

Kommuners utmaningar med implementeringen av bosättningslagen

En kvalitativ studie om implementeringsprocessen i tre skånska
kommuner

David Aizi
Kenneth Mårtensson

Abstrakt

Bosättningslagen (2016:38) är en lag som trädde i kraft den 1/3 - 2016.

Avsikten med bosättningslagen är att alla kommuner ska vara med och ta ansvar för nyanlända asylsökande samt att se till att förbättra nyanländas möjligheter till etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Syftet med uppsatsen är att undersöka implementeringen av bosättningslagen på kommunal tjänstemannanivå. Detta gör vi genom att använda oss av Lundquist tre egenskaper hos tjänstemannen Förstår, Kan och Vill.

Vår slutsats är att utmaningen med implementeringen av bosättningslagen för kommuner är bostadsbristen samt de regelverk som försvårar för tjänstemännen när de behöver fatta snabba beslut. Framgångsfaktorn är samverkan mellan tjänstemän och politiker som stöttar processen med implementering av bosättningslagen, men även samverkan mellan förvaltningar och aktörer i kommunen.

Nyckelord: *Implementering, bosättningslagen, kommun, tjänstemän, politiker, samverkan*

Antal ord: 7102

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund Bosättningslagen.....	5
1.2 Begreppsförklaring.....	6
1.3 Syfte/frågeställning.....	7
1.4 Disposition.....	7
2. Metod	8
2.1 Material.....	9
2.2 Intervjupersoner.....	9
2.3 Intervju.....	10
2.3.1 Intervjuernas upplägg.....	10
2.4 Avgränsningar.....	11
3. Implementeringsteorin	12
3.1 Förstår.....	14
3.2 Kan.....	14
3.3 Vill.....	15
4. Hur sker styrningen av bosättningslagen	16
5. Resultat Förstå, Kan och Vill	18
5.1 Förstår.....	18
5.2 Kan.....	21
5.3 Vill.....	24
6. Slutdiskussion	27
7. källförteckning	30
8. Bilagor	34
8.1 Intervjuguide.....	34
8.2 Anvisade från Migrationsverket till kommunen.....	35
8.3 Befolkningsmängd i de tre kommuner utvalda för intervju.....	36

1. Inledning

Lag (2016:38) om mottagande av vissa asylsökande för bosättning, även kallad anvisningslagen eller bosättningslagen, infördes 1/3 - 2016. Orsaken till lagens uppkomst spåras till år 2015 då flyktingmottagandet ökade markant med en peak från augusti till och med december 2015 med 125 847 nyanlända flyktingar med en total på 162 877 personer för år 2015 (Migrationsverket 4).

Polisen, Migrationsverket och Myndigheten för samhällsskydd (MSB) påpekar att viktiga samhällsfunktioner som sjukhus och transporter utsätts för stora påfrestningar, men även att den allmänna ordningen och den inre säkerheten är hotad. Detta genom att polisen inte har någon möjlighet att identifiera riskpersoner och rekommenderar därmed införandet av inre gränskontroller. Den svenska regeringen inför från och med klockan 12.00 den 12/11 - 2015 en inre gränskontroll för att stävja det ökade flyktingmottagandet (Regeringen 3).

I och med att bosättningslagen (2016:38) träder i kraft 1/3 - 2016 sätts kommuner på prov med att tillgodose mottagandet av nyanlända asylsökande med uppehållstillstånd. Kommunerna får sextio dagar på sig efter anvisning från Migrationsverket att tillgodose mottagandet av nyanlända asylsökande med uppehållstillstånd (Regeringen 2). I media förs en debatt där Migrationsverket hänvisar till kommunernas skyldighet att följa anvisningarna enligt bosättningslagen samt tilldelningen av kommunal- de asylsökande med uppehållstillstånd som anvisats till kommunen. Migrationsverket meddelar år 2017 att vissa kommuner inte lyckats med 2016 års mottagande av nyanlända asylsökande och att kommunerna inte kan komma undan sitt ansvar att ta emot anvisade. I media hotar Migrationsverket att skicka anvisade trots att kommunen ej ordnat med boende (Svt.se). Härmed åsyftas asylsökande med uppehållstillstånd som anvisade samt anvisade asylsökande.

De tre kommuner Malmö, Trelleborg och Svedala som valts ut till denna uppsats får till en början en komplicerad start med anvisade från första dagen när bosättningslagen (2016:38) introducerades. På grund av anvisade asylsökande som hänvisades till kommunerna och de strama tidsramarna blev det initialt en utmaning för kommunerna att jobba fram processer och rutiner. Bristen på lediga lägenheter förenklade inte situationen för kommuner och dess tjänstemän som skulle implementera bosättningslagen (Intervju 1, 2, 3).

1.1 Bakgrund Bosättningslagen

I proposition 2015:16/54 föreslås en ny lag som innebär att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en anvisad för bosättning i kommunen. Den nya lagen, även kallad bosättningslagen (2016:38) träder i kraft den 1/3 - 2016 (Riksdagen 1). I uppsatsen åsyftas lag (2016:38) om mottagande av anvisad asylsökande med uppehållstillstånd som bosättningslagen.

Bosättningslagen omfattas av anvisade asylsökande som beviljats uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande och deras anhöriga (Migrationsverket 2). Även kvotflyktingar och ensamkommande barn som är kvotflyktingar omfattas av bosättningslagen.

Bosättningslagen omfattar inte ensamkommande barn som ej är kvotflyktingar eftersom de omfattas av en utökad anvisning som regleras i lagen om mottagande av asylsökande (Migrationsverket 6).

Hösten 2016 beslutar regeringen även om förordningarna (2016:39) om mottagande av vissa asylsökande för bosättning och förordning (2016:40) av anvisningar om fördelningar till kommuner. Där regleras mottagandet, kommunal, länstal och vem som är anvisande myndighet (Riksdagen 2 & 3).

I lagtexten 2016:38 och paragrafer 5,6 och 7 gällande anvisning till kommun.

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

6§ Den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om anvisningen enligt 5§

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

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till arbetsmarknadens förutsättningar i kommunen, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen enligt bosättningslagen. Anvisningar till kommunerna ska i första hand omfatta asylsökande som vistas i anläggningsboende i Migrationsverkets regi (ABO) och kvotflyktingar (regeringen 2). Enligt bosättningslagen är kommuner tvingade att följa bosättningslagen och har en tidsfrist

på 60 dagar att se till att ordna boende åt de anvisade. En del avbrutna anvisningar uppstår på grund av att kommunerna förlänger de sextio dagarna för de anvisade vilket leder till att en del av de anvisade väljer att ordna eget boende (EBO) i andra kommuner. Detta leder till att vissa kommuner inte uppnår sin kvot av anvisade. Enligt Migrationsverkets ska kommunerna täcka upp de avbrutna anvisningarna med nya anvisade tills de når upp till sitt kommunal (Migrationsverket 1).

Regeringen har genom paragraf 37 i ersättningsförordningen (2010:1122) även utlyst ekonomiska resurser för år 2017 för att underlätta etableringen och implementeringen av bosättningslagen (Länsstyrelsen 5). Dessa medel kan kommunerna söka genom Länsstyrelsen och syftet är att skapa beredskap och mottagningskapacitet, för samverkan mellan kommuner och även andra organ för att underlätta etablering för nyanlända i samhället (Länsstyrelsen 4).

Inga sanktioner är kopplade till bosättningslagen men Ylva Johansson, arbetsmarknads och etableringsminister uttalade dock sig i media att om kommunerna inte följer anvisningarna så ser hon möjligheter att införa sanktioner (Svd.se).

1.2 Begreppsförklaring

I detta avsnittet följer en förklaring gällande innebörden av EBO, ABO, kvotflyktingar, kommunal samt länstal.

EBO- innebär att den nyanlända ordnar eget boende åt sig eller sin familj.

ABO- innebär ett anläggningsboende i Migrationsverkets regi.

Kvotflyktingar - flyktingar som blivit utvald av UNHCR för att flytta till annat land.

Kommunal - det antal personer som anvisats till kommun.

Länstal - totalt antal personer som ska anvisas till länet

(Samtlig information om begreppsförklaring hämtad från Migrationsverket 3).

1.3 Syfte och frågeställning

På grund av den korta tidsaspekten från då förarbetet till lagen introducerades till att lagen trädde i kraft år 2016 gjorde att många kommuner inte hunnit ta fram processer och rutiner för hur kommunerna skulle arbeta med bosättningslagen (ubro.se).

Syftet med studien är att undersöka förutsättningar hos tre skånska kommuner för att lyckas med implementeringen av bosättningslagen på tjänstemannanivå. I detta fall gäller det bosättningslagen samt förordningarna (2016:39) / (2016:40). Bosättningslagen är en relativ ny omständighet för kommunerna. Forskningen av implementering av politiska beslut är väldokumenterat bland annat genom forskningen av Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavsky (1973) i boken implementation (1973). Därför är studien relevant och aktuell i ett fall av implementering av politiska beslut i sitt tidiga skede.

Frågeställning för studien är: vilka svårigheter uppstod för kommunerna vid implementering av bosättningslagen samt förordningarna (SFS.nr2016:39/SFS.nr2016:40)

Ytterligare en frågeställning som studien berör är vilka är framgångsfaktorer för en lyckad implementering av bosättningslagen.

1.4 Disposition

Uppsatsen disposition är uppdelad enligt följande: Kapitel ett inleds med en kortfattat beskrivning av uppkomsten av bosättningslagen, bakgrunden till bosättningslagen, syftet med uppsatsen samt vår frågeställning. I Kapitel två förklaras den metodologiska ansats som har valts samt motiveringen till valet. Här förklaras även valet av material, vilken typ av intervju metod som har valts och slutligen vilka avgränsningar vi har gjort i vår undersökning. Vidare beskriver och förklarar vi i kapitel tre Lennart Lundquist implementeringsteori samt de tre egenskaperna Förstår, Kan och Vill. Kapitel fyra diskuterar hur styrningen av bosättningslagen går till i de olika leden från länsstyrelsen till Migrationsverket och vidare till kommunerna. I Kapitel fem presenteras resultatet av intervjuerna med de tre skånska

kommuner som har valts där intervjufrågorna är utformade utifrån Lundquist tre egenskaper Förstår, Kan och Vill. Slutligen presenteras vår slutdiskussion kapitel sex.

2. Metod

Syftet med studien är att analysera ett fall utifrån en teori. Kvalitativ fallstudiedesign väljs för att studien har få fall, det vill säga tre kommuner i Skåne som saknar jämbördiga och mätbara variabler. I studien kommer de tre kommuner att tillsammans analyseras utifrån vald teori, men slutsatser dras utifrån samlat material och information utan att kommunerna jämförs med varandra.

Uppsatsens utgångspunkt tas ur ett perspektiv som grundar sig i Lundquist implementeringsteori där syftet är att klargöra implementeringsprocessen av bosättningslagen i tre skånska kommuner. Valet av dessa tre kommuner grundar sig dels i dess geografiska närhet av varandra, och dels av strategiska skäl då de har klarat implementeringen av anvisade på olika sätt. Vissa har varit mer framgångsrika än andra (lägst 81% och högsta 100% avklarade anvisningar). Ett strategiskt urval sker av kommunernas befolkningsstorlek där Malmö representerar en stor kommun, Trelleborg en mellanstor kommun och slutligen Svedala som är en liten kommun i förhållande till varandra.

Implementeringsteorin är formulerad av Lennart Lundquist (1992) i boken *Förvaltning, stat och samhälle*. Utifrån syftet med teorin anser vi att teorin ger analysen relevanta förutsättningar att förklara implementering av politiska beslut. Då vi väljer att använda oss av Lundquist (1992) tre egenskaper Förstår, Kan och Vill för att förstå implementeringen av bosättningslagen i kommunerna, blir det motiverat att använda sig av en kvalitativ metod. Valet av en kvalitativ metod grundar sig i att det ger oss en djupare förståelse när det gäller tjänstemännens syn på implementeringen av bosättningslagen. Genom den kvalitativa metodologiska ansatsen får vi en djupare analys av studien (Esaiasson et. al 2012). Lundquist implementeringsteori kompletteras med Stig Montins (2013) teori om samverkan inom kommunerna i boken *Moderna Kommuner*.

Enligt Alan Bryman (2012) är intervju det mest använda metod i kvalitativ forskning (Bryman 2012 s. 412). För validiteten i undersökningen samt dess tillförlitlighet kommer vi

att använda oss av Brymans (2012) metod av semistrukturerade intervjuer. Valet av semistrukturerade intervjuer grundar sig i att de ger tjänstemännen möjlighet till mer öppna svar och ger frågeställaren möjlighet att ställa fler spontana frågor under intervjun (Bryman 2012 s. 415).

Då studien syftar till att undersöka implementeringen av bosättningslagen blir således studien av teorikonsumerande natur där ett fall står i centrum. Genom att använda oss av implementeringsforskning är ambitionen att försöka förklara vad det var som hände i just detta fall (Esaiasson 2012 s. 41).

2.1 Material

Materialet som används är offentliga dokument från statliga myndigheter, nyhetsartiklarna syftar till att beskriva händelser och används således inte som fakta. Våra primärkällor är intervjuer av utvalda tjänstemän samt offentliga handlingar från Regeringens hemsida som vi anser är en trovärdig källa.

Sekundärkällor är statliga myndigheters webbsidor samt media där SVT Nyheter, Svenska Dagbladet, Dagens nyheter och lokalmedia ingår.

2.2 Intervjupersoner

Nedan följer de tre kommuner som vi har intervjuat:

Malmö (stor kommun), Trelleborg (medelstor kommun) och Svedala (liten kommun) (se bilaga 8.3).

Intervjuperson 1 - boendekoordinator i Svedala - 2017-12-18

Intervjuperson 2 - enhetschef för avdelningen boende och etablering i Malmö - 2017-12-19

Intervjuperson 3 - enhetschef för bosättningsprocessen och delprocess-insats i Trelleborg - 2017-12-22

2.3 Intervjuer

Syftet med intervjuer är att undersöka hur väl implementeringsprocessen av bosättningslagen lyckats i kommunerna samt att besvara de frågeställningar vi ämnar att ställa.

Tillvägagångssättet för intervjuernas strategi är att vi identifierat den person som ansvarar för anvisningarna samt etablering av anvisade nyanlända i kommunen. Som det nämnts tidigare i avsnitt två väljer vi att använda oss av semistrukturerade intervjuer som enligt Bryman (2012) är en metod som underlättar för frågeställaren att ställa öppna frågor och för tjänstemannen att ge öppna svar samt inte låsa in denne i formuleringar från kommunens policymall. Vidare menar Bryman (2012) att semistrukturerade intervjuer inte baserades på en “uppsättning rigida och i förväg bestämda frågor” utan de gav istället möjligheter till öppna och diskursiva intervjuer (Bryman 2012 s. 415). Intervjuerna kommer att ske genom en intervjuguide (se bilaga 8.1) där frågorna är utformade efter Lundquist tre egenskaper Förstår, Kan och Vill (Lundquist 1992 s. 73).

2.3.1 Intervjuerna upplägg

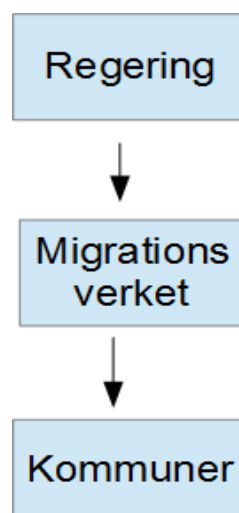
Intervjuerna spelades in och transkriberades för att återge samtalet så exakt som möjligt. Det hade varit svårt att enbart föra anteckningar under intervjun då det fanns en risk för att en stor del av samtalen med intervjuerna inte hade registrerats. Det hade även bidragit till en långdragen och obekväm intervju då det krävs pauser mellan frågeställningarna för att kunna hinna anteckna det som sägs (Bryman 2012 s. 428). Efter avklarade intervjuer påbörjades transkriberingen av samtalen där vi analyserade svaren utifrån Lundquist Förstår, Kan och Vill.

2.4 Avgränsningar

På grund av arbetets begränsade utrymme har vi valt att fokusera på år 2017. Till en början avsåg vi att använda oss av politik och ekonomi som en av frågeställningarna till kommunerna. Men på grund av den tidsrymd vi arbetar med och uppsatsens begränsningar anser vi att det inte finns utrymme att bearbeta all statistik som insamlats. Vi avgränsar oss till tre skånska kommuner som representerar en stor, medelstor och en liten kommun. Dessa tre skånska kommuner är följande: Malmö kommun, Svedala kommun och Trelleborg kommun. Det varierande urvalet av kommuner har skett av strategiska skäl vilket är kommunernas storlek samt variationen mellan de tre kommunerna som sträcker sig från 81% till 100% lyckade anvisningar fram till och med vecka 51 2017. I varje kommun intervjuas en person som har en central roll inom sin yrkesroll vilket i urvalsprinciper innebär att man vill nå de personer som är centralt placerade källor "Vid informantintervjuer är centralitet den vanligaste förekommande urvalsprinciper" (Esaiasson 2012 s. 258). Eftersom implementeringsprocessen är vårt främsta syfte med studien är valet av tjänstemän relevant framför politiker då vi får en tydligare bild av implementeringen av bostättningslagen genom att intervju de som implementerar lagen.

3. Implementeringsteori

Lundqvist implementeringsteori som vi använder syftar till den politiska förvaltningsprocess där politiska beslut från nationell nivå ska genomföras på kommunal nivå enligt beslutsfattarnas intentioner. Idealbilden hur denna process ska gå till är att beslutet ska gå i en obruten linje till implementering vilket i sin tur leder till att politikerna får den samhällsstyrning som de önskar (Lundquist 1992 sid 73). Bilden nedan illustrerar de politiska besluten som går i en obruten linje:



Men när denna obrutna implementering av beslut inte sker så har Lundqvist identifierat tre orsaker till varför avvikelser sker. Dessa orsaker är följande.

Förstår: styrningen är ej tydlig och mottagaren förstår inte beslutet eller vad som önskas.

Kan: aktören kan inte följa beslutet eller har inte kunskapen att göra det.

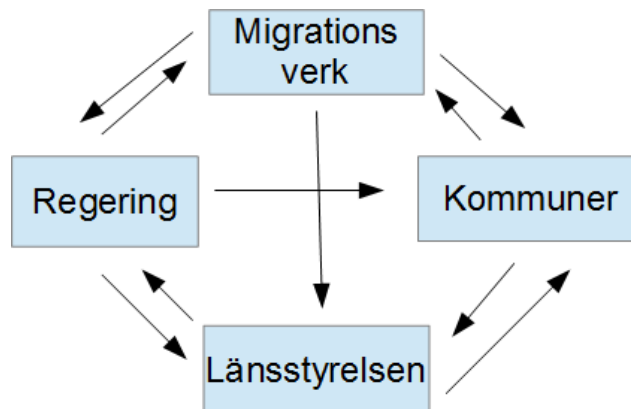
Vill: aktören vill inte följa beslutet.

(Lundquist 1992 s. 73)

Lundquist (1992) påpekar att lyckad implementering av ett politiskt beslut beror på att beslutet genomförs som förväntat, vilket betyder att politikerna måste förlita sig på att tjänstemännen förstår, kan och vill genomföra styrningen. Huruvida implementeringen av beslut kommer att lyckas eller inte beror i stor grad på tjänstemännens egenskaper (Lundquist 1992 s. 75). Men i verkligheten så kompliceras styrningen även med att det är många aktörer i styrningskedjan: Regeringen, Länsstyrelsen, Migrationsverket och till sist kommunen som ska verkställa beslutet.

Regeringen bereder och fattar beslut efter information från migrationsverket om antalet som ska omfattas av bosättningslagen, Länsstyrelsen fastställer kommunal och Migrationsverket blir anvisande myndighet till kommunen vilket gör att kommunerna måste förhålla sig till tre aktörer.

Kommunikationsvägar bosättningslagen.



Regering - Beslutar om kommunal och statsbidrag.

Länsstyrelse - Fastställer kommunal och länstal, samt anordnar utbildning av tjänstemännen i kommunerna. Erbjuder medel enligt paragraf 37.

Migrationsverket - Tar fram länstal och kommunal, anvisar nyanlända till kommuner. (se bilaga 8.2)

Kommun - Mottagandet av anvisade nyanlända

(Samtlig information är inhämtad från Migrationsverket 1 samt Regeringen 2)

Som det nämndes i avsnittet "Implementeringsteori" har Lundquist identifierat tre orsaker till huruvida implementering av beslut blir framgångsrika eller ej. Dessa tre orsaker grundar sig i tjänstemännens tre egenskaper som är Förstå, Kan och Vill. I följande avsnitt beskriver vi närmare innebörden av tjänstemännens tre egenskaperna Förstå, Kan och Vill.

3.1 Förstår

Förstå innebär huruvida tjänstemannen förstår innebörden i styrningen (Lundquist 1992 s. 76). Förstår tjänstemännen den aktuella lagtexten tydligt eller upplever att den är luddig, allmänt hållen och kan tolkas i olika riktningar? Frågeställningen blir om tjänstemannen har förstått hur denne ska implementera besluten eftersom denne inte alltid är särskilt insatt i de lagar och förordningar som anger målen och riktlinjer i dennes verksamhet. Ur ett implementeringsperspektiv är det viktigt att tjänstemannen anser sig förstå hur denne ska implementera riktlinjerna i sitt arbete. Om svårigheten ligger i förståelsen kring riktlinjerna är det viktigt att någon förklarar vad riktlinjerna innebär samt var tjänstemannen ska vända sig till för att kunna få hjälp. I annat fall blir det inte lätt för tjänstemannen att "förstå" vad denne ska göra och väljer istället att följa de rutiner som är lokalt utvecklade (Lundquist 1992 s. 76).

3.2 Kan

Temat Kan syftar till att undersöka möjligheterna för den som ska implementera beslutet. Finns det tillräcklig med resurser för tjänstemannen att kunna implementera styrningen? Exempel på resurser är kunskap, tid, lokaler och bostäder. Även om tjänstemannen förstår vad som förväntas av denne kan avsaknad av resurser leda till att tjänstemannen inte kan genomföra styrningen (Lundquist 1992 s. 76). Finns det kapacitet att genomföra beslut eller policy? Med det menar Lundquist (1992) om det finns personal, ekonomiska förutsättningar eller kompetens för att genomföra de beslut eller policys som kommunen tilldelats. I avsaknad av dessa resurser blir det en utmaning att *kunna* genomföra beslut trots att det finns en *förståelse* för beslutet samt en *vilja* att genomföra det (Lundquist 1992 s. 76).

3.3 Vill

Enligt Lundquist (1992) är en förutsättning för att ett beslut ska lyckas är tjänstemannens vilja att genomföra beslutet. Vidare menar Lundquist att viljan av att genomföra beslutet grundar sig på tjänstemannens positiva eller negativa syn på beslutet (Lundquist 1992 s. 76). Mest problematiskt blir det om tjänstemannen inte vill implementera beslutet på det sätt som beslutsfattaren önskar (Lundquist 1992 s. 76). Något som beslutsfattaren kan göra för att få tjänstemannen att vilja implementera beslutet är att utöva inflytande över denne. Men risken med att få någon att gå emot sin vilja är att denne börjar att tveka över beslutet och istället börjar motarbeta den. Lösningen på detta problem är enligt Lundquist (1992) att beslutsfattaren utövar auktoritet över tjänstemannen som får denne att vilja och acceptera beslutet utan några motsättningar kring beslutet (Lundquist 1992 s. 77).

Så vad blir konsekvenserna om tjänstemannen och de olika aktörer saknar viljan att implementera bostättningslagen? En hypotes är att tjänstemannen försvårar för de anvisade att hitta boende genom att förhålla väntetiden för de anvisade som skickas från Migrationsverket. Detta leder till att de anvisade tröttnar på de långa handläggningstiderna och väljer att söka boende hos andra kommuner. En annan hypotes är att tjänstemannen vill och gör sitt bästa för att hitta boendelösningar åt de anvisade, men att aktörer som till exempel bostadsbolagen försvårar processen genom att inte erbjuda några bostäder. Således kan beslutsfattarna utöva sin auktoritet genom att införa sanktioner på kommunen som försvårar mottagningen av anvisade vilket i sin tur leder till att kommunen tvingas att följa beslutet. Och genom att försök förhandla fram förmånliga villkor med bostadsbolagen kan de hitta lösningar som gynnar både bostadsbolagen kommunen.

4. Hur sker styrningen av bosättningslagen

Relationer mellan förvaltning och politikerna går i båda riktningarna. Politikerna kan påverka förvaltningen att fungera på ett visst sätt och använder sig av förvaltningsstyrning som är politikernas medvetna försök att få förvaltningen att verka på det sätt de önskar (Lundquist 1992 s. 69). Förvaltningen påverkar i sin tur politikerna genom att delta i den politiska processen och på så sätt kunna påverka de politiska besluten vid flera tillfällen (Lundquist 1992 s. 69).

Beslutsprocessen gällande bosättningslagen går från nationell nivå till myndighet och från myndighet slutligen till kommunal nivå. Migrationsverket och länsstyrelsen har tillsammans med kommunerna ett gemensamt ansvar för bosättningen av nyanlända asylsökande (Migrationsverket 5). Regeringen beslutar om mottagande behovet och antalet som ska omfattas av anvisningar för bosättning under det kommande året samt fördelningen på länsnivå utifrån migrationsverkets beräkning. Fördelning av kommunal inom respektive län beslutas av länsstyrelsen. Migrationsverkets ansvar är att anvisa nyanlända till en kommun utifrån fastställt kommunal (Länsstyrelsen 2).

Kommuntalen kan revideras under innevarande år efter överenskommelse mellan kommuner inom respektive län under förutsättning kommuntalen sammantaget inte blir lägre än länstalet. Vid stora förändringar i mottagandet behovet kan länstalen revideras, men målsättningen är att så endast ske i undantagsfall (Länsstyrelsen 1)

Efter anvisningen av den asylsökande sker en dialog mellan Migrationsverket och kommunen. Dialogen handlar om tidpunkt och andra praktiska detaljer kring mottagandet (Migrationsverket 1). Viktigt att notera att skillnaden mellan fördelning och anvisning är att fördelning innebär det antal som kommunerna är skyldiga att ta emot enligt förordning (SFS.nr 2016:40), och anvisning innebär att en nyanländ blir hänvisad till en kommun som är skyldig att ta emot denne (Migrationsverket 1).

Det kommunala självstyret är en princip som är inskriven i regeringsformen (RF 1974:152), en av grundlagarna. Kommunerna måste följa de ramar som riksdag och regering bestämt,

men utöver det ger det kommunala självstyret kommunen rätt att fatta självständiga beslut (RF 1974:152) (Riksdagen 4).

Vidare innebär kommunernas självbestämmande att det kan skilja sig mellan kommuner när det gäller organiseringen av reglerna kring bosättningen av nyanlända. Detta innebär att olika nämnder kan ha olika roller när det gäller ansvaret över flyktingmottagandet. Vissa kommuner överlämnar ansvaret av bosättningen till socialnämnden och andra till arbetsmarknadsnämnden. Kommunpolitiker har ansvaret att se till att bosättningslagen implementeras i kommunen. Tjänstemännens roll är att verkställa dessa beslut samt följa de lagar som fattas på nationell nivå. Den politiska styrningen går hand i hand med delegeringen av visst ansvarsområde till tjänstemännen som har en bättre insyn i dem kommunala verksamhetsområden. Detta sker genom ett nära samarbete med tjänstemännen. Således blir den politiska ledningens roll att samverka med det omgivande samhället (Montin et al 2013 s. 29).

Andra viktiga och förekommande former som växer sig starkare är nätverkande och samverkansformer, så kallad "network management". Dessa former sker inom och mellan kommunerna och andra aktörer vilket blir en viktig roll för tjänstemännen där dessa former blir centrala för att kunna hitta lösningar för bosättningsfrågan (Montin et al 2013, s. 30). Montin menar att viktiga funktioner för att underlätta samverkan är att identifiera så kallade "gränsgångare", tjänstemän som har förmåga att kunna identifiera och interagera med andra organisationskulturer. Genom att interagera med andra organisationskulturer möjliggör kommunen dess handlingsutrymme för att samverka med andra kommuner och företag (Montin et al 2014 s. 30). Samtliga intervjuade tjänstemän påpekade vikten av nätverkande med olika aktörer, som till exempel kommunala bostadsbolag, privata hyresvärdar och idéburen sektor, vilket de menade gör det möjligt att hitta olika lösningar och strategier för att hjälpa de anvisade med boendelösningar.

5. Resultat Förstår, kan och vill

I detta avsnitt presenteras resultatet från de intervjuer vi höll i Malmö, Trelleborg och Svedala. Resultaten analyseras utifrån Lundquist implementeringsteori Förstår, kan och vill. De slutsatser som resultatet förser oss med presenteras i nästa avsnitt.

5.1 Förstår

“tvingande och vi följer den” (Intervju 1)

Enligt samtliga intervjuade insåg kommunen och tjänstemännen tidigt i implementering av bosättningslagen att nya rutiner och processer måste skapas för mottagandet av anvisade nyanlända, då dessa saknades när lagen trädde i kraft 1/3 - 2016. Behovsanalys av situationen, beställning av lägenheter och rutiner kring etablering av de nyanlända var några av de processer och rutiner som saknades. Enligt tjänstemännen har kommunpolitikernas engagemang varit god från början i alla tre kommunerna. Samtliga tjänstemän i intervjuerna påpekar att politikerna har överlämnat ett tydligt uppdrag att arbeta med, men för att uppdraget ska bli framgångsrikt bör det ske en kontinuerlig dialog mellan politiker och tjänstemän. Vidare menar intervjupersonerna att den kontinuerliga dialogen som förs ger politikerna en inblick i de svårigheter och utmaningar tjänstemännen har med att arbeta fram rutiner och processer (Intervju 1, 2, 3).

“Lagen är inte komplicerad
(Intervju 1, 2, 3)

Intervjuperson 1 påpekar att politikerna har varit medvetna om och engagerade i implementeringsprocessen kring bosättningslagen samt tagit den på allvar. De har gett indikation på att kommunen har mycket att vinna på att det går bra med implementeringen av bosättningslagen. Den intervjuade påpekar att om man inte har med sig politikerna så kan tjänstemännen inte fatta egna beslut utan denne måste ha ett beslut från politikerna.

“Politikernas engagemang i bosättningslagen jämfört med andra kommuner är jättebra utan tvekan. Tjänstemannens dilemma är ju alltid att få med sig politiken i det här. Alltså att politikern får en känsla för vad man arbetar med” (Intervju 2)

Tjänstemannen i intervju 2 förklarar hur starten i bosättningslagen kom som en smärre chock när 488 personer skulle anvisas till kommunen. Kommunen hade inga rutiner eller processer igång. Sociala resurs hade en viss krisberedskap sedan flyktingströmmen 2015 vilket resulterade i att förvaltningen fick skyndsamt identifiera hur rutiner och processer till bosättningslagen och anvisade skulle tas fram.

“Det blir lätt på en aggregerad nivå, politiken sätter ju vadet och förvaltningen sätter huret” Det finns en öppen dialog i “huret” för att politiken ska vara insatt och ska vara mer eller mindre bekväm, det är inte det ultimata att ha tillfälliga kollektivboenden” (Intervju 3)

När kommunerna kommunicerar om bosättningslagen samt anvisningar av nyanlända har dialogen främst skett med Migrationsverket som i god tid genom brev och mail lämnat information om anvisningarna. I de fall fler frågor har ställts har Migrationsverket bistått med mer information. Migrationsverket har varit tydlig i sin kommunikation till kommunerna med sextio dagars regeln enligt intervju person 2. Detta på grund av att Migrationsverket i sin tur har ett tydligt uppdrag från regeringen att avveckla femtio procent av alla sina boenden (Intervju 1, 2, 3).

“Kontakten med Migrationsverket ser ut så att de kontaktar oss när de har en person som de ska bosätta sig hos oss och har anvisningsbeslut från dem. Vi får brev och mail i god tid och kan höra av oss ifall vi har frågor” (Intervju 1)

Intervju person 2 berättar att denne är införstådd med att lagen är tydligt gällande att kommunerna har en skyldighet att ta emot anvisade inom två månader, men nämner att det är en kort tidsfrist då de behöver mer tid än de sextio dagarna för att kommunen ska kunna erbjuda en bättre planering så att den anvisade lättare kan etablera sig i samhället. Vidare påpekar tjänstemannen att kommunen kan ta emot den anvisade inom de sextio dagarna men att planeringen inte blir optimal vilket försämrar den anvisades chanser till en bra etablering enligt tjänstemännen på kommunen (Intervju 2).

“Den anvisade kan komma igång med sina etableringsprocesser annars är risken vi kan hitta någon plats senare och då måste vi flytta på Johan, som är inte bra för Johan eller familjen. I detta fall tittar vi på barnperspektivet” (Intervju 2)

Samtliga intervjuade nämner att de löser anvisningarna om det behövs inom de sextio dagar som lagen fastställer och att lösningarna är tillfälliga och skapar oordning i den politiska organisationen. Tjänstemän ordnar eller löser boendefrågan snabbt men emellanåt hinner inte politikerna med och inser i efterhand att tjänstemännen har löst situationen och gått vidare till nästa uppgift (Intervju 3).

“Länsstyrelsen i Skåne har i princip tagit Migrationsverkets antal som ska anvisas till länet rakt av” (Intervju 2)

Den kommunikation som finns mellan kommunerna och Länsstyrelsen är att de anordnar konferenser där mottagandet av kvotflyktingar kan finnas på agendan, även utbildningar som rör bosättningsfrågan. Under dessa konferenser och utbildningar kan kommunerna ta upp frågetecken med länsstyrelsens handläggare. Men när det gäller kommunikationen mellan handläggarna i kommun och Länsstyrelse så finns det inte mycket som den enskilde handläggaren från kommunen kan påverka utan det sker på politisk nivå mellan landshövding och kommunalråd (intervju 1, 2).

“Var på en skräckupplevelse när jag besökte en konferens som Länsstyrelsen i Malmö genomförde en konferens för kvot flyktingmottagandet. Och fick rätt upp i ansiktet levererat hur man jobbar i andra kommuner. En kommun presenterade från vaggan till graven som att man som kvotflykting behöver stöd hela livet. Det är helt barockt, omvårdnadsperspektivet är så oerhört starkt i dem här sektorerna så att vi tar över folks egna ansvar” (Intervju 3)

Samtliga tjänstemän gav intrycket att det inte var några svårigheter eller problem att tolka lagtexten kring bosättningslagen. Tjänstemännen och politikerna måste förstå vad som förväntas av dem i processerna av implementering av bosättningslagen och ha en förståelse och kunskap för samverkan mellan förvaltningar och andra aktörer.

5.2 Kan

I intervjuerna framkommer det att i samtliga kommuner existerade det få rutiner eller processer när bosättningslagen skulle implementeras 1/3 - 2016 (Intervju 1, 2, 3). De kommuner som var framgångsrika i början hade tidigare erfarenhet från den stora flyktingströmmen 2015 (Intervju 2, 3). Det gällde snabbt att identifiera målen och hur man skulle nå dem (Intervju 2, 3). En utmaning som en tjänsteman nämner är att kommunens förvaltningar är som små öar på grund av sin storlek och syftade på svårigheten att hitta vägar för samverkan kring bosättningsfrågan.

“De är självständiga och sköter sig själv” (Intervju 2)

Utmaningen blir att försöka hitta kontaktvägar för samverkan mellan de olika förvaltningar för att kunna hitta gemensamma lösningar i bostadsfrågan. Ett exempel som en intervjuperson 2 nämner är hur viktigt det var att få med den tekniska förvaltningen i anskaffningen och byggandet av moduler på kommunal mark. Men att tekniska förvaltningen är så rigorös i sina processer att bara utarbeta nya processer och rutiner är en process i sig.

“vi tittar också på att det ska finnas närhet till kollektivtrafik, skola”
(Intervju 1)

För att lyckas med denna implementering fick kommuner identifiera enskilda tjänstemän som skulle driva eller skapa dessa processer för implementering av bosättningslagen. Enligt intervjuperson 2 var nyckelfrågan att hitta de tjänstemän som kunde tänka utanför boxen eller hitta kreativa lösningar när det gäller anskaffning av boenden till de anvisade. En av de processer eller rutiner som har skett är att alla tre kommuner har flyttat eller slagit ihop social resurs till arbetsmarknadsnämnd eller förvaltning. Kommunerna identifierade rutiner för att sammankoppla bosättningslagen och nyanlända med arbetsmarknadsförvaltning. Detta för att kunna möjliggöra en snabbare process för nyanlända att etablera sig i samhället (Intervju 3).

“det kommunala bostadsbolaget är det största...det handlar inte så mycket om bosättning utan bosättning är sekundärt och etablering är primärt... så blir bildningsförvaltningen och arbetsförmedlingen våra viktigaste samarbetspartners. För att få bostad genom arbete är nog bättre än att få det genom kommunen” (Intervju 3)

Ett gemensamt problem samtliga tre kommuner är att det råder sedan tidigare en stor brist på lediga lägenheter. Genom att tjänstemännen inventerar lägenheter, kollektivboenden, moduler, vandrahem och andra lokaler försöker de hitta boendelösningar för de anvisade (Intervju 1, 2, 3).

“Man har bygglov på en fastighets lokal, fast det är formellt är en bostad... då måste man göra ett ärende till samhällsbyggnadsnämnden för att ändra bygglovet för att bo i den lägenheten som är byggt för att bo i som har fel papper på sig” (Intervju 3)

Boenden som kommunen och tjänstemännen anskaffade skulle färdigställas snabbt. Men problemet för kommunerna var de regelverk kring bygglov och brandsäkerhet som begränsade deras handlingsutrymme. Samtliga tjänstemän påpekar problematiken kring den långa handläggningstiden vid bygglov och överklagan av nybyggnation vilket leder till att tjänstemännen får svårigheter att fullfölja 60 dagarsregeln med att placera nyanlända i lägenheter. Detta i sin tur styrde tjänstemännen till att hänvisa de nyanlända asylsökande till tillfälliga boendelösningar som till exempel vandrarhem eller kollektivboenden (Intervju 1, 2, 3). Lokaler utan brandsäkerhetsbeslut löstes med att en brandman fick frigöras och placeras på boendet med en brandsläckare (Intervju 3).

Inflytande från tjänstemännen sker genom en dialog med politikerna där de påpekar behovet av lägenheter för de anvisade. I sin tur har politikerna gett direktiv till kommunala bostadsbolagen att en viss procent av lägenhetsbeståndet ska tilldelas till anvisade. I en kommun har politikerna gett direktiv att tjugo procent av de lediga bostäderna ska gå till nyanlända för att täcka upp behoven (Intervju 1). En annan lösning har varit att införskaffa 36 bostadsrätter för att hyras ut i andra hand. Vidare ledde detta till att kritik framfördes i media om att kommunen påverkade bostadsmarknaden negativt med högre priser för kommunens medborgare (Intervju 2).

Samtliga tjänstemän upplever att politikerna förstår de utmaningar som finns kring boendefrågan samt förmedlar kontakter och förhandlingar med bostadsbolagen. Bostadsbolagen försöker i sin tur hitta kreativa boendelösningar, till exempel tillfälliga moduler som placeras på en tomt som ägs av kommunen (Intervju 1, 2, 3).

“Hade det funnits lägenheter hade det inte varit några problem

(Intervju 1, 2, 3)

Det förs en dialog mellan tjänstemän och fastighetsägare i kommunala och privata bostadsbolagen. Samtliga tjänstemän påpekar att det är svårare att nå ut till de privata hyresvärdar som säger att deras hyresgäster inte är intresserade av att ha en nyanländ som granne (Intervju 3). Samtliga kommuner tillhandahåller endast andrahandskontrakt. Hur kontrakten ser ut varierar från kommun till kommun men alla tre kommuner har förhandlat bort besittningsrätten i sina boenden (Intervju 1, 2, 3).

“Vi skriver andrahandskontrakt för en månad i taget.

som det ser ut nu kan de inte ta över sitt andrahandskontrakt till ett förstahandskontrakt”

(Intervju 1)

I en kommun beställde arbetsmarknadsnämnden åttio lägenheter av servicenämnden varav sextio ska byggas under år 2018 och tjugo stycken följande år. Detta för att kommunen ska kunna stänga de kollektivboenden som har varit en tillfällig lösning åt de anvisade (Intervju 3). Servicenämnden har i sin tur konstaterat att enligt deras reglemente så kan de inte bygga några bostäder utan endast verksamhetslokaler. Servicenämnden delegerade beställningen av dessa åttio lägenheterna vidare som en remiss till det kommunala bostadsbolaget som ska ta ställning till om det finns resurser att bygga dessa lägenheter. I samtliga kommuner söker man samverkan utanför den kommunala förvaltningen. Till exempel genom den idéburna sektorn där aktörer som bland annat Svenska kyrkan, Welcome Refugees och föreningsliv erbjuder sin hjälp med att hitta boendelösningar åt anvisade. Privata aktörer vänder sig till kommunen angående boendelösningar men alla tre kommunerna nämner att kontakterna med idéburna sektorn och privata aktörer inte gett någon stor utdelning angående bostäder till asylsökande. Welcome Refugees har under år 2017 andra hälft inte lyckats ordna boende för asylsökande i kommunen (Intervju 2).

Samverkan mellan kommunerna sker i styrgrupper där tjänstemän från respektive kommun utbyter kunskap och information, även genom att vissa kommuner försöker kopiera andra kommuners processer eller rutiner (Intervju 2, 3).

Sammanfattningsvis för att kommuner eller förvaltningar ska kunna implementera bostättningslagen krävs det att tjänstemännen har bland annat kreativitet men även kunskaper om processer och rutiner och hur man producerar dessa. För att dessa rutiner och processer ska bli framgångsrika krävs dels ekonomiska resurser som tillhandahålls från politiker och dels samverkan mellan förvaltningar i kommunen samt samarbetsvilliga kommunala bostadsbolag. Vidare kräver etableringen av de anvisade nyanlända i kommunen att förvaltningen har goda kontakter med företagen i kommunen.

5.3 Vill

“Vi vill hjälpa så gott vi kan” (Intervju 1)

Ingen av de tjänstemän som vi intervjuade påtalade en ovilja att följa de beslut som politikerna delegerade. Samtliga förstod vad som behövdes att göra och vilka rutiner de var tvungna att följa samt ändra på för att kunna få igenom dem nödvändiga processer för en lyckad anvisning.

“Att vilja är en sak men att kunna är en annan sak” (Intervju 1)

Det som framgick i intervjun är att det finns en vilja mellan nämnderna att samverka över gränserna men nämndernas reglemente är svåra att åsidosätta vilket leder till försvårande av de processer som ska lösa bostadsfrågan samt längre och utdragna handläggningstider kring regelverken.

“Så den långsiktiga planen bereds på den politiska arenan på rätt sätt men det blir också mycket bevakande av principer och organisationsstrukturer” (Intervju 3)

Det finns en positiv vilja bland samtliga intervjuade tjänstemän till bostättningslagen. Men synsättet på viljan skiljer sig mellan de intervjuade kommunerna. Intervjuperson 1 påpekar att deras vilja sträcker sig under de två år som andrahandskontraktet med kommunen gäller och därefter får den anvisade ordna boende på egen hand, vilket kan innebära att den anvisade tvingas söka sig till andra kommuner för bostättning och etablering (Intervju 1).

Intervjuperson 2 nämner att de ser de anvisade som studenter och vill skapa möjligheter för en etablering i kommunen med ett andrahandskontrakt som sträcker sig i fyra år, vilket är två år längre än vad är nödvändigt enligt bostättningslagen. Anledningen är att den beräknade kötiden för att få en lägenhet hos den lokala bostadsförmedlingen är cirka fyra år (Intervju 2).

Intervjuperson 3 förklarar att deras synsätt är att den enskilde individen har ett eget ansvar, samt att man går från att vara ett hyresbolag till att bli en hyresförmedlare. Den anvisade får krav på sig att ställa sig till förfogande till arbetsmarknaden redan dag två. Boendelösning ordnas genom att kommunen blir en förmedlare av andrahandskontrakt för den anvisade, men att etablering är huvudspåret där arbete, praktik eller studier prioriteras (Intervju 3).

Tjänstemännen påpekar att samarbetet med de kommunala bostadsbolagen har handlat om att de har haft en positiv vilja att erbjuda den hjälp med bostäder som de kan tillhandahålla till de anvisade. De få boenden som erbjuds av de privata fastighetsbolagen förverkligas tack vare att de känner ett slags samhällsansvar mot kommunen (Intervju 2, 3).

Bostättningslagen har resulterat i att kommunens förvaltningar samverkar över förvaltningsgränserna vilket i sin tur har skapat rutiner för dem processer för att kunna agera väldigt snabbt vid akuta situationer (Intervju 2). Detta visar på viljan hos tjänstemännen att försöka hitta lösningar mellan förvaltningar som leder till utbyten av information och kunskap kring skapandet av rutiner och processer.

“Bostättningslagen är en lag som har resulterat i att förvaltningarna i kommunen kommit varandra mycket närmare” (Intervju 2)

Lundquist nämner att en positiv vilja måste finnas hos förvaltningen eller tjänstemännen för att kunna implementera lagen, men att identifiera viljan är inte lätt då lagen är tvingande. Tjänstemännen i de tre kommunerna vi intervjuat nämner att de har en positiv vilja till att implementera bostättningslagen. Dock har samtliga betonat olika viljor beroende på vad i bostättningslagen man prioriterar. En kommun prioriterar bostättning där viljan sträcker sig endast till de två år som bostättningslagen kräver för de anvisade asylsökande, en annan prioriterar både bostättning och etablering och en tredje prioriterar etablering av asylsökande. Det är även viktigt att kommunpolitiker vill ställa sig bakom tjänstemännens arbetssätt samt

tillhandahålla resurser och kontakter för att underlätta för tjänstemännens implementering av bosättningslagen.

6. Slutdiskussion

När bosättningslagen träder i kraft 1/3 - 2016 finns inga färdiga rutiner eller processer för att ta hand om anvisade nyanlända asylsökande. Politikerna blev tvingade att hitta lösningar för att påskynda färdigställandet av processer och rutiner. Dessa var bland annat behovsanalys av bostäder, resurser och kunskap till implementering av bosättningslagen. För att möjliggöra implementeringen av bosättningslagen genomförde kommunerna en sammanslagning av sociala resursförvaltningen där kunskap om flyktingströmmen och mottagning av flyktingar fanns samt arbetsmarknadsnämnd där kunskap om etableringen av asylsökande på arbetsmarknaden existerade. Varför sker denna sammanslagning? Om man undersöker närmare syftet med bosättningslagen så gäller det inte enbart boendelösningar utan det gäller även etableringen av asylsökande i samhället.

I kommunerna råder det bostadsbrist och för att komma runt bristen på bostäder har kommunerna tvingats hitta på kreativa lösningar som till exempel att förvandla om lokaler till kollektivboende. Enskilda tjänstemäns kreativitet för boendelösningar var till en början viktig innan rutiner och processer i förvaltningen skapades för att underlätta implementering av bosättningslagen. Kommunen behöver tjänstemän som förstår, kan och vill implementera lagen. De behöver även politiker som förstår, kan och vill tillhandahålla de resurser som underlättar implementeringen av bosättningslagen.

Att samverka med kommunala bostadsbolaget är en viktig framgångsfaktor för att lyckas med asylsökandes boendelösningar. Det som försvårar för kommun och förvaltning att hitta lösningar gällande boendefrågan, är de lagar och regelverk gällande byggnadslov av nybyggnation, omvandling av lokaler till bostäder och placering av moduler på kommunal mark. Tjänstemännen har behov av snabba boendelösningar men den utdragna tidsramen kring överklagandet möjliggör inte detta då besluten kring regelverken tar för lång tid.

Det finns en vilja att implementera lagen i alla tre kommuner, men implementeringen av bosättningslagen, som bosättning och etablering, har betonats och prioriteras olika från kommun till kommun. En kommun skrev månatliga kontrakt där man påpekade att denna rutin uppkom tack vare hyreslagen och besittningsskyddet. Man ville begränsa åtgången till förstahandskontrakt för den anvisade efter avslutad två års period. Prioriteringen för

kommunen är bosättningslagens tvingande faktor som är tvåårsperioden att tillhandahålla den anvisade ett boende. Därefter anser kommunen att deras skyldighet att ordna boende åt de anvisade enligt bosättningslagen upphör. Detta innebär att den asylsökande på egen hand måste ordna ett kontrakt i kommunen eller söka sig till en annan kommun.

Förstahandskontrakt blir en möjlighet för den asylsökande om personen ifråga har etablerats med arbete i kommunen. En annan kommun som vi intervjuade visade att den förstår, kan och vill, men att viljan betonades på en kombination av bosättning och etablering där kommunen förlängde bosättningslagens tvåårsperiod med ytterligare två år för att ge den asylsökande en chans att etablera sig i kommunen samt anskaffa eget boende under dessa fyra år.

Det tredje exemplet visar en kommun som betonar etableringen av individen som främsta mål. De tillhandahåller boendelösningar åt den anvisade asylsökande men anser att individen har ett eget ansvar till egen försörjning och ska inte vara till last för kommunen genom försörjningsstöd. Den anvisade asylsökande bör vara en resurs för samhället med arbete eller studier samt anordna eget bostadskontrakt för att kunna bo kvar i kommunen.

Slutsats av vårt resultat om Lundquist tre egenskaper Förstår, Kan och Vill:

Förstår: Tjänstemännen, förvaltning politiker och andra aktörer i kommuner har förståelse av innebörden av bosättningslagen men tolkningsförfarandet av bosättningslagen skiljer sig mellan kommunerna beroende på om kommunen betonar bosättning, etablering eller båda.

Kan: Kunskap, ekonomiska resurser, rutiner och processer skapades i en samverkan mellan tjänstemän i förvaltningen, politiker och andra aktörer i kommunen. Därvid blev en god dialog med Migrationsverket en viktig faktor. Viktigt att skapa öppna kanaler för kommunikation för att säkerställa framtida oförutsedda förändringar i processen om asylsökande.

Vill: Viljan hos samtliga aktörer i kommunen var svår att utröna på grund av att bosättningslagen är tvingande. Samtliga påpekade att det finns en vilja att implementera bosättningslagen men det går inte att utröna om viljan uppstod av tjänstemännens positiva attityd till bosättningslagen eller om de kände tvång att följa bosättningslagen.

Sammanfattningsvis så hade kommunerna och tjänstemännen problem i inledningsfasen av implementeringen av bosättningslagen. Orsakerna var en oförberedd organisation, ofärdiga

eller inga rutiner och bristfälliga processer hur kommunen ska gå tillväga kring arbetet med de anvisade asylsökande. Även bostadsbristen skapar problem men kommunerna lyckas på olika sätt att lösa boendefrågan. Regelverk kring nybyggnation och överklagan av dessa beslut sätter press på tjänstemännen i kommunerna med att ordna tillfälliga boendelösningar för att klara sextio dagarsregeln. Tjänstemännen påpekade att en förenkling av denna process kring regelverk av nybyggnation skulle underlätta tidsramen för anskaffning av boendelösningar. Men problemet med denna förenkling av regelverk kan skapa ojämna förhållanden eller till och med försämrat rättskydd för medborgare i kommunen.

Framgångsfaktorn är samverkan mellan tjänstemän och politiker som stöttar processen med implementering av bosättningslagen, men även samverkan mellan förvaltningar i kommunen. När processer och rutiner förankras i de tre kommunerna blir framgångsfaktorn samverkan mellan alla inblandade aktörer i kommunen:

Tjänstemannen: Tar fram processer, rutiner och genomför beslutet

Kommunen: Politiker tillhandahåller resurser och kontakter och klara direktiv.

Kommunala bostadsbolag: Visar vilja med att tillhandahålla lägenheter.

Förvaltningar: Samverkan mellan andra förvaltningar i kommunen.

7. Källförteckning

Beckman, L. (2011). *Den rimliga integrationen*. 1. uppl. Stockholm: Dialogos. 2011.

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2., [rev.] uppl. Malmö: Liber. 2011.

Esaiasson, P. Gilljam, M. Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (red.). (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik. 2012.

Fröberg, J. (2016). "Kan bli sanktioner om man inte tar emot flyktingar". *Svd*. Tillgänglig: <https://www.svd.se/1400-sa-ska-kommuner-klara-sitt-asylmottagande> (Hämtat 2017-12-10).

Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur. 1992.

Länsstyrelsen 1. (2016). Bosättning. *Länsstyrelsen*. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/manniska-och-samhalle/integration/etablering/Pages/bosattning.aspx> (Hämtat 2018-01-02)

Länsstyrelsen 2. (2017). Länsstyrelsens roll i samhället. *Länsstyrelsen*. Tillgänglig: http://www.lansstyrelsen.se/Gotland/Sv/om-lansstyrelsen/organisation/varverksamhet/Pages/Lansstyrelsens_roll_i_samhället.aspx (Hämtat 2017-12-08).

Länsstyrelsen 3. (2016). Nu träder nya bosättningslagen i kraft. *Länsstyrelsen*. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/kronoberg/Sv/nyheter/2016/Pages/nu-trader-nya-bosattningslagen-i-kraft.aspx> (Hämtat 2017-12-08).

Länsstyrelsen 4. (2017). Utvecklingsmedel (§ 37, § 37 a). *Länsstyrelsen*. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/manniska-och-samhalle/integration/etablering/utvecklingsmedel-37/Pages/default.aspx> (Hämtat 2017-12-20).

Länsstyrelsen 5. (2017). Utvecklingsmedel: Länsstyrelserna fördelar medel till kommuner eller kommunalförbund enligt 37 § i ersättningsförordningen (2010:1122). *Länsstyrelsen*. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/finansiering/Pages/default.aspx> (Hämtat 2017-12-29).

Lärka, P. (2017). Nyanlända kan skickas till skånska kommunhus. *Svt*. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/skanska-kommuner-klarar-inte-flyktingmottagandet> (Hämtat 2017-12-07).

Migrationsverket 1. (2017). Bosättning i en kommun. *Migrationsverket*. Tillgänglig: <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Bosattning-i-en-kommun.html> (Hämtat 2017-12-09).

Migrationsverket 2. (2017). Om personer med uppehållstillstånd. *Migrationsverket*. Tillgänglig: <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand.html> (Hämtat 2017-12-06).

Migrationsverket 3. (2015). Ordförklaringar. *Migrationsverket*. Tillgänglig: <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Ordforklaringar.html> (Hämtat 2017-12-08).

Migrationsverket 4. (2017). Statistik. *Migrationsverket*. Tillgänglig: <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.htm> (Hämtat 2017-12-06).

Migrationsverket 5. (2017). Svar på vanliga frågor om bosättning. *Migrationsverket*. Tillgänglig: <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Fragor-och-svar-om-bosattning.html> (Hämtat 2017-12-09).

Migrationsverket 6. (2017). Sveriges flyktingkvot. *Migrationsverket*. Tillgänglig: <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Sveriges-flyktingkvot.html> (Hämtat 2017-12-20).

Montin, S. Granberg, M. (2013). *Moderna kommuner*. 4., [aktualiserade] uppl. Stockholm: Liber. 2013.

Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all : this being a saga of the Economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: Univ. of California P. 1973.

Regeringen 1. (2015). Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. *Regeringen*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2015/11/prop-20151654/> (Hämtat 2017-12-20).

Regeringen 2. (2016). Frågor och svar om lagen om mottagande av vissa nyanlända för bosättning (bosättningslagen). *Regeringen*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/artiklar/2016/02/fragor-och-svar-om-lagen-om-mottagande-av-vissa-nyanlanda-for-bosattning/> (Hämtat 2017-12-08).

Regeringen 3. (2015). Regeringen beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns. *Regeringen*. Tillgänglig: (<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-granskontroll-vid-inre-grans/>) (Hämtat 2017-12-06).

Riksdagen 1. (2016). Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. *Riksdagen*. Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-201638-om-mottagande-av-vissa-nyanlanda_sfs-2016-38 (Hämtat 2017-12-06).

Riksdagen 2. (2016). Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. *Riksdagen*. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-201639-om-mottagande-av-vissa_sfs-2016-39 (Hämtat 2017-12-09).

Riksdagen 3. (2016). Förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner. *Riksdagen*. Tillgänglig:

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-201640-om-fordelning-av-anvisningar_sfs-2016-40
(Hämtat 2016-12-09)

Riksdagen 4. (2014). Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. *Riksdagen*. Tillgänglig: (https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152)
(Hämtat 2017-12-06).

Sidén, K. (2016). Nya bosättningslagen ställer krav på kommunerna. *Ubro*. Tillgänglig: <http://www.ubro.se/nyheter/nya-bosattningslagen-staller-krav-pa-kommunerna>
(Hämtat 2017-12-20).

8. Bilagor

8.1 Intervjuguide

Frågor utformade utifrån Förstår

Kan du berätta om ditt arbete och din roll?

Hur tolkar kommunen bosättningslagen (2016:38)?

Hur kommunicerar kommunens politiker till tjänstemännen om bosättningslagen?

Hur fungerar/ser er kontakt ut med Migrationsverket?

Hur ser kommunen på kommunal för anvisningar av nyanlända?

Tycker ni att 60 dagars regeln fungerar? Om inte varför?

Hur fungerar kommunikationen med länsstyrelsen?

Frågor utformade utifrån Kan och Vill

Hur upplever ni kommunpolitikernas engagemang i bosättningsfrågan?

Vad erbjuder kommunen för typ av boende för de anvisade?

Vilken tidsperiod gäller dessa boenden?

Har kommunen någon strategi för att skapa långsiktiga och hållbara boendelösningar för de anvisade?

Finns det någon samverkan mellan förvaltningar och nämnder och hur ser den ut?

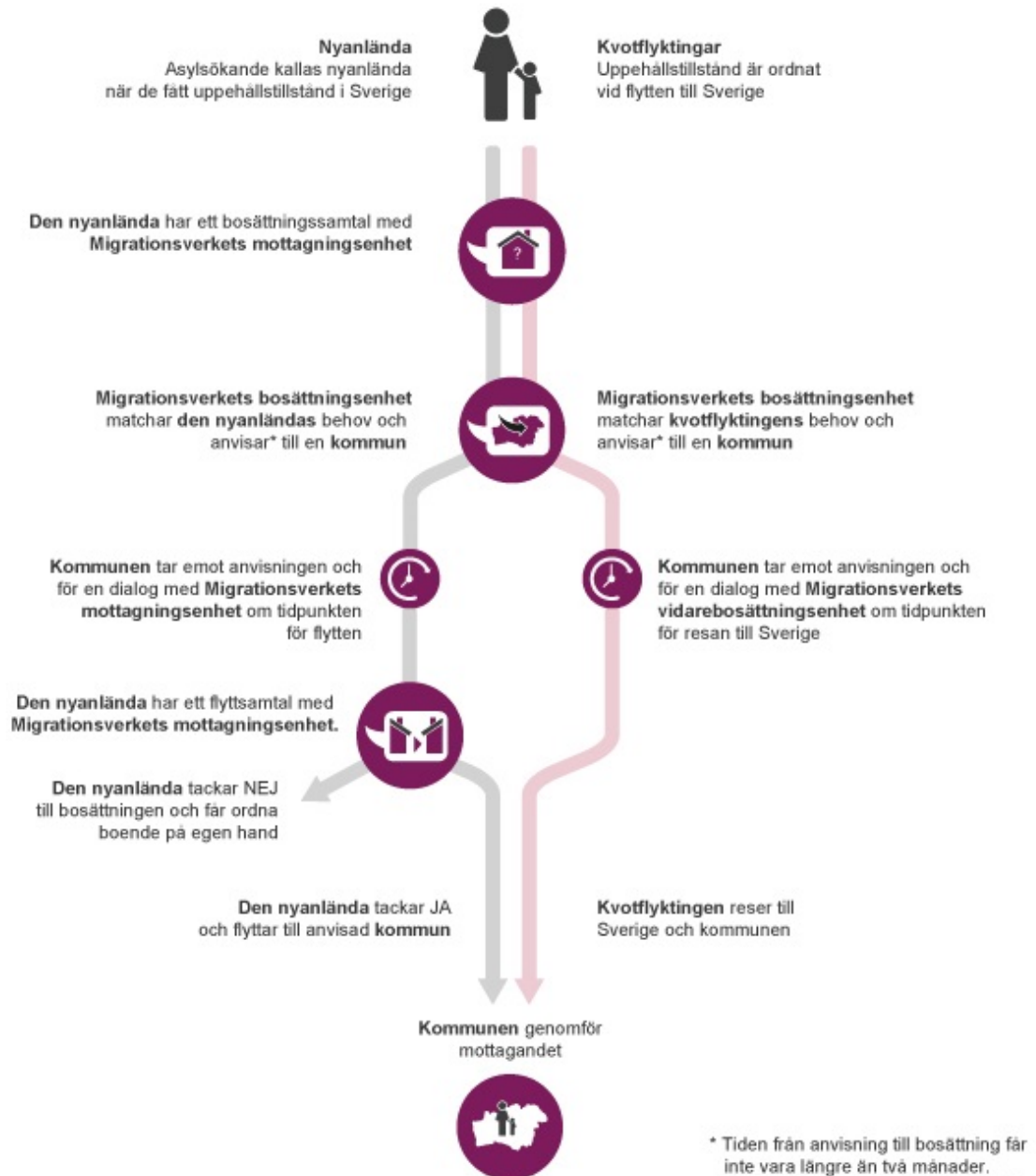
Hur upplever ni informationen och stödet från statlig nivå med avseende på bosättningslagen?

Finns det något samarbete mellan idéburna sektorn gällande bosättningslagen?

Vilka utmaningar ser ni i framtiden med bosättningslagen?

Framgångsfaktorer för bosättningslagen?

8.2 Anvisade från Migrationsverket till kommunen:



8.3 Befolkningsmängd i de tre kommuner utvalda för intervju.

Kommuner	Antal Invånare
Malmö	328 494
Trelleborg	44 450
Svedala	20 771

