervju 12 december 2016.

Intervju 5 = Persson, Gull-Britt, 2016. Integrationskoordinator i Höör kommun. Intervju 14 december 2016.

6 Bilagor

Bilaga 1: Intervjuguide

Inledning

Kan ni beskriva er övergripande arbetsroll?

Hur är mottagandet av nyanlända organiserat i er kommun?

Vad har ni tagit för åtgärder för att klara av kommuntalet?

Upplever ni att ert tilldelade kommunal är rimligt? Om nej, varför?

Implementering

Hur upplever ni informationen och stödet från statlig nivå med avseende på bosättningslagen?

I vilken utsträckning har ni utnyttjat statsbidraget? Om inte alls, varför?

Hur upplever ni kommunpolitikernas engagemang i bosättningsfrågan?

Har ni samarbeten med andra aktörer, t.ex. kommunala och privata bostadsbolag, ideella organisationer? Om ja, hur har dessa fungerat? Om nej, varför?

Har kommunen tillräckliga resurser i dagsläget för att klara implementeringen? Om nej, vilket ytterligare stöd hade ni önskat?

Hur har ni upplevt medborgarnas attityd mot åtgärderna?

Har medborgarna engagerat sig på egen hand? Om ja, hur?

Hur ser er prognos ut inför ert kommunal 2017?

Avslutande kommentar

Vad skulle ni se som det främsta implementeringsproblemet med avseende på bosättningslagen?

Har ni någonting att tillägga som vi inte tagit upp under vårt samtal?

Bilaga 2: Tabell över fem kommuner

Tabell över fem svenska kommuners invånarantal fram till och med 30 september 2016, kommunal för 2016 samt anvisade och inflyttade till och med vecka 43 2016.

Kommun	Invånarantal	Kommuntal	Anvisningar totalt	varav inflyttade anvisningar	Andel av totala antalet anvisningar som utgörs av inflyttade
Hörby kommun	15 223	51	28	12	43%
Höör kommun	16 171	53	40	33	83%
Staffanstorps kommun	23 485	99	78	24	31%
Svedala kommun	20 655	76	60	46	77%
Trelleborg kommun	43 778	118	103	55	53%

Källa: SCB, SVT Static